



**Markus Heiskanen**

# Rajakeisarin uudet (v)aatteet

Käsiteanalyysi rajaturvallisuudesta

Akateeminen väitöskirja,  
joka Lapin yliopiston yhteiskuntatieteiden tiedekunnan suostumuksella  
esitetään julkisesti tarkastettavaksi Lapin yliopiston luentosali LS2:ssa  
kesäkuun 8. päivänä 2013 klo 12

Lapin yliopisto  
yhteiskuntatieteiden tiedekunta

© Markus Heiskanen

Taitto: Taittotalo PrintOne

Jakelu: Lapin yliopistokustannus  
PL 8123  
FI-96101 Rovaniemi

puh. + 358 (0)40 821 4242 , fax + 358 16 362 932  
julkaisu@ulapland.fi  
www.ulapland.fi/lup

Painettu  
ISBN 978-952-484-635-6  
ISSN 0788-7604

pdf  
ISBN 978-952-484-636-3  
ISSN 1796-6310

## OMISTUS

*Omistan tämän työni  
vanhemmilleni  
Erkille ja Aunelle,  
lapsilleni  
Meerille ja Henrille,  
sekä  
Niina-neidille,  
joka sulostutti hämäriä tieteen hetkiäni.*



## ESIPUHE

Väitöskirja ei ole koskaan yhden hengen tuote. Tässä tapauksessa tehty tutkimus ei ole edes sadan saati tuhannen aivoituksen tulos. En osaa kuvata sanoin sitä kiitollisuutta, jota tunnen kaikkia niitä tiedesiskoja - ja -veljiä kohtaan, jotka muuttivat kuivan tieteellisen puurtamisen nautinnolliseksi teoreettiseksi hipelöinniksi ja älylliseksi leikkittelyksi. On selvää, että voin kiittää Teitä vain yhdessä, osana suurta tiedeyhteisöä. Siis soikoon kiitos Teille kaikille niistä ajatuksista, joiden ansiosta tästä työstä tuli paitsi näköisensä, myös tekijänsä näköinen. On myös selvää, että työssä esittelemieni ajatusten mahdollisista virhetulkintoista sekä tekemistäni johtopäätöksistä olen vastuussa ainoastaan minä itse.

Tutkimuksen valmistumisen kannalta on kuitenkin niitä, joiden panoksella on suurempi merkitys lopputulokseen. Ensiksi haluan kiittää emoyliopistoani, jonka siipien suojissa sain kasvaa tutkijaksi, vaikka asuinpaikkakuntani vaihtui useita kertoja pitkäksi venyneessä jatkotutkintoprosessissa. Vain sotilas osaa kyllin arvostaa sitä tieteellistä vapautta, joka versoo aidon siviiliyliopiston siimeksessä täällä revontulten maassa ja Lapin raikkaassa tuulosessa. Lapin yliopistosta haluan erityisesti kiittää aikaisempia ohjaajiani, professori Juhani Nikkilää ja professori Antti Syväjärveä, jotka kannustavalla otteellaan pitivät minut kiinni tieteellisessä epävarmuudessa, jotta uskoni ei horjunut, vaikka tieteen tekeminen ontui. Opin ymmärtämään, että jokainen tärkeä askel oli aina ensin - askel ilmaan. Lapin yliopistoa kiitän myös tutkimuksen painokuntoon saattamisesta sekä prosessin maksuttomuudesta arvosanalausemalla ”kiitettävää opintopalvelua”.

Umberto Eco on teoksessaan *Oppineisuuden osoittaminen* todennut, kuinka mautonta on kiittää työnsä ohjaajaa. Minusta vielä suurempaa mauttomuutta osoittaa se, joka ei näin tee. Työni ohjaajaa, professori Jari Stenvallia haluan kiittää kahdesta asiasta. Siitä, mitä hän teki, ja siitä, mitä hän ei tehnyt. Jari on se henkilö, joka sai minut höynäytettyä kevennettyyn väitöskirjaprosessiin, jossa valmista tulisi muutaman artikkelin kirjoittamisella. Kun ensimmäinen, kolmeen kertaan uudelleen kirjoitettu artikkeli ei päätynyt julkaisuprosessiin, ja kaksi seuraavaakin monografian viritelmää olivat kuolleina syntyneitä ajatuksia, aloitin kirjoitustyön alusta vuoden 2011 juhannuksen jälkeen. Kiitos Lewis Carrollin, J.H. Andersenin ja muiden satusetien, heidän ansiostaan työhön tuli ainakin leikkimielistä potkua. Tähän asiaan liittyy se toinen kiitokseni aihe työni ohjaajalle. Olen syväsi kiitollinen Jari Stenvallille siitä, että hän antoi minulle vapaat kädet toteuttaa työni kielitieteellisellä tutkimusotteella. Saimme molemmat paljon päänvaivaa ja ehkäpä vähän harmaita hiuksiakin. Mutta kiitokseksi saimme ainakin kuvan kanteen. Onneksemme se ei taida olla kummankaan meistä 😊

Minusta tuntuu käsittämättömältä ajatella, että 600 sivua ei riittänyt siihen, jotta rajaturvallisuus olisi voitu määritellä tyhjentävästi. Kukapa haluaisi antaa näin epäkiitollista urakkaa kenenkään luettavaksi? Niinpä esitarkastajien valinnassa jouduin heidän tieteellisen meritoitumisen ohella kiinnittämään huomiota siihen, että en saisi tunnontuskia heille lykkäämästäni urakasta. Päädyin siis henkilöihin, joihin olin tutustunut vain heidän tieteellisen kirjoittamisen kautta. Kiitän syvästi työni esitarkastajia, professori Markku Temmestä ja professori Sirpa Virtaa heidän mittavasta urakastaan ja seikkaperäisestä palautteestaan, jonka turvin saatoin viimeistellä työni. Markku Temmekselle olen kiitollinen erityisesti militarismin historiallisten juurien selventämisestä. Sirpa Virta taas saattoi tietooni useita tuoreita tutkimuksia turvallisuuden alalta, joiden avulla onnistuin syventämään aiheen käsittelyä. Niissä muutamassa harvassa tapauksessa, jotka eivät näy muutoksina tässä työssä, pitäytyminen alkuperäisessä käsikirjoituksessa johtui pikemminkin ajan puutteesta kuin muutoksen tarpeettomuudesta. Työni kommentoinnista kiitän erityisesti myös tohtori Kari Laitista poliisista ja tohtori Arno Tanneria Maahanmuuttovirastosta, joiden yksityiskohtaiset kommentit työni eri versioista auttoivat tiedeyhteisön keltanokkaa nokkimaan oikeita tiedon jyviiä.

Työn painokuntoon saattamiseen sain tukea monelta taholta. Haluan erityisesti kiittää tiedotussihteeri Anu Pesosta Raja- ja merivartiokoulun tietopalvelusta, joka piirsi kaikki tämän tutkimuksen kuvat. Ilman Anun apua tässä tutkimuksessa ei olisi ollut yhtään kuvaa kansikuvaa lukuun ottamatta. Tutkimuksen taittamisesta ja viimeistelystä osoitan kiitokseni Minna Kompalle, joka osoitti suurta joustavuutta ja kärsivällisyyttä työni viimeistelyssä ja alati muuttuvien aikataulujeni muutospaineesa. Kansikuvan osalta kiitän Ismo Hietasta, joka kunnioitti toivettani saada vakavasti otettava kuva tutkimukseni kanteen ja jaksoi luonnostella kuvasta aina uusia vedoksia ”tyyristyllerömäisten” vaatimusteni mukaisesti. Me kaikki tiedämme, että vähintään yhtä tärkeää kuin se, miten asiat ovat, on se, miltä ne näyttävät. Niinpä kuvan viimeistelyn osalta suurimman kiitokseni osoitan Niinalle, jonka herkkä vaisto ja taiteilijan silmä loihitivat kuvasta esiin sellaista, mitä minä en edes unissani olisi pystynyt siitä näkemään.

Väitöshanke on merkittävä panostus paitsi työn tekijältä, myös työnantajalta. Lopuksi haluan kiittää työnantajaani Rajavartiolaistosta virikkeellisestä työurasta ja lähes 30 vuoden kokemuksesta rajaturvallisuuden ’kiistellyllä torilla’. Palvelus turvallisuushalinnossa rajavalvonnan eri tehtävissä eri puolilla Suomea ja välillä ulkomailla herättivät minussa mielenkiinnon rajaturvallisuutta ja sen käsitettä kohtaan. Tämä mielenkiinto kasvoi kiihkoksi selvittää rajaturvallisuuskäsitteen syvin, salattu olemus. Ehkäpä tämä ”rajatietoon” kätkeyty tiedonintressi oli riittävän polttava, jotta Rajavartiolaistos lähti tukemaan hanketta antamalla minulle työaikaa väitöstutkimukseni tekoon sekä tukemalla tutkimukseeni liittyvää aineiston hankintaa sekä lukuisiin tutkimusseminaareihin osallistumista. Tästä merkittävästä panoksesta lausun vilpittömän kiitokseni Rajavartiolaistokselle ja sen johdolle. Tutkimuksen käytännön toteutuksen kannalta haluan

kohdistaa kiitokseni Raja- ja merivartiokoululle, joka on palveluspaikkani, ja jonne poissaoloni rasitus kohdistui. Kiitän erityisesti Raja- ja merivartiokoulun tietopalvelua, joka auttoi merkittävästi tietoaineiston hankinnassa sekä kaukolainojen hallinnoinnissa. Rajavartiolaitoksen esikunnan osalta haluan erityisesti kiittää arkistonhoitaja Tarja Leinoa sekä oikeudellisen osaston apulaisosastopäällikkö, rajavartiolylitarkastaja Martti Ant-Wuorista sekä osastosihteeri Sari Mustilaa, jotka hankkivat minulle tarvitsemani Rajavartiolaitoksen asiakirjat sekä auttoivat niitä koskevien lähdetietojen tarkistamisessa työni viimeistelyvaiheessa.

Santahaminassa, suomalaisen työn päivänä 1.5.2013

Markus Heiskanen





## Sisällys

OMISTUS.....	5
ESIPUHE.....	7
KUVAT .....	15
TAULUKOT .....	16
LYHENTEET .....	17

## I OSA TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN PERUSTA

<b>1. JOHDANTO.....</b>	<b>23</b>
1.1 Tutkimuksen yleiset lähtökohdat.....	23
1.2 Tutkimuksen tavoitteet .....	28
1.3 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys.....	32
1.4 Tutkimusongelma .....	41
1.5 Rajaturvallisuus osana turvallisuushallintoa.....	45
1.6 Aikaisempi tutkimus ja tutkimusaineisto.....	49
1.7 Metodologia .....	56
1.8 Tutkimuksen ”hiljaiset” taustaoletukset.....	61
1.9 Työn rakenne ja rajaukset.....	66
<b>2. TUTKIMUKSEN TIETEENFILOSOFISET PERUSTEET .....</b>	<b>71</b>
2.1 Kielen ja maailman välisestä suhteesta eri teorioiden valossa.....	72
2.2 Tiedon lajeista.....	77
2.3 Rakenteellinen tietokäsitys .....	81
2.4 Relationaalinen tietokäsitys.....	84
2.5 Pragmatistinen tietokäsitys.....	93
2.6 Hiljainen tieto .....	98
<b>3. KÄSITTEET TUTKIMUSKOHTENA.....</b>	<b>108</b>
3.1 Käsitteiden tutkimisen lähtökohtia .....	108
3.1.1 Käsitteiden luokittelua.....	111
3.1.2 Merkkiteoriat.....	113
3.1.3 Merkitys.....	118
3.1.4 Määritelmät.....	123
3.2 Semantiikka käsitetutkimuksen työkaluna.....	127
3.3 Pragmaattisia lähestymistapoja käsitteiden tutkimiseen .....	139
3.4 Käsiteanalyysi.....	142
3.5 Korpuslingvistiikka .....	152
3.6 Aikaisempi tutkimus.....	164
<b>4. RAJATURVALLISUUDEN TEOREETTINEN ASEMOINTI .....</b>	<b>173</b>
4.1 Rajoja koskeva tutkimus .....	173
4.1.1 Rajojen monet merkitykset.....	173

4.1.2	Rajojen teoreettinen tarkastelu.....	178
4.1.3	Valvontaa koskeva tutkimus.....	186
4.1.4	Tilan haltuunotto .....	193
4.2	Turvallisuustutkimus.....	201
4.2.1	Turvallisuuden käsitteestä .....	201
4.2.2	Turvallisuuden tutkimuksen eri traditioista.....	213
4.2.3	Turvallisuusympäristön muutos ja turvallisuuskäsitteen laajeneminen .....	224
4.3	Hallinnan tutkimus .....	240
4.3.1	Hallinta yleisenä tutkimusorientaationa.....	242
4.3.2	Kansainvälinen hallinta.....	247
4.3.3	Itsen hallinta.....	254
4.4	Rajavalvonta – Maginot -linjalta eteen työnnettyyn puolustukseen .....	266

## II OSA KÄSITEANALYYSI

### 5. RAJANVARTIOINNISTA RAJATURVALLISUUTEEN JA

	<b>YHDENNETTYYN RAJAVALVONTAAN .....</b>	<b>285</b>
5.1	Käsitehistoriallinen lähestymistapa kielen tutkimukseen.....	285
5.1.1	Käsitehistoriallisen lähestymistavan yleisiä lähtökohtia.....	285
5.1.2	Käsitteiden teoretisointia historian valossa .....	288
5.1.3	Käsitehistoriallisen lähestymistavan kritiikki .....	296
5.2	Rajojen vartioinnista ja valvonnasta rajaturvallisuuteen .....	300
5.2.1	Rajojen vartioinnista ja valvonnasta rajavalvontaan .....	300
5.2.2	Rajavalvonnasta rajaturvallisuuden ylläpitoon.....	304
5.2.3	Rajaturvallisuuden ylläpitämisestä rajaturvallisuuteen .....	308
5.2.4	Rajaturvallisuus kansainvälisessä kontekstissa.....	311
5.3	EU:n yhdennetty rajavalvonta (IBM).....	313
5.3.1	Yhdennetyn rajavalvonnan käsitteestä.....	313
5.3.2	Neliportainen rajaturvallisuusmalli .....	316
5.3.3	Yhdennettyyn rajavalvontaan tähtäävä politiikka .....	319
5.3.4	EU:n rajavalvontavirasto Frontex.....	326
5.3.5	Tullin rooli yhdennetyissä rajavalvonnassa .....	329

### 6. RAJATURVALLISUUSKÄSITTEEN OMINAISPIIRTEET .....

6.1	Semanttinen analyysi .....	338
6.2	Rajaturvallisuuskäsitteen olemus.....	352
6.2.1	Ominaispiirteiden määrittelyn lähtökohtia .....	352
6.2.2	Rajaturvallisuus kansallisten määritelmien valossa.....	367
6.2.3	Rajaturvallisuuskäsitteen ominaispiirteet kontekstuaalisessa merkitystulkinnassa .....	380
6.2.4	Rajaturvallisuus EU:n kontekstissa .....	401

<b>7. RAJATURVALLISUUSDISKURSSIT .....</b>	<b>418</b>
7.1 Retoriikka .....	418
7.1.1 Johdatus retoriikkaan.....	419
7.1.2 Uusi retoriikka.....	422
7.1.3. Strateginen retoriikka .....	432
7.1.4 Artikulaatioteoria.....	437
7.2 Diskurssianalyysi.....	442
7.2.1 Diskurssianalyysin yleisiä lähtökohtia .....	442
7.2.2 Diskurssien määrittäminen .....	455
7.2.3 Kriittinen diskurssianalyysi .....	462
7.2.4 Retorinen diskurssianalyysi .....	465
7.2.5 Faktuaalistamisstrategiat viranomaispuheessa.....	471
7.2.6 Diskurssianalyysin metodologiset haasteet .....	479
7.3 Euroopan unionin rajaturvallisuuskurssit.....	483
7.3.1 Rajaturvallisuuskurssit eri turvallisuusstrategioissa.....	483
7.3.2 Rajaturvallisuuskurssit vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevissa politiikkaohjelmissa .....	491
7.2.3 Rajaturvallisuuskurssit yhdenmukaisesti rajavalvontaa koskevissa normeissa ja politiikka-asiakirjoissa .....	496
7.3.4 Yhdenmukaisen rajavalvonnan piilomerkitykset - kriittinen diskurssi .....	505
7.3.5 Komission tiedonannon ”Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien tulevien toimien valmistelu” tarkastelu kriittisen tulkinnan näkökulmasta .....	513
7.4 Kansalliset rajaturvallisuuskurssit .....	517
7.4.1 Hallitusohjelmat.....	517
7.4.2 Turvallisuus- ja puolustuspolitiikka.....	521
7.4.3 Sisäisen turvallisuuden ohjelmat .....	533
7.4.4 Kansalliset politiikka-asiakirjat kriittisen diskurssianalyysin valossa .....	538
7.5 Organisatoriset rajaturvallisuuskurssit.....	542
7.6 Diskurssianalyysin arviointi .....	568
<b>8. ”RAJATURVALLISUUSKIELEN” EI-TOIVOTUT SEURAUKSET? .....</b>	<b>577</b>
8.1 Pragmaattiset piirteet .....	577
8.1.1 Tehokkuus hallinnollisena ideaalina.....	582
8.1.2 Rajaturvallisuustoimenpiteiden yhteiskunnallinen vaikuttavuus.....	585
8.1.3 Hallinnon läpinäkyvyys .....	590
8.2 Rajaturvallisuusparadoksit.....	599
8.2.1 Turvallisuuden paradoksaaliset lähtökohdat .....	599
8.2.2 Mustapartaisen miehen myytti.....	606
8.2.3 Turvallisuusparadoksi .....	615
8.2.4 Vapausparadoksi .....	619
8.2.5 Oikeusparadoksi.....	628
8.2.6 Tehokkuusparadoksi.....	633
8.3 Rajaturvallisuuden militarisointi .....	639
8.3.1 Sielunpaimennus ja paimenvalta.....	644

8.3.2	Kontrollin uudet muodot johtamisessa .....	648
8.3.3	Sotilaallinen järjestys.....	656
8.3.4	Puolisotilaallisuuden problematiikka.....	663
8.3.5	Poliisioikeudellisia näkökohtia .....	672
8.3.6	Turvallisuushallinnon vertailu.....	680
8.3.7	Sotilaita emme ole, poliiseiksi emme halua tulla, olkaamme siis rajavartiomiehiä .....	690

### III OSA PÄÄTÄNTÄ

<b>9. YHTEENVETO</b> .....	701
9.1 Käsitetutkimuksen uusi toimintatapa.....	701
9.2 Keskeisimmät tutkimustulokset .....	705
9.2.1 Rajoissa ja rajavalvonnassa tapahtuneet muutokset ovat havaittavissa kielen tasolla.....	706
9.2.2 Rajaturvallisuuden määrittely edustaa kylmän sodan aikaista hallinta-ajattelua.....	709
9.2.3 Rajaturvallisuuskäsitteen kapea-alainen määrittely johtaa haitallisiin sivuvaikutuksiin.....	710
9.2.4 Rajaturvallisuuskäsitteen määrittely ei ole lisännyt kielellistä selkeyttä .....	715
9.2.5 Rajaturvallisuuden ylläpitämisen normatiivinen määrittely ei ole ollut tarpeen .....	719
9.2.6 Rajaturvallisuuden kansallinen määrittely ei ole edesauttanut EU:n yhdenmetyä rajavalvonnan käyttöönottoa.....	721
9.2.7 Suomi on rajaturvallisuuden ”suurvalta”?.....	723
9.3 Rajaturvallisuuden uudet tulkinnat .....	726
9.4 Tutkimuksen arviointi.....	734
<b>10. DISKUSSIO</b> .....	743
10.1 Saanko luvan - rajakeisarin uudet (v)aatteet? .....	743
10.2 Käymmekö me oikeaa sotaa?.....	748
10.3 Epilogi.....	751
TIIVISTELMÄ.....	756
ENGLISH SUMMARY.....	758
LÄHDELUETTELO .....	760
<b>LIITE 1</b> .....	847
RAJAVARTIOSANASTO.....	847
RAJAVALVONTASANASTO .....	847
RAJATURVALLISUUSSANASTO .....	848

## KUVAT

KUVA 1	Tutkimusasetelma.....	40
KUVA 2	Kuinka määritellä turvallisuus/strategia? .....	43
KUVA 3	Tutkimuksen rakenne .....	68
KUVA 4	Merkkirelaatio.....	78
KUVA 5	Semantiikan peruskäsitteet ja toimijataso.....	79
KUVA 6	Semioottiset portaat .....	80
KUVA 7	Todellisuuden vuorovaikutteinen rakenne.....	84
KUVA 8	'Olion/olevaisen' monitasoinen esittävä rakenne.....	90
KUVA 9	Inhimillisen olevaisen suhde inhimilliseen tulkitsijaan .....	91
KUVA 10	Tiedon muodostuksen prosessi .....	100
KUVA 11	Organisatorisen tiedon muodostuksen spiraali .....	101
KUVA 12	Viisivaiheinen malli organisatorisen tiedon muodostuksen prosessista .....	101
KUVA 13	Rajaturvallisuuden muotoutuminen tiedon muodostuksen prosessissa.....	103
KUVA 14	Saussuren näkemys merkistä.....	114
KUVA 15	Semioottinen kolmio vs. Peircen triaadinen merkitysrelaatio .....	116
KUVA 16	Taroituksen, termin, käsitteen ja määritelmän väliset suhteet.....	124
KUVA 17	Ovatko nämä termit synonyymejä rajavalvonnalle? .....	128
KUVA 18	Homonymia.....	132
KUVA 19	Polysemia .....	132
KUVA 20	Hyponymia .....	133
KUVA 21	Kielenulkoisen maailman muuttuminen kielelliseksi kuvaukseksi .....	139
KUVA 22	Käsitteen johtamisen prosessi.....	145
KUVA 23	Käsitteiden johtaminen Piaget'ltä Sameroffille.....	146
KUVA 24	Hierarkkis-koostumus-suhteinen käsitejärjestelmä.....	147
KUVA 25	Erikssonin käsiteanalyysimalli.....	148
KUVA 26	Tulkitsevan käsitetutkimuksen dialektiikka.....	151
KUVA 27	Oma käsitetutkimusprosessi.....	152
KUVA 28	Syntagmaattinen ja paradigmaattinen ulottuvuus .....	154
KUVA 29	Leksikaalisen yksikön kontekstuaalisen profiilin osatekijät .....	156
KUVA 30	Rajat kauttakulun riittinä.....	180
KUVA 31	Dimensions of Control at the Border .....	185
KUVA 32	Rajaturvallisuus turvallisuuden eri ulottuvuuksien valossa.....	211
KUVA 33	Rajaturvallisuus osana muita "turvallisuusia".....	212
KUVA 34	Turvallistamisprosessi.....	217
KUVA 35	Rajavalvonnan teoreettinen viitekehys .....	265
KUVA 36	Käsiteselementti ja käsitteiden temporaalisuus .....	290
KUVA 37	Sisäiset ja ulkoiset rationaalisuudet .....	293
KUVA 38	Käsitteiden - kuori -malli.....	296
KUVA 39	EU:n neliportainen rajaturvallisuusmalli.....	317
KUVA 40	Rajanvartioinnista rajaturvallisuuteen.....	337
KUVA 41	Turvallisuuskäsitteen yleismalli ja sen peruselementit .....	357
KUVA 42	Turvallisuuskäsite Rantapelkosen (2000, 87) mukaan .....	361
KUVA 43	Rajaturvallisuuden tasot ja toimijoiden analyysitasot sekä niiden vaikutussuhteet.....	362
KUVA 44	Turvallisuuden eri ulottuvuudet .....	366
KUVA 45	Käsitteen merkityspiirteiden muodostuminen.....	367
KUVA 46	Viskin makuun vaikuttavia tekijöitä.....	381
KUVA 47	IBM -määritelmän sisällönanalyysi.....	402
KUVA 48	Esitys rajaturvallisuusmallin, rajaturvallisuusjärjestelmän ja yhdenneen rajavalvonnan käsitteelliseksi tulkinnaksi .....	407
KUVA 49	IBM -määritelmän laajennettu sisällönanalyysi.....	412
KUVA 50	Diskurssianalyysin kolmio .....	452
KUVA 51	Diskurssianalyttisen tutkimuksen kartta .....	453
KUVA 52	Diskurssin käsite .....	456
KUVA 53	Käsitetutkimuksen toimintatapamalli .....	703
KUVA 54	Rajaturvallisuuden suppilomalli .....	712
KUVA 55	Uuden rajaturvallisuuden peruskategoriat .....	734

## TAULUKOT

TAULUKKO 1	Määritelmien lajit Niiniluodon (1982, 109) mukaan .....	125
TAULUKKO 2	What does the Border Control? .....	184
TAULUKKO 3	Free movement .....	184
TAULUKKO 4	Turvallisuuskäsitteen laajeneminen .....	228
TAULUKKO 5	Valtion ja yhteiskunnan turvallisuus .....	229
TAULUKKO 6	Two types of border control .....	269
TAULUKKO 7	Rajojen hallinnan muutos .....	277
TAULUKKO 8	Käsitteiden määrittelyä tiedonannon ”KOM(2002) 233 lopullinen” mukaan .....	321
TAULUKKO 9	Käsitteiden IBM ja rajaturvallisuusmalli sisällöllinen vertailu .....	323
TAULUKKO 10	Yhdennetyn rajavalvonnan (EU/IBM, Tulli IBM) sisällöllinen vertailu .....	331
TAULUKKO 11	Käsitteiden ’vartiointi’, ’valvonta’ ja ’turvallisuus’ diskriminaatiomatriisi .....	342
TAULUKKO 12	Turvallisuuden eri kontekstit .....	359
TAULUKKO 13	Eri turvallisuuskäsitteiden diskriminaatioanalyysi .....	375
TAULUKKO 14	Rajaturvallisuuteen liittyvien käsitteiden käyttö valituissa lähteissä .....	385
TAULUKKO 15	Raja-aiheinen sanasto valituissa lähteissä .....	387
TAULUKKO 16	Raja-aiheinen sanasto valituissa lähteissä .....	388
TAULUKKO 17	Rajavalvonta- ja rajaturvallisuussanaston esiintyminen eri tutkijoilla eri aikoina tehdyissä opinnäytetöissä .....	389
TAULUKKO 18	Rajavalvonta- ja rajaturvallisuussanaston esiintyminen eri tutkijoilla eri aikoina tehdyissä opinnäytetöissä .....	390
TAULUKKO 19	Kuvailevien keskilukujen käyttö valituissa lähteissä .....	394
TAULUKKO 20	Rajavalvonta- ja rajaturvallisuussanaston käyttö rajavartiolaitoksen TS/TTS -asiakirjoissa vuosina 2000-2011 .....	396
TAULUKKO 21	Rajavalvonta- ja rajaturvallisuussanaston käyttö rajavartiolaitoksen ’rajaturvallisuuskäskyssä’ vuosina 2003-2012 .....	397
TAULUKKO 22	Rajaturvallisuus -käsitteen eri merkitysyhteyksiä .....	400
TAULUKKO 23	Yhdennetty rajavalvonta (IBM) -käsitteen eri variaatioita tutkimuskirjallisuudessa .....	410
TAULUKKO 24	Rajaturvallisuus- ja IBM -käsitteiden diskriminaatioanalyysi .....	410
TAULUKKO 25	EU:n eri turvallisuusstrategioiden vertailu .....	485
TAULUKKO 26	Rajavalvonta-asiat osana Suomen ulko- ja puolustuspolitiikkaa .....	524
TAULUKKO 27	Rajavalvontaa koskevia suoritettietoja .....	552
TAULUKKO 28	Rajavartiolaitoksen käännettävät henkilöt ulkorajaliikenteessä vuosina 2005-2010 .....	589
TAULUKKO 29	Rajavartiolaitoksen toimintaan kohdistuneet valitukset ja kantelut .....	597
TAULUKKO 30	Erilaisia kontrollin muotoja .....	650
TAULUKKO 31	Virkamiesten nuhteettomuus .....	692
TAULUKKO 32	Rajaturvallisuuden virallinen totuus vs. ”kontrapunkti” .....	706
TAULUKKO 33	Valvontaa koskevan ’perusterman’ sisällöllinen muutos .....	707
TAULUKKO 34	Rajatarkastus yksilön näkökulmasta .....	708

## LYHENTEET

ADABTS	Automatic Detection of Abnormal Behaviour and Threats
ADVISE	Analysis, Dissemination, Visualization, Insight and Semantic Enhancement
AIDS	Acquired immune deficiency system (immuunikato)
ALO	Aviation Liaison Officer
AOA	Apulaisoikeusasiamies
ACP	African, Caribbean and Pacific Countries
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BSC	Balanced Scorecard (yksi toiminnan tuloksellisuuden laskentamalli)
BMS	Biometric Matching System
BTS	Border and Transportation Security (USA)
CBP	Customs and Border Protection (USA)
CCTV	Close Circuit Television
CEPOL	European Police College
CEPS	Centre for European Policy Studies
CFSP	Common Foreign and Security Policy
CIA	Central Intelligence Agency
CIRAM	Common Integrated Risk Analysis Model
CIREFI	Centre d'information, de reflexion et d'ehance en matiere des frontiers et d'immigration
COM	European Commission
COSI	Standing Committee on Internal Security
CRS	Congressional Research Service
CSD	Center for the Study of Democracy
CSGR	Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation
DCAF	Democratic Control of Armed Forces
DHS	Department of Homeland Security (Kotimaan turvallisuusministeriö/ USA)
Dno, D:no, Dnro	Diaarinumero
Eaa.	Ennen ajanlaskumme alkua
EC	European Council
Ed./ed./Eds./eds.	Editor, Editors (teoksen toimittaja/toimittajat)
EFSP	European Foreign and Security Policy
EIT	Euroopan Ihmisoikeustuomioistuim
Emt./emt.	Edellä mainittu
ENP	European Neighborhood Policy
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EPC	European Policy Centre
ESDP	European Security and Defence Policy
Esim./esim.	Esimerkiksi
EU	Euroopan unioni
Eurojust	European Union's Judicial Cooperation Unit
Europol	European Police Office (Euroopan poliisivirasto)
EURODAC	European Dactyloscopy (EU:n turvapaikanhakijoiden sormenjälkirekisteri)
EUROSUR	European Surveillance System
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EVA	Elinkeinoelämän valtuuskunta
evp.	Eronnut vakinaisesta palveluksesta
EY	Euroopan yhteisö
EYVL	Euroopan yhteisön virallinen lehti
FJST	Frontex Joint Support Team (asiantuntijatiimi)
FRONTEX	EU:n rajavalvontavirasto
HaVL	Hallintovaliokunta
HE	Hallituksen esitys
HTV	Henkilötyövuosi
IBM	Integrated Border Management (yhdenmetyt rajavalvonta)
IBRU	International Boundaries Research Unit
ICONet	Information and Coordination Network for Member States' Migration Management Services
ICT	Information and Communication Technology
IDW	Investigative Data Warehouse
ILO	Immigration Liaison Officer
IOM	International Organisation for Migration

IP	Infrapuna
IPSR	International Political Science Review
IR	International Relations (kansainväliset suhteet)
ISS	International Security Studies
IVY	Itsenäisten valtioiden yhteisö
JHA	Justice and Home Affairs (oikeus- ja sisäasiat, OSA)
JHAE	Justice and Home Affairs External Dimension
jne.	Ja niin edelleen
KATU	Kansallinen turvallisuusneuvosto
KKTK	Kotimaisten kielten tutkimuskeskus
KM	Komiteamietintö
KOM	Euroopan (yhteisöjen) komissio
KP -oikeudet	Kansalais- ja poliittiset oikeudet
KR	Kainuun rajavartiosto
KRP	Keskusrikospoliisi
Ks./ks.	Katso
K-SR	Kaakkois-Suomen rajavartiosto
L	Laki
LR	Lapin rajavartiosto
LRVL	Laki rajavartiolaitoksesta
LUOTT	Luottamuksellinen (turvaluokiteltu aineisto)
LVI	Lämpö, vesi, ilmastointi
MATRIX	Multi-State Anti Terrorism Information Exchange
Matt.	Matteuksen evankeliumi
MLG	Multi-level Governance
mom.	momentti (säädöstekstissä lain säännöksen (pykälän) alakohta)
MPKK	Maanpuolustuskorkeakoulu
MPR	Maahanmuuttovirasto - poliisi – Rajavartiolaitos
MS	Maailmansota
Mt./mt.	Mainittu
MTS	Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta
NAFTA	North American Free Trade Association (Pohjois-Amerikan vapaakauppaliitto)
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Pohjois-Atlantin puolustusliitto)
NMG	New Modes of Governance
N:o, No, Nro	Numero
NWO	New World Order
OA	Oikeusasiamies
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OK	Oikeuskansleri
OM	Oikeusministeriö
OMC	Open Method of Co-ordination (hallinnan tutkimuksen yksi suuntaus)
OSA	Oikeus- ja sisäasiat
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
p./pp.	page, pages (sivu/sivut)
PeVL	Perustuslakivaliokunta
P-KR	Pohjois-Karjalan rajavartiosto
PNR	Passenger Name Record
PRIO	International Peace Research Institute Oslo
PROSECUR	Prosedure of Security
PTR	Poliisi - tulli - Rajavartiolaitos
RABIT	Rapid Border Intervention Team (nopea rajainterventoryhmä)
REV	Revisited (tarkistettu)
RKO	Rajavartio-ohje rajakomppanialle
RL	Rikoslaki
RMVK	Raja- ja merivartiokoulu
RT	Rajaturvallisuus
RTY	Rajaturvallisuuden ylläpitäminen
RVL	Rajavartiolaitos
RVLE	Rajavartiolaitoksen esikunta
RVLJS	Rajavartiolaitoksen johtosääntö
RVLPAK	Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirja
RVT	Rajavartiotoiminnan tietojärjestelmä
s./ss.	sivu, sivut
SBS	State Border Service (Bosnia-Herzegovinan Rajavartiopalvelu)



SCIFA	Strategic Committee for Immigration, Frontiers and Asylum (maahanmuuttoa sekä raja- ja turvapaikka-asioita käsittelevä EU:n komitea)
SCIFA+	Em. komitea kokoontuessaan rajapäällikkökokouksessa
SIS	Schengen Information System
SIS II	Schengen Information System 2nd generation
SITCen	Situation Centre (The Joint European Union Situation Centre)
SKL	Sotilaskurinpitolaki
SKS	Suomalaisen Kirjallisuuden Seura
SM	Sisäasiainministeriö
SOL	Sotilas oikeudenkäyntilaki
SopS	Sopimussarja
SsK	Suomen säädöskokoelma
SopS	Sopimussarja
SSR	Security Sector Reform
STEPSS	Strategies for Effective Police Stop and Search
SUPO	Suojelupoliisi
TA	Tulosalue
TALON	Threat and Local Observation Notice
TE-SAT	(EU) Terrorism Situation and Trend Report (Europol)
TIA	Total Information Awareness/Terrorist Information Awareness
TL	Turvaluokiteltu
TSK	Tekniikan sanastokeskus
TSS -oikeudet	Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
TS/TTS	Tulossuunnitelma/Toiminta ja taloussuunnitelma
UAV	Unmanned Aerial Vehicle
UK	United Kingdom
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (YK:n pakolaisjärjestö)
UNMIBH/CPTF	United Nation Mission in Bosnia and Herzegovina/Civil Police Task Force
US / U.S. / USA	United States (of America)
USD	United States Dollar
VAPK	Valtion painatuskeskus
VIS	Visa Information System
VN	Valtioneuvosto
VNa	Valtioneuvoston asetus
VNS	Valtioneuvoston selonteko
Vol.	Volume (vuosikerta)
vp	Valtiopäivät
Vrt./vrt.	Vertaa
WSOY	Werner Söderström Osakeyhtiö
WVO	Westphalian World Order
YK	Yhdistyneet Kansakunnat
YETT	Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen
YETTS	Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia
YIPalvO	Yleinen palvelusohjesääntö
Ym./ym.	Ynnä muut (Esim. kun teoksella on vähintään kolme tekijää, mainitaan 'Ensimmäinen tekijä' ym.)



**I OSA**  
**TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN PERUSTA**



”Onko rajaturvallisuus globalisaation viimeinen taistelutanner?”

Heusala ym. (2008)

# 1. JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen yleiset lähtökohdat

Heusala ym. (2008) tutkimus *Samalla puolella - eri puolella rajaa* alkaa yllä mainitulla hyvin ajankohtaisella kysymyksellä. Kysymykseen kiteytyy pelkistetysti se suuri murros, jossa elämme. Turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset uusine uhkakuvineen sekä globalisaatio eri prosesseineen ovat muuttaneet käsityksiämme turvallisuudesta. Myös rajat perinteisinä valtion turvallisuusinstituutioina ovat kokeneet merkittäviä muutoksia. Euroopan poliittinen yhdentymisen on johtanut ”sisärajattomaan” Eurooppaan, missä ihmiset, tavarat, pääomat ja palvelut voivat liikkua esteettä entisistä kansallisista rajoista piittaamatta. Samaan aikaan EU:n ulkorajojen valvonnan merkitys on korostunut. Rajavalvontaa ei tehdä enää pelkästään unionin *ulkorajoilla*, vaan rajojen valvonta on laajentunut maantieteellisiltä rajoilta sekä EU:n ulkopuolisille *merialueille* (esim. Walters 2004b) ja *kolmansiin maihin* (esim. Bigo 2000; Coleman 2007) että unionin *alueen sisäpuolelle*. Rajavalvonta on laajentunut myös ajallisesti ja toiminnallisesti (Tholen 2010). Rajavalvonta on *jatkuvaa* ja kattaa fyysisen tilan ohella myös *virtuaalisen* todellisuuden (Deibert & Rohozinski 2010; Vaughan-Williams 2010). *Rajavalvonta on laajentunut rajaturvallisuudeksi*. Onko rajaturvallisuus valtiolähtöisen turvallisuusajattelun viimeinen linnake, jonka turvin kansallisvaltiot yrittävät taistella globalisaation muutosvoimia vastaan?

Kysymyksen ’onko rajaturvallisuus globalisaation viimeinen taistelutanner?’ loppuun kiteytyy yksi tämän tutkimuksen tutkimusintresseistä. *Taistelu* terrorismia vastaan ja terrorismin vastainen *sota* ovat esimerkkejä nykyisestä *turvallisuuspuheesta*, jossa asioita nostetaan poliittiselle agendalle. Kööpenhaminan koulukunnan mukaan asioiden nimeäminen turvallisuuskysymykseksi ja niiden *turvallistaminen* oikeuttavat valtiot turvautumaan poikkeustoimenpiteisiin uhkien hallitsemiseksi. Perinteisen valtiokeskeisen (realistisen) turvallisuusajattelun näkökulmasta turvallisuus nähdään ensisijaisena ja kaikkein tärkeimpänä arvona tai oikeutena. Tästä näkökulmasta vapaus määritetty usein sen vastakohtaksi<sup>1</sup>. Mutta voidaanko turvallisuutta edistää muuten

1 Pulkkinen (1989, 112) mukaan liberaalille traditiolle valtio merkitsee pakkoa ja kansalaisyhteiskunta vapautta. Virta (2007; 2011) puolestaan näkee valtion kaksoisroolissa, jossa se yhtäältä suojelee kansalaisia ja heidän vapauksiaan ja toisaalta rankaisee heitä vieden heidän vapautensa. Äärimmäisten tulkintojen mukaan valtio näyttäytyy kylmänä hirviönä tai sieluttomana koneena. Esimerkiksi Ericsonille (2007) valtio, joka määrittelee uusia vihollisia ja kriminalisoi ne, muuttaa itsensä hirviömäiseksi olemukseksi, koska se on hylännyt hobbesilaisen lähtökohtansa suojella yhteiskunnan kaikkia jäseniä. Tutkijan valtiokäsityksellä on siten suuri merkitys analyysin kululle ja sen lopputulokselle. Valtion käsitteestä ja sen erilaista tulkinnoista ks. esim. Dyson 1980; Jyränki ym. 1979; Tiuhonen 1990.

kuin pelkästään vapausoikeuksia rajoittamalla? Kuinka hyvin turvallisuusdiskurssissa tapahtunut siirtymä valtiokeskeisestä turvallisuudesta yksilökeskeiseen, *inhimilliseen* turvallisuuteen on sovitettavissa rajaturvallisuuteen, jonka turvallisuusuhkien torjunnan ohella tulee edistää ihmisten vapaata liikkuvuutta ja rajanylitysliikenteen sujuvuutta? Onko rajaturvallisuus taistelutanner, jossa valtiolähtöinen turvallisuusajattelu joutuu kamppailemaan turvallisuuden uusia painotuksia ja globalisaation rajojen merkityksiä purkavia tai heikentäviä (*debordering*) prosesseja vastaan?

Tämän tutkimuksen lähtökohdat liittyvät havaintoon rajaturvallisuuskäsitteen esiinmarssista turvallisuuskeskustelussa. Mutta *mitä on rajaturvallisuus?* Rajaturvallisuudelle on luotu lukuisia määritelmiä. Niinpä ei ole yllättävää, että rajaturvallisuuskäsitteen määrittelytarve on tuotu esiin lukuisissa tutkimuksissa<sup>2</sup>. Asian mielenkiintoa lisää se, että käsite on todettu niin problemaattiseksi, että lainsäätäjä on pitäytynyt sen määrittely-yrityksestä. Sen sijaan rajavartiolaikiin (15.7.2005/578) on otettu *rajaturvallisuuden ylläpitämisen* määritelmä. Voidaan kysyä, eikö meidän tulisi tietää mitä on rajaturvallisuus, jotta voisimme ylläpitää sitä? Rajaturvallisuuden ylläpitämisen määrittelyä rajaturvallisuuden sijaan on hallituksen esityksessä (HE 6/2005 vp) perusteltu muun muassa säädössystematiikalla ja turvallisuuden määrittelyyn liittyvällä problematiikalla. Näkemykseni mukaan kyse on turvallisuuden *poliittisuudesta*. Turvallisuus ei määrity pelkästään sellaiseksi, jollaisena se *koetaan*, vaan ensisijassa sellaiseksi ilmiöksi, jollaiseksi se *tehdään*. Turvallisuuden ja uhkakuvien määrittäminen on poliittinen toimenpide. Turvallisuustodellisuuden muokkaamisessa turvallisuuden käsitteillä on keskeinen merkitys. Niinpä yksi tämän tutkimuksen tavoitteista on rajaturvallisuuskäsitteen analyysin ohella tutkia, mitä käsitteet *tekevät*<sup>3</sup>. Teoreettisen käsitteanalyysin ohella yksi tutkimuksen tavoitteista on tutkia kielen ja käsitteiden todellisia merkityksiä ja niiden seurauksia ihmisten jokapäiväiseen elämään.

Rajaturvallisuus voidaan siis nähdä taistelutantereena, jossa nykyajan uhkat ja postmodernille ajalle tyypilliset uudet turvallisuusdiskurssit haastavat perinteisen asevaraisen turvallisuusajattelun. Rajaturvallisuus voidaan nähdä Euroopan unionissa myös jäsenvaltion ja EU:n välisenä kamppailuna ulkorajojen valvonnan järjestämisestä. Perinteisesti rajavalvonta on ollut jokaisen suvereenin valtion tärkeimpiä turvallisuus-

2 Ks. esim. Leminen 2007; Pesonen 2007; Riissanen 2009; Kurvinen 2010; 2011; Kammonen 2011. Esimerkiksi Kurvinen (2010, 53) on todennut oman tutkimuksensa pohdinnassa, että aiheeseen liittyvää jatkokutkimusta tulisi suunnata ”rajaturvallisuuskäsitteen kokonaisvaltaiseen määrittämiseen”.

3 Tässä yhteydessä haluan korostaa, että hallinnon kielen (retoriikan) muuttuminen ei väistämättä johda muutokseen hallinnollisessa toiminnassa. Vartola (2005, 126) on osuvasti huomauttanut, että puhuminen hallinnosta liiketaloustieteen kielellä ei tee siitä automaattisesti ”yritystä”. ”Olemme yrityksiä” retoriikasta huolimatta julkiset organisaatiot saavat varansa pääasiassa verotuksesta eikä markkinamekanismi luultavasti vielä pitkään aikaan sanele sitä, mitkä organisaatiot säilyvät ja mitkä kuolevat. Vartolan mukaan kieli ulottuu tehokkaimmin hallinnon prosessien tasolle. Sen sijaan hallinnolliset rakenteet ja hallinnon kulttuuri ovat vaikeammin muutettavissa. Lisäksi hallinnon uudet puhettavat tai kielelliset painotukset eivät syrjäytä täysin vanhaa, juridiikan kieltä, vaan ne tulevat sen rinnalle (emt. 38). Kielen merkityksestä ks. esim. Summa 1990; Tiuhonen 1990b; Vartola 1992.

funktioita. Myös EU:ssa rajavalvonta on säilynyt jäsenmaiden vastuulla, vaikka integraatiokehitys on muuttanut rajavalvonnan käytännön järjestelyjä. Euroopan yhteisen ulkorajan *hallinnointia* varten on perustettu rajavalvontavirasto *Frontex*. Sen rooli on pääasiassa täydentää jäsenmaiden kansallisia rajavalvonnan järjestelyjä muun muassa koordinoimalla jäsenmaiden yhteisiä operaatioita ja kehittämishankkeita sekä yhdenmukaistamalla rajavartioiden koulutusta. EU:ssa rajavalvontaa lähestytään *yhdennetyn rajavalvonnan* (Integrated Border Management) käsitteen kautta. Lähtökohtaisesti rajavalvontaan liittyvä käsitteistö on yhdenmukaistettu yhteisötasolla, kun Schengenin rajasäännöstö on liitetty osaksi yhteisöoikeutta. Käytännössä rajavalvontaan liittyvässä käsitteistössä esiintyy kirjavuutta. Osittain tämä voi johtua kielen käytön epätarkkuudesta eri politiikka-asiakirjoissa<sup>4</sup> sekä kielen kääntämiseen liittyvästä problematiikasta. Mutta *tarkoituksenmukaisimman* käännöksen valitseminen voi tapahtua myös tietoisesti osana diskursiivisen vallan käyttöä niin kuin tämä tutkimus tulee osoittamaan.

Rajaturvallisuuden tutkimus on paitsi turvallisuuden tutkimusta, myös *hallinnon tutkimusta*. Tästä lähtökohdasta voidaan pohtia, voiko rajaturvallisuus muodostua myös hallinnon sisäiseksi taistelutantereksi? Rajavalvonnan järjestelyihin osallistuvat lukuisat viranomaiset sekä muut toimijat niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Viranomaiset kilpailevat samoista voimavaroista. Se voi ilmetä kuppikuntaisuutena, oman reviirin puolustamisena tai tiedonvaihdon ongelmina. Rajaturvallisuus voi ilmetä niin ikään hallinnon sisäisenä haasteena, jossa hallinnon tehokkuusodotukset ja toimenpanovallan käyttöön liittyvät funktiot kohtaavat yksilön oikeusturvaodotukset ja palveluvaateet. Nämä turvallisuuden poliittiset ja viranomaisten operatiiviset vaatimukset tulee sovittaa hallinnon normatiiviseen viitekehykseen, mikä korostaa toiminnan lakisidonnaista luonnetta.

Yksi tämän työn keskeisiä lähtökohtia on ollut hallinnon mieltäminen *normatiivisesti*, lain täytäntöönpanofunktion kautta. Hallinto on lakien toimeenpanoa *oikeusnormien määrittämissä* tai *sallimissa* rajoissa<sup>5</sup>. Tähän voimakkaan legalistisen asenteen valitsemiseen ovat johtaneet lukuisat syyt. Historiallisessa katsannossa hallinnon mieltäminen normatiivisesti on ollut vallitseva suuntaus<sup>6</sup>. Myös tieteen piirissä byrokratia on merkinnyt yleensä legalistista, lakiin perustuvaa hallintoa (Vartola 2005, 18). Kolmanneksi lakisidonnaisuutta voidaan pitää hallinnon yhtenä keskeisimmistä piirteistä<sup>7</sup>.

4 Esimerkiksi erilaiset kansalliset ja EU:n politiikat ja strategiat sekä EU:n komission tiedonannot. Näitä käsitellään yksityiskohtaisemmin tämän tutkimuksen muissa luvuissa.

5 Ståhlberg 1928, 4.

6 Heuru 2003, 27-28. Valtiovallan kolmijako-opin isänä tunnetun Charles de Montesquieaun (1689-1755) merkittävin ansio on Jyränkin (2001, 158) mukaan siinä, että hän korosti ensimmäisenä hallinnon lainalaisuuden vaatimusta. Myös hänen aikalaisensa Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), vaikka vastustikin valtiiovallan jakamista, korosti hallinnon ehdontona lakisidonnaisuutta.

7 Vartolan (2005, 22) mukaan Max Weberin byrokratian keskeisimmät piirteet ovat 1) ehdoton lojaalisuus, 2) kaiken toiminnan perustuminen lakiin, 3) korkeatasoinen tekninen asiantuntemus (erityisesti normien tuntemus) sekä 4) erityinen virkamiesasema.

Neljänneksi hallinnon tarkastelu normatiivisesti kiinnittää asianmukaisesti huomiota hallinnon kohteeseen, yksilöön. Hallinnon luotettavuus, läpinäkyvyys, oikeusvarmuus ja yksilön oikeusturvan takeet ovat keskeisiä asioita, kun hallintoa tarkastellaan yksilön näkökulmasta.<sup>8</sup> Yksilönäkökulma on tärkeä tänä päivänä erityisesti siksi, että houkutus turvallisuusnäkökohtien korostamiseen voi nykyisessä epävarmuuden ja pelon ilmapiirissä johtaa ankaroituvaan laintulkintaan myös turvallisuushallinnossa.<sup>9</sup> Tätä seikkaa korostaa länsimaiden lainsäädännössä tapahtunut kehitys, jossa kriminalisoinnin alan kasvu<sup>10</sup> sekä yksilön perusoikeuksien rajoittaminen on tapahtunut juuri turvallisuuden nimissä. Jos lainkäyttöä tarkastellaan yksittäisen oikeussubjektin kannalta, voidaan todeta, että henkilöiden oikeusturvaan takeet eivät ole kehittyneet samassa suhteessa viranomaisten kasvaneiden toimivaltuuksien kanssa. Tämä ilmiö on osoitettu selvästi aihetta koskevassa runsaassa tutkimuskirjallisuudessa. Normatiivinen elementti on keskeisesti esillä myös turvallisuustutkimuksen uusimmissa suuntauksissa, kuten kriittisessä ja feministisessä turvallisuustutkimuksessa. Valitun näkökulman tärkeyttä puoltaa turvallisuuden yksilöoikeudellisen näkökulman täydellinen puuttuminen turvallisuushallintoa koskevassa tutkimuksessa, vaikka siirtymä kohti inhimillistä turvallisuutta on esimerkiksi turvallisuustutkimuksen osalta alkanut jo ennen kylmän sodan päättymisestä<sup>11</sup>. Valtion velvollisuuksien ja yksilön oikeuksien yhteensovittaminen rajaturvallisuuden osalta aktualisoi *turvallisuuskonfliktin*, missä valtion turvallisuuden maksimointi voi johtaa turvattomuuden lisääntymiseen yksilötasolla. Turvallisuuden ja vapauden yhteenkietoutuminen, niiden 'pakkoavioliitto' samoin kuin rajaturvallisuuteen liittyvät muut paradoksaaliset piirteet - *rajaturvallisuuspäätökset* - ovat keskeisesti esillä tässä hallinnon tutkimuksessa, jossa rajaturvallisuutta tarkastellaan osana nykyajan turvallisuuskonfliktia.<sup>12</sup>

8 Oikeuksiin perustuvaan hyvinvointikansalaisuuteen on myös kohdistunut monenlaista kritiikkiä. Oikeusnäkökulman sijaan on korostettu näkemystä vastikkeellisesta ja velvollisuuskiin perustuvasta kansalaiskäsitelmästä. Saastamoisen (2006; 2010) mukaan tätä kehityskulkua voidaan nimittää siirtymäksi aktiivisen kansalaisuuden ihanteeseen. Sillä tarkoitetaan proaktiivisuutta eli aloitteellisuutta yksilöllisen elämäntilanteen riskien hallinnassa. Tähän kysymykseen palataan luvussa 4.3.3.

9 Ks. esim. Heusala 2011, 105.

10 Kriminalisoinnin alan kasvuun liittyy myös rikosoikeuden ankaroituminen. Suomen rikoslaissa (39/1889) on määritetty rikokset, jotka on tehty terroristisessa tarkoituksessa. Luku sisältää lähes poikkeuksetta rikoksia, jotka ovat jo ennestään olleet rangaistavia esimerkiksi yleisvaarallisina rikoksina. Ks. RL 34a:6. Joutjärvi 2006, 12.

11 Turvallisuustutkimuksen ohella tämä pätee erityisesti rajaturvallisuudesta tehtyyn tutkimukseen. Vain muutamat tutkijat (Joutjärvi 2005; 2006; Kammonen 2008; 2011; Korpi 2012; Liikavainio 2012) ovat tarkastelleet rajaturvallisuutta oikeusnormien näkökulmasta. Tällöinkin näkökulma on ollut viranomaiskeskeinen eli viranomaisen tehtäviin ja toimivaltuuksiin keskittyviä. Yksilön näkökulmasta rajaturvallisuutta ei ole tarkastellut kukaan ja viittaukset esimerkiksi yksilön oikeussuojaan tai ihmisoikeuksiin ovat jääneet satunnaisten viittausten varaan. Tässä yhteydessä voidaan pohtia, mikä merkitys hallintotieteellisen näkökulman puuttumiseen johtuu Maanpuolustuskorkeakoulun johtamisen laitoksella kehitetyistä johtamisen teoreettisesta viitekehystä? Monialaisuudesta (management, leadership, organisaatiotieteen, organisaatiokulttuuri) huolimatta siitä puuttuu hallintotieteellinen näkemys. Hallintotieteellisen (julkisoikeudellinen, virkamiesoikeudellinen) näkemyksen sijaan rajavartiolaitoksen virkamiesten tutkimuksissa korostetaan sotilaalliseen johtamisjärjestelmän piirteitä (esim. Hanén 2005). Oikeusopillisen tutkimuksen vähyyttä ja sen asemointia osana Maanpuolustuskorkeakoulussa harjoitettavaa tutkimusta on kritisoinut myös Joutjärvi (2006, 3).

12 Virran (2011, 116) mukaan valtion ja vapauden suhde on valtion (ja turvallisuuden) ristiriitaisen olemuksen ehkä merkittävin teoreettinen dilemma.



Hallinto voidaan tutkia esimerkiksi byrokratiana, organisaatorakenteena, johtamisena, viranomaistoimintana tai nykyään yhä useammin myös yhteiskunnallisten palvelujen tuottamisena ja yhteisten asioiden hoitona (Vartola 2005, 98)<sup>13</sup>. Hallintoa voidaan tarkastella myös teoreettisesti ja kielellisesti. Käsitteiden tutkimus kuuluu jokaisen tieteenalan perustutkimukseen. *Mitä on rajaturvallisuus?* Rajaturvallisuudesta esiintyy lukuisia määritelmiä 'virallisista määritelmistä' aina tutkijakohtaisiin tarkastelunäkökulmiin, joissa rajaturvallisuus näyttäytyy milloin politiikkana, strategiana, yhteistyönä, toimialueena tai jopa 'teorianä'. Tutkimusaineiston valossa näyttää siltä, että jokainen taho - niin poliittinen toimija kuin tutkijakin - määrittelee rajaturvallisuuden omista lähtökohdistaan. Miten nämä lukuisat eri 'rajaturvallisuudet' asemoituvat osaksi julkista hallintoa ja aikamme turvallisuuskeskustelua? Onko rajaturvallisuus osa kansallista turvallisuushallintoa? Miten kansallinen rajaturvallisuus asemoituu suhteessa EU:n yhdenmennyksen rajavalvontaan? Miten rajaturvallisuuden *turvallisuus*-ulottuvuus vaikuttaa rajaturvallisuuden käsitteelliseen sisältöön? Mitä käytännöllisiä seurauksia on sillä, että rajaturvallisuuden ylläpitäminen on käsitteenä määritetty (säädetty) lainsäädännössä? Voisiko määritelmä olla toisenlainen? Ja onko rajaturvallisuuden tai sen ylläpitämisen määrittely laissa ollut ylipäätään tarpeen?

Näiden ja lukuisten muiden rajaturvallisuuteen liittyvien teoreettisten ja kielellisten seikkojen pohdinta johti minua valitsemaan lähestymistavan, joka poikkesi hallinnon tutkimuksen valtavirrasta. Tämän tutkimuksen intressi on ensi sijassa *kielellinen*. Se ei tarkoita pelkästään käytännöstä irti olevaa teoreettista pohdiskelua. Päinvastoin. Rajaturvallisuuden kielellinen tarkastelu osoittaa, kuinka tämän päivän suurimmat 'sanasodat' rajaturvallisuuden taistelutantereella käydään kielellisin asein. Asioiden nimeäminen uhkiksi tai turvapaikanhakijoiden leimaaminen laittomiksi maahantulojoiksi ovat esimerkkejä tästä merkitysvallan käytöstä, jolla on myös todellisia seurauksia. Kielitieteellisestä otteestaan huolimatta tämä tutkimus on ensi sijassa toiminnan tutkimusta. Toimintaa ei tarkastella tässä tutkimuksessa vain hallinnollisina käytäntöinä vaan sosiaalisena todellisuutena, joka rakentuu kielellisesti. Tämä rajaturvallisuuden semanttis-pragmaattinen tutkimusote kytkee käsillä olevan tutkimuksen osaksi hallinnon arviointitutkimusta. Kuinka hyvin hallinnolliset käsitteet toimivat käytännössä? Mitä seurauksia käsitteiden määrittelyllä on hallinnon tosiasialliseen toimintaan ja sen tehokkuuteen? Mitä tarkoittaa rajaturvallisuuden militarisointi? Ja johtaako se aina kielteisiin seurauksiin yksilön kannalta?

---

13 Hallinnon erilaisista näkökulmista sekä ryhmittely- ja luokitustavoista ks. esim. Ahonen 1989; Temmes 1991; Heuru 2003; Mäenpää 2003; Vartola 2005; Kulla 2008.

## 1.2 Tutkimuksen tavoitteet

Tiede ja tutkimus sen osana ovat tavoitteellista toimintaa. Lähtökohtaisesti tutkimuksen tavoitteeksi voidaan asettaa uuden tiedon tavoittelu<sup>14</sup>. *Verismi* (tieto itseisarvona) ja *instrumentalism* (tieto välinearvona) edustavat vastakkaisia näkemyksiä. Nämä näkemykset voidaan Niiniluodon (1984, 73-77) mukaan yhdistää asettamalla todellisuutta koskeva *informaatio*<sup>15</sup> tieteen yleiseksi päämääräksi. Niiniluoto kutsuu tätä informationistiseksi näkemykseksi<sup>16</sup>. Behavioralistisen<sup>17</sup> käsityksen mukaan tieteelliset ongelmat ovat taas käytännöllisiä päätöksenteko-ongelmia ja vastaavasti tieteen tulokset ovat näihin ongelmiin liittyviä toimintasuosituksia.<sup>18</sup> Pragmatistien lähtökohdat tutkimukseen ja tieteen tekoon ovat varsin erilaiset muihin tieteen traditioihin verrattuna. Rortyn (1982, 164; 1999, xiii, xxv) mukaan totuuden tai tiedon tavoittelu ei ole mielekäs tutkimuksen tavoite. Tutkimuksen tarkoitus on päästä ihmisten kesken yksimielisyyteen kulloinkin tärkeiden tavoitteiden saavuttamisesta ja siihen käytettävistä keinoista. Toisaalta Rorty peräänkuuluttaa ennakkoluulotonta asennetta ja tieteen traditioita rikkovia kokeiluja. Edistys voi olla sitä, että osaa tarttua johonkin tilaisuuteen tavalla, jota kukaan muu ei ole vielä huomannut tehdä<sup>19</sup>. Tutkimuksen avulla tuotettu tieto on syntynyt aina johonkin tarkoitukseen. Tutkimus, jolla ei ole käytännöllisiä seurauksia, on vain sanaleikkiä<sup>20</sup>. Siten teorian ja käytännön välillä ei ole ratkaisevaa eroa. Deweylle (LW 4, 81-82, 89, 101) tiede on yhtäältä terveen järjen (tai arkielämän) keinojen ja menetelmien jalostamista tutkimuksen palvelukseen. Tutkimuksen tulee auttaa ihmistä tulemaan entistä paremmin toimeen itsensä, muiden ja ympäristön kanssa. Tieteen tavoitteena on tavoittaa muutos, löytää tapahtumasarjoista relaatioita sen sijaan, että tiede määrittelisi pysyviä objekteja.<sup>21</sup>

14 Tällaista näkemystä kutsutaan *kognitivismiksi* (lat. cognoscere = tietää). (Niiniluoto 1984, 65).

15 Totuus ja informaatio tieteen tavoitteina sekoitetaan helposti toisiinsa. Kuitenkin nämä käsitteet ovat toisistaan loogisesti riippumattomia (Niiniluoto 1984, 73). Totuuden ja informaation merkitysten erotteluun palataan alaluvussa 1.8.

16 Niiniluodon (1984, 75-76) mukaan tekninen, hermeneuttinen, emansipatorinen ja teoreettinen tiedonintressi ovat riittämättömiä määrittelemään tiedettä tai tieteellistä asennoitumista. Tämä huomautus instrumentalistista tiedonintressiteoriaa vastaan oikeuttaa Niiniluodon esittämään, että ”tieteen tavoitteiden luonnehtimisessa informationismilla on perustavampi asema: tiede on *ensisijaisesti* käsitettävä systemaattiseksi ja kriittiseksi todellisuutta koskevan informaation tavoitteluksi; jos se onnistuu tässä tehtävässä, niin se *toissijaisesti* palvelee erilaisia ”intressejä”. Se, mikä tekee tästä tieteenkäsityksestä relevantin tämän tutkimuksen kannalta, on se, että informationismi korostaa teoreettisen perustutkimuksen merkitystä, mihin käsitteiden tutkiminen kuuluu.

17 Termiä ei tule sekoittaa behaviorismiin.

18 Niiniluoto 1984, 64.

19 Rorty (1998) luonnehtii teoksensa *Truth and Progress* kirjoituksia toteamalla, ettei niiden ole tarkoitus olla luonteeltaan rakentavia (constructive) vain pikemminkin tuhoavia (dismissive). Kirjoitusten tarkoituksena on tuhota näkökulmia, jotka ovat hedelmättömiä tai epäonnistuneita näkökulmia totuuteen, jotta kukaan ei enää sortuisi vastaaviin yrityksiin. Emt. 11.

20 Dewey (LW 12, 26-27, 82) ilmaisee tämän saman asian toteamalla, että kaikki tutkimus on sosiaalisesti määrittynyttä toimintaa, jolla on kulttuurisia seurauksia.

21 Niiniluoto 1984, 64-77; Kivinen & Ristelmä 2001, 43, 104-105, 123-125, 181; Käpylä & Mikkola 2007, 16-17; Bergman 2008, 133.

Tällainen ja näin kaukaa lähtevä pohdinta saattaa tuntua triviaalilta ja jopa täysin tarpeettomalta. Tähän on kuitenkin perusteet, jotka juontuvat tämän tutkimuksen metodologisista valinnoista. Näitä perusteita selvitetään yksityiskohtaisemmin alaluvuissa 1.7 - 1.8. Osaltaan tämä pohdinta liittyy siihen, että kaikki tehdyt valinnat perustellaan ja alistetaan tiedeyhteisön kritiikin kohteeksi. Toinen syy tutkimuksen tavoitteiden pohdintaan liittyy oletukseeni, että tämän tutkimuksen osalta turvallisuushallinnon ja tukijan tiedonintressit saattavat poiketa osittain toisistaan<sup>22</sup>. Kriittisen tutkimusotteen valitsemisen taustalla on pyrkimys mahdollisen *puolueettomaan*<sup>23</sup> tietoon. Puolueettomuudella tarkoitetaan tässä valtiolähtöisen näkökulman täydentämistä yksilölähtöisellä näkökulmalla. Osaltaan tämä tutkimus toimii vastaavien hallinnon tutkimukseen kohdistuneeseen kritiikkiin. Erityisesti hallinnon sisäistä tutkimusta on kritisoitu siitä, että se on epätieteellistä, sisäsiittoista ja päämäärähakuista, joka pikemminkin pyrkii legitimoimaan vallitsevia käytäntöjä kuin etsimään aidosti uutta tietoa tieteen menetelmin.

Tutkimuksen tavoitteita voidaan tarkastella sen tavoitteleman tiedonintressin näkökulmasta monella tasolla. Keskityn seuraavassa tarkastelemaan tutkimuksen tavoitteita vain tutkijan ja turvallisuushallinnon näkökulmista. Tämä tutkimus on tehty Rajavartiolaitoksen tutkimusohjelman mukaisesta aiheesta, jonka tekemistä Rajavartiolaitos on merkittävästi tukenut<sup>24</sup>. Rajavartiolaitokselle voi syntyä perustellusti odotuksia työn hyödyllisyydestä ja sen hyödynnettävyydestä. Onhan tutkimustoiminnan *välinä* *rationaalisuus* todettu selkeästi yhdeksi tavoitteeksi hallinnonalan tutkimustoiminnan ohjausasiakirjoissa.<sup>25</sup> Tämä tekninen tiedonintressi<sup>26</sup> ja *nomoteettisen* eli yleisiä säännönmukaisuuksia etsivän tutkimusotteen arvostus on ilmeistä turvallisuushallinnossa,

22 Niiniluoto (1984, 61) on huomauttanut, että tutkijaa saattavat kannustaa mitä moninaisimmat henkilökohtaiset päämäärät aina pyyteettömästä totuudenrakkaudesta rahan, kunnian tai vallan tavoitteluun saakka.

23 Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että positivistinen tieteenihanne, joka tavoittelee objektiivista, meidän havaintokyvystämme ja arvostuksistamme riippumatonta 'puhdasta' tietoa, on mahdottomuus. Tämän tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat, kuten sosiaalinen konstruktivismi, relationaalinen tietokäsitys, käsittehistoriallinen lähestymistapa ja erilaiset kriittiset tutkimusorientaatiot päinvastoin korostavat, että kaikki tieto on arvo-, konteksti- ja tilannesidonnaista. Tavoiteltavan tiedon puolueettomuudella ja riippumattomuudella tarkoitetaan eri näkökulmien tasapuolisuutta ja vaihtoehtoisuutta sekä sitoutumattomuutta hallinnon viralliseen tai vallitsevaan käsitykseen rajaturvallisuudesta. Tieto on tuotettu itsenäisesti ja autonomisesti suhteessa valtakurssien käsitykseen tiedosta ja todellisuudesta. Ks. Nykysuomen sanakirjan määritelmät 'puolueeton' ja 'riippumaton' (Nykysuomen sanakirja 1989, osa 7, 313, 336).

24 Rajavartiolaitos on tukenut tämän tutkimuksen tekemistä erityisen "työnantajan tukeman tohtorikoulutusohjelman" kautta. Ohjelma mahdollistaa opiskelun palkallisella virkavapaalla. Osana mainittua ohjelmaa ja väitöskirjahanketta tutkija on voinut osallistua kansallisiin ja kansainvälisiin tutkimusseminaareihin Rajavartiolaitoksen huolehtiessa kustannuksista. Lisäksi tutkija on voinut hyödyntää Raja- ja merivartiokoulun tietopalvelua, joka on hankkinut erilaisia aineistoja tutkijan käyttöön.

25 Tutkimustoiminnan tulee tuottaa tutkittua tietoa päätöksenteon perustaksi. Ks. esim. Kansallisen turvallisuustutkimuksen strategia (2009); Sisäasiainministeriön tutkimusstrategia (2005); Sisäasiainministeriön hallinnonalan tutkimusstrategia 2011-2013; Rajavartiolaitoksen tutkimusstrategia 2009.

26 Tiedonintressillä Habermas ei tarkoita tutkijoiden motiiveja tai yhteiskunnallisesti asetettuja tutkimuksen tavoitteita, vaan pikemminkin eräänlaista objektiivista rationaalisuusperustaa tieteelliselle käytännölle. Tiedonintressi on eräänlainen tiedon intressin perusta. Ks. Habermas, "Tieto ja intressi", teoksessa Tuomela & Patoluoto 1976, 118-141.

jonka tehtävänä on turvallisuutta koskevien ilmiöiden ja tapahtumien *ennustaminen* ja sitä kautta turvallisuusympäristön *kontrolli* todellisuutta koskevan tiedon pohjalta.<sup>27</sup> Rajaturvallisuus uhka-arvioineen, riskianalyyseineen ja matkustajien profiloineineen edustaa juuri tieteenteoreettista instrumentalismia, missä tiedolla on erityinen välinearvo todellisuuden haltuunotossa.<sup>28</sup>

Ihmistieteet poikkeavat luonnontieteistä tutkimusmetodeiltaan. Ihmisten käyttäytymisestä ei voida löytää luonnonlakien kaltaisia kausaalisuhteita, joskin tiettyjä säännönmukaisuuksia on selkeästi havaittavissa, kun ihmisiä ja yhteisöjä arvioidaan tavoiterationaalisista lähtökohdista käsin. Niinpä ihmistieteissä (erityisesti humanistisissa tieteissä) tutkimuksen tavoitteeksi asetetaan yleensä tutkimuskohteen *ymmärtäminen*. Tämä hermeneuttinen eli praktinen tiedonintressi on myös tämän tutkimuksen yleisenä tulkintakehyksenä<sup>29</sup>. Onhan tutkimuksen tavoitteena tutkia juuri rajaturvallisuuden käsitettä, sen merkityksiä ja käsitteeseen sisältyviä (organisaatio) kulttuurisia taustaoletuksia. Sekä yksilöllisen että organisatorisen ”itseymmärryksen” lisääminen tutkimuskohteesta on tärkeä osa tämän tutkimuksen tavoitteista. Ymmärtävän tutkimusotteen aliarvostus yhteiskuntatieteissä johtuu virheellisistä käsityksistä koskien itse ymmärtävää metodologiaa sekä todellisuuden rakentumista. Onnistuessaan ymmärtävä tutkimusote voi tuottaa tietoa, joka vaikuttaa tutkimuskohteeseen ja on siten hyödyllistä ja käyttökelpoista. Toisaalta ymmärtävän metodin avulla tuotettu tieto ei ole siinä määrin siirrettävissä kuin selittävän tutkimusotteen avulla tuotettu tieto.<sup>30</sup>

Edellä todettiin, että tähän tutkimukseen on valittu kriittinen tutkimusote. Tämä metodologinen valinta ohjaa osaltaan tutkimuksen tietokäsitystä ja siten tutkimuksen tavoitteita. Kun yhteiskuntatieteiden tiedonintressi voidaan yleensä nähdä teknisenä, tiedon välinearvoa tavoittelevana, on *kriittisen* yhteiskuntatieteen<sup>31</sup> tiedonintressi

27 Niiniluoto 1984, 70. Yhteiskunnan kontrolli tapahtuu ”vaikuttavia tekijöitä tai syitä manipuloimalla”. Yleensä hallinta ja kontrolli liitetään kriittiseen yhteiskuntatieteeseen, jota ohjaa emansipatorinen eli vapauttava tiedonintressi. Emansipatorisen tutkimuksen ja tiedon tavoitteena ei ole niinkään informaatio, kuten teknisen tiedonintressin ohjaamassa tutkimuksessa, tai tulkinta, kuten hermeneuttisessa tutkimuksessa, vaan kritiikki. Eskola 1973, 24.

28 Ks. myös Rajavartioloituksen tutkimusohjelma (2010); Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2010).

29 Hermeneuttisen kehän hyödyntäminen on yksi tämän tutkimuksen keskeisiä metodologisia valintoja.

30 Usein ajatellaan, että valittu tutkimusote (selittävä, ymmärtävä, vapauttava) vaikuttaa tutkimustulosten käyttökelpoisuuteen. Tämä on kuitenkin liian suoraviivainen tulkinta ja perustuu väärinkäsitykseen. Rolin ym. (2006, 7-15) ovat korostaneet, kuinka myös ymmärtävä yhteiskuntatieteellinen tutkimus voi tuottaa sovellettavissa olevaa tietoa. Tällainen soveltava tutkimus on yleensä myös kriittistä. Winch (1990) menee arvioissaan vielä pidemmälle. Hänen mukaansa selittävän tutkimusotteen tuottamat yleiset säännönmukaisuudet tarjoavat parhaimmillaankin vain pinnallista tietoa sosiaalisesta todellisuudesta. Syväisempi tieto saavutetaan ymmärtävällä tutkimusotteella, jonka tavoitteena on tietyn toiminnan, käytännön tai instituutioiden merkityksien ymmärtäminen ilman yleistämisen tavoitteita. Myös Schön (1983) on arvostellut yleistävän (selittävän) tutkimuksen yliarvostusta yhteiskuntatieteissä. Hänen mukaansa yliarvostus perustuu vieheellisen näkemyksen inhimillisen toiminnan ja erityisesti asiantuntijoiden toiminnan luonteesta. Yhteiskuntatieteiden filosofiassa on jo pitkään kiinnitetty huomiota siihen, kuinka yhteiskuntatieteiden kyky ennustaa inhimillistä toimintaa on rajoittunut (ks. esim. Lagerspetz 2006). Tämä johtuu siitä, että tutkimuksen kohteet, ihmiset, voivat tulla tietoisiksi toimintaansa koskevista ennusteista ja tämän tiedon vaikutuksesta toimia ennusteiden vastaisesti.

31 Kriittistä yhteiskuntatiedettä Habermasin tarkoittamassa mielessä ei tule sekoittaa Popperin ”kriittiseen rationalismiin” liittyvään käsitykseen yhteiskuntatieteistä. Ks. Popper 1957.

emansipatorinen, väärästä tietoisuudesta *vapauttava*. Kyseenalaistamalla vallitsevia käsityksiä sekä rikkomalla vakiintuneita yhteiskunnallisia (valta)suhteita ideologiakriittikin keinoin pyrkii tämä tutkimus vaikuttamaan ”väärästä tiedosta vapautumiseen”. Tämä tutkimukselle asetettu ideologiakriittinen tiedon funktio ilmenee tutkimuksessa kolmella tavalla. Ensiksi työn tutkimusotteessa on kiinnitetty erityistä huomiota kriittiseen tutkimusasetteeseen. Toiseksi tutkimuksen teoreettisissa lähestymistavoissa on suosittu kriittisiä tutkimussuuntauksia silloin, kun ne on koettu informatiivisiksi.<sup>32</sup> Ja kolmanneksi yksilönäkökulman mukaan ottaminen rajaturvallisuuden käsitteelliseen tarkasteluun tuo hallinnolle vastakkaisen lähestymistavan mukaan rajaturvallisuusdiskurssiin.

Tämän tutkimuksen tieteenfilosofisen pohdinnan ja ”jalojen” päämäärien jälkeen voidaan siirtyä tutkimuksen tutkijalähtöisiin tavoitteisiin. Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tutkittua tietoa turvallisuudesta, jossa turvallisuutta tarkastellaan erityisesti (valtion) turvallisuushallinnon näkökulmasta. Tällaisen tutkimuksen vähäisyys on selkeästi todettu niin kansallisesti kuin kansainvälisesti<sup>33</sup>. Tutkimus pyrkii näin asemoimaan rajaturvallisuuden osaksi turvallisuustutkimuksen laajaa kenttää. Tutkimuksen yhtenä tavoitteena on myös osallistua turvallisuus -käsitteen sisällöstä käytyyn keskusteluun. Vaikka turvallisuuskäsitysten laajeneminen inhimillisen ja yhteisöllisen turvallisuuden suuntaan on ollut käynnissä jo pari vuosikymmentä, nämä muutokset eivät ole tavoittaneet turvallisuushallintoa. Turvallisuuskäsitteen viimeisimmät laajennusesitykset eivät myöskään sovellu turvallisuuden tarkasteluun turvallisuushallinnon näkökulmasta. Niin *laajenevan turvallisuuden* kuin strategisen *kokonaisturvallisuuden* käsitteet ovat laiminlyöneet hallinto-oikeudellisen näkökulman pitäen perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä kysymyksiä pikemminkin notorisina seikkoina kuin varteenotettavina haasteina. Lisäksi *strategisen kokonaisturvallisuuden* käsite on laajentunut jo siinä määrin, että todennäköisesti asiassa pääsee vähemmällä, jos luettelee, mitä se ei pidä sisällään sen sijaan että kuvaisi sen sisällön. Luonnollisesti yksi keskeinen tavoite käsitteanalyysiin perustuvalla tutkimuksella on tuoda selkeyttä rajaturvallisuuteen liittyvään käsitteistöön<sup>34</sup>.

Tällä tutkimuksella on myös käytännönläheisempi tavoite. Arto Niemenkarin (2003) teos *Rajaturvallisuus Euroopan unionissa* on toiminut jo vuosikymmenen ajan

32 Yleensä kriittiset suuntaukset edustavat tieteen marginaalia. Olen päätenyt niihin osittain siksi, että ne ovat suuntautuneet vallitsevia valtarakenteita vastaan, mutta myös siksi, että niiden hypoteesit ovat informatiivisempia. Informatiivisuus tarkoittaa sitä, että kriittisten tutkimussuuntausten väitteet ovat yleensä rohkeampia ja epätodennäköisempiä ja vailla samaa tieteellistä evidenssiä kuin ”valtavirtatutkimuksen” väitteet, mikä tarkoittaa väitteiden helpompaa kumottavuutta. Ks. Niiniluoto 1984, 74. Tämä valinta on linjassa tähän tutkimukseen valitun *fallibilistisen* tietokäsityksen kanssa. Ks. alaluku 1.8.

33 Ks. esim. Laitinen 1999; Rantapelkonen 2000; Limnell 2009; Heusala 2011; Virta 2011; Hyusmans 1998; Ackleson 2003; Hills 2006b.

34 Pragmatistisen tutkimusotteen ja tiedonhankinnan yksi keskeinen tavoite on päästä eroon epävarmuudesta. Kivinen & Ristelä 2001, 83, 187.

alan perusteoksena. Teos on jo osittain vanhentunut eikä rajaturvallisuutta ole siinä sidottu mihinkään teoreettiseen viitekehykseen. Myös myöhemmät tutkimukset ovat tutkimusotteeltaan olleet hyvin kapea-alaisia. Niinpä tässä tutkimuksessa tätä puutetta on pyritty paikkaamaan esittelemällä rajaturvallisuuteen läheisesti kytkeytyviä tieteenaloja sekä niiden piirissä kehitettyjä teoreettisia suuntauksia ja malleja, kuinka rajaturvallisuutta voidaan tarkastella osana rajojen, turvallisuuden, valvonnan ja hallinnan käsitteellistä haltuunottoa. Vaikka tämä tutkimus painottuu kielitieteelliseen näkökulmaan, rajaturvallisuuden osalta tavoitteena on tuottaa kokonaisvaltainen esitys, jossa teoriaa ei ole erotettu käytännöstä vaan empiria muodostaa elimellisen osan rajaturvallisuuden käsitteellistä sisältöä. Voidaan sanoa, että tämä tutkimus on yhtä paljon käytännön kuin ”teorian” tutkimusta. Tämän johdosta uskon, että tämä tutkimus palvelee rajaturvallisuuden kokonaisvaltaisena esityksenä kaikkia niitä, jotka ovat kiinnostuneita rajaturvallisuudesta ilmiönä, käytäntönä, politiikkana, käsitteenä, diskurssina tai vallankäyttönä vain joitakin näköaloja mainitakseni. Tutkimuksen laaja teoreettinen varustus toiminee myös hyvänä johdatuksena erilaisiin tutkimusotteisiin, ei pelkästään rajaturvallisuuden, vaan laajemminkin itse turvallisuuden osalta.

### 1.3 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys<sup>35</sup>

Yksi tutkimuksen tekemisen keskeisiä lähtökohtia on sen asemoiminen ja sitominen osaksi oman tieteenalan tutkimusperinnettä. Mikä on tutkimukseni teoreettinen viitekehys?<sup>36</sup> Tämä tutkimus on tehty osana hallinnon ja hallintotieteen tutkimusta. Mutta mitä on hallinto ja hallintotiede? Hallinnosta on olemassa lukuisia määritelmiä ja teoreettisia lähestymistapoja. Vartolan (2005, 8) mukaan hallinnossa on pitkälti kyse yhteistoiminnan organisoimisesta jonkin sellaisen päämäärän saavuttamiseksi, jota kukaan yksinään ei voi saavuttaa.<sup>37</sup> Simon (1947) puolestaan on päätöksentekoteori-

35 Termi ”teoreettinen viitekehys” on epämääräinen ja sitä käytetään viittaamaan eri asioihin. Sana ’teoria’ on alun perin tarkoittanut ”katselemista” tai ”tarkastelemista”, mistä se on yleistynyt merkitsemään teoretisointia, ihmisjärjen suorittamaa ”henkistä tarkastelemista”. Teoria voi viitata ’oikeiden’ teorioiden ohella kokonaiseen tutkimusalaan tai ”oppiin”, testattuihin tai testaamattomiin tutkimuksen hypoteeseihin, kohdeilmiötä koskevaan aikaisempaan tieteelliseen keskusteluun tai tutkimuksen viitekehykseen. Viitekehyksen tehtävänä on kertoa, miten kohdeilmiötä on tarkoitus lähestyä, ja siten ohjata tutkimuksen kulkua. Teorian eri merkityksistä ks. esim. Uusitalo 1998, 41-43, Niiniluoto 1984, 192-194; Eskola 1973, 161-164.

36 Olen tietoisesti välttänyt käyttämässä tässä yhteydessä *paradigman* käsitettä. Mielestäni sen käyttö yhteiskuntatieteissä on kyseenalaista, koska yhteiskuntatieteet ovat jo lähtökohtaisesti moni- ja poikkitieteisiä. Miten määritellä sellaiseen tieteen *normaalitieteen* tila - toisin sanoen tieteenalan vallitsevat tutkimusongelmat, -metodit ja -tekniikat - joista tiedeyhteisössä vallitsee laaja yksimielisyys? Itse paradigma- käsitteen luoja Thomas Kuhn rajasi yhteiskuntatieteet analyysinsä ulkopuolelle niiden esi- tai moniparadigmaattisen luonteen vuoksi. Myös Kuhn myönsi paradigma-käsitteen ongelmallisuuden (ks. Kuhn 1994, 184-186). Margaret Masterman (1970) on osoittanut paradigma-käsitteen monimerkityksisyyden. Hänen mukaan Kuhn käytti käsitettä ainakin 21 eri merkityksessä.

37 Ks. myös Piha 1963, 129.

asaan määritellyt hallinnon tavaksi ”saada asiat tehdyksi”. Tunnetuin hallintotieteellinen lähestymistapa lienee saksalaisen sosiologin, lakimiehen ja oikeustieteilijän Max Weberin byrokratiateoria<sup>38</sup>. Byrokratia on Weberin mukaan rationaalisin ja tehokkain hallinnon muoto.<sup>39</sup> Vastaavasti hallintotiede tieteenä tutkii sitä, millaisella hallinnolla, siis rakenteilla sekä johtamis- ja toimintakäytännöillä organisaatiot kykenevät olemaan vaikuttavia, laadukkaita, tehokkaita ja tuloksellisia sekä asiakkaitaan hyvin palvelevia ja henkilöstölleen hyviä työpaikkoja (Vartola 2005, 8).

Salmisen (2005) mukaan hallintotiede on nuori, vasta kehittymässä oleva tieteenala<sup>40</sup>. Hallintotiede ei ole homogeeninen, rajoiltaan selkeä tieteenala, vaan pikemminkin se kytkeytyy monin eri tavoin osaksi yhteiskuntatieteitä. Tämän tutkimuksen - ja rajaturvallisuuden - kannalta erityisesti valtiotiede, oikeustiede ja sosiologia ovat keskeisiä yhteiskuntatieteiden aloja<sup>41</sup>. Mutta hallintotiede on myös oma erityistieteen alansa. Hallintotiede voidaan jakaa yleishallintotieteeseen sekä siitä eriytyneisiin hallintotieteen lohkoihin tai aloihin. Yleishallintotieteen tehtävänä on käsitellä organisoitunutta toimintaa yhteiskunnassa ja hallinnon yleisiä funktioita. Näihin kysymyksiin voidaan hakea vastauksia tarkastelemalla hallintoa esimerkiksi byrokratiana, päätöksentekona, johtamisena tai organisaatiokäyttäytymisenä. Myös vertailevan hallinnon kysymykset samoin kuin hallintotieteen teoreettiset ja metodologiset tarkastelut mielletään yleisesti yleisen hallintotieteen alaan kuuluviksi.

Hallinnon tarkastelu voidaan toteuttaa myös yleishallintotieteestä eriytyneiden tutkimusotteiden näkökulmista. Valittu tutkimustehtävä määrää viime kädessä sen, mikä hallinnon tutkimuksen suuntauksista sopii parhaiten tutkimustehtävän toteuttamiseen. Tässä tutkimuksessa (turvallisuus)hallintoa tarkastellaan julkishallinnon näkökulmasta, mutta oikeussosiologisin painoituksin eli hallinto-oikeuden näkökulmasta. Hallinto-

38 Heurun (2003, 28) mukaan Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1832) voitaisiin ristiä hallinnon byrokratian ensimmäiseksi oivaltajaksi, vaikka häntä ei ole yhdistetty Max Weberiin. Hegel nimittäin kuvaili töissään nykyaikaisen viran sekä loi virkamiesmoraalin perustan. Ks. Hegel 1994, 237-240.

39 Temmes (1987, 39) on huomauttanut, että Weber ei esittänyt erillistä, nimenomaista organisaatioteoriaa, vaan hänen byrokratian syntyä, kehitystä ja muotoa koskevat ajatuksensa ovat osa hallinnan sosiologiaa ja sen historiallista kehitystä. Weberiä ei siten voida tulkita tavoiterationaalisen byrokratian suojelijaksi vaan yhteiskunnalliseen kehitykseen liittyvän byrokratisoitumisen kuvaajaksi ja sen syiden selittäjäksi.

40 Ehkä asia on näin, mikäli hallintoa tarkastellaan (jälki)modernissa merkityksessä ja hallintotiedettä itsenäisenä tieteenalana. Monien tutkijoiden mukaan nykyaikaisen hallinnon juuret voidaan paikantaa 'modernin' valtion syntyyn 1600-luvulla, jolloin Thomas Hobbes ideoi *Leviathan* -teoksessaan järjestäytyneen yhteiskunnan synnyin yhteiskuntasopimuksen kautta. Hallinto on alusta alkaen mielletty pääasiassa oikeudellisista lähtökohdista. Mikäli hallintoa tarkastellaan hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta, syntyi hallinto-oikeus Björnen (1979, 139) mukaan jo 1600-luvulla. Jotkut tutkijat, kuten Mäenpää (1979, 20) ajoittavat sen tapahtuneen 1800-luvulla. Vartolan (2005, 120) mukaan hallintotiede on määritellyt itseään ja rajojaan yli 100 vuotta. Hallintotieteen syntyyn vaikuttaa luonnollisesti valittu tieteenala, jonka taustaa vasten hallinnollisia kysymyksiä tarkastellaan. Heuru (2003, 24-40) on tarkastellut hallintoa eri tieteen traditioissa. Ks. myös Vartola 2005. Vrt. Pekonen 2003, 153.

41 Salmisen (2005, 22) mukaan hallintotiede on eriytynyt ennen kaikkea sosiologian, valtio-opin ja taloustieteen perinteestä. Toisin sanoen edellä mainittujen tieteenalojen teoreettisilla lähtökohdilla (teoriat, metodologia, käsitteet jne.) on ollut merkittävä vaikutus hallintotieteen kehitykseen. Ks. myös Virta 2011.



oikeudellinen tarkastelu kohdistaa huomionsa hallinnon normatiivisiin seikkoihin<sup>42</sup>. Hallinto-oikeudellinen näkökulma käsittelee muun muassa hallintotoiminnan oikeudellista perustaa ja julkisen vallan käyttöön liittyviä oikeudellisia kysymyksiä ei pelkästään hallinnon, vaan myös virkamiesoikeuden sekä hallinnon kohteena olevan yksilön kannalta. Tässä tutkimuksessa tapahtuva rajaturvallisuuden käsitteellinen tarkastelu sekä viranomaisen tehtävien ja toimivaltuuksien että yksilön oikeussuojan kannalta tekee hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta hyödyllisen lähestymistavan.<sup>43</sup> Tutkimukseni varsin vahva lainopillinen (oikeusdogmaattinen) ote ilmenee muun muassa kannanottoina oikeusnormeihin ja niistä tehtyihin tulkintoihin. Mutta hallinnon normatiivinen ulottuvuus muodostaa vain työn eräänlaisen metataustan, sen pohjavireen. Tämän tutkimuksen perusvire on nimenomaan rajaturvallisuuden *ilmiössä* ja sen *kielellisessä* (käsitteellisessä) hahmottamisessa.

Yhteiskunnissa tapahtuneet muutokset ovat heijastuneet myös hallintoon. Nykyisin hallintoa tarkastellaan yhä useammin esimerkiksi hallinnollisen asiantuntijuuden tai palveluajattelun näkökulmista. Ajatukset asiantuntijuudesta ovat levinneet hallintoon yksityissektorilta. Toki eivät ne ole olleet aivan vieraita myöskään hallinnossa, sillä rakentuihan Weberin teoria ideaalibyrokratiasta erityisen asiantuntemusta vaativan virkamieskunnan (profession) varaan. Myös palveluajattelun juuret ovat liike-elämässä. Sieltä ne levisivät hyvinvointivaltion kehityksen myötä hallinnon eri aloille aina turvallisuushallintoa myöten. Esimerkiksi viranomaisten toimivaltuuksien kasvattamista on nykyisin eri säädöshankkeissa perusteltu hyvin usein juuri turvallisuuspalvelujen tuottamisen näkökulmasta. Vaikka asiantuntijuus ja palveluajattelu ovat osa nykyistä turvallisuushallintoa ja näitä teemoja sivutaan myös tässä tutkimuksessa, tämän tutkimuksen teoreettisia lähtökohtia ei tutkimusekonomistisista syistä kytketä osaksi kyseisiä teorioita.<sup>44</sup>

42 Suomessa hallinnon hahmottamiselle lakipositivistisesti oikeusvaltion viitekehyksessä on vahvat perinteet. Ks. esim. Tiuhonen 1985; Temmes 1991; Stenvall 2000; Heuru 2003; Pekonen 2003; Vartola 2005.

