

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

**EUROOPPALAISEN RAJA- JA MERIVARTIOSTON RAJATURVAL-
LISUUSTOIMINNOT UHKAKUVIEN RAJAPINNOILLA**

Pro Gradu -tutkielma

Yliluutnantti
Joona Castrén

Sotatieteiden maisterikurssi 8
Rajavartiolinja

Huhtikuu 2019

Kurssi Sotatieteiden maisterikurssi 8	Linja Rajavartiolinja	
Tekijä Yliluutnantti Joonas Castrén		
Opinnäytetyön nimi Eurooppalaisen raja- ja merivartioston rajaturvallisuustoiminnot uhkakuvien rajapinnoilla		
Oppiaine, johon työ liittyy Strategia	Säilytyspaikka Maanpuolustuskorkeakoulun kirjasto	
Aika Huhtikuu 2019	Tekstisivuja 79	Liitesivuja 0
<p>TIIVISTELMÄ</p> <p>Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten eurooppalaisen raja- ja merivartioston toiminnot on turvallisitettu suhteessa rajaturvallisuuden uhkakuviin. Laadullisen tutkimuksen empiirisenä aineistona olivat Frontexia ja eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevat asetukset sekä vuosien 2015 ja 2016 muuttoliike- ja pakolaiskriisin hallintaa koskeneet Euroopan unionin instituutioiden julkilausumat. Tutkimusta varten tehtiin kirjallisuuskatsaus Frontexin turvallistamista koskevaan tutkimustilanteeseen.</p> <p>Paradigmallisesti tämä tutkimus sijoittuu kriittisen turvallisuustutkimuksen perinteeseen ja tutkimuksen teoreettinen lähtökohta on Pariisin koulukunnan turvallistamisteoriassa. Turvallistamisteorian sisältä on operationalisoitu aiempaan tutkimustietoon perustuva teoramalli ja kriteeristö, jonka perusteella Frontexin toimintoja on tutkittu. Teoramallissa yhdistetään viimeisimpien turvallistamisteoreettisten trendien mukaisesti filosofisen ja sosiologisen variantin keskeisimmät elementit. Mallissa keskitytään tutkimaan Frontexin toimintoja, mutta huomioidaan myös puheaktiteoria olennaisena osana turvallistamisen kokonaisuutta.</p> <p>Tämän tutkimuksen mukaan suurin osa viraston 21:stä toiminnosta täyttää teoramallin mukaiset turvallistamisen kriteerit. Viimeisimmissä Euroopan unionin strategia-asiakirjoissa uhkakuvien määrää on supistettu, joka on turvallistamisteorian näkökulmasta ristiriidassa viraston toimivaltuuksien laajentamisen kanssa. Kirjallisuuskatsauksen mukaan tutkijoiden välillä ei vallitse yksimielisyyttä Frontexin ja eurooppalaisen raja- ja merivartioston toimintojen turvallistamisesta. Vuosien 2015 ja 2016 muuttoliike- ja pakolaiskriisin hallintaa koskeneiden julkilausumien perusteella eurooppalaisen raja- ja merivartioston perustaminen on ollut turvallistamisen seurausta. Frontexin rakenteille perustetusta Eurooppalaisen raja- ja merivartiostosta annettu asetus noudatteli havaittua linjaa Euroopan unionin siirtymisestä kohti kovaa lainsäädäntöä ulkorajavalvontaa koskevan politiikan saralla.</p> <p>Tämä tutkimus menee aiempaa syvemmälle Frontexin toimintojen ymmärtämisessä. Suomalaisessa strategiantutkimuksessa ei ole aiemmin hyödynnetty turvallistamisen sosiologista varianttia vastaavalla laajuudella. Tällä tavalla tutkielma on uraauurtava paitsi suomalaisessa strategiantutkimuksessa, myös aihetta käsittelevässä tutkimuskirjallisuudessa yleensä.</p>		
<p>AVAINSANAT</p> <p>Frontex, Eurooppalainen raja- ja merivartiosto, turvallisuus, rajaturvallisuus, turvallistaminen, turvallisuustutkimus, diskurssianalyysi, Euroopan unioni</p>		

EUROOPPALAISEN RAJA- JA MERIVARTIOSTON RAJATURVAL- LISUUSTOIMINNOT UHKAKUVIEN RAJAPINNOILLA

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
1.1	TUTKIMUSTEHTÄVÄ.....	4
1.2	AINEISTO	7
1.3	TUTKIMUSAIHEEN RAJAUS.....	8
1.4	KÄSITTEET JA MÄÄRITELMÄT	10
1.5	TUTKIMUSRAPORTIN RAKENNE.....	13
2	TURVALLISUUDEN TUTKIMISESTA.....	15
2.1	SOSIAALINEN KONSTRUKTIVISMI JA REFLEKSIIVINEN TUTKIMUSOTE	16
2.2	TURVALLISTAMISEN SOSIOLOGINEN VARIANTTI JA MAAHANMUUTON TURVALLISTAMINEN.....	17
2.3	TURVALLISTETUT TOIMINNOT	22
2.4	TURVALLISTAMISEN KATEGORIAMÄÄRITELMÄT	24
3	TUTKIMUSMENETELMÄT	26
3.1	ANALYYSIMENETELMÄT	26
4	TURVALLINEN EUROOPPA	31
4.1	FRONTEX EUROOPAN UNIONIN VIRASTONA	33
4.2	FRONTEXIN PERUSTAMINEN JA ALKUPERÄISET TOIMINNOT.....	35
4.3	MILITARISOINTI.....	37
4.4	TEKNOKRATIA.....	39
4.5	TERRORISMINTORJUNTA	42
4.6	HUMANITARISOINTI	44
5	TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN MALLI.....	47
6	TUTKIMUSTULOKSET	51
6.1	RAJATURVALLISUUTTA UHKAAVAT TEKIJÄT	52
6.2	POIKKEUSTILAN YLLÄPITÄMINEN	54
6.3	FRONTEXIN TURVALLISTETUT TOIMINNOT	58
6.4	FRONTEXIN TOIMINNOT SUHTEESSA RAJATURVALLISUUDEN UHKAKUVIIN	67
7	POHDINTA	72
7.1	JOHTOPÄÄTÖKSET	72
7.2	TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUS	77
7.3	TUTKIMUKSEN ARVIOINTI JA JATKOTUTKIMUS.....	78

LÄHTEET

KUVALUETTELO

KUVA 1. LUOKITTELUN PROSESSIMALLI	29
KUVA 2. RESEARCH ONION	30
KUVA 3. SCOPE-OF-RELEVANCE	32
KUVA 4. TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN MALLI	48
KUVA 5. FRONTEXIN TOIMINNOT	65
KUVA 6. FRONTEXIN TOIMINNOT NELIPORTAISessa MAAHANPÄÄSYN VALVONTAMALLISSA	68

EUROOPPALAISEN RAJA- JA MERIVARTIOSTON RAJATURVAL- LISUUSTOIMINNOT UHKAKUVIEN RAJAPINNOILLA

1 JOHDANTO

*”Kansalaiset Euroopassa odottavat voivansa elää turvassa ja nauttia vapauksistaan. Turvallisuus on jo sinänsä perusoikeus.”*¹

- Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia, 2010

Turvallisuus on ollut Euroopan unionin kehittymisen lähtökohta koko sen historian ajan. Euroopan unionin turvallisuutta koskeviin strategia-asiakirjoihin konstruoidut uhkamallit vaikuttavat ratkaisevasti siihen, miten sen turvallisuusinstituutioita ollaan valmiita jäsenvaltioiden alueella käyttämään ja miten sen virastojen toimivaltuuksia kehitetään yhteisöoikeuden lainsäädännössä. Vuonna 2015 voimakkaasti kasvanut muuttoliike Eurooppaan nousi poliittiselle agendalle ja Euroopan unionissa alettiin nähdä välttämättömänä syventää oikeuden, vapauden ja turvallisuuden alueen politiikkaa. Käänteentekevästä hetkenä nähtiin heinä-syyskuun välinen aika vuonna 2015, jolloin luvattomien rajanylitysten määrä jäsenvaltioiden alueelle kasvoi miltei 450% edellisen vuoden tarkastelujaksoon verrattuna². Kokonaisuudessaan luvattomia rajanylityksiä oli vuoden 2015 aikana 1,8 miljoonaa, kun vuonna 2014 niitä oli ollut 280 000³. Frontex on perustamisestaan lähtien ollut Eurooppalainen menestystarina ja tämän vuoksi poliitikot näkivät Frontexin vastauksena muuttoliike- ja pakolaiskriisiin vastaamiseksi.

Lokakuussa 2016 lanseerattu Eurooppalainen raja- ja merivartiosto⁴ perustuu instituutiona Frontexin rakenteisiin. Uudistuksen yhteydessä viraston toimivaltuuksia rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi lisättiin ja uuden asetuksen mukaan virastolla on nyt mahdollisuus arvioida jä-

¹ Neuvoston asiakirja 5842/2/2010 *Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia 2010: Kohti eurooppalaista turvallisuusmallia*, maaliskuu 2010, s. 19.

² *Frontex Risk Analysis Network Quarterly Report FRAN Q3/2015*, s. 8.

³ *Frontex Risk Analysis for 2016*. Varsova, maaliskuu 2016, s. 16.

senvaltioiden kykyä suorittaa rajavalvontaa, käynnistää nopea rajainterventio, hankkia uusia suorituskykyjä, panna toimeen palautuslentoja sekä suorittaa rannikkovartiostotoimintoja. Virastolla on myös itsenäinen mahdollisuus lähettää toimijoitaan jäsenvaltioiden alueille tukemaan rajavalvontaa ja tehostamaan yhteiseurooppalaisen tilannekuvan kehittymistä päätöksenteon tueksi. Lisätyt toimivaltuudet saivat julkista tukea Euroopan unionin jäsenvaltioilta ja lopputuloksena Frontexilla on nyt entistä tehokkaampi kyky hallita Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueelle kohdistuvia rajaturvallisuuden riskejä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston tavoitteet ja perustelut Frontexin toimivaltuuksien laajentamiseksi on tiivistetty toimivaltuuksia lisänsäen asetuksen johdantoon:

”On tarpeen valvoa tehokkaasti ulkorajojen ylittämistä, vastata muuttoliikkeeseen liittyviin haasteisiin ja mahdollisiin tuleviin uhkiin ulkorajoilla, varmistaa sisäisen turvallisuuden korkea taso unionissa, turvata Schengen-alueen toiminta ja kunnioittaa kaiken perustana olevaa yhteisvastuun periaatetta. Tämän vuoksi on tarpeen lujittaa ulkorajojen turvallisuutta etenemällä Frontexin työn muodostamalta pohjalta ja kehittämällä sitä edelleen virastoksi, jolla on jaettu vastuu ulkorajojen turvallisuudesta.

Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston tehtäviä olisi sen vuoksi laajennettava. Näiden muutosten huomioon ottamiseksi sen uudeksi nimeksi olisi annettava Euroopan raja- ja merivartiovirasto, josta käytetään jatkossakin nimitystä Frontex. Sen olisi säilyttävä samana oikeushenkilönä, jonka kaikki toimet ja menettelyt jatkuvat täysimääräisesti. Viraston päätehtävänä olisi oltava teknisen ja operatiivisen strategian luominen yhdennehtyn rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi unionin tasolla; rajavalvonnan tehokkaasta toiminnasta huolehtiminen ulkorajoil-

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/1624, annettu 14 päivänä syyskuuta 2016, Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 863/2007, neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 ja neuvoston päätöksen 2005/267/EY kumoamisesta, 3 artikla: ”Eurooppalaisen raja- ja merivartioston muodostavat Euroopan raja- ja merivartiovirasto, jäljempänä ’virasto’, ja rajaturvallisuudesta vastaavat jäsenvaltioiden viranomaiset.” EUVL L 251, 16.9.2016, s. 1-76. Frontex-nimitystä käytetään edelleen Eurooppalaisen raja- ja merivartiosto -nimityksen rinnalla.

la; operatiivisen ja teknisen lisäavun antaminen jäsenvaltioille yhteisten operaatioiden ja nopeiden rajainterventioiden kautta; toimenpiteiden käytännön toteutuksen varmistaminen kiireellisiä toimia edellyttävissä tilanteissa ulkorajoilla; teknisen ja operatiivisen avun antaminen merihädässä olevien henkilöiden etsintä- ja pelastusoperaatioiden tukemiseksi; sekä palautusoperaatioiden ja palautusinterventioiden järjestäminen, koordinointi ja toteuttaminen.”⁵

Muuttoliike- ja pakolaiskriisi sekä sen vaikutukset Euroopan unionissa ovat ajankohtaisia aiheita suomalaisessa turvallisuustutkimuksessa. Tämän opinnäytetyön laatimisen kanssa samaan aikaan oli käynnissä poikkitieteellinen tutkimushanke, jossa tutkittiin muun muassa globaalin turvallisuusympäristön muutoksia, Euroopan unionin toimijuutta turvallisuusympäristössä, maahanmuutto- ja integraatiopolitiikkaa sekä arjen turvallisuus- ja uhkakäsityksiä⁶. Hanke tarjosi seminaarien muodossa mahdollisuuden peilata opinnäytetyötä muihin tuoreisiin julkaisuihin ja käynnissä oleviin tutkimuksiin. Ulkopoliittisen instituutin käynnissä oleva Euroopan unioni -tutkimusohjelma tuottaa laaja-alaisesti julkaisuja unionin ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta sekä ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden kysymyksistä⁷. Rajaturvallisuuden, rajahallinnon (*border management*), turvallistamisen sekä alueellistamisen tutkimuslinjat ovat vallitsevia ja nousevia trendejä poikkitieteellisessä tutkimuksessa. Vuosien 2015–2016 muuttoliike- ja pakolaiskriisin tarkastelu akateemisessa kirjallisuudessa tuottaa julkaisuja viiveellä, joten akateeminen keskustelu aiheesta on vasta alkamassa⁸.

On tarpeen tarkastella Eurooppalaisen raja- ja merivartioston toimintaa vuonna 2016 voimaan astuneen lainsäädännön edellyttäessä jäsenmailta yhä suurempaa panostusta Euroopan ulkorajojen valvontaan tulevaisuudessa. Frontexin rajaturvallisuustoimintoja koskeva tutkimus on erityisen tarpeellinen, jotta voidaan ymmärtää paremmin virastoa toimijana sen vaatiessa aiempaa enemmän omistautumista tehtäviensä täyttämiseen Euroopan unionin ulkorajojen valvonnassa. Tutkimus palvelee kansallista tietotarvetta Rajavartiolaitoksen keskeisen yhteistyöviraston toimintojen luonteesta ja niiden suhteesta rajaturvallisuuden uhkakuviin. Kansalli-

⁵ Asetus (EU) 2016/1624, johdanto, kohdat 10-11. Kappalejako lisätty tutkijan toimesta.

⁶ Globaalin turvallisuuden monikerroksiset rajat (GLASE), lisää tutkimushankkeesta sen verkkosivustolla <https://glase.fi>, viitattu 27.3.2019

⁷ Lisää tutkimusohjelmasta Ulkopoliittisen instituutin verkkosivustolla <https://www.fiia.fi/tutkimusohjelma/euroopan-unioni>, viitattu 27.3.2019

⁸ Anna-Kaisa Hiltunen käsittelee muuttoliike- ja pakolaiskriisin vaikutuksia Euroopan turvapaikkapolitiikkaan tämän opinnäytetyön kanssa samana keväänä julkaistussa kirjassa *Euroopan porteilla* (Gaudeamus 2019).

sessä tutkimuskentässä tarkastelu vastaa strategian tutkimusalan kiinnostukseen maailmanlaajuisista turvallisuuskysymyksistä ja eurooppalaisesta turvallisuuskehityksestä⁹.

Tutkimuksen mielenkiinto kohdistuu eurooppalaisen raja- ja merivartioston toimintojen turvallistamiseen. Toimintoja tutkittiin Pariisin koulukunnan turvallistamisteoriaan perustuvan teorian avulla. Teoriamalli perustuu keskeisiltä osiltaan Frontexin turvallistamista käsitteeseen tutkimukseen, jossa tarkasteltiin viraston alkuperäisiä päätehtäviä. Viraston toimintoihin on teorian avulla hyödyntäen abstrahoitu sen lakisääteiset tehtävät. Tutkimuksen tarkoituksena ei ole luetella lainopillista toimivaltuutta yksittäisten toimenpiteiden tarkkuudella, vaan tarkastella eurooppalaisen raja- ja merivartioston nauttimaan poliittista ja hallinnollista asemaa sen valvoessa Euroopan unionin ulkorajoja. Pariisin koulukunnan tutkimus tarkastelee turvallisuutta sosiologian menetelmin ja sitä hyödynnetään yhä laajemmin rajaturvallisuuden tutkimuksessa.

Ilmiötä ei ole tutkittu suomalaisessa sotatieteellisessä tutkimuksessa tästä näkökulmasta. Kurvinen (2011) tutki eurooppalaisen rajaturvallisuuden luonnetta diplomityössään ja Tirkkonen (2015) rajaturvallisuuden roolia laittoman maahanmuuton hallinnassa Euroopan unionissa niin ikään diplomityössä. Suuri osa Frontexin turvallistamista koskevasta kansainvälisestä tutkimuskirjallisuudesta asemoituu kriittisen turvallisuustutkimuksen piiriin ja henkilöityy kouralliseen akateemikkoja. Frontexin turvallistamista käsittelevä tutkimustilanne on esitelty laajemmin tutkimusraportin neljännessä pääluvussa.

1.1 Tutkimustehtävä

Progressiivisen tieteen ajatuksen mukaisesti kirjallisuuskatsauksella hahmotettiin se alue tutkimuskentästä, johon ei olla vielä vastattu, josta tiedetään vain vähän tai vain tietyistä näkökulmista. Tämän tutkimuksen otsikon alla tuoksi alueeksi osoittautui Frontexin toimivaltuuksien laajentaminen vuonna 2016. Frontexin perustamista ja sen aiempia toimintoja on tarkasteltu kansainvälisessä tutkimuskentässä, mutta viimeisimmän asetuksen mukaisia toimintoja käsittelevää turvallistamisteoreettista tutkimusta ei ole vielä julkaistu¹⁰.

Tutkimus selvittää, miten Frontexin toiminnot on turvallistettu sen valvoessa Euroopan unionin ulkorajoja. Toimintojen teoretisoinnin jälkeen jatketaan niiden tarkastelua suhteessa Euroopan unionin strategia-asiakirjoissa julkilausuttuihin uhkakuviin, jolloin kyetään

⁹ Rantapelkonen, Jari, Koistinen, Lotta: *Pohdintoja sotatieteellisistä käsitteistä*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Sotataidon laitos, Julkaisusarja 2: Tutkimusselosteita nro 1 (2016), s. 64.

parantamaan ymmärrystä Frontexin asemasta eurooppalaisessa turvallisuusympäristössä. Turvallisuus on tässä tutkimuksessa kontekstoitu eurooppalaiseen toimintaympäristöön ja sen katsotaan rakentuvan sosiaalisesti.

Léonard tarkasteli Frontexin toimintojen turvallistamista tutkimuksessaan *EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitization through practices* (2010). Artikkelissa Léonard määritteli Frontexin toiminnot silloiseen lainsäädäntöön perustuen ja tarkasteli systemaattisesti niiden turvallistamista. Systemaattinen tarkastelu pohjautui Léonardin artikkelissa kategorisointimalliin, jota on hyödynnetty laadittaessa tämän tutkimuksen teoreettista mallia. Alkuperäistä mallia on tässä tutkimuksessa laajennettu vastaamaan turvallistamistutkimuksen viimeisimpiin trendeihin.

Viraston toimintoja ohjaava asetus on muuttunut Léonardin artikkelin julkaisun jälkeen. Frontexin lakisäätteiset tehtävät ovat lisääntyneet uudessa asetuksessa ja asetus velvoittaa jäsenvaltioita aiempaa enemmän. Tämän tutkimuksen empiirinen painopiste on Frontexin toimintojen tarkastelussa Léonardin luomaa kategorisointimallia soveltaen. Tutkimuksessa tarkastellaan systemaattisesti Frontexin nykyisiä toimintoja ja selvitetään niiden turvallistamisen suhdetta Euroopan unionin uhkakuviin. Analyysin indeksitapahtumana on Eurooppalaisen raja- ja merivartioston perustaminen 14.9.2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2016/1624.

Laadullisessa tutkimuksessa ymmärrys on keskeinen tavoite ¹¹. Tutkimuksen päämääränä on Frontexin toimintojen ymmärtäminen. Toimintojen tarkastelussa hyödynnetään sosiologian ja turvallisuuden tutkimusaloihin perustuvaa turvallistamisteoriaa. Tarkastelu istuu strategian tutkimusalaan, koska siinä käsitellään Suomen kannalta keskeistä turvallisuuspoliittista toimijaa ja eurooppalaista turvallisuusympäristöä. Tutkimuksella pyritään parantamaan ymmärrystä eurooppalaisen turvallisuusympäristön kehittymisestä sen keskeisen toimijan kehittymisen kautta. Kriittinen käsitys turvallisuudesta ja sen ylläpitämisestä yhdessä tutkimuksen teoreettisen mallin kanssa ovat omaperäisyydessään omiaan lisäämään ymmärrystä juuri Euroopan turvallisuudesta, jota usein tarkastellaan perinteisten turvallisuuskysymysten kautta. Tutkimuksella pyritään kehittämään käsitystä eurooppalaisesta turvallisuuskentästä tuottamalla uutta ja uudenlaista tietoa rajaturvallisuuden ylläpitämisestä.

¹⁰ Laajemmin Frontexia koskevasta tutkimuksesta tämän tutkimusraportin toisessa ja neljännessä pääluvussa.

¹¹ Rantapelkonen & Koistinen (2016), s. 64.

Tutkimuksen pääkysymyksenä on ”*Miten Frontexin toiminnot on turvallistettu suhteessa rajaturvallisuuden uhkakuviin?*” Vastaamalla pääkysymykseen selvitettiin, millä teoreettisella kriteerillä toiminnot on turvallistettu ja kuinka ne vastaavat Euroopan unionin strategia-asiakirjoissa julkaistuihin uhkakuviin.

Pääkysymykseen vastaamiseksi laadittiin seuraavat alakysymykset:

Minkä asioiden esitetään uhkaavan Euroopan rajaturvallisuutta?

Ensimmäinen alakysymys kartoittaa Euroopan unionin strategia-asiakirjoihin konstruoidut uhkakuvat. Poimimalla uhkakirjastosta rajaturvallisuuden uhkakuvat sidotaan analyysi Frontexin toimintoihin. Tarkastelemalla koko uhkakirjastoa tutkitaan samalla, onko Frontexin toimintoja laajennettu vastaamaan myös muita, kuin perinteisiä rajaturvallisuuden uhkakuvia.

Miten Frontexin toiminnot on turvallistettu?

Toinen alakysymys on laadittu tutkimuksen empiiristä analyysiä silmällä pitäen. Siihen vastataan luokittelemalla Frontexin toiminnot tutkimuksen teorianmallissa määritettyjen kriteerien mukaisesti humanitarisoinnin, teknokratian, poikkeuksellisten toimenpiteiden ja militarisoinnin kategoriaan. Poikkeustilan ylläpitämisen kategorian mukaista turvallistamista tutkitaan diskurssianalyysin keinoin.

Miten Frontexin toiminnot vastaavat rajaturvallisuuden uhkakuviin?

Kolmas alakysymys on looginen jatkumo kahdesta edellisestä tutkimuskysymyksestä ja vie analyysiä kohti tutkimuksen pääkysymystä. Kolmanteen alakysymykseen vastatessa hyödynnetään tutkimuksen teoreettista mallia ja sidotaan turvallistamisen kategoriat yhteen uhkakuviin kanssa. Alakysymyksellä voidaan näin tutkia millä toiminnoilla Frontex kuhunkin uhkakuvaan vastaa. Kolmas alakysymys sitoo edellisten tutkimuskysymysten päättelyketjut yhteen ja suhteuttaa analyysien löydökset toisiinsa.

Vastaavatko Frontexin turvallisuustoiminnot uhkakuviin?

Viimeinen alakysymys on asetettu johtopäätösten vetämiseksi edellisestä tutkimuskysymyksestä. Vastaamalla viimeiseen alakysymykseen voidaan tunnistaa Frontexia koskevassa lainsäädännössä piileviä heikkouksia ja arvioida viraston toimintaa kriittisestä näkökulmasta. Alakysymys herättää tutkimustuloksista käytävän diskussion tuloksia käsittelevässä kuudennessa pääluvussa.

1.2 Aineisto

Tutkimuksen empiiristä aineistoa olivat Frontexia ja Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevat säädökset, Euroopan unionin turvallisuutta käsittelevät strategia-asiakirjat sekä indeksitapahtumaa edeltäneet, vuosien 2015 ja 2016 muuttopaineen hallintaa koskeneet julkilausumat¹². Frontexin toimintojen praktisen ulottuvuuden hahmottamisessa hyödynnettiin tausta-aineistona viraston itse julkaisemia riskianalyysijä¹³. Näillä kriittinen turvallisuustutkimus näkee Frontexin ulottavan toimintojaan kaikkialle jäsenvaltioiden alueelle normatiivisen sosiaalisen sopimuksen tavoin.

Euroopan unionin uhkakuvat on esitelty unionin strategia-asiakirjoissa. Tarkasteltavia strategia-asiakirjoja oli kuusi, joista ensimmäinen julkaistiin vuonna 2003 (Euroopan turvallisuusstrategia). Tätä seurasi Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden ulkoista turvallisuutta koskeva strategia (2005) sekä selvitys turvallisuusstrategian toimeenpanosta (2008). Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia (2010) on ollut välttämätön jatkumo aiemmalle strategiatyölle¹⁴. Euroopan turvallisuusagendan (2015) voidaan katsoa olevan sisäisen turvallisuuden strategiaa vastaava jatkumo turvallisuustoimien määrittelylle strategiatasolla.

Vuonna 2015 Euroopan unionissa käynnistettiin uuden globaalistrategian laatiminen vuoden 2003 turvallisuusstrategian päivittämiseksi ja vastaamaan 2010-luvun käänteitä. Libyan kriisi, Arabikevät 2011, Ukrainan kriisi 2014 sekä ennen kaikkea vuosien 2015–2016 muuttoliike ja pakolaiskriisi toivat Euroopan unionille uusia uhkia, joihin ei vanhalla strategialla pystytty vastaamaan.¹⁵ Edellä esiteltyjen strategia-asiakirjojen perusteella selvitettiin Euroopan unionin julkilausutut uhkakuvat. Uhkakuvia verrattiin kuudennessa pääluvussa esiteltäviin tutki-

¹² Asetus (EU) 2016/1624 sekä neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004, annettu 26 päivänä lokakuuta 2004, *Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta*. EUVL L 349, 25.11.2014, s. 1-11; 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 vieraillevien virkamiesten tehtävien ja toimivallan osalta*. EUVL L 199, 31.7.2007, s. 30-39; 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*. EUVL L 304, 22.11.2011, s. 1-17; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 656/2014, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, *Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston koordinoiman operatiivisen yhteistyön puitteissa suoritettavaa ulkoisten merirajojen valvontaa koskevista säännöistä*. EUVL L 189, 27.6.2014, s. 93-107.

¹³ Tutkimuksen ajallisen rajauksen aikana Frontex julkaisi vuosineljänneksittäin Frontex Risk Analysis Network Quarterly -analyysit Q1-Q4/2015 ja Q1-Q4/2016 sekä vuosittaiset riskianalyysinsä vuosille 2015 ja 2016.

¹⁴ Kurvinen, Janne: *Euroopan unionin rajaturvallisuus – raja turvallisuutena vai turvallisuus rajana?*, diplomaatti, Maanpuolustuskorkeakoulu 2011, s. 65.

¹⁵ Peterson, John, Helwig, Niklas: *Common foreign and security policy*. Teoksessa Dermot Hodson, John Peterson (eds.): *The institutions of European Union*, Oxford University Press 2017, s. 310.

mustuloksiin sen selvittämiseksi, miten Frontexin rajaturvallisuustoiminnot on turvallistettu suhteessa uhkakuviin.

Tutkimusta varten tehtiin kirjallisuuskatsaus Frontexin turvallistamista koskevaan tutkimustilanteeseen. Tutkimustilanteen kartoittaminen suoritettiin hakemalla Frontexin turvallistamista käsitteleviä julkaisuja tutkimusalan keskeisimmistä tietokannoista. Frontexin perustamista ja toimintaa ensimmäisen kymmenen vuoden aikana tarkastelevia turvallistamisteoreettisia tutkimuksia on julkaistu varsin runsaasti, joten kirjallisuuskatsausta varten suoritettu haku tuli rajata tarkasti relevantin tiedon löytämiseksi. Kirjallisuuskatsauksessa huomioitiin turvallistamisteorian sosiologista varianttia hyödyntäneet tutkimukset ja empiirisesti arvokkaat filosofisen variantin tutkimukset.

Muuttopaineen hallintaa koskevista julkilausumista analysoitiin poikkeustilaa ylläpitävää diskurssia. Tutkimuksen aineistossa esiintyvien julkilausumien kulttuurinen viitekehys ymmärretään eurooppalaisena, eurooppalaisen historian taustoittamana, sen tapahtuvan eurooppalaiselle yleisölle ja ymmärrettävän yhteismitallisesti kaikissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Eurooppalaisen kulttuurin viitekehystä tarkasteltaessa on huomattava, että arvoyhteisölle suunnatussa puheaktissa puhujan on keskityttävä eurooppalaisten arvojen puolesta puhumiseen. Jos tarkastelun kohteena olisi autoritäärisen tai jopa totalitaarisen valtion puheakti, olisi sen sisältö täysin erilainen kulttuuriympäristöstä johtuen ¹⁶.

Valittu aineistotriangulaation käyttö laajentaa ja syventää tietoa diskurssien vaikutuksista viraston toimintojen turvallistamiseen. Tällainen menetelmällinen triangulaatio aineiston keräämisessä soveltuu hyvin tutkimukseen, jossa kerätään tietoa sosiaalisista ilmiöistä ja niiden vaikuttimista. ¹⁷

1.3 Tutkimusaiheen rajaus

Tutkimuksen tulee olla riittävän tarkkarajainen ja suppea, jotta sillä voidaan eristää tarkasteltava ilmiö analyysille mielekkääseen laajuuteen. Reaalimaailman ilmiöillä on käytännössä ääretön määrä selittäviä tekijöitä, jolloin tutkimuksessa täytyy rajata tarkasti, mitkä tekijät analyysissä huomioidaan. Koska turvallisuuskäsitys on ollut jatkuvassa murroksessa 2000-luvun aikana ja turvallisuus ymmärretään eri tavoin kansallisella ja ylikansallisella analyysitasolla,

¹⁶ Balzacq, Thierry (et. al.): 'Securitization' revisited: theory and cases. *International Relations* 2016, Vol. 30(4), s. 503.

¹⁷ Tampereen yliopiston menetelmäopetuksen tietovaranto, http://www.fsd.uta.fi/metodologia/metodologia/kvali/L2_3_2_4.html, viitattu 5.11.2017

tulee kontekstisidonnaista ja sosiaalisesti rakentuvaa turvallisuutta tutkittaessa rajata analyysi ajallisesti ja maantieteellisesti sekä huomioida tutkimusalan aiheelle antamat sisäänrakennetut rajaukset. Euroopan unionin virastoa tutkittaessa tulee tehdä tarvittavat institutionaaliset rajaukset. Alla on esitelty ne rajaukset, jotka Frontexin toimintojen tarkastelemiseksi on välttämätöntä tehdä.

Politiikanalan lainopillista kehittymistä koskevien asiakirjojen (lait, asetukset, valmisteluasiakirjat) alkuperäiskielen ja kaikkien jäsenvaltioiden kielille käännettäessä muuttuva merkityssisältö rajataan tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Toisin sanoen eri kielillä julkaistuja asiakirjoja tarkastellaan tasavertaisessa asemassa. Jokaisen jäsenvaltion omalle kielelle käännetty asiakirjat ja niiden kielellinen merkityssisältö on yksi osa Euroopan unionin ja sovellettavan politiikanalan integraatiota ja tarjoavat hedelmällisen aihepiirin kielellis-käsitteellisen konstruktion tutkimukselle. Ne avaavat kuitenkin portin käänntöstyön ja kielellisten rajoitteiden tulkinnalle, jota tulisi käsitellä toisella tutkimusalalla. Asetusten laaja lainopillinen tulkinta vie tutkimuksen oikeustieteiden pariin, joka niin ikään olisi käsiteltävä joko laajempaa kokonaisuutena tai oikeustieteiden tutkimusalalla. EU:n lainvalmisteluprosessi lähestyy hallinnon tutkimusta, kun prosessiin kuuluvan valtapelin tulkinta kuuluu politiikan tutkimusalaan. Vaikka strategian tutkimus kuuluu orgaanisesti sotataidon oppiaineeseen, rajataan tutkimuksesta pois operatiiviset keinot tavoitteiden saavuttamiseksi ja keskitytään politiikalla tavoiteltuihin vaikutuksiin.

Yhdysvaltojen rajavalvontaa koskevaa kriittistä rajaturvallisuustutkimusta on tehty laajasti, mutta se rajataan pois tämän tutkimuksen aineistosta. Kirjallisuuskatsausta varten strukturoitu haku rajattiin koskemaan Frontexin turvallistamista käsitteleviä tutkimuksia.

Tutkimuksen empiirinen tarkastelu rajataan käsittelemään diskurssia vuosien 2015-2016 aikana. Tausta-aineistona hyödynnetään tutkimuksia, artikkeleita ja strategia-asiakirjoja, jotka on julkaistu ennen vuotta 2015. Pitkittäistutkimuksen keinoin voidaan tarkastella ajanjakson uhkakuvien suhdetta Frontexin toimintojen turvallistamiseen.

Euroopan unionin ulkorajojen valvonta on laajentunut sen maantieteellisiltä rajoilta EU:n ulkopuolisille merirajoille sekä kolmansiin maihin¹⁸. Toimet Euroopan unionin rajojen ulkopuolella muodostavat neliportaisen maahanpääsyn valvontamallin uloimman kehän ja niitä käsitellään vain siinä laajuudessa, kuin Frontexin toimintoja tarkasteltaessa on tarpeellista.

¹⁸ Heiskanen, Markus: *Rajakeisarin uudet (v)aatteet – käsiteanalyysi rajaturvallisuudesta*. Väitöstutkimus, Lapin yliopisto 2013, s. 23.

Tutkimusaihe rajaa tutkimuksen koskemaan Euroopan unionin ulkorajojen valvontaa, jolloin kriisinhallintatehtävissä ja sotilaallisia uhkia vastaan käytettävät unionin tason toimivaltuudet jäävät tarkastelun ulkopuolelle. Rajaus sisältää myös käsitteellisen supistamisen turvallisuus-käsitteiden kirjosta: tutkimuksessa käsitellään rajaturvallisuuden uhkakuvia ja ulottuvuutta.

Tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan Frontexia ja eurooppalaista raja- ja merivartiostoa. Muiden Euroopan unionin instituutioiden rakennetta ja poliittista toimintaa tarkastellaan vain tutkimuksen toiminnallisen viitekehyksen edellyttämässä laajuudessa.¹⁹ Euroopan yhdenmety rajaturvallisuusmalli pitää sisällään Frontexin vastuulla olevien osatekijöiden lisäksi Euroopan unionin tason toimia, jotka rajataan tämän tutkimuksen ulkopuolelle²⁰.

Frontexin operaatioissa käytettävät toimivaltuudet täydentyvät kansallisen lainsäädännön toimivaltuuksilla. Tutkimuksen institutionaalinen tarkastelu kohdistuu Frontexin tasolle eikä tutkimuksessa ole mielekästä käsitellä jäsenvaltioiden lainsäädännön eroavaisuuksia. Euroopan unionin oikeus on normihierarkiassa etusijalla kansalliseen lainsäädäntöön nähden, samoin unionin sopimustasan normit ovat auktoriteetilähteen tasolla kansallisiin normeihin nähden²¹. Asetuksissa esiintyvää kieltä tulkitaan sanamuodon mukaisesti niiden oikeudellisen merkityksen mukaisesti eli ei anneta lakikielen ilmaisulle yleisestä kielenkäytöstä poikkeavaa merkitystä²².

1.4 Käsitteet ja määritelmät

Sotatieteellisen tutkimuksen perusprinsippeihin kuuluu käsitteiden operationalisointi perustason käsiteanalyysin keinoin eli raportissa käytettävien käsitteiden merkityssisällön esittely aiempaan tutkimuskirjallisuuteen, oppaisiin tai ohjesääntöihin perustuen. Samalla käytetty käsite rajataan tarkoittamaan esiteltyä määritelmää, jolloin suljetaan pois lukijan kokemus käsitteen tarkoituksesta. Näin toimiessa käsitteiden määrittely rajaa jo tutkittavaa aihetta niihin merkityksiin ja termeihin, joita tutkija tai opinnäytetyön tekijä on sallinut itsensä käyttävän. Edellä mainittu käsitteiden operationalisointi on Näsin prosessimallin ensimmäinen vaihe, *tietopohjan muodostaminen*. Sitä seuraa *ulkoinen analyysi*, jossa tutkija erottelee käsitteen sen

¹⁹ Laajemmin Euroopan unionin instituutioista muun muassa Dehousse, Renaud, Magnette, Paul: The history of EU institutions. Teoksessa Hodson & Peterson (2017); rajaturvallisuuden kontekstissa Kurvinen, Janne: *Euroopan unionin rajaturvallisuus – raja turvallisuutena vai turvallisuus rajana?*, diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu 2011

²⁰ Asetus (EU) 2016/1624 4 artikla, kohdat j ja k

²¹ Hirvonen, Ari: *Mitkä menetit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17, Helsinki 2011, s. 43.

terminologisista lähisukulaisista. *Sisäisessä analyysissä* tutkija käyttää hankkimaansa tietopohjaa ja argumentoi käsitteen määritelmien välillä. Prosessin päätteeksi tutkijan tulee muodostaa päätelmä eli valita joku kirjallisuudessa esiintynyt määritelmä käyttämälleen käsitteelle tai kehittää oma määritelmänsä.²³ Alla on esitelty tämän tutkimuksen keskeisimmät käsitteet ja ne määritelmät, jotka edellä kuvattu prosessi käsitteille tuotti. Prosessissa hyödynnettiin yhteisöoikeudellisessa lainsäädännössä käytettyjä määritelmiä. Käsitteet on kontekstoitu Euroopan unionin virallisasiakirjoissa käytettyihin määritelmiin.

CIRAM (Common Integrated Risk Analysis Model) on yhteiseurooppalainen riskianalyysimetodologia, jonka avulla Frontex laatii riskianalyysinsä. Frontex vastaa yhdenmätyn riskianalyysimallin kehittamisestä ja soveltamisesta.²⁴ Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat velvollisia soveltamaan viraston laatimaa yhdenmättyä riskianalyysimallia kansallisissa riskianalyysissänsä²⁵.

Euroopan unionin ulkorajat ovat jäsenvaltioiden maarajat, joki- ja järvirajat mukaan luetuina, merirajat, lentoasemat ja joki-, meri- ja järviliikenteen satamat edellyttäen, että ne eivät ole sisärajoja.²⁶

Eurooppalainen raja- ja merivartiosto on Euroopan raja- ja merivartiostoviraston ja rajaturvallisuudesta vastaavien jäsenvaltioiden viranomaisten muodostama Euroopan unionin instituutio.²⁷ Virastosta käytettiin asetukseen 2016/1624 asti yksiselitteisesti nimitystä Frontex, kunnes asetuksella määritettiin uudeksi nimeksi Eurooppalainen raja- ja merivartiosto, säilyttäen kuitenkin Frontexin uuden nimen ohella.

Rajaturvallisuus Janzon (2014) on väitöstutkimuksessaan määritellyt eurooppalaisen rajaturvallisuuden assosioituvan maanosan sosiaalisesti sopimukseksi rajavalvonnasta²⁸. Janzonin määritelmä korostaa rajaturvallisuuskäsitteen sosiaalisesti konstruoitunutta roolia viranomaisten toiminnan seurauksena.

²² Ibid. s. 38.

²³ Näsi, Juha: *Ajatuksia käsiteanalyysistä ja sen käytöstä yrityksen taloustieteessä*. Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja, Tampereen yliopisto, Sarja A 2, Tutkielmia ja raportteja 1980. Käsiteanalyysin hyödyntämisestä laadullisessa tutkimuksessa Puusa, Anu: Käsiteanalyysi tutkimusmenetelmänä. www.academia.edu/3310906/Käsiteanalyysi_tutkimusmenetelmänä, viitattu 1.11.2017

²⁴ *Common Integrated Risk Analysis Model – a comprehensive update*. Version 2.0. Frontex, Varsova 2012, s. 5

²⁵ Asetus (EU) 2016/1624, 11 artikla

²⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2016/399, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, *henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) (kodifikaatio)*, 2 artikla, kohta 2

²⁷ Asetus (EU) 2016/1624, 6 artikla

Rajavalvonta on rajalla toteutettavia toimia, jotka muista syistä riippumatta suoritetaan ainoastaan rajanylitysaikomuksen tai rajanylityksen perusteella ja jotka käsittävät rajatarkastukset ja rajojen valvonnan.²⁹ **Rajatarkastukset** ovat rajanylityspaikoilla suoritettavia tarkastuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että henkilöt ja heidän kulkuneuvonsa sekä heidän hallussaan olevat esineet voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä³⁰. **Rajojen valvonta** on rajojen valvontaa rajanylityspaikkojen välillä ja rajanylityspaikkojen valvontaa muulloin kuin niiden vahvistettuina aukioloaikoina henkilöiden estämiseksi kiertämästä rajatarkastuksia.³¹

Rajavartija on virkamies, jonka toimipaikka kansallisen lainsäädännön mukaan sijaitsee joko rajanylityspaikalla tai rajalla tai sen välittömässä läheisyydessä ja joka suorittaa rajavalvontatehtäviä Schengenin rajasäännöstön ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti.³²

Yhdennetty rajaturvallisuusjärjestelmä pitää sisällään rajatarkastukset ja –valvonnan. Sen muina osatekijöinä ovat riskianalyysit, rajat ylittävän rikollisuuden tunnistaminen ja tutkiminen, nelitasoinen maahanpääsyn valvontamalli (toimenpiteet kolmansissa maissa, yhteistyö naapurimaiden kanssa, rajavalvonta, valvontatoimet vapaan liikkuvuuden alueella ja palautukset), virastojen välinen yhteistyö rajavalvonnan alalla ja kansainvälinen yhteistyö sekä institutionaalinen yhteistyö Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä³³.

Käsitteet **uhkakuva** ja **toimivaltuus** pitävät sisällään merkityksiä. Sanan *uhkakuva* merkitysisältö nojaa premisseihin siitä, että on olemassa entiteetti, "me", sekä sen relaatio, "ne", joka kohdistaa uhkan "meihin". Käsitteet siitä, keitä "me" olemme ja mitä arvoja vaalimme määrittävät sen, mistä ja millaisia uhkia niihin kohdistuu³⁴. Tästä vuorovaikutuksesta kahden entiteetin välillä muodostuu identiteetti, jonka turvaamiseksi toimivaltuus myönnetään³⁵. Identiteetti on aina sidottu kontekstiin ja tässä tutkielmassa tarkastellaan Frontexia eurooppalaisen identiteetin turvaajana. Sana toimivaltuus taas voidaan jakaa osiin "toiminta" ja "valtuutus". Se antaa valtuutuksen toimia kolmannelle entiteetille. Kolmas entiteetti suojelee identiteettiä, toimii uhkaa vastaan.

²⁸ Janzon, Max: *Realizing Border Security Culture in Finland (and Europe)*, Unigrafia, Helsinki 2014, s. 36.

²⁹ Asetus (EU) 2016/399, 2 artikla, kohta 10

³⁰ Asetus (EU) 2016/399, 2 artikla, kohta 11

³¹ Asetus (EU) 2016/399, 2 artikla, kohta 12

³² Asetus (EU) 2016/399, 2 artikla, kohta 14

³³ Asetus (EU) 2016/1624, 4 artikla; Lehdistötiedote 15801/06 Neuvoston 2768. istunto, Bryssel, 4.-5. joulukuuta 2006

³⁴ McDonald, Matt: *Constructivism*, teoksessa Paul D. Williams: *Security Studies – An Introduction*, Routledge, 2018, s. 48-59.

³⁵ Fierke, K.M.: *Critical Approaches to Security*, Polity Press 2007, s. 76-77.

Turvallistamistoiminnot Turvallistamistoiminnon käsitettä määriteltessä tukeudutaan tutkimuksen teorianmallin pohjana olevan artikkelin määritelmään turvallistamistoiminnosta. Léonardin (2010) mukaan ovat turvallistamistoiminnot (*securitising practices*) ovat toimia, jotka konstruoivat niitä suoraan tai välillisesti havainnoiville ajatuksen siitä, että niillä torjuttava tai käsiteltävä asia on turvallisuusuhka.³⁶

1.5 Tutkimusraportin rakenne

Seuraavassa pääluvussa esitellään tutkimuksen teoreettiset taustaoletukset. Siinä tarkastellaan sosiaalisen konstruktivismin soveltamista turvallisuustutkimuksessa ja kriittisen epistemologian antamia suuntaviivoja toimijakeskeiselle konstruktivismille. Luvussa kuvaillaan turvallistamisteoria, sen sosiologinen variantti ja näihin perustuvat turvallistamisen kategoriat.

Kolmannessa pääluvussa esitetään tutkimuksessa käytetyt analyysimenetelmät. Menetelmällinen triangulaatio kirjallisuuskatsauksen ja diskurssianalyysin välillä sidotaan refleksiiviseen ajatteluun ja Pariisin koulukunnan teoriaan perustuvan tutkimustrendin sisällä yleisesti käytettyihin menetelmiin. Luvussa esitellään tutkimuksen analyysiprosessi vaiheinen, tutkimusmenetelmät ja niiden suhde metateoreettisiin taustaoletuksiin.

Neljännessä pääluvussa raportoidaan tutkimusta varten suoritetun kirjallisuuskatsauksen tulokset. Luku on jaettu tarkastelemaan Frontexia Euroopan unionin virastona, Frontexia koskevaa turvallistamisteoreettista tutkimusta sekä viraston turvallistamista toiminnallisesti militarisoinnin, rajavalvonnan, terrorismintorjunnan ja humanitarisoinnin kautta.

Viidennessä pääluvussa esitellään tutkimuksen teoreettinen malli. Teoreettinen malli rakennetaan tutkimuksen metateoreettisten taustaoletusten päälle ja siinä yhdistetään viimeisimpien turvallistamisteoreettisten trendien keskeisimmät elementit. Luvussa esitellään turvallistamisen kategoriat toista päälukua laajemmin ja päivitetään kategoriat viimeisimmän tutkimustiedon mukaisiksi. Teoriamalli toimii silloittajana tutkimustilanteen raportoinnin ja tutkimustulosten välillä. Näin tutkimuksen tulokset sidotaan teoriamallin kautta aiempaan tutkimustietoon ennen lopullisten johtopäätösten vetämistä viimeisessä pääluvussa.

³⁶ Léonard, Sarah: EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices, *European Security* 19:2, 2010, s. 237. Bigon määritelmä turvallistamistoiminnolle on Léonardin määritelmää laiveampi, kun Balzacq (2011) kirjoittaa turvallistamisen välineistä asemoimisen (*dispositif*) työkaluna. Balzacq (2011), s. 15-18.

Tutkimuksen empiirinen painopiste sijoittuu tutkimusraportin kuudenteen lukuun. Siinä on raportoitu suoritettujen analyysien tulokset ja tarkasteltu Frontexin toimintojen suhdetta Euroopan unionin uhkakuviin. Luku jakaantuu kolmeen keskinäisriippuvaan osaan, joista ensimmäisessä esitellään Euroopan unionin strategia-asiakirjojen mukaiset uhkakuvat. Uhkakuvat on abstrahoitu asiakirjojen esitysmuodoista keskenään vertailukelpoiseen muotoon. Seuraavaksi luvussa tarkastellaan Frontexia uudistaneeseen asetukseen johtanutta diskurssia poikkeustilan ylläpitämisen näkökulmasta. Lopuksi Frontexin toimintojen turvallistamisteoreettinen tarkastelu sidotaan strategia-asiakirjoista analysoituihin uhkakuviin, jolloin taulukosta 3a on tulkittavissa uhkakuvien suhde turvallistettuihin toimintoihin. Luvussa esitetyissä kuvaajissa on kuvattu Frontexin toiminnot nelikentän muotoon turvallistamisen ulottuvuuksien hahmottamiseksi sekä neliportaiseen maahanpääsyn valvontamalliin toimintojen suhteuttamiseksi Euroopan unionin uhkakuviin.

Heuristisessa seitsemännessä luvussa esitetään kuudennen pääluvun tuloksista vedetyt johtopäätökset. Luvussa nivotaan tutkimuksen osakokonaisuudet yhteen, perustellaan analyysistä vedetyt johtopäätökset ja esitetään ajatuksia aiheen käsittelemisestä jatkotutkimuksessa. Lopuksi arvioidaan tutkimuksen luotettavuutta, toistettavuutta ja sen hyödynnettävyyttä.

2 TURVALLISUUDEN TUTKIMISESTA

Strategian tutkimusalalla liikutaan sotilaallisten keinojen ja poliittisten tavoitteiden välimaastossa, jonka ansiosta strategiaa tulee tutkia poikkitieteellisesti. Strategian eri ulottuvuuksien ymmärtämiseksi tulee hahmottaa politiikan, talouden, psykologian, sosiologian, maantieteen, teknologian, voimien ja taktiikan vaikutus ilmiöihin.³⁷

Turvallisuuden ongelmia ei voida ratkaista myöskään vain kansainvälisten suhteiden tutkimuksen keinoin, vaan tutkijoiden tulee jatkuvasti etsiä sopivia näkökulmia eri tieteenaloilta³⁸. Valittu tutkimustehtävä määrittää viime kädessä sen, mitkä menetelmät soveltuvat tutkittavan ilmiön hahmottamiseen³⁹. Paradigmallisesti tämä tutkimus sijoittuu kriittisen turvallisuustutkimuksen perinteeseen ja tutkimuksen teoreettinen lähtökohta on Pariisin koulukunnan turvallistamisteoriassa. Turvallistamisteorian sisältä on operationalisoitu tutkimuksen teoreettinen malli, jonka avulla on analysoitu empiirisen aineiston abstrahoidut toiminnot ja julkilausumat.

Euroopan unionin turvallisuutta voidaan tarkastella useiden erilaisten metateoreettisten lähtökohtien kautta. Valittu teoria tyypillisesti korostaa joitakin tarkasteltavan ilmiön piirteitä, jolloin muut osat ilmiöstä voivat jäädä hämärän peittoon.⁴⁰ Siitä, mitä voimme maailmasta tietää, on lukuisia teorioita ja niistä tämän tutkimuksen kannalta arvokkain on ajatus sosiaalisesti konstruoituneesta tiedosta mielemme ulkopuolisesta maailmasta. Todellisuuden luonne riippuu aina sen havainnoijasta ja yhteinen käsitys todellisuudesta rakentuu sosiaalisessa vuorovaikutuksessa.⁴¹ Sosiaalisen vuorovaikutuksen katsotaan tässä tutkimuksessa tapahtuvan diskurssin ja toimintojen välityksellä. Diskurssien ja praktiikan katsotaan kuvastavan toimijoiden intressejä ja konstruoivan yhteisesti hyväksytyjä ideoita ja normeja⁴². Diskursseja ja praktiikkaa ei kuitenkaan tutkita yksittäisinä puheakteina tai toimintana, vaan niiden katsotaan olevan institutionaalista kamppailua asetelmista. Keskeisessä roolissa tutkimusasetelmassa ovat nämä asetelmat ja sosiaalisten rakenteiden syvemmät merkitykset, joita voidaan tutkimuksen avulla kuoria esiin.

³⁷ Baylis, John (et. al.): *Strategy in the contemporary world*. Oxford University Press 2016, s. 5.

³⁸ Williams (2018), s. 1-13.

³⁹ Sivonen, Pekka: Strategiantutkimuksen haasteista ja realismin ajanmukaisuudesta. Huhtinen, Aki-Mauri, Toiskallio, Jarmo (toim.): *Maanpuolustuskorkeakoulu – kehittyvä sotatieteellinen yliopisto*. Edita Prima Oy, Helsinki 2006, s. 110.

⁴⁰ Koivula, Tommi: *Vahva Eurooppa – Ranska EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan muotoilijana*. Maanpuolustuskorkeakoulu Strategian laitos, julkaisusarja 2: Tutkimuslustoja No 38, 2007, s. 6-7.

⁴¹ Burr, Vivien: *Social constructionism*, Routledge 1995, s. 3-6, 96-100.

⁴² Sipilä, Joonas, Koivula, Tommi: *Kuinka strategiaa tutkitaan*. Maanpuolustuskorkeakoulu, strategian laitos, julkaisusarja 2 2014, s. 31.

2.1 Sosiaalinen konstruktivismi ja refleksiivinen tutkimusote

Tutkimusasetelman ontologinen perusajatus nojaa kriittisen realismin tulkintaan maailmasta ihmismielen ulkopuolella. Tulkinnan mukaan tieteen avulla voidaan selvittää ilmiöitä mielellemme ulkopuolisesta maailmasta, joka on olemassa itsenäisesti.⁴³ Reaalimaailmasta voidaan murtaa palasia selitettäväksi tutkimuksen avulla, mutta sitä ei kokonaisuudessaan voida selittää teorialla tai lailla. Kriittinen realismi siis näkee reaalimaailman sellaisena kuin se on ja siitä saatavan tiedon sosiaalisesti konstruoituneena, kun ortodoksinen sosiaalinen konstruktivismi katsoo koko todellisuuden rakentuvan sosiaalisessa kontekstissa. Konstruktivistinen lähestymistapa on arvokasta nimenomaan tutkimuksissa, joissa pyritään saavuttamaan syvällisempää ymmärrystä sosiaalisista ilmiöistä⁴⁴.

Sosiaaliseen konstruktivismiin perustuvat teoriat ja koulukunnat ovat yhtä mieltä siitä, että turvallisuus on kontekstisidonnainen sosiaalinen konstruktio. Turvallisuustutkimuksen konstruktivistinen käsitys ympäröivästä todellisuudesta ja sen ideoista juontaa juurensa samasta ontologisesta taustaoletuksesta sosiologian tutkimusalan kanssa: ideat, normit, käsitykset ja praktiikka rakentuvat intersubjektiivisessä vuorovaikutuksessa. Samalla koko turvallisuuskäsityksen, uhkien ja turvallisuustoimintojen katsotaan konstruoituvan sosiaalisesti. Koska turvallisuus on konstruktivistisen käsityksen mukaan kontekstisidonnainen käsite, ei turvallisuuskäsitteelle voida antaa universaalia määritelmää. Yleispätevän määritelmän sijaan konstruktivismilla voidaan tutkia sitä, millaista turvallisuustoimijoiden praktiikka turvallisuuden ylläpitämiseksi on ja millaisia merkityksiä sillä rakennetaan. Konstruktivistinen taustaoletus korostaa yhteisön normatiivista roolia. Sosiaaliset sopimukset ohjaavat valtioita toimimaan yhteisön odottamalla tavalla, sen yhteisesti sopimien normien ja sääntöjen mukaan.⁴⁵

Refleksiivinen käsityksen mukaan akateeminen tutkimus ei ole itseisarvoisesti objektiivista ja etäällä tutkittavasta kohteesta, vaan jokaista tutkimusta tulee tarkastella sen tarkoituksen kautta. Refleksiivisen tutkimusotteen mukaan tutkija ei koskaan tarkastele ilmiötä puhtaan objektiivisesti, vaan kantaa elämänsä aikana keräämiä vaikutteita mukanaan ja on altis vaikutteille koko tutkimusprosessin ajan.⁴⁶ Tutkijoiden subjektiivisten tulkintojen lisäksi tiedejulkaisut konstruoivat tietoa sosiaalisesti tiedeyhteisön sisällä. Tämän vuoksi Bourdieu kannustaa ref-

⁴³ Benton, Ted, Craib, Ian: *Philosophy of Social Science*, 10th anniversary edition. Palgrave Macmillan 2011, s. 120-121.

⁴⁴ Rantapelkonen & Koistinen (2016), s. 66.

⁴⁵ McDonald, Matt: Constructivism. Teoksessa Williams (2018), s. 49-59.

⁴⁶ Aaltonen, Sanna, Högbacka, Riikka (toim.): *Umpikujasta oivallukseen – Refleksiivisyys empiirisessä tutkimuksessa*. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 164. Tampere University Press 2015, s. 9-35.

leksiiviseen ajatteluun tutkimuksessa: vuoropuheluun tutkijan omien premissien ja niitä haastavien näkemysten välillä, tieteenalan premissien haastamiseen sekä itsekriittisyyteen tutkijan roolissa.⁴⁷

Kriittinen epistemologia pitää tyypillisesti sisällään emansipatorisen lähtökohdan ja keskeistä Pariisin koulukunnan turvallistamisteorian selitysvoimalle onkin sen kriittinen taustaoletus valtaa tavoittelevien ja (turvallisuus)hallinnon kohteiden välillä. Toimijakeskeisessä konstruktivismissa toimijat luovat itse haluamaansa todellisuutta ja voivat näin jättää julkilausumistaan sellaiset uhkakuvat pois, jotka eivät palvele poliittista tarkoitusta. Konstruoidut riskit eivät reflektoidu suoraan reaali maailmasta, vaan ovat turvallisuustoimijoiden (*managers-of-unease*) keinoja hahmottaa ja muokata maailmaa haluamaansa suuntaan⁴⁸. Edelleen on tärkeää tunnistaa, että kaikki uhkakuvat eivät ole poliittisesti tasaveroisia.⁴⁹ Turvallisuus on aina politisoitunutta ja politisoitua, neuvottelua resurssien saamisesta ja antamisesta.⁵⁰

Tässä tutkimuksessa turvallisuutta tarkastellaan toimintona (*praxis*) pikemmin kuin sen käsitteenä (*logos*). Turvallisuus on yhtäältä turvallisuustoimijoiden toimintaa uhkiin vastaamiseksi, mutta samalla oikeushyvien (vapaa liikkuvuus, ihmisoikeudet) säilyttämistä⁵¹. Turvallisuus nähdään viranomaisten restoratiivisina toimina ja turvallistamisen olevan jatkuvaa kilpailua turvallisuustoimijoiden välillä.⁵²

2.2 Turvallistamisen sosiologinen variantti ja maahanmuuton turvallistaminen

Thierry Balzacq tiivisti turvallistamisen tieteenfilosofisen taustan teokseensa *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve* (2011). Kirjassa Balzacq jakaa turvallistamisen filosofiseen (Kööpenhaminan koulukunta) ja sosiologiseen (Pariisin koulukunta) varianttiin⁵³. Balzacqin suorittama jako turvallistamisteorian kahteen varianttiin on nykypäivän tutkimuskirjallisuuden piirissä selkein ja toimivin ratkaisu. Käsiteltäessä yhtä episteemistä lähtökohtaa variantteineen ei turvallisuustutkimuksen asetelmaa tarvitse välttämättä johtaa Kylmän sodan päättymisestä alkaen, vaan voidaan perustaa asetelma yhden lähtöpisteen (*point-of-departure*) varaan. Balzacqin linjanvedosta sosiologinen variantti

⁴⁷ Mukailleen Adler-Nilssen, Rebecca (toim.): *Bourdieu in International Relations. Rethinking Key Concepts in IR*. Routledge 2013, s. 25

⁴⁸ Balzacq et. al. (2016), s. 495.

⁴⁹ Williams (2018), s. 8.

⁵⁰ Ibid. s. 1.

⁵¹ Adler-Nilssen (2013), s. 121.

⁵² Fierke (2007), s. 114.

⁵³ Balzacq, Thierry: *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*. Routledge 2011, s. 1

haarautuu jo mainittuihin turvallistamisen toimintoihin (*praxis*), riskienhallintaan, valvontaan ja identiteettien luomiseen. Didier Bigo keskittyi teoriassaan teknokraattisen riskienhallinnan ja valvonnan legitimoinnin tarkasteluun, kun Thierry Balzacq jatkoi toimintojen tutkimista ⁵⁴.

Turvallistamisen filosofinen variantti tutkii uhkan konstruoitumista puheaktissa. Se tarkastelee poikkeuksellisia toimenpiteitä uhkaan vastaamiseksi kriittisestä näkökulmasta: kuka voi turvallistaa mitä, ja missä olosuhteissa. Teoria näkee turvallisuuden diskurssin kohteena – välineenä, jolla hallinto legitimoii poikkeuksellisia toimenpiteitä. Tässä mielessä turvallistaminen on filosofisen variantin mukaan vastakkainen toimenpide politisoimiselle, kun Pariisin koulukunnan sosiologinen näkökulma katsoo turvallisuustoimintojen olevan normaalia politiikkaa. Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisteoria on saanut osakseen kritiikkiä myös sen herkästä asetelmasta, jossa puhujan tulee nauttia asemansa puolesta yleisön luottamusta. Teorian ajallinen tarkastelupinta rajoittuu äkillisten ja poikkeuksellisten toimenpiteiden hetkeen eikä se huomioi pidemmällä ajanjaksolla rakennettuja turvallisuustoimia. ⁵⁵ Vaikka turvallistamisteoriaa edelleen käytetään Kööpenhaminan koulukunnan tapaan puheaktien tutkimiseen, on teoria kehittynyt koko ajan kohti toimintojen tutkimusta. Turvallistamisteoreettinen tutkimus on kuluneen vuosikymmenen aikana kehittynyt merkittävimmin maahanmuuttoa ja rajavalvontaa koskevilla tutkimusaloilla. ⁵⁶

Kööpenhaminan koulukunnan puheaktiteoria saattaa turvallisuuden tarkastelun vain määrättyyn pisteeseen saakka. Valittu tutkimusasetelma episteemisine lähtökohtineen johtaa joko siihen, että valitun aineiston mukainen diskurssi on tai ei ole turvallistettu. Teorian soveltuvuutta rajoittaa myös sen keskittyminen yksittäisten poliitikkojen puheisiin tiettyinä aikana, jolloin käytännön tason turvallisuustoimijoiden, hallintovirkamiesten, tutkijoiden ja muiden turvallisuuskentän toimijoiden vaikutus jää huomiotta. Pelkkä puheaktiin perustuva turvallistamistutkimus ei esimerkiksi tee eroa turvallistamisen ajalliselle hyväksynnälle: hyväksyntä voi olla mitattavissa puheaktin hetkellä tai ilmentyä tosiasiasa vasta seuraavan äänestyksen aikana vaaliuurnilla ⁵⁷. Uhkadiskurssin jatkuminen eli toimenpiteiden oikeuttaminen turvallisuudella vuodesta toiseen (poikkeustila, *state-of-exception*) ei noudata enää Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisteoriaa, vaan siirtyy Pariisin koulukunnan turvallistamisteorian alle ⁵⁸. Bigon mukaan poikkeustilaa ei tule tarkastella aikaan sidottuna

⁵⁴ Léonard (2010), s. 237.

⁵⁵ McDonald, Matt: Securitization and the Construction of Security. *European Journal of International Relations* 14(4). Sage Publications 2008, s. 564.

⁵⁶ Balzacq et. al. (2016), s. 506-508.

⁵⁷ Balzacq et. al. (2016), s. 500.

⁵⁸ Adler-Nilssen (2013), s. 118.

hetkenä tai normaalin vastakohtana, vaan sitä tulee analysoida yhtenä hallinnon muodoista ⁵⁹. Laveimmillaan Pariisin koulukunta tutkii turvallistamista ihmisten keskuudessa konstruoituvana levottomuutena (*unease*) ⁶⁰.

Turvallistaminen on Bigon mukaan turvallisuustoimijoiden jatkuvan institutionaalisen kamppailun tulosta ⁶¹. Intressit turvallistamisen tutkimuksessa eivät ole vain puheaktissa, vaan puheaktien tuottajien (toimijoiden) asemissa sosiaalisessa kentässä (*dispositif*, positiot) ⁶². Poliitikkojen ja turvallisuustoimijoiden välisessä kamppailussa turvallisuustoimijoilla on symbolinen valta-asema, koska ne määrittelevät käytettävän narratiivin ja riskit, joihin itse vastaavat. Tämän teknokraattisen näkökulman mukaan rajaturvallisuushallinto käyttää neutraalia retoriikkaa, jolla pidätetään oikeudet puhua rajaturvallisuudesta, kun salassapitosäännökset ja salaiset valmisteluprosessit pönkittävät viranomaisten ja hallinnon asemaa turvallisuuskentässä. ⁶³ Teknokraattinen käsitys turvallistamisesta on etulyöntiasemassa Kööpenhaminan koulukunnan teoriaan nähden, kun tarkastellaan Euroopan unionin instituutioita. Teknokraattisessa tarkastelussa on alusta pitäen selvää, minkä toimijan harjoittamaa turvallistamista tutkitaan, kun puheakteja tutkittaessa toimijoiden määrä on huomattavasti suurempi. ⁶⁴

Turvallistamisteorian sosiologisen variantin mukaisessa tarkastelussa turvallisuuskenttä muodostuu toimijoiden välisistä sosiaalisista suhteista ⁶⁵. Jokaisessa kentässä on oma vaihtoarvonsa tai ”valuuttansa” toimijoiden suhteuttamiseksi toisiinsa. Kun kenttä ja valuutta on hahmotettu, voidaan siirtyä tutkimaan toimijoiden asemoitumista kenttään. Toimijoiden asemoitumista määrittää näiden keskinäisriippuvaiset suhteet sekä näiden toiminta kentässä (*praxis*). Toimijoiden asemoitumista kenttään ja toisiinsa nähden tulkitaan toiminnan tai näiden käyttämän diskurssin avulla. ⁶⁶ Teknokraattinen kieli ja tarkkaan valitut termit lisäävät

⁵⁹ Bigo, Didier: Security, exception, ban and surveillance teoksessa Lyon, David (et. al.): *Theorizing Surveillance. The Panopticon and Beyond*. Willan Publishing 2006, s. 50.

⁶⁰ Horii, Satoko: *Frontex and the Evolution of Cooperation on European Border Controls*. Väitöstutkimus, University of Sussex 2015, s. 17.

⁶¹ Bigo, Didier: Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives* 27), *Special Issue*, 2002., s. 73.

⁶² Ero bourdieulaisen ja foucaultlaisen toimija-ajattelun välillä piilee toimijuuden (*agency*) rakenteissa. Pariisin koulukunta näkee toimijuuden Bourdieun teorian mukaisesti symbolisena, jolloin toimijoiden väliset (historia- ja kulttuurisidonnaiset) valtasuhteet määrittävät toimijan pääomaa tehdä päätöksiä ja määrittää poliittisia suuntalinjoja, kts. Adler-Nilssen (2013) ja Balzacq (2011), s. 15-18, 22-28.

⁶³ Bigo (2002), s. 74.

⁶⁴ Léonard (2010), s. 236.

⁶⁵ Adler-Nilssen (2013), s. 24-44.

⁶⁶ Adler-Nilssen (2013), s. 102-103.

diskurssin painoarvoa, kun onnistunut turvallistaminen vaikuttaa suoraan verrannollisesti toimijan asemaan kentässä.⁶⁷

Varsin keskeinen tekijä turvallistamisen sosiologisen variantin mukaisessa tarkastelussa on havaita hegemonisen instituution valta määrittää kolmikantaisen turvallisuuden perusta: ketä, miltä ja miten turvataan. Pariisin koulukunta on kiinnostunut siitä kenen identiteettiä, etuja ja arvoja turvataan – kuka määrittelee mitä turvallisuus on⁶⁸. Turvallistaminen kulminoituu turvallisuustoimijaan, riskitekijään, turvattaviin, yleisöön ja turvallisuustoimiin⁶⁹.

Turvallisuustoimijat ovat irtaantuneet erillisiksi toimijoiksi politiikan kentästä ja pitävät hallussaan avainasemia turvallisuuskentässä⁷⁰. Eurooppalainen turvallisuuskenttä on lähtökohtaisesti ylikansallinen, koska Euroopan unionin ylikansalliset instituutiot muodostavat sen keskeisimmät valtakeskukset. Autonomisen aseman saavuttaneet Euroopan unionin instituutiot kilpailevat julkisesta tuesta ja edistävät omia intressejään turvallisuuskentässä jatkuvuuden turvaamiseksi⁷¹. Edelleen maahanmuuton turvallistamisesta seuranneihin riskeihin vastaavia turvallisuustoimijoita on useita, jolloin toimijat kamppailevat legitimitetistä toisiaan vastaan⁷². Legitiimien turvallisuustoimijoiden valinta niiden institutionaalisen aseman perusteella tekee Stritzelin mukaan asetelmasta liian staattisen ja eksklusiivisen⁷³. Euroopan unionin viitekehyksessä turvallisuustoimijoiden asemat on kuitenkin määritelty yhteisöoikeudellisella lainsäädännöllä eikä turvallisuuskentässä voi toimia ilman lainopillista valtuutusta⁷⁴.

