

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

RAJATURVALLISUUS 2020

Pro gradu -tutkielma

Kadettialikersantti
Jouni Lahtinen

Kadettikurssi 91
Rajavartio-/Maavoimien viesti-linja

Maaliskuu 2008

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi Kadettikurssi 91	Linja Rajavartio-/Maavoimien viesti-linja
Tekijä Kadettialikersantti Jouni Lahtinen	
Tutkielman nimi Rajaturvallisuus 2020	
Oppiaine, johon työ liittyy Strategia	Säilytyspaikka Kurssikirjasto (MPKK:n ja RMVK:n kirjasto)
Aika Maaliskuu 2008	Tekstisivuja 87 Liitesivuja 1
TIIVISTELMÄ <p>Tulevaisuuden ennakointi kuuluu olennaisena osana strategiseen päätöksentekoon ja on myös olennainen osa viranomaistoimintaa. Rajaturvallisuus muuttuvana käsitteenä on sidottu poliittiseen päätöksentekoon, turvallisuusympäristöön ja luotuihin uhkamalleihin. Tämän Pro gradu -tutkielman avulla pyrin luomaan käsitykseni mukaisen näkemyksen siitä, millaisena rajaturvallisuus nähdään vuonna 2020.</p> <p>Tutkimusongelma tutkimuksessa on: ”Miten rajaturvallisuus nähdään vuonna 2020?” Tämän lisäksi tutkimuksessa vastaan tutkimuskysymyksiin ”Miten rajaturvallisuus voidaan määritellä EU:n ja Yhdysvaltojen mallien kautta?”, ”Miten toimintaympäristön tekijät vaikuttavat rajaturvallisuuteen?” ja ”Miten Rajavartiolaitos toimijana voi vaikuttaa tulevaisuuden rajaturvallisuuteen?” Tutkimuskysymysten avulla pyrin saamaan vastauksen tutkimusongelmaan.</p> <p>Teoreettisena viitekehyksenä tutkimuksessa toimivat tulevaisuudentutkimuksen teoreettiset lähtökohdat. Tutkimusmenetelmänä tutkimuksessa käytän tulevaisuudentutkimuksen metodeihin kuuluvaa skenaariomallinnusta, jossa mielestäni neljän mahdollisen tulevaisuuden skenaarion avulla pyrin vastaamaan tutkimusongelmaan. Skenaariomallinnus on valittu sen moniulottuvaisuuden johdosta, ja sen avulla olen luonut neljä erilaista käsitystä siitä, mitä tulevaisuus voisi olla. Toimijana eli aktorina tutkimuksessa on Rajavartiolaitos.</p> <p>Tutkimuksessa rajaturvallisuuden käsitys perustuu Euroopan Unionin rajaturvallisuusmalliin. Nykytila nähdään optimaalisena tilana, jota kehitetään tulevaisuuden uhkakuvien, yhteiskunnan muutoksen ja yhdysvaltalaisen rajaturvallisuusnäkökulman kautta. Tutkimusaineistona käytän julkisia lähteitä ja lähestyn asiaa strategian näkökulmasta.</p>	

Tutkimuksessa selvisi, että rajaturvallisuuden määrittelemiseen liittyvät olennaisena osana toimintaympäristön tekijät. Näistä tekijöistä on nähtävissä kansainvälisten järjestöjen ja Puolustusministeriön tulevaisuudentutkimusten perusteella viitteitä siitä, mitä tulevaisuus tuo tullessaan. Rajaturvallisuus nähdäänkin toimintaympäristönsä tekijöiden kautta ja näkemys voi muuttua riippuen siitä, mikä on todennäköinen toimintaympäristö vuonna 2020. Rajaturvallisuuden käsitteeseen ja ilmiöön pitää myös suhtautua kriittisesti, koska kyseessä on nuori termi ja sen käytännöt ovat vielä muuttuvaisia. Määritetyt ja muuttuvat uhkat globaalissa maailmassa muuttavat myös rajaturvallisuutta ilmiönä.

Vuonna 2020 rajaturvallisuuden voidaan todennäköisimmän skenaarion kautta nähdä olevan eurooppalaisessa käsityksessä samantyyppinen kuin nykymuodoltaan. Kuitenkin EU:n integraation kehityksen, uhkakuvien muuttumisen ja globalisoitumisen myötä rajaturvallisuus sopeutuu sisäisen turvallisuuden edellyttämällä tavalla. Vaikka tämänhetkisen näkemyksen mukaisesti todennäköisin skenaario on muuttumattoman kehityksen skenaario, tulee myös toisenlaisiin mahdollisiin maailmoihin varautua. Rajavartiolaitos voi omalla toiminnallaan tulevaisuudessa pyrkiä vaikuttamaan siihen, miten se reagoi skenaarioiden mukaisiin tulevaisuudenkuviin. Toiminnassaan sen on kuitenkin otettava huomioon mahdolliset yllättävät muutokset.

AVAINSANAT

Rajaturvallisuus, Rajavartiolaitos, skenaariot, tulevaisuudentutkimus.

RAJATURVALLISUUS 2020

1 JOHDANTO	1
1.1 Lähtökohta ja päämäärä	4
1.2 Tutkimuksen rajaus ja tutkimusasetelma	5
1.3 Tutkimusongelma ja tutkimuksen keskeisimmät lähteet	7
2 TULEVAISUUDENTUTKIMUS TIETEENALANA	12
2.1 Tulevaisuudentutkimuksen perusteita	15
2.2 Skenaariomenetelmä	22
2.2.1 Neljän skenaarion perusmalli	30
2.2.2 Muuttumattoman - jatkuvan kasvun skenaario	31
2.2.3 Odottamaton skenaario – katastrofiskenaario	32
2.2.4 Paluu menneeseen skenaario	32
2.2.5 Muutosmahdollisuuden skenaario	33
3 RAJATURVALLISUUS KÄSITTEENÄ	35
3.1 Euroopan Unionin rajaturvallisuuskonsepti	36
3.1.1 Ensimmäinen taso	39
3.1.2 Toinen taso	41
3.1.3 Kolmas taso	42
3.1.4 Neljäs taso	44
3.2 Pohdinta eurooppalaisesta rajaturvallisuuskäsitteestä	46
3.3 Yhdysvaltojen rajaturvallisuuskonsepti	51
3.4 Rajavartiolaitys toimijana	57
3.5 Rajaturvallisuus tässä tutkimuksessa	59
4 TULEVAISUUSSKENAARIOT	61
4.1 Skenaario 1 - Rajaturvallisuusyhteistyön laajeneminen/syveneminen vähitellen EU:n muuhun kehitykseen liittyen	64
4.2 Skenaario 2 – Kansallisvaltion häviäminen, rajaturvallisuuden siirtyminen pääasiassa EU:n/Frontexin vastuulle	68
4.3 Skenaario 3 - Kansallisvaltion paluu, rajaturvallisuuden kansallisen elementin vahvistuminen EU:n kustannuksella	70
4.4 Skenaario 4 – Siirtolaisuuden räjähdysmäinen kasvu osin ilmastonmuutoksen johdosta	73

5 YHDISTELMÄ	76
5.1 Johtopäätökset ja tutkimustulokset	76
5.1.1 Vaihtoehto 1 – Rajaturvallisuus 2020	77
5.1.2 Vaihtoehto 2 – Rajaturvallisuus 2020	80
5.1.3 Vaihtoehto 3 – Rajaturvallisuus 2020	82
5.1.4 Vaihtoehto 4 – Rajaturvallisuus 2020	84
5.2 Pohdintaa	85
LÄHTEET	88
LIITTEET	95

RAJATURVALLISUUS 2020

1 JOHDANTO

”Nykyinen tiede antaa mahdollisuuksia joidenkin piirteiden ennustamiseen – ainakin vaihtoehtoisten tulevaisuuksien todennäköisyyksien arviointiin. Ennakointi ei silti ole tulevaisuudentutkimuksen ainoa tai edes keskeisin tehtävä. Sen sijaan, että pyrkisimme ennustamaan miten maailma muuttuu ja mitä ihmiset tulevat tekemään, meidän on vielä tärkeämpää pohtia strategisesti mitä meidän tulisi tehdä, jotta tulevaisuus toteuttaisi meidän arvokkaina pitämiämme päämääriä tai välttäisi meidän epätoivottavina pitämiämme uhkia.”¹

Rajaturvallisuus käsitteenä on nuorehko, ottaen huomioon sen, kuinka kauan rajoja on ollut olemassa ja kuinka kauan rajaturvallisuuteen liittyviä toimenpiteitä on toteutettu viranomaisen toimesta. Rajaturvallisuus on kuitenkin osa valtion suvereniteettia ja osa valtion niin sisäistä, kuin ulkoistakin turvallisuutta. Rajaturvallisuus ei nykypäivänä rajoitu ainoastaan valtion omille rajoille, vaan rajaturvallisuuden nähdään olevan kansallisten valtioiden yli ulottuva tekijä.

Rajaturvallisuus ilmiönä herättää mielenkiintoa niin maailmanlaajuisten uhkakuvien muuttumisen myötä (terrorismi ja kansainvälisen rikollisuus), kuin myös globalisoituvan maailman myötä. Rajojen muuttuessa ja yhdistyessä suurenee rajaturvallisuuden merkitys yhtenä suurena turvallisuuden osa-alueena. Käsitteenä rajaturvallisuus on muotoutunut vakiintuneiden toimintamallien kautta ja käsitteen määrittely on hyvin olennainen osa rajaturvallisuuden toimivuutta. Jotta rajaturvallisuus pystyisi esimerkiksi toimimaan operatiivisella tasolla Euroopan eri maissa, tulee sen olla määritelty. Muutoin kulttuuriset, toiminnalliset ja lainsäädännölliset erot vaikuttaisivat siihen, että soveltamistavat olisivat erilaisia. Yhteistyö olisi haastavampaa eikä käsitystä yhteisestä sisäisestä turvallisuudesta olisi.

¹ Kamppinen, Matti, Kuusi, Osmo & Söderlund, Sari, Toim.: Tulevaisuudentutkimus, Perusteet ja sovellukset, 2. korjattu painos, Suomalaisen kirjallisuuden seura, Tammer-Paino Oy, Tampere, 2003, sivu 9.

Rajaturvallisuutta on tutkittu eri osa-alueiden kautta niin opinnäytetöiden kuin tutkijoiden tekemien tutkimusten myötä. Rajaturvallisuus tutkimusalueena on kuitenkin hyvin nuorta. Yleismaailmallisesti rajaturvallisuutta ei ole tarkoituksenmukaista tai mielekäästä määritellä. Opinnäytetyössä onkin tarkoitus tutkia vain tiettyä käsitystä rajaturvallisuudesta. Laajemmissa tutkimuksissa rajaturvallisuuden käsitteeseen voitaisiin yrittää löytää eri valtioiden välisiä yhteneväisyyksiä siitä, miten termi käsitetään.

Rajaturvallisuuden nykyisyyttä tulisi tutkia myös lisää, mutta nykyisen käsityksen myötä on mielenkiintoista ja tärkeää suunnata tutkimusta myös tulevaisuuteen. Tämä tutkimus on herättänyt suurta mielenkiintoa lähteä pohtimaan tällä hetkellä nähtävissä olevien viitteiden ja trendien perusteella sitä, millaisena tulevaisuuden rajaturvallisuus nähdään. Tutkimuksella pyrin löytämään myös ratkaisuja siihen, millä toimenpiteillä näihin tulevaisuuden kuviin voidaan vaikuttaa. Rajaturvallisuus liittyy olennaisena osana myös tulevaan työelämäni ja Suomen sisäiseen turvallisuuteen. Tämä antaa valmiuksia tulevaan työuraani Rajavartiolaitoksen palveluksessa.

Rajaturvallisuus liittyy olennaisena osana Rajavartiolaitoksen toiminta-alueeseen. Rajaturvallisuus on myös osa yhteiskuntaamme ja Euroopan Unionia. Yhteiskunnan tekemät valinnat pohjaavat osaltaan näkemyksemme rajojemme turvallisuudesta ja käsityksemme rajaturvallisuudesta tulevaisuudessa. Rajavartiolaitos on rajaturvallisuuden ydinosaaja kansallisesta näkökulmasta katsottuna. Rajavartiolaitoksen tuleekin olla kiinnostunut tulevaisuuden näkemistään ja pystyä reagoimaan tulevaisuuden uhkakuviin.

Viranomaistoiminnassa ei olla ainoastaan tekemisissä oman tehtäväkentän kanssa. Poliittisten päättäjien päätöksenteon tukeminen omien ydinosaamisalueiden kautta tukee valtakunnan turvallisuutta. Poliittiset päätökset vaikuttavat myös toiminnan jatkuvuuteen, taloudellisiin resursseihin ja toiminnan muutoksiin. Pekka Sivonen kommentoi kirjassaan ”Tulevaisuuden ennakointi kansainvälisen turvallisuuden tutkimuksen kohteena” seuraavasti: ”Valtakunnan johtamiseksi tehtävät poliittiset päätökset, kuuluvatpa ne sitten sisä- tai ulkopoliitiikan alueeseen, perustuvat päättäjien käsitykseen tulevaisuudesta.”² Tutkimuksessa tuottamieni näkemysten periaatteellinen lähtökohta on tukea tätä poliittista päätöksentekoa. Parhaimmillaan tutkimukseni onnistuessaan tekeekin näin, mutta sen saavuttaminen on haaste.

² Sivonen, Pekka: Tulevaisuuden ennakointi kansainvälisen turvallisuuden tutkimuksen kohteena, strategian tutkimuksia, julkaisusarja 1, n:o 11, Oy Edita Ab, Helsinki, 1998, s. 13.

Ihmisiä on aina kiehtonut tulevaisuuteen matkustaminen ja tulevaisuuden näkeminen niin selvännäkijöiden ja shamaanien, kuin uskottavamman akateemisen tutkimuksen myötä. Ihmisen psykologinen tarve pyrkiä ennakoimaan tulevaa ja samalla tiedon halu, luovat pohjaa tulevaisuuden ennakoimiselle. Näin tekevät yksilöpohjaisen ajattelun kautta myös valtiot, yhteisöt ja yritykset. Jokaisella toimijalla on erilainen tarve selvittää tulevaisuutta ja näkemyksiään tulevasta. Pohjalla on kuitenkin sama tarkoitusperä. Pyrkimyksenä on ennakoida omalla toiminnalla tulevaa ja mukautua tulevaan.

Pekka Sivosen mukaan mennyttä vuosisataa voitaisiin luonnehtia yhdellä sanalla, muutos. Nopea poliittinen, taloudellinen ja tekninen liiketila oli 1900-luvun hallitsevin piirre.³ Jos näin oli 1900-luvulla, tuo 2000-luku mukanaan saman muutoksen. Teknologian ja tietoyhteiskunnan edistyksellisen kehityksen myötä tulee muutos olemaan yhä edelleen avaintekijä. Muutokseen onkin varauduttava.

Maailma elää muutoksessa koko ajan ja näin on myös rajaturvallisuuden käsitteen suhteen. Valtiot, yhteisöt ja yksilöt käsittävät turvallisuuden erilaisena riippuen siitä, millä aikakaudella eletään ja miten oma sosiaalinen ympäristömme nähdään. Rajaturvallisuuden tulevaisuus on nähtävissä eri tekijöiden summana ja käsitettä ei voida pitää kovinkaan pitkäikäisenä terminä. Tämä johtuu siitä, että rajaturvallisuuteen vaikuttavat tekijät ovat moninaiset. Tarkoituksena tässä Pro gradu -tutkielmassa on antaa näkemykseni siitä, mitä rajaturvallisuus on vuonna 2020? Koenkin rajaturvallisuuden aihealueen ajankohtaiseksi tutkittavaksi. Lisää mielenkiintoa tutkimukseen tuo tulevaisuuden kuvien yhdistäminen nykytilan tutkimukseen.

³ Sivonen, s. 3.

1.1 Lähtökohta ja päämäärä

Tutkimus liittyy Rajavartiolaitoksen tutkimustoimintaan. Raja- ja merivartiokoulu on antanut tämän työn aiheen soveltuvaksi opinnäytetyöhön. Tutkimuksen aihe Rajaturvallisuus 2020 tuli useiden eri aiheiden joukosta minulle mielenkiintoisena haasteena, siinä tarvittavan luovuuden ja näkemyksellisten mahdollisuuksien myötä. Tulevaisuudentutkimus on vielä harvinaista Maanpuolustuskorkeakoulun opinnäytetöiden aiheissa. Aihe herättikin mielenkiintoni perehtyä tähän haastavaan aiheeseen.

Nykytilanteessa rajaturvallisuus käsitetään eripuolilla maailmaa erilalla, riippuen niin valtioiden riippuvuuksista toisiinsa, kuin maantieteellisistä tekijöistä. Tutkimuksen kohteena on rajaturvallisuuden muodostuminen ja eurooppalainen käsitys siitä mitä rajaturvallisuus on. Yhdysvaltojen rajaturvallisuuskonseptin näkemyksiä käytetään vertailukohtana tukemaan eurooppalaista näkemystä. Kahden rajaturvallisuusnäkemyksen avulla pyrin tulevaisuudentutkimuksen metodien avulla luomaan skenaariot siitä, mitä rajaturvallisuus voisi olla vuonna 2020. Lähtökohtana voidaan myös nähdä perehtyminen rajaturvallisuuden toimintaympäristöön ja tulevaisuudentutkimuksen teoreettisiin perusteisiin. Skenaarioista muodostuu tutkimuksen ensimmäinen johtopäätös siitä, miltä rajaturvallisuuden toimintaympäristö eri skenaarioissa näyttää vuonna 2020. Toisena johtopäätöksenä on varsinainen rajaturvallisuuden käsittely ja analysointi toimintaympäristöön nähden. Lisäksi käsitelen niitä haasteita ja mahdollisuuksia, joita skenaariot asettavat Rajavartiolaitokselle ja miten se voisi visioidensa/missioidensa kautta varautua erilaisiin kehitysnäkymiin.

Päämääränä tässä tutkimuksessa on tuottaa julkisiin lähteisiin perustuvaa tutkittua tietoa siitä, miten rajaturvallisuus nähdään vuonna 2020. Tarkoituksena on myös selvittää rajaturvallisuuden nykytilan perusteet. Tutkimuksessa tarkastellaan rajaturvallisuuden toimintaympäristöä ja mielestäni niitä makro-, EU:n sisäisen-, yhteiskunnallisen- ja mikro-tason tekijöitä, jotka vaikuttavat rajaturvallisuuteen.

Tutkimustyön avulla pyritään myös löytämään lisätutkimuskohteita, joita olisi hyödyllistä tutkia. Tuon esille myös tutkimuksessani ilmenneet lisäkysymykset. Työ antaa myös minulle mahdollisuuden perehtyä rajaturvallisuuden toimintakenttään ja tulevaisuudentutkimukseen.

1.2 Tutkimuksen rajaus ja tutkimusasetelma

Rajaturvallisuus on käsitteenä vaihtelevainen ja näin ollen onkin erittäin tärkeää, että olen rajannut tutkimukseni riittävän suppeasti, jotta jonkinlainen looginen kokonaisuus ja punainen lanka tutkimuksessani säilyvät. Tutkimus on rajattu käsittelemään rajaturvallisuudessa Eurooppaa ja Yhdysvaltoja, koska nämä ovat mielestäni länsimaisen ajattelun kaksi vallitsevaa käsitystä rajaturvallisuudesta.

Pääasiallinen näkemys on Suomen soveltama Euroopan Unionin analyttinen rajaturvallisuusmalli. Yhdysvaltojen näkemyksen osittaiset tekijät toimivat vertailukohtana. Konkretiaa rajaturvallisuuden käytännöistä en käsittele. Tutkin rajaturvallisuutta sen kautta luoduissa skenaarioissa, jotka mielestäni ovat mahdollisesti toteutuvia.

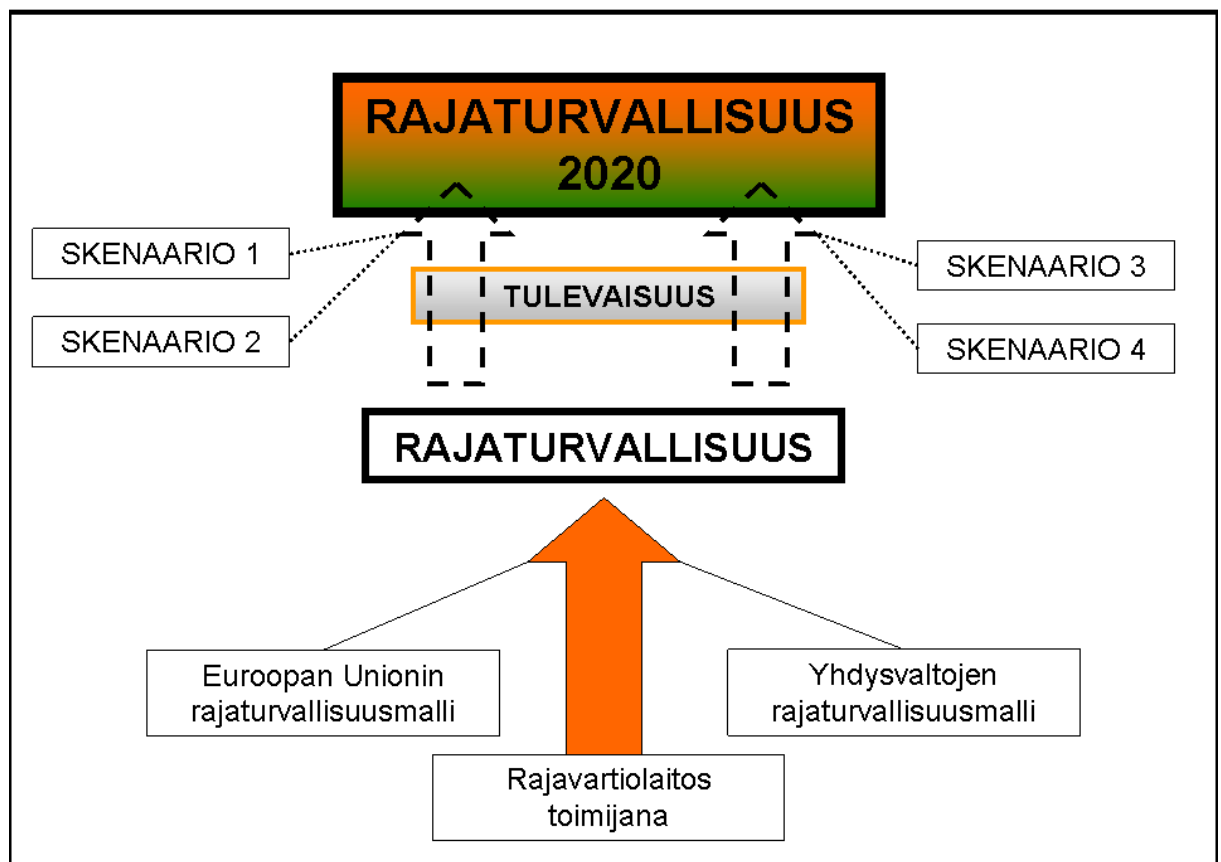
Rajaturvallisuuteen vaikuttavan toimintaympäristön tekijöissä olen tehnyt rajauksen kuuteen eri muutostekijään. Useampiakin muutostekijöitä olisi löydettävissä, mutta pidän valitsemiani muutostekijöitä yhteiskunnallisesti merkittävimpinä. Rajaturvallisuusilmiöön vaikuttavia tekijöitä on useita kymmeniä ja rajaus on suoritettu tutkimuksen tutkimusongelman mukaisesti. Opinnäytetyötasoisessa tutkimuksessa ei ole mahdollisuutta tutkia kaikkia mahdollisia muutujia, vaan fokusointi on suoritettu näkemysteni mukaan.

Tulevaisuudenkuvaan vaikuttavat käytettävät materiaalit ja asetettu lähtökohta tutkimukselle. Näin ollen tutkimuksen lähdemateriaalin rajaus on suoritettu löytämiini käsitteistöihin ja kirjallisuuteen. Aikavälille 2020-2030 löytämiäni tulevaisuudentutkimuksia ja näkemyksiä on hyödynnetty skenaarioita luotaessa. Olen kuitenkin luonut skenaariot omien havaintojeni ja näkemysteni mukaisesti. Näkemys tulevaisuudesta on riippuvainen tutkimuksen tekijästä ja näin ollen minun tulee suhtautua kriittisesti käyttämieni lähteiden näkemyksiin. Haastatteluja tai lehdistökirjoittelua en ole tarkastellut. Olen lähestynyt tutkittavaa asiaa viranomaislähteiden, kansainvälisten järjestöjen raporttien ja tutkimusten ja kirjallisuuden perusteella. Tämän avulla olen saanut tutkimusta rajatuksi ja olen saanut tutkimukseeni yhteiskunnallisemman näkökulman.

Teoreettisella viitekehyksellä tarkoitetaan sitä ”punaista lankaa”/paradigmaa, joka ilmenee läpi koko tutkielman tai tutkimustyön.⁴ Tässä tutkimuksessa teoreettinen viitekehys muodostuu tulevaisuudentutkimuksen metodologisten valintojen kautta, joita olen hyödyntänyt luodessani skenaarioita.

Tutkimusasetelman tehtävänä on kertoa raportin lukijalle, miten edellä mainitun teoreettisen viitekehysten perusteella rajaturvallisuutta 2020 tutkitaan.⁵ Tutkimukseni tutkimusasetelma muodostuu edellä mainittujen rajausten pohjalta. Toimijana tutkimuksessa on Rajavartiolaitos. Rajaturvallisuuden eurooppalaisen ja yhdysvaltalaisen näkemyksen avulla päästään tässä tutkimuksessa hyödynnettävään rajaturvallisuuden käsitteeseen ja näkemyksiin. Neljän erilaisen skenaarion avulla saadaan kuva rajaturvallisuuden toimintaympäristöstä vuonna 2020. Rajaturvallisuutta analysoidaan näihin skenaarioihin sitoen, jonka avulla saadaan näkemykseni rajaturvallisuudesta vuonna 2020. Kuviossa 1 on esitetty tutkimusasetelma, jonka mukaisesti tutkimus rakentuu:

Kuvio 1 Tutkimuksen tutkimusasetelma



4 Sirén, Torsti: Strategian laitokselle tehtävien tutkimusten rakenteellisia perusteita. Työpapereita, Julkaisusarja 4, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Helsinki, 2003, sivu 2.

5 Sirén, sivu 5.

1.3 Tutkimusongelma ja tutkimuksen keskeisimmät lähteet

Tutkimusongelma on:

- Miten rajaturvallisuus nähdään vuonna 2020?

Tutkimuskysymyksiä ovat:

- Miten rajaturvallisuus voidaan määritellä EU:n ja Yhdysvaltojen mallien kautta?
- Miten toimintaympäristön tekijät vaikuttavat rajaturvallisuuteen?
- Miten Rajavartiolaitos toimijana voi vaikuttaa tulevaisuuden rajaturvallisuuteen?

Tutkimuksessa tutkimusongelmaan pyrin vastaamaan luotujen skenaarioiden ja rajaturvallisuuden perusajattelun kautta. Vastauksena tutkimusongelmaan on skenaariotyöskentelyn kautta löydetty todennäköisin skenaario ja siihen liittyvä rajaturvallisuus. Tutkimuskysymyksiin vastaan julkisten lähteiden kautta saatujen rajaturvallisuusmallien ja muiden tutkijoiden tekemien tulevaisuudentutkimusten tietojen perusteella. Rajaturvallisuuteen vaikuttavien tekijöiden löytämisessä on hyödynnetty eri organisaatioiden tuottamia tulevaisuudennäkemyksiä.

Menetelmänä olen käyttänyt tulevaisuudentutkimuksen skenaariomenetelmää, jonka avulla luon toimintaympäristön. Skenaarioluotauksen voidaan nähdä olevan osa strategista ajattelua, joka sopii niin yhteisen kuin omankin hyvän edistämiseen.⁶ Skenaariomenetelmä on valittu tulevaisuudentutkimuksen metodeista, siksi että sen avulla voidaan luoda useita erityyppisiä maailmankuvia, mikä avartaa ajattelua mahdollisista tulevaisuuden kuvista. Tässä tutkimuksessa olen valinnut neljä maailmankuvaa, jotka osaltaan voivat sisältää riippuvuuksia toisiinsa nähden. Tavoitteena kuitenkin on luoda todennäköisin tulevaisuuskuva ja se voi sisältää elementtejä kaikista neljästä skenaariosta. Tutkimuksen kohdassa 2 tulevaisuudentutkimus tieteenalana on tarkemmin esitelty tulevaisuudentutkimuksen perusteita, teoriataustaa ja skenaariomenetelmää.

Tutkimus koostuu viidestä eri luvusta, joista pääpaino on kolmessa viimeisessä luvussa. Tutkimuksessa asioita käsitellään tulevaisuudentutkimuksen ja rajaturvallisuuden perusteiden kautta, jolloin luon peruskäsitteiden päälle kontekstia. Aiheen käsittely lopulta rakentuu vastaamaan tutkimusongelmaan. Tutkimuksessani käytetty lähdeaineisto perustuu julkisesti saatavilla olevaan materiaaliin, joten myös tutkimus on julkinen.

⁶ Kamppinen ym., sivu 32.

Tutkimuksen ensimmäisessä luvussa käsittelen johdannon tutkimukseen, lähtökohdan ja päämäärän, tutkimuksen rajauksen ja tutkimusasetelman, tutkimusongelman ja keskeisimmät lähteet. Toisessa luvussa käsittelen tulevaisuudentutkimusta tieteenalana. Alakohtina käsitteelen tulevaisuudentutkimuksen perusteita, skenaariomenetelmän perusteita ja skenaariomallinnuksen perusajatusta siitä, kuinka tulevaisuusskenaariot rakentuvat. Kolmannessa luvussa esittelen Euroopan Unionin neliportaisen rajaturvallisuusmallin ja yhden näkemyksen Yhdysvaltojen rajaturvallisuusajattelusta. Lisäksi käyn pohdintaa eurooppalaisesta rajaturvallisuudesta ja esittelen Rajavartiolaitosta toimijana. Lopuksi tuon esille sen rajaturvallisuuskäsityksen, jota tässä tutkimuksessa hyödynnetään.

Pääpaino tutkimuksessa on neljännessä luvussa, jossa pyrin luomaan näkemykseni rajaturvallisuuden toimintaympäristöstä vuonna 2020 neljän tulevaisuusskenaarion avulla. Ensimmäisessä skenaariossa peruslähtökohtana on rajaturvallisuusyhteistyön laajeneminen/syveneminen vähitellen EU:n muuhun kehitykseen liittyen. Toisessa skenaariossa käsitellään kansallisvaltion häviäminen ja rajaturvallisuuden siirtyminen pääasiassa EU:n/Frontexin vastuulle. Kolmannessa skenaariossa käsittelen kansallisvaltion paluun ja rajaturvallisuuden kansallisen elementin vahvistumisen EU:n kustannuksella. Neljännessä skenaariossa otan kantaa siirtolaisuuden räjähdysmäiseen kasvuun, osin ilmaston muutoksen johdosta. Neljännessä luvussa luon siis näkemykset toimintaympäristöstä vuonna 2020.

Viimeisessä viidennessä osassa luon oman näkemykseni yhdistelmänä tutkimuksen kautta. Luvussa pyrin siis vastaamaan varsinaiseen tutkimusongelmaan. Käsittelen johtopäätöksiä siitä, miten neljännessä luvussa kuvatut toimintaympäristön tekijät vaikuttavat rajaturvallisuuteen. Lisäksi käyn läpi niitä keinoja, miten Rajavartiolaitos voisi toimia näissä mahdollisissa skenaarioissa. Tarkastelen myös sitä, miten näkemäni kuva tulevaisuudesta vaikuttaa Rajavartiolaitoksen toimintaan. Skenaariotyöskentelyn perusajatuksena on löytää ratkaisumalleja, miten tulevaisuudessa tulisi toimia. Lopuksi pohdin tutkimuksen kautta tekemiäni havaintoja ja sitä miten tutkimusta voitaisiin jatkaa lisätutkimuksen muodossa. Mitä uusia tutkimuskysymyksiä on tullut esiin ja mitä tutkimus on tuonut tullessaan omaan ajatteluuni.

Minun osaltani tulevaisuudentutkimukseen perehdyttämisen suurimpana tekijänä toimi Turun Kauppakorkeakoulun tulevaisuudentutkimusyksikön tulevaisuudentutkimuksen koulutusportaali TOPI. Sen avulla olen perehtynyt tulevaisuudentutkimukseen ja oppinut tutkimuksen toteuttamisen periaatteet. Tässä työssä onkin käytetty lähteenä myös oppimateriaalia, joka ei tieteellisestä näkökulmasta ole yhtä uskottavaa kuin tutkimukset ja kirjoitettu kirjallisuus (koulutusportaali pohjautuu osaltaan tutkimuksiin ja julkaistuihin lähteisiin). Tein kuitenkin

valinnan hyödyntää ja käyttää tätä lähteistöä, koska sen avulla ajatteluni suuntautui aiheeseen. Koulutusportaali on myös ohjannut työskentelyäni koko ajan.

Olen tehnyt tietoisesti valinnan ottaessani tutkimuksen aineistoon mukaan oppimateriaalia. Tarpeen mukaan olen hakenut lisätietoa kirjallisuudesta, erityisesti suomalaisten tulevaisuudentutkijoiden teoksista. Esimerkkinä tällaisesta teoksesta on Matti Kamppisen ym. toimittama: ”Tulevaisuudentutkimus, perusteet ja sovellukset”. Suomalaisten kirjoittajien näkemykset tulevaisuusajattelusta ovat mielestäni myös suomalaisen yhteiskunnan ajattelua. Tämä johtuu mielestäni tutkijoiden kulttuurisidonnaisuudesta.

Sain mahdollisuuden osallistua Kuntaliiton pitämään tulevaisuudentutkimuskoulustilaisuuteen keväällä 2007 Poliisiammattikorkeakoululla. Tilaisuudessa käytiin läpi tulevaisuudentutkimuksen perusteita ja skenaariotyöskentelyä poliisin toimintaympäristön tulevaisuuden näkymistä. Toteutettu skenaariotyöskentely oli osaltaan hyvinkin lähellä rajaturvallisuuden toimintakenttää niin sisäisen turvallisuuden kautta, kuin osana viranomaistoimintaa. Tämän koulutuksen ja työskentelyn pohjalta ajatukseni tutkimuksessa rakentuivat samantyyppiseen toimintaympäristö ajatteluun ja yhteiskunnalliseen lähestymiseen.

Suomeksi rajaturvallisuudesta kertovaa kirjallisuutta on olemassa vasta yksi teos: ”Rajaturvallisuus Euroopan Unionissa”, joka on valmistunut 2003. Vuoden 2003 jälkeen on eurooppalaisessa rajaturvallisuudessa tapahtunut muutoksia. Otin kuitenkin lähtökohdaksi ajatella tätä teosta peruslähtökohtana eurooppalaiselle rajaturvallisuudelle. Tarkastelin kriittisesti tätä teosta ja olen lisännyt siinä havaittuihin näkemyksiin Schengenin rajasäännösten nykyisellään olevia käytäntöjä ja säännöstöjä. Vieraskielistä materiaalia rajaturvallisuudesta on olemassa, mutta edellä mainittu teos on toiminut rajaturvallisuuden suomalaisena perusteoksena ja siksi hyödynsin sitä enemmän kuin ulkomaisia julkaisuja. Myöskään vastaavaa vieraskielistä teosta en käyttämistäni kirjastoista löytänyt.

Yhdysvaltojen rajaturvallisuudesta ei ole olemassa samanlaista konkreettista yhtä teosta tai säännöstöä, jossa olisi samalla tavalla loogisesti käsitelty rajaturvallisuusmallia. Useita tutkimuksia on kuitenkin olemassa Internetissä ja artikkeleihin pohjautuvassa kirjallisuudessa. Yhdysvaltojen rajaturvallisuusmallin näkemyksen lähteenä on käytetty artikkeleihin perustuvaa kirjallisuutta, senaatin alaisten tutkimuslaitosten tutkimuksia ja Yhdysvaltojen viranomaisten Internet-lähteitä. Kirjallisuudesta olen erityisesti käyttänyt Paul V. Morrisin toimittamaa kirjaa ”Border security or insecurity”. Yhdysvaltojen näkemys perustuukin käyttämiini lähteisiin, joten sen ei voida sanoa edustavan rajaturvallisuusviranomaisten kokonaisvaltaista

näkemyksiä, vaan ainoastaan osia siitä. Pääpaino tutkimuksessa on eurooppalaisen näkemyksen huomioimisessa. Yhdysvaltalaisesta mallista olen pyrkinyt löytämään yhtymäkohtia tai asioita, joiden näen koskevan toimintaympäristöämme ja rajaturvallisuutta tulevaisuudessa.