43 Hallinnon tarkastelu oikeuden näkökulmasta, ja erityisesti yksilön kannalta on suuresti laiminlyöty lähestymistapa. Jos asiaa tarkastellaan kansallisesti ja turvallisuushallinnon näkökulmasta, voidaan sanoa, että asia on täysin tutkimaton. Tämän tutkimuksen tekijä ei onnistunut tavoittamaan yhtään tutkimusta, jossa turvallisuushallintoa olisi tutkittu yksilön kannalta ja normatiivisessa viitekehyksessä.

44 Asiantuntijuutta tarkastellaan tässä työssä esimerkiksi diskurssianalyysin yhteydessä yhtenä voimassa olevia valtasuhteita ylläpitävänä hegemonistisena diskursina. Palveluajattelua sivutaan monin paikoin, kun rajaturvallisuutta tarkastellaan myös yksilön (sujuvan rajanylitysliikenteen) näkökulmasta. Myös hallinnon tehokkuuden arviointikriteerien muodostaminen hyvän hallinnon ja hallinnollisen oikeusvarmuuden varaan voidaan nähdä yhtenä ilmauksena hallinnon palveluperiaatteen toteuttamisesta. Tutkimusekonomististen syiden ohella näiden näkökulmien hylkäämiseen ovat vaikuttaneet myös niihin liittyvät metodiset haasteet erityisesti turvallisuushallinnon osalta. Esimerkiksi Ahonen (1989, 51) on Weberin osalta todennut, että hallinnon ja sitä koskevan tutkimuksen kannalta melkoinen osa palvelutoiminnan piirteitä sijoittuu weberiläisen tutkimuskentän ulkopuolelle. Etzioni (1977) puolestaan ei pidä sotilasorganisaatioita asiantuntijaorganisaatioina. Yleensä asiantuntijaorganisaatioihin on kytketty vaatimus uuden tieteellisen tiedon tuottamisesta ja/tai hyödyntämisestä. Temmes (1992) on kritisoinut Etzionin käsityksiä ja esittänyt monien tutkijoiden (esim. Sipilä 1988; Sveiby 1990) tavoin asiantuntijaorganisaation käsitteen laajentamista (Temmes 1992, 112-126). Myös Pekonen (2003, 141, 151-153) on nähnyt hallinnon teknistymisen ja professionalistumisen vaatimuksena hallinnon tieteellistämisen tarpeeseen. Toisaalta eri tahoilla (esim. König 1999, 73; Tiuhonen 2008, 275; Airaksinen 2009, 35) on puolustettu hallinnon byrokraattis-legalistisia juuria



Rajaturvallisuuden tarkastelu turvallisuuden yhtenä ulottuvuutena kytkee tutkimuksen *turvallisuushallinnon* teoreettisiin lähtökohtiin. Turvallisuushallinto voidaan nähdä yhtenä yleishallintotieteestä eriytyneenä suuntauksena. Mitä on turvallisuushallinto? Onko turvallisuushallinnolla omaa tieteenalaidentiteettiä? Millä tavalla turvallisuushallinnon kysymyksenasettelut eroavat muusta hallintotieteestä? Tuoko etuliite ”turvallisuus” hallinnon tutkimukseen jotain sellaista, jota ei ole löydetty muusta hallinnon tutkimuksesta. Virran (2011, 122) mukaan turvallisuus ei ole sellainen yhteinen nimittäjä, jonka nimissä voitaisiin puhua turvallisuustieteestä tai turvallisuustutkimuksesta. Mutta turvallisuus-etuliite kantaa mukanaan sellaisia ominaisuuksia, joita ei voida sivuuttaa tai jättää huomiotta. Turvallisuushallinnon tieteenalaidentiteetti perustuu Virran mukaan valtio- ja hallintotieteelliseen traditioon. Turvallisuushallinnon tieteelliset juuret ovat oppi hyvästä hallinnosta ja järjestyksestä, jossa sellaiset käsitteet kuten valtio, hallinto ja järjestys ovat keskeisiä. Turvallisuuden kansallisessa tutkimuksessa turvallisuushallinnon tutkimuksella on läheinen kytkös Maanpuolustuskorkeakoulussa tehtävään sotatieteelliseen tutkimukseen, jonka teoreettinen perusta löytyy niin ikään politiikan ja valtion tutkimuksesta (Virta 2011, 112-121)<sup>45</sup>.

Kansallisesti turvallisuushallinnon tutkimus on keskittynyt Tampereen yliopistoon, jossa turvallisuushallinto on ollut hallintotieteen osa-alueena ja oppiaineena jo vuodesta 1998 lähtien<sup>46</sup>. Turvallisuushallintoa on tutkittu laajasti myös Maanpuolustuskorkeakoulussa osana sotatieteitä<sup>47</sup> sekä Poliisiammattikorkeakoulussa erityisesti poliisitoimen ja rikollisuuden osalta. Turvallisuushallintoon liittyvää tutkimusta on tehty myös muissa yliopistoissa pääasiassa osana yhteiskuntatieteitä sekä oikeustieteellistä ja hallintotieteellistä tutkimusta. Yhteiskunta- ja hallintotieteille tyypillinen moniparadigmaattisuus on ilmeinen myös turvallisuuden tutkimuksessa. Vielä selvemmin kuin kansallisessa turvallisuushallinnon ja rajojen (rajaturvallisuuden?) tutkimuksessa tämä näkyy kan-

---

ja väitetty, että hierarkioita tarvitaan yhä hallinnolliseen päätöksentekoon, oikeusturvan toteuttamiseen, monimutkaisuuden johtamiseen, konfliktien ratkaisuun sekä kriisien hoitamiseen. Hallinnollista palveluajattelua on Suomessa tutkinut esim. Christian Grönroos. Ks. esim. *Nyt kilpaillaan palveluilla*, suom. Maarit Tillman, Weilin+Göös 1990; *Palvelujen johtaminen ja markkinointi*, suom. Maarit Tillman, WSOY 2001; *In Search of a New Logic for Marketing. Foundations of Contemporary Theory*, John Wiley & Sons 2007; *Service Management and Marketing. Customer Management in Service Competition*, John Wiley & Sons 2007.

45 Käsitteet sotatiede ja sotatieteellinen tutkimus voivat olla suurelle osaa akateemista maailmaa vieraita ja osin harhaanjohtavia. Termiä *sotatieteet* (monikossa) käytetään Maanpuolustuskorkeakoulussa (MPKK) yläkäsitteenä, joka kattaa kaikki MPKK:ssa edustettuina olevat tieteenalat: Strategia, operaatiotaito ja taktiikka, sotahistoria, sotilaspedagogiikka, johtaminen, sotatekniiikka, sotilaspsykologia ja sotilassosiologia. Limnellin (2009, 17) mukaan sotatieteiden yleistä luonnetta kuvaa tieteidenvälisyys ja sisällöllinen monipuolisuus. Sotatieteiden yleisestä asemasta ja täsmällisen määrittelyn vaikeudesta ks. Kesseli 2007.

46 Tampereen yliopiston toteuttamassa poliiseille räätälöidystä maisteriohjelmasta on valmistunut 97 hallintotieteen maisteria turvallisuushallinto pääoppiaineena vuodesta 1998 kesään 2011 mennessä. (Virta 2011, 114).

47 Vuosittain rajavartiolaitoksen virkamiehet suorittavat Maanpuolustuskorkeakoulussa noin 30 eritasoista tutkintoa pääoppiaineena johtaminen. Tutkinnot ovat korkeakoulututkintoja alkaen sotatieteen kandidaatin tutkinnosta aina ensimmäisen jatkotutkintotason (lisensiaatti) tutkintoon.

sainvälisessä turvallisuuden tutkimuksessa, missä tieteenalakirjo kattaa lähes kaikki tieteenalat. Rajoihin ja niiden turvallisuuteen liittyvää tutkimusta on tehty erityisesti kansainvälisen politiikan, valtio-opin, sosiologian, taloustieteen, historian, kriminologian, antropologian, kulttuuritutkimuksen sekä maantieteilijöiden parissa (esim. Barth 1969; Paasi 1995; Q Tauthail 1996; Johnson & Michaelson 1997; Agnew 1997; Newman & Paasi 1998; Anderson & Bort 2001; Diez 2006; Rumford 2006; Walters 2006; Williams 2006; Amoores & Hall 2010; Rovisco 2010; Mountz 2011; Salter 2011)<sup>48</sup>.

Tämä tutkimus asemoituu siis osaksi hallinnon ja turvallisuuden tutkimusta. Rajaturvallisuuden osalta tutkimuskohteena ei ole hallinto sinänsä vaan itse rajaturvallisuuden käsite. Tämän tutkimuksen tavoitteena on tutkia *rajaturvallisuuden käsitettä* turvallisuushallinnon kontekstissa, sen muotoutumista sekä rajaturvallisuuden käsitteeseen liittyviä merkityksiä ja taustaoletuksia. Valittu tutkimustehtävä osoittaa, että se ei lankea hallinnon tutkimuksen ydinalueelle. Toisaalta käsitteiden tutkimus on osa jokaisen tieteenalan *perustutkimusta*<sup>49</sup>. Käsitteillä on tärkeä tehtävä paitsi kielen käytön välineinä myös kunkin tieteenalan teorian muodostukselle. Lisäksi käsitteillä on suuri normatiivinen voima erityisesti silloin, kun ne ovat osa oikeusjärjestystä. *Rajaturvallisuuden ylläpitäminen* on viety osaksi oikeusjärjestystä. Sen avulla voidaan legitimoida viranomaisen toimintaa ja toimivaltuuksien käyttöä. Mutta tämän tutkimuksen tavoitteena ei ole rajaturvallisuuskäsitteen tarkastelu osana hallinto-oikeutta tai oikeussystematiikkaa, ei liioin sen asemointi osana laajempaa yhteiskunnan oikeudellista kontekstia, oikeussosiologiaa. Tämä tutkimus on kiinnostunut ensi sijassa rajaturvallisuuskäsitteen yleisestä *merkityksestä* ja sen *sisällöstä*. Käsitteanalyysi ja sen sisällön erittely johtaa tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen tietoteoreettisiin ja kielitieteellisiin lähestymistapoihin. Tämä työ on monitieteisyydestä huolimatta ensi sijassa kielitieteellisesti painottunut tutkimus.

Kielitiede on oma itsenäinen tieteenalansa. Toisaalta käsitteiden tutkimus on osa kunkin tieteenalan perustutkimusta. Näistä lähtökohdista on ymmärrettävää, että kielitieteelliset lähestymistavat ja käsitteanalyttiset tutkimusotteet muotoutuvat erilaisiksi riippuen kunkin tieteenalan lähtökohdista ja käyttöön vakiintuneesta tutkimusmetodiikasta. Hallintotieteiden osalta tähän tuovat lisäväriä vielä hallintotieteen monitieteinen perusta samoin kuin tieteenalan voimakas muutos ja jatkuva oman roolin 'etsintä' tieteiden kentässä. Mälkiä ja Stenvall ovat julkaisemattomassa artikkelissaan tarkastelleet kielen tutkimuksen lähestymistapoja hallintotieteellisessä tutkimuksessa. Hallintotieteiden edellä kerrotusta monimuotoisuudesta johtuen perinteiset 'hallintotieteelliset' luokitukset eivät heidän mielestään sovi kielitieteellisten tutkimusotteiden ryhmittämisen

48 Yleensä tähän tutkimukseen viitataan käsitteillä *border studies* tai *borders security research* (ks. esim. Ackleson 2003; Johnson ym. 2011; Parker ym. 2009). Rajoja on tutkittu myös filosofisella tutkimusotteella (esim. Balibar 2009).

49 Ero perustutkimuksen ja soveltavan tutkimuksen välillä on liukuva, mistä tämä tutkimus tarjonnee esimerkin. Ks. esim. Koskiahho 1990; Rolin ym. 2006; Salminen 2005. Ks. myös Virta 2011.

perustaksi. Niinpä he ovat luokitelleet hallintotieteellisen kielen tutkimuksen viiteen ajattelutapaan tai koulukuntaan. Nämä suuntaukset ovat: 1) kielellisten merkitysten tutkimus, 2) kriittinen kielen tutkimus, 3) postmoderni diskurssitutkimus, 4) organisaatio- ja johtamisteorioihin integroitunut kielen tutkimus ja 5) käsitteiden ja termien tutkimus. Mälkiän ja Stenvallin esittämä jäsenitys perustuu heidän tekemäänsä tulkintaan koskien suomalaisen hallintotieteellisen tutkimuksen kohdentumista töiden teoreettisen, metodisen ja sisällöllisen analyysin perusteella. Lisäksi kirjoittajat korostavat, että heidän esittämänsä suuntaukset ovat luonteeltaan 'väljiä', tutkimuksia yleisellä tasolla kuvailevia ja tyyppitteleviä luokituksia, joka ei kata kaikkea hallintotieteellistä kielentutkimusta.

Tämä tutkimus on hyvä esimerkki siitä, kuinka Mälkiän ja Stenvallin esittämä 'väljä' hahmotelma toimii käytännössä. Tämän tutkimuksen kielitieteellisessä tutkimusotteessa on piirteitä kaikista edellä esitetyistä suuntauksista pois lukien organisaatio- ja johtamisteorioihin keskittyvästä kielen tutkimuksesta (kohta 4). Erityisen vahvasti tämä tutkimus nojaa kriittiseen kielen tutkimukseen sekä postmoderniin diskurssianalyysiin. Vaikka tämä tutkimus on kiinnostunut erityisesti rajaturvallisuuden käsitteestä ja sen merkityksestä, kytkentä suomalaiseen hallintotieteelliseen kielellisten merkitysten tutkimukseen jää ohueksi, koska suomalaiset lähestymistavat ovat toistaiseksi keskittyneet pääasiassa organisaatiokulttuurisiin seikkoihin<sup>50</sup>. Sen sijaan vallan tematiikan ympärille rakentuva kriittinen kielen tutkimus on relevantti suuntaus ja hyvä referenssi myös tämän tutkimuksen osalta. Esimerkiksi Hilikka Summan tutkimus asumispolitiikan retoriikasta paljastaa retorisen puheen valtaelementtejä, jotka ovat paikannettavissa myös rajaturvallisuuden diskursseista. Myös diskurssitutkimuksen osalta kytkös suomalaiseen hallintotieteelliseen tutkimukseen on vahva, ei niinkään aiheiden kuin tutkimusmetodiikan osalta<sup>51</sup>. Sen sijaan käsitteiden ja termien tutkimusta on Mälkiän ja Stenvallin mukaan tehty Suomessa vähän. Tässä suhteessa tämä tutkimus korjaa osaltaan mainittua puutetta. Käsillä olevassa tutkimuksessa tukeudutaan muun muassa Reinhart Koselleckin käsitehistorialliseen käsiteanalyysimalliin sekä sitä Suomessa hyödyntäneisiin tutkijoihin (esim. Palonen 2003; Heinonen 2011).

Käsiteanalyysia voidaan jo hallintotieteen piirissä tehdä monesta eri lähtökohdasta. Tätä tutkimusta ei ole haluttu sitoa johonkin edellä esitetyistä tutkimussuuntauksista, vaan kielitieteellinen näkökulma on ulotettu mahdollisimman laajaksi. *Tietoteoreettiset* tarkastelut ovat johtaneet käsiteanalyysin tieteenfilosofian piiriin, jolloin käsitteiden epistemologiset ja ontologiset kysymykset ovat muodostuneet tärkeiksi. Puhtaasti kielitieteelliset lähestymistavat korostavat puolestaan kielen eri piirteitä. Tähän työ-

50 Täysin irrelevantti tämä kytkös ei kuitenkaan ole. Tässä tutkimuksessa on hyödynnetty muun muassa Jenni Airaksisen (2009) väitöskirjaa "Hankala hallintoudistus".

51 Heinosen (2011) tuore väitöskirja *Suomalaisen turvallisuuspolitiikan tila - Suomalaisen 2000-luvun alun turvallisuuspoliittisen debatin käsiteanalyttinen tarkastelu* osoittautui hyödylliseksi käsiteanalyttisen näkökulmansa ansiosta, vaikka tutkimusta ei tehty hallintotieteen parissa.

hön valittu *semanttis-pragmaattinen* tutkimusote johtaa kielitieteelliset tarkastelut merkityksiä tutkivan semantiikan sekä kielen käyttöä painottavan pragmatiikan teoreettisiin viitekehyksiin. Käsitteiden tarkastelu osana laajempia käsitejärjestelmiä ja niiden systeemisiä ominaisuuksia suuntaa tutkimusta *terminologian teorian* suuntaan. *Käsiteanalyysissä* voidaan hyödyntää myös muilla tieteenaloilla kehitettyjä käsiteanalyysimalleja. Esimerkiksi tässä tutkimuksessa hyödynnetty Katie Erikssonin käsiteanalyysimalli on kehitetty hoitotieteen piirissä. Kieltä ja käsitteitä voidaan tutkia myös aineistolähtöisesti hyödyntämällä kvantitatiivisia tutkimusmenetelmiä. Tässä tutkimuksessa rajaturvallisuuskäsitteen analyysi *korpuslingvivistellä* tutkimusotteella tarjoaa tästä yhden esimerkin. Rajaturvallisuuskäsitteen hahmottaminen sosiaalisen vuorovaikutuksen tuloksena osana turvallisuudesta käytävää keskustelua kytkee käsiteanalyttiset tarkastelut puolestaan *diskurssianalyttiseen* tutkimusotteeseen.

Filosofiset ja kielitieteelliset pohdinnat muodostavat vasta teoreettisen lähtökohdan tähän tutkimukseen valitun ilmiön - rajaturvallisuuden - pohdinnalle. Rajaturvallisuus tulee kytkeä kontekstiinsa. Rajaturvallisuus on ymmärretty tässä tutkimuksessa valtioon turvallisuustarpeista motivoituneeksi käytännöksi. Rajaturvallisuus ja sen ylläpitäminen liittyvät ihmisten rajojen ylikulkemisen kontrolliin sekä rajojen loukkaamattomuuden valvontaan. Rajaturvallisuuden tutkimus tulee siten sitoa *rajojen ja turvallisuuden* tutkimuksen tutkimustraditioihin<sup>52</sup>. Ihmisten liikkumisen ja rajanylityksen valvonta ovat myös osa yhteiskunnan harjoittamaa kontrollia. Tämä näkökulma liittyy tutkimuksen osaksi *valvonnan* tutkimuksen (surveillance) tematiikkaa. Turvallisuusympäristön muutokset sekä kansainvälisessä politiikan uudet suuntaukset ja painotukset edellyttävät aiheen tarkastelua *hallinnan* (governance) näkökulmasta. Näiden rajaturvallisuuteen läheisesti liittyvien tutkimussuuntausten kytkentä rajaturvallisuuden käsiteanalyysiin tekee tästä tutkimuksesta *poikki- ja monitieteisen*. Yksi tämän tutkimuksen tutkimusstrategisista valinnoista liittyy siten tutkimuksen *teoreettiseen triangulaation*<sup>53</sup>. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tämän tutkimuksen teoreettinen viitekehys koostuu lukuisista tieteenaloista ja monista kymmenistä erilaisista teoreettisista suuntauksista. Niinpä tässä luvussa ei voida luoda edes ylimalkaista katsausta työn teoreettisiin lähestymistapoihin ja niitä koskevaan tutkimuskirjallisuuteen. Niiden yksityiskohtainen tarkastelu tapahtuu asianomaisissa luvuissa. Tämä metodinen valinta on johtanut osaltaan siihen, että teoria ja empiria ovat kietoutuneet yhteen läpi koko tutkimuksen<sup>54</sup>.

52 Kansainvälisessä viitekehyksessä terminologia on tältä osin kirjavaa. Käytännössä tämä tutkimus tukeutuu töihin, joita on tehty seuraavien orientaatioiden yhteydessä: 'border research', 'border studies', 'boundary research', 'boundary studies', 'security studies', 'strategic studies'. Borders research/studies ovat yleensä sosiologisesti suuntautuneita, boundary research/studies maantieteilijöitä ja security/strategic studies -koulukuntien edustajat turvallisuuden, politiikan, hallinnon tai kansainvälisen politiikan (International Relations) tutkijoita.

53 Teoreettisen triangulaation ohella tässä tutkimuksessa on tukeuduttu triangulaatioon myös tutkimusmetodiikan ja -aineiston osalta.

54 Vrt. Laitinen 1999.

Ehkäpä tämä on käsiteanalyttisen tutkimuksen inherentti, sisäsyntyinen ominaisuus?

Tutkimus on hyvin harvoin puhtaasti teoreettista tai empiristä. Myös vahvan käsitteellinen tutkimus voi nojautua empiriaan. Muun muassa tähän työhön valittu Katie Erikssonin käsiteanalyysimalli ottaa episteemisten ja ontologisten taustasitoumusten lisäksi huomioon käsitteiden pragmaattiset piirteet. Käsitteiden käytännölliset merkitykset ovat tärkeä osa käsitteiden määrittelyä ja niiden merkitystä. Toisin sanoen kysymys siitä, *mitä käsitteet tekevät*, korostavat dialogia, joka tutkimuksessa tulee käydä teorian ja käytännön rajapinnassa<sup>55</sup>. Tässä tutkimuksessa rajaturvallisuuden käsitettä tarkastellaan myös historiallisessa kontekstissa. Tutkimus kuvaa, kuinka käsitteellinen evoluutio kylmän sodan aikaisesta rajanvartioinnista ja valvonnasta aina rajavalvonnan ja rajaturvallisuuden ylläpidon kautta nykyiseen rajaturvallisuuteen tapahtui ja kuinka tämä muutos liittyi rajoissa ja niiden valvonnassa tapahtuneisiin muutoksiin. Rajaturvallisuuskäsitteen muotoutuminen nykyiseen muotoonsa osoittautuu siis kielelliseksi vastineeksi rajoissa ja niiden valvonnassa tapahtuneille muutoksille. Tämä tutkimus on käsiteanalyttisestä lähestymistavastaan huolimatta suuntautunut yhtä paljon *praksikseen* (toiminta, käytäntö) kuin teoriaankin.

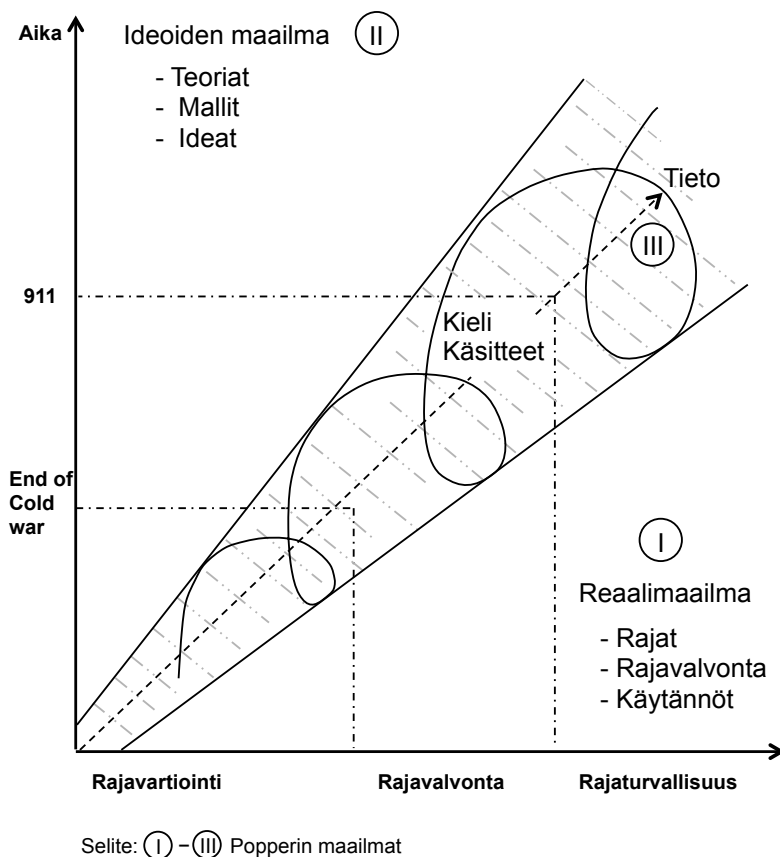
Erikssonin käsiteanalyysimallin valitseminen tutkimuksen viitekehikseksi johti sitoutumiseen konstruktivistisiin ja pragmatistisiin taustaoletuksiin. Konstruktivismi ja pragmatismi vaikuttavat tässä työssä eräänlaisena tulkinnallisena taustana. Konstruktivismin mukaan todellisuus on sosiaalisesti rakentunut<sup>56</sup>. Todellisuus ei ole valmis rakennelma, joka voidaan löytää maailmasta eräänlaisina 'etuoikeutettuina representaatioina, vaan todellisuus luodaan keskustelun kautta ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa (Käpylä & Ristelä 2006, 184). Todellisuudella on sosiaalinen, historiallinen ja kulttuurinen rakenne, joka on riippuvainen ihmisen kohtaamisesta ympäröivän maailman kanssa. Tutkimuksen konstruktivistiset ja pragmatistiset lähtökohdat johtivat siihen, että tutkimuksella ei voitu tavoitella ehdottomia totuuksia, vaan ainoastaan kuvata sitä jostakin 'valitusta' näkökulmasta. Tutkimukseen valittu näkökulma ratkaisi sen, mitkä teoriat - tai Rortyn ilmaisua käyttäen "sanastot" - olivat hyödyllisiä työn kannalta. Pragmatistinen asenne suosi monitieteistä lähestymistapaa, samoin uusia avauksia, uusia tapoja hahmottaa todellisuus<sup>57</sup>.

55 Katie Eriksson (2006, 66) korostaa, että hänen luomansa käsiteanalyysimalli on luonteeltaan dialektinen, mikä tarkoittaa käsitteiden kehittämistä teorian ja käytännön vuorovaikutuksessa. Teoria ja empiria muodostavat teesin ja antiteesin, ja käsitteenkehittelyn yhteydessä muodostuu vähitellen synteesi.

56 Konstruktivismi on muiden tutkimusotteiden tavoin monipuolinen suuntaus ja konstruktivismiin perustuvat teoriat voivat tulkita todellisuutta eri tavoin. Sosiaalisen konstruktivismiin muotoutumiseen politiikan tutkimuksessa ovat vaikuttaneet mm. seuraavien tutkijoiden näkemykset: Luckmann, Thomas & Berger, Peter L. (1966) *The Social Construction of Reality*; Andersson, Benedict (1983) *Imagined Communities*; Wendt, Alexander (1992) *Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics*.

57 Paras tapa löytää se, mihin uskoa, on kuunnella niin monia ehdotuksia ja perusteluja kuin mahdollista (Rorty 1991a, 32). Ks. myös Kivinen & Ristelä 2001, 108, 112.

Tämän tutkimuksen tutkimusasetelma voidaan kuvata seuraavasti.



KUVA 1. Tutkimusasetelma

Yllä esitettyä tutkimusasetelmaa voidaan tulkita myös *hallinnon tutkimuksen* näkökulmasta. Vaikka tutkimus keskittyy rajaturvallisuuskäsitteen analyysiin, se toteuttaa samalla hallinnon *vertailu- ja arviointitutkimuksen* piirteitä. Tutkimalla rajaturvallisuuskäsitteen sisältöä niin kansalliselta kuin EU:n kannalta, verrataan itse asiassa rajavalvonnan järjestelyjä Suomessa ja Euroopan unionissa. Rajaturvallisuuskäsitteen kautta vertailu ulotetaan myös Yhdysvaltojen rajaturvallisuusjärjestelmään. Eräänlaista arviointitutkimuksellista näkökulmaa edustaa puolestaan rajaturvallisuuskäsitteen arviointi hallinnon ideaalin näkökulmasta. *Hallinnon ideaali* on määritetty kolmen eri ulottuvuuden (kriteerin) kautta: 1) *hyvän hallinto*, 2) *hallinnon tehokkuus* ja 3) *oikeusvarmuus*. Turvallisuushallinnon (rajavartiolaitoksen) arviointi samaistuu näin rajaturvallisuuskäsitteen pragmaattisten piirteiden tarkasteluun, eli siihen, mitä käsitteet tekevät. Mikäli käyttämämme käsitteet vaikuttavat siihen, että turvallisuushal-

linnossa ei saavuteta haluttuja tuloksia, tai käsittemäärittelymme johtaa ei-toivottuihin seurauksia, tulee tämä ottaa huomioon paitsi käsitteitä myös toimintaa kehitettäessä.

## 1.4 Tutkimusongelma

Tämän työn tutkimusongelma on saanut alkunsa siitä käsitteellisestä epäselvyydestä, joka on verhonnut rajaturvallisuudesta käytyä keskustelua kuluneen vuosikymmenen aikana. Käsitteestä vallitsevat lukuisat määritelmät ovat herättäneet pohtimaan, voiko meillä olla tietoa ja jaettua merkityksiä rajaturvallisuudesta ja siihen liittyvistä käsitteistä, jos jokainen kielenkäyttäjä määrittelee ne omista lähtökohdistaan. Vai onko arkikielen mukainen kielenkäyttö riittävä hallinnon tarpeisiin, kun kyse on rajatusta kieliyhteisöstä? Jos näin on, tämän tutkimuksen kannalta kriittisempi kysymys koskee sitä, ymmärtävätkö hallinto, poliittinen eliitti ja kansalaiset käsitteen samalla tavalla? Tämä tutkimus tarkastelee rajaturvallisuuden käsitettä ensi sijassa hallinnon näkökulmasta, mutta turvallisuuskäsitteen laajeneminen inhimillisen turvallisuuden suuntaan on otettu huomioon tarkastelemalla käsitettä myös yksilön kannalta.

Tutkimuksen tehtävänä on analysoida rajaturvallisuuden käsitettä ja sen muotoutumista. Tutkimusongelma voidaan pelkistää muotoon *mitä on rajaturvallisuus?* Rajaturvallisuuteen näyttää pätevän sama, mitä kirkkoisä Augustinus sanoi ajasta: ”Mitä on siis aika? Minä luulen sen tietäväni, jos kukaan ei sitä minulta kysele. Mutta jos joku sitä kysyy ja tahtoisin sen selittää hänelle, minä en sitä tiedä.”<sup>58</sup> Mitä on siis rajaturvallisuus? Tämän tutkimuksen aiheena ovat ne erilaiset kuvaukset, selitykset ja määritelmät, joita rajaturvallisuudelle on annettu ja joilla rajaturvallisuutta on kuvattu. Mutta ennen kuin siirrytään tämän työn päätutkimusongelmaan, pohditaan hieman sitä, kuinka tutkimusongelma(t) tulisi määritellä. Millaiset ongelmat ovat tieteellisiä?

Jo Aristoteles luokitteli tieteellisen tutkimuksen tyypejä sen mukaan, millaiseen kysymykseen niissä haetaan vastausta. Aristoteles erotti tässä tarkoituksessa *mikä*-kysymykset, olemassa oloa koskevat *miksi*-kysymykset ja *mitä*-kysymykset (*Analytica Posteriora* II, 1:89b23). Kysymykset *mitä?* ja *miksi?* ovat aristotelisessä tieteenkäsitteilyssä olennaisesti samaa merkitseviä, koska ne pyrkivät määrittävät olion olemuksen, ts. se *mitä* se on, kertoo myös, *miksi* se on sellainen kuin on (ks. *Analytica Posteriora* II, 2)<sup>59</sup>. Eräiden tieteenfilosofisten traditioiden piirissä on jotkut ongelmatyyppit haluttu sulkea ”näennäisongelmina” tieteen ulkopuolelle. Esimerkiksi antiessentialismiksi kutsuttu suuntaus on hylännyt aristoteliset *mitä*-kysymykset ja deskriptivismi puolestaan *miksi*-kysymykset. Deskriptivistien mukaan teoriat eivät ’selitä’ ilmiöitä, vaan

58 Siteerattu Karvonen 1997a, 11.

59 Tällainen käsitys esiintyy vielä Francis Baconilla, mutta myöhemmät empiristit hylkäsivät ”metafyysiset” mitä-kysymykset hyväksyen tavallisesti kuitenkin selitystä etsivät miksi-kysymykset. Niiniluoto 1984, 281.



pyrkivät 'kuvaamaan' ne mahdollisimman yksinkertaisella ja taloudellisella tavalla. Tieteessä ei siis pyritä vastaamaan kysymyksiin *mitä?* tai *miksi?* vaan kysymykseen *miten?* Tieteellisten ongelmien tyypit on myös pyritty asettamaan hierarkkiseen järjestykseen. Esimerkiksi Whewellin (1860) mukaan miksi kysymyksiin ei voi vastata ennen vastaavien miten-kysymysten selvittämistä (ts. syitä ei voida löytää ennen ilmiöitä hallitsevien säännönmukaisuuksien tuntemista).<sup>60</sup>

Usein *mitä*-kysymyksiä on tutkimuksen kannalta pidetty triviaaleina, ja tiede on haluttu rajoittaa vain *miten*-kysymyksiin<sup>61</sup> vastaamiseen. Toisaalta ymmärtävän koulukunnan teoreetikkojen<sup>62</sup> mukaan mikä/(mitä)-kysymykset ovat perustavampaa laatua kuin miksi (miten) -kysymykset, koska jo kokemusaineiston kuvaus edellyttää sen ymmärtämistä, mikä kuvattava asia on. Esimerkiksi ennen kuin voimme ryhtyä vertaamaan havaintoja, meidän tulee pystyä sanomaan ovatko ne samanlaisia tai erilaisia (Eskola 1973, 142). Mitä -kysymyksiin liittyvää problematiikka on pohtinut myös amerikkalaisen matemaatikko Norbert Wiener. Hän loi uuden tieteen, minkä vuoksi häntä on kutsuttu kybernetiikan 'isäksi'. Wiener pohtii: "Mitä on kybernetiikka? Sen luonnollisemmalta ei mikään toinen kysymys näytä. Mutta itse asiassa juuri nämä niukkasanaiset, näennäisesti niin täsmälliset "mitä on" -kysymykset voivat saattaa ammattitiedemiehen aivan epätoivoon. "Mitä on tekniikka?", "Mitä on elämä?", "Mitä on fysiikka?"<sup>63</sup> Mahdollisten yhteiskunnallisten lainalaisuuksien löytäminen ja selittäminen (jos niitä ylipäättään on olemassa) edellyttää siis ilmiöiden olemuksen tuntemista. Niinpä rajaturvallisuuden tutkiminen on syytä aloittaa kysymällä *mitä on rajaturvallisuus*, jos sen *essentia*<sup>64</sup> on tuntematon tai jos siitä vallitsee eriäviä näkemyksiä.

Tutkimusongelman määrittelyyn vaikuttavat osaltaan tutkimuksen episteemiset ja ontologiset lähtökohdat. Toisin sanoen käsityksemme siitä, kuinka hahmotamme todellisuuden ja mitä voimme siitä tietää? Onko todellisuus olemassa meistä riippumatta "tuolla ulkona" ja jotakin sellaista, jonka voimme kuvata ja johon pätevät tietyt lainalaisuudet, joiden tuntemus suo meille mahdollisuuden ottaa todellisuus haltuun ja selittää se positivistisen tieteenihanteen mukaisesti? Vai olemmeko me kenties osa todellisuuden fyysistä, kielellistä ja sosiaalista rakennetta, jolloin todellisuus määrittyy sellaiseksi, kuinka sen tulkitsemme ja millaisia merkityksiä sille annamme?<sup>65</sup> Tähän tutkimukseen valittu kielitieteellinen lähestymistapa nojaa sosiaaliseen konstrukti(on/v)

60 Niiniluoto 1984, 31-32, 155-158, 216, 281 (loppuviite 59).

61 Näin esimerkiksi Kaila 1939.

62 Ymmärtävä koulukunta viittaa tutkimussuuntauksiin, jotka ammentavat voimansa fenomenologis-eksistentiaalisesta filosofiasta. Näiden perilliseksi von Wright lukee myös hermeneutiikan. Eskola (1973, 23) kutsuu ymmärtävään metodiin nojaavaa yhteiskuntatieteellistä tutkimusta ymmärtäväksi sosiologiaksi.

63 Fuchs 1970, 13.

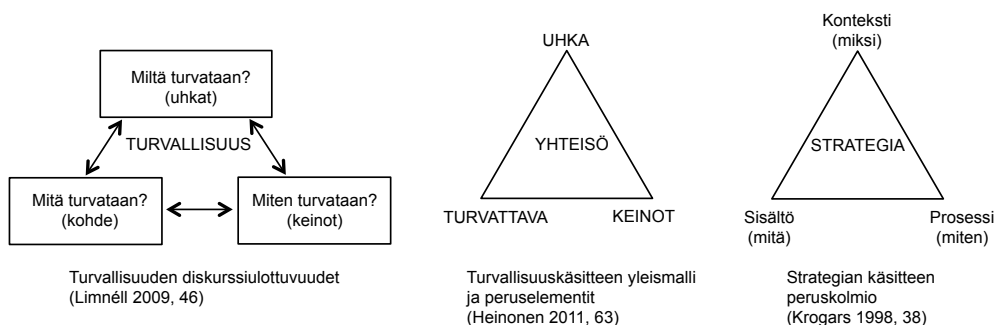
64 Lat. 'olemus'.

65 Vrt. Allardt 1971.



ismiin. Sen mukaan reaali maailma ja kieli ovat vastavuoroisessa suhteessa, jossa kielelliset tekemme (puheemme, tekstimme) eivät ainoastaan kuvaa todellisuutta ja asiantiloja vaan myös muokkaavat todellisuutta jokaisessa kielellisessä väliintulossa. *Kielen avulla tuotettu tietomme on aina aika (historia)-, paikka- ja tilannesidonnaista, ts. kontekstisidonnaista<sup>66</sup> ja siten suhteellista.* Tällainen lähtökohta rajoittaa valinnanvapauttamme sen suhteen, kuinka tutkimuskysymys tulee muotoilla.

Tutkimusongelman muotoiluun vaikuttaa luonnollisesti itselle asetettu tutkimustehtävä sekä tutkimuskohde. Tässä tutkimuksessa se on rajaturvallisuuden käsite. Voimmeko me vastata kysymykseen 'mitä on rajaturvallisuus' ilman muita kysymyksiä? Johdantoa tähän asiaan voidaan hakea turvallisuuskäsitteen sisällöstä - mitä on turvallisuus? Pohdintaa varten kuvassa 2 on esitetty kolmen eri tutkijan näkemykset asiasta, kuinka turvallisuuden tai strategian käsitteellinen sisältö tulisi määritellä.



KUVA 2. Kuinka määritellä turvallisuus/strategia?<sup>67</sup>

Kuvaa tarkastelemalla voidaan todeta, että vastaaminen turvallisuuden osalta *mitä* -kysymykseen ei ole mahdollista ilman, että samalla otettaisiin kantaa myös turvallisuutta määrittäviin keinoihin (*miten*) ja määrittelyn taustalla oleviin arvoihin (*miksi*)<sup>68</sup>. Kriittinen turvallisuustutkimus on lisäksi kiinnittänyt huomiota tapaan, jolla turvallisuutta tuotetaan. Suuntauksen nimissä on pohdittu, tulisiko meidän itse asiassa keskustella siitä, *kuinka* turvallisuudesta tulisi puhua sen sijaan että keskustelisimme

66 Konteksti viittaa sekä *mikrokontekstiin* (sanojen merkitys osana lausetta ja suurempia tekstuaalisia yksiköitä, kuten koko tekstin muodostama konteksti osana aihetta koskevaa muuta 'diskurssia') että *makrokontekstiin*, joka ulottuu laajaan, eri sukupolvien ylittävään yhteiskunnalliseen ja kulttuuriseen kontekstiin.

67 Limnell 2009, 46; Heinonen 2011, 63; Krogars 1998, 38. Krogars on Pettigrewin (1987) ajatuksiin tukeutuen laajentanut strategia-käsitteen tarkastelun strategian sisällöstä (mitä) myös sen kontekstiin (miksi) ja prosessiin (miten). Konteksti on jaettavissa sisäiseen ja ulkoiseen, joista edellinen viittaa organisaation sisäisiin ominaisuuksiin ja jälkimmäinen ulkoisen toimintaympäristön asettamiin realiteetteihin, jotka määrittävät reunaehdot organisaation toiminnalle.

68 Limnell 2009, 47; Rantapelkonen 2000, 85-87. Vrt. Feasibility Study 2002, 13.

siitä, *mistä* turvallisuudessa pitäisi puhua.<sup>69</sup> Kriittinen näkökulma ei siten korosta itse turvallisuutta sinänsä (*das Ding an sich*) vaan tapaa, jolla turvallisuus tehdään todelliseksi, yhteiskunnalliseksi käytännöksi. Tähän tutkimukseen valittu kriittinen tutkimusote ohjaa osaltaan rajaturvallisuuskäsitteen analyysiä. Siten myös ne tavat, joilla rajaturvallisuus artikuloidaan eri diskursseissa (konteksteissa), määrittävät osaltaan rajaturvallisuuskäsitteen sisältöä.<sup>70</sup>

Tutkimusongelman muotoiluun vaikuttavat osaltaan myös työssä käytetyt teoreettiset mallit, tutkimusmenetelmät sekä tutkimusote. Työhön valittu kriittinen tutkimusote on kiinnostunut ilmiöiden taustalla olevista syistä. Niinpä kriittisessä tulkitsevassa käsitetutkimuksessa tutkimusongelmat muotoillaan usein *miten* ja *miksi* -kysymysten avulla<sup>71</sup>. Myös työhön valittu Katie Erikssonin (2006) käsiteanalyysimalli toimii eräänlaisena heuristisena apuvälineenä, millaisiin kysymyksiin rajaturvallisuuden osalta voidaan vastata. Erikssonin mallin käsitteelliset tarkastelut liittyvät rajaturvallisuuskäsitteen ontologisiin ja epistemologisiin lähtökohtiin, käsitteen syntyyn, kehitykseen ja sen alkuperään (etymologia), rajaturvallisuuden erilaisiin merkityksiin eri konteksteissa (diskurssit) sekä rajaturvallisuuden pragmaattisiin piirteisiin<sup>72</sup>. Käsiteanalyysimallin perusteella rajaturvallisuuden määrittely voitaisiin jakaa lukuisiin alakysymyksiin<sup>73</sup>.

Usein tutkimusongelma pilkotaan pienemmiksi tutkimuskysymyksiksi, joihin vastaaminen auttaa vastaamaan itse päätutkimusongelmaan. Tällainen ajatus oli myös tämän tutkimuksen lähtökohtana. Asian koko tutkimusprosessin kestänyt pohdinta ja lukemattomien mahdollisten alatutkimusongelmien tarkastelu saivat minut luopumaan ajatuksesta. Asian jättäminen avoimeksi ei rajoittaisi ajattelua missään vaiheessa ja mahdollistaisi kaikki 'älylliset' interventiot, unohtamatta ajatusten harharetkiä, jotka nekin ovat osoittautuneet hyödyllisiksi, jos ei itse tutkimustyön tulosten niin tutkijaksi kasvamisen kannalta.<sup>74</sup> Osaltaan ratkaisuuni ovat vaikuttaneet tutkimusongelman sekä valitsemien teoreettisten lähtökohtien sisäiset jännitteet. *Mitä* -kysymyksen voidaan lähtökohtaisesti olettaa sisältävän ajatuksen tutkittavana olevan ilmiön substanssista, sen perustavaa laatua olevasta 'muuttumattomasta' olemuksesta. Olemisen sitominen relationaaliseen tietokäsitykseen haastaa puolestaan tällaisen perusessentian olemas-

69 Laitinen 1999, 17.

70 Turvallisuuteen liittyvien tutkimuskysymysten muotoilusta ks. myös Baldwin 1997; Kolodziej 2005; Møller 2003; Oswald Spring 2001; 2007.

71 Diskurssianalyysin osalta ks. esim. Jokinen & Juhila 2000, 89.

72 Rajaturvallisuuskäsitteen pragmaattisten piirteiden tarkastelu, toisin sanoen se, mitä käsitteet tekevät tai saavat aikaan, lienee kaikkein 'mielivaltaisin' näkemys tai toisella tapaa ilmaisten, tutkijakohtainen tulkinta kielen todellisista vaikutuksista.

73 Esimerkiksi rajaturvallisuuskäsitteen ominaispiirteiden tarkastelu luvussa 6.2 vastaa osaltaan *mitä* -kysymykseen rajaturvallisuuskäsitteen sisällöstä. Diskurssianalyysiin perustuvat luvut 7.3 - 7.5 tarkastelevat puolestaan sitä, *miten* rajaturvallisuutta tuotetaan eri konteksteissa. Rajaturvallisuuskäsitteen historiaa (luku 5.2) samoin kuin rajaturvallisuuskäsitteen pragmaattisia piirteitä tarkastelevia lukuja 8.1 - 8.3 voidaan osittain lukea *miksi* -kysymysten valossa.

74 Ks. Feasibility Study for the setting up of a European Border Police, Final Report, 2002, 13.

saolon. Tämän näennäisen ristiriidan ylittäminen edellyttää ajatusta, että jokaisella ilmiöllä tai olevaisella täytyy kuitenkin olla sellaisia piirteitä, joiden perusteella se voidaan tunnistaa ja luokitella tiettyyn 'olevaisten' luokkaan kuuluvaksi. Nämä peruspiirteet voivat ajan, tilan ja tapahtumien 'virrassa' muuttua, mutta säilyttää silti tunnistettavuutensa, niin kuin tämä tutkimus tulee osoittamaan.

Näiden teoreettisten pohdintojen jälkeen voidaan yhteenvedonomaaisesti todeta, että tutkimusongelmaa '*mitä on rajaturvallisuus*' ei ole mielekästä purkaa ja jäsentää tarkoin määritellyiksi alatutkimuskysymyksiksi. Ne saattaisivat pahimmassa tapauksessa vain kahlita ajattelua ja rajoittaa mahdollisia tutkimuksellisia löytöjä. Tässä yhteydessä on myös syytä todeta, että tutkimusongelma on ollut jatkuvassa käymisprosessissa. Itse tutkimusongelma (mitä on rajaturvallisuus) on pysynyt samana koko tutkimuksen ajan, vaikka tutkimuksen näkökulma on työn kuluessa muuttunut monta kertaa<sup>75</sup>. Lopuksi tämän tutkimuksen teoreettisten lähtökohtien valossa on syytä tiedostaa, että tässä tutkimuksessa kysymykseen '*mitä on rajaturvallisuus*' on esitetty vain yksi mahdollinen *tulkinta*<sup>76</sup>. Se on vain yksi vaihtoehtoinen tulkinta muiden kilpailevien tulkintojen joukossa. Vaikka tulkintani kriittisen tutkimusotteen mukaisesti poikkeaa rajaturvallisuuskäsitteen virallisesta 'totuudesta', voin tyydytyksellä sanoa, että esittämäni tulkinta on perusteellisimmin argumentoitu kuin mitä rajaturvallisuuden käsitteestä on tähän asti esitetty.

## 1.5 Rajaturvallisuus osana turvallisuushallintoa

Valtion alueen ja sen rajojen koskemattomuuden turvaaminen ovat keskeisiä valtion turvallisuustehtäviä. Niinpä rajaturvallisuutta ja sen ylläpitämistä tarkastellaan tässä tutkimuksessa valtiolähtöisesti, osana rajaturvallisuuden hallinnollista toimeenpanoa<sup>77</sup>. Suomessa rajaturvallisuuden ylläpitäminen on säädetty rajavartiolaitoksen tehtäväksi<sup>78</sup>. Rajavartiolaitos on sisäasiainministeriön johdon ja valvonnan alaisena toimiva valtion

75 Takala & Lämsä (2001) ovat korostaneet, kuinka tulkitsevassa käsitetutkimuksessa tutkija varautuu jatkuvaan omien ideoiden ja käytetyn aineiston vuorovaikutuksen tuottamaan tutkimusongelman uudelleen muovaamiseen. Tutkimuksessa voi jopa käydä niin, että alkuperäinen tutkimusongelma osoittautuukin epäkiinnostavaksi ja tutkija joutuu vaihtamaan tutkimusprosessin kuluessa tutkimusperspektiiviä tai jopa hylkäämään alkuperäisen tutkimusongelman. Emt. 379-380.

76 'Yksi tulkinta' on ymmärrettävä kielikuvana. Itse asiassa kyse on tulkintakokonaisuudesta tai -kimpusta, joka koostuu monista 'tulkinnoista'.

77 Vartolan (2005, 29) mukaan byrokratian merkitys on vahva valtion alkuperäisillä tehtävälueilla kuten yhteiskunnan sisäisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidossa, maanpuolustuksessa sekä valtiovarainhallinnossa. Myös valtakunnan rajojen vartiointi on yksi valtion ensisijaisista tehtävistä (emt. 34). Samoin asian näkee Temmes (1991, 73), jonka mukaan valtion sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden kysymykset kuuluvat "rautaiseen ydinbyrokratiaan". Ks. myös Virtanen & Stenvall 2010, 60.

78 Rajaturvallisuuden ylläpitämiseen osallistuu Suomessa myös muita viranomaisia, kuten poliisi ja tulli, mutta päävastuu rajaturvallisuuden ylläpitämisestä on rajavartiolaitoksella.

keskushallintoviranomainen.<sup>79</sup> Rajavartiolaitoksen tehtävät on säädetty rajavartiolaissa (578/2005). Rajavartiolaitoksen toiminnan tavoitteena on rajaturvallisuuden ylläpitäminen<sup>80</sup>. Rajavartiolain mukaa rajavartiolaitos suorittaa rajavalvontaa ja rajatarkastuksia. Lisäksi Rajavartiolaitos suorittaa poliisi- ja tullitehtäviä, etsintä- ja pelastustehtäviä sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitoksen tehtävistä meripelastustoimen alalla on säädetty meripelastuslaissa. Erityislainsäädännössä on rajavartiolaitokselle säädetty runsaasti erilaisia valvontatehtäviä (esim. metsästyksen, kalastuksen, maastoliikenteen, vesiliikenteen ja luonnonsuojelun valvonta). Rajavartiolaitos on myös esitutkintaviranomainen ja suorittaa erikseen säädettyjä toimenpiteitä toimialallaan tapahtuneiden rikosten ennalta estämiseksi, selvittämiseksi ja syytteeseen saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.<sup>81</sup>

Rajaturvallisuuden tarkastelu hallinnollisena toimeenpanona kytkee sen byrokratiateorian<sup>82</sup> mukaiseen viitekehykseen. Byrokratiateoria korostaa hallinnon rationaalisen<sup>83</sup>-legalistisia juuria sekä hallinnon tehokkuus- ja tavoiterationaalisia näkökohtia. Hallinnollinen toimeenpano on formaalia, muutosidonnaista, oikeusnormien sitomaa ja tiukkaan virkahierarkiaan perustuvaa hallinnollista päätöksentekoa ja tosiasiallista hallintotoimintaa. Virkamiehiltä edellytetään erityistä koulutukseen ja kokemukseen perustuvaa asiantuntemusta. Hallinnollisen tehokkuuden takeena on paitsi virkamiesten

79 Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 15.7.2005/577, 3 §. Rajavartiolaitoksen hallinto-oikeudellinen asema ja organisaatio poikkeavat tavanomaisesta hallinnollisesta järjestelystä ainakin kahdessa suhteessa. Rajavartiolaitos on samaan aikaan sekä keskushallintoviranomainen että osa sisäasiainministeriön organisatorista rakennetta. Rajavartiolaitoksen esikunta muodostaa sisäasiainministeriön rajavartio-osaston. Toinen hallinnollinen erikoisuus on rajavartiolaitoksen sisäinen järjestys. Rajavartiolaitoksen sisäinen järjestys on sotilaallinen, vaikka rajavartiolaitos on osa sisäasiainhallintoa ja suurin osa sen tehtävistä on siviilihallinnollisia lainvalvontatehtäviä, julkisen vallan käyttämistä ja tosiasiallista hallintoa.

80 Vuoden 1999 laissa rajavartiolaitoksesta (320/1999) oli säädetty, kuinka ”Rajavartiolaitos kuuluu Suomen sisäiseen turvallisuusjärjestelmään ja on samalla myös ulkoisen turvallisuusjärjestelmän osa.” Vuoden 2005 rajavartiolaissa ei ole enää kyseistä luonnehdintaa, vaikka rajavartiolaitoksen asemassa ei ole tapahtunut muutosta. Tämä voidaan todeta säädöspäätöseläimistä sekä kansallisista keskeisistä politiikka-asiakirjoista. Ks. esim. Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005, 149. Esitetty muutos pakottaa pohtimaan, kattaako nykyinen rajaturvallisuus sekä sisäisen että ulkoisen turvallisuuden, vai ovatko sisäinen ja ulkoinen turvallisuus nykyisessä turvallisuuskeskustelussa jo sillä tavalla yhteen kietoutuneet, että niiden erottaminen on käytännössä mahdotonta?

81 Rajavartiolaki 15.7.2005/578, 3 §.

82 Byrokratiateoriasta ks. esim. Farazmand (1994) ja Albrow (1970). Tässä tutkimuksessa on byrokratiateoriaan perehdytty lähinnä käännoiskirjallisuuden kautta, joista tärkeimmät ovat Vartola 1979; 2005, Temmes 1987; 1991; Ahonen 1989; Mäenpää 2003. Vartolan mukaan (2005, 10) Weberistä on kirjoitettu niin paljon, että yksittäisen tutkijan on käytännössä mahdoton hallita jo tehdystä tutkimuksesta kuin vähäinen osa. Ahonen (1989, 48) puolestaan on kiinnittänyt huomiota Weber tulkintojen lukuisuuteen, mikä on johtanut siihen, että ”weber-eksegeetikot” kiistelevät koko ajan siitä, ”mitä Weber todella sanoi” (Paakkunainen 2013). Temmeksen (1987) väitöskirjassa on byrokratian juuria etsitty myös Weberiä varhaisemmalta ajalta.

83 Weberin byrokratiateorian lähtökohtana oli ymmärtää, kuinka organisaatiot voidaan tehdä rationaaliksi ja tehokkaiksi. Hän näki vastauksen olevan byrokratiassa, jossa säännöt ohjaavat välttämättömien tehtävien hoitoa ja rakenteen eli auktoriteetin hierarkian tehtävänä on varmistaa, että ihmiset voivat toimia rationaalisesti. Weber erotti kuitenkin sisällöllisen ja välineellisen rationaalisuuden toisistaan ja painotti niiden tasapainoa: välineellisen rationalismin korostaminen ajautuu ”rautaiseen häkkiin”, jolloin keinot ja menetelmät alkavat hallita organisaatiota enemmän kuin tavoitteet. Lisäksi on huomattava, että rationaalisen hallinnan ohella Weber erotti myös traditionaalisen ja karismaattisen hallinnan. Ahonen 1989, 55; Harisalo 2009, siteerattu Hanén 2010, 50.

ehdoton kuuliaisuus virkahierarkiassa ylempiä esimiehiään kohtaan myös ehdoton lojaliteetti hallinnon tarkoitusperrille. Hallinnollisen toimeenpanon tehokkuuden takeena on tarvittaessa pakkotäytäntöönpano käyttämällä hallintopakkoa ja hallinnollisia sanktioita. Nykyisten hallinnollisten virtausten, kuten hyvän hallinnon, hallinnon palveluajattelun sekä tulosjohtamiseen perustuvien managerialististen virtausten näkökulmasta on syytä tiedostaa, että byrokratiaa ei koskaan rakennettu kansalaislähtöiseksi. Hallinnon toimenpiteiden kohteena he olivat ”hallintoalamaisia”. Byrokratiateorian sanotaankin syntyneen osana ”herruuden sosiologiaa”, jossa hallinnon tehokkaan toimeenpanon ohella oltiin yhtä paljon kiinnostuneita siitä, ”miksi ihmiset tottelevat”<sup>84</sup>. Kokonaisuudessaan byrokratia ajattelee itsensä ”ylhäältä” tulevan poliittisen tahdon toteuttamisen välikappaleeksi, ”instrumentaaliseksi järjeksi”, joka on ”kansan yläpuolella”.<sup>85</sup>

Rajaturvallisuuden tarkasteluun osana byrokratiateoreettista viitekehystä on päädytty osaltaan siksi, että rajavartiolaitoksen sisäinen järjestys on sotilaallinen.<sup>86</sup> Tämä johtuu Rajavartiolaitoksen syntyhistoriaan liittyvistä tapahtumista sekä rajavartiolaitoksen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävistä. Rajavartiolaitoksen sotilaallista johtamisjärjestelmää ei ole katsottu tarpeelliseksi muuttaa, vaikka rajavartiolaitoksen tehtävät ovat monipuolistuneet ja käytännössä suurin osa rajavartiolaitoksen tehtävistä on muita kuin puhtaasti sotilaallisia tehtäviä. Päinvastoin, sotilaallisen järjestyksen on katsottu tarjoavan ”parhaat edellytykset rajavalvonnan alaan kuuluvien ilmiöiden hallittuun seuraamiseen, kokonaiskuvan muodostamiseen ja toimenpiteiden nopeaan, täsmälliseen ja kurinalaiseen toteutukseen”<sup>87</sup>. Tämä on mielenkiintoinen lähtökohta tämän päivän (turvallisuus)hallinnolle, kun otetaan huomioon, että rajaturvallisuus ja sen ylläpitämiseen kuuluvat tehtävät kuten rajavalvonta, rajatarkastukset ja rikostorjunta ovat pääasiassa julkisen vallan käyttämisestä, tosiallista hallintotoimintaa tai hallintopäätösten tekemistä. Toisaalta Weberin ideoiman byrokratian ideaalin ja sotilaallisen järjestelmän välillä lienee vain aste-ero<sup>88</sup>. Sotilaallinen järjestelmä voidaan nähdä byrokratian maksiiminä, jossa virkamiesten kuuliaisuus- ja lojaliteettivelvoitteet on viety maksiimiinsa erillisine sotilaskurinpitosanktioineen. Tähän problematiikkaan, jossa ”rauhan ajan” hallintotehtäviä hoidetaan sodan ajan hallintorakentein, palataan luvussa 8.3 osana rajaturvallisuuden militarisointidiskursia.

84 'Herruuden' (Herrschaft) tulkittiin sisältävän mielivaltaa ja despotiaa. 'Hallitseminen' (Regierung) sen sijaan tarkoitti perustuslaillista hallitsemista. Vaikka Weber pyrki byrokratiaa koskevassa teoriassaan neutralisoimaan Herrschaft-käsitteen, on kuitenkin syytä tiedostaa tämän byrokratian teorian lähtökohtiin liittyvä arvoväritteinen jännite.

85 Vartola 2005, 7-30, 97-104; Mäenpää 2003, 119-133; Ahonen 1989, 48-69; Temmes 1987, 39-51; Temmes 1991.

86 Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 15.7.2005/577, 6 §.

87 Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005, 157.

88 Temmes 1991, 61. Weber on korostanut byrokraattisten organisaatioiden rakenteiden esikuvina armeijoiden byrokraattisia johtosuhteita ja johtamistapaa (Temmes 1987, 43). Suomen osalta on vielä erikseen todettava autonomian ajan venäläisen militarismin vaikutus samoin kuin suomalaisen hallinnon hyvin vahvat militaristiset juuret (Haminan kadettikoulu, Suomen sodat), mikä näkyi voimakkaasti Suomen hallinnollisissa virkanimityksissä. Tätä kehitystä on mielenkiintoisesti kuvannut Temmes (1991) teoksessaan *Julkinen johtaminen*.

Byrokratiateoreettisen lähestymistavan valintaan ovat vaikuttaneet myös esitetty byrokratiakritiikki sekä työhön valittu kriittinen tutkimusote. Byrokratiaa syytetään usein hitaudesta sekä hallinnollisesta jähmeydestä, joka muutosherkkyden sijaan pyrkii pikemminkin vahvistamaan asemaansa asiantuntemuksen (expertokratia) sekä toiminnan legalisoinnin<sup>89</sup> avulla.<sup>90</sup> Kritiikin mukaan ”byrokratia ei myöskään kykene oppimaan virheistään ja korjaamaan omaa toimintaansa” (Crozier 1964, 65). Tavoiterationalismissaan se on taipuvainen lyhytperspektiiviseen pragmatismiin sen sijaan, että se kykenisi tarkastelemaan toimintansa tuloksia laaja-alaisesti ja ottaen huomioon myös hallinnon mahdolliset ei-toivotut seuraukset. Yksi kritiikin kärki kohdistuu siihen, että hallinnolla on taipumus nähdä kohtaamansa ongelmat vain toimivaltarajojensa mukaisesti ja keinovalikoimaltaan rajoittuneena. Luovempien ratkaisujen sijaan hallinnolla on taipumus korostaa ongelmien hillitsemistä, estämistä ja rajoittamista. Vallitsevan byrokratiakritiikin mukaan hallintoa leimaa myös epäluottamus<sup>91</sup>, salailu<sup>92</sup>, reviiirikilpailut, kuppikuntaisuus sekä ylikorostunut ammattikunta-ajattelu yhdistettynä virastojen autonomian kasvuun ja differentioitumiseen (Temmes 1991, 106). Kokonaisuudessaan esitetty byrokratiakritiikki on tunnistettavissa myös rajaturvallisuusdiskursista ja siten sitä voidaan pitää relevanttina tämän tutkimuksen kannalta.<sup>93</sup>

89 Legalisoinnin on nähty synnyttävän *byrokratiaparadoksin*. Yhtäältä legalisointi on tarpeen hallinnon pysyvyyden ja oikeusvarmuuden turvaamiseksi. Toisaalta legalisointi vaikeuttaa hallinnon muutosta, koska virkamieskunnan ei voida ajatella edistävän muutoksia, jotka heikentäisivät heidän asemaansa. Päinvastoin hallinnon ”oma tahto” pyrkinee ensisijaisesti säilyttämään tai lisäämään sillä olevia oikeuksia. (Vartola 2005, 62-63). Hallinnon ”laki-idealismien” vaaroja on kritisoinut myös Temmes 1991, 97-98.

90 Hallinnossa tapahtuvien muutosten hitauteen on nähty lukuisia syitä. Monet byrokratian kuuluvat ominaispiirteet, kuten vahva hierarkia, toiminnan normi- ja muotosidonnaisuus sekä virkamiesten ehdottomat lojaliteettivaatimukset ovat omiaan pitämään yllä ”status quo” tilannetta. Myös virkamiesten oma edunvalvonta samoin kuin hallintoon liittyvä vallankäyttö on nähty keskeisiksi hallinnollista pysyvyyttä ylläpitäviksi tekijöiksi. Vartolan (2005, 25) mukaan sen jälkeen kun byrokratia on kehittynyt täyteen muotoonsa, se on eräs kaikkein vaikeimmin hävitettävistä sosiaalisista rakenteista. Esimerkkinä hän tarjoaa Suomen hallinnon historiallista kehitystä. Jopa sellaisissa kansallisissa murrosvaiheissa, jolloin Suomi saavutti autonomisen aseman Venäjään liittämisen jälkeen ja itsenäistyi, valtion hallinnossa ”ei tapahtunut mitään olennaista” (emt. 68). Myös Suomen itsenäisyyden ajan alusta valtiohallinnon perusrakenteet säilyivät muuttumattomina lähes 70 vuoden ajan (emt. 59). Ks. myös Pekonen 1983; 2003; Reunanen 1996; Temmes 1987; 1991; Tiihonen 1985; Stenvall 2000.

91 Yksi byrokratian syvintä olemusta kritisoiva teesi väittää, että byrokratia on epäluottamukseen perustuvaa hallintoa. Byrokratian edessä jokainen asiakas on potentiaalinen valehtelija. Kansalainen on väärässä, ellei hän esimerkiksi etuutta hakiessaan pysty erilaisin asiakirjoin osoittamaan olevansa oikeassa. Oikeusvaltiolle tyypillinen todistustaakka - jokainen on syytön, kunnes toisin osoitetaan - on hallinnossa käännetty ylösalaisin. Tämän on katsottu johtuvan ainakin osittain byrokratian historiallisesta kehityksestä. Byrokratia kehittyi asteittain verotuksen, poliisin ja sotalaitoksen organisaatioissa, missä epäluottamus kuului toiminnan luonteeseen. Ks. Vartola 1979; 2005; Mäenpää 2003.

92 Hallinnon salailu kohdistuu sekä hallinnon hallitsemiin tietoihin että hallinnon aikomuksiin (Vartola 2005, 25). Hallinnollisten muutosten toimeenpanossa on ongelmaksi havaittu julkilausuttujen ja todellisten tavoitteiden erottaminen toisistaan (emt. 56). Byrokraattinen salaisuus on luonteenomaista erityisesti sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta vastaavalle valtion ”rautaiselle ydinbyrokratialle” (Weber 1978; Temmes 1991). Ks. myös Temmes 1987; Varjonen 1999; Kunelius 2003; Laaksonen 2009.

93 Vartola 2005, 25-28, 51-60, 97-104. Byrokratian dysfunktioista ks. esim. Nikkilä 1983; Pekonen 1983; Temmes 1987; 1991. Temmes (1991) on käyttänyt byrokratian kyvyttömyydestä oppia virheistään termiä ”kehityksen pahat silmukat” ja kuvannut byrokratian dysfunktioita patologisina tautitiloina (emt. 95, 97, 106). Ks. myös Harisalo 2009; Hanén 2010.

Tässä yhteydessä ei voida sivuuttaa myöskään sitä kritiikkiä, joka kohdistuu itse hallinnon tutkimukseen. Vartalon (2005, 103) mukaan hallinnon tutkimusta leimaa asenteellisuus, jota kuvaa ”käytännön” vahva arvostaminen suhteessa ”epäkäytännölliseen” ja ”teoreettiseen”, jollaiseksi kaikki tutkimus leimataan. Tiede ja tutkimus tulevat hallinnolle tärkeiksi usein vasta sitten, kun tehtyjä ratkaisuja täytyy lähteä puolustamaan<sup>94</sup>. Jokainen viranomainen orientoituu edistämään vain oman tehtäväalueensa kehitystä. Tutkimus nähdään vain toiminnan legitimoijana ilman, että sitä hyödynnettäisiin aktiivisesti toiminnan kehittämiseen. Hallinnollinen tutkimus on myös käytännönläheisyydessään taipuvainen korostamaan yksinkertaisia tavoite-keino-mallin mukaisia ratkaisuja<sup>95</sup> ja suljetun lähestymistavan mukaisia systeemiteoreettisia tarkasteluja<sup>96</sup>. Yllä kuvatuista syistä tässä tutkimuksessa on tartuttu esitettyyn kritiikkiin ja osaltaan tämä tutkimus pyrkii sekä ottamaan kantaa esitettyihin väitteisiin myös toimimaan puheenvuorona kriittisen tutkimusotteen puolesta.<sup>97</sup> Turvallisuushallinnossa pitkään toimineena ja asioita sisältä päin katsovana uskon, että minulla on mahdollisuus päästä tutkimuskohteesta syvempään ymmärrykseen kuin ulkopuolisella tutkijalla. Minulla on tilaisuus avata tuota ”salaisuuden verhoa”, jos sellainen on olemassa.

## 1.6 Aikaisempi tutkimus ja tutkimusaineisto

Tähän tutkimukseen on valittu monitieteinen ja -metodinen tutkimusote<sup>98</sup>. Tämän johdosta tutkimusaineisto muodostuu poikkeuksellisen laajaksi eikä edes sen pinta-puolinen referointi ole tässä mahdollista. Katsaus vallitsevaan tutkimukseen tehdään kunkin asiakokonaisuuden yhteydessä. Tällä ratkaisulla on voitu vähentää toistoa sekä parantaa tutkimuksen fokusta. Tehtyä ratkaisua voitaneen pitää myös lukijaystävällisempänä. Rajaturvallisuutta tarkastellaan tässä tutkimuksessa ensi sijassa *kansallisessa* kontekstissa. Suomalainen rajaturvallisuus eroaa monin tavoin EU:n ”rajaturvallisuudesta”, jota hahmotetaan Euroopan unionissa *yhdennetty rajavalvonta* -käsitteen kautta. Valtaosa rajaturvallisuutta käsittelevästä tutkimuskirjallisuudesta on vieraskielistä. Tässä tutkimuksessa hyödynnetty englanninkielinen tutkimuskirjallisuus edustaa

94 Ks. esim. Reunanen 1996, 325.

95 Tämä on selvästi havaittavissa rajaturvallisuutta käsittelevissä kotimaisissa tutkimuksissa (opinnäytetöissä).

96 Moderni organisaatioajattelu nojaa avoimeen systeemiteoriaan. Sen mukaan muutos ei voi koskaan olla jäännösketöimästi ohjattua. Julkisen hallinnon muutoksen teoriasta ks. Leemans 1976. Modernin organisaatioajattelun mukaisesta kontingenssiteoriasta organisaation ja ympäristön suhteista ks. Lawrence & Lorsch 1967.

97 Vartola 2005, 51-60, 97-104.

98 Yksi keskeinen syy tähän tutkimusstrategiseen valintaan on ollut rajojen turvallisuutta käsittelevän tutkimuksen vähyys, jota monet tutkijat ovat peräänkuuluttaneet. Ks. esim. Langer 1999; Hills 2006a; 2006b; Salter 2005; Zureik & Salter 2005. Vrt. Strassoldo (1977), joka tarkasteli artikkelissaan ”*The Study of Boundaries*” rajoja yhdeksän eri tieteenalan näkökulmasta.



eurooppalaisen rajaturvallisuusajattelun ohella yhdysvaltalaisesta näkemystä, jossa rajaturvallisuus piirtyy erityisesti (Yhdysvaltojen) kansallisen turvallisuuden ja terrorismin torjunnan valossa. Lisäksi Yhdysvalloissa rajaturvallisuus on käsitteellisesti kytketty liikenneturvallisuuteen<sup>99</sup>. Tämän johdosta vieraskielinen rajaturvallisuutta käsittelevä tutkimuskirjallisuus ei voi toimia tutkimukseni lähtökohtana. Työni lähtökohdat tulee hakea kotimaisesta tutkimuksesta, joka on määrältään vähäistä. Vieraskielistä tutkimuskirjallisuutta voidaan toki hyödyntää, kun rajaturvallisuutta tarkastellaan nykyajan ilmiönä ja kansallista rajaturvallisuusajattelua verrataan länsimaiseen näkökulmaan.

Arto Niemenkarin *Rajaturvallisuus Euroopan unionissa* (2003) on alan perusteos<sup>100</sup>. Niemenkari tarkastelee rajaturvallisuutta EU:n kontekstissa unionissa käyttöön vakiintuneen neliportaisen rajaturvallisuusmallin kautta<sup>101</sup>. Niemenkari määrittää työssään rajaturvallisuuden rajavartiolaitoksen näkökulmasta. Niemenkarin määritelmässä kansallinen rajaturvallisuus yhtyy eurooppalaiseen (EU) näkemykseen. Lisäksi Niemenkari tarkastelee työssään rajaturvallisuutta laajempänä kontekstuaalisena ilmiönä, jolloin se operatiivisten seikkojen ohella pitää sisällään muun muassa rajavalvonnan normatiivisen viitekehyksen (Schengenin säännöstö), erilaiset toimintapolitiikat ja itse Schengen-arviointijärjestelmän kehittämisen osana EU:n rajavalvontajärjestelmän kehittämistä. Niemenkarin tavoin monet tutkijat (esim. Lahtinen 2008; Nikku 2008; Rantahalvari 2008; Riissanen 2009) ovat ottaneet EU:n yhdenmisen rajavalvonnan kansallisen rajaturvallisuuskäsityksen pohjaksi. Rajaturvallisuus on määritetty mukaillen EU:n yhdenmisiä rajavalvontaa. Myös rajavartiolaakiin (578/15.7.2005) otettu määritelmä *rajaturvallisuuden ylläpitämisestä* noudattaa EU:n yhdenmisen rajavalvonnan käsitteellistä sisältöä. Kaikkein vakavimman yrityksen rajaturvallisuuskäsitteen analyysiin tarjoaa Heikki Kammonen pro gradu -tutkielmassaan *Rajavartiolaitoksen toimivalta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidossa* (2011). Kammonen yrittää luoda selkeyttä vallitsevaan 'käsiteanarkiaan' määrittelemällä erikseen rajaturvallisuuden ja rajaturvallisuuden ylläpidon -käsitteet. Kammonen normatiivinen tutkimusote näkyy selvästi hänen määritelmässään.<sup>102</sup>

Tämän tutkimuksen tiedonintressi on rajaturvallisuuden käsitteessä. Niinpä erityisen mielenkiintoisia ovat tutkimukset, jotka on tehty käsiteanalyttisellä tutkimusotteella. Valitettavasti rajaturvallisuudesta ei ole tehty yhtään tutkimusta, jossa olisi käytetty jotain käsiteanalyysimenetelmää. Yleensäkin itse turvallisuuden käsitettä on tutkittu

99 Vastuu rajaturvallisuudesta on Yhdysvalloissa kotimaan turvallisuusministeriöllä (Department of Homeland Security, DHS), joka perustettiin heti syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeen. DHS:ssä rajaturvallisuutta tarkastellaan *border and transportation security* -käsitteen kautta. Liikenneturvallisuuden kytkeminen osaksi rajaturvallisuuden käsitteellistä sisältöä on ymmärrettävä lähtökohta, kun ottaa huomioon rajojen kaksoisfunktion (turvallisuusuhkien torjunta/rajanylitysliikenteen sujuvuus) sekä kansainvälisen maa-, meri- ja lentoliikenteen merkityksen eri maiden talouselämälle.

100 Niemenkarin (2003) teos ei ole varsinaisesti tutkimus, vaikka se on ilmestynyt Raja- ja merivartiokoulun tutkimuksia -sarjassa. Niemenkari on luokitellut työnsä perusselvitykseksi, joka on ”esitystavaltaan eräänlainen sekoitus perusteita, raakaa faktaa ja arvioita lisättyinä henkilökohtaisilla näkemyksillä”. (Ks. saatesanat lukijalle).

101 EU:n neliportaisesta rajaturvallisuusmallista ks. luku 4.4.

102 Näiden tutkimusten seikkaperäisempi analyysi tapahtuu myöhemmin tässä tutkimuksessa. Ks. luvut 3.6 ja 6.2.



vähän erityisesti kielitieteellisestä näkökulmasta, vaikka turvallisuutta ilmiönä on tutkittu paljon<sup>103</sup>. Toisaalta tutkimusaineiston joukossa on neljä opinnäytetyötä, joissa tutkimuskysymykseksi on asetettu ”mitä on rajaturvallisuus”. Mikko Leminen (2007) tarkastelee kandidaatin tutkielmassaan kansainvälistä rikollisuutta EU:n rajaturvallisuuden näkökulmasta<sup>104</sup>. Myös Timo Pesosen (2007) tarkastelee rajaturvallisuuden uhkatekijöitä pro gradu tutkielmassaan *Turvapaikkamenettelyn väärinkäytön aiheuttama uhka Euroopan unionin rajaturvallisuudelle*. Urpo Riissasen (2009) yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö *Rajaturvallisuus - ilmiö, strategia ja turvallistaminen* tarkastelee sekä kansallista että EU:n ”rajaturvallisuutta” ilmiönä, turvallisuuden tuottamisen strategiana sekä Kööpenhaminan koulukunnan mukaisena turvallistamistekona. Janne Kurvinen (2011) on puolestaan omassa yleisesikuntaupseerikurssin diplomityössä *Euroopan unionin rajaturvallisuus - raja turvallisuutena vai turvallisuus rajana* tarkastellut rajaturvallisuusyhteistyön kehitystä osana rajaturvallisuutta. Kurvinen samaistaa rajaturvallisuusyhteistyön rajaturvallisuuden käsitteeseen ja tarkastelee rajaturvallisuutta konstruktivistisesti orientoituneena sekä diskurssianalyysin että kriittisen turvallisuustutkimuksen näkökulmista. Käsiteanalyttisen tutkimusotteen puuttumisen johdosta näiden töiden anti jää omalle työlle vähäiseksi. Töitä voidaan kuitenkin muiden opinnäytetöiden tavoin hyödyntää rajaturvallisuuskäsitteen ominaispiirteiden kartoituksessa sekä kielen yksilöllisten (*idiosynkraattisia*) kielenkäyttötapojen tutkimiseen osana rajavartioloituksen kieliyhteisöä<sup>105</sup>.

Edellä esitetystä on käynyt ilmi, että rajaturvallisuuden kansallinen ulottuvuus on vahvasti sidoksissa EU:n viitekehykseen. EU:ssa käyttöön vakiintuneesta yhdenmisen rajavalvonnan (Integrated Border Management/IBM) käsitteestä löytyy huomattavasti enemmän tutkimusta. EU:n yhdenmisen rajavalvonnan tutkiminen on kiinnostanut erityisesti kansainvälisen politiikan (integraatioteoriat), turvallisuuden (security studies) ja hallinnan (governance) tutkijoita. Myös monet kansainväliset järjestöt, erityisesti DCAF (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces) ovat tehneet runsaasti rajaturvallisuuteen liittyvää tutkimusta. Näistä tutkimuksista voi käsiteanalyysin kannalta mainita erityisesti Caparini & Marenin’n (eds.) (2006) *Borders and Security Governance* sekä Marenin’n (2010) *Challenges for Integrated Border Management in the European Union*<sup>106</sup>. Edellä mainittujen tutkijoiden ohella on syytä mainita

103 Tämän tutkimuksen kannalta tärkeitä turvallisuutta käsitteleviä tutkimuksia ovat mm. Lipschutz 1995; Laitinen 1999; Rantapelkonen 2000; Brauch ym. 2008; Porras 2008; Limnell 2009; Brauch 2011; Heinonen 2011; Vuori 2011.

104 Leminen 2007: ”Kansainvälinen rikollisuus rajaturvallisuuden kannalta tarkasteltuna EU:n alueella”.

105 Pietikäinen & Mäntynen 2009, 29. Idiosynkraattisen kielenkäytön ohella puhutaan samaa tarkoittaen myös idiomaattisesta kielenkäytöstä.

106 DCAF on julkaissut monia eri maiden rajaturvallisuusjärjestelmiä esitteleviä artikkeleita: ks. esim. Niemenkari (2002) *The Finnish Border Security Concept*, Öövel (2003) *Recommendations on the Topic of Border Security Reform*; Evisalu ym. (2004) *Benchmarking Border Management in the Western Balkans Region*. Myös CEPS (Centre for European Policy Studies) ja EPC (The European Policy Centre) ovat kiinnostuneet rajoihin ja rajavalvontaan liittyvistä kysymyksistä. Yhdysvalloissa erityisesti CRS (Congressional Research Service) on analysoinut tutkimusraporteissaan rajaturvallisuuden käsitteellistä sisältöä.

myös Carrera (2007), Hills (2006b), Hobbing (2005; 2006a; 2006b), Jorry (2007), Tholen (2010) ja Wolff (2008; 2010), jotka kaikki ovat tarkastelleet rajaturvallisuutta ja yhdennettyä rajavalvontaa myös käsiteanalyysin kannalta. Verrattuna kotimaiseen tutkimukseen ulkomaisissa tutkimuksissa on vahva analyttinen tutkimusote. Rajavalvontaa tarkastellaan monesta eri näkökulmasta, kuten kansainvälisen yhteistyön, tiedonvaihdon, demokraattisen valvonnan, informaatioteknologian ja identiteettien rakentumisen kannalta, eli yleensä *toiminnan* näkökulmasta. Sen sijaan käsiteanalyttistä tai kielellistä analyysiä rajaturvallisuudesta ja yhdennetystä rajavalvonnasta on niukasti saatavilla. Käsiteanalyttiset huomiot rajautuvat tutkimuksissa yleensä vain yksittäisiin mainintoihin.

Näiden alustavien huomioiden jälkeen tutkimuksen lähdeaineistoon on syytä luoda hieman seikkaperäisempi katsaus. Lähdeaineisto voidaan karkeasi jakaa viiteen ryhmään. Lukumääräisesti suurimman ryhmän muodostaa tutkimuskirjallisuus. Se koostuu erilaisista julkaisuista, kuten artikkeleista, työpapereista, monografioista, bibliografioista, tutkielmista, väitöskirjoista, sanakirjoista, metodioppaista, yhteisjulkaisuista ja sähköisistä lähteistä<sup>107</sup>. Suurin osa tutkimuskirjallisuudesta on englanninkielistä. Sähköisiä lähteitä (internet) on käytetty erityisesti silloin, kun on haettu tietoa eri tutkimusorganisaatioiden julkaisuista. Kokonaisuutena sähköiset lähteet muodostavat hyvin pienen osan tutkimusaineistosta. Tutkimuskirjallisuuden osalta tärkeimmäksi lähdekritiikin muodoksi osoittautui aineiston luotettavuuden arviointi turvallisuushallintoa koskevan tietämyksen kannalta. Monen tutkijan kohdalla 'maalikon' asema paljastuu käsitteiden käytön sekavuutena ja epäjohtonmukaisuutena sekä joskus jopa virheellisinä ja perustelemattomina väitteinä<sup>108</sup>. Kun tätä havaintoa arvioidaan hiljaisen tiedon muodostuksen ja merkityksen valossa, tämä on sinänsä ymmärrettävää, koska ulkopuolisilta tutkijoilta puuttuu syvempi ymmärrys tutkimuskohteesta<sup>109</sup>. Tällä seikalla on suuri merkitys erityisesti turvallisuushallinnossa, joka jo turvallisuustoiminnan luonteen ja sille muodostuneen organisaatiokulttuurin valossa pyrkii pikemmin kätkeytymään kuin paljastamaan olemuksensa<sup>110</sup>.

107 Tutkimuskirjallisuus (noin 1500 lähdetä) muodostaa yli 80 % lähdeaineistosta. Yksin kotimaisia, pääasiassa turvallisuutta ja hallintoa käsitteleviä väitöskirjoja on noin 30.

108 Tämä havainto sai näkemään oman tutkija-aseman uudessa valossa. Vaikka organisaation jäsenyys asettaa tiettyjä haasteita tutkijan riippumattomuudelle, on tutkimuskohteen toimintatavat ja -kulttuurin tuntevalla tutkijalla paljon paremmat mahdollisuudet saavuttaa tutkimuskohteestaan *syvempää ymmärrystä* (tietoa) kuin täysin ulkopuolisella tutkijalla.

109 Tätä ulkopuolisen tutkijan 'epätoivoista' asemaa voi verrata tilanteeseen, jossa esimerkiksi yhteiskuntatieteilijän edellytetään tekevän pätevää tutkimusta jonkin erityistieteen (esim. lääketiede, fysiikka) alalta. Vaikka yhteiskuntatieteilijä perehtyisi kaikkeen siihen aineistoon, joka on kyseisen tieteenalan 'yhteistä' omaisuutta, hänen tutkimusraporttinsa olisi todennäköisesti kyseisen alan asiantuntijalle pikemminkin yleistajuista "viihdettä" kuin vakavasti otettavaa tiedettä.

110 Turvallisuushallinnon 'kätkeytyminen' johtuu monista seikoista. Valtion turvallisuus on jo lähtökohtaisesti aihealueena sellainen, että se ei suosi informatiivista, ulospäin suuntautuvaa ja avointa toimintakulttuuria. Jossain maissa ministereitä kutsutaan yhä nimellä *secretary*, valtiosalaisuuksien haltija (Kunelius 2003, 41). Lisäksi tiedon käyttöä ja saatavuutta on lainsäädännössä monin tavoin rajoitettu. Valtion turvallisuustarpeiden ohelle tähän vaikuttaa muun muassa yksilön oikeuksia turvaava tietosuojalainsäädäntö.

Valittu tutkimustehtävä vaikuttaa hyvin pitkälti siihen, millaiseksi muodostuu tutkimuksen kannalta relevantti aineisto. Koska tämän tutkimuksen tarkoituksena on tutkia rajaturvallisuuden käsitettä, muodostavat *virallislähteet*, joissa käsite on määritetty ja joissa sitä käytetään, merkittävän lähdekokonaisuuden<sup>111</sup>. Virallislähteet voidaan jakaa kolmeen pääluokkaan. Tutkimuksen osin normatiivisesta lähestymistavasta johtuen muodostavat oikeusnormit ja niiden kommentaarit tärkeän lähdekokonaisuuden. Oikeusnormit koostuvat sekä yhteisöoikeuden säädösinstrumenteista että kansallisesta lainsäädännöstä. EU-oikeuden osalta merkittävin lähde on Schengenin rajasäädännöstö (EY (N:o) 562/2006). Kansallisesti tärkeitä normeja ovat vuoden 1999 laki rajavartiolaitoksesta sekä vuoden 2005 rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä säädetyt oikeusnormit.

Virallislähteiden toisen ryhmän muodostavat niin kansallisen tason kuin Euroopan unionin politiikka-asiakirjat. Kansallisella tasolla tärkeimpiä asiakirjoja ovat hallitusohjelmat, erilaiset turvallisuusstrategiat sekä sisäisen turvallisuuden ohjelmat. EU:n osalta tähän ryhmään kuuluvat muun muassa yhteisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ohjelmat (Tampere, Haag, Tukholma), erilaiset turvallisuusstrategiat sekä erityisesti yhdenmennyä rajavalvontaa koskevat lukuisat komission tiedonannot. EU-lähteiden osalta perehdytään myös asiakirjojen eri kieliversioihin (englanti, saksa, ruotsi, suomi) sen selvittämiseksi, minkälaisia termejä eri jäsenmaissa käytetään EU:n 'yhdenmennyä rajavalvonnasta'. Virallislähteiden kolmas ryhmä muodostuu viranomaisen, tässä tapauksessa pääasiassa rajavartiolaitoksen asiakirjoista. Tämän ryhmän tärkeimmät asiakirjat ovat rajavartiolaitoksen erilaiset strategiat, toiminnan ja talouden suunnitteluasiakirjat (TTS-asiakirjat), toiminta- ja vuosikertomukset sekä rajavartiokäskyt. Poliisin ja tullin toimintaan on perehdytty tarvittavassa laajuudessa oikeusnormien sekä poliisin ja tullin vuosikertomusten avulla.

Opiskelijoiden virkaurakursseilla tekemiä opinnäytetöitä voidaan lähdeaineiston osalta pitää omana asiaryhmänään rajaturvallisuus -käsitteen analyysin kannalta. Tällaisia opinnäytetöitä on yli 30 kappaletta. Yleensä opinnäytetyöt on tehty virkaurakursseilla osana perus- tai jatkotutkintoa. Muutamat tämän tutkimuksen lähdeaineistoon valituista opinnäytetöistä on tehty siviiliyliopistoissa (erotuksena Maanpuolustuskorkeakoulusta). Opinnäytetyöt muodostuvat tutkintotason mukaan neljän tasoisista töistä: kandidaatin ja pro gradu -tutkielmista, esiupseerikurssin tutkielmista sekä yleisesikuntaesiupseerikursseilla tehdyistä diplomitöistä. Esiupseerikurssin tutkielmat

---

111 Yleisenä havaintoja voidaan todeta, että mitä tärkeämmästä asiakirjasta on kysymys, sitä enemmän asiakirjan kieleen ja sen laadulliseen valmisteluun on kiinnitetty huomiota. Asiakirjan tärkeys voi muodostua esimerkiksi niiden normatiivisen luonteen (pysyväisasiakirjat), poliittisen ulottuvuuden (strategiat), resurssien käytön suuntaamisen (toiminnan ja talouden suunnitteluasiakirjat, toimintaa ohjaavat käskyt) ja julkisuusarvon (vuosikertomukset) mukaan. Tässä tutkimuksessa on tukeuduttu juuri tämän tyyppiisiin viranomaisen asiakirjoihin.

asettavat tutkintovaatimuksiltaan kandidaatin ja pro gradu -tutkielmien väliin<sup>112</sup>. Yleisesikuntaesiupseerikursilla tehdyt diplomityöt vastaavat tutkintovaatimuksiltaan lisenssiaatin eli ensimmäisen jatkotutkintotason tutkintoa.<sup>113</sup>

Voidaan kysyä, millä perusteella opinnäytetöitä pidetään omana aineistoryhmänä? Mikä tekee opinnäytetöistä erittäin hyödyllisiä tämän tutkimuksen kannalta? Ensiksi ne muodostavat valtaosan suomalaista rajaturvallisuutta käsittelevästä tutkimuksesta. Rajaturvallisuus on aihealueena sen verran spesifi, että siitä ei ole syntynyt kansallista tutkimusta juuri rajavartiolaitoksen ulkopuolella. Toiseksi opinnäytetöiden määrä on riittävän kattava antamaan kuvan rajaturvallisuudesta tutkimusalueena. Jokaisessa opinnäytetyössä on otettu kantaa rajaturvallisuuden käsitteeseen joko käsitteen määrittelyn tai aiheen käsittelyn kautta. Kolmas seikka, mikä tekee opinnäytetöistä mielenkiintoisen tutkimusaineiston, on niiden mahdollistamat vertailuasetelmat. Rajaturvallisuuden käsitettä voidaan verrata muussa tutkimusaineistossa (oikeusnormit, viranomaisen asiakirjat, politiikka-asiakirjat) oleviin käsityksiin rajaturvallisuudesta. Opinnäytetyöt tekevät mahdolliseksi myös sellaisen vertailuasetelman, jossa Rajavartiolaitoksesta 'vähän' tai 'ei ollenkaan' kokemusta omaavien virkamiesten<sup>114</sup> käsityksiä verrataan jo pitkään palvelleiden virkamiesten käsityksiin. Tärkein ja vahvin argumentti tämän aineiston mukaan ottamiselle tutkimukseen on kuitenkin se, että nämä opinnäytetyöt paljastavat ehkä kaikkein välittömimmin vallalla olevat *käsitykset* rajaturvallisuus -käsitteen sisällöstä. Opinnäytetyöt ovat tavallaan 'diskursiivisempia' lähteitä muuhun tutkimusaineistoon verrattuna. Lisäksi opinnäytetyöt tavoittavat tekijöitä huomattavasti laajemman kohdejoukon, koska monessa tutkimuksessa on hyödynnetty haastatteluja tutkimusmenetelmänä.

Tutkimusaineisto on laaja ja siten riittävä tutkimustehtävän kannalta. Myös lähdeaineiston rakenne, joka koostuu valtaosaltaan tutkimuskirjallisuudesta, edesauttaa tutkimuksen asiainmukaista toteutusta. Virallislähteiden käyttö edellyttää tutkijalta suurempaa kriittisyyttä kuin tukeutuminen tutkimuskirjallisuuteen. Jopa oikeusnormeihin ja niiden valmisteluasiakirjoihin tulee suhtautua erityisellä huolellisuudella, koska oikeusnormien valmistelu tapahtuu pääasiassa asiasta vastuussa olevassa minis-

112 Tutkimustöiden osalta niiden sisällöllisessä laajuudessa esiintyy huomattavaa vaihtelua. Esimerkiksi Joutjärven (2006) esiupseerikurssin tutkielma on 110-sivun mittaisena laajempi kuin yksikään tämän tutkimuksen lähdeaineistoon kuuluva Maanpuolustuskorkeakoulussa tehty pro gradu -tutkielma. Pro gradu -tutkielmien keskimääräinen pituus on 78 sivua. Laskelmassa on otettu huomioon vain varsinaiset tekstisivut (pl. liitteet).