Jo perustamissopimuksensa (SEU) mukaisesti Euroopan unioni on arvoyhteisö, jonka tehtävänä on puolustaa ja turvata sen yhteiset arvot, perusetunsa, turvallisuutensa, riippumattomuutensa ja koskemattomuutensa. Samalla unioni pyrkii lujittamaan ja tukemaan demokratiaa, oikeusvaltiota, ihmisoikeuksia ja kansainvälisen oikeuden periaatteita.⁷⁵ Näin Euroopan unionin maantieteelliset ulkorajat ovat keskeisessä asemassa eurooppalaisen

⁶⁷ Ibid. s. 106.

⁶⁸ C.A.S.E Collective: Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto. *Security Dialogue Vol 37, No. 4*, 2006, s. 457.

⁶⁹ Balzacq et. al. (2016), s. 495.

⁷⁰ Adler-Nilssen (2013), s. 122.

⁷¹ Dehousse, Renaud, Magnette, Paul: The history of EU institutions. Teoksessa Hodson & Peterson (2017), s. 47.

⁷² Bigo (2002), s. 75-76.

⁷³ Stritzel, Holger: *Security in Translation. Securitization Theory and the Localization of Threat*. Palgrave Macmillan 2014

⁷⁴ Laajemmin Frontexin roolista eurooppalaisessa turvallisuuskentässä tutkimusraportin neljännessä pääluvussa.

⁷⁵ Sopimus Euroopan unionista (konsolidoitu toisinto 2016), 21 artikla, EYVL C 202, 7.6.2016, s. 16-45.

identiteetin rakentamisessa ja kategorisoinnin lähde ⁷⁶. Rajaturvallisuuden uhkaskenaariot kohdentuvat Eurooppaan sen rajojen ulkopuolelta, jolloin rajat toimivat kategorisoivana halutun ja ei-halutun toiminnan välillä. Maahanmuuton turvallistamisella ei pyritä sulkemaan rajoja, vaan kategorisoimaan ne, jotka ovat tervetulleita alueelle ja jotka eivät ⁷⁷.

Turvallisuushallinto kategorisoi ihmisiä eurooppalaisen identiteetin turvaamiseksi: laillisesti Euroopan unionin jäsenvaltioissa oleskeleville ja jäsenvaltioiden kansalaisille on myönnetty dokumentit osoittamaan heidän identiteettiään "eurooppalaisina", kun muut alueelle pyrkivät joutuvat todistamaan oikeutensa oleskella alueella esittämällä tarvittavia todisteita (matkustusasiakirjat, viisumit, oleskeluluvat, toimeentuloon tarvittavat varat). ⁷⁸

Balzacqin (et.al, 2016) tekemän systemaattisen katsauksen mukaan useimmat tutkijat katsovat maahanmuuton olevan turvallistettu Euroopassa ⁷⁹. Koska maahanmuutto on turvallistettu ja Frontex valvoo Euroopan unionin ulkorajoja, on Frontexilla hegemoninen positio rajaturvallisuuskentässä. Koska kauppaa käydään turvallisuuden tuotteilla, habitustaan kasvattaa se toimija, jonka tuottama turvallisuus on arvokkainta. Rajaturvallisuuden "valuutta" on määritetty siinä vaiheessa, kun maahanmuutto ja rajojen valvonta on turvallistettu. Ottamalla muuttoliike- ja pakolaiskriisin turvallisuusagendalle Euroopan unioni luovutti sen käsistään Frontexin vastattavaksi ⁸⁰. Tämä potentioi Frontexin habitusta ja eriytti toimijoiden välisen disposition kentässä ⁸¹.

Lähtökohtaisesti poliisit, rajavartioviranomaiset, tulliviranomaiset ja sotilasviranomaiset ovat kaikki saman turvallisuuskentän toimijoita. Euroopan rajaturvallisuudesta puhuttaessa ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden ero ionisoituu tyhjyyteen, kun kaikki turvallisuustoimijat tarkastelevat samaa kiintopistettä: Euroopan unionin ulkorajat ylittävää liikennettä. Toimintana rajaturvallisuuden ylläpitäminen ei rajoitu vain alueen maantieteellisille rajoille, vaan on kiinnostunut yhteen sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden käsitteiden kanssa. Sotilasviranomaiset julistavat hauraiden ja roistovaltioiden muodostamaa uhkaa; poliisi nostaa esille rikokset, joihin syrjäytyneet maahanmuuttajat tai heidän lapsensa syyllistyvät; poliitikot kauhistelevat maahanmuuton aiheuttamia sosiaalipoliittisia ongelmia; rajavartioviranomaiset valvovat alueelle

⁷⁶ Vrt. Heiskanen (2013), s. 176.

⁷⁷ Fierke (2007) passim.

⁷⁸ C.A.S.E Collective (2006), s. 471. Bigo (2002), s. 66–67.

⁷⁹ Balzacq et. al. (2016), s. 509. Myös Léonard (2010), s. 232, sekä Bigo, Didier: *International Political Sociology*. Teoksessa Williams, Paul D.: *Security Studies – An Introduction*, Routledge 2008, s. 482-495.

⁸⁰ Mukailen Fierke (2007), s. 173.

⁸¹ Vuoden 2015 aikana alkanut luvattomien rajanylitysten aiheuttama kriisi on saanut jäsenvaltiot myöntämään Frontexille huomattavasti aiempaa laajempaa valtuutuksen toimia. Kelemen, R. Daniel, Majone, Giandomenico: *European agencies*. Teoksessa Hodson & Peterson (2017), s. 245-246.

saapumisen edellytyksiä ja huolehtivat laittoman oleskelun paljastamisesta. Institutionaalinen toimivaltuus ei sulje pois sitä kamppailua, joka toimijoiden välillä vallitsee.

2.3 Turvallistetut toiminnot

Bigo alleviivaa Pariisin koulukunnan kiinnostusta turvallisuuden praktiikkaa kohtaan sekä sen relatiivista otetta⁸². Turvallistamisen ei katsota olevan pelkkä puheakti, vaan turvallisuustoimijoiden välistä kamppailua siitä, kuka määrittää uhkat ja niihin vastaamisen prioriteetit⁸³. Bigo näkee turvallistamisen olevan toimintoja, joilla turvallisuusviranomaiset hallitsevat riskejä. Turvallisuustoiminnot eivät näin ole äkillisiä tai poikkeuksellisia, vaan normaalia politiikkaa. Turvallisuustoimijat (*managers of unease*) etäännyttävät itsensä kansasta teknokraattisena hallintona ja perustelevat toimiaan niin turvallisuuden kuin vapaudenkin ylläpitämislä. Turvallisuustoiminnot ovat poliitikkojen ja turvallisuustoimijoiden poliittisten toimien lopputulosta⁸⁴.

Turvallistamisteorian avulla selvitetään niitä rakenteita ja prosesseja, jotka johtavat turvallisuuskysymyksiin. Turvallisuuskysymyksiä voidaan joko luoda tietoisesti tai ne voivat syntyä toimintojen sivutuotteena.⁸⁵ Toisin sanoen turvallistamisteoriolla tutkitaan sitä, kuinka käsitys uhkasta konstruoidaan ihmisten keskuudessa. Toimijan suorittamat toiminnot (*praxis*) ilmentävät tämän asemaa turvallisuuskentässä (*habitus*)⁸⁶. Frontexin tapauksessa sen toiminnot on annettu sille tehtäväksi yhteisöoikeudellisessa lainsäädännössä ja jokaista toimintoa kohti on määritelty riski tai riskejä, joita niillä ehkäistään. Samalla luonteeltaan teknisten suorituskykyjen ja toimivaltuuksien käytöllä on turvallistaen politisoidut tarkoitusperät, jolloin ne ovat turvallistettuja toimintoja⁸⁷.

Pariisin koulukunnan mukaan turvallisuustoimijoiden toiminnot ja teknologiset ratkaisut voivat olla suuremmissa roolissa turvallistamisessa kuin puheaktit⁸⁸. Toimintojen taas katsotaan konstruoivan ideaa riskistä diskurssin tavoin. Frontexin viitekehyksessä kausaaliteetti toiminnon ja konstruoidun riskin välillä on selvä: rajavalvonnalla ja siihen liittyvillä toimenpiteillä torjutaan Euroopan unionin ulkorajojen ulkopuolelta tulevaa uhkaa. Samalla

⁸² Adler-Nilssen (2013), s. 116-117.

⁸³ Ibid. s. 118.

⁸⁴ Bigo (2002), s. 73.

⁸⁵ Balzacq (2011), s. 1-2.

⁸⁶ Ibid. s. 16.

⁸⁷ Balzacq (2011), s. 15-18.

⁸⁸ Léonard (2010), s. 235.

Frontexilla on useita toimintoja, joilla torjutaan Euroopan unionin sisäistä tai ulkoisesta uhkasta sisäiseksi muuttunutta uhkakuvaa ⁸⁹.

Riskienhallinta (Risk Management, RM) on turvallistamistutkimuksen uusin haara ja se hakee edelleen paikkaansa tutkimustrendien joukossa. Riskienhallinnan katsotaan kuitenkin kasvattavan rooliaan tulevaisuuden turvallistamistutkimuksessa ja on siksi hyvä huomioida vähintään ilmiötasolla jatkotutkimuksia silmällä pitäen. ⁹⁰ Riskienhallintaa käsittelevä tutkimushaara lähtee siitä, että voimme ennalta määriteltyjen indikaattorien valossa arvioida uhkia ja varautua niiden torjumiseen ennalta ehkäisevästi viranomaisen toimilla, hallita vaaraa ja määritellä riskejä. Koko Pariisin koulukunnan käsitys turvallisuudesta perustuu sille, että turvallisuus ei ole ainoastaan käsite, vaan hallinnon muoto ⁹¹. Riskienhallinta on erottamattomasti liitossa toimintojen turvallistamisen kanssa: se, miten turvallisuus määritellään määrittää myös sen, mitä turvattomuus on ⁹². Riskejä tulee painottaa oikeassa suhteessa, jotta niiden torjumiseen saadaan riittävästi resursseja. Toisaalta niiden tulee myös nauttia kansan hyväksyntää legitimitietin säilyttämiseksi. Kriittisen turvallisuustutkimuksen teknokraattinen käsitys julki-lausutuista riskeistä näkee niiden konstruoituvan tilastojen ja profiilien perusteella rajaturvallisuusviranomaisten määrittämien kriteerien mukaisesti ⁹³.

Poikkeustilan jatkuessa toiminta turvallisuuden nimissä kasvattaa kansalaisten hyväksyntää toimille ⁹⁴. Rajaturvallisuuskentässä hallitsemattoman hallinta on noussut turvallistamisen keskiöön. Ennalta arvaamattomia riskejä, kuten terrorismia tai luonnonkatastrofia vastaan toimittaessa ainoa indikaattori onnistuneesta toiminnasta on katastrofin puuttuminen ⁹⁵. Hallitsemattomat riskit ja jatkuva haavoittuvuus johtavat laajaan turvallistamiseen, jossa rajaturvallisuusviranomaisen toimivaltuuksia kasvatetaan jatkuvasti ⁹⁶.

⁸⁹ Laajemmin Euroopan unionin uhkakuvista ja Frontexin toiminnoista niihin vastaamiseksi tutkimusraportin kuudennessa pääluvussa.

⁹⁰ Balzacq et. al. (2016), s. 520.

⁹¹ C.A.S.E Collective (2006), s. 457.

⁹² Ibid. s. 457

⁹³ Mapping the limits of Freedom - EU Borders. Challenge-tutkimushankkeen koulutusvideo, CEPS, King's College London. Vezfilms Ltd. 2009

⁹⁴ Muller, Benjamin J.: *Security, Risk and the Biometric State*. Routledge 2010, s. 19-20.

⁹⁵ Ibid. s. 69.

⁹⁶ Ibid. s. 79. Myös Andersson (2016): *“In sum, Europe’s ‘fight against illegal migration’ has created a worrying mechanism for controls to keep growing indefinitely. As more surveillance, patrols and barriers push migrants towards riskier entry methods, new measures keep being proposed to deal with the new risks, including technological ones such as the expensive EUROSUR system. In this way, the failure of controls has created a market for ever more controls, in a self-perpetuating dynamic”*. Andersson, Ruben: Europe's failed 'fight' against irregular migration: ethnographic notes on a counterproductive industry. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42:7, 2016, s. 1065.

2.4 Turvallistamisen kategoriat

Sarah Léonard (2010) jatkoi turvallistamisen sosiologisen variantin tarkastelua Balzacqin hengessä. Léonard satoi artikkelissaan Kööpenhaminan ja Pariisin koulukuntien turvallistamisteoriat yhteen ja kehitti edelleen Balzacqin ajatusta turvallistetuista toiminnoista. Artikkelissaan Léonard keskittyy turvallistamistoimien tarkasteluun ja esittelee kaksi perustetta sille, miksi juuri toimintojen tarkastelu soveltuu turvallistamisen tutkimukseen puheaktiteoriaa paremmin: turvallistamisen prosessia ei kyetä tutkimaan puheaktiteorialla enää poikkeustilan jatkuessa ja diskurssin saavuttaessa instituution aseman eikä valtiokeskeisen filosofisen variantin selitysvoima riitä ylikansallista Euroopan unionia tarkasteltaessa.⁹⁷ Turvallisuushallinto on myös Nealin (2009) mukaan liian kompleksinen tarkasteltavaksi yleispätevän turvallisuuskäsityksen kautta⁹⁸.

Léonard kategorisoi turvallistamistoiminnot sellaisiin, joita on aiemmin käytetty perinteisiä turvallisuushkia vastaan ja poikkeuksellisiin (extraordinary) toimenpiteisiin.

Poikkeuksellisella toimenpiteellä ei tässä tapauksessa tarkoiteta poikkeuksellista sanan varsinaisessa merkityksessä tai laitonta, vaan sellaista toimenpidettä, jota ei ole aiemmin käytetty tarkasteltavalla hallinnonalalla. Kategoriat eivät sulje toisiaan pois, vaan turvallistamistoimi voi täyttää molempien tunnusmerkistön.

Turvallisuuden tutkimuksessa yhdistyy elementtejä sekä filosofisesta, että sosiologisesta variantista. Siksi turvallistamisteoreettinen tarkastelu voi pitää sisällään elementtejä molemmista varianteista.⁹⁹ Balzacq (et. al. 2016) argumentoi Léonardin linjanvedosta poiketen teknokraattisen turvallisuushallinnon tutkimuksen tapahtuvan puheaktiin perustuvan turvallistamisteorian ohella. Tutkijoiden tekemä systemaattinen katsaus näkee sekä filosofisen, että sosiologisen variantin yhtenä turvallistamistutkimuksen paradigmana, jossa tutkitaan yleisöä, kontekstia, valtasuhteita ja toimintoja saman teorian eri taipumuksina.¹⁰⁰ Myös Bourbeau (2017) mukaan edistyksellisessä turvallistamistutkimuksessa yhdistellään molempien varianssien osatekijöitä. Bourbeau edelleen kannustaa kehittämään turvallistamisteoriaa hyödyntämällä varianssien rinnakkaisia ja täydentäviä osia.¹⁰¹

⁹⁷ Léonard (2010), s. 236.

⁹⁸ Neal, Andrew W.: *Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX*. *JCMS Volume 47 Nr 2*. 2009, s. 351.

⁹⁹ Balzacq (2011), s. 3.

¹⁰⁰ Balzacq et. al. (2016), s. 503-517.

¹⁰¹ Bourbeau, Philippe: *Handbook on Migration and Security*. Edward Elgar Publishing 2017, s. 106.

Turvallistaminen on kiistatta intersubjektiivinen prosessi, jossa tulee huomioida puheaktin muodostama vuorovaikutus yleisön ja hallinnon välillä.¹⁰² Poliitikkojen ja turvallisuustoimijoiden välinen institutionaalinen kamppailu esiintyy puheakteissa, joilla toimijat pitävät yllä poikkeustilaa toimintansa perustelemiseksi. Poikkeustilan ylläpitämisen kategoria on teknisesti ja menetelmällisesti filosofisen variantin mukaista puheaktiin perustuvaa turvallistamista, mutta teoreettisesti istuu paremmin Bigon ajatukseen teknokraattisesta turvallisuushallinnosta sekä lopulta Balzacqin ja Bourbeaun esittämiin assemblaaseihin varianssien välillä. Turvallistamisen kategorioiden soveltamista tässä tutkimuksessa esitellään laajemmin viidennessä pääluvussa.

¹⁰² Balzacq (2011), s. 8-28.

3 TUTKIMUSMENETELMÄT

Bourdieuin refleksiivisen ajattelun mukaan paradigmatilinen teorioiden valinta supistaa tutkittavan aiheen hahmottamista ja voi lopulta aiheuttaa ajautumista takaisin tieteenalan edellyttämiin pmissisiin. Jotta tiede voi kehittyä, tulee näennäisesti vastakkaisten teorioiden välillä käydä vuoropuhelua ¹⁰³. Samalla refleksiivisyys edellyttää tutkijalta tieteenalalle vakiintuneiden menetelmien kriittistä tarkastelua: olettamalla ilmiön olevan kuvattavissa ohjelmallisesti vakiintuneilla menetelmillä tutkija voi kaventaa sitä näkökulmaa, jolla ilmiötä tarkastellaan ¹⁰⁴. Toimintojen menestyksellinen tarkastelu edellyttää ymmärtävien analyysimenetelmien soveltamista ¹⁰⁵. Samalla tutkijan tulee tiedostaa rakentavansa aiheitaan koskevaa sosiaalista todellisuutta ja aiemman tutkimustiedon palvelevan aina jotain tarkoitusta. Tämä refleksiivinen ajattelu toisaalta testaa tutkimuksen luotettavuutta koko prosessin ajan aina esiyymärryksen keräämisestä tulosten raportointiin saakka.

Edellä esiteltyt lähtökohdat mahdollistavat useiden erilaisten tutkimusmenetelmien käytön. Bourdieulainen ajattelu näkee tieteen progressiivisena jatkumona, jonka ei tule sitoutua dogmaattisiin menetelmäperheisiin, vaan ohjaa käyttämään niitä menetelmiä, millä mielenkiinnon kohteena oleva ilmiö on hahmotettavissa. Suomalaisen strategian tutkimusparadigma on reflektioiva selittävän ja ymmärtävän tutkimusparadigman välillä, kun tässä tutkielmassa otetaan valitun teoreettisen viitekehysten mukainen irtiotto paradigmatilisestä strategiantutkimuksesta kohti Pariisin koulukunnan mukaista kriittistä turvallisuustutkimusta.

3.1 Analyysimenetelmät

Kirjassaan *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve* (2011) Thierry Balzacq kannustaa hyödyntämään diskurssianalyysia turvallistamistutkimuksen menetelmänä kahdesta syystä: yhtäältä sillä voidaan selvittää toimijoiden keskinäisriippuvuuksia tekstuaalista sisällönanalyysia paremmin, kun toisaalta diskurssianalyysillä voidaan tutkia toimijoiden tarkoitusperiä. ¹⁰⁶ Diskurssianalyysi on haarautunut omiksi teoreettisiksi menetelmikseen eri tieteenaloille ja kriittisellä turvallisuustutkimuksella on oma menetelmällinen paradigmatilansa. Diskurssianalyysi on edelleen yleisimmin käytetty menetelmä turvallistamisen tutkimuksessa. Erilaiset triangulaatiot diskurssi- ja sisällönanalyysin välillä ovat kuitenkin saavuttaneet jalansijaa

¹⁰³ Adler-Nilssen (2013), s. 25. Myös Aaltonen & Högbäck (2015), s. 24.

¹⁰⁴ Adler-Nilssen (2013), s. 27.

¹⁰⁵ Adler-Nilssen (2013), s. 45.

¹⁰⁶ Balzacq (2011), s. 27.

tutkijoiden piirissä.¹⁰⁷ Strategian tutkimusalalla diskurssianalyysi on yleisesti käytetty analyysimenetelmä¹⁰⁸.

Reflektivistinen tulkinta maailmasta diskursseista tuotettujen ideoiden kautta on leimallista kriittiselle turvallisuustutkimukselle¹⁰⁹. Usein käytetty menetelmä on tutkia diskursseja historiallisessa viitekehyksessä ja paljastaa niiden konstruoimia valtarakenteita¹¹⁰. Diskurssi on aina sidoksissa tarkasteluhetken keskeisiin murroksiin ja alueellisiin tapahtumiin, jolloin historiallisesta, kulttuurisesta tai poliittisesta kontekstista irrotettu diskurssi voi toimia itseään vastaan¹¹¹.

Diskurssianalyysillä tutkitaan perinteisesti kielenkäytön ja viestinnän tuottamia merkityksiä¹¹², mutta se ei menetelmänä rajoitu vain yhteen aineistotyyppiin, vaan sillä voidaan tutkia myös prosesseja, toimintoja ja normeja.¹¹³ Rantapelkonen ja Koistinen (2016) kuvaavat diskurssin ja sitä analysoivan menetelmän soveltamista seuraavasti:

”Yleisesti ottaen diskurssin käsitteeseen liittyy kielenkäytön näkeminen osana sosiaalista toimintaa, vaikka sillä saatetaan tarkoittaa myös vakiintuneita tapoja merkityksellistää ilmiötä, tietoa ja todellisuutta. --- Se on pikemminkin lähestymistapa, joka pitää sisällään erilaisia variaatioita ja käsityksiä.

Tutkimusstrategiana diskurssitutkimuksen keskiössä on merkitysten rakentuminen ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa. Tutkittavan ilmiön saama merkitys voi olla erilainen eri tilanteissa ja eri ihmisille. Diskurssitutkimuksen tavoite on selittää ja jäsenellä näitä erilaisia merkityksiä. Todellisuus ja tieto rakentuvat diskurssitutkimuksen näkökulmasta kielen ja muiden semioottisten järjestelmien varaan. Näin ollen diskurssitutkimuksen tieteenfilosofinen pohja on sosiaalisessa konstruktionismissa ja kielellisessä käänteessä. Diskurssitutkimusta voidaan tehdä monella eri tasolla: kielenkäytön mikrotasolla,

¹⁰⁷ Balzacq et. al. (2016), s. 519. Myös Stritzel kannustaa hyödyntämään intertekstuaalisen diskurssianalyysin ja sosiopoliittisen analyysin triangulaatiota praktiikan tutkimuksessa. Stritzel (2014), s. 47.

¹⁰⁸ Rantapelkonen & Koistinen (2016), s. 20.

¹⁰⁹ Koivula (2007), s. 61.

¹¹⁰ Fierke (2007), s. 204.

¹¹¹ Burria mukailen, kts. Burr (1995), s. 4.

¹¹² Rantapelkonen & Koistinen (2016), s. 19-20. Kappalejako lisätty tutkijan toimesta.

diskursiivisten ja sosiaalisten käytänteiden ja prosessien tarkastelun tasolla tai yksilön kokemustasolla.”¹¹⁴

Lainauksesta on luettavissa diskurssianalyysin sovellettavuus erilaisiin käyttötarkoituksiin, mutta ennen kaikkea toimintojen ja niitä perustelevien diskurssien tutkimiseen. Sillä voidaan hahmottaa, kuinka toiminnoilla konstruoidaan käsitystä uhkasta ihmisten keskuudessa, sosiaalisesti konstruoituneena. Toiminto nähdään analyysissä diskurssina siinä missä teksti, puhe, kuva, video tai muu aineisto. Kun sisällönanalyysi pyrkii laskemaan ja luokittelemaan aineistossa esiintyviä käsitteitä, diskurssianalyysillä voidaan selvittää toiminnon intentionaalisuutta.

3.1.1 Analyysimalli

Tutkielmassa sovellettu analyysimalli perustui Neumannin¹¹⁵ diskurssianalyysiprosessiin. Prosessi on jaettu neljään vaiheeseen:

1. **Esiymmärryksen kerääminen** Kirjallisuuskatsauksella hahmotettiin ilmiötä käsittelevä tutkimustilanne. Kirjallisuuskatsausta varten tehtiin strukturoidut haut tutkimusalan keskeisimpiin tietokantoihin. Kaikki relevantti tutkimustieto oli puhtaan laadullista, joka hidasti kirjallisuuskatsauksen tekemistä. Kirjallisuuskatsauksella saavutettu ymmärrys tutkimusaiheesta ohjasi tarkentamaan tutkimuksen teoriamallia ja tutkimuskysymyksiä. Uudelleenmuotoilulla saavutettiin käytettävyydeltään parempia johtopäätöksiä ja paremmin toistettavissa oleva tutkimus.
2. **Aineiston valinta** Tutkimuksen keskeisimpänä empiirisenä aineistona oli Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2016/1624, joka säätelee Frontexille sen lakisäätöiset tehtävät. Poikkeustilan ylläpitämisen kategorian tutkimiseksi valittiin aineistoksi vuosien 2015 ja 2016 aikana julkaistut Euroopan unionin lehdistötiedotteet ja julkilausumat. Julkilausumien joukosta analysoitiin sitä diskurssia, jolla Euroopan unionissa pyrittiin vastaamaan muuttoliike- ja pakolaiskriisin rajaturvallisuudelle aiheuttamiin vaikutuksiin.
3. **Toimintojen luokittelu** Kriittinen turvallisuustutkimus antaa vapauden yhdistellä sellaisia menetelmiä, jotka soveltuvat tutkimusongelman selvittämiseen luontevimmin. Kriittisen diskurssianalyysin piirissä on lukuisia luokitteluvariansseja, joista tässä tutkimuksessa on käytetty useasti sisällönanalyysin yhteydessä käytettyä luokittelumallia.

¹¹³ Balzacq (2011), s. 40-41.

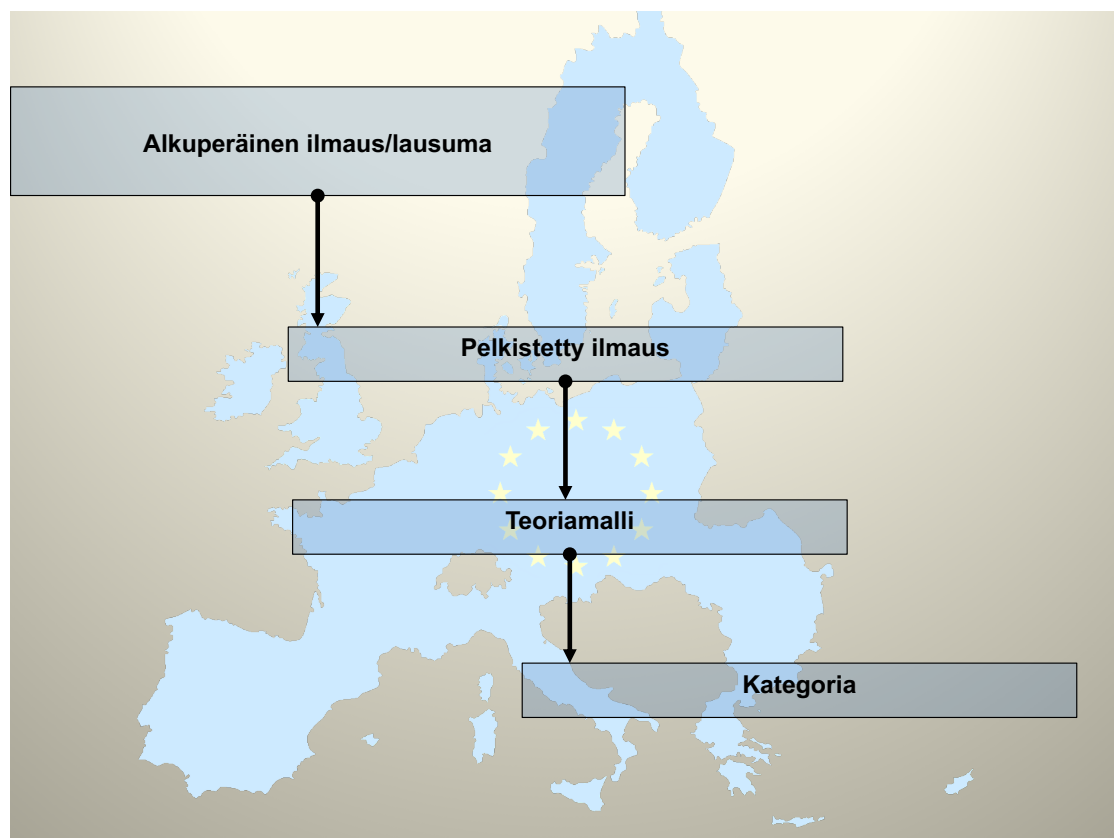
¹¹⁴ Rantapelkonen & Koistinen (2016), s. 19.

Teorialähtöinen luokittelu perustui teoreettisen mallin mukaisiin kategorioihin ¹¹⁶. Luokittelun ensimmäisessä vaiheessa muodostettiin analyysirunko alla olevan taulukon mukaisesti.

Taulukko 1. Analyysin luokittelurunko

Toiminto				
Humanitarisointi	Poikkeustilan ylläpitäminen	Teknokratia	Poikkeukselliset toimenpiteet	Militarisointi

Deduktiivisessa analyysissä kategoriat määriteltiin käytettyyn teoriaan ja tutkimustietoon perustuen ja luokittelurunkoon etsittiin aineistosta niitä kuvaavia tekijöitä ¹¹⁷. Strukturoituun analyysirunkoon operationalisoitiin kategoriat tutkimuksen teoreettisen mallin mukaisesti ja empiirisestä aineistosta koostettiin Frontexin toiminnot. Lakisääteiset tehtävät abstrahoitettiin pelkistetyiksi toiminnoiksi ja sijoitettiin niille sopiviin kategorioihin alla olevan prosessikuvauksen mukaisesti.



Kuva 1. Luokittelun prosessimalli ¹¹⁸

¹¹⁵ Adler-Nilssen (2013), s. 45-58.

¹¹⁶ Luokittelusta Tuomi, Jouni, Sarajärvi, Anneli: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki 2013, s. 113. Laajemmin tutkimuksen teoreettisesta mallista ja kategorioista tutkimusraportin viidennessä pääluvussa.

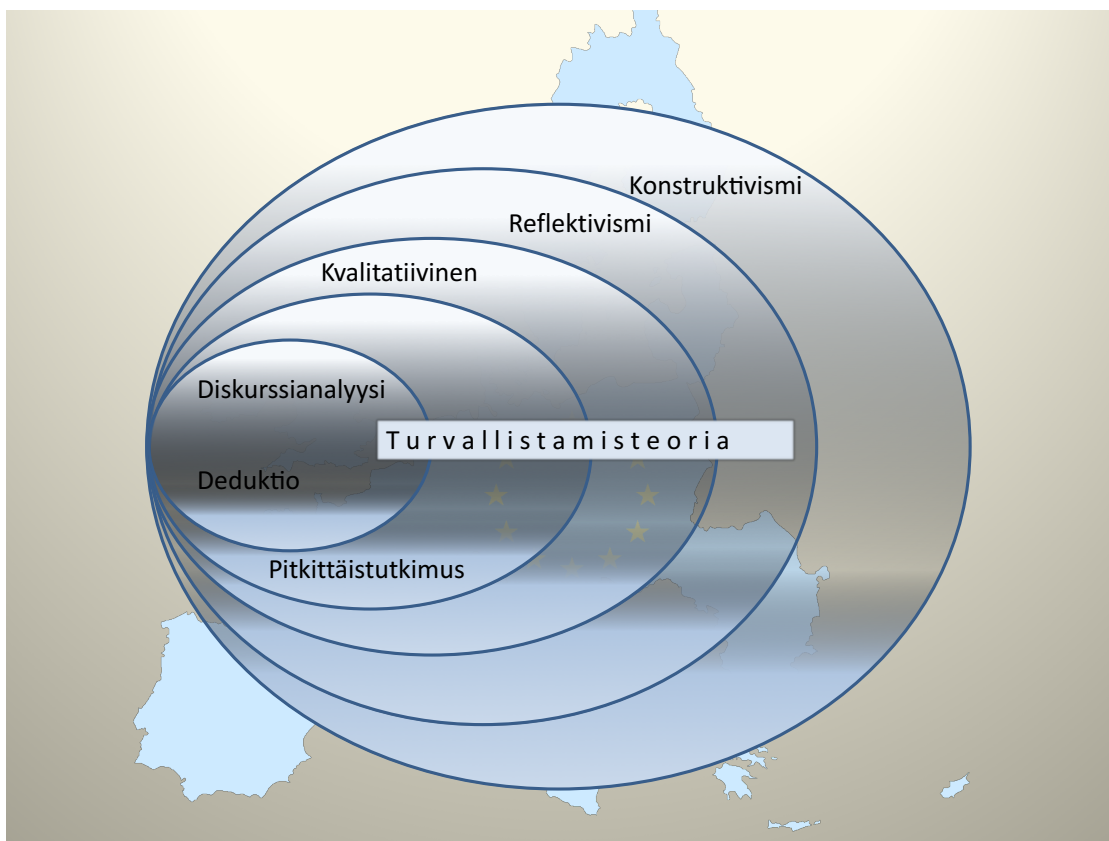
¹¹⁷ Tuomi & Sarajärvi (2013), s. 115.

¹¹⁸ Tuomen ja Sarajärven teorialähtöistä luokittelua mukailten. Tuomi & Sarajärvi (2013), s. 115-118.

4. **Merkitysten etsiminen** Ensimmäisen kierroksen analyysissä refleктоitiin analyysin löydöksiä tutkimuksen teoriamalliin ja aiempaan tutkimustietoon. Toisella analyysikerroksella etsittiin julkilausumista niitä diskursseja, joilla toimintoja on perusteltu. Kolmannella analyysikerroksella refleктоitiin aiempien kierrosten tuloksia Euroopan unionin uhkakuviin.

Tämän lisäksi viidentenä vaiheena tutkijan tuli refleктоida oman ajattelunsa vaikutusta jokaiseen neljään vaiheeseen. Jokaista diskurssia analysoidessa tuli lisäksi arvioida kenelle käytetty teksti tai puhe on suunnattu ja kuinka sen sanoma konstruoituu yleisössä.

Kokonaisuuden hahmottaminen edellytti vertailevaa analyysiä Frontexin perustaneen asetuksen ja viimeisimmän asetuksen välillä. Vertailemalla asetustekstejä toisiinsa selvitettiin missä määrin toimintoja on laajennettu kymmenen vuoden aikajänteellä. Alla olevassa kuvassa on esitetty käytetyt tutkimusmenetelmät suhteessa metateoreettisiin taustaoletuksiin.



Kuva 2. Research onion ¹¹⁹

¹¹⁹ Mukailleen Saunders, Mark (et. al.): *Research Methods for Business Students*. Fifth edition. Prentice Hall 2012, s. 138.