Skenaarioissa luotuihin toimintaympäristöihin olen käyttänyt kansainvälisten järjestöjen ja puolustusministeriön tulevaisuusnäkemyksiä, yhdistettynä tulevaisuuskirjallisuuteen. Valintani johdosta tulevaisuuden näkymät perustuvat yhteiskunnallisiin näkemyksiin, eivätkä esimerkiksi ole yritysmaailman taloudellisista tavoitteista riippuvaisia. Olen perehtynyt OECD:n, Euroopan Unionin ja Puolustusministeriön luomiin tulevaisuudentutkimuksiin, jotka sijoittuvat vuosiin 2020 – 2030. Näistä tutkimuksista olen pyrkinyt löytämään yhteneväisyyksiä ajatteluuni siitä, millaisena näen tulevaisuuden vuonna 2020. Olen myös pyrkinyt löytämään tutkimuksista viitteitä, trendejä ja heikkoja signaaleja tulevaisuudesta.

Olen luonut skenaariot edellä mainittuihin lähteisiin sitoen siten, että olen luonut rajaturvallisuuden vaikuttavien yhteiskunnallisten tekijöiden avulla tulevaisuustaulukon. Taulukon avulla luon käsityksen vallitsevasta tilanteesta vuonna 2020. Luomiini skenaarioihin nähden tulkiten rajaturvallisuutta. Käsittelen myös sitä, miten yhteiskunnalliset tekijät vaikuttavat rajaturvallisuuteen. Vaikutusta tulevaisuuteen on myös Rajavartiolaitoksen strategialla 2015. Se antaa viitteitä siitä, mihin suuntaan toiminta Rajavartiolaitoksen johdon mielestä on suuntaamassa. Puolustusministeriö on myös tuoreeltaan julkaissut teoksen ”Kansainvälisen järjestelmän toimijoiden ennakointia vuoteen 2030”. Teoksesta on havaittavissa samansuuntaisia viitteitä maailman kehityksestä, kuin olen skenaarioita luodessani havainnut. Toki on huomattavaa, että kaikkiin skenaarioissa luomiini tekijöihin ei voida löytää viitteitä. Yllättävät muutokset toimintaympäristössä voivat muuttaa vallitsevaa tilaa ja kaikkea ei pystytä ennakoimaan. Osa skenaarioiden tekijöistä perustuu muiden tekijöiden viitteisiin, jonka perusteella olen päättellyt vaikutukset muihin.

Aikaisempia opinnäytetöitä, joissa olisi yhdistetty rajaturvallisuutta ja tulevaisuudentutkimusta ei aikaisemmin ole tehty Maanpuolustuskorkeakoululla. Rajaturvallisuutta on toki tutkittu, mutta hieman eri lähtökohdista. Kadettien toimesta rajaturvallisuutta Pro gradu -tasoisissa tutkimuksissa on tutkittu vuonna 2005 Mikko Halisen tutkimuksessa ”Suomen Rajavartiolaitos Euroopan Unionissa” ja vuonna 2007 Timo Pesosen tutkimuksessa ”Turvapaikkamenettelyn väärinkäytön aiheuttama uhka Euroopan Unionin rajaturvallisuudelle”. Esiupseerikurssilla vuonna 2006 Urpo Riissanen tutkimuksessa käsiteltiin aihetta ”Uhkat Venäjältä Suomeen rajaturvallisuuden ylläpitämisen näkökulmasta tarkasteltuna”. Rajaturvallisuutta tutkitaan myös Raja- ja merivartiokoulun toimesta. Tätä tutkimusta tehtäessä useita aiheeseen liittyviä tutki-

muksia on käynnissä. Kuitenkaan yksikään näistä edellä mainituista tutkimuksista ei ole hyödynnettävissä tässä tutkimuksessa aihealueensa vuoksi.

Maanpuolustuskorkeakoululla ei ole aikaisemmin tehty tulevaisuuden tutkimuksen aihepiirin opinnäytetöitä. Tosin jokaiseen tutkimukseen liittyy tutkijan valmius esittää näkemyksiään tulevaisuudesta, mutta se ei ole ollut töiden pääasiallinen tarkoitus. Tämä tutkimus onkin ensimmäinen opinnäyte tasoinen työ, jossa tulevaisuuden tutkimuksessa on pääasiallinen painoarvo.

2 TULEVAISUUDENTUTKIMUS TIETEENALANA

"Meidän on mahdoton tietää tulevaisuudesta mitään varmaa, eikä sitä voi varmuudella ennustaa, mutta voimme muodostaa tulevaisuuden kuvia tai skenaarioita tulevasta. Tulevaisuudentutkimuksen, futurologian, tarkoitus on keksiä, arvottaa ja ehdottaa mahdollisia ja todennäköisiä tulevaisuuksia ja auttaa ihmisiä käymään läpi erilaisia vaihtoehtoja, jotta he voisivat tehdä päätöksiä siitä, millaisen tulevaisuuden he haluavat."⁷

Anita Rubin kommentoi Futurix-nettiportaalissa näkemyksiään siitä, mitä tulevaisuudentutkimus on. Hänen kirjoituksessaan kiteytyy se, mikä tulevaisuudentutkimuksen tarkoitus tässäkin tutkimuksessa on. Tarkoitukseni on löytää ne mahdolliset ja todennäköiset tulevaisuudenkuvat rajaturvallisuuden kannalta. Pysin myös löytämään ne tulevaisuudenkuvat, jonne yhteiskunta on suuntaamassa ja esittää erilaisia vaihtoehtoja miten toimia mahdollisessa maailmassa.

Tulevaisuudentutkimus on nuori akateeminen oppiala, joka vielä etsii tieteellistä identiteettiään. Tulevaisuudentutkimuksen lähtökohdat ovat monitieteiset: yhteiskuntatieteet, taloustieteet, humanistiset tieteet (mukaan lukien historia ja filosofia), luonnontieteet, tekniset tieteet ja ympäristötieteet. Nämä kaikki tieteenalat tarjoavat näkökulmia ja menetelmiä, joiden avulla nykyhetkeä koskevan tiedon perusteella voidaan yrittää tähestää tulevaisuuteen.⁸

Tulevaisuudentutkimuksessa kuvataan, selitetään ja ymmärretään laaja-alaisia yhteiskunnallisia ilmiöitä ja niihin liittyviä eri elämänalueiden muutos- ja kehitysprosesseja. Tulevaisuudentutkimuksessa yhdistyy monitieteinen lähestymistapa tieteenalan omiin menetelmiin ja teoreettiseen näkökulmaan.⁹

Tulevaisuudentutkimusta voidaan pitää monia tieteenaloja ja niiden menetelmiä yhdistävänä tutkimustoimintana. Tulevaisuudentutkimuksen menetelmiä voidaan käyttää hyväksi soveltavana toimintana esimerkiksi strategisessa johtamisessa ja päätöksentekoon liittyvissä kehittämissaasteissa. Tulevaisuudentutkimuksen tehtävänä on yhdistää eri tieteenaloilta saatuja tutkimustuloksia päätöksenteon tueksi.¹⁰

⁷ Futurix, International Futures Studies Virtual Campus, nettiportaali, <http://www.futunet.org/fi/materiaalit/etusivu>, 23.1.2008. Anita Rubin, 2003.

⁸ Kamppinen ym., sivu 7.

⁹ Topi, Tulevaisuudentutkimuksen oppimateriaali, Turun Kauppakorkeakoulun tulevaisuudentutkimuskeskus, Internet-sivut: <http://www.tulevaisuus.fi/topi/default.asp>, 21.1.2008.

¹⁰ Futurix, nettiportaali, International Futures Studies Virtual Campus, <http://www.futunet.org/fi/materiaalit/etusivu>, 23.1.2008.

Tulevaisuudentutkimus tarkastelee yhteiskuntaan vaikuttavia kehitystrendejä tulevaisuudesta tietämisen ja ennakoimisen näkökulmasta. Se tarkastelee myös sitä, mikä on mahdollista. Tulevaisuudentutkimus etsii vaihtoehtoisia tulevaisuuksia, joiden toteutumisen todennäköisyyttä tai toivottavuutta voidaan arvioida erilaisten menetelmien avulla.¹¹

Kansainvälisen politiikan keskeisiin asiakysymyksiin, eli sen agendaan, luetaan tyypillisesti: ”Kansallinen ja yhteinen turvallisuus eli sodan ja rauhan kysymykset, kansainvälisen talouden säätely, kehitysmaiden alikehityksen ja riippuvuuden ongelmat, ympäristönsuojelu sekä kulttuurien vuorovaikutuksen haasteet ja ristiriidat. Miten tulevaisuudentutkimus sitten liittyy kansainväliseen politiikkaan? Kansainvälisen politiikan tutkimus voisi hyötyä tulevaisuudentutkimuksesta perusteltua teoriaa ja päteviä menetelmiä soveltamalla. Joka tapauksessa ennustamisen voidaan nähdä olevan osa tutkimusta.”¹² Tosin olen sitä mieltä, että ennustamisen ei voida nähdä olevan osa tutkimusta, koska ennustaminen ei pohjaudu tieteelliseen perustaan.

Arvokäsityksillä on myös merkitystä tulevaisuudentutkimuksen kanssa ja siinä miten tulevaisuus nähdään. Vaihtoehtoisten tulevaisuuksien luotaaminen on sidoksissa arvoihin, siis hyvinä ja tärkeinä pidettyihin asioihin, jotka voivat ohjata valintoja tai olla toiminnan tavoitteita.¹³ Olenkin käyttänyt tulevaisuuden näkemyksiä tarkastellessani yhteiskunnallisia tulevaisuudenkuvia, jolloin uskon niiden olevan arvoperustoiltaan samansuuntaisia, kuin oman toimintani arvolahtoisuus. Jos ajatellaan esimerkiksi yritysmaailman luomia tulevaisuuden kuvia, ovat arvot ja haetut tiedot enemmän sidoksissa materiaalisiin asioihin, kuin yhteiskunnalliseen. Tällöin tulevaisuuden kuva voi olla toisenlaisiin arvoihin ja tiedon intresseihin perustuva.

Kielitoimiston sanakirja määrittelee tulevaisuus käsitteen. ”Tulevaisuus on edessä oleva, tuleva aika tai vastaisuus.” Lausetta voidaan käyttää esimerkiksi lauseessa ennustaa tulevaisuutta. Tulevaisuudenkuva taas on mielikuva, hahmotelma, näkemys tulevaisuudesta eli visio. Tulevaisuudentutkimus on yhteiskunnan kehitysvaihtoehtojen tieteellinen tutkimus ja arviointi eli futurologia.¹⁴

Webster:n englanninkielien sanakirja määrittelee tulevaisuuden kahdella tapaa: ”Future” on ensisijaisesti ”Time that is to be or come hereafter”, eli aika joka on tai tulee olemaan tämän jälkeen. Toissijaisesti määritelmä on ”that which will exist or happen in future time”, eli se

¹¹ Topi, Tulevaisuudentutkimuksen oppimateriaali.

¹² Lintonen, Raimo: Johdatus kansainvälisen politiikan tutkimukseen, Strategian tutkimuksia, julkaisusarja 1, N:o 9, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Helsinki, 1996, sivut 4-5.

¹³ Kampinen ym., sivu 9.

¹⁴ Kielitoimiston sanakirja, stuvwxyzääö, kotimaisten kielten tutkimuskeskus 2006, Gummerus kirjapaino oy, Jyväskylä 2006. toimitus Eija-Riitta GRÖNROS (päätoimittaja). Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen julkaisuja 140, sivut 358-359

mikä esiintyy tai tapahtuu tulevaisuudessa. Esimerkkilauseessa käytetty ilmaus “The future is rooted in the past”, tulevaisuus on sidoksissa menneisyyteen, kertoo osaltaan historian merkityksestä tulevaisuudentutkimuksessa.¹⁵

Sanakirjojen määrittelyt tukevat sitä yleismaailmallista käsitystä, mikä minulla on olemassa tulevaisuudesta ja sen tutkimuksesta. Tulevaisuutta voidaan ennustaa, mutta sen tieteellisyyttä voidaan pitää kyseenalaisena. Siksi tämänkin tutkimuksen ideana on tutkia tulevaisuutta, eikä lähteä ennustamaan sitä. Nykytilaa ja lähihistoriaa rajaturvallisuuden näkökulmasta tarkastellaan, koska tekomme vaikuttavat tulevaisuuteen ja siten myös tämän hetkiset ja aikaisemmat näkemyksemme. Tulevaisuuden tutkimus onkin sidottava menneisyyteen ja nykyhetkeen olakseen tieteellistä. Eli niihin tekijöihin, jotka ovat näkyvissä tai perusteltavasti syntymässä.

Deterministien näkemyksen mukaan maailman nykyinen tila täydellisesti määrää sen tulevat tilat. Tällöin tulevaisuus olisi ihmisen kannalta samalla tavalla lukkoon lyöty kuin menneisyys. Tulevaisuudentutkimusta on sen sijaan alusta lähtien siivittänyt indeterministinen ajatus, että tulevaisuus edessämme on yhä avoin. Se on täynnä vaihtoehtoisia mahdollisuuksia, joista vain osa toteutuu. Siten tulevaisuus ei vielä ole samalla tavalla todellinen kuin menneisyys ja nykyhetki.¹⁶

Itse yhdyin indeterministiseen näkemykseen ja pyrin hyödyntämään sitä myös tässä tutkimuksessa oman ajatteluni kautta. En siis usko, että tulevaisuutemme on jo ennakkoon kirjoitettu. Pystymme yksilöinä omilla valinnoillamme vaikuttamaan tulevaisuuteemme ja samoin on yhteiskunnallisissa asioissa. Rajaturvallisuuden lähtökohtana on sisäinen turvallisuus ja valinnoillamme oikeaan suuntaan rajaturvallisuudessa voimme vaikuttaa siihen, miten turvalliseksi yhteiskuntamme saamme. Väärillä valinnoilla voimme viedä tulevaisuutta ei haluttuun suuntaan ja yhteiskunnan toimivuus voi vaarantua. Väärät valinnat voivat johtaa esimerkiksi väärin johtopäätöksiin uhka-arvioissa ja henkilöstöresursseissa. Tällöin esimerkiksi rajat ylittävää rikollisuus ja harmaa talous voivat saada jalansijaa yhteiskunnassamme, valvonnan ja resursien ollessa suunnattu muihin uhkiin.

¹⁵ Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary of the English Language. Gramercy Books, New York. 1996, sivu 576.

¹⁶ Kampinen ym., sivu 8.

2.1 Tulevaisuudentutkimuksen perusteita

Tulevaisuudentutkimuksessa käytettävät teoreettiset näkökulmat ja menetelmät pohjautuvat pitkälti tutkittavan asian tieteen alaan. Koska kyseessä on monitieteinen tutkimuksen ala, myös teoreettiset, ontologiset ja metodologiset valinnat vaikuttavat hyvin pitkälle haluttuun tutkimuksen lopputulokseen.

”Tulevaisuudentutkimus on perusluonteeltaan monitieteistä, koska tavoitteena on luoda kattavia skenaarioita, joissa todellisuuden eri puolet on otettu huomioon.”¹⁷ Monitieteisyys soveltuu mielestäni itselleni hyvin ja myös rajaturvallisuuden aihealueeseen, koska rajaturvallisuus pitää sisällään useita eri tieteenalueita. Mielestäni rajaturvallisuuteen liittyviä tieteitä voidaan nähdä olevan yhteiskuntatieteet, joista erityisesti kansainvälinen politiikka ja strategia. Lisäksi taloustieteet ja luonnontieteiden ennustettavuus liittyvät osaltaan rajaturvallisuuteen. Tässä tutkimuksessa on pyritty kuitenkin keskittymään yhteiskunnallisiin näkemyksiin.

Tulevaisuudentutkimuksen suosion nousu 1900-luvun jälkipuoliskolla on luonnollinen seuraus siitä, että yhä monimutkaistuvamman maailman muutos on entistä nopeampaa ja vaikeampaa hallita.¹⁸ Tulevaisuudentutkimuksen periaatteellisina lähtökohtina voidaan pitää tieteiskirjallisuutta ja sen kehitystä 1960-luvulle, jolloin tulevaisuudentutkimuksen yhteiskunnallinen ulottuvuus ja tieteellinen perusta alkoi vahvistua. Nykypäivänä tulevaisuudentutkimusta pidetään tieteenalana, kun aikaisemmin tulevaisuudentutkimus oli enemmänkin tiedonala. Tulevaisuudentutkimusta hyödynnetään muun muassa taloustieteissä, sosiologiassa ja ekologiassa, vain muutamia mainitakseni.¹⁹

Tulevaisuudentutkimuksen kannalta asiaankuuluvia ovat lähinnä luonnontieteet ja ihmistieteet. Luonnontieteille on ominaista vakioisten, ennustettavien tapahtumainkulkujen eli invarianssien jäljittäminen ja löytäminen. Monille ihmistieteille, erityisesti yhteiskuntatieteille, on tunnusomaista, että niiden tutkimuskohteissa ei vallitse tällaisia invariansseja. Yhteiskunnissa on enemmän ennustamattomuutta, kuin luonnon järjestelmissä joita hallitsevat vakioiset tapahtumainkulut.²⁰

17 Kampinen ym., sivu 25.

18 Kampinen ym., sivu 7.

19 Kirvelä, Torsti & Von Bruun, Santtu, Kuntaliitto, Tulevaisuuskoulutus, Poliisi Ammattikorkeakoulu, 14.-15.5.2007, Espoo.

20 Kampinen ym., sivu 25.

Tulevaisuus todellisuutena voidaan tehdä koettavaksi. Tulevaisuuteen voidaan tunkeutua käyttäen erilaisia ajattelutapoja. Pentti Malaskan mukaan näitä ajattelutapoja voidaan kutsua utopia-, dystopia-, analogia-, systeemi-, evoluutio-ajatteluksi ja skenaariotyöskentelyksi. Niiden kaikkien lähtökohta on nykyisyydessä. Utopia-ajattelu lähtee tarkastelemaan nykyisyyden hyviä puolia ja niitä olemassa olevia positiivisia mahdollisuuksia kehittääkseen siitä vieläkin paremman. Dystopia-ajattelu on edelliselle vastakkainen ja se ottaa lähtökohdikseen nykyisyyden ongelmat ja epäkohdat. Analogia-ajattelu on kahden asian rinnastamista keskenään. Tuntematonta ja tutkittavaa asiaa johonkin tunnettuun asiaan, jonka ajatellaan olevan tietyissä tärkeissä kohdin samankaltainen tutkittavan asian kanssa. Systeemiajattelun tärkein ominaisuus on se, että se on tietoa jostakin rajatusta asiasta. Systeemiajattelu rakentaa maailmaan todellisuuden. Maailma todellistuu ajattelijalle jonakin sisäpuolena (varsinaisena systeeminä ja tietämisen kohteena) ja ulkopuolena (ympäristönä) sekä rajapintana. Skenaario taas on tapa kertoa tulevaisuuden vaihtoehtoista systemaattisella tavalla. Se on kertomus, joka sisältää halutun tai vältettävän tulevaisuuden kuvauksen ja sen perustelut ja kuvauksen siitä, miten kuvattu vaihtoehto ajatellaan olevan saavutettavissa tai vältettävissä nykyisyydestä käsin.²¹

Olenkin pyrkinyt hyödyntämään myös Malaskan näkemystä skenaarioista ja kertoa systemaattisesti tulevaisuustaulukoinnin avulla tulevaisuuden kuvista. Pyrin myös löytämään ne keinot, joilla voidaan toimia näissä mahdollisissa maailmoissa.

Nykyisen ymmärryksen kannalta näyttää perustellulta että todellisuus, erityisesti yhteiskunnallinen todellisuus, voi kehkeytyä useita erilaisia tulevaisuuspolkuja pitkin. Tulevaisuuspolut ovat mahdollisia tapahtumainkulkuja, joita pitkin pääsemme erilaisiin mahdollisiin maailmihin. Tapahtumainkulut itse ovat mahdollisten maailmojen oleellisia elementtejä. Tulevaisuudentutkimuksen keskeinen tehtävä on erilaisten mahdollisten maailmojen ja niiden saavutettavuuden ehtojen kartoittaminen: ”Millaisilla päätöksillä ja toimenpiteillä voidaan mihinkin mahdolliseen maailmaan pyrkiä nykyisyydestä käsin?”²²

Kaikkia tulevaisuuspolkuja ei pystytä kartoittamaan, mutta on pyrittävä siihen että todennäköiset tulevaisuuspolut pystytään havaitsemaan ja luomaan skenaario niiden ympärille. Tulevaisuuspolut voivat kuitenkin muuttua täysin ennalta arvaamattoman tapahtuman ilmestyessä polun varrella. Tällaisia arvaamattomia tapahtumia voisivat olla esimerkiksi luonnonkatastrofi tai ydinonnettomuus. Olen kuitenkin rajannut tällaiset ennalta arvaamattomat onnettomuudet

21 Vapaavuori, Matti & Von Bruun, Santtu, Toim.: Miten tutkimme tulevaisuutta?, 2. uudistettu painos, Tulevaisuudentutkimuksen seura, Tammer-Paino Oy, Tampere, 2003, sivut 14-15. Pentti Malaska käsittelee näkemyksiään tulevaisuuteen tunkeutumisesta.

22 Kampinen ym., sivu 25.

pois tutkimuksestani, koska niiden tieteellinen todistaminen ennakkoon on mahdottomuus. Olen kuitenkin perusluonteeltani optimistinen ja realistinen, joka ajattelee tulevaisuuspolkuja lähinnä yhteiskunnallisten asioiden kautta.

Tulevaisuudentutkimukseen kuuluu olennaisena osana termi ”Mahdolliset maailmat”. Nämä mahdolliset maailmat tarkoittavat niitä mahdollisia asiointiloja ja tapahtumainkulkuja, jotka voivat periaatteessa jonkun toimijan toimenpiteillä olla saavutettavissa tai niistä huolimatta toteutua. Mahdollinen maailma koostuu maailmantilasta ja reitistä eli polusta, joka johtaa nykyisyydestä kyseenomaiseen maailmantilaan. Tulevaisuuspolut eli reitit mahdollisten maailmantilojen välillä määrittyvät saavutettavuussuhteista. Näitä saavutettavuus suhteita ovat (joi-ta myös sanotaan invariansseiksi): ”Fyysiset, biologiset, psykologiset, taloudelliset, sosiaali-set, poliittiset ja kulttuuriset tekijät.” Mahdollisten maailmojen polusto on kytketty suunnattu verkko, jossa tiettyyn maailmantilaan voidaan päästä nykyisyydestä useita eri reittejä pitkin.²³

Tulevaisuuspolku on ajallisesti järjestynyt, eli siinä eri tapahtumat sijoittuvat toistensa suh-teen ennen ja jälkeen. Tulevaisuuspolut, jotka ovat olemassa ihmisten mielissä, myös hahmot-tuvat useimmiten argumentteina ja argumentaatioketjuina. Tulevaisuudentutkimukselle on siis tunnusomaista myös puuttua mahdollisten maailmojen poluston artikulointiin. Puuttuminen tapahtuu siten, että erilaisin menetelmin ihmisyyhteisöä kannustetaan ajattelemaan erilaisia tulevaisuuden vaihtoehtoja ja sitä, millaisin toimenpitein näihin haluttuihin mahdollisiin maa-ilmoihin voitaisiin siirtyä.²⁴

Uhkakuvat, uhkaskenaariot tai riskimaisemat tarkoittavat merkittäviä tulevaisuuspolkuja. Tu-levaisuuspolkuihin tässä yhteydessä liittyy uhkien, ei-toivottujen mahdollisuuksien toteutumia. Tulevaisuutta luotaavassa tai rakentavassa hankkeessa on oltava selvillä paitsi houkuttele-vista vaihtoehtoista, myös niistä tulevaisuuspoluista, joiden varrella asianosaisten odotukset jäävät toteutumatta ja intressit joutuvat uhatuiksi.²⁵

Olen pyrkinyt luomaan myös nykyisyyteen verrattaessa uhkaavia tulevaisuuden kuvia, jotka muuttaisivat toimintaamme. En pidä niiden toteutumista niin todennäköisenä kuin niiden ske-naarioiden, joiden viitteet ovat tällä hetkellä selkeämmät. Kuitenkin on oltava kriittinen ja varauduttava myös riskimaisemien muodostumiseen, jossa toimintamme ei olekaan johtanut haluttuun tulevaisuudenkuvaan.

²³ Kamppinen ym., sivut 26-27, 29.

²⁴ Kamppinen ym., sivut 28-30.

²⁵ Kamppinen ym., sivu 32.

Tulevaisuudesta voidaan nähdä viitteitä jo ennakkoon. Nykyhetken kantautuu tulevaisuudesta heikkoja signaaleja. Jotkin nykyhetken piirteet ovat lainomaisia ja hallittavissa suhteissa määrättyihin mahdollisiin maailmoihin. Heikot signaalit kantautuvat tulevaisuudesta vain vertauskuvallisesti, koska tulevaisuudet eivät vielä ole, eikä niistä näin ollen voi mitään kantautua. Nykyhetken piirteiden avulla voidaan seurauksia arvioida ja siten voidaan heikkoja signaaleja ennakoivasti jäljittää.²⁶

Olen pyrkinyt löytämään viitteitä tulevasta kansainvälisten järjestöjen ja Puolustusministeriön tekemien tulevaisuudentutkimusten kautta, jolloin skenaariomallinnukseni saa myös tieteellisempää uskottavuutta. Toki kaikista luomistani skenaarioista ei ole ehkä nähtävissä viitteitä, mutta olen pyrkinyt havainnoimaan pienimmätkin heikot signaalit, jotka tietyssä tulevaisuudenpolussa voisivat johtaa valittuun skenaarioon. Aihealueen ollessa laaja, jäävät minulta tietyt heikot signaalit huomaamatta. Havaitsemieni viitteiden perusteella muodostuu tutkimuksesta näkemyksieni mukaisia johtopäätöksiä ja tutkimustuloksia. Toisenlaisten viitteiden huomioiminen olisi johtanut toiseen tutkimustulokseen, mutta tämä tutkimus onkin vain yksi näkemys rajaturvallisuuden tulevaisuudesta.

Heikkojen signaalien lisäksi tulevaisuudentutkijat puhuvat trendeistä, eli sellaisista nykyhetken piirteistä, joiden uskotaan voivan jatkua jollakin tunnetulla tavalla. Megatrendillä tarkoitetaan useita vähäisempiä ja pienimuotoisempia lainomaisuuksia yhdistävää emergenttiä lainomaisuutta, jonka voi perustellusti olettaa kertovan tulevasta mahdollisista maailmoista enemmän kuin sitä konstituovien vähäisempien trendien.²⁷

Rajaturvallisuus on hyvinkin ajankohtainen ja tutkittu aihe. Tämän johdosta vallitsevat trendit ovat hyvin voimakkaat. Trendien voimakkuus ei kuitenkaan saa sokaista toimintaani, koska vallitsevat trendit voivat peittää alleen heikkoja signaaleja, jotka kertovat tulevasta muutoksesta. Olenkin ainoastaan yhdessä skenaariossa pyrkinyt ottamaan huomioon trendien mukaisen jatkumon ja muissa skenaarioissa luomaan heikkojen signaalien perusteella erilaisen näkemyksen.

Organisaatiot normaalisti luottavat tilastoihin heidän suunnitellessaan tulevaisuutta. Tilastoissa numeroiden koko on pääasiallinen informaation lähde, mutta vähintään yhtä tärkeitä ovat

²⁶ Kamppinen ym., sivu 32.

²⁷ Kamppinen ym., sivu 33.

trendit.²⁸ Yhteiskunnallisia asioita tutkittaessa numeeristen arvojen löytäminen on haastavaa ja siksi tässä tutkimuksessa ei hyödynnetä tilastoja, vaan ominaisuuksia eli tyyppiäpiirteitä.

Toimijat eli aktorit ovat mahdollisten maailmojen olennainen osa. Yhtäältä toimijat ovat niitä jotka polustossa etenevät. Toisaalta yhden toimijan kannalta on äärimmäisen tärkeää tietää, keitä muita toimijoita täytyisi ottaa huomioon. Aktoreiden yksi keskeinen tuntomerkki on kyky päätöksentekoon eli mahdollista maailmaa konstituoivan reitin valintaan. Tässä yhteydessä riski tarkoittaa päätökseen sisältyvän haitan mahdollisuutta, ja tärkeä osa päätöksenteosta onkin riskien identifioimista, arviointia ja hallintaa. Erityisen tärkeää on kyetä tunnistamaan katastrofaaliset riskit ja hylkäämään niitä sisältävät päätökset.²⁹

Tässä tutkimuksessa aktorin rooli on rajattu koskemaan Rajavartiolaityöstä, vaikka rajaturvallisuuden toimintakentässä on useampia aktoreita. Näitä aktoreita ovat esimerkiksi lainsäätäjät, poliittiset päätöksentekijät, Frontex ja viranomaiset niin Suomessa kuin Euroopan Unionissa. Suomi on kuitenkin kansallisvaltio nykypäivänä ja periaatteessa vastaa omista valinnoistaan. Vaikka rajaturvallisuusviraston Frontexin rooli kasvaa koko ajan, pystyy Rajavartiolaityö omalla toiminnallaan ainakin tämän hetkisten näkymien valossa vaikuttamaan toimintaansa.

Aktorina Rajavartiolaityö määrittää polkunsä jota kulkee ja tekee päätöksensä sen suuntaisesti. Rajavartiolaityö tuntee ja tietää toimintaympäristönsä muut vaikuttavat tekijät Euroopan Unionin, Frontexin, Eduskunnan ja Sisäasianministeriön. Rajavartiolaityö voi myös vaikuttaa toimintaympäristön muiden tekijöiden toimintaan omalla tutkimustoiminnallaan, tulevaisuuden visioillaan ja asetettuihin arvoihin perustuvalla toiminnalla, jolla se pyrkii vakuuttamaan muut toimijat omien intressiensä tarpeellisuudesta ja tarkoituksperistä ja määrittämään näin omat polkunsä. Tutkimuksessa Rajavartiolaityöksen valintoja tästä hetkestä tulevaisuuteen ei tutkita polustona, vaan se asetetaan valmiiseen tilanteeseen (skenaarioon), josta polku ikään kuin lähtee kulkemaan taaksepäin.

Aktoreilla on monia työkaluja riskienhallintaan ja mahdollisten maailmojen polustossa etenemiseen rationaalisesti tehokkaalla tavalla. Yksi keskeinen on kognitiivinen kartta, jolla tarkoitetaan mahdollisten maailmojen poluston mentaalista kuvaa yksilön mielessä. Yhteisön eri jäsenillä voi olla jaettu mahdollisten maailmojen polusto ja erilaiset kognitiiviset kartat, joi-

28 Savolainen, Jukka: Comprehensive Risk Analysis Model for the Border Guards, Border and Coast Guard Academy, Espoo, 2006, sivu 51.

29 Kampinen ym., sivut 33-34.

den avulla he suunnistavat. Tulevaisuuskartta on kognitiivisen kartan erityistapaus, jonka avulla toimijat orientoituvat erityisesti tuleviin haasteisiin.³⁰

Visiolla tarkoitetaan jaettua näkemystä siitä mahdollisesta maailmasta, johon pyritään. Yhteisön visiona voi olla esimerkiksi nousu valtakunnalliseksi ykköseksi. Missio on puolestaan osa sellaista polustoa, jonka uskotaan vievän nykyhetkestä lähemmäksi vision toteutumista. Missio ei ole vielä sisäistetty strategia, vaan vasta vision suunnan määrittely.³¹

Opinnäytetasoinen tutkimus ei pysty luomaan visiota suurelle toimijalle, kuten Rajavartiolaitokselle. Tämä johtuu siitä, että visioon tarvitaan yhteisön jaettua näkemystä siitä maailmasta johon pyritään. Tämä tutkimus voi kuitenkin antaa viitteitä siitä millaisia tekijöitä missioon voisi sisältyä, jotta päästäisiin kohti tietyn suuntaista visiota. Työ ei siis liity strategioiden määrittelyyn vaan neljän erityyppisen suuntaviivan antamiseen siihen suuntaan, mihin tulevaisuudessa ollaan menossa. Voihan olla, että tutkimuksen tuloksista tulee täysin päinvastainen kuin Rajavartiolaitoksen vision haluttaisiin nähdä olevan. Tutkimus on rajattu tietyn suuntaisesti ja se antaa myös ainoastaan yhden katsantokannan mukaisia tuloksia. Polkuja pyritään siis lähestymään ikään kuin tulevaisuudesta käsin, miettien, mikä Rajavartiolaitoksen visio voisi kuhunkin skenaarion varautuessa olla.

Tulevaisuudentutkimuksen erityinen käsitteistö perustuu olemassaoloa ja tietämistä koskeville oletuksille. Nämä oletukset muodostavat tulevaisuudentutkimuksen ontologian ja epistemologian. Ontologia tarkoittaa oppia olevasta, eli käsitystä siitä millaiseksi todellisuuden ymmärrämme perimmäiseltä luonteeltaan. Tulevaisuudentutkimuksen ontologian keskeinen kysymys koskee paitsi sitä millaiseksi ymmärrämme tulevaisuuden suhteessa nykyisyyteen ja menneisyyteen, myös erityisesti mahdollisten maailmojen olemassaolotapaa sekä sitä, miten kompleksisuus synnyttää uusia ominaisuuksia. Epistemologia puolestaan tarkoittaa tieto-oppia, eli sitä miten voimme tietää ja saada tietoa maailmasta. Tulevaisuudentutkimuksen epistemologian keskeinen kysymys koskee tulevaisuustiedon erityistä luonnetta ja suhdetta muihin tieteesiin. Tulevaisuudentutkimuksen menetelmät eli sen erityiset tiet tietoon, ovat samalla epistemologisia kannanottoja, koska niiden avulla tulevaisuudesta tullaan tietämään.³²

Tulevaisuudentutkimuksen menetelmiä eli metodologisia lähestymistapoja ovat laskennalliset menetelmät (tilastolliset menetelmät, mallintaminen), asiantuntijamenetelmät (Delfoi-

30 Kamppinen ym., sivu 35.

31 Kamppinen ym., sivu 35.

32 Kamppinen ym., sivu 55.

asiantuntijapaneeli, laadullinen trendianalyysi), kommunikatiiviset/osallistuvat menetelmät (tulevaisuusverstaas, brainstorming) ja skenaariot. Menetelmien valintaan vaikuttavat resurssit, tavoitteet, osallistumisen laajuus, laadullisen ja määrällisen tiedon tarve, tarkasteltava aikajänne, metodologinen kompetenssi, olemassa oleva aineisto ja tulosten hyödynnettävyys.³³

Olenkin pyrkinyt tutustumaan olemassa oleviin tulevaisuudentutkimuksen menetelmiin ja löytämään sieltä soveltuvimman opinnäytetyötasoiseen työhön. Valitsemani menetelmä soveltuu parhaiten vastaamaan tutkimusongelmaan. Menetelmä valinnassani olen ottanut huomioon resurssit työn tekemiseen, olemassa olevan aineiston ja metodologisen kompetenssini. Menetelmistä skenaariomallinnuksen hyödyntäminen on ollut paras ja järkevin valinta tässä tutkimuksessa. Tutkimuksen johtopäätöksissä käsiteltävissä heränneissä lisäkysymyksissä, voisi olla mahdollista hyödyntää jotain toista lähestymistapaa. Esimerkiksi tulevaisuusverstaas tai Delfoi-asiantuntijahaastattelu voisi olla mahdollinen toteutustapa, mutta se vaatisi enemmän osallistujia ja ajallisesti myös lisää resursseja.