113 Muilla virkaurakursseilla tai muihin tarkoituksiin laadittuja tutkielmia ei ole otettu huomioon, koska niiden tieteellisyysvaatimukset ovat vielä vähäisemmät kuin tässä mainituilla töillä.

114 Sotatieteen kandidaatin tutkintoa suorittavilla opiskelijoilla ei lähtökohtaisesti ole kokemusta Rajavartiolaitoksesta. Sotatieteen maisteriksi opiskelevilla virkamiehillä on keskimäärin 3-5 vuoden kokemus Rajavartiolaitoksesta. Esiupseeri- ja yleisesikuntaesiupseerikursseilla opiskelevilla virkamiehillä on yleensä 8-10 vuoden työkokemus Rajavartiolaitoksesta. Aineisto jakaantuu melko lailla tasan kolmen edellä mainitun luokan (ei ollenkaan, 3-5 vuotta, 8-10 vuotta työkokemusta) kesken.

teriössä.<sup>115</sup> Myös opinnäytetöiden käyttöön tutkimusaineistona voidaan kohdistaa kritiikkiä. Opinnäytetyöt on tehty osana virkatutkintoa. Tutkijavalmiudet etenkin ensimmäisten tutkielmien teon osalta ovat sangen vähäiset. Tämä ilmenee selvästi, kun aineistoa tarkastelee esimerkiksi lähdeaineiston, tutkimusmetodien, teoreettisen viitekehyksen tai aikaisemman tutkimuksen kartoituksen osalta. Toki aineistossa on myös huomattavan intensiivisellä tutkimusotteella tehtyjä töitä, jotka täyttävät erinomaisesti oman tutkintotasonsa asettavat vaatimukset hyvälle tutkielmalle<sup>116</sup>. Mutta suurimmassa osassa töitä tutkimusten lähdeaineisto muodostuu pääasiassa viranomaisen ja/tai politiikka-asiakirjoista. Osittain tämä on tutkimuskohteen sanelema seikka, koska rajaturvallisuudesta ei ole suomenkielistä tutkimusta saatavilla<sup>117</sup>. Ehkä vielä suurempi huolenaihe liittyy kuitenkin tutkimuskulttuurin ja vallitsevan organisaatiokulttuurin väliseen jännitteeseen. Rajavartiolaitoksen sisäinen järjestys on sotilaallinen, ja sotilaviroissa palvelevat virkamiehet voivat mieltää sotilaan rooliin kuuluvan kuuliaisuus- ja lojaliteettivelvoitteen sillä tavalla toimintaansa sitovaksi, että henkilöt omaehtoisesti pidättyvät esittämästä kriittisiä tai sellaisia huomioita, jotka 'sotivat' vallitsevia käsityksiä vastaan<sup>118</sup>. Tällaista tulkintaa voi vahvistaa Maanpuolustuskorkeakoulun, mutta erityisesti rajavartiolaitoksen 'tutkimuskulttuurin' nuoruus. Osaltaan tähän tutkimusaineiston ehkä poikkeuksellisen perusteelliseen arviointiin on vaikuttanut hallinnon tutkimukseen kohdistettu kritiikki<sup>119</sup>. Myös tämän tutkimuksen valossa voidaan todeta, että tällaiselle arvostelulle on vankat perusteet. Samaan

115 Valmistelu tehdään virkatyönä. Esimerkiksi rajavartiolaitosta koskevat lainsäädäntöaloitteet valmistellaan rajavartiolaitoksen esikunnassa, joka toimii samalla sisäasiainministeriön rajavartio-osastona. Lainsäädännön toimeenpanon kannalta tällaisessa valmistelussa on hyvät puolensa. Lain toimeenpanoon liittyvät hallinnolliset näkökohdat tulevat näin otetuksi huomioon säädösvalmistelussa. Mutta tällaiseen menettelyyn sisältyy myös riskitekijöitä. Säädökset ja niiden valmisteluasiakirjat (hallituksen esitykset) heijastavat hallinnon arvoja, tai jopa yksittäisten virkamiesten näkemyksiä. Pahimmassa tapauksessa säädösvalmistelussa voidaan syöllistyä *perusteluilla säätämiseen*. Tämä tarkoittaa lain säännöksen mukaisen tulkinnan laventamista säädösperusteluilla. Tätä seikkaa arvioidaan tässä tutkimuksessa erityisesti sotilaallisen johtamisjärjestelmän osalta (ks. luku 8.3). Perusteluilla säätämisestä ks. esim. Laakso 1993, 119-123.

116 Ks. esim. Hanén 2005; Pitkäniitty 2008; Kammonen 2011.

117 Turvallisuushallintoa (poliisi, rajavartiolaitos, puolustusvoimat jne.) koskevan tutkimuksen vähyys on tuotu esiin monien tutkijoiden taholta. Ks. esim. Krogars 2000; Mälkiä 2001. Erityisesti turvallisuusviranomaisten näkökulmasta tehdyn hallintotieteellisen tutkimuksen vähyteen on kiinnitetty huomiota myös EU:n turvallisuustutkimuksen osalta (Hills 2006b, 42).

118 Ks. esim. Linnéll 2009, 11 (alaviite 30). Tässä yhteydessä tulee varoa tekemästä liian suoraviivaisia tulkintoja. Tutkimuksen teon ja tutkijan etiikasta on keskusteltu usein tutkimusseminaareissa ja edellä esitetty huoli voi olla liioiteltu. Käytännössä enemmän merkitystä lienee sillä, että moni tutkija pidättyy esittämästä tutkimuksessaan kritiikkiä, koska olettaa sen vaikuttavan mahdollisesti kielteisesti tulevaan virkauraansa. Tämä on haaste, johon rajavartiolaitoksen tutkimuskulttuurin tulee voida vastata.

119 Esimerkiksi Jasonoffin (1985) mukaan oman erityisen ongelmansa muodostaa sellainen virastojen ja laitosten itse organisoima, hallintoa ja sen takana olevaa ”poliittista tahtoa” palveleva tutkimustoiminta, jonka tulokset eivät käy läpi tieteellistä ennakoarviointia (tieteellisten julkaisujen referee-järjestelmä) tai kriittistä keskustelua tiedemaailman piirissä. Tällainen toiminta, jossa valta foucault’laisittain tuottaa tietoa, ei täytä tieteeltä perinteellisesti edellytettäviä ehtoja. Myös ehdotukset siitä, että nämäkin tutkimukset alistettaisiin jonkinlaiselle per review -järjestelmälle, ovat ongelmallisia, sillä mertonilaista ”puolueettomuutta” noudattavia saman alan tutkijoita voi olla vaikea löytää. Ks. myös Vartola 2005, 97-106.

hengenvetoon voidaan todeta, että asiantilan suhteen on tapahtunut huomattavaa edistystä<sup>120</sup>. Toivottavasti tämä tutkimus osaltaan hälventää hallinnon sisäiseen tutkimukseen kohdistuvia epäluuloja<sup>121</sup>.

## 1.7 Metodologia

Tämä tutkimus nojautuu metodologiselta lähtökohdaltaan *triangulaatioon*<sup>122</sup>. Triangulaation avulla pyritään tutkimusongelmaan paneutumaan monesta eri suunnasta ja usealla eri menetelmällä<sup>123</sup>. Triangulaatio kattaa niin tutkimuksen *teoreettisen osuuden, tutkimuksen metodiikan kuin tutkimusaineistot*. Työn teoreettinen viitekehys muodostetaan kytkemällä rajojen ja rajavalvonnan ilmiöiden tarkastelu rajoihin, turvallisuuteen, hallintaan ja valvontaan liittyviin tutkimusperinteisiin. Itse käsiteanalyysi suoritetaan sekä kielitieteen että filosofian tutkimusperinteisiin nojautuen. Rajaturvallisuuskäsitteen määritelmän 'hyvyyttä' arvioidaan muun muassa terminologian teorian, eri totuusteorioiden ja hiljaisen tiedon muodostumisteorian näkökulmista. Rajaturvallisuuskäsitteen eri merkitysyhteyksiä tarkastellaan osana retoriikan, puheaktin ja turvallistamisen teorioita sekä diskurssitutkimuksen eri suuntauksia. Oikeus- ja hallintoteoreettiset ideaalit kulkevat läpi työn eräänlaisena punaisena lankana ohjaten aiheen käsittelyä ja toimien työn eri vaiheessa argumentaatioperustana.<sup>124</sup>

Tutkimuksen metodologinen triangulaatio muodostuu muun muassa asiakirjatutkimuksesta, käsiteanalyysistä, hermeneuttisen kehän hyödyntämisestä, refleksiivisyydestä, osallistuvasta havainnoinnista sekä case-tarkasteluista. Kvalitatiivisen tutkimusotteen

120 Ks. esim. Rantapelkonen 2000; Hanén 2005; Limnell 2009; Heinonen 2011.

121 Muodollisesti ottaen tätä tutkimusta ei voida pitää hallinnon sisäisenä tutkimuksena, koska väitöskirja on tehty Lapin yliopistoon ja sen ohjauksessa.

122 Triangulaatiosta ks. esim. Denzin & Lincoln 1994; Seale 1999; Eskola & Suoranta 2000; Hirsjärvi ym. 2004. Denzin (1970) erottaa vielä tutkijatriangulaation, jolloin samaan tutkimukseen osallistuu useita tutkijoita aineiston kerääjinä sekä erityisesti tulosten analysoijina ja tulkitsijoina.

123 Moniteoreettisen lähtökohdan valintaan ovat vaikuttaneet osaltaan W.V.O. Quinen ja Wilfrid Sellarsin ajatukset teorioiden alimääräytyneisyydestä ja reduktionismista. Quinen empirismin kritiikin mukaan on mahdotonta erotella toisistaan analyttisiä, kielen merkityksiin perustuvia totuuksia ja tosiasioihin perustuvia synteettisiä totuuksia. Lisäksi empirismin ajatus reduktionismista, jonka mukaan jokainen toteamus tai väitelause olisi palautettavissa välittömään kokemukseen, on mahdoton. (Quine 1980, 20-45; 1997, 133-153). Sellars puolestaan kiistää empiristien väitteen, jonka mukaan aistihavainnot voisivat oikeuttaa väitteemme todellisuudesta. Fyysinen maailma kyllä aiheuttaa 'kausalisesti' uskomuksemme - ts. teoreettiset sanastomme viittaavat konkreettiseen maailmaan - mutta uskomuksemme oikeuttaminen on aina sosiaalinen käytäntö. Empirismin ajatus aistihavaintojen kyvystä oikeuttaa uskomuksemme on vain "annetun myytti", jonka mukaan maailma asettuisi jo itsestään tiettyihin kategorioihin ja ilmenisi tietyllä tapaa. (Sellars 1963, 129-133). Teorioiden empirinen alimääräytyneisyys tarkoittaa käytännössä sitä, että sama empirinen evidenssi voi vahvistaa kaksi yhtä pätevää, mutta toisilleen yhteensopimatonta teoriaa (Newton-Smith 2001, 532).

124 Rolin ym. (2006, 13) ovat argumentoineet sen puolesta, että moniparadigmaattisuus on yhteiskuntatieteille pikemminkin pysyvä tila kuin ohimenevä vaihe. Monitieteisyys on tunnusomaista myös pragmatistiselle tutkimusotteelle sekä turvallisuustutkimukselle. Monitieteisen tutkimuksen tärkeydestä, ks. esim. Mälkiä 1997; Kivinen & Ristelä 2001; Kolodziej 2005; Käpynen & Mikkola 2007; Hyyryläinen & Viinamäki 2011; Lumijärvi & Virta 2011; Virta 2011.

ohella tutkimuskohdetta lähestytään myös kvantitatiivisin tutkimusmenetelmin. Tutkimuksen päätutkimusmenetelmän muodostaa kuitenkin *asiakirjatutkimus*. Tutkimusaineistoon kohdistetaan monensuuntaista analyysiä. Koko aineistoa arvioidaan paitsi sen tieteellisen merkittävyyden, myös aineiston informatiivisuuden kannalta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kun rajaturvallisuuskäsitteen sisältöä tutkitaan sekä *kielenkäyttönä* että ihmisten *käsityksinä*, on osa tutkimusaineistoista valittu juuri näitä tarkoituseriä silmällä pitäen välittämättä aineiston tieteellisestä selitysvoimasta.<sup>125</sup> Sen sijaan teorian muodostukseen käytetyksi lähdeaineistoksi on hyväksytty vain tieteellisen metodin<sup>126</sup> avulla tuotettu tutkimuskirjallisuus. Kun tutkimuksessa on siirrytty rajaturvallisuuskäsitteen analyysivaiheeseen, on lähdeaineistoon kohdistettu erilaisia sisällön analyysimenetelmiä, kuten tyypittelyä ja luokittelua. Varsinainen käsiteanalyysi on toteutettu kielitieteen eri metodien avulla. Käsiteanalyysissä ei ole nojaututtu vain yhteen menetelmään, vaan havaintojen varmistamiseksi ja analyysin rikastuttamiseksi on käytetty useita eri lähestymistapoja. Lisäksi *kvalitatiivista* käsiteanalyysiä on täydennetty *kvantitatiivisella* tutkimusotteella<sup>127</sup> hyödyntäen ensi sijassa kuvailevan tilastotieteen<sup>128</sup> menetelmiä. Tässä tutkimuksessa käytetään tilastollisista menetelmistä vain kuvailevan tilastotieteen menetelmiä, kuten keskilukuja (keskiarvo, moodi, mediaani), frekvenssianalyysiä ja havaintomatriiseja. Lisäksi rajavalvonta/rajaturvallisuussanaston esiintymistiheyttä verrataan muuhun raja-aiheeseen sanastoon eli aineistosta on laskettu esimerkiksi ns. *type/token* -suhde.

Tutkimustyön tulkinta nojautuu *hermeneuttisen kehän* kuvaamaan ideaalimalliin. Sen mukaan esiympäristys tutkimuskohteesta suuntaa tarkkaavaisuutta ja ohjaa aineiston hankintaa sekä sen analyysiä. Analyysin tulokset tuottavat puolestaan uutta esiympäristystä, ja näin hermeneuttisen kehän mukainen spiraalivaikutus toteutuu.<sup>129</sup> Tutkimusaiheen kehittäminen ja sen käsittely on muuttunut tutkimusprosessin edetessä uusien tulkinta-avaruuksien syrjäyttäessä aikaisemmat oletukset. Esimerkiksi vaikka

125 Tämä pätee erityisesti viranomaislähteisiin ja politiikka-asiakirjoihin sekä osittain myös opinnäytetöihin.

126 Tieteellisen metodin erityispiirteistä ks. Niiniluoto 1984, 81-85; Eco 1995, 43-47; O. Mäkinen 2005, 7-13; Töttö 2010.

127 Määritellyt kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen poikkeavat sen mukaan, tarkoitetaanko niillä tutkimusta yleensä, vai puhutaanko tutkimusmenetelmistä tai tutkimuksen aineistosta. Myös eri tutkijoiden käyttämät määritelmät poikkeavat toisistaan (ks. esim. Pitkänen & Kohonen 1984; Holopainen & Pulkkinen 2003). Tämän tutkimuksen lähtökohdaksi on valittu Luojolan (2006, 10) mukainen lähestymistapa, jonka mukaan kvantitatiiviset menetelmät perustuvat lukumääriin ja mittaus tuloksiin erotuksena kvalitatiivisista menetelmistä, jotka ovat luonteeltaan sanallisia ja painottavat tutkittavan ilmiön eri puolia, joita ei voida numeerisesti mitata.

128 Tilastotieteen menetelmät voidaan karkeasti jakaa kuvailevan tilastotieteen ja tilastollisen päättelyn menetelmiin. Kuvailevan tilastotieteen menetelmiä käytetään, kun halutaan saada yleiskuva tutkittavana olevasta aineistosta. Kuvailevat menetelmät eivät ole täsmällistä tieteellistä päättelyä vaan aineiston sanallista arviointia. Tilastollisen päättelyn menetelmiä puolestaan käytetään, kun halutaan täsmällisesti laskea erilaisten muuttujien arvoja, todennäköisyyksiä, keskinäistä riippuvuutta jne. Tilastollisen päättelyn menetelmiä ei voida käyttää, ellei tutkimusaineisto ole numeerisessa muodossa tai aineisto ole luokiteltavissa parametristen menetelmien edellyttämällä tavalla (eli välimatka- tai suhdasteikolla). Yleensä tilastollisten päättelyn menetelmien käyttö liittyy tutkimushypoteesien testaamiseen. Luojola 2006.

129 Hermeneuttisen kehän ideasta ks. Töttö 1987, 173-175.



tutkimustyön aihe ja päätutkimusongelma ovat koko tutkimusprosessin ajan pysyneet samoina, ovat tutkimuksen rakenne ja sen teoreettinen näkökulma muuttuneet neljä kertaa<sup>130</sup>. Työn alkuvaiheen turvallisuuspainotteinen näkökulma korvautui lopulta kielitieteellisellä ja osin tieteenfilosofisella näkökulmalla. Myös uudet 'löydöt' tutkimuksen eri vaiheissa suuntasivat tutkimusta. Esimerkiksi alkuvaiheen tieteellisen tiedon ideaali<sup>131</sup> sai väistyä, kun uudemmat epistemologiset suuntaukset pystyivät tarjoamaan tyydyttävämmän selityksen sille, mitä tieto on. Tämä vei rajaturvallisuuden käsitteen sisällöllistä analyysia uuteen suuntaan, kun tiedon toimivuus ja hyödyllisyys nostettiin 'totuuden' arviointikriteereiksi. Myös Nonakan ja Takeuchin (1995) kehittämän hiljaisen tiedon muodostumisteorian mukaanotto lisäsi ymmärrystä siitä, kuinka kokemuksellinen aines tulee osaksi tietorakenteita. Hiljaisen tiedon merkityksen ohella teorian havainnot käsitteiden muodostamisesta ja niiden 'oikeuttamisesta' - legitimaatioprosessista - istuivat hyvin tämän tutkimuksen havaintoihin rajaturvallisuuskäsitteen evoluutiosta ja virallistamisesta osaksi turvallisuusdiskurssia.

Yksi tämän tutkimuksen metodinen kysymys liittyy lähtökohdiltaan *havainnointiin*<sup>132</sup>, joka mielletään yhdeksi kvalitatiivisen tutkimuksen menetelmäksi. Tutkimuskohteen havainnointi voidaan kuvitella jatkumona, jonka ääripäitä edustavat osallistuva havainnointi ja ulkopuolinen havainnointi. Osallistuva havainnointi tarkoittaa sitä, että tutkija osallistuu ryhmän (kohdeorganisaation) toimintaan sen yhtenä jäsenenä. Ulkopuolisessa havainnoinnissa tutkija ei osallistu ryhmän toimintaan. Osallistuvan havainnoinnin etuna on se, että tutkija ei vaikuta tutkimuskohteeseen tai luo tutkimustilannetta, joten toiminta ja käyttäytyminen ovat autenttista. Toisaalta kohdeorganisaation toimintaan osallistuminen antaa syvempää tietoa tutkimuskohteesta, mutta samalla se luo tiettyjä ongelmia, jotka liittyvät muun muassa työyhteisön jäsenten ryhmäkiinteyteen sekä tutkimusetiikkaan<sup>133</sup>. Lähes 30 vuoden palvelus Rajavartiolaikoksessa on luonnollisesti vaikuttanut omiin kokemuksiin ja tapaan tarkastella hallintoa viranomaisen näkökulmasta. Toisaalta pitkä kokemus on antanut sellaista syvää ymmärrystä ja hiljaista tietoa, mitä ulkopuolinen tutkija ei koskaan voi saavuttaa. Tämän seikan tiedostaminen on osaltaan vaikuttanut suhtautumaan tutkimuskohteeseen erityisellä valppaudella ja sensitiivisyydellä. Tutkimusstrategisena valintana tämä on johtanut erittäin kriittisen tutkimusotteen valitsemiseen tutkimustyön lähtökohdaksi.

130 Alustava tutkimussuunnitelma muodostui neljän tieteellisen artikkelin kirjoittamisesta. Neljännen artikkelin kirjoittaminen oli jo käynnissä, kun päätin syventää asiaa kielitieteelliseen suuntaan. Törmäsin hoitotieteen piirissä kehitettyyn Katie Erikssonin (2006, 65) käsiteanalyysimalliin. Pohdittuani asiaa muutaman päivän, päätin aloittaa tutkimukseni puhtaalta pöydältä ja käynnistin tämän tutkimusraportin kirjoittamisen heinäkuun alussa 2011.

131 Tieto on perusteltu tosi uskomus.

132 Havainnoinnista tutkimusmetodina ks. esim. Uusitalo 1998, 89-90; Grönfors 1982, 87-94; Eskola 1975, 129-158.

133 Tutkimusetiikkaan turvallisuushallinnon osalta on kiinnittänyt huomiota Virta 2011.



Tutkimuksellinen triangulaatio on toteutettu myös tutkimusaineiston osalta. Tutkimusaineistot muodostuvat monentyyppisistä lähteistä. Teoriaperusta rakennetaan tutkimuskirjallisuuden varaan, mikä erityisesti rajoja, turvallisuutta ja valvontaa (*surveillance*) koskien on pääasiassa englanninkielistä kirjallisuutta. Myös hallinnan (*governance*) tutkimuksen osalta suurin osa aineistosta on vieraskielistä. Sen sijaan kielitieteen ja tieteen filosofian osalta on pitäydytty pääasiassa kotimaisessa ja käännöskirjallisuudessa. Tutkimuskirjallisuuden ohella tutkimusaineiston toisen ryhmän muodostavat kansalliset ja EU:n normiasiakirjat. Aineiston kolmanteen ryhmään kuuluu sekä kansallisia että EU:n eri toimielimien politiikka-asiakirjat. Niitä on käytetty, kun on haluttu selvittää sekä rajavalvontaan liittyvän käsitteistön sisältöä että käsitteisiin 'ladattuja' merkityksiä poliittisessa diskurssissa. Tutkimusaineiston neljännen ryhmän muodostavat viranomaisen asiakirjat, jotka tässä tapauksessa muodostuvat pääasiassa rajavartiolaitoksen virallisista asiakirjoista. Tutkimusaineiston viides ryhmä koostuu rajaturvallisuudesta tehdyistä opinnäytetöistä.

Tutkimuksessa tulee pyrkiä luotettavaan tietoon. Niinpä tieteen teolta vaaditaan puolueettomuutta<sup>134</sup> ja riippumattomuutta. Tämä objektiivisuuden<sup>135</sup> vaatimuksesta kiinnipitäminen tuntuu mielekkäältä ja hyvin perustellulta lähtökohdalta. Käytännössä asia on huomattavasti problemaattisempi. Jopa saman tutkimusaineiston pohjalta voivat tutkijat päätyä erilaisiin tutkimustuloksiin riippuen heidän kiinnostuksesta, valitsemastaan näkökulmasta ja metodologisista valinnoistaan.<sup>136</sup> Objektiivisen ja riippumattoman tieteen ihanne on erityisen suuri hallinnossa, jossa hallinnon sisäinen tutkimustoiminta palvelee yleensä hallinnon tarkoituksia. Ei siis ihme, että hallinnon piirissä tehty tutkimus herättää epäilyä<sup>137</sup>. Tämä hallinnon tutkimukseen kohdistunut kritiikki on osaltaan vaikuttanut siihen, että tässä tutkimuksessa kiinnitetään erityistä huomiota argumentointiin. Kaikki teoreettiset ja metodiset valinnat perustellaan ja niitä arvioidaan kriittisesti<sup>138</sup>. Lisäksi tämä kritiikki on vaikuttanut siihen, että tämän tutkimuksen tutkimusote on poikki- ja monitieteellinen sekä aineistoltaan ja metodo-

134 Antti Eskola (1973, 32-33) erottaa toisistaan tutkimuksen luotettavuuden ja puolueettomuuden. Luotettavat havainnotkin voivat olla puolueellisia siinä mielessä, että ne tarkastelevat asiaa vain yhdeltä näkökannalta.

135 Peircen mukaan tieteellinen menetelmä on objektiivinen seuraavassa mielessä: a) tutkimuskohteen ominaisuudet ovat tutkijan mielipiteistä riippumattomia; b) tieteellinen tieto syntyy tutkijan ja tutkimuskohteen välisen vuorovaikutuksen tuloksena; c) tiede ei perustu dogmien, uskon, ilmestyksen, auktoriteetin tai intuition varaan, vaan tiedon lähteenä ja kriteerinä tieteessä on viime kädessä itse tutkimuskohteesta saatava kokemus; d) tutkimuskohteesta on mahdollista saavuttaa totuudellista tietoa ja tutkijayhteisössä on mahdollista päästä yksimielisyyteen tämän tiedon laadusta. Niiniluoto 1984, 83.

136 Ks. esim. Vanhatalo 2003.

137 Ks. esim. Jasonoff 1985; Krogars 1998; 2000; Vartola 2005. Krogars (1998, 7) kritisoi kehityksensä alkutaipaleella olevaa sotatieteellistä tiedeyhteisöä (Maanpuolustuskorkeakoulu), jossa "Rajapinta arkitiedon ja tieteellisen tiedon välillä muodostuu häilyväksi ja monissa tapauksissa arkiajattelun kautta kehittyneet "totuudet" eivät kestä lähempää tarkastelua." Krogarsin mukaan erityisen haastavaksi tilanne voi muodostua silloin, jos tutkimustulokset tuottavat päinvastaista tietoa kuin mitä pidetään virallisesti hyväksyttävänä. Tällaisen tiedon julkaiseminen vaatii "paljon virkamiesrohkeutta" (emt. 9). Ks. myös Krogars 2000; O. Mäkinen 2005.

138 Tämä liittyy tutkimuksen refleksiivisyyteen, johon palataan seuraavassa luvussa.

logialtaan triangulaatioon perustuva. Lopuksi itse tutkimuksen näkökulma on valittu siten, että se pakottaa tarkastelemaan aihetta vastakkaisista suunnista<sup>139</sup>.

Kuten tässä luvussa on jo useaan otteeseen viitattu, tutkimukseen on valittu *kriittinen tutkimusote*. Tällä ei tarkoiteta yleistä tutkijan tehtävään kuuluvaa kriittisyyttä esimerkiksi lähdekritiikin ja argumentoinnin osalta, vaan poikkeuksellista ja *erityisen* kriittistä tutkimusotetta. Tämän voi parhaiten ehkä kuvata ilmaisulla *kontrapunktinen*<sup>140</sup> tutkimusote. Kontrapunkti juontuu musiikista, missä se tarkoittaa toista sävelmää säestävää sävelmää tai polyfonista (moniaänistä) sävellystapaa, missä pääsävelmään liittyy yksi tai useampi itsenäinen vastaääni (kontrapunkti)<sup>141</sup>. Kontrapunktinen lukutapa tai kontrapunktinen perspektiivi lukemisen ja tutkimuksen strategiana tarkoittaa sitä, että tutkija asettaa rinnakkain ristiriitaisia ja vastakkaisia kokemuksia ja tiedon muotoja ja yrittää suhteuttaa niitä toisiinsa. Ideologisesti ja kulttuurisesti ne ovat ikään kuin saman ilmiön kaksi eri puolta tai aspektia (Said 1993, 37). Rajaturvallisuuden tarkastelu sekä valtion että yksilön kannalta luo juuri tällaisen kontrapunktisen asetelman. Mutta tämä ei ole suinkaan tämän tutkimusotteen ainoa sovellustapa tässä tutkimuksessa. Kontrapunktiseen perspektiiviin kuuluu myös niin sanottu vastaan tai uudelleen kirjoittamisen strategia. Tässä tutkimuksessa tämä asetelma käännetään tavallaan ylösalaisin. Tutkimusaineistoa luetaan 'vastakarvaan' siten, että erityistä huomiota kiinnitetään siihen, *mitä aiheesta ei sanota*. Tällainen lukutapa paljastaa mielenkiintoisia havaintoja koskien perus- ja ihmisoikeuksien huomioonottamista sekä niin sanottuja toiminnan "ei-aiottuja" seurauksia<sup>142</sup>.

Tutkimukseen valittu kriittinen tutkimusote ei ilmene työssä pelkästään yleisenä tutkimusasetteenä, vaan se konkretisoituu myös metodologisina ja teoreettisina valintoina. Esimerkiksi tulkintateorioista on työhön valittu juuri kriittinen suuntaus, joka analyttisenä työkaluna pyrkii pureutumaan myös tekstin taakse sen oletettuihin tai tekstin epäsuorasti paljastamiin, sen 'hiljaisiin' lähtökohtiin. Lähes kaikilta tieteenaloilta on löydettävissä 'normaalitiede', joka edustaa kunkin tieteenalan valtavirtatutkimusta, sen vallitsevaa paradigmatia. Niiden kanssa kilpailevat koulukunnat ovat sen haastajia ja yleensä kaikkein kriittisimmät suuntaukset on nimetty juuri 'kriittisiksi' koulukunniksi, koska ne sijoittuvat kyseisen tieteenalan marginaaliin. Tähän tutkimukseen valittu kriittinen tutkimusote on ohjannut hyödyntämään nimenomaan kunkin tieteenalan

139 Erityisesti etnometodologinen tutkimus on painottanut sitä, että tutkimuksen eräs yhteiskunnallinen tehtävä on tuoda kuuluville sellaisten ryhmien käsityksiä, joita yleensä ei kuulla julkisuudessa. Ks. esim. Cuff ym. 1990, 166-193.

140 "Kontrapunkti on vastarintaa, koska luonteensa mukaisesti se kyseenalaistaa "virallisen" totuuden ja antaa äänen hiljennetyille, marginalisoiduille, sorretuille. Työskentelymetodina ja strategiana kontrapunktinen lukemis- ja kirjoitustapa tarjoaa meille lisää tietoa: tietoa, jota on usein vaikea löytää ja joka ei ole helposti saatavilla tiedotusvälineissä. Pelotonta amatööriyttä tarvitaan, jotta tämä vaihtoehtoinen informaatio voidaan paikantaa, jotta sitä voidaan käsitellä ja siirtää edelleen." Savolainen 2001, 190; jälkisanat teoksessa Said 2001.

141 Sivistyssanakirja (Turtia 2001).

142 Me kaivamme esiin sen "toisen" narratiivin, joka on piilossa tai hiljennetty, mutta joka on kaikesta huolimatta sisäänkirjoitettu tekstiin (Said 1993, 73, 78).

kriittisimpiä suuntauksia. Esimerkiksi turvallisuustutkimuksen osalta tässä työssä esitetyt näkemykset perustuvat kriittisen koulukunnan ja postmodernistisesti suuntautuneiden turvallisuustutkijoiden käsityksiin turvallisuudesta. Diskurssitutkimuksen osalta kyseisen tieteenalan teorit on valittu vastaavasti suuntauksista, jotka keskittyvät vallan tematiikkaan ja vallitsevan turvallisuuspuheen kritiikkiin. Tällainen orientaatio on ollut johdonmukaista ja mahdollista jo senkin vuoksi, että kriittisten teorioiden lähtökohdat nojaavat yleensä samansuuntaisiin tietoteoreettisiin perusteisiin.

## 1.8 Tutkimuksen ”hiljaiset” taustaoletukset

Tässä aluvuossa tarkastellaan sellaisia työn taustaoletuksia, jotka eivät ilmene tutkimuksen viitekehystä tai käsittelytavasta ja joita ei yleensä eksplisiittisesti tuoda julki, mutta jotka ovat vaikuttaneet tutkimuksen tekemiseen. Näitä tekijöitä voisi leikkisästi kutsua *idealistsiksi* tai *inhorealistsiksi* (*nihilistsiksi*) taustaoletuksiksi<sup>143</sup>. Näiden julkituominen on tärkeää, koska nämä ’valinnat’ ja osin tiedostamattomat mielteet ovat ohjanneet tutkimusta siinä missä julkituodut ja viralliset lähtökohdatkin<sup>144</sup>. Nämä seikat ovat sukua Niiniluodon mainitsemaalle *implisiittiselle tieteenkäsitykselle*<sup>145</sup>. Mutta mielestäni näitä seikkoja ei tule samaistaa niihin. Tämä siksi, että monet idealistiset taustasitoumukseni liittyvät arvostukseen ja siihen maailmankuvaan, jollaisena minä *haluan* maailman nähdä.

Tutkimusten lähtökohtien ja näkymättömien pohjavirtausten paljastaminen liittyy metodisena kysymyksenä tutkimuksen *refleksiivisyyteen*. Teoreettinen reflektointi merkitsee tulkinnan perusteiden tietoista ja kriittistä tarkastelua. Neufeldin (1995, 40) mukaan tämä prosessi sisältää kolme elementtiä: tietoisuus taustalla olevista oletuksista (premisseitä), tieteen paradigmoihin luonnostaan kuuluvan (poliittis-) normatiivisen elementin tunnustaminen sekä normaalitieteen tradition ylläpito ja vahvistus sille, että järkipäriset arviot kilpailevista paradigmoista ovat mahdollisia, vaikka puuttuisikin neutraali observointikieli. Reflektivinen tutkimusasenne hylkää inhimillisestä ajattelusta ja toiminnasta riippumattomien ’objektiivisten’ standardien olemassaolon (Neufeld 1995, 42). Myös tieteen totuutta koskevat väittämät ovat

143 Vrt. Laitinen 1999. Laitinen pohtii väitöskirjassaan tutkimuksen tekemisen periaatteellisia lähtökohtia ja kehottaa pitämään mielen ja ajattelun avoimena sen suhteen mitä ja kuinka asiat voisivat olla. ”Joskus, ehkä naiiviudenkin uhalla, on pohdittava paremman maailman mahdollisuutta ja siten haastettava vallitseva totuus.” (Emt. 18). Ks. myös Mika Aallon (2012) väitöskirja *Strategian tragedia: Suomalaisupseerit clausewitzlaisina strategeina*. Hänen mukaansa on perustellut syyt olettaa, että hänen tutkimuksensa ”tulee monilta osilta vaikuttamaan varsin radikaalilta, ellei peräti provokatiiviselta moniin vallitseviin näkemyksiin nähden”. Emt. 60.

144 Niiniluodon mukaan erityisen mielenkiintoisia ovat tilanteet, jossa jonkun tutkijan metodologisten kannanottojen ja tutkimuspraktiikan välillä näyttää olevan ristiriita. Niiniluoto 1984, 37.

145 Ks. Niiniluoto 1984, 37.

ihmisten tekemiä, tiedeyhteisön sosiaalisessa prosessissa vuorovaikutuksen kautta syntyneitä konventioita. Teoreettinen refleksiivisyys merkitsee siis osallistumista ja usein mainitsematta jätettävien tutkimuksen esioletusten ja teoreettisten lähtökohtien tarkastelua ja nostamista kriittisen arvioinnin kohteeksi.<sup>146</sup> (Laitinen 1999, 29-32).

Yksi tämän työn 'ideologinen' lähtökohta on *oikeusvaltion ihanne*<sup>147</sup>. Se on valtio, jossa oikeudet<sup>148</sup> toteutuvat ja yksilöt voivat nauttia oikeuksistaan ja vapauksistaan. Näiden oikeuksien rajoittaminen on mahdollista vain lain avulla ja sen säatelemisellä tarkoin ehdoin. Oikeusvaltiossa viranomaiset noudattavat lakeja, ja heidän velvollisuutena ei ole ainoastaan huolehtia siitä, että he noudattavat virkatoimissaan säädöksiä, vaan yhtä lailla viranomaisilla on vastuu sen turvaamisesta, että yksilöt pääsevät nauttimaan oikeuksistaan. Tämä *ihmisoikeuskeskeinen näkökulma* on erittäin tärkeä EU:n rajaturvallisuudessa, jossa sadat tuhannet ihmiset hakevat vuosittain turvapaikkaa ja jossa tehokkaat rajavalvontatoimenpiteet johtavat osaltaan kuolonuhreihin ja muihin toiminnan ei-toivottuihin seurauksiin. Ihmisoikeusnäkökulman merkityksen kasvu on selvästi tiedostettu EU:n rajavalvontaan liittyvässä keskustelussa<sup>149</sup>.

Turvallisuushallinto on osa hallintoa. *Hyvän hallinnon* sekä *hallinnon palveluperiaatteen* vaatimukset kohdistuvat myös turvallisuusviranomaisiin. Hallintoa tarkastellaan yleensä hallinnon näkökulmasta, mutta erityisesti palvelujen näkökulmasta yksilölähtöinen näkökulma on helposti perusteltavissa. Tämä hallinnon 'palveluhalukkuus' on kirjattu selkeästi myös rajavartiolaikiin<sup>150</sup>. Mutta hallinnon palvelufunktiota voidaan tarkastella monella tavalla, samoin palvelujen tehokkuutta.<sup>151</sup> Tähän tutkimukseen on valittu dualistinen näkökulma. Hallintoa arvioidaan sekä valtion, turvallisuus- ja hallinnon näkökulmasta, että yksilön ja heidän oikeuksien toteutumisen kannalta.<sup>152</sup>

146 Reflektivistinen asenne nojaa Kuhnin, Feyerabendin, Gadamerin, Foucault'n sekä Wittgensteinin ajatteluun. Kaikki nämä erilaiset lähestymistavat hylkäävät subjekti-objekti erottelun olemassaolon. Tällaista ajattelua on kritisoitu erityisesti positivistien taholta. Tällainen käsitys johtaa relativismiin, irrationalisuuteen ja kartesiolaiseen ahdistukseen, kun se hylkää aristotelisen lähtökohdan epistemestä varman tiedon lähteenä. Aristotelelle *episteme* merkitsi varmaa tietoa järjestyksestä ja kosmoksen luonteesta.

147 Nykyaikaisen valtion juuret paikannetaan yleensä 1600-luvulle, Westfalenin rauhansopimukseen v. 1640. Mutta oikeusvaltion perusajatuksen esitti jo Aristoteles (384-322 eKr.) sanoessaan, että kansalaisia on hallittava lailla. Hänen kanssaan samansuuntaisesti ajatteli kirkkoisä Augustinus (350-430). Oikeusvaltion muodostumisen perusedellytykset olivat kuitenkin perustuslain ilmaantumisessa ja saksalaisessa idealismissa. Ensimmäisenä nykyaikaisena perustuslakina pidetään Yhdysvaltain vuoden 1787 perustuslakia sen jälkeen, kun siihen oli lisäartikloilla tehty v.1791 yksilöiden perusoikeuksien takuut (*Bill of Rights*), joilla oli ilmeinen yhteys valistusfilosofiaan. Ensimmäisenä nykyaikaisena perustuslakina Euroopassa pidetään Ranskan vuoden 1791 perustuslakia. Sen johdantona oli vuoden 1789 ihmisoikeuksien julistus. Nykyaikaisen oikeusvaltion samoin kuin ihmisoikeusideologian teoreettiset lähtökohdat voidaan taas paikantaa Immanuel Kantin (1727-1804) filosofiaan. Ks. Aristoteles: *Politiikka* 1252b-1253a; *Nikomakhoksen etiikka* 1129a-1138b. (Heuru 2003, 41-42). Oikeusvaltiosta ks. esim. Ståhlberg 1928; Jyränki 1994; Mäenpää 2003; Vartola 2005.

148 Oikeus juridisena terminä, erilaisina lain takaamina ja suojaamina oikeushyvinä.

149 Esimerkiksi Euroopan unionin rajavalvontavirasto Frontexille on laadittu v. 2011 ihmisoikeusstrategia - *Frontex Fundamental Rights Strategy*.

150 Rajavartiolaituksen lakiuudistus 2005, 152, 163.

151 Salminen 2005, 142-152.

152 Heusalan (2011) mukaan hyvän hallinnon ideaalia voidaan pitää nykyisen kokonaisturvallisuuden hallinnon taustaoletuksena. Tästä kiinni pitäminen on osoittautunut haasteelliseksi erityisesti rajaturvallisuuden ja terrorismin torjunnan osalta. Ks. esim. Hills 2009; Norhstedt & Hansén 2009; Heusala 2011.

Kun hallinnon palveluajattelu yhdistetään hallinnon oikeudelliseen näkökulmaan, voidaan hallinnon palvelujen laatua arvioida esimerkiksi oikeusvarmuutena, kuinka 'tehokkaasti' yksilöt pääsevät käsiksi oikeuksiinsa.<sup>153</sup>

Toinen edelliseen hyvin läheisesti liittyvä näkökulma on *yksilö- tai kansalaiskeskeisen lähestymistavan* valitseminen. Hallinnon mieltäminen 'idealisisesti' yksilölähtöisesti tarkoittaa sitä, että 'hallintoalamaiset' eivät ole olemassa hallintoa varten vaan valtio ja hallinto ovat kansalaisyhteiskunnan palveluksessa. Valtio on väline ja ihminen päämäärä. Isännän ja rengin roolit ovat siis vaihtuneet tässä 'utopistisessa' hallintokäsityksessä.<sup>154</sup> Maailma arvotetaan normatiivisesti sen mukaan, kuinka sen tulisi olla (sollen), eikä niin, kuinka se todellisuudessa ehkä on (sein). Tähän valintaan on yllä mainitun oikeusvaltion ihanteen ohella päädytty teoreettisista ja metodologisista syistä. Kriittisten tutkimussuuntausten valitsemisen ohella tällaiseen teoreettiseen lähestymistapaan on vaikuttanut turvallisuustutkimuksessa tapahtunut muutos, jossa yksilölähtöinen, inhimillistä turvallisuutta korostava näkökulma on tullut tärkeäksi osaksi nykyistä turvallisuusdiskurssia. Rajaturvallisuudessa valtio- ja yksilökeskeiset näkökulmat yhdistyvät kiinteästi toisiinsa, kun rajatarkastusviranomaisten tulee estää turvallisuushkien maahanpääsy samalla kun heidän tulee taata sujuva liikenne. Tutkimusmetodologian osalta valintaa on ohjannut ideologiakritiikkiin keskittyvä tekninen tiedonintressi sekä tiedon kontrapunktinen tutkimusote, jossa turvallisuushallintoa tarkastellaan 'vastakarvaan', vallan heikomman osapuolen eli yksilön näkökulmasta.<sup>155</sup> Tällainen vallan marginaalin asettava tutkimusote toiminee osaltaan tehokkaana vastakritiikkinä hallinnon tutkimuksen osakseen saamaan kritiikkiin tutkimuksen 'sisäsiittoisuudesta'.

Tutkimuksen inhorealitiset piirteet puolestaan liittyvät tieteeseen ja tutkimuksen tekoon. Tutkimuksen teon ideaalia voidaan kuvata metodologisen optimismin kautta. Tämän käsityksen mukaan oikean metodin käyttäminen tai sopivien metodologisten sääntöjen seuraaminen takaa tutkimuksen onnistumisen. Esimerkiksi Descartes<sup>156</sup> ja Francis Bacon ovat olleet tällaisen optimismin voimakkaita puolestapuhujia. Äärimmäistä vastakohtaa baconilaiselle metodologiselle optimismille on edustanut Paul

153 Koivisto (2011) on väitöskirjassaan *Hyvän hallinnon muunnelmat: Julkisoikeudellinen tutkimus* tarkastellut hyvän hallinnon käsitettä ja todennut käsitteen monitulkintaisuuden. Koiviston mukaan hyvää hallintoa on alettu enenevässä määrin hahmottaa *yksilöllisenä oikeutena*.

154 Ks. esim. Temmes 1991, 87-88.

155 Selvennyksenä todettakoon, että vaikka edellä olevasta aiheen käsittelystä saattaa saada sellaisen kuvan, että hallinto toimii yksipuolisesti vain valtion kuviteltua tai oletettua turvallisuusetua ajaen eikä se kiinnitä riittävästi tai lainkaan huomiota yksilön oikeuksiin, näin ei ole asianlaista. Rajavartiolaitos on kiinnostunut inhimillisestä turvallisuudesta ja ihmisoikeuskysymyksistä myös tutkimuksellisessa mielessä. Inhimillinen turvallisuus kuuluu yhtenä turvallisuuden ulottuvuutena rajavartiolaitoksen rajaturvallisuuden tutkimukselliseen viitekehykseen (ks. Rajavartiolaitoksen tutkimusohjelma 2010: Rajavartiolaitoksen tutkimusstrategia 2009). Raja- ja merivartiokoulu on julkaissut myös eettisiin kysymyksiin keskittyntä tutkimusta, esim. Max Janzon (2008): *Morals and European Border Politics. An Ethics of Plurality*.

156 Descartes (1956, 23) uskoi, että hänen metodiaan seuraamalla "ei voi olla niin etäisiä tiedon kohteita, ettemme niitä viimein tavoittaisi, eikä niin salaisia, ettemme niitä löytäisi".

Feyerabendin *metodologinen anarkismi*, jonka mukaan ainoa metodologinen sääntö, joka ei ehkäise tieteen edistystä on ”anything goes”<sup>157</sup>. Feyerabendin mukaan ei siis ole mitään sellaista sääntöä, jota ei voisi jossain tilanteessa rikkoa<sup>158</sup>. Vaikka nämä molemmat näkökannat lienevät liioiteltuja, olen tässä tutkimuksessa antautunut Pekka Sivosen (1999, 4) suosittamaan analyyttiseen riskinottoon. Olen hyödyntänyt erilaisia teoreettisia lähtökohtia varsin ennakkoluulottomasti. Siten tämän tutkimuksen mittakaavassa toteutettu teoreettinen ja metodologinen triangulaatio samoin kuin eklektismi<sup>159</sup> johtanee väistämättä eri lähestymistapojen väliin jännitteisiin. Tämä voidaan nähdä anarkistisena tieteen harjoittamisena, jos sitä verrataan perinteiseen tapaan tehdä tutkimusta<sup>160, 161</sup>.

Tämän työn luvussa 2 luodaan katsaus erilaisiin tietokäsityksiin ja totuusteorioihin. Perinteisen näkemyksen mukaan tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoa, ’perusteltuja *tosia* uskomuksia’. Tämä on liian kunniahimoinen tavoite. Tämän tutkimuksen lähtökohdaksi on valittu *fallibilistinen* tietokäsitys<sup>162</sup>. Hankittu ’*tieto*’ on vajavaista ja erehtyvää, ja on vain ajan kysymys, kun se tulee kumotuksi tai korjatuksi. Niiniluodon (1984, 148) mukaan ”[i]tse asiassa on luultavaa, että huomattava osa nykyisestä tieteellisestä tiedosta on tiukasti ottaen epätotta.” Vastuu tämän tiedon korjaamisesta on tiedeyhteisöllä. Näinhän tieteen ajatellaan toimivan sen itseään korjaavan vaikutuksen ansiosta. Vielä jyrkempää kantaa fallibilistisen tietoteorian läpimurrossa edusti Popperin *falsifikationismi*. Popper esitti, että teoria on tieteellinen, jos se on kumottavissa. Popperin mukaan tieteessä on pyrittävä mahdollisimman rohkeisiin, *informatiivisiin*<sup>163</sup> ja samalla epätodennäköisiin teorioihin, jotka voidaan kumota. Teorioita ei

157 Feyerabend 1975, 23. Itse asiassa Max Weber voidaan tulkita myös saman ajatussuunnan kannattajaksi. Weberin (2009, 39) mukaan ”Koko tieteellisen työn mielekkyys perustuu siihen, että tieteen on muihin vastaavanlaisiin kulttuurin perusilmentymiin verrattuna alistuttava ja uhrauduttava sille, että jokainen tieteellinen täytyminen merkitsee uusia kysymyksiä ja sen päämääränä on tulla ylitytyksi ja vanhentua.”

158 Neopragmatistin edustajista erityisesti Richard Rorty voidaan katsoa metodologisen anarkismin kannattajaksi.

159 Eklektisillä tarkoitetaan eri oppisuunnista valikoivaa ja soveltavaa menetelmää tieteessä, taiteessa ja varsinkin filosofiassa. Turtia 2001.

160 Kansallisesti uutena aluevaltauksena voi pitää frekvenssianalyysin käyttöä rajaturvallisuuskäsitteen tutkimisessa.

161 Osaltaan analyyttiseen riskinottoon minua ovat innoittaneet Thomas Kuhnin ja Richard Rortyn ajatukset teorioiden yhteismitattomuudesta. Heidän mukaansa on olemassa teorioita ja sanastoja, jotka ovat keskenään yhteismitattomia. Ks. Kuhn 1994, 106; Rorty 1080, 327. Teorioiden ontologisesta ja epistemologisesta yhteismitattomuudesta ks. Patomäki & Wight 2000, 226-227.

162 Ilmaisui on Peircen. Ks. Raatikainen 1997, 20; Niiniluoto 1984, 149-150.

163 Tässä on hyvä selkiinnyttää tämän käsitteen tieteellistä käyttöä. Informatiivisuudessa on kyse tiedon *yllätysarvosta* tai odottamattomuudesta. On todennäköistä väittää esimerkiksi, että tuleen heitetty paperi syttyy palamaan. Sen sijaan väite ”paperi ei syty tulella” on epätodennäköisempi ja väite ”paperi muuttuu tulella vaaleanpunaiseksi elefantiksi” on tätäkin epätodennäköisempi eli sen informaation määrä on suurempi. Semanttisen informaatioteorian mukaan lause on sitä informatiivisempi, *mitä enemmän se sulkee pois* ilmaisukielessä mahdollisia asiantiloja. Ks. Niiniluoto 1996, 38-40; Karvonen 1997b, 189; 2001, 98.

Popperin mielestä koskaan varsinaisesti hyväksytty.<sup>164</sup> Popperin ideoita radikalisoi edelleen Feyerabend, joka kannattaa pluralistista tieteenkäsitystä. Feyerabendin mukaan tieteen tulokset ajatellaan ”jatkuvasti kasvaviksi yhteensopimattomien (ja ehkä jopa yhteismitattomien) vaihtoehtojen valtamereksi”, jossa ”mitään ei koskaan ratkaista, mitään näkemystä ei voi jättää pois kokonaiskuvasta.”<sup>165</sup>

Tällaiseen kriittiseen tai ’inhorealistiseen’ käsitykseen on päädytty monesta eri syystä. Ensiksi, pyrkimys mahdollisimman informatiivisiin väitteisiin on omiaan ruokkimaan tiedon erehtyvyyttä. Toiseksi, puhtaasti ajankäyttöön liittyvistä syistä perehtyminen tässä tutkimuksessa esitetyihin tieteenfilosofisiin kysymyksiin on rajoittunut hyvin rajalliseen aineistoon ja lähinnä käänöskirjallisuuteen. Siten virheelisten tulkintojen mahdollisuus on oleellisesti suurempi sen sijaan, että työ olisi tehty perehtymällä primaarilähteisiin. Myös tiedeyhteisön ja tutkijoiden omat käsitykset saattavat vaihdella.<sup>166</sup> Kolmanneksi tässä tutkimuksessa on sitouduttu dynaamiseen tietokäsityksen. Maailma muuttuu ja kieli kehittyy, ja näin ollen myös käsityksemme siitä ovat alttiita jatkuvalla muutoksella. Pysyvää, ’tosi olevaista’ tietoa ei ole. Tähän käsitykseen on osaltaan vaikuttanut havainto, että monet tutkijat ovat tutkimusuransa aikana hylänneet aikaisempia käsityksiään tai tunnustaneet käsitystensä ’keskeneräisyyden’<sup>167</sup>. Ja lopuksi uskallan väittää, että jos mitä tahansa tutkimusta ja sen taustalla olevia ontologisia ja epistemologisia oletuksia tutkittaisiin riittävällä tarkkuudella, tutkimuksen lähtökohdista olisi löydettävissä lukemattomia yhteen sovittamattomia

164 Raatikainen 1997, 22; Niiniluoto 1984, 246. Popperin falsifikationismi on auttanut ’pseudotieteiden’ erottamiseen tieteestä. Popperin ”demarikaatiokriteerin” mukaan pseudotieteellisiä ovat lauseet, jotka eivät periaatteessa ole falsifioituvia. Siten esimerkiksi astrologia on pseudotiede, samoin kaikki sellaiset teoriat, jotka kykenevät erilaisten ”immunisointistrategioiden” avulla pelastamaan itsensä kaikelta vastakkaiselta todistusaineistolta.

165 Feyerabend 1975, 30. Falsifiointiin liittyen huom. myös Thomas Kuhnin ja Imre Lakatosin asiaa koskevat näkemykset (Aalto 2012, 26-27). Fallibilistiset ajatukset ovat olleet myös pragmatistien suosiossa. Ks. esim. Mead 1938, 79; Putnam 1995b, 152; Kilpinen 2002a. Putnam (1995b, 152) on tiivistänyt pragmatismien annin tieteelle neljään mielenkiintoiseen teesiin: 1) Antiskeptismi: epäily (doubt) on yhtäläillä oikeutettua kuin uskomuksetkin (belief), 2) Fallibilismi: ei ole takeita siitä, etteikö mikä tahansa uskomus olisi joskus muotoiltava uudelleen, 3) Arvojen ja tosiasioiden välillä ei ole mitään perustavanlaatuaista eroa ja 4) käytännön ensisijaisuus filosofassa.

166 Monet tieteen ”ikonit” (esim. Weber, Foucault, Peirce) ja heidän tekstiensä monitulkintaisuus (teorioita ei esitetä systemaattisina kokonaisuuksina vaan ne rakennetaan jälkikäteen tekijöiden laajasta tuotannosta) ovat omiaan aiheuttamaan mielipide-eroja. Niinpä ei ole epätavomaista, että ”Foucault muistuttaa enemmän Marxia kuin Marx itse” tai tiedeyhteisössä ei vallitse vielääkään yksimielisyyttä, oliko Galilei metodinsa puolesta aristotelikko vai platonisti (Niiniluoto 1984, 253). Tämän tutkimuksen osalta voisi esimerkkinä mainita, että Vehkavaara (1998, 100) on kritisoinut korrespondenssiteorian vastaista totuus käsitystä ja esittänyt laajennetun tietokäsityksen käyttöönottoa. Karvonen (2001, 101) taas pitää Vehkavaaran käsitystä korrespondenssiteorian mukaisena.

167 Tähän voisi tarjota lukemattomia esimerkkejä tieteen historiasta. Esimerkiksi Wittgenstein hylkäsi myöhäisfilosofiansaan aikaisemmin *Tractatus Logico-Philosophicus* teoksessa (1921) esittelemänsä kielellisen atomismin. Niinpä vallitseva puhetapa filosofassa on puhua esimerkiksi ’nuoresta’ Wittgensteinista ja hänen ’myöhäisfilosofiastaan’. Toisena hieman arkisempana esimerkkinä voi käyttää Niiniluotoa, joka ”Johdatus tieteenfilosofiaan” -kirjan esipuheessa korostaa ajattelun jatkuvasti kehittyvää luonnetta: ”Erityisesti niille, jotka eivät ole koulutukseltaan filosofeja eivätkä ole tottuneet filosofisen argumentaation ja tiedon erityislaatuun, on syytä todeta, että tällaisia kannanottoja ei esitetä lopullisina totuuksina vaan tuloksina joihin omakohtaisen pohdiskelun kautta on *toistaiseksi* päädytty.” (Niiniluoto 1984, 10; kursivointi lisätty).



väitteitä ja taustaoletuksia<sup>168</sup>. Loppujen lopuksi asialla ei ole merkitystä, jos meillä on vahva *usko* tieteen ideaaliin. Elinkelvottomat käsitykset karsiutuvat ajan mittaan pois tieteen itseään korjaavan vaikutuksen ansiosta.

## 1.9 Työn rakenne ja rajaukset

Tämän tutkimuksen tehtävänä on tutkia rajaturvallisuuden käsitteellistä sisältöä ja sen merkityksiä eri konteksteissa. Tutkimus jakaantuu kolmeen osaan. Tutkimuksen ensimmäinen osa muodostaa tutkimuksen 'teoreettisen' kehyksen, jossa aihetta tarkastellaan. Tutkimusekonomistisista syistä käsiteanalyysiin liittyvät teoreettiset esittelyt (käsitehistoria, retoriikka, diskurssianalyysi) tehdään kuitenkin luvuissa 5 ja 7. Tutkimuksen toinen osa koostuu itse rajaturvallisuus-käsitteen analyysistä Erikssoinin käsiteanalyysimallin mukaista rakennetta noudattaen. Tutkimuksen kolmas osa muodostaa tutkimuksen yhteenvedon ja se koostuu kahdesta luvusta.

Tutkimuksen I osan teoreettinen viitekehys muodostuu neljästä pääluvusta. Tätä johdantoa seuraavassa 2. luvussa tarkastellaan tutkimuksen tieteenfilosofisia perusteita. Tutkimuksen ontologinen ja epistemologinen tarkastelu esittelee erilaisia tietokäsityksiä ja tiedonsyntymekanismia, joista erityisesti hiljaiseen tietoon liittyvät lähestymistavat vaikuttavat lupaavilta. Luku päättyy relationaaliseen tietokäsitykseen, joka korostaa paitsi tiedon, myös käsitteiden ja niiden merkitysten kontekstisidonnaisuutta. Relationaalinen tietokäsitys on sopusoinnussa työhön valitun pragmatistisen tutkimusotteen kanssa, joka korostaa enemmän tiedon hyödyllisyyttä ja käyttökelpoisuutta kuin itse tietoa tutkimuksen itseisarvona.

Tutkimuksen 3. luvussa luodaan katsaus erilaisiin kielen tutkimusmenetelmiin käsiteanalyysin näkökulmasta. Luvussa esitellään ne käsiteanalyysimenetelmät, joita tutkimuksessa tullaan hyödyntämään. Tutkimuksen ensimmäisen osan päättää luku 4, jossa luodaan katsaus niihin teoreettisiin suuntauksiin, joita vasten rajoja ja rajavalvontaa tarkastellaan. Tällaisia teoreettisia suuntauksia ovat rajoja, turvallisuutta, valvontaa ja hallintaa koskevat tutkimusotteet. Luku 4 päättyy synteisiin rajoissa ja

---

168 Esimerkiksi Hegel, joka monissa suhteissa edustaa aristotelista perinnettä filosofiassa, hänelle tiedon kohteena eivät ole "substantiaaliset invarianssit" vaan olioiden "sisäiset suhteet". Kreikkalaisesta tietokäsityksestä puuttui idea funktionaalista suhteista olioiden välillä. (Niiniluoto 1984, 43-46). Mitä tulee omaan tutkimukseen, vastaavina esimerkkeinä voidaan todeta, että vaikka hyödynnän Popperin käsityksiä maailman rakentumisesta erilaisten maailmojen varaan, en ole samaa mieltä kaikista oletuksista koskien hänen tietokäsitystään. Merkitysteorioiden osalta hyödynnän Putnamin merkitysteoriaa, mutta en jaa kaikkia teorian taustaoletuksia (esimerkiksi kysymystä siitä, missä merkitykset sijaitsevat). Terminologian teoria taas olettaa, että erikoiskielen sanojen (termien) merkitykset eivät riipu kontekstista vaan määrittelmistä. Tähän tutkimukseen valittu relationaalinen tietokäsitys sekä käsitehistoriallinen merkitysten muodostuminen aika-, paikka- ja tilannekohtaisesti ovat ristiriidassa terminologian teorian lähtökohtien kanssa. Kuitenkin tässä tutkimuksessa hyödynnetään terminologian teoriaa ideaalimallina hyvin määritelmiin pyrittäessä.



rajavalvonnassa tapahtuneista muutoksista, jotka luovan perustan käsiteanalyysille. Yksi tutkimuksen intresseistä on selvittää, ovatko rajoissa ja rajavalvonnassa tapahtuneet muutokset havaittavissa myös rajavalvontaa kuvaavan termistön kehityksessä.

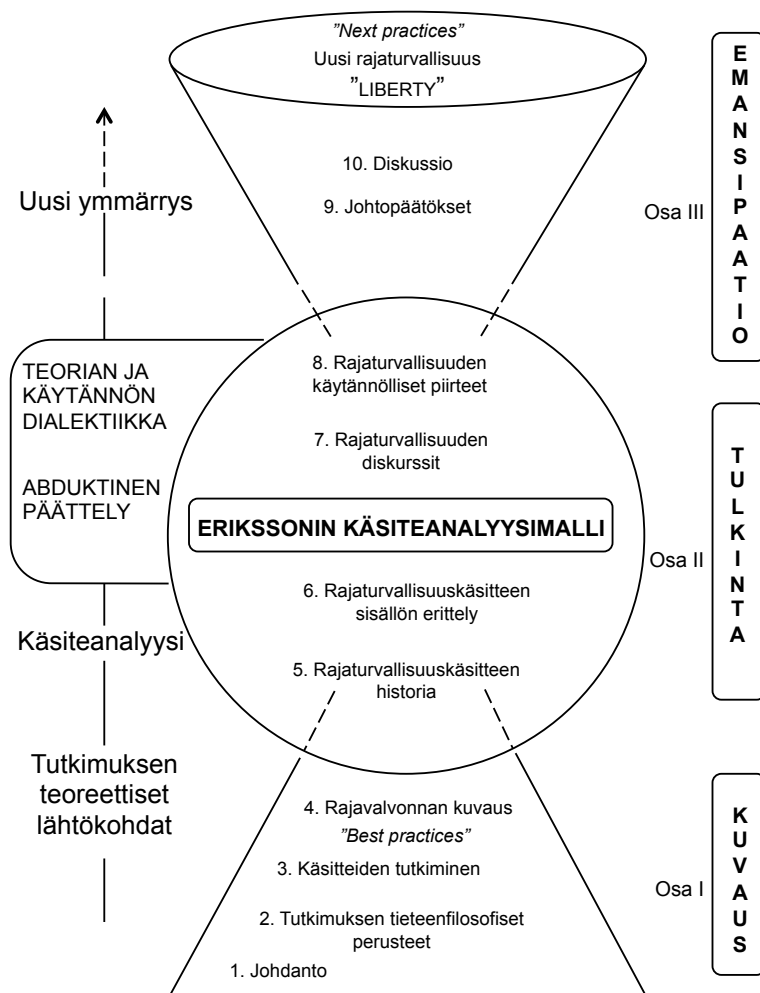
Tutkimuksen II osan muodostaa rajaturvallisuuskäsitteen tarkastelu Erikssonin käsiteanalyysimallin mukaisesti. Toinen osa jakaantuu Erikssonin käsiteanalyysimallin mukaisesti neljään päälukuun. Luvut 5 ja 6 ovat rajaturvallisuuskäsitteen ontologista analyysistä, jossa selvitetään rajaturvallisuuskäsitteen kielellinen evoluutio rajanvartiointista rajavalvonnan ja rajaturvallisuuden ylläpitämisen kautta rajaturvallisuudeksi. Kansallista rajaturvallisuuden käsitettä verrataan Euroopan unionin yhteydessä käyttöön vakiintuneeseen yhdenntyn rajavalvonnan käsitteeseen yrittäen paikantaa käsitteiden keskinäiset suhteet ja mahdolliset eroavuudet. Luvussa 6 määritetään rajaturvallisuus- ja yhdenntyn rajavalvonnan käsitteiden episteemiset peruskategoriat leksikaalisen ja diskriminaatioanalyysin keinoin. Leksikaalisessa analyysissä käydään läpi erilaisia sanakirjoja ja diskriminaatioanalyysissä rajaturvallisuuden käsitettä tarkastellaan analysoimalla ja vertaamalla rajaturvallisuutta ja sen lähikäsitteitä.

Ontologisen analyysin jälkeen rajaturvallisuuskäsitteen kontekstuaalista analyysistä tarkastellaan luvuissa 7 ja 8. Luvussa 7 tarkastellaan rajaturvallisuuden käsitettä erilaisissa merkitysyhteyksissä eli kielenkäyttökonteksteissa. Nämä kontekstit on valittu turvallisuustutkimuksen analyysitasojen perusteella ja analyysitasoina tarkastellaan kansainvälistä (EU), kansallista (Suomi) ja organisatorista (Rajavartiolaitos) viitekehystä. Koska tässä tutkimuksessa on kiinnitetty erityistä huomiota inhimilliseen turvallisuuteen ja rajaturvallisuutta tarkastellaan myös yksilön kannalta, konstruoidaan rajaturvallisuuskäsitteestä myös yksilötasoon liittyvät peruskategoriat. Toisen osan tarkastelun päättä luku 8, jossa tarkastellaan rajaturvallisuus-käsitteen pragmaattisia piirteitä. Pragmaattiset piirteet heijastavat rajaturvallisuuden toiminnallisia vaikutuksia. Rajaturvallisuutta ja sen käsitteellistä sisältöä arvioidaan hallinnon tehokkuuden näkökulmasta. Hallinnon tehokkuus on määritetty sekä toiminnan tulosten (rikollisuuden torjunnan, oikeussuoja ja terrorismin torjunta) että toiminnan ei-toivottujen seurausten<sup>169</sup> perusteella.

Tutkimuksen yhteenveto muodostaa työn kolmannen osan ja se koostuu kahdesta pääluvusta. Luvussa 9 esitellään keskeisimmät tutkimustulokset sekä reflektoidaan tehtyä tutkimusta ja sen onnistumista osana tieteellistä prosessia. Luvussa 10 käydään diskussio, jonka lopuksi kartoitetaan jatkotutkimustarpeita. Diskussio on tehty tarkoituksella retoriseksi ja osin provokatiiviseksi, koska luvun tarkoituksena on herättää yhteiskunnallista keskustelua turvallisuudesta. Se, toimiiko tällainen poleeminen

169 Temmes (1991, 42) on Giddensiin (1984b) tukeutuen todennut, että hallintokoneiston dysfunktioilla on monesti suurempi merkitys yhteiskunnan ja kansalaisten kannalta kuin virkamiesten varsinaisilla tekemisillä.

kannanotto 'normitiedettä' paremmin yhteiskunnallisen keskustelun virittäjänä, jää tulevaisuudessa nähtäväksi. Tutkimuksen rakenne voidaan esittää tiivistetysti kuvan 3 esittämällä tavalla.



KUVA 3. Tutkimuksen rakenne

Käsitteet ja kieli eivät ole todellisuudesta erillisiä inhimillisen kulttuurin saarekkeita, vaan tärkeä osa itse todellisuutta. Todellisuuden rakennetaan kielen ja käsitteiden avulla. Siten kysymystä kielen ja todellisuuden suhteesta ei voida sivuuttaa, mikäli haluamme tutkia käsitteitä. Tämä tutkimuksen seuraavassa luvussa perehdytään kieltä, käsitteitä ja tietoa koskeviin episteemiisiin ja ontologisiin lähtökohtiin ja taustaoleuksiin. Käsitteemme kielen ja todellisuuden suhteesta, käsitteiden olemuksesta tai

tietämisen filosofisista lähtökohdista vaikuttavat ratkaisevasti siihen, miten voimme kuvata käsitteiden sisältöä ja niiden merkityksiä.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan rajaturvallisuuden käsitettä. Käsitettä tarkastellaan kansallisista lähtökohdista, vaikka rajaturvallisuus onkin eurooppalaistunut voimakkaasti EU:n yhdentymisen myötä. Tämä valinta on tehty siksi, että rajavalvonta on edelleen kansallisten viranomaisten vastuulla. EU-oikeus määrittää rajavalvonnalle tietyt minimistandardit, mutta niiden toimeenpano ja organisointi esimerkiksi hallinnollisesti on täysin jäsenvaltioiden päätettävissä. Täten esimerkiksi sellaiset käsitteet kuin kansallinen turvallisuus ja sisäinen turvallisuus voivat poiketa eri jäsenmaiden kesken<sup>170</sup>. Mutta EU:n viitekehystä ei ole kokonaan sivuutettu. Se kytkeytyy *rajaturvallisuus*-käsitteen tarkasteluun *yhdennetty rajavalvonta* (Integrated Border Management/ IBM) -käsitteen kautta. Onko kyse rajaturvallisuuskäsitteen yhteisöllisestä vastineesta, vai mahdollisesta perheyhtäläisestä ”ryvästermistä”, jää tutkimuksella selvittettäväksi.

Tutkimusta varten joudumme tekemään muutaman metodisen rajauksen. Rajaturvallisuuden käsitettä varten annetaan rajaturvallisuudelle alustava työmääritelmä, jotta lukija voi hahmottaa tutkimuksen kohteena olevan asian. Rajaturvallisuuden käsite on kehittynyt rajavalvonnan käsitteestä ja käsitteitä käytetään rinnan toistensa synonyymeinä. Niinpä tutkimuksen lähtökohdaksi voidaan hyväksyä käsitteiden sisällöllinen vastaavuus. Toki rajaturvallisuuden käsite on tuonut uutta sisältöä ja uusia merkitysvaihtoehtoja sitä edeltäneeseen rajavalvonnan käsitteeseen. Joka tapauksessa rajaturvallisuudella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa valtion rajojen valvontaa ja rajatarkastusten suorittamista hyvän rajajärjestyksen ylläpitämiseksi sekä sisäistä turvallisuutta vaarantavien uhkien torjumiseksi<sup>171</sup>. Vastuu rajavalvonnasta on uskottu turvallisuusviranomaisille. Suomessa tämä viranomainen on rajavartiolaitos.

Rajaturvallisuuskäsitteeseen liittyen meidän tulee tehdä toinen metodinen rajaus. Rajaturvallisuus on käsitteenä yleistynyt kansallisessa rajavalvontaa koskevassa diskurssissa. Sen sijaan Euroopan unionissa yhteistä ulkorajan valvontaa tarkastellaan ensi sijassa yhdennetty rajavalvonta (IBM) -käsitteen kautta. Koska kansallinen rajaturvallisuuden (ylläpitämisen) ja EU:n yhdennettyä rajavalvontaa koskevat määrittelyt poikkeavat toisistaan, käytetään tässä tutkimuksessa rajaturvallisuuden käsitettä yksinomaan puhuttaessa Suomen rajavalvonnan järjestelyistä. Rajavalvonnan eurooppalaiseen ulottuvuuteen viitataan ’yhdennetyn rajavalvonnan’ käsitteellä. Näin myös silloin, vaikka kansallisissa asiakirjoissa ja suomen kielelle käännettyissä EU:n asiakirjoissa yhdennetty rajavalvonta olisi käännetty (yhdennetyn) rajaturvallisuuden käsitteellä.

170 Esimerkiksi Ruotsissa ja joissakin muissa EU:n maissa, samoin Yhdysvalloissa, on käytössä kotimaan turvallisuuden (*homeland security*) käsite. Käsitettä on yritetty tuoda myös EU:n turvallisuusdiskurssiin. Ks. esim. Bigo ym. 2004; Danner 2006.

171 Tämä ei ole siis termien ’rajaturvallisuus’ tai ’rajavalvonta’ virallinen määritelmä vaan viitteellinen kuvaus niiden sisällöstä. Rajavalvonta on määritetty Schengenin rajasäännösten ((EY) N:o 652/2006) 2 artiklassa. ’Rajavalvonta’ jakaantuu ’rajojen valvontaan’ ja ’rajatarkastuksiin’. Nämä määritelmät on kuvattu luvussa 6.2.4.

Tärkeä tutkimusmetodinen huomio liittyy käsitteiden tutkimiseen ja termin 'käsite' käyttöön. Tämän tutkimuksen lähtökohdaksi on kielitieteellisen lähestymistavan mukaisesti hyväksytty erottelu sanan (termin) ja käsitteen välillä. Sana ja termi ovat käsitteen kielellisiä kuvauksia, kun taas käsite on aina ei-kielellinen, yksilön tajunnassa rakentuva merkitys käsitteen sisällöstä. Niinpä käsitettä ei voida puhtaasti representoida kielen avulla. Asiaa voinee havainnollistaa valokuvavertauksella. Esimerkiksi ryhmäkuvasta voimme kyllä tunnistaa henkilöt, mutta kukaan ei samaistane kuvaa ja kuvan henkilöä toisiinsa. Valokuva on karsinut huomattavan joukon kohteen ominaispiirteistä (ihmisten koko, kehollisuus, lämpötila jne.) Valokuvan avulla voimme kuitenkin tunnistaa henkilön, kuvauspaikan, ehkä tilanteen ja ajankohdankin. Tavallaan on siis harhaanjohtavaa puhua käsitteestä, koska käsitteet muodostuvat vasta ajatteluprosessin tuloksena ja itse asiassa käsitteiden sijaan puhumme niiden kielellisestä 'kuvasta'. Mutta koska kielitieteessä 'sanalla' ja 'termillä' on jo vakiintuneet merkitykset, puhuminen sanasta tai termistä käsitteen sijaan olisi vielä harhaanjohtavampaa. Niinpä meidän tulee hyväksyä tämä näennäinen ristiriita, joka johtuu käsitteiden sisällön ja niiden kielellisen kuvauksen samaistamisen välillä<sup>172</sup>. Muutoin joutuisimme puhumaan käsitteiden merkityksestä, tai merkityksen merkityksestä, mikä olisi jo varsin haastavaa. On helpompi hyväksyä tämä näennäinen ristiriita, kuin lähteä uhkarohkeaan yritykseen kuvamaan kielellisesti ei-kielellistä<sup>173</sup>.

Aineiston suhteen ei ole tehty tarkkoja ajallisia rajauksia. Oikeusnormeja ja EU:n eri toimielinten yhdenmukaistettua rajavalvontaa koskevia asioita on seurattu vuoden 2011 loppuun. Samoin Suomen kansallisia politiikka-asiakirjoja on seurattu vuoden 2011 loppuun. Vuosi 2011 on otettu huomioon myös Rajavartiolaitoksen sisäisissä asiakirjoissa. Opinnäytetyöt on valittu ajallisesti ajanjaksolta 2000-2011. Tutkimuskirjallisuuden osalta ei seuranta ole ollut systemaattista, vaan uusia lähteitä on otettu huomioon ei pelkästään systemaattisen etsinnät vaan myös 'sattuman oikusta'.<sup>174</sup>

172 Tämä käsitteiden tutkimiseen ja niiden kuvaamiseen liittyvä sisäinen jännite on havaittavissa monissa käsiteanalyttisellä tutkimusotteella tehdyissä tutkimuksissa. Niinpä käsitteet on tutkijasta riippuen samaistettu niin sanoihin, termeihin kuin käsitteiden määritelmiin. Ks. esim. Heinsonen 2011; Pitkäniitty 2009, 5, 23; Rantapelkonen 2000, 3.

173 Tästä problematiikasta ks. Kuukkanen 2006. Ks. myös Putnam 1997: "Merkityksen" merkitys.

174 Tutkimuskirjallisuuden seurannassa ja uusien lähteiden kartoituksessa Raja- ja merivartiokoulun tutkija, VTT Minna Jokela on ollut suureksi. Hänen ansiostaan minulla on ollut mahdollisuus tutustua uusimpiin lähteisiin erityisesti rajoja, turvallisuutta ja hallintaa koskevin osin.

”Me emme tiedä, voimme vain arvata!”

Karl Popper (1959, 278)

## 2. TUTKIMUKSEN TIETEENFILOSOFISET<sup>1</sup> PERUSTEET

Tässä aluvussa tarkastellaan sellaisia tutkimukseen liittyviä perusteita ja oletuksia, joita ei yleensä lausuta julki tai jotka perustellaan hyvin pinnallisesti. On myös mahdollista, että jokainen ei tule näitä pohtineeksi, vaan ottaa ne ikään kuin annettuina, tai pitää niitä omaan tutkimuksensa kannalta epärelevantteina.<sup>2</sup> Tässä tutkimuksessa on sitouduttu tutkimuksen lähtökohtien ja taustaoletusten seikkaperäiseen argumentointiin. Tämä suo lukijalle mahdollisuuden arvioida tekemiäni valintoja ja koetella esittämieni perustelujen tieteellistä kantavuutta. Tässä luvussa tarkastelen erilaisia totuusteorioita ja tietokäsityksiä sekä valitsen niistä tutkimustehtäväni kannalta taroituksenmukaiset lähtökohdat.

Tutkimuksen johdannossa on viitattu rajaturvallisuuskäsitteen monimerkityksisyyteen. Niemenkarin (2003, 24) mukaan ”[r]ajaturvallisuus on yhteistyöalueena ja käsitteenä selkiintynyt EU:ssa viimeisten vuosien aikana.” Vaikka tällaista selkiintymistä on varmasti tapahtunut, rajaturvallisuuskäsitteen monimerkityksisyyteen on kiinnitetty toistuvasti huomiota. Tulkinnat ovat vaihdelleet tutkijasta riippuen. Siinä missä yksi on pitänyt rajaturvallisuutta neliportaisena rajavalvontamallina, toinen on pitänyt sitä ”teorianana” rajaturvallisuudesta<sup>3</sup>. Kammonen (2011) on tulkinnut rajaturvallisuuden, ei vain oikeudelliseksi käsitteeksi, vaan oikeudelliseksi normiksi. Kurvinen (2011) on puolestaan samaistanut rajaturvallisuuden Euroopan unionin *rajaturvallisuusyhteistyöhön*.

Tämä lyhyt poiminto rajaturvallisuuskäsitteelle annettuihin moniin merkityksiin herätti minut tutkijana pohtimaan, *mitä on rajaturvallisuus?* Kuinka sama termi voi näyttäytyä niin monessa eri merkityksessä? Voiko rajavartioloitoksella kieliyhteisönä olla rajaturvallisuudesta jaettuja, yhteisiä merkityksiä? Mikä on viranomaisen käytännössä suorittamien rajaturvallisuustoimenpiteiden ja rajaturvallisuuskäsitteen välinen suhde?

1 Näillä tarkoitetaan tieteen ja tutkimuksen teon ontologisia ja epistemologisia taustaoletuksia. Ontologiset (kreik. *ont-*, sanasta *ontos*, ”oleminen”; *logos*, ”tieto”, ”oppi”) oletukset liittyvät kysymyksen olemisesta (mitä on olemassaolo, ovatko käsitteet olemassa jne.). Epistemologiset (kreik. *episteme*, ”tieto”) kysymykset koskevat taas tietoteoreettisia oletuksia (mitä on tieto, mitkä ovat tiedon lajit, mikä on kokemuksen ja tiedon välinen suhde jne.). Joskus näitä on kuvattu tutkimuksen metateoreettisiksi lähtökohdiksi. Näin esim. Limnell 2009; Papineau 2010, 11; Turtia 2001, 251, 687.

2 ”Jokaisella ihmisellä on jonkinlainen tietoteoria, implisiittisesti tai eksplisiittisesti, toisin sanoen käsitys siitä, mitä voidaan pitää todellisena ja mistä on mahdollista saada tietoa.” (Paunonen & Vehviläinen - Julkunen 2006, 73). Ks. myös Karvonen 1997a, 36; Patomäki & Wight 2000, 223-224.

3 Esimerkiksi Murtonen 2006.

Tuleeko kielen vastata todellisuutta ollakseen totta? Entä kokemus? Eurooppalaista 'rajaturvallisuutta' on kehitetty parhaiden käytäntöjen pohjalta. Onko kokemus tietoa yhtä painavassa mielessä kuin kokemuksesta riippumaton tieto? Nämä todellisuuteen, kieleen, merkityksiin ja tietoon liittyvät pohdinnat pakottavat meidät ottamaan kantaa myös olemista<sup>4</sup> ja tietämistä koskeviin tieteenfilosofiisiin kysymyksiin, kun tulevalle pohdinnalle rajaturvallisuuskäsitteestä lähdetään rakentamaan vankkaa tieteellistä perustaa.

## 2.1 Kielen ja maailman välisestä suhteesta eri teorioiden valossa

*"As far as our propositions are certain, they do not say anything about reality, and as far as they do say anything about reality, they are not certain."*

*Albert Einstein<sup>5</sup>*

Olen rakentanut tämän tutkimuksen asetelman sellaiseksi, että vertaan reaali maailman ilmiöitä niiden ideamaailman vastineisiin. Lähtökohtaisesti sitoudun siis siihen, että näiden erilaisten maailmojen<sup>6</sup> välillä vallitsee ainakin jonkinasteinen vastaavuus<sup>7</sup>. Tämä seikka on jakanut tutkijoiden mielipiteet eri tieteenaloilla. Kielen ja maailman välistä suhdetta on tutkittu paitsi filosofiassa myös kielitieteessä, (kulttuuri)antropologiassa, kehityspsykologiassa ja sosiaalitieteissä<sup>8</sup>. Mälkiän (1997, 24) mukaan kielitieteessä

4 Tässä yhteydessä ei ole tarpeen syventyä tarkemmin ontologian eri filosofisiin suuntauksiin (monismi, dualismi, pluralismi, materialismi jne.). Tämän tutkimuksen lähtökohdaksi on valittu käsitys, jonka mukaan olevaisen 'oliot' eli 'entiteetit' jakaantuvat universaaleihin ja partikulaareihin. Universaaleja (asioiden yleiset piirteet) ovat *ominaisuudet* (esim. 150 kg:n painoisuus, kuuluvat yksilöolioille) ja *relaatiot* (esim. olla painavampi kuin joku, ovat asioiden välillä). Partikulaarit jakaantuvat puolestaan *tapatumiin* (esim. yksittäinen päivä) ja *objekteihin* (esim. yksittäinen henkilö). Objektit voidaan jakaa vielä *konkreettisiin* olioihin (asiat, jotka ovat olemassa tilassa ja ajassa, esim. talo) sekä *abstrakteihin* olioihin (asiat, jotka eivät ole olemassa tilassa ja ajassa, esim. luku kolme). Papineau 2010, 11-12. Tämän tutkimuksen kohteena oleva rajaturvallisuuden käsite on näin ollen abstrakti olio.

5 Siteerattu King ym. 1994, 7. Vrt. Niiniluoto 1984, 147.

6 Platon jakoi maailman fyysiseen ja ideoiden maailmaan. Platonin ideaopin mukaan tiedon kohteena oli yliaistillinen (aistihavainnolla saavuttamaton) ja ikuisesti muuttumaton "ideoiden" maailma. Sen sijaan aistein havaittava maailma oli jatkuvasti vaihteleva, eikä se näin ollen voinut olla aidon tiedon (kreik. episteme), vaan ainoastaan luulon (kreik. doxa) kohteena. (Niiniluoto 1984, 39). Itävaltalainen filosofi Karl Popper kuvasi "olevaisen" kolmen maailman kautta. Popper erotti toisista fyysikaalisten objektien muodostaman 1. maailman (luonto), tajunnan ja ajatusten muodostaman 2. maailman (psyhyksen maailma) ja ihmismielen tuotteita ja artefakteja sisältävän 3. maailman (kulttuuri). Esimerkiksi arvot, normit, runot ja sinfoniat kuuluvat 3. maailmaan, samoin merkitykset ja kielestä ainakin useimmat yleiskäsitteet (emt. 128).

7 Siihen filosofiseen kysymykseen, onko kielen ja maailman välinen suhde representationaalinen (realistit), kausaalinen (pragmatistit) tai peräti mielivaltainen (de Saussure) en ota kantaa. Totean vain, että näiden kahden välillä vallitsee jonkinlainen relaatio. Miten muuten me voisimme puhua maailmasta kielen avulla? Maailman kausaaliteetin ja uskomustemme välisestä suhteesta ks. esim. Davidson 1984, 183-198; 2001, 65-74; Rorty 1991a, 78-92; King ym. 1994; Niiniluoto 1999; Patomäki & Wight 2000; Kivinen & Piironen 2004.

8 Tässä tarkastelu rajataan vain kielitieteeseen. Sosiaalitieteiden osalta voidaan todeta, että alalla käytyyn keskusteluun on vaikuttanut voimakkaasti Peter L. Bergerin ja Thomas Luckmannin vuonna 1966 julkaistu teos *The Social Construction of Reality*. Teos ilmestyi suomeksi vuonna 1994 nimellä "Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen", suom. ja toim. Vesa Raiskila, Gaudeamus, Helsinki.

käytyyn keskusteluun kielen ja ajattelun välisestä suhteesta ovat vaikuttaneet ehkä voimakkaimmin amerikkalaiset Edward Sapir ja Benjamin L. Worf. Heidän nimiinsä kytketty *kielellisen relativismin hypoteesi* (ks. Sapir 1921; 1949; Worf 1956) korostaa sitä, että eri kielissä ja kulttuureissa kieli jäsentää todellisuutta eri tavoin. Semanttisten kategorioiden ohella huomiota on kiinnitetty myös kielen erilaisiin kieliopillisiin ja jopa kielen fonologisiin ominaispiirteisiin ja niiden vaikutuksiin todellisuuden tulkin-  
nassa<sup>9</sup>. Saphirin ja Worfin hypoteesina tunnetusta kielellisen relativismin ideasta on varsinkin kielitieteen ja kulttuuriantropologian piirissä keskusteltu laajasti (ks. esim. Steinfatt 1989; Lucy 1992). Hypoteesista on esitetty erilaisia tulkintoja ja tarkastelu on uusimmassa kielitieteellisessä keskustelussa tuotu eksoottisten kielten ja kielimuotojen piiristä yleisiin maailman kieliin (kuten suomi, ruotsi, englanti). Lisäksi tarkastelu on laajentunut kielten välisestä vertailuista kielen sisällä vaikuttaviin kielimuotoihin, kuten ammatillisiin ja sosiaalisiin erityiskieliin. Viime vuosikymmeninä erityisesti kriittinen lingvistiikka on kiinnostunut tämän suuntaisesta tutkimuksesta<sup>10, 11</sup>.

Kielitieteen ohella myös logiikka on ollut kiinnostunut kielen ja maailman väli-  
sestä suhteesta erityisesti *formaalisen kielen*<sup>12</sup> osalta. Russell ja Wittgenstein kehittivät 1910-luvun lopulla loogisen atomismin opin. Sen mukaan kaikilla mielekkäillä lauseilla on sellainen looginen muoto, joka vastaa itse todellisuuden rakennetta. ”Lause on asiantilan looginen kuva”, kuten Wittgenstein asian ilmaisi kielen kuvateoriassaan, jonka hän muotoili *Tractatus* -teoksessaan vuonna 1921. Äärimmäisiä kantoja tässä asiassa edustivat subjektiiviset idealistit ja tietoteoreettiset realistit. Idealistien mukaan fysikaaliset objektit olivat pelkkiä aistimussisältöjä, kun taas materiaaliseen puhetaan mieltäneet realistit väittivät havainnon kohteen olevan olemassa havaitsijasta riippumatta. Molemmat kannat johtivat ylitsepääsemättömiin vaikeuksiin. Myös Wittgenstein tarkasti suhtautumistaan ja ”kielipelin” idean kautta hän korosti kielen ja todellisuuden välistä dynaamista suhdetta, joka muuttui ja muotoutui aina uudelleen sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Vastaavasti kielen kuvateorian kritiikissään Jaakko Hintikka (1971; 1973) kiisti kielen ja todellisuuden välisen rakenneyhtäläisyyden (isomorfiasuhde), ja korosti kielen semantiikan rakentuvan pragmatiikan varaan.<sup>13</sup>

9 Nämä ovat aiheellisia huomioita, kun tässä tutkimuksessa arvioidaan rajaturvallisuuden käsitteellistä sisältöä ja sen mahdollista samuutta esimerkiksi EU:n piirissä käyttöön otettuun ’yhdenmukainen rajavalvonta’ -käsitteeseen.

10 Kriittisen lingvistiikan osalta ks. esim. Fowler ym. 1979; Hodge & Kress 1979; Kress 1985; Fairclough 1989; 1992; 1995; Fowler 1991. Hyvä suomenkielinen yhteenveto tästä perinteestä, ks. Kalliokoski 1996.

11 Mälkiä 1997, 24-26.

12 Formaalisella kielellä tarkoitetaan syntaksiltaan täsmällisesti spesifioitua symbolikieltä (ei-luonnollinen, muodollinen kieli). Kieli muodostuu joukosta perussymboleja eli aakkosia sekä näistä lauseenmuodostussääntöjen avulla muodostettuja kaavoja ja lauseita. Formaalisessa kielessä voidaan ilmaista lauseiden totuusarvoja (tosi/epätosi), koska sanojen monimerkityksisyys, mikä on yksi luonnollisen kielen piirteitä, on karsittu pois. (Niiniluoto 1984, 95).

13 Niiniluoto 1984, 91-95.

Pragmatistit hylkäsivät niin representationaaliset ja propositionaaliset lähtökohdat samoin kuin realistien ja idealistien<sup>14</sup> ajatukset kielen, tosiasioiden ja todellisuuden erottamiseksi toisistaan. Pragmatistien kielipainotteinen totuuskäsitys hyväksyy sellarsilaisen lähtökohdan kaiken tietoisuuden kielellisyydestä. Kielestä (ja mielestä) riippumatonta todellisuutta ei ole<sup>15</sup>. Maailma on ihmisen ulkopuolella, mutta kuvauksemme siitä eivät ole<sup>16</sup>. ”Maailma sinänsä on vain ajattelumme mykkä raja”, kuten James (1975) on asian nasevasti kiteyttänyt. Kieli on se työkalu, jonka avulla maailma otetaan haltuun<sup>17</sup>. Tämä haltuunotto ei ole pelkästään maailman kuvaamista vaan maailman tietoista rakentamista kielen avulla. Pragmatistit korostavat, kuinka kaikki kuvaukset maailmasta tehdään tiettyä käyttötarkoitusta varten. Totuudet ovat tarkoitushakuisia, eivät ’objektiivisia’ kuvauksia maailmasta. Totuuden ja maailman suhde on siten kausaalinen, ei representationaalinen.<sup>18</sup>

Kielen jo totuuden keskinäisestä suhteesta on esitetty useita eri teorioita. Korrespondenssiteorian mukaan totuus on jonkinlainen vastaavuussuhde uskomuksen ja tosiasian välillä: uskomus tai ajatus on tosi täsmälleen silloin, kun se ”vastaa” todellisuutta. Tämä ’perinteinen’ näkemys totuuden luonteesta oli jo Aristoteleella. Tässä yhteydessä on syytä huomata, että ”puhtaita” semanttisia suhteita kielen ja todellisuuden välillä ei ole olemassa, vaan kielellisten ilmausten esitys- ja merkityssuhteet perustuvat inhimillisen aktiviteetin varaan<sup>19</sup>. Lauseen totuudesta voidaan puhua siis vain jonkin tulkintafunk-

14 Immanuel Kantia pidetään länsimaisen filosofian kuuluisimpana ja vaikutusvaltaisimpana idealistina (Papineau 2010, 26). Esimerkiksi Ahonen (1989) on teoksessaan ”*Hallinto hallintana. Hallinnon teorian avaimet*” ottanut kantilaisen ajattelun tarkastelunsa ”metaviitekehykseksi”, koska monet hallinnon teoreettiset klassikot (esim. Weber) ovat ammentaneet kantilaisesta ajatteluperinnöstä. Kant tutki teoksissaan *Teoreettisen järjen kritiikki* ja *Puhtaan järjen kritiikki* tiedon ja tietämisen episteemisiä ja ontologisia lähtökohtia. Kant jakoi todellisuuden ja siitä saatavan tiedon kokemukseen perustuvaan ilmiöiden (phaenomenon) maailmaan ja ajattelun kautta tavoitettavaan ideoiden (noumenon) maailmaan. Kantin mukaan tietämisemme oli inhimillisten rajoitusten alaista, eikä ihmisellä ollut mahdollisuutta tavoittaa tietoa olioista (asiat, ilmiöt jne.) sellaisenaan (Das Ding an sich), toisin sanoen niiden syvimmästä ”olemuksesta” vaan ainoastaan kokemuksen ja ajattelun kautta eräänlaisena ”korvikkeena”, sellaisina kuin ne meille ilmenivät. Käsitteet ja erilaiset kategoriat olivat ’järjenesineitä’ (*noumenon*), joilla ei ollut empiiristä sisältöä reaali maailmasta, mutta kylläkin siveellistä sisältöä. Kantin siveyslaki eli kategorinen imperatiivi (ihmisen tulisi toimia sellaisen toimintaohjeen mukaisesti, jonka hän haluaisi tulevan yleiseksi laiksi) on tästä tunnetuin esimerkki. (Hetemäki 1999, 100-106).