4 TURVALLINEN EUROOPPA

” *Turvallisuus on Euroopan unionin kansalaisille yksi tärkeimmistä painopisteistä.* ” ¹²⁰

- Euroopan Unionin sisäisen turvallisuuden strategia, 2010

Tässä luvussa esitellään Frontexin turvallistamista koskeva tutkimustilanne. Menetelmällisesti kirjallisuuskatsaus suoritettiin hakemalla tutkimusalan keskeisimmistä tietokannoista Frontexin turvallistamista käsittelevät artikkelit ja hakuehtoja vastanneista artikkeleista tehtiin systemaattinen katsaus. Hakuehdot rajattiin käsittelemään Frontexin sosiologisen variantin mukaista turvallistamista käsitteleviä artikkeleita, jolloin katsauksessa huomioitiin teoreettisen perustan ja tutkimusongelman mukainen tieto. Luvussa raportoidaan Frontexin turvallistamista koskevat keskeiset näkökulmat ja eri menetelmin saavutetut keskeisimmät tutkimustulokset. Tutkimuksen teoreettinen malli rakentuu metateoreettisten taustaoletusten ja tässä luvussa esiteltävän relevantin tutkimustiedon jatkumoksi.

Turvallistamisteoreettinen tutkimus on edistynyt merkittävästi kuluneen kymmenen vuoden aikana ja turvallisuuskäsitys on muuttunut sen mukana ¹²¹. Tämän vuoksi kirjallisuuskatsauksen ajallinen painopiste luotiin viimeisen kymmenen vuoden aikana julkaistuihin tutkimuksiin. Maahanmuuton turvallistamista käsitellään ainoastaan siinä laajuudessa, missä se koskettaa Frontexin toimintoja. Alla olevassa kuvaajassa on esitetty kirjallisuuskatsauksessa käytetyt artikkelit suhteessa niiden teoreettiseen, epistemologiseen ja empiiriseen relevanssiin ¹²². Kuvaajassa esitetään ensisijaisena luokitteluperusteena empiirinen relevanssi, josta laskevasti toissijaisena luokitteluperusteena on teoreettinen relevanssi ja viimeisenä epistemologinen relevanssi. Tutkimustieto on pisteytetty subjektiivisesti sen mukaan, miten artikkelit tutkijan käsityksen mukaan nivoutuvat tutkimusasetelmaan ja kuvaajan tarkoituksena on visualisoida lukijalle tutkimuksen asemoituminen olemassa olevaan tutkimuskenttään.

Epistemologisella relevanssilla tarkoitetaan sitä, miten hyvin aiempi tutkimustieto vastaa tämän tutkimuksen käsitystä siitä, mitä voimme Frontexista tietää. Koska tutkimustilanne karotettiin Frontexin turvallistamista koskevasta tutkimuskentästä, oli kriittinen taustaoletus lähtökohtana epistemologiselle relevanssille. Etenkin julkaisut (Léonard 2010, Neal 2009,

¹²⁰ Neuvoston asiakirja 5842/2/2010 *Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia 2010: Kohti eurooppalaista turvallisuusmallia*, maaliskuu 2010, s. 7.

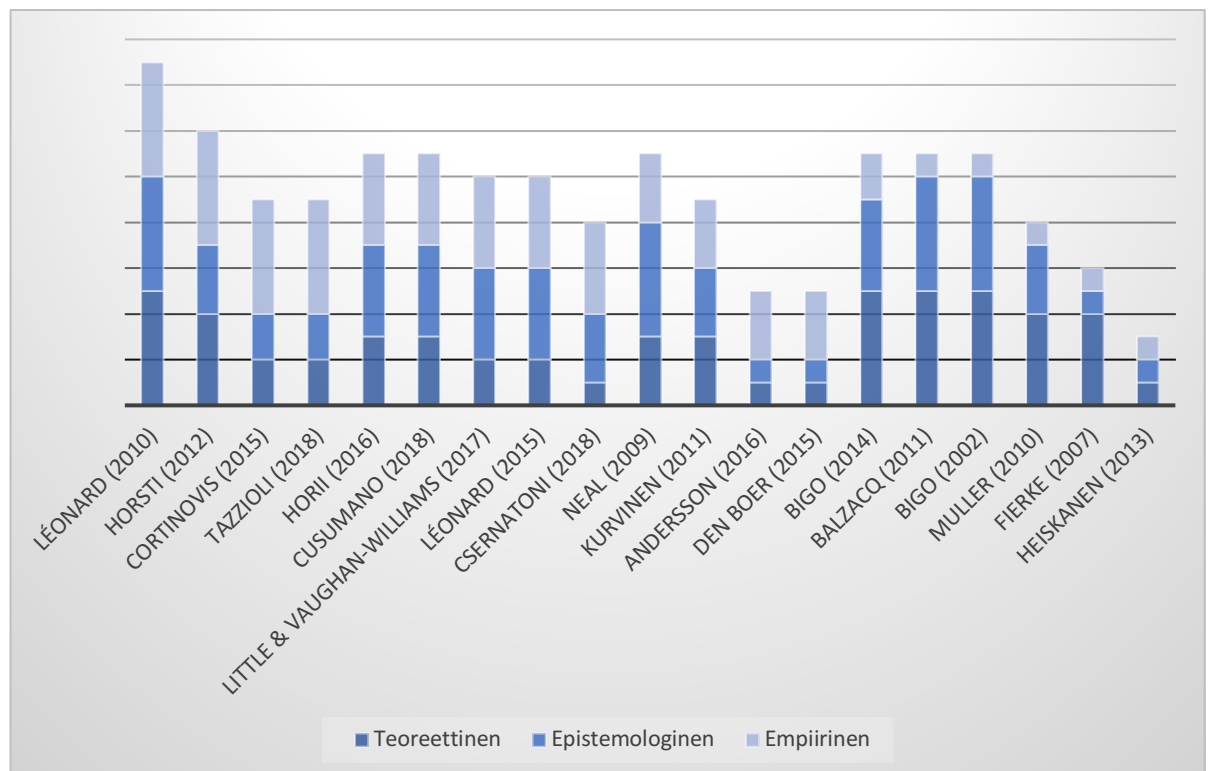
¹²¹ Lisää turvallistamisteorian evoluutiosta mm. C.A.S.E Collective (2006); Balzacq (2011) sekä Balzacq, (2016)

¹²² Janzon (2014), s. 25-31.

Balzacq 2011, Bigo 2002), joissa esiteltiin mitä Frontexin toiminnoista voidaan turvallistamisteorialla selvittää, olivat epistemologisesti erityisen relevantteja.

Teoreettisesti relevantteja tutkimuksia olivat tutkimukset, joissa analysoitiin Frontexia Pariisin koulukunnan turvallistamisteoriaan perustuen. Teoreettisesti relevanttien tutkimuksien joukossa oli myös julkaisuja (Bigo 2002 ja 2014, Balzacq 2011, Fierke 2007), joissa käsiteltiin ainoastaan turvallistamisteoriaa ilman, että sitä olisi sidottu yksittäiseen turvallisuustoimintaan.

Empiirisesti relevantit tutkimukset olivat relevanssiltaan lähimpänä tämän tutkimuksen asetelmaa ja teoreettista mallia (Léonard 2010 ja 2015, Horii 2016, Tazzioli 2018). Niissä oli sovellettu turvallistamisteorian sosiologista varianttia ja niissä tarkasteltiin kriittisesti Frontexia tai viraston toimintoja. Cortinovinisin (2015) tutkimuksessa tarkasteltiin Frontexin toimintojen laajentumista lainsäädännön kehittymisen näkökulmasta, joka teki tutkimuksesta empiirisesti relevantin, vaikka siinä ei hyödynnetty turvallistamisteoriaa.



Kuva 3. Scope-of-relevance ¹²³

¹²³ Mukailen Janzon (2014), s. 26.

Kirjallisuuskatsauksen tulosten raportointi on jaettu yleiseen osaan Frontexin toimivaltuuksia käsittelevästä normikannasta, Frontexin turvallistamiseen, militarisointiin, teknokratiaan, terrorismintorjuntaan sekä toimintojen oikeuttamiseen humanitäärisillä perusteilla.

4.1 Frontex Euroopan unionin virastona

Euroopan unioni on ilmeinen esimerkki valtioiden välisellä sopimuksella muodostetusta instituutiosta, kun myös Euroopan Unionin ulkorajan voidaan laajasti tulkiten katsoa olevan poliittinen instituutio ¹²⁴. Janzonin (2014) mukaan Euroopan unionin yhdenmukainen rajaturvallisuusjärjestelmä on sosiaalisesti konstruoitunut normatiivinen sopimus, jolla tavoitellaan alueellista turvallisuutta ¹²⁵. Samoin Koivulan (2007) konstruktivistisen tulkinnan mukaan Euroopan unioni omien sosiaalisten rakenteidensa ja luonteensa kautta ohjaa jäsenvaltioita toimimaan haluamallaan tavalla – unioni on tämän tulkinnan mukaan normatiivinen toimija jäsenvaltioiden yläpuolella ¹²⁶.

On kiistatonta, että Euroopan unionin instituutiolla on oikeusdogmaattisen normikannan näkökulmasta lainopillinen velvoite valvoa ulkorajoja jäsenvaltioidensa alueella. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 77 artiklassa unionia velvoitetaan kehittämään politiikka, jonka tarkoituksena on varmistaa, ettei sisärajoja ylittäviä henkilöitä tarkasteta heidän kansalaisuudestaan riippumatta; varmistaa henkilöiden tarkastukset ja tehokas valvonta ulkorajojen ylittämisen yhteydessä sekä ottaa vaiheittain käyttöön yhdenmukainen rajaturvallisuusjärjestelmä. Edellä esitettyihin viitaten Euroopan parlamentille ja neuvostolle on asetettu perussopimuksessa velvoite säätää tavallista lainsäätämisyhteistyötä noudattaen toimenpiteistä, jotka koskevat ulkorajan ylittäville henkilöille tehtäviä tarkastuksia sekä kaikkia tarvittavia toimenpiteitä, joilla otetaan vaiheittain käyttöön yhdenmukainen rajaturvallisuusjärjestelmä. ¹²⁷ Kurvinen (2011) katsoi Euroopan unionin ulkorajavalvontaa koskevan politiikan kehittymisen olleen seurausta turvallistamisesta vuosien 2001–2002 aikana. Vuoden 2002 jälkeen Kurvinen kuvaa politiikanalan kehittymistä normaalina EU-politiikkana, joka ei tämän tutkimuksen viitekehysessä sulje pois sen turvallistamista ¹²⁸.

¹²⁴ Anderson, Malcolm: *Frontiers: territory and state formation in the modern world*. Polity Press Lontoo 1996, s. 1.

¹²⁵ Janzon (2014), s. 38-39.

¹²⁶ Koivula (2007), s. 62.

¹²⁷ Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (konsolidoitu toisinto 2016), 77 artikla, EYVL C 202, 7.6.2016, s. 47-199.

¹²⁸ Kurvinen (2011), s. 73.

Avunanto- ja solidaarisuusvelvoitteet on institutionalisoitu Euroopan unionin perussopimuksissa ¹²⁹, kun ulkorajojen valvonnasta on perussopimustasalla vain velvoite kehittää sitä ohjaavaa politiikkaa. Operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivasta virastosta on säädetty ainoastaan sekundäärisessä lainsäädännössä ¹³⁰. Euroopan tuomioistuimen vuoden 1958 julkaisema Meroni-doktriini kieltää Euroopan unionin komissiota luovuttamasta harkintavaltaa instituutioille, joita ei ole perustettu perussopimuksissa. Kritiikin mukaan Euroopan unionin politiikan jakautuminen useille instituutioille on vienyt langat pois komission ja parlamentin käsistä eikä politiikassa ole selviä johtosuhteita ¹³¹. Alati kiihtyvällä tahdilla perustettavien instituutioiden myötä ¹³² Euroopan unionin komissio on kuitenkin löytänyt sopimusviidakosta keinoja luovuttaa laajoja toimeenpanovaltuuksia virastoilleen niillä aloilla, joilla se on koettu välttämättömäksi. Pitääkseen virastonsa poliittisessa kontrollissa komissio voi antaa niille yksityiskohtaiset ohjeet tavoitteiden saavuttamiseksi ¹³³.

Niin Euroopan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, kuin oikeuden ja sisäisen turvallisuuden politiikkakin perustuvat yhteistyöhön, joissa kansallisvaltiot toimivat verkostona suhteellisen itsenäisesti ¹³⁴ ¹³⁵. Vaikka Frontexia on uusimmalla asetuksella kehitetty kohti ylikansallista virastoa, on se ensisijaisesti *yhteistyöverkosto*, joka mahdollistaa valtioiden välisen yhteistoiminnan (*intergovernmental co-operation, IGC*) ¹³⁶. Frontexin katsotaan olevan pikemmin kansainvälinen organisaatio (*intergovernmental*), kuin ylikansallinen virasto (*supranational*). Suverenien valtioiden verkostoteoreettisessa tarkastelussa tulee huomioida myös turvallisuuden sensitiivinen ulottuvuus: Euroopan unionin ja Frontexin tulee jättää riittävästi liikkumavaraa kansallisille viranomaisille turvallisuuden tuottajina, jotta jäsenvaltioilla säilytunne itsemääräämisoikeudestaan ¹³⁷ ¹³⁸. Turvallisuutta koskeva yhteistyö on määritetty Eu-

¹²⁹ SEU 42 artikla, SEU 222 artikla

¹³⁰ Hodson, Dermot (et. al.): *Theorizing EU institutions*. Teoksessa Hodson & Peterson (2017), s. 4; Asetus (EU) 2016/1624; Asetus (EY) 2007/2004.

¹³¹ Peterson, John, Hodson, Dermot: *Conclusion*. Teoksessa Hodson & Peterson (2017), s. 408.

¹³² Vuonna 1951 Euroopan hiili- ja teräsyhteisöstä Maastrichtin sopimukseen asti yhteisössä oli neljä instituutiota, kun vuoden 2016 Euroopan unionissa niitä oli jo n. 60. Svedin, Lina M: *The Autonomy of European Union Agencies: A Comparative Study of Institutional Development*. *Journal of Comparative Policy Analysis*, kesäkuu 2011, s. 99-100.

¹³³ Kelemen & Majone (2017), s. 254.

¹³⁴ Hodson, Dermot (et. al.): *Theorizing EU institutions*. Teoksessa Hodson & Peterson (2017), s. 10.

¹³⁵ Bigo (2008) kuvaa Euroopan unionin turvallisuuskenttää ylikansallisten yhteistyöverkostojen ”laboratoriona”, jossa Frontex yhdessä muiden turvallisuutta tuottavien yhteistyöverkostojen kanssa kilpailee ”oikean” turvallisuustoimijan roolista. Bigo (2008), s. 127.

¹³⁶ Neal (2009), Heiskanen (2013), Carrera, Sergio, den Hertog, Leonhard: *A European Border and Coast Guard: What’s in the name?* *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 88*, 2016, Svedin, Lina M (2011), s. 276.

¹³⁷ Mukailen Geddes, Andrew: *Police and judicial cooperation*. Teoksessa Hodson & Peterson (2017), s. 288. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 2016/1624 mukaan instituutiot katsoivat asetusta antaessaan jäsenvaltioilla olevan ensisijainen vastuu ulkorajojensa turvallisuudesta oman etunsa ja kaikkien jäsenvaltioiden edun vuoksi.

roopan unionin perussopimuksen 42 artiklassa yhteisestä puolustuksesta sekä 222 artiklan yhteisvastuulausekkeessa terrorismin aiheuttamaan uhkaan vastaamiseksi. Yhteisvastuulauseke pantiin täytäntöön 2004 Madridin terrori-iskujen seurauksena ja Ranska vetosi yhteiseen puolustusvelvoitteeseen vuoden 2015 Pariisin terrori-iskujen johdosta. Tämän tutkimuksen viitekehyksen kannalta tulee huomioida edellä mainitut tilanteet, joissa jäsenvaltioiden solidaarisuuteen on vedottu: Ranskan vetoamus yhteiseen puolustukseen terrorismia vastaan (ja sitä seuranneet puheet Euroopassa) oli vahva retorinen toimenpide aikana, jolloin Eurooppa koki yli miljoonan kolmannen maan kansalaisen luvattomien rajanylitysten ravisuttavan koko yhteisön turvallisuudentunnetta.

Cortinovis¹³⁹ alleviivaa viraston toimivaltuuksien dualistista luonnetta jäsenvaltioiden luovuttaessa osan rajavalvontatehtävistään valtion ulkopuoliselle toimijalle ja muiden jäsenvaltioiden virkamiesten tullessa hoitamaan heidän velvollisuuksiaan. Kovana lainsäädäntönä tai yhteisöteorianana (*community method*) ymmärretään Euroopan unionin instituutioiden asettamat säädökset, kun pehmeällä tarkoitetaan ”metasäädöksiä”, normatiivisia ohjeita siitä, kuinka valtioiden tulisi toimia osana verkostoa.¹⁴⁰ Cortinovisin mukaan muutokset Frontexia koskevassa lainsäädännössä ovat vuoteen 2011 asti olleet askeleita ”kovempaan” yhteistyön muotoon, mutta perustuneet edelleen jäsenvaltioiden vapaaehtoisuuteen ja neuvoteltaviin sopimuksiin.¹⁴¹ Carrera ja den Hertog (2016) arvioivat komission joulukuussa 2015 antamaa esitystä Frontexin toimivaltuuksien lisäämiseksi. Tutkijoiden mukaan Frontexista ei asetusmuutoksella tullut tosiasiallisesti itsenäistä ylikansallista toimijaa, vaan se pysyi edelleen yhteistyöverkostona, vaikkakin aiempaa paremmin edellytyksin.¹⁴²

4.2 Frontexin perustaminen ja alkuperäiset toiminnot

Pariisin koulukunnan turvallisuuskäsityksen mukaan ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välinen raja on häilyvä. Euroopan rajaturvallisuusdiskurssi koostuu useista kentässä kilpailevista diskursseista, jotka eivät ole yhdenvertaisessa asemassa toisiinsa nähden. Sisäisen turvallisuuden saralla kilpailevat diskurssit on luokiteltu koskettamaan maahanmuuton hallintaa, terro-

¹³⁸ Cortinovis, Roberto: The Evolution of Frontex Governance: Shifting from Soft to Hard Law? *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 11, Issue 3 2015, s. 254. Frontexin perustanutta asetusta (EU) 2007/2004 on muutettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksilla (EY) N:o 863/2007, (EU) N:o 1168/2011 sekä (EU) N:o 656/2014. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/1624 kumosi sitä edeltäneet virastoa koskeneet asetukset, mutta jätti voimaan asetuksen (EU) 656/2014 operatiivisen yhteistyön puitteissa suoritettavaa ulkoisten merirajojen valvontaa koskevista säännöistä.

¹³⁹ Ibid. Passim.

¹⁴⁰ Ibid. Passim.

¹⁴¹ Ibid. s. 259-260.

¹⁴² Carrera & den Hertog (2016). Myös Tammikko, Teemu: The New Frontex and the Future of Schengen. A Brick Fortress, or a Castle Made of Sand? *FIIA Briefing paper 219*, 2017, s. 4.

rismia, vakavaa ja järjestäytyneitä rikollisuutta sekä luonnon ja ihmisten aiheuttamia katastrofeja. ¹⁴³ Länsimaihin 2000-luvulla kohdistuneiden terrori-iskujen jälkeen maahanmuuton muodostama uhka on turvallistettu sosiaalisesta ja taloudellisesta uhkasta jälleen lähemmäs perinteisen turvallisuuskäsityksen mukaista uhkaa, jolloin vastuu uhkan torjumisesta siirtyi turvallisuusviranomaisille. ¹⁴⁴

Frontex perustettiin neuvoston asetuksella 2007/2004 ja se aloitti toimintansa vuonna 2005. Jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston tehtäviksi annettiin jäsenvaltioiden välisen operatiivisen yhteistyön yhteensovittaminen ulkorajavalvonnan alalla; jäsenvaltioiden avustaminen rajavartijoiden kouluttamisessa, mukaan lukien yhteisten koulutusvaatimusten käyttöönotto; riskianalyysejä tekeminen; ulkorajavalvontaan liittyvän tutkimuksen kehityksen seuraaminen; jäsenvaltioiden avustaminen olosuhteissa, joissa ulkorajoilla tarvitaan teknistä ja operatiivista lisäapua sekä tarvittavan tuen antaminen jäsenvaltioille palauttamisoperaatioiden järjestämiseksi. ¹⁴⁵

Nealin (2009) mukaan Frontexin perustamisesta käyty poliittinen diskurssi ei noudattanut puheaktiteorian mukaista retoriikkaa. Frontexin perustaminen tapahtui ennalta laaditun strategian mukaisesti, ei äkillisinä tai poikkeuksellisinä toimenpiteinä. ¹⁴⁶ Nealin artikkeli on teoreettisesti relevantti tämän tutkimuksen viitekehyksessä, mutta rajoittuu tarkastelemaan Frontexin perustamista ja riskianalyysiä turvallistamisen toimintona.

Léonard toteaa johtopäätöksissään kaikkien Frontexin alkuperäisten tehtävien olleen turvallistamistoimia (securitising practices) ja johtaneen näin maahanmuuton ja turvapaikanhakijoiden turvallistamiseen ¹⁴⁷. Keskeistä on huomata, että turvallistamistoimet eivät tee Frontexista automaattisesti rajaturvallisuuskentän hegemonista toimijaa, vaan jäsenvaltiot ja Euroopan unionin instituutiot ovat *antaneet* virastolle sen valtuutuksen toimia. ¹⁴⁸ Toisin sanoen Frontexin toiminnot luovat käsitystä niillä torjuttavista tai käsiteltävistä asioista turvallisuusuhkina ja sen habitus rakentuu sen perusteella suhteessa muihin turvallisuustoimijoihin. Operaatio-suunnitelmat laadittiin aiemman asetuksen mukaan viraston johdolla, mutta ne edellyttivät aina hyväksynnän niiltä jäsenvaltioilta, joiden alueella ne pannaan toimeen. Frontexilta puuttuu

¹⁴³ Kurvinen (2011), s. 88.

¹⁴⁴ "Back to the future", Fierke (2007), s. 114.

¹⁴⁵ Asetus (EY) 2007/2004 II luku, 2 artikla

¹⁴⁶ Neal (2009), passim.

¹⁴⁷ Léonard (2010), s. 246.

¹⁴⁸ Léonard (2010), s. 247-8.

kyky mukautua paikallisiin olosuhteisiin, paikallistuntemus sekä näihin olosuhteisiin hioutunut ammattitaito. ¹⁴⁹

Léonard ei vuonna 2010 julkaistussa artikkelissaan katsonut Frontexin olevan vielä kovin vahva toimija turvallisuuskentässä. Sen toimintaa ohjasivat jäsenvaltiot ja Frontexin toiminnot olivat riippuvaisia jäsenvaltioiden panostuksesta operaatioihin. Viraston rahoitus oli riippuvainen Euroopan parlamentista. Edellä mainittuihin rajoituksiin viitaten Léonard arvioi Frontexin olleen vuonna 2010 silkka yhteistyöverkosto, jolla oli valta turvallistaa toimintoja, mutta ei hegemoniaa turvallisuustoimijoiden keskisessä kentässä ¹⁵⁰. Toimivaltuuksia laajentaneen asetuksen mukaan virasto voi Euroopan neuvoston päätöksellä suorittaa nopean rajaintervention jäsenvaltion alueelle Schengen-alueen toimintaa uhkaavan vaaran torjumiseksi, vaikka jäsenvaltio ei apua pyytäkään. Jäsenvaltion edellytetään tekevän näissä tilanteissa viraston kanssa yhteistyötä. ¹⁵¹

4.3 Militarisointi

Vaikka Pariisin koulukunnan turvallistamisteoria on vienyt rajaturvallisuuden tutkimuksen lähemmäs inhimillisen turvallisuuden ulottuvuutta, on rajaturvallisuusdiskurssissa havaittavissa rajavartiointin militarisointia. Militarisointiin perustuva turvallistaminen syventää toiseuden rakentumista ja poikkeustilan (*state-of-exception*) jatkumista ¹⁵². Tiettyjen Frontexin toimintojen voidaan tutkimustiedon perusteella katsoa olevan militarisoituja. Tutkijoiden keskuudessa ei kuitenkaan vallitse yksimielisyyttä siitä, onko Frontexin toiminta kokonaisuudessaan militarisoitua vai ei ¹⁵³. Samalla militarisoinnin kriteerit vaihtelevat tutkimusten välillä: Léonard katsoo aiemmin perinteisiin turvallisuusuhkiin vastaamiseksi käytettyjen toimintojen olevan militarisoituja ¹⁵⁴, kun Bigo rajaa militarisoidut toimet tarkemmin sotilaallisiksi toimenpiteiksi ¹⁵⁵. Little ja Vaughan-Williams sijoittavat Frontexin ja EUROSUR-järjestelmän surutta militarisoituun kenttään ¹⁵⁶. Frontexin laatimat riskianalyysit ja -profiilit ovat myös Léonardin mukaan militarisoituja. Frontexin tilannekeskus (FSC), riskianalyysit ja tilanneku-

¹⁴⁹ Cortinovis (2015) passim.

¹⁵⁰ Léonard (2010), s. 247-8.

¹⁵¹ Asetus (EU) 2016/1624, 19 artikla

¹⁵² Fierke (2007), s. 167-184.

¹⁵³ Léonard (2010), Bigo, Carrera, Little, Vaughan-Williams (2017), Tazzioli (2018)

¹⁵⁴ Léonard (2010)

¹⁵⁵ Bigo, Didier: The (in)securitization practices of the three universes of EU border control: Military/Navy – border guards/police – database analysts. *Security Dialogue Vol. 45(3)*, 2014

¹⁵⁶ Little, Adrian, Vaughan-Williams, Nick: Stopping boats, saving lives, securing subjects: Humanitarian borders in Europe and Australia. *European Journal of International Relations Vol. 23(3)*, 2017, s. 539.

vajärjestelmät ovat Léonardin mukaan sotilaalliseen käyttöön kehitettyjä järjestelmiä ja näin niiden tuominen rajavalvontaan täyttää militarisoinnin kriteeristön.¹⁵⁷

Csernatonin (2018) tarkasteli artikkelissaan tilannekuvan luomiseen käytettävän kaluston militarisoitua taustaa. EUROSUR-järjestelmän fuusiopalvelussa hyödynnetään asevoimien käyttöön kehitettyjä suorituskykyjä tilannekuvan luomiseksi. Léonardin mallin ja Csernatonin havaintojen mukaan lennökkikalustolla ja satelliittien tuottamalla datalla tuotettu tilannekuva ilmentää tilannekuvatoiminnon militarisoitua luonnetta. Lennokeilla ja satelliittikuville tuotettu tilannekuva merialueilta ilmentää samalla luvattoman rajanylityksen turvallisestuetua luonnetta, jossa sen muodostamaan uhkaan pyritään vastaamaan valvonnalla ja lähettämällä rajavalvontaa suorittavia yksiköitä keskeyttämään uhkaava toiminta. Samalla etäältä tapahtuva havainnointi vahvistaa käsitystä luvattomista rajanylittäjistä etäisinä tai ”tilastollisina” merkintöinä tilannekuvajärjestelmässä tai operaattorin päätteellä – bigolaisen ajattelun mukaan teknokraattista turvattomuuden hallintaa¹⁵⁸. Toisaalta ei voida kiistää lennokeilla suoritettavan valvonnan kustannustehokkuutta ja laadukkaan tilannekuvan mahdollistamaa resurssien tehokasta kohdentamista merialueilla. Toimivaltuuksien lisäämisen ja budjetin kasvattamisen myötä Csernatonin katsoo Frontexin kasvattaneen operatiivista potentiaaliaan, autonomista asemaansa turvallisuustoimijana sekä kehittäneen teknistä suorituskykyään¹⁵⁹. Teknisten suorituskykyjen kehittäminen viime vuosina on osa maahanmuuton turvallisistamisesta käynnistynyttä poikkeustilaa¹⁶⁰.

Léonardin mukaan Frontexin yhteisoperaatiot (*joint operations, JO*) täyttävät sekä militarisoinnin, että poikkeuksellisten toimenpiteiden kategorioiden kriteeristön. Viraston rajavalvonnan tehostamiseksi toimeenpanemat operaatiot ovat rakenteeltaan sellaisten operaatioiden kaltaisia, joilla on aiemmin vastattu sotilaallisiin uhkiin sekä merirosvojen ja huumausainesten salakuljetuksen torjuntaan. Samalla ne ovat olleet mittakaavaltaan ja tavoitteiltaan poikkeuksellisia eurooppalaisessa viitekehysessä.¹⁶¹ Heiskanen kuvaa Välimeren maiden tukemisen merirajaoperaatioilla ja rahastolla olevan osa kompensatorista strategiaa, joka ei sulje pois sen voivan olla toimintona turvallisistettua¹⁶²

¹⁵⁷ Léonard (2010)

¹⁵⁸ Csernatonin, Raluca: Constructing the EU’s high-tech borders: FRONTEX and dual-use drones for border management, *European Security* 27:2, 2018, s. 195.

¹⁵⁹ Ibid. s.176.

¹⁶⁰ Ibid. s. 178, 180.

¹⁶¹ Léonard (2010), s. 231-254.

¹⁶² Heiskanen (2013), s. 240.

Léonard katsoo jäsenvaltioiden alueille kohdistettavien interventio-operaatioiden noudattele-
van samoja periaatteita sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden kanssa eli turvallistamisen
tapahtuvan militarisoinnin välityksellä¹⁶³. Palautuslennot ovat Léonardin mukaan poikkeuk-
sellisia toimenpiteitä. Vastaavia toimenpiteitä kolmansien maiden kansalaisten palauttamisek-
si kotimaihinsa tai kauttakulkumaihin ei ole aiemmin tehty yhteistoiminnassa useamman Eu-
roopan unionin jäsenvaltion kesken¹⁶⁴.

4.4 Teknokratia

Säännöt Euroopan unionin ulkorajat ylittäviin henkilöihin kohdistuvasta rajavalvonnasta vah-
vistavassa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/399 (Schengenin raja-
säännöstö) määritetään rajavalvonta toteutettavaksi alaan erikoistuneiden ja asianmukaisen
koulutuksen saaneiden ammattilaisten toimesta¹⁶⁵. Samassa artiklassa edellytetään otettavaksi
huomioon Frontexin laatimat ja edelleen kehittämät rajavartijakoulutuksen yhteiset perusvaa-
timukset. Edelleen jäsenvaltioita velvoitetaan huolehtimaan siitä, että kansalliset rajavartiovi-
ranomaiset tekevät kiinteästi ja jatkuvasti yhteistyötä.¹⁶⁶ Rajavalvonnan sitominen tehtävään
erikoistuneiden ammattilaisten vastuulle kielii asetuksessa esiintyvän diskurssin tavoitteesta
nostaa Frontex ja kansalliset rajavartioviranomaiset teknokraattiseen asemaan rajaturvallisuus-
den ylläpitäjinä.

Didier Bigo (2014) jakoi rajavalvonnan tapahtuvaksi kolmessa sosiaalisessa kentässä: milita-
risoitu strateginen kenttä, sisäisen turvallisuuden kenttä ja maailmanlaajuinen kybervalvonnan
kenttä. Ensimmäistä kenttää Bigo kuvailee rajoilla suoritettavan partioinnin, kiinniottojen ja
maantieteellisten rajojen valvonnan kautta. Sisäisen turvallisuuden kenttää taas kuvaa rajan-
ylitysten mahdollistaminen, profilointi sekä luvattomien maahantulijoiden erotteleminen sii-
hen oikeutetuista. Kolmas kenttä on verkkotiedustelun, profiloinnin, tiedonvaihdon ja ennal-
taehkäisyn kenttä.¹⁶⁷

¹⁶³ Léonard (2010), s. 245.

¹⁶⁴ Léonard (2010), s. 246.

¹⁶⁵ Asetus (EU) 2016/399, 16 artikla. Janzon (2014) juonsi teknokratian Platon Valtio-dialogiin, jossa kaupun-
gin turvallisuudesta vastasivat tehtävään erikoistuneet sotilaat. Janzon (2014), s. 32-34.

¹⁶⁶ Asetus (EU) 2016/399, 16 artikla

¹⁶⁷ Bigo (2014), s. 211.

Frontex liittyy sisäisen turvallisuuden kenttään ja maailmanlaajuiseen kybervalvonnan kenttään paitsi ulkorajoille sijoittuvien operaatioiden muodossa, myös sen hallinnoimien tietojärjestelmien kautta. Frontex hallinnoi tilannekuva- ja riskianalyysijärjestelmiä EUROSUR ja JORA. Näiden järjestelmien avulla jäsenvaltiot vaihtavat tietoa toistensa ja Frontexin kanssa. Järjestelmät toimivat myös Frontexissa tapahtuvan päätöksenteon tukena ja niihin kirjattuja havaintoja hyödynnetään riskianalyysien laatimisessa.¹⁶⁸

EUROSUR ja JORA edustavat Frontexin teknologiaan ja riskienhallintaan perustuvia turvallisuustoimintoja *per se*. Kumpaakaan järjestelmää ei tutkimuksen mukaan käytetä reaaliaikaisten rajaturvallisuus- tai meripelastustilanteiden hallintaan, vaan niiden avulla luodaan riskikenaarioita ja -analyysijä¹⁶⁹. Samalla EUROSUR on keskeinen työkalu Eurooppalaisen raja- ja merivartioston suorittamassa haavoittuvuudenarvioinnissa¹⁷⁰. Frontexin riskianalyysissä ja tilanteenseurannassa kiteytyy koko Pariisin koulukunnan ajatus rajavalvonnasta teknokraattisena riskienhallintana¹⁷¹. Frontex luo riskianalyysijä, jotka ovat yhtäältä neutraaleja hallinnon työkaluja¹⁷² ja toisaalta keinoja ulottaa viraston lonkeroita kansallisten rajavartioviranomaisten toimintaan velvoittamalla kohdistamaan valvontaa julkaistujen riskiarvioiden ja -profiilien mukaisesti. Riskianalyysitoiminta on siis pikemminkin teknokraattista, instituution aseman saavuttanutta turvallistamista kuin Léonardin tulkinnan mukaista militarisoitua. Nealin (2009) mukaan riskianalyysi on instituution teknokraattinen keino hallita maahanmuuttoa ja jäsenvaltioiden rajaturvallisuustoimintoja¹⁷³.

Riskianalyysi ohjaa kaikkia Frontexin toimintoja. Horiin (2015, 2016) mukaan Frontex on muuttanut maahanmuutosta konstruoidun uhkakuvan riskianalyysillä mitattavaan muotoon ja operationalisoinut siihen vastaamisen toiminnoiksi¹⁷⁴. Toimintona riskianalyysi syventää maahanmuuton turvallistamista. Frontexin lanseeraamassa CIRAM-mallissa arvioidaan riskiä uhkan, haavoittuvuuden ja vaikutusten kautta. Maahanmuuttoa ei voida erottaa enää turvallistamisprosessista, kun riskianalyysissä tarkastellaan maahanmuuttoa uhkana, rajavalvonnan haavoittuvuuksia ja näistä seuraavia vaikutuksia. Jäsenvaltioiden kansalliset riskiarviot eivät voi merkittävästi poiketa Frontexin linjasta.¹⁷⁵

¹⁶⁸ Tazzioli, Martina: Spy, track and archive: The temporality of visibility in Eurosur and Jora. *Security Dialogue Vol. 49(4)*, 2018, s. 273.