Aiemmin kerrotuista menetelmistä yhtenä vertailukohtana skenario-menetelmälle on Delfoi-tutkimus, jossa monivaiheisen asiantuntijahaastattelun avulla mahdollisia malleja selvennetään. Delfoi-menetelmässä tavalla tai toisella asiantuntijoiksi luokitellut toimivat tulevan kehityksen ”oraakkeleina”. Vaikka asiantuntija voi perustella kannanottojaan, on kyseessä kuitenkin aina tulevia tapahtumia ennakoitaessa oraakkelin lausunto siinä mielessä, että menetelmällä tyypillisesti tarkasteltavista kompleksisista tulevista tapahtumista ei ole varmaa tietoa. Delfoi-menetelmässä voidaan nähdä olevan kolme keskeistä piirrettä: 1. Tunnistamattomuus, eli asiantuntijoiden arviot ja argumentit käsitellään luottamuksellisina kyselylomakkeina. 2. Monta kierrosta, eli tutkimuksessa käytetään useampia kierroksia, jolloin asiantuntijoilla on mahdollisuus korjata väitteitään. 3. Palaute, jolloin kannanottojen korjaukset perustuvat toisilta panelisteilta saatuun palautteeseen.³⁴

Tulevaisuudentutkimuksen aikahorisontti yleisesti julkisella sektorilla on 10 – 20 vuotta, mutta jos luodaan visiota, on aikajänne 10 – 30 vuotta. Vertailun vuoksi yleisen talouden kehitystä arvioidaan 2-10 vuoden aikajänteellä. Mitä pidemmäksi aikajänne muodostuu, sitä epätoennäköisemmäksi tulokset tulevat ja tulevaisuuden ennakointi on sitä haastavampaa.³⁵

Rajaturvallisuutta tutkittaessa aikajänne tulevaisuudessa sijoittuu 10 – 20 vuoden päähän. Tässä tutkimuksessa aikajänne on 12 vuotta ja tulevaisuudenennakointi on haastavaa. Viimei-

33 Kirvelä & Von Bruun ym.

34 Kamppinen ym., sivut 31, 205-207.

35 Kirvelä & Von Bruun ym.

sen kymmenen vuoden aikana eurooppalaisessa rajaturvallisuudessa ja Euroopan Unionin integraatiossa on tapahtunut paljon. Tämän hetkisten viitteiden valossa, alkaa nykytila mielestäni olla optimaalinen. 12 vuodessa tuskin kuitenkaan tapahtuu mitään sen massiivisempia muutoksia, ellei sitten joku ennalta arvaamaton katastrofi muuta vallitsevaa tilannetta.

Tulevaisuudentutkimus ei ole pelkkää perustutkimusta. Keskeisellä sijalla tulevaisuudentutkimuksessa on tulevaisuuden tekeminen, eli tulevaisuuteen tähtäävien prosessien paimentaminen.³⁶ Koenkin tehtäväni vastuulliseksi. Jokainen tämän työn lukija itse määrittelee sen, mitä pitää todennäköisenä tulevaisuutena. Tutkimustulosten varjossa on mahdollista löytää haluttuja ja toivottuja tulevaisuudenkuvia. Toisaalta tutkimuksessa voidaan nähdä niitä uhkakuvia, joihin ei haluta. En tee siis pelkkää perustutkimusta, vaan teen tulevaisuutta. Se miten näen tulevaisuuteen, tulee olla perusteltavissa tieteellisesti.

2.2 Skenaariomenetelmä

Skenaariolla tarkoitetaan käsitettä, josta monet tunnistavat tulevaisuudentutkimuksen, ja joka on vakiintunut laajaan käyttöön. Sitä voidaankin täydellä syyllä pitää viimeaikaisen tulevaisuudentutkimuksen avainkäsitteenä.³⁷

”Aito tulevaisuuden skenaario on vapaamuotoinen ja näkemyksellinen, mutta samalla myös vankasti nykyhetkellä saatavilla olevaan tietoon pohjautuva kertomus sellaisesta tulevaisuudentilasta, joka sisältää nykytilan analyysin lisäksi kuvaukset niistä loogisista tapahtumaketjuista ja prosesseista, jotka johtavat vaiheittain nykyhetkestä tulevaisuudentilaan tai tulevaisuuden tilasta taaksepäin nykyhetkeen purkamalla tapahtumien ketju auki.”³⁸

Skenaario pitää sisällään analyysin nykytilasta, tulevaisuuden polustosta ja mahdollisesta maailmasta. Skenaario on myös riippuvainen metodologisista valmiuksista ja löydettävissä olevista trendeistä ja signaaleista. Siksi tämä tutkimus pyrkiikin analysoimaan nykytilaa ja mahdollisia maailmoja rajaturvallisuuteen nähden. Tapahtumaketjut ja prosessit, jotka johtavat mahdollisiin maailmoihin, eivät valinnastani johtuen ole osana skenaarioita. Eli se mitkä polut johtavat tulevaan, eivät ole niin merkityksellisiä näkemykseni mukaan. Merkitykselli-

³⁶ Kamppinen ym., sivut 17,31.

³⁷ Kamppinen ym., sivu 119.

³⁸ Topi, Tulevaisuudentutkimuksen oppimateriaali.

sempää on saavutettu lopputulos ja yhteiskunnallisten tekijöiden muodostama rajaturvallisuuden toimintaympäristön kuva.

Skenaariolla on alun perin tarkoitettu teatterin ja elokuvan tekemisen yhteydessä olevaa termiä. Skenaariolla tässä yhteydessä on tarkoitettu näytelmän toiminnallista käsikirjoitusta. Skenaariokäsikirjoitus ei ole ainoastaan tarkoittanut näyteltävää tekstiä vuorosanoineen, vaan se on myös sisältänyt muun muassa ohjeet näyttelijöille, kuvaajille, valaistuksesta ja kuvakulmista. Edellä mainitussa tapauksessa siinä on voitu myös kuvailla mahdollisesti näyttelijöiden paikkoja näyttämöllä, näyttelijöiden asusteita ja kulisseeja.³⁹

Henkilökohtaisesti en myöskään ollut aikaisemmin, ennen perehtymistäni tulevaisuudentutkimukseen, tutustunut todellisuudessa siihen mitä skenaario pitää sisällään. Alkulähtökohta skenaariolle olikin vain käsikirjoitus siitä, mitä tulevaisuudessa tapahtuu näytelmän tyyppisesti. Todellisuudessa skenaario pitää sisällään huomattavasti enemmän elementtejä ja se on paljon moniulotteisempi, kuin käsitykseni oli.

Skenaario tarkoittaa erityisen merkittävää toteutettavissa olevaa mahdollista maailmaa, siis sellaista reittiä ja maailmantiloja mahdollisten maailmojen polustossa, johon halutaan kiinnittää erityistä huomiota. Modernissa tulevaisuudentutkimuksessa tieteelliseen kulttuuriin kuuluva tulevaisuudentutkija joutuu luomaan skenaarioita varsin monisyisen ja laajan tietopohjan avulla.⁴⁰

Tulevaisuudentutkimukseen skenaarioajattelu ja skenaariomenetelmien käyttö on tullut toisaalta operaatiotutkimuksen ja toisaalta Delfoi-menetelmien (eli asiantuntijapaneelijaattelun) kautta. Tulevaisuudentutkimuksessa termiä käytti ensimmäisenä Herman Kahn, joka 1950-luvulla työskenteli Rand-yhtymän (Research and Development, 1946 perustettu ajatushautommo Yhdysvaltojen asevoimien palvelukseen) tutkimuslaitoksissa Yhdysvalloissa. Samoihin aikoihin 1950- ja 60 luvuilla operaatiotutkimuksen menetelmiä ja ajattelutapoja myös kehitettiin Yhdysvalloissa sotatutkimuksen ja ilmailutieteen osalta.⁴¹

Ian Miles määritteli vuonna 1986 tulevaisuuden skenaarion siten, että se on "tapahtumien tai prosessien ketju, jossa maailman, kansakunnan tai järjestelmän nykytila kehittyy joksikin tu-

³⁹ Topi, tulevaisuudentutkimuksen oppimateriaali.

⁴⁰ Kempainen ym., sivu 24.

⁴¹ Topi, tulevaisuudentutkimuksen oppimateriaali.

levaisuudentilaksi".⁴² Eric Jantschin käsityksen (1967, 180) mukaan taas "skenaariot ovat yrityksiä esittää looginen tapahtumien ketju, jonka tarkoituksena on osoittaa kuinka tapahtumat juontuvat toisistaan vaihe vaiheelta nykytilasta lähtien."⁴³

Milesin ja Jantschin käsitykset ovat sinällään samansuuntaisia, mutta Miles pitää ketjua selkeänä esityksenä siitä, mihin tulevaisuus menee. Jantsch pitää skenaarioita vain yrityksenä esittää tätä ketjua. Koen Jantschin näkemyksen olevan enemmän todenmukainen. Tulevaisuutta ei voi varmasti tietää, se pitää vain pyrkiä loogisesti ja tieteellisesti esittämään sellaisena kuin se omin silmin nähdään.

Kahn (1967) puolestaan sanoo, että skenaariot pyrkivät antamaan vastauksen kahteen peruskysymykseen. Ensimmäisenä vastauksen siihen, kuinka jokin oletettu tulevaisuuden tila kehittyy askel askeleelta. Toisena siihen, millaisia vaihtoehtoja jokaisessa päätöksenteon hetkessä on tämän kehityskulun muuttamiseksi, vakiinnuttamiseksi tai pysäyttämiseksi. Skenaariot ovat siten oletuksiin perustuvia ja toisiaan seuraavien tapahtumien kuvauksia. Skenaariot on laadittu sen vuoksi, että voitaisiin kiinnittää huomiota syy-yhteydellisiin prosesseihin ja päätöksentekohetkiin.⁴⁴

Skenaariotyöskentelyn aikaperspektiivin kannalta olennaista Kahnin ajatuksissa on se, että tulevaisuuden tilan nähdään kehittyvän askel askeleelta. En itse koe niinkään oleelliseksi tarkkailla sitä, miten kehitys tapahtuu joka hetki eteenpäin. Pikemminkin pyrin tulkitsemaan skenaariossa sitä tulevaisuuden hetkeä, josta arvioita haluan. Toisaalta helpompaa ja loogisempaa on tulkita hetki hetkeltä muutosta. Liian syvälle meneminen tulkinnessa aiheuttaa yhä useampien tulevaisuuspolkujen haarautumisen ja sitä kautta vaihtoehtoisten näkymien kertaantumisen. Useammat vaihtoehdot helpottavat päätöksentekoa ja strategista suunnittelua skenaarioiden avulla, mutta tärkeämpää on mielestäni kuitenkin sen pääobjektiivin saavuttaminen. Tässä tutkimuksessa se on vuosi 2020.

Joseph Martino (1972, 267) esittää, että skenaario on "kuva selkeästi vakiintuneesta tilanteesta, joka puolestaan on jonkin tapahtumaketjun oletettava tulos".⁴⁵ Martino on siinä mielessä oikeassa, että skenaario on jonkin tapahtumaketjun oletettava tulos, mutta se ei missään nimessä voi olla kuva selkeästi vakiintuneesta tilanteesta. Ei tulevaisuutta voi nähdä tai tutkia

42 Topi, tulevaisuudentutkimuksen oppimateriaali, ulkomaisten kirjoittajien näkemyksiä skenaarion käsitteestä.

43 Topi, tulevaisuudentutkimuksen oppimateriaali, ulkomaisten kirjoittajien näkemyksiä skenaarion käsitteestä.

44 Topi, tulevaisuudentutkimuksen oppimateriaali, ulkomaisten kirjoittajien näkemyksiä skenaarion käsitteestä.

45 Topi, tulevaisuudentutkimuksen oppimateriaali, ulkomaisten kirjoittajien näkemyksiä skenaarion käsitteestä.

siten, että tilanne olisi vakiintunut. On otettava huomioon skenaarioiden luomisessa sekin mahdollisuus, että uhkakuvat toteutuvat ja tilanne ei ole vakaa. Kyse voi myös olla useista vakiintuneista rinnakkaisista tilanteista, mikä sekin on otettava huomioon.

Gill Ringland taas määrittelee skenaariosuunnittelun olevan osa strategista suunnittelua, joka on yhteydessä työkaluihin ja teknologioihin, joilla hallitaan tulevaisuuden epävarmuuksia.⁴⁶ Toki skenaarioiden laatiminen liittyy olennaisena osana strategiseen suunnitteluun, mutta ei sen pidä olla itsestäänselvyys, joka tulevaisuudentutkijalla on. Tulevaisuutta pitää osata katsoa myös ilman, että skenaarioilla on strategiseen päätöksentekoon tähtäävät tavoitteet. Jos tavoitteet ovat aina strategisessa päätöksenteossa, on riskinä skenaarioiden liiallinen suuntautuminen haluttuun optimaaliseen suuntaan. Tällöin yllättävät heikot signaalit hävytetään tiedostamattomasti omasta ajattelusta.

Michel Godet, joka on useammassa teoksessa käsitellyt skenaarion käsitettä, määrittelee (1987, 21) skenaarion kuvauksena jostain tulevaisuuden tilanteesta sekä niiden tapahtumien kulusta, jotka johtavat lähtötilanteesta tuohon tulevaisuuden tilanteeseen. Godet määrittelee saman asian (1994, 44) lyhemmin ja ytimekkäämmin siten, että skenaariot ovat "todennäköisten olettamusten johdonmukaisia sarjoja, jotka perustuvat selittäviin muuttujiin". Uusimpana määrittelynä Godet:n mielestä (1995) skenaario on "kuvaus jostain tulevaisuuden tilanteesta ja niistä toisiaan seuraavista tapahtumista, jotka tekevät mahdolliseksi siirtymisen alkuperäisestä tilanteesta tulevaisuuden tilanteeseen".⁴⁷

Käytännössä Godet:n eri määrittelyt skenaariolle ovat kaikki samansuuntaisia, joissa kaikilla on samantyyppinen tulevaisuuden polku, joka johtaa tulevaisuuden maailmaan. Vuosien kuluessa määrittelyt ovat muuttuneet vain siitä kuinka polut kulkevat eteenpäin ajassa. Ne eivät välttämättä ole muuttumattomia, vaan mahdollisia polkuja.

E. Masini teoksessa *Why Future Studies?* (1993, 90) kirjoittaa, että "skenaariot voidaan kuvata työkaluina, jotka auttavat päätöksentekijöitä tarjoamalla heille ympäristön suunnittelua ja toimintajärjestyksen laatimista varten, vähentämällä epävarmuutta ja kohottamalla tiedon tasoa suhteessa niiden toimintojen seuraamuksiin, joita on tehty aikaisemmin tai joita tehdään nyt. Samalla ne ovat uskottavia oletuksia, jotka perustuvat johonkin selittävään muuttujaan."⁴⁸

⁴⁶ Ringland, Gill: *Scenario Planning, Managing for the Future*, John Wiley and Sons Ltd Chichester, 1998, sivu 2.

⁴⁷ Topi, tulevaisuudentutkimuksen oppimateriaali, ulkomaisten kirjoittajien näkemyksiä skenaarion käsitteestä.

⁴⁸ Topi, tulevaisuudentutkimuksen oppimateriaali, ulkomaisten kirjoittajien näkemyksiä skenaarion käsitteestä.

Strateginen työskentely liittyy olennaisena osana skenaariotyöskentelyyn ja se onkin monen kirjoittajan mielestä pääasiallinen tarkoituspäätäminen siihen, miksi skenaarioita luodaan. Selvennyksenä skenaarioihin ja strategiatyöskentelyn riippuvuuksiin on tutkimuksen liitteessä yksi (LIITE 1 Skenaariot ja strategiatyö). Kuviossa ilmenee se, kuinka mennyttä eli historiaa analysoidaan, josta päästään nykyisyyteen. Koko ajan työskentelyssä vaikuttavat aktori eli toimija ja se toimintaympäristö missä toimitaan. Kun nykyisyyttä on saatu analysoidua, analysoidaan toimintaympäristöä ja sen mahdollisuuksia. Samalla analysoidaan toimijan voimavaroja ja rajoituksia. Siinä ohessa koko ajan strategiatyö etenee. Strategiatyöhön liittyy skenaarioiden luominen, jossa on otettu huomioon edellä mainitut tekijät.

Tämän prosessin tuloksena saadaan visio. Visio on haluttu suunta, mihin skenaariotyöskentelyn avulla saatujen tulevaisuuspolkujen halutaan johtavan. Monet tutkijat ovat sitä mieltä, että skenaariot liittyvät aina strategiseen työskentelyyn. Mielestäni se ei saa olla ensisijainen tutkimuksen lähtökohta. Mielestäni ensimmäisenä lähtökohtana on yksilön halu tietää tulevasta ja tutkia sitä, mitkä asiat vaikuttavat toimintaamme ja mitä toimintaympäristöömme kuuluu tulevaisuudessa. Strategiset tavoitteet rakentuvat sitten tämän skenaariotyöskentelyn päälle.

Myös Suomessa tulevaisuuden skenaariota on määritelty eri kirjoittajien toimesta. Malaska & Mannermaa (1985, s. 292) ovat määritelleet skenaarion seuraavasti: "Tulevaisuuden 'käsikirjoitus' eli tulevaisuudessa mahdollisesti esiintyvien tapahtumaketjujen kuvaus. Skenaariolla tarkoitetaan kehityspolkua, jossa jonkin asian kehitys esitetään poikkileikkauskuvina etenevänä. Saman ilmiön tila eri ajankohtina muodostaa ketjun. Poikkileikkaustilanteessa kuvataan eri muuttujien väliset suhteet tietynä ajankohtana." Mannermaa sanoo lisäksi (1999, 220), että skenaario on "vaihe vaiheelta etenevä tapahtumainkuvaus, joka liittyy tulevaisuuden nykyhetkeen." ⁴⁹

Tarja Meristö on väitöskirjassaan "Skenaariotyöskentely yrityksen johtamisessa" (1991) kuvannut yritystutkimuksen osalta skenaarion seuraavasti: Skenaario on tulevaisuuden käsikirjoitus, joka luonnostelee yrityksen tulevaisuuden toimintaympäristön tai toimintaympäristöt (eli näyttämön ja kulissit). Se luonnostelee myös yrityksen ja sen kilpailijoiden toimenpiteet näissä ympäristöissä (eli repliikit ja liikkeet näyttämöllä) tavoitteiden saavuttamiseksi (juonen toteuttaminen). ⁵⁰

49 Topi, tulevaisuudentutkimuksen oppimateriaali käsittelee suomalaisten kirjoittajien näkemyksiä skenaarioista.

50 Topi, tulevaisuudentutkimuksen oppimateriaali käsittelee suomalaisten kirjoittajien näkemyksiä skenaarioista.

Skenaarioiden voidaan sanoa myös olevan uskottavan tuntuksia, osuvia ja vaihtoehtoisia kertomuksia. Ne koskevat pikemmin strategista ajattelua ja erityisesti ajattelun laatua, kuin strategista suunnittelua. Skenaariot pyrkivät laajentamaan näkemyksiämme ja ajattelutapojamme. Samalla ne huomioivat sen, että tulevaisuuden toteutuminen ja sen mahdollisuudet ovat riippuvaisia laajoista joukoista ihmisiä ja heidän maailmankuvistaan, jotka poikkeavat omistamme. Skenaariot ovat siis toisaalta käsittekarttoja tai malleja tulevaisuudenkäsitysten kuvauksista. Malleissa voidaan nähdä heijastumia menneisyyteen, nykyhetkeen ja tulevaisuuteen.⁵¹

Skenaariot voivat olla erityisen houkuttelevia tai erityisen katastrofaalisia mahdollisia maailmoja. Sellaisia maailmoja, jotka on järkevää ottaa huomioon tulevaisuuteen kuljettaessa. Tällöin polustoon liitetään lisämääreitä, joiden perusteella skenaarioiden ominaisuudet määrittyvät. Ihmisyhteisöjen toimintaa kuvattaessa skenaariot nousevat tyypillisesti esiin joko halutuimpina tai todennäköisimpinä tulevaisuuspolkuina.⁵²

Tässä tutkimuksessa näitä lisämääreitä on kuvattu kuudella eri makro-, EU:n sisäisen-, yhteiskunnallisen-, ja mikro-tason tekijöillä. Näiden tekijöiden avulla on saavutettu skenaariotyöskentelyyn halutuimpia ja todennäköisimpiä, mutta toisaalta myös ei-toivottuja skenaarioita. Toimintaympäristöön ja polustoon olisi liitettävissä vielä useampia tekijöitä, mutta olenkin pyrkinyt rajaamaan tekijät koskemaan yhteiskunnallisesti merkittäviä tekijöitä ja suurimpia vaikuttajia rajaturvallisuuteen.

Skenaario on siis ajallisesti peräkkäisten, loogisesti etenevien ja perusteltavissa olevien, mahdollisten tulevaisuudenkuvien sarja. Eli tulevaisuudenkuvien avulla esitetty kertomus, joka voidaan ymmärtää tavoitteen saavuttamisen ehtojen tulevaisuuden toiminnalliseksi käsikirjoitukseksi. Skenaario sisältää yleensä kuvauksen toimijoista, toiminnoista sekä kuvauksen päätöksenteon ja seurausten tapahtumaketjusta. Tämä tapahtumaketju johtaa nykyhetkestä skenaariolle valittuun päättävään tulevaisuuskuvaan, joka voi olla ydinvisio, strateginen päämäärä tai opportunistinen tavoite. Se voi olla myös jokin näiden yhdistelmä.⁵³ Maailma, johon skenaariot pohjautuvat, käsittelee niin tosiasioita, kuin näkökulmia.⁵⁴

Tämän tutkimuksen skenaariotyöskentelyssä on ideana se, että olen luonut käsikirjoituksen neljään erilaiseen tilanteeseen. Osa käsikirjoituksista voidaan pitää todennäköisempinä kuin

⁵¹ Topi, tulevaisuudentutkimuksen oppimateriaali.

⁵² Kamppinen ym., sivu 31.

⁵³ Topi, Tulevaisuudentutkimuksen oppimateriaali

⁵⁴ Kirvelä & Von Bruun ym.

toisia. Jokaiseen kuitenkin liittyy niin tosiasioita, kuin omia näkökulmiani. Skenaarioista muodostuu näkemykseni mukainen tulevaisuudenkuva. Johtopäätöksissä pyrin löytämään kosketuspinnat rajaturvallisuuteen ja toimintamalleja vastaamaan skenaarioihin.

Skenaarioiden sisältökriteereinä voidaan pitää sitä, että skenaarioiden on oltava:

- Tunnistettavissa, eli niillä on oltava kytkeä vallitseviin maailmankuviin.
- Niiden on oltava selkeitä ja johdonmukaisia suhteessa skenaarioiden omiin peruslähtökohtiin.
- Keskenään erilaisia ja vaihtoehtoisia maailmankuvia eikä saman peruslogiikan variaatioita.
- Oleellisia, eli niiden on käsiteltävä ajankohtaisia strategisia päätöksentekokysymyksiä.
- Haastavia, eli niiden on asetettava kyseenalaiseksi vallitsevan maailmankuvan peruslähtökohtia.⁵⁵

Skenaarioiden luomisessa on hyödynnetty myös edellä mainittuja sisältökriteereitä. Tunnistettavuus on saavutettu luomalla ne yhteiskunnallisten toimijoiden (KV-järjestöt, PLM) tulevaisuudentutkimuksiin pohjautuen. Selkeys ja johdonmukaisuus on saavutettu käyttämällä samoja perusmuuttujia, jotka kuitenkin on sidottu aina kulloiseenkin vaihtoehtoiseen tulevaisuudenkuvaan. Peruslogiikkaa skenaarioiden muodostamisessa olen välttänyt luomalla osaan skenaarioista tilanteita, joita jokainen lukija ei varmasti pidä todennäköisinä. Haasteellisina skenaariot ovat varmasti vaihtoehtoisia tämän hetkisellemä maailman kehityskululle. Jokainen skenaario liittyy myös olennaisesti tarkasteltavaan rajaturvallisuuden toimintakenttään ja perustoiminta-ajatuksena onkin ollut sitoa yhteiskunta rajaturvallisuudenmallinnukseen. Selvennyksenä vielä siihen, kuinka tämän tutkimuksen skenaariot on rakennettu, on alla olevassa kuviossa kaksi:

⁵⁵ Kirvelä & Von Bruun ym.



Skenaarion rakentaminen lähtee liikkeelle muutostekijöistä, joihin on huomioitu tämän päivän eli nykyhetken toiminta ja tulevaisuuden toimintaympäristön asettamat vaatimukset. Muutos-tekijöitä tulkitaan trendien ja varmuuksien kautta. Jatkumona nähdään heikot signaalit eli mahdolliset viitteet tulevasta ja villit kortit eli yllättävät asiat. Muutostekijät ovat jatkumona epäjatkuvuuksiin ja epävarmuuksiin, jotka toisaalta ovat osa trendejä ja varmuuksia. Tämän prosessin kautta saadaan luotua tämä neljän skenaarion perusmallinnus. Yleisesti skenaario-työskentelyssä toivottavaa on, että skenaarioita on vähintään kolme ja enintään viisi.

Huomioitavaa skenaarioissa on erityisesti se, että tulevaisuutta koskevissa vaihtoehdoissa skenaarioissa on aina mukana ihmisiä, joilla on omia arvolähtökohtiaan. Tulevaisuuspuu haurautuu osaltaan siitä riippuen, mitä arvovalintoja ihmiset elämässään tekevät.⁵⁷ Olenkin yrittänyt arvioida omaa arvomaailmaani sen suhteen, miten näen tulevaisuuden ja mitä siitä ajattelen. Toki toisen henkilön tekemänä tämä tutkimus voisi tuottaa kokonaan erilaisia tutkimustuloksia.

⁵⁶ Kirvelä & Von Bruun ym.

⁵⁷ Kampinen ym., sivu 9.

Kokonaisuutena tulevaisuuden skenaarion voidaan sanoa olevan tulevaisuuden käsikirjoitus. Siinä luonnostellaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti tulevaisuuden toimintaympäristön vaihtoehdot ja tällaisiin vaihtoehtoihin tulevaisuuksiin johtavat tapahtumaketjut erilaisten olettamusten pohjalta. Käsitteenä tulevaisuuden skenaario on tarttunut yleiseen puhekieleen ja tässä prosessissa menettänyt suuren osan sisällöstään. Nykyisin melkein mitä tahansa tulevaisuutta koskevaa ajatusta saatetaan kutsua mediassa tai juhlapuheissa skenaarioksi. Erityisesti teknisissä tieteissä matemaattista mallintamista saatetaan kutsua skenaarioksi, vaikkakin kysymys on puhtaasti tilastollisesta ennusteesta. Skenaariolla kuitenkin on tulevaisuudentutkimuksessa täsmällinen ja tarkka merkitys.⁵⁸ Jota tässä työssä päädytään edellä esitetystä huolimatta soveltamaan, johtuen aktorin rajoitetusta toiminnan vapaudesta ja tulevaisuudesta menneeseen kohdistuvasta näkökulmasta.

Tässä tutkimuksessa merkityksellisempää on tarkastella itse skenaariotilannetta rajaturvallisuuden kehityksen sekä Rajavartiolaitoksen toimintamahdollisuuksien kartoittamiseksi. Polustot ovat merkityksellisiä, mutta Rajavartiolaitosta aktorina pidetään skenaarioiden suhteen passiivisena toimijana, jotta tulevaisuuden haasteet saadaan esiin. Jatkotutkimuksessa voitaisiin pyrkiä vastaamaan tarkemmin aktorin polulla tekemiin valintoihin kunkin skenaarion tukeman vision/mission mukaan.

2.2.1 Neljän skenaarion perusmalli

1990-luvun alussa tehtiin Havaijilla laajahko kartoitus, jonka tarkoituksena oli selvittää skenaarioiden yleismaailmallinen käsitys. Tarkastelun avulla pyrittiin löytämään skenaarioiden yleisiä malleja, joiden avulla voitaisiin toteuttaa tulevaisuustyöskentelyä. Skenaarioita voitaisiin myös käyttää apuvälineinä esimerkiksi tulevaisuusverstaasiin. Kartoituksen tuloksena saatiin neljän peruskohdan mallia. Tätä kokonaisuutta tai osia siitä voidaan hyödyntää skenaarioprojekteissa.⁵⁹ Neljä mallia ovat seuraavat:

1. ”Business as usual” – Tällä mallilla tarkoitetaan muuttumattoman kasvun mallia. Kyseessä on tilanteen kuvaus, jossa kehitys jatkuu entisen kaltaisenaan. Määrällinen muutos otetaan mallinnuksen suunnittelussa huomioon, mutta laadullisia muutoksia ei nähdä olevan näköpiirissä.

⁵⁸ Topi, tulevaisuudentutkimuksen oppimateriaali.

⁵⁹ Topi, Tulevaisuudentutkimuksen oppimateriaali.

2.”Katastrofiskenaario” – Tämän mallinnuksen tyypillinen piirre on yllättävä tapahtuma tai muutos toimintaympäristössä siten, että tutkittavan asian tai ilmiön olemassaolo vaarantuu.

3.”Paluu menneeseen” – Tässä mallissa hyvä ja tavoiteltava tilanne on ollut olemassa aikaisemmin. Kehityksen nähdään kuitenkin johtavaan huonompaan suuntaan ja joillakin keinoin pitäisi päästä palaamaan havaittuun hyvään alkuperäiseen olotilaan.

4.”Muutosskenaario” – Tämän mallin lisäulottuvuus on yllättävienkin muutosten huomiointi toimintaympäristössä.⁶⁰

Näistä neljästä perusmallista on johdettu niitä syventäen ja laajentaen tässä tutkimuksessa käytettävät skenaariomallinnukset. Näiden mallien tarkoituksena on toimia yleiskuvauksina olosuhteista ja tilanteista mihin rajaturvallisuuden toimintaympäristö on mahdollisesti matkalla. Näitä malleja soveltamalla voidaan löytää rajaturvallisuuden ominaisuuksien tai kehityskulun eri vaihtoehdoille ulkoisia syitä. Mallien avulla saadaan myös perusteluja toimintaympäristön tekijöille. Seuraavaksi käyn läpi nämä sovellettujen skenaariomallinnusten perusteet esimerkkinä (kuitenkin tutkimukseen sovelletut skenaariot ovat varsinaisessa skenaariomallinnuksessa luvussa 4)⁶¹:

2.2.2 Muuttumattoman - jatkuvan kasvun skenaario

Euroopan ja Suomen tulevaisuutta kuvataan sellaisena, jossa mikään ei varsinaisesti muutu, vaan kaikki muutos ymmärretään normaalina kasvukehityksenä. Normaalit toiminnot ja käytännöt yhteiskunnassa jatkuisivat entisellään. Ainoa erotus olisi se, että kaikkea olisi määrällisesti enemmän. Materiaalinen hyvinvointi määrää ihmisten elämänlaatua ja hyvinvointia, joka on myös taloudellisilla mittareilla mitattavissa. Kehitys jatkuu siis samaan suuntaan ja samalla nopeudella kuin nyt.

Tulevaisuutta 12 vuoden päähän on siis suhteellisen helppo ennustaa käyttämällä erilaisia mittareita ja aikasarjoja, koska kehitys jatkuu samansuuntaisena ja vetää näistä johtopäätöksiä. Kuten aikaisemmin sanottu, laadullinen kehityksen ei nähdä olevan suurta, vaan määrällinen muutos on dominoivampaa. Laadun kehitykseen voidaan vain siis vaikuttaa määrällisen

⁶⁰ Topi, Tulevaisuudentutkimuksen oppimateriaali. (Inayatullah 1993, 1996, 202; Slaughter 1996, 102.)

⁶¹ Topi, Tulevaisuudentutkimuksen oppimateriaali.

kehityksen myötä. Tässä tutkimuksessa rajaturvallisuuden kehitys jatkuisi samansuuntaisena, kuin mitä se nykyisellään on.

2.2.3 Odottamaton skenaario – katastrofiskenaario

Katastrofiskenaariossa kuvataan sellaista tulevaisuutta, jossa jokin yllättävä tapahtuma tai muutos tekee jonkin asian tai ilmiön olemassaolon vaarannetuksi. Tällaisesta tapahtumasta esimerkkinä voi olla toimijan eli Rajavartiolaitoksen häviäminen tai toiminnan siirtyminen toiselle toimijalle. Tällaiseen tapahtumaan tai muutokseen voi olla syynä luonnonkatastrofi, joka vaikuttaessaan saisi aikaan yhteiskunnan kurjuustilaan joutumisen. Toisentyypisenä syynä voisi olla myös terrorismin laajeneminen, jonka vaikutuksena yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja jouduttaisiin yhdistämään tai turvallisuuskäsitys muuttuisi oleellisesti. Sinällään tapahtumalla tai muutoksella ja sen aiheuttajalla ei ole merkitystä. Ainoastaan tapahtuvalla lopputuloksella on merkitystä.

Tämän skenaarion kautta hyvinvoinnin käsitys muuttuisi ja toimintamahdollisuudet hyvinvoinnin ylläpitämiseksi ja kasvattamiseksi vaikeutuisivat. Muutoksen vaikutukset näkyisivät esimerkiksi työttömyyden kasvuna, kaupan vähentymisenä, yhteiskunnan resurssien kiristymisenä. Skenaarion mukaisella maailmankuvalla voitaisiin nähdä vaikutuksia yksilöiden asenteisiin, hyvinvointiin ja mahdollisuuksien luomiseen. Tässä tutkimuksessa tämän katastrofin seurauksena Rajavartiolaitoksen ja kansallisvaltion olemassaolo vaarantuisi tai poistuisi kokonaan, koska selvitäkseen yhteiskunnan tulisi yhdistää toimintojaan ja syventää EU:n integraatio äärimmilleen.

2.2.4 Paluu menneeseen skenaario

Tässä skenaariossa korostetaan vanhan hyväksi havaitun mallin ja ajattelun tärkeyttä perusajatuksena yhteiskunnan kehitykselle. Yksilöiden ja yhteiskunnan arvomaailma syntyy seuraavan 12 vuoden aikana entisestään patriottisemmaksi ja protektionistisemmaksi. Yhteiskunnassa koetaan tarvetta palata hyviin vanhoihin aikoihin tavalla tai toisella. Skenaariolla pyritään kuvaamaan tilannetta menneisyudessa, jolloin asiat koettiin hyviksi ja turvallisiksi, eli paluuta hyvään ja onnelliseen aikaan. Tarkoitus skenaariossa ei ole palata ajassa taaksepäin, vaan luoda tulevaisuudesta sellainen, jossa hyväksi havaitut asiat on uudelleen integroitu yh-

teiskuntaan. Skenaariossa myös kuvataan niitä valintoja ja päätöksiä, joiden avulla päädytään tähän toivottuun tilanteeseen.

Loogisesti on vaikea päätellä, milloin ja missä tämä olotila on tarkalleen menneisyydessä sijainnut, koska malli perustuu hyvin pitkälle turvallisuutta koskeviin tunnetiloihin. Sen elementtejä näkyy paljolti tiedotusvälineissä ja arkielämässä. Tällä hetkellä varsinkin maailmassa yleinen turvattomuuden tunne on lisääntynyt ja tuonut tarpeen palata aikaan, jolloin ”näkyvätöntä uhkaa” terroristien, biologisten aseiden, katuväkivallan ja huumeiden myötä ei ollut. Tämä malli voisi tuoda mukanaan kulttuurisesti vieraan pelkoa, yhteiskunnan/talouden osalta pyrkimystä homogeenisuuteen, ylhäältä päin tehtävään säätelyyn ja rajojen sulkemiseen. Tämän tutkimuksen skenaariossa on luotu kansallisvaltion paluu -malli, jossa EU:ta ei koetakaan enää hyvänä asiana, vaan yhteiskunta kokee tarvetta eristäytyä muusta maailmasta.

2.2.5 Muutosmahdollisuuden skenaario

Muutosmahdollisuuksien skenaariossa on tarkoitus esitellä uusia ideoita, ajatuksia ja mahdollisuuksia, joilla pyritään laajentamaan näkökulmaa ja valmiita oletuksia. Skenaario kuvaa 12 vuoden kuluttua muuttunutta yhteiskunnallista tilannetta ja niitä muuttujia, jotka vievät siihen tilaan. Tässä skenaariossa eri asioiden ja ilmiöiden kohdalla se todennäköisin todellisuus ei välttämättä olekaan sama kuin valitussa todennäköisessä skenaariossa. Useita erilaisia ja vaihtoehtoisia tulevaisuuksia visioimalla saadaan erilaista näkökulmaa.

Skenaarion lähtökohtana on se, että itse pyritään vaikuttamaan olosuhteisiin ja toimintaympäristöön siten, että tulevaisuus olisi halutunlainen. Mahdolliset yllättävät muutokset eivät lamauta toimintaa, vaan niihin on ennakolta varauduttu toimintastrategioissa jättämällä riittävästi liikkumavaraa ja toimivaltuuksia. Tulevaisuus nähdään jatkuvana muutoksena, dynaamisena ja haastavana ennustamisen suhteen, koska trendiennusteet ja aikasarjat eivät anna täsmällistä kuvaa tulevasta. Uhkien voidaan nähdä lisääntyvän, mutta toisaalta myös mahdollisuudet lisääntyvät. Asiat kietoutuvat toisiinsa yhä monimutkaisemmin globaalissa ja reaaliaikaisessa tietoyhteiskunnassa.