15 Tällaista näkemystä kutsutaan *lingvistiseksi idealismiksi*. Vastaavasti näkemystä, jonka mukaan todellisuus on jäsentynyt valmiiksi tosiasioiksi kielellisistä kategorioista riippumatta, kutsutaan *metafyysiseksi realismiksi*. Niiniluoto 1984, 267.

16 Kielen ja ’mielen’ elementit läpäisevät niin syvästi sen, mitä me kutsumme ’todellisuudeksi’, ettei meillä ole mitään mahdollisuutta kartoittaa kielestä riippumatonta todellisuutta. Tässä mielessä realismi on mahdoton yritys katsoa maailmaa ’ei-mistään’ (*from Nowhere*), kuten Putnam on asian ilmaissut. (Kivinen & Ristelä 2001, 37).

17 Rortylle kieli on työkalu, ei välittäjä (medium). Kun sanastot ajatellaan työvälineiksi eri päämääriä tavoiteltaessa, ei ole erityistä syytä kantaa huolta sanastojen keskinäisyyksistä. Rorty 1991b, 126-127.

18 Kivinen & Ristelä 2001, 32, 37-39, 89, 178-181; Pihlström 2008, 40-45. Ehkäpä totuuden kielellisyyden äärimmäisenä kuvauksena voidaan pitää Hobbesin toteamusta Leviathan -teoksessa: ”Sillä Tosi ja Epätosi ovat puheen attribuutteja, eivät olioiden. Ja missä ei ole puhetta, siellä ei ole Totuutta eikä Epätotuutta.” Siteerattu Papineau 2010, 35.

19 Tässä tutkimuksessa ei oteta kantaa tiedostamisen prosesseihin ja niiden syntymekanismeihin, joita tutkitaan muun muassa kognitiotieteen, neurologian, psykologian ja biokemian parissa. Hyviä johdatuksia tähän tematiikkaan tarjoavat esim. Antonio Damasio (2000) *Tapatumisen tunne. Miten tietoisuus syntyy*, suom. Kimmo Pietiläinen, Terra Cognita, Helsinki ja Steven Rosen (1994) *Molekyyleistä muistiksi*, suom. Kimmo Pietiläinen, Arthouse, Pieksämäki.



tion  $V$  suhteen. Tämä tulkintafunktio  $V$  voidaan periaatteessa valita miten tahansa.<sup>20</sup>

Korrespondenssiteorian<sup>21</sup> traditionaalinen kilpailija on koherenssiteoria. Sen mukaan lauseen totuus merkitsee sen yhteensopivuutta muiden lauseiden muodostaman ”systemin” kanssa. Esimerkiksi oikeusnormien muodostama kokonaisuus voidaan nähdä tällaisena systeeminä, jossa yksittäisten lauseiden totuus määrittyy niiden systeemyhteensopivuuden kautta. Tätä teoriaa ovat kannattaneet muun muassa eräät objektiiviset idealistit (Spinozasta brittiläisiin hegeliläisiin) sekä eräät loogisen empirismin edustajat (Neurath). Koherenssiteorian heikkoutena on pidetty sitä, että käytännössä esiintyy lukuisia erilaisia ristiriidattomia lausejoukkoja, joiden totuudellisuutta tämä teoria ei voi määrittää<sup>22</sup>. (Niiniluoto 1984, 110).

Pragmatistinen totuusteorian<sup>23</sup> mukaan totuus merkitsee samaa kuin toimivuus tai menestyksellisyys. Tottuus on tämän teorian mukaan eräs hyvyyden laji: totta on se, mikä on välineellisesti arvokasta<sup>24</sup>. Pragmatistinen totuusteoria on siis lähtökohdiltaan instrumentalistisen, tiedon käyttöarvoa korostava suuntaus. Niiniluoto (1984) on kritisoitunut pragmatistista totuusteoriaa siitä, että se siinä nostetaan yksi totuuden indikaattori totuuden määritelmän asemaan. Niiniluodon mukaan pragmatistisessa totuusteoriassa hämärtyy myös semantiikan ja metodologian välinen ero.<sup>25</sup> Pragmatismien perustaja Peirce ei myöskään hyväksynyt edellä esitettyä ”pragmatistista” totuusmääritelmää. Peirceen mukaan objektiivisen todellisuuden luonteenomaisin piirre on se, että se ohjaa tieteellistä tutkimusta ja johtaa tutkijat lopulta samaan johtopäätökseen.<sup>26</sup>

Peirceen totuusteorian pohjalta kehitettiin totuuden konsensusiteoria. Konsensusiteoriassa totuus määritellään ideaaliseksi rajaksi, johon ”päättymätön tutkimus” ja ”vääritysmätön kommunikaatio” lopulta johtaisi tieteellisen yhteisön. Tämän idealistisen teorian mukaan totuus on *konsensuksen* tulos. Peirceen perusajatus näyttää olevan kuitenkin toisenlainen. Hänelle ”konsensuksen” mahdollisuus voidaan selittää totuuden

20 Niiniluoto 1984, 108-109.

21 Totuuden korrespondenssiteorioiden eri muotoja edustavat muun muassa kielen kuvateoria (Wittgenstein, Russell), Tarskin totuusmääritelmä sekä sen laajennukset luonnollisiin kieliin (Popper, Davidson) ja mahdollisten maailmojen semantiikkaan (Kripke, Hintikka). Vehkavaaran (1998, 109) mukaan kaikille näille on yhteistä atomistinen tai referentiaalinen vastaavuusrelaatio kielen ja maailman tai kielen ja mallin välillä.

22 Esimerkiksi lause ”Ranskan kuningas on kalju” on loogisesti (kieliopillisesti) tosi eli oikea lause, mutta sen (informaatio) sisältö ei vastaa todellisuutta.

23 Pragmaattisen totuusteorian esittivät William James, John Dewey ja F.C.S. Shiller.

24 Vaikka tässä esitellään kokoavasti pragmatistista lähestymistapaa, on todettava, että eri suuntausten edustajilla oli hyvinkin erilaisia totuus käsityksiä. Äärimmäisenä totuuden tulkintana voi pitää Rortyn totuus käsitystä: ”[...] totuus’ on vain ’kohtelias’, tyhjä termi uskomuksille, joihin meidän on hyvä uskoa; siis uskomuksille, jotka ovat *tällä hetkellä* mielestämme niin hyvin oikeutettuja, että lisäoikeuttamiselle ei ole tarvetta” (Rorty 1991a, 24).

25 Pragmatismien kritiikistä ks. Niiniluoto 1984, 111-112.

26 ”Mielipide, jonka kohtalona on se, että kaikki tutkimusta suorittavat tulevat lopulta olemaan samaa mieltä siitä, on se mitä tarkoitamme totuudella; ja se objekti jota tämä mielipide esittää on todellisuus.” (Peirce, 1931-35, 5.407. Käännös on Niiniluodon 1984, 111).

ja todellisuuden luonteen avulla. Rajoittamalla uskomuksiamme todellisuus vie teellisen yhteisön vähitellen kohti totuutta ja lopulta ”pakottaa” sen yksimielisyyteen.

Informaatiosta on tullusta tärkeä osa yhteiskuntaa. Puhutaan tietoyhteiskunnasta, vaikka oikeampaa olisi puhua informaatioyhteiskunnasta. Englantilaisen filosofin ja lordikansleri Sir Francis Baconin toteamus ”tieto on valtaa” on ajankohtaisempi kuin koskaan. Alvin Tofflerin (1991) mukaan tieto vallan välineenä on jopa pääomaa ja sotilasmahtia tärkeämpi, koska tieto voidaan tarvittaessa muuttaa sekä rahaksi ja asevoimiksi.<sup>27</sup> Informaation ja tiedon merkityksen kasvu on osaltaan innoittanut tarkastelemaan tiedon ja todellisuuden suhdetta uudella tavalla. Esimerkiksi Vehkavaara (1998) on esittänyt tiedolle uuden määritelmän. Hänen laajennettu tietokäsitys pyrkii irrottamaan tieto -käsitteen ahtaasta, lauseiden propositionaalisuuteen<sup>28</sup> perustuvasta totuuskäsityksestä. Karvonen (2001) puolestaan on kehittänyt edelleen pragmaattista totuusteoriaa ja esittänyt totuuden responssiteoriaa<sup>29</sup>. Karvosen mukaan kyseessä on pätevän subjektiivisen vastauksen kehittäminen ympäristön heittämiin haasteeseen tai ”kysymykseen”. Karvosen havainnollistava esimerkki kertoo, mistä hänen totuuden responssiteoriassa on kysymys. ”Avainkaan ei ole lukon identtinen kuva, vaan sen adekvaatti vastinpari tai ’vastaus lukon ongelmaan.’” Tiedon *toimivuus* siis muodostaa sen kriteerin, jonka perusteella tieto määrittyy todeksi.<sup>30</sup>

Tässä tutkimuksessa ei sitouduta nimenomaisesti mihinkään totuusteoriaan. Kuitenkin voidaan todeta, että erityisesti pragmaattisesti suuntautuneet lähestymistavat (pragmatismi, responssiteoria) ovat jo tutkimuskohteesta saadun esiyymmärryksen perusteella lupaavia. Tämä selittyy sillä, että hallinto on lähtökohtaisesti tavoiterationaalista. Hallinto on perustettu tiettyä tehtävää varten ja toiminnan päämäärähakuisuus on tunnusomainen piirre erityisesti turvallisuushallinnossa. Hallinnon tekninen tiedonintressi ilmenee selkeästi myös kielen ja käsitteiden tasolla. Niinpä totuus, joka määritellään toimivuutena (esimerkiksi riskianalyysin ja profiloinnin avulla voidaan seuloa rajatarkastuksissa turvallisuutta vaarantavat henkilöt) on hyvin perusteltavissa oleva kriteeri, kun rajaturvallisuuden käsitettä tarkastellaan viranomaisen näkökulmasta. Voidaan nimittäin ajatella, että samalla tavalla kuin ’avain on vastaus lukon ongelmaan’, rajaturvallisuus on vastaus turvallisuushkien (terrorismi, rajat ylittävä rikollisuus jne.) muodostamaan ongelmaan. Käsitteen toimivuutta voidaan siis pitää yhtenä arviointikriteerinä, kun käsitteen ’hyvyyttä’ arvioidaan.

27 Johtamistaidon uranuurtaja Peter Drucker (1993, 7) on ilmaissut saman asian toteamalla, että tieto (knowledge) ei ole yksi voimavara muiden tuotantotehtävien joukossa - työn, pääoman ja maan - rinnalla, vaan tieto on nykyään kaikkia muita tärkeämpi resurssi.

28 Tietoa, joka voidaan ilmaista kielellisesti väitelauseiden muodossa, kutsutaan propositionaaliseksi tiedoksi. Niiniluoto 1984, 137.

29 Lat. respondere = vastata. Karvonen 1997b, 193.

30 Karvonen 2001, 101.

## 2.2 Tiedon lajeista

*”On mahdotonta ajatella mitään, mitä emme ole aiemmin kokeneet sisäisillä tai ulkoisilla aisteillamme.”*

*David Hume*<sup>31</sup>

Kuten tämän luvun alussa on todettu, informaation merkityksen kasvu on johtanut siihen, että perinteisen ’idealisten’ tietokäsityksen rinnalle on tullut muita tietokäsityksiä, joissa tiedon teoreettisen puhtauden sijaan korostetaan sen käytettävyyttä, välinearvoa, toimivuutta ja muita kokemuspainotteisia seikkoja. Mutta onko kokemus välttämätön ehto tiedon olemassaololle? Vai voidaanko käsitteiden sisältö, niiden olemus, merkitys, tavoittaa esimerkiksi päättelöllä, puhtaasti ajatusten avulla? Seuraavaksi tarkastellaan erilaisia tietokäsityksiä, jotta voidaan *valita* sellainen käsitys tiedosta, joka palvelee tämän tutkimuksen tarpeita. Tarkastelu aloitetaan perinteisestä tiedon määritelmästä.

Tiedon klassinen määritelmä on peräisin antiikin kreikkalaisilta<sup>32</sup>. Platonin mukaan tieto on (hyvin)perusteltu, tosi uskomus (kreik. *althes doxa meta logu*). Määritelmä erottaa tiedon luulosta, erehdyksestä ja arvauksesta<sup>33</sup>. Tämä totuusmääritelmä on toiminut aina meidän päiviimme saakka tieto-opin perustana. Esimerkiksi Niiniluoto perustaa oman tietokäsityksensä tähän lähtökohtaan<sup>34</sup>, vaikka hän onkin määritellyt tiedon väitelauseiden propositionaalisuuden kautta. Niiniluodon mukaan klassinen tiedon määritelmä voidaan tiivistää seuraavaan muotoon: tieto on väitelauseiden sisältämää semanttista informaatiota, joka täyttää perusteluehdon (hyvinperusteltu) ja totuusehdon (tosi).<sup>35</sup> Tällainen tiedon määrittely vain väitelauseiden sisältämän totuusarvon mukaan määrittyväksi ominaisuudeksi on herättänyt kritiikkiä. Wittgenstein korosti kielen moninaisia käyttötapoja. Kielessä ei vain esitetä tosiasioita, vaan siinä käsketään, luvataan, vihitään, tuomitaan<sup>36</sup>. Myös Wittgensteinin ajatusten pohjalta kehitetty puheaktiteoria korostaa kielen merkitystä ja kielellistä käyttäytymistä

31 Siteerattu Popper 1995, 3.

32 Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, etteikö tähän tietokäsitykseen olisi kohdistunut koko ajan kritiikkiä. Jo antiikin ajoista lähtien skeptikot ovat väittäneet, että tieto klassisen määritelmän mielessä ei ole ihmiselle mahdollista.

33 Platonin ajattelussa tieto (*episteme*) sekä mielipide, luulo ja uskomus (*doksa*) tarkoittivat tyystin eri asioita. Tietoa saadaan järjen avulla tavoitettavasta alkuperäisestä *ideasta*, mallista tai perikuvasta. Mielipide sen sijaan on peräisin siitä, että ihmiset havaingoivat kokemusperäisesti ja subjektiivisesti materiaalisen maailman muodostamaa kehnoa ideamaailman jäljennöstä. Platonin mukaan kannattaa kuitenkin asioida alkuperäisen idean kanssa eikä sen tökerön kopion kanssa. Reunanen 1996, 226-234; siteerattu Karvonen 2001, 86.

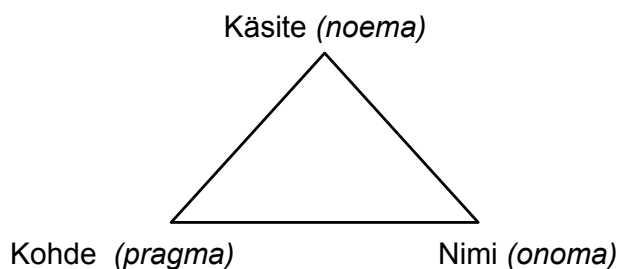
34 Karvonen 2001, 86.

35 Niiniluoto 1996, 57-58. Niiniluodon tiedon määritelmä perustuu siis semanttisen informaation käsitteeseen. Ks. informaation eri tasot, kuva 6, sivulla 80.

36 Raatikainen 1997, 21.

*tekoina*. Kieli on ensi sijassa sosiaalisesti rakentunut ja käytännöllinen taito ja kyky<sup>37</sup>. Pragmatistit korostavat tiedon hyödyllisyyttä. Pragmatistien ajatusten pohjalta ovat muun muassa Vehkavaara ja Karvonen kehittäneet omat tietokäsityksensä. Mutta sitä ennen tarkastelkaamme tietokäsitteen laajentamista informaation suuntaan.

Usein informaatio -sanaan liitetään uutuuden vaatimus. Informaatio käsitetään siis samaksi asiaksi kuin ”uutiset” (news). On myös esitetty, että informaatiota on sellainen viesti, joka muuttaa käsityksiämme jostakin (esim. Martin 1995, 25; Hayes 1992, 272). Sanan juuret ovat keskiajalla, kun Aristoteleen kreikankieliselle sanalle *morphe* (muoto, hahmo) piti löytää latinalainen vastine. Alun perin informaatio tarkoitti siis ”muotoon panemista”. Näin informaatio voidaan ymmärtää *muodoksi*, *hahmoksi* tai järjestykseksi, joka on siirrettävissä johonkin materiaaliin. Tällainen muodon antamiseen ja siirtämiseen liittyvä funktio on lähtökohtana esimerkiksi biosemiotiikassa<sup>38</sup> ja informaatioteoriassa. Esimerkiksi eliön geneettinen koodi ohjaa sitä, millaisen muodon eliö saa. Mutta tietoa ei ole hahmo sinänsä, vaan se mitä siihen liittyy ja miten se viittaa itsensä *ulkopuolelle*. Yleensä *merkki* käsitetään juuri tällaiseksi itsensä ulkopuolelle viittaavaksi seikaksi<sup>39</sup>. Siksi tieto voidaan ajatella merkkirakenteeksi, jota yleinen merkkitiede eli semiotiikka tutkii<sup>40</sup>. Ennen kuin siirrymme tarkastelemaan lähemmin tiedon ja informaation keskinäistä suhdetta luokaamme katsaus kielen ja todellisuuden väliseen suhteeseen.<sup>41</sup>



KUVA 4. Merkkirelaatio<sup>42</sup>

37 Tällaista kielikäsitystä ovat kannattaneet muun muassa Wittgenstein, Quine ja Chomsky.

38 Biosemiotiikka on biologisten järjestelmien merkkitiede. Biosemioottisista pohdinnoista ks. esim. Hoffmeyer & Emmeche 1991.

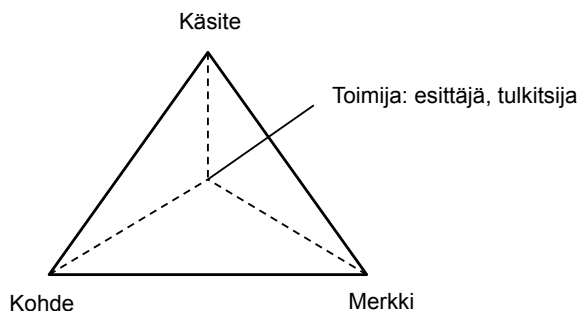
39 Miltei kaikilla maailman asioilla voi olla niin sanottu merkkifunktio. Esimerkiksi savu toimii tulen merkinä eli saa mielessämme viriämään ajatukset tulesta. Vastaavasti virkapuku toimii vallan symbolina eli merkinä. Huom. virkamerkki, liikennemerkki jne. Ks. Karvonen 2001, 88.

40 Tunnetuimmat merkkiteoriat ovat Peircen ja de Saussuren merkkiteoriat, joihin palataan luvussa 3.1.2.

41 Karvonen 2001, 84-93.

42 Karvonen 2001, 89.

Nimi (Aristotelen *onoma*) kuten esimerkiksi kirjainyhdistelmä (P-U-U) liittyy tiettyyn käsitteeseen (*noema*) eli mielessämme olevaan käsitykseen siitä mitä ehtoja olion on täytettävä ollakseen puuksi kelpuutettava olio (esim. korkea puuvarsi, oksia, yleensä vihreitä lehtiä tai neulasia). Tämä käsitteen sisältö eli intensio määrää sitten ne reaali maailman kohteet, johon käsite soveltuu (kohde, ala, ekstensio). Kohteen ala kattaa siis kaikki kuuset, männyt, koivut, pihlajat jne. Mutta yksi ja samakin maailman olio voidaan nimetä monella eri tavalla, jotka viittaavat nimetyin olion ori ”mieliin” (Fregellä *Sinn*, engl. *sense*), aspekteihin tai puoliin<sup>43</sup>. Itse asiassa käsitteet ”informaatioyhteiskunta” ja ”tietoyhteiskunta” ovat tällaisia eri puoliin viittaavia ”aspektikäsitteitä”. Asioiden olemus voi siis vaihdella käytännöllisen kohtaamisen tavasta riippuen. Myös tieto syntyy jonkin käytännöllisen kohtaamistavan tuloksena, ja se tuotetaan jotakin tarkoitusta palvelemaan. Karvonen (2001, 90) onkin esittänyt, että ”tieto ei ole ulkoisen todellisuuden ”objektiivinen kuva”, vaan pikemminkin aktiivisen suhtautumisemme tarpeisiin tuotettua ja tämän käytännöllisen suhteen kannalta pätevää.”<sup>44</sup> Niinpä yllä esitettyä Odgen & Richardsin kolmiota tulee täydentää neljännellä tekijällä eli toimijaa koskevalla näkökulmalla. Tällä toimijuuden tuomisella mukaan tiedon ja merkityksen problematiikkaan on tärkeä asema erityisesti silloin, kun puhutaan pragmaattisesta informaatiosta ja tiedon arvosta.<sup>45</sup>



KUVA 5. Semantiikan peruskäsitteet ja toimijataso (Karvonen 2001, 90)

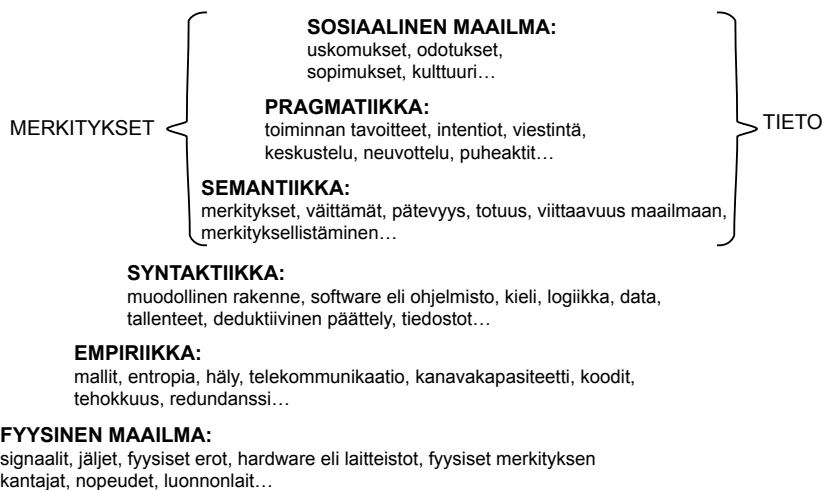
Informaation ja tiedon käsitteiden selkiinnyttämiseksi ja erottamiseksi on eri tavoilla tehty yrityksiä. Hollantilainen Doede Nauta Jr. on teoksessaan *The Meaning of Information* (1972) tarkastellut informaatiota hierarkkisesti seitsemällä eri semiosiksen

43 Ks. kuva 16, sivulla 124. Klassisen esityksen käsitteen intensiosta tarjosi Gottlob Frege (1892) esimerkillään ”iltatähdestä” ja ”aamutähdestä”. Näitä kahta nimeä käyttäessään ihmiset viittaavat reaali maailmaan kahdella eri tavalla eli kahden eri käsitteen ”läpi”. Todennäköisesti ihmisten tietämättä molemmat käsitteet viittaavat samaan kohteeseen eli planeetta Venukseen. (Karvonen 2001, 89).

44 Ks. myös Karvonen 1997a; 1998; 1999. Näin myös Dewey. Ks. Kivinen & Ristelä 2001, 52-55.

45 Karvonen 2001, 89-90.

eli merkkiprosessin tasolla. Tasot alkavat fysikaalisesta maailmasta päätyen ihmis-yhteiskunnan sosiaaliseen maailmaan. Jokainen taso ylöspäin tuo systeemiin uusia emergenttejä ominaisuuksia, toisin sanoen sellaisia ominaisuuksia, joita ei ilmene systeemin alemmilla tasoilla.<sup>46</sup> Toisaalta jokainen alempi taso muodostaa perustan, joka on edellytys ylemmän tason olemassaololle. Hyvin samantyyppisen jaottelun on esittänyt niin sanottu FRISCO-ryhmä. Ryhmä esittää semioottiset tasot 'semioottisina portaina' seuraavasti (lue alhaalta ylöspäin):



KUVA 6. Semioottiset portaat (FRISCO 1996, 56; siteerattu Karvonen 2001, 93)

Kaksi alinta tasoa muodostavat fyysisen ja teknisen perustan, jonka varassa viestintä ja informaation prosessointi toimivat. Syntaktisella tasolla kyse on kielen muodollisesta rakenteesta. Kolme alinta tasoa muodostavat teknisen alustan *informaatiojärjestelmälle*. Näillä tasoilla kaikki ongelmat voidaan muotoilla ja ratkaista luonnontieteellisen menetelmin, eikä viittauksia informaation sisältöön tai merkityksiin tarvita. Sen sijaan kolmella ylimmällä tasolla luonnontieteelliset lähestymistavat eivät riitä, vaan tarvitaan ihmistieteellisiä ja yhteiskuntatieteellisiä teorioita. Pragmatiikan tasolla informaatio asetetaan käytännölliseen ja tarkoitushakuisen toiminnan yhteyteen. Sosiaalisella eli yhteiskunnallisella tasolla on kyse kulttuurisesti vaikuttavasta todellisuudesta, joka ”ohjelmoi” ihmisten tietoisuutta ja sitä kautta vaikuttaa heidän toimintaansa. Tämä taso asettuu ylemmäksi kuin Nautan jäsenyyden ylin taso, pragmaattinen informaatio-

<sup>46</sup> Esimerkiksi vedystä (H) ja hapestä (O) muodostuneen yhdisteen, veden (H<sub>2</sub>O) tulta sammuttavaa ominaisuutta ei voi päätellä tarkastelemalla erikseen vetykaasun ja tulta ruokkivan happikaasun ominaisuuksia.

tio.<sup>47</sup> Koska tässä tutkimuksessa on tarkoitus tutkia myös rajaturvallisuuskäsitteen kulttuurisia taustaoletuksia, tämä FRISCO-ryhmän esittämä jäsenitys sopii paremmin tämän tutkimuksen viitekehykseen. Nämä semioottiset portaat paljastavat hyvin tieto- ja informaatiokäsitteiden eroavuuden. Tieto on informaatiota suppeampi käsite. Tiedosta voidaan puhua vain semanttisella, pragmaattisella ja sosiaalisella tasolla.<sup>48</sup>

### 2.3 Rakenteellinen tietokäsitys

Edellä todettiin, että erityisesti pragmaattinen lähestymistapa sopii hyvin hallinnon tarkasteluun, koska pragmatismissa korostuu toiminnan tavoitteellisuus. Vastaavasti toimintaa palveleva tieto johtaa meidän pragmaattiseen informaatiokäsitykseen. Nauta (1972, 222) määrittelee pragmaattisen informaation hieman mutkikkaasti negaation kautta<sup>49</sup>. Sharov (1991, 347) on ilmaissut informaation pragmaattisen arvon *kykynä lisätä päämäärän tai tavoitetilan saavuttamisen todennäköisyyttä*. Sharovin mukaan informaatiolla voi olla myös negatiivinen arvo, jolloin se vähentää tavoitetilan saavuttamisen mahdollisuutta<sup>50</sup>. Sharov antaa myös selityksen sille, miksi informaatio voi vaikuttaa toimintaan säätelevästi. Informaatio vaikuttaa vain jos systeemissä on niin sanottuja *bifurkaatiopisteitä* eli haarautumakohtia, joissa pysähdytään valitsemaan eri toimintavaihtoehtojen välillä<sup>51</sup>. Myös tiedon sosiologi Nico Stehr (1994, 94, 120) määrittelee tiedon kyvykkyydeksi tai kapasiteetiksi, joka mahdollistaa päämäärärationaalisen toiminnan. Leontjev (1977) näkee inhimillisessä toiminnassa sekä *intentionaalisen* eli päämääräaspektin että *operationaalisen* eli välineaspektin<sup>52</sup>. Intentionaalinen aspekti merkitsee juuri ideaalisten tavoitekuvioiden muodostamista (mitä pitää saavuttaa). Operationaalisuudessa keskitytään puolestaan tarkastelemaan niitä välineitä ja keinoja, joita on käytettävissä (miten, millä tavalla voidaan saavuttaa)<sup>53</sup>. Tämä tavoitetila voidaan

47 Karvonen 2001, 93.

48 On huomattava, että tällä jaottelulla on myös teoreettista merkitystä. Informaation eri tasoille on kehitetty erilaisia teorioita. Esimerkiksi Nautan luokituksen alimmalla eli nollasemiosiksen tasolla voidaan käyttää Shannonin & Weaverin (1949) matemaattista kommunikaatioteoriaa ("matemaattinen informaatioteoria"). Carnap & Bar-Hillel (1973) ovat puolestaan kehittäneet semanttisen informaatioteorian semanttisen tason informaation tarkasteluun. Nonaka & Takeuchin (1995) hiljaisen tiedon muodostumisen teoria sopii tiedon tarkasteluun pragmaattisella tasolla.

49 Nautan mukaan pragmaattinen tieto on sellaista, joka vähentää jonkin tavoitetilan (purposeful state) saavuttamiseen liittyvää epätodennäköisyyttä tai epävarmuutta.

50 Esimerkiksi virheellinen tieto, disinformaatio tai kielteinen 'julkisuustieto'.

51 Esimerkiksi päätöksentekotilanteet voidaan nähdä helposti tällaisina bifurkaatiopisteinä (ulkomaalainen käännytetään/ ei käännytetä, otetaan/ei oteta toisen tasan tarkatukseen jne.).

52 Nämä molemmat aspektit ovat havaittavissa rajaturvallisuuden ylläpitämisen käsitteessä. Ks. rajavartioliaki 15.7.2005/578, 2 § 1 mom. 7 kohta.

53 Leontjev 1977, 93-97, 179-182. Leontjev on kulttuurihistoriallisen psykologian koulukunnan edustaja.

ymmärtää *saavuttamisen* sijaan myös *säilyttämisen* näkökulmasta<sup>54</sup>. Esimerkiksi turvallisuus voidaan mieltää tällaiseksi, arvoa ylläpitäväksi toiminnaksi (Karvonen 2001, 104).

Pragmatistisesti suuntautuneet tutkijat ovat korostaneet tiedon käyttöarvoa, sen hyödyllisyyttä. Niinpä veristisen tietokäsityksen sijaan he ovat pyrkineet määrittämään tiedon sen toimivuuden<sup>55</sup>, tavoitteen saavuttamisen tai päämääräsuuntautuneen toiminnan kautta. Vehkavaara on omassa käsityksessään korostanut tiedon rakenteeseen liittyviä elementtejä<sup>56</sup>. Karvonen puolestaan on määrittänyt oman tietokäsityksensä relationaalisen ontologian pohjalta. Relationaalisessa käsityksessä tietävää subjektia ei käsitellä maailmansa ulkopuoliseksi tarkkailjaksi, niin kuin tehdään traditionaalisessa tietokäsityksessä<sup>57</sup>, vaan päinvastoin, oman maailmansa osaksi ja osapuoleksi. Myös Vehkavaaran tietokäsitys on subjektiivinen siinä mielessä, että tietävä subjekti ei ole pelkkää tietoisuutta vaan yhtäläillä ”lihaa ja verta”.

Tommi Vehkavaara on kritisoitunut traditionaalista epistemologian mukaista tietokäsitystä siitä, että siinä tieto on käsitetty tietoisuuden om(in)aisuudeksi, jonka totuus voidaan purkaa propositioiksi. Vehkavaara hylkää tämän liian suoraviivaisen lähtökohdan ja omassa laajennetussa tietokäsityksessä hän esittää perinteisen tietokäsityksen laajentamista myös ei-kielelliseksi, joka ”voi olla representoitu muutoinkin kuin propositioiksi ja muuallekin kuin tietoisuuteen”. Nämä laajennukset avaavat tietokäsityksen *tiedostamattoman* alueelle<sup>58</sup>. Laajennetun tietokäsityksensä lähtökohdaksi Vehkavaara ottaa joukon pragmaattisia oletuksia. Tiedon tulee olla käyttäjälleen *arvokasta* ja sen tulee antaa käyttäjälleen valtaa siinä mielessä, että se antaa *mahdollisuuden toimia*. Vehkavaara laajentaa tiedon kattamaan myös tietotaidon<sup>59</sup>, joka on *osaamista*.

54 Tässä ajattelussa hyödynnetään yhtä fysiikan (termodynamiikka ja statistisen mekaniikka) käytössä olevaa perussuuretta, *entropian* käsitettä. Termodynamiikan toisen pääsäännön mukaan maailmankaikkeuden epäjärjestyksen eli entropian määrä kasvaa. Ilman ulkoista ylläpitoa systeemissä vallitseva korkea ja siis hyvin epätodennäköinen järjestyneisyyden aste on taipuvainen palautumaan todennäköisemmälle, vähemmän järjestyneelle tasolle. Karvonen (2001, 103) on antanut tästä filosofisesti kiinnostavan esimerkin. Ihmiskeho edustaa hyvin korkeaa järjestyneisyyden astetta. Tätä kehollista järjestystä pidetään yllä vuodesta toiseen hajottavista vastavoimista huolimatta. Karvosen mukaan kyse on itse asiassa järjestyksen jatkuvasta uusintamisesta eli uudelleen tuottamisesta: muoto säilyy ajan virrassa, vaikka solut ja atomit vaihtuvat jatkuvasti. Tämä johtaa Karvosen Platonin inspiroimien kysymysten äärelle: onko muoto, kaavio, hahmo (ideain maailma) jotain pysyvämpää kuin alituisen vaihtuva aines? Karvonen 2001, 103.

55 Totta on se, mikä toimii. ”Truth is what works”. (Davidson 1990, 300-301).

56 Tässä voidaan huomata mielenkiintoinen yhteys edellä esitettyyn informaation käsitteeseen, jonka juuret liittyvät kreikankielen sanassa morphe (muoto, järjestys, rakenne).

57 Karvonen on kritisoitunut Niiniluodon tietokäsitystä muun muassa siitä, että Niiniluoto on kaventanut klassisen tietokäsityksen laajan ”doxan” (uskomus, luulo, käsitys, kuvaus, esittäminen) pelkäksi kielelliseksi väitelauseeksi tai kuvaukseksi. Karvosen mukaan Niiniluoto kääntää Platonin idean pääläelleen. Siinä missä Platon vertasi objektiivisessa idealismissaan maallista kopiota ideaaliseen alkuperäiseen, Niiniluoto näyttää objektiivisessa materialismissaan vertaavan ideaalista kopiota alkuperäiseen materiaaliseen (ulkoiseen todellisuuteen). Ks. Karvonen 1997, 179.

58 Tämä tekee mahdolliseksi esimerkiksi hiljaisen tiedon olemassaolon.

59 Myös Niiniluoto (1996, 53) tunnustaa taidon ja osaamisen merkityksen tiedon muodostuksessa. Hän pitää kuitenkin ei-kielellisiä tiedon muotoja tiedon ”esiasteina”. Lisäksi Niiniluoto on kritisoitunut tietotaidon käsitettä. Samalla tavalla kuin laskutaito on laskemiseen liittyvää taitoa, ”tietotaito” kuvaisi tietoon liittyvää taitoa - ihmiseen liittyen ehkä kykyä hankkia ja pitää mielessä tietoa, välineisiin liittyen tiedon välittämässä ja tallentamisessa käyttökelpoista ”tietotekniikkaa”. Tietotaidon sijaan Niiniluoto käyttää käsitettä *taitotieto*.



Lisäksi Vehkavaara purkaa perinteisen tieto-käsitteen uskomussidonnaisuuden. Meillä voi olla *tietoa ilman uskomuksia*. Esimerkiksi ihmisten geneettisessä perimässä siirtyy ympäristötietoa (kykyä sopeutua ympäristöön) riippumatta siitä, olimmeko siitä tietoisia tai ajattelimme siitä mitä tahansa<sup>60</sup>. Tämä tieto on varastoitunut rakenteeseen. Näistä lähtökohdista Vehkavaara on määrittänyt oman laajennetun tietokäsityksen seuraavasti. Tieto on:

- (1) johonkin *rakenteeseen varastoitua*
- (2) *informaatiota* (tai järjestystä) ja että se on informaatiota
- (3) *jollekin*, ts. sillä on subjekti ja että se on informaatiota
- (4) *jostakin*, ts. että kyseinen informaatio tai järjestys ei ole satunnaista vaan muotoutunut vuorovaikutuksessa jonkin toisen järjestyksen kanssa 'tämän mukaiseksi'.<sup>61</sup>

Vehkavaaran tietokäsitys laajentaa perinteisen tietokäsityksen propositionaalisen tiedon ulkopuolelle, jota *osaa* hän kutsuu *rakenteelliseksi tiedoksi*.<sup>62</sup> Tähän rakenteellisen tiedon käsitteeseen eivät sovi perinteiset totuuden ja perusteltavuuden vaatimukset. Mutta tämä rakenteellinen tieto sopii yksilöllisiin (tietotaito), geneettisiin ja kulttuurisiin rakenteisiin. Vehkavaaran mukaan käsitteiden soveltuvuudesta erilaisiin inhimillisiin tarkoituksiin (tai intresseihin) ei ole helppo pitää totuuskysymyksenä. Ainoa kriteeri, jolla rakenteellista tietoa voidaan arvottaa, onkin sen suhteellinen *toimivuus*. Toimivuus taas määrittyy sen mukaan, kuinka paljon tieto antaa tietäjälle *valtaa* ympäristöön nähden.<sup>63</sup> Kun ajatellaan rajaturvallisuutta ilmiönä, Vehkavaaran laajennettu tietokäsitys voi tarjota tulkinta-apua, miksi rajaturvallisuuden käsite on määritetty juuri sellaiseksi kuin se on virallisesti määritetty. Vallan ja toimimismahdollisuuksia korostavien dimensioiden ohella liittymäpinta hiljaiseen tietoon tekee osaltaan tämän tietokäsityksen mielenkiintoiseksi.

60 Esimerkiksi kehon immuunipuolustusjärjestelmällä on hallussaan "kokemusperäistä" tietoa, jonka avulla se tunnistaa ja tuhoaa haitallisia viruksia. Tätä geeneihin varastoitunutta miljoonien vuosien "muistia" voidaan Vehkavaaran mukaan pitää aidosti tietona tai tietämyksenä, vaikkakin se on rakenteisiin sitoutunutta "hiljaista tietoa". (Karvonen 2001, 100). Myös inhimillinen kieli ja kulttuuri voidaan käsittää tietämykseksi ja muistiksi (Karvonen 1997, 186). Vrt. myös evoluutioteoria vs. kreationismi.

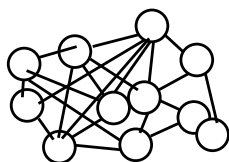
61 Vehkavaara 1998, 100-106.

62 Vrt. Kant, joka piti esimerkiksi aikaa ja avaruutta *a priorisena* (kokemuksesta riippumattomana) tietona. Jokainen havaintojemme piirissä ilmenevä olio on jossakin paikassa ja jonakin aikana. Voimme kuvitella, että se mitä havaitsemme, ei olisi olemassa. Mutta emme voi kuvitella, ettei olisi aikaa ja paikkaa. (Hetemäki 1999, 102). Koska tietäminen on sidottu ihmisen psykofyysisiin rajoitteisiin, voidaan pohtia, eikö kaikki tietäminen ole tässä mielessä rakenteellista?

63 Vehkavaara 1998, 107.

## 2.4 Relatiivinen tietokäsitys

Karvonen (1997a) puolestaan on määritellyt tietokäsitteen relationaalisuuden<sup>64</sup> kautta. Tieto on tietoa maailmasta sen kohtaamisesta jossakin suhteessa (lat. *relatio*). Kohtaamisessa on aina vähintään kaksi osapuolta. Mutta kohtaamisen suhdeverkosto on huomattavasti kompleksisempi, koska jokainen olevainen muodostaa itsessään oman suhdeverkoston, suhteissa olemisen järjestelmän, jossa kaikki voi vaikuttaa kaikkeen, välittömästi tai välillisesti, heikosti tai vahvasti. Hegeliläis-marxilaisen tradition kielellä voitaisiin puhua totaliteetista ja sen momenteista: totaliteettia tarkastellaan momenteista syntyvänä ja momentteja elimellisinä osina totaliteettia. Seuraava kuva antakoon pelkistetyn kuvan siitä, kuinka monimutkainen kontekstuaalinen ja vuorovaikutteinen kokonaisuus todellisuus on: (Karvonen 1997a, 260).



KUVA 7. Todellisuuden vuorovaikutteinen rakenne (Karvonen 1997a, 260)

Relatiivinen tietokäsitys merkitsee sitä, että tietoa ei tarkastella enää todellisuuden kuvana, vaan osana todellisuutta. Tämän näkemyksen mukaan esimerkiksi kieli tai diskurssi eivät heijasta todellisuutta, vaan rakentavat sitä. Perinteisen realistisen näkemyksen mukaan todellisuus on olemassa ihmismielistä riippumatta. Karvonen kiistää tällaisen absoluuttisen ja 'alkuperäisen' todellisuuden olemassaolon. Transsendenssin sijaan lähtökohdaksi tulee ottaa immanenssi (länäolo). Karvonen kirjoittaa: "Me itse olemme osapuolina mukana tämän relationaalisen todellisuuden muodostumisessa. Ymmärryksemme tai tietomme lähtökohta on siis relationaalinen ja rajallinen, joten tietommekin on siten relationaalista ja sellaisena jonkin suhteeseen asettumisen sisällä tuotettua ja tämän puitteissa totta, pätevää. Kielelliset kuvaukset, määritykset, kategoriat ja merkityksellistämiset syntyvät siitä, että aktiivisesti tulkitsemme niitä relationaalisia todellisuuksia, joissa olemme osallisina. Ja on syytä muistaa, että kieli itsessäänkin on olevaista, joka vaikuttaa meissä ja muissa."<sup>65</sup>

64 Huom. klassinen tietokäsitys ei sisällä relationaalisuutta. Aristoteleen mukaan todellisuus muodostuu olioista (substanseista) ja niiden ominaisuuksista (kvaliteeteista). Tiedon kohteena ovat siis olioiden muuttumattomat olemukset, invarianssit. Ks. Niiniluoto 1984, 43.

65 Karvonen 1997b, 172-182. Relatiivinen tietokäsitys tekee tiedostamme dynaamista, alati muuttuvaa ja situationaalista, hetkeen sidottua.

Karvosen (1997a) mukaan relationaalinen tietokäsitys johtaa *olemista* ja *tietämistä* koskevien kysymysten samaistumiseen. Emme voi koskaan ymmärtää, tiedostaa tai puhua siitä, millainen todellisuus on meistä ja tietämiskyvystämme riippumatta, koska heti kun teemme sen, olemme jo ”todellisuutta niin kuin tiedämme sen” (1997a, 37). Olemista selittävä puhe eli ontologia (ontos+logos) itsekkin on aina myös tietämisen kysymys. Tietäminen on maailman tulkintaa, ymmärtämistä, merkityksellistämistä, käsitteistämistä ja käsitteistämistä. Kumpaakaan - olemista ja tietämistä - ei voida siis asettaa ensisijaiseksi, koska molemmat edellyttävät toinen toisiaan. Meidän oma olemisemme vaikuttaa tietämiseen ja vasavuoroisesti tietäminen määrittää meidän olemistamme. Se, miten me olemme, vaikuttaa siihen, miten muu olevainen on meille (mt.). Niinpä Cherwitz & Hikins (1986, 115-116) kehittäessään relationaalista realismia, jossa oleminen muodostuu suhteissaolosta muuhun todellisuuteen (olevaiseen), käyttävät olemisesta termiä *relationaalinen ontologia*. Heidän työnsä perustuu McGilvaryn (1956) ajatuksiin, joka puolestaan on luonnehtinut näkemystään *perspektiiviseksi realismiksi*. Karvosen mukaan McGilvaryn näkemystä voitaisiin nimittää myös kontekstuaaliseksi tai relationaaliseksi realismiksi (Karvonen 1997a, 43-44).<sup>66</sup>

Karvonen (1997a) on väitöskirjassaan *Imagologia - Imagon teorioiden esittelyä, analyysiä, kritiikkiä* esitellyt kattavasti relationaalista tietokäsitystään. Hänen *relationaalinen* tai *kontekstuaalinen* käsitys ontologiasta ansaitsee seikkaperäisen esittelyn, koska sillä on selkeät yhtymäkohdat tässä työssä valittuihin merkityksen teorioihin, jotka niin ikään korostavat merkitysten muodostumisen kokonaisvaltaisuutta, niiden kontekstisidonnaisuutta sekä dynaamisuutta. Karvosen mukaan hänen relationaalinen tietokäsitys purkaa perinteisen tavan erottaa näyttäminen ja oleminen dikotomisesti. Hän asettaa tilalle käsityksen, jonka mukaan olevainen aina ilmentää itsensä jonkinlaisena *jossakin suhteessa* siihen suhteutuvalla toiselle olevaiselle (emt. 14)<sup>67</sup>. Tietomme ja ymmärryksemme eivät ole peräisin yksin subjektista tai yksin objektista, vaan näiden erityisestä *kohtaamisesta* tietyssä kontekstissa. Tietomme ei siis koske meistä riippumatonta todellisuutta sinänsä (*an sich*), vaan meidän oman olemisemme aiheuttamia vasteita

66 Karvosen käsitykset yhtyvät hyvin pitkälti pragmatistien käsitykseen ontologisten ja epistemologisten kysymysten yhteenkietoutumisesta. Tosin pragmatisteista erityisesti uuspragmatismien edustaja Richard Rorty (1931-2007) on mennyt näissä kysymyksissä paljon pidemmälle. Hän on holistisessa kielifilosofiassaan ideoinut maailman, joka on yksi ja jakamaton. Rortyn mukaan ei ole eroa ajattelun ja tekemisen tai olemisen ja toiminnan välillä vaan ajattelu on toimintaa ja oleminen ilmenee juuri toimintana ja toiminnassa. Myöskään totuudella siitä, mitä on ja mitä pitäisi olla, ei ole epistemologista eroa. Rorty kiistää myös tosiasioiden ja arvojen erottamisen metafysisellä perusteella tai tieteen ja moraalien erottamisen metodologisella perusteella. Ks. Rorty 1982, 163-164; Kivinen & Ristelä 2001, 8-15.

67 Vrt. Peirce 1931-35, 2.228.

tai todellisuusefektejä eli olevaista niin kuin se meille tietynlaisissa kohtaamisissa ja suhteutumisissa ilmenee (*für uns*)<sup>68</sup> (emt. 38).

Relationaalinen tietokäsitys nojaa kohtaamisen ontologiaan, jonka taustalla on Hegelin ja Spinozan tapa käsitteistää maailmaa. Relationaalinen tietokäsitys on yhteensopiva varsin monien ajatteluperinteiden kanssa. Relationaalisessa ontologiassa maailmallisten olioiden ajatellaan saavan *ominaispiirteensä* suhteissaolossa jossakin kontekstissa, toisin sanoen asettuneina kohtaamaan monia muita olevaisia (esim. McGilvary 1956; Cherwitz & Hikins 1986). Koska olioiden olemus ilmenee jossakin suhteissaolon konstellaatioissa, niitä ei ole syytä tarkastella yhteyksistään irrotettuina, vaan erityisissä konteksteissaan, osana kokonaisuutta. Hegeliläis-marxilaisen tradition mukaisessa dialektisessa ajattelussa tästä puhutaan totaliteetin ja momentin termin. Totaliteettia tarkastellaan momenteista syntyvänä ja momenteja elimellisinä osina totaliteettia (Karvonen 1997a, 260). Dialektisesti voidaan sanoa, että oleminen on 'toiminnallisissa suhteissa olemista'<sup>69</sup>. Olemisen mieltäminen kohtaamiseksi on tyyppillistä myös Heidegger-vaikutteisessa eksistentiaalisen fenomenologian perinteessä (esim. Merleau-Ponty 1986; Luijpen 1966; 1981).

Kohtaamisessa on aina vähintään kaksi osapuolta ja molemmat vaikuttavat siihen, millainen kohtaamisen tapahtumasta muodostuu. Karvosen (1997a, 37) mukaan määrätynlainen kohtaaminen saa osapuolet ilmentämään laadultaan tietynlaisina toisilleen tai tuottamaan tietynlaisia todellisuusefektejä toinen toisilleen. Kahden olevaisen kohtaaminen voidaan kuvata seuraavasti:

$$A (O) \leftrightarrow B (O|TU / SU / IN / MS / CO)$$

Tämä kaava kertoo kahdesta vuorovaikutuksessa olevasta olevaisesta **A** ja **B**. Näistä **A**:sta on toistaiseksi vasta todettu, että se on olevainen (**O**). Sen sijaan ihmisolio **B**:tä on yksilöity lähemmin: **B** on ymmärtävä ja tulkitseva (**TU**) olevainen (**O**), jonka tulkintaa

68 Kant kielsi mahdollisuuden, että voisimme päästä kokemaan todellisuuden sinänsä (*das Ding an sich*) sen noumenaalisessa muodossaan. Meillä on pääsy vain meille ilmenevään fenomenaliseen todellisuuteen. Em. erottelusta ks. Kant (1988, 180-). Karvonen (1997a, 40-43) pitää kantilaista transsendentaalista ajattelutapaa sinänsä oikeana, mutta hän kritisoi yhteiskuntatieteissä tapahtunutta lingvististä käännettä siitä, että siinä transsendentaalinen subjektiviteetti käsitetään liian ohuesti tai abstraktisti vain käsitteellis-kielellisistä rakenteista muodostuvaksi. Tämän näkemyksen mukaan todellisuus riippuu kielestä ja ilmenee ymmärrykselle vain käytetyn kielen mukaan. Stuart Hall (1992, 374) varoittaakin "reduktiosta ylöspäin", jossa vaarana on koko todellisuuden palautuminen kielen ja merkityksen sfääriin. Karvosen vastaus kantilaisen lähtökohdan 'ylittämiseen' perustuu transsendentaalisen olemisen laajentamiseen käsitteellis-kielellisistä struktuureista myös kehollis-praktisiin rakenteisiin ja olemiseen maailmassa.

69 Ihmisen oleminen on siis rakenteellisten ehtojen mahdollistamaa toiminnallisuutta. Myös Juntunen & Mehtonen (1982, 56) toteavat, että käytännössä materialismissa ihmisen oleminen on syytä käsittää toiminnalliseksi: "Oleminen" on ymmärrettävä toiminnalliseksi, dynaamiseksi. Toisin sanoen on kysymys ihmisen esineellisestä toiminnasta, aktiviteetista, praxiksesta. Ihmisen toiminnallinen suhde välittää hänen tajuntansa niin luontoon kuin yhteiskuntaan. Näin ihmisten tietoisuus - niin 'oikea' kuin 'väärä' - on hänen toimintansa eli olemisensa määräämää. Ihmisten toiminta on aina toimintaa suhteissa muihin ihmisiin. Muut ihmiset ovat vähintään muistettuina tai ennakoituina toiminnan struktuureissa, vaikka heitä ei sattuisi olemaan läsnä."

A:sta ehdollistaa sen suhteutuminen (SU), intentionaalinen suuntautuneisuus (IN), olemassa olevat merkityssuhteet (MS) tai koodaukset ja konteksti (CO). Seuraavaksi konkretisoidaan suhteutumisen toista osapuolta B.<sup>70</sup>

Tulkinnassa ja ymmärtämisessä (TU) kohdattu asia konstituoidaan ja konstruoidaan joksikin. Se, miten A tulkkautuu B:lle, riippuu tämän kehollisesta suhteutumisesta, praktisesta suuntautumisesta sekä B:n kognitiivis-symbolisesta varustuksesta. Tulkinta ja ymmärrys eivät tule tyhjästä, vaan ne syntyvät tulkintahetken aistimellisesta kohtaamisesta. Esimerkiksi nälkäisenä ruuan tai ravintolan näkeminen tulkkautuu eri tavalla kuin kylläisenä. Myös tiedot, taidot, kokemukset, yhteiskunnalliset odotukset ja tilannekohtaiset tekijät vaikuttavat siihen, millaisia *odotuksen struktuureja* me sovellamme joka tietoisesti tai tiedostamatta tulkintatilanteessa. Lisäksi on huomattava, että päättelyn ja konstruoinnin kohteena ei ole pelkästään kohde itsessään, vaan päättelyä tehdään kaikista kontekstista saatavista vihjeistä. Vihjeiden vähäisyys ei estä merkitysten muodostamista. Tzvetan Todorovin mukaan ”[e]mme lakkaa konstruoinnista merkityksiä sen perusteella, että käytössämme olisi liian vähän tai peräti virheellistä tietoa. Tällaiset puutteet vain kiihdyttävät konstruointiprosessia.”<sup>71</sup> (Karvonen 1997a, 261-262).

Todellisuus avautuu ihmisten ymmärrettäväksi ja tulkittavaksi erilaisena riippuen myös siitä, mistä positiosta tai asemasta he katselevat sitä. Donna Haraway (1991, 183-) puhuukin tietojen ja tietämysten *situationaalisuudesta* eli niiden tuotannosta ja pätemisestä jossakin asemassa. Voidaan sanoa, että ihmiset ovat eri tavoin positioituneet tai asemoituneet suhteiden kokonaisuuteen. Jos ihmisiä tarkastellaan heidän kaikissa mahdollisissa suhteissa todellistuvina yksilöinä, voidaan sanoa, että kahta samanlaista ihmistä (todellisuutta) ei ole olemassa. Ei edes yhden ihmisen todellisuus pysy samana, koska ihminen todellistuu eri tavoin eri ajanhetkinä, koska tilanteet ja kontekstit muuttuvat<sup>72</sup>. Ihmisen suhteissaolon *positionaalisuus* ja situationaalisuus johtavat kontekstuaalisen todellisuuden jatkuvaan muutokseen. Karvonen puhuu todellisuuden *subdanteista* tai *konjunkttureista*. Ihmisten erilainen aseointi todellisuuteen johtaa myös siihen, että maailmalliset seikat ovat todellisuusvaikutuksiltaan

70 Vrt. Mead 1938. Georg Herbert Mead on toimintateoriassaan tarkastellut eliön sosiaalista vuorovaikutusta esineen kanssa. Tätä vuorovaikutusta Mead kuvaa sanalla manipulaatio. Se on osa hänen kaikkien elollisten toimintaa tarkoittavan toiminnon (*act*) käsitettään. Mead jakaa toiminnon neljään vaiheeseen, jotka ovat: 1) impulssi, 2) perseptio eli havaitseminen, 3) manipulaatio ja 4) konsumaatio eli valmiiksi tuleminen. Kaikkien eliöiden toiminta on Meadin mukaan päämäärähakuista eli purposiivista (esimerkiksi nälän tyydyttäminen). Manipulaatiovaihe on yhteydessä eliön tietoisuuteen. Kaikkein kehittynein se on ihmisillä. Meadin näkemykset ovat mielenkiintoisia erityisesti siksi, että mielestäni hänen perustelunsa toiminnan ensisijaisuudesta ajatteluun nähden ovat vakuuttavimmat. Pragmatistina Mead korostaa toiminnan ensisijaisuutta. Meadin mukaan tietoisuus on kehittynyt käyttäytymisestä ja ajattelu on yksi toiminnan laji eikä jotain siihen nähden erillistä. Vain toimiva eliö tarvitsee tietoisuutta. Nykytutkija Antonio Damasio (2001, 98-97) sanoin ”Yhdenkään eliön tilanne ei näytä olevan sellainen, että sillä olisi mieli mutta ei toimintoja.” (Kilpinen 2008, 98-99).

71 Mikko Lehtosen (1996, 119) mukaan.

72 Vrt. de Certeau 1988; der Derian & Shapiro 1989.

eri yksilöille erilaisia. Yksi ja sama asia voi olla faktisilta vaikutuksiltaan toisille hyvä ja toisille paha. (Karvonen 1997a, 47-48). Tämä pätee yhtä lailla turvallisuuteen, so. siihen, kenen kannalta turvallisuus määritetään. Turvallisuuden tuottaminen voi johtaa joidenkin turvattomuuden lisääntymiseen.

Karvosen mukaan kohtaamme maailman *intentionaalisuuden* (IN) rakenteessa, siis jollakin tapaa suuntautuneina sen suhteen. Maailma kohdataan ikään kuin tietynlaisen projektin tai odotuksen puitteissa. Jo kehollinen olemassaolomme ohjaa meitä kohtaamaan maailman esimerkiksi fyysistä tarpeista lähtevinä odotuksina tai odotusten struktuureina. Keho odottaa saavansa ilmaa hengittääkseen, ruokaa ravinnokseen ja suojan levätäkseen. Me olemme myös käytännöllisesti maailmaan suuntautuneita. Lähestymme olevaisia jossakin tarkoituksessa, jotakin päämäärää silmällä pitäen. Voidaan ajatella, että hengissä pysyminen on ihmiselle perustavaa laatua oleva projekti. Käytäntö eli praksis on sosiaalisesti jaettu ja ylläpidetty säännönohjaama toimimisen tapa. Käytännöt toteutuvat inhimillisen ymmärryksen ohjaamina. Kehollisuuden ja toiminnan lisäksi olemme myös tajunnallisesti maailmaan suuntautuneita projisoiden sitä kohti odotuksia, jotka ovat sosiaalista alkuperää olevien käsitteiden vaikuttamia. Jos johonkin suuntaudutaan esimerkiksi ”turvallisuuden” käsitteen läpi, niin silloin odotetaan ja pidetään voimassa tuossa yhteiskunnassa turvallisuudelle määritettyjä kriteereitä. Intentionaalisuudella on kaksi puolta. Yhtäältä se on toiminnallisuutta ja aktiviteettia ja toisaalta intentionaalisuudella on rakenteelliset ehtonsa, jotka mahdollistavat toiminnan. Ilman kehollisia rakenteita esimerkiksi ajattelu tai mikään muukaan toiminta ei olisi mahdollista. Vastaavasti institutionaaliset rakenteet ja käytännöt mahdollistavat sääntöjen ohjaaman toiminnan. (Karvonen 1997a, 37).<sup>73</sup>

Todellisuuden relationaalinen merkitys ja *merkityssuhteet* (MS)<sup>74</sup> viittaavat sekä erilaisiin todellisuusefekteihin, joita todellisuus tuottaa eri yksilöille, myös kieleen, joka voidaan mieltää yhteiskunnalliseksi merkityskäytännöksi (Karvonen 1997a, 261). Esimerkiksi kalastajalle järvi voi ilmetä elinehtona siinä missä lapsi kokee sen uimapaikkana tai retkeilijä kauniina maisemana. Erilaista suhteutumista varten kehitetään erilaisia sanastoja. Symbolisen interaktionismin mukaan voidaan sanoa, että

73 Peirce on omassa merkkiteoriassaan korostanut merkin dynaamista luonnetta. Merkkiä ei tule ymmärtää rakenteellisesti suljetuksi merkki/objekti- tai merkittäjä/merkitty -relaatioksi vaan merkkiä tulee kehittää tulkinnassa. Kolmipaikkaiseen merkkirelaatioon liittyy aina tietty ymmärrettävä tavoitteellisuus (*purposiveness*): se ei pelkästään ilmaise tai edusta jotain, vaan pyrkii myös tuottamaan eritasoisia tulkinnallisia vaikutuksia. Triadinen merkki on tulevaisuuteen suuntautunut ja siinä mielessä avoin. (Bergman 2008, 138).

74 Skinner (2002, 82) on todennut, että tekstistä voidaan paikantaa kolmenlaisia merkityksiä: 1) mitä sanat merkitsevät tietyssä asiayhteydessä, 2) mitä sanat merkitsevät minulle (lukijana) ja 3) mitä kirjoittaja on tarkoittanut sanomisellaan tietyssä tekstissä.

todellisuudesta käytetään erilaisia *tilannemääritelmiä*<sup>75</sup>. Siinä missä Euroopan unioniin liittyminen voidaan merkityksellistää ”Suomen verellä ostetun vapauden myymiseksi” joku toinen näkee tapahtuman ”Suomen astumiseksi vapaana kansakuntana muiden länsimaisten demokratioiden joukkoon”. (Emt. 49).<sup>76</sup> Todellisuuden erilaiset merkityksellistämiset liittyvät paitsi tämän tutkimuksen ontologisiin ja epistemologisiin lähtökohtiin, myös siihen turvallisuusdiskurssiin, jossa todellisuuteen eri tavoin asemoituneiden välistä yhteiskunnallista kamppailua käydään merkitysten ja retoriikan tasolla.

Relationaalinen tietokäsitys nojaa kantilaiseen lähtökohtaan, jonka mukaan maailmasta voidaan tietää vain käsitteellisten rakenteiden, kategorioiden ja merkitysten avulla. Todellisuuden ja tietoisuuden väliin astuu siis kolmas tekijä, jota voidaan kutsua transsendentaaliseksi subjektiviteetiksi, kieleksi tai kulttuuriksi (Karvonen 1997a, 40–41). Todellisuus koodataan kielen avulla *esitykseksi* todellisuudesta<sup>77</sup>. Todellisuus myös esitetään jossakin *kontekstissa* (CO). Kielen avulla tapahtuva todellisuuden koodautuminen ja merkityssuhteiden muodostuminen voidaan käsittää yhteiskunnallisiksi merkityskäytännöiksi. Merkityskäytännöt ovat yhteisöllisesti jaettuina, muuttuvia ja arkielämässä uusiutuvia. Merkityskäytäntöjä myös uusinnetaan tietoisesti.<sup>78</sup> Yhteiskunnassa käydään jatkuvaa kamppailua siitä, kenen näkökulmasta asiat pitäisi merkityksellistää ja arvottaa (emt. 295). On myös huomattava, että kielen sanat jo itsessään ehdottavat todellisuuden tarkastelua jossakin suhteessa, jostakin näkökulmasta. Samalla ne sulkevat pois muissa suhteissa tapahtuvia tarkasteluja. Karvosen mukaan ”mikään sana ei ole viaton tai täysin neutraali, koska se merkitsisi todellisuuden ulkopuoleista, ”tuonpuoleista” asemaa” (emt. 50).

Yllä olevassa esimerkissä on tarkasteltu kahden olevaisen suhteissaolon relationaalisia lähtökohtia. Olevainen A on kuvattu pelkäksi olevaksi (O). Tämä yksinkertaistus vaatii täydennystä. Karvosen mukaan oleminen on aina myös esittävää (E). Jokainen oleva

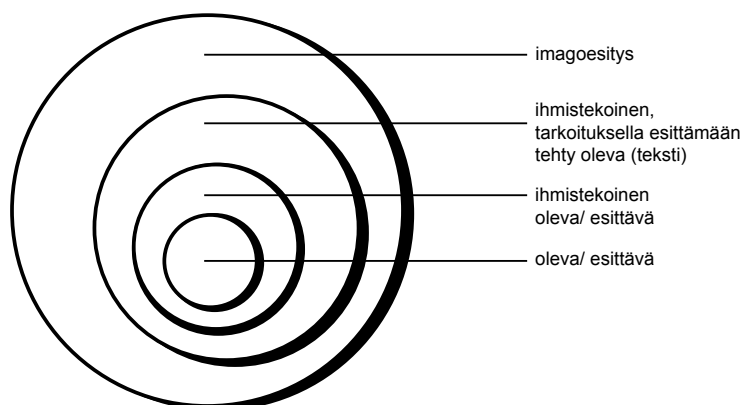
75 Vrt. Jukarainen 1999. Hän on tarkastellut globalisaation integroivia ja fragmentoivia (hajottavia) piirteitä ja päätyntynyt globalisaation sekä lokalisaation yhdistävään ’glocalisaation’ (glocality) määrittelyyn. Jukarainen (1999) kirjoittaa: ”One way of avoiding both the difference-’undermining’ approaches of universalism (where no difference matters) and extreme relativism (where any difference matters equally) is to pay closer attention to *situated and located difference*, ’glocality’. ‘Glocality’ is a combination of both global and local aspects, a fuzzily intertwined *universality* and *particularity*.” (Emt. 61). ”I suggest, is not an ‘all-accepting’, all-equalizing relativism, but rather a recognition of *situational* difference, a *contextual particularity*.” (Emt. 65). Mielestäni tässä tilannemääritelmässä yhdistyy erinomaisesti määrittelyn aika-, paikka- ja kontekstisidonnaisuus.

76 Mikäli tämä lähtökohta hyväksytään, merkitsee se sitä, että myös käsitteet ovat ”tilannemääritelmiä”, todellisuuden merkityksellistämistä vain määrittelevän tahon näkökulmasta. Käsitteiden sisällön selvittämiseksi ja niiden määrittelemiseksi mahdollisimman kattavasti tulee olevaista (tässä tutkimuksessa rajaturvallisuuden käsite) tarkastella mahdollisimman monessa merkitysyhteydessä. Juuri tästä syystä tähän tutkimukseen valittu käsiteanalyttiseksi tarkastelutavaksi on valittu Erikssonin käsiteanalyysin malli.

77 Karvosen tietokäsitys yhtyy hyvin pitkälle pragmatistien tiedollisiin lähtökohtiin (tiedon suhteellisuus, kontekstisidonnaisuus, antirepresentationalismi). Pragmatisteille kieli on todellisuutta. Mielenkiintoista on kuitenkin havaita, että Karvonen ei ole työssään nojautunut pragmatismiin, vaikka hänen tietokäsityksensä on läheisempää sukua sille kuin perinteiselle aristoteliselle tieteenfilosofialle.

78 Jonkin järjestyksen pitäminen olemassa olevana vaatii jatkuvaa uusintamista, uudelleen tuottamista, olipa kyse sitten organismin elämän jatkumisesta, yhteiskuntajärjestyksestä, ystävyys-suhteista tai kodin siisteydestä.

(ihminen, kivi, sana jne.) voidaan tulkita esityksenä. Esimerkiksi pukeutumistyyliimme voi viestiä vallasta (virikapuku) tai asuntomme sisustus arvoista, varallisuudesta tai elämäntyylistämme. Mediassa tästä olemisen esittävästä tai viestivästä tehtävästä on käytetty iskulausetta ”ihminen on viesti”. Karvonen on jakanut olemisen esittämistehtävään neljään eri tasoon seuraavasti:



KUVA 8. 'Olion/olevaisen' monitasoinen esittävä rakenne<sup>79</sup>

Esittämisen sisimmälle tasolle kuuluu esimerkiksi eloton luonto. Inhimillinen oleminen kuuluu esittämisen seuraavalle tasolle. Ihmisen aikaansaannokset kuten kulttuuriset artefaktit tai tekstit kuuluvat olemisen kolmannelle tasolle. Karvonen erottaa vielä imagoesitykset omaksi olemisen esittämistä koskevaksi kategoriaksi. Imagoesityksellä Karvonen tarkoittaa markkinointitarkoituksessa harkiten ammattityönä (imagonrakentajat) tehtyä ja tiettyä vaikutelmaa antamaan pyrkivää esitystä. Imagoesitys on voitu retorisesti suunnitella vetoamaan erityisesti tietyn yleisön tietynlaisiin tarpeisiin. Markkinoitu imago ei siis ole todellisuuden kuva, vaan tarpeiden ja halujen kuva (Karvonen 1997a, 294). Esimerkiksi turvallisuushallinnon osalta voidaan kysyä, voidaanko politiikka-asiakirjoissa kuvatut turvallisuustarpeet ja tahtotilat tulkita myös imagoesityksinä<sup>80</sup>, 'turvallisuusbrändin' rakentamisena? Mikäli asia näin tulkitaan, tulee politiikka-asiakirjojen luomaan ”todellisuuteen” suhtautua varauksella.

Kun on kysymys inhimillisestä toiminnasta, oleminen on myös aina jollakin tapaa valittu (V). Me luemme tiettyjä sanomalehtiä ja katsomme niitä ohjelmia, joista pidämme. Me olemme oikeistolaisia, vasemmistolaisia tai sitoutumattomia mihinkään

79 Karvonen 1997a, 265. Olen muuttanut Karvosen esitystä siten, että Karvosella ”oleva/esittävä” on uloinna ja ”imagoesitys” sisinnä. Mielestäni tämä Karvoseen nähden päinvastainen esittämistapa visualisoi paremmin, kuinka olion perusolemus kasvaa ja saa uusia merkityspiirteitä sen esittämisen myötä.

80 Myös esimerkiksi organisaatioiden vuosikertomukset ja esitteet voidaan nähdä imagoesityksen valossa.



poliittiseen suuntaukseen. Meillä on tietty asenne ulkomaalaisiin ja pakolaisiin. Me voimme arvostaa kansallisia arvoja ja suosia suomalaisuutta tai sitten asettaa kansainvälisyyden etusijalle. Maailman kohtaaminen sosiaalisessa vuorovaikutuksessa voidaan nähdä tapahtumana, jossa kohtaaminen tapahtuu todellisuuden esityksen (E) *välityksellä*. Esimerkiksi viestinnässä lähettäjän ja vastaanottajan välissä on media eri kanavineen (tv, radio, sanomalehti) tai me voimme lukea tietoa maailmasta netistä, kirjoista tai vaikkapa politiikka-asiakirjoista. Jokaiseen kohtamiseen sisältyy runsaasti *tulkintaa*. Edellä esitettyä kohtaamisen relationaalisuutta voidaan täydentää yllä mainituilla huomioilla. Inhimillisen esittäjän suhde inhimilliseen tulkitsijaan voidaan ilmaista kaavamaisesti seuraavaan tapaan:

$$\begin{array}{c}
 A (O) \mid TU / SU / IN / MS / CO) \\
 \text{Esitys (E) } (O \mid E / V / TU / SU / IN / MS / CO) \\
 \uparrow \\
 \downarrow \\
 B (O) \mid TU / SU / IN / MS / CO)
 \end{array}$$

KUVA 9. Inhimillisen olevaisen suhde inhimilliseen tulkitsijaan (Karvonen, 1997a, 266)

Jokainen A:n, B:n ja Esityksen (E) määre voidaan kuvata tekijäksi, joka edellyttää olevaisten A ja B tulkintaa. Tämä havainnollistaa selkeästi, kuinka käsittäminen, ymmärtäminen ja viime kädessä asioiden merkityksen muodostuminen ja muodostaminen on kompleksinen ja monivaiheinen prosessi. Karvosen esitys myös havainnollistaa, kuinka merkityksen muodostumista ei päättä esimerkiksi viestin *lähettäjä* tai *vastaanottaja*, tai itse välitetty *viesti*, vaan se muodostuu näiden kolmen eri tekijän tilannekohtaisesta kohtaamisesta<sup>81</sup>. Jo yksittäiset sanat ja sanavalinnat tai tulkitsijan senhetkinen mieliala voivat antaa 'todellisuudelle' eri merkityksen kuin minkä viestin lähettäjä oli halunnut välittää.<sup>82</sup>

Tässä on syytä kiinnittää huomiota myös relaatioiden luonteeseen. McGilvary (1956, 51) toteaa, että niiden ei millään muotoa tarvitse olla symmetrisiä. Esimerkiksi tietoisuus jostakin on asymmetrinen suhde, jossa tietoisuuden kohteen ei tarvitse olla tietoinen, eikä edes tietoisuuteen kykenevä. Samoin näkeminen ja näkyminen voivat olla asymmetrisiä suhteita: minä näen hänet mutta hän ei näe minua. Valtasuhteet

81 Peirce on omassa merkkitheoriassaan kiinnittänyt huomiota myös viestintätilanteessa esiintyviin muihin tekijöihin. Ks. Bergman 2008, 150-153.

82 De Certeau (1984, xxi) on korostanut, kuinka lukeminen ei ole passiivista toimintaa, vaan lukija käy tekstiä 'edestakaisin' ja 'elää' tekstin mukana. Vuorinen (2011, 156) puolestaan on todennut, kuinka sama teksti voi saada jopa samassa lukijassa erilaisia tulkintoja riippuen siitä, mihin muihin teksteihin, miellelyhtymiin tai kokemuksiin lukija liittää sen lukiessaan. Ks. myös Searle & Vanderveken 1985; der Derian & Shapiro 1989.

ja oikeudet voivat olla asymmetrisiä, käskysuhteet hierarkkisia jne. Esimerkiksi katsomisen kohde voi olla sellainen, joka ei tule tietoiseksi katsottuna olemisesta. Sen sijaan kohteena oleva ihminen voi tulla tietoiseksi katselusta ja tämä voi muuttaa hänen olemisensa ja vastaavaikutusten laatua (miltä henkilöstä tuntuu, miten hän toimii). Toisaalta Karvonen korostaa, että tietyt suhdejärjestelyt voivat säilyä jatkuvasti muuttumattomina ja niiden tuottamat ominaisuudet ovat pysyviä, kun taas toiset suhteissaolot ja näitä vastaavat ominaispiirteet muuttuvat. (Karvonen 1997a, 45-46).

Relationaalisen tietokäsityksen hyväksymisellä on huomattavia ontologisia ja episteemisiä seurauksia. Jo tiedon lähtökohta episteemisenä kysymyksenä muuttuu ontologiseksi, koska relationaalisuudessa ei ole kyse tietämisen ja katsomisen suhteesta maailmaan vaan ontologinen olemissuhteemme siihen<sup>83</sup>. Tiedosta tulee myös suhteellista. Tieto ei ole absoluuttista, universaalialia, mutta ei myöskään objektiivista tai subjektiivista. Tiedon relationaalisuus ei Karvosen mukaan merkitse myöskään sellaista relativismia, jossa tiedosta tulee subjektiivinen makuasia. Se, että kaikilla ihmisillä on samanlainen geneettinen lähtökohta tuottaa ainakin suurin piirtein samankaltaista suhteessa olemista muun olevaisen kanssa<sup>84</sup>. Tiedon relationaalisuus merkitsee myös sitä, että *useat erilaiset kuvaukset todellisuudesta voivat olla samanaikaisesti tosia*. Todellisuuden kehollinen kohtaaminen tuottaa myös sellaisia vaikutuksia kuin ”ahtaus”, ”avaruus”, ”kovuus”, ”turvallinen”, ”tappava” ja niin edelleen<sup>85</sup>. Valtaosa todellisuudesta, jonka kohtaamme, on siis ihmismielistä tai ihmisymmärryksestä riippuvaista. Lisäksi sosiaaliseen todellisuuteen pätee symbolisen interaktionismin näkemys: jos ihmiset pitävät jotakin todellisena, on se myös todellista seurauksiltaan.<sup>86</sup>

Tämän tutkimuksen yhdeksi lähtökohdaksi (ei siis ainoaksi) on valittu relationaali-

83 Relationaalinen tietokäsitys perustuu tietämisen kantilaisiin lähtökohtiin. Kant ei kysy, miten tietomme sopii yhteen objekteista muodostuvan maailman kanssa. Kantin mukaan meidän pitäisi kysyä, miten objektit sopivat yhteen tietomme kanssa. Papineau 2010, 26. Ks. myös Keith & Pile 1993, 220.

84 Polanj on puolestaan korostanut sosiokulttuuristen tekijöiden merkitystä ’jaettujen merkitysten’ muodostumisprosessissa. Yksilö on kykenevä osallistumaan kielessä jaettuun artikuloituun tietoon sekä kulttuurissa jaettuuhin kokemuksiin. Hän ponnistaa tieteellisiin ja taiteellisiin löydöksiin suurelta osin juuri yhteisölliseltä perustalta. (Vuorensyrjä 2001, 125. Ks. myös Davidson 1990, 599).

85 Myös tiedon kehollisuuden korostus yhdistää Karvosen tietokäsityksen pragmatistiin. Pragmatisti John Dewey ja fenomenologi Maurice Merleau-Ponty lähtivät ajattelussaan siitä, että mieli ja ruumis eivät ole toisistaan erillisiä olioita, vaan mieli on kehosidonnainen, ei yliaistillinen (etheral). Dewey osoitti organismin ja ympäristön vuorovaikutusta koskevissa tarkasteluissaan, kuinka kokemus on yhtä aikaa ruumiillinen, sosiaalinen, älyllinen ja tunneperäinen. Nykyiset kognitiivisen tieteen tulokset tukevat näitä ajatuksia. George Lakoff & Mark Johnson (1999) ovat kehosidonnaisen mielen (*embodied mind*) tarkastelussaan ”*Philosophy in the Flesh: the embodied mind and its challenge to western thought*” hyödyntäneet filosofian ohella empiirisen psykologian, neurotieteen ja fysiologian tietämystä. Lakoffin ja Johnsonin kehosidonnaisen mielen tiede kieltää kartesiolaisen ero (ttelu)n ja nojaa sen sijaan darwinilaiseen evoluutio-oppiin ja kykyimme toimia menestyksellisesti fyysisessä ympäristössä. Järkeä käyttää hyväkseen ja kehittyä ruumiillisista kyvyistä. (Lakoff & Johnson 1999, 95-97; Kivinen & Ristelä 2001, 85-87).

86 Karvonen 1997b. Tiedon relationaalisuuden hyväksyminen merkitsee myös huomattavaa metodologista rajoitusta. Kun olevainen on kontekstuaalinen kokonaisuus, joka muodostuu lukemattomien olevaisten muodostamasta erittäin monimutkaisesta välittömien ja välillisten vaikutusten ja vastaavaikutusten prosessista, on kausaalisen selittämisen mahdollisuus erittäin vaikeaa. Kausaalinen selittäminenhan edellyttää syyn ja seurauksen rekonstrukturointia, eli ensin on aiheuttava syy, mistä seuraa ajallisesti myöhempi seuraus. (Emt. 180-184).

nen tietokäsitys. Relationaalisen tietokäsityksen hyväksyminen rajaturvallisuuskäsitteen määrittelyn kannalta merkitsee, että rajaturvallisuudelle on mahdollista saada erilaiset sisällöt, kun asiaa tarkastellaan valtion ja yksilön näkökulmista. Tiedon muodostuksen situationaalisuus (tilannesidonnaisuus) yhdistettynä edellä mainittuun vaihtoehtoisten 'totuuksien' olemassaoloon voi Frankfurтин koulukunnan ajattelijoiden mielestä olla kriittistä<sup>87</sup>. Realistinen tietokäsitys uusintaa helposti vallitsevaa yhteiskuntajärjestystä. Kriittinen tietokäsitys sen sijaan voisi avata näkymiä siihen, *mitä meillä voisi olla* (Karvonen 1997, 198). Karvonen korostaa myös tiedon eettistä ja poliittista ulottuvuutta. ”Tiedon kyky muotoilla yhteistä maailmaamme asettaa meille vastuun siitä, seuraako tiedosta hyvää vai pahaa ja kenelle (etiikka).” Karvosen mukaan tiedolta voidaan vaatia paitsi totuutta ja perusteltavuutta, myös hyvyyttä ja tasapuolisuutta. Tällainen näkökulma on erittäin relevantti rajaturvallisuudessa, kun asioita turvallisetaan, turvallisuusuuhkia nimetään ja 'riskikansallisuuksia' profiloidaan. Karvosen esittämä tietokäsitys osoittautuu hedelmälliseksi rajaturvallisuuden kannalta myös siksi, että siinä korostetaan informaation käyttöarvoa ja huomioidaan retoriikan merkitys. ”Taitava reettori valitsee ne perusteet, jotka parhaiten tukevat hänen väittämäänsä.” Tämä näkökulma antaa lisäymmärrystä turvallisuuspuheen tulkintaan turvallisuushallinnon näkökulmasta.

## 2.5 Pragmatistinen tietokäsitys

On haastava tehtävä tarttua ”pragmatistiseen tietokäsitykseen” monesta eri syystä. Ensiksi voidaan todeta, että ei ole mitään yhtä pragmatismia<sup>88</sup> tai yhtenäistä pragmatistista tietokäsitystä. Eri ajattelijoiden käsitykset poikkeavat niin paljon toisistaan, että jo ylimalkaisen synteesin tekeminen voi osoittautua ”tieteelliseksi itsemurhaksi”.<sup>89</sup> Toinen merkittävä rajoitus koskee luokittelua. Monet pragmatistit (esim. Rorty, Dewey, James) suhtautuvat torjuvasti erilaisiin luokittelupyrkimyksiin ja kategorisointeihin. On epävarmaa, tulisiko tässä yhteydessä puhua tieto- vai totuuskäsityksestä. Joka tapauksessa pragmatistinen lähestymistapa on tälle tutkimukselle niin merkittävä filosofinen lähtökohta, että jonkinlainen yleiskatsaus pragmatistiseen tietokäsitykseen on pakko luoda. Tulkittakoon tämä epävarmuus pragmatistisessa hengessä ja Deweyn ajatuksia

87 Ks. Aittola & Pirtilä 1989, 19-22, 45-46.

88 Pragmatistien luokittelutavoista ks. esim. Kilpinen ym. 2008; Pihlström 2008.

89 Esimerkiksi ”antirepresentationalisti” Rorty kiistää, että kieli viittaisi todellisuuteen, vaikka pragmatismien isä Peirce oli yksi semiotiikan perustajista ja tutki nimenomaan merkkien tapoja viitata kohteisiinsa. Peirce ja Jamesin käsitykset poikkesivat yhtä suuresti toisistaan koskien suhtautumista yleiskäsitteiden olemassaoloon (realismin ja nominalismin välinen filosofinen kiista) sekä käytännön ja teorian asemaan. 'Realistisena' pragmatistina Peirce vastusti Jamesin nominalistia tulkintoja samoin kuin Jamesin pyrkimystä samaistaa teoria ja käytäntö. Peirce mukaan emme voi palvella ”kahta herraa, teoriaa ja käytäntöä”. Pihlström 2008, 23-29. Ks. myös Kivinen & Piironen 2008.

seuraten siten, että epävarmuus on merkittävä osa tiedonmuodostusprosessia ja tiettyyn rajaan asti tutkimusta ja kyseenalaistamista voidaan pitää toistensa synonyymeinä<sup>90</sup>.

Tämän tutkimuksen kielipainotteisuus johtaa siihen, että tässä tutkimuksessa nojaututaan lähinnä niihin tutkijoihin, joiden tuotannossa kielellä on ollut keskeinen merkitys. Erityisesti Peircen merkkiteoria sekä Rortyn holistinen kielifilosofia ovat relevantteja tämän tutkimuksen kannalta. Peircen merkkiteoria ei ole yhtenäinen teoreettinen kuvaus vaan valtava luomus, joka on hajallaan hänen laajassa tuotannossaan. Tämä asettaa erityisiä haasteita paitsi teorian tulkinnalle myös sen hyödynnettävyydelle.<sup>91</sup> Rortyn holistista kielifilosofiaa on taas kuvattu antirealistiseksi ja relativistiseksi (Pihlström 2008). Luopuminen representationalisesta tietokäsityksestä, toisin sanoen siitä, että kieli ei 'representoi' (esitä tai kuvaa) todellisuutta vaan on osa todellisuutta, on antirepresentationalismina<sup>92</sup> tunnettu yleinen lähtökohta koko pragmatistisessa tutkimusperinteessä, ei pelkästään Rortyn holistisessa kielifilosofiassa<sup>93</sup>. Rorty tunnustaa intellektuaalisen velkansa Donald Davidsonille, jonka kontekstuaalinen kielikäsitys ja totuutta koskevat ajatukset ovat tunnistettavissa Rortyn ajattelussa<sup>94</sup>.

Pragmatistinen asenne kyseenalaistaa perinteisen (realistisen) tavan nähdä 'oleminen' ihmisestä riippumattomana. Pragmatisteille ei ole olemassa jotakin tapaa miten asiat todella ovat (Rorty 1999, 27). Tai kuten Lakoff & Johnson (1999) ovat asian osuvasti ilmaisseet - "maailma ei sisällä primäärejä kvaliteetteja"<sup>95</sup>. Sen sijaan on syytä kysyä,

90 Kivinen & Ristelä 2001, 119-122.

91 Bergman 2008, 134-135; ks. myös Haaparanta 2008. Monien pragmatistien laaja ja usein vaikeaselkoiseksiin kuvattu tuotanto jakaa tutkijoiden mielipiteet herättäen poleemista keskustelua tekstien väärintulkinnosta (ks. esim. Kilpinen 2008, 94-95). Mouncen (1997) mukaan pragmatismien hajaannus ja "toisen pragmatismien" synty johtui aikoinaan Jamesin tavasta tulkita Peirceä virheellisesti. Kivinen & Piironen (2008) puolestaan luovat artikkelissaan *Kehollisesta osaamisesta kielelliseen tietoon* katsauksen Rortyn kohdistettuun kritiikkiin. Heidän mukaansa Rortyn kohdistettu kritiikki perustuu paljolti tahallille ja tahottomille väärinkäsityksille (emt. 185).

92 Pragmatistit haluavat särkeä kartesiolais-lockelaisen kuvan mielestä, joka yrittää päästä kosketuksiin itsen ulkopuolisen todellisuuden kanssa. Erityisesti Rorty on nähnyt paljon vaivaa kyseenalaistaakseen perinteisen kartesiolaisen dualismin, jossa mieli ja materiaallinen maailma nähdään toisistaan irrallisina ja tieto olisi mentaalinen representaatio sitä vastaavaan todellisuuteen. Rortyn (1999b, 591) mukaan pragmatismia voisi aivan hyvin kutsua antirepresentationalismiksi. Antirepresentationalisti katsoo, että kieleemme on saanut muotonsa siitä ympäristöstä, jossa elämme. Siksi ei ole mitään syytä kysyä, miten kieleemme ja mieleemme voisivat olla olematta yhteydessä todellisuuteen, koska ne ovat juuri sitä (Rorty 1991a, 5). Ks. myös Kivinen & Piironen (2008, 189-192), jotka vertaavat Deweyn ja Rortyn käsityksiä antirepresentationalismista esitetyn kritiikin valossa.

93 Rorty 1998, 86.

94 Käpylä & Mikkola 2006; 2007; Kivinen & Ristelä 2001. Donald Davidsonin (1986) mukaan kieli on dynaamisten "hetkittäisten yhteisymmärrysten" tavoittelemista. Tämä ajatus korostaa kielen tilannesidonnaisuutta, historiallisuutta ja muutosta.

95 Rortyn (1999, 53-56) mukaan olemisen kieltävä antiessentialistinen asenne on relationismia. Se on vähän samaa kuin ajattelisi kaikkia asioita kuin numeroita. On helppo ymmärtää, että numeroilla tai luvuilla ei ole mitään syvempää olemusta. Sama pätee Rortyn mukaan myös aineelliseen maailmaan sekä muuhun 'olevaiseen'. Olevainen ilmenee meille vain erilaisina suhteina, jossa kohdetta tarkastellaan suhteutettuna se muihin objekteihin. Se, minkä kuvauksen kukin valitsee edustamaan todellisuutta, riippuu täysin henkilön tarkoitusperistä ja kuvauksen käyttötarkoituksesta. Relationaalinen asenne johtaa myös ontologisen ja epistemologisen välisen rajan hämärtymiseen, jopa samaistumiseen. Ks. esim. Karvonen 1997a, 37; Pihlström 2008, 49.

mihin tarkoitukseen mikäkin sopii. Pragmatisti ei siis kysy 'onko se totta' (real) vaan 'mitä käyttöä sillä on?' Todellisuus ei näyttäydy siten pragmatistille 'oliona' tai 'asiana', joka representoi kohdettaan vaan *vuorovaikutuksena*, jatkuvana prosessina ympäristön kanssa. Olemassaolo on *tapahtumista*. Niinpä huomio tulee kiinnittää toiminnan *seurauksiin* sen sijaan että me yrittäisimme tavoittaa asioiden ja ilmiöiden syvintä olemusta. Pragmatistien olemassaoloa koskevat käsitykset heijastuvat myös heidän kielikäsitteisiinsä. Lähtökohtaisesti pragmatistit torjuvat kaikki olemisen ja luonnon erottelua koskevat käsitykset keinotekoisina rajanvetoina. 'Luonto' (fyysinen maailma) ja 'kulttuuri' (sosiaalinen maailma) ovat funktionaalisia käsitteitä, eivät ontologisia kategorioita. Pragmatisteille luonnollisen ja sosiaalisen välillä ei ole eroa. Putnam on puolestaan korostanut tosiasioiden kielellistä rakentumista<sup>96</sup>. Käsite 'faktum' tarkoittaa kirjaimellisesti samaa kuin "tehty" latinan *facere*-verbin mukaisesti.<sup>97</sup>

Rortyn uuspragmatistinen käsitys tekee totuudesta puhtaasi kielen sisäisen asian. Rortyn kielifilosofia nojaa Davidsonin käsityksiin kielestä. Davidsoniin (1991) viitaten voidaan todeta, että tieto, totuudet ja merkitykset syntyvät niissä kausaalisuhteissa, jotka vallitsevat puhujan, tulkitsijan ja maailman välillä ja jotka puetaan kielen muotoon<sup>98</sup>. "Sanoilla ei ole muuta funktiota kuin roolinsa lauseissa" (Davidson 1984b, 220). Tai kuten Rorty (1999, 56-57) huomauttaa, sanalla on merkitys vain lauseyhteydessä<sup>99</sup>. Rortyn mukaan puhdas aistihavainto on tyhjä, kausaalinen edellytys uskomuksillemme. Aistihavainto yksin ei tee uskomuksistamme tosia, vaan totuuden määrittelyssä on kyse puhtaasti sanastojen välisistä suhteista. "Maailma ei puhu meille, vaan me puhumme maailmasta". Rortylle tästä "kielen kaikenkattavuudesta" seuraa ajatus luodusta totuudesta: "kielet luodaan sen sijaan että ne löydettäisiin ja täten totuus on lingvististen entiteettien, lauseiden, ominaisuus" (Rorty 1980, 170; 1989, 4-6). Totuusväittämien oikeutus on aina suhteessa vallitsevaan kokonaisuuteen - yhteisöön, kieleen ja kulttuuriin. Rortyn "oikeutusholismi" on paitsi kielellinen ("siellä missä ei ole lauseita, ei ole totuutta") myös utilitaristinen. Totuus on jotain sellaista, mihin meidän on *hyödyllistä* uskoa. Totuusväitteiden paremmuutta ei siis ratkaise se, miten hyvin ne representoivat kohteitaan vaan jotkut kuvaukset ovat tarkoituksenmukaisempia, parempia työvälineitä jonkin tietyn tarkoituksen toteuttamiseen (Rorty 1999, 54, 65).

Pragmatistit tietokäsitys poikkeaa muista tietokäsityksistä myös siinä, että he

96 Putnamin mukaan 'mielemme' ja 'kieleemme' läpäisevät perin pohjin sen, mitä kutsumme 'todellisuudeksi'. Yritys kuvata todellisuus jonkun kielestä riippumattoman kartoittajan näkökulmasta on tuhoon tuomittu yritys. (Putnam 1990, 28).