¹⁶⁹ Ibid. s. 275.

¹⁷⁰ Ibid. s. 282.

¹⁷¹ Mulleria mukailen, Muller (2010), s. 16.

¹⁷² Vrt. Balzacq et. al. (2010) ”policy tools”. Balzacq (2011), s. 17.

¹⁷³ Neal (2010), s. 353.

¹⁷⁴ Horii (2015), s. 177; Horii, Satoko: The effect of Frontex’s risk analysis on the European border controls. *European Politics and Society Vol. 17, No. 2*, 2016, s. 242–258.

¹⁷⁵ Andersson (2016), s. 1061.

Riskianalyysien lisäksi Frontex julkaisee yhdenntyn rajaturvallisuuden strategian. Strategian tavoitteena on edistää ja tukea Euroopan yhdenntyn rajaturvallisuuden ylläpitämistä kaikissa jäsenvaltioissa. Asetus (EU) 2016/1624 velvoittaa jäsenvaltioita laatimaan omat yhdenntyn rajaturvallisuuden strategiansa, jotka ovat linjassa Frontexin julkaiseman strategian kanssa.¹⁷⁶ Strategioiden tulee asetuksen mukaan kattaa kaikki yhdenntyn rajaturvallisuuden yksitoista osatekijää¹⁷⁷. Yhdenntyn rajaturvallisuuden strategia on vahva normatiivinen työkalu ohjata jäsenvaltioiden toimintoja yhdenntyn rajaturvallisuuden ylläpitämisessä.

Frontex on viime vuosina siirtynyt keräämään yhä enemmän reaaliaikaista tietoa kolmansien valtioiden alueilta.¹⁷⁸ Tiedustelutiedon keräämisessä yhdistyvät Frontexin teknisten suorituskykyjen kehittäminen, riskianalyysitoiminto ja tiedonvaihto. Frontex pyrkii asemoimaan itsensä tiedustelutiedon solmukohdaksi ja näin varsin keskeiseen asemaan eurooppalaisten turvallisuustoimijoiden kentässä¹⁷⁹.

Frontexin tarjoama koulutus voidaan nähdä teknokraattisena hallintona, jossa Frontex yhteensovittaa kansallisia koulutusjärjestelmiä vastaamaan Schengenin rajasäännöstön vaatimuksia. Bigo (2002) katsoo turvallisuustoimijoiden teknokratian olevan turvallistamista itsessään¹⁸⁰, kun Léonard viittaa koulutuksen olevan turvallistamistoimi, koska se vahvistaa mielikuvaa maahanmuutosta ja turvapaikanhakijoista poikkeuksellisena turvallisuushkana.¹⁸¹

Frontexin tutkimus- ja kehittämissyksikkö (Research and Development Unit) pyrkii Léonardin mukaan viemään maahanmuuttoa ja kansainvälistä suojelua hakevia kolmannen maan kansalaisia eurooppalaiselle tutkimusagendalle¹⁸². Bourdieulaisen ajattelun mukaan Frontexin voitaisiin tutkimus- ja kehittämistoiminnallaan katsoa pyrkivän korottamaan omaa asemaansa eurooppalaisessa turvallisuustutkimuksen kentässä osallistumalla tutkimushankkeisiin ja julkaisemalla ”oikeaa” tietoa rajaturvallisuudesta. Esimerkkinä viraston asemoitumisesta tutkimuskentässä ovat sen julkaisemat tilaustutkimukset ja toiminnan arvioinnit, joissa esitellään viraston kehittämiskohteita. Näillä tutkimuksilla on kriittisiä tutkimuksia suurempi painoarvo tutkimuskentässä, koska ne julkaistaan viraston mandaatilla ja ovat näin ”virallinen” tutkimustie-

¹⁷⁶ Asetus (EU) 2016/1624, 3 artikla

¹⁷⁷ Asetus (EU) 2016/1624, 3 ja 4 artikla

¹⁷⁸ Den Boer, Monica: Counter-Terrorism, Security and Intelligence in the EU: Governance Challenges for Collection, Exchange and Analysis. *Intelligence and National Security* 30:2-3. 2015, s. 402-419.

¹⁷⁹ Ibid. s. 402-419.

¹⁸⁰ Bigo (2002), s. 73-74.

¹⁸¹ Léonard (2010), s. 242.

¹⁸² Léonard (2010), s. 244.

to viraston toiminnasta. Tutkimustoiminta ei siis täytä niinkään turvallistamisen kriteerejä, mutta legitimoit viraston asemaa tutkimuskentässä.

Rajavalvonnan teknokratiaa käsittelevä tutkimus korostaa turvallisuushallinnon demilitarisointia olemusta. Rajavalvonnan demilitarisointi juontaa juurensa perinteisestä turvallisuuskäsityksestä, jossa sotilaallisia voimakeinoja käytetään ulkoisia uhkia vastaan ja sisäisen turvallisuuden viranomaiset vastaavat lainvalvontatoimista rajojen sisäpuolella.¹⁸³ Sotilaallisiin voimakeinoihin varautumista Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueella on perusteltu terrorismin muodostamalla uhalla, mutta rajavalvonta on säilynyt vapauden, oikeuden ja turvallisuuden ylläpitämiseen tähtäävänä lainvalvontatehtävänä. Bigo on kuvannut sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden häilyvää rajapintaa Möbiuksen nauhana, jossa käsitykset sisäisestä ja ulkoisesta ovat sosiaalisesti konstruoituneita.¹⁸⁴ Turvallisuuskäsityksen murroksessa sotilaalliset toimijat kasvattivat habitustaan eurooppalaisessa turvallisuuskentässä terrorismintorjunnan perusteella, mutta Frontex säilytti hegemonisen asemansa rajaturvallisuudesta vastaavana virastona.

4.5 Terrorismintorjunta

Turvallistamisen filosofisen variantin näkökulmasta militarisointi on viraston toiminnan legitimoitua terrorismin vastaisella sodalla. Terrorismi ei ole Euroopassa 2000-luvulla syntynyt uhkakuva, vaan Eurooppa on kärsinyt terrori-iskuista jo yli sadan vuoden ajan¹⁸⁵. 2000-luvun iskut ovat kuitenkin tuoneet terrorismin uhan Euroopan ulkopuolelta arvoyhteisön sisään eli sumentaneet sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välisen rajan¹⁸⁶. Nostettaessa terrorismi turvallisuusdiskurssin keskiöön, militarisoidaan rajavartiolaitosviranomaisten toimintaa lähemmäs sotilaallisia toimivaltuuksia osana ”terrorismin vastaista sotaa”, kun turvaamalla ihmisoikeuksien täysimääräinen noudattaminen rajavartiolaitosviranomaiset esitetään inhimillisen turvallisuuden alueina. Terrorismi ei ole uhkakuva tarkkarajainen eikä siihen vastata yhden viranomaisen toimilla. Terrorismin vastaisesta sodasta puhuttaessa sotilaallisen voimankäytön rajaaminen on ongelmallista: terrorismin uhka jatkuu, vaikka yksittäinen operaatio terrorismin vastaisessa sodassa päättyy¹⁸⁷. Samalla terrorismi ja sen uhka ovat väistämättä Euroopassa eli uhka Euroopan unionin *sisäiselle turvallisuudelle*, joten siihen tulee vastata Euroopan unionin *sisäisillä toimilla*.

¹⁸³ Balzacq, Thierry (et. al.): Security Practices. *International Studies Encyclopedia Online* 2010. Passim.

¹⁸⁴ Balzacq, Thierry (et. al. 2010)

¹⁸⁵ Roy, Olivier: *Jihad and Death – The Global Appeal of Islamic State*. Oxford University Press 2017, s. 11.

¹⁸⁶ Fierke (2007) 112-119.

¹⁸⁷ Heiskanen (2013), s. 334.

Ajatus rajatarkastuksista terrorisminvastaisena toimintona on muuttunut drastisesti 2000-luvun kahden ensimmäisen vuosikymmenen aikana. 9/11-iskun ja Madridin terroristi-iskun jälkeen rajatarkastusten katsottiin olevan keskeisessä roolissa EU:n sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä, sillä terroristien katsottiin olevan kolmannen maan kansalaisia. Frontexia perustettaessa sille annettiin keskeinen rooli Euroopan unionin terrorisminvastaisissa toiminnoissa. Ulkorajalla suoritettavien tarkastusten vahvistaminen, terroristien tunnistamisen tehostaminen ulkorajalla, matkustusasiakirjojen turvatekijöiden parantaminen ja rajatarkastuksia koskevan tiedonvaihdon tehostaminen olivat kaikki toimintoja, joista Frontex joko vastasi itsenäisesti tai osallistui niihin osana yhteistyöverkosta¹⁸⁸. Myöhemmät terroristi-iskut ovat kuitenkin muuttaneet käsityksen terrorismista ja rajatarkastuksien yhteydessä suoritettavia rekisterihakuja on laajennettu koskemaan myös EU-kansalaisia.¹⁸⁹

Vallalla olevan käsityksen vastaisesti Boswellin mukaan rajavalvontaa ei ole turvallistettu terrorismintorjunnan nojalla, vaan terrorismintorjuntaa harjoitetaan rajavalvonnan toimenpiteillä.¹⁹⁰ Boswellin löydös on siis täysin vastakkainen Léonardin mallin mukaiselle hallinnonalalle poikkeuksellisten toimien käytölle ja sitä voitaisiin kuvailla "ei-turvallistavana" toimintana. Rajavalvonnan vaikutusta terrorismin ehkäisemisessä on kuitenkin mahdotonta mitata. Ainoa keino mitata terrorismin ehkäisemistä on suoritettujen iskujen puuttuminen, joka palauttaa tarkastelun kohti "hallitsemattoman hallintaa". Terroristi-isku ilmentää kivuliaalla tavalla epäonnistumista terrorismin torjunnassa, mutta niin kauan kuin hallitsematon uhka ei aktualisoidu, on sen torjumiseen tarkoitetuilla toimenpiteillä päästy haluttuun vaikutukseen¹⁹¹. Toisin sanoen Frontexin roolia terrorismintorjunnassa ei kyetä mittaamaan millään luotettavalla menetelmällä¹⁹².

Kriittisesti tarkasteltuna terrorismin muodostama uhka on luonnollisesti turvallistettu ja kun Frontex on liitetty EU:n rintamaan sen torjumiseksi, on Frontexin terrorismintorjuntaan kytetyt toiminnot turvallistettu sen myötä. Frontexin pääasiallinen tehtävä on kuitenkin rajavalvonta ja terrorismintorjunnan toiminto tapahtuu pitkälti ulkorajalla suoritettavan valvonnan

¹⁸⁸ Léonard, Sarah: Border Controls as a Dimension of the European Union's Counter-Terrorism Policy: A Critical Assessment. *Intelligence and National Security* 30:2-3, 2015, s. 312-313.

¹⁸⁹ Ibid. s. 312, 326.

¹⁹⁰ Boswell, Christina: Migration Control in Europe after 9/11: Explaining the Absence of Securitization. *Journal of Common Market Studies* 45(3), 2007, s. 16. Myös Den Boer (2015): "The role of Frontex in counterterrorism is secondary as it is primarily responsible for monitoring migratory movements into the EU. There are arguments that these may fluctuate under the influence of external shocks or incidents like terrorist attacks, but there are no concrete indications that such would happen. It should be added however that public authorities acknowledge the intensification of external border controls as a result of 9/11 and that the control of migration has been stepped up in connection with the fight against terrorism." Den Boer (2015), s. 408-409.

¹⁹¹ Léonard (2015), s. 327.

¹⁹² Ibid. s. 328.

sivutuotteena. Käsitys terrorismin muodostamasta uhkasta on 2010-luvulla kääntynyt ulkorojoilta Euroopan unionin sisäpuolelle, jolloin yleisön odotukset ovat kääntyneet Frontexista kohti EUROPOLia.

4.6 Humanitarisointi

Euroopan unionin rajaturvallisuutta koskevat yhteisöoikeudelliset normit ovat normatiivisesti dualistisia: yhtäältä toimitaan uhkaa vastaan turvallisuuden ylläpitämiseksi, turvallisuutta suojelevien oikeushyvien suojelemiseksi ja olemassa olevien arvojen säilyttämiseksi, kun toisaalta pyritään varmistamaan liberaalien arvojen toteutuminen, kuten ihmisoikeuksien täysimittainen kunnioittaminen, sekä Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisten, että kolmannen maan kansalaisten kohdalla. Suuri osa 2010-luvulla julkaistusta Frontexia koskevasta turvallistamisteoreettisesta tutkimuksesta keskittyy tarkastelemaan humanitäärisen diskurssin suhdetta turvallistettuun rajaturvallisuusdiskurssiin. Muuttoliike- ja pakolaiskriisin kanssa samaan aikaan on tiedeyhteisössä havaittu vallitsevan konsensus humanitäärisen diskurssin noususta rajavalvontaa legitimoitaessa ¹⁹³.

Horsti (2012) tutki kriittisen diskurssianalyysin keinoin Frontexin tuottamaa diskurssia artikkelissaan *Humanitarian discourse legitimating migration control: FRONTEX public communication* (2012). Horsti tarkasteli Frontexin lehdistötiedotteita, joilla legitimoitiin viraston toimintaa laittoman maahantulon torjunnassa humanitäärisin perustein. Frontex tunnustaa tiedotteissaan muina rajaturvallisuusentien toimijoina operaatioihin osallistuvat jäsenvaltiot, kolmannet maat, jotka ovat allekirjoittaneet yhteistyösopimuksen Frontexin kanssa sekä kansainväliset järjestöt, jotka tekevät yhteistyötä viraston kanssa. Tiedotteissaan Frontex nosti turvallisuusagendalle ihmissalakuljetuksen ja laittoman maahantulon järjestämisen, kun kriminalisoidusta laittomasta maahantulosta puhutaan luvattomana rajanylityksenä.

Keskeinen Horstin löydös on toiminnan legitimointi teknokraattisena hallintokoneistona, joka avustaa jäsenvaltioita, tuottaa riskianalyysijä, julkaisee parhaita käytänteitä ja tarjoaa koulutusta. Teknokraattisella retoriikalla virasto on pyrkinyt maahanmuuton turvallistamisesta huolimatta korottamaan omaa positiotaan siihen vastaamaan kykenevänä organisaationa. Kuten Bigo, Horsti katsoo humanitäärisen diskurssin olevan kytköksissä keskusteluun turvallisuudesta. Frontexin turvallistamistoimet on legitimoitu ja tehty näkyviksi humanitäärisen dis-

¹⁹³ Little, Adrian, Vaughan-Williams, Nick (2017), s. 542. Myös Steinhilper, Elias, Gruiters, Rob J: A Contested Crisis: Policy Narratives and Empirical Evidence on Border Deaths in the Mediterranean. *Sociology Vol. 52(3)*, 2018, s. 528.

kurssin avulla.¹⁹⁴ Myös Perkowski (2012) raportoi humanitäärisen diskurssin noususta Frontexin toiminnassa 2010-luvun alusta alkaen. Artikkelissaan Perkowski tarkasteli myös humanitäärisen diskurssin ja turvallisuusdiskurssin välistä dikotomiaa¹⁹⁵. Kurvinen (2011) katsoo omassa diplomityössään ihmisoikeuksien olevan kaikkien turvallisuuden sektorien ja näin myös rajaturvallisuutta koskevien diskurssien taustalla¹⁹⁶.

Bigo ei näe turvallisuusdiskurssia ja humanitääristä diskurssia toistensa vastakohtina, vaan humanitäärisen diskurssin syntyvät turvallisuusdiskurssin ohessa¹⁹⁷. Arvopremisseinä ovat näissä molemmissa vapaus ja turvallisuus. Little ja Vaughan-Williams (2017) käsittelevät Euroopan unionin keinoja vastata muuttoliike- ja pakolaiskriisiin vuoden 2015 aikana. Tutkimuksen mukaan Euroopan unionin käyttämät diskurssit kriisiin vastaamiseksi olivat sekoitus turvallistamista ja humanitääristä retoriikkaa. Laittoman maahantulon järjestäjien demonisointi ja turvapaikanhakijoiden kärsimyksen korostaminen esittelevät kolikon kaksi puolta. Poikkeus- ja hätätilaa ylläpitävä retoriikka sallii militarisoitujen ja inhimillisen rajavalvonnan (*compassionate borderwork*) keinojen yhdistämisen rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Tutkijoiden mukaan turvallistamisen ja humanitäärisen diskurssin yhdistyminen rajavalvonnan legitimoimiseksi on maailmanlaajuinen kehityskulku.¹⁹⁸ Andersson (2016) yhtyy Littlen ja Vaughan-Williamsin löydökseen humanitäärisin perustein suoritettavan pelastustoiminnan ja turvallisuusperusteisen valvontatoiminnan yhdentymisestä yhteisen poikkeustiladiskurssin tekijöinä¹⁹⁹.

Anderssonin löydös on keskeinen tämän tutkimuksen teoreettisen mallin kannalta, jossa humanitäärisen diskurssi voidaan löydöksen mukaan liittää osaksi poikkeustilan ylläpitämisen kategoriaa. Turvallistaminen ja humanitarisointi ovat siis saman kolikon kääntöpuolia, jolloin humanitarisointia eli Frontexin toimintojen perustelua humanitäärisin perustein voidaan tutkia teknokraattisen turvallisuushallinnon ja poikkeustilan ylläpitämisen rinnalla.

Cusumano (2018) tutki EUNAVFOR- ja Triton -operaatioiden legitimointia analysoimalla niistä annettuja julkilausumia frekvenssianalyysin keinoin. Cusumano kategorisoi aineistossa esiintyvän retoriikan kahteen kategoriaan: humanitääriseen ja rajavalvonnan kategoriaan.

¹⁹⁴ Horsti, Karina: Humanitarian discourse legitimating migration control: FRONTEX public communication. Teoksessa Michi Messier, Renee Schroeder & Ruth Wodak (eds.): *Migrations: Interdisciplinary Perspectives*, Springer Science & Business Media Wien, 2012, s. 6-16.

¹⁹⁵ Perkowski, Nina: A normative assessment of the aims and practices of the European border management agency Frontex. Refugee Studies Centre, University of Oxford, *Working Paper Series No. 81*, 2012, s. 31-32.

¹⁹⁶ Kurvinen (2011), s. 63.

¹⁹⁷ Bigo (2002), s. 79.

¹⁹⁸ Little, Adrian, Vaughan-Williams, Nick (2017), s. 542-552.

¹⁹⁹ Andersson (2016), s. 1060.

Tutkija osoittaa operaatioiden käytännön toiminnan ja julkilausumien välillä olevan eroavaisuuksia. Tutkimuksen mukaan operaatioita on legitimoitu humanitäärisin perustein meripelastusoperaatioina, mutta niillä on tosiasiallisesti pidetty yllä rajaturvallisuutta militarisoituihin keinoihin.²⁰⁰

Koska turvallisuus- ja humanitääriset toiminnot eivät ole toistensa vastakohtina, vaan humanitäärinen toiminta tapahtuu turvallisuustoimintojen ohella, on edellä käsitelty teknisten suorituskykyjen kehittäminen militarisoitun turvallisuustoiminnan ohella samalla humanitarisoitua. Lennokki- ja satelliittikuvantaminen ovat kustannustehokkaita toimintoja suorittaa valvontaa merialueilla hädässä olevien luvattomien rajanylittäjien havaitsemiseksi ja avun kohdentamiseksi²⁰¹. Frontex painottaa omassa diskurssissaan juuri lennokkien käytön humanitäärisiä vaikutuksia²⁰².

²⁰⁰ Cusumano, Eugenio: Migrant rescue as organized hypocrisy: EU maritime missions offshore Libya between humanitarianism and border control. *Cooperation and Conflict*, 2018, s. 1–22.

²⁰¹ Csernaton (2018), s. 181.

²⁰² Ibid. s. 186.

5 TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN MALLI

Tutkimuksen teoreettinen malli on edellä esitetystä metateoreettisesta tarkastelusta operationalisoitu malli, jota vasten Frontexin toimintoja analysoidaan. Teoriamalli on edellytys reaali maailman sosiaalisten ilmiöiden tarkastelulle teoreettisessa viitekehysessä²⁰³. Tässä tutkimuksessa käytetty malli silloittaa tutkimuksessa suoritettua analyysin turvallistamisteorian viimeisiin trendeihin ja antaa tutkimukselle sen operatiivisen tavoitteen suhteuttaa toiminnot uhkakuviin. Tutkimuksen teoreettiseen malliin on sidottu edellisessä luvussa esitellyn tutkimustilanteen konstruoima ymmärrys Frontexin turvallistamisesta ja se voidaan nähdä jatkumona turvallistamisesta käytävälle teoriakeskustelulle.

Tutkimus painottuu Frontexin toimijuuden (*agency*) hahmottamiseen toimintojen turvallistamisessa ja oman habituksensa rakentamisessa. Balzacq (2011) jakaa turvallistamistoimet Euroopan unionin tason lainsäädäntötoimiin (*regulatory instruments*) ja virastotason valmiustoimintoihin (*capacity tools*)²⁰⁴. Luovuttamalla muuttoliike- ja pakolaiskriisiin vastaamisen Frontexin tehtäväksi ja säätämällä virastolle tehtävän hoitamiseen tarvittavia toimivaltuuksia Euroopan unionin voidaan katsoa turvallistavan lainsäädäntötoimen keinoin Frontexin toiminnot. Pelkän lainsäädäntötoimen tarkastelu ei kuitenkaan tarjoa vastausta Frontexin omaan rooliin toimintojensa turvallistamisessa ja siihen, kuinka se rakentaa habitustaan turvallisuustoimijoiden muodostamassa kentässä. Tutkimuksen teoreettisella mallilla analysoidaan Euroopan unionin lainsäädäntötoimiin johtanutta poikkeustiladiskurssia, virastolle annettuja tehtäviä sekä Frontexin habituksen rakentumista toimintojen välityksellä.

Tämän tutkimuksen viitekehysessä keskitytään tutkimaan toimintoja, mutta ei voida unohtaa puheaktia olennaisena osana turvallistamisteoriaa. Balzacqin mukaan on tehokkainta integroida tutkimusasetelmaan sopivia menetelmiä turvallistamisen tutkimukseen ja hyödyntää tätä kombinaatiota turvallisuushallinnon tutkimuksessa.²⁰⁵ Yhdistelemällä menetelmiä molemmista varianteista voidaan löytää eroavaisuuksia toimintojen ja diskurssien välillä²⁰⁶ eli tarkastella pääkysymyksen mukaisesti toimintojen suhdetta uhkakuviin. Tutkimusta varten kehitettiin Léonardin (2010) tutkimukseen pohjautuva teoriamalli, jossa edellä mainittujen kategorioiden lisäksi tutkittiin teknokratiaa ja poikkeustilaa ylläpitäviä diskursseja. Näin ollen ana-

²⁰³ Rantapelkonen & Koistinen (2016), s. 68.

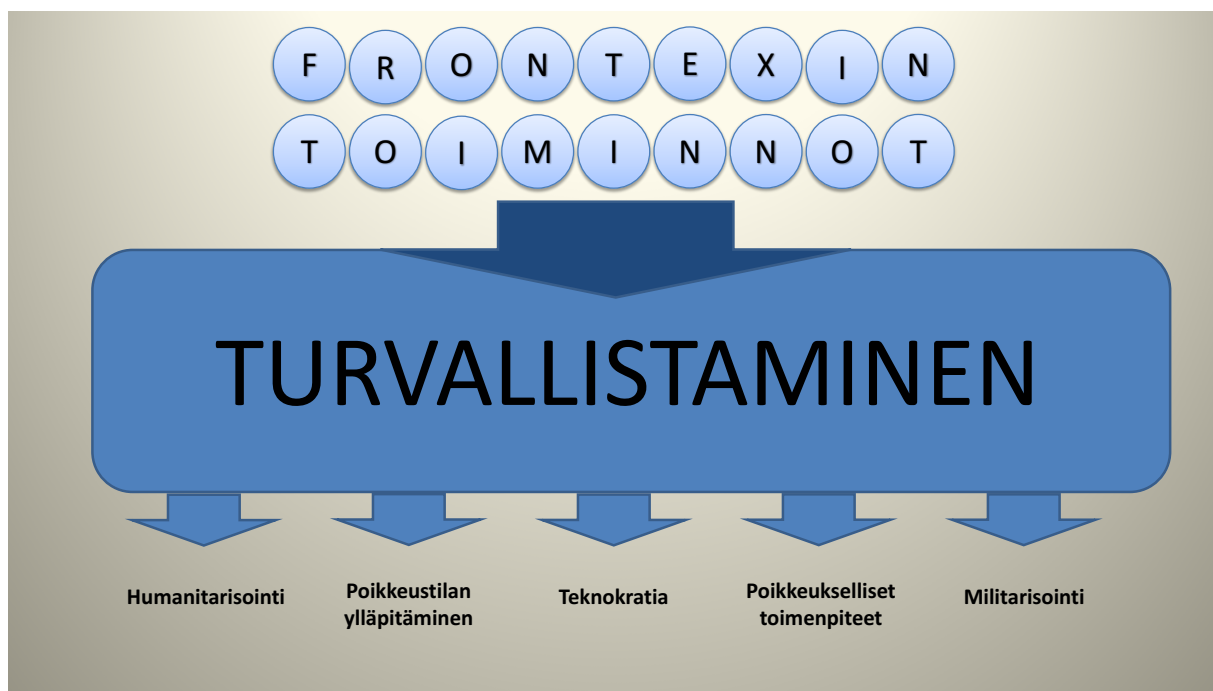
²⁰⁴ Balzacq (2011), s. 17.

²⁰⁵ Balzacq et. al. (2016), s. 503-517.

²⁰⁶ Léonard (2010), s. 236.

lyyssissä tuli huomioida diskurssien suhteet jo tunnustettuihin tai aktualisoituneisiin rajaturvallisuuden uhkakuviin.

Kategorisoimalla turvallistamisen tavat omiin luokkiinsa selkeytetään abstraktilla tasolla liikkuva teoriaa ja luodaan edellytykset toiminnalliselle analyysille. Toimintojen kategorisoinnilla pyrittiin edelleen hahmottamaan sitä, miten ne konstruoivat käsitystä siitä, että niillä torjuttava tai käsiteltävä asia on turvallisuusuhka ²⁰⁷. Aiemmissä tutkimuksissa esiintyneet näennäisesti eriävät käsitykset humanitarisoinnista, teknokratiasta ja militarisoinnista kytkettiin osaksi teoriamallia omina kategorioinaan. Lisäämällä teknokratian ja poikkeustilan ylläpitämisen kategoriat osaksi tutkimuksen teoreettista mallia laajennettiin Léonardin (2010) käyttämää mallia kohti turvallistamisen kokonaisuutta. Laajennetulla mallilla kyettiin tutkimaan sitä, miten Frontexin toiminnot on turvallistettu suhteessa Euroopan unionin uhkakuviin sekä parantamaan ymmärrystä Frontexin roolista osana eurooppalaista turvallisuusympäristöä.



Kuva 4. Tutkimuksen teoreettinen malli

Léonardin mallissa aiemmin perinteisiin turvallisuusuhkiin vastaamiseksi käytettyjen toimintojen kaltaiset toiminnot ovat luonteeltaan militarisoituja. Militarisoinnilla ei turvallistamisen sosiologisen variantin viitekehyksessä tarkoiteta sotilaallista toimintaa, vaan toimintaa, jolla on aiemmin vastattu sotilaallisiin uhkiin. Militarisoituja toimintoja voivat olla aiemmin sotilaalliseen voimankäyttöön perustuneiden kriisinhallintaoperaatioiden kaltaiset

²⁰⁷ Léonard (2010), s. 237.

operaatiot, sotilaskäyttöön lanseerattujen tilannekuvajärjestelmien käyttö²⁰⁸ tai sekä sotilas-, että siviilikäyttöön kehitetyt lennokkijärjestelmät²⁰⁹. Poikkeukselliset toimenpiteet luovat käsitystä siitä, että niillä käsiteltävää asiaa ei voida ratkaista tavallisilla poliittisilla tai hallinnollisilla keinoilla²¹⁰. Léonard katsoo Frontexin yhteisoperaatioiden olevan sekä militarisoituja, että poikkeuksellisia toimenpiteitä. Niiden katsotaan olevan poikkeuksellisia toimenpiteitä, koska ne eivät ole selkeästi yhden lainsäädännön ja politiikanalan tuotteita, vaan niiden toimeenpanossa yhdistellään politiikan ja lainsäädännön instrumentteja.²¹¹

Toiminnot eivät kuitenkaan konstruoi käsitystä niillä käsiteltävästä asiasta turvallisuushkana ainoastaan militarisoinnin tai poikkeuksellisten toimenpiteiden välityksellä. Turvallisuus on teknokraattisen hallinnon muoto, jossa poliittiselle tasolle nousseet turvallisuustoimijat määrittelevät ketä, miltä ja miten turvataan. Näin turvallisuustoimijan toiminnot rakentavat tämän habitusta suhteessa muihin toimijoihin ja kansalaisiin. Terrorismi, rajat ylittävä rikollisuus ja laitton maahanmuutto ovat uhkakuvina teknokraattisen turvallistamiskategorian keskiössä²¹². Yhdennetyssä rajaturvallisuusjärjestelmässä terrorismintorjunta kytketään osaksi rajavalvontaa luvattomien rajanylitysten ja laittoman maahantulon järjestämisen ehkäisemisen ohella²¹³. Rajavalvonta on sidottu tehtävään erikoistuneiden ammattilaisten vastuulle, jonka voidaan katsoa olevan merkki Eurooppalaisen raja- ja merivartioston teknokraattisesta asemasta rajaturvallisuuden ylläpitäjänä. Frontex rakentaa riskianalyysien keinoin omaa habitustaan turvallisuustoimijoiden joukossa määrittämällä mikä Euroopan kansalaisia uhkaa ja miten se uhkaan vastaa. Rajavalvonnalla perustellut toiminnot sijoittuvat teoreettisessa mallissa teknokraattiseen kategoriaan, militarisoidun ja humanitarisoidun kategorian väliin.

Teknokraattisen turvallisuushallinnon turvallistaminen esiintyy toimintojen lisäksi puheaktissa. Puheaktiin perustuvan turvallistamisen kategoriaa tutkittiin poikkeustilaa ylläpitävän diskurssin välityksellä. Poliitikkojen ja turvallisuustoimijoiden välinen institutionaalinen kamppailu esiintyy näiden puheakteissa, jolloin poikkeustilaa ylläpitävää diskurssia analysoimalla hahmotettiin pyrkimyksiä pönkittää Frontexin teknokraattista asemaa suhteessa yleisöön ja muihin turvallisuustoimijoihin.

²⁰⁸ Léonard (2010), s. 237.

²⁰⁹ Csernaton (2018), s. 175-200.

²¹⁰ Léonard (2010), s. 237.

²¹¹ Léonard (2010), s. 240.

²¹² Bigo, Didier: EU Police Cooperation: National Sovereignty Framed by European Security? Teoksessa Elspeth Guild & Florian Geyer: *Security Versus Justice?: Police and Judicial Cooperation in the European Union*. Ashgate Publishing, Ltd., 2008, s. 94-107.

²¹³ Asetus (EU) 2016/1624, 4 artikla

Turvallistaminen ja humanitäärinen diskurssi eivät ole toistensa vastakohtia, vaan humanitäärinen diskurssi syntyy turvallisuusdiskurssin sivutuotteena ²¹⁴. Humanitaarisella pelastustoiminnalla ja turvallisuudella perustelu ovat kirjallisuuskatsauksen perusteella yhteisen poikkeustiladiskurssin tekijöitä ²¹⁵. Humanitäärisin perustein suoritettavat toiminnot ja poikkeustilan ylläpitäminen on erotettu omiksi kategorioikseen niiden epistemologisten eroavaisuuksien vuoksi: poikkeustilan ylläpitämistä tutkitaan perinteistä turvallisuuskäsitystä muokkaavana diskurssina, kun humanitäärisillä toiminnoilla luodaan käsitystä siitä, että niillä käsiteltävä asia vaarantaa inhimillistä turvallisuutta.

²¹⁴ Bigo (2002), s. 79.

²¹⁵ Andersson (2016), s. 1060.

6 TUTKIMUSTULOKSET

“*To save Schengen, we must regain control of our external borders.*”²¹⁶

- Donald Tusk

Tutkijoiden keskuudessa ei vallitse yksimielisyyttä siitä, miten Frontexin toiminta on turvallisempaa.

Edellä neljännessä luvussa tehdyn institutionaalisen tarkastelun perusteella voidaan todeta Frontexin olleen vuoden 2016 asetusmuutokseen asti luonteeltaan ”pehmeää” lainsäädäntöä soveltava yhteistyövirasto, jolla ei ollut harkinta- tai lainsäädäntövaltaa. Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta pedattiin mahdollisuudet laajentaa rajavalvontaviraston toimivaltuuksia edellyttämällä vaiheittain käyttöön otettavaa yhdenmukaistettua rajaturvallisuusjärjestelmää (SEUT 77:2).

Cortinovin löydösten mukaan Euroopan ulkorajojen valvontaa koskeva politiikka ja lainsäädäntö on edennyt ”kovempaan” suuntaan, mutta pysynyt kovan ja pehmeän politiikan yhdistelmänä. Tämän kehityksen voidaan katsoa jatkuneen perustettaessa Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa: uusi lainsäädäntö velvoittaa jäsenvaltioita aiempaa enemmän ja lisää viraston toiminnan edellytyksiä, mutta perustuu edelleen yhteistyölle ja sopimuksille. Pehmeä politiikka on välttämätöntä viraston toiminnan legitimoimiselle sen toimiessa jaetun vastuun periaatteen²¹⁷ mukaisesti suverenien jäsenvaltioiden alueella.

Keskeinen muutos aiempaan lainsäädäntöön on Frontexin toimivaltuus lähettää interventioryhmiä jäsenvaltioihin haavoittuvuusarviointiin perustuen²¹⁸. Täytäntöönpanopäätöksen perusteella virasto voi puuttua turvallisuusuhkaan myös silloin, kun jäsenvaltio ei pysty tai ei ole halukas toteuttamaan tarvittavia toimenpiteitä. Aiemmin interventio edellytti jäsenvaltion esittämää pyyntöä virastolle²¹⁹. Asetuksella 2016/1624 Eurooppalainen raja- ja merivartiosto on aiemmista asetuksista poiketen valtuutettu hankkimaan kalustoreservin itse ja hyödyntämään jäsenvaltioiden laitekantaa. Jäsenvaltioiden kaluston käyttö perustuu silti edelleen kahdenvälistiin neuvotteluihin ja sopimuksiin. Cortinovin löydöksiin viitaten voidaan todeta Euroopan unionin siirtyneen vaihe vaiheelta kohti kovaa politiikkaa Frontexia koskevissa ase-

²¹⁶ Lehdistötiedote 510/16 *European Border and Coast Guard: final approval*.