Muutosmahdollisuudenskenaarion periaatteellisena ominaisuutena on, että milloin tahansa saattaa tulla jokin uusi ja mullistava muutos, keksintö, tapahtuma tai ilmiö, joka muuttaa yhteiskuntaamme. Se voi muuttaa sitä niin arvollisesti, elämisen suhteessa todellisuuteen kuin maailmankatsomuksellisesti. Muutos voi tapahtua millä tahansa elämän osa-alueella ja sen

vaikutukset ovat nähtävissä taloudellisesti, poliittisesti, kulttuurisesti ja sosiaalisesti. Sen vaikutus voi myös heijastua kaikkiin neljään edellä mainittuun osa-alueeseen. Tutkimuksen neljännessä skenaariossa on ennakoitu osin ilmastonmuutoksen aiheuttamaa siirtolaisuuden räjähdysmäistä kasvua. Vuonna 2020 ilmastonmuutoksen vaikutukset eivät ole mittavat nykyhetkisten tutkimusten mukaan. Kuitenkin on mahdollista, jos ilmastonmuutosta ei saada pysäytettyä, että ihmiset saattavat jo ennakkoon pyrkiä etsimään parempaa tulevaisuutta ja olemassaolon edellytyksiä. Tämän skenaarion tapauksessa Euroopasta.

3 RAJATURVALLISUUS KÄSITTEENÄ

Rajaturvallisuus käsitteenä on riippuvainen siitä kontekstista missä sitä käsitellään. Se on myös riippuvainen siitä tahosta (valtio, yhteisö, yksilö), joka rajaturvallisuutta määrittelee. Tämän luvun tarkoituksena on skenaariotyöskentelyä tukien antaa yleiskäsitys siitä, mitä rajaturvallisuus eurooppalaisesta ja yhdysvaltalaisesta näkökulmasta tarkoittaa. Sen syvemmillä erityisempään sisältöön, käsitteistöön ja sen analysointiin ei mennä. Tutkimuksen tosiasiallinen tarkoitus kuitenkin on luoda skenaariot ja saada käsitys tulevaisuudesta.

Rajaturvallisuuden käsitteen uuden aikaisuudesta kertoo se, että sanakirjat eivät vielä nykyisellään määrittele rajaturvallisuuden- tai border security-käsitteelle mitään selitystä. Myöskään yhtä yleismaailmallista selvitystä rajaturvallisuuden käsitteestä ei voida antaa. Rajaturvallisuus on aina täysin eri sisältöinen käsite niin sen määrittelevästä tahosta, kuin myös maantieteellisestä sijainnista riippuen. Kahdella alueella, eli Euroopassa ja Yhdysvalloissa, rajakäytännöt on otettu jo käyttöön 1990-luvulla (toisaalta taloudellisen integraation ja toisaalta suuremman turvallisuuden ja rajakontrollon myötä).⁶² Joten onkin loogista, että käsittelen näitä kahta aluetta.

Tämän luvun alakohtina käsittelen ensimmäisenä Euroopan Unionin neliportaista rajaturvallisuutta. Se toimii pääpainona tämän tutkimuksen rajaturvallisuuden määrittelylle, kun mietitään sitä, mitä rajaturvallisuus olisi vuonna 2020. Käsittelen tarkemmin myös Euroopan Unionin rajaturvallisuusmallin neljä eri kehää. Toisessa alakohdassa käyn pohdintaa siitä, millaisena näen eurooppalaisen rajaturvallisuusmallin. Kolmantena alakohtana lisäarvoa rajaturvallisuusnäkemykselle antaa käyttämäni lähteiden mukainen näkemys Yhdysvaltojen rajaturvallisuudesta. Yhdysvaltojen rajaturvallisuus käsitystä tarkastelen, koska pyrin siitä löytämään tai näkemään rajaturvallisuuteen liittyviä tekijöitä, joita voitaisiin tulevaisuudessa nähdä myös eurooppalaisessa rajaturvallisuudessa. On tärkeää ymmärtää, että sisäinen turvallisuus on eurooppalainen käsite. Yhdysvalloissa samasta asiasta käytetään termiä kansallinen turvallisuus.⁶³ Käytän kuitenkin käsittelyssäni termiä ”kotimaan turvallisuus”, koska käyttämäni lähteet käsittelevät termiä ”homeland security”. Neljännessä alakohdassa käsittelen Rajavartiolaitosta toimijana rajaturvallisuuden toimintaympäristössä. Viidennessä alakohdassa on koottu näkemykseni siitä, miten rajaturvallisuus määritellään tässä tutkimuksessa.

62 Salter, Mark B & Zureik, Elia, Edited by: Global Surveillance and Policing, Borders, security, identity, Willan Publishing, Devon (UK) .2005, sivu 52. Hélène Pellerin käsittelee neljännessä luvussa rajoja, maahanmuuttoa ja taloudellista integraatiota.

63 Kerttunen, Mika, Toim.: Uudet Uhat?, Julkaisusarja 2 No 37, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Edita Prima Oy, Helsinki, 2007, sivut 52-53. Marke Hirvonen käsittelee Euroopan Unionin sisäisen turvallisuuden viitekehystä.

3.1 Euroopan Unionin rajaturvallisuuskonsepti

“Yksikään maa ei pysty itsenäisesti vastaamaan huomisen monimutkaisiin ongelmiin.”⁶⁴ Tämän ajatteluun perustuu myös eurooppalainen rajaturvallisuusnäkemys, jossa voimavaroja ja käytäntöjä on pyritty yhdistämään.

Schengenin säännöstöön pohjautuva eurooppalainen rajaturvallisuusmalli koostuu useista eri elementeistä. Nämä elementit muodostavat kokonaisuuden, jonka tehokkuus on osiensa summa. Eri elementit menevät päällekkäin ja kokonaisuuden hallinta vaatii kokonaisvaltaista ajattelua sekä kansallisella että unionin tasolla.⁶⁵

Rajaturvallisuusmallin perustana voidaan pitää Schengenin toimeenpanevan komitean julistusta vuodelta 1998 ”Schengen external border security viewed as a system of integrated security filters”. Kyseisessä asiakirjassa on kuvattu rajaturvallisuuden muodostuvan toimenpiteistä lähtö- ja kauttakulkumaissa, rajoilla ja sisämaassa. Tämän asiakirjan hengessä rajaturvallisuuden kokonaisuutta esiteltiin Saksassa vuonna 1998 korkean tason tapaamisessa ja Suomen Schengen tarkastuksen yhteydessä esiteltiin suomalainen versio rajavalvonnan moniportaisesta toteutuksesta. Malli, joka nykyisin on käytössä, on jalostunut matkan varrella edellä mainituista kokonaisuuksista.⁶⁶

Tällä hetkellä Schengenin säännöstöä soveltavat EU:n jäsenmaat Alankomaat (Hollanti), Belgia, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tanska, Tšekki, Unkari ja Viro. EU:n ulkopuolisista maista mukana ovat Norja ja Islanti, jotka ovat tehneet yhteistyösopimuksen EU:n neuvoston kanssa. Iso-Britannia ja Irlanti eivät ole mukana Schengenin sopimuksessa. Schengenin sopimusta ei sovelleta vielä EU:n uusista jäsenmaista Bulgariaan, Romaniaaan ja Kyprokseen. Suomi on allekirjoittanut liittymissopimuksen Schengeniin 19.12.1996 ja aloittanut sen soveltamisen käytännössä 25.3.2001.⁶⁷

⁶⁴ A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Bryssel 12. joulukuuta 2003 (<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, 11.2.2008).

⁶⁵ Niemenkari, Arto: Rajaturvallisuus Euroopan unionissa, Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1, Tutkimuksia nro 1, Helsinki 2003, sivu 25.

⁶⁶ Niemenkari, sivut 25-26.

⁶⁷ Kysymyksiä ja vastauksia Schengenistä, Ulkomaalaisvirasto (<http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?path=8,2471,2489&language=FI>, 8.2.2008).

Olellaisena osana eurooppalaiseen rajaturvallisuuteen liittyy myös Frontex eli Euroopan Unionin rajaturvallisuusvirasto. Se perustettiin vuonna 2005 unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenntyn valvonnan parantamiseksi. Jäsenvaltiot ovat vastuussa ulkorajojen valvonnasta, mutta viraston tarkoitus on helpottaa EU:n rajavalvontaan liittyvien nykyisten ja tulevien toimenpiteiden toteuttamista. Frontex:n voidaankin nähdä toimivan neliportaisen rajaturvallisuuden kaikilla tasoilla. Nykyisellään viraston tärkeimmät tehtävät ovat:

- Koordinoida jäsenvaltioiden välistä operatiivista yhteistyötä ulkorajojen valvonnassa
- Kehittää yhteinen ja yhdenntetty riskianalyysimalli ja laatia yleisiä ja erityisiä riskianalyyssejä
- Avustaa jäsenvaltioita kansallisten rajavartijoiden kouluttamisessa laatimalla yhteiset koulutusvaatimukset, tarjoamalla Euroopan laajuista koulutusta kansallisten rajavartijoiden kouluttajille, järjestämällä seminaareja ja antamalla täydennyskoulutusta toimivaltaisille viranomaisille
- Seurata ulkorajavalvontaan liittyvän tutkimustoiminnan kehitystä
- Avustaa jäsenvaltioita tilanteissa, joissa ne tarvitsevat operatiivista ja teknistä lisäapua ulkorajoillaan
- Antaa jäsenvaltioille tarvittavaa tukea yhteisten palautusoperaatioiden järjestämisessä. Virasto voi käyttää tähän tarkoitukseen käytettävissä olevia EU-varoja. Sen tehtävänä on myös kartoittaa parhaat toimintatavat jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten maasta poistamiseksi⁶⁸

Jäsenvaltiot suorittavat vakiintunutta operatiivista ulkorajayhteistyötä muiden jäsenvaltioiden ja/tai Schengenin ulkopuolisten maiden kanssa, silloin kun se täydentää viraston toimintaa. Tällainen yhteistyö ei ole rajoittanut, eikä rajoita viraston toimintaa. Jäsenvaltioiden vastuulla on tiedottaa virastoa tällaisesta viraston ulkopuolisesta toiminnasta.⁶⁹

Schengen luettelossa todetaan, että ”Yhtenäisellä rajaturvallisuusmallilla” tarkoitetaan järjestelmää, joka käsittää kaiken rajoihin liittyvän toiminnan. Siinä on neljä toisiaan täydentävää toimintatasoa: kolmansissa maissa, lähtömaissa tai kauttakulkumaissa toteutettavat toimet,

⁶⁸ Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto (Frontex), tiivistelmät lainsäädännöstä (<http://europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/l33216.htm>, 5.2.2008).

⁶⁹ Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto (Frontex), tiivistelmät lainsäädännöstä.

kahdenvälinen ja kansainvälinen yhteistyö, ulkorajoilla toteutettavat toimet ja muut alueen sisällä toteutettavat toimet.⁷⁰

Kattava rajaturvallisuusmalli on tärkeä väline sisäisen turvallisuuden säilyttämiseksi ja erityisesti laittoman maahantulon estämiseksi. Yksinkertaisesti sanottuna kyse on siitä, että eri toimintatasoilla on pantava täytäntöön joukko toisiaan täydentäviä toimia. Tässä yhteydessä voidaan erottaa neljä eri toimintatasoa:

1. Kolmansissa maissa, erityisesti lähtö- ja kauttakulkumaissa, toteutettavat toimet, joihin kuuluu yhteys henkilöiden tiedonkeruutoimet sekä ulkomaisten konsuliedustustojen keskeinen tehtävä viisumien myöntämisessä.
2. Kansainvälinen rajavalvontayhteistyö.
3. Ulkorajoilla toteutettavat toimet eli rajavalvonta (johon Schengenin rajasäännösten mukaan kuuluvat paitsi henkilöihin rajanylityspaikoilla kohdistettavat tarkastukset ja rajanylityspaikkojen välisen rajaosuuden valvonta (maasto- ja merirajojen), myös sisäiselle turvallisuudelle aiheutuvien riskien analyysi ja niiden uhkien analyysi, joita saattaa kohdistua ulkorajojen⁷¹ turvallisuuteen).⁷²
4. Schengen-valtioiden alueella ja Schengen-valtioiden kesken toteutettavat muut toimet⁷³

Yleisen rajaturvallisuusmallin käytön onnistumiseen vaikuttavat ratkaisevasti näiden toimien välinen johdonmukaisuus ja tapa, jolla Schengen-valtiot niitä toteuttavat.⁷⁴ Kuviossa 3 on selvennetty eurooppalaisen rajaturvallisuusjärjestelmän rakenne:

⁷⁰ Niemenkari, sivu 26.

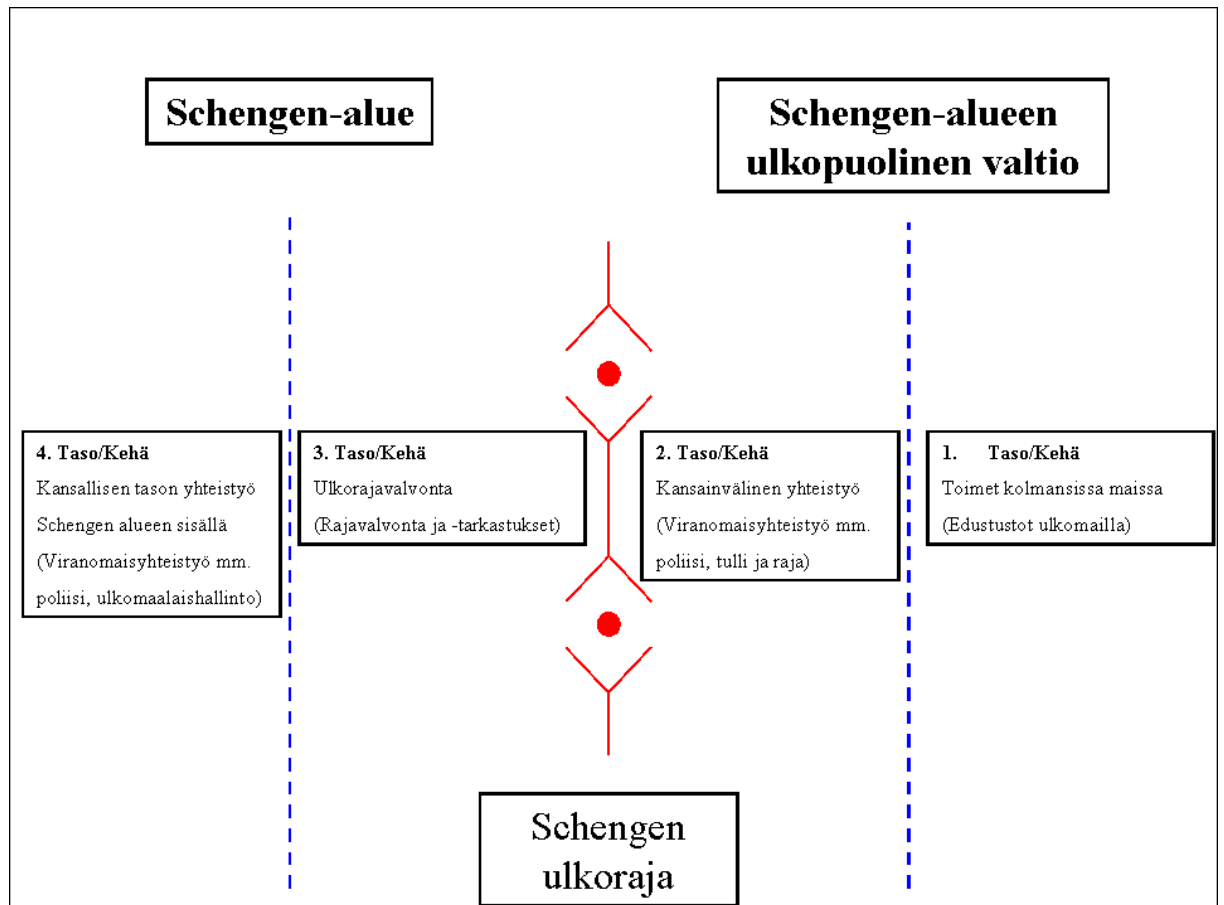
⁷¹ Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskeva yhteisön säännöstö (Schengenin rajasäännöstö), tiivistelmät lainsäädännöstä (<http://europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/l14514.htm>, 8.2.2008). Ulkorajoilla tarkoitetaan jäsenvaltioiden maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina, merirajoja, lentoasemia sekä joki-, meri-, ja järviliikenteen satamat, edellyttäen että ne eivät ole sisärajoja.

⁷² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö), käytetään myös nimitystä EU:n rajanylitysasetus (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/oj/2006/l_105/l_10520060413fi00010032.pdf, 10.2.2008), 1. sivu, kohta 8.

⁷³ Niemenkari, sivu 26.

⁷⁴ Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristö: EU Schengen-luettelo, suosituksen ja parhaat käytänteet koskien tarkastuksia ulkorajoilla, maasta poistamista ja takaisin ottamista; suomenkielinen julkaisu, Helmikuu 2002, sivu 12.

Kuvio 3 Neliportainen rajaturvallisuusmalli



Kaikki EU:n maat eivät nykyisellään sovelle Schengenin säännöstöä, joten ei voida puhua Euroopan Unionin ulkorajoista rajaturvallisuuden näkökulmasta, vaan Schengen-ulkorajoista. Tässä tutkimuksessa ei käsitellä tarkemmin näitä Euroopan Unionin jäsenmaita, jotka eivät sovelle Schengenin säännöstöä. Tosin kuten aikaisemmin esitetystä maalista on esitetty, Schengenin säännöstöä soveltavia maita voivat olla myös ei EU-jäsenmaat. Kuitenkin yleisnimityksenä tästä rajaturvallisuusmallista käytetään nimeä Euroopan Unionin neliportainen rajaturvallisuusmalli. Seuraavissa alakohdissa on käsitelty tarkemmin kohdittain tämä neliportaisuus.

3.1.1 Ensimmäinen taso

Rajaturvallisuuden ensimmäisellä tasolla ovat toimet kolmansissa maissa, lähtömaissa ja kauttakulkumaissa. Kyseessä on siis rajavalvontaa, joka aloitetaan Schengen-alueen ulkopuolella toteuttavista Schengen-maiden yhteisistä tai kansallisista toimenpiteistä. Yhteinen viisumipolitiikka on näin ollen rajaturvallisuuteen liittyvä kokonaisuus, jonka konkreettinen tuote on yhteinen viisumiluettelo. Viisumien myöntämiskäytäntöön liittyviä toimenpiteitä ovat viisu-

mivirkailijoiden tarkastustoimenpiteet matkan tarkoituksesta, asiakirjojen aitoudesta, yhteisten ja kansallisten rekisterien käyttäminen maahantulokiellossa olevien havaitsemiseksi sekä yhteistyö jäsenmaiden konsulaattien välillä. Toimenpiteillä toisaalta taataan joustava viisumin saanti ja toisaalta turvallisuus. Schengen-viisumin avulla matkustaminen mahdollistaa kuitenkin kaikkien Schengen-valtioiden sisällä liikkumisen.⁷⁵

Ajan ja paikan suhteen ensimmäiseksi toteutettava toimenpide on se, että saadaan tietoja yhteyshenkilöiltä ja asiakirja-asiantuntijoilta, jotka toimivat sellaisissa kolmansissa maissa, jotka ovat lähtö- ja kauttakulkumaita ja joissa on laittomaan maahanmuuttoon liittyviä riskitekijöitä. Ulkomailla toimiville Schengen-valtioiden konsuliedustustojen palveluksessa toimiville virkailijoille ja liikenteenharjoittajille on annettu asiantuntijakoulutusta, jotta he pystyisivät havaitsemaan asiakirjaväärennökset ennen kuin matka on varsinaisesti alkanut.⁷⁶

Edellytyksenä toimivuudelle on myös, että Schengen valtioiden konsuliedustustot viisumeja myöntäessään tutkivat perusteellisesti käsiteltäviksi annetut hakemusasiakirjat. Tähän kuuluu asiakirjojen tutkiminen ja hakujen tekeminen tietokannoissa. Konsuliedustustojen tulee taata, että arkaluonteiset tiedot ja blankoasiakirjat suojataan ja tallennetaan asianmukaisesti. Euroopan yhteisön ja Schengenin viisumisääntöjen systemaattisen täytäntöönpanon avulla torjutaan tehokkaasti laitonta maahanmuuttoa jo sen syntysijoilla. Konsuliviranomaisten tiiviillä yhteistyöllä on suuri merkitys tässä tapauksessa.⁷⁷

Schengenin yleissopimuksen 26 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti liikenteenharjoittajat toteuttavat kaikki tarvittavat kansallisen lainsäädännön mukaiset toimet varmistuakseen siitä, että ilma- tai meriteitse taikka maitse kuljetetuilla kolmansien maiden kansalaisilla on jäsenvaltion alueelle pääsemiseksi vaadittavat matkustusasiakirjat. Jos kolmansien maiden kansalaisia lasketaan johonkin Schengen-valtioon ilman vaadittavia asiakirjoja, liikenteenharjoittajille määrätään seuraamuksista ja ne veloitetaan periaatteessa kuljettamaan kyseiset matkustajat takaisin.⁷⁸

Suuri vastuu toiminnasta on Schengen-valtioiden edustustoilla ulkomailla, koska ne ovat pääasiallisesti rajaturvallisuuden ensimmäisen tason muodostava viranomainen. Edustustoissa lisäksi on nykyisin ns. yhteysupseeritoimintaa, jossa jäsenmaat ovat lähettäneet yhteysupsee-

75 Niemenkari, sivu 28.

76 Schengen luettelo, sivu 12.

77 Schengen luettelo, sivu 12.

78 Schengen luettelo, sivu 13.

reita Schengen-alueen ulkopuolisiin maihin (edustustoihin, lentokentille ja muihin organisaatioihin). Tämän toiminnan tarkoituksena on kehittää tiedonvaihtoa, avustaa edustuston henkilöstöä tarpeen mukaan ja suorittaa rikostiedustelua rajaturvallisuuteen liittyen.

3.1.2 Toinen taso

Toisena tasona toimii kansainvälinen yhteistyö viranomaisten välillä. Tämä yhteistyö on joko monenvälistä, kahdenvälistä tai paikallista yhteistyötä. Yhteistyö tapahtuu mm. raja-, tulli- ja poliisiviranomaisten välillä. Tämä yhteistyö on luonnollisesti kiinteintä lähimpien rajanaapurien välillä, mutta ulottuu myös laittoman maahantulon lähtöalueille, transitvaltioihin ja edelleen laittoman maahanmuuton kohdealueille. Toisen tason toimintaan liittyvät myös takaisinottosopimukset.⁷⁹

Naapurivaltioiden kanssa tehdyt yhteistyösopimukset yhteistyöstä rajavalvonnan alalla ovat tehokas väline rajaturvallisuuden vahvistamiseksi. Yhteistyö toteutetaan ottamalla käyttöön asianmukaisia työmenetelmiä. Työmenetelmiä ovat tietojenvaihto, asianmukaiset viestintäkanavat, paikalliset yhteyspisteet, hätätilanteiden menettelytavat, eri tilanteiden hoitaminen neutraalilla tavalla poliittisten kiistojen välttämiseksi jne. Ulkorajoilla tehtävän alueellisen yhteistyön rakenteista sovitaan myös merialueilla. Kaikki alueen valtiot osallistuvat tällaisiin aloitteisiin.⁸⁰

Rajanaapurivaltioiden yhteistyössä on välttämätöntä, että kauttakulkuvaltiot avustavat muita aktiivisesti varmistamalla, että niiden omat rajat ovat täysin pitävät. Kauttakulkuvaltiot myös ryhtyvät itsenäisesti toimiin henkilöiden kääntämiseksi rajalta eli noudattavat johdonmukaista palauttamiskäytäntöä tilanteissa, joissa henkilöllä ei ole maahanpääsyoikeutta eikä palauttamiselle ole vakaviin humanitaarisiin syihin tai kansainväliseen oikeuteen perustuvia esteitä (esimerkiksi pakolaisten oikeusasemaa koskeva Geneven yleissopimus tai Euroopan ihmisoikeussopimus).⁸¹

79 Niemenkari, sivut 28-29.

80 Schengen luettelo, sivu 13.

81 Schengen luettelo, sivu 13.

3.1.3 Kolmas taso

Kolmas taso on Schengenin ulkorajoilla tapahtuva rajavalvonta, joka kuten aikaisemmin esitettiin, pitää sisällään Schengenin rajasäännöstön mukaan paitsi henkilöihin rajanylityspaikoilla kohdistettavat tarkastukset ja rajanylityspaikkojen välisen rajojenvalvonnan (maasto- ja merirajojen), myös sisäiselle turvallisuudelle aiheutuvien riskien analyysin ja niiden uhkien analyysin, joita saattaa kohdistua ulkorajojen turvallisuuteen.⁸²

Tämä taso on selkeästi eniten ulospäin näkyvää toimintaa. Ulkorajoiksi tässä tapauksessa ymmärretään maa- ja merirajojen lisäksi ne lentoasemat ja satamat, joiden kautta tapahtuu liikennettä Schengen alueen ulkopuolelle. Näillä ulkorajoilla rajan ylittäminen maahantulo- ja maastalähtötarkastuksineen toteutetaan kaikilla ulkorajoilla yhteisten periaatteiden mukaisesti, eikä poikkeuksia tarkastusten laadussa tai kattavuudessa voida periaatteessa hyväksyä. Näihin periaatteisiin liittyen on rajanylityspaikoilla viranomaisten käytössä Schengenin yhteinen tietojärjestelmä (SIS) ja kansalliset rekisterit.⁸³

Yleisen rajaturvallisuusstrategian keskeisin ajatus on toimiva, riskianalyysiin perustuva rajavalvonta, joka kattaa rajatarkastukset ja maasto- ja merirajojen valvonnan. Schengenin yleissopimuksen 6 artiklassa määritellään selkeästi puitteet, joita toteutetaan Yhteisen käsikirjan mukaisesti; yleissopimus ja Yhteinen käsikirja täydentävät toinen toistaan. Rajavalvonnan keskeiset osa-alueet ovat seuraavat: 1) Kaikki ulkorajoja ylittävät henkilöt tarkastetaan systemaattisesti. 2) Varmistetaan rajanylityspaikkojen välisen alueen tehokas rajavalvonta.⁸⁴

Rajaviranomaisilla on rajanylityspaikoilla kaksi tavoitetta: 1. Toteutetaan tehokas rajatarkastus ja 2. taataan sujuva rajaliikenne. Tehokkaassa rajatarkastuksessa hyödynnetään toimivia rakenteita, teknisiä laitteita sekä toimivaltaisia ja ammattitaitoisia viranomaisia. Riittävä määrä tarpeen mukaan avoimina pidettäviä, hyvin varusteltuja ja miehitettyjä rajanylityspaikkoja taas takaa sujuvan rajaliikenteen. Kansallisella ja kansainvälisellä viranomaisyhteistyöllä on sekä tehokkuuden, että sujuvuuden kannalta keskeinen rooli.⁸⁵

Sisäisen turvallisuuden varmistamiseksi ja laittoman maahantulon torjuntaan riittävät toimivaltuuden tulevat EU:n lainsäädännöstä ja Schengenin säännöstöstä eli yhtenäisestä lainsäädä-

⁸² Schengenin rajasäännöstö, 1. sivu, kohta 8.

⁸³ Niemenkari, sivu 31.

⁸⁴ Schengen luettelo, sivu 14.

⁸⁵ Niemenkari, sivu 31.

dännöstä rajavalvonnan alalla. Resurssit perusrakenteiden osalta rajavalvonnan suorittamiseen ovat olemassa ja ne pyritään takaamaan. Virkamiehet, jotka näitä tehtäviä suorittavat, ovat ammattitaitoisia ja erikoiskoulutettuja. Toki on huomattavaa, että toiminta edellyttää myös riittäviä henkilöstöresursseja. Yksityiskohtaiset vaatimukset riippuvat aina kuitenkin useista tekijöistä, kuten maantieteellinen sijainti ja rajaliikenteen tiheys. Perus- ja jatkokoulutus on toteutettu selkeän koulutussuunnitelman kautta, joka pitää sisällään operatiivisia taitoja, lainsäädännön opetusta, kieliopintoja jne.⁸⁶

Laitteisto on ja pidetään asianmukaisena rajalla vallitseviin olosuhteisiin nähden. Kaikilla tasoilla toteutetaan toimivaa sisäistä koordinoitua (mitkä viranomaiset ovat toimivaltaisia minkäkin tehtävän suhteen, jotta ei synny aukkoja toimivallan jaossa). Tietojenvaihtoa suoritetaan toimivaltaisten viranomaisten kesken (rajavartijat, tullit, poliisi, oikeus- ja syyttäjäviranomaiset). Järjestelyt mahdollisten toimivaltakiistojen ratkaisemiseksi on ennakoon sovitettu. Myös operatiiviset seikat, kuten yhteensopivien viestintälaitteiden käyttö, on otettu jo ennakoon huomioon.⁸⁷

Sopimuksen mukaista kansainvälistä tai kahdenvälistä yhteistyötä toteutetaan käytännössä paikan päällä (esimerkkejä: tietojenvaihto, yhteiset tarkastukset, takaisinottoilanteiden järjestelyt). Kolmea erityyppistä rajaa (ilma-, meri-, ja maarajaa) koskevat erityisvaatimukset on täytetty (esimerkiksi lentoasemilla on erotettu Schengen-alueen ulkopuolisten ja Schengen-alueen sisäisten lentojen matkustajien kulkuväylät toisistaan joko fyysisesti tai, pienten lentoasemien ollessa kyseessä, valvomalla ja saattamalla matkustajia systemaattisesti).⁸⁸

Rajavalvonnan tehokas toimeenpano on kokonaisuutena kansallisella tasolla yhden rajavalvontaan erikoistuneen toimivaltaisen viranomaisen vastuulla. Rikostiedustelua, rikostutkintaa ja riskianalyysejä käytetään oleellisena osana tukemaan nykyaikaista rajavalvontaa.⁸⁹ Ideaali tilanne olisi se, että yksi erikoistunut toimivaltainen viranomainen suorittaisi kansallisella tasolla rajavalvonnan tehtäviä, mutta nykytilassaan asia ei ole näin kaikissa jäsenmaissa. Suomessa näin on, mutta esimerkiksi Ranskassa rajavalvonnasta vastaavat viranomaiset ovat rajapoliisi, tullit ja santarmisto. Tämän lisäksi Ranskan merialueen valvontaa toteuttavat merivoimat ja merisantarmisto.⁹⁰

⁸⁶ Schengen luettelo, sivu 14.

⁸⁷ Schengen luettelo, sivu 14.

⁸⁸ Schengen luettelo, sivu 15.

⁸⁹ Niemenkari, sivut 31-32.

⁹⁰ Finlex, Valtion säädöstietopankki, Hallituksen esitys Eduskunnalle rajavartiolaistosta ja rajavyyhkyttä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi, HE 6/2005 (<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2005/20050006>, 2.2.2008).

3.1.4 Neljäs taso

Neljäs taso on Schengenin sisällä tapahtuva kansallinen ja monenkeskinen viranomaisyhteistyö. Tätä yhteistyötä on toteutettu sekä EU:n instituutiossa tapahtuvana lainsäädäntötyönä että konkreettisina operatiivisina toimenpiteinä eri maiden tai puhtaasti kansallisten viranomaisten (esim. raja, tulli, poliisi ja ulkomaalaisyhteistyö) välillä. Pääasiassa Brysselissä tapahtuvan työryhmytyöskentelyssä on pyritty yhteisten pelisääntöjen luomiseen ja sopimiseen. Perustan operatiiviselle toiminnalle antaa yhdenmukainen kansallinen lainsäädäntö, joka takaa viranomaisille riittävän toimivallan sekä määrittää tehokkaan ennaltaehkäisyn takaavat yhdenmukaiset sanktiot. Sisämaassa toteutetaan myös ulkomaalaisvalvontaa, jolla torjutaan sekä laitonta maahantuloa, laitonta työskentelyä että laitonta maassaoloa.⁹¹

Schengen valtioiden alueella toteutetaan laittoman maahanmuuton ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi toimia kuten tehostettuja etsintöjä, tarkastuksia ja valvontatoimia kansallisten tietojen pohjalta ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti sekä, jos mahdollista, Schengenin yleissopimuksen 39 artiklan 4 ja 5 kohdan mukaisten poliisiyhteistyösopimusten pohjalta. Koska laitton maahanmuutto ja rikollisuus eivät ongelmina noudata maantieteellisiä rajoja, on se otettu huomioon toiminnassa. Schengen-valtio voi yleisen järjestyksen ja kansallisen turvallisuuden niin vaatiessa päättää muita Schengen-valtioita kuultuaan, että sen sisärajoilla suoritetaan tietyinä määräaikana tilanteen edellyttämiä kansallisia rajatarkastuksia.⁹² Suomessa esimerkiksi vuonna 2005 palautettiin sisäraajatarkastukset yleisurheilun maailmanmestaruuskisojen turvallisuuden varmistamiseksi. Kaikkea sisärajat ylittävää liikennettä ei kuitenkaan tarkastettu, vaan tarkastukset suoritettiin pistokokein riskianalyysin ja profiloinnin perusteella.⁹³

Viimeinen vaihe toiminnassa maantieteelliseltä ja ajalliselta kannalta katsottuna on luvatta Schengen alueelle tulleiden kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Palauttaminen toteutetaan, jos henkilöllä ei ole oikeutta jäädä maahan ja jos palauttamiselle ei ole pakottaviin humanitaarisiin syihin tai kansainväliseen oikeuteen perustuvia esteitä (esimerkiksi pakolaisten oikeusasemaa koskeva Geneven yleissopimus tai Euroopan ihmisoikeussopimus).⁹⁴

⁹¹ Niemenkari, sivu 33.

⁹² Schengen luettelo, sivu 15.

⁹³ Sisäasiainministeriön Internet-sivut, Sisäraajatarkastukset palautetaan 24.7. – 14.8.2005 väliseksi ajaksi

(<http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/OldMainArticles/B0091F8467750C49C2257045003992D2?opendocument> 20.2.2008).

Esimerkkinä tästä Schengen maiden välisestä yhteistoiminnasta on Euroopan yhteisön jäsenmaiden välille solmittu Dublinin sopimus, joka määrittää turvapaikanhakijan ensimmäisenä vastaanottaneen valtion vastuuvaltioksi ja siten tutkimaan hakemuksen. Tällä sopimukselle saadaan ennaltaehkäistyä se, että sama hakija laittaa vireille useita hakemuksia eri jäsenvaltioissa ja jopa eri identiteetillä.⁹⁵

94 Schengen luettelo, sivu 15.

95 Ahoniemi, Lea: Suomea koskevat uudet ei-sotilaalliset turvallisuusuhkatekijät, Strategian tutkimuslustoista, julkaisusarja 2, N:o 5, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Helsinki, 1999, sivu 45.

3.2 Pohdinta eurooppalaisesta rajaturvallisuusnäkemyksestä

Eurooppalaisen rajaturvallisuuden kehäajattelussa on omat vahvuutensa ja heikkoutensa. Malliin tuleekin suhtautua kriittisesti ja tarkastella rajaturvallisuusmallia hyväksymättä sitä absoluuttiseksi totuudeksi. Sen lisäksi, että tulee tarkastella neljän kehän tekijöitä, tulee myös tarkastella sitä, mikä näiden kehien lisäksi on toiminnalle kriittistä tai optimaalista.

Ensimmäisen kehän kohdalla mielestäni kriittiseksi muotoutuu viisumikäytäntöjen erilaisuus jäsenmaiden kesken. Näkemykseni mukaisesti eri jäsenmailla on erilaisia tapakäytäntöjä myöntää viisumi Schengen-alueelle. Käytäntöjen tulisi olla toki samanlaiset kaikilla jäsenmailla, mutta mielestäni näin ei tällä hetkellä ole.⁹⁶ Myös liikenteenharjoittajien erilainen suhtautuminen rajaturvallisuuteen vaikuttaa kriittiseltä.⁹⁷ Ainoastaan seuraamusmaksujen määräämisellä ja henkilöstön kouluttamisella voidaan vaikuttaa tämän kehitykseen.