97 Kivinen & Ristelä 2001, 18, 22, 28, 44, 102-103, 178, 181; Pihlström 2008, 28; Niiniluoto 2008, 80.

98 Davidsonin mukaan kielen ulkopuolella ei ole mitään sellaisia tosiasioita, asiantiloja tai totuuksia, joiden oikea tavoittelemisen tekisi joistakin lauseista tosia ja toisista epätosia. Davidsonin mielestä on syytä hylätä sekä representaatiuskko että totuuden korrespondenssiteoria. Ks. Davidson 1984a; 1990, 302-305.

99 Tämä tarkoittaa sitä, että me emme voi päästä kielen 'taakse', johonkin välittömään tietämiseen.

samaistavat tiedon ja toiminnan sekä teorian ja käytännön toisiinsa<sup>100</sup>. Asioiden tietäminen on samaa kuin tiedon käyttäminen, kykyä tulla toimeen itsensä, muiden ja ympäristön kanssa (Rorty 1999, 50-51). Kaikki tieto perustuu vuorovaikutukseen ympäristön kanssa. Lisäksi ”tietomme ovat tulosta kuvauksista, jotka liittyvät sosiaalisiin tarkoituksiin”<sup>101</sup>. Totuutta koskevien väitteiden ja muun maailman välinen suhde on kausaalinen, ei representationaalinen<sup>102</sup>. Vuorovaikutus ympäristön kanssa on kaksisuuntaista. Siten pelkästään ympäristö ei muokkaa tietävää subjektia vaan yhtä lailla ihmiset, jotka kohtaavat ’objektiivisen’ luonnon kehollisessa, tiedollisessa, emotionaalisessa ja sosiaalisessa suhteessa, vaikuttavat tiedon rakentumiseen ja muokkaavat ympäristöään<sup>103</sup>. Kuvaavana esimerkkinä tästä Lakoff & Johnson (1999, 23-26) ovat käyttäneet värien aistimusta. Heidän mukaansa värejä ei ole olemassa ulkoisessa maailmassa eikä valo ole värillistä. Värien kokeminen johtuu kehomme ja aivojemme rakenteesta<sup>104</sup>. Niinpä Lakoff & Johnson sanovat, että värimielteet (colorconcepts) ovat ”vuorovaikutteisia”. Vuorovaikutus tekee sekä olemista että tietämisestä koskevista kysymyksistä relationaalisia. Pragmatismi on relationismia. Käytännössä tämä tarkoittaa Rortyn mukaan sitä, että jokaisella kielenkäyttäjällä on oma *sanastonsa* (final vocabulary)<sup>105</sup>, joka on syntynyt kieleen ja kulttuuriin tapahtuneen ”sosiaalistumisen” tuloksena<sup>106,107</sup>.

On ilmeistä, että näistä lähtökohdista pragmatistisesta tietokäsityksestä muodostuu erilainen verrattuna perinteiseen aristoteliseen käsitykseen tiedosta ’perusteltuna tosi uskomuksena’. Tiedon määrittelykriteereiksi perusteltavuuden, totuudenmukaisuuden ja uskottavuuden sijaan muodostuvatkin *toimivuus*, *tarkoitussidonnaisuus* sekä tiedon *seuraukset*. Totta on se mikä toimii. Tieto on toimentuloa ympäristön kanssa. Tieto

100 Tämä näkemys korostaa *kokemuksen* vahvaa roolia tiedon muodostuksen prosessissa. Toisaalta erityisesti uuspragmatistit ovat luopuneet Jamesille ja Deweylle tyypillisestä ’kokemuksen’ käsitteestä ja sen sijaan alkaneet Quinen ja Davidsonin tapaan puhua *kielestä* (Kivinen & Ristelä 2001, 16). Pragmatistien ohella empiristit ja monet tieteenfilosofit (esim. Popper, Hempel) ovat korostaneet kokemuksen ja teorian vahvaa, vuorovaikutteista suhdetta. (Papineau 2010, 103). Niiniludon (1984, 147) mukaan kokemuksesta riippumatonta tietoa ei ole olemassa.

101 ”All our knowledge is under descriptions suited to our current social purposes.” Rorty 1999, 48.

102 Kausaalisuus ei tarkoita tässä yhteydessä luonnonlakien kaltaista kausaalisuutta vaan sitä, että maailma antaa meille syyt pitää kiinni tietyistä käsityksistämme. Noista käsityksistä meidän on syytä pitää kiinni niin kauan kuin ne osoittautuvat luotettaviksi ohjaamaan sinne, mihin pyrimme tai auttavat meitä saavuttamaan sen, mitä haluamme. Ks. Rorty 1999, 33; Sellars 1963, 129-133; Käpylä & Mikkola 2007, 21.

103 Samaa tarkoittaen ovat Keith & Pile (1993, 220) osuvasti huomauttaneet, että epistemologiasta tulee ’kaksoissijoittava’ tiede, jonka tulee sekä sijoittaa tieto asiayhteyteensä että sijoittaa myös itsensä suhteessa tietoon.

104 Useimpien tutkittujen hyönteisten silmät pystyvät aistimaan ultraviolettia valoa, mitä ihmissilmä ei näe. Niinpä ihmiselle punaisena näkyvä unikon kukka näkyy mehiläiselle ultravioletin värisenä. Ks. Holm & Bredsdorff 1979, 50-51.

105 Rortylle käyttämämme sanastot ovat 1) historiallisia, 2) käyttökelpoisia omana aikanamme ja omissa yhteisössämme, 3) muuttuvia metaforien kokoelmia, eikä 4) mikään maailmassa takaa sitä, että käyttämämme sanastot olisivat aina yhteismitallisia. (Käpylä & Mikkola 2006, 185).

106 Tästä huolimatta ihmiset ymmärtävät toistensa puheita, ajatuksia ja tekoja, koska he pystyvät tulkitsemaan muita omien arvojen ja ajatusten kautta. Davidsonin mukaan tämä johtuu paitsi ihmisten myötelämiskyvystä myös siitä, että yleisesti ottaen kenen tahansa uskomuksista useimpien täytyy olla tosia. (Davidson 1990, 599).

107 Kivinen & Ristelä 2001, 21, 28, 39-44, 57, 103, 125, 172.

on ymmärtämistä, kykyä perustella erilaisia uskomuksia ja näkökantoja. Putnamille (1990) totuus samaistuu parhaisiin ajateltavissa oleviin perusteluihin (idealized justified assertability). Koska kaikki tieto on sosiaalisesti rakentunutta, se on tuotettu tiettyyn käyttötarkoitukseen. Kaikki kuvauksemme (tietomme) todellisuudesta ovat siten tarkoitussidonnaisia. Käytännössä tämä tarkoittaa, että todellisuudesta voidaan esittää lukematon määrä erilaisia kuvauksia, jotka kaikki voivat samaan aikaan olla tosia. Eri kuvaukset, teoriat ja *sanastot* palvelevat eri käyttötarkoitusta, joten millään näkemyksellä ei ole etuoikeutettua asemaa todellisuuden määrittäjänä<sup>108</sup>. Valitun sanaston (teorian) käyttö on aina arvovalinta. Niinpä Käpylä & Mikkola (2007) ovat Rortyn ajatuksiin tukeutuen esittäneet, että ”tietyn teoreettisen sanaston valinta on aina poliittinen, mutta ei avoimesti politisoitunut päätös”. Ontologisten ja epistemologisten lähtökohtien sijaan huomio kiinnittyy valintojen poliittiseen ja sosiologiseen oikeuttamiseen. Tiedonmuodostuksen intressinä korostuu *haluaminen*, normatiiviset arvostelmat sen sijaan, että tutkimusta ohjaisi tiedeyhteisön ohjaama ’pakottava’ ontologinen lähtökohta (emt. 18, 24).<sup>109</sup>

Pragmatistinen totuus käsitys voidaan nähdä kriittisenä tulkintana todellisuudesta, jos sitä verrataan perinteiseen aristoteliseen näkemykseen. Pragmatistien totuusnäkemys sopii siis erinomaisesti tämän tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin. Relationaalisena ja kontekstuaalisena lähestymistapana se tarjoaa runsaasti tulkintapotentiaalia ja mahdollistaa informatiivisten, valtavirtänäkemyksistä poikkeavien ajatusten esittämisen. Toisaalta etenkin Rortyn totuusväittämien olemuksettomuus, sattumanvaraisuus ja jatkuva muutos asettavat erityisiä haasteita tähän työhön valitun Erikssonin käsiteanalyysimallin soveltamiselle. Kuinka kartoittaa rajaturvallisuuskäsitteen ominaispiirteet jos todellisuus määrittyy vain toimivuutena, hyödyllisyytenä tai poliittisena arvovalintana? Miten tavoittaa rajaturvallisuuden käsitteen kova ydin, jos se ilmenee vain dynaamisena prosessina, hetkittäisten yhteisymmärrysten liikkeenä?<sup>110</sup>

108 Tämä selittää osaltaan sen, miksi pragmatismiin piirissä ei ole esitetty normaalitiedettä tai vallitsevaa paradigmaa.

109 Kivinen & Ristelä 2001, 6, 21, 30, 39-43, 103, 115, 121, 175.

110 Luvuissa 2.3 - 2.5 esitellyt rakenteellinen, relationaalinen ja pragmatistinen tietokäsitys eivät suinkaan ole ainoat lähestymistavat, jotka ovat haastaneet perinteisen aristotelisen tiedon idealin. Esimerkiksi Gibbons ym. (1994) ovat teoksessaan *The new production of knowledge* tarkastelleet nykyistä tiedontuotantoa ja nimenneet uuden tavan tuottaa tietoa ”tavaksi 2” (*Mode 2*) erotukseksi perinteisestä akateemisesta tiedontuottamistavasta (*Mode 1*). Gibbons ym. (1994) mukaan uusi tiedontuotanto eroaa perinteisestä tietokäsityksestä lähes joka suhteessa. Heidän mukaansa nykyinen tapa tuottaa tietoa ei rajoitu pelkästään tiedeyhteisöön, vaan tiedontuotantoon osallistuu suuri määrä erilaisia toimijoita tutkijoista ja tiedemaailmasta aina virallisuontoihin toimijoihin (poliitikot, virkakoneisto), asiantuntijaryhmiin (think-tank), erilaisiin yrityksiin ja jopa yksittäisiin ryhmiin ja yksilöihin. Tiedontuotannon hajaantuminen tekee tiedosta paitsi tuottaja- ja kontekstisidonnaista (*heterogeneity, organizational diversity*) myös tarkoitussidonnaista, jossa tiedon arvo määrittyy pitkälti tiedon käytettävyyden ja hyödyllisyyden perusteella. Uusi tiedontuotanto on jatkuvaa vuoropuhelua perustutkimuksen ja soveltavan tutkimuksen, teorian ja empirian välillä. Nykyistä tiedontuotantoa leimaavat niin ikään poikkitieteellisyys (*transdisciplinarity*), refleksiivisyys, ohimenevyys (tieto vanhenee nopeasti) sekä tiedon käyttöön liittyvät eettiset näkökohdat (*social accountability, quality control*). Kuten voidaan havaita, monet Gibbons ym. (1994) esittämät ajatukset ovat hyvin samansuuntaisia pragmatistisen tietokäsityksen kanssa. Se, missä uusi tiedontuotanto eroaa selvimmin pragmatistisesta tietokäsityksestä on tietoon liittyvä sosiaalisen vastuullisuuden korostus. Tietoon ja tiedon käytön seurauksiin liittyvät pohdinnat ovat taas keskeisiä Erikssonin käsiteanalyysimallissa, joka on valittu tämän tutkimuksen analyysityökaluksi. Näin tässä tutkimuksessa tukeudutaan hyvin vahvasti myös Gibbons ym. (1994) esittämiin ajatuksiin, kuinka tietoa nykyisin tuotetaan ja kuinka sen seurauksia tulisi arvioida.



## 2.6 Hiljainen tieto

Tämän luvun lopuksi tarkastelemme vielä hiljaiseen tietoon liittyviä kysymyksiä. Hiljaiseen tietoon liittyvien teorioiden mukaan ”me tiedämme enemmän kuin kykenemme ilmaisemaan” (Polanyi 1966, 4). Lisäksi Polanyi korostaa, että täydellisesti artikuloitua tietoa ei ole: ”kaikki tieto on joko hiljaista tietoa tai perustuu hiljaiseen tietoon. Ei voida kuvitella, että olisi kokonaan eksplisiittistä tietoa” (Polanyi 1964, 144)<sup>111</sup>. Polanyiin hiljaisen tiedon teorian ohella tarkastelemme myös Nonakan ja Takeuchin hiljaisen tiedon muodostumisen teoriaa<sup>112</sup>. Teorian kuvaamat tiedon muodostumisprosessit samoin kuin organisatorisen tiedon kasvu tarjoavat mielenkiintoisia näkökulmia, kun rajaturvallisuuskäsitteen muotoutumista yksilötasolta aina organisatoriseksi ja yhteisölliseksi tietopääomaksi tarkastellaan hiljaisen tiedon taustaa vasten.<sup>113</sup> Hiljaisen tiedon tematiikka auttaa meitä ymmärtämään, kuinka yksilöllinen tieto voi jalostua organisaation osaamiseksi tai kuinka kokemus muuttuu tiedoksi. Lisäksi hiljaisen tiedon tematiikka panee meidät pohtimaan argumentoimattoman (hiljaisen) tiedon osuutta käsitteiden muodostusprosessissa ja kielenkäytössä.

Polanyiin hiljaisen tiedon teoria rakentuu hänen havainto- ja kognitioteoriansa pohjalta. Havaintoa voidaan Polanyiin mukaan kuvata intentionaalisen *jostakin johonkin* (”from-to”) rakenteena. Havaitseminen suuntautuu havainnon polttopisteeseen *y* havainnon hiljaisten osatekijöiden *x* välityksellä. Havaintoteoriansa pohjalta Polanyi päätyy näkemykseen, että kaikki inhimillinen tieto (jokainen yksittäinen havainto ja mielle) koostuu kolmenlaisista osatekijöistä<sup>114</sup>:

- a) osatekijöistä, joita se, joka havainnoi tai mieltää (subjekti), ei kykene artikuloimaan (*subliminal subsidiary attention*)
- b) osatekijöistä, joita subjekti ei ole artikuloinut, vaikka tämä olisi periaatteessa mahdollista (*marginal subsidiary attention*), sekä
- c) osatekijöistä, jotka subjekti on artikuloinut havaintonsa polttopisteinä (*focal attention*)<sup>115</sup>.

111 Vastaava kanta ilmenee myös Wittgensteinin (1953) myöhäisajan filosofiansa, Wittgensteinin mukaan termin merkityssisältöä ei ole mahdollista määrittellä tyhjentävästi, vaan määrittelyoperaatioissa joudutaan aina tukeutumaan jo ymmärrettyinä otettuihin seikkoihin.

112 Tästä teoriasta käytetään Suomessa myös nimeä tiedonmuunnosten teoria. Ks. esim. Vuorensyrjä 2001, 129.

113 Muita kriittisiä lähestymistapoja hiljaisen tiedon tematiikkaan tarjoavat mm. kognitiotieteellinen konnektionismi, psykologiatieteellinen konstruktivismi ja havainnon fenomenologia. Näiden eri lähestymistapojen perustavista eroista ks. Heinämaa 1999, erit. 50, 55-58. Tutkimusekonomisista syistä tässä on rajoitettu vain kahden eri lähestymistavan lyhyeen esittelyyn.

114 Vuorensyrjä 2001, 123.

115 Vuorensyrjä 2001, 122.



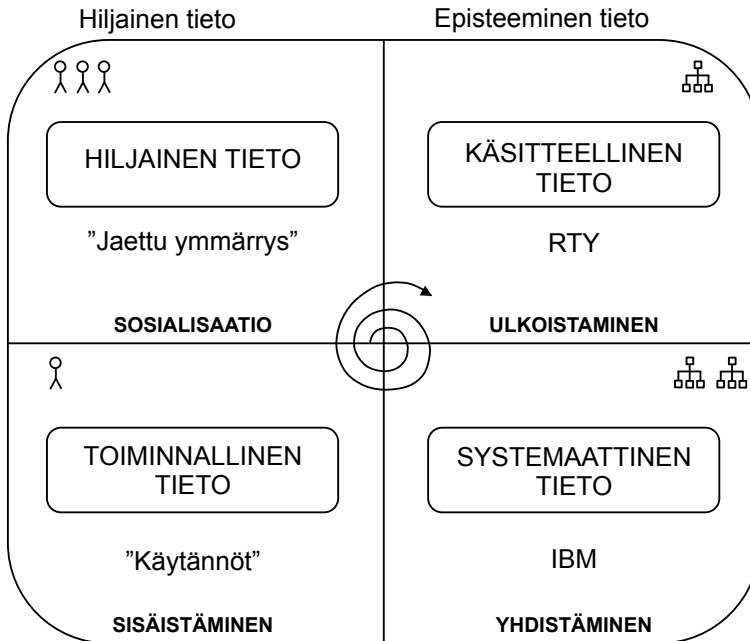
Varsinainen hiljainen tietäminen (*tacit integration, tacit knowing*) syntyy operaatioista, jossa subjekti yhdistää hiljaiset osatekijät havaintonsa polttopisteeseen. Jokainen yksittäinen havainnon tai mielteiden sommitelma on yksilösidonnainen, sidoksissa tietoa konstruoivan yksilön ainutkertaiseen yksilö- ja kulttuurihistoriaan. Lisäksi mieltäminen on aktiivinen, intentionaalinen prosessi. Yksilö ei saa havainnon eri osatekijöiden keskinäistä yhteyttä ”annettuna”, vaan joutuu tämän yhteyden itse ottamaan, konstruoimaan.<sup>116</sup> Polanyi kiinnittää asianmukaisesti huomiota myös käytännöllisen tiedon ja kokemuksen siirtämiseen. Sekä tekemisen taidon että tietämisen taidon perusta on olennaisilta osiltaan sama. Aivan kuten pianon soittajan kosketusta ja sen merkitystä oppimiselle ei voida tyhjentävästi selittää ja välittää, sama vaikeus pätee tiedon välitykseen<sup>117</sup>. Nonaka & Takeuchin (1995) mukaan on olemassa inhimillistä tietoa ja osaamista, jonka ei missään vaiheessa tarvitse tulla artikuloituksi tullakseen välitetyksi ja välitettynä ymmärretyksi. Seuraavaksi siirrymme tarkastelemaan heidän tiedonmuunnosten teoriaansa.

Nonakan ja Takeuchin tiedonmuunnosten teoriaa voidaan havainnollistaa oheisen nelikentän avulla. Nelikentän kukin lohko muodostaa yhden tiedon muodostuksen tavan. Nämä neljä eri tapaa eivät ole toisensa pois sulkevia, vaan samanaikaisia ja rinnakkaisia prosesseja. Mutta tiedonmuodostusta voidaan ajatella myös ideaalisesti siten, että uutta tietoa syntyy jatkuvassa prosessissa. Me voimme lähteä liikkeelle ulkoistamisen tiedonmuunnoksesta, kun yksilön hiljaista tietoa muuttuu (esimerkiksi asiakirjan laatimisen yhteydessä) kaikkien saatavilla olevaksi ”eksplisiittiseksi tiedoksi”. Seuraavassa vaiheessa tätä tietoa yhdistellään aikaisemman tiedon kanssa ja yhdistämisen tiedonmuunnoksen kautta tuotetaan uutta tietoa. Tämä uusi tieto voi olla esimerkiksi uusi toimintatapa. Tämä uusi toimintatapa siirtyy yksilöiden osaamiseksi sisäistämisen tiedonmuunnoksessa. Tämä uusi toimintatapa voi välittyä yksilöiden kesken myös sosialisointin tiedonmuunnoksessa, jossa hiljaista tietoa välittyy yksilöiden kesken esimerkiksi yhteisen toiminnan kautta. Voidaan ajatella, että organisatoriset toimintatavat välittyvät hyvin suuressa määrin juuri tällaisen hiljaisen tiedon välityksen prosessissa. Prosessi voidaan kuvata Nonakan ja Takeuchin mukaan oheisen nelikentän tavoin.

---

116 Vuorensyrjä 2001, 122.

117 Vuorensyrjä 2001, 130.

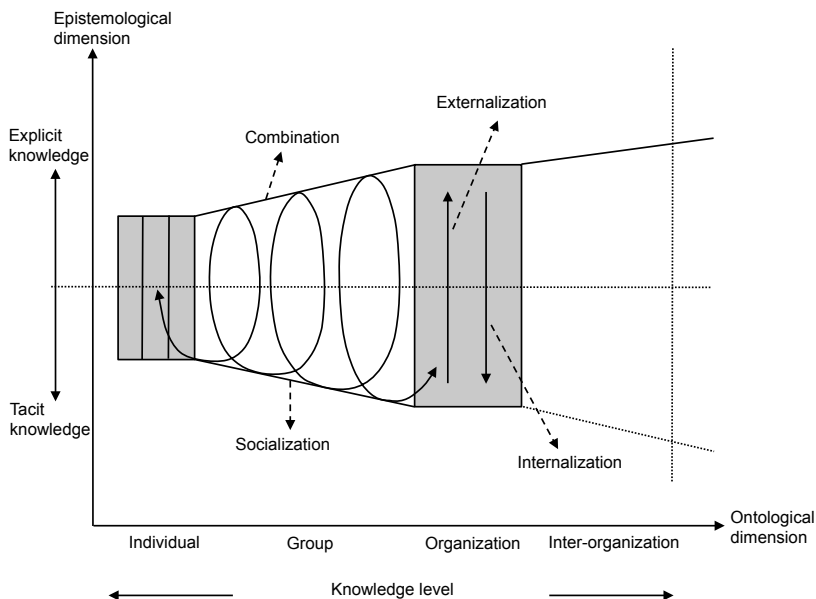


KUVA 10. Tiedon muodostuksen prosessi<sup>118</sup>

Organisatorisen tiedon muodostuminen voidaan havainnollistaa myös niin sanotun suppilomallin avulla kuvan 11 mukaisesti. Suppilomalli kuvaa paremmin jatkuvaa hiljaisen ja eksplisiittisen tiedon välistä vuorovaikutusta samoin kuin organisatorisen tiedon alati kasvavaa luonnetta siirryttäessä yksilötasolta ylöspäin. Myös malliin kuvattu tiedon jakaantuminen epistemologiseen ja ontologiseen dimensioon kytkee tämän mallin tämän luvun tieteenfilosofiseen pohdintaan tiedon olemassaolosta ja tietoteoreettisista taustaoletuksista. Tiedon suppiloteoria kuvaa hyvin sen, kuinka ainakin ideaalitasolla tiedon tieteellisen perustan (ontologia, epistemologia) eli tieteellisen luotettavuuden voidaan ajatella kasvavan tässä jatkuvassa tiedon muunnoksen prosessissa. Nonakan ja Takeuchin mukaan tiedon epistemologisella ulottuvuudella siirrytään ajan mittaan koko ajan ylöspäin (kun piilevää tietoa muuttuu näkyväksi)<sup>119</sup>, mutta tiedon ontologisella ulottuvuudella korostuu jatkuva edestakainen aaltoliike yksilön ja tiedon muodostuksen muiden tasojen kesken.

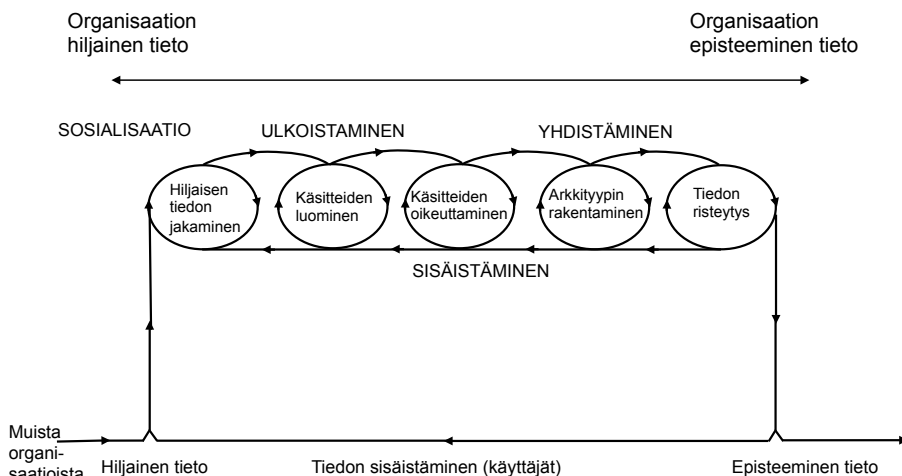
118 Nelikenttä on konstruoitu Nonaka & Takeuchin ajatusten pohjalta. Vrt. Nonaka & Takeuchi 1995, 71-72.

119 Toisaalta tulee huomata, että koko ajan syntyy myös uutta hiljaista tietoa.



KUVA 11. Organisatorisen tiedon muodostuksen spiraali (Nonaka & Takeuchi 1995, 73)

Nonakan ja Takeuchin työn hedelmällisyys tämän työn kannalta ei rajoitu vain edellä esitettyihin kahteen näkökohtaan. Erityisesti heidän kuvaamansa malli organisatorisen tiedon muodostuksen prosessista on mielenkiintoinen myös siksi, että uusien käsitteiden muodostuminen ja vakiintuminen käyttöön noudattavat samaa tiedon muunnoksen logiikkaa. Uusien käsitteiden muodostus on Nonaka & Takeuchin (1995) mukaan viisivaiheinen prosessi. Tämä prosessi on esitetty kuvassa 12.



KUVA 12. Viisivaiheinen malli organisatorisen tiedon muodostuksen prosessista (Nonaka & Takeuchi 1995, 84)

Prosessin ensimmäinen vaihe muodostuu hiljaisen tiedon jakamisesta. Tämä tapahtuu epävirallisen organisaation puitteissa ja on vapaamuotoista mielipiteiden vaihtoa, ideointia, uusien ajatusten herättämistä ja mitä tahansa innovatiivista ja ennakkoluulotonta suhtautumista aikaisempaan tietoon.

Prosessin toisessa vaiheessa käsitteelle annetaan eksplisiittinen sisältö esimerkiksi kirjoittamalla sen määritelmä. Nonaka ja Takeuchi korostavat erilaisten päättelymuotojen (deduktio, induktio, abduktio) hyödyntämistä prosessin tässä vaiheessa. Erityisesti abduktio sopii hyvin prosessin tähän vaiheeseen, koska se hyödyntää vertauskuvia,<sup>120</sup> analogioita sekä kokemuksen ja teorian välistä vuoropuhelua. Myös dialektiikka (teesi - antiteesi - synteesi) ja paradoksit<sup>121</sup> toimivat hyvin ajatuksellisina virikkeinä prosessin tässä vaiheessa. Käsitteen muodostuksen tämä vaihe vastaa tiedon ulkoistamisprosessia. Tämän vaiheen onnistumisen kannalta on keskeistä, että ajatukset haarautuvat eri suuntiin ja aikaisempia käsityksiä kyseenalaistetaan ennakkoluulottomasti<sup>122</sup>.

Käsitteen muodostuksen kolmas vaihe on käsitteen virallistaminen. Tämä voi tapahtua esimerkiksi siten, että lakiin otetaan käsitteen juridinen määritelmä. Nonaka ja Takeuchi korostavat, että uusien käsitteiden tulee olla tärkeitä sekä organisaation että yhteiskunnan kannalta. Käsitteen tarpeellisuuden arviointi riippuu yrityksen toimialasta. Tietointensiivissä yrityksissä kriteerien määrittäminen on yrityksen johdon tehtävä samalla kun se määrittää yrityksen strategian (päämäärä, tavoitteet) tai vision. Kun tämä periaate siirretään hallintoon, voidaan esittää, että arviointikriteerit tulee voida johtaa hallinnonalan tehtävistä.

Käsitteen muodostamisprosessin neljännessä vaiheessa käsite kytketään laajempaan teoreettiseen kehikkoon tai sen pohjalta rakennetaan uusi arkkityyppi, toimintatapa tai malli. Käsitteen muodostuksen tämä vaihe vastaa tiedon muodostuksessa yhdistämisen tiedonmuunnosta, koska tässä vaiheessa uusi, eksplisiittisesti artikuloitu ja eksplikoitu tieto yhdistetään vanhaan tietoon uudella, rakentavalla tavalla. Jos tarkastellaan

120 Vertauskuvaa on hyödynnetty tämän tutkimuksen otsikossa. Otsikon voi paitsi tulkita vertauskuvana, myös ymmärtää monella tavalla. Vrt. Aaro Toivosen ”Ruhtinaan uudet vaatteet” - Tutkielma turvallisuuden käsitteestä. Ks. myös Risto Eräsaaren ”Kuinka turvaton on riittävän turvallinen?”, joka tarkastelee turvallisuuden moniselitteisyyttä postmodernissa maailmassa.

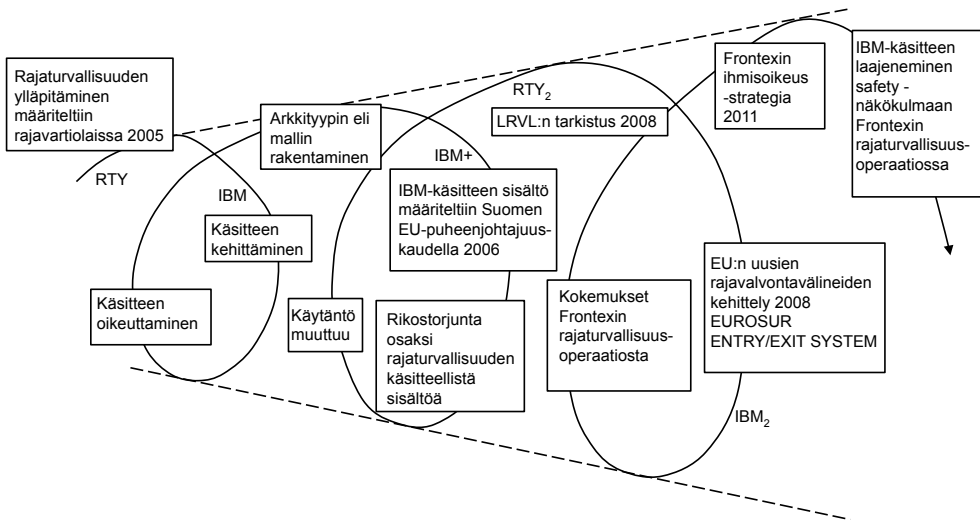
121 Tutkimusprosessin yhdessä vaiheessa olin työstämässä väitöskirjaani turvallisuusdilemman pohjautuvien paradoksien kautta. Paradoksiajattelu toi esiin inhimillisen toiminnan ristiriitaisen luonteen ja toiminnan ei-toivotut seuraukset. Esimerkiksi turvallisuuden äärimmäinen tavoittelu johtaa turvattomuuteen (turvallisuusparadoksi). Turvallisuuden liiallinen tavoittelu johtaa myös vapausoikeuksien rajoittamiseen (vapausparadoksi). Vapausoikeuksien rajoittaminen tapahtuu paitsi ankaroituneella lain tulkinnalla myös valjastamalla oikeus poliittisen päätöksenteon ’keppihevoseksi’ (oikeusparadoksi). Tällaisia paradoksaalisia piirteitä on helppo paikantaa kaikesta inhimillisestä toiminnasta etenkin, jos ympäristöään havainnoi ’kontrapunktilaisen’ tutkimusotteen näkökulmasta. Paradokseihin keskittyvän tutkimusotteen tarkoituksena oli korostaa toiminnan *sekä-että*-luonnetta vallitsevan turvallisuuskulttuurin *joko-tai*-ajattelun sijaan. Turvallisuushallinnon ideaaliajattelun kautta tämä tarkoittaa *sekä* turvallisuuden *että* vapauden edistämistä sen sijaan että turvallisuuden tavoitteluun pyrittäisiin hintaan mihin hyvänsä tai vapausoikeuksien rajoittamisen kustannuksella. Toimenpiteiden oikeasuhtaisuus tulee pystyä argumentoimaan tieteelliseen näyttöön (episteme) perustuen tunteiden ja mielikuvien (doks) sijaan. Tämän tutkimusotteen ”jäätteenä” tutkimuksessa tarkastellaan käsitteiden käytännöllisiä vaikutuksia juuri paradoksien näkökulmasta luvussa 8.2.

122 Toivottavasti tämä tutkimus palvelee hedelmällisenä ”riitasointuna” vallitsevaan rajaturvallisuuden ”paradigmaan”.

rajaturvallisuutta, eurooppalaisen neliportaisen rajaturvallisuusmallin kehittäminen toimii kuvaavana esimerkkinä tästä vaiheesta. Mallin rakentaminen on ollut edellytys sille, että se on voitu ottaa käyttöön uutena toimintatapana tai ajattelun rakenteena. Käsitteen muodostuksen tässä vaiheessa vuoropuhelu eri toimijoiden kesken on tärkeää. EU:n rajaturvallisuuden osalta se on tarkoittanut organisatorisen ja kansallisen vuoropuhelun lisäksi vuoropuhelua myös yhteisötasolla<sup>123</sup>.

Käsitteen muodostuksen viimeisessä eli viidennessä vaiheessa tieto siirtyy sen ”määrittelijöiltä” sekä organisaation sisäiseen, että organisaatioiden väliseen prosessiin. Tiedon muodostus laajenee niin horisontaalisesti kuin vertikaalisesti ja siirtyy ”ontologisesti” uudelle tasolle (ks. kuva 12). Nonaka ja Takeuchi korostavat palautteen merkitystä käsitteen muodostuksen tässä vaiheessa. Palaute voi tulla kumppaneilta, kilpailijoilta, asiakkailta, yhteiskunnasta, tai vaikkapa tiedeyhteisöltä. Palaute voi johtaa käsitteenmuodostuksen uuteen tiedon muodostuksen sykliin. Käytännössä tämä vaihe tarkoittaa käsitteen jalkauttamista uusiksi toimintatavoiksi ja käytännöiksi. Käsitteen muodostuksen tämä vaihe vastaa tiedon sisäistämisen prosessia, toiminnallisen tiedon syntymistä.

Esimerkiksi rajaturvallisuuskäsitteen kehittyminen ja ”jalostusarvon” kasvu voidaan kuvata pelkistetysti Nonakan ja Takeuchin mallia mukaillen seuraavasti.



**KUVA 13. Rajaturvallisuuden muotoutuminen tiedon muodostuksen prosessissa**

<sup>123</sup> Tämä vaihe on selkeästi havaittavissa myös EU:n rajaturvallisuusmallin kehittämisessä. Moniportainen rajaturvallisuusajattelu on ollut esillä jo Schengenin arviointi- ja soveltamiskomiteassa ja sen työryhmissä vuodesta 1998 lähtien. Ks. Niemenkari 2003, liite 1.

Tässä luvussa on tarkasteltu tietoon liittyviä tietoteoreettisia ja ontologisia lähtökohtia. Tarkastelu on osoittautunut, kuinka sille, mitä me määrittelemme tiedoksi, saadaan toisistaan hyvinkin paljon poikkeavat näkemykset riippuen siitä, mistä tieteenfilosofisesta lähtökohdasta asiaa tarkastellaan. Perinteinen platoninen lähtökohta tiedosta 'hyvinperusteltuna tosi uskomuksena' on pitänyt pintansa yli kaksi tuhatta vuotta. Ytimekkyydessään se on edelleen hyvä lähtökohta tiedon määrittelemiseksi. Tutkimuksen tulee tuottaa jatkossakin hyvin argumentoituja väitteitä tiedeyhteisön arvioitaviksi. Myöskään tiedon 'uskomusperustaa' ei ole vakavasti asetettu kyseenalaiseksi. Tosin joissakin tutkimusotteissa kuten kriittisessä tutkimusorientaatiossa ja pragmatistisessa tieteenperinteessä rohkaistaan analyttiseen riskinottoon esittämällä informatiivisia väitteitä.

Sen sijaan perinteinen tiedon määritelmä on osoittautunut haasteelliseksi ainakin kolmessa suhteessa. Esitetty kritiikki on kohdistunut ensinnäkin oletukseen tiedon objektiivisuudesta. Klassisen näkemyksen mukaan luonto ja tietoisuus on nähty toisistaan erillisinä. Todellisuus on jossakin tuolla 'ulkona', joka voidaan löytää maailmasta. Rorty on mielen peilimetäforaa koskevalla käsityksellään kritisoinut tätä tapaa, jonka mukaan ihmiset olisivat kykeneviä peilaamaan maailmaa sellaisena kuin se on<sup>124</sup>. Samaa tarkoittaen on Hilary Putnam (1981, 49) asettanut kyseenalaiseksi mahdollisuutemme tarkastella maailmaa objektiivisesti "Jumalan näkökulmasta". Tähän ontologiaa ja epistemologiaa koskevaan filosofiseen ongelmaa ovat kielellisesti suuntautuneet tutkijat, kuten Davidson ja Rorty esittäneet, että todellisuutta ei ole mielempä ja kielempä ulkopuolella. Todellisuus on puhtaasti kielen asia. Tämä lähtökohta on hyväksytty yhdeksi tämän tutkimuksen taustaoletukseksi.

Toiseksi yksi kritiikin kohde perinteistä tietokäsitystä kohtaan on kohdistunut siihen, missä määrin tieto on riippuvaista 'olemisesta'. Platoninen käsitys 'tiedosta' lähtee siitä, että kaikilla olioilla - niin fyysisillä kappaleilla kuin ajatusmaailman olioilla - on 'olemus', pysyvä muoto tai hahmo, joka voidaan löytää. Tämän olemuksen paljastaminen on yksi tieteellisen tutkimuksen päämäärä. Tästä lähtökohdasta olen lähtenyt paljastamaan tässä tutkimuksessa rajaturvallisuuskäsitteen syvintä olemusta. Mitkä ovat ne ominaispiirteet, rajaturvallisuuden syvä ydin, jonka perusteella se voidaan tunnistaa rajaturvallisuudeksi ja erottaa se lähikäsitteistään? Uuspragmatistit, etenkin Rorty, ovat asettaneet kyseenalaiseksi tällaiset metafysiset taustaoletukset<sup>125</sup>. Mitä on oleminen, jos me ajattelemme pragmatistien tavoin, että "totuus on vain 'kohtelias', tyhjä termi uskomuksille, joihin meidän on hyvä uskoa; siis uskomuksille, jotka ovat tällä hetkellä mielestämme niin hyvin oikeutettuja, jotta lisäoikeuttamiselle ei ole

124 Käpylä & Mikkola 2006, 184.

125 Rortyn mukaan meidän tulisi irrottautua sellaisista menneisyyteen kuuluvista turhista käsitteistä kuin 'olemukselliset ominaisuudet' ja 'objektiivinen todellisuus'. Edelleen koko epistemologia olisi syytä irrottaa ikuisista totuuksista samaan tapaan kuin valitusaika irrotti hyvän ja pahan Jumalasta. (Kivinen & Piironen 2008, 187).

tarvetta” (Rorty 1991a, 24). Voidaan myös kysyä, kuinka me voimme löytää tämän tutkimuksen tavoitteleman rajaturvallisuuskäsitteen ’pysyvän’ olemuksen, määritellä rajaturvallisuuskäsitteen ominaispiirteet, jos oleminen on jatkuvaa liikettä, ajallista muutosta, jossa sekä ympäristö että kieli muuttuvat koko ajan? Tai jos oleminen ymmärretään pragmatistien tavoin toimintaorientoituneeksi käytännöksi, vuorovaikutukseksi ympäristön kanssa, onko mahdollista löytää tämän tutkimuksen tavoitteleman rajaturvallisuuskäsitteen ’pysyvä’ olemus?

Kolmas kriittinen huomio voidaan kohdistaa tiedon totuusfunktioon. Kenen totuudesta on kysymys? Määritelläänkö totuus tiedeyhteisön näkemyksen mukaan? Vai tarkastellaanko rajaturvallisuutta turvallisuushallinnon näkökulmasta? Tai kenties hallinnon asiakkaiden eli rajanylittävien henkilöiden näkökulmasta? On todennäköistä, että se, millaista tietoa saadaan - ts. millaiseksi ’totuus’ muodostuu - riippuu valitusta näkökulmasta. Tieto on siten kontekstuaalista, relationaalista, suhteellista, tutkimuksen päämäärien ja tavoitteiden mukaan määrittyvää kuvausta todellisuudesta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että todellisuudesta voidaan tuottaa suuri määrä erilaisia kuvauksia, jotka ovat samaan aikaan tosia. Mikäli tämä lähtökohta hyväksytään, miten voidaan määrittää rajaturvallisuuskäsitteen sisältö siinä tapauksessa, jos eri näkökulmat tuottavat päinvastaiset tutkimustulokset? Millä ’metakriteerillä’ ratkaistaan tiedon ongelma tässä tapauksessa? Arvoillako? Ja jos, niin kenen arvoilla? Koska platoninen tietokäsitys ei ole kontekstuaalinen, se ei pysty tarjoamaan tyydyttävää vastausta tiedon relationaalisuutta koskevaan ongelmaan. Tässä mielessä esimerkiksi Karvosen esittämä relationaalinen tietokäsitys samoin kuin pragmatistinen tietoteoria tarjoavat paremmat lähtökohdat rajaturvallisuuskäsitteen analyysille.

Perinteisen tietokäsityksen kohtaamat ongelmat ja kartelisiolaisen lähtökohdan kiistäminen tietämisen ja maailman erillisyydestä johtavat meidät pragmatistiin lähestymistapoihin. Deweyn mukaan millään tiedon kohteella ei ole sellaista ihmisestä riippumatonta ominaisuusluonnetta, jonka eri kuvaukset jotenkin vain tavoittaisivat. Tietäminen on mahdollista vain tekemällä tiedonhankinta. Tiedonhankinta tarkoittaa pyrkimystä ratkaista ongelmalliseksi koettu tilanne. Tieto on siten tulosta toimijan tarkoituksenmukaisista kuvauksista osana hänen päämäärätietoista toimintaansa. (Kivinen & Piironen 2008, 190). Tulkintani mukaan tämä johtaa tietämisen ja tekemisen sekä tietämisen ja osaamisen välisen rajan hämärtymiseen. Haluan kuitenkin sanoutua irti näin ’ääripragmatistisista’ tulkinnoista, joissa tieto ja toiminta sekä tieto ja osaaminen samaistuvat keskenään. Tässä kohdin tukeudun Deweyn ajatuksiin, joka erottaa osaamisen (*knowing how*) propositionaalisen tiedon käsittelyyn liittyvästä tietämisestä (*knowing that*) (emt. 198-199)<sup>126</sup>. Propositionaalinen tietäminen ei ole kuitenkaan mitään

---

126 Tässä on tehty yksinkertainen käsitteellinen rajanveto tietävien ja tietoa vailla olevien eläinten välille: yhdenlaiset eläimet (ihmiset) käyttävät kieltä tietäessään ja muut eläimet vain osaavat. Sekä majavat että ihmiset osaavat rakentaa patoja. Mutta jos ihmisillä ei olisi käytössään propositionaalista tietoa, heidän rakentamansa padot eivät olisi koskaan kehittyneet majavien patoja paremmiksi. (Rorty 2000, 237-239).

ihmisen luontumuksista erillistä puhtaan järjen aluetta vaan se on vahvasti sidoksissa toimintaan. Kielen hallinta on sen osaamista (emt. 200).

Kuten edellä on raportoitu, tässä tutkimuksessa on yhdeksi ajattelun lähtökohdaksi otettu Wilfrid Sellarsin (1997, 63) näkemys tietoisuuden kielellisyydestä. Tietoisuus (*awareness*) on kielen asia. Siten meillä voi olla tietoa vain kielellisten kuvausten muotoon puettuna. Hiljaisen tiedon teorian kyseenalaistavat tämän lähtökohdan, koska huomattava osa ihmisen toiminnasta tapahtuu tiedostamattoman alueella<sup>127</sup>. Joka tapauksessa hiljaista tietoa koskevat ajatukset tarjoavat hyviä teoreettisia työkaluja, kuinka implisiittinen tai artikuloimaton tieto muuttuu eksplisiittiseksi tiedoksi ja kuinka propositionaalinen tieto jalostuu toiminnaksi ja osaamiseksi. Tämä toiminta-orientoitunut toimintatapa on selkeästi havaittavissa rajaturvallisuuden käsitteellisessä kehittämisessä.

Todellisuuden hahmottaminen ensisijaisesti kielellisenä toimintana on herättänyt myös kritiikkiä. Kritiikin mukaan holistisessa kielifilosofiassa kaikki redusoituu kielellisiin käytäntöihin, kielen sisäisiin peleihin (Kivinen & Piironen 2008, 194). Erityisesti realistisesti orientoituneet tutkijat eivät ole voineet hyväksyä antirepresentationalistisia ja antikartesiolaisia ajatuksia. Antirepresentationalistinen näkökulma ei kuitenkaan tarkoita fyysisen todellisuuden kieltämistä tai tuon maailman pitämistä vain käsitteellisenä konstruktiona. Niiniluodon mukaan ”voimme sanoa, että jo ennen kuin ihminen syntyi, maa kiersi aurinkoa, vedet virtasivat, kalat uivat ja hirmuliskot taistelivat - vaikka kukaan älyllinen olento ei vielä ollut nimennyt ja identifoinut näitä tapahtumia ja olioita kielen avulla” (Niiniluoto 2003, 66). Toisin sanoen Niiniluodon kuvaamat asiat tapahtuivat, mutta eivät sillä tavalla nimettyinä, kuin me ne nykyisin käsitteellisesti hahmotamme. Niinpä emme voi tietää mitään esimerkiksi Niiniluodon mainitsemista hirmuliskoista sellaisenaan, kaikista kielipeleistä riippumatta<sup>128</sup>. Tosi-asioista voidaan puhua vain kielen ja jonkin sanaston varassa eikä maailma itsessään jakaannu tosiasiaksi (Rorty 1991a, 81; 1998, 85-88). Siksi Rortyn mukaan on syytä hylätä väite, että uskomuksia voitaisiin arvioida sen perusteella kuinka paikkansa-pitävästi ne representoivat kohteitaan (Rorty 1998, 86). Kuvausten paremmuus on ratkaistavissa vain sen perusteella, mikä kuvaus on tarkoituksenmukaisempi jonkin tietyn tarkoituksen toteuttamiseen (Rorty 1999, 54, 65).

127 Lakoff & Johnson (1999) ovat esittäneet, että 95 % ajattelusta on tiedostamaton. Ehkä tuokin luku on liian pieni. Joka tapauksessa tiedostamaton ajattelu vastaa suurimmaksi osaksi siitä, kuinka me muodostamme käsityksen todellisuudesta. Tiedostamaton muodostaa ei-reflektoivan terveen järkemme. (Emt. 10, 13).

128 Hyvän esimerkin kielipeleistä antaa Kivinen & Piironen (2008). ”Emme voi tietää yhtään mitään vuorista sellaisenaan, kaikista kielipeleistä riippumatta. Itse asiassa vuori ymmärretään hyvinkin eri tavoin eri kielipeleissä. Arjen keskustelussa vuoria pidetään ikuisina, mutta esimerkiksi geologien kielipeleissä vuorilla on oma elinkaarensa. Kun geologit tarkastelevat asioita riittävän pitkällä aikajänteellä, vuoria syntyy ja häviää mannerlaattojen liikkeen ja eroosion vaikutuksesta. Silloin ei ole millään lailla mielekäästä kuvata niitä ikuisiksi. (Emt. 192).



Tämän tutkimuksen seuraavassa luvussa otetaan askel lähemmäksi käsitteiden tutkimusta. Mitä ovat käsitteet ja niiden merkitykset? Voiko samalla käsitteellä olla monta merkitystä? Miten käsitteen sisällön määräytyminen riippuu kieliyhteisöstä? Voidaanko käsite määritellä ideaalisesti siten, että se on optimaalinen ja sopii kaikkiin kielenkäytön tilanteisiin? Vai tuleeko meidän tyytyä pragmaattisempaan lähestymistapaan ja hyväksyä käsitteille erilaisia käyttötapoja ja merkityksiä? Näihin ja muihin kieltä koskeviin kysymyksiin luodaan katsaus tämän tutkimuksen seuraavassa luvussa. Luvussa kuvataan myös erilaisia käsiteanalyysimalleja, joista valitaan yksi tämän tutkimuksen toteuttamistavaksi.

*”Ajatukset ilman sisältöä ovat tyhjiä; havainnot ilman käsitteitä sokeita.”*

*Immanuel Kant<sup>1</sup>*

### 3. KÄSITTEET TUTKIMUSKOHTENA

- Mutta eihän ”halleluja” tarkoita tyrmäävää todistetta, intti Liisa.
- Kun *minä* käytän jotakin sanaa, vastasi Tyyris Tyllerö pilkallisesti, - se tarkoittaa *juuri* sitä mitä minä haluan - juuri eikä melkein.
- Mutta kysymys on siitä, sanoi Liisa, voitko todella saada sanat tarkoittamaan eri asioita.
- Ei, vaan kysymys on siitä, kuka määrää ja päättää, sanoi Tyyris Tyllerö. - Siinä kaikki. /...
- Kylläpä pieni sana voi merkitä paljon, sanoi Liisa mielteliäästi.
- Kun minä panen sanan tekemään ylitöitä, maksan sille aina vähän ylimääräistä siitä vaivasta, sanoi Tyyris Tyllerö.

*Lewis Carroll (1974)<sup>2</sup>*

#### 3.1 Käsitteiden tutkimisen lähtökohtia

Tämä väitöskirja on tutkimus rajaturvallisuuden käsitteestä? Mitä ovat käsitteet, termit, määritelmät, merkitykset? Miten käsitteen piiriin kuuluvat asiat voidaan ja tulee määrittää? Millainen on hyvä määritelmä? Mikä on kieliyhteisön tai kielen käyttäjän rooli käsitteen tulkinnaassa? Nämä jo monet muut käsitteisiin liittyvät asiat ovat tämän luvun kohteena. Tutkimuskohteensa puolesta nämä asiat kuuluvat semantiikan tutkimusalaan. Semantiikalla<sup>3</sup> tarkoitetaan merkityksentutkimusta yleensä. Myös pragmatiikka, joka tutkii merkin ja sen käytön suhteita, on tämän työn kannalta merkityksellinen. Pragmatiikka voi yhtäältä tarkoittaa kaikkea kielenkäyttöä ja sen tutkimusta, mutta sillä voidaan viitata myös kontekstin avulla selittyviin merkityksiin ja niiden tutkimiseen. Irlantilaisen tutkijan

1 Hetemäki 1999, 103.

2 Carroll 1974, 208-209.

3 Sana semantiikka tulee muinaiskreikan sanasta *sema*, joka tarkoittaa ’merkkiä’. Samasta juuresta juontuu myös sana semiotiikka, joka tarkoittaa kaikkien merkkijärjestelmiä ja niitä koskevaa tutkimusta. Semiotiikasta eli merkkiteiteestä on esitetty erilaisia jaotteluita. Tuominen (2009, 48) jakaa semiotiikan kahteen pääsuuntaukseen: mannereurooppalaiseen strukturalismiin (de Saussure) ja amerikkalaiseen pragmatismiin (Peirce). Charles Morris puolestaan jakaa semiotiikan kolmeen tutkimustapaan: syntaksiin, semantiikkaan ja pragmatiikkaan. Syntaksilla tarkoitetaan merkkien (’aakkosten’) ja ilmausten (’sanojen’, ’lauseiden’) sekä näiden keskinäisten suhteiden tutkimusta. Semantiikka taas tutkii kielen ilmausta esittävää tehtävää ja sanojen/ilmausten ’merkityksiä’. Kielentutkimusta, jossa otetaan huomioon myös kielen käyttäjät ja käyttötilanteet, kutsutaan pragmatiikaksi. Pragmatiikka on siis merkin ja sen käytön suhteiden tutkimusta. Ks. Niiniluoto 1984, 90; Kuri 2004, 1.

John I. Saeedin mukaan semantiikka tutkii sellaisia merkityksiä, jotka eivät juuri vaihteile tilanteesta toiseen, kun taas pragmatiikan tutkimus kohdistuu tilanteiseen merkitykseen. Yleensä merkityksen tutkimuksessa otetaan yhtä aikaa huomioon sekä merkkeihin vakiintuneet, ”tilanteettomat” merkitykset että merkkien eri tilanteissa saamat merkitykset.<sup>4</sup> Tällainen *semanttis-pragmaattinen* tutkimusote on myös tämän tutkimuksen lähtökohtana.<sup>5</sup>

Tiedon jäsentäminen ja siihen liittyvä käsitteiden muodostaminen ovat ihmisen ajattelulle luontaisia toimintoja riippumatta siitä, kuinka tietoista se on. Usein *käsitteiden* ajatellaan olevan olemassa vain ajatusmaailmassa<sup>6</sup>. Lingvistisen idealismin mukaan todellisuutta ei edes ole olemassa kielestä (käsitejärjestelmästä) riippumatta<sup>7</sup>. Kriittisen realismin traditiossa käsitteitä on puolestaan verrattu verkkoon, joka heitetään maailmaan tosiasioiden ”pyydystämiseksi” (Niiniluoto 1984, 153). Tämän tutkimusperinteen mukaisesti Uusitalo (1998, 38) määrittelee käsitteen teoreettiseksi abstraktioksi, jota käytetään luonnehtimaan havaintoja ja kokemuksia, joilla on tietty yhteinen piirre. Walker ja Avant (1992, 26) puolestaan korostavat, että käsitteet ovat ajatteleamalla *luotuja kuvia* jostakin ilmiöstä.<sup>8</sup> Tähän havaintoon liittyy kaksi periaatteellisesti tärkeää huomiota. Käsitteiden *luominen* liittyy konstruktiiiviseen prosessiin, joka voi olla joka tietoista tai tiedostamatonta. Popperin mukaan ennako-odotukset värittävät aina havaitsemista ja siten käsitteenmuodostusta. Tätä kutsutaan havainnon ’teoriapitoisuudeksi’<sup>9</sup>. Toiseksi käsitteiden ’kuvaluonne’ tuo hyvin esiin niiden representatiivisuuden. Käsitteet eivät ole asioita tai toimintaa sinänsä, vaan niiden kuvia. Kuvaan ja sen tulkintaan liittyvät prosessit lisäävät ’virhetulkintojen’ mahdollisuutta<sup>10</sup>.

4 Kuiri 2004, 3.

5 Kielen tutkimiseen voidaan valita myös kokonaisvaltaisempi lähestymistapa. Esimerkiksi A.J. Greimasin semiotiikka perustuu strukturalismiin (Lévi-Strauss, Lacan, Barthes). Se tarkastelee merkitysten muodostumisen prosesseja kokonaisvaltaisesti erotellen syvätason, pintatason sekä diskursiivisen tason, joissa se tarkastelee merkitysten muodostumisen prosesseja sekä syntaktisesti (rakenne) että semanttisesti (merkitys). Kyseistä lähestymistapaa on käytetty erityisesti yhteiskuntatutkimuksessa (esim. Greimas 1976; Coquet 1982; Ahonen 1984; 1985; 1987; 1988b). Vaikka Greimasin semiotiikka olisi tarjonnut monia kiinnostavia lähtöoletuksia (esim. tietämättömyys merkitysten muodostumisen prosesseista, erottelut ’elämän’ ja ’kuoleman’ sekä ’yhteiskunnan’ ja ’luonnon’ välillä ovat merkitysten muodostumisen sisällölliset alkeiselementit, joihin muut elementit voidaan palauttaa) rajaturvallisuuden käsitteen tutkimiseen, toisaalta teorian sisältämät puutteet (sitoutumattomuus ontologisiin lähtökohtiin, intuition merkitys diskursiivisten merkitysten tulkinassa) pakottivat luopumaan tästä lähestymistavasta ja keskitymään enemmän lingvistiin tutkimusotteisiin. Greimasin semantiikasta ks. Ahonen 1989, 103-118.

6 Tätä käsitystä kutsutaan konseptualismiksi. Käsiterealistien mukaan yleiskäsitteet ovat olemassa tiedostavasta ihmismielestä riippumatta. Nominalistit taas kiistivät yleiskäsitteiden olemassaolon pitäen sanoja vain niiden tarkoitteiden (kohde) niminä. Näistä eri suuntauksista ks. esim. Niiniluoto 1984, 123-130; Kuiri 2004, 7-11.

7 Niiniluoto 1984, 267. Käsitteellisen ja faktuaalisen todellisuuden välisestä suhteesta katso luku 2.1. Vrt. Rorty 1979; 1989; 1991a; Sellars 1997; Kivinen & Piironen 2008.

8 Nykänen & Kalliokuusi (1999, 174) määrittelevät käsitteet tarkoitetta tai tarkoitejoukkoa koskevaksi mielikuvaksi. Haaran (1981, 19) mukaan käsite on kielitieteessä määritetty tarkoitteen merkitys- tai miellesisällöksi.

9 Raatikainen 1997, 22-23.

10 Havainnollisen esimerkin kuvametaforan käytöstä ja soveltamisesta tietoon antaa Vehkavaara (1998, 108). Moderni kuvataide havainnollistaa mielenkiintoisesti, kuinka meillä voi olla yhteismitattomia tapoja, koulukuntia ja käsityksiä kuvata ’todellisuutta’. Valokuvanomaisuutta tavoitteleva realismi antaa yhden, ekspressionismi toisen, symbolismi kolmannen ja vaikkapa Mondrianin konfiguraatiot neljännen tavan kuvata maailmaa.

Käsitteet ilmaistaan kielellisesti. Kielen ”nimilaput” eli sanat, joilla käsite ilmaistaan, auttavat meitä välittämään ajatuksia toisille ihmisille. Nämä nimilaput eivät ole kuitenkaan yhtä kuin käsite, vaan pelkästään väline niiden viestimiseen. Siksi sanat saattavat toisinaan tuntua riittämättömiltä, kun koettaa saada jonkun ymmärtämään ajatuksiaan tai yrittää määrittellä jotakin aivan uutta. Käsitteen muodostus alkaa lapsuudessa, sillä ihminen luokittelee tai järjestää ympäristöstään saamiaan ärsykejä käsitteiden avulla. Käsitteet auttavat tunnistamaan samankaltaisia tai vastaavia kokemuksia luokittelemalla niiden yhteisiä piirteitä.<sup>11</sup> Kaikilla käsitteillä ei välttämättä ole vakiintunutta kielellistä ilmausta. Käsitteenmuodostus on kieli-, kulttuuri- ja yhteiskuntasidonnaista<sup>12</sup>.

Käsitteillä ja käsitteen muodostuksella on tieteessä tärkeä tehtävä<sup>13</sup>. Prosessia, jossa tieteellisiä käsitteitä muodostetaan, kutsutaan *tieteelliseksi käsitteenmuodostukseksi*. Filosofissa on käsitteen muodostusta tarkasteltu osana tietoteoriaa. Käsitteiden muodostus on tärkeä osa myös kunkin tieteenalan perustukimusta. Arkikielen ilmaukset ovat usein epämääräisiä ja monimerkityksisiä, kun tieteellisiltä käsitteiltä edellytetään *täsmällisyyttä*, joiden merkitys on Whewellin (1967) mukaan ”lujasti kiinnitetty ja tiukasti rajattu”. Lisäksi Whewell korostaa, että tieteessä termejä modifioidaan systemaattisesti, jotta voitaisiin ilmaista teoreettisia väittämiä. Whewellin työhön nojautuen Niiniluoto (1984, 154) on esittänyt neljä erilaista käsitteenmuodostuksen tavoitetta:

- a) *yksinkertaisuus*, joka voi tarkoittaa sekä rakenteellista yksinkertaisuutta että käyttökelpoisuutta;
- b) *selvyys*, joka viittaa yksiselitteisyyteen ja täsmällisyyteen;
- c) *yleisyys*, joka koskee tavoiteltavien lauseiden loogista muotoa; sekä
- d) *totuus*, joka koskee tavoiteltavien lauseiden sisältöä.

Tieteellisen käsitteenmuodostuksen kriteerinä on siten viime kädessä *teoreettinen hedelmällisyys*.

Reaalimaailman viestintätilanteessa käsitteisiin viitataan sanojen ohella myös *terminin*. Termi määrittellään yleensä jollakin *erikoisalalla* käytössä olevaksi yleiskäsitteen kielelliseksi kuvaukseksi, oppi- tai ammattisanaksi tai jonkin erikoisalan vakiintuneeksi ilmaukseksi. Haaralan (1981, 37) mukaan hyvä termi on lyhyt, muista tarpeeksi

11 Walker & Avant 1992, 26. Havainnollisen esimerkin ajattelun käsitteellisyydestä saa kun ajattelee lasten kielellistä kehitystä. Lapset oppivat käsitteitä paljon ennen kuin sanoja. Esimerkiksi kokemuksensa kautta lapsi oppii yhdistämään haukkumisen koiran käsitteeseen. Varsin pian ”hauhau” alkaa merkitä mitä tahansa koiraa, vaikka lapsi ei osaa sanoa tai edes tunne sanaa ’koira’.

12 Nykänen & Kalliokuusi 1999, 174.

13 ”Miltei jokaiseen tieteelliseen edistysaskeleeseen liittyy teknisen termin muodostaminen tai käyttöönotto”, totesi William Whewell teoksessaan *The Philosophy of the Inductive Sciences*. Hempel (1952, 1-2) puolestaan on korostanut, että ”käsitteenmuodostus ja teorianmuodostus tieteessä ovat niin läheisesti toisiinsa liittyviä, että ne itse asiassa ovat saman menetelmän kaksi eri aspektia”. (Niiniluoto 1984, 154).

erottuva, kieliopillisesti moitteeton sekä helppo ääntää, kirjoittaa ja taivuttaa. Termi kuuluu siis erikoiskielen alaan. Termin on oltava ammattialalla yleisesti hyväksytty virallisuonteiseen viestintään. Rakenteensa puolesta termi voi olla *sana*, *yhdyssana*, kahdesta tai useammasta sanasta muodostunut *sanaliitto* tai *lyhenne*.<sup>14</sup> Esimerkiksi rajaturvallisuus muodostuu yhdyssanasta (raja ja turvallisuus), joista turvallisuussana on vielä ominaisuudennimijohdos sanoista turva ja turvallinen.

### 3.1.1 Käsitteiden luokittelua

Termejä ja käsitteitä voidaan ryhmitellä monella tavalla. Tieteen kielen kaksitasoteorian<sup>15</sup> mukaan tieteen kielessä esiintyvät termit voidaan jakaa *havaintotermeihin* ja *teoreettisiin termeihin*<sup>16</sup>. Havaintotermit ilmaisevat asiantiloja, jotka voidaan todeta välittömän aistihavainnon perusteella ja jotka ilmaistaan luonnollisen kielen avulla.<sup>17</sup> Teoreettiset termit ovat puolestaan termejä, jotka eivät ole havaintotermejä eivätkä eksplisiittisesti määriteltävissä sellaisten avulla. Niille ei voida antaa semanttisia sääntöjä kuten havaintotermeille. Teoreettisten termien merkitys ja mielekkäys ovat seurausta vain niistä yhteyksistä, jotka niillä on havaintotermeihin (Niiniluoto 1984, 219-220). Sittenmin ero teoreettisten termien ja havaintotermien välillä joutui monien hyökkäysten kohteeksi ja teesi ”havainnon teoriapitoisuudesta” tuli laajasti hyväksytyksi (Raatikainen 1997, 28). Voidaan perustellusti väittää, että mitään käsitteellisistä ja teoreettisista ennakko-oletuksista vapaata ”neutraalia” havaintokieltä ei ole olemassa, vaan kaikki havaitseminen on *teoriapitoista* tai *käsitteellistä tulkintaa* edellyttävää.<sup>18</sup>

De Groot (1969) jakaa käsitteet *empiirisiin* ja *hypoteettisiin*. Empiiriset käsitteet ovat johdettavissa muuttujista, joiden arvot ovat mitattavissa tai laskettavissa empiirisistä havainnoista. Hypoteettiset käsitteet taas ovat etäänntyneet empiirisestä todellisuudesta. Yleensä ne olettavat jonkin tosiasian, olion tai prosessin olevan olemassa, vaikka sen olemassaoloa olisi mahdoton havaita suoraan. Empiiriset käsitteet on johdettu havainnoitavasta datasta suoraan abstrahoidulla. Hypoteettiset käsitteet taas on päätelty järkeilemällä. De Groot pitää käsitteenmuodostuksen, ja tässä tapauksessa etenkin

14 Haarala 1981, 15-17; Nykänen & Kalliokuusi 1999, 180; Dahl 2005, 10. Yksinkertaisimmat termit koostuvat yhdestä ainoasta yhdistämättömästä sanasta (esim. massa, voima, teho). Näissäkin on usein mahdollista erottaa rakenneosia, ns. *sanavartalo* sekä siihen liittyvä *johdinaines* (yksi tai useampia johtimia), jotka yhdessä muodostavat johdoksen. Esimerkiksi vartalosta *kirjoit-* voidaan muodostaa välineennimijohdos *in-*johtimella ja tekemisen ja sen tuloksen nimi johtimella *us*. Sanojen johtamisesta ks. esim. Vesikansan (1977) teos *Johdokset*.

15 Tieteen kielen kaksitasoteoriasta ks. Niiniluoto 1984, 219-228.

16 Yksinkertaisuuden vuoksi tässä puhutaan vain havaintotermeistä ja teoreettisista termeistä, vaikka käsittely kattaa myös havaintokäsitteet ja teoreettiset käsitteet.

17 Havaintotermien tulkinta tapahtuu ns. semanttisten sääntöjen avulla. Semanttisiin sääntöihin luetaan joskus myös operationaaliset ja ostensiiviset määritelmät. Ks. Niiniluoto 1984, 219.

18 Niiniluoto 1984, 224; Raatikainen 1997, 9-37. Tällaista näkemystä ovat kannattaneet mm. William Whewell, Pierre Duhem, Karl Popper, N.R. Hanson, W.V.O. Quinen, Wilfrid Sellars, Thomas Kuhn ja Paul Feyerabend.

hypoteettisen käsitteiden määrittelyn, yhtenä tärkeimpänä elementtinä kaikenlaisen ylimääräisen merkityksen poiskarsimista (emt. 65-67, 116).<sup>19</sup>

Katie Erikssonin (2006, 64) mukaan Jensen (1983) erottaa toisistaan *ihannekäsitteen* ja *käytännönkäsitteen*. Ihannekäsite on tutkimuksen määrittelemä. Käytännönkäsitteitä ovat ne käsitteet, joita ihminen käyttää todellisuutensa kuvaamiseen, esimerkiksi terveys ja sairaus. Jensenin ajatuksena on, että käytännönkäsitteiden täytyy kulkea ideaalikäsitteiden edellä, koska alun alkaen on olemassa tietty käytäntö, tietty tapa käyttää kieltä. Nordenfelt (1991) vastustaa Jensenin näkemystä, ja hänen mielestään tarvitaan myös ihannekäsitteitä. Ne heijastavat usein terävästi käytännönkäsitteitä ja auttavat pääsemään selvytyteen näiden moninaisuudesta ja karsimaan joukosta ne, jotka eivät ole hedelmällisiä (vrt. Peirce 1990).<sup>20</sup>

Hilary Putnam (1962; 1975) puolestaan on ottanut käyttöön *ryvästermit* ja *ryväskäsitteet* (engl. cluster concepts) kuvaamaan olioita, jotka ovat perheyhtäläisiä<sup>21</sup>. Perinteinen määritelmien teoria ei sovellu ryvästermeihin. Jos esimerkiksi ihminen ajatellaan ryvästermiksi, me voimme luetella joukon ominaisuuksia (kuten järjellisyys, kaksijalkaisuus, höyhenettömyys), jotka kuuluvat ihmiselle. Siten jonkin olion identifioiminen ihmiseksi olisi mahdollista, jos *useimmat* luettelomme ominaisuuksista kuuluisivat sille. Mikään näistä ominaisuuksista ei yksinään ole ihmisen *välttämätön* ominaisuus. Putnam esittää myös mielenkiintoisen idean, jonka mukaan monet ”pitkälle kehittyneiden tieteiden käsitteistä” ovat lakiryväskäsitteitä. Näiden käsitteiden ekstensioita ei määrää kimppu ominaisuuksia vaan kimppu lakeja. Putnamin ajatukset voivat toimia käsitteellisinä työkaluina, kun rajaturvallisuuteen liittyvää käsitteistöä tarkastellaan diskriminaatioanalyysin keinoin. Ovatko esimerkiksi rajaturvallisuus, rajaturvallisuuden ylläpitäminen ja yhdenntetty rajavalvonta synonyymejä, lähi<sup>22</sup>- vai

19 Olli Mäkinen 2005, 174.

20 K. Eriksson 2006, 64. Olemassa on lukuisia tapoja ryhmitellä käsitteitä. Esimerkiksi Reynolds (1971) jakaa käsitteet primitiivisiin, konkreettisiin ja abstrakteihin käsitteisiin. Primitiivisiä käsitteitä ovat käsitteet, joilla on sama merkitys kaikille samassa *kulttuurissa* eläville. Esimerkiksi värit ovat tällaisia. Konkreettisia ovat käsitteet, jotka voidaan määrittellä primitiivisten käsitteiden avulla ja jotka ovat sidoksissa aikaan ja paikkaan ja jotka voidaan konkreettisesti havaita. Myös abstraktit käsitteet voidaan määrittellä primitiivisten tai konkreettisten käsitteiden avulla, mutta ne eivät ole riippuvaisia ajasta eivätkä paikasta. Esimerkiksi lämpötilan käsite on abstrakti, kun taas Kansas Cityn lämpötilan käsite on konkreettinen, sillä se liittyy tiettyyn paikkaan. Eri värien kulttuurisista eroista ks. esim. Niiniluoto 1984, 122-123.

21 Perheyhtäläisyys viittaa sukulaissuhteiden kaltaiseen analogiaan. Termi on Wittgensteinilta (Niiniluoto 1984, 158). Monet aatehistorioitsijat (esim. Moltke S. Gram, Richard Martin, Nils B. Kvastad) samoin kuin kognitiivisen tieteenhistorian ja -filosofian edustajat (esim. Nancy Nersessian) ovat esittäneet perheyhtäläisyyskäsitteen ottamista uudeksi ajattelun perusyksiköksi. Ks. Kuukkanen 2006, 5.

22 Lähikäsite on käsite, joka käsitejärjestelmässä asetuu lähelle siihen verrattavaa toista käsitettä. Lähikäsitteiksi voidaan lukea mm. (lähimmät) ylä- ja alakäsitteet, vieruskäsitteet sekä toisiinsa tärkeässä funktionaalissa suhteessa olevat käsitteet. (Nykänen & Kalliokuusi 1999, 177).

vieruskäsitteitä<sup>23</sup>, hyponymiasuhteisia<sup>24</sup>, vai mahdollisesti laki- tai sääntöryväskäsitteitä<sup>25</sup>?

Kognitiivinen tieteenhistoria ja -filosofia, joka ammentaa voimansa kognitiivisesta psykologiasta, näkee käsitteet eri tavalla kuin edellä esitetty Putnamin käsitys, jota voidaan pitää yleisenä kielitieteen piirissä. Tieteenhistoriaa ja -filosofiaa edustava Nancy Nersessian (1985, 180-181) näkee Putnamin tavoin, että käsitteet voidaan kuvata tietyn ominaisuusjoukon avulla. Silti käsitteen eri ilmentymät eivät jaa mitään tiettyä ominaisjoukkoa keskenään, vaan ominaisuudet muodostavat *verkoston*, joka kiinnittyy eri yksilöihin eri tavoin. Samankaltaisuus oikeuttaa meidät sijoittamaan eri ilmentymät saman käsitteen alaan. Nersessianin mukaan tämä lähestymistapa sopii erinomaisesti käsitteiden historialliseen tai käsitteiden kehityksen dynaamiseen kuvaamiseen, koska sen avulla voimme kuvata käsitteen muutosta, kehitystä ja jatkuvuutta tavalla, johon klassiset käsitteoriat eivät pysty. Mielestäni hyvän lähtökohdan näiden kantojen soveltamiseen tarjoaa Kuukkanen (2006, 8). Hänen mukaansa jos puhumme samoista käsitteistä, tai saman käsitteen eri variaatioista, on luonnollista ajatella, että ne kaikki jakavat keskenään jotakin. Tämä jotakin on eräänlainen *käsitydin*. Tämä ei tarkoita, että minimaalinen käsitydin määrittäisi käsitteen sisällön, mutta me voimme ajatella sen käsitteen välttämättömäksi ehdoksi. Jokaisen käsitteen alaan kuuluvan käsitteen tulee täyttää tämä 'välttämätön ehto', mutta käsitteillä ei ole ytimen ulkopuolista määriteltävissä olevaa 'kuorta' tai kokonaismääritelmää. Palaamme näihin ajatuksiin luvussa 5.1 (ks. kuva 38), kun tarkastelemme käsittehistoriallista lähestymistapaa. Nyt siirrymme tarkastelemaan käsitteiden teoretisoinnin taustalla olevia merkkiteorioita.

### 3.1.2 Merkkiteoriat

Ihmisen tietoisuuden ja kielen kehittymisen edellytyksenä pidetään symbolismia. Symbolismi perustuu ajatukseen representationalismista, toisin sanoen siihen, että kohde voidaan kuvata tai esittää jonkin symbolin, merkin avulla. Kielen osalta tunnetuimmat

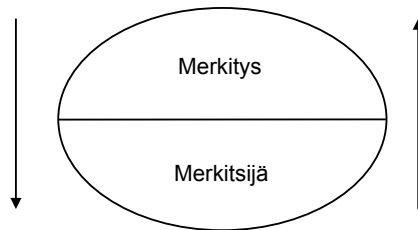
23 Vieruskäsite (tai rinnakkaiskäsite) on käsite, jonka lähin yläkäsite on sama kuin siihen verrattavalla toisella käsitteellä ja joka käsitejärjestelmässä sijoittuu tämän kanssa samaan ulottuvuuteen. Huom. moniulotteisessa käsitejärjestelmässä eri ulottuvuuksiin sijoittuvat käsitteet eivät ole vieruskäsitteitä, vaikka niillä olisi yhteinen lähin yläkäsite. Niitä voidaan silti pitää lähikäsitteinä. (Nykänen & Kalliokuusi 1999, 176).

24 Hyponymiasuhde tarkoittaa sellaista käsitteiden välistä suhdetta, jossa toinen käsite sisältyy toiseen käsitteeseen (yläkäsite ja alakäsite). Ylempää, laajempaa ekstensiota (ala) edustava sana on hyperonyymi ja alemman, suppeamman ekstension omaava termi on hyponyymi. Esimerkiksi spanieli on sanan koira hyponyymi. Toisin sanoen kaikki spanielit ovat koiria, mutta kaikki koirat eivät ole spanieleja. Jos merkitys ajatellaan voitavan jakaa ominaisuuksiksi ja piirteiksi (ks. kuva 20, sivulla 133), tämä tarkoittaa, että hyperonyymien merkityksessä on vähemmän piirteitä kuin hyponyymien. Hyponyymi on ikään kuin spesifimpi ja tarkempi, joten se edellyttää mahdolliselta tarkoitteelta ”enemmän” ominaisuuksia kuin hyperonyymi. Ks. Kuiri 2004, 25.

25 Niiniluoto (1984, 170) on esittänyt sääntöryväskäsitteiksi sellaisia käsitteitä (esim. pelien nimet), jotka voidaan identifioida niitä koskevien sääntöjen avulla. Niiniluoto pitää jääkiekkoa esimerkkinä tällaisesta sääntöryväskäsitteestä. Käsitteiden muista luokistustavoista ks. esim. Niiniluoto 1984, 169-181.

teoreettiset lähestymistavat kielen merkkifunktioon ovat de Saussuren semiologia ja Peircen semantiikka<sup>26</sup>. De Saussuren lähestymistapa on kielitieteellinen. Sen sijaan Peircen semiotiikassa ei sitouduta kielitieteen peruskategorioihin, eikä tutkimusta ohjaa teesi, jonka mukaan kaikella merkityksellisellä on välttämättä kielellinen rakenne. Näin ollen Peircen lähestymistapa on laajempi ja hänen semiotiikkaansa sisältyvät ainakin ihannetapauksessa kaikki *semiosiksen* eli merkkiprosessin muodot, niin kielelliset kuin ei kielelliset. (Bergman 2008, 136-137).

Sveitsiläinen kielitieteilijä Ferdinand de Saussure (1857-1913) määrittää kieleen liittyvän merkin kaksipuoliseksi psykologiseksi kokonaisuudeksi. Merkillä tarkoitetaan kokonaisuutta, joka yhdistää käsitteen (concept) ja äänteen (sound-image). Käsitteestä käytetään termiä merkitys (signified [signifiant]) ja äänneestä termiä merkitsijä (signifier [signifiant]). Äännettä ei pidä tulkita liian ahtaasti ääneksi, vaan se tulee käsittää aisteilla havaittavaksi hahmoksi (impression). De Saussuren käyttämä äänne johtuu siitä, että hän piti puhetta merkkien luonnollisimpana esitystapana. De Saussuren teoriassa merkki saa niin sanotun *arvonsa* suhteessa järjestelmän muihin merkkeihin, toisin sanoen merkki on struktuurinen eli tiukasti merkkisysteemistä riippuvainen. Näin de Saussure painottaa kielisysteemiä (*langue*) puheaktin (*parole*) sijaan.<sup>27</sup>



KUVA 14. De Saussuren näkemys merkistä<sup>28</sup>

Pragmatismen perustaja Charles Peirce johti kieliteoriassaan ajatukset uusille urille. Peircen kieliteorian lähtökohtana on merkin symbolinen luonne. Peircen mukaan merkki (engl. sign) on aina ”jotakin joka esittää jossakin suhteessa jotakin jollekin”<sup>29</sup>. Peircen panos kielitieteeseen oli se, että hän toi mukaan kielen tulkitsijan. Peircen

26 De Saussure käytti alun perin nimitystä ”sémiologie” puhuessaan merkkiteoriasta. Nykyään käytetään yleisimmin Peircen, Charles Morrisin ja Thomas Sebeokin suosimaa termiä ”semiotiikka”. Tässä tutkimuksessa tarkoitan semiologialla nimenomaan De Saussuren lingvistiikkaan pohjautuvaa merkkiteoriaa, kun taas semiotiikalla viittaan Peircen filosofista ammentavaan merkkiteoriaan.

27 De Saussure 1996, 66-67 (siteerattu Pitkäniitty 2008, 9); Bergman 2008, 139-141.

28 De Saussure 1996, 66-67 (siteerattu Pitkäniitty 2008, 9).

29 Peirce 1931-35, 2.228.



mukaan minkään merkkijärjestelmien tutkimuksesta ei voida irrottaa merkkien tulkinna eli *tulkitsijan* osuutta. Tulkitsijan mukaan ottaminen merkitsi sitä, että kielen tutkimuksessa ei voida tyytyä vain syntaksin ja semantiikan tutkimiseen, vaan kielen analyysiin tulee ottaa mukaan myös kieliyhteisön rooli.<sup>30</sup> Luomme seuraavaksi lyhyen katsauksen Peirce'n merkkiteoriaan.

Peirce'n merkkiteorian perustana on merkin jako *ikoniin*, *indeksiin* ja *symboliin*. Kuten todettua, Peirce määrittelee merkin joksikin, joka edustaa (represent) objektia tuottaen interpretantin, tulkinna. Jako ikoniin, indeksiin ja symboliin viittaa eri tapoihin, joilla merkki edustaa objektia. Ikoninen suhde perustuu samankaltaisiin ominaisuuksiin, indeksinen suhde merkin ja objektin väliseen tosiasialliseen yhteyteen ja symbolinen suhde tapaan (habit). Esimerkiksi Peirceä esittävä kuva on ikoni, savu tulen merkkinä on indeksi ja ilmaus ”syyskuun ensimmäinen päivä” on symboli. On myös huomattava, että tietty merkki voi jostain näkökulmasta olla ikoni, kun sitä toisesta näkökulmasta voidaan pitää indeksinä tai symbolina. Usein jokin merkin piirteistä painottuu, sillä eri piirteet korostuvat eri tarkoituksissa. Kehittyneessä merkissä on niin ikonisuutta, indeksisyyttä kuin symbolisuutta.<sup>31</sup>

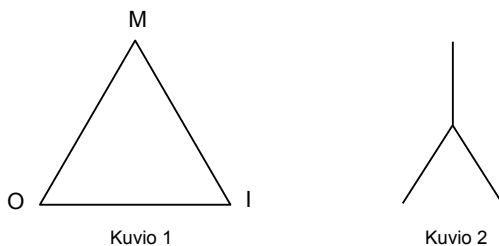
Toinen Peirce'n merkkiteorian tyypillinen luokittelu on merkkirelaatioiden jakaminen merkin (representamen), objektin ja interpretantin muodostamaan triadiseen merkitykseen. Yleensä tämä semanttinen kolmio tunnetaan Charles K. Ogdenin ja I.A. Richardsin (1923) mallina<sup>32</sup>. Tämä esitystapa tekee vääryyttä Peirce'n ajatuksille, koska Peirce korosti merkitysrelaatioiden dynaamisuutta, tavoitteellisuutta ja tulevaisuuteen suuntautuneisuutta. Triadinen merkitys ei ole koskaan muuttumaton. Merkkiä ei tule ymmärtää rakenteellisesti suljetuksi merkki/objekti- tai merkitsijä/merkitty -relaatioksi, vaan merkkiä tulee kehittää tulkinna, erilaisissa interpretanteissa. Kolmipaikkaiseen merkkirelaatioon liittyy aina tietty ymmärtävä tavoitteellisuus (purposiveness): se ei pelkästään ilmaise tai representoi eli edusta jotain, vaan pyrkii myös tuottamaan erilaisia tulkinnaallisia vaikutuksia. Niinpä Peirce on esittänyt, että triadisen merkkirelaation voi havainnollistaa kuvan 15 esittämällä tavalla.<sup>33</sup>

30 Niiniluoto 1984, 93-94.

31 Haaparanta 2008, 52; Bergman 2008, 138-139.

32 Tarasti 1990, 29. Terminologian teoriassa on käytössä myös ns. tetraedrimalli, jossa termin, tarkoitteen (kohde) ja käsitteen lisäksi on otettu mukaan neljäs ulottuvuus, määritelmä. (Ks. luku 3.1.4, kuva 16). Kriittisessä merkitysteoriassa käsite ja sen merkitys vielä erotetaan toisistaan. Tämän näkemyksen mukaan ulkomaailman ja kielen välinen raja kulkee juuri käsitteen ja merkityksen välillä. Ks. Dahl 2005, 13; Kuiri 2004, 12.

33 Vrt. Nonaka & Takeuchi 1995, jotka ovat kuvanneet tiedonmuodostusta moniulotteisen ketjun/spiraalin avulla, joka prosessuaalisen ajattelutavan mukaisesti on avoin.



KUVA 15. Peircen triaadinen merkitysrelaatio vs. yleinen kuvaus semioottisesta kolmiosta<sup>34</sup>

Merkkirelaatio ei ole siis staattinen tila. Se muuttuu jatkuvasti tilanteiden vaihtuessa ja tulkinnan kehittyessä - tai niin kuin Peirce itse asian ilmaisee, symbolien kasvaessa (Peirce CP 2.222, 1903). De Saussuren ajatuksista poiketen Peirce korosti, että merkkien merkitys ei synny staattisessa struktuurissa, vaan siinä merkityksellisessä toiminnassa, jossa merkit kehittyvät. Tähän ”merkkien elämään” kuuluu toki myös järjestelmällinen piirre, sillä merkkejä ei voi käsitellä ilman jonkinlaista esiyymmärrystä merkkiprosesseista ja -systeemeistä (Peirce EP 2, 494, 1909). Näin Peirce pystyy välttämään yhden de Saussuren teorian perusongelmista: taipumuksen rajata kaikki muutos ja toiminta tarkastelun ulkopuolelle. Tämä on osaltaan vaikuttanut siihen, miksi olen valinnut peirceläisen lähtökohdan oman työni merkkiteoreettiseksi lähtökohdaksi.<sup>35</sup>

Tulkinta on olennainen osa merkkiprosessia. Peirce on suosinut käsitettä *interpretantti*, joka voidaan yksinkertaistaen sanoa olevan *merkin synnyttämä vaikutus tai tulos*. Interpretantin käsitteen monimerkityksisyys Peircen tuotannossa on johtanut lukuisiin väärinkäsityksiin. Pahin väärinkäsitys on interpretantin yksiselitteinen samaistaminen konkreettiseen tulkitsijaan. Bergmanin (2008, 142) mukaan ei liioiteltua väittää, että ”interpretantti” on kaikista peirceläisen semiotiikan käsitteistä hajanaisin. Semi-osiksen eli merkkiprosessin näkökulmasta se voidaan jakaa välittömään (immediate), dynaamiseen (dynamic) ja lopulliseen (final) interpretanttiin (Peirce SS, 110-111, 1909). Peircen mukaan välitön interpretantti vastaa merkin mahdollista tai oletettua vaikutusta. Dynaaminen interpretantti on merkin aiheuttama tosiasiallinen ja yksilöllinen toimintakokemus tai tällaisten kokemusten joukko. Lopullinen interpretantti on lähinnä merkin kokonaisvaikutus tai tulkinnan pysyvä tulos.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Bergman 2008, 140.

<sup>35</sup> Bergman 2008, 138-141.

<sup>36</sup> Bergman 2008, 142. Peirce jakoi myös objektin välittömään (immediate) ja dynaamiseen (dynamic) objektiin. Dynaamisella objektilla tarkoitetaan objektia, joka on olemassa merkin ulkopuolella itsenäisenä havaitisijasta riippumatta. Välitön objekti riippuu taas merkin representaatiosta ja siinä on vain joitakin piirteitä objektista. Esimerkiksi valokuva henkilöstä on välitön objekti, kun taas itse henkilö on dynaaminen objekti. (Fontrodona 2002, 75; Peirce 1998, 407, 482; Veivo 2000; Laaksonen 2009, 52-53).

Näitä interpretantteja voidaan pitää semiosiksen makrotason kuvauksena. Niihin liittyy voimakas yhteisöllinen ja normatiivinen ulottuvuus, joka on läsnä kaikessa semioottisessa tarkastelussa. Lopullinen interpretantti voidaan nimittäin yhdistää sosiaaliseen totuuteen - eli se on tulkinta joka pitää pintansa tulipa eteen mitä tosiasioita tai mielipiteitä tahansa. Esimerkiksi virallista käsitystä rajaturvallisuudesta voidaan pitää lopullisen totuuden kuvauksena, koska toiminta on sen käsityksen mukaan suuntautunutta. Bergman (2008, 142) pitää tätä peirceläistä käsitystä merkitysten normatiivisesta luonteesta etuna. Semioottinen analyysi ei ole pelkästään neutraali kuvaus. Siihen sisältyy ajatus siitä, että muutos ja parantamisen mahdollisuus ovat älyllisen toiminnan olennaisia piirteitä. Muutoksen mahdollisuus kytkee peirceläisen semiotiikan emansipatoriseen tiedonintressiin sekä kriittiseen tutkimusotteeseen.

Peirce on esittänyt myös interpretanttia koskevan toisen luokituksen. Interpretantti voidaan jakaa emotionaaliseen (emotional), energieettiseen (energetic) ja loogiseen (logical) osaan (Peirce CP 5.475-476, 1907). Tämä jaottelu kuvaa merkin tuottamia vaikutuksia tulkitsijassa. Emotionaalinen interpretantti on lähinnä tunnevaikutelma tai -tila, joka merkkiin liittyy. Energieettinen interpretantti on merkin aiheuttama yksittäinen teko tai reaktio, joka on riippuvainen tulkintatilanteesta. Looginen interpretantti viittaa puolestaan älylliseen ymmärrykseen tai laajempaan toimintatapaan. Näitä interpretantteja voi pitää ihmisen tulkintaprosessin asteina: energieettiseen interpretanttiin liittyy aina emotionaalinen ulottuvuus, ja loogista interpretanttia edeltää energieettinen interpretantti, joka laukaisee tietoisien tulkintaprosessin. Semiosis voi hyvinkin pysähtyä emotionaaliseen tai energieettiseen interpretanttiin, jolloin merkin vaikutus ei ole varsinaisesti kognitiivinen<sup>37</sup>. Älyllisenä looginen interpretantti aiheuttaa usein ketjureaktion, jossa tulkinta jatkuu, kunnes tuloksena on toimintatavan muutos (habit-change) (Peirce CP 5.476, 1907).<sup>38</sup>

Merkkiteoriat ovat merkitysten eli käsitteiden tarkastelun teoreettisia lähtökohtia. Merkkiteorioita on kaikkien tieteellisten teorioiden tapaan kritisoitu. De Saussuren semiologiaan on kohdistettu kritiikkiä, koska se olettaa, että kaikki merkitykselliset ilmiöt on kuvattavissa kielen avulla. Lisäksi teorian pyrkimys kartesiolaiseen varmuuteen eristämällä tutkimuskohde (kieli) ympäristöstään ja tarkastelemalla sitä erilaisten vasta-kohtaparien (esim. merkitsijä/merkitty, syntagma/paradigma) kautta ja kiinnittämällä huomiota vain rakenteisiin dynaamisten muutosprosessien sijaan, on saanut osakseen kritiikkiä (Hodge & Kress 1988, 15-17). Harris (1988) puolestaan on kritisoinut de Saussuren teoriaa siitä, että siinä kieltä ei pidetä ensisijaisesti viestinnän välineenä ja siten tunnusteta viestintään liittyviä häiriötekijöitä. Harris pitää de Saussuren semio-

37 Dewey (LW12, 163) on korostanut, kuinka toiminnan epävarmuus ja pakottavuus tekevät päätöksenteosta tunnepitoista, mikä haittaa ja usein jopa estää viisaan päätöksen tekemisen. Onko tämä mahdollisesti yksi syy turvallisuuden ylikuumentumiseen ja tunnepitoiseen 'knee-jerk' -reagointiin rajaturvallisuuden osalta syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeen?

38 Bergman 2008, 143.

logian lähtökohtaa 'idealistisena' siltä osin kun se kuvittelee, että kielen käyttäjillä olisi ikään kuin "sopimus" merkkien merkityksellistämisestä (emt. 97-100). Kritiikki Peircen semiotiikkaan on kohdistunut usein merkkiteorian epämääräisyyteen ja hajanaisuuteen. Lisäksi merkkiprosessin dynaamisuus, jonka mukaan merkkiprosessilla ei ole tietyssä mielessä alkua eikä loppua on saanut arvostelua osakseen. Umberto Eco on nimittänyt tätä ajatusta rajoittamattomaksi semiosikseksi (unlimited semiosis). Eco (1977, 71) väittää lisäksi, että tähän näkökulmaan sisältyy niin sanottu semioottisen autonomian teesi, jonka mukaan merkkiprosessi selittää itse itsensä.