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/14/european-border-coast-guard/pdf>, viitattu 1.4.2019.

²¹⁷ Asetus (EU) 2016/1624, 5 artikla

²¹⁸ Asetus (EU) 2016/1624, 17 artikla

²¹⁹ Asetus (EY) 2007/2004, 8 artikla, muutettu asetuksella (EU) 1168/2011

tuksissa. Viraston toimivaltuuksia laajentanut Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2016/1624 noudatteli havaittua linjaa vahvistaen jälleen jäsenvaltioita koskevia velvoitteita.

Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevassa diskurssissa on havaittavissa useita turvallistamisen elementtejä. Vuoden 2015 muuttoliike- ja pakolaiskriisin yhteydessä nostettiin esille terrorismin ja radikalisoitumisen, järjestäytyneen rikollisuuden ja kyberrikollisuuden uhkakuvat, esitettiin ne rajat ylittävinä ja niiden vaativan Euroopan unionin toimia. Diskurssissa edellytettiin myös toimia inhimillisen tragedian lopettamiseksi ja ihmishenkien pelastamiseksi Välimerellä. Samalla virallisasiakirjoissa viitataan toistuvasti perussopimuksen 77 artiklan 2 kohdan alakohtaan d, jossa unioni edellyttää instituutioitaan ottamaan vaiheittain käyttöön yhdenmetyt rajaturvallisuusjärjestelmän.

Yhdenmetyt rajaturvallisuusjärjestelmän käyttöönotto ja sen ohella Frontexin toimivaltuuksien lisääminen ovat olleet ulkorajojen valvontaa koskevan politiikan agendalla jo ennen vuoden 2015 kriisiä. Konsensushakuisen poliittisen prosessin toimeenpano on kuitenkin hidasta ja voi viedä vuosia ennen kuin halutut muutokset jalkautuvat käytäntöön uudistetun lainsäädännön tai strategian myötä. Tämän vuoksi analysoitaessa toimintojen turvallistamisen suhdetta uhkakuviin on perusteltua tarkastella uhkakuvia koko toimintojen kehityskaaren ajalta.

6.1 Rajaturvallisuutta uhkaavat tekijät

Alla olevaan taulukkoon tehdyllä koonnoksella Euroopan unionin uhkakuvista vastataan tutkimuksen alakysymykseen *Minkä asioiden esitetään uhkaavan Euroopan rajaturvallisuutta?* Frontexin omissa riskianalyyseissään esille nostamat uhkakuvat tukevat strategia-asiakirjoissa esiintyviä uhkakuvia ja niissä kohdennetaan uhkakuvia ulkorajavalvonnan kontekstiin.

Taulukko 2. Euroopan unionin uhkakuvat

STRATEGIA	UHKA
Euroopan turvallisuusstrategia (2003)	Terrorismi Joukkotuhoaseiden leviäminen Alueelliset konfliktit Heikot valtiot Järjestäytynyt rikollisuus - Laiton huumekauppa - Ihmiskauppa - Laiton asekauppa - Laittoman maahantulon järjestäminen - Merirosvotus
Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden ulkoista turvallisuutta koskeva strategia (2005)	Terrorismi Järjestäytynyt rikollisuus

	<p>Laiton maahanmuutto</p> <p>Heikot valtiot</p>
Selvitys Euroopan unionin turvallisuusstrategian täytäntöönpanosta – Turvallisuudesta huolehtiminen muuttuvassa maailmassa (2008)	<p>Joukkotuhoukseiden leviäminen</p> <p>Terrorismi</p> <p>Järjestäytynyt rikollisuus</p> <ul style="list-style-type: none"> - Laiton huumekauppa - Ihmiskauppa - Laiton asekauppa - Kansainväliset petokset - Rahanpesu <p>Tietoverkkoturvallisuus</p> <p>Energiavarmuus</p> <p>Ilmastonmuutos</p> <p>Merirosvous</p> <p>Pienaseet ja kevyet aseet, rypäleammukset ja jalkaväkimiinat</p>
Euroopan sisäisen turvallisuuden strategia (2010)	<p>Terrorismi</p> <p>Järjestäytynyt rikollisuus</p> <ul style="list-style-type: none"> - Laiton huumekauppa - Talousrikollisuus - Ihmiskauppa - Laittoman maahantulon järjestäminen - Laiton asekauppa - Alaikäisten seksuaalinen riisto ja lapsipornografia - Väkivaltarikokset - Rahanpesu - Asiakirjapetokset - Korruptio <p>Tietoverkkorikollisuus</p> <p>Rajat ylittävä rikollisuus</p> <p>Väkivalta</p> <p>Luonnonkatastrofit ja ihmisen aiheuttamat katastrofit</p> <p>Liikenneonnettomuudet</p>
Euroopan turvallisuusagenda (2015)	<p>Terrorismi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ulkomaiset terroristitaitelijat - Radikalisoituminen <p>Järjestäytynyt rikollisuus</p> <ul style="list-style-type: none"> - Laiton asekauppa - Laiton huumekauppa - Ihmiskauppa - Ympäristörikokset - Korruptio <p>Kyberrikollisuus</p>
Euroopan unionin globaalistrategia (2016)	<p>Terrorismi</p> <p>Hybridiuhat</p> <p>Ilmastonmuutos</p> <p>Talouden epävakaus</p> <p>Energiahuollon epävarmuus</p>

6.1.1 Frontexin vuosittaiset riskianalyysit

Virasto toistaa ja kohdentaa riskianalyyseissään terrorismin, järjestäytyneen rikollisuuden, laittoman maahanmuuton ja väkivallan muodostamia uhkia Euroopan rajaturvallisuudelle. Analyysit on laadittu yhdenmukaista riskianalyysimenetelmää hyödyntäen ja niissä tarkennetaan strategia-asiakirjoissa esiintyviä uhkakuvia ulkorajavalvonnan kontekstiin.

Vuonna 2015 Frontexin vuosittaisessa riskianalyysissä nostettiin esille luvattomat rajanylitykset, laittoman maahantulon järjestäminen, ulkorajan ylittävän henkilöliikenteen voimakas kasvu, väärennökset, vierastaistelijat ja tartuntataudit rajaturvallisuutta uhkaavina tekijöinä.

220

Vuoden 2016 riskianalyysissään Frontex keskittyy tarkastelemaan luvattomia rajanylityksiä, laittoman maahantulon järjestämistä, turvapaikanhakijoiden joukossa saapuvaa terroristista ainesta, vierastaistelijaita, laajamittaista maahantuloa, rajanylittäjiin ja viranomaisiin kohdistuvaa väkivaltaa ulkorajoilla, vaaratilanteita merellä, tartuntatauteja sekä tehottoman palauttamisjärjestelmän muodostamaa vetotekijää (*pull factor*).²²¹

Euroopan unionin strategia-asiakirjoista poikkeavat riskit (henkilöliikenteen voimakas kasvu, väärennökset, tartuntataudit, väkivalta ulkorajoilla) selittyvät yhtäältä niiden toiminnallisella luonteella: riskeillä voi olla ajallinen tai paikallinen vaikutus ulkorajoilla, mutta ne eivät uhkaa koko Euroopan turvallisuutta. Toisaalta strategia-asiakirjoista poikkeavat riskit ovat johdannaisia laajemmasta uhkakuvasta ja sidottu riskianalyysissä rajavalvonnan kontekstiin.

6.2 Poikkeustilan ylläpitäminen

Tässä alaluvussa esitellään vuosien 2015 ja 2016 muuttopaineen hallintaa koskeviin julkilausumiin suoritettujen diskurssianalyysien tulokset. Turvallistamisen filosofisen variantin näkökulmalla kyettiin tarkastelemaan teoreettisen mallin poikkeustilan ylläpitämisen kategoriaa. Humanitääriset perustelut ovat turvallisuusdiskurssin ohella saman poikkeustiladiskurssin tekijöitä, joten niitä käsitellään saman kategorian alla. Tulokset esitellään kronologisessa järjestyksessä huhtikuun 2015 Eurooppa-neuvoston ylimääräisestä kokouksesta analyysin indeksitapahtumaan asti. Diskurssianalyysillä vastattiin poikkeustilan ylläpitämisen kategorian osalta tutkimuksen alakysymykseen *Miten Frontexin toiminnot on turvallistettu?*

²²⁰ *Frontex Risk Analysis for 2015*. Varsova, huhtikuu 2015, s. 47-51.

²²¹ *Frontex Risk Analysis for 2016*. Varsova, maaliskuu 2016, s. 35-51.

Eurooppa-neuvosto katsoi ylimääräisen kokouksensa julkilausumassa 23.4.2015 tilanteen Välimerellä olleen traaginen ja Euroopan unionin ottavan käyttöön kaikki saatavillaan olevat keinot estääkseen uudet ihmishenkien menetykset merellä. Eurooppa-neuvosto ilmoitti välitömäksi prioriteetiksi estää uudet hukkumiskuolemat. Julkilausumassa neuvosto sitoutui kolminkertaistamaan Frontexin käynnissä olleiden merellisten operaatioiden taloudelliset resurssit etsintä- ja pelastusmahdollisuuksien lisäämiseksi Frontexin toimeksiannon puitteissa.²²² Neuvoston puheenjohtaja Donald Tusk totesi kokouksen jälkeen ihmishenkien pelastamisen olevan Euroopan unionin ensimmäinen prioriteetti.²²³

Euroopan komissio kutsui muuttoliikeagendassaan Välimerellä vallinnutta tilannetta inhimilliseksi tragediaksi ja edellytti nopeita ja päättäväisiä toimia sen lopettamiseksi. Komission mukaan *Eurooppa ei voi katsoa vierestä, kun ihmisiä kuolee* ja se esitti neuvoston tavoin merellisten operaatioiden määrärahojen kasvattamista kolminkertaiseksi, jotta Frontex voi tarjota operatiivista rajavalvontatukea ja pelastaa siirtolaisia hukkumiselta. Se katsoi rannikkovartiostoilla olevan ratkaiseva rooli sekä ihmishenkien pelastamisessa, että merirajojen turvaamisessa.²²⁴

Eurooppa-neuvosto totesi kokouksessaan 25.-26.6.2015, että unionin alueelle suuntautuvien muuttovirtojen hallintaan tarvitaan laajempia toimivaltuuksia²²⁵. Neuvoston kokouksen jälkeen luvattomien rajanylitysten määrä kasvoi miltei 450% edelliseen vuoteen verrattuna. Luvattomia rajanylityksiä havaittiin kolmen kuukauden aikana yli 617 000 ja samalla tarkastelujaksolla jätettiin yli 400 000 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta²²⁶.²²⁷ Euroopan unionin jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten epävirallisen kokouksen julkilausumassa 23.9.2015 päämiehet pyysivät EU:n toimielimiä ja hallituksia edistämään nopeasti komission ehdottamia prioriteettitoimia. Julkilausumassa vaadittiin hallitsemaan dramaattinen tilanne Euroopan unionin ulkorajoilla: tämän toteuttamiseksi vaadittiin tehostamaan rajaval-

²²² Lehdistö tiedote 204/15 *Eurooppa-neuvoston ylimääräinen kokous, 23.4.2015 – Julkilausuma*. <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/pdf>, viitattu 27.3.2019

²²³ Lehdistö tiedote 207/15 *Puheenjohtaja Donald Tuskin kommentit Välimeren muuttopaineita käsitelleen ylimääräisen Eurooppa-neuvoston jälkeen 23.4.2015*, <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2015/04/23/final-remarks-tusk-european-council-migration/>, viitattu 5.3.2019

²²⁴ COM(2015) 240 final: *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan muuttoliikeagenda*. Bryssel 13.5.2015.

²²⁵ Asetus (EU) 2016/1624, johdanto, kohta 1

²²⁶ Kansainvälistä suojelua hakeneet ja luvattomasti ulkorajan ylittäneet on erotettu toisistaan, koska kaikki luvattomasti rajan ylittäneet eivät ole hakeneet turvapaikkaa eivätkä kaikki kansainvälistä suojelua hakeneet ole ylittäneet ulkorajaa luvattomasti.

²²⁷ *Frontex Risk Analysis Network Quarterly Report FRAN Q3/2015*. Pelkästään lokakuun aikana luvattomia rajanylityksiä havaittiin yli 200 000.

vontaa antamalla Frontexille lisäresursseja sekä hyödyntämällä jäsenvaltioiden henkilöstöä ja laitteita. ²²⁸ Esitettyjen vaatimusten johdosta Euroopan komissio esitti kommunikessaan 23.9.2015 uusia ja välittömiä toimia *poikkeuksellisen* pakolaiskriisin hallitsemiseksi. Tiedonannossaan komissio ilmoitti ehdottavansa Frontexiin 60 uutta työntekijää ja tämän edellyttävän välittömästi lisää määrärahoja. Tiedonannon mukaan oli luotava *täysin toimintakykyinen eurooppalainen raja- ja rannikkovartiosto* maaliskuuhun 2016 mennessä ²²⁹.

Euroopan komissio julkaisi 27.10.2015 työohjelman vuodelle 2016. Työohjelmassaan komissio lausui ”*terrorismin ja radikalisoitumisen, järjestäytyneen rikollisuuden ja kyberrikollisuuden uhkaavan eurooppalaisten turvallisuutta*”. Edelleen komissio katsoi näiden uhkien olevan ”*luonnostaan rajat ylittäviä*” ja ”*edellyttävän toimia EU:n tasolla*”. Tämän lisäksi komissio totesi pakolaiskriisin hoitamisen ja EU:n ulkorajoihin kohdistuvan muuttopaineen hallinnan olevan unionin haasteista suurin. Välittömästi toteutettavien toimien lisäksi oli perusteellisesti uudistettava unionin yhteisen ulkorajan valvonta – komissio lupasi esittävänsä vuoden 2015 aikana ehdotuksen eurooppalaisen raja- ja rannikkovartiostojärjestelmän perustamisesta Frontexin rakenteiden pohjalta. Komissio katsoi maailman olevan yhä verkostoituneempi, kiistanalaisempi, monimutkaisempi ja jatkuvien muutosten kourissa. Ulkoisten tekijöiden vaikutus sisäiseen turvallisuuteen nähtiin väistämättömänä seurauksena. ²³⁰

Frontexia koskeva ulkoinen arviointi vuosien 2008-2014 ajalta valmistui kesäkuussa 2015 ja Frontexin hallintoneuvosto antoi arviointiin perustuvat suosituksensa komissiolle 28.10.2015. Päätöksessään hallintoneuvosto suositti viraston toimivaltuuksia laajennettavan *palautusoperaatioiden valmistelussa, interventioryhmien lähettämiseksi, henkilötietojen käsittelemiseksi, riskianalyyysityöhön, sisäisten siirtymisten valvontaan, rahoitusmekanismien kehittämistä, Frontexille sekondeerattujen virkamiesten toimikauden pidentämistä, yhdennetyn rajavalvontajärjestelmän päivittämistä sekä rajavartijoista ja kalustosta koostuvien valmiusryhmien kehittämistä* (EBGT-pooli, EBCGT-pooli). ²³¹

²²⁸ Lehdistö tiedote 673/15 *Valtion- tai hallitusten päämiesten epävirallinen kokous 23.9.2015 – Julkilausuma*. <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2015/09/23/statement-informal-meeting/pdf>, viitattu 27.3.2019

²²⁹ COM(2015) 490 final: *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle – Pakolaiskriisin hallinta: Euroopan muuttoliikeagendaan perustuvat välittömät, operatiiviset, taloudelliset ja lainsäädäntötoimenpiteet*. Bryssel 23.9.2015.

²³⁰ COM(2015) 610 final: *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle - Komission työohjelma 2016. Uudet haasteet – uudet keinot*. Strasbourg 27.10.2015.

²³¹ Frontex, Management Board Decision No 40/2015 adopting recommendations of the Management Board following the evaluation of Frontex (Article 33) 28.10.2015.

Euroopan unionin neuvosto kokoontui 20.11.2015 Pariisiin terrori-iskujen jälkeen keskustelemaan Euroopan unionin toimenpiteistä terrorismin aiheuttamaan uhkaan vastaamiseksi. Päätelmissään neuvosto toisti vaatimuksensa komissiolle laajentaa Frontexin toimivaltuuksia *terrorismin torjunnassa, järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa sekä laajentaa viraston käyttöoikeuksia tarvittaviin tietokantoihin*. Virastoa edellytettiin osallistumaan *terrorismintorjuntaan, tukemaan jäsenvaltioita vierastaistelijoiden aseiden salakuljetuksen havaitsemiseksi ulkorajoilla*. Neuvosto kehotti Frontexia ja Europolia tiivistämään tiedonvaihtoa kriisitoiminnan integroitujen järjestelyiden mukaisesti ja asetti aikamääreeksi 1.1.2016 tehostetun tiedonvaihdon käynnistämiseksi.²³²

Euroopan komissio julkaisi 15.12.2015 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan raja- ja rannikkovartiostosta²³³. Asetusluonnoksella vastattiin Euroopan parlamentin ja Eurooppa-neuvoston lokakuussa esittämiin vaatimuksiin lisätä Frontexin toimivaltuuksia. Ehdotuksessa esitettiin perustettavaksi Euroopan raja- ja rannikkovartiosto, joka vastaa yhdenntystä rajavalvonnasta ja jonka valtuudet kaikissa yhdenntetyn rajavalvonnan kysymyksissä ovat laajemmat kuin Frontexin. Ehdotuksen julkistamisen seurauksena annetussa lehdistötiedotteessa muuttoliike-, sisä- ja kansalaisasioista vastaavan komission jäsen Dimitris Avramopoulos ilmoitti uuden raja- ja rannikkovartioston tehtävien ulottuvan laajemmalle kuin edeltäjänsä. Avramopoulosen mukaan esitelty ehdotus *parantaa kansalaisten turvallisuutta* ja varmistaa rajavalvonnan korkean tason.²³⁴

Euroopan unionin neuvosto oli päätelmissään 10.3.2016 huolestunut *uhrien ja Eurooppaan henkensä vaarantaen pyrkivien muuttajien suuresta määrästä ja ottaa huomioon, että vuonna 2015 arvioidaan Frontexin lähteiden mukaan tapahtuneen yli 1,8 miljoonaa laitonta rajanylitystä EU:hun, mikä merkitsee vuoteen 2014 verrattuna 546 prosentin lisäystä, ja ottaa huomioon myös sen, että kansainväliset järjestöt, kuten Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö, arvioivat yli 3 770 muuttajan menehtyneen Välimerellä vuonna 2015*.²³⁵

²³² Lehdistötiedote 848/15 Euroopan unionin neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden päätelmät terrorismin torjunnasta, 20.11.2015. <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2015/11/20/jha-conclusions-counter-terrorism/pdf>, viitattu 27.3.2019

²³³ COM(2015) 671 final: Ehdotus, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan raja- ja rannikkovartiostosta sekä asetuksen (EY) N:o 2007/2004, asetuksen (EY) N:o 863/2007 ja neuvoston päätöksen 2005/267/EY kumoamisesta. Strasbourg 15.12.2015.

²³⁴ Lehdistötiedote IP/15/6327 Euroopan raja- ja rannikkovartiosto suojaamaan EU:n ulkorajoja, Strasbourg 15.12.2015. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_en.htm?locale=FI, viitattu 27.3.2019

²³⁵ Päätelmät Euroopan unionin neuvoston päätelmät muuttajien salakuljetuksesta 6995/16, Bryssel 10.3.2016. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6995-2016-INIT/fi/pdf>, viitattu 27.3.2019

Pysyvien edustajien komitea (Coreper) vahvisti 6.4.2016 neuvoston puolesta myönteisen kantansa komission asetusehdotukseen. Neuvoston puheenjohtaja Klaas Dijkhoff lausui lehdistötiedotteessa Avramopouloksen lausunnon mukaisesti Euroopan unionin tarvitsevan tehokasta rajavalvontaa, jotta ”*voimme hallita paremmin muuttovirtoja ja parantaa kansalaisten turvallisuutta*”. Dijkhoff oli lausunnossaan tyytyväinen siihen, että muutoksen *kiireellisyys* oli tunnistettu.²³⁶ Komitea lisäsi *hybridituhkien estämisen* Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden kannalta oleelliseksi asiaksi ja korosti *rajat ylittävän rikollisuuden* ulkorajojen valvontaa koskevaa ulottuvuutta.²³⁷

Lopullisen hyväksynnän Eurooppalainen raja- ja merivartiosto sai 14.9.2016. Toissijaisuusperiaate²³⁸ on päätyntynyt asetukseen sellaisenaan, joka kertoo kaikkien valmistelevien instituutioiden olevan yhtä mieltä toimivaltuuden nostamisesta Euroopan unionin tasolle tavoitteiden saavuttamiseksi. Lopullisessa kompromissitekstissä annetaan virastolle neuvoston suositusta laajemmat toimivaltuudet suorittaa haavoittuvuusarviointi muuttoliikkeen paineen alla olevaa jäsenvaltiota koskien ja käynnistää interventio-operaatio oma-aloitteisesti (15 artikla). Kun asetusluonnoksissa puhutaan valtion toimenpiteistä *erityisen ja suhteettoman* muuttopaineen alla, puhutaan lainvoimaisessa asetuksessa *tehottomasta rajavalvonnasta, joka uhkaa vaarantaa Schengen-alueen toiminnan* (19 artikla).

6.3 Frontexin turvallistetut toiminnot

Syyskuussa 2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella 2016/1624 perustettiin Eurooppalainen raja- ja merivartiosto, muutettiin Schengenin rajasäännöstöä (2016/399) sekä kumottiin neuvoston asetus 2007/2004, jolla Frontex oli perustettu. Asetuksella lujitettiin ulkorajojen turvallisuutta etenemällä Frontexin työn muodostamalta pohjalta ja kehittämällä sitä edelleen ulkorajojen turvallisuudesta vastaavaksi virastoksi. Neuvoston asetuksessa 2007/2004 Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta Frontexille annettiin kuusi pääasiallista tehtävää²³⁹. 14.

²³⁶ Lehdistötiedote 167/16 *Euroopan rajavartiosto: neuvosto valmis neuvotteluihin parlamentin kanssa*, 6.4.2016. <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2016/04/06/negotiations-european-border-guard/pdf>, viitattu 27.3.2019

²³⁷ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan raja- ja rannikkovartiostosta ja asetuksen (EY) N:o 2007/2004, asetuksen (EY) N:o 863/2007 ja neuvoston päätöksen 2005/267/EY kumoamisesta – *Valtuutus Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten* 7649/16, Bryssel 8.4.2016

²³⁸ SEU artikla 5: *annetun toimivallan periaatteen mukaisesti unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Edelleen toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.*

²³⁹ Asetus (EY) 2007/2004 II luku, 2 artikla

päivänä syyskuuta 2016 annetussa asetuksessa Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta viraston lakisääteisten tehtävien määrä on kasvanut 21:een ²⁴⁰.

Alla olevassa taulukossa on esitelty tutkimuksen teorianmallin mukainen analyysi viraston tehtävistä. Analyysillä vastataan tutkimuksen alakysymykseen *Miten Frontexin toiminnot on turvallisistettu?* Tutkimustulosten visuaalisten esitysmuotojen jälkeen alaluvussa tarkastellaan teoreettisen mallin mukaisia kategorioita havainnollistavia toimintoja.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 2016/1624 8 artiklan mukaan virasto toteuttaa seuraavia tehtäviä rajavalvonnan ja palauttamisen tehokkuuden ja yhtenäisen korkean tason edistämiseksi:

Taulukko 3a. Frontexin toiminnot

TEHTÄVÄ	TURVALLISTAMINEN	UHKA
a) muuttovirtojen seuranta ja yhdenmukaisen rajaturvallisuuden kaikki osatekijät kattavien riskianalysien tekeminen	Riskianalyysit lukeutuvat tutkimuksen teorianmallin mukaan poikkeustilan ylläpitämiseen ja teknokraattiseen turvallisuushallintoon	Laittoman maahantulon järjestäminen Ihmiskauppa Laiton maahanmuutto Terrorismi Rajat ylittävä rikollisuus Hybridiuhkat ²⁴¹
b) haavoittuvuusarvioinnin tekeminen, mukaan lukien arviointi jäsenvaltioiden kyvystä ja valmiudesta vastata uhkiin ja haasteisiin ulkorajoillaan	Haavoittuvuusarvioinnin tekeminen ylikansallisena toimintona on rajaturvallisuuden saralla poikkeuksellinen toimenpide .	Laittoman maahantulon järjestäminen Laiton maahanmuutto Ihmiskauppa
c) ulkorajojen turvallisuuden seuranta jäsenvaltioissa olevien viraston yhteyshenkilöiden kautta	Virasto varmistaa kaikkien jäsenvaltioiden ulkorajojen turvallisuuden säännöllisen seurannan viraston yhteyshenkilöiden kautta (12 artikla). Yhteyshenkilön lähettäminen jäsenvaltioon turvallisuuden seuramiseksi ei siis täytä teorianmallin mukaisia turvallistamisen kriteereitä , mutta on tulkittavissa viraston pyrkimyksenä ylikansalliseen valvontaan ja siten puuttumista kansalliseen suvereniteettiin.	Laittoman maahantulon järjestäminen Laiton maahanmuutto Ihmiskauppa Rajat ylittävä rikollisuus
d) jäsenvaltioiden avustaminen teknistä ja operatiivista lisäapua	Léonard katsoo yhteisten operaatioiden olevan sekä militarisoituja ,	Laittoman maahantulon järjestäminen

²⁴⁰ Asetus (EU) 2016/1624, 8 artikla

²⁴¹ Uhkalähtöiset perustelut toiminnolle asetus (EU) 2016/1624, johdanto, kohta 18

<p>edellyttävissä olosuhteissa ulkorajoilla koordinoimalla ja järjestämällä yhteisiä operaatioita, ottaen huomioon, että joihinkin tilanteisiin voi liittyä humanitaarinen hätätilanne ja meripelastus unionin ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti</p>	<p>että poikkeuksellisia toimenpiteitä.</p>	<p>Laiton maahanmuutto</p> <p>Ihmiskauppa</p> <p>Rajat ylittävä rikollisuus</p>
<p>e) jäsenvaltioiden avustaminen teknistä ja operatiivista lisäapua edellyttävissä olosuhteissa ulkorajoilla käynnistämällä nopeita rajainterventioita niiden jäsenvaltioiden ulkorajoilla, joihin kohdistuu erityisiä ja suhteettomia haasteita, ottaen huomioon, että joihinkin tilanteisiin voi liittyä humanitaarinen hätätilanne ja meripelastus unionin ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti</p>	<p>Teoriamallin mukaisesti nopeat rajainterventiot ovat toimintona sen kaltaisia, joilla on aiemmin vastattu sotilaallisiin uhkiin ja on näin militarisoitu toiminto.</p>	<p>Laittoman maahantulon järjestäminen</p> <p>Laiton maahanmuutto</p> <p>Ihmiskauppa</p> <p>Rajat ylittävä rikollisuus</p>
<p>f) teknisen ja operatiivisen avun antaminen jäsenvaltioille ja kolmansille maille asetuksen (EU) N:o 656/2014 ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti merihädässä olevien henkilöiden etsintä- ja pelastusoperaatioiden tukemiseksi merirajojen valvontaoperaatioiden aikana mahdollisesti syntyvissä tilanteissa</p>	<p>Kansainvälisen oikeuden mukaisesti merihädässä olevien henkilöiden etsintä- ja pelastusoperaatioiden tukeminen on humanitäärisin perustein suoritettu toiminto</p>	<p>Ei strategia-asiakirjojen mukaisia uhkia</p>
<p>g) Euroopan raja- ja merivartioryhmien, myös nopean toiminnan reservin, muodostaminen ja lähettäminen yhteisiin operaatioihin ja nopeisiin rajainterventioihin sekä toimimaan osana muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmiä</p>	<p>Teoriamallin mukaisesti Euroopan raja- ja merivartioryhmien, myös nopean toiminnan reservin, muodostaminen ja lähettäminen yhteisiin operaatioihin ja nopeisiin rajainterventioihin sekä toimimaan osana muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmiä ovat toimintona sen kaltaisia, joilla on aiemmin vastattu sotilaallisiin uhkiin ja on näin militarisoitu toiminto.</p>	<p>Laittoman maahantulon järjestäminen</p> <p>Laiton maahanmuutto</p> <p>Ihmiskauppa</p> <p>Rajat ylittävä rikollisuus</p>
<p>h) kalustoreservin muodostaminen lähetettäväksi yhteisiin operaatioihin ja nopeisiin rajainterventioihin sekä toimimaan osana muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmiä samoin kuin palautusoperaatioihin ja palautusinterventioihin</p>	<p>Kalustoreservin muodostamisella on aiemmin vastattu sotilaallisiin uhkiin ja on näin militarisoitu toiminto.</p>	<p>Laittoman maahantulon järjestäminen</p> <p>Laiton maahanmuutto</p> <p>Ihmiskauppa</p> <p>Rajat ylittävä rikollisuus</p>
<p>i) osana muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmiä hotspot-alueilla</p> <p>a. Euroopan raja- ja merivartioryhmien ja kaluston lähettäminen avun antamiseksi suojelutarpeen arvioinnissa, kuulemisessa, henkilöllisyyden selvittä-</p>	<p>Euroopan raja- ja merivartioryhmien ja kaluston lähettäminen avun antamiseksi suojelutarpeen arvioinnissa, kuulemisessa, henkilöllisyyden selvittämisessä ja sormenjälkien ottamisessa mukailee 2010-luvun yhdenmukaisen lähestymistavan trendiä kokonaisvaltaisessa kriisinhallinnassa. Trendin mukaisesti kriisitilanteiden ratkaisun elementteinä ovat kaikki ne instituutiot ja toiminnot,</p>	<p>Ei strategia-asiakirjojen mukaisia uhkia</p>

<p>misessä ja sormen- jalkien ottamisessa</p> <p>b. menettelyn perustaminen yhteistyössä Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) ja kansallisten viranomaisten kanssa alustavien tietojen antamiseksi henkilöille, jotka ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa tai haluavat tehdä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, ja heidän ohjaamiseen</p>	<p>joilla voidaan estää, hallita ja ratkaista kriisitilanteita.²⁴²</p> <p>Menettelyn perustaminen kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamiseksi on humanitäärisin perustein suoritettu toiminto.</p>	
<p>j) kaluston teknisten standardien kehittämisen tukeminen erityisesti taktisen tason johtamistoimintaa, valvontaa ja viestitoimintaa varten sekä sellaista teknistä valvontaa varten, jolla varmistetaan yhteentoimivuus unionin ja jäsenvaltioiden tasolla</p>	<p>Kaluston teknisten standardien kehittämisen tukeminen toteutetaan yhteistyössä eurooppalaisen puolustusteollisuuden kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi, jolloin se on luonteeltaan militarisoitua toimintaa.</p>	<p>Laittoman maahantulon järjestäminen</p> <p>Ihmiskauppa</p> <p>Laiton maahanmuutto</p> <p>Terrorismi</p> <p>Rajat ylittävä rikollisuus</p> <p>Hybridiuhkat</p>
<p>k) tarvittavan kaluston sekä rajavartioiden ja muun asiaankuuluvan henkilöstön lähettäminen nopean toiminnan reservistä sellaisten toimien toteuttamiseksi, jotka on toteutettava kiireellisiä toimia edellyttävässä tilanteessa ulkorajoilla</p>	<p>Nopean toiminnan reservin käyttäminen kiireellisiä toimia edellyttävässä tilanteessa ulkorajoilla on aiemmin sotilaallisessa toiminnassa käytetty malli eli toiminto on militarisoitu.</p>	<p>Laittoman maahantulon järjestäminen</p> <p>Ihmiskauppa</p> <p>Laiton maahanmuutto</p> <p>Terrorismi</p> <p>Rajat ylittävä rikollisuus</p> <p>Hybridiuhkat</p>
<p>l) jäsenvaltioiden avustaminen olosuhteissa, jotka edellyttävät teknistä ja operatiivista lisäapua palautettavia henkilöitä koskevan palautusvelvoitteen täytäntöönpanemiseksi, myös koordinoimalla tai järjestämällä palautusoperaatioita</p>	<p>Palautuslennot ovat teorian mukaan poikkeuksellisia toimenpiteitä rajaturvallisuuden saralla.</p>	<p>Laiton maahanmuutto</p> <p>Terrorismi</p> <p>Rajat ylittävä rikollisuus</p>
<p>m) yhteistyön tekeminen Europolin ja Eurojustin kanssa kunkin viraston toimeksiannon puitteissa</p>	<p>Tiedonvaihto Europolin ja Eurojustin kanssa sekä tuen antamista jäsenvaltioille ulkorajoilla järjestäyty-</p>	<p>Terrorismi</p> <p>Rajat ylittävä rikollisuus</p>

²⁴² ”Comprehensive approach to conflicts and crises”, Euroopan unionin globaalistrategia. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy* 2016, s. 9.