Toisella tasolla toteutettava kansainvälinen yhteistyö on mielestäni kehittymisasteella. Yhteysupseeritoiminta voisi olla nykyistä tehokkaampaa. Yhteistä yhteysupseeritoimintaa tulisi kehittää entisestään, jotta tiedustelutietoja voitaisiin laajemmin hyödyntää kaikissa jäsenmaissa.⁹⁸ Toinen kriittistä tarkastelua aiheuttava asia, on ulkorajavaltion yhteistyö rajanaapurin kanssa. Jotkut jäsenmaista ovat kuuluneet aikoinaan naapurivaltioon ja itsenäistymisen myötä ovat nyt osa Schengeniä. Poliittiset ristiriidat saattavat myös vaikuttaa rajaturvallisuuteen ja tässä tapauksessa kansainväliseen yhteistyöhön.⁹⁹

96 Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta asetuksiksi (rajaliikenne maaukorajoilla ja väliaikaisilla maaukorajoilla), 29.1.2004, (http://217.71.145.20/TRIPviewer/temp/TUNNISTE_U_68_2003_fi.html, 4.3.2008). Valtioneuvoston kirjelmässä käsitellään komission kahta uutta asetusehdotusta: ”Suomen ja Venäjän välisellä rajalla liikenteen järjestelyt sekä viisumien myöntäminen Suomen edustustoissa on pyytytty hoitamaan hyvin nykyisten säännösten puitteissa. Suomella ei ole sellaisia historiallisia lähtökohtia, joista periytyvien ongelmien helpottamiseksi komissio on tehnyt aloitteen paikallista rajaliikennettä koskevasta sääntelystä.”

97 Rajavartiolaitoksen Internet-sivut, 3.3.2008. Suomenlahden Merivartioston tiedote 10.01.2006, Pääosa rajat ylittävistä rikollisuudesta paljastuu pääkaupunkiseudulla: ”Suomenlahden merivartiosto tutki 70 tapausta missä liikenteenharjoittaja oli kuljettanut Suomeen ulkomalaisen, jolla ei ollut maahantulon edellytyksiä.”

98 Rajamäki, Kari: Yhdennetty rajaturvallisuus tärkeää laajentuvalle Euroopan Unionille. Puhe Euroopan Parlamentin ja Suomen eduskunnan järjestämässä parlamenttien yhteisessä Brysselissä 3.10.2006, (<http://www.yhteispalvelu.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/PSSArch/E67AAFCC74B00BFBC22571FC003A9CC6?opendocument>, 4.3.2008). Sisäministeri Rajamäki käsittelee yhdennetyn rajaturvallisuuden merkitystä: Madridissa Espanjan koollekutsumassa kokouksessa painotettiin yhteysupseerien tehokkaampaa käyttöä erityisesti Afrikan maissa.

99 Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta asetuksiksi (rajaliikenne maaukorajoilla ja väliaikaisilla maaukorajoilla), 29.1.2004. Valtioneuvoston kirjelmässä käsitellään komission kahta uutta asetusehdotusta: ”Suomella ei ole sellaisia historiallisia lähtökohtia, joista periytyvien ongelmien helpottamiseksi komissio on tehnyt aloitteen paikallista rajaliikennettä koskevasta sääntelystä.”

Kolmannella tasolla kriittisintä mielestäni ovat rajaturvallisuuskäytäntöjen laatukriteerit kulttuurieroista johtuen. Eri maissa on erilaiset toimintakulttuurit ja tämä varmastikin näkyy myös käytännön toiminnassa. Näin ollen on oletettavaa, että joissain maissa rajavalvonnan tarkkuus ja seula eivät ole yhtä tehokkaita, kuin toisissa maissa. Tämän toiminnan puutteen havaitsevat myös rikolliset, jotka pyrkivät toimimaan näillä kriittisillä alueilla. Vaikkakin rajaturvallisuuskäytäntöjä pyritään muokkaamaan samanlaisiksi, mielestäni useaan vuoteen ei tulla saavuttamaan samanlaista toiminnan tasoa koko Euroopassa.¹⁰⁰

Neljännellä tasolla kriittiseksi muodostuu eri viranomaisten välinen yhteistoiminta hierarkkisista ja byrokraattisista syistä. Eri maissa on erilainen toimintakulttuuri ja tiedonvaihto voi välillä olla hyvin byrokraatia sidonnaista. Näin ollen tiedonvaihto saattaa kestää useita portaita läpi mennessään kauan ja näin ollen toiminta saattaa estyä tai viivästyä.¹⁰¹ Toki yhtenäisillä tietojärjestelmillä voidaan asiaa helpottaa, mutta yhteistoimintaviranomaisia on olemassa niin paljon, että yhtenäistä järjestelmää on mahdotonta luoda.

Kansainvälinen toiminta ei mielestäni keskity ainoastaan toiselle kehälle, vaan kansainvälistä toimintaa on ensimmäisellä, toisella ja neljännellä kehällä. Ensimmäisen kehän kohdalla kansainvälinen yhteistoiminta liittyy Schengen maiden ulkopuolisiin alueisiin, mutta yhteistyötoimijat ovat kuitenkin jäsenmaiden kansallisia tai yhteisiä edustustoja ja liikenteenharjoittajat operoivat Schengen alueella. Neljännen kehän kohdalla kansainvälinen toiminta voidaan myös käsittää Schengen alueen sisäisenä ja kansallisena yhteistyönä Schengen maiden viranomaisten kesken. Varsinainen viranomaisten välinen yhteistoiminta Schengenin ulkopuolisiin maihin eli kansainvälinen yhteistoiminta tapahtuukin siis toisella kehällä, kuten kuviosta 3 ilmenee, mutta rajapintoja on havaittavissa nykyisessä toiminnassa.

¹⁰⁰ Euroopan Komissio, EU:n rajaturvallisuusvirasto: arviointi ja jatkokehitys, MEMO/08/84, (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/84&format=HTML&aged=0&language=FI&guiLanguage=en>, 3.3.2008). Muistiossa käsitellään koulutustoiminnan kehittämistä Frontexin toimesta. Se antaa mielestäni viitteitä toimintakulttuurien erilaisuudesta: ”Yhteisistä operaatioista saatujen kokemusten perusteella on kuitenkin käynyt ilmi, että rajavartijat joutuvat työssään usein tekemisiin kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden kanssa tai joutuvat kriisitilanteisiin merellä. Komissio katsoo, että viraston olisi järjestettävä erityiskursseja, joilla käsitellään oleellisia eurooppalaisia ja kansainvälisiä turvapaikkasäädöksiä, merioikeutta ja perusoikeuksia, jotta voitaisiin varmistaa, että näitä säädöksiä noudatetaan kaikilta osin oikein ja että etsintöjen ja pelastustoimien koordinoitua vaativiin tilanteisiin sovelletaan yhdenmukaista lähestymistapaa.”

¹⁰¹ EUR-Lex, Euroopan Unionin oikeustekstien Internet-sivut, Ensimmäisen arvioinnin loppuraportti – keskinäinen oikeusapu rikosasioissa, 01.08.2001, ([http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001X0801\(02\):FI:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001X0801(02):FI:HTML), 4.3.2008. Arvioinnin loppuraportissa käsitellään oikeusapua rikosasioissa, mutta mielestäni samoja piirteitä on nähtävissä muillakin hallinnon aloilla: ”Turha byrokraatia ja monimutkainen hierarkia ovat melkoinen taakka ja hidastavat kansainvälisten pyyntöjen lähettämistä ja täyttämistä.”

Yhtenäiselle rajaturvallisuudelle on olemassa keskeisiä tekijöitä, joita soveltamalla rajaturvallisuusjärjestelmän voidaan nähdä olevan toimiva. Toimivaltaisten viranomaisten välistä koordinaatiota tiedottamiseen, raportointiin ja koulutukseen sekä sääntöjenvastaisuuksien korjaamiseen liittyvissä tehtävissä on korostettu. Näiden alojen koordinaatio ulottuu myös alue- ja paikallistasolle. Keskeinen tekijä menetelmässä on myös tilannearvion huomioon ottaminen. Rajavalvontajärjestelmän toiminta on sovitettu vallitseviin olosuhteisiin kaikkialla järjestelmään kuuluvilla rajoilla. Ajantasaisten ja luotettavien tietojen kokoaminen toimii osana jatkuvaa arviointia, jota tehdään yhdessä muiden Schengen valtioiden kanssa. Tarvittaessa resurssien kohdistamista muutetaan tilanteen mukaisesti.¹⁰²

Tuleekin pohtia kriittisesti sitä, mitä laajentuva Schengen-alue tuo tullessaan. Onko mahdollista, että rajaturvallisuus välineistönsä, ammattitaitoisen henkilöstönsä ja käytäntöjensä puolesta pystyy toimimaan kaikkialla samalla laatutasolla ja tavalla? Kulttuuriset ja arvolliset erot eri maissa voivat vaikuttaa siihen, että vaikka Schengen tarkastuksia suoritetaan, on kyseenalaista pysyvätkö laatutekijät samalla tasolla esimerkiksi uusissa Itä-Euroopan jäsenmaissa. Tähän ongelmaan Frontex on pyrkinyt vastaamaan muun muassa rajavartijoiden koulutuksen yhdenmukaistamiseen tähtäävällä Common Core Curriculum-projektilla.¹⁰³

Rajapoliisina toimivat ovat pääsääntöisesti erikoiskoulutettuja ammattitaitoisia henkilöitä. Henkilöitä, joilla on vähemmän ammatillista kokemusta, käytetään vain tilapäisissä avustustehtävissä ammattihenkilöstön apuna. Poikkeuksia ei sallita sellaisten tehtävien yhteydessä, jotka edellyttävät henkilötietojen käyttöä, hakujen tekoa luottamuksellisista tietorekistereistä tai sellaisten päätösten tekoa, jotka rajoittavat yksilön fyysisistä koskemattomuutta tai vapautta.¹⁰⁴ Jotta käytänteet olisivat toimivia, tulisi myös henkilöstön olla ammattitaitoisia ja koulutettua. Ammattitaidottomuuden syynä voivat mielestäni olla mahdolliset rekrytointiongelmat yhdistettynä palkkaukseen. Palkkaus ei mielestäni ole samalla tasolla kuin monissa siviilimaailman tehtävissä. Saadaanko sitten kaikissa maissa riittävän koulutettua ja pätevää henkilökuntaa? Monissa maissa koulutusjärjestelmä on varmasti vielä kehitysasteella ja uskoakseni käytänteet eivät ole vielä samaa tasoa kaikilla ulkorajoilla, mikä osaltaan kyseenalaistaa järjestelmän toimivuutta. Toki tähän haasteeseen Frontex pyrkii vastaamaan.

Keskinäisen luottamuksen edistämiseksi kukin Schengen-valtio toimittaa ajantasaisia ja luotettavia tietoja kaikilla rajoillaan vallitsevasta tilanteesta sekä siellä suoritettavista tarkastuk-

102 Schengen luettelo, sivu 16.

103 Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto (Frontex), (<http://www.frontex.europa.eu/>, 1.3.2008).

104 Schengen luettelo, sivu 16.

sista ja vartiointitoimista. Nämä tiedot perustuvat tietoihin rajavalvontajärjestelmien toimivuudesta. Luotettavien arvioiden tekemiseksi rajatarkastuksista ja valvontatoimista on saatavilla muun muassa tiedot alueellisista ja paikallisista olosuhteista. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ja resurssien kustannustehokkaan käytön edistämiseksi on rajoilla käytössä erilaisia menetelmiä, joiden arvioinnissa ja kehittämisessä otetaan huomioon esimerkiksi seuraavia tekijöitä: riskianalyysi, tiedustelu, tiedonhallinta, tilannekuva, reagointikyky ja tietojenvaihto muiden Schengen-valtioiden kanssa.¹⁰⁵

Mielestäni organisaation ylemmillä tasoilla toteutettu tietojenvaihto on yksi rajaturvallisuusmallin vahvuuksista. Tähän syynä on Frontexin vahva rooli koordinoinnissa ja myös eri maiden edustajien yhteistyön alulle saattajana. Frontexin roolin myötä tämän suuntainen yhteistyö voi entisestään kasvattaa ajantasaisen tiedonvaihdon mahdollisuutta, jossa osaltaan on yhteisillä tietojärjestelmillä myös osansa.

Riskianalyysin avulla on kehitetty rajavalvontaa ja sen avulla on saatu käyttöön luotettavaa tietoa rajalla vallitsevasta tilanteesta. Analyysimenetelmä on mukautettu kunkin rajatyypin käsittelyyn sopivaksi. Käytännössä tämä merkitsee tarkastettavien henkilöiden, ajoneuvojen, alusten ja lentojen arviointia. Arviointi tehdään reaaliajassa tapahtuvan taktisen tilanteen puitteissa eli menetelmänä on taktinen riskianalyysi. Ulkorajoilla tarkastetaan kaikki henkilöt yhteisen käsikirjan mukaisesti. Rajat ylittävän rikollisuuden paljastamiseksi on pantu erityistä painoa epäilyttävien esineiden tarkastusmenetelmään. Henkilöstölle on annettu tietoa rajat ylittävän rikollisuuden riski-indikaattoreista, riskiprofiileista ja tyypillisistä toimintatavoista. Erityisvalvontakohteet ovat henkilöstön tiedossa. Riskianalyysin ja rajavalvonnan tueksi on koottu systemaattista tiedustelutietoa. Rajavalvontajärjestelmillä pystytään keräämään tiedustelutietoa, analysoimaan sitä ja lopulta hyödyntämään tuloksi kenttätyössä.¹⁰⁶

Kun toimintaa pystytään samanlaisten mallien avulla ennakoimaan koko Schengen alueella, se luo resursseja ja toimintamahdollisuuksia kaikille maille. Kun maat pystyvät yhdistämään analysoituja tiedustelutietojaan ja välittämään ne muille jäsenmaille, antaa se valmiuksia ennakoida tulevia uhkia tai rikollisuutta vastaan. Esimerkiksi jokin laittomaan maahantuloon liittyvä uudenlainen toimintamalli Espanjassa antaa viitteitä myös Suomen viranomaisille siitä, millaista on mahdollisesti odotettavissa.

¹⁰⁵ Schengen luettelo, sivu 16.

¹⁰⁶ Schengen luettelo, sivu 17.

Realistisen kuvan saamiseksi tapahtuvista säännönvastaisuuksista keskipitkän ja pitkän aikavälin operatiivisen valvonnan tarkoituksiin on arvioitu. Arvioitaviin tekijöihin kuuluvat viranomaisten toiminnan johdosta määrittyvä riskin taso laittomissa rajanylityksissä, havaittujen säännönvastaisuuksien määrä ja arvioitujen paljastumattomien säännönvastaisuuksien määrä. Tällä on varmistettu, että resurssit kohdistetaan rajavyöhykkeelle parhaalla mahdollisella tavalla, jotta laittomiin rajanylityksiin liittyvä riski saadaan pidettyä sopivalla tasolla. Lisäksi valvontajärjestelmää on arvioitu kaikilla valvonnan tasoilla, jotta havaittaisiin järjestelmässä olevat puutteet ja aukot. Puutteita on esiintynyt siellä, missä on mahdollista olettaa laittoman rajanylityksen onnistuvan lähes tai täysin riskittömästi.¹⁰⁷

Säännöllisen ulkoisen arvioinnin avulla saa jokainen jäsenmaa itselleen elintärkeää palautetta omasta integroitumisestaan järjestelmään ja toimintatavoistaan. Tämän tyyppisen arvioinnin perusteella on mahdollista kehittää toimintatapamalleja, tarpeen mukaan tukea ja vahvistaa muiden maiden avulla ulkorajoja ja saada rajaturvallisuuskäytännöt yhteneviksi.

Frontex:n rooli eurooppalaisen rajaturvallisuuden koordinoinnille on mielestäni erittäin tärkeää. Frontex:n olemassaolo mahdollistaa jäsenvaltioiden yhteistoiminnan koordinoimisen, tarpeen mukaan ”heikomman” ulkorajan vahvistamisen ja ennen kaikkea toiminnan kehittämisen keskitetysti. Frontex:n rooli on tällä hetkellä vasta nouseva, mutta voidaan olettaa sen merkityksen kasvavan entisestään tulevaisuudessa.

Eurooppalainen rajaturvallisuus on tällä hetkellä kehittymässä mielestäni siihen muotoon, mitä se tulee tulevaisuudessa olemaan. EU:n integraatio kehityksen myötä myös eurooppalainen rajaturvallisuus kehittyy ulkoisten rajojen maantieteellisen muuttumisen myötä. Käytännöt kuitenkin osoittavat sen, onko rajaturvallisuusmalli tämän hetkisen käsityksen mukaisesti toimiva vai onko suurillekin muutoksille tarvetta.

¹⁰⁷ Schengen luettelo, sivu 17.

3.3 Yhdysvaltojen rajaturvallisuuskonsepti

”Kumppanuus kotimaan turvallisuudessa ulottuu myös kansakuntamme rajojen ulkopuolelle.”¹⁰⁸

Tämän luvun tarkoituksena on antaa käsitys siitä, mitä Yhdysvaltojen rajaturvallisuuskonsepti pääpiirteisesti pitää sisällään niin toimijoiden kuin kehäajattelun kautta. Lähtökohtana on tuoda esiin asioita, jotka ovat samansuuntaisia tai erilaisia eurooppalaisesta näkemyksestä. Pyrin löytämään niitä asioita, mitä kenties voitaisiin nähdä lisänä tai muutoksena eurooppalaiseen ajatteluun.

Kotimaan turvallisuus on yhteinen kansallinen pyrkimys estää terroristi-iskut Yhdysvalloissa, vähentää Amerikan haavoittuvuutta terrorismille ja minimalisoida vahingot ja toipua iskuista, jotka ilmenevät.¹⁰⁹ Terrorismi on tuonut mukanaan useita haasteita maailmaan. Kuinka kontrolloidaan siirtolaisuutta; kuinka ennakkoon tietää ajallisesti ja paikallisesti missä isku tehdään; kuinka ydinaseet pidetään terroristien ulottumattomissa; kuinka elää lainmukaisen yhteiskunnan sisällä, kun terroristit käyttävät näitä samoja lakeja luodakseen sekasortoa yhteiskuntaamme; kuinka turvataan kuljetukset, ydinvoimateollisuus ja ilmataskailu.¹¹⁰ Yhdysvaltojen rajaturvallisuuden toiminta-ajatus perustuukin suurimmaksi määriteltyn uhkaan, joka on terrorismi.

Yhdysvaltojen rajaturvallisuuskonsepti eroaa jo lähtökohdiltaan eurooppalaisesta näkemyksestä, koska toimivana osapuolena on vain yksi valtio, joka omien kansallisten lähtökohtiensa mukaan määrittelee rajaturvallisuuden ja omien kansallisten lakiensa mukaan myös toimivaltuudet. Yhdysvalloissa suuri muutos rajaturvallisuuden katsantokannoissa nähtiin 11.9.2001 terrori-iskujen jälkeen, jolloin Yhdysvaltojen kotimaan turvallisuuteen nähden rajaturvallisuuden merkitys kasvoi entisestään, kun Yhdysvaltojen kongressi näki tarpeelliseksi vahvistaa Yhdysvaltojen rajoja tulevaisuuden terroristi-iskujen ennaltaehkäisemiseksi.¹¹¹

Yhdysvallat toimii vahvasti kotimaan turvallisuuden kysymyksissä yhteistyössä rajanaapureidensa Meksikon ja Kanadan kanssa, valvoakseen ja hallitakseen laillisten ja laittomien ihmisten, kuljetusten ja tavarankuljettamisen rajoja yli. Suuret laittoman maahantulon määrät

¹⁰⁸ National Strategy for Homeland Security 2007, lokakuu 2007 (<http://www.whitehouse.gov/infocus/homeland/nshs/NSHS.pdf>, 7.2.2008), sivu 5.

¹⁰⁹ National Strategy for Homeland Security 2007, sivu 3.

¹¹⁰ Morris, Paul V, Editor: Border Security or Insecurity, Nova Science Publishers, New York, 2005, esipuhe.

Yhdysvaltojen ja Meksikon välillä ovat saaneet myös vesirajojen osalta sopimuksia ja järjestyksiä aikaan. Beringin salmen sopimus merirajoista odottaa yhä Venäjän duuman hyväksyntää. Bahamasaaret ja Yhdysvallat eivät ole myöskään saaneet vielä sovittua merirajoja. Yhdysvallat on myös maailman suurin kokaiinin kuluttajavaltio. Huumeiden kulkureitti Kolumbiasta Yhdysvaltoihin kulkee Meksikon kautta. Huumeet, niin ekstaasi, meksikolainen heroiini kuin marihuana, ovat myös suuri rajat ylittävän rikollisuuden tekijä sekä niihin liittyvä rikollinen toiminta, rahanpesu jne.¹¹²

Kotimaan turvallisuuden toimenpiteet voidaan nähdä sarjana saman keskeisiä kehiä tai seuloja. Toimintojen jatkuvuus kotimaan turvallisuuden turvaamiseksi liikkuu progressiivisesti pienempiin kehiin alkaen kauemmista toimenpiteistä ja päätyen lähempiin ja paikallisempiin toimiin.¹¹³

Yhdysvaltojen rajaturvallisuus liittyy kiinteästi kotimaan turvallisuuteen ja sitä voidaan pitää kotimaan turvallisuuden toisena tasana. Kotimaan turvallisuuden kehäajattelussa on viisi erillistä kehää:

- Ulkomailta tulevien terroritekojen selville saanti ja estäminen: Tällä tarkoitetaan tiedustelua, jolla saadaan selville terroristien henkilöllisyys, suunnitelmat jne. Tämä on saavutettu diplomatian ja viranomaisyhteistoiminnan keinoin estämällä terroristien pääsy jo ennakkoon Yhdysvaltojen maaperälle. Tämä on siis ensimmäinen vaihe, jolla ennalta estetään terroristi-iskut ja vahingot ihmisille ja materiaalille. Ensimmäinen taso sisältää myös poliittisia toimenpiteitä massatuhoaseiden leviämisen estämiseksi terroristien käsiin.
- Maahanpääsyn estäminen rajalla ja kuljetussektorilla: Tällä tarkoitetaan ei-toivottujen ihmisten tai asioiden pääsyn eväämistä Yhdysvaltoihin rajalla. Jos kuitenkin nämä toimijat pääsevät maahan, tulee heidät pysäyttää jossain muussa kohteissa.
- Puolustautuminen katastrofaalista terrorismia vastaan Yhdysvaltojen rajojen sisällä: Tämän kohdan tarkoituksena on poliittisesti muistuttaa siitä, että rajaturvallisuuden liittyvät toimenpiteet ulottuvat myös rajojemme sisäpuolelle. Pääasiallisessa vastuussa kuitenkin tästä ovat muut kuin rajaviranomaiset.

111 Morris ym., sivu 80.

112 United States, The World Fact Book, Central Intelligence Agency (CIA) (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html>, 4.2.2008).

113 Lake, Jennifer E.; Robinson, William H. and Seghetti Lisa M.: Border and Transportation Security: The Complexity of the Challenge, CRS Report for Congress RL32839, 29. Maaliskuuta 2005 (<http://www.fas.org/sgp/crs/homsec/RL32839.pdf>, 21.02.2008, sivu 6.

- Kriittisen infrastruktuurin ja väestön suojaaminen: Tällä tarkoitetaan sitä, että jos kolme edellistä tasoa on läpäisty, tulee tiettyjä analyysin perusteella valittuja mahdollisia terroritekojen kohteita suojata.
- Häätötilanne varautuneisuus ja niihin vastaaminen: Jos kaikki edelliset tasot on läpäisty ja terrori-isku kuitenkin tapahtuu, tulee tappiot pyrkiä minimoimaan ja pyrkiä jatkamaan toimintaa.¹¹⁴

Yhdysvalloissa rajaturvallisuudessa toimivat toimivaltaiset viranomaiset ovat numeerisesti ja eri hallinnon aloja edustavammat kuin Euroopassa. Ennen World Trade Centerin iskuja Yhdysvalloissa rajaturvallisuudesta vastuussa olevat viranomaiset olivat Oikeusministeriö (the Immigration and Naturalization Service), Valtiovarainministeriö (the Customs Service), Maatalousministeriö (Animal and Plant Health Inspection Service) ja Liikenneministeriö (the Coast Guard). Kansallisten virastojen uudistuksen myötä ja Kotimaan Turvallisuuden lain myötä 2002 perustettiin Kotimaan turvallisuuden ministeriön (Department of Homeland Security DHS), jonka johdossa Yhdysvalloissa on neljä kansallista päävirastoa, jotka ovat vastuussa Yhdysvaltojen rajojen turvaamisesta. Huomioitavaa kuitenkin on, että vaikka näille neljälle on jaettu päävastuu rajaturvallisuudesta, on silti muitakin kansallisia virastoja (esim. DEA ja FBI), jotka ovat tekemisessä kompleksisten rajaturvallisuuskysymysten kanssa. Kuitenkin nämä rajaturvallisuudesta vastaavat viranomaiset ovat:

- The Bureau of Customs and Border Protection (CBP), jonka vastuullaan on partioida rajoilla, hoitaa maahanmuuttoasioita, tulliasioita ja maataloustarkastuksia maahantulopisteillä.
- The Bureau of Immigrations and Custom Enforcement (ICE), jonka vastuulla on maahanmuutto ja tullisäännösten loukkausten tutkiminen maan sisällä.
- The United States Coast Guard, joka vastaa meriliikenteen ja satamien turvallisuudesta.
- The Transportation Security Administration (TSA), jonka vastuulla on maan-, raide-, ilmaliikenteen verkoston turvaaminen.¹¹⁵

Intelligence Reform And Terrorism Prevention Act Of 2004 eli tiedustelun reformin ja terrorismin ennaltaehkäisyn laki vuonna 2004 antoi aivan uuden tyyppiset toimivaltuudet rajaturvallisuudelle ja toiminnalle.¹¹⁶

¹¹⁴ Lake ym., sivut 6-7.

¹¹⁵ Morris ym., sivut 79-80, 84. Blas Nunes-Neto käsittelee artikkelissaan rajaturvallisuuden viranomaisia ja heidän tehtäviään.

DHS:n strategiset päämäärät voidaan jaotella kahteen eri kohtaan. Ensimmäinen päämäärä on suojella Yhdysvaltojen kansalaisia, yhteiskuntaa ja taloutta. Tavoite saavutetaan turvaamalla rajat ja suojaamalla lainvoimaista kauppaa, matkustamista ja maahanmuuttoa. Toisena päämääränä on kannustaa kansalliseen lannistumattomuuteen. Tämä päämäärä saavutetaan vahvistamalla kansallista varautuneisuutta ja reaktiokykyä.¹¹⁷

Yhdysvaltojen ja Euroopan rajaturvallisuus ajattelulla on siis yhteistä kehäajattelu, joskaan Yhdysvalloissa kehiä ei ole neljä. Yhdysvalloissa ei virallisesti ole käytössä samanlaista mallia, kuin Euroopassa, vaan toimintoja kuvataan käsittelemäni kehäajattelun avulla. Yhdysvaltojen rajaturvallisuusajatteluun liittyy myös julkinen liikenne. Siksi usein puhutaankin yhtenä osana rajaturvallisuudesta nimityksellä Border and Transportation Security (BTS, Raja- ja kuljetusturvallisuus). Julkisen liikenteen sitominen rajaturvallisuuteen liittyy globalisaatioon ja teknologian kehitykseen, jossa suuri osa sisäisestä liikenteestä on osaltaan sidoksissa kansainväliseen liikenteeseen. Käsitteeni rajaturvallisuudesta tässä tutkimuksessa liittyykin pääasiallisesti BTS:n näkemukseen siitä, mitä on rajaturvallisuus.

Kehäajattelu Yhdysvalloissa lähtee suorasta väliintulosta estämällä uhkia ja kieltämällä vaarallisia henkilöitä tai tavaroita saapumasta maahan Yhdysvaltojen rajoilla. Suojaustoimenpiteet rajalla on laajennettu käsittämään sekä ulkomailla (extra-border) tapahtuvia toimenpiteitä, kuten esimerkiksi ihmisten ja lastien maalittaminen ja esitarkastaminen lähtömaissa ympäri maailmaa, että vastakkaisen rajan (cross-border) toimenpiteillä rajanylityspaikoilla rajapartioiden toimesta (Border Patrol), kuin myös Yhdysvaltojen sisäisellä (intra-U.S.) keinoilla pysäyttää ihmisiä ja tavaroita niiden matkustaessa sisämaassa.¹¹⁸ Eli kyseessä on kolmiportainen rajaturvallisuuden malli. Huomioitavaa on myös, että Yhdysvaltojen rajaturvallisuuden mallissa julkisen liikenteen turvaaminen liittyy rajaturvallisuuteen. Seuraavassa kuviossa on esitetty ajattelu kolmiportaisuudesta:

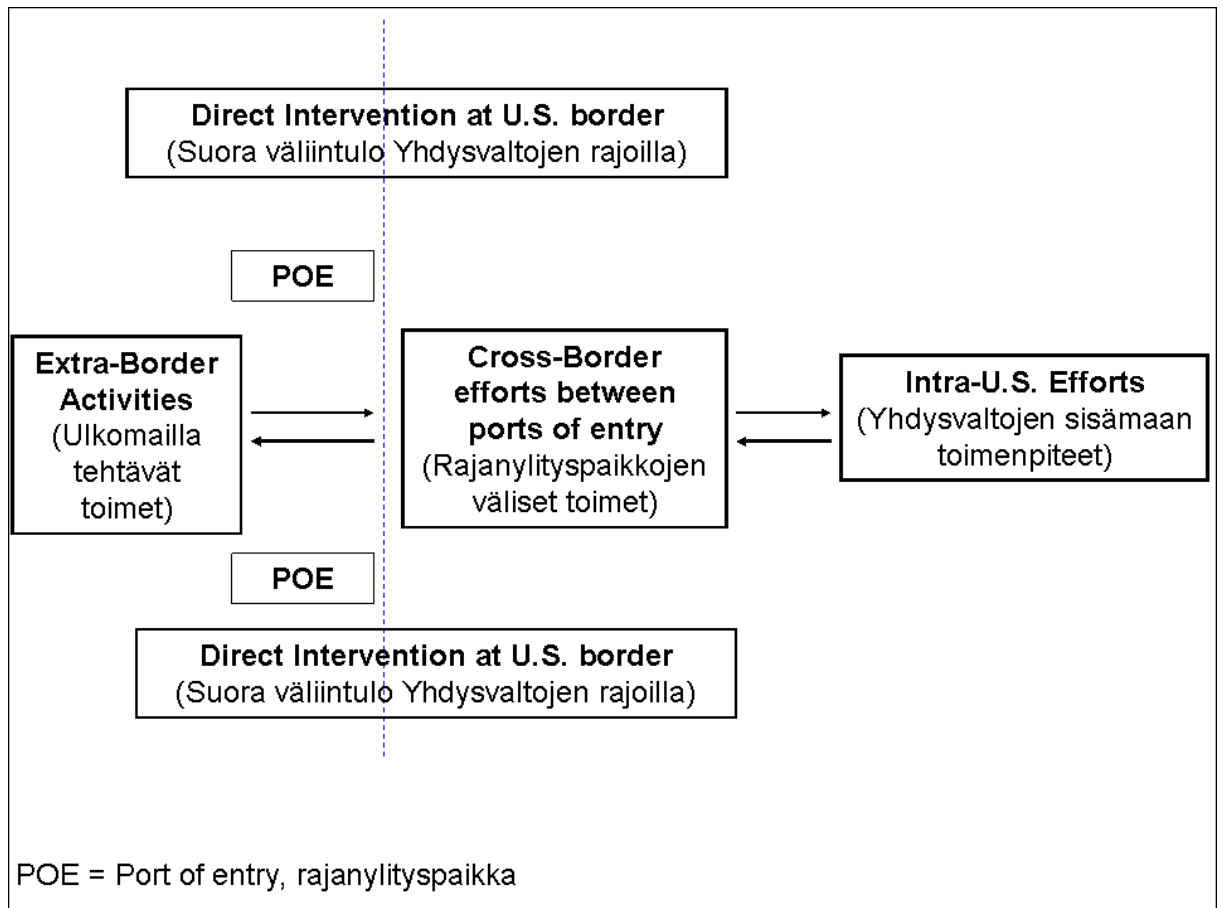
116 Intelligence Reform and Terrorist Prevention Act of 2004, Public Law 108-458 – Dec. 17, 2004

(http://www.nctc.gov/docs/pl108_458.pdf, 8.2.2008).

117 Container Security Initiative, 2006 - 2011 Strategic Plan, U.S. Customs and Border Protection, Washington 2006

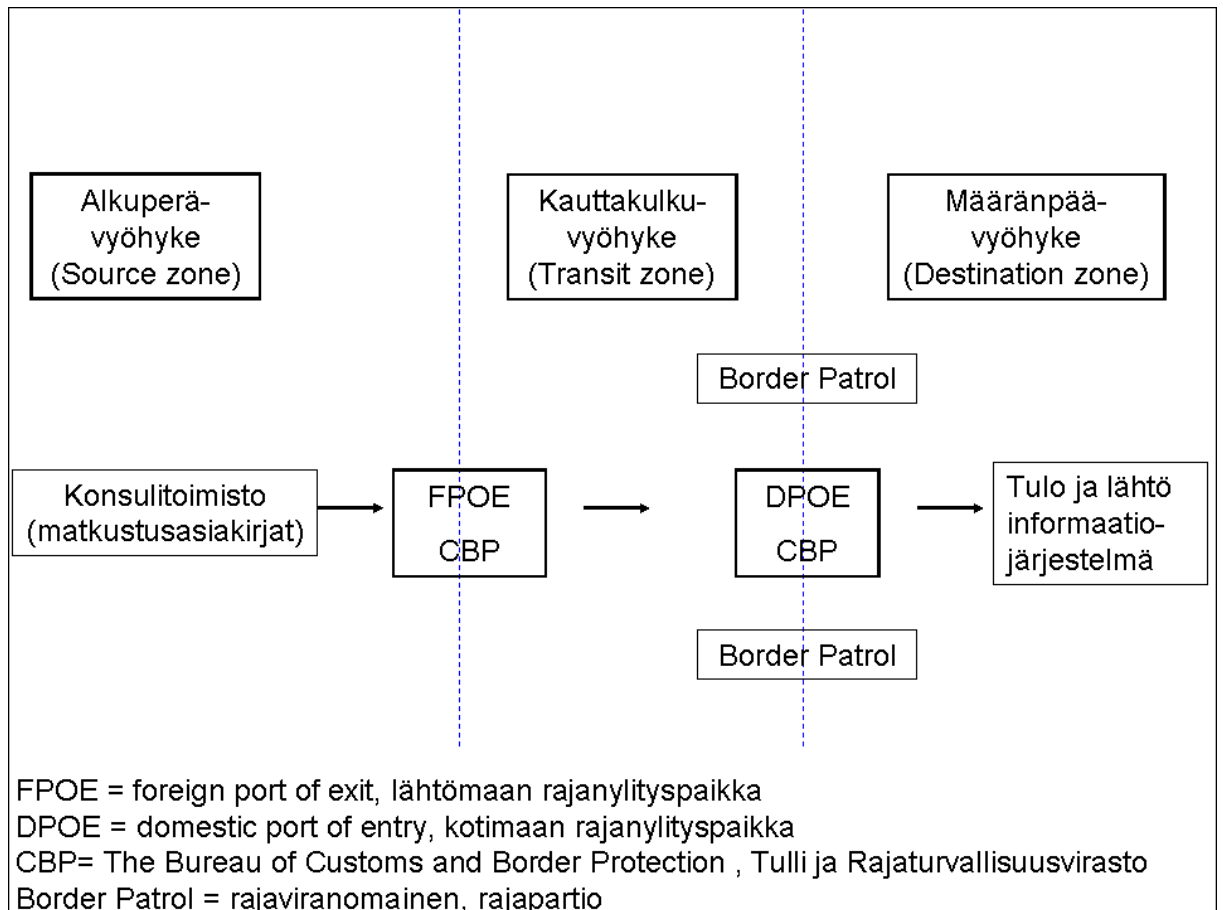
(http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border_security/international_activities/csi/csi_strategic_plan.ctt/csi_strategic_plan.pdf, 11.2.2008), sivu 3.

118 Lake ym., sivu 5.

Kuvio 4 Yhdysvaltojen rajaturvallisuusmalli¹¹⁹

Yhdysvaltojen kolmiportaista ajattelua voidaan ajatella myös henkilöliikenteen liikkuvuuden näkökulmasta. Tällöin kolmiportaisuus on edelleen hallitseva tekijä, ainoastaan käsitteet kolmiportaisuuden sisällä tulevat konkreettisemmiksi käsittäessään henkilöliikenteeseen kohdistettavia toimia. Henkilöiden liikkuvuus on kuvattu seuraavassa kuviossa:

¹¹⁹ Lake ym., sivu 5.