### 3.1.3 Merkitys

Merkkiä koskevan tarkastelun jälkeen on aika siirtyä lähemmäksi itse käsitteen tarkastelua. Myös käsitettä on teoretisoitu monella tavalla. Asian yksinkertaistamiseksi rajoitun seuraavassa tarkastelemaan teorioita erisnimien merkitysten ja referenssin osalta<sup>39</sup>. Yksinkertaisinta merkitysteoriaa edustaa John Stuart Millin *suoran referenssin teoria*. Sen mukaan erisnimi merkitsee jotakin oliota, eikä sillä ole muuta merkitystä. Yksinkertaisuudessaan ja ontologisessa taloudellisuudessaan tällainen teoria tekee totuusväittämistä triviaaleja tautologioita tai johtaa mielettömiin ja ristiriitaisiin lauseisiin. Erityisesti Russellin (Russell 1905; 1912) vaikutuksesta on yleistynyt käsitys, että nimen 'mielen'<sup>40</sup> antaa siihen liittyvä määrätty kuvaus, joka määrää nimen referenssin. *Referenssin kuvausteoria* ratkaisee suoran referenssin teorian ongelmat, mutta johtaa toisaalta uusiin ongelmiin (ks. esim. Devitt & Sterelny 1987). Referenssin kuvausteoria ei pysty esimerkiksi ratkaisemaan eri kuvausten keskinäisiä suhteita, ts. sitä, mikä kuvauksista tulisi valita ja millä perusteella edustamaan käsitteen merkitystä. Siitä onkin yleisesti luovuttu ja sen perilliseksi on kehitetty nykyaikainen kuvausteoria, joka liittyy kuhunkin nimeen kokonaisen kuvausten ryvähksen. Tällaista lähestymistapaa hahmotteli jo Wittgenstein (1999, 72-73), mutta sen varsinaisia kehittäjiä olivat Peter Strawson (1959) ja John Searle (1958). *Ryvästeorian* mukaan nimeen ei liitetä vain yhtä kuvausta, vaan joukko kuvauksia. Vaikka kuvauksille voidaan antaa erilaisia painoarvoja, ryvästeoria ei pysty erottelemaan olennaisia kuvauksia vähemmän tärkeitä ja johtaa näin samoihin ongelmiin kuin referenssin kuvausteoria.<sup>41</sup>

Amerikkalaiset Saul Kripke ja Hilary Putnam alkoivat 1960-luvulla osittain toisistaan riippumatta kehittää kaikista perinteisistä käsityksistä jyrkästi poikkeavaa lähestymistapaa merkitykseen, viittaamiseen ja ymmärtämiseen. Teoriaa on kutsuttu nimillä

39 Vrt. Devitt & Sterelny 1987; Raatikainen 1996.

40 Fregestä lähtien nimiin on yleisesti katsottu liittyvän referenssin lisäksi myös mieli. Mieli on se tapa, jolla tarkoitettu olio on annettu. (Raatikainen 1996, 187).

41 Raatikainen 1996, 186-188.

*kausaalinen merkitysteoria, historiallinen merkitysteoria ja uusi merkitysteoria.*<sup>42</sup> Teorian mukaan nimet viittaavat tiettyyn oloon, johon ne ovat sopivassa suhteessa, eikä kielenkäyttäjät tarvitse mitään sen identifioivaa tietoa. Toisin sanoen normaali kielenkäyttäjät ei välttämättä tiedä käyttämiensä sanojen merkitystä. Siten kielen hallitseminen, ”ymmärtäminen”, ei voi myöskään olla merkitysten tietämistä, niin kuin perinteisesti on ajateltu, vaan paljon vaatimattomampaa - sanojen oikean käytön hallitsemista. Tämä on historiallisesti ’määräytynyt’, koska puhujan käyttämä nimi viittaa menestyksekkäästi oikean viittauksen kohteeseen eräänlaisen historiallis-kausaalisen ketjun kautta<sup>43</sup>. Uuden merkitysteorian perusoivallus onkin, että se sallii peri-inhimillisen erehtymisen ja tietämättömyyden, mutta siitä huolimatta mahdollistaa merkitysten jakamisen ja mielekkään ymmärtämisen.<sup>44</sup> Nämä havainnot voivat osaltaan selittää sen, kuinka rajaturvallisuuskäsitteen sisällöstä voidaan mielekkäästi keskustella, vaikka kilpailevia määritelmiä on käytössä lukuisia.

Uuden merkitysteorian ajatukset ovat hedelmällisiä tämän tutkimuksen kannalta myös kielellistä työnjakoa koskevilta ajatuksiltaan. Putnam korostaa erityisesti ”kielellisen työnjaon” sekä ympäristön osuutta merkitysten määräytymisessä. Edellisellä hän tarkoittaa sitä kiistämätöntä tosiasiaa, että useiden sanojen kohdalla vain asian tuntijat - jos nämäkään - pystyvät todella määräämään näiden sanojen viittauksen kohteen (esim. aidot ja väärennetyt taideteokset). Silti muutkin osaavat käyttää näitä sanoja ja - sanan normaalissa mielessä - ymmärtävät ne<sup>45</sup>. Erityisesti monien tieteessä ja erityisaloilla käytettyjen käsitteiden tarkka merkitys on käsitteiden käyttäjille osin tuntematon. Myös Putnamin esittämät ajatukset uusien sanojen nimeämistapahtumasta, ”kasteesta” sekä sen jälkeisestä kieliyhteisön roolista ’nimen ottamisesta omakseen’ sopivat hyvin tutkijan tekemiin havaintoihin, kuinka rajaturvallisuus on käsitteenä vakiintunut osaksi rajavartiolaitoksen muodostamaa kieliyhteisöä.

Pragmatistien mukaan merkitykset ovat siis kielen totunnaisen käyttötavan malleja (patterns of habitual use). Käsite on merkin ja äänen säännönmukaista käyttöä. Äänen ja merkin vaihdon tavoitteena on saavuttaa tiettyjä päämääriä. Kun kutsumme jotain käsitteellä X (omena), ”sitoudumme” samalla käsittelemään X:ää (omenaa) tietyllä tavalla. Siis ollakseen X jokin tulee käsiteltyä X:n lailla. Näitä ”sitoumuksia” me kommunikoidemme. Rortylaisittain huomionarvoisinta tässä prosessissa on siis se,

42 Teoria on merkinnyt nykyaikaisen kriittisen realismin ja fallibilistisen tietoteorian ulottamista myös kielifilosofiaan. Putnamin ja Kripken lisäksi teoriaa ovat kehittäneet myös Donnellan (1972) ja erityisesti Michael Devitt (1981; 1984; 1989).

43 Referenssin määrää tyypillisesti jokin historiallinen nimeämistapahtuma, ”kaste”. Nimeämisen kannalta ei ole merkittävää, kuinka todenmukaisia ensimmäisten kielenkäyttäjien uskomukset ovat tarkoitteesta. Tämän jälkeen kieliyhteisö ottaa nimen omakseen ja viittaa siihen, uskoivatpa he siitä mitä tahansa. (Raatikainen 1996, 188). Tämän tutkimuksen kannalta voidaan pohtia, onko juuri näin tapahtunut rajaturvallisuuskäsitteen osalta?

44 Raatikainen 1996, 188; 1997, 35.

45 Ks. esim. J. Virta 2009; Hanén 2005. Jami Virta (2009) toteaa: ”Tutkimus vahvistaa myös uskoa siihen, että *käsitteiden merkitysten moniulotteisuudesta ja osittaisesta sekavuudestakin muodostuvaa turvallisuuden kokonaisuutta voidaan silti jäsentää ja ymmärtää loogisesti.*” (Emt. 7).

että X ja joku toinen kohde Y (appelsiini) eroavat seurauksiltaan käytännössä. Erot ovat siinä, miten niitä käytetään. *Käsitteen koko merkitys määrittyy käsitteen käytön käytännöllisten seurausten summan tai kokonaisvaikutuksen perusteella.* Peircen mukaan käsitystemme perusfunktio suhteessa maailmaan on kiinnittää meidät sellaisiin toiminnan sääntöihin ("to commit us to rules for action"), joilla tulemme entistä paremmin toimeen maailmassa, siis edesauttaa meitä ajattelemaan, sanomaan ja toimimaan.<sup>46</sup> Tämä pragmatistinen näkökulma käsitteen käytännöllisten seurausten korostamisessa on ollut tärkeä lähtökohta tämän tutkimuksen rajaturvallisuuden käsitteen analyysille ja sisällön määrittelylle.

Tämän suppean teoreettisen katsauksen jälkeen syvennämme merkityksen käsitteen tarkastelua. Onhan 'merkitys'<sup>47</sup> koko käsitteanalyysin kannalta keskeisin käsite. Kuten edellä olevasta tarkastelusta on käynyt ilmi, kielitieteessä on vakiintunut tapa esittää tiettyyn kohteeseen liittyvä merkki semioottisen kolmion avulla. Termillä 'merkki' tarkoitetaan tässä sanaa, sanan materiaalista kirjoitusasua. 'Käsite' tarkoittaa sanan merkitystä, sen ajatuksellista sisältöä. Joskus puhutaan myös mielteestä tai mielikuvasta, mutta nämä termit lienee paras hylätä kielitieteessä liian psykologisina.<sup>48</sup> Kohde viittaa siihen 'merkittyy', johon sana viittaa (sanan 'talo' tapauksessa fyysiseen rakennukseen). Kohteesta käytetään myös termejä 'tarkoite' ja 'referenti'. Peircen merkkiteorian pohjalta sekä Karvosen (1997a; 2001) ajatuksiin tukeutuen olen tässä tutkimuksessa nojautunut semioottiseen merkkirelaatioon, joka perinteisen Odgen & Richardsin kolmion lisäksi sisältää vielä neljännen ulottuvuuden - toimijan<sup>49</sup>. Toimija on merkin tulkitsija ja termin merkitys konstruoituu käsitteeksi vasta kielenkäyttäjän tajunnassa. Tämä toimijanäkökulma on erittäin tärkeä paitsi sosiaaliseen konstruktioonisiin perustuvassa kielikäsitteessä, johon tässä tutkimuksessa tukeudutaan myös kriittiseen diskurssianalyysin kannalta, jossa tulkitsijan rooli niin käsitteiden ilmi- kuin piilomerkitysten tulkinnassa on ratkaisevan tärkeä.

Kuten aikaisemmasta tarkastelusta on käynyt ilmi, käsitteellä tarkoitetaan tiettyä *tarkoitetta* tai tarkoitejoukkoa vastaavaa mielikuvaa. Tarkoite on tarkastelun kohteena oleva esine, olento, tapahtuma tai ilmiö. Tässä tutkimuksessa se on rajaturvallisuus käsitteenä. Konseptualismin mukaan sanan merkitys on mielle tai mielikuva kaikista niistä *ominaisuuksista*, jolla sellaisen tarkoitteen on täytettävä, josta sana voidaan käyttää ja johon sanalla voidaan viitata. Sanan *talo* merkitys on siten niiden ominaisuuksien joukko, jonka jokainen sellainen esine täyttää, jota voimme suomen kielessä

46 Rorty 1999, 50-51; Kivinen & Ristelä 2001, 31-32, 42-43.

47 Merkitys -käsitteen eri merkityksistä ks. Skinner 2002, 82.

48 Joskus sanan muodosta käytetään latinankielistä termiä 'signans' tai ransakankielistä termiä 'signifiant' ja merkityksestä vastaavasti termejä 'signatum' ja 'signifié'. Joskus kolmio esitetään suomenkielisin termein 'merkitty' (tarkoite/kohde), 'merkitsijä' (muoto) ja merkitys (käsite/sisältö).

49 Ks. luku 2.2, kuva 5. Peircen merkkiteorian mukaan interpretanttia ei tule samaistaa suoraviivaisesti tulkitsijaan. Interpretantti on tulkinta, jolla yksilöllisen ulottuvuuden lisäksi on myös yhteisöllinen, normatiivinen ulottuvuus.

kutsua sanalla *talo*. Nämä ominaisuudet ovat kiteytyneet ajan kuluessa merkitykseen ja voivat alati muuttua. Ne ovat syntyneet ihmisen hahmottaessa ulkomaailmaa merkeiksi. Konseptuaalisesti suuntautuvassa ajattelussa on olemassa erilaisia näkemyksiä merkityksen ja siten näiden ominaisuuksien perimmäisestä luonteesta. Näkemyksiä voidaan ehkä pelkistää sanomalla, että merkitys ajatellaan yleensä sosiaaliseksi, koska se ei voi olla olemassa *vain* yksilön tajunnassa. Sosiaalisen *normina* merkitys on yhteinen saman kielen puhujille ja sitoo heitä siinä määrin, että keskinäinen ymmärtäminen on mahdollista. Kuiri (2004, 9) mukaan merkitys, kuten koko kielioppi, on intuitiivisesti tiedetty ja jonka tuntemiseen ja käyttöön me kasvamme jo lapsena.<sup>50</sup>

Hyvin usein sanan viittaus eli referenssi on selvä. Jos Alkossa pyydän pullon Lagavulin viskiä, myyjä tuo minulle oitis pullon 16-vuotiasta skotlantilaista mallasviskiä. Viittaukseni sanotaan olevan *spesifinen* ja *definiittinen*. Aina tarkoitteen määräytyminen ei ole näin selvää. Jos pyydän myyjältä pullon punaviiniä, myyjä ei voi tietää, millaista viiniä haluan. Pidänkö enemmän merlot-viinistä vai jostakin muusta rypälelajikkeesta? Ja onko minulla mahdollisesti toivomuksia viinin alkuperämaan suhteen? Viittaukseni on *epäspesifinen* ja *indefiniittinen*. Viittaus voi olla myös yleinen eli geneerinen samalla tavalla kuin sana ihminen on lauseessa ”Ihminen on kuolevainen”. Sanan referenssissä tulee ottaa huomioon myös tilannesidonnaisuus. Viittaanko tarkoitteeseen situationaalisesti (okkasiotionaalinen referenssi) todellisessa kontekstissa vai sen potentiaaliseen referenssiin, joka sanalla pysyvästi (usuaalisesti) on tarkoitteisiinsa. Merkitys sisältää viittauspotentiaalin, joka aktualisoituu aina uudelleen viitattaessa tarkoiteisiin puheessa ja kirjoituksessa. Tilanteessa tapahtuva aktuaalinen viittaus on siis eri asia kuin pysyvä viittausmahdollisuus, joka kytkeytyy sanaan.<sup>51</sup>

Sanojen pysyvää tarkoitetta voi tarkastella myös siltä kannalta, millaisia nämä tarkoitteet voivat olla ja kuinka tarkoitteita voi ryhmitellä. Tarkoitteet voidaan jakaa niiden abstraktisuhteen perusteella kolmeen eri luokkaan. Jako pohjautuu Karl Popperin ajatuksiin, minkä jaon lingvistiikkaan on tuonut John Lyons. Jaon mukaan sanoilla on olemassa tarkoitteina ensimmäisen, toisen ja kolmannen asteen entiteettejä. Ensimmäisen asteen entiteetit ovat fyysisiä tarkoitteita, joilla on materiaallinen muoto. Näitä ovat esimerkiksi sanojen *pöytä*, *auto*, *ihminen*, *kirja* ja *mallasviski* tarkoitteet. Toisen asteen entiteettejä ovat aikasidoksiset tapahtumat, tilat ja prosessit, kuten *kokous*, *vaalit*, *kilpailut*, *onnettomuus*, *itku*, *nauru*, *yskähdyt*, *kuume* ja muiden samankaltaisten sanojen tarkoitteet. Kolmannen asteen entiteettejä ovat sellaiset abstraktiot, jotka eivät ole sidoksissa aikaan ja paikkaan. Näiksi voidaan katsoa sanojen, *vapaus*, *turvallisuus*, *demokratia*, *kuolevaisuus*, *ihmisyyt*, *ilo*, *onni* jne. tarkoitteet.<sup>52</sup>

50 Kuiri 2004, 9.

51 Kuiri 2004, 11-13.

52 Kuiri 2004, 11. Rajaturvallisuus sisältää entiteettejä kaikista kolmesta ryhmästä.



Sanan kaikki mahdolliset tarkoitteet muodostavat sanan *ekstension*. Esimerkiksi sanan talo ekstensio sisältää kaikki ne maailmassa olevat rakennukset, joihin tarpeen vaatiessa voidaan viitata sanalla talo. Vastaavasti sanan merkityksestä voidaan käyttää nimitystä *intensio*<sup>53</sup>. Tämä termi tarkoittaa siten niiden ominaisuuksien joukkoa, jotka luonnehtivat jokaista oliota, josta sanaa on käytetty oikein. Intensiot ovat ekstensioita vahvempia. Tämä tarkoittaa sitä, että jos sanoilla on sama intensio, myös niiden ekstensiot ovat samat, mutta ei kääntäen. Tämä eronteko tulee havainnolliseksi, jos ajatellaan tilannetta, jossa joukko miehiä puhuu vaimoistaan. Sanan *vaimo* intensio pysyy koko ajan samana, mutta jokaisen miehen puheessa se poimii eri ihmisen kaikkien vaimo-sanan ekstensioon kuuluvien ihmisten joukosta eli naimissa olevista naisista.<sup>54</sup>

Sanojen tarkoitteiden tarkastelun jälkeen siirrymme tarkastelemaan nyt sanojen merkityksiä. Merkitys (intensio, sisältö) sisältää siis ne ominaisuudet, jotka ulkomailman tarkoitteen (ekstensio) on täytettävä, jotta viittaaminen siihen (referenssi) olisi kyseisellä sanalla mahdollista. Sanan merkitystä on perinteisesti tarkasteltu kahdesta näkökulmasta. On puhuttu yhtäältä sanan *usuaalisesta* ja *okkasionaalisesta* merkityksestä ja toisaalta sanan *denotatiivisesta* ja *konnotatiivisesta* merkityksestä. Jako usuaaliseen ja okkasionaaliseen merkitykseen perustuu ajatukseen, että jokaisella sanalla on yleinen, tilanteesta irrallinen ja ihmisten yleensä samalla tavalla käsittämä merkitys. Tämä sosiaalinen ja yleinen merkitys esitetään sanakirjoissa ja tätä kutsutaan termillä usuaalinen merkitys. Okkasionaalinen merkitys on puolestaan merkitys, jonka puhuja tai kuulija antaa sanalle kielen käytön tilanteessa. Tämä merkitys poikkeaa *aina* jossain määrin usuaalisesta merkityksestä, koska jokainen tilanne- ja lausekonteksti vaikuttaa jokaiseen yksittäiseen, kontekstissa esiintyvään sanaan.<sup>55</sup>

Merkityksiä voidaan tarkastella myös merkitysyhteyden muodostumisen kautta. Merkitys voidaan jakaa sisäisesti sanan pää- eli denotatiiviseen merkitykseen<sup>56</sup> sekä sivu- eli konnotatiiviseen merkitykseen. Sivumerkitykset voivat olla niin pysyviä, että ne luetellaan sanakirjoissa ja siten ne kuuluvat sanan usuaaliseen merkitykseen. Sivumerkityksiä voi olla sen sijaan hyvin monenlaisia. Esimerkiksi Leech (1981) jakaa mahdolliset sivumerkitykset viiteen eri kategoriaan: konnotatiivinen, stilistinen, affektiivinen, reflektoiva ja kollokatiivinen merkitys. Perinteisesti sanasemantiikassa on katsottu, että sivumerkitystenkin tulee olla jollain lailla yleisiä ja ainakin tietynä

53 Näistä termeistä käytetään myös pitempiä muotoja; intensionaalinen merkitys ja ekstensionaalinen merkitys.

54 Kuiru 2004, 13.

55 Kuiru 2004, 19.

56 Päämerkityksestä käytetään myös nimiä konseptuaalinen ja kognitiivinen merkitys.



tarkasteluhetkenä samankaltaisia yhteisön jäsenten välillä. Näiden ulkopuolelle jäävää ei-kielellistä tietoa on kutsuttu ensyklopediseksi tiedoksi<sup>57, 58</sup>

### 3.1.4 Määritelmät

*Määritelmillä* on perinteellisesti nähty olevan keskeinen asema tieteellisessä käsitteenmuodostuksessa. Määritelmät ovat käsitteiden kielellisiä kuvauksia<sup>59</sup>. Niiden ajatellaan kuvaavan sanan ”merkitystä” tai käyttötapaa. Määritelmät tuovat abstraktit käsitteet ideamaailmasta kielen tasolle ja erottavat sen muista. Ne siis yksilöivät ja rajaavat käsitteen tietyssä käsitejärjestelmässä sekä määräävät käsitteen suhteet muihin käsitteisiin<sup>60</sup>. Jokaisen käsitteen määritelmä rakennetaan toisten, tunnettujen käsitteiden varaan. Käsitteistä käytetään määritelmässä joko samassa sanastossa osoitettuja tai muuten tunnettuja termejä. Määritelmää laadittaessa on otettava huomioon myös kohderyhmä, jolle se on tarkoitettu. Erikoisalan kielessä määritelmä on eräänlainen sopimus termin käytöstä.<sup>61</sup> Kalliokuusi (1999, 45) on puolestaan korostanut määritelmien muotoilua siten, että se sisältää käsitteen yksilöimisen ja rajaamisen kannalta olennaiset erottavat käsitepiirteet. Käsitepiirteiden avulla määritellään käsitteen sisältö (intensio) ja rajataan käsitteen alaan kuuluvat tarkoitteet (ekstensio). Tarkoitteen, termin, käsitteen ja määritelmän väliset suhteet voidaan esittää kuvan 16 mukaisesti seuraavasti.

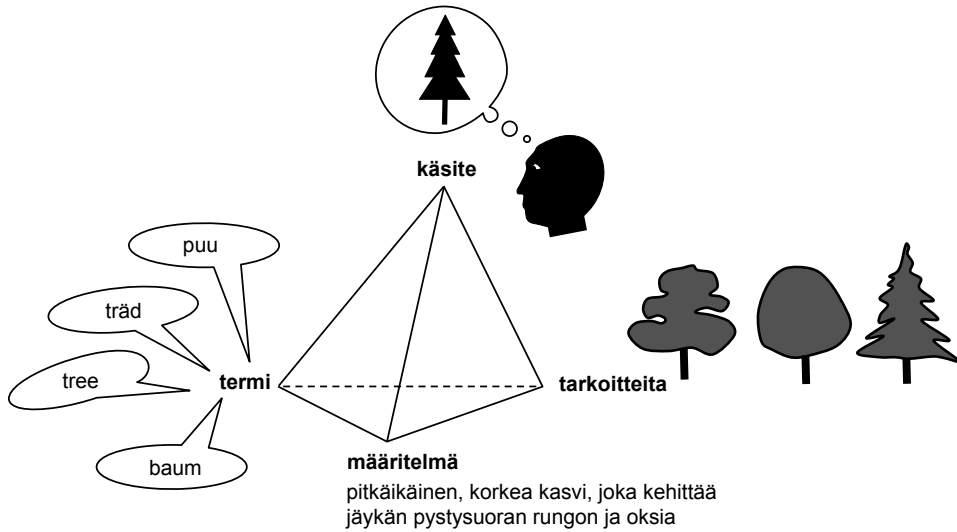
57 Vrt. hiljainen tieto. Ks. luku 2.6.

58 Kuiri 2004, 20-21. Leechin (1981) jaottelussa konnotatiivisella merkityksellä viitataan vain yhteen sivumerkitysten ryhmään. Konnotatiivisella merkityksellä Leech tarkoittaa sanan viittauspotentiaalın kasvamista (esimerkiksi jos pöytätaisoja aletaan kutsua pöydiksi). Stilistisellä merkityksellä tarkoitetaan sanaan liittyvää assosioituvaa tietoa sanan alkuperästä (onko sana slangisana, onko se ylätyylinen, onko se vanhahtava, onko se murrenana jne.). Puhujan henkilökohtaisten tunteiden ja asenteiden liittymistä sanaan tarkoittaa taas affektiivinen merkitys (joskus sanotaan myös emotiivinen tai ekspressiivinen merkitys). Reflektiivinen ja kollokatiivinen merkitys ovat lähellä toisiaan ja niillä tarkoitetaan sanojen merkityksiin säteilevää vaikutusta toisten sanojen merkityksistä (reflektiivinen merkitys) tai sanojen kanssa usein yhdessä esiintyvistä sanoista (kollokatiivinen merkitys).

59 Tämä on kansainvälisen standardoimisliiton (ISO) suosituksen 1087 mukainen kuvaus. (Sanastotyön käsikirja 1988, 51; Kalliokuusi 1999, 46).

60 Esimerkiksi ylä-, ala- ja vieruskäsitteisiin.

61 Sanastotyön käsikirja 1988, 51 (TSK 1988); Kalliokuusi 1999, 45; Dahl 2005, 18.



KUVA 16. Tarkoitteen, termin, käsitteen ja määritelmän väliset suhteet (Suonuuti 2006, 12)

Ensimmäisen systemaattisen teorian määritelmien luonteesta ja roolista tieteessä esitti Aristoteles. Tätä teoriaa kutsutaan *traditionaaliseksi määritelmien teoriaksi*. Aristoteleen teorian mukaan määritelmän tehtävänä oli ilmaista määritelmän kohteena olevan asian tai oliolajin olemus kahden termin avulla: *genus* ilmaisee sen laajemman suvun, johon asia tai oliolaji kuuluu, ja *differentia* ilmaisee sen olennaisen tunnusmerkin, jonka avulla määriteltävä laji voidaan erottaa muista samaan sukuun kuuluvista lajeista. Esimerkiksi lause ”ihminen on rationaalinen eläin” ilmaisee ihmisen olemuksen. Siinä ihminen on määriteltävä laji (species), termi ’eläin’ on genus ja ’rationaalinen’ on differentia. Tällainen määritelmä ei pyri ainoastaan sanomaan jotain termin ’ihminen’ käyttötavasta, vaan siinä yritetään tavoittaa myös jotain kaikille ihmisille olennaista piirrettä. Tällaista määritelmää on perinteisesti kutsuttu *reaalimääritelmäksi*.<sup>62</sup>

Aristoteleen määritelmien teoria on *essentialistinen* siinä mielessä, että siinä oletetaan kaikilla määriteltävillä asioilla olevan ennalta yksiselitteisesti määrätty olemus (lat. *essentia*), jonka *löytäminen* on määritelmän tehtävä. Nominalistit hylkäävät tämän kannan pitäen määritelmiä vain kielellisinä sopimuksina. Kielellisinä sopimuksina *nominaalimääritelmät* ovat enemmän tai vähemmän käyttökelpoisia, mutta eivät tosia tai epätosia<sup>63</sup>. Myös Wittgenstein esitti myöhäisfilosofiassaan terävää kritiikkiä essentialistista määritelmien teoriaa vastaan. Hän korosti tieteellisten käsitteiden muodostavan

62 Niiniluoto 1984, 155-156.

63 Myös tässä tutkimuksessa on valittu antiessentialistinen käsitys. Derridan (1981) tavoin käsitteiden merkityksiä ei nähdä kiinteinä vaan alati ’rajoiltaan’ ja olemukseltaan muuttuvina.

”perheitä”, joita ”yhtäläisyyksien hienosäkeinen verkosto piti koossa, vaikkei mikään yhtäläisyys lyönyt leimaansa kaikkiin perheen jäseniin” (von Wright 1968, 238).

Sittemmin tieteenfilosofiassa on määritelmille esitetty toisenlaisia luokitteluja. Hempeliä (1952; 1966) seuraten Niiniluoto on esittänyt määritelmien jakamista deskriptiivisiin ja stipulatiivisiin määritelmiin. Molemmat määritelmätyypit jakaantuvat vielä alaluokkiin. *Deskriptiiviset* määritelmät pyrkivät kuvailemaan jo käytössä olevan termin vakiintuneen merkityksen tai tällaisen termin ekstension. Määritelmää kutsutaan *stipulatiiviseksi*, jos siinä sovitaan uuden kielellisen tai symbolisen ilmauksen merkityksestä tai sitten annetaan ”vanhalle” moniselitteiselle tai epämääräiselle termille uusi täsmällinen ”tekninen” merkitys. Edellistä tapausta edustavat perinteellisesti nominaalimääritelmät. Stipulatiiviset määritelmät eivät ole tosia tai epätosia, vaan niiden tehtävänä on ennen kaikkea lisätä, yksinkertaistaa ja selventää tieteellistä tai muuta terminologiaa. Stipulatiivisten määritelmien (eksplikaatio) hyvyyden kriteereinä voidaan pitää paitsi niiden käyttökelpoisuutta, myös teoreettista hedelmällisyyttä<sup>64</sup> ja systemaattista voimaa.<sup>65</sup>

Määritelmän laji		Perusominaisuus	Pätevyyden kriteeri
DESKRIPTIIVINEN	analyttinen	sama intensio	analyttisesti tosi
	ei-analyttinen	sama ekstensio	synteettisesti tosi
STIPULATIIVINEN	nominaali-määritelmä	kielellinen sopimus	käyttökelpoisuus
	eksplikaatio	merkityksen rajaaminen ja täsmentäminen	systemaattinen voima

TAULUKKO 1. Määritelmien lajit Niiniluodon (1982, 109) mukaan

Kielitieteessä määritelmät on ryhmitelty hieman toisella tavalla. Määritelmät voidaan karkeasti jakaa nominaalimääritelmiin, reaali- ja sisältömääritelmiin sekä kontekstimääritelmiin. Nominaalimääritelmät (esim. synonyymimääritelmä) kuvaavat määriteltävän sanan merkitystä, tehtävää, joka sanalla on kielen järjestelmässä. Reaalimääritelmä on käsitteen kuvaus. Se jakautuu sisältö- ja alamääritelmiin. Sisältömääritelmä eli intensionaalinen määritelmä on käsitteen sisällön kuvaus, joka muodostuu viittauksesta

<sup>64</sup> Teoreettista hedelmällisyyttä voidaan arvioida myös sen mukaan, kuinka hyvin määritelmässä on otettu huomioon sen ankkurointi tieteen kenttään ja uusimmat tutkimustulokset. Vrt. Niiniluoto 1984, 35.

<sup>65</sup> Niiniluoto 1984, 158-161. Ks. Myös Carnap 1962.

yläkäsitteeseen sekä vähintään yhdestä muusta olennaispiirteestä. Alamääritelmässä eli ekstensionaalisessa määritelmässä käsite rajataan ilmoittamalla sen ala eli kaikki tarkoitteet. Terminologian teoriassa tästä käytetään nimitystä joukkomääritelmä. Kontekstimääritelmät puolestaan ovat käsitteen sisältöön viittaavia kuvauksia, jotka on sijoitettu tiettyyn tekstiyhteyteen, tai jotka käyvät ilmi tekstiyhteydestään.<sup>66</sup>

Yksi terminologiateorian keskeisiä lähtökohtia on se, ettei absoluuttisia tai aina ja joka tilanteessa ”oikeita” määritelmiä ole olemassa. Käsitteen analysointi ja määrittely lähtee liikkeelle siitä, että käsitettä tarkastellaan tietyssä viitekehyksessä ja tietyn tarkastelunäkökulman mukaan (Kalliokuusi 1999, 50). Esimerkiksi tässä tutkimuksessa rajaturvallisuuskäsitettä arvioidaan osana kansallista rajaturvallisuusdiskurssia sekä EU:n yhdenmennyä rajavalvontaa. Mutta hyvälle määritelmälle voidaan kuitenkin esittää kriteereitä. Nämä kriteerit riippuvat määritelmän luonteesta (deskriptiivinen, stipulatiivinen jne.). Cohen ja Nagel (1934, 238) esittävät määritelmiä koskevat perinteelliset ehdot seuraavasti:

- a) Määritelmän täytyy antaa määriteltävän olemus
- b) Määritelmä ei saa olla kehämääritelmä
- c) Määritelmää ei saa lausua negatiivisin termein, jos se voidaan ilmaista positiivisin termein<sup>67</sup>
- d) Määritelmää ei saa ilmaista epäselvällä tai kuvakielellä.

Yllä esitetyt vaatimukset ovat myös arkijärjen mukaisia. Oheisten vaatimusten ohella Niiniluoto (1984, 164) korostaa, että kaikilta määritelmiltä voidaan edellyttää kielellistä (syntaktista) tarkkuutta. Nominaalimääritelmien avulla voidaan yksinkertaistaa tieteellistä terminologiaa. Reaalimääritelmien tulee puolestaan olla sellaisia, että ne soveltuvat vain niihin ’olioihin’, joita määritelmä koskee. Lisäksi määritelmän tulee olla informatiivinen siinä mielessä, että se ilmaisee selvemman ja tarkemman idean kuin määriteltävä termi. Stipulatiivisilta määritelmiltä voidaan edellyttää syntaktista yksinkertaisuutta, pragmaattista käyttökelpoisuutta sekä tieteellistä hedelmällisyyttä. Deskriptiivisten määritelmien tulee ensi sijassa toteuttaa semanttisen totuuden vaatimus<sup>68</sup>. Nämä kriteerit on hyvä pitää mielessä, kun rajaturvallisuuskäsitteen sisältöä myöhemmin arvioidaan ja rajaturvallisuudelle esitetään uusi vaihtoehtoinen määritelmä luvussa 9.

Yksi määritelmiin kuuluva problematiikka nousee uuspositivismiksi nimetyistä

66 Haarala 1981, 44-47; Kalliokuusi 1989, 44-46; Dahl 2005, 19; Suonuuti 2006, 19-21.

67 Niiniluodon mukaan tälle vaatimukselle ei ole loogiselta kannalta perusteita. Ks. Niiniluoto 1984, 164-165.

68 Määritelmään voidaan ottaa myös kielitieteellinen näkökulma. Wierzbickan (1996, 239) mukaan kirjoihin päätyvä lingvistinen määritelmä ei ole lopullinen totuus, vaan tieteellinen hypoteesi, jota tulee testata, jotta sitä voitaisiin parantaa, testata uudelleen ja hylätä. (Vanhatalo 2003, 362).

sosiologisesta tutkimussuuntauksesta ja sen kannattamasta operationalismista. Siinä ajatellaan, että jokaiselle käsitteelle on kaksi määritelmää: teoreettinen, joka liittyy sen muihin käsitteisiin ja operationaalinen määritelmä, joka liittyy sen konkreettiseen havaintotodellisuuteen. Operationaalinen määritelmä antaa säännön, jonka mukaan käsite on empiirisesti mitattavissa ja rakennettavissa. Operationalistit ajattelevat yleensä, että yhteiskuntatieteissä käsitteille ei voida antaa yhtä tarkkoja operationaalisia määritelmiä kuin luonnontieteissä. Tästä seuraa, että määritelmien teoreettiset ja operationaaliset vastineet vain harvoin 'peittävät' tai 'kattavat' toisensa. Teoreettisen validiteetin ongelma nousee myös siitä, että teoreettiselle käsitteelle on tarjolla monta vaihtoehtoista operationaalista määritelmää. Nämä näkemykset liittyvät läheisesti kielen kaksitasoteorian mukaiseen erotteluun, jossa termit jaetaan havaintotermeihin ja teoreettisiin termeihin. (Eskola 1973, 87-92). Käsiteanalyysin kannalta nämä näkemykset on syytä pitää mielessä, jos käsitteiden sisältöä lähdetään kuvaamaan ominaispiirteiden avulla, tai kun käsitteen sisältö määritellään sen sisältämien eri kategorioiden kautta, niin kuin tässä työssä tehdään.

Käsitteiden, termien ja määritelmien kautta voimme vihdoin siirtyä tarkastelemaan yksityiskohtaisemmin käsitteen olemusta, sen ulkoista tarkoitetta ja käsitteen sisältöä, sen merkitystä. Merkityksen pohdinta edellyttää sanan ja sisällön erottelua.

## 3.2 Semantiikka käsitetutkimuksen työkaluna

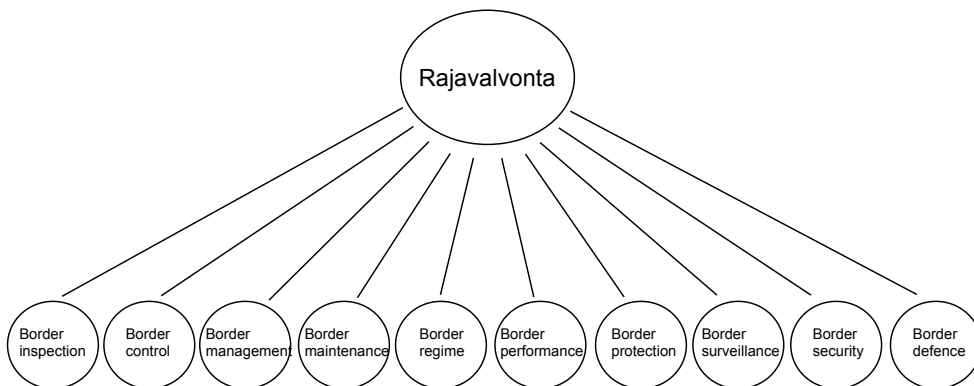
Tässä luvussa luodaan perusteet sanojen merkitysten tutkimiseen. Semantiikka voidaan jakaa sanasemantiikkaan ja lausesemantiikkaan. Sanasemantiikassa tutkitaan yksittäisiä sanoja vertailemalla sanojen merkityksiä keskenään. Sanasemantiikka voidaan jakaa *synkroniseen* ja *diakroniseen* sanasemantiikkaan. Synkronia kielitieteessä tarkoittaa sellaista näkökulmaa kieleen, jossa ei oteta huomioon kielen muutosta vaan kieli nähdään staattisena, tietynä aikana olemassa olevana järjestelmänä. Diakronisen sanasemantiikan mukaan taas sanojen merkitykset ovat perusluonteeltaan dynaamisia ja varioivia. Näin ne ovat alttiita muutoksille. Merkitysmuutoksia on perinteisesti ryhmitelty sen mukaan, mikä on muutosta edeltävän ja muuttuneen merkityksen suhde. Loogisen jaottelun mukaan sanan ekstensionaalinen merkitys voi laajeta, supistua tai muuttua vain siten, että alku- ja loppumerkitystä ei voida arvioida kvantitatiivisesti.<sup>69</sup> Tämä synkronisen ja diakronisen sanasemantiikan ero on hyvä pitää mielessä, kun rajaturvallisuus-käsitteen analyysimenetelmiä arvioidaan niiden lähtökohdista käsin.

Synkronista sanasemantiikkaa voidaan tutkia vertailemalla eri sanojen muotoja ja merkityksiä. Aloitamme tarkastelun synonymiasta. Yleensä *synonymialla* tarkoitetaan

69 Kuiri 2004, 21, 32-33.

tilannetta, jossa sanoilla on eri muoto, mutta sama merkitys. Joskus synonymia voi viitata ilmausten kontekstuaaliseen samuuteen. Tällöin synonyymiksi voidaan käsittää myös yksittäisiä sanoja eli lekseemejä laajemmat kokonaisuudet, kuten lausekkeet tai kokonaiset lauseet<sup>70</sup>. Koska käsitteet 'rajavalvonta' ja 'rajaturvallisuus' sekä niihin läheisesti liittyvä muu sanasto ovat tämän tutkimuksen keskiössä, tarkastellaan synonymiaa seuraavaksi sangen seikkaperäisesti.

Synonymia on siis ilmiö, joka tarkoittaa merkityksen samuutta. Sanoilla<sup>71</sup> on eri muoto, mutta sama merkitys. Tämän käsiteanalyttisen tutkimuksen valossa voidaan kysyä ovatko sanat *rajavalvonta* ja *rajaturvallisuus* synonyymejä, jos rajaturvallisuus on käsitteenä osin korvannut rajavalvonnan ja niitä käytetään synonyymisessä merkityksessä? Englanninkielisessä kirjallisuudessa rajavalvonnalle esiintyy lukuisia vastineita. Ovatko nämä kaikki käsitteet synonyymejä kuvan 17 esittämällä tavalla? Synonymia on yksi paradigmaattisen merkityssuhteen<sup>72</sup> muodoista. Asiaa voidaan havainnollistaa seuraavalla tavalla:



KUVA 17. Ovatko nämä käsitteet synonyymejä rajavalvonnalle?

Synonyymejä ovat esimerkiksi sanat aalto ja laine: merkitys on sama mutta muoto eli äänneasu erilainen. Synonymia tarkoittaa käytännössä esimerkiksi sitä, että toinen sana voidaan milloin tahansa vaihtaa toiseen. Kuirin mukaan täyttä, *absoluuttista synonymiaa* on vaikea löytää. Synonyymisten sanojen tarkoite voi olla sama, mutta sivumerkityk-

70 Sanojen ja tilannelauseiden puhujakohtaisesta synonyymisyydestä ks. Quine 1997[1960], 171-181.

71 Joskus synonymiaa on pidetty vain itsenäisten sisältösanojen ominaisuutena. Esimerkiksi Kuiri (2004, 22) rajaa kieliopilliset elementit (esim. postpositiot *vuoksi* ja *takia*) synonyymian ulkopuolelle, koska niillä ei ole kielenulkoiseen maailmaan viittaavaa tarkoitetta. Kangasniemi (1997, 42) taas pitää postpositioita *asti* ja *saakka* synonyymeinä. Samoin asiaan suhtautuu Lyons (1968, 427), jonka mukaan ilmaukset voivat olla synonyymisia, vaikka niillä ei olisi viittaussuhdetta kielen ulkopuolisiin entiteetteihin. Jakoa kieliopillisiin ja sisältösanoihin on kritisoinut Leino (1990; 1993). Ks. myös Onikki-Rantajääskö 2001; Jantunen 2004b.

72 Merkityksen paradigmaattisesta ja syntagmaattisesta ulottuvuudesta ks. luku 3.5, kuva 28, sivulla 154.

set ovat yleensä jossain määrin erilaiset. Synonymia ei myöskään merkitse tilanteessa samaviitteisyyttä<sup>73</sup> eikä se myöskään ole sanojen lähimerkityksisyyttä. Toisaalta sanat voivat olla lähimerkityksisiä olematta synonyymejä (esimerkiksi koira ja spanieli).<sup>74</sup> Täydellisessä synonymiassa sanojen tulisi myös 'käyttäytyä' samoin normaalissa eli usuaalisessa kielenkäytössä. Korpuslingvistikissa analyseissä on sen sijaan todettu, että synonymiaa erottavat muun muassa sellaiset kielelliset piirteet kuten kollokointi, kolligointi, morfologinen preferenssi ja syntaktinen funktio (Jantunen 2004b, 59)<sup>75</sup>.

Samamerkityksisyydellä viitataan usein siihen, että ilmauksilla on identtinen tai riittävän samanlainen *denotaatio*<sup>76</sup> eli ne rajaavat jostakin joukosta saman tarkoituksen. Siten esimerkiksi *ruoka* ja *sapuska* ovat toistensa synonyymejä, jos ne poimivat referenttikandidaattien joukosta saman tarkoituksen. Synonymia on siis kognitiivisten merkitysten samuutta: kielenkäyttäjät ymmärtävät ilmausten viittaavan samaan asiaan. (Kangasniemi 1997, 42; Karlsson 1999, 219; Kuiri 2004, 21-23.) Mutta merkitysten samuus ei ole täydellistä. Cruse tähdentää, että synonyymien merkitykset ovat limittejä eli niillä on keskenään yhdistäviä, mutta myös erottavia piirteitä. Merkitysten samuus toteutuu Crusen (1986, 266-267) mukaan synonyymeillä siinä, että ne ovat identtisiä *keskeisimmiltä* semanttisilta piirteiltään, mutta voivat erota *perifeerisiltä* ominaisuuksiltaan. Synonymia voidaankin Crusen (emt. 268) mukaan ajatella jatkumona, jossa toisena ääripäänä on (mahdoton) absoluuttinen synonymia ja toisena kahden ilmauksen synonyymittömyys.<sup>77</sup>

Cruseen (1986, 88; 2000, 158) tukeutuen Jantunen (2004b) toteaa, että viittaussuhteeseen perustuva määrittely ei ole ainoa keino määrittellä synonymiaa. Yhdeksi synonymian lajiksi on ehdotettu *propositionaalista synonymiaa*, jossa keskeisiä käsitteitä ovat totuusehto ja vaihdettavuus. Cruse (1986, 88; 2000, 158) määrittelee propositionaaliset synonyymit seuraavasti:  $x$  on  $y$ :n propositionaalinen synonyymi, jos (1)  $x$  ja  $y$  ovat syntaktisesti identtisiä ja (2) jokaisella kieliopillisella lauseella  $S$ , jossa on  $x$ , on samanlaiset totuusehdot kuin lauseella  $S_1$ , jossa  $x$  on korvattu  $y$ :llä. Kyseessä on siis kahden ilmauksen samanlaisen totuusehdon täyttyminen silloin, kun synonyymisiä sanoja vaihdetaan keskenään. Niinpä *ruoka* ja *sapuska* ovat toistensa propositionaalisia synonyymeja ilmauksessa *Ruoka on valmista* ja *Sapuska on valmista*, koska molemmissa ilmauksissa sama totuusehto täyttyy: syötäväksi tarkoitettu ravinto on valmista.<sup>78</sup>

73 Esimerkiksi *lahja* ja *kirja* voivat joissakin tilanteissa viitata samaan referenttiin eli lahjaksi saatuun tai annettavaan kirjaan, mutta samanlaisesta viittaussuhteesta huolimatta *lahjaa* ja *kirjaa* ei pidetä synonyymeinä. (Kuiri 2004, 22).

74 Kuiri 2004, 21-23.

75 Ks. esim. Kangasniemi 1997; Jantunen 2001b; Mauranen 2000. Korpuslingvistiikan osalta katso luku 3.5.

76 Denotaatio (lat. denotare 'merkitä selvästi') 1) Osoittaminen; 2) *Log.*, merkin tai merkkiyhdistelmän merkitys; 3) *Kielit.*, sanan kielenulkoiseen maailmaan viittaava merkitys, sanan perusmerkitys. Vrt. konnotaatio. (Turtia 2001).

77 Ks. myös Lyons 1968, 447.

78 Jantunen 2004b, 54.

Propositionaalisetkaan synonyymit eivät ole täysin identtisiä. Totuusehdon täyttymisestä huolimatta niiden käyttöön liittyy tyyli- ja rekisterivalintoja sekä eroja ekspressiivisessä eli kielenkäyttäjän tuntoja ilmaisevassa merkityksessä (Cruse 2000, 158). Sandersin (1977) nojautuen Saukkonen (1984, 112) esittää synonyymien tyyllistä valintaa ohjaaviksi sekä kielenkäyttäjän että ympäristön tyylikonventioihin liittyvät tekijät (yksilöllis-sosiaalinen tyyli) ja tilanteiset, funktionaaliset ja tekstilajikohtaiset tekijät (kollektiivis-sosiaalinen tyyli). Esimerkiksi edellä mainittujen *ruoka-* ja *sapuska-*sanojen tyylliseen valintaan vaikuttavat yhtäältä kielenkäyttäjän ja häntä ympäröivän sosiokulttuurisen ympäristön konventiot, ja toisaalta valintaa ohjaavat rajoitukset ja preferenssit, jotka ovat tyypillisiä tietyille tekstilajeille ja kielenkäyttötilanteille. Lisäksi niiden ekspressiivinen (konnotatiivinen) merkitys voi olla erilainen: *sapuska* ei välttämättä ole yhtä arvostettua kuin *ruoka*, ja lisäksi *sapuskalla* voidaan ilmaista erilaisia tunnetiloihin liittyviä ja tilanteisia merkityksiä.<sup>79</sup>

Edellä on viitattu pariin otteeseen täydelliseen eli absoluuttiseen synonymiaan. Tutkijoiden kesken vallitsee yksimielisyys siitä, että absoluuttista synonymiaa ei ole olemassa (mm. Lyons 1968, 447; Cruse 1986, 268-270; Kuiri 2004, 21). Absoluuttisen synonymian mahdottomuutta on perusteltu kahdella seikalla. Ensinnäkin täydellinen synonymia olettaisi täyttä vastaavuutta denotatiivisessa ja propositionaalissa merkityksessä sekä sivumerkityksissä että esiintymisympäristöissä, mikä on käytännössä mahdottomuus kahdelle ilmaukselle. Vaikka denotatiivinen merkitys olisikin kahdella tai useammalla ilmaisulla sama, niiden sivumerkityksissä (konnotatio) ja esiintymisympäristöissä on yleensä eroja. Samoin on laita propositionaalisten synonyymien kanssa: vaikka totuusehdot olisivatkin samanlaisia, sivumerkitykset ja esiintymisympäristöjen erot erottavat nämäkin toisistaan. Toinen seikka on kommunikatiivinen taloudellisuus. On nimittäin epätodennäköistä, että kielessä olisi kaksi aivan samaa merkitsevää ja funktioltaan samanlaista ilmausta. Mikäli tällaisia syntyisi kieleen, synonyymisistä ilmauksista toinen kuolisi pois motivaation puutteesta tai sen merkitys muuttuisi toiseksi. (Cruse 1986, 270; Partington 1998, 31.) Jantusen kuvaavaa ilmausta käyttäen ”leksikossa ei liene joutomiehiä” (Jantunen 2004b, 62).

Synonyymisten ilmausten täydellisen merkitys- ja funktiovastaavuuden mahdottomuuden vuoksi synonyymisinä pidetään sellaisia ilmauksia, joilla on samanlainen konseptuaalinen tai propositionaalinen merkitys, mutta joiden suhde ei muodosta täydellistä keskinäistä vaihdettavuutta kaikissa konteksteissa. Näin synonymian määrittele esimerkiksi Carter (1987, 19). Tähän päätyy periaatteessa useampikin määritelmä, koska täydellinen vastaavuus on jouduttu hylkäämään. Absoluuttisen synonymian puuttumista on erikseen korostettu sellaisilla käsitteillä kuin lähisyronyymit (Cruse 2000, 159-160) ja kvasisynonyymit (Leech 1981, 17). Jantunen (2004b, 55) mukaan

<sup>79</sup> Jantunen 2004b, 54.



tällaiset käsitteet ovat tarpeettomia, koska synonymia ei käytännössä voi olla koskaan täydellistä vaan approksimatiivista.

Synonymialla tarkoitetaan yleensä kahden tai useamman muodoltaan erilaisen lekseemin samamerkityksisyyttä, mutta synonyymiksi voidaan käsittää myös lekseemiä laajemmat yksiköt kuten lausekkeet tai lauseet. Niinpä lausekkeet

- a) kaunis nainen
- b) ulkoisilta ominaisuuksiltaan viehättävä täysikasvuinen naissukupuolta oleva ihminen

voidaan tulkita toistensa synonyymeiksi, samoin kuin lauseet

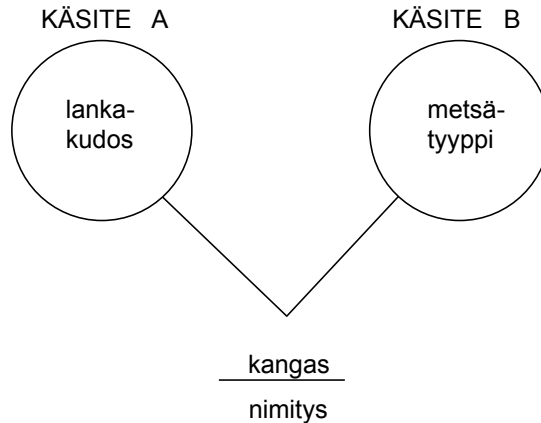
- a) Onpas täällä kylmä.
- b) Voitko sulkea ikkunan?

jos näiden tilanteiden pragmaattinen merkitysisältö on sama eli niiden lausuja haluaa ikkunan suljetuksi.

Edellä oleva tarkastelu on osoittanut että täydellisen vastaavuuden (eli sanojen vaihdettavuuden) vaatimuksesta eri synonyymikandidaattien kohdalla on luovuttava. Synonyymien merkitykset ovat kontekstisidonnaisia. Toisaalta ilmaukset eivät yleensä esiinny kahta kertaa täysin identtisissä konteksteissa, joten synonyymien merkityskään ei toistune ilman (pieniä) muutoksia koskaan aivan samanlaisena. Tämä johtuu jo yksin siitä, että ilmauksen konseptuaalinen merkitys vaihtelee puhujakohtaisesti. Myöskään synonyymisten ilmausten käyttöä koskevaa kaikkea kontekstuaalista tietoa ei ole mahdollista tavoittaa, koska ilmausten käyttöyhteyksiä on lukuisia. Näistä syistä johtuen *tässä tutkimuksessa synonyymian toteutumana pidetään sellaista ilmausten suhdetta, jossa ilmauksilla on samanlainen funktionaalinen (pragmaattinen) merkitysisältö ja keskenään samankaltainen denotaatio*. Synonyymien katsotaan myös eroavan toisistaan cruselaisittain niin perifeerisiltä (kuten konnotaatiolta) ja kontekstuaalisilta ominaisuuksiltaan.<sup>80</sup>

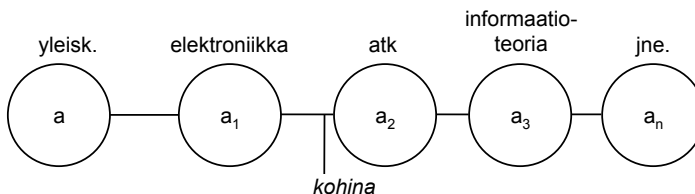
*Homonymia* on ilmiö, jossa kahdella sanalla on sama muoto mutta eri merkitys. Se on käänteisilmiö synonyymialle, joka voidaan kuvata seuraavasti:

80 Samanlaisen lähtökohdan synonyymian määrittelemiseksi on valinnut Jantunen (2004b, 62).



KUVA 18. Homonymia (Haarala 1981, 41)

Homonyymejä ovat esimerkiksi kuusi 'puulaji' ja kuusi 'numeraali', luuttu 'kielisoitin' ja luuttu 'rätti' sekä vuori 'takin sisäpuoli' ja vuori 'suuri mäki'. Täydellinen homonymia edellyttäisi, että myös sanojen kaikkien taivutusmuotojen tulisi olla samoja. Tämä lienee poikkeuksellista. Lisäksi homonyymien muodon yhtäläisyyden tulisi olla satunnaisesti syntynyttä. Varsinaisesta homonymiasta on pidettävä erossa sanojen taivutusmuotojen samanlaisuus. Homonymia on leksikaalinen (sanastoon liittyvä) ilmiö, mutta taivutusmuotojen yhtenevyyttä voi pitää kieliopillisena tai rakenteellisena ilmiönä. Esimerkiksi suomessa on sanamuotojen rakenteellinen monitulkintaisuus hyvin yleistä<sup>81</sup>. Polysemia on homonymialle läheinen ilmiö. Polysemia tarkoittaa tilannetta, jossa yhdellä ja samalla historiallisella sanalla on jostain syystä useampi erilainen päämerkitys. Jokainen denotatiivinen merkitys toteutuu eri kontekstissa ja rinnastuu siinä määrin toisiin, ettei mitään merkitystä voi pitää toisia merkityksiä tärkeämpänä<sup>82</sup>. Yleiskielessä polysemia on erittäin tavallinen ilmiö. Polyseeminen on esim. teonsana käydä (kulkea käyden, käydä kylässä, moottori käy, oluen käyminen jne.) Polysemia voidaan havainnollistaa seuraavasti:

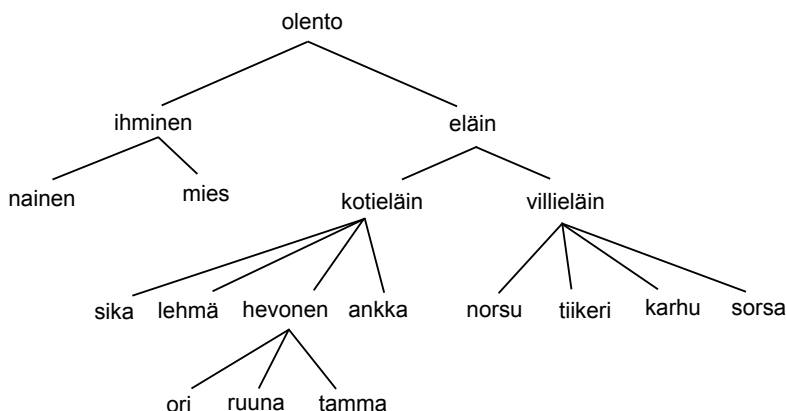


KUVA 19. Polysemia (Haarala 1981, 41)

81 Esimerkiksi sanamuoto *tulen* on esimerkiksi nominin *tuli* yksikön genetiivi ja verbin *tulla* aktiivin indikatiivin preesensin yksikön 1. persoonana.

82 Esimerkiksi sana selkä, jonka 'ihmisen' tai 'eläimen ruumiinosaa' tarkoittava merkitys lienee käytössä yleisin, mutta jolla silti on myös päämerkitys 'järven osa' eli järven selkä. Ks. Kuiti 2004, 24.

Sanat voivat muodostaa läheisen merkitysyhteyden myös siten, että toisen sanan ekstensio sisältyy toisen sanan ekstensioon. Tällainen sisältyvyysuhde - ekstensionaalinen inkluusio - on nimeltään hyponymia. Ylempää, laajempaa ekstensiota edustava sana on hyperonyymi ja alemman, suppeamman ekstension omaava sana on hyponyymi. Ylemmästä ja alemmasta voidaan puhua siinä mielessä, että sanojen välisiä hierarkkisia suhteita voi kuvata kaavioiden tai ”puiden” avulla esimerkiksi seuraavasti (kuva 20). Tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoinen kysymys onkin, vallitseeko esimerkiksi kansallisen rajaturvallisuuden ja EU:n yhdenmisen rajavalvonnan välillä tämänkaltainen hyponymiasuhde?



KUVA 20. Hyponymia (Kuiri 2004, 25)

Ylempänä on tällöin hyperonyymi, alempana sen hyponyymi(t). Koska hyponymia on lähinnä ekstensioiden välinen suhde, hyperonyymien merkitys (intensio) on väljempi ja pelkistetympi kuin hyponyymien. Jos merkitys ajatellaan voitavan jakaa ominaisuuksiksi tai piirteiksi, tämä tarkoittaa että hyperonyymien merkityksessä on vähemmän piirteitä kuin hyponyymien. Hyponyymiin sisältyy enemmän piirteitä ja se on spesifimpi ja tarkempi kuin hyperonyymi. Hyponymiasuhteita käytetään tietoisesti luotaessa tieteellisiä kategorioita ja niiden termistöä: kasvien luokittelu lajeihin on tästä esimerkki.<sup>83</sup>

Sanojen merkityksiä voidaan vertailla myös vastakohtasuhteiden (eli antonymia) kautta. Sanat *vanha* ja *nuori* ovat vastakohtia. Tämä tarkoittaa sitä, että sanojen merkitykset mielletään ikään kuin vastakohtiksi: ne esittävät iästä kaksi ääripuolta.

83 Kuiri 2004, 25-26. Hyperonymiasta on pidettävä erossa meronymia, jolla tarkoitetaan sanojen tarkoitteiden eli ekstensioiden osa/kokonaisuussuhteita. Tällöin vertailtavien sanojen merkitykset heijastavat tiettyä yhteistä tarkoitetta kokonaisuutena ja sen osina. Esimerkiksi sana ruumis on holonyymi sanoille kasvot, pää, kaula, suu, selkä, käsi, jalka jne. sekä sana suu taas holonyymi sanoille huulet, kieli, hammas, kurkku jne. Kokonaisuutta tarkoittava sana on holonyymi ja osia tarkoittavat sanat ovat sen meronymiejä. Eron hyponymiaan voi havainnollistaa esimerkiksi: spanieli on kyllä koira, mutta hammas ei ole suu!

Niiden merkitykset pilkkovat saman ulkomaailman asian, iän, kahdeksi vastakohtaksi käsitetyksi luokaksi. Verbit *myydä* ja *ostaa* tarkastelevat taas samaa tapahtumaa kahdesta vastakkaisesta suunnasta. Merkitysten vastakkaisuus liittyy vain osaan maailman objekteista eikä se ole universaali: esimerkiksi vastakohtapari *elävä - kuollut* sopii vain elollisten tarkoitteiden kuvaamiseen. Vastakohtaisuutta kutsutaan *lajivastakohtaksi* eli komplementaariseksi vastakohtaksi, jos se jakaa oliot jäännöksettä jompaankumpaan luokkaan. Esimerkiksi jako sukupuolen mukaan on tällainen lajivastakohtaisuus. Kielissä tavallisempi on kuitenkin ns. *astevastakohta*, jota kutsutaan myös antonymiksi. Tällöin toisen vastakohtaparin jäsenen kieltäminen ei edellytä toisen myöntämistä, vaikka toisen myöntäminen edellyttää toisen kieltämistä. Niinpä esimerkiksi jos sanotaan, että ihminen ei ole nuori, tämä ei väistämättä tarkoita, että hän olisi vanha.<sup>84</sup> Kolmas kielessä yleinen vastakohtatyyppi on ns. konversi tai konverssinen vastakohta. Edellä mainittu esimerkki myydä/ostaa on sellainen. Tässä vastakohtassa samaa tarkoitetta katsotaan ikään kuin vastakkaisilta suunnilta. Myös sosiaaliset suhteet kuvaavat usein tätä vastakohtatyyppiä, esimerkiksi isäntä/renki, opettaja/oppilas, päällikkö/alainen.<sup>85</sup>

Edellä tässä aluvuussa on esitetty kielitieteen keskeistä käsitteistöä ja menetelmiä yksittäisen sanan merkityksen selvittämiseksi 'yksinkertaisen' vertailun avulla. Seuraavaksi esiteltävät komponenttianalyysi ja prototyyppiajattelu ovat pidemmälle meneviä analyysityökaluja käsitteiden merkityksen tutkimiseen. Komponenttianalyysissä sanan merkityksen ajatellaan muodostuvan erilaisista käsitepiirteistä. Käsitepiirteet ovat tarkoitteen tai tarkoitejoukon tiettyyn ominaisuuteen perustuvia ajattelun yksiköitä, joita voidaan käyttää apuna käsitteiden muodostamisessa ja niiden tutkimisessa (Nykänen & Kalliokuusi 1999, 175). Käsitepiirteiden avulla voidaan siis määrittää käsitteen sisältö, sen olennaiset ominaispiirteet<sup>86</sup>. Prototyyppiajattelu puolestaan perustuu ajatukseen, että etsitään kullekin käsitteelle "ihannetapaus" - prototyyppi - joka täyttää käsitteen ominaispiirteet tai luokituskategoriat kaikkein täydellisimmin.

*Komponenttianalyysi* on yksi paljon käytetty analyysityökalu synkronisen sanasemantiikan tutkimiseen. Sanojen merkitysten ajatellaan koostuvan pienemmistä osista, merkityspiirteistä tai komponenteista. Semanttista merkitysanalyysia kutsutaankin

84 Adjektiivit ovat sanaluokka jossa on paljon astevastakohtia. Tällaisia vastakohtia ovat esim. hyvä/huono, viisas/tyhmä, kaunis/ruma, iloinen/surullinen, lyhyt/pitkä, kuuma/kylmä, rauhallinen/rauhaton, iso/pieni, laaja/suppea, turvallinen/turvaton jne.

85 Kuiru 2004, 26-27. Esimerkiksi tässä työssä tarkastellaan turvallisuutta sekä valtion/viranomaisen että yksilön kannalta, mitä voi pitää konverssina vastakohtana. Toinen mielenkiintoinen konverssinen asetelma liittyy turvallisuusdiskurssiin. Turvallisuustutkimuksen mukaan turvallisuutta tuotetaan vapausoikeuksien kustannuksella, eli turvallisuus ja vapaus nähdään toistensa vastakohtina.

86 Käsitepiirteet jaetaan tyypeihin sen mukaan, millaisiin tarkoitteen ominaisuuksiin ne viittaavat. Aineellisten tarkoitteiden kuvaamiseen voidaan käyttää *sisäisiä piirteitä*, esimerkiksi materiaali-, rakenne- ja laatuominaisuuksia sekä mitattavia asioita (koko, määrä, ulkomuoto, tila jne.). *Ulkoisia piirteitä* taas ovat a) suhdepiirteet - sijainti, aika, syysuhde; b) funktiopiirteet - tarkoitus, käyttö- tai toimintatapa, käyttöominaisuudet tai suorituskyky; c) syntypiirteet - keksijä, valmistaja, valmistustapa, -paikka ja -aika. (Haarala 1981, 20-21).

usein komponenttianalyysiksi. Komponenttianalyysi soveltuu parhaiten sanojen denotatiivisen eli päämerkityksen tutkimukseen, koska päämerkitys sisältää viittauspotentiaalille olennaisen, vakiintuneimman piirteistön ja on siksi usuaalisen merkityksen runko. Komponenttianalyysia kannattaa soveltaa erityisesti saman sanakentän sanojen tarkasteluun. Sanakenttä tarkoittaa sellaisten sanojen ryhmää, joiden merkitykset ovat osittain limittäisiä siten, että niiden ekstensiot ulkomaailmassa ovat samankaltaisia. Esimerkiksi sukulaisia merkitsevät sanat muodostavat semanttisen kentän.

Komponentti- eli piirreanalyysin heikkoutena pidetään sitä, että se pakottaa näkemään sanojen merkitykset rajoiltaan tiukkoina ja sisäisesti homogeenisina kategorioina. Tämä johtuu piirrekategorioiden muodostamistavasta, jossa piirteet kuvataan *joko/tai -ominaisuuksina*. Piirreanalyysi siis hylkää merkityksen häilyvyyden ja yksilölliset erot. Toisaalta piirreanalyysin heikkoutta tarkkarajaiseen analyysiin heikentää se, että piirteitä kuvaavat termit ovat kielen tavallisia sanoja, joiden omat merkitykset ovat sumearajaisia. Piirreanalyysi ei myöskään pysty erottelemaan piirteitä, mikäli ne ovat hierarkkisesti eri tasoilla (eli tietty piirre voi osin sisältää toisen). Tämän sanotaan johtuvan siitä, piirreanalyysissä käytetty metakieli on sama kuin kuvauksen kohteena oleva objektikieli.<sup>87</sup> Nämä komponenttianalyysimenetelmän heikkoudet on hyvä tiedostaa, mikäli piirreanalyysiä käytetään käsitteen sisällön analysointiin.<sup>88</sup>

Käsitteen mieltäminen *prototyyppiajattelun* kautta ”ideaalitapauksena” edustaa vastakkaista ajatustapaa piirreanalyysiin verrattuna. Kun piirreanalyysin kategorialuokitus edellyttää piirteiden tarkkarajaista luokittelua erilaisiin on/ei -kategorioihin, prototyyppiajattelu pitää kaikkia ihmismielen kategorioita, myös sanojen merkityksiä, sekä rajoiltaan sumeina että heterogeenisinä. Merkitykset eivät siten ole ehdottomia joko/tai -luokkia vaan asteittaisia enemmän/vähemmän -luokkia. Tämän tutkimus-suuntauksen juuret ovat kognitiivisen lingvistiikan tekemissä havainnoissa ihmisten tekemien luokittelujen luonteesta. Prototyyppiajattelun mukaan kategoriaa ei voi tyhjentävästi kuvata sanomalla, että *kaikilla* sen jäsenillä on tietyt piirteet. Sen sijaan pitää sanoa, että jäsenillä on samoja piirteitä eri määrin ja siinä määrin erilaisia piirteitä, että kategorioiden rajat toisiin kategorioihin ovat epätarkat. Prototyyppisen kategorian määrittää sen edustavin jäsen, jota sanotaan prototyyppiksi. Prototyyppi, ihannetapaus, sisältää siis kaikki kategorian ominaisuudet täydellisimmin.<sup>89</sup>

87 Kuiri 2004, 29.

88 Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella 2006 rajaturvallisuus -käsitteen sisältöä pyrittiin selkiinnyttämään. Puheenjohtajan päätelmiin kirjattu määritelmä sisältää lukuisia tällaisia käsitepiirteitä, jotka sisältyvät osittain toisiin käsitteisiin. Tätä problematiikkaa käsitellään rajaturvallisuuskäsitteen analyysin yhteydessä luvussa 6.2.4.

89 Kuiri 2004, 30-32. Prototyyppiajattelua voi testata ajatuskokeella. Jos ihmistä pyydetään ajattelemaan esimerkiksi *lintua*, sanan prototyyppiksi tulee todennäköisemmin joku yleinen laji, kuten *peipponen* sen sijaan että ajattelisit vaikkapa *strutsia*, *metsoa* tai *pingviiniä*. Yhdysvalloissa tehdyissä tutkimuksissa on todettu, että sanalla *hedelmä* tarkoitetaan mieluummin *appelsiinia* tai *omenaa*, kuin vaikkapa *kiiviä*. Samalla tavalla sanan *rikos* prototyyppiksi tulee *murha* ja sanan *urheilulaji* prototyyppiksi *jalkapallo*.

Prototyypiajattelun eksakti metodinen apu tutkimuksessa on vielä paljon ko-keilematta. Sen avulla voidaan kuitenkin sekä ymmärtää entistä paremmin sanan merkityksen vaihtelua että esimerkiksi selittää sanojen merkitysmuutoksia. Kun strukturalistinen piirrajattelu ”pysäyttää” merkityksen tarkaksi staattiseksi kategoriaksi, prototyypiajattelu pitää sitä jatkuvasti vaihtelevana ja muuttuvana, rajoiltaan avoimena luokkana. Kyse on kahdesta erilaisesta näkökulmasta merkitykseen. Toisaalta myös prototyypiajattelua voidaan kritisoida itse prototyypin ideasta. Vaikka kategoriat nähdäänkin avoimina ja niihin kuuluminen ’osittaisena’, prototyyppi mielletään usein vakioiseksi ihanteeksi, joka ei muutu, vaikka ympäristö muuttuu. Tämän kritiikin näkökulmasta itse prototyypin tulisi myös olla rajoiltaan sumea ja vaihtelulle altis.

Tämän alaluvun alussa tapahtunut semantiikan tarkastelu on kohdistunut synkroniseen sanasemantiikkaan. Kyseinen näkökulma kieleen pitää kieltä staattisena järjestelmänä. Diakroninen sanasemantiikka puolestaan pitää sanojen peruserkityksiä luonteeltaan muuttuvina, dynaamisina. Ottaen huomioon rajaturvallisuudessa ja sen käsitteistössä tapahtuneet muutokset viimeisen kahden vuosikymmenen aikana, voidaan ajatella, että myös diakronisella sanasemantiikalla on annettavaa rajaturvallisuuskäsitteen merkityksen selvittämiseen.

Sanojen merkityksissä tapahtuvia muutoksia voidaan tarkastella vertaamalla aikaisemman ja nykyisen merkityksen välistä suhdetta. Merkitys on voinut laajeta, supistua tai muuttua siten, että sen alku- tai loppumerkitystä ei voida arvioida kvantitatiivisesti. Esimerkiksi alun alkaen koiranpentua tarkoittanut *penikka* on laajentunut kuvaamaan myös muunkin eläimen pentua, jopa ihmislasta. Ekstensioltaan on taas supistunut suomen sana *kypärä*. Alkuaan se tarkoitti mitä tahansa ’päähinettä’, mutta vakiintui tarkoittamaan ’sotilaspäähinettä’. Sanan merkityksen muuttumiseen voi liittyä myös laadullista muutosta siinä mielessä, että merkitys muuttuu joko parempaan tai huonompaan suuntaan. Edellisessä tapauksessa on kyse melioratiivistumisesta ja jälkimmäisessä pejoratiivistumisesta. Korkeinta sotilasarvoamme merkitsevä *marsalkka* on aluksi tarkoittanut ’tallirenkkiä’. Pejoratiivistumisesta käy esimerkiksi ’isoäitiä’ merkinnyt sana *ämmä*, jolla nyt voidaan tarkoittaa ’ilkeää, yleensä vanhaa naista’. Mutta sanojen merkityksen kehitys ei pysähdy. Esimerkiksi *kypärä*-sanän käyttö on laajentumassa lastenpäähineisiin (kypärämyssy) ja urheiluun (pyöräilykypärä). Nuorten slangissa *ämmä* taas voi tarkoittaa nuortakin naista.<sup>90</sup>

Toinen tapa tarkastella dynaamisia merkitysmuutoksia on tutkia assosiaatioita, jotka liittyvä vanhan ja uuden merkityksen suhteeseen. Nämä assosiaatiot voivat olla kahdenlaisia. Ne perustuvat joko sanojen samankaltaisuuteen tai niiden yhdessä esiintymiseen. Näin diakronisessa sanasemantiikassa on muodostettu neljä muutosryhmää seuraavasti:

90 Kuiru 2004, 32-33.

- a) metafora, joka perustuu sanojen tarkoitteiden samankaltaisuuteen
- b) metonymia, joka perustuu sanojen tarkoitteiden yhdessä esiintymiseen
- c) paronymia, joka perustuu itse sanojen äänteelliseen samankaltaisuuteen
- d) ellipsi, joka perustuu sanojen yhdessä esiintymiseen kielenkäytössä.

Metaforan merkitysmuutoksen lähtökohtana on ajatus, että kaksi tarkoitetta A ja B muistuttavat niin paljon toisiaan, että viittaaminen A:han riittää ja voidaan ymmärtää myös viittaamiseksi B:hen. Mauno Koski on määritellyt metaforan: ”Tiedän kyllä, ettei X ole Y, mutta sanon kuitenkin Y:ksi, koska haluan antaa kuulijalle vaikutelman, että se jotenkin muistuttaa Y:tä”.<sup>91</sup> Metonymiassa puolestaan kaksi ulkomaailman tarkoitetta esiintyy niin kiinteästi yhdessä, että toista tarkoittava sanaa aletaan käyttää viittaamaan myös toiseen. Yksi esimerkki pysyvään tarkoitteiden yhteyteen perustuvasta muutoksesta ovat sellaiset metonymiset merkitysmuutokset, joissa osaa tarkoittava sana on alkanut merkitä kokonaisuutta. Esimerkiksi *henki* ja *sielu* viittaavat usein koko ihmiseen ja pää joko koko ihmiseen tai nautaeläimeen (*montako päätä on navetassa?*).<sup>92</sup> Paronymiassa ja ellipsisissä on kyse itse kielen sanojen välisistä suhteista eikä niiden tarkoitteista. Paronymiassa muutoksen lähtökohtana on assosiaatio, joka pohjautuu sanojen samankaltaiseen äänneasuun. Ellipsisissä on kysymys taas siitä, kun sanat esiintyvät kielenkäytössä niin taajaan toistensa kanssa, että jompikumpi niistä voidaan pudottaa pois toisen saadessa alkuperäisen kokonaisuuden koko merkityksen.<sup>93</sup> Esimerkiksi tämän tutkimustyön aiheen kannalta voidaan kysyä, onko rajaturvallisuuden käsitteessä tapahtunut kehitystä, jota voidaan luonnehtia metaforalla, metonymialla tai ellipsisillä? Yhtä lailla voidaan rajavalvonnan osalta kysyä onko alkuaan vain tiettyä rajojen vartiointiin ja valvontaan liittynyttä osakokonaisuutta tarkoittanut *rajavalvonta* käsitteenä laajentunut synekdokeen tavoin kattamaan koko EU:n yhdenntyn rajavalvonnan.

91 Monet tutkijat ovat esittäneet metaforista hyvinkin poikkeavia tulkintoja. Metaforissa tietyt sanat saavat uusia ja laajennettuja merkityksiä. Davidsonin (1984) mukaan käsitys, jonka mukaan metaforalla olisi jokin määrätty sisältö, jonka sen laatija toivoo välittyvän ja jonka tulkitsijan tulee tavoittaa saadakseen viestin, on yksinkertaisesti väärä. Metaforien käytössä olennaisinta ei ole sanojen kirjaimellinen merkitys vaan sanojen käyttöyhteys. Rorty (1991b, 12-13) puolestaan on luokitellut metaforan yhdeksi niistä kolmesta tavasta (havaitsemisen ja päättelyn ohella), joilla me yhdistämme uudet uskomukset osaksi aikaisempia käsityksiämme. Lakoff & Johnson (1999) korostavat ihmisen ajattelun vertauskuvallisuutta. Heidän mukaan erityisesti ymmärryksemme ajattelun abstrakteista asioista ja uusista tietämyksen aloista on suurelta osin vertauskuvallista. Esimerkiksi sellaiset filosofiset käsitteet kuin aika, syy-yhteys, moraali ja mieli ovat muodostuneet käsitteiksi moninkertaisten metaforien kautta: yhden käsitteen voidaan laskea sisältävän jopa pari tusinaa metaforaa (emt. 71, 555). Morgan (2007) on tutkinut organisaatioon liittyviä erilaisia vertauskuvia. Tarkastelu havainnollistaa, kuinka metaforasta riippuen organisaatio voidaan nähdä koneena, organismina, aivoina, kulttuurina, poliittisena järjestelmänä tai vaikkapa henkisenä vankilana. Niinpä Morgan korostaakin, kuinka vertauskuva antaa kohteestaan aina yksipuolisen ja ristiriitaisen kuvan korostaen organisaation tiettyjä piirteitä samalla kun se vaimentaa toisia.

92 Tällaista osa/kokonaisuus -suhteeseen perustuvaa muutosta kutsutaan usein termillä ’synekdokee’.

93 Kuiri 2004, 33-37.

Edellä on tehty selkoa sanasemantiikkaan liittyvistä käsitteistä ja tämän tutkimusotteen eri analyysitavoista. Tässä tutkimuksessa ei tarkastella lausesemantiikkaa. Lausesemantiikka on pragmatiikan tavoin enemmän tilannekohtaista. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että merkitysten potentiaalinen vaihtelu on lausesemantiikassa huomattavasti suurempaa kuin sanasemantiikassa. Sanan ja lauseen merkitys voidaan puhetilanteessa kääntää jopa päinvastaiseksi. Mutta lausesemantiikkaa ei voida jättää kokonaan tarkastelun ulkopuolelle, koska käsitteiden määritelmät on rakennettu lauseista. Lauseen merkitystä ei voida myöskään selittää tyhjentävästi pelkästään sanojen merkityksiä tutkimalla.

Lauseen merkitys syntyy viime kädessä kielen käyttötilanteessa. Lausesemantiikka on kiinnostunut lauseiden *propositiosta*. Propositiolla on filosofiassa ja kielitieteessä monia merkityksiä, mutta karkeasti se voidaan kääntää 'lauseen asiasisällöksi'. Propositio on riippumaton lauseen sanatason merkityksestä. Propositiolla on totuusarvo. Lause on tosi, jos ulkomaailmassa vallitsee lauseen ilmaisema asiantila (*ulkona sataa lunta*) ja epätosi, jos näin ei ole. Sen sijaan analytyttiset lauseet, joita arkikielessä harvoin tapaa, sisältävät tietoja käsitteiden välisistä suhteista. 'Punainen on väri' on esimerkki analytyttisestä lauseesta. Se on totta ilman ulkomaailman vertailua, koska *punainen*-sanan sisältö tarkoittaa suomen kielessä väriä. Joskus lauseen propositiota vastaavaa asiantilaa ei ulkomaailmassa ole, vaan lause ikään kuin puhuu ei-olevasta. Yleensä lauseiden totuusarvon määrittäminen on sitä vaikeampaa, mitä korkeamman asteen entiteettejä lauseet sisältävät<sup>94</sup>. Kielitieteellistä ilmaisutapaa käyttäen voidaan tällaisista tapauksista sanoa, että lauseella ei ole ekstensiota, tai että lauseella on 'ekstensiona' vain oma intensiona, mihin se viittaa.<sup>95</sup>

Tämän tutkimuksen kannalta propositiota tärkeämpi kysymys lausesemantiikan alalta on *presuppositio*. Presuppositiolla tarkoitetaan piilomerkitystä, joka sisältyy lauseeseen. Se on osa lauseen merkitystä, jonka lause *olettaa todeksi* ja joka ei sisälly propositioon eli lauseen asiasisältöön. Esimerkiksi kysymyslause "Oletko lakannut lyömästä vaimoasi?" sisältää piilomerkityksen, että tekijä lyö vaimoan<sup>96</sup>. Esimerkiksi rajavartiolakiin kirjattu 'rajaturvallisuuden ylläpitämisen' määritelmä sisältää presupposition rajanylitysliikenteen aiheuttamasta uhasta yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Tällaiset piilomerkitykset ovat ongelmallisia, ja voivat olla haitallisia, kielen käytön kannalta.

94 Vrt. kuva 1; Popperin maailmat.

95 Kuirri 2004, 39-40.

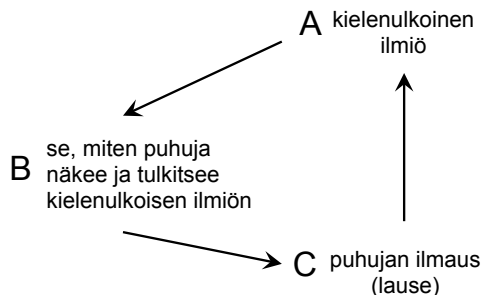
96 Presuppositiota etsitään usein ns. *negatiivitestillä*. Kun myönteinen lause vaihdetaan kielteiseksi, tai päinvastoin, tulee propositio tietysti vastakkaiseksi, mutta presuppositio säilyy koko ajan totena. Niinpä lauseissa *Ville lakkasi lyömästä vaimoan* ja *Ville ei lakannut lyömästä vaimoan* väitetään kiellon jälkeenkin, että Ville on joskus lyönyt vaimoan.



### 3.3 Pragmaattisia lähestymistapoja käsitteiden tutkimiseen

Edellisessä alaluvussa tarkastelimme semantiikan alaan kuuluvia analyysivälineitä sanojen ja lauseen merkitysten tutkimiseen. Pragmatistinen lähestymistapa puolestaan korostaa kielen käyttötilanteita ja sanojen merkitysten muotoutumista tilanne- ja kontekstikohtaisesti. Tähän työhön valittu *semanttis-pragmaattinen tutkimusote* edellyttää käsitteiden tutkimuksen laajentamista semanttisista tarkasteluista myös kielen käyttötilanteisiin. Seuraavassa lyhyessä katsauksessa tarkastellaan joitakin teoreettisia lähtökohtia käsitteiden tilanteeseen sekä kielen teon luonnetta koskeviin hahmotuksiin. Sellaisia kielellisiä tekijöitä, jotka ilmenevät vain puhutussa kielessä, ei tarkastella. Näihin tekijöihin viitataan yleensä termillä modaalisuus<sup>97</sup>. Kielen retorisia ja diskursiivisia piirteitä koskevat pohdinnat on niin ikään jätetty pois, koska ne esitellään tutkimuksen luvuissa 7.1 - 7.5.

Pragmaattisesti suuntautuneet tutkimusotteet korostavat merkitysten *intersubjektiivisuutta*. Subjektiivinen näkökulma on aina mukana kaikissa lauseen merkitysten osissa. Kielenkäytön kannalta mitään meistä riippumatonta objektiivista maailmaa ei ole. Lauseenkin merkitys on aina puhujan tulkinta ulkomaailman asiantilasta. Tätä voidaan havainnollistaa seuraavalla kaaviolla:



KUVA 21. Kielenulkoisen maailman muuttuminen kielelliseksi kuvaukseksi (Kuiiri 2004, 49)<sup>98</sup>

Tämän työn kannalta oheista kaaviota kannattaa tulkita siten, että puhuja ymmärretään laajasti 'kielen tuottajaksi'. Tämän tutkimuksen kohteena on teksti<sup>99</sup> eli 'kirjallinen puhe'. Kuvaa tarkastelemalla voidaan nähdä, että ennen kuin kielenulko-

97 Modalisuus on laaja termi, joka kattaa kaiken lauseen proposition ulkoisen merkityksen. Yleensä modalisuudella viitataan vain ns. varsinaiseen modalisuuteen. Varsinainen modalisuus jaetaan usein episteemiseen, dynaamiseen ja deonttiseen modalisuuteen. Periaatteessa modalisuuden eri ilmentymät ovat tavattavissa myös kirjoitetusta tekstistä. Modalisuudesta ks. Kuiiri 2004, 42-45.

98 Mikäli kielenkäyttötilanteessa on toinen henkilö, joka tulkitsee puhujan ilmausta, tulkinnan osuus kasvaa entisestään. Ks. luku 2.

99 Tekstin käsitteestä ks. esim. Laaksonen 2009, 54-57.

nen ilmiö A on päätyntä kielelliseksi ilmaukseksi C, se on käynyt läpi monivaiheisen tulkintaprosessin. Puhuja B on ensin tulkinnut näkemänsä ilmiön A. Puhujan arvot, asenteet, maailmankatsomus, koulutustausta, poliittinen suuntautuminen ja monet tilannekohtaiset tekijät ovat vaikuttaneet henkilön tulkintaan. Tulkinnan kääntäminen kirjalliseksi ilmaukseksi C lisää tulkintaan tulkinnanvaraisia tekijöitä. Esimerkiksi henkilön kielelliset kyvyt voivat vielä huomattavasti rajoittaa sitä, kuinka hän pystyy ilmaisemaan näkemänsä B muodossa C. Ja tässä on tarkasteltu viestin 'informaatio-sisällön siirtoa vasta lähettäjän näkökulmasta.<sup>100</sup>

Pragmaattisessa puheaktiteoriassa<sup>101</sup> on merkityksenmuodostuksen kontekstuaalisuus otettu huomioon katsomalla merkityksen muotoutuvan kolmen eri teon tuloksena: puhujan tarkoituksena sanoa jotakin (illokutiivinen akti), itse sanomisen (lokutiivinen akti) ja kuulijan tulkinnan (perlokutiivinen akti). Nämä vaikuttavat toisiinsa muun muassa siten, että puhuja muotoilee lokutiivisen aktinsa aina sen mukaan, miten hän ajattelee tarkoituksensa (illokutiivinen akti) parhaiten menevän perille kyseiselle kuulijalle (perlokutiivinen akti). Toisin sanoen henkilö miettii pragmaattista presuppositiota (onnistuneisuusehtoja). Pragmaattinen puheaktiteoria korostaa kielenkäytön yleistä *teon* luonnetta. Me emme käytä kieltä ensi sijassa vain asiantilojen kuvaamiseen, vaan teemme kielellä maailmaa muuttavia *tekoja*.<sup>102</sup> Tämä teon luonne näkyy erityisen selvästi juridisissa ja institutionaalisissa kielenkäyttötilanteissa, joten tämän tutkimuksen tematiikkaan ja näkökulman (mitä käsitteet tekevät) kannalta tämä on tärkeä tutkimussuuntaus.

Puheakteilla voidaan viitata myös puhefunktioihin. Puhefunktiolla tarkoitetaan sitä merkitystä tai tehtävää, jossa puhuja käyttää lausetta tilanteisessa kontekstissa. Hän voi kysyä kuulijalta jotain asiaa, pyytää tältä palvelusta, ilmoittaa jäävänsä pois töistä flunssan takia jne. Periaatteessa näitä tehtäviä on erittäin paljon, mutta lingvistiksessä analyysissä on tapana erottaa vain muutamia perusfunktioita. Yleisimmät puhefunktiot ovat toteamus, kysymys ja käsky. Näiden lisäksi puhefunktioiksi luetaan usein myös huudahdus (tai tunteen välitön ilmaus), fraasit eli sosiaaliset ilmaukset (kiitos, anteeksipyyntö, tervehdys, osanotto) ja ns. varsinaiset performatiivit eli sellaiset kielelliset ilmaukset, joilla on yhteisön elämässä vakiintunut institutionaalinen, jopa juridinen merkitys (kokouksen avaus ja lopetus, avioliittoon vihkiminen jne.). Puhefunktioita pidetään pragmaattisesti suuntautuneessa lingvistikassa ensisijaisina lauseen merki-

100 Kuiri 2004, 48-49. Ks. myös de Certeau 1984, xxi; Searle & Vanderveken 1985, 27-28.

101 Puheaktiteoria on ollut tärkeä ja pysyvä lisä merkitysteoriaan, kielifilosofiaan ja kielitieteeseen. Suuntaus perustuu Wittgensteinin arkikielen filosofiaan ja suunnan oppi-isiä ovat filosofit John Austin ja J.R. Searle. Myös Paul Grice on ollut tärkeä puheaktin ja kielenkäytön teorian uranuurtaja. Ks. Raatikainen 1997, 30; Grice 1997, 269-278.

102 Kuiri 2004, 50. Wittgensteinin mukaan kielessä ei vain esitetä tosiasioita, vaan siinä käsketään, luvataan, vihitään, tuomitaan. Wittgenstein myös korosti, että perustavalla tasolla kieli rakentuu erilaisille ei-kielellisille, usein tiedostamattomille sosiaalisille käytännöille ja tavoille. Tiettyjä käytäntöjä ja niihin liittyviä kielen muodostamia pienoiskieliä Wittgenstein kutsui "kielipeleiksi". Ks. Raatikainen 1997, 21. Vrt. Karvonen 1997a.

tyksen tarkastelussa<sup>103</sup>. Filosofit John Searle on esittänyt tämän ajatuksen kaavamaisesti toteamalla, että lauseen merkitys voidaan kuvata yhtälöllä  $S = F(p)$ , jossa  $S$  on sentence eli lause,  $p$  on propositio ja  $F$  on funktio. Funktio on aina mukana lauseen merkityksessä, kun taas propositio voi puuttua ja on siksi suluissa. Näin korostetaan kielenkäytön funktionaalista ja intentionaalista luonnetta: lause sanotaan jostain syystä, mutta siinä ei välttämättä kerrota mitään ulkomaailman asiantiloista sinänsä.<sup>104</sup>

Puheaktiteorian pohjalta Paul Grice on kehittänyt teoriaa lausumien erilaisista sanattomista taustaoletuksista, ”implikatuureista”. Nämä ovat sellaisia sosiaalisen vuorovaikutuksen periaatteita, joita noudatamme ja joita uskomme kuulijankin noudattavan. Nämä ’keskustelun periaatteet’ auttavat meitä ymmärtämään toisen osapuolen aikomuksia ”puolesta” sanasta, vihjeistä ja muista ”epäsuorasti” sanotuista ilmaisuista. Gricen mukaan näitä periaatteita ovat esimerkiksi oletus, että puhumme totta (kvaliteetin maksimi), kerromme (kaiken) tarpeellisen (kvantiteetin maksimi) ja kytkemme sanomamme tilanteessa esiin tulleisiin seikkoihin (olemme relevantteja eli relaation maksimi) mahdollisimman lyhyesti ja selkeästi (tavan maksimi). Näiden periaatteiden pohjalta kuulija voi heti ymmärtää kysymyksemme *Onko sinulla pyyhkumia?* merkitsevän ”voitko lainata pyyhkumiasi?”<sup>105</sup>

Myös niin sanotun dialogisen filosofian perinteestä lähteissä tutkimustavoissa korostetaan kielen sosiaalista luonnetta ja merkitysten muotoutumista ihmisten keskinäisessä vuorovaikutuksessa. Esimerkiksi yhteisössä tärkeä asia ”saavat” omia sanoja ja sanojen merkityksiä voidaan käyttää tarkoitushakuisesti paljastamaan tai peittämään yhteisön epäkohtia (Kuiri 2004, 51). Nämä havainnot voidaan ottaa tarkasteluun, kun analysoidaan rajaturvallisuuskäsitteen muotoutumista. Sanojen tarkoitushakuisen käyttöön liittyvät huomiot saavat tukea turvallistamisdiskurssista, kun rajaturvallisuuskäsitteen merkitysyhteyksistä käydään keskustelua tämän tutkimuksen luvuissa 7.3 - 7.5. Monet kriittisen lingvistiikan tutkimussuunnat ovatkin kiinnostuneet selvittämään kielen ja vallankäytön välisiä suhteita.