sekä tuen antaminen jäsenvaltioille teknistä ja operatiivista lisä-apua edellyttävissä olosuhteissa ulkorajoilla järjestäytyneen rajat ylittävän rikollisuuden ja terrorismin torjunnassa	neen rajat ylittävän rikollisuuden ja terrorismin torjunnassa. on perusteltu poikkeustilaa ylläpitävällä diskurssilla.	suus
n) pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojien ja saattajien sekä palautusasiiantuntijoiden reservien muodostaminen	Pakkotoimin tapahtuvat palautuslennot valvojineen ja saattajineen ovat teorianallin mukaan poikkeuksellisia toimenpiteitä rajaturvallisuuden saralla.	Laiton maahanmuutto Terrorismi Rajat ylittävä rikollisuus
o) eurooppalaisten palautusinterventoryhmien muodostaminen ja lähettäminen palautusinterventioihin	Eurooppalaisten palautusinterventoryhmien muodostaminen ja lähettäminen ovat teorianallin mukaan poikkeuksellisia toimenpiteitä rajaturvallisuuden saralla.	Laiton maahanmuutto Terrorismi Rajat ylittävä rikollisuus
p) jäsenvaltioiden avustaminen kansallisten rajavartioiden, muun asiaankuuluvan henkilöstön ja palautusasiiantuntijoiden kouluttamisessa, myös yhteisten koulutusvaatimusten vahvistaminen	Frontexin tarjoama koulutus voidaan nähdä teknokraattisena hallintona , jossa Frontex yhteensovittaa kansallisia koulutusjärjestelmiä vastamaan Schengenin rajasäännösten vaatimuksia. ²⁴³	Ei strategia-asiakirjojen mukaisia uhkia
q) osallistuminen ulkorajavalvonnan kannalta merkityksellisten tutkimus- ja innovointitoimien kehittämiseen ja hallintoihin, kehittyneen valvontateknologian käyttö mukaan lukien, ja pilottihankkeiden kehittäminen tämän asetuksen soveltamisalaa kuuluvissa asioissa	Tutkimustoiminta ei täytä teorianallin mukaisia turvallistamisen kriteerejä. Pilottihankkeiden kehittäminen täyttää militarisoidun toiminnon tunnusmerkistön niissä hankkeissa, jossa hankitaan kaksoiskäyttökalustoa (dual-use) tai sellaista kalustoa, jota on aiemmin käytetty sotilaallisiin tarkoituksiin.	Ei strategia-asiakirjojen mukaisia uhkia
r) tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja puitepäätöksen 2008/977/YOS mukaisesti siten, että tietojärjestelmien avulla pystytään nopeasti ja luotettavasti vaihtamaan tietoja ulkorajojen turvallisuutta koskevista kehitymässä olevista riskeistä, laittomasta maahanmuutosta ja palauttamisesta, tiiviissä yhteistyössä komission, unionin elinten ja laitosten sekä neuvoston päätöksellä 2008/381/EY perustetun Euroopan muuttoliikeverkoston kanssa	Euroopan unionin neuvoston puheenjohtaja aktivoi poliittisen kriisitoinnin integroidut järjestelyt kriisitoimena 30.10.2015 tarkoituksena lisätä tiedonvaihtoa jäsenvaltioiden välillä. Tiedonvaihto ulkorajojen turvallisuutta koskevista kehitymässä olevista riskeistä, laittomasta maahanmuutosta ja palauttamisesta on perusteltu poikkeustilaa ylläpitävällä diskurssilla.	Laittoman maahantulon järjestäminen Ihmiskauppa Laiton maahanmuutto Terrorismi Rajat ylittävä rikollisuus
s) tarvittavan avun antaminen Eurosurin kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi ja tarvittaessa yhteisen tietojenvaihtoympäristön kehittämiseksi, järjestelmien yhteentoimivuus mukaan lukien, erityisesti perustamalla asetuksen (EU) N:o 1052/2013 mukaiset Eurosur-	Tutkijoiden välillä ei vallitse yksimielisyyttä EUROSUR-järjestelmän turvallistamisesta.	Laittoman maahantulon järjestäminen Ihmiskauppa Laiton maahanmuutto Terrorismi

²⁴³ Léonard (2010) viittaa koulutuksen olevan turvallistamistoimi, koska se vahvistaa mielikuvaa maahanmuutosta ja turvapaikanhakijoista poikkeuksellisenä turvallisuusuhkana

puitteet, pitämällä niitä yllä ja koordinoimalla niitä		Rajat ylittävä rikollisuus
t) yhteistyön tekeminen Euroopan kalastuksenvalvontaviraston ja Euroopan meriturvallisuusviraston kanssa kunkin viraston toimiksiannon puitteissa rannikkovartiostotoimintoja toteuttavien kansallisten viranomaisten tukemiseksi 53 artiklan mukaisesti tarjoamalla palveluja, tietoja, kalustoa ja koulutusta sekä koordinoimalla monialaisia operaatioita	<p>Rannikkovartiostotoiminnoissa korostuvat meriturvallisuus, merenkulun turvatoimet, meripelastus, merirajojen valvonta, kalastuksen valvonta, tullivalvonta ja yleinen lainvalvonta merellä sekä meriympäristön suojelu, jolloin ne eivät täytä teorian mukaisia turvallistamisen kriteereitä.</p> <p>Rannikkovartiostotoiminnoissa voidaan puhua turvallistamisesta vain siinä suhteessa, kun ne liitetään osaksi turvallisuustoimijan (Frontexin) toimintoja. Rannikkovartiostotoimintojen turvallistaminen on lähempänä bigolaista ajattelua, kuin Léonardin teorian mukaisia.</p>	<p>Luonnonkatastrofit ja ihmisen aiheuttamat katastrofit</p> <p>Laiton asekauppa</p> <p>Laiton huumekauppa</p> <p>Ympäristörikokset</p>
u) jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden avustaminen niiden välisessä teknisessä ja operatiivisessa yhteistyössä tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa	<p>Tiedustelutiedon keräämisessä yhdistyvät Frontexin teknisten suorituskykyjen kehittäminen, riskianalyyttitoiminto ja tiedonvaihto.</p> <p>Muussa kuin tiedustelutiedon keräämisessä suoritettavassa jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden avustaminen niiden välisessä teknisessä ja operatiivisessa yhteistyössä ei täyty teorian mukaisia turvallistamisen kriteereitä.</p>	<p>Laittoman maahantulon järjestäminen</p> <p>Ihmiskauppa</p> <p>Laiton maahanmuutto</p> <p>Terrorismi</p> <p>Rajat ylittävä rikollisuus</p>

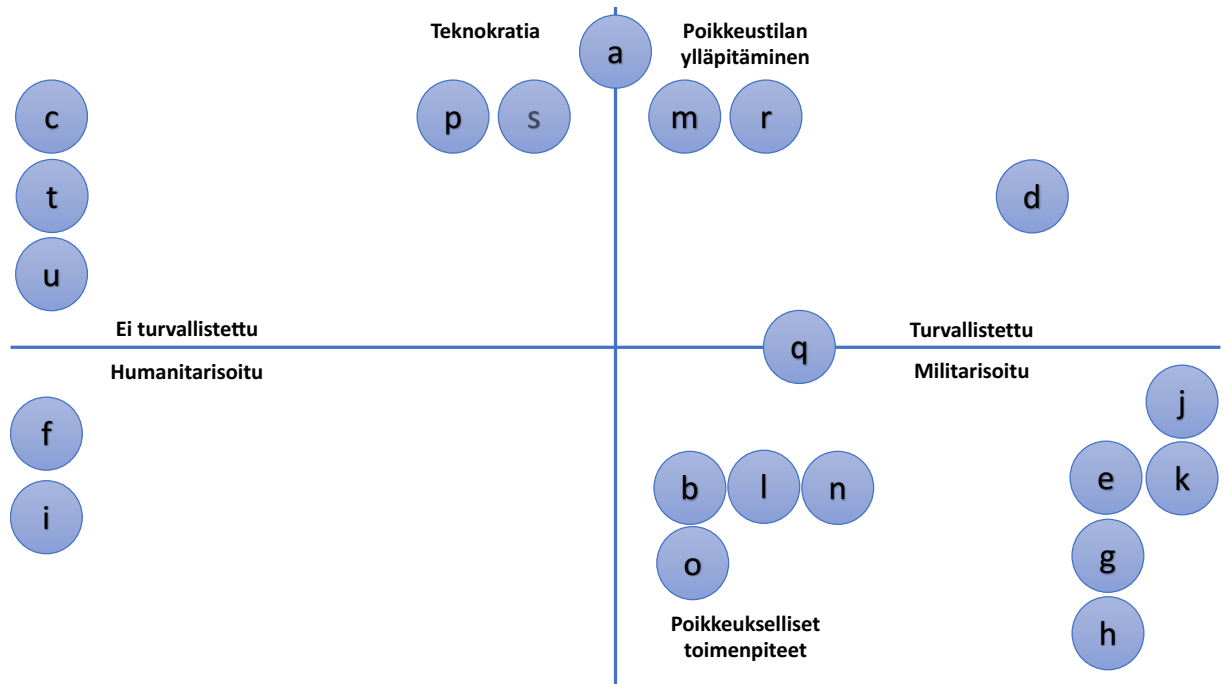
Saman asetuksen 8 artiklan kohdan 3 mukaan ”virasto tiedottaa toimiksiantonsa piiriin kuuluvista asioista omasta aloitteestaan. Se antaa yleisölle paikkansapitäviä ja kattavia tietoja toiminnastaan.” Viraston harjoittama viestintä tulee aina tarkastella tapauskohtaisesti. Tiedottamisesta puhuttaessa voidaan tulkita sen olevan joko teknokraattista diskurssia tai poikkeustilan ylläpitämistä. Tiedottaminen voi olla myös täysin neutraalia viestintää, joka ei täytä teorian mukaisia turvallistamisen kriteereitä.

6.3.1 Toimintojen kategorisointi

Alla olevaan nelikenttäkuvaajaan on visualisoitu taulukossa 3a esitetyn analyysin tulokset. Frontexin toiminnot on sijoitettu nelikenttäkuvaajaan laadullisella analyysillä saavutetun ymmärryksen perusteella, jolloin toimintoja kuvaaville muodoille (a-u) ja niiden suhteelle toisiinsa ei voida antaa kvantitatiivisia tai numeraalisia arvoja. Kuvaajaan sijoitetuilla muodoilla kuvataan sitä, millä perusteella kukin toiminto on teoriamallin kriteeristön mukaan turvallis-tettu.

Taulukko 3b. Frontexin toiminnot

a) muuttovirtojen seuranta ja riskianalyysien tekeminen	l) jäsenvaltioiden avustaminen palautusvelvoitteen täytäntöön panemisessa
b) haavoittuvuusarvioinnin tekeminen	m) yhteistyön tekeminen Europolin ja Eurojustin kanssa
c) ulkorajojen turvallisuuden seuranta jäsenvaltioissa olevien viraston yhteyshenkilöiden kautta	n) pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojien ja saattajien sekä palautusasiantuntijoiden reservien muodostaminen
d) yhteiset operaatiot	o) eurooppalaiset palautusinterventoryhmät
e) nopeat rajainterventiot	p) koulutus, yhteiset koulutusvaatimukset
f) merihädässä olevien henkilöiden etsintä- ja pelastusoperaatioiden tukeminen merirajojen valvontaoperaatioiden aikana	q) ulkorajavalvonnan kannalta merkityksellisten tutkimus- ja innovointitoimien kehittäminen ja hallinnointi, pilottihankkeet
g) Euroopan raja- ja merivartioryhmien, myös nopean toiminnan reservin, muodostaminen ja lähettäminen yhteisiin operaatioihin ja nopeisiin rajainterventioihin	r) tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito siten, että tietojärjestelmien avulla pystytään nopeasti ja luotettavasti vaihtamaan tietoja ulkorajojen turvallisuutta koskevistä kehittymässä olevista riskeistä, laittomasta maahanmuutosta ja palauttamisesta
h) kalustoreservin muodostaminen	s) EUROSUR-järjestelmän kehittäminen
i) kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen tukeminen Euroopan raja- ja merivartioryhmillä taikka menettelyn perustaminen EASO:n kanssa	t) rannikkovartiostotoiminnot
j) kaluston teknisten standardien kehittämisen tukeminen	u) jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden avustaminen niiden välisessä teknisessä ja operatiivisessa yhteistyössä tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa
k) nopean toiminnan reservin lähettäminen	



Kuva 5. Frontexin toiminnot

Muuttovirtojen seurannalla ja riskianalyseillä (kuvan 5 toiminto ”a”) ei vastata reaaliaikaisiin rajaturvallisuus- tai meripelastustilanteisiin, vaan niiden avulla yhtäältä luodaan teknokraattista asemaa rajaturvallisuudesta vastaavana virastona ja toisaalta pidetään yllä jatkuvaa poikkeustilaa. Konstruoimalla Euroopan unionin ulkorajat ylittäviä riskejä Frontex luo käsitystä niistä turvallisuusuhkina ja niihin vastaamisen kuuluessa viraston lakisääteisiin tehtäviin se täyttää teknokraattisen turvallistamiskategorian kriteeristön. Ulkorajalla toimeen pantavat yhteiset operaatiot ja nopeat rajainterventiot (toiminnot ”e” ja ”f”) ovat turvallistamistoimintoja, joilla Frontex luo niitä suoraan tai välillisesti havainnoille käsityksen siitä, että niillä torjuttavat luvattomat rajanylitykset ovat turvallisuusuhka.

Haavoittuvuusarvioinnit, niihin perustuvat nopeat rajainterventiot sekä Euroopan raja- ja merivartioryhmien ja nopean toiminnan reservin muodostaminen ja lähettäminen yhteisiin operaatioihin tai nopeisiin rajainterventioihin (toiminnot ”b”, ”e” ja ”g”) ovat pyrkimyksiä kasvattaa Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa kohti ylikansallista toimijuutta. Haavoittuvuusarvioinnin laatiminen viraston toimesta on hallinnonalalle poikkeuksellinen toimenpide. Itsenäisellä täytäntöönpanopäätöksellä suoritettu interventio ilman jäsenvaltion esittämää pyyntöä on aiemmin sotilaalliseen uhkaan vastaamiseen käytetty toimintamalli.

Sisäiset uhkakuvat (terrorismi, järjestäytynyt rikollisuus) sijoittuvat neliportaisen maahanpääsyn valvontamallin sisimmälle kehälle (kuva 6) ja niihin vastaamiseen tarkoitetut toiminnot (”m”, ”n”, ”o” ja ”r”) ovat teknokraattisen turvallistamiskategorian mukaisia toimia. Samalla Frontexin toimintoja näiden estämiseksi perusteltiin vuosien 2015 ja 2016 aikana poik-

keustilaa ylläpitävällä diskurssilla. Koulutuksella (toiminto ”p”) pyritään yhtenäistämään kansallisia koulutusjärjestelmiä ja antamaan koulutusta viraston itsensä lanseeraamien perusvaatimusten mukaisesti, joka havainnollistaa Frontexin teknokraattista roolia.

Tutkijoiden välillä ei vallitse yksimielisyyttä EUROSUR-järjestelmän turvallistamisesta (kuvan 5 toiminto ”s”). Riskianalyysitoiminta on tutkimusten mukaan pikemminkin teknokraattista, instituution aseman saavuttanutta turvallistamista kuin Léonardin tulkinnan mukaista militarisointia.

Osallistuminen ulkorajavalvonnan kannalta merkityksellisten tutkimus- ja innovointitoimien kehittämiseen (kuvan 5 toiminto ”q”) ei täytä teoreettisen mallin mukaisia turvallistamisen kriteerejä, mutta legitimoii viraston asemaa tutkimuskentässä. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan voidaan katsoa olevan mukana pönkittämässä viraston teknokraattista asemaa. Toiminnon yhteyteen kuuluvan pilottihankkeiden kehittämisen on kuitenkin aiemmassa tutkimuksessa (Csernatonni 2018) tulkittu täyttävän militarisoinnin tunnusmerkistön, sillä Frontex on mukana rajavalvontaan ja sotilaskäyttöön tarkoitetun kaksoiskäyttökäytön kehittämishankkeissa. Kaksoiskäyttökäytön kehittäminen on militarisoitua, koska rajavalvontaa varten hankittua kalustoa voidaan tarvittaessa käyttää sotilaallista uhkaa vastaan. Kaluston teknisten standardien kehittämisen tukemisen (toiminto ”j”) katsotaan olevan militarisoitua samalla perusteella.

Humanitäärisin perustein suoritettavat toiminnot (toiminnot ”f” ja ”i”), ennen kaikkea merihädässä olevien henkilöiden etsintä- ja pelastusoperaatioiden tukeminen merirajojen valvontaoperaatioiden aikana, korostaa Frontexin roolia hädänalaisten ihmisten pelastajana. Tilannekuva- ja fuusiopalveluiden kehittämisellä (”q” pilottihankkeiden osalta) pyritään kustannustehokkaaseen toimintaan ihmishenkien pelastamiseksi merellä, jonka perusteella ne sijoittuvat teorianmallissa militarisoidun kategorian sijaan humanitarisoituihin toimintoihin. EUROSUR-järjestelmää ei käytetä reaaliaikaisten meripelastustilanteiden johtamiseen, joten sitä ei voida tarkastella humanitäärisestä näkökulmasta.

6.4 Frontexin toiminnot suhteessa rajaturvallisuuden uhkakuviin

Euroopan yhdenmetyyn rajaturvallisuuden osatekijät perustuvat neliportaiseen maahanpääsyn valvontamalliin ²⁴⁴. Jaetun vastuun artiklan mukaisesti Eurooppalainen raja- ja merivartiosto pitää yllä Euroopan yhdenmetyä rajaturvallisuutta siten, että vastuu on jaettu viraston ja rajaturvallisuudesta vastaavien kansallisten viranomaisten kesken ²⁴⁵. Frontexin toiminnoilla pyritään siis varmistamaan yhdenmety rajaturvallisuus Euroopan unionin ulkorajoilla ²⁴⁶.

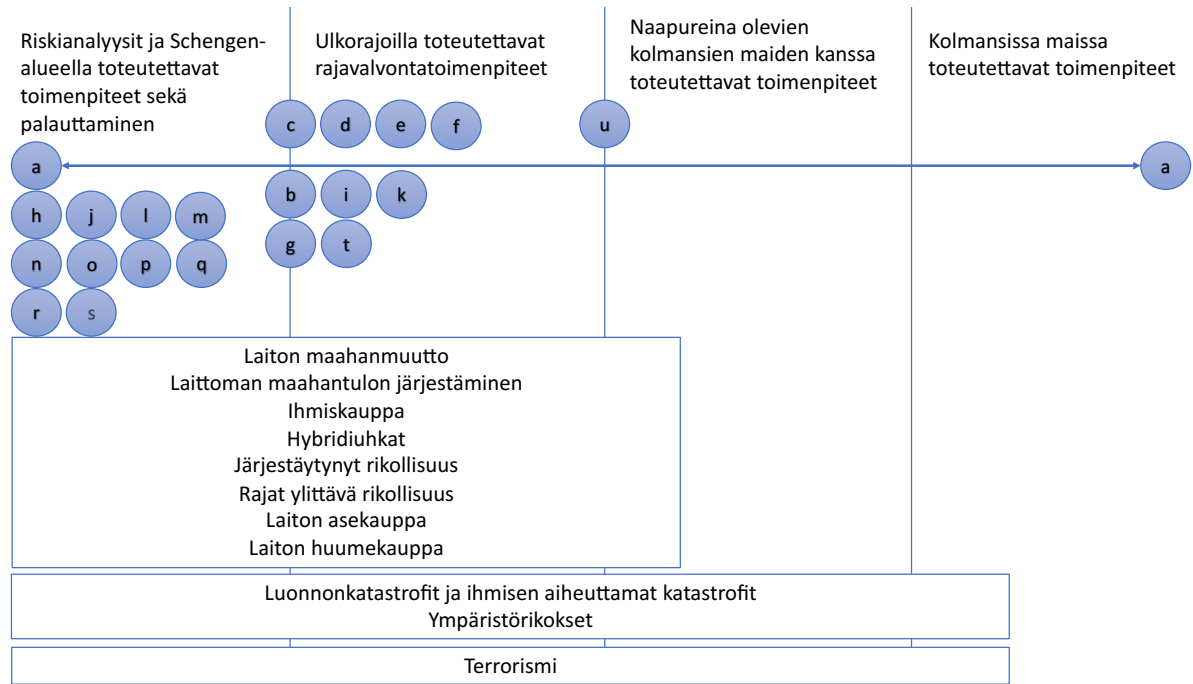
Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden häilyvällä rajapinnalla toimivat turvallisuustoimijat turvallistavat toimintonsa pitämällä yllä poikkeustilaa teknokraattisella diskurssilla terrorismista ja maahanmuutosta turvallisuusuhkana. Luonteeltaan rajat ylittävät uhkakuvat mahdollistavat Euroopan unionin ulkorajan ja sen valvonnan turvallistamisen.

Alla olevassa kuvaajassa on esitetty analyysi viraston toiminnoista suhteessa strategia-asiakirjoista koostettuihin rajaturvallisuuden uhkakuviin. Toimintojen ja uhkakuvien suhteen tarkastelemiseksi ne esitetään kuvaajassa neliportaisen maahanpääsyn valvontamallin päällä. Uhkakuvat on sijoitettu kuvaajaan sen mukaan, missä niiden katsotaan esiintyvän ja missä niiden vaikutuksien arvioidaan toteutuvan uhkakuvan aktualisoituessa. Analyysillä vastataan tutkimuksen alakysymykseen *Miten Frontexin toiminnot vastaavat rajaturvallisuuden uhkakuviin?* Tutkimustuloksista käytävässä diskussiossa vastataan tutkimuksen viimeiseen alakysymykseen *Vastaavatko Frontexin turvallisuustoiminnot uhkakuviin?*

²⁴⁴ Asetus (EU) 2016/1624, johdanto, kohta 3

²⁴⁵ Asetus (EU) 2016/1624, 5 artikla

²⁴⁶ Asetus (EU) 2016/1624, 1 artikla



Kuva 6. Frontexin toiminnot neliportaisessa maahanpääsyn valvontamallissa

6.4.1 Terrorismi

Terrorismi esiintyy uhkakuvana kaikissa strategia-asiakirjoissa²⁴⁷. Käsitys terrorismista on muuttunut 2010-luvun aikana Euroopan ulkorajojen yli tulevasta uhkasta sisäisen turvallisuuden uhkakuvaksi²⁴⁸. Vielä vuoden 2005 Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoista turvallisuutta koskevassa strategiassa lausuttiin terrorismiin, järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja huumekauppaan liittyvien uhkien olevan usein peräisin EU:n ulkopuolelta²⁴⁹. Selvityksessä Euroopan unionin turvallisuusstrategian täytäntöönpanosta (2008) nähtiin terrorismi jo selvästi sisäisen turvallisuuden uhkakuvana: ”*Terrorismi Euroopassa ja maailmalla on edelleen merkittävä uhka toimeentulollemme. Terrori-iskuja on tapahtunut Madridissa ja Lontoossa, toiset iskut taas on estetty, ja kotikutoisten terroristiryhmien merkitys on kasvamassa omissa maanosassamme.*”²⁵⁰ Terrorismin katsottiin sisäisen turvallisuuden strategiasa (2010) olevan maailmanlaajuista, sillä olevan tuhoisia seurauksia ja sen muodostavan jat-

²⁴⁷ Taulukko 2. Euroopan unionin uhkakuvat

²⁴⁸ Terrorismista uhkakuvana muun muassa Roy, Olivier: *Who Are the New Jihadis*, verkkoartikkeli, <https://www.theguardian.com/news/2017/apr/13/who-are-the-new-jihadis>, viitattu 27.2.2018; Roy (2017); Jones, Seth G. (et. al.): *From the IRA to the Islamic State: The Evolving Terrorism Threat in Europe*. CSIS Center for Strategic & International Studies, joulukuu 2018. https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/190103_EuropeanTerrorism_interior.pdf, viitattu 19.3.2019; Crone, Manni (et. al.): *Europe’s Refugee Crisis and the Threat of Terrorism – An Extraordinary Threat*. DIIS Report 2017:05. DIIS – Danish Institute for International Studies, Kööpenhamina 2017.

http://pure.diis.dk/ws/files/910914/Report_05_Europes_Refugee_Crisis_Web.pdf, viitattu 19.3.2019

²⁴⁹ KOM(2005) 491 lopullinen: *Komission tiedonanto – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoista ulottuvuutta koskeva strategia*, Bryssel 12.10.2005, s. 3.

²⁵⁰ *Selvitys Euroopan unionin turvallisuusstrategian täytäntöönpanosta – Turvallisuudesta huolehtiminen muuttuvassa maailmassa* S407/08, Bryssel 11.12.2008, s. 4.

kuvasti muuttuvan uhan Euroopan turvallisuudelle ²⁵¹. Euroopan turvallisuusagenda (2015) näki terrorismin sisäisen turvallisuuden uhkakuvana, mutta koulutuksen tapahtuvan konfliktialueilla ²⁵². Vallitsevan käsityksen mukaisesti terrorismin uhkan voidaan katsoa olevan olemassa jokaisella valvontamallin portaista. Terrorismin muodostamaa riskiä ei voida mitata, vaan ainoa merkki viranomaisten onnistumisesta riskin ehkäisemisessä on terroristi-iskun puuttuminen.

Yhdennetyn rajaturvallisuuden viitekehyksessä terrorismintorjunta kytetään osaksi rajavalvonnan osatekijää ²⁵³. Terrorismin vastaisessa toimintaohjelmassa Frontexille annettu tehtävä terrorismin muodostamaan uhkaan vastaamiseksi rajoittuu kuitenkin riski-indikaattorien laadintaan, rekisterikyselyihin, vierastaistelijoiden havaitsemiseen ja tietojenvaihtoon. ²⁵⁴ Frontexin toiminnoista riskianalyyysien tekemisellä, nopeilla rajainterventioilla, palautusoperaatioilla, virastojen välisellä yhteistyöllä, tiedonvaihdoilla, tilannekuvan ylläpitämisellä sekä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden avustamisella niiden välisessä yhteistyössä vastataan terrorismin muodostamaan uhkaan.

Schengen-alueella suoritettava viranomaisyhteistyö ja tiedonvaihto nähdään nykyään rajavalvontaa tehokkaampana keinona torjua terrorismin muodostamaa uhkaa, jonka seurauksena Frontexin rooli terrorismintorjunnassa on vähentynyt sen kehityskaaren aikana. Frontex siis edelleen vastaa terrorismin muodostamaan uhkakuvaan, mutta ei niin voimakkaasti kuin aiemmin. Terrorismintorjunnan voidaan edelleen katsoa tapahtuvan rajavalvonnan sivutuotteena Frontexin toiminnoissa.

6.4.2 Järjestäytynyt rikollisuus, laiton maahanmuutto ja ympäristörikokset

Yhdennetyn rajaturvallisuuden kontekstissa rajavalvonnan osatekijällä pyritään vastaamaan rajat ylittävän rikollisuuden uhkaan. Asetustekstiä tulkitsemalla voidaan päätellä ”*rajat ylittävän rikollisuuden, kuten maahantulijoiden salakuljetuksen, ihmiskaupan ja terrorismin*” ²⁵⁵ estämisellä ja havaitsemisella vastattavan strategia-asiakirjojen mukaisiin laittoman maahan-tulon järjestämisen ja ihmiskaupan uhkakuviin. Sisäisen turvallisuuden strategia on strategia-

²⁵¹ Neuvoston asiakirja 5842/2/2010 *Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia 2010: Kohti eurooppalaista turvallisuusmallia*, maaliskuu 2010, s. 13.

²⁵² COM(2015) 185 final: *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan turvallisuusagenda*, Strasbourg 28.4.2015, s. 13.

²⁵³ Asetus (EU) 2016/1624, 4 artikla

²⁵⁴ COM (2016) 230 final: *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle – Euroopan turvallisuusagendan valjastaminen terrorismin torjuntaan ja toimivan ja todellisen turvallisuusunionin perustamisen valmisteluun*, Bryssel 20.4.2016.

²⁵⁵ Asetus (EU) 2016/1624, 4 artikla

asiakirjoista ainoa, joka käsittelee rajat ylittävää rikollisuutta ja järjestäytyneitä rikollisuutta erillisinä käsitteinä. Muissa strategia-asiakirjoissa puhutaan järjestäytyneestä rikollisuudesta, jonka osia laittoman maahantulon järjestäminen ja ihmiskauppa ovat.²⁵⁶

Rajavalvonnalla tarkoitetaan Euroopan unionin lainsäädännössä ulkorajan ylittävän tai ylitysaikomoissa olevan henkilöliikenteen valvomista ja tarkastamista rajanylityspaikoilla tai niiden välillä²⁵⁷. Schengenin rajasäännösten mukaan ”*rajojen valvonnan pääasiallisena tavoitteena on estää luvattomat rajanylitykset, torjua rajatylittävää rikollisuutta ja toteuttaa rajan laittomasti ylittäneisiin henkilöihin kohdistuvia toimenpiteitä*”²⁵⁸. Laittoman maahanmuuton uhkakuvalla katsotaan tarkoitettavan luvattomia rajanylityksiä.

Laiton maahanmuutto yhdistää uhkakuvana sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden ulottuvuuden ja asettaa käsitteellisen eron Schengen-alueen ulkorajoilla sijaitsevien valtioiden ja muiden jäsenvaltioiden välille: lainopillisesti torjuttavana ilmiönä Schengen-alueen ulkorajoilla on luvaton rajanylitys²⁵⁹, kun muissa valtioissa on kansallisesti kriminalisoitu laitton maassa oleskelu²⁶⁰. Luvattomien rajanylitysten ja laittoman maassa oleskelun torjunta edellyttää siis toimia sekä Schengen-alueen ulkorajoilla, että neliportaisen maahanpääsyn valvontamallin sisimmällä kehällä. Laitonta maassa oleskelua torjutaan Frontexin tiedonvaihtoon ja palauttamisiin liittyvillä toiminnoilla (kuva 6 ”l”, ”m”, ”n”, ”o” ja ”p”), luvattomia rajanylityksiä taas riskianalyysillä, haavoittuvuusarvioinneilla, ulkorajoilla toimeenpantavilla operaatioilla, nopeilla rajainterventioilla, muodostamalla kalustoreservi viraston käyttöön sekä tiedonvaihdolla ja tilannekuvan ylläpitämisellä (kuva 6 ”a”, ”b”, ”d”, ”e”, ”g”, ”h”, ”k”, ”r” ja ”s”). Laittoman maahanmuuton uhkakuvan torjumiseen kohdistettavilla toiminnoilla ja turvallistamisen kriteereiden välillä ei ole havaittavissa korrelaatiota (kuva 5).

Eurooppalainen raja- ja merivartiosto perustettiin varmistamaan Euroopan yhdenmukainen rajaturvallisuus, jotta ulkorajojen ylittämistä voidaan hallita tehokkaasti. Yhdenmukaisen rajaturvallisuuden ylläpitämiseen sisältyy muuttoliikkeen hallinta ja vakavan rajat ylittävän rikollisuuden torjunta.²⁶¹ Näin Frontexin toiminnoilla hallitaan ensisijaisesti henkilöiden rajanylityksiin liittyviä riskejä. Laittoman huume- ja asekaupan torjuminen tapahtuu laittoman maahantulon, sen järjestämisen ja ihmiskaupan torjunnan ohella. Koska järjestäytyneen rikollisuuden torjunta ja rajavalvonta ovat Frontexin ydintehtäviä, tähtää suurin osa viraston toiminnoista näi-

²⁵⁶ Taulukko 2. Euroopan unionin uhkakuvat

²⁵⁷ Asetus (EU) 2016/399, 2 artikla, kohdat 10-11

²⁵⁸ Asetus (EU) 2016/399, 13 artikla, kohta 1

²⁵⁹ Asetus (EU) 2016/399, 13 artikla, kohta 3

²⁶⁰ Esimerkiksi Suomen Rikoslaki (19.12.1889/39) 12:185§ Ulkomaalaisrikkomus

hin uhkiin vastaamiseen. Ainostaan merihädässä olevien henkilöiden etsintä- ja pelastusoperaatiot ja kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottaminen hotspoteissa ovat humanitäärisin perustein suoritettavia toimintoja, jotka eivät sisälly rajavalvonnan suorittamiseksi turvallistettuihin toimintoihin. Rannikkovartiostotoiminnoilla vastataan alueellisella tasolla ympäristörikosten ja ihmisten aiheuttamien katastrofien muodostamiin uhkakuviin.

²⁶¹ Asetus (EU) 2016/1624, 1 artikla

7 POHDINTA

Tässä luvussa esitellään edellisessä pääluvussa esitellyistä tutkimustuloksista vedetyt johtopäätökset. Johtopäätöksillä vastataan tutkimuksen pääkysymykseen *Miten Frontexin toiminnot on turvallistettu suhteessa rajaturvallisuuden uhkakuviin?* Pohdinnan tavoitteena on lisätä ymmärrystä Frontexin toiminnoista rajaturvallisuuden viitekehyksessä ja vastata strategian tutkimusalan kiinnostukseen eurooppalaisesta turvallisuuskehityksestä.

7.1 Johtopäätökset

Eurooppalaisen raja- ja merivartioston perustaminen on turvallistamisen seurausta. Vuoden 2015 muuttoliike- ja pakolaiskriisi antoi turvallistamisteorian filosofisen variantin mukaiselle turvallistamiskurssille lisäpontta ja mahdollisti voimakkaamman retoriikan käytön politiikassa. Muuttoliike- ja pakolaiskriisin hallintaa koskevassa diskurssissa oli alkuvaiheessa (2015) havaittavissa tutkimusten mukaista humanitääristä diskurssia, mutta muuttopaineen jatkuessa diskurssi kääntyi käsittelemään Euroopan turvallisuutta inhimillisen turvallisuuden sijaan. Kriisin pitkittyessä uhkakuvien aktualisoitumista havaittiin eri puolilla Eurooppaa sisäisten siirtymisten, laittoman oleskelun ja pahimmillaan terrorismin myötä: turvattomuuden kokemukset pitkittivät poikkeustiladiskurssin tuoreena pysymistä. Lopullisessa asetustekstissä (2016/1624) käytetty retoriikka noudattelee turvallistamisteorian filosofisen variantin mukaiselta turvallistamiskurssia. Frontexin toiminnan legitimointi humanitäärisin perustein on sekin turvallistamista, sillä humanitäärinen diskurssi ja turvallisuusdiskurssi ovat saman poikkeustilanarratiivin osatekijöitä.

Frontexin toimintojen perusteleminen terrorismintorjunnalla ja poikkeustiladiskurssilla täyttävät teknokraattisen turvallistamiskategorian kriteeristön. Sisäisiin uhkakuviin vastaamiseen kohdistetut toiminnot, tutkimustoiminta ja koulutus ovat niin ikään mukana pönkittämässä viraston teknokraattista asemaa. Frontex luo riskianalyseilla käsitystä maahanmuutosta turvallisuusuhkana. Samalla Euroopan unionin poliittiset instituutiot luottavat päätöksenteossaan Frontexin tuottamaan tietoon ulkorajan tapahtumista, joka antaa kriittisesti tarkasteltuna Frontexille sen statuksen määritellä itse rajaturvallisuutta uhkaavien tekijöiden kriteerit ja käsitteet, joilla niitä kuvataan poliittisessa diskurssissa. Viraston teknokraattinen asema ei kuitenkaan ole ainoastaan sen itsensä luoma habitus, vaan Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat lainsäädäntötoimena (*regulatory instrument*) luovuttaneet Frontexille sen vastuun pitää yllä yhdenmukaista rajaturvallisuutta osatekijöineen. Vastuu yhdenmukaisen rajaturvallisuuden ylläpitämisestä vahvisti jo ennestään vahvaa roolia rajaturvallisuuskentässä. Frontexille annettu vastuu yhdenmukaisen rajaturvallisuuden strategioiden yhteensovittamisesta keskusviraston ja jäsen-

valtioiden rajaturvallisuudesta vastaavien viranomaisten välillä antaa virastolle normatiivisen työkalun ohjata jäsenvaltioiden toimintoja yhdenmätyn rajaturvallisuuden ylläpitämisessä.