Kuvio 5 Henkilöiden liikkuvuus¹²⁰

Yhdysvalloissa viranomaistoimijoiden lisäksi rajaturvallisuuteen on kytketty mukaan myös kolmas sektori. Näin ei ole EU:ssa, jossa rajaturvallisuuden tehtäviä hoitavat vain ja ainoastaan viranomaistahot. Esimerkkinä tällaisesta toiminnasta ovat siviilien toteuttamat rajapartiot Yhdysvaltojen ja Meksikon rajalla, joiden tarkoituksena on havaita ja estää luvattomat maahantulot. Osa partioita suorittavista ryhmistä ovat epävirallisia, tilapäisesti koossa olevia partioita, kun taas osa partioista ja toimintaa toteuttavista siviileistä on vahvasti organisoituneita. Toimivaltuudet näissä tilanteissa vaihtelevat suuresti, riippuen liittovaltion lainsäädännöstä, mutta vastaavia toimivaltuuksia kuin rajaviranomaisilla heillä ei kuitenkaan ole.¹²¹

¹²⁰ Lake ym., sivu 15.

¹²¹ Viña, Stephen R.: Civilian Patrols Along the Border: Legal and Policy Issues, CRS Report for Congress RL33353, 7, huhtikuuta 2006 (<http://www.fas.org/sgp/crs/homsec/RL33353.pdf>, 22.02.2008) sivut 8-9.

3.4 Rajavartiolaitos toimijana

Tutkimuksessa pääasiallisena toimijana eli aktorina on Rajavartiolaitos. Johtopäätöksissä käsitellään rajaturvallisuuden lisäksi Rajavartiolaitosta toimijana ja sen mahdollisuutta vaikuttaa rajaturvallisuuteen. Yleiskäsityksenä tässä yhteydessä Rajavartiolaitoksesta on lainsäädäntöön perustuva käsitys ja sen pyrkimyksistä organisaationa Rajavartiolaitoksen strategia 2015.

Lainsäädännölliset tehtävät rajaturvallisuuden osalta ovat:

- Rajavartiolaitoksen toiminnan tavoitteena on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaitos toimii rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Rajavartiolaitos suorittaa erikseen säädettyjä valvontatehtäviä sekä toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, selvittämiseksi ja syytteeseen saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Rajavartiolaitos suorittaa poliisi- ja tullitehtäviä, etsintä- ja pelastustehtäviä sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen.
- Rajavartiolaitos toimii siellä, missä se on rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi säädettyjen tehtävien suorittamiseksi perusteltua. Muualla Rajavartiolaitos toimii vain, jos se on tarpeen sen lakisääteisen tehtävän loppuun saattamiseksi tai virka-avun antamiseksi.
- Rajavartiolaitos suorittaa rajavalvontaa ja rajatarkastuksia. Se johtaa ja sovittaa yhteen rajatarkastuksia suorittavien viranomaisten toimintaa.
- Rajavartiolaitos huolehtii yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä silloin, kun poliisi on estynyt sitä tekemästä.¹²²

Tehtävät voidaan myös jaotella kuuteen ydintoimintoon, eli rajavalvontaan, rajatarkastuksiin, rikostorjuntaan, merialueen turvallisuuteen, kansainväliseen yhteistyöhön ja maanpuolustukseen. Rajavalvonnalla ylläpidetään rajajärjестystä ja rajaturvallisuutta. Tarkoituksena on ehkäistä ja selvittää luvattomia rajanylityksiä. Rajatarkastuksilla tarkoitetaan rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi suoritettavia rajanylityksen tai sen aikomuksen perusteella toteutettavia henkilön sekä hänen tavaroidensa ja kulkuneuvonsa tarkastamista ja henkilöiden kuulemista. Rikostorjunnalla tarkoitetaan rajaturvallisuuteen liittyvien rikosten ennalta ehkäisemistä, estämistä, esitutkintaa ja seuraamuksien määräämistä. Merialueen turvallisuus pitää sisällään meripelastustehtävät (ihmiset ja ympäristö), merialueen ja vesiliikenteen valvonnan ja meriympä-

¹²² Finlex, Valtion säädöstietopankki, Rajavartiolaki 15.7.2005/578,

(<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050578?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=laki%20rajavartiolaitoksesta,24.2.2008>) 1. luku 3, 4 ja 4. luku 17,20 pykälä.

ristövahinkojen torjunnan. Kansainvälinen yhteistyö pitää sisällään yhteistoiminnan ja yhteydenpidon EU:n jäsenmaiden, Schengen-maiden, EU-jäsenyyttä hakevien jäsenmaiden, Frontexin ja Venäjän rajavartiopalvelun kanssa. Maanpuolustuksella tarkoitetaan valtakunnan puolustamiseksi vaadittuja tehtäviä.¹²³ Kuitenkin Rajavartiolaitoksen toiminnallisuutta tutkitaan tässä tutkimuksessa vain eurooppalaisen rajaturvallisuuden osa-alueiden kautta.

Rajavartiolaitoksen strategia 2015 määrittelee visiossaan seuraavasti:

- Suomessa on Euroopan turvallisimmat raja- ja merialueet.
- Rajavartiolaitos on yhteistyökykyinen, kansainvälisesti arvostettu rajaturvallisuuden ja meripelastuksen asiantuntija, joka tuottaa yhteiskunnalle välttämättömiä turvallisuuspalveluja tehokkaasti ja taloudellisesti.
- Turvallisuuden takeena on luotettava ja ammattitaitoinen henkilöstö.

Rajavartiolaitoksen toiminnan päämäärät ovat:

- Suomessa on Euroopan turvallisimmat raja- ja merialueet. Turvallisimmat ja sujuvimmat liikenneyhteydet Venäjän ja Euroopan unionin välillä kulkevat Suomen kautta.
- Rajavartiolaitoksen toiminta lainvalvontaviranomaisena lisää yhteiskunnan turvallisuutta ja kansalaisten kokemaa turvallisuuden tunnetta, myös syrjäseuduilla.
- Yhteiskunnan turvaamiseksi Rajavartiolaitos kykenee toimimaan kaikissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, myös sodan aikana. Rajavartiolaitos kykenee toimimaan maalla, merellä ja ilmassa vaikeissakin luonnonoloissa.
- Rajavartiolaitos toimii tinkimättömän tuloksellisesti; taloudellisesti, tuottavasti ja laadukkaasti.
- Rajavartiolaitoksen organisaatio ja johtamisjärjestelmä on toimiva
- Rajavartiolaitos tunnetaan kehittäjänä ja sen tutkimustoiminta on korkealuokkaisuutta.
- Osaamista kehitetään ydintoimintoja painottaen, ennakoivasti ja kaikilla tasoilla. Rajavartiolaitos on haluttu työnantaja.¹²⁴

¹²³ Rajavartiolaitoksen internet-sivut, (<http://www.raja.fi>, 22.2.2008).

¹²⁴ Rajavartiolaitoksen strategia 2015, sivu 3-5.

3.5 Rajaturvallisuus tässä tutkimuksessa

Tässä tutkimuksessa hyödynnetään käsitteestä rajaturvallisuus yhdistelmää siitä, mitä eurooppalainen rajaturvallisuusjärjestelmä tällä hetkellä on ja skenaarion niin määriteltäessä viitteitä Yhdysvaltojen näkemyksistä. Koska työn olisi kuitenkin tarkoitus olla myös hyödyllinen Rajavartiolaitoksen toiminnan suunnittelussa, pyritään asiaa katsomaan kansalliselta tasolta määriteltynä.

Rajaturvallisuus on kehäajatteluun perustuva malli, jossa rajaturvallisuuteen liittyvät muutkin tekijät, kuin ainoastaan rajamuodollisuudet ja maantieteellisten rajojen alueella tapahtuvat toimenpiteet. Rajaturvallisuuden kehien määrä on vaihtuva, riippuen kulloisestakin vallitsevasta yleistilanteesta. Rajaturvallisuus pitää sisällään loogisen prosessin, joka lähtee liikkeelle ulkorajojen ulkopuolelta. Prosessi etenee samansuuntaisesti, kuin ulkorajaa ylittämistä aikova ja sen ylittävä matkustaja tai tavara.

Rajaturvallisuus Suomen kannalta pitää siis sisällään seuraavat kokonaisuudet:

- Suomen ulkomaanedustustoissa tehtävät toimenpiteet
- Ulkomailla tapahtuvan liikenteenharjoittajien ja valtioiden ennaltaehkäisevän toiminnan
- Kansainvälisen yhteistyön
- Rajavalvonnan, sisältäen rajatarkastukset, rajan valvonnan ja rikostorjunnan
- Kansallisen viranomaisyhteistyön
- Schengen-alueen sisäisen viranomaisyhteistyön

Kaikki edellä mainitut tekijät tai osia niistä voidaan nähdä perusajatuksena osana rajaturvallisuutta. Rajaturvallisuus ei sisällä skenaarioissa aina kaikki edeltäviä tekijöitä, koska kuvattuihin toimintaympäristön tekijöihin nähden se ei ole mahdollista.

Uhkat on määritelty Yhdysvalloissa eri tavalla kuin Euroopassa. Kun Euroopassa rajaturvallisuuden uhkana nähdään laitton maahantulo, nähdään Yhdysvalloissa tärkeimpänä uhkana terrorismi. Se on näkemys tällä hetkellä, mutta kuinka uhkat nähdään 2020 Euroopassa, on eri kysymys. Joten uhkat nähdään tässä tutkimuksessa laajempänä peruskäsityksenä kuin, mitä se nykyisellään on. Uhkina rajaturvallisuudelle pidetäänkin yhdistelmänä aikaisemmin esitetystä ja skenaarioista riippuen laitonta maahantuloa, terrorismia ja rajat ylittävää rikollisuutta.

Rajaturvallisuuteen liittyvänä toimijana nähdään myös Yhdysvaltojen mallin mukaisesti kolmas sektori. Olen ajatellut sen olevan mahdollista myös eurooppalaisessa tulevaisuudessa, koska uhkakuvien ja yhteiskunnallisen tilanteen myötä kansalaisaktiivisuus saattaa muuttua. Kaikkea kansalaisaktiivisuuden toimintaa ei voida estää, vaikka näin haluttaisiinkin.

Näiden edellä mainittujen tekijöiden perusteella pyrin arvioimaan Rajavartiolaitoksen toimintamahdollisuuksia ja rajaturvallisuutta tässä tutkimuksessa. Yhdistelmässä käsittelen näitä tekijöitä suhteessa skenaarioiden luomaan toimintaympäristöön. Tällä saavutetaan näkemykseni mukainen käsitys siitä, ovatko rajaturvallisuus tässä tutkimuksessa ja Rajavartiolaitos toimijana sen suuntaisessa kehityskulussa, että sillä vastataan mahdollisten maailmojen aiheuttamiin haasteisiin.

4 TULEVAISUUSKENAARIOT

”Me voisimme myös kehittää todennäköisimmän skenaarion, katastrofiskenaarion ja minimiskenaarion, ja arvioida näiden todennäköisyyksiä toisiinsa. Näiden parametrien perusteella on melko helppoa ehdottaa poliittisia suunnitelmia.”¹²⁵

Tulevaisuusskenaariot on luotu metodologisten malliesimerkkien avulla koskemaan rajaturvallisuuden toimintaympäristöä. Kaikki neljä tulevaisuusskenaariota tässä tutkimuksessa nähdään mahdollisesti toteutuvina tulevaisuuden näkyminä. Skenaarit muodostuvat neljästä erilaisesta mallista, jotka kaikki sisältävät kuusi tekijää. Skenaarioiden tueksi olen luonut toimintaympäristön näkemykset eli muutostekijät vallitsevasta tilanteesta makro-, EU:n sisäisen-, yhteiskunnallisen- ja mikro-tason tekijöillä seuraavien eri näkökulmien kautta:

Makrotason tekijöinä

1. Kansainvälinen järjestelmä¹²⁶, jolla ymmärretään tässä tutkimuksessa eri kansainvälisiä toimijoita niin valtioiden, kansainvälisten yhteisöjen kuin kansainvälisten järjestöjen näkökulmasta.
2. Talousjärjestelmä¹²⁷, jolla ymmärretään tässä tutkimuksessa maailmantalouden kannalta vallitsevaa tilannetta niin dominoivien talousmahtien, talouskilpailun kuin mahdollisten globaalisti vaikuttavien taloudellisten ongelmien kannalta.

¹²⁵ Savolainen, sivu 53. Skenaarioiden hyödyntäminen rajavartiotoiminnan riskianalyseissä.

¹²⁶ Kinsella, David, Russett, Bruce & Starr, Harvey: World Politics, The Menu for Choice, Thomson Wadsworth, Canada, 2004, sivu 74. Teoksessa ”World Politics, The Menu for Choice” käsitellään kansainvälistä järjestelmää: »Kansainvälinen järjestelmä, joka ehdottomasti on kompleksinen, pitää sisällään vuorovaikutuksessa toimivat valtiot ja muut toimijat. Numeerinen ja määrällinen koko valtiollisia toimijoita on pääasiallinen indikaattori järjestelmästä, mutta myös ei-valtiolliset toimijat ovat tärkeitä».

¹²⁷ Holsti, K.J.: International Politics, A framework for analysis, Prentice-Hall, USA, 1995, sivut 253-254. Teoksessa ”International Politics, A framework for analysis” on käsitelty talousjärjestelmää: »Trendit ja kehityskulut kansainvälisessä taloudessa sisältävät sekä rakenteellisia että välittömämpiä vaikutuksia eri maiden hyvinvointipolitiikkaan. Kansainväliset ja globaalit hintojen vaihtelut voivat vaikuttaa heikentävästi paikallistalouteen.»

EU:n sisäisinä ja yhteiskunnallisina tekijöinä

3. EU:n integraatio¹²⁸, jolla ymmärretään tässä tutkimuksessa EU:n integraation viitekehystä tukevaa käsitystä siitä, onko EU:n integraation muutos tapahtumassa laajenemisen/syvenemisen vai taantumisen suuntaan nykyisen ymmärryksen valossa.
4. Valtion suvereenisuus¹²⁹, jolla ymmärretään tässä tutkimuksessa sitä valtion omavaltaista toimintaa kaikissa yhteiskunnan toiminta-alueissa, joista valtion toiminta on riippuvainen ja missä suhteessa valtio on muihin ylikansallisiin ja kansainvälisiin toimijoihin.
5. Viranomaisyhteistoiminta¹³⁰, jolla ymmärretään tässä tutkimuksessa viranomaistoimintaan liittyviä tekijöitä, niin hallinnollisesta kuin operatiivisesta näkökulmasta. Kenen vastuulla ovat viranomaistoiminnot ja onko muitakin toimijoita, kuin perinteiset viranomaiset, eli esimerkiksi 3 sektori.

128 Kinsella ym., sivu 412. Teoksessa ”World politics, The Menu for Choice” käsitellään EU:n integraatiota: „EU:n evoluutio pitää sisällään syvemmän integraation taloudellisesti, yhteisenä rahapolitiikkana ja myös poliittisena unionina. Se pitää sisällään myös laajenemisen uusien jäsenvaltioiden muodossa.”

129 Jackson, Robert & Sorensen, Georg: Introduction to International Relations, Theories and approaches, Oxford University Press, New York, 2003, sivu 279. Teoksessa ”Introduction to International Relations” käsitellään suvereniteetin käsitettä: ”Suvereniteetti on kansainvälinen instituutio, joka tarkoittaa sääntöjä, jonka perusteella valtiot toimivat. Säännöt määrittelevät ja säätelevät valtion ulkoista itsenäisyyttä ja kansallista auktoriteettia.”

130 Finlex, Valtion säädöstietopankki, Valtioneuvoston asetus poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosten yhteistoiminnasta, 22.3.2001/257, (<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010257>, 3.3.2008), 2 §. Asetuksessa käsitellään viranomaisyhteistoiminnan kuvausta seuraavasti: ”Yhteistoimintaviranomaiset sopivat laissa säädettyjen toimivaltuuksiensa rajoissa yhteistoimintatehtävistä, laativat yhteistoimintasuunnitelmia sekä antavat yhteisiä ohjeita.

Rajavartiolaitos, 15.7.2005/578, 1 luku, 3 §. Rajavartiolaitos käsittelee Rajavartiolaitoksen roolia viranomaisyhteistoiminnassa: ”Rajavartiolaitos toimii rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.”

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen (YETT) strategia, Puolustusvoimien julkaisemat Internet-sivut, (http://www.yett.fi/content/common/yett_html/turvaaminen/index.html, 3.3.2008). YETT-strategia käsittelee kolmannen sektorin sitomista viranomaisyhteistoimintaan: ”Kehittämisessä ja voimavarojen käytössä toimivaltaisten ministeriöiden on aina otettava huomioon myös elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen rooli.”

Mikrotason tekijänä

6. Rikollisuus¹³¹, jolla ymmärretään tässä tutkimuksessa vallitsevia rikollisuuden muotoja luoduissa skenaarioissa. Eli sitä, miten rikollisuus ilmenee muihin tekijöiden nähden ja miten se ilmenee rajaturvallisuuden kannalta.

Nämä tekijät avataan seuraavissa alakohdissa ja niistä muotoutuu tutkimuksen ensimmäinen johtopäätös, siitä miltä rajaturvallisuuden toimintaympäristö eri skenaarioissa näyttää vuonna 2020. Toinen johtopäätös, eli varsinainen rajaturvallisuuden käsittely ja analysointi toimintaympäristöönsä nähden sekä Rajavartiolaitoksen toimintamahdollisuudet on käsitelty seuraavassa luvussa.

Trendit ja heikot signaalit skenaarioihin liittyvistä näkemyksistä ovat yhdistelmä muiden yhteiskunnallisten toimijoiden toteuttamista tulevaisuudentutkimuksista ja tekemistäni johtopäätöksistä siitä, miten nämä viitteet voisivat vaikuttaa muihin rajaturvallisuuden toimintaympäristön tekijöihin. Kaikkien tekijöiden näkemykset eivät siis tue olemassa olevia lähteitä, vaan perustuvat analyttiseen arviooni siitä, miten tekijät kulloinkin nähdään.

Kuviossa kuusi on taulukkomallin avulla kuvattu skenaarioiden rakentuminen. Huomattavaa taulukkomuodossa on, että muutostekijät eivät ole lineaarisesti verrattavissa, vaan ne toimivat erityyppisenä jokaisessa skenaariossa ja niillä ei näin ole lineaarista yhteyttä tai kosketuspintaa.

131 Laitinen, Ahti & Aromaa, Kauko: Rikollisuus ja kriminologia, Vastapaino, Tampere 2005, tekstinäyte kirjasta, (<http://www.vastapaino.fi/vp/images/tekstinaytteet/951-768-163-1.pdf>, 4.3.2008). Teoksessa ”Rikollisuus ja kriminologia” käsitellään rikollisuuden käsitettä: ”Rikollisuus on monimuotoinen ja monenlaisiin mielikuviin liittyvä ilmiö. Rikollisuutta voidaan katsoa monista näkökulmista, esimerkiksi rikoksen torjunnan ongelmana tai turvallisuuskysymyksenä.”

Kuvio 6 Kooste skenaarioista ¹³²

	Vaihtoehto 1	Vaihtoehto 2	Vaihtoehto 3	Vaihtoehto 4
Kehitys- vaihtoehdot	Rajaturvallisuusyhteistyön laajeneminen/syveneminen vähitellen EU:n muuhun kehitykseen liittyen	Kansallisvaltion häviäminen, rajaturvallisuuden siirtyminen pääasiassa EU:n/Frontexin vastuulle	Kansallisvaltion paluu, rajaturvallisuuden kansallisen elementin vahvistuminen EU:n kustannuksella	Siirtolaisuuden räjähdysmäinen kasvu osin ilmaston muutoksen johdosta
Muutos- tekijät				
Kansainvälinen järjestelmä	Moninapainen maailmanjärjestelmä, laaja toimijakenttä	Blockkipolitiikka ja voimakas kilpailu	Valtioidenvälinen kilpailu, reaaliolitiikka	Pitkälle edennyt globalisaatio
Talousjärjestelmä	Moninapainen maailmantalous	Länsi vs. itä	Aasia dominoi maailmantaloutta, EU:n rooli häviävän pieni	Pohjoinen – Etelä asetelma
EU:n integraatio	EU:n integraatio etenee	EU:sta muodostuu vahva liittovaltio	EU:n merkitys heikentynyt voimakkaasti	EU:n integraatio etenee
Valtion suverenisuus	Kansallisvaltio kuuhtuu markkinoiden alle	Valtion suvereniteetti heikkenee merkittävästi	Vahva kansallisvaltio	Kansallisvaltio osana EU:ta
Viranomaisyhteistyön toiminta	”Tuplabyrokraatia”, ylikansallisen yhteistyön kehitys	EU hoitaa viranomaistehtävät	Viranomaistehtävät kotoperäisesti, kansainvälisen yhteistyön vähentyminen	Vahva 3. sektori hoitaa viranomaisten tehtäviä
Rikollisuus	Rikollisuus sofistikoituu ja kehittyi yhteiskunnan mukana	Rikollisuus ”puskuriyyöhykkeillä” – Kauttakualueiden rikollisuus	Rikollisuus kotoperäistä - rasistinen rikollisuus lisääntyy	Harmaita talous lisääntyy

4.1 Skenaario 1 - Rajaturvallisuusyhteistyön laajeneminen/syveneminen vähitellen EU:n muuhun kehitykseen liittyen

Ensimmäisessä skenaariossa, joka on muuttuvan ja jatkuvan kasvun skenaario, käsitellään rajaturvallisuusyhteistyön laajenemista ja syvenemistä vähitellen EU:n muuhun kehitykseen liittyen. Tässä skenaariosta vallitsevat trendit ja viitteet ovat selkeimmät, koska tässä tapauksessa kaikki toimintaympäristön tekijät jatkavat sitä kehityskulkuaan, mikä on ollut vallitseva trendi viime vuosina ja sen pohjalta kehityksen nähdään jatkuvan samansuuntaisena vuoteen 2020.

Kansainvälinen järjestelmä nähdään moninapaisena maailmanjärjestelmänä, jolla on laaja toimintakenttä. Näin ollen kansainvälisen järjestelmän toimijat pysyvät samana, mitkä ne ovat tälläkin hetkellä ja myöskään valtasuhteisiin ei nähdä muutosta. Moninapaisessa maailmanjärjestelmässä on monta hallitsevaa voimaa, mikä voidaan nähdä maailmanpolitiikkaa muokkaa-

¹³² Kuvion taulukkomallissa on hyödynnetty Poliisi Ammattikorkeakoululla 14. – 15.5.2007 ollutta tulevaisuuskoulutusta, johon olen osallistunut.

vana tekijänä. Keskeisiksi toimijoiksi kansainvälisistä organisaatioista voidaan nähdä EU, YK, Nato ja Etyj. Keskeiset toimijat säilyttävät sen aseman, mikä niillä on tälläkin hetkellä sotilaallisina, poliittisina tai taloudellisina mahteina. Valtioista keskeisiksi toimijoiksi voidaan nähdä Yhdysvallat ja Venäjä. Nousevina voimina voidaan nähdä Kiina ja Intia.¹³³ Kiina ja Intia ovat toki olleet jo vuosia vahvassa nousussa, mutta mielestäni maiden vaikutus kansainvälisesti tulee yhä nousemaan lisää

Talousjärjestelmä nähdään moninapaisena maailmantaloutena. Moninapaisessa maailmantaloudessa on useita eri toimijoita, joilla toisilla on enemmän valtaa, kuin toisilla, mutta merkittäviä toimijoita on kuitenkin useita. Moninapaiseen maailmantalouteen johtanut kehitys on seurausta taloudellisen globalisaation kasvusta ja siitä miten taloudellisten tekijöiden kautta globalisaatio ensisijaisesti kehittyy.

Trendit, jotka vahvistavat tätä talousjärjestelmän kehityskulkua ovat seuraavat:

- Taloudellinen globalisaatio jatkuu ja syvenee. Huolimatta tämän hetkisistä protektionistisista taipumuksista, rajat ylittävän kaupan odotetaan nousevan maailman laajuisesti.
- Suurempi avoimuus ja uudet kaupalliset voimat edistävät kilpailua ja lisäävät painetta sovittaa yhteen taloudelliset ja sosiaaliset järjestelmät, mikä johtaa erityyppiisiin haasteisiin kehittyneiden ja kehittyvien mailla. Maat ja alueet, jotka eivät pysty sopeutumaan tähän, ovat riskissä jäädä reunavaltioiksi.
- Hallitseva kolmio, USA, EU ja Japani, pysyy todennäköisesti johtajina monilla korkean-arvon markkinoilla, mutta maista lähtöisin olevat yritykset tulevat ulkoistamaan yhä työvoimatarpeitaan ja kaupallisten palvelujen segmenttejään omien rajojen ulkopuolelle.
- Ne maat, jonne hallitsevan kolmion maat suuntaavat toimintojaan, tulee uusia taloudellisia voimia. Kiina ja Intia erityisesti tulevat jatkamaan taloudellista kasvuun, lisäämällä taloudellisen suuntauksen kasvua Aasiaan. Kuitenkin molemmissa maissa kestävä taloudellinen kehitys riippuu paljon kansallisista uudistuksista, energia-saannista ja infrastruktuurin kehityksestä.
- Aasian nousevien talousvoimien odotetaan tekevän suurimmat kasvluvut, Kiinan ja Intian BKT:n odotetaan kolminkertaistuvan vuoteen 2025 mennessä. Kuiten-

¹³³ Sivonen, Pekka & Heikka, Henricki (toim.): Kansainvälisen järjestelmän toimijoiden ennakkointia vuoteen 2030, Puolustusministeriö, Kirjapaino Keili Oy, Helsinki, 2007, sivut 1 ja 20-23.

kin jos ajatellaan BKT:tä per asukas, jäävät nämä maat kauas OECD-maista. Taloudellinen varallisuus pysyykin yhä eriarvoisena.¹³⁴

EU:n integraation osalta skenaariossa käsitetään EU:n integraation etenevän tämän hetkisen suuntauksen mukaisesti. Tämä tarkoittaa siis sitä, että EU:n integraatio syvenee ja laajenee. Esimerkiksi Makedonia, Albania ja Kroatia liittyvät viimeistään Turkin kanssa EU:hun vuoteen 2025 mennessä. Tämä kehitys sisältää EU-parlamentin aseman vahvistamisen, määränemmistö päätöksenteon aseman vahvistamista ja mahdollisesti EU:n oman suoran verotus-oikeuden hyväksymisen.¹³⁵ Vaikuttaa myös ilmeiseltä, että itälaajeneminen vahvistaa monin tavoin unionin mahdollisuuksia lisätä uskottavuuttaan kansainvälisenä toimijana.¹³⁶ Myös Rajavartiolaitoksen strategiassa 2015 nähdään tämän suuntaista kehitystä, jossa EU:n laajeneminen jatkuu ja integraatio syvenee. Schengen-alue kattaa kaikki nykyiset jäsenmaat ja todennäköisesti Bulgarian, Romanian ja Kroatian. Länsi-Balkanin ja Turkin kehitys kulkee kohti EU-integraatiota.¹³⁷

EU:n integraatio kehityksen yhteydessä myös Frontexin rooli kasvaa ja siitä on nähtävissä esimerkiksi seuraavia viitteitä:

- RABIT (Rapid Border Intervention Teams) Nopeat rajainterventio joukot, joita Frontex koordinoitusti pystyy käyttämään tukemaan jäsenvaltion ulkorajojen vahvistamista.¹³⁸
- EU:n rajaturvallisuusviraston toimintaa tuetaan aktiivisesti ja virastoon sijoitetaan suomalaisia asiantuntijoita.¹³⁹

Valtion suverenisuus tulee tämän tyyppisessä skenaariossa kyseenalaiseksi. Kansallisvaltion nähdään yhä nykyisen kehityksen alla olevan olemassa, mutta sen nähdään kuihtuvan markkinoiden ja ylikansallisen hallinnon alle. Sukupolvi sitten lukuisat kansalliset rahoitusjärjestelmät olivat eristyksissä toisistaan, mutta nyt niitä kaikkia ajaa sama voima, kansainvälisten markkinoiden voima.¹⁴⁰ Globalisoituvasta maailmassa on nähtävissä useita merkkejä siitä, että kansallisvaltion merkityksen nähdään olevan vähäisempi. Toki kansallisvaltiolla on oma

134 Gnesotto, Nicole and Giovanni, Grevi (Directors): The New Global Puzzle, What World for the EU in 2025?, European Institute for Security Studies, Paris, 2006 (http://www.iss.europa.eu/uploads/media/NGP_01.pdf, 19.2.2008), sivu 31-32.

135 Sivonen ym., sivut 105 ja 109.

136 Raunio, Tapio & Tiilikainen, Teija, Toim.: Euroopan Rajat, Laajentuva Euroopan unioni, Gaudeamus, Helsinki 2002, sivu 263-264.

137 Rajavartiolaitoksen strategia 2015, Päätös, Helsinki, 2005, sivu 2.

138 Frontex Annual Report 2006 (http://www.frontex.eu.int/annual_report/, 11.2.2008)

139 Rajavartiolaitoksen strategia 2015, sivu 8.

140 McRae, Hamish: The World in 2020, Power, culture and prosperity: A vision of the future, HarperCollinsPublishers, London, 1994, sivu 141.

identiteettinsä, kielensä ja rajansa, mutta sen poliittinen toiminta, talous ja muutkin yhteiskunnan osat ovat muuttumassa ylikansallisiksi toiminnoiksi.

Viranomaisyhteistoimintaa tässä skenaariossa kuvataan termillä ”Tuplabyrokratia”. Tuplabyrokratialla tarkoitetaan kansallista ja EU:n sisäistä tapaa hoitaa päätöksentekoa ja viranomaisyhteistoimintaa. Toisaalta Suomessa Rajavartiolaitos määrittää tehtäväkenttää rajaturvallisuuden osa-alueella, mutta ylikansallisen yhteistyön kehityksen myötä Frontexin rooli toimintaa ohjaavana ja kontrolloivana tekijänä on lisääntynyt. Frontexin nykyaikaisissa tehtävissä voidaan nähdä olevan viitteitä sen suuntaiseen kehitykseen, että tarpeen mukaan se ottaa johtovastuun ja hallittavakseen ylikansallisia rajajoukkoja. Tämän tyyppinen tuplabyrokratia ei koske ainoastaan rajaviranomaisten toimintaa, mutta myös esimerkiksi ulkomaalaishallinnon ja poliisin toimintaa.

Rikollisuus kehittyi myös muun yhteiskunnan kehityksen myötä. Tämän skenaarion rikollisuuden on ajateltu sofistikoituvan muiden yleisten olettamusten perusteella. On tärkeää huomata, että teknologian rooli tulee yhä tärkeämmäksi suunnatessamme yhä edemmäs kohti tulevaisuutta.¹⁴¹ Edeltävä kommentti liittyy Euroopan Komission tulevaisuudentutkimukseen koskien Euroopan energiavarantoja vuonna 2020 ja ei sinällään ole liittyväinen irrallisena rikollisuuteen. Kuitenkin teknologian kehitys liittyy hyvin olennaisena osana tämän hetkisten viitteiden mukaisesti tulevaisuuden skenaarioihin ja rikollisuudessa teknologian kehitys korostuu.

Sitä mukaa kun viranomaiset pyrkivät kehittämään omia toimintamallejaan, on sofistikoituneella rikollisuudella yhä enemmän ja enemmän varallisuutta kehittää vaihtoehtoisia toimintamalleja rikosten toteuttamiselle ja välineille. Kun perinteisen rikollisuuden muotojen toteuttaminen koetaan hankalammaksi, tietoverkkorikollisuus ja uudet sofistikoituneemmat rikollisuuden muodot ottavat valtaa. Viranomaisten onkin siis haastavaa pysyä tässä kehityksessä, jossa rajat ylittävä rikollisuus pyrkii tavoitteellisesti löytämään uusia toimintamalleja, mukana.

¹⁴¹ European Commission: Energy in Europe, European Union Energy Outlook To 2020, Printed in Belgium, November 1999, sivu 39.

4.2 Skenaario 2 – Kansallisvaltion häviäminen, rajaturvallisuuden siirtyminen pääasias- sa EU:n/Frontexin vastuulle

Edellisestä skenaariosta kehittyneempi versio on katastrofiskenaario. Tässä tapauksessa katastrofi ei tarkoita luonnonilmiötä, vaan tämän tutkimuksen aktorin eli Rajavartiolaitoksen häviämistä. Tässä skenaariossa kansallisvaltio häviää ja rajaturvallisuus siirtyy EU:n/Frontexin vastuulle. Rajavartiolaitos ei siis itsenäisenä enää toteuta tehtäviään, vaan kaikki toiminta on hallinnoitua ja johdettua Varsovasta ja Brysselistä käsin. Tämä skenaario vaikuttaa myös kaikkiin muihin yhteiskunnan toiminta-alueisiin, jonka toiminnot hoidetaan keskitetysti EU:n toimesta.

Sillä ei varsinaisesta ole merkitystä, mikä tapahtuma tai asia tämän suuntaiseen kehitykseen johtaisi, vaan on tärkeämpää tarkastella sitä, mitä tämä tarkoittaisi rajaturvallisuuden toimintaympäristössä. Toki voidaan ajatella vaikka, että Eurooppaan laajenevan terrorismin myötä tai luonnonkatastrofin seurauksena valtiolla ei olisi enää itsenäistä kykyä tehdä yhteiskunnallisia asioita, sisäisen turvallisuuden hallintaa tai kustannustehokkaista syistä EU koettaisiin parhaana vaihtoehtona. Toki äärimmilleen mennyt integraatiokehitys voisi myös johtaa tämän suuntaiseen skenaarioon.

Heikkoina signaaleina tämän suuntaisesti kehityksestä on nähtävissä seuraavat:

- Useilla eri alueilla, sisältäen esimerkiksi tutkimuksen ja kehityksen, energiatalouden ja maahanmuuton), läheisempi yhteistyö tai/ja integraatio EU-tasolla helpottaisi ja lisäisi menettelytapojen tehokkuutta.¹⁴²
- EU:n identiteetin vahvistuminen ja EU:n toimivallan kasvu mahdollistaa uudentyyppisen väylän kansallisvaltion heikkenemiseen. Valtiot hajaantuvat EU-kattojärjestelmän alla.¹⁴³
- Lissabonin sopimuksen myötä perustetaan uusi Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan toimi eli EU:n presidentin virka.¹⁴⁴
- RABIT (Rapid Border Intervention Teams) Nopeat rajainterventio joukot, joita Frontex koordinoitusti pystyy käyttämään tukemaan jäsenvaltion ulkorajojen vahvistamista.¹⁴⁵

¹⁴² Gnesotto ym., sivu 204.

¹⁴³ Sivonen ym., sivu 109.

¹⁴⁴ Euroopan Unioni, Lissabonin sopimus, (http://europa.eu/lisbon_treaty/index_fi.htm, 3.3.2008).

¹⁴⁵ Frontex Annual Report 2006.

- Pitkällä aikavälillä aloitetaan perusteellinen suunnittelu, jossa käsitellään myös EU:n rajavartiolaitokseen liittyviä kysymyksiä.¹⁴⁶

Kansainvälinen järjestelmä olisi muuttunut vahvaksi blokkipolitiikaksi, jossa eri blokkien välillä vallitsisi voimakas kilpailu. Euroopan tulisi selvittää yhdistää voimavaransa pystyäkseen vastaamaan tähän voimakkaaseen kilpailuun, jossa kansallisvaltiot omalla toiminnallaan eivät selviytyisi.

Talousjärjestelmässä blokkipolitiikan ja voimakkaan kilpailun myötä ajautuisi länsi vs. itä kilpailutilanteeseen. Tällaisessa kilpailutilanteessa Yhdysvallat ja Eurooppa pyrkisivät taloudellaan kilpailemaan Venäjää ja Aasia (Kiina, Intia)vastaan. Talousjärjestelmä luottaisi siis omiin toimintaedellytyksiinsä maantieteellisen sijaintinsa perusteella ja pyrkisi viemään markkina-alueita muualta maailmasta.

EU:n integraatio kehitys olisi muodostunut äärimmilleen, jolloin EU:sta muodostuisi liittovaltio. Liittovaltion hallinto olisi keskitetysti hoidettu Brysselistä käsin ja jokainen jäsenvaltio olisi statukseltaan vain yksi liittovaltion jäsenistä. Lainsäädäntö olisi näin ollen täysin yhtenäistä koko EU:n tasolla. Suurin osa niistä toimista, joista valtio vastaa, olisi keskitetty.

Valtion suvereenisuus olisi tämän maailmankuvan myötä heikennyt merkittävästi (tai kadonnut kokonaan) siinä merkityksessä mitä suvereenisuudella tässä tutkimuksessa ymmärretään. Valtio olisi siis liittovaltioajattelun kautta täysin riippuvainen EU:sta keskuselimenä ja sen omat toimintamahdollisuudet olisivat rajoitetut tai olemattomat.