Yhteistä kaikille pragmaattisesti orientoituneille lingvistisille lähestymistavoille on korostaa merkitysten muodostumista tilannekohtaisesti. Tällainen ajattelu edellyttää, kuten Peirce on esittänyt, että merkityskategoriat ymmärretään avoimiksi, dynaamiseksi ja varioiviksi luokiksi, olipa kyse sanan, sanaliiton, lauseen tms. merkityksestä. Vain avoin merkitys pysyy muuttumaan. Merkityksen tilanteisuuden korostaminen

103 Puhefunktiolla on suurempi merkitys puheessa verrattuna kirjoitettuun tekstiin. Esimerkiksi puhuja voi puhetilanteessa muuttaa äänenpainolla ja -sävyllään jopa sanojen ’normaalin’ merkityksen päinvastaiseksi.

104 Kuiri 2004, 45-47.

105 Raatikainen 1997, 30-31; Kuiri 2004, 50. Myös Davidsonin radikaalitulkinnaksi kutsutussa merkitysteoriassa korostetaan suopeuden periaatetta. Davidsonin mukaan radikaalitulkinta pyrkii maksimoimaan yksimielisyyden ja ristiriidattomuuden. Davidson päättelee, että ei ole mahdollista olla olemassa jyrkästi toisistaan poikkeavia käsitteellisiä viitekehyksiä. (Raatikainen 1997, 34-35). Vrt. Quinen 1997[1960] käsitykset käännösten epämääräisyydestä sekä monien vaihtoehtoisten, kilpailevien ja ristiriitaisten teorioiden kehittämismahdollisuudesta samojen havaintojen pohjalta. Ks. Raatikainen 1997, 25. Vrt. Newton-Smith 2001, 532.

nostaa esiin kysymyksen jaettujen merkitysten muodostumisen edellytyksistä, mitä on sivuttu jo aikaisemmin. Tässä ei ole tarkoituksenmukaista syventyä pohtimaan, kuinka merkitykset koventionaalistuvat sosiaalisiksi normiksi tai kuinka yleisen kielenkäytön mukainen ”oikea merkitys” saavutetaan. Kuiriin (2004, 51-52) nojaten tyydyn vain toteamaan, että kielenkäytön lähtökohtana on ajatus, jossa samoilla merkeillä (esimerkiksi sanoilla) voi pysyvän merkityksen (usuaalisella tasolla) ohella olla myös avoin merkitys (okkasitionaalaisella tasolla) ja että nämä merkitykset ovat toisistaan riippuvia. Kielenkäytön taito on merkityksen molempien näkökulmien hallitsemista.

### 3.4 Käsiteanalyysi

Käsitteiden tutkiminen ja niiden sisällön selvittäminen on tärkeä osa tieteellistä tietoa ja teorianmuodostusta. Ei liene tutkimusta, jossa tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ei olisi määritelty. Mutta käsiteanalyysille on vaikea löytää määritelmää jopa metodiooppaista, joissa opetetaan tutkimuksen tekemisen perustaitoja, kuten päättelyä, tulkintaa, analyysin tekemistä ja selittämistä. Mitä on käsiteanalyysi? Onko käsiteanalyysi vain yksittäinen analyysimenetelmä muiden tutkimusmenetelmien joukossa vai mahdollisesti laajempi tutkimusstrateginen valinta? Kuuluuko käsiteanalyysiin myös käsitteen ja empiria vertaaminen vai onko käsiteanalyysi pelkästään kielellistä, sanojen merkitysten tasolla tapahtuvaa tutkimista?

Erkki Rutanen (2009) on teoksessaan *Käsiteanalyysikirja* analysoinut käsiteanalyysin käsitettä. Sana käsiteanalyysi muodostuu kahden itsenäisen sanan - ’käsite’ ja ’analyysi’ - sanaliitosta, jotka vasta yhdessä tarkoittavat käsiteanalyysin käsitettä. Pelkällä sanalla *analyysi* tarkoitetaan Rutasen mukaan psykoanalyysia<sup>106</sup>, vaikka sana yleensä merkitsee erittelyä ja selvittelyä. Sanalla *käsite* ei yleensä tarkoiteta sanoja vaan *ajatuksia*, joita voidaan ilmaista paitsi sanoilla myös piirroksilla, luvuilla ja yleensä erilaisilla suhteilla. Rutasen mukaan ilmaisujen merkitys ilmenee yleensä vasta niiden käytön yhteydessä. Näistä lähtökohdista Rutanen on analysoinut teoksessaan 35 keskeistä patopsykologian käsitettä. Käsitteiden analyysi ei noudata mitään selvästi havaittavaa rakennetta, vaan analyysi on pikemmin vapaamuotoista käsitteiden sisällön kuvailua. Usein käsitteistä selvitetään niiden etymologinen alkuperä. Analyysien pääpaino on sanojen merkitysten käytännöllisissä ulottuvuuksissa.<sup>107</sup>

106 Analyysin määrittäminen psykoanalyysiksi johtunee Rutasen koulutustaustasta sekä käsiteanalyysikirjan sisällöstä, jossa käsitteet on määritelty psykopatologian näkökulmasta. Psykopatologiasta käytetään myös termiä patopsykologia. Tämä psykologian ala on keskittynyt mielenterveyshäiriöiden tutkimiseen.

107 Rutanen (2009, vi). Käsitteiden käytännöllispainotteisista sisällönkuvauksista voi ottaa esimerkiksi sanan ’seksi’, jonka sisällönanalyyssissä tarkastellaan muun muassa seksuaalista toimintaa, seksikkyyttä, tunteiden ja tarpeiden (halujen) ilmaisua, halukkuutta ja haluttomuutta, pettämistä ja taitavan rakastajan ominaisuuksia. Eskola (1975, 31) onkin todennut, että monet sosiologian ja sosiaalipsykologian keskeiset käsitteet on määritelty sanallisesti pyrkien pikemminkin sisällön rikkaaseen kuvailuun kuin sisällön tarkkaan erittelyyn. Tämä vaikeuttaa käsitteiden välisten suhteiden havaitsemista.

Antti Eskola (1975) on teoksessa *Sosiologian tutkimusmenetelmät 2* tarkastellut käsiteanalyysiä, vaikka termiä käsiteanalyysi ei ole varsinaisesti määritelty. Luvussa ”2. Käsitteiden määrittelemine ja erittely” tarkastellaan määritelmien tarpeellisuutta, määritelmien eri lajeja, yksityisten käsitteiden erittelyä (käsiteanalyysiä), käsitteiden välisten suhteiden erittelyä sekä käsiteanalyysin soveltamista kokonaiseen teoriaa (emt. 18-38). Käsiteanalyysin tulee siis käsitteiden määrittelyn ja erittelyn ohella syventyä käsitteiden välisiin suhteisiin. Yksi käyttökelpoinen työkalu käsitteiden välisten suhteiden erittelyyn on typologioiden rakentaminen. Typologiat on suositeltavaa rakentaa niistä muuttujista, joiden suhteen käsitteet näyttävät eroavan selvimmin toisistaan. Tämä periaate on otettu myös tässä tutkimuksessa typologioiden rakentamisen lähtökohdaksi.

Käsitteiden välisten suhteiden analyysissä on kiinnitettävä erityistä huomiota käsitteiden hierarkiarakenteeseen. Tällä seikalla on yhteys myös edellä esitettyyn käsitteiden intension ja ekstension väliseen suhteeseen. Kun hierarkkisissa käsitesarjoissa siirrytään yläkäsitteestä alakäsitteeseen, käsitteen ala (ekstensio) suppenee, mutta sen sisällys eli ominaisuudet (intensio) vastaavasti kasvaa. Sama pätee tietysti toisinpäin eli siirryttäessä alakäsitteestä yläkäsitteeseen. Käsitteiden laajat reaalmääritelmät voivat vesittää koko käsitteen merkityksen ja toisaalta liian suppeat määritelmät voivat karsia pois joitain käsitteen ominaispiirteitä. Määritelmän tarkoituksenmukaisuutta tuleekin tarkastella käsitteen käyttötarkoituksen näkökulmasta. Käsitteen sisältö ei saisi kuitenkaan herättää vääriä assosiaatioita tai poiketa suuresti yleisestä kielenkäytöstä. Eskolan mukaan laajalaiset käsitteet ovat usein teoreettisesti hedelmällisempiä kuin kapealaiset, mutta niiden operationalisointi ja empiirisen luotettavuuden todentaminen muodostuvat samalla entistä haastavammaksi. (Eskola 1975, 23-30).

Eskolan havainnot käsitteiden ja määritelmien normatiivisesta luonteesta sekä niiden vaikutuksista (empiirisen) tiedon jäsentymiseen ja sen perusteella tehtäviin päätelmiin ovat huomionarvoisia tämän tutkimuksen kannalta. Sosiologisessa perinteessä on hyvin tavanmukaista, että määritelmät rakennetaan normi- ja arvoperustaisiksi. Tämä tarkoittaa sitä, että määritelmien lähtökohtana ei yleensä ole ei-normatiivinen käsitejärjestelmä vaan toimijoiden päämäärät, arvot ja toimintasäännöt. Esimerkiksi rajaturvallisuuden osalta tämä lienee ’luonnollinen’ ja hyväksyttävä lähtökohta, jos käsitteet ja määritelmät sidotaan oikeusnormeista johdettavissa oleviin tavoitteisiin. Joka tapauksessa tämä näkökulma on syytä tiedostaa, koska käsitteiden ja niiden määritelmien avulla tehdään kielellisiä tekoja sekä muokataan kuvaa todellisuudesta. Käsitteet ja määritelmät toimivat ymmärryksemme ja maailmankuvamme luokitteluperusteina ja suuntaavat osaltaan toimintaamme. (Eskola 1975, 25-28).

Katie Eriksson (2006, 62) on tarkastellut käsiteanalyysiä hoitotieteessä. Hänen mukaan käsiteanalyysi ei ole pelkkä *menetelmä* vaan *metodologia* tai *lähestymistapa* substanssin kehityksessä. Samalla tavalla asian näkee Krogars (1998, 9-10), jonka mukaan käsiteanalyysiä ei voida määritellä yksittäiseksi metodiksi, vaan pikemminkin

yleisnimitykseksi toiminnalle, jossa tutkimuskohdetta lähestytään sitä käsittelevän kirjallisuuden kautta. Krogarsin mukaan käsiteanalyysin toteutumisesta voidaan puhua vasta silloin, kun käsitteen määrittely yhdistyy samasta ilmiöstä aiemmin esitettyihin ajatuksiin. Käytännössä tämä tarkoittaa *kirjallisuusanalyysiä*. Walker & Avant (1992, 39-40) ovat puolestaan määritelleet käsiteanalyysin yhdeksi käsitteiden *kehittämisstrategiaksi*. Käsitteiden kehittäminen voi tapahtua kolmen eri strategian näkökulmasta, joita ovat 1) käsitteen analyysi, 2) käsitteen synteesi ja 3) käsitteen johtaminen. Käsiteanalyysin sijaan he käyttävät käsitettä *käsitteen analyysi*.

Käsitteiden kehittämisstrategiana käsitteen analyysi on menetelmä, jonka avulla pystytään tutkimaan käsitteiden piirteitä ja ominaisuuksia. Käsitteisiin sisältyy ominaispiirteitä eli ominaisuuksia, joiden perusteella voidaan päätellä, mitkä ilmiöt ovat hyviä esimerkkejä käsitteestä ja mitkä eivät. Käsitteet ovat ajatusrakennelmia; ne ovat yrityksiä jäsentää ympäristöstä tulevia ärsykeitä. Siksi käsitteet edustavat tiedon luokkia, joihin sisältyy tietyt olennaiset piirteet. Käsiteanalyysissa pyritään määrittämään nuo piirteet kielellisesti. Koska käsitteet ilmaistaan kielellisesti sanoilla ja termeillä, on käsiteanalyysi Walker & Avantin (1992) mukaan oikeastaan sanan ja sen käytön tarkkaa tutkimista ja kuvailemista. Lisäksi tulee selvittää, missä suhteessa sana muistuttaa tai ei muistuta muita samantapaisia sanoja.<sup>108</sup>

Tärkeä osa käsiteanalyysiä on olemassa olevien käsitteiden kriittinen tarkastelu. Tässä tarkastelussa tulee kiinnittää huomiota muun muassa käsitteiden ajanmukaisuuteen, selkeyteen, käyttökelpoisuuteen, loogiseen ristiriidattomuuteen ja yhteensopivuuteen sekä osana koko käsitejärjestelmää että uusimpien tutkimustuloksia.<sup>109</sup> Niinpä Walker & Avantin esittämät ajatukset käsitteen synteesistä ja käsitteiden johtamisesta käsitteiden kehittämisen kannalta voivat tarjota hedelmällisiä lähtökohtia analyysille. Käsitteiden synteesi on strategia, jossa muodostetaan käsitteitä havaintojen tai muun empiirisen aineiston pohjalta. Synteessin aineisto voi muodostua myös kirjallisuudesta. Synteesisstrategian lähtökohtana on uusi tapa ryhmitellä tai järjestää jotakin ilmiötä koskevaa tietoa. Tämä voidaan tehdä esimerkiksi etsimällä vanhoista käsitteistä uusia ulottuvuuksia, tutkimalla lähikäsitteiden yhtäläisyyksiä ja eroja tai havainnoimalla uusia ilmiöitä, joita ei ole aikaisemmin kuvattu. Yhtäläisyyksiä ja eroja etsitään samaan tapaan

108 Walker & Avantin (1992, 51) mukaan analyysin tekemiseen ei ole mitään sääntöjä. Työssään he tosin esittelevät Wilsonilta (1969) peräisin olevan mallin käsiteanalyysin tekemiseksi: 1) Valitse käsite; 2) Määrittele analyysin tavoitteet tai tarkoitus; 3) Kartoita kaikki löytämäsi esimerkit käsitteen käytöstä; 4) Nimeä käsitteen ominaispiirteet; 5) Laadi malliesimerkkiluettelo; 6) Luettele rajatapauksia, lähikäsitteitä, vastakäsitteitä ja -esimerkkejä, keksittyjä tapauksia ja esimerkkejä käsitteen väärästä käytöstä; 7) Tunnista ennakkoehtoja ja seurauksia ja 8) Nimeä empiirisiä tarkoitteita. Ks. Walker & Avant 1992, 41-48.

109 Vrt. Walker & Avant 1992, 37-38. Tässä tutkimuksessa voidaan tunnistaa selkeitä piirteitä, jotka täyttävät Walker & Avantin esittämän kielellisen synteessin strategian tunnusmerkit. Vrt. Nonaka & Takeuchi 1995. Heidän kuvaamaansa viisivaiheista organisatorisen tiedon muodostuksen prosessia (ks. kuva 12, sivulla 101) voidaan pitää myös käsitteen synteessin ja/tai käsitteen johtamisen mallina/strategiana.

kuin Glaserin ja Straussin (1967) kehittämässä *grounded theory* -lähestymistavassa. Pohjimmiltaan synteesi on siis rakenteiden tunnistamista havainnoista.<sup>110</sup>

Käsitteen johtaminen tutkimusstrategiana on kaikkein innovatiivisin lähestymistapa käsitteiden tarkasteluun. Käsitteen johtaminen perustuu analogian hyödyntämiseen eli kahden alan ilmiöiden väliseen samankaltaisuuteen. Tietoa lähdetään hakemaan hakemalla virikkeitä toisilta tutkimusaloilta. Uuden tiedonalan ja ”kanta-alaksi” vaikiintuneen tiedonalan yhtäläisyyksiä tutkimalla pystytään johtamaan käsitteitä uuden alan kuvailemiseen. Kun nämä toiselta alalta lainatut käsitteet määritetään uuteen alaan sopiviksi, syntyy uusi käsitteistö. Uudelleen määritellyt käsitteet eivät saa enää merkitystään alkuperäisestä yhteydestään. Käsitteen johtamista voidaan käyttää silloin, kun havaitaan mielekäs analogia kahden eri alan välillä, joista toisella on olemassa tarkat käsitteet ja toisella ei. Täsmällisesti ilmaisten käsitteen johtaminen on käsitteen (K1) siirtämistä yhdeltä tiedonalalta (T1) toiselle tiedonalalle (T2). Siirrettävä käsite (K1) täytyy määrittää uutena käsitteenä (K2), joka sopii toiselle tiedonalalle (T2). Tätä prosessia havainnollistetaan kuvassa 22. Sen mukaan K1:stä tulee K2, mutta T1 on eri asia kuin T2. Määriteltäessä K1 uudelleen saadaan käsite K2, joka pohjautuu K1:een, mutta ei ole enää sama.



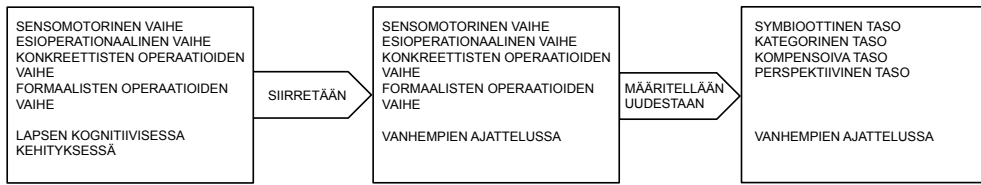
KUVA 22. Käsitteen johtamisen prosessi (Walker & Avant 1992, 68)

Tämä käsitteen siirto-operaatio havainnollistuu ehkä paremmin konkreettisen esimerkin kautta, joka on kehityspsykologian alalta. Lapsen kehityksen asiantuntija Sameroff kartoitti tutkimuksessaan vanhempi-lapsisuhdetta koskevan ajattelun tasoja. Sameroff tunnisti vanhempien ajattelussa samat tasot, jotka lapsi kävi läpi omassa kognitiivisessa kehityksessään. Niinpä Sameroff siirsi Piaget’n esittämät neljä kognitiivista kehityksen vaihetta vanhempien ajatteluun. Sameroff määritteli käsitteet uudelleen ’vanhempien suhtautuminen lapseen’ näkökulmasta sekä lopuksi antoi vanhoille käsitteille uudet, paremmin tähän uuteen viitekehykseen sopivat nimet. Tämä prosessi on esitetty pelkistetyksi kuvassa 23<sup>111</sup>.

110 Walker & Avant 1992, 56-58.

111 Walker & Avant 1992, 72-73.





KUVA 23. Käsitteiden johtaminen Piaget'ltä Sameroffille (Walker & Avant 1992, 70)

Käsitteen johtaminen on eräässä mielessä riskisijoitus. Onnistuessaan se voi tuottaa uutta tietoa ja avata tuoreita näkökulmia tapaan katsoa asioita. Mutta mikään ei takaa prosessin lopputulosta. Niin hyödyllinen kuin käsite K1 voikin olla omalla alallaan, siitä johdettu käsite K2 ei automaattisesti ole yhtä käyttökelpoinen uudella alalla. ”Hyvät sukujuuret eivät takaa menestystä elämässä”, kuten Walker & Avant asian kiteyttävät. Johdetun käsitteen tieteellinen anti selviää vasta, kun sitä testataan käytännön työssä ja tutkimuksessa.<sup>112</sup> Mutta informatiivisuudessaan tämä lähestymistapa ansaitsee tulla huomioiduksi. Miltä mahtaisi rajaturvallisuuden käsite näyttää, jos se määriteltäisiin oikeusnormatiivisen lähtökohdan sijaan esimerkiksi hyvän tai nopean asiakaspalvelun näkökulmasta?

Systemaattisempaa lähestymistapaa käsiteanalyysiin edustaa terminologian teoria. Se koostuu termistöjen ja käsitteistöjen tarkastelussa ja muodostamisessa tarvittavista periaatteista. Tarkastelun lähtökohdaksi on termin, käsitteen ja tarkoitteen erottaminen toisistaan. Terminologian teoria ja menetelmät ovat alun perin syntyneet erikoisalojen - erityisesti teknisten alojen - tarpeesta yhtenäistää ja ohjailta kyseisten alojen termistöä, eli siis standardoinnin tarpeesta. Alan perustutkimus kohdistuu muun muassa käsitteen ja terminmuodostukseen, käsitejärjestelmien muodostamiseen, käsitteiden määrittelyyn ja termien vastaavuuden periaatteisiin. Näistä syistä johtuen terminologiset määrittelyt eroavat jossain määrin tietoteorian ja tieteenfilosofian traditiolle rakennetuista määrittelyistä. (Nuopponen 1999, 91-92).

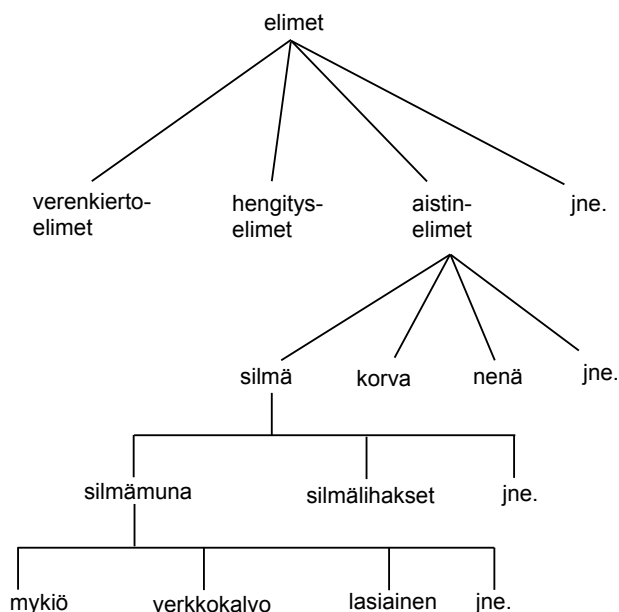
Terminologian teoriassa käsiteanalyysi on ”sanastotyöhön kuuluvaa toimintaa, jossa selvitetään ja kuvataan tiettyyn kokonaisuuteen kuuluvat käsitteet ja niiden suhteet toisiinsa” (Suonuuti 1999, 29)<sup>113</sup>. Käsiteanalyysiin kuuluu olennaisesti käsitteiden välisten suhteiden selvittäminen. Suonuuti vertaa käsiteanalyysiä palapelin rakentamiseen. Valmis palapeli paljastaa kuvan, josta näkyy paljon enemmän kuin irrallisista paloista. Tämä vertauskuva korostaa hyvin sanojen ja termien muodostamaa käsitejärjestelmää, jossa sanat saavat merkityksensä vasta suhteessa toisiinsa. Yksittäisten

112 Walker & Avant 1992, 75.

113 Tärkeimmät sanastotyön käsitteet on määritelty kansainvälisessä standardiluonnoksessa ISO/DIS 1087-1 (1999). Luonnoksesta puuttuu kuitenkin itse ’käsiteanalyysin’ käsite.



käsitteiden analyysi on siten pakostakin puutteellinen, jos sitä ei sidota muihin (lähi) käsitteisiin. Käsitteiden välisten suhteiden kuvaamiseen on terminologian teoriassa kehitetty erilaisia graafisia esitystapoja. Nämä esitystavat auttavat hahmottamaan käsitteiden välisiä suhteita. Kuvassa 24 on esimerkki hierarkkis-koostumussuhteisesta käsitejärjestelmästä.

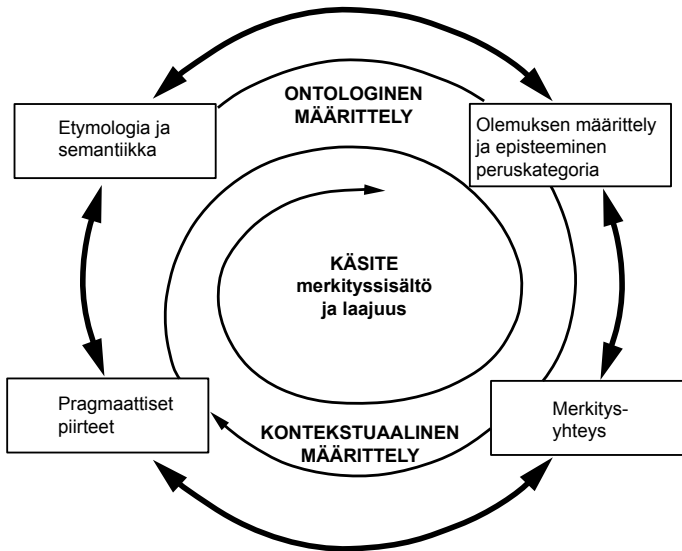


KUVA 24. Hierarkkis-koostumussuhteinen käsitejärjestelmä (Haarala 1981, 26)

Walker ja Avant (1992) korostivat edellä käsitteiden johtamiseen liittyvien ajatusten yhteydessä lainaamaan ideoita muilta tutkimusaloilta. Tähän tutkimukseen valittu yksilölähtöinen näkökulma johti mielenkiinnon hoitotieteen alalle, jossa potilaskeskeinen ajattelu on korostetussa asemassa. Hoitotieteessä tutkimusmetodiikkaa on kehitetty voimakkaasti. Seuraavaksi esittelen Katie Erikssonin (2006) esittämän käsitteenmäärittelyn mallin. Nimestään huolimatta malli toimii erinomaisena käsitteanalyysin välineenä, koska siinä käsitettä tarkastellaan monesta eri näkökulmasta.

Eskolan (1975, 25) tavoin Eriksson korostaa käsitteenmuodostuksen tapahtuvan teorian ja kokemuksen välisessä vuorovaikutuksessa. Käsitteet viittaavat todellisuuden ilmiöihin, ja ilmiöt vaikuttavat käsitteenmuodostukseen. Käsitteet sitovat yhteen teorian ja käytännön. Niiden avulla todellisuudelle annetaan erilaisia sisältöjä ja tarkoituksia. Ne avaavat todellisuuden eri tavoin. Kun kvantitatiivisesti suuntautuneessa tutkimuksessa käytetään verrattain eksakteja operationaalisia määritelmiä, tulee ihmistieteissä voida käsitellä ja ilmaista sellaistaakin, mitä ei voida havainnoida. Eriksson

korostaa avointa käsitteenmuodostusta ja käsitteiden määrittelyä ”sopivasti”, kuten Aristoteles esitti. Käsitteenmäärittely on dynaaminen *prosessi*. Katie Erikssonin esittämä käsiteanalyysimalli on kuvassa 25. (K. Eriksson 2006, 63-65).



KUVA 25. Erikssonin käsiteanalyysimalli (Katie Eriksson 2006, 65)

*Erikssonin käsiteanalyysimalli* lähestyy käsiteanalyysiä neljästä suunnasta. Malli pyrkii analysoimaan ja määrittelemään sekä *ideaali-* että *käytännönkäsitteitä* ontologisesta ja kontekstuaalisesta näkökulmasta, mikä mahdollistaa sisimmän tietomallin löytymisen. Ontologisen analyysin tarkoituksena on määrittää käsitteen ainutlaatuinen olemus ja merkitysisältö, toisin sanoen ideaalikäsitteen. Ontologinen analyysi jakaantuu kahteen osaan. Etymologinen ja semanttinen analyysi tarkastelee käsitteen alkuperää ja sen kehitystä (genesis). Tähän analyysiin kuuluvat erilaiset semanttiset analyysit (leksikaaliset ja diskriminaatioanalyysit), jolloin käsitettä verrataan eri sanakirjojen antamiin määritelmiin ja sen lähikäsitteisiin. Käsitteen perustavan substanssin (ontologia) ja sen tietoteoreettisten lähtökohtien (epistemologia) perusteella määritetään käsitteen olemus eli se, mikä tekee käsitteestä juuri sen mikä se on.

Kontekstuaalinen analyysi sitoo käsitteen käytäntöön, kun käsite suhteutetaan kielen ulkopuoliseen yhteyteen. Merkitys- eli yhteysanalyysi on sen sisällön ja niiden piirteiden analyysiä, jotka käsite saa eri merkitysyhteyksissä. Näitä ovat esimerkiksi tieteelliset, kulttuuriset tai jokapäiväiset tilanteet. Käsitteen pragmaattisten piirteiden analyysi on käsitteen teleologista analyysiä. Se on analyysiä siitä, mitä käytännöllisiä vaikutuksia tai seurauksia käsitteellä on ja mihin toimenpiteisiin se johtaa. Malli on

luonteeltaan dialektinen, mikä tarkoittaa sitä, että käsitteitä kehitetään käytännön ja teorian vuorovaikutuksessa. Teoria ja empiria muodostavat teesin ja antiteesin, ja käsitteenkehittelyn yhteydessä muodostuu vähitellen synteesi. *Erikssonin käsiteanalyysimalli on valittu tämän tutkimuksen metodologiseksi lähtökohdaksi*<sup>114</sup>.

Johdannossa on raportoitu tämän tutkimuksen lähtökohdat sekä taustaoletukset. Yksi tutkimusstrateginen valinta liittyy kriittisen tutkimusotteen hyväksymiseen koko työn kantavaksi teemaksi. Käsiteanalyysin osalta tämä tarkoittaa *tulkitsevaa käsitetutkimusta*. Takalan ja Lämsän (2001) mukaan käsitetutkimus voidaan jakaa perinteiseen käsitetutkimukseen ja tulkitsevaan käsitetutkimukseen. He määrittelevät tulkitsevan käsitetutkimuksen tulkitsevaan tutkimusparadigmaan kuuluvaksi tutkimusmetodiksi, jossa ollaan kiinnostuneita mm. käsitteiden ja niiden määritelmien merkitysten tulkinnasta. Tällä metodilla pyritään luomaan uusia käsitekonstruktioita, näkökulmia tai tulkintoja (Natunen & Takala 2007, 241). Tutkimussuuntaus ymmärtää käsitteet sekä kontekstuaalisiksi että käyttö- ja tilanneyhteyden mukaan määrittäviksi. Tutkimusprosessi on luonteeltaan hermeneuttinen kehä, periaatteessa päättymätön spiraali.

Takala & Lämsä (2001) jakavat tulkitsevan käsitetutkimuksen neljään lajiin: heuristinen, teoriaa seuraileva, kuvaileva ja kriittinen tulkitseva käsitetutkimus. Luokitus kertoo osaltaan eri suuntausten painotuksista. Heuristinen tulkitseva käsitetutkimus korostaa heuristiikkaa ja on teoreettisilta lähtökohdiltaan ”väljä” ja siten tutkijalle avautuu mahdollisuus löytää uusia, aiemmin tuntemattomiksi jääneitä merkityksenantoja tutkimansa käsitteen osalta. Teoriaa seuraileva tulkitseva käsitetutkimus pyrkii puolestaan uusiin merkitystulkintoihin kytkemällä havainnot tutkijan valitsemaan teoreettiseen viitekehykseen. Kuvaileva tulkitseva tutkimusote on taas kiinnostunut kuvaamaan ja tulkitsemaan merkitysten kokonaisuuden. Tutkijan lähtökohtaolettamuksissa korostuu käsitteen ymmärtävä selittäminen (ks. Alasuutari 1994, 42-43) eikä hänellä ole kriittisiä tavoitteita tulkinnan suhteen. Kriittinen tulkitseva käsitetutkimus pyrkii etsimään ja paljastamaan millä tavoin tutkittavan käsitteen merkityksenannot ovat ideologisesti ja valtasuhteiltaan määrittäytyneitä.

Käsillä olevassa tutkimuksessa on piirteitä kaikista edellä mainituista tutkimusotteista<sup>115</sup>, vaikka työn painopiste on *kriittisen tulkitsevan käsitetutkimuksen* metodissa.

114 Ian Mitroff (2000) on teoksessaan *Tartu oikeisiin ongelmiin* esittänyt, että jokaista ongelmaa voidaan tarkastella vähintään neljästä näkökulmasta. Nämä näkökulmat ovat 1) eksistentiaalinen, 2) tieteellis-tekninen, 3) ihmissuhteisiin liittyvä/sosiaalinen ja 4) systeeminen näkökulma. On mielenkiintoista havaita, että Erikssonin käsiteanalyysimallin neljä eri ulottuvuutta kattavat Mitroffin esittämät neljä eri näkökulmaa. Käsitteen ontologinen määrittely kattaa Mitroffin esittämät eksistentiaalisen ja tieteellis-teknisen näkökulman, kun taas käsitteen kontekstuaalisissa määrittelyssä voidaan tunnistaa Mitroffin esittämät sosiaalinen (merkitysyhteys) ja systeeminen (pragmaattiset piirteet) näkökulma. Voidaan siis ajatella, että tutkimukseen valittu Katie Erikssonin käsiteanalyysimalli antaa kattavan kuvauksen rajaturvallisuuden käsitteestä.

115 Rajaturvallisuuskäsitteen uudet merkityksenannot edustavat heuristista tulkitsevaa käsitetutkimusta. Tutkimuseni on kuitenkin sidottu tarkasti teoreettisiin lähtökohtiin (turvallisuus, hallinta, valvonta), mikä tuo tutkimuksen lähelle teoriaa seurailevaa tulkitsevaa käsitetutkimusta. Rajaturvallisuuskäsitteen merkityksiä tarkastellaan monessa tulkinnallisessa viitekehyksessä (yksilö, organisatorinen, kansallinen, EU), mikä on luonteenomaista kuvailevan tulkitsevan käsitetutkimuksen suuntaukselle. Ja vihdoin itse piilomerkitysten metsästäminen ja hiljaisten taustaoletusten paljastaminen kytkävät tutkimuseni kriittisen tulkitsevan käsitetutkimuksen perinteeseen. Teoreettinen triangulaatio toteutuu näin myös tulkitsevan käsitetutkimuksen osalta.

Suuntauksessa korostuu ”merkitysten metsästäminen” (kts. Kusch 1986; Lehtonen 1996; Palonen 1987) ja ilmiön tulkinta jostain ennen tarkastelemattomasta näkökulmasta. Tutkija voi vapaasti valita teoreettisen viitekehjensä. Tämä voi mahdollistaa sellaisten merkitysten löytymistä, joista käsitteen luojat ja määrittelijät eivät välttämättä olleet selvästi tietoisia (Takala & Lämsä 2001, 378). Kriittinen tulkitseva käsitetutkimus pyrkii myös löytämään käsitteisiin liittyviä merkityksiä ja katsomaan ikään kuin määritelmien sanojen ”taakse” (Palonen 1987, 83). Kriittinen tulkitseva käsitetutkimus pyrkii etsimään ja paljastamaan millä tavoin tutkittavan käsitteen merkityksenannot ovat ideologisesti ja valtasuhteiltaan määrittyneitä (Takala & Lämsä 2001, 386)<sup>116</sup>. Tämä johtaa muun muassa tarkastelemaan käsitteen määrittelyn ”hiljaisia” taustaoletuksia. Menetelmän kannalta on tärkeä tuntee käsittemäärittelyn historiallinen, sosiaalinen ja kulttuurinen konteksti<sup>117</sup>. Tämä edellyttää käsitteen alkuperän syntyhistorian sekä käyttö- ja tilanneyhteyksien analyysiä. Palonen (1987, 81-89) korostaa tämän ”kontekstuaalisuuden” merkitystä tulkintaprosessissa.

Tulkitsevan käsitetutkimuksen tuloksena on tutkijan tekemä merkitystulkinta ja tulkittu käsitteen kytkeminen teoreettisen viitekehjensä kautta johonkin tutkimusalan substanssia käsittelevään tieteelliseen keskusteluun. Tämä tapahtuu tutkijan valitseman teoreettisen perspektiivin kautta. (Takala & Lämsä 2001, 380-381). Teoreettinen viitekehys tematisoi tutkimusongelman, sillä käsitteitä voidaan tulkita lukemattomista eri näkökulmista (Juntunen & Mehtonen 1977). Kusch (1986, 90) toteaa, että näkökulmassa on kyse tutkittavan kohteen esiin nostamisesta. Tässä esiin nostossa kohteelle annetaan merkitys, josta voidaan pitää kiinni. Tutkija on kiinnostunut yleensä vain yhdestä tematisaatiosta. Kyseessä on siten näkökulmien rajaaminen lukemattomien eri näkökulmien joukosta. Samastakin käsitteiden aineistosta voidaan tehdä useita tutkimuksia ja merkitystulkintoja riippuen valitusta näkökulmasta<sup>118</sup>.

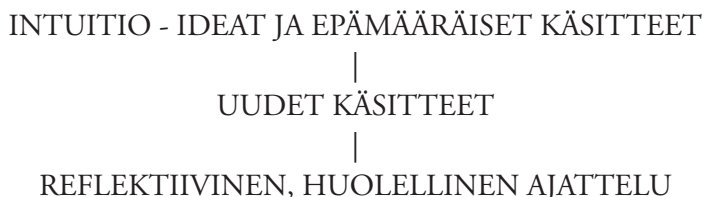
Tulkitseva käsitetutkimus rakentuu metodisilta lähtökohdiltaan hermeneutiikan sekä reflektiivisen dialektiikan varaan. Metodiotoppaissa nämä menetelmät on kuvattu yleensä johdonmukaisesti etenevänä prosessina. Mutta tulkitsevassa käsitteanalyysissä tutkimuksen teko on pikemminkin ”muddling through”, hoipertelua epävarmuuden ja tuhansien kysymysten ristiaallokossa. Tulkinnan edetessä tutkija tarkastelee käsitettä ja tekemiään tulkintoja koko ajan kriittisesti reflektoiden ja palaten aiempiin tulkin-

116 Vaikka uusien käsitteiden syntyminen on nähtävä luovana, intuitiivana ja järkipäristä ajattelua yhdistävänä dialektisena prosessina, saattaa uusien käsitteiden synnyn taustalla olla myös poliittisia tavoitteita. Hardy & Phillips (1999, 20) toteavat, että sopivien käsitteiden puuttuminen aiheuttaa helposti joillekin ryhmille vallankäyttömahdollisuuksien vähenemistä. Heidän mukaansa esimerkiksi pakolaisilta puuttuu käsitteitä suhteessa hallintoon, mikä näin vähentää pakolaisten valtaa. Vastaavasti myös ympäristöaktivisteilta puuttui aikaisemmin sopivia käsitteitä ilmaista tavoitteitaan. Niinpä kehitettiin uusia käsitteitä, joiden käyttöä pyrittiin ja pyritään institutionalisoimaan omien vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi. Ks. Takala & Lämsä 2001, 385.

117 Hiljaisten taustaoleutusten samoin kuin käsitteen organisaatiokulttuurisen kontekstin hahmottaminen asettaa erityisiä haasteita rajaturvallisuuden käsitteen analyysille turvallisuushallinnon ulkopuolisille tutkijoille.

118 Vrt. Newton-Smith 2001, 532.

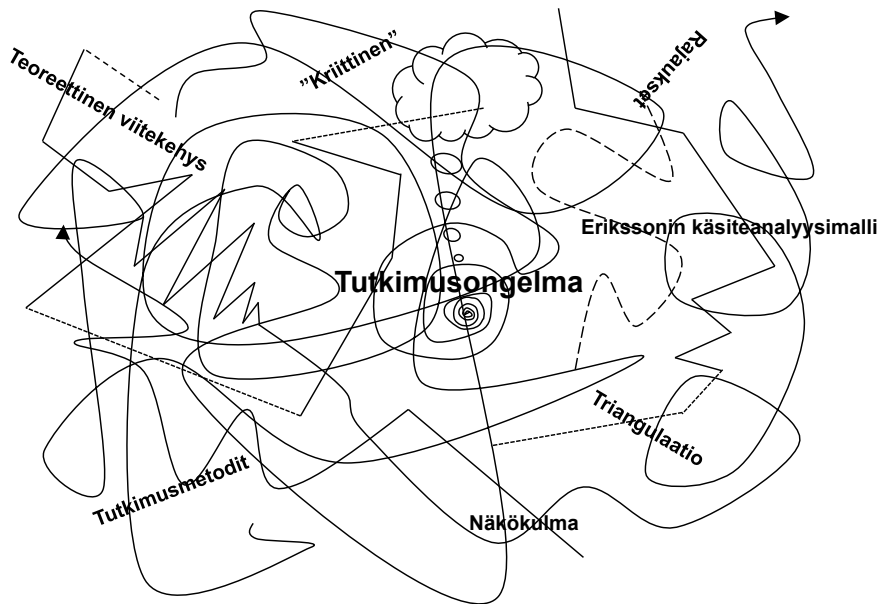
toihinsa sekä tehden koko ajan uutta tulkintaa. Toisin sanoen tällaisessa kehämäisessä tutkimusprosessissa tutkija löytää aina uudelleen ”sanan ja lauseen, lauseen ja tekstin, tekstin ja kirjoittajan, kirjoittajan ja tämän elämänculun, elämänculun ja sosiaalisen ja historiallisen tilanteen välisiä yhteyksiä”. (Takala & Lämsä 2001, 379). Tulkitsevan käsitetutkimuksen dialektiikka voidaan Takala & Lämsän (2001) mukaan kuvata kuvan 26 esittämällä tavalla.



**KUVA 26. Tulkitsevan käsitetutkimuksen dialektiikka<sup>119</sup>**

Tulkitsevan käsitetutkimuksen dialektiikkaa havainnollistavassa kuvassa Takala ja Lämsä syyllistyvät samanlaiseen idealisaatioon kun muutkin metodioppaat. Syy lienee esitystekninen. Vertailun vuoksi kuvaan oman tulkitsevan käsitetutkimuksen prosessin, joka heuristiikkaan ja reflektiivisen dialektiikkaan nojautuen voidaan havainnollistaa seuraavasti. Kuvaa tuskin voi sanoa kauniiksi, vielä vähemmän järjestelmällisen työskentelyn ilmaukseksi. Ehkäpä se selittää osaltaan tämän tutkimuksen tuloksia, jotka tutkimuksen näkökulman, teoreettisen viitekehyksen ja metodisten valintojen ristipaineessa sekä alituisen etsimisen ja tieteellisen harhailun jälkeen johtivat ajatukset hoitotieteen ja patopsykologian piiriin, mistä tuli pelastava apu - onneksi ei valkotakisten hoitajien vaan uusien ajatusten ja älyllisten innovaatioiden muodossa.

<sup>119</sup> Takala & Lämsä 2001, 384.



KUVA 27. Oma käsitetutkimusprosessi

### 3.5 Korpuslingvistiikka

Valtaosa kielitieteellisestä tutkimuksesta on laadullista. Kvalitatiiviseen tutkimukseen voidaan luokitella kaikki edellä esitellyt kielitieteelliset työkalut. Kieltä voidaan lähestyä myös kvantitatiivisella tutkimusotteella. Kvantitatiivisessa kielentutkimuksessa tutkitaan yleensä suuria tekstimassoja<sup>120</sup>. Kielen käyttäjien sijaan (esim. psyko- ja sosiolingvistiikka) tutkimuskohteena on ensi sijassa kielen sanasto. Korpuslingvistiikka on nykyisen sanastotutkimuksen tärkeimpiä työkaluja. Korpuslingvistiikan perimmäisenä metodologisena periaatteena on kuvata suuren tekstimassan avulla kielessä vallitsevia yleisiä lainalaisuuksia (Jantunen 2004b, 32). Erityisesti leksikografiassa korpuksista on etsitty esimerkkilauseita, kollokaatioita<sup>121</sup>, konkordanssia<sup>122</sup>, fraaseja, sanojen esiintymi-

120 Määrällinen ja laadullinen tutkimus voidaan myös yhdistää. Esimerkiksi terminologian teoriassa on sovellettu sanastojen sisällön profilointiin työkaluja, joissa hyödynnetään sekä tilastollista että laadullista analyysiä. Ks. Nykänen 1999.

121 Kollokaation määrittely on vaihdellut tutkijoittain ja tutkimustavoitteittain. Kollokaatio liittyy sanojen myötäesiintymiseen toisten sanojen kanssa. Yksi tärkeä osa sanojen merkityksestä on niiden syntagmaattinen leksikaalinen myötäesiintyminen toisten sanojen kanssa. Perusoletus syntagmaattisesta suhteesta (Firth 1957, 196) onkin kollokaation määritelmää yhdistävä piirre. Lisäksi määritelmässä korostuvat monet muut piirteet, joilla ilmiötä on haluttu rajata. Jantunen (2004b) on ottanut kollokaatioanalyysinsä lähtökohdaksi syntagmaattisen suhteen lisäksi sellaiset tekijät kuin toistuvuus, tilastollinen merkittävyys ja ulottuvuus. Ks. Jantunen 2004b, 15-21. Kollokaatiota ei tule sekoittaa yhdyssanoihin, sanaliittoihin tai idiomeihin.

122 Konkordanssilla tarkoitetaan sitä, missä yhteydessä sana esiintyy, tai mitkä sanat tai fraasit esiintyvät usein sen lähellä.

syleisyyksiä (frekvenssit) sekä taustatietojen kertomia tyylillisiä huomioita (esim. Biber ym. 1998). Korpuslingvistiikalla on annettavaa kielen tutkimukseen erityisesti silloin, kun tutkimuksessa tarkastellaan useampikielisiä aineistoja, esimerkiksi lähdekielen vaikutusta kohdekielen. Tämän tutkimuksen näkökulmasta käännösuniversaalit<sup>123</sup> ja kielen kääntämiseen liittyvä problematiikka (esim. interferenssi<sup>124</sup>) voivat tarjota tulkinta-apua, kun rajaturvallisuuden käsitettä tarkastellaan erikielisisä aineistoissa.<sup>125</sup>

Vanhatalon (2003, 352) mukaan korpuslingvistisen analyysin periaatteissa korostuu kokonaisuuden hahmottamisen merkitys: yksittäisen sanan merkitys määrittyy paitsi sitä ympäröivien sanojen merkitysten myös koko tekstin kautta. Lisäksi tekstiä on käsiteltävä osana sen käyttöyhteyttä erottamatta merkitystä ja muotoa (esim. Stubbs 1993). Myös Jantunen (2004b) on väitöskirjassaan *Synonymia ja käännösuomi - korpusnäkökulma samamerkitysisyyden kontekstuaalisuuteen ja käännöskielen leksikaalisiin erityispiirteisiin* valinnut merkitysten *kontekstuaalisia* piirteitä korostavan firthiläisen kieliteorian sekä Even-Zoharin (1990) polysysteemisen lähestymistavan. Polysysteemi- eli monijärjestelmäteoria kuvaa kulttuurisia ja yhteiskunnallisia ilmiöitä *muuttuvina* ja toisiinsa kytkeytyvinä osajärjestelminä, jotka ovat dynaamisessa *suhteessa* toisiinsa. Monijärjestelmän muodostamia osajärjestelmiä ei pidetä tarkkarajaisina, stabiileina eikä itsenäisinä vaan toisiinsa vaikuttavina, rajoiltaan sumeina ja muuttuvina systeemeinä. Teoria on noussut merkittävään asemaan erityisesti käännöstutkimuksessa (Jantunen 2004b, 4).<sup>126</sup> Polysysteemiteorian taustaoletukset ovat yhteensopivia tähän tutkimukseen valitun relationaalisen tietokäsityksen kanssa.

Kontekstuaalinen semantiikka pyrkii selvittämään merkityksen muodostumista kontekstilähtöisesti. Merkityksen kontekstuaalinen luonne on ollut niin kutsutun

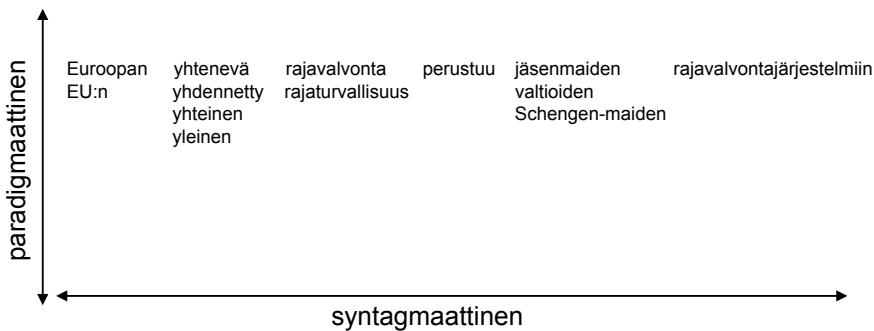
123 Käännösuniversaalit ovat oletuksia piirteistä, jotka ovat tyypillisiä käännöksille mutta eivät alkuperäiskielelle ja jotka eivät ole syntyneet minkään yksittäisen kielen vaikutuksen vuoksi. Universaaleiksi oletettujen piirteiden otaksutaan syntyvän väistämättä itse käännösprosessissa, ja niiden oletetaan manifestoituvan käännöskielessä erilaisina lingvistisinä piirteinä. (Jantunen 2004b, 45).

124 Interferenssillä tarkoitetaan kielessä ilmenevää häiriötilaa, joka on jonkin toisen kielen aiheuttamaa (Jantunen 2004b, 49). Hyvin usein interferenssiä pidetään virheenä. Näin esim. Humbley ym. (1999, 148) ja Crystal (1985, 160). Universaalitutkimuksen myötä suhtautuminen interferenssiin on muuttunut. Se on kääntämisessä ilmenevä lainalaisuus, jota ei voida eikä aina tarvitsekaan välttää. Toury (1995) puolestaan korostaa, että interferenssi ei suinkaan aina ole negatiivista (eli kohdekielen kodifioitujen käytänteiden rikkomista) vaan se voidaan nähdä myös positiivisena piirteenä, jolloin kyse ei ole säännöstöön kohdistuvista poikkeamista vaan distributionaalaisesta poikkeamasta.

125 Sanastotyössä käytetty *sanaston sisällön profilointi* on yksi tutkimusmetodi, jossa yhdistyvät kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen tutkimusote. Nykänen (1999) on tutkinut erilaisia sanastoja muodostamansa nelikentän avulla. Nelikentän eri 'kenttiin' hän on sijoittanut termit, termien erikieliset vastineet, käsitteiden kuvaukset (määritelmät) sekä käsittejärjestelmän kuvaukset. Kustakin kentästä hän on mitannut sekä numeerista että sanallista (laadullista) tietoa saaden kunkin sanaston osalta graafisen kuvauksen sanaston profiilista. Menetelmän tarkoituksena on kehittää sanaston laatua. Tässä tutkimuksessa kyseistä menetelmää ei ole hyödynnetty, koska työni keskittyy vain muutamaan yksittäiseen termiin/käsitteeseen.

126 Esimerkiksi käännöstutkimuksen piirissä polysysteemiteoriaa on arvosteltu siitä, että lähdekielen, -tekstin ja -kulttuurin sijaan nykyinen kielen tutkimus korostaa liikaa kohdesysteemin merkitystä (esim. Bassnett 1998, 128). Lambert (1997, 11-12) puolestaan kysyy, ovatko systeemit todella olemassa olevia vai pelkkiä abstraktisia työkaluja. Hermans (1999, 119) on kiinnittänyt huomiota systeemien kuvauksen hierarkkisuuuteen ja keskusta-periferia -suhteeseen perustuvaan jaotteluun, mikä voi luoda illuusion siitä, että kuvauksen kohde olisi yhtä struktuurisesti jäsentynyt. Ks. myös Jantunen 2004b, 38-39.

brittiläisen koulukunnan - erityisesti Firthin, Hallidayn ja Sinclairin - tutkimuskohteenä. Firthiläisen kieliteorian kulmakivenä on aineistoon perustuva analyysi, se että kieltä tutkitaan todelliseen kielenkäyttöön perustuen (ks. mm. Palmer 1976; Stubbs 1996; Tognini-Bonelli 1996; Kenny 2001). Firth korostaa, että kielentutkimuksessa olisi pitädyttävä objektiivisesti havaittavissa autenttisisissa tilanteissa, joissa kieltä käytetään, ja pyrittävä kuvaamaan kieltä tilannesidoksisten *relaatioiden* avulla<sup>127</sup>. Kontekstuaalinen semantiikka<sup>128</sup> ei siis pyri etsimään abstrakteja käsitteitä, jotka kielenkäyttäjät jakavat, vaan se keskittyy tutkimaan konkreettisia toistuvia käyttöyhteyksiä ja näin kuvaamaan sanojen usuaalista merkitystä. Tutkimuksen keskiössä on erityisesti ilmausten syntagmaattisten ja paradigmaattisten ulottuvuuksien kohtauspiste eli ne säännöt tai preferenssit, joiden perusteella ilmaus valitaan muiden ilmausten joukosta (paradigmaattinen suhde) muiden ilmausten kanssa lineariseen jatkumoon (syntagmaattinen suhde). Ilmauksen ja viime kädessä tekstin merkitys rakentuu paradigmaattisen ja syntagmaattisen dimension yhteensovittamisesta (Sinclair 1998, 14). Ilmauksen muodostumista voidaan havainnollistaa seuraavasti:



KUVA 28. Syntagmaattinen ja paradigmaattinen ulottuvuus

127 Vaatimus perustuu käsitykseen, jonka mukaan huolellisimmakaan intuitiivisen ja introspektiivisen havainnoinnin avulla ei saada tarpeeksi tietoa kielen käytön taustalla vaikuttavista prosesseista. Kontekstuaalisen lähestymistavan ja erityisesti tilanekontekstin tutkimisen avulla päästään Firthin mielestä yleistettävälle tasolle, jolloin analyysi ei nojaudu yksittäisen kielenkäyttäjän mentaalipohjaisiin havaintoihin (Firth 1968 [1957], 170, 176). Toisuuntaisia ajatuksia intuition ja introspektion merkityksestä kielentutkimuksesta ovat esittäneet mm. Chafe (1992, 86) ja Stubbs (1995a, 48).

128 Kontekstuaalinen merkitysentutkimus eroaa monesta muusta tavasta analysoida merkitystä, mutta erityisesti se poikkeaa konseptuaalisesta semantiikasta. Merkityksen käsiteteoria pitää merkitystä käsitteenä, ideana tai mielikuvana, jonka sana synnyttää kielenkäyttäjän tajunnassa ja jonka kielenkäyttäjä yhdistää sanaan (Kangasniemi 1997, 10). Tämän lähestymistavan kritiikistä ks. mm. Jantunen 2004b, 8; Kangasniemi 1997, 11; Palmer 1976, 28. Toisaalta Kuiri (2000, 9) on huomauttanut, että konseptualismissa (kuten kontekstuaalisessa lähestymistavassa) on olemassa myös sosiaalinen luonteensa, sillä merkitys (käsite) ei voi olla olemassa vain yksilön tajunnassa vaan se jaetaan kollektiivisesti saman kielen puhujien kesken, jotta toisten ymmärtäminen olisi ylipäättään mahdollista.



Sanojen esiintymistä syntagmaattisessa suhteessa ohjaavat monet tekijät. Yksi keskeisimmistä on sanajärjestys, joka vaikuttaa sekä lausekkeen sisäiseen että lausekkeiden keskinäiseen sanajärjestykseen<sup>129</sup>. Sanajärjestykseen vaikuttavat myös esimerkiksi *viskurilaki*, eli pyrkimys sijoittaa kevyet rakenteet virkkeen alkuun ja raskaat loppuun, sekä myös tekstuaaliset kytkennät, joilla ilmaistaan muun muassa tarkoitteen tunnettuutta ja tekstin sidoskeinoja (Hakulinen & Karlsson 1979, 303; Vilku 1996, 33-34). Rakenteet, joissa sanat eivät noudata lauseelle tai lausekkeelle tyypillistä sanajärjестystä, tulkitaan epäkieliopillisiksi tai epätavallisiksi syntaktisin perustein. Allertonin (1984, 18) termin kysymys on syntaktisten *myötäesiintymisrajoitusten* rikkomisesta. Allerton mainitsee myös semanttisen myötäesiintymisrajoituksen, joka koskee sääntöjä, jotka estävät merkityspohjaisten anomalioiden tuottamisen<sup>130</sup>. Cruselaisittain voidaan puhua sanojen kollokaatio- ja valintarajoituksista<sup>131</sup>. Sanojen myötäesiintymistä toisten sanojen kanssa ei voida kuvata dikotomisena joko/tai -positiona, vaan pikemminkin jatkumona, jonka toisessa päässä on hypoteettinen, täysin vapaa valinta, ja toisessa päässä rajoittunut myötäesiintyminen<sup>132</sup>. Näiden ääripäiden väliin jää laaja alue, jossa sanojen yhdistymistä ohjaavat tiukkoja rajoituksia lievemmat *myötäesiintymispreferenssit*, jolloin variaatio on jossain määrin mahdollista. (Jantunen 2004b, 12-15).

Kontekstuaalisen semantiikan mukaiselle lähestymistavalle on ominaista siis merkityksen ja muodon sekä *leksikon* (sanaston)<sup>133</sup> ja kieliopin yhteyden korostaminen. Kontekstuaalisen merkitysteorian mukaan merkitys(yksikkö) ei muodostu yksittäisestä sanasta tai edes sen suhteesta muihin sanoihin, vaan leksikon, kieliopin, semantiikan

129 Suomen kielen tyypillinen sanajärjestys on SVX, jossa S = subjekti, V = verbi ja X = esimerkiksi objekti tai predikaatiivi.

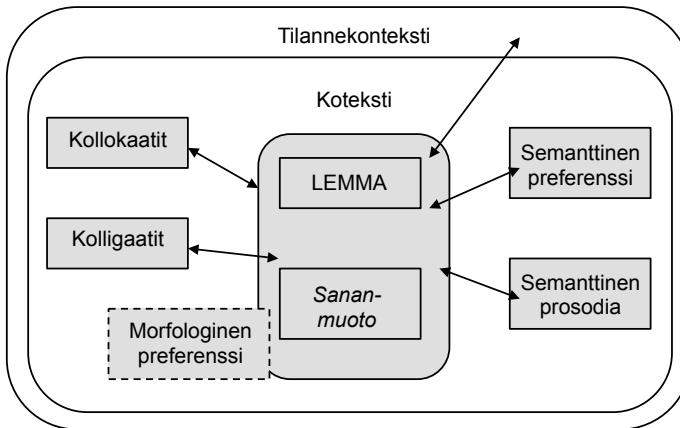
130 Mielestäni yritysturvallisuuden käsitteen yhdeksi osa-alueeksi mainittu *rikosturvallisuus* on esimerkki semanttisesta anomaliasta (ks. Lanne 2007, 21). Yleensä turvallisuus on määritetty suojattavan funktion/kohteen kautta (esim. inhimillinen turvallisuus, ympäristöturvallisuus, potilasturvallisuus). Sen sijaan rikosturvallisuudessa ei suojata rikosten tekemistä vaan niiden seurannaisvaikutuksilta.

131 Cruse (1986, 281) jakaa kollokaatorajoitukset systemaattisiin (*systematic*), puolisystemaattisiin (*semi-systematic*) ja idiosynkraattisiin (*idiosyncratic*) kollokaatorajoituksiin. Systemaattisten ja puolisystemaattisten kollokaatorajoitusten erona on se, että puolisystemaattinen sallii jossain määrin poikkeuksia ilmauksen tyypillisimmistä myötäesiintymisrajoituksista (kaunis nainen ja komea mies lisäksi voidaan sanoa myös komea nainen ja kaunis mies), mutta systemaattinen on yksiselitteisesti rajoittunut valinta. Idiosynkraattisessa kollokaatorajoituksessa kollokaattien määrä on rajautunut selvästi vain muutamaa ja ne voidaan esittää luettelomalla.

132 Sinclair (mm. 1987; 1991; 1996) on jakanut sanojen myötäesiintymisen vapaan valinnan (*open choice principle*) ja idiomaattisen valinnan (*idiom principle*) periaatteisiin, joista ensimmäinen tarkoittaa sanojen vapaata yhdistymismahdollisuutta kieliopillisuuden täytyessä. Tällaista mahdollisuutta Sinclair (1991, 110) pitää kuitenkin näennäisenä, sillä sanat eivät esiinny tekstissä satunnaisesti eivätkä mielivaltaisessa järjestyksessä. Sinclair katsookin, että tekstit rakentuvat pääasiassa idiomaattisen valinnan mukaan. Esimerkkinä idiomaattisesta valinnasta Sinclair mainitsee kollokaatiot. Jantunen (2004b, 14) mukaan Sinclairin idiomaattisen valinnan periaate vastaa Crusen idiosynkraattista kollokaatorajoitusta.

133 Kielen erityispiirteet ilmenevät jo sanaston rakenteessa. Fuchs (1970) on kuvannut työssään eri kielten sanojen tavurakennetta niin kielen sanaston kuin joidenkin esimerkkiteosten osalta. Esimerkiksi englannin kielen sanoista yli 70 % on yksitavuisia ja 2-tavuisia on lähes 20 %. Vain joka 10. englanninkielinen sana sisältää kolme tavua tai enemmän. Näin englannin kielen sanan keskimääräiseksi tavupituudeksi tulee 1,41 tavua/sanaa kohden. Vastaavat tavu/sanapituudet seuraavien kielten osalta ovat: ranska 1,57; saksa 1,63; italia 2,04; japani 2,11; venäjä 2,33; latina 2,39 ja turkki 2,46. On ilmeistä, että tämä sanaston koostumus heijastuu myös kirjallisissa töissä, joissa eritavuisien sanojen suhteellinen yleisyys korreloi vahvasti niiden esiintymistiheyteen valituissa töissä. (Emt. 92-95).

ja kielenkäyttötilannetta ohjaavan tilannekontekstin muodostamasta konstruktiosta. Asia voidaan Sinclairin (1966, 411) tavoin ilmaista myös siten, että kielen eri järjestelmät (kielioppi, leksikko jne.) ovat toisiaan täydentäviä kuvauksia kielestä. Jantunen (2004b) on väitöskirjassaan pyrkinyt tiivistämään kontekstuaalisen merkitysyksikön muodostumiseen vaikuttavien perustekijät kuvan 29 esittämällä tavalla.



KUVA 29. Leksikaalisen yksikön kontekstuaalisen profiilin osatekijät<sup>134</sup>

Jantunen mukaan sanojen merkitys muodostuu *kotekstin* (sanan tekstuaalinen lähiympäristö) ja *tilannekontekstin* muodostamasta sanojen merkityssuhteiden verkostosta. Merkityksen kannalta jo lekseemin eri sananmuodot voivat saada erilaisia kontekstuaalisia valintoja, minkä johdosta kuviossa lemma ja sananmuoto on eritelty omiksi yksiköikseen. Sekä kotekstuaaliset että kielenulkoiset kontekstuaaliset valinnat on esitetty kuviossa kaksisuuntaisina vaikutussuhteina, sillä siinä missä ko(n)tekstin on todettu vaikuttavan leksikaalisen yksikön valintaan ja merkitykseen, tuo myös kontekstiin upotettu leksikaalinen yksikkö oman merkitysisältönsä tekstiin ja ohjaa samalla muiden yksiköiden valintaa. Katkoviivoin esitetty morfologinen preferenssi poikkeaa Jantunen mukaan muista siinä, että se koskee myös itse leksikaalista yksikköä

134 Jantunen 2004b, 31. Sanalla eli *lemmalla* tarkoitetaan sanan eri sananmuotojen muodostamaa abstraktiota (vrt. engl. *type*) ja saneella sanan yksittäistä sananmuotoa (vrt. engl. *token*). Kolligaatit viittaavat puolestaan sanan kielipollisiin kategorioihin, kuten sanaluokkiin ja lauseenjäsenluokkiin. Morfologinen preferenssi viittaa sanan muotovalintoihin. Sananmuodolla voi olla erilaisia ja selviä kontekstuaalisia preferenssejä, jotka konkretisoituvat muun muassa erilaisina kollokaatioina (esim. yhdennetty rajavalvonta). Tarvittaessa morfologinen preferenssi voidaan jakaa kotekstuaaliseen ja paradigmaattiseen preferenssiin. Semanttinen preferenssi ja semanttinen prosodia viittaavat puolestaan leksikaalisten yksiköiden merkitysisältöjen semanttisiin ominaisuuksiin ja niiden tehtävänä on ohjata ilmauksen tulkintaa. Semanttinen preferenssi on näistä harvemmin käytetty, ja joskus sitä ei ole erotettu semanttisesta prosodiasta. Louw (1993, 157) on kuvannut semanttisen prosodian eräänlaiseksi 'merkitysouraksi'. Semanttinen prosodia heijastaa kielenkäyttäjän asenteita ja sillä on pragmaattinen funktio. Jantunen mukaan semanttinen prosodia ilmentää nimenomaan tilannesidoksista funktionaalista valintaa, syytä, jonka vuoksi kielenkäyttäjät on valinnut ilmauksen tekstiyhteyteen eli diskurssiin. (Jantunen 2004b, 21-31).

(paradigmaattinen morfologinen preferenssi) sen lisäksi, että leksikaalisella yksiköllä on kontekstuaalinen morfologinen preferenssi. Se on siten nähtävä myös itse leksikaalista yksikköä koskevana, sisäisenä valintana. (Jantunen 2004b, 31).

Kielenulkoisen kontekstin muodostavat useat leksikaalisen yksikön valintaa ohjaavat tekijät. Kaiken kaikkiaan valintaa ohjaa Firthin kuvaama koko sosiaalinen tilannekonteksti. Firth (1968 [1957], 175) kuvaa kielen ja kontekstin<sup>135</sup> suhdetta käsitteellä tilannekonteksti. Hänen mukaansa jokainen teksti kuuluu aina johonkin kielenkäyttötilanteeseen ja jokaisen ilmauksen merkitys riippuu tilanteesta käyttötarkoituksesta. Samaa painottaa myös Lyons (1968, 410), jonka mukaan sanojen merkityksen ymmärtäminen voi olla jopa mahdotonta ilman niitä ympäröivää kielenkäyttöyhteyttä. Tilannekontekstia ei pidä käsittää yksittäiseksi kommunikointitapahtumaksi vaan useiden rutiiniomaisten kielenkäyttötilanteiden muodostamaksi abstraktioksi. Spatiotemporaaliseen tilannekontekstiin katsotaan kuuluvan myös viestin lähettäjän ja vastaanottajan yhteinen tieto siitä, mitä kielenkäyttötilanteessa on lausuttu aiemmin ja mitkä ovat tilanteelle tyypilliset konventiot. Näin ollen merkitys ei synny pelkästään itse tekstistä, vaan tekstien vuorovaikutuksesta puhuja-kuulija-suhteessa. Tilannekonteksti on siten toistuva skemaattinen rakenne, joka tulee ilmi sosiaalisissa prosesseissa. (Firth 1957, 183, 187; 1968 [1957], 176; Lyons 1968, 413; Mitchell 1975, 7).

Kielenulkoista kontekstia voidaan kuvata myös pienempinä valintaa ohjaavina tekijöinä. Partington (1998, 17) mainitsee muun muassa tekstilajin, rekisterin ja tyylin valintaa ohjaaviksi tekijöiksi. Niinpä tekstilajit, joilla on erilainen kommunikatiivinen päämäärä (ks. Heikkinen ym. 2000, 66), kuten esimerkiksi romaani tai EU-säädös, ohjaavat erilaisiin valintoihin, jotka näkyvät kaksisuuntaisena valintasuhteena. Kontekstuaalisen valinnan ja rekisterin yhteyttä käsittelee jo Sinclair (1966), jonka mukaan leksikaalisten yksiköiden, kollokaatioiden ja klustereiden<sup>136</sup> esiintymistä voivat säädellä myös tilannesidonnaiset kielenkäyttötavat (1996, 429), jotka myös heijastavat kielenkäyttäjien sosiaalista ja kulttuurikontekstia. Stubbs (1995b, 249) tähdentää vielä, että kollokaattien yleisyys voi vaihdella merkittävästi sen mukaan, mitä tekstit käsittelevät. Jantusen mukaan (2004b, 31-32) tämä tekstien aihepiiriä koskeva huomio liittyy läheisesti rekisterin ja tekstilajin ohjaamaan valintaan, mutta

135 Korpuslingvistiisessä kielentutkimuksessa merkitystä on pyritty analysoimaan yleensä Firthin tilannekontekstia suppeamman kontekstin avulla. Konteksti-käsitettä on käytetty viittaamaan hyvin monenlaisiin ympäristöihin (ks. esim. Heikkinen 1999; Heikkinen ym. 2000; Saukkonen 1984). Tässä tutkimuksessa käytetään termejä Jantusen (2004b, 11-12) määrittelemällä tavalla. Kotekstilla viitataan ilmauksen tekstuaaliseen lähiympäristöön, pääasiassa ennalta määrättyyn tekstin suppeaan lähiympäristöön. Kotekstuaalisilla ominaisuuksilla tarkoitetaan siis piirteitä, jotka ovat löydettävissä lähimmästä tekstikontekstista. Tilannekontekstia käytetään taas silloin, kun viitataan laajaan tekstiympäristöön tai tekstinulkoiseen maailmaan. Kontekstia ja kontekstuaalisia piirteitä käytetään vuorostaan näiden käsitteiden yläkäsitteinä.

136 Kollokaatioon kuuluvien sanojen määrä vaihtelee tutkijoittain. Esimerkiksi Sinclair (1987), Hoey (1997), Biber & Condar (1999) ja Steward (2000) laskevat kollokaatioiksi vain kahden sanan myötäesiintymät. Kjellmer (1984) ja Smadja (1993) ovat pitäneet kollokaatioina sekä kaksi- että useampisanaisia kombinaatioita. Useampisanaiset kollokaatioita on kuvattu monisanaisiksi ketjuiksi (*multi-word strings*, Mauranen 2000), leksikaaliksiksi nipuiksi (*lexical bundles*, Biber & Condar 1999), monisanaisiksi yksiköiksi (*multi-word items*, Nelson 2000) ja klustereiksi (*clusters*, Kenny 2000).

ei ole kuitenkaan yhtenevä niiden kanssa. Edellisten lisäksi kollokationaalista valintaa ohjaavat vielä tyylilliset seikat. Tyypillisestä kollokaatiopreferenssistä voidaan poiketa tyylillisten vaatimusten vuoksi esimerkiksi tavoiteltaessa innovatiivista, luovaa ja huomiota herättävää ilmaisua (Haskel 1971; ks. myös Carter 1987 ja Kenny 2001). Lopuksi kontekstuaaliseen valintaan voidaan lukea myös yksittäisen puhujan idiolektille<sup>137</sup> tyypilliset ilmaisutapaan liittyvät piirteet, jotka ohjaavat leksikaalisten yksiköiden käyttöä. (Jantunen 2004b, 31-32).

Edellä tehdyt interventiot korpuslingvistiikkaan ja sen piirissä käytettyihin teoreettisiin lähestymistapoihin korostavat merkitysten muodostumisen kontekstisidonnaisuutta. Jo pelkästään kielen sanastoon keskittyvässä tutkimuksessa kuten leksikografiassa sanojen merkitysten kontekstuaalisuus ja tilannesidonnaisuus on otettu sanakirjatyön lähtökohdaksi. Edes yksittäistä sanaa ei voida tarkastella puhtaasti abstraktisti erotettuna sitä tekstiyhteydestään tai sanaston muodostamasta leksikaalisesta järjestelmästä. Sanojen (merkitysten) tarkastelu semanttisesta ja/tai pragmaattisesta näkökulmasta tuo merkitysanalyysiin huomattavasti enemmän muuttujia ja sisällöllistä variaatiota. Käytännössä tämä tarkoittaa merkitysten tulkintapotentialin kasvamista. Mutta palataksemme takaisin korpuslingvistiseen tutkimukseen ja sen antiin tälle tutkimukselle, siirrymme seuraavaksi tarkastelemaan monikielisiin aineistoihin liittyvää ja erityisesti kielen kääntämisen mukanaan tuomaa problematiikkaa käsiteanalyysille.

Politiikka-asiakirjat muodostavat yhden tärkeän aineistoryhmän tässä tutkimuksessa. EU:n eri toimielimien osalta asiakirjat ovat saatavissa erikielisinä versioina. Tämä tarjoaa mielenkiintoisen lisän tutkia rajaturvallisuuden ja yhdennetyn rajavalvonnan käsitteitä asiakirjojen eri kieliversioissa. Saman aineiston eri kieliversiot mahdollistavat vertailuasetelmat sekä muuhun tutkimuskirjallisuuteen että löydösten vertaamisen käännösuniversaaleja ja interferenssiä koskeviin aikaisempiin tutkimustuloksiin. Niin kuin tullaan tutkimuksen myöhemmässä vaiheessa huomaamaan, aikaisemmat tutkimustulokset koskien käännösuniversaalien vaikutusta käännösprosessiin saavat vahvistusta myös tässä tutkimuksessa.

Polysysteeminen lähestymistapa korpuslingvistiikkaan lähtee ajatuksesta, että lähdekieli ja kohdekieli muodostavat käännöstutkimuksessa omat kielijärjestelmänsä. Viimeaikainen tutkimussuuntaus on tarkastellut myös kääntämisen kautta syntyntä 'kieltä' omana kielimuotonaan ja verrannut sitä esimerkiksi alkuperäiskieleen<sup>138</sup>. Kään-

137 Idiolektilla (kreik. *legesthai* 'keskustella') tarkoitetaan yksilönkieltä, yksilönmurretta, yhden henkilön puhetapaa persoonallisine piirteineen (Turtia 2001).

138 Hermansin (1999) tutkimukseen nojaten myös Jantunen (2004b, 38-39) on pohtinut lähdekielen ja kohdekielen erottamisen vaikeutta. Jantunen mukaan kun alkuperäiskieltä verrataan käännöskieleen, on lähes mahdotonta tietää, missä määrin alkuperäiskieli on alkuperäistä, koska tekstit ovat intertekstuaalisia. Tämä pätee erityisesti juridisiin ja akateemisiin teksteihin. Myös Paloposki (2001) korostaa tätä problematiikkaa todeten, että hybriditekstit ovat olleet tavallisia kirjallisuuden kehittyessä, minkä johdosta kahta eri kielimuotoa ei ole aina mahdollista erottaa toisistaan. Ks. myös Rossi 1999. EU:n sanastotyössä ei puhuta esimerkiksi EU:n säädösten erikielisistä "käännöksistä" tai "versioista" vaan "toisoinnoista", koska kielellisen yhdenvertaisuuden nimissä kaikkien erikielisten tekstien tulee olla yhtä todistusvoimaisia (emt. 106).

nöstutkimuksen valtavirtaa on 1990-luvulle saakka edustanut lähtö- ja kohdetekstien sekä lähtö- ja kohdekielien vertailuun ja vastaavuuteen sekä ideaalikäännöksen ongelmiin keskittyvä tutkimus (Baker 1993; Tirkkonen-Condit 2000a). Kielen kääntämisen funktioita ja adekvaattisuutta korostanut skopos-teoreettinen<sup>139</sup> lähtökohta on saanut väistyä ns. deskriptivistisen tutkimusotteen<sup>140</sup> tieltä, mikä tarkastelee kääntämistä ja sen tuotoksia historiallisessa ja sosiokulttuurisessa kontekstissa. Deskriptivistien tavoitteena on kuvata kääntämisen tehtäviä ja normeja käännöksiä ympäröivässä kulttuurissa, mikä korostaa *käännösten poliittista, esteettistä ja taloudellista luonnetta*. Toisin sanoen esimerkiksi kieleen liittyvät esteettiset tekijät tai poliittiset intressit vaikuttavat käännöksen lopputulokseen.<sup>141</sup> Tämän tutkimuksen perusteella voidaan sanoa, että *poliittiset ja organisatoriset intressit ovat näytelleet keskeistä roolia rajaturvallisuuden kansallisessa määrittelyssä ja käyttöönotossa*, niin kuin tulen myöhemmin osoittamaan.

Korpuspohjaisen tutkimusotteen lisääntyminen korostaa deskriptiivisen näkökulman tärkeyttä ja on suunnannut tutkimusta kohdekultuurin käytänteiden huomiointiin. Touryn (1985, 19) mukaan käännökset eivät ole enää osa *lähde*kultuurin systeemejä eivätkä siten vaikuta sen kielellisiin käytänteihin. Sen sijaan käännösprosessin myötä niistä on tullut osa *kohde*kultuurin systeemejä, jonka käytänteisiin (kuten kieleen) ne voivat vaikuttaa. Huomioimatta ei voida jättää sitäkään mahdollisuutta, että merkitykset muuttuvat käännösprosessissa. Kenny (2001, 170-173) on löytänyt saksan ja englannin kielen välillä tehdyistä käännöksistä tapauksia, joissa leksikaalisen yksikön semanttiset preferenssit ja prosodiat ovat muuttuneet käännettäessä. Niin ikään tämän tutkimuksen korpuslingvistisen tutkimusotteen lähtökohdaksi valittu Even-Zoharin monijärjestelmäteoria korostaa käännösten dynaamisuutta. Käännöksiä on tarkasteltava suhteessa kohdekultuurin muihin järjestelmiin, ei pelkästään kielen ja kääntämisen näkökulmasta.

Käännöstutkimus on onnistunut löytämään kielellisiä lainalaisuuksia, joita on olemassa käännöksissä riippumatta kielistä, joiden välillä kääntäminen on tapahtunut. Baker (1993; 1996) on ryhtynyt kutsumaan näitä kielen piirteitä *universaaleiksi*. Tutkimuksessa on *käännösuniversaaleiksi*<sup>142</sup> esitetty muun muassa kielen (käännösten) eksplisiitistymistä, konventionaalistumista, tasoittumista, yksinkertaistumista, epätyypillisiä frekvenssejä (Baker 1993; 1996; Laviosa (Laviosa-Braithwaite 1998; Laviosa 2002), epätyypillisiä leksikaalisia kombinaatioita (Mauranen 2002b), kohdekielispesifisten uniikkiainesten aliedustumista (Tirkkonen-Condit 2002; 2004) sekä lähdekielen vaikutusta (Mauranen 2000; 2004a). Käännösuniversaaleja koskeva tutkimus voi osaltaan selittää rajaturvallisuuskäsitteeseen liittyvää käsitteellistä seka-

139 Skopos-teoriasta ks. esim. Reiss & Vermeer 1984; Vehmas-Lehto 1999, 90-98.

140 Deskriptiivisestä tutkimusotteesta ks. esim. Tirkkonen-Condit 2000a, 132-133.

141 Jantunen 2004b, 33-44.

142 Universaaleista ks. myös Eskola 2002; Mauranen & Kujanmäki 2004.

vuutta. Voidaan nimittäin pohtia, missä määrin yhdennetyn rajavalvonnan (integrated border management) lukuisat eri määritelmät ilmentävät kielen kääntämisestä johtuvaa epätyypillisiä leksikaalisia kombinaatiota, vai ovatko ne pelkästään kunkin kirjoittajan idiolektisen ilmauksen tulosta.

Jantunen (2004b) on väitöskirjassaan tarkastellut neljää eri käännösuniversaalia: käännöskielen epätyypilliset frekvenssit, epätyypilliset leksikaaliset kombinaatiot, yksinkertaistuminen ja lähdekielen vaikutus. Vaikka Jantunen väitöskirja tarkastelee suomen kielen tyypillisimpiä astemääritteitä *hyvin, kovin ja oikein*, hänen havaintonsa koskien edellä mainittuja neljää käännösuniversaalia saavat tukea myös tässä tutkimuksessa. Tämän johdosta tarkastelen niitä lyhyesti. Oletus käännöskielen epätyypillisistä frekvensseistä koskee niin käännösten leksikaalisia, syntaktisia kuin tekstuaalisia elementtejä. Baker (1993, 245) ehdottaa, että epätyypillisten frekvenssien taustalla on käännösprosessi, joka muokkaa käännöskielestä omanlaisensa - sellaisen, jossa frekvenssit poikkeavat niin lähdekielen kuin kohdekielen vastaavista. Tässä yhteydessä Baker viittaa Frawleyn (1984) postuloimaan *kolmanteen koodiin* (third code), millä tarkoitetaan nimenomaan käännösten kieltä omanlaisena kielimuotonaan. Toury (1980, 71-72) puolestaan viittaa käännöskielen omalaatuisuuteen käsitteellä *välikieli* (interlanguage). Joskus käännösten tuloksena syntyviä poikkeavia frekvenssejä kutsutaan *piilopoikkeamiksi* (Karhu 1997) tai *piilovirheiksi* (Vehmas-Lehto 1989).

Käännöskielen *yksinkertaistuminen* lienee tutkituin käännösuniversaaleista. Lukuisissa tutkimuksissa on saatu havaintoja, jonka mukaan käännöksissä on alkuperäiskieltä yksinkertaisempi lekseemivalikoima (esim. Blum-Kulka & Levenston 1983; Laviosa 2002). Yksinkertaistuminen on ilmennyt myös tuttujien synonyymien ja parafrasien suosimisena sekä yläkäsitteiden käyttämisenä hyponyymien sijaan. Käännöksissä on yleensä purettu monimutkaisia lauserakenteita (Vanderauwera 1985). Malmkjærin (1997) ja Mayn (1997) tutkimuksissa on esitetty havaintoja, joita voidaan pitää esimerkiksi kielen ja tekstin rakenteen yksinkertaistumisesta. Käännöskielen yksinkertaistumishypoteesin valossa voidaan pohtia, missä määrin kielellisesti yksinkertaisempaa rajaturvallisuuskäsitettä on käytetty korvaamaan EU:n yhdennettyä rajavalvontaa. Vaikka näin saattaisi ollakin, yksinkertaistuminen ei voine selittää rajavalvonnan korvautumista rajaturvallisuudella, koska rajavalvonta on käsitteellisesti huomattavasti vanhempaa perua ja kielellisesti myös hieman yksinkertaisempi.<sup>143</sup>

*Epätyypilliset leksikaaliset kombinaatiot* tarkoittavat sellaista sanojen kotekstuaalista myötäesiintymistä (kollokointia), jotka ovat epätyypillisiä käännöskielelle (kohde-

143 Käännöskielen yksinkertaistumishypoteesi ei ole saanut varauksetonta tukea kaikissa tutkimuksissa. Esimerkiksi Jantunen (2001a) tutkimus, jossa hän tarkasteli käännösten leksikaalista yksinkertaistumista synonyymisten astemääritteiden avulla, ei antanut lainkaan tukea yksinkertaistumishypoteesille. Joissakin tutkimuksissa (Jantunen & Eskola 2002) yksinkertaistumishypoteesia koskevat tulokset ovat olleet hyvin ristiriitaisia. Osa tutkimuksista tukee hypoteesia, osa ei, ja jopa samassa tutkimuksessa on saatu vastakkaisia tuloksia. (Jantunen 2004b, 48).

kielille). Maurasen (2000) mukaan epätyypilliset kombinaatiot rikastuttavat kieltä eikä niitä siten tarvitse luokitella vältettäväksi kielenaineiksi. Maurasen esittämä hypoteesi epätyypillisistä leksikaalista kombinaatioista on siis vastakohta niin sanotulle konventionaalistumisoletukselle (konservatiivistuminen / normalisoituminen), jolla on tarkoitettu kohdekielen ominaisuuksien yliedustumista ja tyypillisten piirteiden vahvistumista käännskielessä. Juntusen mukaan (2004b, 49) Maurasen havainnot ovat ristiriidassa tyypillisiä kollokaatioita koskevien oletusten kanssa. Toisaalta samansuuntaisia tuloksia Maurasen kanssa on saanut Kenny (2001), kun hän on tarkastellut *hapax legomenoja* eli vain kerran aineistossa esiintyviä sanoja ja kirjoittajaspesifejä leksemejä sekä näiden kollokointia. Vaikka Kennyn tutkimuksen tulokset antavat viitteitä ilmausten normalisoitumisesta, useimmissa tapauksissa luovat ratkaisut (sana- ja kollokaatit) on jätetty normalisoimatta.<sup>144</sup>

Lähdekielen vaikutusta kohdekieleen ja käännskiosprosessiin tarkastellaan usein *interferenssin* näkökulmasta. Interferenssillä tarkoitetaan kielessä ilmenevää häiriötilaa, joka on jonkin toisen kielen aiheuttamaa (Jantunen 2004b, 49). Hyvin usein interferenssiä pidetään virheenä (ks. esim. Humbley ym. 1999<sup>145</sup>; Crystal 1985, 160). Universaalitutkimuksen myötä interferenssiin on alettu suhtautua toisin. Se on kääntämisessä ilmenevä lainalaisuus, jota ei voi eikä aina tarvitsekaan välttää. Toury (1995) puolestaan korostaa, että interferenssi ei suinkaan aina ole negatiivista (eli kohdekielen kodifioitujen käytänteiden rikkomista) vaan se voidaan nähdä myös positiivisena piirteenä, jolloin kyse ei ole säännöstöön kohdistuvista poikkeamista vaan distributionaalisesta poikkeamasta. Touryn mukaan mitä enemmän kääntäjä noudattaa lähdetekstin ilmaisua, sitä enemmän kohdetekstistä on löydettävissä merkkejä interferenssistä. Samansuuntaisia tuloksia on saanut myös Eskola (2002) omassa tutkimuksessaan. Niinpä hän onkin huomauttanut, että interferenssin tutkimuksessa on alettu yhä enemmän ottaa tutkimuskohteeksi lähdekieli, ei pelkästään lähdeteksti, ja että tutkimus on vapautumassa preskriptiivisestä painolastistaan (emt. 264).

Vaikka universaalitutkimus on tuonut paljon uutta tietoa kääntämiseen ja korpuslingvistiikkaan, on käännskiosuniversaalien olemus monella tapaa problemaattinen. Jantunen (2004b, 50) mukaan hypoteesien tulkitseminen yleismaailmallisiksi kaikkia kääntämistä koskeviksi lainalaisuuksiksi on mahdotonta, koska sekä hypoteesien perustana olevat havainnot samoin kuin tähänastinen tutkimus ovat keskittyneet pelkästään nykykieleen ja hyvin suppeaan kielivalikoimaan. Paloposki (2002) huomauttaakin, että universaali-käsite

144 Jantunen huomauttaa, että Maurasen ja Kennyn tutkimukset perustuvat erilaisiin kielellisiin lähtökohtiin, joten tulokset eivät ole vertailukelpoisia. Maurasen tutkimus perustuu käännskiossuomen korpukselta peräisin olevaan, akateemisilla ja populaaritieteellisillä teksteillä tehtyyn tutkimukseen, kun taas Kennyn analyysi perustuu lähdetekstin ja käännskiossten vertailuun. (Jantunen 2004b, 48-49).

145 Esimerkiksi Humbley ym. (1999, 148) ovat määritelleet interferenssin seuraavasti: ”A translation error that results from ignorance or a methodological error and that introduces a characteristic peculiar to the source language into the target text.” (Kursivointi lisätty).



ei ole ottanut huomioon historiallista ulottuvuutta, joten oletuksia ei voi käsittää universaaleina piirteinä vaan tiettyä aikaa koskevinä säännönmukaisuuksina. Tymoczko (1998, 654) puolestaan huomauttaa, että pelkästään prototyypisten käännösten sisällyttäminen korpuksiin on ongelmallista universaalitutkimuksen kannalta, koska ulkopuolelle jäävät sellaiset tekstit, jotka eivät ole prototyypisiä (prototyypisyys on tutkijan määräämää). Tällöin hypoteesien testaaminen universaaleina ilmiönä on mahdotonta.<sup>146</sup> Niinpä nykyisten korpusten kieli- ja genrealikoimaan kohdistuvat puutteet ovat johtaneet siihen, että vaatimuksia hypoteesien yleismaailmallisuudesta on lievennetty. Tämä näkyy uutena käsitteenmäärittelyinä esimerkiksi Eskolan (2002) tutkimuksessa. Sen sijaan, että hän testaisi universaaleja piirteitä, Eskola tarkastelee *lokaaleja lainalaisuuksia* ja peilaa omia tuloksiaan suhteessa muihin universaalihypoteeseja koskeviin tutkimuksiin.<sup>147</sup>

Korpuslingvistisen tarkastelun lopuksi siirrymme tarkastelemaan leksikaalista tutkimusta kvantitatiivisen tutkimusotteen näkökulmasta. Kvantitatiivista tutkimusta voidaan käyttää syventämään kvalitatiivista tutkimusotetta. Hyvin harvoin yksittäinen tutkimus on puhtaasti kvalitatiivinen tai puhtaasti kvantitatiivinen. Tämä pätee myös kielen tutkimukseen (ks. esim. Luojola 2006, 10). Kvantitatiivinen tutkimus mahdollistaa kvalitatiivista tutkimusta paremmin tutkijasta riippumattoman tutkimusasetelman käyttämisen sekä tulosten 'objektiivisen' analysoinnin, jossa intuitiolla ja introspektiolla ei ole niin keskeinen rooli kuin puhtaasti laadullisessa tutkimuksessa<sup>148</sup>.

Tässä yhteydessä on aiheellista korostaa, että kvantitatiivinen tutkimusote voi viitata moneen seikkaan, niin kuin johdannossa todettiin. Määreillä kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen voidaan viitata tutkimukseen yleensä, tutkimusmenetelmiin tai esimerkiksi tutkimusaineistoihin. Myös tutkimusmenetelmien osalta kvantitatiivisella voidaan tarkoittaa esimerkiksi tutkimusaineiston esittämistä numeerisessa muodossa tai kvantitatiivinen voi viitata erilaisten tilastollisiin menetelmien hyödyntämiseen. Tässä tutkimuksessa termiä kvantitatiivinen käytetään kuvaamaan tutkimusaineiston analyysiä kuvailevan tilastotieteen menetelmin. Tutkimusaineistosta (opinnäytetyöt) lasketaan raja-aiheisia leksemejä ja erilaisia keskilukuja sekä 'rajaturvallisuussanasto' esitellään erilaisten havaintomatriisien avulla. Lähdeaineiston osalta rajaturvallisuussanaston osuutta verrataan myös kaikkiin raja-aiheisiin sanoihin<sup>149</sup>. Tässä tutkimuksessa

146 Myös Chesterman (2004, 42) on kiinnittänyt huomiota tähän tekstien edustavuuden ongelmaan.

147 Tutkimuksissa on myös todettu, että universaalihypoteesit eivät päde samalla tavalla alkuperäiskieleen ja kohdekieleen. Niinpä Chesterman (2004) onkin ehdottanut, että hypoteesit jaetaan S- ja T-universaaleihin (S = source text, T = target text). (Jantunen 2004b, 50-52).