Vuonna 2015 hyväksytyssä Euroopan turvallisuusagendassa ei ole esitetty uhkia yhtä laajasti, kuin sitä edeltäneissä strategia-asiakirjoissa. Turvallistamisteorian uhkakirjaston supistaminen kielii ei-turvallistamisesta (*de-securitizing*), jossa kevennetään turvallistamista vähentämällä uhkakuvien lukumäärää. Tutkimusten mukaan terrorismintorjunta tapahtuu Frontexin toiminoissa rajavalvonnan sivutuotteena. Euroopan turvallisuusagenda ei tunne luvattomia rajanylityksiä uhkana Euroopan turvallisuudelle ja turvallisuusagendan toimeenpano-ohjelma antaa riski-indikaattorien laatimisen ohella vierastaistelijoiden tunnistamisen luvattomien rajanylittäjien ja matkustajien joukosta Frontexin tehtäväksi. Frontexin toiminnoilla ei pyritä vastaamaan Euroopan unionin globaalistrategian tunnistamiin hybridiuhkiin. Hybridiuhka esiintyy asetuksessa 2016/1624 ainoastaan johdannossa, jossa viraston edellytetään antavan jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella riittäviä tietoja muun muassa hybridiuhkista, jotta voitaisiin toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä tai puuttua havaittuihin uhkiin yhdenmätyn rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Virastolla on terrorismintorjunnan tavoin avustava ja tietoa välittävä rooli hybridiuhkien torjunnassa. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna Frontexin tehtävien lukumäärän kasvattaminen kuudesta 21:een on turvallistamista väärässä suhteessa Euroopan unionin uhkakuvien lukumäärään. Toisaalta laittoman maahantulon järjestäminen ja laitton maahanmuutto on esitetty uhkakuvina vain ensimmäisissä strategia-asiakirjoissa ja Frontexin toimivaltuuksia on kehitetty koko ajan sen jälkeen, joka kielii viraston teknokraattisesta ja hegemonisesta asemasta turvallisuuskentässä.

Frontex on pannut toimeen merellisiä yhteisoperaatioita jo vuodesta 2006 alkaen²⁶². Turvallistamisen näkökulmasta operaatiot eivät ole enää niin poikkeuksellisia toimenpiteitä hallinnonalalla, kuin Léonardin artikkelin julkaisun aikaan (2010). Sen sijaan operaatioiden voidaan jatkuessaan katsoa konstruoivan poikkeustilaa ja luovan käsitystä luvattomista rajanylityksistä turvallisuusuhkana.

Verrattaessa taulukossa 3a esitettyjä turvallistamisen kriteereitä ja uhkakuvia, joihin toiminnoilla pyritään vastaamaan, ei ole havaittavissa korrelaatiota määrätyn turvallistamisen kriteerin ja määrätyn uhkakuvan välillä. Suurin osa Frontexin toiminnoista tähtää luonnollisesti luvattomien rajanylitysten ehkäisemiseen ja havaitsemiseen. Toimintojen laajeneminen nelipor-

²⁶² Carrera on tarkastellut Frontexin ensimmäisiä merellisiä yhteisoperaatioita laajalti viitatussa artikkelissaan *The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*. CEPS Working document No. 261/2007

taisen maahanpääsyn valvontamallin sisimmällä kehällä noudattelee samaa logiikkaa, kuin käsitys terrorismista uhkakuvana. Aiemmin ulkoisilla uhkakuvilla turvallistetut toiminnot ovat laajentuneet pitämään yllä Euroopan sisäistä turvallisuutta.

Tiedonvaihto nähtiin yhtenä tärkeimmistä työkaluista muuttoliike- ja pakolaiskriisin hallitsemiseksi ja oli yksi viraston toimivaltuuksien laajentamisen lähtökohdista. Uuden asetuksen myötä Frontexille annettiin käyttöoikeus VIS- ja SIS-järjestelmiin, jotka olivat tähän asti olleet jäsenvaltioiden viranomaisten toimivaltuuden piirissä. Frontex suorittaa hotspoteissa turvapaikanhakijoiden ja luvattomien rajanylittäjien rekisteröintejä EURODAC-järjestelmään, joka on yksi keskeisimmistä laittoman maahantulon torjunnan tiedonvaihtokanavista. Tarkasteltaessa EU-kansalaisten ja kolmannen maan kansalaisten yksityisyydensuojaa suojeltavana oikeushyvä, on ilmeistä sen painavan vaakakupissa turvallisuutta vähemmän. Frontexin oikeus käsitellä ja vaihtaa tietoja terrorismin torjumiseksi on kouriintuntuvalla tavalla turvallistettu toiminto.

Kokonaisuuden hahmottaminen edellytti monen toiminnon kohdalla vertailua Frontexin perustaneen asetuksen ja viimeisimmän asetuksen välillä. Vertailemalla asetustekstejä toisiinsa selvitettiin jo olemassa olleiden toimintojen laajentamista. Vertaamalla kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä sääteleviä artikloja toisiinsa, voitiin havaita toiminnon laajentuneen jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisen yhteistyön helpottamisesta mahdollisuuksien solmia sopimus kolmannen maan kanssa raja- ja merivartioryhmien lähettämisestä kolmannen maan alueelle²⁶³. Virastolle on annettu myös toimivaltuus tehdä yhteistyötä kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa palauttamisen alalla, matkustusasiakirjojen hankinta mukaan lukien. Muuten uusien toimintojen lanseeraaminen ja alkuperäisten toimintojen laajentuminen ovat tapahtuneet keskenään samassa suhteessa.

Asetusta säätäessään Euroopan unioni ilmoittaa Eurooppalaisen raja- ja merivartioston olevan riippumaton teknisissä ja operatiivisissa asioissa, ja sillä olevan oikeudellinen, hallinnollinen ja taloudellinen itsemääräämisoikeus eli sen katsotaan olevan *itsenäinen instituutio*. Vaikka Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission heinäkuussa 2012 sopimassa hajautettuja viirastoja koskevassa yhteisessä lähestymistavassa suljetaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan virastot sekä toimeenpanevat virastot pois sen soveltamisalasta, on Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevassa asetuksessa edellytetty sitä hallinnoitavan edellä mainitun lähesty-

²⁶³ Asetus (EY) 2007/2004 14 artikla *Kolmansien maiden kanssa tehtävän operatiivisen yhteistyön helpottaminen ja yhteistyö kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa* sekä Asetus (EU) 2016/1624 54 artikla *Yhteistyö kolmansien maiden kanssa*

mistavan periaatteiden mukaisesti. Säädosmuutosten ja kasvaneen budjetin myötä Frontexilla on aiempaa paremmat mahdollisuudet hankkia omaa kalustoaan eikä se näin ole samassa määrin riippuvainen jäsenvaltioiden kanssa tehtävistä sopimuksista kaluston saamiseksi. Oma kalusto ja kasvaneet toimintaedellytykset kasvattavat Frontexin roolia itsenäisenä instituutioon, joka kohdistaa toimenpiteitä jäsenvaltioiden alueelle.

Frontexin ja Euroopan unionin suhdetta tarkasteltaessa on nähtävissä viraston hegemoninen asema muihin instituutioihin nähden. Samalla on nähtävissä viraston luoneen toiminnoillaan itselleen vahvan habituksen turvallisuuskentässä. Toimivaltuuksien laajentaminen, rahoituksen merkittävä kasvattaminen, henkilöstöressurssien laajentaminen ja valmiusryhmien toiminnan kehittäminen olivat kaikki linjassa Frontexin hallintoneuvoston antaman suosituksen kanssa. Kova lainsäädäntö lisää Frontexin lainopillisia valtuuksia ja teknisiä mahdollisuuksia toimia, mutta syö sen yhteistyöverkostona nauttimaan legitimitettä, ”yhdessä tekemisen” mentaliteettia. Eurooppalainen raja- ja merivartiosto on itsenäisempi toimija, kuin koskaan aiemmin, mutta sen toiminta perustuu edelleen yhteistyöhön eikä sillä ole riittäviä resursseja suorittaa Euroopan unionin ulkorajojen valvontaa täysin itsenäisesti. Viraston pyrkimys itsenäiseen toimijuuteen näkyy muun muassa kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön laajentumisessa. Kyky ja halu solmia sopimuksia kolmansien maiden kanssa jäsenvaltioiden yläpuolella, mutta komission valvonnassa vie Frontexia yhteistyöverkostosta lähemmäs ylikansallista toimijuutta.

Yksi merkittävimmistä viraston toiminnallisiin toimivaltuuksiin sisältyvistä haasteista on niiden täydentyminen kansallisilla toimivaltuuksilla ja toimenpiteiden suorittaminen kansallisten järjestelmien mukaisesti (pääsyn epääminen, henkilöntarkastus, voimakeinojen käyttö). Virastolla on rajoitetut mahdollisuudet panna toimeen interventioita, joilla ei olisi jäsenvaltioiden hyväksyntää ja niiden tarjoamaa tukea taustallaan, sillä toimivaltuudet rajavalvonnan yhteydessä suoritettaviin toimenpiteisiin ovat kansallisen lainsäädännön piirissä. Yhtä lailla yhdyskansallisten toimenpiteet (*ILO, ALO*)²⁶⁴ kolmansissa maissa kuuluvat kansallisen lainsäädännön piiriin, jolloin Frontexin kolmansiin maihin lähettämien yhteyskansallisten roolina on puuttuvien toimivaltuuksien vuoksi tilannekuvan ylläpitäminen ja tiedonvaihto kolmannen maan viranomaisten kanssa²⁶⁵.

²⁶⁴ Immigration Liaison Officer, Airline Liaison Officer

²⁶⁵ Asetus (EU) 2016/1624, 55 artikla: Yhteyskansalliset kolmansissa maissa

Toinen Frontexin toimivaltuuksien haaste on hallitsemattoman hallinta. Mittaamattoman vahingollisten tapahtumien, kuten terroristi-iskujen ja luonnonkatastrofien, torjuntaan myönnetty toimivaltuudet luovat ”hallitsemattoman hallinnan” dilemman toimijalle. Hallitsemattoman hallinnan tai katastrofin hallinnan vastuuta ei voida mitata niin kauan, kun mitään ei tapahdu. Poikkeustilan ylläpitäminen näillä katastrofaalisen vakavilla uhkakuvilla voi kriittisen näkökulman mukaan johtaa toimivaltuuksien laajentamiseen sellaisiin toimintoihin, joihin ei tosiasiallisesti olisi perusteita.

Tutkimuksen teoriamallin mukaan turvallistamisen astetta voidaan mitata toimintojen laajuudella. Viraston keskeisten toimintojen lukumäärä nousi uudella asetuksella kuudesta 21:een, jolla voidaan katsoa rakennettavan käsitystä yhä useampien riskien hallinnasta Frontexin toimesta. Frontex on siis aiempaa turvallistetumpi toimija.

Toimintojen laajentaminen ja valvonnan tehostaminen juridisilla instrumenteilla kertoo asteittaisesta siirtymisestä kohti kovaa lainsäädäntöä. Tutkimusten mukaan Frontexin toimintaa perusteltiin vuodesta 2013 alkaen inhimillisellä turvallisuudella ja humanitäärisellä diskurssilla, mutta tämän tutkimuksen löydösten perusteella muuttoliike- ja pakolaiskriisin hallintaa koskevassa diskurssissa on viitteitä siirtymisestä takaisin koviin turvallisuusarvoihin. Ilmiötasolla voidaan ajatella muuttoliike- ja pakolaiskriisin toimineen vastaavana turvallisuusparadigman murroksena rajaturvallisuudelle, kuin Ukrainan kriisi on ollut perinteiselle turvallisuuskäsitykselle. Vuoteen 2015 asti tehdyt muutokset Frontexin toimivaltuuksiin ovat olleet lähinnä toiminnallisia ja niillä voidaan katsoa korjatun ensimmäisen lainsäädännön lapsuksia, kun muuttoliikkeen aiheuttama turvallisuusdiskurssi on jouduttanut merkittävien muutosten toimeenpanoa Euroopan unionin politisointiin nähden lyhyessä ajassa.

Turvallisuuskysymysten politisointi asettaa kysymykset samalla poliittisen kilpailun alle. Muuttoliike- ja pakolaiskriisi toimi Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan päätöksenteon vauhdittajana, mutta rajaturvallisuuden kysymykset voivat ajan kuluessa jäädä muiden politisoitujen turvallisuuskysymysten jalkoihin, jos niitä ei aktiivisesti pidetä poliittisella agendalla.

7.2 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimusta varten rakennetulla teoriamallilla kyettiin tutkimaan Léonardin alkuperäistä mallia laajemmin Frontexin toimintojen turvallistamista. Teoriamalli on viimeisimpien turvallistamistutkimuksen trendien mukainen yhdistellessään turvallistamisen teoreettisia kriteereitä. Tutkielma menee aiempaa syvemmälle Frontexin toimintojen ymmärtämisessä. Tällä tavalla tutkielma on urauurtava paitsi suomalaisessa strategian tutkimuksessa, myös aihetta käsittelevässä tutkimuskirjallisuudessa yleensä.

Tutkimus on toistettavissa samalla menetelmällä seuraavaan Frontexin toimivaltuuksia laajentavaan asetukseen. Refleksiivinen tutkimusote tunnistaa tutkijan subjektiivisen ymmärryksen roolin suoritettujen analyysien taustalla. Tutkimuksen luotettavuutta tarkasteltaessa on huomioitava tutkijan subjektiivisen käsityksen muodostaminen kirjallisuuskatsauksella kerätystä tutkimustiedosta ja edelleen vedettäessä johtopäätöksiä suoritetuista analyyseistä. Yksipuolisen käsityksen heijastumista analyyseihin pyrittiin välttämään suorittamalla laaja katsaus tutkimustilanteeseen. Relevantin tutkimustiedon siirtymistä johtopäätöksiin ei edes pyritty välttämään, vaan nähtiin osana tavoiteltavaa loppuasetelmaa.

Tutkimustilanne selvitettiin kohdistamalla strukturoidut haut tutkimusalan keskeisiin tietokantoihin. Koska kyseessä on kvalitatiivinen tutkimusasetelma eikä aiheesta ole saatavilla kvantifioitua tutkimusaineistoa, tietokantahaulla saavutettu laajuus ei vastaa systemaattista katsausta aiheesta. Kirjallisuuskatsaus suoritettiin kuitenkin systemaattisen katsauksen menetelmää noudattaen tutkimuksen luotettavuuden parantamiseksi. Käytetty tutkimustieto oli ajantasaista ja katsauksessa käytettyjen tutkimusartikkelien määrä oli riittävä. Yhtä lukuun ottamatta kaikki käytetyt tiedejulkaisut olivat SJR-luokiteltuja ²⁶⁶. Vertaamalla tutkimustuloksia aiempaan tutkimustietoon kyettiin sekä sitomaan johtopäätökset osaksi laajempaa akateemista keskustelua Frontexin turvallistamisesta, että parantamaan samalla tutkimuksen luotettavuutta menetelmätriangulaation keinoin. Analyysin tuloksista vedetyt johtopäätökset tuovat akateemiseen keskusteluun uusia näkökulmia ja täydentävät aiempaa tutkimustietoa.

Saavutetut tutkimustulokset vastaavat asetettuihin tutkimuskysymyksiin ja niitä tulkitsemalla kyettiin parantamaan ymmärrystä Frontexin toiminnoista ja kytkemään Frontexin toiminnot osaksi eurooppalaista turvallisuusympäristöä. Toimintojen turvallistamisen analysoinnissa käytetty päättelyketju on luettavissa raportin kuudennesta pääluvusta. Taulukossa 3a on sidot-

²⁶⁶ SJR — SCImago Journal & Country Rank <http://www.scimagojr.com>, viitattu 31.1.2019. European Security -julkaisu indeksoitu mm. Social Sciences Citation -indeksillä (SSCI).

tu toiminnot tutkimuksen teorianmallissa lanseerattuun kriteeristöön ja diskussiossa kuljetetaan teoriaa mukana koko päättelyketjun matkalla.

7.3 Tutkimuksen arviointi ja jatkotutkimus

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten eurooppalaisen raja- ja merivartioston toiminnot on turvallistettu suhteessa rajaturvallisuuden uhkakuviin. Toimintojen tarkastelemiseksi selvitettiin ensin miten ne on turvallistettu. Turvallistamisen kriteereiden selvittämiseksi varten rakennettiin turvallistamisteorian yhtenäistämiseen tähtäävä teorianmalli, jolla kyettiin yhdistämään turvallistamisen variantit ja sitomaan aihetta käsittelevä tutkimustieto yhdeksi kokonaisuudeksi. Kun Frontexin turvallistetut toiminnot oli kategorisoitu, selvitettiin niiden suhde rajaturvallisuuden uhkakuviin peilaamalla toimintoja ja uhkakuvia yhdenmukaisen rajaturvallisuus-konseptin neliportaiseen rajaturvallisuusmalliin. Lopputuloksena kyettiin lisäämään ymmärrystä Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta, sen toiminnoista ja niiden suhteesta Euroopan unionin julkilausuttuihin uhkakuviin.

Tutkimus vastaa kysymykseen turvallistamisteorian evoluutiosta valtiokeskeisestä filosofisesta varianssista sosiologiseen näkökulmaan ja lopulta näiden yhdistelmiin. Tutkimus lisää kriittistä ymmärrystä turvallisuustoimijoiden valta-asetelmista ja niiden tuottamisesta toimintojen ja diskurssien avulla. Analyysit ja niistä vedetyt johtopäätökset palvelevat myös kansallisia tietotarpeita hahmotettaessa Frontexin roolia eurooppalaisessa turvallisuusympäristössä. Suoritettu kirjallisuuskatsaus antaa lähdeluettelona yhden lähtökohdan ponnistaa eteenpäin jatkettaessa turvallistamisteoreettista tutkimusta.

Frontexin toimintojen turvallistamista voitaisiin jatkotutkimuksessa tarkastella myös tilastollisen analyysin avulla. Kvantitatiivisena aineistona voitaisiin hyödyntää Euroopan komission rahoittamalla Eurobarometrillä kerättyä aineistoa. Kyselytutkimuksen kysymykset on laadittu unionin väestön sosiaalisten ja poliittisten mielipiteiden kartoittamiseen yleisesti eivätkä näin ole yksittäistä tutkimusta varten laadittuja. Tilastollisilla analyyseillä kyettäisiin selvittämään diskurssien tai toimintojen, eli turvallistamisen, vaikutusta eurooppalaiseen turvallisuudentunteeseen. Muuttoliike- ja pakolaiskriisin vaikutus eurooppalaiseen turvallisuudentunteeseen olisi ajankohtainen ja tarpeellinen tutkimusaihe. Vaikutuksia turvallisuudentunteeseen voitaisiin tutkia vertailemalla kahden Eurobarometri-kyselyn aineistoa.

Pariisin koulukunnan turvallistamistutkimus suosii havainnointia ja haastattelututkimuksia turvallisuuden praktisen ulottuvuuden hahmottamiseksi. Haastattelututkimuksella kyettäisiin selvittämään käytännön toimijoiden käsityksiä Frontexin toimintojen turvallistamisesta ja heidän omasta roolistaan turvallistamisen prosessissa. Havainnoinnilla ja haastatteluilla kerätyn aineiston analysointi on nivottavissa turvallistamisteoriaan sen sosiologisen variantin kautta.

Muuttoliike- ja pakolaiskriisin vaikutukset Euroopan unionin rajavalvontaa koskevaan politiikkaan tarjoaa opinnäytetyön laajuuteen sopivan aiheen poliittisen tason tarkastelulle. Poliittisen tason tarkastelussa voitaisiin tutkia jäsenvaltioiden ja instituutioiden roolia rajavalvontaa koskevan politiikanalan muovautumisessa vuoden 2016 jälkeen. Poliittisella tasolla voitaisiin tutkia myös kriisin aiheuttamia jakolinjoja Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä.

Euroopan komissio esitti 12.9.2018 antamassaan esityksessä Eurooppalaiselle raja- ja merivartioston henkilöstöä kasvatettavaksi 10 000 virkamieheen, uusia toimivaltuuksia viraston henkilöstölle, palautustoimintojen laajentamista, operaatioita kolmansien maiden alueella ja Eurooppalaisen raja- ja merivartioston budjetin kasvattamista 11,3 miljardiin euroon vuosille 2021–2027.²⁶⁷ Toteutuessaan komission esitys vahvistaa Eurooppalaista raja- ja merivartiosta entisestään ja on aimo harppaus kohti ylikansallista toimijuutta. Seuraava asetusmuutos tarjoaa lähitulevaisuudessa hedelmällisen jatkotutkimusaiheen. Uuden asetuksen tai asetusmuutoksen tutkiminen samaa teorianmallia hyödyntäen kehittäisi luontaisen jatkumon Eurooppalaisen raja- ja merivartioston turvallistamisteoreettiselle tarkastelulle. Tutkimukseen luotua teoreettista mallia soveltaen voitaisiin tarkastella Frontexin lisäksi myös muita eurooppalaisia turvallisuustoimijoita, kuten EUROPOLia.

²⁶⁷ Komission esitys COM(2018) 631 final, Bryssel 12.9.2018

LÄHTEET

1 Kirjallisuus

Aaltonen, Sanna, Högbacka, Riikka (toim.): *Umpikujasta oivallukseen – Refleksiivisyys empiirisessä tutkimuksessa*. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 164. Tampere University Press 2015

Adler-Nilssen, Rebecca (toim.): *Bourdieu in International Relations. Rethinking Key Concepts in IR*. Routledge 2013

Anderson, Malcolm: *Frontiers: territory and state formation in the modern world*. Polity Press Lontoo 1996

Andersson, Ruben: Europe's failed 'fight' against irregular migration: ethnographic notes on a counterproductive industry. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42:7, 2016

Balzacq, Thierry (et. al.): Security Practices. *International Studies Encyclopedia Online* 2010

Balzacq, Thierry: *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*. Routledge 2011

Balzacq, Thierry (et. al.): 'Securitization' revisited: theory and cases. *International Relations* 2016, Vol. 30(4)

Baylis, John (et. al.): *Strategy in the contemporary world*. Oxford University Press 2016

Benton, Ted, Craib, Ian: *Philosophy of Social Science*, 10th anniversary edition. Palgrave Macmillan 2011

Bigo, Didier: Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Un-ease. *Alternatives* 27, Special Issue, 2002

Bigo, Didier: Security, exception, ban and surveillance teoksessa Lyon, David (et. al.): *Theorizing Surveillance. The Panopticon and Beyond*. Willan Publishing 2006

- Bigo, Didier: International Political Sociology. Teoksessa Williams, Paul D.: *Security Studies – An Introduction*, Routledge 2008
- Bigo, Didier: EU Police Cooperation: National Sovereignty Framed by European Security? Teoksessa Elspeth Guild & Florian Geyer: *Security Versus Justice?: Police and Judicial Cooperation in the European Union*. Ashgate Publishing, Ltd., 2008
- Bigo, Didier: The (in)securitization practices of the three universes of EU border control: Military/Naval – border guards/police – database analysts. *Security Dialogue Vol. 45(3)*, 2014
- Boswell, Christina: Migration Control in Europe after 9/11: Explaining the Absence of Securitization. *Journal of Common Market Studies 45(3)*, 2007
- Bourbeau, Philippe: *Handbook on Migration and Security*. Edward Elgar Publishing 2017
- Burr, Vivien: *Social constructionism*, Routledge 1995
- C.A.S.E Collective: Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto. *Security Dialogue Vol 37, No. 4*, 2006
- Carrera, Sergio, den Hertog, Leonhard: A European Border and Coast Guard: What's in the name? *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 88*, 2016
- Cortinovis, Roberto: The Evolution of Frontex Governance: Shifting from Soft to Hard Law? *Journal of Contemporary European Research, Vol. 11, Issue 3* 2015
- Crone, Manni (et. al.): *Europe's Refugee Crisis and the Threat of Terrorism – An Extraordinary Threat*. DIIS Report 2017:05. DIIS – Danish Institute for International Studies, Kööpenhamina 2017.
http://pure.diis.dk/ws/files/910914/Report_05_Europes_Refugee_Crisis_Web.pdf, viitattu 19.3.2019
- Csernaton, Raluca: Constructing the EU's high-tech borders: FRONTEX and dual-use drones for border management, *European Security 27:2*, 2018

- Cusumano, Eugenio: Migrant rescue as organized hypocrisy: EU maritime missions offshore Libya between humanitarianism and border control. *Cooperation and Conflict*, 2018
- Den Boer, Monica: Counter-Terrorism, Security and Intelligence in the EU: Governance Challenges for Collection, Exchange and Analysis. *Intelligence and National Security* 30:2-3. 2015
- Fierke, K.M.: *Critical Approaches to Security*, Polity Press 2007
- Heiskanen, Markus: *Rajakeisarin uudet (v)aatteet – käsiteanalyysi rajaturvallisuudesta*. Väitöstutkimus, Lapin yliopisto 2013
- Hirvonen, Ari: *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisu 17, Helsinki 2011
- Dermot Hodson, John Peterson (eds.): *The institutions of European Union*, Oxford University Press 2017
- Horii, Satoko: *Frontex and the Evolution of Cooperation on European Border Controls*. Väitöstutkimus, University of Sussex 2015
- Horii, Satoko: The effect of Frontex's risk analysis on the European border controls. *European Politics and Society Vol. 17, No. 2*, 2016
- Horsti, Karina: Humanitarian discourse legitimating migration control: FRONTEX public communication. Teoksessa Michi Messier, Renee Schroeder & Ruth Wodak (eds.): *Migrations: Interdisciplinary Perspectives*, Springer Science & Business Media Wien, 2012
- Janzon, Max: *Realizing Border Security Culture in Finland (and Europe)*, Unigrafia, Helsinki 2014
- Jones, Seth G. (et. al.): *From the IRA to the Islamic State: The Evolving Terrorism Threat in Europe*. CSIS Center for Strategic & International Studies, joulukuu 2018. https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/190103_EuropeanTerrorism_interior.pdf, viitattu 19.3.2019

Koivula, Tommi: *Vahva Eurooppa – Ranska EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan muotoilijana*. Maapuolustuskorkeakoulu Strategian laitos, julkaisusarja 2: Tutkimuslustoista No 38, Helsinki 2007

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

Léonard, Sarah: EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices, *European Security* 19:2, 2010

Léonard, Sarah: Border Controls as a Dimension of the European Union's Counter-Terrorism Policy: A Critical Assessment. *Intelligence and National Security* 30:2-3, 2015

Little, Adrian, Vaughan-Williams, Nick: Stopping boats, saving lives, securing subjects: Humanitarian borders in Europe and Australia. *European Journal of International Relations* Vol. 23(3), 2017

McDonald, Matt: Securitization and the Construction of Security. *European Journal of International Relations* 14(4). Sage Publications 2008

McDonald, Matt: Constructivism, teoksessa Paul D. Williams: *Security Studies – An Introduction*, Routledge, 2018

Muller, Benjamin J.: *Security, Risk and the Biometric State*. Routledge 2010

Neal, Andrew W.: Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX. *JCMS Volume 47 Nr 2*. 2009

Näsi, Juha: *Ajatuksia käsiteanalyysistä ja sen käytöstä yrityksen taloustieteessä*. Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja, Tampereen yliopisto, Sarja A 2, Tutkielmia ja raportteja 1980

Perkowski, Nina: A normative assessment of the aims and practices of the European border management agency Frontex. Refugee Studies Centre, University of Oxford, *Working Paper Series No. 81*, 2012

- Rantapelkonen, Jari, Koistinen, Lotta: *Pohdintoja sotatieteellisistä käsitteistä*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Sotataidon laitos, Julkaisusarja 2: Tutkimuselosteita nro 1 2016
- Roy, Olivier: *Jihad and Death – The Global Appeal of Islamic State*. Oxford University Press 2017
- Saunders, Mark (et. al.): *Research Methods for Business Students*. Fifth edition. Prentice Hall 2012
- Sipilä, Joonas, Koivula, Tommi: *Kuinka strategiaa tutkitaan*. Maanpuolustuskorkeakoulu, strategian laitos, julkaisusarja 2, 2014
- Sivonen, Pekka: Strategiantutkimuksen haasteista ja realismin ajanmukaisuudesta. Huhtinen, Aki-Mauri, Toiskallio, Jarmo (toim.): *Maanpuolustuskorkeakoulu – kehittyvä sotatieteellinen yliopisto*. Edita Prima Oy, Helsinki 2006
- Steinhilper, Elias, Gruiters, Rob J: A Contested Crisis: Policy Narratives and Empirical Evidence on Border Deaths in the Mediterranean. *Sociology Vol. 52(3)*, 2018
- Stritzel, Holger: *Security in Translation. Securitization Theory and the Localization of Threat*. Palgrave Macmillan 2014
- Svedin, Lina M: The Autonomy of European Union Agencies: A Comparative Study of Institutional Development. *Journal of Comparative Policy Analysis*, kesäkuu 2011
- Tammikko, Teemu: The New Frontex and the Future of Schengen. A Brick Fortress, or a Castle Made of Sand? *FIIA Briefing paper 219*, 2017
- Tazzioli, Martina: Spy, track and archive: The temporality of visibility in Eurosur and Jora. *Security Dialogue Vol. 49(4)*, 2018
- Tuomi, Jouni, Sarajärvi, Anneli: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki 2013

2 Asiakirjat

2.1 Euroopan unioni

Primaarilainsäädäntö

Sopimus Euroopan unionista (konsolidoitu toisinto 2016), 21 artikla, EYVL C 202, 7.6.2016

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (konsolidoitu toisinto 2016), EYVL C 202, 7.6.2016

Sekundaarilainsäädäntö

Neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004, annettu 26 päivänä lokakuuta 2004, *Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta*. EUVL L 349, 25.11.2014, s. 1-11

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 vieraillevien virkamiesten tehtävien ja toimivallan osalta*. EUVL L 199, 31.7.2007, s. 30-39

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*. EUVL L 304, 22.11.2011, s. 1-17

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 656/2014, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, *Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston koordinoiman operatiivisen yhteistyön puitteissa suoritettavaa ulkoisten merirajojen valvontaa koskevista säännöistä*. EUVL L 189, 27.6.2014, s. 93-107.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, *henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin raja-säännöstö) (kodifikaatio)*

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/1624, annettu 14 päivänä syyskuuta 2016, Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 863/2007, neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 ja neuvoston päätöksen 2005/267/EY kumoamisesta, 3 artikla: ”Eurooppalaisen raja- ja merivartioston muodostavat Euroopan raja- ja merivartiostovirasto, jäljempänä ’virasto’, ja rajaturvallisuudesta vastaavat jäsenvaltioiden viranomaiset.” EUVL L 251, 16.9.2016, s. 1-76

Komission asiakirjat

KOM(2005) 491 lopullinen: *Komission tiedonanto – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoista ulottuvuutta koskeva strategia*, Bryssel 12.10.2005

COM(2015) 185 final: *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan turvallisuusagenda*, Strasbourg 28.4.2015

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

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

COM(2015) 610 final: *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle - Komission työohjelma 2016. Uudet haasteet – uudet keinot*. Strasbourg 27.10.2015

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

COM (2016) 230 final: *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle - Euroopan turvallisuusagendan valjastaminen terrorismin torjuntaan ja toimivan ja todellisen turvallisuusunionin perustamisen valmisteluun*, Bryssel 20.4.2016

Komission esitys COM(2018) 631 final, Bryssel 12.9.2018

Euroopan unionin neuvoston asiakirjat

Päätelmät *Euroopan unionin neuvoston päätelmät muuttajien salakuljetuksesta* 6995/16, Bryssel 10.3.2016. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6995-2016-INIT/fi/pdf>, viitattu 27.3.2019

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

Frontexin asiakirjat

Common Integrated Risk Analysis Model – a comprehensive update. Version 2.0. Frontex, Varsova 2012, s. 5

Frontex, *Management Board Decision No 40/2015 adopting recommendations of the Management Board following the evaluation of Frontex (Article 33)*, 28.10.2015

Frontex Risk Analysis for 2015. Varsova, huhtikuu 2015

Frontex Risk Analysis Network Quarterly Report FRAN Q3/2015

Frontex Risk Analysis for 2016. Varsova, maaliskuu 2016

Strategia-asiakirjat

EU:n turvallisuusstrategia 2003 – Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa

Selvitys Euroopan unionin turvallisuusstrategian täytäntöönpanosta – Turvallisuudesta huolehtiminen muuttuvassa maailmassa S407/08, Bryssel 11.12.2008

Neuvoston asiakirja 5842/2/2010 *Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia 2010: Kohti eurooppalaista turvallisuusmallia*, maaliskuu 2010

Euroopan unionin globaalistrategia. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy* 2016

Lehdistötiedotteet

Lehdistötiedote 15801/06 Neuvoston 2768. istunto, Bryssel, 4.-5. joulukuuta 2006

Lehdistötiedote 204/15 *Eurooppa-neuvoston ylimääräinen kokous, 23.4.2015 – Julkilausuma*.
<https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/pdf>, viitattu 27.3.2019

Lehdistötiedote 207/15 *Puheenjohtaja Donald Tuskin kommentit Välimeren muuttopaineita käsitelleen ylimääräisen Eurooppa-neuvoston jälkeen 23.4.2015*,
<https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2015/04/23/final-remarks-tusk-european-council-migration/>, viitattu 5.3.2019

Lehdistötiedote 673/15 *Valtion- tai hallitusten päämiesten epävirallinen kokous 23.9.2015 – Julkilausuma*. <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2015/09/23/statement-informal-meeting/pdf>, viitattu 27.3.2019

Lehdistötiedote 848/15 *Euroopan unionin neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden päätelmät terrorismin torjunnasta, 20.11.2015*.
<https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2015/11/20/jha-conclusions-counter-terrorism/pdf>, viitattu 27.3.2019

Lehdistötiedote IP/15/6327 *Euroopan raja- ja rannikkovartiosto suojaamaan EU:n ulkorajoja*, Strasbourg 15.12.2015. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_en.htm?locale=FI, viitattu 27.3.2019

Lehdistötiedote 167/16 *Euroopan rajavartiosto: neuvosto valmis neuvotteluihin parlamentin kanssa*, 6.4.2016. <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2016/04/06/negotiations-european-border-guard/pdf>, viitattu 27.3.2019

Lehdistötiedote 510/16 *European Border and Coast Guard: final approval*.

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/14/european-border-coast-guard/pdf>, viitattu 1.4.2019

2.2 Kansalliset asiakirjat

Kansallinen lainsäädäntö

Suomen Rikoslaki (19.12.1889/39)

3 Muut lähteet

Mapping the limits of Freedom - EU Borders. Challenge-tutkimushankkeen koulutusvideo, CEPS, King's College London. Vezfilms Ltd. 2009

Puusa, Anu: Käsiteanalyysi tutkimusmenetelmänä.

www.academia.edu/3310906/Käsiteanalyysi_tutkimusmenetelmänä, viitattu 1.11.2017

Roy, Olivier: *Who Are the New Jihadis*, verkkoartikkeli,

<https://www.theguardian.com/news/2017/apr/13/who-are-the-new-jihadis>, viitattu 27.2.2018

Tampereen yliopiston menetelmäopetuksen tietovaranto,

http://www.fsd.uta.fi/metodologia/metodologia/kvali/L2_3_2_4.html, viitattu 5.11.2017