Viranomaisyhteistoiminta olisi myös keskitetty EU:lle. EU hoitaisi siis kaikki viranomaistehävät keskitetyn eri hallinnon alojen virastojen kautta. Käytännössä siis hallinnolliset elimet eri viranomaistoiminnoissa olisi sijoitettu ympäri Eurooppaa ja viranomaistoimintaa toteutettaisiin kansallisin ja ylikansallisin voimin, mutta täysin saman lainsäädännön ja virkamerkin mukaisesti. Ensimmäiseen skenaarioon poiketen Frontex olisikin vastuussa kokonaan rajaturvallisuuden viranomaistoiminnasta ja voidaan ajatella, että Suomessa olisi esimerkiksi virka auki, johon valittaisiin espanjalainen rajavartija.

Rikollisuus keskittyisikin tässä skenaariossa ”puskurivyöhykkeille”, jotka ovat liittovaltioon tulevia reittejä. Rikollisuus voitaisiin myös nähdä kauttakulkualueiden rikollisuutena, jolloin

¹⁴⁶ Euroopan Komissio, EU:n rajaturvallisuusvirasto: arviointi ja jatkokehitys, MEMO/08/84

liittovaltion sisäinen rikollisuus pysyisi samantyyppisenä, mutta näillä puskurivyöhykkeillä aktiivisuus lisääntyisi. Rikollisuus voisi muodostua seuraavanlaiseksi: Voimakkaat kartellit toimivat melko vapaasti EU:n sisällä ja niillä on vahvat yhteydet ulkomaisiin toimijoihin ja määrätty raja-alueet muodostuvat ns. puskurivyöhykkeiksi. Näillä alueilla maantieteelliset tekijät tai toisten valtioiden toiminta mahdollistaa salakuljetuksen eri muotojen pääsyn vapaasti koko unionin alueelle. Tästä on jo nyt nähtävissä viitteitä Balkanilla ja Välimeren alueella.¹⁴⁷ Lisäksi kuten edellisessä skenaariossa tietotekniikan kehitys muodostaa lisähaasteen.

4.3 Skenaario 3 - Kansallisvaltion paluu, rajaturvallisuuden kansallisen elementin vahvistuminen EU:n kustannuksella

Kolmannessa skenaariossa perusajatuksena on se, että nykyisen globalisaatio kehitys ja EU:n laajentumispolitiikka ei olekaan vienyt asioita toivottuun suuntaan. Globaalia yleisesti luotettavaa toimijaa ei ole EU:sta onnistuttu luomaan.¹⁴⁸ Eri kulttuurien tuomat eroavaisuudet ovat vieneet EU:n päätöksentekoa ja valtioiden tasa-arvoisuutta ei-toivottuun suuntaan ja kansalaiset kokevat tarvetta palata vanhaan hyvään aikaan, jolloin valtio toimi itsenäisesti. Joissakin OECD-maissa on jo nähtävissä merkkejä takautumisajattelusta globalisaatiota vastaan. Jatkuva työttömyys, laajeneva tulojen epätasa-arvoisuus ja talouden tuotannon ulkoistaminen ovat seurauksia globalisaatiosta, mitä yksilöt eivät liiallisen globalisaation kautta pidä toivottavana.¹⁴⁹

Heikkona signaalina tämän suuntaisesta kehityksestä voidaan nähdä myös seuraavat tekijät:

- Vuonna 2025 EU nähdään yhä olevan yksi rikkaimmista ja turvallisimmista osista maailmaa. Kuitenkin useilla alueilla, nykyiset trendit viittaavat siihen, että EU:lla voi olla vaikeuksia säilyttää statuksensa. Useissa jäsenvaltioissa väestön ikääntyminen dramaattisesti muuttaa vanhuusriippuvaisuus astetta. Tämä viittaa suuriin kustannuksiin sosiaali- ja terveystalouksissa, mikä osaltaan vaikuttaa julkiseen rahoitukseen.

147 Euroopan Komissio, myyttiä ja faktaa laajentumisesta, (http://ec.europa.eu/enlargement/questions_and_answers/myths_fi.htm, 5.3.2008). Sivustolla käsitellään vastausta kysymykseen ”Eikö Länsi-Balkan ole rikollisuuden tyysija ja muutenkin epävakaa?”:

”Rikollisuus ja korruptio ovat edelleen varsin yleisiä Länsi-Balkanilla. EU:n lainvalvontaviranomaisten on tehtävä yhteistyötä virkaveljiensä kanssa Balkanin maissa, mikäli halutaan päästä todellisiin tuloksiin.”

148 Sivonen ym., sivu 106.

149 Organisation for economic co-operation and development, OECD: Globalisation and linkages to 2020: Can poor countries and poor people prosper in the new global age?, Vol. V, OECD Working papers, Paris, 1997, sivu 19.

- Globalisaation haasteiden edessä, monet Eurooppalaiset kokevat itsensä enemmän turvattomaksi taloudellisesti, kulttuurisesti ja fyysisesti, kuin menneisyydessä ja ovat menettämässä uskoaan julkisiin instituutioihin.¹⁵⁰
- Yhteinen ulkopoliittikka on vaikeuksissa jäsenmaiden ajaessa omia etujaan ja ulkovallat mm. Venäjä pyrkivät tekemään politiikka EU:n rakenteiden ohi suoraan jäsenvaltioiden kanssa.¹⁵¹

Kansainvälinen järjestelmä toimii reaali politiikan lakien mukaisesti, eli voimaan ja valtion omiin intresseihin perustuvaa toimintaa mukaillen. Valtiot kilpailevat keskenään menestyäkseen ja tullakseen toimeen. Viitteenä tämän suuntaisesta näkemyksestä on olemassa laajalle levinnyt aistimus, että tulevaisuus on huonompi kuin nykyisyys. Globalisoituvassa maailmassa taloudella, yhteisöillä ja yksilöillä on vastassaan identiteettikriisi ja luottamuskriisi tulevaisuutta kohtaan. 2000-luku voikin olla ensimmäinen vuosisata, jota ei dominoi länsi.¹⁵²

Talousjärjestelmä on myös yksi mahdollisista toimintaympäristön tekijöistä, joka on johtanut tämän suuntaiseen kehitykseen. Tämän skenaarion talousjärjestelmässä Aasia dominoi maailmantaloutta ja EU:n rooli on häviävän pieni taloudellisesti ajateltuna. Aasian voima perustuu jo nyt nähtävissä oleviin lukuisiin viitteisiin Aasian kehittymisestä talousmahtina. Uusina voimatekijöinä kansainvälisessä taloudessa Kiinan ja Intian odotetaan jatkavan kasvuaan seuraavat kaksi vuosikymmentä. Ensimmäisenä maat kehittävät toimintaansa alihankkijoina, kunnes pystyvät laajentamaan omaa tuotantoaan.¹⁵³ Kun Aasia saa oman tuotantonsa käyttöön, EU:n talous kärsii ja talousjärjestelmä pyrkii toimimaan yritysten tai kansallisvaltioiden intressien mukaisesti. Objektina Kiinan ”avoimet ovet politiikalle” 1970-luvulla oli päästä käsiksi ulkomaiseen teknologiaan.¹⁵⁴ Toki tällaiseen politiikkaan voi myös vaikuttaa valtioiden pyrkimys uudelleen kansallistaa talousjärjestelmänsä ja palata omavaraisuuteen monilla teollisuuden/maatalouden alueella. Tämä vähentäisi kansainvälistä kauppaa ja rajaliikennettä, mutta suojaisi valtion perustarpeet ainakin näennäisesti.

150 Gnesotto ym., sivu 203.

151 Haukkala, Hiski: The Relevance of Norms and Values in the EU's Russia Policy, UPI working papers, 52/2005, (http://www.upi.fi/a/document.php?DOC_ID=34#wp52.pdf, 4.3.2008), sivu 18. Haukkala käsittelee EU:n ja Venäjän suhteita: ”Venäjä on yrittänyt poiketa EU:n ja Venäjän suhteiden normatiivisesta viitekehyksestä. Vahinkoa ovat aiheuttaneet myös jotkut EU:n jäsenmaat tukemalla Venäjää tässä.”

152 Organisation for economic co-operation and development, OECD: Globalisation and linkages to 2020: Challenges and opportunities for OECD countries, International High-Level Experts Meeting, OECD Proceedings, Paris, 1996, sivut 11-12.

153 Gnesotto ym., sivu 40.

154 Organisation for economic co-operation and development, OECD: Globalisation and linkages to 2020: Challenges and opportunities for OECD countries, International High-Level Experts Meeting, sivu 12.

EU:n integraatiossa EU:n merkitys on heikentynyt voimakkaasti. Laajentuminen saattaa vahvistaa EU:n sisäisiä jakolinjoja keskeisissä kansainvälisissä poliittisissa kysymyksissä, jolloin unionin ulkoisesta olemuksesta tulisi kauttaaltaan häilyvä ja ristiriitainen. EU on ottanut epä määräisen paikan kansallisvaltioiden rinnalla yhtäältä näiden haastajana, mutta toisaalta poliittisena identiteettinä näille jatkuvasti alistaisena.¹⁵⁵ Laajentuminen siis nähdään tässä skenaariossa näkemyksiä ja Eurooppaa jakavana tekijänä. Tällöin EU:n asema sellaisenaan kuin se tällä hetkellä koetaan ja nähdään, on häviävän pieni. EU ei siis kykene yhtenäisiin päätöksiin, instituutiot eivät toimi ja yhtenäistä politiikkaa ei pystytä toteuttamaan. Lisäksi EU:n sisälle voi muodostua blokkeja ja ulkovallat kykenevät hajottamaan entisestään unionin yhtenäisyyttä.

Valtion suvereenisuus nousee tässä skenaariossa erittäin suureen arvoon. Muodostuu vahva kansallisvaltio käsite, joka on protektionistinen omia intressejään kohtaan ja toimii omien etujensa mukaisesti. Vahvan kansallisvaltio käsitteen mukana nousee myös esille kansallistunteen nousu ja pyrkimys hegemoniaan muita valtioita kohtaan.

Viranomaisyhteistoiminta palaa toiminnassa kansalliselle tasolle. Viranomaistehtävät hoidetaan kotoperäisesti ja kansainvälinen yhteistyö vähenee. Jos viranomaistoiminnan resurssit tai taloudelliset mahdollisuudet ovat heikot, pyritään viranomaistoimintoja yhdistämään tai rationalisoimaan. Rajaturvallisuuden kehäajattelun kannalta tällainen toiminta vaikeuttaisi toimintaa huomattavasti, kun valtion rajojen ulkopuolelta tulevat rikostiedustelutiedot jäisivät pois. Toisaalta kaikki maahan tulevat henkilöt tarkastettaisiin ja vastuu olisi valtiolla toiminnassa, joka toisaalta voisi myös vahvistaa toimintaa. Tällaisen skenaarion mukana voidaan pitää myös mahdollisena pyrkimystä ainakin osittaiseen rajojen sulkemiseen, kunnes yhteiskunta saa uudelleen määriteltyä omat toimintonsa.

Rikollisuus tulee olemaan tässä mahdollisessa maailmassa kotoperäistä ja rasistinen rikollisuus tulee lisääntymään. Syynä tähän on työttömyyden ja yksilöiden kurjuuden tunne, jonka seurauksena on löydettävä selviytymiskeinoja, jolloin rikollisuus muuttuu kotoperäisemmäksi. Kun rajakäytännöt muuttuvat ja rajat ylittävä rikollisuuden ei nähdä olevan niin suuri ongelma, tuovat myös tyytymättömyyden tunne globalisaatiota kohtaan lisääntyvää rasistista rikollisuutta. Rasistinen rikollisuus onkin usein sidoksissa muihin yhteiskunnassa tapahtuviin asioihin. Valtiomme rajojen sisällä olevia ulkomaalaisia pidetään syyllisenä tämän suuntaiseen kehitykseen ja heitä voidaan tästä syystä ahdistella, pahoinpidellä tai jopa pyrkiä karkot-

¹⁵⁵ Raunio ym., sivut 265-266.

tamaan ilman lainvoimaa. Heikkona signaalina tästä on nähtävissä esimerkiksi se, että vuonna 2006 kirjattiin yhteensä 748 rasistista rikosepäilyä. Määrä oli suurempi kuin edellisvuosina.¹⁵⁶ Toisaalta protektionismin vaikutuksesta asiat saattavat kääntyä toisinpäin. Protektionismi voi myös lisätä salakuljetusta ja rajat ylittävää rikollisuutta, koska ulkoa tuotavien artikkeleiden määrä kasvaa huomattavasti ja kotimaassa näiden artikkeleiden kysyntä on varmasti kasvanut. Mitä enemmän siis ihmisten ja tavaroiden liikkuvuutta yritetään säädellä, sitä suurempi ongelma siitä saattaa tulla.

4.4 Skenaario 4 – Siirtolaisuuden räjähdysmäinen kasvu osin ilmastonmuutoksen johdosta

Viimeisen skenaarion perusajatuksena on siirtolaisuuden räjähdysmäinen kasvu osin ilmastonmuutoksen johdosta. Vaikka osa tämän hetkisistä tutkimuksista viittaakin siihen, että ilmastonmuutos vaikuttaisi vasta vuoden 2030 jälkeen, on mahdollista, että yksilöt paremman elämän toivossa pyrkivät ennakoimaan tätä muutosta ja muista syistä löytämään paremman elämän. Vaikka suuren kasvun ja tuen köyhille valtioille voidaan yleisesti nähdä vähentävän siirtolaisuuden tarvetta, voi tulos ollakin päinvastainen. Esimerkiksi parantunut elämisen taso voisi lisätä tietoisuutta siirtolaisuudesta ja onkin nähtävissä että pääosa OECD:n maista on ja pysyy haluttuina siirtolaisuuden kohteina 2000-luvulla.¹⁵⁷

Tämän skenaarion muuttajat voivat olla hyvinkin vaihtelevaisia, koska tiettyjen muuttajien (esimerkiksi EU:n integraatio) muuttuessa erilaiseksi, on skenaarion lopputulos kuitenkin sama. Vaikutusta onkin vain sillä, mikä tämän skenaarion lopullinen vaikutus on aktorille ja rajaturvallisuudelle.

Trendit, joiden perusteelle voidaan olettaa tämän suuntaista olettamusta, ovat:

- Kasvihuonepäästöjen odotetaan edelleen kasvavan. Niiden hajoaminen ilmakehässä kestää vähintään useita vuosikymmeniä. Globaali lämpeneminen onkin siis pitkä-aikainen trendi, jonka vaikutuksia näkyvissä olevassa tulevaisuudessa voidaan vähentää, muttei pysäyttää.

¹⁵⁶ Noponen, Tanja, Poliisin tietoon tullut rasistinen rikollisuus Suomessa 2006, Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 62/2007, ([http://www.poliisi.fi/poliisi/pakk/home.nsf/files/Tiedotteita%2062/\\$file/Tiedotteita%2062.pdf](http://www.poliisi.fi/poliisi/pakk/home.nsf/files/Tiedotteita%2062/$file/Tiedotteita%2062.pdf), 1.3.2008).

¹⁵⁷ Organisation for economic co-operation and development, OECD: The World in 2020, Towards A New Global Age, OECD Publications, Paris, 1997, sivu 17.

- Vuoteen 2025 mennessä lämpötilojen arvioidaan nousevan 0,4 – 1.1 Celsius-asteen välillä. Tämä sisältää suuria alueellisia vaihteluja sademäärissä.
- Joka tapauksessa globaalin lämpenemisen vaikutukset tulevat olemaan erittäin huomattavat tietyillä kuivilla ja puolikuivilla alueilla Afrikassa ja Aasiassa, jossa ympäristö on jo kärsinyt ja saasteiden vaikutukset ovat poikkeuksellisen näkyvät.¹⁵⁸

Kansainvälistä järjestelmää hallitsee pitkälle edennyt globalisaatio. Globalisaatio tuo tullessaan heikkenemistä poliittisessa itsenäisyydessä joissain asioissa, mutta suurempia vapauksia toisissa asioissa.¹⁵⁹ Pitkälle edenneen globalisaation kautta tietoyhteiskunnan ja reaaliaikaisen tiedonvälityksen avulla ympäri maailmaa ollaan tietoisia erityyppisistä toimijoista ja mahdollisuuksista.

Talousjärjestelmää tässä skenaariossa on valittu kuvaamaan pohjoinen – etelä asetelma. Tällä asetelmalla tarkoitetaan sitä, että määrätty entisestään kärsineet alueet kärsivät vielä muitakin kovemmin. Talousjärjestelmä horjuu etelässä kuivuuden, merenpinnan nousun ja sisällissotien vaikutuksesta, mikä osaltaan synnyttää muuttoliikennettä. Heikentyneet elinolosuhteet voivat johtaa parempien olojen etsimiseen siirtolaisuuden kautta. Onkin todennäköistä, että maat ja alueet, joilla ei ole suuria raaka-ainevaroja, jäävät vuoteen 2030 mennessä entistä enemmän jälkeen talouden ja kaupan kehityksessä.¹⁶⁰

EU:n integraatio nähdään etenevän samantyyppisesti, kuin mitä ensimmäisessä skenaariossa on esitetty. EU:n integraation osalta kehitys jatkaa siis muuttumatonta kehityskulkuaan laajentuen ja yhteistyötään lisäten.

Valtion suvereenisuus nähdään samanlaisena kuin tämän hetkinen tilanne on. Kansallisvaltio on osana EU:ta ja toiminta perustuu tämän hetkiseen hallinnollisiin, toiminnallisiin ja lainsäädännöllisiin faktoihin.

Viranomaisyhteistoiminnassa on nähtävissä muutoksia siirtolaisuuden räjähdysmäisestä kasvusta johtuen. Koska viranomaistahot eivät pysty hoitamaan kaikkia heille kuuluvia tehtäviä,

¹⁵⁸ Gnesotto ym., sivu 75.

¹⁵⁹ Organisation for economic co-operation and development, OECD: Globalisation and linkages to 2020: Challenges and opportunities for OECD countries, International High-Level Experts Meeting, sivu 11.

¹⁶⁰ Sivonen ym., sivu 75.

nousee vahva 3. sektori¹⁶¹ hoitamaan viranomaisten tehtäviä. Vaikka yleisesti käsitetään kolmannen sektorin hoitavan vain niitä asioita, jotka eivät kuulu valtion, kunnan tai yritystoiminnan piiriin, on 3. sektori tässä skenaariossa laajentunut myös sille saralle. Tämän suuntaisesta kehityksestä viitteenä voisi olla Yhdysvaltojen rajaturvallisuuden malli, jossa laitonta maahantuloa vastaan toimimaan ovat alkaneet myös siviilit organisoidusti.

Rikollisuus pysyy muuten samantyyppisenä kuin nykyisellään on, mutta harmaa talous lisääntyy huomattavissa määrin. Kun siirtolaismäärät räjähdysmäisesti kasvavat, pyrkivät he elättämään itsensä ja perheensä jollain tavalla. Viranomaistoiminnalla ei kyetä riittävästi kontrolloimaan harmaan talouden säätelyä ja sen mukana nousee esiin myös lisääntyvä huumekauppa, joka myös luetaan harmaaseen talouteen.

161 Jyväskylän Yliopisto, Avoin Yliopisto, Kolmas sektori opintokokonaisuus, (<http://www.avoin.jyu.fi/oppiaineet/kolmassektori>, 4.3.2008). Määritelmä kolmannelle sektorille: ”Kolmannella sektorilla viitataan markkinoiden, julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden välisellä nopeasti muuttuvalla alueella kehittyvään monen tyyppisten yhdistysten, liikkeiden, voittoa tavoittelemattomien säätiöiden ja uusuuskuntien muodostamaan kokonaisuuteen. Kolmannen sektorin organisaatiot toimivat yhteiskunnallisen hyvinvoinnin lisääjinä ja täydentäjinä.”

5 YHDISTELMÄ

”Monet voimat, jotka muokkaavat tulevaisuutta ovat riippuvaisia meidän teoistamme.”¹⁶²

Tutkimuksen viimeisen luvun tarkoituksena on yhdistelmänä tutkia edellisen luvun skenaarioiden luoman maailmankuvan antamia viitteitä rajaturvallisuuteen sidottuna. Rajaturvallisuutta katsotaan eri skenaarioiden kautta ja analysoidaan sitä, mitä toimintamahdollisuuksia Rajavartiolaitoksella kussakin skenaariossa esiintyvien haasteiden suhteen voisi olla. Lisäksi tässä luvussa analysoidaan prosessia, jonka olen suorittanut ja mitä tutkimuskysymyksiä on syntynyt lisää tai mitä lisätutkimusaiheita tämä tutkimus on tuonut tullessaan.

5.1 Johtopäätökset ja tutkimustulokset

Skenaariot antavat kuvan siitä, miten näen rajaturvallisuuden toimintaympäristön vuonna 2020 ja mitkä ovat ne viitteet, joiden perusteella näin olen tulkinnut. Tämä on toiminut tutkimuksen ensimmäisenä johtopäätöksinä. Tutkimuksen tärkeimpänä arvona on toisen johtopäätöksen avulla luoda käsitys siitä, miten rajaturvallisuus nähdään näissä skenaarioissa.

Sen lisäksi, että selvitan miten tämä rajaturvallisuus nähdään, on tulevaisuuden tutkimuksen periaatteiden mukaisesti minun esitettävä myös toimenpiteitä ja valintoja siitä miten nämä mahdolliset maailmat saavutetaan tai ne vältetään tekemällä oikeat valinnat tulevaisuudenpolutolla. Tarkastelen siis johtopäätöksissä rajaturvallisuutta ja Rajavartiolaitosta. Tutkimustulokset ja johtopäätökset perustuvat yhtäläillä tutkimustuloksiin, kuin käymääni ajatusprosessiin rajaturvallisuuden tulevaisuudesta koko tutkimustyön aikana.

¹⁶² Organisation for economic co-operation and development, OECD: Globalisation and linkages to 2020: Challenges and opportunities for OECD countries, International High-Level Experts Meeting, sivu 13.

5.1.1 Vaihtoehto 1 – Rajaturvallisuus 2020

Ensimmäisessä skenaariossa rajaturvallisuuden toimintaympäristö jatkaa kehityskulkuaan muuttumattomana. Näin voidaan nähdä myös rajaturvallisuuden tekevän. Neliportainen rajaturvallisuus tulee kehittymään havaittujen käytännön kokemusten ja nykyisten uhkakuvien mukaisesti. Vahva yhteistyö Yhdysvaltojen kanssa antaa myös näkemystä ja varautumista siihen, miten uhkakuvat muuttuessaan voisivat aiheuttaa rajaturvallisuudelle ja kuinka näihin uhkakuviin pystyttäisiin jo ennakolta varautumaan.

Tämän skenaarion mukaista kehityskulkua on erittäin vaikeaa, jos ei mahdotonta pyrkiä enää välttämään. Sen saavuttamista voidaan tukea, koska trendit ovat niin vahvat tämän suuntaiseen mahdolliseen maailmaan. Trendien ollessa niin vahvat ja eri toimintaympäristön tekijöiden suunnatessa tähän suuntaan, on tämän skenaarion kautta rajaturvallisuus 2020 ennemmin saavutettavissa, kuin vältettävissä oleva.

Tässä tutkimuksessa kuvatun rajaturvallisuuden kannalta kehitys voidaan nähdä samankaltaisena kuin se nykyisellään on. Rajaturvallisuus 2020 on neljään kehään perustuva analyyttinen rajaturvallisuuden malli, jossa toimenpiteet lähtevät liikkeelle Schengen-alueen ulkopuolelta ja jatkuvat portaittain eteenpäin kohti Schengenin sisäistä aluetta. Tosin painoarvot eri tekijöillä tulevat mielestäni muuttumaan. Globalisaation lisääntyessä tulee lentoliikenteen turvallisuuden merkitys korostumaan ja sitä kautta ensimmäisen tasan ennakkotiedustelun merkitys kasvamaan. Liikenteenharjoittajien vastuu kasvaa ja myös tarve sijoittaa yhä enemmän rikostiedustelun osia lähtömaihin, kuten Kiinaan ja Intiaan. Myös konsulaattien vastuu viisumikäytäntöjen myöntämisessä kasvaa.

Integraatiokehityksen myötä EU:n ulkorajat tulevat yhä edemmäs itään, jolloin vanhoilta reuna-alueilta vapautuu lisää resursseja esimerkiksi nopean toiminnan vahvistamiseen. Integraatio kehityksen myötä myös Schengen alueen sisäinen viranomaisyhteistyön merkitys kasvaa. Valtiollisten toimijoiden määrän edelleen lisääntyessä tulee Frontexin rooli kasvamaan toimijoiden ja toimien koordinoijana. Vaikka kansallisvaltio kuihtuukin markkinoiden alle, mikä aiheuttaa taloudellisia paineita viranomais-toimijoille, tulevat yhä kansalliset toimijat säilymään rajaturvallisuuden toteuttajina. Koordinointivastuu toiminnoista, koulutuksesta, yhteisistä laatukriteereistä jne. tulee olemaan Frontexilla.

Frontexin roolin kasvamisella on myös suuri merkitys kansainvälisen toiminnan kannalta. Kun aikaisemmin valtiot ovat olleet kansainvälisessä yhteistyössä, koen, että kansainvälisten

toimintojen keskittäminen siirtyy Frontexille. Eli käytännössä rikostiedustelu Schengenin ulkopuolisiin maihin on Frontexin koordinoimaa ja ainoastaan Schengenin reunavaltioiden rajanaapureiden kanssa valtioilla voi olla operatiivista kenttätason yhteydenpitoa, mutta Frontex hoitaa kaikki muut kansainvälisen toimintakentän tehtävät. Tämä tarkoittaa myös sitä, että Frontex toimiakseen tarvitsee yhä enemmän kansallisista toimijoista koostuvaa ammattitaitoista virkamieskuntaa ja lisää taloudellisia resursseja. Tällä pyritään myös vähentämään sitä tuplabyrokratiaa, mikä vallitsee vuoteen 2020 tultaessa.

Moninapaisen maailmantalouden kehityksen myötä on todennäköistä, että yhä useammalla maailmassa on mahdollisuus matkustaa ja sitä kautta matkustajamäärät tulevat nousemaan Schengenin alueen sisälle. Tämä tulee varmasti kuormittamaan suuresti rajaturvallisuutta. Toisaalta maailmantalouden kehityksen myötä on nähtävissä, että laittoman maahantulon riski kasvaa, jos jotkin valtiot eivät pysy kehityksessä mukana. Voidaankin ajatella, että laittoman maahantulon kohdealueet tulevat yhä painottumaan entisestään Italiaan, Espanjaan ja muihin Etelä-Euroopan maihin.

Uhkina rajaturvallisuudelle 2020 nähdään laitton maahantulo, terrorismi ja rajaylittävä rikollisuus. Laitton maahantulo pysyy edelleenkin ensimmäisenä rajaturvallisuuden uhkana, koska kuten edellisessä kappaleessa esitettiin, se tulee entisestään lisääntymään. Toisin kuin Yhdysvaltojen näkemyksessä terrorismi pysyy vasta toissijaisena tekijänä uhkissa. Eurooppa pyrkii edelleen toimimaan maailmanpolitiikassa yhtenä tekijänä, joka koostuu useista eri kulttuurisista tekijöistä, jolloin terrorismia pidetään uhkana, mutta ei siinä mittakaavassa kuin Yhdysvalloissa. Rajat ylittävän rikollisuuden merkitys taas entisestään kasvaa sofistikoitumisen myötä. Vuonna 2020 rikollisilla tulee olemaan yhä enemmän resursseja ja keinoja toimia teknistä laitteistoamme vastaan ja päästessään ulkorajojen yli Schengenin sisäiselle alueelle, on heillä yhä laajempi alue toimintakenttänä. Pyrkimyksenä on päästä rajat ylittävässä rikollisuudessa myös vaikuttamaan tietojärjestelmiimme ja tukea sen avulla rikollista toimintaa. Rikollisilla on myös lisääntynyt kyky käyttää tietoverkkoihin perustuvaa tekniikkaa yhteydenpidossa.

Uhkakuviin pystytään vastaamaan kehittämällä yhä edelleen rajaturvallisuuden rikostiedustelujärjestelmiä kootusti Frontexin alla, tutkimus- ja kehittämistoiminnalle teknisten innovaatioiden ja sovellusten parantamiseksi ja RABIT-joukkojen kehityksellä, jotta uhkaan voidaan vastata missä tahansa jäsenvaltion alueella nopeasti ja tehokkaasti.

Rajavartiolaitos toimijana pystyy omilla valinnoillaan vaikuttamaan tämän suuntaiseen kehitykseen hyvin pitkälti Rajavartiolaitoksen strategia 2015 mukaisesti. Rajavartiolaitos lisää kansainvälistä yhteistyötään ja toimintaa yhteisten Eurooppalaisten intressien mukaisesti. Visiona mukaisesti Rajavartiolaitos pyrkii pitämään Suomessa Euroopan turvallisimmat raja- ja merialueet, mikä lisää Rajavartiolaitoksen luotettavuutta ja uskottavuutta kansainvälisessä toimintaympäristössä ja mahdollistaa päätöksentekoon vaikuttamisen myös eurooppalaisessa rajaturvallisuudessa.

Haasteena tässä skenaariossa Rajavartiolaitoksen toiminnan kannalta on kuitenkin se, että liiallinen integraatiokehitys voi viedä toisen skenaarion mukaisesti Rajavartiolaitoksen merkityksen valtiollisena toimijana vähäisemmäksi. On myös tärkeää, että Rajavartiolaitos sitoutuu toimimaan nopeiden rajainterventiojoukkojen osana, pystyy suorittamaan omat lakisäätteiset tehtävänsä. Tämän suuntaiseen kehitykseen päästään tukemalla yhä aktiivisemmin kansainvälistä toimintaa.

Tässä skenaariossa pidän hyvin todennäköisenä sitä, että Rajavartiolaitoksen toiminnot yhdistetään poliisin kanssa, ja ne yhdessä muodostavat valtion sisäisen turvallisuuden viranomaiset. Koska viranomaistoiminnan paineet taloudellisiin säästöihin kasvavat yhä entisestään ja koska eurooppalainen malli pitää sisällään yleisesti myös rajapoliiseja, on mahdollista, että Rajavartiolaitos yhdistetään poliisin kanssa. Tähän kehityskulkuun johtaa esimerkiksi poliisitoimen eriyttäminen sisäasianministeriöstä poliisiministeriöksi, jolloin kunta-asiat ym. jäisivät sisäasianministeriöön. Tällöin loogista olisi, että turvallisuusviranomaisena myös Rajavartiolaitoksen toiminnot yhdistettäisiin poliisiministeriön alaisuuteen. Tällainen kehityskulku voidaan saavuttaa tekemällä yhä enemmän yhteistyötä poliisin kanssa ja se taas voidaan välttää keskittymällä yhä enemmän rajaturvallisuuden toimintakenttään ja jättämällä YJT-tehtävät (yleinen järjestys ja turvallisuus) ja virka-aputehtävät toissijaiseksi. Välttäminen on toki erittäin haastavaa, koska rajavartiolaitoksen uudistuksen myötä Rajavartiolaitoksella on lakisäätteinen velvollisuus toteuttaa kyseiset tehtävät.

Ensimmäinen skenaario vaikuttaa siis hyvinkin todennäköiseltä toteutuakseen sen vahvojen tämän hetkisten trendien mukaisesti ja toki tätä kehitystä pystytään myös tukemaan. Toki skenaario vaikuttaa loogisemmalta tämän hetkisen kehityskulun mukaisesti, mutta on myös huomioitava se, että mahdolliseen maailmaan on vielä 12 vuotta. Jos ajatellaan esimerkiksi rajaturvallisuuden kehitystä viimeisen 12 vuoden aikana, on paljon asioita muuttunut ja tapahtunut, joten näin voi myös olla seuraavien 12 vuoden aikana.

5.1.2 Vaihtoehto 2 – Rajaturvallisuus 2020

Toisessa skenaariossa nähtiin mahdollinen maailma, jossa EU:n integraatio on mennyt äärimmilleen, jossa kansallisvaltion suvereniteetti heikkenee merkittävästi ja EU/Frontexin vastuulle siirtyy rajaturvallisuus. Tämä on tämänhetkisten viitteiden valossa toiseksi todennäköisin toteutuva skenaario. Kun blokkipolitiikka ja voimakas vastakkainasettelu ovat avainasemassa, myös EU:n ja kansallisten valtioiden on rationalisoitava toimintojaan, jotta yhteiskunnan olemassaolon edellytykset säilyvät, vaikkakin ilman kansallista valtiota.

Tämän suuntaiseen skenaariokehitykseen on olemassa myös vahvoja viitteitä, mutta tämä ei ole nykyisen näkemyksen mukaan sellainen skenaario, jota ei tehtävillä valinnoilla voitaisi välttää. Toki tässäkin skenaariossa on tullut sellaisia piirteitä esiin, jotka toteutuvat, mutta toimijan säilyminen on yhä mahdollista tehtävien valintojen perusteella.

Rajaturvallisuuden kannalta tällainen ajattelu lähentäisi entisestään yhdysvaltalaisista rajaturvallisuuden kehämallia, jossa rajaturvallisuus 2020 olisi kolmesta kehästä koostuva analyytinen malli. Rajaturvallisuuden ensimmäinen kehä olisikin EU:n ulkopuolinen alue, toinen kehä EU:n rajavyöhyke ja kolmas EU:n sisäiset alueet. Näin ollen kaiken koordinointi tapahtuisi Frontexin toimesta ja se ohjaisi, hallinnoisi ja toteuttaisi toimintoja. On toki mahdollista, että jonkinasteinen rooli kansallisilla rajavartiolaitoksilla säilyisi rajaturvallisuuden operatiivisten tehtävien toteuttajana, mutta kuitenkin resurssit tulisivat kootusti Frontexin toimesta. Tämä tarkoittaisi toisaalta sitä, että Frontex pystyisi suuntaamaan taloudellisia ja toiminnallisia resursseja sinne, missä niitä eniten EU:n rajaturvallisuuden kannalta tarvitaan. Tähän olennaisesti liittyy puskurivyöhykkeiden rikollisuuden kasvu, jonne pystyttäisiin reagoimaan resurssien antamisen myötä. Se voisi toisaalta vaikuttaa tiettyjen alueiden resurssien vähäisyyteen, minkä rikolliset saattaisivat huomata ja näin rikollisuus siirtyisi taas toiseen suuntaan.

Kansainvälinen toiminta tapahtuisikin rajaturvallisuudessa ensimmäisen ja toisen kehän alueella ja esimerkiksi edustustot muuttuisivat vain EU edustustoksi. Tämä toisaalta saattaisi helpottaa toimintojen koordinointia ja viisumikäytäntöjen samankaltaisuuden lisääntymistä entisestään. Myös sisäinen toiminta tulisi olemaan rajaturvallisuuden kannalta koordinoitumpaa, kun se toteutettaisiin keskitetysti.

Vahva blokkipolitiikka ja taloudellinen kilpailu saattaisi myös rajaturvallisuuden kannalta aiheuttaa EU:n ja Venäjän suhteiden kiristymistä, mikä näkyisi varmasti myös rajaturvallisuuden toiminnassa. Tämän hetkisen taloudellisen yhteistyön nähtäisiin vähentyvän ja rajalii-

kenne Venäjän suuntaan vähenisi huomattavasti, sekä siinä esiintyisi entistä enemmän ongelmia.¹⁶³

Rajavartiolaitoksen kannalta tämä on pahin mahdollinen skenaario. Tässä skenaariossa Rajavartiolaitosta ei ehkä enää ole, vaan kansallisia toimintojamme kontrolloidaan Frontex:n toimesta. Tämän suuntaisen polun välttäminen on suotavaa mielestäni, koska jokainen valtio sisältää rajaturvallisuuden operatiivisen toiminnan kannalta erikoispiirteitä, jotka eivät ole hallittavissa riittävän tehokkaasti ylikansallisesti. Välttääkseen tämän polun on Rajavartiolaitoksen toimijana osoitettava oma erityisosaamisensa hoitaa rajaturvallisuuden osa-alueet. Yhteistyötä Frontexin kanssa pitää tukea ja vahvistaa osallistumista kansainväliseen yhteistyöhön, mutta omat vahvuudet rajaturvallisuuden ylläpidossa pitää säilyttää, jotta toiminta on turvattu.

Tämän tyyppiseen skenaarion välttääkseen Rajavartiolaitos on tehnyt jo valintojaan visioimalla omaa strategiaansa. Rajavartiolaitoksen tulee pitää kiinni yhteistyökykyisyydestään ja siitä, että se on kansainvälisesti arvostettu tekijä. EU:n ja Venäjä suhteiden kannalta Suomen Rajavartiolaitoksen rooli rajaturvallisuuden ylläpitäjänä on merkittävä niin taloudellisten kuin sisäisen turvallisuuden intressien kannalta. Jos taas Rajavartiolaitos haluaisi sulautua Frontexiin, tulisi sen osallistua hyvin aktiivisesti Eurooppalaisen rajavartiolaitoksen kehityskulkuun, RABIT-toimintojen kehittämiseen ja suunnata omia resurssejaan yhä enemmän Frontexin suuntaan.

Tämän suuntaiseen kehityskulkuun rajaturvallisuuden kannalta toimintaympäristön tekijöiden muutos on erittäin suuressa roolissa. Lissabonin sopimuksen myötä EU:n integraatiokehitys kasvaa ja äärimmilleen mennessään se voi johtaa tämän suuntaiseen kehityskulkuun. Toki se ei ole todennäköistä tällä hetkellä, mutta kansainvälisen toimintaympäristön ja taloudellisen tilanteen muutoksen myötä, se voi tapahtua nopeallakin aikavälillä.

¹⁶³ Euroopan parlamentti, Rekkajonot: EP kehottaa Venäjää virtaviivaistamaan rajamenettelyjään, lehdistötiedote, 14.11.2007, (http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/030-12912-316-11-46-903-20071109IPR12793-12-11-2007-2007-false/default_fi.htm, 6.3.2008). Euroopan parlamentti kommentoi lehdistötiedotteessaan rekkajonoja Suomen itärajalla: ”Euroopan parlamentti ei pidä pitkiä rekkajonoja Suomen puolella rajaa hyväksyttävänä. Se kehottaa Venäjää virtaviivaistamaan rajamenettelyjään ja toteuttamaan EU:n kanssa sovitut toimenpiteet pullonkaulojen vähentämiseksi.”

5.1.3 Vaihtoehto 3 – Rajaturvallisuus 2020

Kolmannessa skenaariossa nähtiin paluu vanhaan hyvää totuttuun malliin. Rajaturvallisuuden kannalta sitä voidaan pitää sekä huonona, että hyvänä lähtökohtana. Kehäajattelun kannalta muutos tulee olemaan täysin toisenlainen, kuin edeltävissä skenaarioissa. Kun yhteistoiminta kansainvälisten toimijoiden kanssa vähenee huomattavasti, ovat konsulaatit ainoa rajojemme ulkopuolella oleva yhteistyöelin. Pahimmillaan tämän tyyppinen skenaario saattaisi aiheuttaa jopa osittaista rajojen sulkemista.

Rajaturvallisuuden kannalta tämä tarkoittaa yhtenäisen eurooppalaisen analyttisen rajaturvallisuusmallin häviämistä. Suomen kannalta tässä vaiheessa tärkeää on ottaa havaituista käytännöistä ja rajaturvallisuusmallista käyttöön ne piirteet, jotka nähdään hyödyllisiksi. Mielestäni kehäajattelua tullaan yhä hyödyntämään, mutta kehäajattelu muuttuu Suomen tapauksessa kaksikehäiseen malliin. Silloin nähdään rajojemme ulkopuolinen toiminta ja rajoillamme tapahtuva toiminta. Sisäisen turvallisuuden tehtävät eivät kuuluisi rajaturvallisuuden piiriin, vaan niitä tehtäviä hoitaisi poliisi. Rajaturvallisuuteen voisi liittyä myös mahdollinen rajojen sulkeminen tai rajanylityksien rajoittaminen vain tietystä syystä ja tietystä paikasta.

Tämän tyyppiseen skenaarioon voisi myös sopia Yhdysvaltojen kaltainen ajattelumalli rajaturvallisuudesta. Vaihtoehdon tilanne kuitenkin on hyvin lähellä Yhdysvaltojen tilannetta, etenkin jos otetaan huomioon valtion korostunut tietoisuus turvallisuudestaan. Suomi lisäisi tiedusteluaan aktiivisemmin ja puuttuisi ennalta ehkäisevästi rajaturvallisuuteen kohdistuviin uhkiin. Tämän suuntainen toiminta ei kuitenkaan mielestäni ole mahdollista Suomen valtion koosta ja resursseista johtuen.

Kolmannen skenaarion tyyppinen tilanne aiheuttaa haasteellisuutta rajaturvallisuudelle vuonna 2020, koska nykyisen kehityskulun mukaisesti toimintoja olisi eurooppalaisittain jo yhdistetty ja nyt pitäisikin palata takaisin menneeseen. Se tuottaisi haasteellisuutta teknisten järjestelmien käyttöön/huoltoon, jos ne ovat globaalien yritysten tuotteita. Omien toimintamallien muokkaamisessa olisi myös haasteita, jos esimerkiksi Dublinin prosessi mukaista toimintaa ei voitaisi enää toteuttaa. Toki tällaisessa tilanteessa globalisoituminen ei keskeytyisi, mutta hidastuisi, jolloin rajaturvallisuuden uhkakuvat muuttuisivat ja myös rajaturvallisuuden toimintakenttä. Lentoliikenne ja rajat ylittävä kaupankäynti vähenisivät ja resursseja kohdistettaisiinkin paljolti ulkorajojen valvontaan.

Valtio pyrki tämän tyyppisessä skenaariossa omavaraistalouteen, mitä voitaisiin soveltaa myös rajaturvallisuuden toimintaympäristöön. Jotta tämän suuntaiseen mahdolliseen maailmaan voitaisiin varautua rajaturvallisuuden kannalta, tulee omavaraisuus myös rajaturvallisuuden kannalta säilyttää. Tämän suuntainen kehityskulku voidaan välttää hyvin pitkälti kahden ensimmäisen skenaarion toimintamallilla, jolla sitoudutaan yhä enemmän eurooppalaiseen rajaturvallisuuteen ja EU:n integraatioon. Toki voidaan ajatella, että jos tämän suuntaiseen skenaarioon haluttaisiin pyrkiä, tulisi Suomen pyrkiä yhä enemmän omavaraisuuteen jo ennakoivasti ja sivustaseuraajan rooliin EU:ssa. Ainoa syy, jonka näen tämän suuntaisen kehityskulun tarpeellisuuteen, on kansallisen identiteetin ja valtion säilyttämisen tarve, jonkin suuren muutoksen johdosta ja jos Suomeen tulevia henkilöitä/tavaroita haluttaisiin rajoittaa enenevässä määrin. Tämän suuntaisessa rajaturvallisuudessa kaikki henkilöt, jotka Suomeen pyrkivät tarkastettaisiin rajamuodollisuuksissa valtion intressien mukaisesti.

Rasistisen rikollisuuden lisääntymisen myötä myös riskinä on rajaturvallisuuden viranomaisien tehtäväkenttään siviilihenkilöiden puuttuminen. Tällä tarkoitan sitä, että yksilöillä on tarve järjestäytyneesti tai ei järjestäytyneesti turvata rajaturvallisuutta, jos he eivät koe rajaturvallisuuden toimijan tai toimijoiden kykenevän tähän. On myös mahdollista, että henkilöitä pyritään väkivalloin karkottamaan Suomen rajojen ulkopuolelle. Tämän suuntaiseen kehitykseen on rajaturvallisuuden lainsäädännöllä ja aktiivisella/uskottavalla toiminnalla saatava yhteiskunnan jäsenet uskomaan viranomaisten toimintakykyyn. Jos tämäntyyppistä toimintaa esiintyy, pitää siihen puuttua välittömästi jo nykyhetken tilanteenkin perusteella, jotta ilmiö ei pääse enää kasvamaan. Vaikka rikollisuus olisi kotoperäistä yksilötasolla, rajat ylittävän rikollisuuden voitaisiin nähdä kasvavan. Kun ulkomaisia hyödykkeitä ei olisi saatavilla niin helposti, toisi se rikolliselle toiminnalle uusia mahdollisia toimintamalleja ja salakuljetusta, mistä saada rikollisille taloudellista hyötyä.

Rajavartiolaitos voi omalla toiminnallaan pyrkiä luomaan entistä vahvempia kontakteja kansainvälisiin yhteistyötahoihin, siten, että vaikka tämä skenaario toteutuisi, pystyttäisiin yhteistyö säilyttämään. Rikostiedustelutietojen avulla voitaisiin ennakoida rajaturvallisuuteen kohdistuvia uhkia.

Nykyisen integraatiokehityksestä ajatellen tämän skenaarion toteutumista ei voida pitää kovinkaan todennäköisenä. Myös heikot signaalit ja viitteet tämän suuntaisesta mahdollisuudesta olivat kaikkein vähäisimmät. Jos mitään todella kriittistä EU:n integraatiolle ei tapahdu, ei tämä skenaario tule toteutumaan.

5.1.4 Vaihtoehto 4 – Rajaturvallisuus 2020

Neljännessä skenaariossa käsiteltiin siirtolaisuuden räjähdysmaista kasvua osin ilmaston muutoksen johdosta. Rajavartiolaitos toimijana ei pysty vaikuttamaan ilmaston muutokseen tai siirtolaisuuden räjähdysmäiseen kasvuun, mutta se kuitenkin pystyy varautumaan siirtolaisuuden aiheuttamiin haasteisiin ja torjumaan laitonta maahantuloa osana eurooppalaista rajaturvallisuutta.

Rajaturvallisuuden kannalta tämä tarkoittaisi nykyisen kaltaista neliportaista rajaturvallisuuden mallia. Muutoksena rajaturvallisuuden toimintakenttään voitaisiin nähdä kolmannen sektorin mukaan tuleminen viranomaistehtävien hoitoon. Siirtolaisuuden kasvaessa räjähdysmäisesti ja laittoman maahantulon kasvaessa, ei rajaturvallisuuden viranomaisilla olisi riittäviä resursseja hoitaa vaadittuja tehtäviä. Näin ollen lakimuutoksilla ja toiminnan kohdistamisella saataisiin kolmas sektori tukemaan rajaturvallisuuden toimenpiteitä, jotta siirtolaisuus pystytäisiin hallitsemaan. Mielestäni tämän suuntaisen uhkakuvan toteutuessa olisi siihen syytä varautua jo ennakkoon suunnittelemalla toimintaa yhteistyössä kolmannen sektorin kanssa ja sitä mihin sitä voitaisiin kohdentaa tarpeen tullen. Tällainen toiminta on vältettävissä, jos lainsäädännöllä estetään yhä edelleen kolmannen sektorin toimiminen tietyillä viranomaistoiminnan alueilla, mutta sitä ei välttämättä pystytä kaikilla sektoreilla estämään. Olisikin siis mielekkäämpää Yhdysvaltojen tavoin suunnitella toimintaa yhteistyössä kolmannen sektorin kanssa ja näin tällaiseen skenaarioon päästäisiin.

Rajaturvallisuuden uhkina laittoman maahantulon ja rajat ylittävän rikollisuuden merkitys kasvaa erittäin paljon. Terrorismin ei mielestäni enää koettaisi olevan niin suuri uhka, koska myös niin sanotuilta terrorismin lähtöalueilta olisi tulossa suuria määriä siirtolaisia paremman elämän toivossa, mikä lisäisi monikulttuurisuutta Euroopassa. Toisaalta siirtolaisten mukana voi tulla radikaaleja aineksia, joille sitoutumisella ”moniarvoiseen” Eurooppaan ole intressejä.

Harmaan talouden kehityksen myötä ja siirtolaisuuden kasvun myötä ei rajaturvallisuusviranomaisilla olisi mahdollisuutta sisämaassa kontrolloida siirtolaisuutta. Tämän johdosta eri viranomaiset joutuisivat vastaamaan tähän ongelmaan. Ongelman ratkaisemiseen ei mielestäni kolmatta sektoria voitaisi hyödyntää. Siirtolaisuuden mukana tulee mielestäni myös rajat ylittävän rikollisuuden lisääntyminen varsinkin huumekaupan myötä. Siirtolaisilla on tarve selviytyä yhteiskunnassa ja jos työllistyminen ei näytä todennäköiseltä, on rikollisuus keino selviytyä. Siirtolaisvirtojen mukana on helpompaa rikollisten sisällyttää huumeita, kun kaikkia rajat ylittämään pyrkiviä ei saada välttämättä kontrolloitua riittävän tehokkaasti. Tähän ratkai-

suna tosin on RABIT-toiminta ja kolmannen sektorin mukaan ottaminen. Myös siirtolaisuuden tuomat kulttuurierot lisäävät rajat ylittävää rikollisuutta, koska kulttuuriset erot huumeisiin ja harmaaseen talouteen liittyen esimerkiksi Afrikassa kasvattavat rikollisuutta.

Rajavartiolaitos voi kohdata tämän suuntaisen kehityksen mukaista siirtolaisuuden räjähdysmäistä kasvua kahdella eri tavalla. Se voi kohdistua Suomen itärajaan Aasian aavikoituvista osista tulevien siirtolaisten määrällisen kasvun myötä tai seurannaisvaikutuksena Etelä-Euroopasta Schengenin alueelle tulevien siirtolaisten myötä. Tämän suuntaista kehityskulkua ei varsinaisesti ole toimijana estettävissä, mutta siihen on mahdollista varautua. Venäjältä tulevaan uhkaan on mahdollista varautua suunnitelmallisesti. Kolmatta sektoria voitaisiin hyödyntää rajamuodollisuuksien jälkeen kontrolloimaan siirtolaisia ja näin Rajavartiolaitos voisi kohdistaa resurssejaan rajalle. Etelä-Eurooppaan kohdistuvaa painetta kohtaan Rajavartiolaitos voi vaikuttaa ennakoivasti ottamalla osaa aktiivisesti nopeiden rajainterventiojoukkojen toteuttamiseen tuottamalla ammattitaitoista henkilöstöä, modernia ja tarkoituksenmukaista kalustoa ja antamalla kansallisena valtiona resursseja vahvistamaan heikompien rajojen turvaamista. Eli käytännössä lähettämällä henkilöstöään ja kalustoaan laittoman maahantulon ja rajat ylittävän rikollisuuden kohdealueille.

En kuitenkaan pidä kovin todennäköisenä neljännen skenaarion toteutumista vielä vuonna 2020. Tämän skenaarion toteutuminen olisi todennäköisempää vuonna 2030 ja sen jälkeen tämän hetkisten ilmaston muutosnäkemysten mukaisesti.

5.2 Pohdintaa

Rajaturvallisuus ilmiönä ja käsitteenä on nuori ja muuttuvainen. Tämän hetkisen käsityksen mukaisesti rajaturvallisuus nähdään tietynlaisena ja muuttuvassa turvallisuuden tilanteessa rajaturvallisuus muuttuu kulloistenkin uhkien mukaisesti. Euroopan tämän hetkisen näkemyksen mukaisesti laitonta maahantuloa pidetään suurimpana uhkana rajaturvallisuudelle, kun taas Yhdysvaltojen näkemys on lähihistorian tapahtumista johtuen muuttunut terrorismin torjuntaan suuntautuneeksi. Toki Yhdysvaltojen etelärajoilla laitonta maahantuloa on hyvinkin paljon, mutta yhdysvaltalaisesta näkemyksestä kaikki pyritään sitomaan terrorismin torjuntaan ja muiden uhkien koetaan liittyvän siihen.

Euroopan Unionin ja Yhdysvaltojen rajaturvallisuuden mahdollista yhteistyötä ajateltaessa, tukee Yhdysvaltojen ulkoisten tiedustelujärjestelmien hyödyntäminen myös eurooppalaista

rajaturvallisuutta. Mahdollisia yhteisupseerijärjestelmiä voitaisiin yhdistää ja tiedustelutietojen vaihtoa lisätä. Yhdysvaltojen käsitys siitä, että rajaturvallisuus on osa kotimaan turvallisuutta, on mielestäni sovellettavissa todennäköisimmässä eurooppalaisessa kehityksessä. Rajaturvallisuus ei ole vain raja-alueille sijoittuva turvallisuuden osa-alue. Sillä vaikutetaan vahvasti sisäiseen turvallisuuteen ja olisikin mielestäni järkevää yhdistää osia viranomaistoiminnoista kokonaisvaltaisen turvallisuuden suuntaisesti.

Yhteenvedona kaikista skenaarioista on huomioitava, että rajaturvallisuuteen vaikuttavat monet toimintaympäristön tekijät. Kaikkiin toimintaympäristön tekijöihin ja niiden muuttumiseen tulisi varautua toiminnan suunnittelussa. Rajaturvallisuus muuttuu yhteiskunnan kehityksen mukana ja näin on myös rajaturvallisuuden uhkien osalta. Vaikka toimintaa toteutettaisiinkin todennäköisimmän skenaarion muodossa, tulee toiminnassa varautua äkillisiin muutoksiin varautumissuunnitelmilla ja ennakoivalla toiminnalla. Visiota ja missiota määriteltäessä tulee toiminnan kokonaiskäsityksen olla mahdollisimman laaja-alainen, jotta muuttuviin tilanteisiin pystytään reagoimaan kattavammin. Toiminnan perusajatuksen tulee olla ydintehävissä, mutta ennakoinnin avulla rajaturvallisuudesta saadaan joustava, uskottava ja toimiva.

Tässä tutkimuksessa pyrin vastaamaan pääongelmaan, joka oli ”Miten rajaturvallisuus nähdään vuonna 2020?”. Mielestäni tähän kysymykseen saatiin vastauksena yksi nykyisen kehityskulun mukainen näkemys, joka on mielestäni realistisin. Mutta myös kaikki muut vaihtoehdot ovat mahdollisesti toteutuvia vaihtoehtoja.

Tämän tutkimuksen perusteella olen tullut siihen johtopäätökseen, että rajaturvallisuus vuonna 2020 nähdään ensimmäisen skenaarion luoman muuttumattoman kehityksen mukainen analyttinen neliportainen rajaturvallisuuden malli. Toiminta tulee painottumaan valtiollisiin toimijoihin, joita koordinoi Frontex. Kansainvälinen toiminta rajaturvallisuudessa on vuonna 2020 erittäin suuressa roolissa. Rajavartiolaitoksen tulisi täten toiminnassaan huomioida entisestään kansainvälisen toiminnan tärkeys ja oma aktiivinen rooli osallistumisessaan Frontexin toimintaan kansallisten asiantuntijoiden lähettämisen avulla ja osallistumalla ylikansalliseen päätöksentekoon.

Tutkittavaa aiheeseen liittyen on paljon, mutta tähän on reagoitu jo Rajavartiolaitoksen ja Frontexin tutkimustoiminnan kautta käynnistämällä useita ajankohtaisia tutkimusprojekteja. Kuitenkin tutkimuksissa ei saisi sitoutua ainoastaan tämän hetkiseen tutkimukseen, joka tosin prioriteettina tulee olla ensimmäisenä, jotta kriittisesti pystytään tarkastelemaan rajaturvallisuutta ja sen toimintaympäristöä. Rajavartiolaitoksen strategia on tehty nyt vuoteen 2015,

mutta mielestäni lähitulevaisuudessa olisi tärkeää alkaa tutkimaan ja visioimaan sitä mitä Rajavartiolaitoksen strategia on vuonna 2020, 2025 tai 2030. Aikajänne kyseisiin ajankohtiin ei kuitenkaan ole kuin 12-22 vuotta.

Uusina mahdollisina tutkimuskysymyksinä tutkimuksen kautta tuli ilmi:

- Mitkä ovat rajaturvallisuuden aktorit eurooppalaisesta näkökulmasta ja mitkä ovat niiden roolit tulevaisuudessa?
- Miten rajaturvallisuus nähdään vuonna 2030?
- Miten tulevaisuudentutkimusta voitaisiin paremmin hyödyntää Rajavartiolaitoksen tutkimustoiminnassa ja strategiatyössä?

Koko prosessi oli ajattelua avartavaa ja tukee varmasti tulevaa työympäristöäni. Toisaalta kriittisenä omalle työskentelylle on myönnettävä, että kompetenssini rajaturvallisuuteen ja tulevaisuudentutkimukseen ei ole vielä riittävää. Tulevaisuudentutkijan työ vaatii laaja-alaista näkemystä tutkittavasta asiasta ja siihen vaikuttavista ilmiöistä ja tekijöistä. Kun näkemykseni rajaturvallisuuteen perustuu lähinnä kirjoitettuihin lähteisiin, ovat tutkimuksen johtopäätökset myös hyvin sidonnaisia tähän ajattelumalliin. Jos minulla olisi konkreettista käytännön näkemystä siitä, mitä rajaturvallisuus on ja mitä tekijöitä toimintaympäristöön konkreettisesti liittyy, olisivat johtopäätökset tutkimuksessa voineet olla toisensuuntaisia. Kuitenkin koen saavuttaneeni sen, minkä tutkimukselle asetin.

Tutkimuksen vahvuutena on yhteiskunnallisen näkemyksen sitominen rajaturvallisuuden toimintaympäristöön ja tulevaisuuden tutkimuksen metodien käyttö tutkittaessa rajaturvallisuutta. Tutkimuksen heikkoutena voidaan nähdä tutkimuksen laaja aihepiiri, josta kaikkea ei voitu tutkimuksessa ottaa huomioon ja oma kompetenssini tutkia asiaa. Toisaalta tutkimus on objektiivisempi, kun minulla ei ole käytännön näkemystä rajaturvallisuudesta, mutta se osaltaan näkyy tutkimuksen lähteiden kriittisen analysoinnin puutteellisuutena.

Rajavartiolaitos aktorina voi vaikuttaa tulevaisuuspolun määrittämiseen saavuttaakseen halutun maailman. Koska kaikkiin tekijöihin ei kuitenkaan pystytä vaikuttamaan, toiminnalla pitää pystyä varautumaan laaja-alaisesti tulevaisuuden haasteisiin. Koenkin tulevaisuudentutkimuksen, sen haastavuudesta huolimatta, tarjoavan hyviä työkaluja Rajavartiolaitoksen toimintamahdollisuuksien suunnitteluun yritettäessä vastata tulevaisuuden rajaturvallisuuden haasteisiin.

LÄHTEET

Ahoniemi, Lea: Suomea koskevat uudet ei-sotilaalliset turvallisuuskatekijät, Strategian tutkimusselosteita, julkaisusarja 2, N:o 5, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Helsinki, 1999.

A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Brussels 12. December 2003 (<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, 11.2.2008).

Container Security Initiative, 2006 - 2011 Strategic Plan, U.S. Customs and Border Protection, Washington 2006 (http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border_security/international_activities/csi/csi_strategic_plan.ctt/csi_strategic_plan.pdf, 11.2.2008).

EUR-Lex, Euroopan Unionin oikeustekstien Internet-sivut, Ensimmäisen arvioinnin loppuraportti – keskinäinen oikeusapu rikosasioissa, 01.08.2001, ([http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001X0801\(02\):FI:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001X0801(02):FI:HTML), 4.3.2008).

European Commission: Energy in Europe, European Union Energy Outlook To 2020, Printed in Belgium, November 1999.

Euroopan Komissio, myyttiä ja faktaa laajentumisesta, (http://ec.europa.eu/enlargement/questions_and_answers/myths_fi.htm, 5.3.2008).

Euroopan Komissio, EU:n rajaturvallisuusvirasto: arviointi ja jatkokehitys, MEMO/08/84, (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/84&format=HTML&aged=0&language=FI&guiLanguage=en>, 3.3.2008).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö), käytetään myös nimitystä EU:n rajanylitysasetus, (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/oj/2006/l_105/l_10520060413fi00010032.pdf, 10.2.2008).

Euroopan parlamentti, Rekkajonot: EP kehottaa Venäjää virtaviivaistamaan rajamenettelyjään, lehdistötiedote, 14.11.2007, (http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/030-12912-316-11-46-903-20071109IPR12793-12-11-2007-2007-false/default_fi.htm, 6.3.2008).

Euroopan Unioni, Lissabonin sopimus, (http://europa.eu/lisbon_treaty/index_fi.htm, 3.3.2008).

Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristö: EU Schengen-luettelo, suositukset ja parhaat käytännöt koskien tarkastuksia ulkorajoilla, maasta poistamista ja takaisin ottamista; suomenkielinen julkaisu, Helmikuu 2002.

Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto (Frontex), (<http://www.frontex.europa.eu/>, 1.3.2008).

Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto (Frontex), Frontex Annual Report 2006 (http://www.frontex.eu.int/annual_report/, 11.2.2008).

Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto (Frontex), tiivistelmät lainsäädännöstä (<http://europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/l33216.htm>, 5.2.2008).

Finlex, Valtion säädöstietopankki, Hallituksen esitys Eduskunnalle rajavartiolaitosta ja rajaväyhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi, HE 6/2005 (<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2005/20050006>, 2.2.2008).

Finlex, Valtion säädöstietopankki, Rajavartiolaki, 15.7.2005/578, (<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050578?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=laki%20rajavartiolaitoksesta>, 24.2.2008).

Finlex, Valtion säädöstietopankki, Valtioneuvoston asetus poliisi-, tulli- ja rajavartioviranomaisten yhteistoiminnasta, 22.3.2001/257, (<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010257>, 3.3.2008).

Futurix: International Futures Studies Virtual Campus, nettiportaali, (<http://www.futunet.org/fi/materiaalit/etusivu>, 23.1.2008).

Gnesotto, Nicole and Giovanni, Grevi (Directors): The New Global Puzzle, What World for the EU in 2025?, European Institute for Security Studies, Paris, 2006 (http://www.iss.europa.eu/uploads/media/NGP_01.pdf, 19.2.2008)

Haukkala, Hiski: The Relevance of Norms and Values in the EU's Russia Policy, UPI working papers, 52/2005, (http://www.upi-fia.fi/document.php?DOC_ID=34#wp52.pdf, 4.3.2008).

Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskeva yhteisön säännöstö (Schengenin rajasäännöstö), tiivistelmät lainsäädännöstä (<http://europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/l14514.htm>, 8.2.2008).

Holsti, K.J.: International Politics, A framework for analysis, Prentice-Hall, USA, 1995.

Intelligence Reform and Terrorist Prevention Act of 2004, Public Law 108-458 – Dec. 17, 2004 (http://www.nctc.gov/docs/pl108_458.pdf, 8.2.2008).

Jackson, Robert & Sorensen, Georg: Introduction to International Relations, Theories and approaches, Oxford University Press, New York, 2003.

Jyväskylän Yliopisto, Avoin Yliopisto, Kolmas sektori opintokokonaisuus, (<http://www.avoin.jyu.fi/oppiaineet/kolmassektori>, 4.3.2008).

Kamppinen, Matti, Kuusi, Osmo & Söderlund, Sari, Toim.: Tulevaisuudentutkimus, Perusteet ja sovellukset, 2. korjattu painos, Suomalaisen kirjallisuuden seura, Tammer-Paino Oy, Tampere, 2003.

Kerttunen, Mika, Toim.: Uudet Uhkat?, Julkaisusarja 2 No 37, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Edita Prima Oy, Helsinki, 2007.

Kielitoimiston sanakirja: stuvwxyzääö, kotimaisten kielten tutkimuskeskus 2006, Gummerus kirjapaino oy, Jyväskylä 2006. toimitus Eija-Riitta GRÖNROS (päätoimittaja). Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen julkaisuja 140.

Kinsella, David, Russett, Bruce & Starr, Harvey: World Politics, The Menu for Choice, Thomson Wadsworth, Canada, 2004.

Kirvelä, Torsti & Von Bruun, Santtu, Kuntaliitto: Tulevaisuuskoulutus, Poliisi Ammattikorkeakoulu, 14.–15.5.2007, Espoo.

Kysymyksiä ja vastauksia Schengenistä, Ulkomaalaisvirasto

(<http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?path=8,2471,2489&language=FI>, 8.2.2008).

Laitinen, Ahti & Aromaa, Kauko: Rikollisuus ja kriminologia, Vastapaino, Tampere 2005, tekstinäyte kirjasta, (<http://www.vastapaino.fi/vp/images/tekstinaytteet/951-768-163-1.pdf>, 4.3.2008).

Lake, Jennifer E.: Border and Transportation Security: Overview of Congressional Issues, CRS Report for Congress RL32705, 17.12.2004, (<http://www.fas.org/sgp/crs/RL32705.pdf>, 20.2.2008).

Lake, Jennifer E.; Robinson, William H. and Seghetti Lisa M.: Border and Transportation Security: The Complexity of the Challenge, CRS Report for Congress RL32839, 29.3.2005 (<http://www.fas.org/sgp/crs/homsec/RL32839.pdf>, 21.02.2008).

Lintonen, Raimo: Johdatus kansainvälisen politiikan tutkimukseen, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Strategian tutkimuksia, julkaisusarja 1, N:o 9, Helsinki, 1996.

McRae, Hamish: The World in 2020, Power, culture and prosperity: A vision of the future, HarperCollinsPublishers, London, 1994.

Morris, Paul V, Editor: Border Security or Insecurity, Nova Science Publishers, New York, 2005.

National Strategy for Homeland Security 2007, October 2007

(<http://www.whitehouse.gov/infocus/homeland/nshs/NSHS.pdf>, 7.2.2008).

Niemenkari, Arto: Rajaturvallisuus Euroopan unionissa, Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1, Tutkimuksia nro 1, Helsinki 2003.

Noponen, Tanja, Poliisin tietoon tullut rasistinen rikollisuus Suomessa 2006, Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 62/2007, ([http://www.poliisi.fi/poliisi/pakk/home.nsf/files/Tiedotteita%2062/\\$file/Tiedotteita%2062.pdf](http://www.poliisi.fi/poliisi/pakk/home.nsf/files/Tiedotteita%2062/$file/Tiedotteita%2062.pdf), 1.3.2008).

Organisation for economic co-operation and development, OECD: Globalisation and linkages to 2020: Can poor countries and poor people prosper in the new global age?, Vol. V, OECD Working papers, Paris, 1997.

Organisation for economic co-operation and development, OECD: Globalisation and linkages to 2020: Challenges and opportunities for OECD countries, International High-Level Experts Meeting, OECD Proceedings, Paris, 1996.

Organisation for economic co-operation and development, OECD: The World in 2020, Towards A New Global Age, OECD Publications, Paris, 1997.

Rajamäki, Kari: Yhdennetty rajaturvallisuus tärkeää laajentuvalle Euroopan Unionille. Puhe Euroopan Parlamentin ja Suomen eduskunnan järjestämässä parlamenttien yhteisseminaarissa Brysselissä 3.10.2006, (<http://www.yhteispalvelu.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/PSSArch/E67AAFCC74B00BFB C22571FC003A9CC6?opendocument>, 4.3.2008).

Rajavartiolaitoksen strategia 2015, Päätös, Helsinki, 2005.

Rajavartiolaitoksen Internet-sivut, (<http://www.raja.fi>, 22.2.2008).

Raunio, Tapio & Tiilikainen, Teija, Toim.: Euroopan Rajat, Laajentuva Euroopan unioni, Gaudeamus, Helsinki 2002.

Ringland, Gill: Scenario Planning, Managing for the Future, John Wiley and Sons Ltd Chichester, 1998.

Sahlström Petri: Laskentatoimen Pro Gradu info, Oulun Yliopisto, Internet sivu, (<http://www.taloustieteet.oulu.fi/opiskelu/pro-gradu-info.html>, 22.1.2008).

Salter, Mark B & Zureik, Elia, Edited by: Global Surveillance and Policing, Borders, security, identity, Willan Publishing, Devon (UK), 2005.

Savolainen, Jukka: Comprehensive Risk Analysis Model for the Border Guards, Border and Coast Guard Academy, Espoo, 2006.

Sirén, Torsti: Strategian laitokselle tehtävien tutkimusten rakenteellisia perusteita, Työpappe-
reita, Julkaisusarja 4, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Helsinki, 2003.

Sisäasiainministeriön Internet-sivut, Sisäraajatarkastukset palautetaan 24.7. – 14.8.2005 väli-
seksi ajaksi

(<http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/OldMainArticles/B0091F8467750C49C2257045003992D2?opendocument>, 20.2.2008).

Sivonen, Pekka & Heikka, Henrikki (toim.): Kansainvälisen järjestelmän toimijoiden enna-
kointia vuoteen 2030, Puolustusministeriö, Kirjapaino Keili Oy, Helsinki, 2007.

Sivonen, Pekka: Tulevaisuuden ennakointi kansainvälisen turvallisuuden tutkimuksen koh-
teena, strategian tutkimuksia, julkaisusarja 1, n:o 11Oy Edita Ab, Helsinki, 1998.

Turun Kauppakorkeakoulun tulevaisuudentutkimuskeskus: Topi Tulevaisuudentutkimuksen
oppimateriaali, Internet-sivut: (<http://www.tulevaisuus.fi/topi/default.asp>, 21.1.2008). Tekijät
Rubin, Anita ym.

United States, The World Fact Book, Central Intelligence Agency (CIA)

(<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html>, 4.2.2008).

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta asetuksiksi (rajaliikenne
maaulkorajoilla ja väliaikaisilla maaulkorajoilla), 29.1.2004,

(http://217.71.145.20/TRIPviewer/temp/TUNNISTE_U_68_2003_fi.html, 4.3.2008).

Vapaavuori, Matti & Von Bruun, Santtu, Toim.: Miten tutkimme tulevaisuutta?, 2. uudistettu
painos, Tulevaisuudentutkimuksen seura, Tammer-paino Oy, Tampere, 2003.

Viña, Stephen R.: Civilian Patrols Along the Border: Legal and Policy Issues, CRS Report for Congress RL33353, 7, huhtikuuta 2006 (<http://www.fas.org/sgp/crs/homsec/RL33353.pdf>, 22.02.2008).

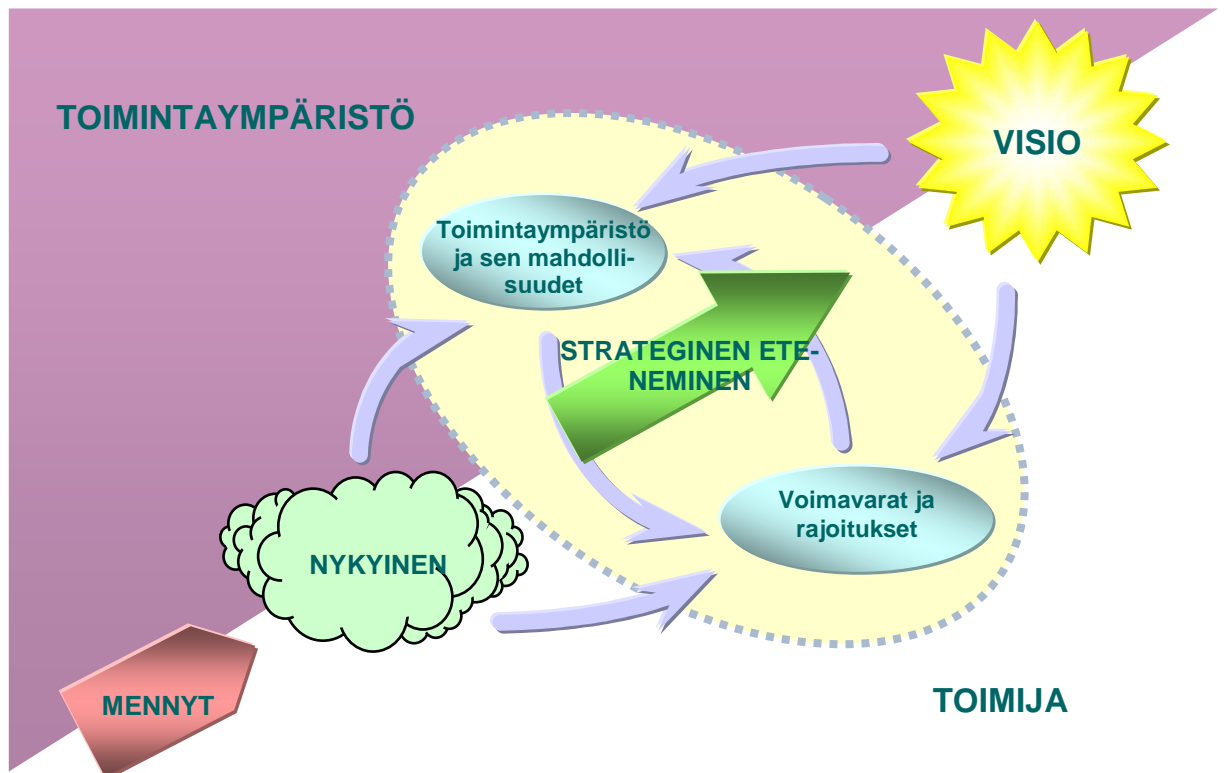
Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary of the English Language. Gramercy Books, New York. 1996.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen (YETT) strategia, Puolustusvoimien julkaisemat Internet-sivut, (http://www.yett.fi/content/common/yett_html/turvaaminen/index.html, 3.3.2008).

LIITTEET

Liite 1 Skenaariot ja strategiatyö

Skenaariot ja strategiatyö



LÄHDE: Kirvelä, Torsti & Von Bruun, Santtu, Kuntaliitto, Tulevaisuuskoulutus, Poliisi Ammattikorkeakoulu, 14.-15.5.2007, Espoo.