148 Jantunen 2004b, 221; Vanhatalo 2003, 362.

149 Yleensä T/T -analyysissä (type/token eli sana/sane -suhde) verrataan tiettyjen sanojen osuutta koko sanastoon. Osin normaalista poikkeavaan T/T-analyysiin tässä tutkimuksessa on päädytty kahdesta syystä. Ensiksi aineiston analyysi on tapahtunut manuaalisesti ilman analyysiohjelmiä, minkä johdosta pelkästään raja-aiheisen sanaston laskeminen on ollut huomattavaa tarkkuutta ja aikaa vievä toimenpide. Toiseksi tutkimuksen eräänä työhypoteesina on pidetty rajaturvallisuuden kielellistä 'rajaturvallistumista'. Tällaisen kielellisen muutoksen havaitseminen on helpompaa, kun T/T -analyysissä tarkastellaan rajaturvallisuutta suhteessa muuhun raja-aiheiseen sanastoon.



käytetyt kvantitatiiviset korpuslingvistiikan työkalut täydentävät kvalitatiivista kielen analyysiä ja nostavat aineistosta esiin sellaisia piirteitä, joita puhtaasti kvalitatiivisella tutkimusotteella ei saada esiin. Esimerkiksi kirjoittajakohtraisen idiolektin merkitys näyttelee keskeistä sijaa - ehkäpä jopa kaikkein keskeisintä - kielen tuottamisen prosessissa.

Korpuslingvistiseen tutkimusotteeseen sisältyy myös paljon rajoitteita. Vaikka korpuslingvistiikan analyysin periaatteissa korostuu kokonaisuuden hahmottamisen merkitys - yksittäisen sanan merkitys määrittyy paitsi sitä ympäröivien sanojen merkitysten myös koko tekstin kautta - on kielentuottotilanteista kadonnut paljon kontekstiin liittyvää tietoa analyysivaiheeseen mennessä. Esimerkiksi sähköisten korpusten ja analyysiohjelmien yleistymisen suosivat kollokaatioanalyysin käyttöä. Vanhatalo (2003, 361-363) kuitenkin huomauttaa, että sanaston semanttisia piirteitä ja sanojen keskinäisiä suhteita tutkittaessa kollokaatiot ovat vain yksi semanttisten kytkösten laji. Sanastontutkimusmenetelmien tulisikin ottaa huomioon paitsi kielen variaatio myös tutkittavan sanaston erityispiirteet. Korpuslingvistiikka ja erityisesti kollokaatioanalyysi eivät nimittäin tee oikeutta harvafrekvenssiselle sanastolle. Kollokaatioanalyysin käyttö suomen kaltaisessa vapaan sanajärjestyksen kielessä voi myös vääristää aineiston tulkintaa ja analyysiä (emt. 359-361)<sup>150</sup>.

Myös tilastollisten menetelmien käyttöä kielen tutkimuksessa voidaan kritisoida. Tilastolliset menetelmät lähtevät ajatuksesta, että yksittäiset sanat jakaantuvat tekstissä sattumanvaraisesti. Ottaen huomioon kielen (tekstin) rakenteen ja tehtävät tämä on kestävämpi lähtökohta. Esimerkiksi Lewis Carrollin romaanissa *Alice's Adventures in Wonderland* englannin määräisen ja epämääräisen artikkelin *'the'* ja *'a'* esiintymät jakautuvat hyvin eri tavalla: epämääräistä artikkelia esiintyy keskimääräistä enemmän tekstin alku- ja keskivaiheilla, määräistä artikkelia puolestaan enemmän tekstin loppupuolella (Baayen 2001, 7). Vielä selvemmin esiintymien epätasainen jakautuminen näkyy sisältösanojen kohdalla. Kun teksti etenee aiheesta toiseen, tekstiin tuodaan aiemmin ilmaantumattomia sanoja, eikä edellisten aiheiden sanastoa enää käytetä samassa määrin tekstin loppupuolella (emt. 162-167). Baayen (emt. 163) osoittaa, että sanojen epätasainen jakautuminen johtuu nimenomaan tekstin koheesiosta ja diskurssirakenteesta, ei. esim. syntaksista. Biber ym. (1998) ovat tutkimuksessaan todenneet erilaisten leksikaalisten ja rakenteellisten keinojen keskittyvän eri tekstityyppeihin, kun taas Oakes (1998) on keskittynyt tutkimaan eri kirjoittajien välisiä tyylieroja tekstin tuottamisessa. Tekstien tyyli- ja rekisterivalintojen ohella myös kirjoittajan ekspressiivisellä eli tuntoja ilmaisevalla funktiolla on merkitystä sanavalintoihin (Cruse 2000, 158).

150 Vanhatalo selvitti kyselytutkimuksen avulla Jantusen (2001b) tekemän kollokaatioanalyysin tuloksia. Vanhatalon tutkimuksen mukaan kyselytutkimuksen (ja siinä olleen tuottotestin) avulla saadaan aineistosta runsaasti sellaista luonnehdintaa, jota kollokaatteihin painottuvasta korpustutkimuksesta (ja sanakirjoista) ei saada selville. (Vanhatalo 2003, 360, ks. myös liite 2, 367-368).

Korpuslingvistien tutkimuksen haasteet eivät johdu pelkästään kvantitatiivisen tutkimusotteen käytöstä. Korpuslingvistiseen sanastotutkimukseen liittyy paljon muitakin ongelmia ja rajoituksia. Semanttisessa kuvauksen osalta aineiston laajuus ja kattavuus pakottavat pohtimaan, kuinka pitkälle tulokset ovat yleistettävissä. Suomalaisessa kielitieteellisessä keskustelussa on kiinnitetty huomiota muun muassa kirjoitetun tekstin (erityisesti sanomalehtitekstin) ylliedustukseen, tekstien saatavuuteen liittyviin tekijänoikeuskysymyksiin, korpustyökalujen tarkoituksenmukaisuuteen ja käytettävyyteen, Internet-hakukoneiden hakukielten kömpelyyteen, suurten korpusten automaattisessa koodaamisessa tapahtuneisiin virheisiin, hakujen ohessa tulleisiin runsaisiin ei-toivottuihin osumiin sekä tekstityyppien luokitteluun (Vanhatalo 2003, 352). Näistä ongelmista johtuen Vanhatalo (2003) on korostanut tarpeen kehittää myös muita sanastotutkimuksen menetelmiä erityisesti silloin, kun tarkastelun kohteena ovat sanaston semanttiset ja pragmaattiset piirteet.

### 3.6 Aikaisempi tutkimus

Tässä luvun 3 viimeisessä alaluvussa luodaan katsaus alan tutkimukseen. Luvussa esitellään lyhyesti sellaisia tutkimuksia, joissa on käytetty erilaisia käsiteanalyysimenetelmiä käsitteiden tarkasteluun. Tutkimukset tarkastelevat joko rajaturvallisuutta tai turvallisuutta yleensä. Töiden sisältöön liittyvä syvällisempi diskurssi käydään tämän tutkimuksen muissa luvuissa asianomaisessa asiayhteydessä.

Niemenkari (2003) on teoksessaan *Rajaturvallisuus Euroopan Unionissa* tarkastellut rajaturvallisuuden käsitteellistä sisältöä. Niemenkari on myös kehittänyt rajaturvallisuudelle määritelmän. Määritelmä pohjautuu rajaturvallisuuden näkemiseen moniportaisena sisäkkäisten turvallisuuskehien muodostamana kokonaisuutena. Tämä ”kehämalli” tai ”sipulimalli” on EU:n piirissä laajasti hyväksytty ja sille on hankittu virallinen status (toteemi) niin kansallisella kuin yhteisötasolla.<sup>151</sup> Niemenkari esittelee rajaturvallisuusmallin kattavasti ja johdonmukaisesti. Voidaan kuitenkin ajatella, että Niemenkarin kirjan nimi viittaa laajempaan rajaturvallisuuden käsitteeseen, kuin pelkästään neliportaiseen rajaturvallisuusmalliin. Osana eurooppalaista (EU) rajaturvallisuutta Niemenkari tarkastelee teoksessaan muun muassa Euroopan rajatilannetta, rajavalvontaan liittyvää säännöstöä, Schengen arviointijärjestelmää, EU:n hakijamaiden rajavalvonnan arviointia, ministerineuvoston roolia laajentumisprosessissa sekä ylikansallisen rajaturvallisuuden kehityksen vaikutuksia kansalliseen (rajavartiolaitoksen) toimintaan. Lisäksi Niemenkari esittelee lukuisia ajankohtaisia hankkeita rajaturvallisuuden alalta.

<sup>151</sup> Neliportainen rajaturvallisuusmalli on kirjattu muun muassa Schengen säännöstöön, komission eri tiedonantoihin, kansallisen lainsäädännön valmisteluasiakirjoihin sekä lukuisiin politiikka-asiakirjoihin.

Niemenkari ei sido rajaturvallisuuden esittelyä mihinkään teoreettiseen lähtökohtaan. Tosin lähdeluettelosta ja tekstistä löytyy viittauksia muun muassa turvallisuustutkimukseen (strategic studies), kansainväliseen politiikkaan, EU:n yhdentymiseen sekä yhteisötason politiikkaan. Rajaturvallisuuskäsitteen osalta käsiteanalyysi jää neliportaisen rajaturvallisuusmallin sisällön kuvaukseksi eikä tutkimuksessa käydä diskurssia lähdeaineiston osalta. Ensimmäisenä suomenkielisenä ja kattavana kokonaistarkasteluna eurooppalaisesta rajaturvallisuudesta Niemenkarin teos on vaikuttanut merkittävästi rajaturvallisuuskäsitteen muotoutumiseen kansallisessa kontekstissa. Tämä ilmenee erittäin selvästi esimerkiksi opinnäytetöiden osalta, joissa Niemenkarin teos on usein toiminut ainoana lähteenä EU:n rajaturvallisuudesta.

Päivi Dahl (2005) on pro gradu -tutkielmassaan *Rajan määrittelystä luvattomaan rajanylitykseen - Suomalais-venäläisen rajavalvontasanaston valmistelu* keskittynyt määrittelymään ja systematisoimaan rajavalvontaan liittyvää sanastoa. Dahl hyödyntää käsiteanalyysissään terminologian teoriaa ja sen metodeja. Kustakin määrittelystä termistä annetaan määritelmä sekä käsitteen sisällön kuvaus. Usein termien koostumusta ja relaatioita muihin käsitteisiin kuvataan erilaisten diagrammien avulla, kuten nuolidiagrammeja termien funktionaalisten suhteiden osoittamiseen sekä kampa- ja puudiagrammeja käsitteiden hierarkkisten koostumissuhteiden määrittämiseen. Graafinen esitystapa on erinomainen lisä, kun pitää havainnollistaa käsitteiden välisiä suhteita (esim. hierarkkiset suhteet). Mutta terminologiseen näkökulmaan sisältyy myös omat rajoitteensa. Kalliokuusen (1999, 50) mukaan yksi pettymyksiä aiheuttava piirre on se, että määritelmän sisältö ei tunnu vastaavan sanastonkäyttäjän näkemyksiä käsitteen olemuksesta. Joskus määritelmänkirjoituksen systemaattisuus saattaa johtaa käsitteketjuihin, mikä tekee käsitteiden merkitysten tavoittamisen käyttäjälle haasteelliseksi (Kalliokuusi 1999, 52).

Matti Pitkäniitty (2008) on esipuhekurssin tutkielmassaan *Riskianalyysikäsite yleisessä kielenkäytössä ja Rajavartiolaitoksessa* tutkinut riskianalyysikäsitteen sisältöä semantiikan analyysimenetelmillä. Pitkäniitty on käyttänyt sekä semanttista komponenttianalyysiä että semioottista struktuurianalyysiä eritelläkseen riskianalyysin käsitettä. Käyttamiensä analyysimenetelmien perusteella Pitkäniitty päätyy johtopäätökseen, että riskianalyysillä on erilainen merkitys yleisessä kielenkäytössä verrattuna käsitteen merkitykseen Rajavartiolaitoksessa. Semanttisen komponenttianalyysin perusteella Pitkäniitty päätyy arvioon, jonka mukaan ”[r]ajavartiolaitoksen operatiivinen riskianalyysi on laadunvalvontajärjestelmä, kun taas riskianalyysillä yleisesti pyritään ennustamaan tulevaisuudessa tapahtuvien tapahtumien määrää, haitallisuutta ja todennäköisyyksiä” (emt. 43). Lisäksi henkilöstön koulutustaustassa samoin kuin prosessien dokumentoinnin osalta järjestelmissä on merkittäviä eroja. Rajavartiolaitoksessa riskianalyysi on ”jokamiehen työkalu” kun taas siviilipuolella riskianalyysin tekijät ovat yleensä koulutettuja analyytikoita. Myös riskianalyysin ”ideaalimalli” siviilimaailmassa edellyttää prosessilta huomattavasti yksityiskohtaisempaa dokumentaatiota.

Semioottisessa struktuurianalyysissä Pitkäniitty tarkasteli paikantamiensa riskianalyysin 17 piirreominaisuuden säilymistä väitelauseissa. Toisin sanoen miten lauseen totuusarvo muuttui (tosi/epätosi), kun termi 'yleinen riskianalyysi' ja 'Rajavartiolaitoksen riskianalyysi' sijoitettiin ominaispiirteen kuvaamaan lauseeseen. Tekemänsä semioottisen struktuurianalyysin perusteella Pitkäniitty saattoi todeta, että vain viisi lausetta säilytti totuusarvonsa kun taas 12 lauseen totuusarvot muuttuivat. Riskianalyysin merkityksellä Rajavartiolaitoksessa ja yleisessä kielenkäytössä oli siis enemmän eroja kuin yhtäläisyyksiä eli kyse ei ollut samalla tavalla assosioituvista merkitsijöistä. ”Riskianalyysinä oli kuitenkin niin monta yhtenevää piirrettä, että niiden voitiin katsoa kuuluvan samalla tavalla assosioituvien merkitsijöiden ryhmään” (Pitkäniitty 2008, 49). Totuusarvo säilyi lauseissa, jotka koskivat riskianalyysin roolia päätöksenteon tukena, tiedon systemaattista hyödyntämistä, tieteellisten sekä tilastollisten menetelmien käyttöä sekä riskianalyysin historiatietoperusteisuutta. (Pitkäniitty 2008, 43-49).

Riskianalyysi kuuluu olennaisena osana rajaturvallisuuskäsitteen sisältöön. EU:n rajaturvallisuus perustuu systemaattiseen riskianalyysiin. Pitkäniityn saavuttamat tulokset ovat merkittäviä jo tiedon informaatioarvon osalta. Lisäksi nämä löydöt vahvistavat jo aikaisemmin tässä tutkimuksessa referoituja havaintoja kielen konteksti- ja kieliyhteisösidonnaisuudesta. Käsitteillä voi olla eri merkitys eri kieliyhteisöissä. Onko mahdollisesti niin, että myös rajaturvallisuus nähdään eri merkityksessä muissa viitekehyksissä? Käsiteanalyysin - ja siten tämän tutkimuksen - kannalta on myös huomattava, kuinka kahdella eri menetelmällä aineistosta saatiin enemmän irti kuin jos olisi käytetty vain yhtä analyysimenetelmää. Tämä on osaltaan vaikuttanut siihen, että tässä tutkimuksessa rajaturvallisuuden käsitettä ”veistetään” monella eri työkalulla. Kirveellä, sahalla, höylällä, poralla, puukolla ja taltalla saadaan rajaturvallisuuden ”tiedon puusta” työstettyä todennäköisesti monisyisempi kuva kuin keskittymällä pelkästään yhteen välineeseen, olipa tuo työkalu sitten kuviosaha tai numeron 3 hiomapaperi.

Matti Pitkäniitty (2009) on vienyt riskianalyysitutkimusta pidemmälle yleisesikuntaupseerikurssin diplomityössä *Rajavartiolaitoksen riskianalyysi - mitä se merkitsee?* Hän on laajentanut riskianalyysin tarkastelua rajavartiolaitoksen operatiivisesta riskianalyysistä myös rajavartiolaitoksen strategiseen ja taktiseen riskianalyysiin sekä ottanut tarkasteluun myös riskianalyysiin perustuvat profiloinnin, kvantitatiivisen riskianalyysin sekä tulevaisuudentutkimuksen. Pitkäniitty on paikantanut kaikille näille eri riskianalyysille yhteensä 26 ominaispiirrettä. Näistä ominaispiirteistä sisältyy kvantitatiiviseen riskianalyysiin 19, tulevaisuustutkimukseen 18, profilointiin 13, rajavartiolaitoksen strategiseen riskianalyysiin 10, rajavartiolaitoksen operatiiviseen riskianalyysiin 9 ja rajavartiolaitoksen taktiseen riskianalyysiin 6. Tekemänsä semanttisen komponenttianalyysin perusteella Pitkäniitty saa vahvistusta aikaisemman tutkimuksensa tuloksille.

Tom Hanén (2005) on yleisesikuntaupseerikurssin diplomityössä *Turvallisuusjohtaminen ja rajavartiolaitos* analysoinut turvallisuuden käsitettä bibliometrisen<sup>152</sup> analyysin keinoin. Bibliometrisen analyysin lähteiden viitetietoihin perustuva systemaattinen sitaatioanalyysimenetelmä (citation analyses), jossa SITKIS-tietokoneohjelman ja UCINET-tiedonmuokkausohjelmien avulla erityyppisiä numero- ja tekstipohjaisia tietokantoja voidaan esittää erilaisten verkostokuvien muodossa<sup>153</sup>. Hanén on analysoinut erityisesti *safety*- ja *security*-käsitteiden eroja sekä niiden kytkeytymistä erilaisiin teoreettisiin viitekehyksiin. Bibliometrisen analyysin perusteella hän toteaa käsitteiden merkitysten lähentyneen, ja erityisesti syyskuun 2001 terroristi-iskujen jälkeen tapahtunut kehitys on johtanut siihen, että ”käsitteet ovat sulautumassa yhteen niin sanotuksi kokonaisturvallisuudeksi” (Hanén 2005, 22). Käsitteet kattavat siis hyvin pitkälti toisensa, mutta yhden eron Hanén kuitenkin voi aineistosta nosta esiin. Käsitteeseen ’safety’ ei sisälly perinteisesti tahallisuutta, vaan ’safety’ liittyy niin sanottuihin puhtaisiin onnettomuuksiin (esim. auto-onnettomuus, ydinvoimaonnettomuus, työtapaturma). Käsite ’security’ sisältää puolestaan tahallisuuden, joka voi olla pahansuopaa rikollisuutta tai toimia näiltä suojautumiseksi (esim. social security number).

Hanén suoritti bibliometrisen analyysin myös sanojen ’safety’, ’security’ ja ’theory’ osalta. Haku ’safety’ ja ’theory’ tuotti tulokseksi vain viisi artikkelia ja haku ’security’ ja ’theory’ 13 artikkelia. Hakutulosten määrä on erittäin pieni. Hakujen perusteella Hanén päätyy arvioon, että käsitteiden ’safety’ ja ’security’ osalta ei näytä olevan yhtenäistä ”turvallisuusteoriaa”. Tieteellisenä käsitteenä turvallisuus hajautuu useille eri aloille. *Safety*-käsitteen tieteellisiä painopisteitä olivat bibliometrisen analyysin perusteella tuote- ja systeemiturvallisuus, ydinturvallisuus ja ilmaitu. *Security*-käsitteen painopisteitä olivat puolestaan psykologia, kansallinen turvallisuus ja kansainväliset suhteet eri näkökulmista sekä sosiaalitieteiden ala. Näyttää siltä, että turvallisuuden käsite koostui monien eri tieteenalojen ja näkökulmien massasta. Näin ollen käsite vaatii selkeän viitekehyksen ja toimintaympäristön, jotta sitä voidaan ymmärtää (Hanén 2005, 25). Tätä näkemystä tukee myös Laitinen (1999, 98), jonka mukaan turvallisuuden käsitteen ymmärtäminen riippuu myös sitä käytettäessä aktivoituvista mielikuvista ja tunteista.

Bibliometrisen menetelmän avulla ei ole mahdollista tehdä laadullista arviointia eri lähteiden osalta. Viittrausmäärästä ei voida myöskään päätellä, onko lähteitä käy-

152 Bibliografia on yleisnimitys menetelmille, joilla tutkitaan kirjallisia lähteitä. Tutkimustapoja on monia ja ne voidaan karkeasti jakaa kvalitatiivisiin (laadullinen) ja kvantitatiivisiin (määrällinen). Kvantitatiivisesti suuntautuvia kirjallisen tutkimuksen menetelmiä kutsutaan bibliometriseksi metodiksi, mikä tarkoittaa yleisesti ottaen käytettävän kirjallisuuden, raporttien, artikkeleiden ym. luokittelua eri tavoin. (Vuorinen 2009, 13).

153 Sitaatioanalyysimenetelmä hyödyntää kaupallista ICI Web of Science -tietokantaa, mikä sisältää bibliografisia luettelomatietoja lähes 10 000 kansainvälisen ja arvostetun tiedelehden artikkeleista sähköisinä tiedostoina. Tietokanta ilmoittaa artikkeleista seuraavat tiedot: tekijät ja tekijöiden osoitteet, lähdeviitteet, artikkelien saamat sitaatiomäärät, avainsanat ja julkaisukanavat (lehdet). (Vuorinen 2009, 14; Hanen 2005, 14).

tetty teorian tukena vai ovatko ne olleet kritiikin kohteena. Jokainen viittaus on tässä mielessä merkitysarvoltaan yhtä vahva. Kun tarkastellaan bibliometrisen analyysin sanoille 'security' ja 'safety' tuottamaa listausta (13 viittausta), on silmiinpistävä, että luettelosta puuttuvat esimerkiksi kaikki kansainvälisen turvallisuuden pitkäaikaiset tutkijat, joiden tieteellinen tuotanto on merkittävä<sup>154</sup>. Tämä pakottaa pohtimaan menetelmän hyödyllisyyttä käsiteanalyysin työkaluna etenkin silloin, kun tavoitellaan syvempää ymmärrystä. Voidaan myös kysyä, onko Hanénin (2005, 23) esittämä synteesi käsitteiden *safety* ja *security* eroista liian suoraviivainen? 'Safety' kattaisi Hanénin mukaan vain turvallisuuden *olotilana*, kun taas 'security'-käsite näyttäytyisi *toimintana*. Analysoidessaan 'security'- ja 'safety'-käsitteitä eri sanakirjoissa Hanén kuitenkin toteaa: "Security = safety or a sence of safety" (Webster's New Twentieth Century Dictionary 1971, 1641).

Heikki Kammonen (2011) on pro gradu -tutkielmassaan *Rajavartiolaitoksen toimivalta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidossa* analysoinut seikkaperäisemmin kuin kukaan muu aikaisemmin rajaturvallisuuden ja rajaturvallisuuden ylläpidon käsitteitä. Hän on myös ehdottanut käsitteille uusia määritelmiä, joiden hän katsoo vastaavan nykyisiä, käytössä olevia määritelmiä paremmin niiden käsitteellistä sisältöä. Rajaturvallisuus -käsitteen Kammonen on laajentanut kattamaan toimenpiteiden ohella myös yhteiskunnallisen tilan (olosuhteet/olotila) sekä tavaroiden rajat yli tapahtuvasta liikkumisesta aiheutuvat turvallisuusuhat ja niiden hallinnan (emt. 49-50). Vastaavat laajennukset Kammonen on tehnyt myös rajaturvallisuuden ylläpitämisen käsitteeseen. Kammosen määritelmä lähentää rajaturvallisuuden ylläpidon käsitettä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden määritelmään laajentamalla niiden olosuhteiden kuvausta sekä viranomaistoimenpiteiden kattavuutta, joiden tarkoituksena on poistaa tapahtuneet häiriöt ja selvittää niihin liittyvät oikeudenloukkaukset.

Kammonen on määrittelytyössään pitäytynyt valtiolähtöisessä ajattelussa. Rajaturvallisuuden hän näkee vain hallinnon näkökulmasta *viranomaisten* toimenpiteinä. Myös rajavalvonnan eurooppalainen diskurssi, joka tulee mukaan yhdennetyn rajaturvallisuus -käsitteen kautta, samaistuu osittain kansalliseen käsitteenmäärittelyyn. Osittain tämä vaikeus johtuu siitä, että rajaturvallisuudesta puhutaan lukuisissa eri merkitysyhteyksissä, kuten viranomaisten tehtävinä, rajavartiolaitoksen toimialana tai vaikkapa EU-politiikkana. On oletettavaa, että jokainen erilainen viitekehys tuo käsitteeseen sellaisia merkityspiirteitä, jotka eivät välttämättä esiinny muissa yhteyksissä. Seikkaperäisempi esittely rajaturvallisuuden ja sen ylläpitämisen käsitteisiin tehdään tämän tutkimuksen luvussa 6.2, jossa analysoidaan rajaturvallisuus-käsitteen ominaispiirteitä.

154 Esim. Barry Buzan, Edward Kolodziej, Paul Schroeder, Ole Wæver ja Kenneth Waltz.

Kammosen työ on tuoreutensa ohella erittäin mielenkiintoinen myös työhön valitun käsiteanalyttisen tutkimusotteen vuoksi<sup>155</sup>. Rajaturvallisuutta ja rajaturvallisuuden ylläpitämistä tarkastellaan normatiivisina käsitteinä, joilla on ohjausvoimaa viranomais-ten tehtävien hoitoon. Käsitteiden oikeusjärjestyslähtöinen tarkastelu tekee Kammosen tutkimuksesta kiinnostavan tämän tutkimuksen hallintoteoreettisten lähtökohtien valossa. Tosin Kammosen normatiivinen tarkastelu on viranomaislähtöinen keskittyen viranomaisten toimivaltuuksiin, kun taas tässä tutkimuksessa normatiivisuus on ymmärretty hallintotieteen näkökulmasta viranomaisten toimintaan kohdistuvina laillisuusvaatimuksina ja oikeusturvaodotuksina. Lisäksi, kuten tullaan huomaamaan, näistä normatiivisista seikoista voidaan tehdä erilaisia tulkintoja.

Marko Krogars (1998) on tutkinut muutamia keskeisiä sotatieteen käsitteitä vertailevan sisällön analyysin keinoin. Kirjassaan *Sotatieteelliset käsitteet puntarissa* Krogars analysoi johtamisen, strategian, operaatiotaidon ja taktiikan käsitteitä. Krogarsin analyysimenetelmä perustuu kirjallisuuskatsaukseen sekä jatkuvaan esiyymmärryksen ja aineiston väliseen vuoropuheluun hermeneuttisen kehän ideaalia hyödyntäen. Lisäksi Krogars sanoo hyödyntävänsä osallistuvaa havainnointia yhtenä tutkimusmetodinä. Krogars lähtee hakemaan valitsemilleen käsitteille denotaatiomääritelmää, eli kuvailemaan niiden alan (ekstensio) ja sisällön (intensio). Varsinainen käsitteiden analyysi on vapaamuotoista sisällönkuvausta. Esimerkiksi johtamiskäsitteen osalta Krogars analysoi johtamista viiden toisiaan täydentävän näkökulman avulla. Nämä näkökulmat ovat 1) organisaatio johtamisympäristönä, 2) johtaminen vallankäyttönä, 3) kiinnittymisen johtajajaksilöön, 4) johtaminen roolinäkökulmana ja 5) strateginen johtaminen. Krogars korostaa, että ”esille nostetut asiat edustavat vain *eräitä* keskeisiä johtamista hahmottamaan pyrkiviä osakokonaisuuksia”<sup>156</sup>. Tarkastelu ei siis pyri olemaan mitenkään tyhjentävä. Käsitteily noudattaa samaa periaatetta muiden käsitteiden osalta.

Tutkimuskirjallisuuden valossa voidaan väittää, että Krogarsin esittämä analyysimenetelmä edustaa ”perinteistä” tapaa tehdä analyysiä vapaasti ideoiden ja assosioiden. Tutkimusaineistosta nostetaan esiin merkityksiä ilman systemaattista otetta. Analyysi tuottaa värikästä kuvausta, jossa käsitteiden tarkat sisällöt jäävät muotoutumatta ja pikemminkin ne jäävät leijumaan tajuntaan kaleidoskoopin kaltaisena värikkäänä ja kuohuvana ”merkitysten merenä”. Kuvailevalla analyysillä on varmaan puolensa ja kuten Krogarsin analyysi osoitti, se onnistui myös systematisoimaan olemassa olevia käsitteitä. Toisaalta Krogarsin havainnot, joissa käsitteillä on eri merkitys sotilasorganisaatiossa kuin yleisessä kielenkäytössä (Krogars 1998, 63), tukee Pitkäniityn (2008)

155 Käsiteanalyysillä on erittäin vahva asema lainopillisessa tutkimuksessa. Oikeusteoreetikot ovat kuitenkin huomauttaneet eroista, jotka vallitsevat kielellisen tulkinnan ja oikeudellisen tekstitulkinnan välillä. Stig Strömholm (1981) on nostanut esiin neljä seikkaa: 1) juridinen tulkinta liittyy laajemmin ja relevanttimmin sosiaaliseen kontekstiin kuin muut tulkintatyytit, 2) tulkitsijoiden välillä on hierarkkinen roolijako, 3) oikeudellisen tulkinnan on toteutettava tiettyjä tavoitearvoja, kuten oikeudenmukaisuutta ja 4) oikeussäännökset, so. tulkinnan kohde muodostavat systeemin. (Aarnio 1982, 77).

156 Krogars 1998, 14; kursivointi lisätty.



edellä raportoituja havaintoja hallinnonalakohtaisista ”kielilyhteisöistä” tai ”heimoista”, jotka puhuvat omaa ”turvallisuuskieltään”. Kokonaisuutena Krogarsin tutkimuksen anti rajoittuu tämän tutkimuksen osalta joihinkin metodisiin huomioihin, jotka on hyvä tiedostaa ja jotka liittyvät jo edellä käsiteltyyn kritiikkiin koskien hallinnon sisäistä tutkimusta. Vaikka ihminen on sotinut läpi historian, sotatieteellinen tutkimus (Suomessa) vaikuttaa olevan lähtökuopissaan. Tutkimuksen tekemistä ohjaa vahva empiristinen tutkimusote, jo usein jopa keskeiset sotatieteen käsitteet saavat vahvan henkilökohtaisen ja tutkijan taustaan liittyvän merkityssisällön. Teoreettisen pohdinnan vähäisyys näkyy jopa tieteenalan väitöskirjatasoisissa töissä. (Krogars 1998, 48-49, 54-56).

Jari Rantapelkonen (2000) on yleisesikuntaupseerikurssin diplomityössään *Konfliktin, konfliktin hallinnan ja turvallisuuden käsitteet kylmän sodan jälkeen* tarkastellut mainitsemiaan käsitteitä käsiteanalyysin, vertailevan tutkimusotteen ja retoriikan tutkimusmenetelmillä. Rantapelkonen pyrkii työssään löytämään tutkimiensa käsitteiden ominaispiirteet (sisältö) sekä määrittämään niiden väliset suhteet paikantamalla käsitteiden mahdolliset säännönmukaisuudet ja eroavuudet. Käsiteanalyysin apuna Rantapelkonen käyttää David A. Baldwinin (1997) lähestymistapaa, jossa Baldwin pyrkii täsmentämään turvallisuuskäsitteen ongelmallista sisältöä erilaisten kysymysten avulla. Tällaisia kysymyksiä ovat muun muassa ”Kenen turvallisuus?”, ”Kuinka paljon turvallisuutta?”, ”Miltä uhilta?”, ”Millä keinoin” ja ”Mihin hintaan?”<sup>157</sup> Käsitteiden käyttöä Rantapelkonen tutkii retoriikan näkökulmasta. Rantapelkonen päätyy arvioon, että käsitteet ovat poliittisia ja retoriikalle alttiita, joiden sisältöä muokataan poliittisten tarkoituserien mukaan. Tutkimalla käsitteitä usealla analyysimenetelmällä Rantapelkonen sai syvempää ymmärrystä tutkimuskohteestaan. Tämä puoltaa useiden analyysimenetelmien hyödyntämistä käsiteanalyysisessä tutkimuksessa.

Marko Laaksonen (2009) on väitöskirjassaan *Merkillinen strategia. Puolustushallinnon strategian semioottinen tarkastelu* käyttänyt Peircen semiotiikkaa selvittääkseen käsitteen ’strategia’ sisältöä. Peircen semiotiikka perustuu, niin kuin edellä luvussa 3.1.2 on raportoitu, merkkiprosessiin, jossa kaikki merkityksellinen toiminta voidaan hahmottaa olevaisen tai todellisuuden ilmentymänä niin sanotun merkkifunktion kautta. Laaksosen työssä ’strategia’ on merkki, joka tuottaa toimijoissa tulkintavaikutuksen. Tämä tulkintavaikutus rakentuu kontekstuaalisesti, ja sillä on todennettavissa olevia seurauksia. Käyttäen apuna Peircen merkkiteoriaa Laaksonen päätyy siihen, että yhden strategian sijaan puolustushallinnossa on viisi strategiaa: ’todellinen’, ’luvatun’, ’kova’, ’päätetty’ ja ’pehmeä’. Vaikka Laaksosen tutkimusintressi kohdistui siihen, millainen on strategia sisältö puolustushallinnossa, nämä luonnehdinnat riittävät osoittamaan,

157 Baldwin (1997, 12-17) tutkii artikkelissaan turvallisuuden käsitettä seuraavien kysymysten kautta: ”Security for whom?”, ”Security for which values?”, ”How much security?”, ”From what threats?”, ”By what means?”, ”At what cost?” and ”In what time period?”



että menetelmän avulla ei saada riittävän yksilöityä kuvaa itse strategian sisällöstä. Pragmatistisena ja kontekstisidonnaisena lähestymistapana Peircen merkkiteoriaa voidaan toki hyödyntää ja hyödynnetään tässä tutkimuksessa, mutta yksin sen varaan ei ole mielekästä rakentaa tutkimusta, kun tutkimusintressi kohdistuu rajaturvallisuus-käsitteen sisältöön ”mitä on rajaturvallisuus”.

Tämän luvun lopuksi esitellään Ville Portaan (2008) analyysi *Turvallisuus käsitteenä - käsiteanalyysi turvallisuuden ominaispiirteistä*. Porras on tutkinut turvallisuuskäsitteen käyttöä ja muotoutumista erityisesti Suomessa. Käsiteanalyysin kannalta hänen tutkimuksensa on erittäin mielenkiintoinen siksi, että Porras on valinnut tutkimuskohteekseen ne tutkimukset, joissa tutkija on *määritellyt itse* turvallisuuden käsitteen. Näin hänen aineistokseen muodostui kahdeksan väitöskirjaa, kaksi diplomityötä ja kaksi pro gradu -tutkielmaa. Analyysin perusteella Porras onnistui paikantamaan kaksi ominaispiirrettä, jotka olivat mukana jokaisessa turvallisuuden käsitteessä. Nämä piirteet olivat turvallisuus *toimintana* ja turvallisuus *olotilana*. Voidaan siis sanoa, että turvallisuuden ydinsisältö muodostuu näistä kahdesta ominaispiirteestä.

Portaan työ on mielenkiintoinen myös hänen käyttämän analyysimenetelmän osalta. Porras on rakentanut työnsä Walker ja Avantin (1992) työssään esittämään Wilsonin (1969) käsiteanalyysin malliin. Porras ei noudata analyysimallia orjallisesti, vaan on puolittanut analyysimallin sisältämät kahdeksan vaihetta neljään. Turvallisuuskäsitteen käytön osalta Porras tarkastelee turvallisuus-käsitteen sisältöä eri kieliryhmissä (suomi, ruotsi, englantia) sekä erilaisissa käyttökonteksteissa, joiksi hän on valinnut kansainvälisen, kansallisen (Suomi), organisatorisen sekä yksilötason kontekstit. Turvallisuuskäsitteen analyysi sisältää käyttökontekstin ohella turvallisuuden ominaispiirteiden analyysin sekä vertailun lähi- ja vastakäsitteisiin. Tutkimusraportin rakenteen perusteella näyttää siltä, että Porras jätti toteuttamatta Wilsonin esittämästä analyysimallista analyysin vaiheet: 3) käsitteen käyttöön liittyvien esimerkkien kartoitus, 5) malliesimerkkien laadinta, 7) ennakkoehto- ja seurausten kartoitus sekä 8) empiiristen tarkoitteiden nimeäminen. Analyysin kannalta Porras on toteuttanut analyysin kriittisimmät vaiheet.

Wilsonin ja edellä esitellyn Katie Erikssonin käsiteanalyysimallin välillä on lukuisia yhtäläisyyksiä. Wilsonin mallia voi sanoa prosessilähtöiseksi kun taas Erikssonin mallia voidaan kuvata dimensionaaliseksi, jossa käsitettä analysoidaan erilaisten ulottuvuuksien (ontologia, epistemologia, etymologia jne.) kautta. Molemmissa malleissa määritetään käsitteen olemus (ominaispiirteet) sekä merkitys yhteys eri käyttöyhteyksissä. Erikssonin mallissa kiinnitetään huomiota käsitteiden alkuperään ja niiden kehityshistoriaan sekä käsitteiden käytännöllisiin seurauksiin. Wilsonin malli on tarkastelunäkökulmaltaan yksipuolisempi, mutta erilaisten keksittyjen ja todellisten esimerkkien avulla käsitteiden oikeasta ja väärästä käytöstä se pyrkii tavoittamaan ehkä hienosyisemmän kuvan käsitteen kaikista mahdollisista merkitysvivahteista.

Täten tutkimukseen valittu näkökulma ja käsiteanalyysille asetut tavoitteet määräävät viimekädessä sen, mikä analyysimalli on sopivin kuhunkin käyttötarkoitukseen, niin kuin Wilsonin malli jo lähtökohdiltaan korostaa (Walker & Avant 1992, 41).

Tässä esitellyt tutkimukset eivät suinkaan ole ainoita erilaisilla käsiteanalyysimenetelmillä tehdyistä tutkimuksista, joita on hyödynnetty tässä tutkimuksessa. Tähän on otettu vain poiminto erilaisten analyysimenetelmien hyödyntämisestä. Monet muut erilaisilla kielitieteellisillä tutkimusotteilla tehdyistä tutkimuksista, kuten Reinhart Koselleckin, Quentin Skinnerin ja Terence Ballin ajatuksiin nojautuva käsitehistoriallinen analyysimenetelmä, diskurssianalyysi ja retoriikkaan perustuvat lähestymistavat esitellään kyseisten lukujen yhteydessä. Tämän valinnan perusteet on esitelty johdannossa.

Lopuksi voidaan yleisenä havaintona todeta, että rajaturvallisuuden käsitteelle löytyy lukuisia määritelmiä etenkin oppinäytetöistä. Niissä ei kuitenkaan rajaturvallisuuskäsitteen analyysiin ole juuri kiinnitetty huomiota, vaan määritelmä on otettu ”annettuna” jostakin lähteestä. Joskus tutkija on määritellyt rajaturvallisuuden omin sanoin tai ’vallitsevista’ määritelmistä hieman poikkeavasti. Toisinaan taas työssä ei ole määritelty rajaturvallisuutta lainkaan, tai pahimmassa tapauksessa aiheen käsittely on poikennut siitä, mitä rajaturvallisuuden sisällöksi on määritetty.

Rajavalvonta ja rajaturvallisuus ovat osa valtioiden tuottamaa turvallisuuspalvelua. Rajoissa ja rajavalvonnassa on tapahtunut merkittäviä muutoksia kylmän sodan päättymisen jälkeen. Toisaalta rajoista on tullut huokoisia ja helpommin läpäistäviä kuin kylmän sodan ajan ’jäätäneessä’ ilmapiirissä. Samaan aikaan rajat ovat levittäytyneet kaikkialle ja näennäisestä näkymättömyydestään huolimatta niiden merkitys on kasvanut. Rajojen muuttuneet merkitykset ovat heijastuneet myös muuttuneisiin rajavalvontakäytäntöihin. Muutokset ovat havaittavissa myös kielen tasolla. Mutta ennen kuin siirrymme näiden muutosten tarkasteluun kielen ja käsitteiden tasolla, luomme katsauksen rajoihin, turvallisuuteen, valvontaan ja hallintaan liittyviin tutkimusperinteisiin. Näiden teoreettisten lähtökohtien pitäisi pystyä selittämään tai kuvaamaan rajoissa ja niiden valvonnassa tapahtuneet muutokset kylmän sodan päättymisen jälkeen.

”Old borders never die. They just get re-arranged.”

General Douglas McDialectic<sup>1</sup>

## 4. RAJATURVALLISUUDEN TEOREETTINEN ASEMOINTI

Jokainen tutkimus tulee asemoida osaksi aiheeseen liittyvää tutkimusta. Tämän tutkimuksen teoreettinen asemointi on esitetty johdannossa. Alaluvussa 1.3 on esitetty, kuinka rajaturvallisuus, kun sitä tarkastellaan valtion näkökulmasta, on perusteltua sitoa *rajoja* ja *turvallisuutta* koskeviin tutkimuserinteisiin. Rajaturvallisuudessa on kysymys myös valtion harjoittamasta ihmisten liikkuvuuden säätelystä, yhteiskunnallisesta kontrollista, minkä vuoksi *valvontaa* (surveillance) käsittelevää tutkimusta voidaan pitää aiheen kannalta mielenkiintoisena. Turvallisuushallinto on myös osa valtion hallintoa. Tämän johdosta rajaturvallisuuden tarkastelu on haluttu sitoa *hallintaa* (governance) käsittelevään tematiikkaan. Kaikki edellä mainitut tutkimussuuntaukset ovat monitieteisiä lähestymistapoja, joiden sisään mahtuu lukuisia koulukuntia. Tämän johdosta seuraava tarkastelu on pikemminkin yleiskatsaus kyseisiin tutkimussuuntauksiin kuin niiden seikkaperäinen esittely. Valinta tarkasteluun otettavien tieteenalojen ja sen sisältämien eri koulukuntien sekä teorioiden (teoreettisten mallien) osalta on perustunut näkemykseeni esiteltävien kohteiden hyödyllisyydestä rajaturvallisuuskäsitteen analyysin kannalta.

### 4.1 Rajoja koskeva tutkimus

#### 4.1.1 Rajojen monet merkitykset

Valtion rajat ovat muuttuneet radikaalisti kylmän sodan päättymisen jälkeen. Rajoja ei ajatella enää maantieteellisinä *jakolinjoina*, joiden mukaan valtiot määritellään kansallisesti, kielellisesti tai kulttuurisesti (Ruggie 1993; Jukarainen 1999). Jakolinjan sijaan rajat nähdään nykyisin pikemminkin *tilana*, vaihdon, kanssakäymisen ja turvallisuuden vyöhykkeinä (Chen 2005; Barry 2006) tai osana sosiaalisia, poliittisia ja kulttuurisia *prosesseja* (Medvedev 1999; Parker ym. 2009<sup>2</sup>; Johnson & Jones 2011), joita tulee hallita ja valvoa (Andreas 2003). Rajojen hallinta tekee rajoista sosiaalisia

<sup>1</sup> Siteerattu teoksesta Zureik & Salter 2005, 2.

<sup>2</sup> Parker 2009 ym. teoksessa on hyvä katsaus aiheetta koskevaan uusimpaan tieteelliseen keskusteluun.

rakenteita, jotka suovat joillekin mahdollisuuksia samaan aikaan kun sulkevat ne toisilta<sup>3</sup>. Rajojen poliittinen merkitys on koko ajan kasvanut samalla kun niiden merkitys valtion alueellisen suvereniteetin määrittäjänä on muuttunut. Uusia rajoja perustetaan kiihtyvällä vauhdilla, vaikka globalisaatio eri prosesseineen pyrkii osaltaan vähentämään valtiorajojen merkitystä<sup>4</sup>. Turvallisuusympäristön uudet haasteet ovat johtaneet myös turvallisuusuhkien maailmanlaajuiseen tarkasteluun ja niiden hallintapyrkimyksiin alueellisin järjestelyin (EU, NAFTA). Valtiot ovat luopuneet osittain alueellisesta suvereniteetistaan turvallisuuden nimissä.<sup>5</sup>

Rajojen muutos on ollut perinpohjainen (Medvedev 1999). Se on rajojen maantieteellisten manifestaatioiden (luonnossa olevien fyysisten rajojen) ohella koskenut rajojen tarkoitusta, tehtäviä, merkityksiä ja rajoihin liittyviä mielikuvia<sup>6</sup>. Muutokset ovat koskeneet myös rajojen kielellisiä representaatioita, kuten rajoihin liittyviä käsitteitä, kielikuvia ja metaforia.<sup>7</sup> Rajojen *symbolinen* merkitys valtiollisten, alueellisten ja yksilöllisten identiteettien rakentajina on vahvistunut. Sellaiset iskulauseet kuin 'rajaton Eurooppa' tai 'yhteinen Eurooppa' voivat olla harhaanjohtavia kuvauksia todellisuudesta, mutta siitä huolimatta niiden merkitys mielikuvien muokkaajina ja politiikkatoimenpiteiden legitimoijina on todellinen ja poliittiselle eliitille 'korvaamaton'.<sup>8</sup> Esimerkiksi Euroopan yhteismarkkinoiden luominen on käytännössä tarkoittanut, että EU on joutunut hallinnoimaan yhä runsaslukuisempaa joukkoa valtiollisia

3 Langer (1999, 25) on kiinnittänyt huomiota, kuinka termiä 'raja' (border) on käytetty yhteiskuntatieteissä lisääntyvästi ja myös vähemmän soveliaasti, mikä korostaa termin teoreettisen määrittelyn tarvetta.

4 Chen (2005, 6) on tarkastellut rajojen muodostumista aina 660 luvulta ennen ajanlaskumme alkua, jolloin Japani tuli poliittiselle kartalle. Vuosien 660 eaa. ja 1776 välillä, jolloin Yhdysvallat perustettiin, valtioita perustettiin keskimäärin 175 vuoden välein. Valtioiden muodostuminen ennen Westfalenin rauhaa (1648) oli poikkeuksellisen hidasta. 1800-luvulla perustettiin kaikkiaan 28 valtiota. Uusia valtioita (rajoja) syntyi siten keskimäärin joka neljäs vuosi. 1900-luvun ensimmäisellä puoliskolla uusia valtioita perustettiin 82 eli keskimäärin 18 kuukauden välein. 1900-luvun jälkimmäisellä puoliskolla valtioiden perustettiin keskimäärin jo joka kuudes kuukausi. Vuoteen 2003 mennessä maailmassa oli kaikkiaan 192 itsenäistä valtiota, jotka Vatikaanin kaupunkivaltiota lukuun ottamatta kuuluivat YK:hon. Koska valtioilla on usein useita rajanaapureita, valtioiden rajoja on enemmän kuin valtioita. Vuonna 1993 maailmassa oli yhteensä 311 valtiorajaa, mikä Paasin (1999, 14) mukaan merkitsi ainakin 620 erilaista tulkintaa rajoista ja niiden merkityksestä.

5 Esim. Chen 2005; Marx 2005. Kuvaava esimerkki rajojen muutoksesta löytyy Amoorelta (2011, 64). "New ways, as Sparke (2005, p. xiv) has suggested, of "graphing the geo" through novel spatial processes. The *geo-graph* itself, the very capacity to write the world and draw the lines of safe/dangerous, of risk/at risk, here/there, is located in an assemblage of state and commercial authorities, bodies, money, data and things who dwell together in the border landscape./.../ The graphing the geo thus incorporates sovereign decisions that exceed the state itself - spatial processes of searching and scanning, detention and deportation that are located far away from the visible policing of border line." Saman asian on ilmaissut Walker (2010) "The writing of the border, the state, and the world again and again."

6 Tutkimuskirjallisuudessa rajojen muuttuneisiin funktioihin ja merkityksiin on usein viitattu käsitteillä *bordering*, *rebordering* ja *debordering*. *Bordering/rebordering* on kuvattu usein prosessiksi, jonka pyrkimyksenä on yhteensovittaa turvallisuus ihmisten liikkuvuuteen sekä valtion suvereenisuus talouden vaatimuksiin (Amoore 2011, 64). *Debordering* -termiä on käytetty sekä kuvaamaan rajojen katoavia funktioita että rajojen siirtymistä maiden alueiden sisään. Lyon (2003b, 110) on kuvannut jälkimmäistä 'rajojen delokalisoitumisena'. Ks. myös Albert & Brock 1996, 62-63; Chen 2005, 4-7; Johnson & Jones 2011; Rumford 2011.

7 Anderson & Bort 2001; Paasi 2011.

8 Rajojen symbolista arvoa ovat korostaneet esim. Andreas 2000, x; Bigo 2002, 2; Aas 2005, 194; Chen 2005, 242, 254, 264.

rajoja. O'Dowdin (2001; 2010) mielestä *'rajaton Eurooppa' on itse asiassa merkinnyt 'rajojen Eurooppaa'*<sup>9</sup>. Mutta tällaiset vertauskuvat korostavat rajojen rauhanomaista muutosta ja niiden sillanrakentajan roolia. Lukuisat euroalueet, talouskäytävät ja portit yhdistävät Eurooppaa valtion rajoista piittaamatta.<sup>10</sup> Toisaalta rajoihin liittyvät vertauskuvat rajoista *'esteinä'*, *'siltoina'* ja *"yhteistyön moottoreina"*<sup>11</sup> ovat korostaneet rajojen kompleksista ja ristiriitaista luonnetta. Balibarin (2002) mukaan rajojen yhtenäisyys on kadonnut ja niistä on tullut merkitykseltään sekä ylikorostuneita että polysemioottisia (monimerkityksisiä)<sup>12</sup>.

Rajat ovat ensi sijassa poliittisia instituutioita<sup>13</sup>. Ne ilmentävät valtioiden kansainvälisoikeudellisesta asemaa sekä niiden poliittista, taloudellista ja sotilaallista mahtia. Rajat ovat poliittisen ja sotilaallisen vallan historiallisia ilmauksia.<sup>14</sup> Tämä seikka käy hyvin ilmi, kun tarkastellaan Afrikan karttaa, jossa valtioiden rajat vain harvoin noudattavat maaston muotoja tai väestön demografisia jakolinjoja.<sup>15</sup> Rajat on vedetty viivaimella siirtomaaisäntien reviirien mukaan (Hughes 2002)<sup>16</sup>. Rajojen poliittisuus, niiden valtariippuvuus ja kytkeytyminen valtaan ei ole suinkaan vähentynyt, vaikka sen ilmenemismuodot vaihtelevat ajan ja paikan mukaan. Tämä käy hyvin ilmi rajoihin liittyvästä turvallisuuspuheesta, josta syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeen on tullut tärkeä osa poliittista retoriikkaa.<sup>17</sup>

Rajoille on tyypillistä tietty Janus-kasvoisuus, kaksijakoisuus. Rajat voivat erottaa tai yhdistää, sulkea ulos tai sisään, kieltää tai sallia, luokitella ihmiset laittomiksi maahan-tulijoiksi tai toivottaa heidät tervetulleiksi matkustajiksi. Salter (2005, 37) on kuvannut tätä rajojen kaksoisroolia rajojen *'sallivien'* (*permissive*) ja *'syrjivien'* (*discriminatory*)

9 Ks. myös Chen 2005, 4, 261; Mitsilegas 2007, 393.

10 O'Dowdin (2001) mukaan Scott (2000) on kuvannut EU:n komission roolia *'kaukokatseiseksi kartanpiirtäjäksi'*. Komissiolla ei ole varsinaisesti toimivaltaa maankäytön ja alueellisen suunnittelun osalta, mutta eri ohjelmien ja rahoituksen avulla se muokkaa Euroopan symbolista karttaa. Iso-Britannian ja Hollannin yhdistävän kanavatunnelin samoin kuin Tanskan ja Ruotsin välisen Oresundin sillan symbolista merkitystä yhtenäisen Euroopan vahvistajana ei sovi väheksyä.

11 "Engines of connectivity" (Rumford 2011, 67).

12 Balibar 2002, 78-79; Salter 2005, 36. Polysemioottisilla rajoilla Balibar tarkoittaa sitä, että rajat eivät koskaan ilmene samalla tavalla yksilöille, jotka kuuluvat erilaisiin sosiaalisiin ryhmiin. Vrt. O'Dowd 2001.

13 "The frontier is the basic political institution" (Anderson 1996, 1). "The border is a primary institution of the contemporary state" (Salter 2011, 66). Lewis & Wigen (1997) ovat kutsuneet kansallisuuden rajoja myytiksi, kun taas Ohmae (1995) on pitänyt poliittisia rajoja "kartografisena illuusiona". Ks. myös Ruggie 1998; Medvedev 1999; Williams 2006. Vrt. Foucault 1980a.

14 Monet maailman nykyisistä rajoista ovat saaneet muotonsa eurooppalaisen kolonialismin seurauksena. (Williams 2005, 21).

15 Keskiajalla syntyi ajatus 'luonnollisista rajoista', joiina toimivat erityisesti maantieteelliset muodostelmat, kuten vesistöt ja vuoristot. Ajatus luonnollisista rajoista oli vahva 1700- ja 1800-luvuilla, mutta se on laajasti hylätty vuoden 1945 jälkeen. Anderson & Bort 2001, 45-47; Paasi 1999, 12-13.

16 Aas 2005, 196. Myös rajat Lähi-idässä ja Itä-Aasiassa on vedetty monin paikoin 'mielivaltaisesti' noudattamatta väestön etnisiä ja uskonnollisia siteitä. (Donaldson 2005, 192 alaviite 20; Hughes 2002, 9-10).

17 Tiukat rajat ovat nykyajan keksintö. Esimerkiksi Yhdysvaltojen ja Meksikon välinen raja on ollut olemassa jo 12.000 vuotta (Chen 2005, 235).

funktioiden avulla. Rajat ovat olennainen osa ihmisen sosiaalista kanssakäymistä. Rajat ovat kaikkialla läsnä olevia ilmauksia tarpeesta turvallisuuteen, järjestykseen ja yhteisöön kuulumisesta. Rajat ilmaisevat kilpailevia pyrkimyksiä samuuteen ja erilaisuuteen tekemällä eron 'tunnetun' ja 'tuntemattoman' sekä 'meidän' ja 'heidän' välillä. Rajat ilmaisevat ihmisyyhteisön yleismaailmallisia piirteitä, sosiaalista yhteenkuuluvuutta (*inclusiveness*) ja yhteenkuulumattomuutta (*exclusiveness*).<sup>18</sup> O'Dowdin (2001) mukaan samalla kun rajoista on tullut maantieteellisesti 'näkyvämpiä', niiden poliittinen painoarvo ja merkitys sosiaalisen erottelun (*social sorting*) välineenä on kasvanut<sup>19</sup>. Mielestäni Dionin (1947) toisen maailmansodan jälkeen antama luonnehdinta rajoista "kauheina tosiasioina" (*terrible realities*) pitää yhä paikkansa, vaikka rajoissa ja niiden funktioissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia<sup>20</sup>.

Monien mielestä rajat ovat menettäneet merkitystään (ks. esim. Wilson & Donnan 1998) ja olemme matkalla kohti Kenichi Ohmaen (1990; 1995) kuvaamaa 'rajatonta maailmaa'<sup>21</sup>. Globalisaatio eri prosesseineen, kuten tiedonvälityksen nopeutuminen, liikkumisen helpottuminen sekä ajan ja tilan kutistuminen pitävät yllä ajatusta 'maailmankylästä'. Valtiokeskeinen maailmanjärjestys on korvautunut 'verkostoilla' tai 'verkostoyhteiskunnilla' (Castells 1998), jossa alueen hallinnan sijaan huomion keskipisteenä ovat erilaiset materiaali-, tieto- ja ihmisvirrat (*flows*) sekä niiden sujuvan liikkuvuuden säätely<sup>22</sup>. O'Dowd (2001) puolestaan on kritisoinut globalisaation rajoja väheksyvää merkitystä, koska siinä rajojen 'huokoisuus' sekoitetaan rajojen merkityksettömyyteen, jopa niiden katoamiseen. Hänen mielestään rajojen suurempi läpäisevyys ja joustavuus päinvastoin korostavat rajojen olemassaolon tärkeyttä *per se*.<sup>23</sup> Samoin asian näkee Gready (2004, 352), jonka mukaan globalisaatio sekä purkaa rajoja, mutta tekee jäljelle jäävistä rajoista 'teräviä reunoja' (*sharp edge*), joita valvotaan tarkemmin ja jotka ovat väkivaltaisempia.<sup>24</sup>

18 O'Dowd 2001, 67.

19 Wondersin (2006, 66) mukaan nykyiset rajat ovat syrjiviä. Esimerkiksi sukupuoli, sosiaalinen luokka ja rotu vaikuttavat ratkaisevasti henkilön saamaan kohteluun osana rajaturvallisuustoimenpiteitä.

20 Vrt. Anderson & Bort 2001, 6-7. Ks. myös Williams (2006, 22): "Lines on the map are also the potential lines of conflict".

21 Valaskakiksen (2000, 14) mukaan 'rajaton maailma' johtaa 'säännöttömään' (*ruleless*) maailmaan, missä sekä valtioiden rajat ylittävät tuotantotekijät (yritykset, sijoittajat, rahoittajat) että 'tuhoavat tekijät' (harmaa talous, rikollisuus, terrorismi) pakenevat kansallista sääntelyä ja keinottelemalle eri maiden lainsäädäntöjen aukko- ja puutteita pyrkiäkseen maksimoimaan voittonsa. Tämän seurauksena yhä useammat yhteiskunnan sektorit liukuvat kansainvälisen 'hallinnan tyhjiöön', jolloin asioista ei vastaa enää kukaan.

22 Ks. myös Castells 1989; 1997. Vrt. Foucault 2010.

23 Ks. myös Anderson 1995; Hirst & Thomson 1996; Paasi 1999. Paasin (1999) mukaan valtioiden kasvava määrä puhuu pikemminkin rajojen merkitysten lisääntymisen puolesta. Smith (1992) on puolestaan korostanut, kuinka valtion vaikutus sosiaalisen elämän kaikilla alueilla on lisääntynyt voimakkaasti vuoden 1945 jälkeen.

24 Giddens (1991) pitää (kansallis)valtiota kaikkein merkittävimpänä sosiaalisen toiminnan muotona, jonka 'moderni' aika on synnyttänyt. Appadurai (1996) on kulttuuritutkijana korostanut, kuinka me elämme 'valtion jälkeistä' (post-national) aikaa, minkä vuoksi meidän tulee ajattelussamme irtautua valtiollisesta (kansallisesta) painolastista. Mann (1996) on puolestaan huomauttanut, kuinka yhteiskunta (*society*) ei ole koskaan ollut puhtaasti kansallinen, vaan aina kansainvälinen.

Rajat ylittävä rikollisuus ja erityisesti terrorismi ovat vaikuttaneet siihen, että rajojen turvallisuusfunktiot ovat korostuneet. Rajojen *turvallistaminen*<sup>25</sup>, *militarisointi* ja *linnoittaminen* ovat kielikuvia, joilla kuvataan rajojen valvonnassa tapahtunutta kehitystä kohti yhä tiukempaa ja ankarampaa ihmisten liikkuvuuden ja maahanmuuton valvontaa<sup>26</sup>. Schengen-alueen vapaa liikkuvuus on haluttu turvata EU:n ulkorajojen tehokkaalla valvonnalla. Andreas (2003) on korostanut rajojen tehostuneen valvonnan lainvalvonnallista luonnetta. Rajojen militarisointiin liittyvät kielikuvat ovat yleisiä Yhdysvalloissa, jonka rajaturvallisuus perustuu osittain sotilaallisen keinovalikoiman käyttöön<sup>27</sup>. Euroopan Unionissa rajat nähdään ensi sijassa osana yhteisön sisäistä turvallisuutta<sup>28</sup>.

Rajat ovat jatkuvassa muutoksessa. Eri tieteenaloilla tehty tutkimus kuvaa rajoissa tapahtunutta nopeaa kehitystä viimeisten parinkymmenen vuoden aikana. Tutkijoiden kesken vallitsee laaja yksimielisyys siitä, kuinka rajat ovat moninkertaistuneet, verkottuneet ja levittäytyneet kaikkialle yhteiskuntaan (Feeley & Simon 1994; Rumford 2006). Balibarin (1998) usein siteeratun sanonnan mukaan ”rajat ovat kaikkialla”.<sup>29</sup> Rajojen moninkertaistuminen ja verkottuminen liittyvät havaintoihin, joissa rajojen perinteisiä turvallisuusfunktioita on siirtynyt pois valtion rajoilta avomerelle (offshore)<sup>30</sup> sekä valtioiden alueiden sisään<sup>31</sup> yhä monilukuisemman toimijajoukon vastuulle. Rajoista on tullut liikkuvia siinä merkityksessä, että ne siirtyvät ihmisten mukana (esim. Weber 2006; Walters 2008; Mountz 2011). Rajat ilmaantuvat aina sinne, missä henkilö joutuu esittämään matkustusasiakirjansa (lähetystö, rajatarkastus) tai ulkomaalainen joutuu todistamaan henkilöllisyyttään EU alueen sisällä esimerkiksi rautatieasemalla. Koska rajat ovat moninkertaistuneet, Rumfordin (2006) mielestä tarvitaan suuri määrä uusia käsitteitä kuvaamaan rajojen erilaisia ulottuvuuksia ja muuttuneita tehtäviä.

Euroopan unionin laajeneminen ja alueellinen yhdentymisen ovat monien mielestä johtaneet myös rajojen hämärtymiseen (Walters 2006). Rajoista on integraatioprosessin

25 Näin esim. Tirman 2004; Aas 2005; Lodge 2006; Wonders 2006.

26 Ks. esim. Johnson ym. 2011. Laitinen (2003) on ottanut käyttöön termin ”security border” (turvallisuusraja) kuvaamaan rajojen kasvanutta merkitystä turvallisuuden kannalta. Laitisen mukaan (2003, 31) turvallisuusraja -käsite sisältää ajatukset turvallisuusedilemmasta, pelotteesta sekä kansallisesta puolustuksesta ulkopuolisia uhkia (valtioita) vastaan. Käsitettä ’security border’ on käyttänyt myös Käkönen 1999.

27 Staudtin (2011) mukaan Yhdysvallat on jatkuvassa sodassa, kun sen eri politiikoissa on julistettu sota milloin huumeita, milloin terroria ja nyt viimeksi maahanmuuttajia kohtaan. Bacevich (2007) on kuvannut tätä Yhdysvaltojen ’liipasinherkkyttä’ toisen maailmansodan jälkeen käsitteellä ”pitkä sota” (Long War). Yhdysvaltojen ja Venäjän välistä ”Kylmää sotaa” seurasi lyhyen rauhankauden jälkeen Yhdysvaltojen julistama sota terrorismia (War on Terror) vastaan.

28 Ks. esim. Virta 2011b, 186, 208.

29 Näin myös Lyon 2004; 2006.

30 Esim. Lyon 2003; Walters 2004; Carrington 2006; Green 2006.

31 Bigo 2000; Coleman 2007. Yhdysvalloissa on säädetty, että maahantulopaikkana voi toimia mikä tahansa paikka 100 mailin etäisyydellä rajasta. Näin valtion raja voi realisoitua esimerkiksi pesulassa, ruokakaupassa tai bussiasemalla, jotka sijaitsevat jopa yli 150 kilometrin päässä valtion maantieteellisestä rajasta. Ks. Torpey 2005, 159; Wasem ym. 2005, 5-6; Mountz 2011, 65.



myötä tullut vaihtelevia, epäyhtenäisiä ja *heterogeenisiä* (O'Dowd 2001). EU:n rajat ovat myös eriytyneet eri politiikkalohkojen mukaan. Esimerkiksi Schengen-alueen rajat ovat huomattavasti tiukemmat kuin yhteisen talousalueen, koulutusalueen tai tutkimusalueen rajat (Rumford 2006)<sup>32</sup>. Myös poliittisen järjestelmän hajautuminen ja yhteiskunnan eri toimintojen (turvallisuus, oikeusjärjestelmä, talous, verotus, koulutus jne.) eriytyminen ja irtaantuminen perinteisen 'westfalenilaisen' valtion alueellisista rajoista ovat saaneet monet uskomaan, että me emme ole todistamassa mitään muuta kuin modernin *territoriaalisuuden purkautumista* Ruggien (1993, 171) usein siteerattua toteamusta lainatakseni.

Rajoissa tapahtuneet muutokset ovat olleet osa laajempaa prosessia, joka on liittynyt territoriaalisuuden, uuden poliittisen tilan sekä hallinnan (governance) muutoksiin. EU:n tavoitteena on uusien poliittisten verkostojen ja hallinnan tilojen (governance space) avulla kehittää eurooppalaisia ratkaisuja eurooppalaisiin ongelmiin (Rumford 2006). Tapahtunut 'hallinnan siirtymä' (*governance turn*) on laajasti dokumentoitu Eurooppa-tutkimuksen osalta (esim. Marks ym. 1996; Jachtenfuchs & Kohler-Koch 2004; Bache & Flinders 2005; Kohler-Koch & Rittberger 2006). Sen sijaan tapahtunut 'tilan siirtymä' (*spatial turn*) on jäänyt paljon vähemmälle huomiolle (esim. Berezin 2003; Rumford 2006).<sup>33</sup> Rumfordin mukaan tilan hallinta on paljon tärkeämpää EU:n tutkimuksen osalta kuin hallintateoriat<sup>34</sup> antavat aiheen olettaa. Seuraavassa luvussa tarkastellaan uuden poliittisen tilan haltuunottoa.

#### 4.1.2 Rajojen teoreettinen tarkastelu

Niin kuin luvun 4.1.1 lyhyestä tarkastelusta kävi ilmi, rajat eivät ole pelkästään valtion maantieteellisiä, hallinnollisia, poliittisia tai kansainvälisoikeudellisia tunnusmerkkejä, vaan osa ihmisten jokapäiväistä elämää. Rajat ovat osa ihmisten, tavaroiden, pääomien ja palveluiden kansainvälistä liikkuvuutta. Rajat voidaan myös nähdä yhteistyön rakenteina ja uusia taloudellisia mahdollisuuksia luovina 'siltoina' tai vastaavasti kieli- ja

32 Rumford (2006) on kritisoinut EU:n uutta 'rajaregiimiä' (Schengen, EU:n naapuruuspolitiikka jne.) erityisesti siksi, että se näkee rajat yksipuolisesti niiden turvallisuusfunktioiden kautta. Sen sijaan rajojen muut funktiot (kauppa, liikenne, ihmisten liikkuvuus, koulutus- ja tutkimusyhteistyö, kulttuurin vaihto jne.) edellyttävät, että rajat nähdään monin tavoin verkottuneina ja vuorovaikutusta 'läpäisevinä' rakenteina. Rajojen tarkastelu vain turvallisuuden näkökulmasta johtaa rajojen linnoittamiseen ja turvallistamiseen, mikä puolestaan heikentää rajojen muita funktioita.

33 Tilan uusi hahmottaminen on alkanut jo 1970-luvulla (ks. Strassoldo 1977; Tuan 1977). Tätä prosessia on Falah & Newmanin (1995) mukaan vaikeuttanut se, että ajattelumme on vahvasti sidoksissa tilan hahmottamiseen alueen (territory) kautta, jota määrittävät ylhäältä (keskeltä) johdetut yksiköt sekä selkeät rajalinjat. Ruggien (1993) mukaan asian ei tarvitsisi olla näin eikä valtioiden tulisi välttämättä olla alueellisia yksiköitä. Globalisaation territoriaalisuutta purkavat ja muuttavat voimat sekä pyrkimykset valtion alueellisesta kahleesta vapautumiseen (ks. esim. Hassner 1993; Forsberg 1996) on saanut Jukaraisen (1999, 67) ehdottamaan, että '*deteritorialization*' ja '*reterritorialization*' käsitteiden sijaan tarvitaan uutta ymmärrystä ja uutta käsitettä *re-spatiality*.

34 Tässä Rumford viittaa sellaisiin hallintaa käsitteleviin teoreettisiin suuntauksiin kuin 'multilevel governance' ja 'networked polity'.



kulttuurimuureina. Rajoja voidaan tarkastella myös niiden historiallisessa kehityksessä tai tutkia rajojen aiheuttamia ympäristövaikutuksia. Ei siis ihme, että rajoja on tutkittu lähes kaikilla tieteenaloilla.

Tämän tutkimuksen kannalta relevantteja tutkimussuuntauksia ovat rajojen kauttakulkua sekä rajojen turvallisuusfunktiota tarkastelevat tutkimusotteet. Monet tutkijat (esim. Hills 2006a; 2006b; Salter 2005; Zureik & Salter 2005) ovat kiinnittäneet huomiota siihen, kuinka rajojen tarkastelu valtion ja turvallisuushallinnon näkökulmista on ollut puutteellista ja siten rajat tutkimuskohteena ovat 'aliteoretisoitu' (Langer 1999; Zureik & Salter 2005). Seuraavaksi luon lyhyen katsauksen rajojen teoreettiseen tarkasteluun rajavalvonnan ja ihmisten liikkuvuuden näkökulmasta.

Oscar Martinez (1994) on tarkastellut valtion rajoja ja raja-alueita ihmisten rajojen yli tapahtuvan vuorovaikutuksen näkökulmasta. Hän on luokitellut rajat neljään eri luokkaan. Kun rajat on militarisoitu ja niitä valvotaan 'ankarasti', on rajojen yli tapahtuva yhteistyö olematonta. Käytännössä rajat muodostuvat yhteistyön esteeksi. Martinez kutsuu tällaisia rajoja 'vieraantuneiksi' (1) tai toisistaan pois kääntyneiksi rajoiksi (*alienated borderlands*). Rajat, jotka on avattu yhteistyölle esimerkiksi kansainvälisin sopimuksin ja yhteistyö on tehty periaatteessa mahdolliseksi, luokittelee Martinez 'rinnakkaisiksi' (2) (*co-existent*) raja-alueiksi. Yhteistyö on käytännössä hyvin rajoittunutta, koska valvonta (turvallisuus) on asetettu etusijalle rajojen 'läpäisevyyteen' verrattuna. Keskinäisriippuvat (3) (*interdependent*) rajat luovat monia mahdollisuuksia ympäröiville yhteiskunnille, koska yhteistyö on päivittäistä ja rajoista on tehty 'puoliläpäiseviä' niin taloudelliselle toiminnalle kuin raja-alueen väestön sosiaalisille suhteille. Raja-alueen väestöllä voi olla yhteinen 'raja-alueentaliteetti'. Rajoja kuitenkin valvontaan tehokkaasti (rikollisuus, maahanmuutto) ja rajan yli tapahtuva yhteistyö voi kukoistaa niin kauan, kun rajoista ei muodostu uhkaa turvallisuudelle. Kun yhteiskunnallinen elämä rajan molemmin puolin ei tunne minkäänlaisia rajasta johtuvia rajoituksia - kun rajan olemassaoloa ei juuri huomaa - voidaan puhua yhteisestä tai yhtenäisestä (4) (*integrated*) raja-alueesta. Rajasta on muodostunut pikemmin yhdistävä kuin erottava tekijä. Raja-alueiden väestölle voi muodostua vahva kulttuurinen ja poliittinen raja-alueidentiteetti.<sup>35</sup>

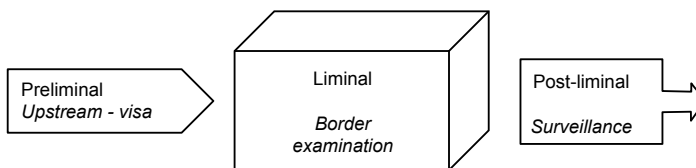
Vaikka Martinezin luokittelu on eräänlainen 'ideaalimalli' hänen kuvaamilleen eri tyyppisille rajoille, niille ei ole vaikea löytää vastineita todellisuudesta.<sup>36</sup> Martinezin

35 Monet tutkijat (esim. Ruggie 1993; Anderson 1995; Hirst & Thompson 1996; Medvedev 1999) ovat verranneet nykyisistä kehitystä ja integroitujen raja-alueiden kehitystä 'paluiksi keskiaikaan (*new medievalism*). Tällä kielikuvalla he ovat paitsi pyrkineet korostamaan paitsi muutoksen suuruutta, myös luonnehtimaan niitä samankaltaisuuksia, jotka ovat yhteisiä niin nyky- kuin keskiajalle, kun rajoihin liittyvä valtion hallinta hajaantui valtion kontrollin ja rajojen ulkopuolelle.

36 Esimerkiksi idän ja lännen jakolinjana toiminut 'rautaesirippu', jota symboloi Berliinin muuri, on esimerkki vieraantuneista (1) rajoista. Myös Pohjois- ja Etelä-Korean välinen raja samoin kuin 'Vihreä linja', joka jakaa Kyproksen turkkilaisten ja kreikkalaisten kesken kuuluu tähän kategoriaan. 'Rinnakkaisina' (2) raja-alueina voidaan pitää entisten neuvostotasavaltojen samoin kuin itäblokin maiden välisiä rajoja. Suomen ja Neuvostoliiton välinen raja kuului myös tähän luokkaan. USA:n ja Meksikon välinen raja toimii esimerkkinä 'keskinäisriippuvaisesta' (3) rajasta. (Bort 2006).

esittämää rajojen luokittelua on käytetty erityisesti kuvaamaan Euroopan integraatiokehitystä.<sup>37</sup> Esimerkiksi Saksan rajat Alankomaiden ja Ranskan välillä Schengen laajenemisen jälkeen on kuvattu integroiduiksi raja-alueiksi (Beyerlin 1998). Muutenkin kylmän sodan päättyminen ja Euroopan alueellinen yhdentymisen ovat johtaneet raja-alueiden integraation syvenemiseen. Osana EU:n integraatiokehitystä unionin alueelle on perustettu toista sataa raja-aluetta<sup>38</sup>.

Mark B. Salter (2005) on ottanut lähtökohdaksi antropologian ja tarkastellut rajanylitystä 'siirtymäriittinä' (*rite of passage*)<sup>39</sup>. Antropologi van Gennapin työtä seuraten Salter on jakanut alueellisen kauttakulun kolmeen eri vaiheeseen - kolmeen riittiin: esivaiheeseen (*pre-liminal*), kauttakulkuun (*liminal*) ja jälkivaiheeseen (*post-liminal*). Klassisissa ja esimoderneissa sivilisaatioissa ja yhteisöissä (henkilöiden) siirtyminen tilasta toiseen tapahtui neutraalin tilan kautta. Salterin mukaan nykyinen rajan yli tapahtuva kauttakulku ei tapahdu enää 'neutraalissa' tilassa, vaan on korvautunut pikemmin lisääntyneellä valvonnalla ja poissulkemisella. Salter siteeraa Girardia (1977), jonka mukaan rajanylittäjiä kohdellaan kuin rikollisia tai taudinkantajia. Heidän pelkkä läsnäolonsa lisää riskiä väkivaltaisuudesta tai vaarasta<sup>40</sup>. Koska alueellisen kauttakulun riitit ovat myös sosiaalisen 'kauttakulun' riittejä, yhteiskunnat pyrkivät eristämään rikolliset ja laittamaan taudinkantajat karanteeniin. 'Muukalaisen' maahantulo on yhteisön kannalta vaarallinen ja ennalta arvaamaton toimi.



**KUVA 30. Raja kauttakulun riittinä<sup>41</sup>**

37 Ks. esim. Bort 2006.

38 Yhden tutkimuksen mukaan Euroopassa oli 116 raja-aluetta (cross-border region) vuonna 1996, kun niitä viisi vuotta aikaisemmin (1991) oli vain 65. Ks. Maskell & Tornqvist 1999, 31. Toisaalta on huomattava, että rajojen avautuminen sinänsä ei välttämättä johda yhteiseen raja-alueeseen tai identiteettiin, jos sosiaalinen kanssakäyminen rajan yli on vähäistä.

39 Myös Amore & Hall (2010) ovat tarkastelleet ihmisten liikkuvuutta siirtymäriitin näkökulmasta. He kuvaavat rajaa poliittiseksi näyttämöksi ja rajaturvallisuutta poliittiseksi teatteriksi, jonka valvontakäytännöt ja turvallisuusrituaalit ovat samalla tavalla rakentuneet kuin esittävän taiteen performanssit. Raja on 'teatraalinen', koska se sallii vain tietyn tyyppisen tilan ja 'esiintymisen'. Itse olemassaolo muuttuu kyseenalaiseksi. Katso myös Niels 2006.

40 Girard 1977, 281.

41 Salter 2005, 38. Sivistyskirjan mukaan riitillä (lat. ritus) tarkoitetaan uskonnolliseen maailmankäsitykseen tai yhteiskunnalliseen järjestykseen perustuvia ja niitä ilmaisevia käyttäytymiskaavoja eli perinteisiä ja kollektiivisia juhlamenoja (Turtia 2001, 839). Mytologian sanakirjan (2000, 197) mukaan riitit jaetaan siirtymäriitteihin (ihmiselämän vaiheisiin liittyvät sosiaaliset siirtymät), kalendaaririitteihin (tietynä ajankohtana esim. vuosittain toistuvat tapahtumat) ja kriisiriitteihin (toimitetaan ihmistä tai yhteisöä koskevan kriisin (sairaus, nälänhätä) yhteydessä).

Salter vertaa rajojen läpi tapahtuvaa kauttakulkua (rajatarkastusta) ihmistieteiden selitysmalliin ihmisten siirtyessä tilasta (esim. nuoruus/aikuisuus, naimaton/naimisissa, tuttu/vieras) toiseen. Hän tarkastelee lentoasemaa mikro-tilana, jossa muukalaisten muodostama uhka saa virnaomaiset ottamaan koko ajan käyttöön uusia kauttakulun riittejä (esimerkiksi biometriset passit, valvontakamerat, läpivalaisulaitteet). Salter nojaa Foucaultin käsityksiin 'tunnustusvallasta' (*confessionary complex*) selittäessään kuinka kauttakulku perustuu muukalaisten kuuliaisuuteen, heidän aikomustensa paljastamiseen sekä sanktioituun totuudessa pysymisvelvollisuuteen (vaikka heitä kohdellaan 'epäilyinä'). Salter ehdottaa, että nykyinen valtion turvallisuutta ja tekniikan suomia mahdollisuuksia korostava lähestymistapa rajoihin läpikulun 'riitteinä' tulisi korvata siirtämällä tarkastelun fokus yksilöön.

Salter (2011) on kehittänyt ajatusta rajojen läpäisevyydestä tarkastelemalla rajojen 'toimeenpanoa' *'performativity of the border'* käsitteen avulla. Erityisesti rajoihin kriittisesti suuntautuneet tutkijat ovat käyttäneet *performativity*<sup>42</sup> -käsitettä, joka perustuu Goffmannin (1959) sosiologisiin ja Butlerin (ks. Butler 1988; Parker ym. 2009; Salter 2008) filosofisiin kirjoituksiin.<sup>43</sup> Näistä lähtökohdista Salter on jakanut rajojen toimeenpanon kolmeen eri dimensioon, jotka ovat muodollinen, käytännöllinen ja kielellinen<sup>44</sup>. Rajojen toimeenpanossa korostuvat valtasuhteiden ja identiteettien tuottaminen erilaisten roolien ja tekojen kautta. Salterin (2011, 67) mukaan sekä rajanylittävät henkilöt että viranomaiset esiintyvät toisiaan täydentävissä (complementary) ja vastakkaisissa (antagonistic) rooleissa, jotka perustuvat tunnustusvallan käyttöön. Rajojen toimeenpano tarkastelu vain valtion viranomaisten kannalta aliarvioi kansalaisten vastarinnan merkityksen tässä rajojen toimeenpanoprosessissa.

Salterin tavoin Nancy A. Wonders (2006) on ottanut lähtökohdakseen rajojen sosiaalinen luonteen, niiden rakentumisen ihmisen välisessä vuorovaikutuksessa.

42 'Performativity' on johdettu sanoista 'perform' ja 'performance'. Tavanomaisen tekemisen ohella em. sanojen merkityksiin liittyy tietty esityksellisyys, dramaattisuus, todellisuuden maalailu. Ks. The Concise Oxford Dictionary 1999, 1060.

43 Goffmannin (1959, 241) mukaan kaikki valta täytyy pukea tehokkaisiin toimenpiteisiin, ja sillä on erilaisia vaikutuksia riippuen siitä, kuinka sitä on paisuteltu ("power of any kind must be clothed in effective means of displaying it, and will have different effects depending on how it is dramatized"). Sosiaalisten tilanteiden dramaturgisissa (näytelmä/teatteri) analyysissä huomio tulee kiinnittää toimijoiden erilaisiin rooleihin, tekoihin, yleisöön, näyttämön tilankäyttöön (näyttämö/kulissit) jne. Butler (1988, 519) puolestaan on Foucaultiin nojautuen esittänyt, että identiteetit eivät ole pysyviä vain jatkuvasti rakentuvia, jotka tulee artikuloida jatkuvasti uudelleen "tekojen tyyliteltyssä toistossa" ("stylized repetition of acts"). Erityisesti sosiologit (Bigon varhainen tuotanto) ja kulttuuritutkijat ovat hyödyntäneet border performance -lähestymistapaa tutkiessaan nykyisten rajojen vaikutuksia.

44 Salterin (2011, 66) mukaan rajojen muodollinen toimeenpano (*formal performance*) pitää sisällään rajojen kuvauksen ja puolustuksen. Näin rajojen normatiivinen määrittely kansallisessa ja kansainvälisessä oikeudessa voidaan katsoa tähän kuuluvaksi. Rajojen käytännöllinen toimeenpano (*practical performance*) sisältää käytännössä ne politiikat ja toimenpiteet, joilla sallitaan tai estetään henkilöiden maahanpääsy. Viranomaisten suorittama rajavalvonta eri toimenpiteineen on juuri tätä rajojen käytännöllistä toimeenpanoa. Rajojen kielellinen toimeenpano (*popular performance*) koostuu taas siitä julkisesta ja poliittisesta kamppailusta, minkä merkityksen rajat saavat päivän politiikassa. Todettakoon, että Salterin kuvaamat eri ulottuvuudet (muodollinen, käytännöllinen, kielellinen) ovat kaikki läsnä tämän tutkimuksen rajaturvallisuuskäsitteen analyysissä.

Wonders tarkastelee rajoja niiden *läpäisevyyden (permeability)*<sup>45</sup> perusteella. Hän on ottanut lähtökohdaksi rajavalvontaviranomaisten tehtävien toimeenpanon (*border performance*). Wonders tutkii viranomaisten rajojen rakentamisprosessien (valvonnan) aiheuttamia seurauksia ihmisten liikkuvuudelle. Wondersin mukaan erilaisilla politiikoilla ei ole paljon merkitystä ennen kuin ne pannaan täytäntöön. Rajojen osalta tämä tarkoittaa, että rajat muodostuvat vasta silloin, sinne ja siten, kun viranomaiset suorittavat tehtäviään rajavalvontaa liittyen.

Wonders (2006) väittää, että 'puoliläpäisevät' (*semi-permeable*) rajat lisäävät ihmisten välistä eriarvoisuutta. Wondersin mukaan rajojen tehtävänä ei ole niinkään torjua turvallisuusuhkia, kuin estää ei-toivotun aineksen pääsy EU:n alueelle. Samaan aikaan toivotun aineksen eli turistien liikkuvuutta pyritään edistämään kaikin tavoin. Bauman (1998) on kuvannut tätä rajavalvonnan ja ihmisten liikkuvuuden ristiriitaista pyrkimystä osuvasti kuvaamalla, kuinka *globaalin eliitin ekstraterritoriaalisuutta vastaa muun väestön kahlittu (alueeseen sidottu) territoriaalisuus*<sup>46</sup>. Toisin sanoen länsimaalaisten globaalia liikkuvuutta vastaa kolmannen maiden kansalaisten 'tuomittu paikallisuus'<sup>47</sup>.

Wondersin (2006) mukaan puoliläpäiseviin rajoihin perustuvat rajavalvontastrategiat eriytyvät ja vaihtelevat rajanylittävien henkilöiden statuksen mukaan, toisin sanoen sen mukaan, onko kysymys turisteista vai ei-toivotuista henkilöistä. Rajojen patoaminen ei-toivottua liikkuvuutta vastaan perustuu Wondersin mukaan kahdelle lähtökohdalle: 1) käsitteen 'laiton' sosiaalinen rakentaminen ja yhdistäminen kaikkien ei-toivottuun liikkuvuuteen ja 2) rajojen turvallistaminen, mitä on edesauttanut massiivisen ja kalliin turvallisuusteknologian esiinmarssi rajavalvonnan osalta. Kielien koodien käyttö ja tiettyjen ryhmien leimaaminen 'laittomiksi' maahantulijoiksi oikeuttavat viranomaiset kohtelemaan rajanylittäjiä syrjivästi ja estämään heiltä pääsyn oikeuksiinsa.

Wonders tuomitsee menettelyn paitsi juridisesti ja eettisesti myös lähtökohdiltaan todellisuudelle vieraana. Wondersin mielestä erilaisten rajanylittäjien muodostaman uhan välillä ei ole eroa. Turistit muodostavat yhtä suuren uhan turvallisuudelle kuin kolmansien maiden kansalaiset. Tässä hän viittaa esimerkkeihin, kuinka monet terroristit käyttäytyvät ja näyttäytyvät kuin turistit kuvaten kohteitaan ja usein länsimaalaisittain pukeutuneena. Lisäksi suhtautuminen kolmansien maiden kansalaisiin eri tavoin kuin turisteihin on ironista, koska turismin ylläpito Euroopassa perustuu juuri halvan työvoiman käyttöön. Euskirchen ym. (2007) ovat väittäneet, että mahdollisesti kokonaiset taloudellisen toiminnan sektorit (esim. maatalous, rakentaminen, palveluala) romahtaisivat Euroopassa, mikäli halpaa ulkomaista työvoimaa ei olisi saatavilla.

45 Vrt. Langer 1999, 32-33.

46 Bauman 1998, 88.

47 Aas 2005, 200.

Leanne Weber (2006) on tarkastellut rajoissa tapahtuneita muutoksia niiden *liikkuvuuden* näkökulmasta. Perinteisesti rajat on mielletty pysyviksi, paikallaan oleviksi rakenteiksi. Mutta globalisaatio ja turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset uusine uhkakuvineen ovat tehneet rajoista häilyviä, eriskummallisia ja jopa viheliäisiä, kun valtiot ovat turvautuneet rajojen valikoivaan kontrolliin pyrkiessään säätelemään globaalia liikkuvuutta turvautuen *'puolustuksen maantieteeseen'* (Perera 2002). Weber on jakanut rajojen liikkuvuuden neljään erilaiseen ulottuvuuteen - toiminnalliseen, alueelliseen ja ajalliseen liikkuvuuteen sekä neljäntenä rajojen henkilölliseen liikkuvuuteen.

Rajojen *funktionaalisella* liikkuvuudella Weber tarkoittaa rajoilla aikaisemmin tehtyjen tarkastusten levittäytymistä sekä valtion rajojen ulkopuolelle (kolmansiin maihin) että maan sisäpuolelle. Rajojen valvontatehtävät ovat hajaantuneet laajoihin verkostoihin, joissa kolmannella sektorilla (yrity maailma, kansainväliset järjestöt jne.) on kasvava rooli. Rajojen hajaantumisesta huolimatta niiden symbolinen merkitys on kasvanut ja muutosta kuvataan positiivisin termein (*smart border*). *Alueellisesti* liikkuvilla rajoilla<sup>48</sup> Weber viittaa eri maiden käytäntöihin, joissa ne ovat perustaneet uusia valvonta-alueita maiden sisään (esimerkiksi Australian perustama maahanmuuttovyöhyke) tai ulottaneet valvontansa maiden rajojen ulkopuolelle. Poliittikkatoimenpiteet legitimoidaan usein kansallisella lainsäädännöllä tai kansainvälisin sopimuksin, minkä johdosta Weber kuvaa rajojen alueellista liikkuvuutta *lainsäädännölliseksi manipulatioksi*. Henkilöt voivat olla 'fyysisesti' maassa, mutta virallisesti, laillisessa mielessä, he eivät ole maassa.

Rajavalvonnan sitkeistä pyrkimyksistä huolimatta valvontatoimenpiteen voivat pettää ja ulkomaalaiset onnistuvat keinottelemaan itsensä maan sisään. Rajojen *ajallisella* liikkuvuudella<sup>49</sup> Weber viittaa esimerkiksi Australian turvautumaan käytäntöön, jossa se on takautuvasti julistanut tietyt saaret Australiaan kuulumattomiksi. Esimerkkinä Weber viittaa 4. päivänä marraskuuta 2003 sattuneeseen tapaukseen, jossa 14 kurdipakolaista rantautui Melvillen saarelle. Jo saaren irrottaminen juridisesti lailla Australian mantereesta osoitti poliittista mielikuvitusta. Mutta lain takautuva soveltaminen siten, että kurdipakolaiset eivät olleet koskaan saapuneet Australiaan, vaikka he olivat jo fyysisesti rantautuneen Melvillen saarelle osoitti, kuinka pitkälle länsimaat ovat tarvittaessa valmiit menemään kahlitakseen ihmisten liikkuvuutta.

Rajoissa tapahtunut yksi muutos liittyy rajojen kiinnittymiseen ihmisruumiiseen, rajojen *henkilöitymiseen*. Rajat ovat irtaantuneet maantieteellisestä sidoksestaan fyysisen entiteettiin ja kiinnittyneet ihmisruumiiseen. Rajat liikkuvat ihmisten mukana. Esimerkkinä rajojen henkilöllisestä liikkuvuudesta Weber kuvaa Iso-Britannian maa-

48 Amoore (2011, 63) käyttää alueellisesti liikkuvista rajoista käsitettä "spatial stretching".

49 Amoore (2011, 63) kuvaa rajojen ajallista liikkuvuutta "temporal orientation" käsitteellä. Rajojen ajallisen liikkuvuuden kannalta uhkien ennalta ehkäisystä ("preventing potential threats prior to arrival") on tullut tärkeä osa nykyisten "virtuaalisten rajojen" maantiedettä.

hanmuuttolakia, jonka mukaan voimassaolevan maahantuloviisumin omaava matkustaja katsotaan laillisesti maassa olevaksi riippumatta hänen fyysisestä sijainnistaan. Tilanne on päinvastainen kuin laittomien maahantulijoiden osalta, jotka saattavat olla fyysisesti maassa, mutta juridisessa mielessä he eivät ole 'missään'.

Edellä olevasta tarkastelusta on käynyt esiin, kuinka rajoilla on lukuisia tehtäviä osana ihmisten sosiaalisen elämän järjestämistä. Rajojen eri toiminnoista ja niiden merkityksestä saanee havainnollisemman kuvan, jos ne esitetään kootusti. Balibarin (2002, 78-79) ja Dalbyn (1999, 135) töihin tukeutuen Salter (2005) on koontanut rajojen 'tukahduttavat' (*repressive police powers*) ja 'rakentavat' (*constructive*) funktiot yhteen taulukkoon, joka on esitetty alla. Mahdollisten käänkövirheiden ja virhetulkintojen välttämiseksi taulukko esitetään alkuperäisessä asussa englannin kielellä.

Legal	Sovereign	Economic	Language	Identity	Culture
Citizenship	Territory	Currency	Of interrogation	Us/them	Space
Law	International law	Customs/taxes	Of government	Inside/outside	Time
Bureaucracy		Regulations		Nationalism	

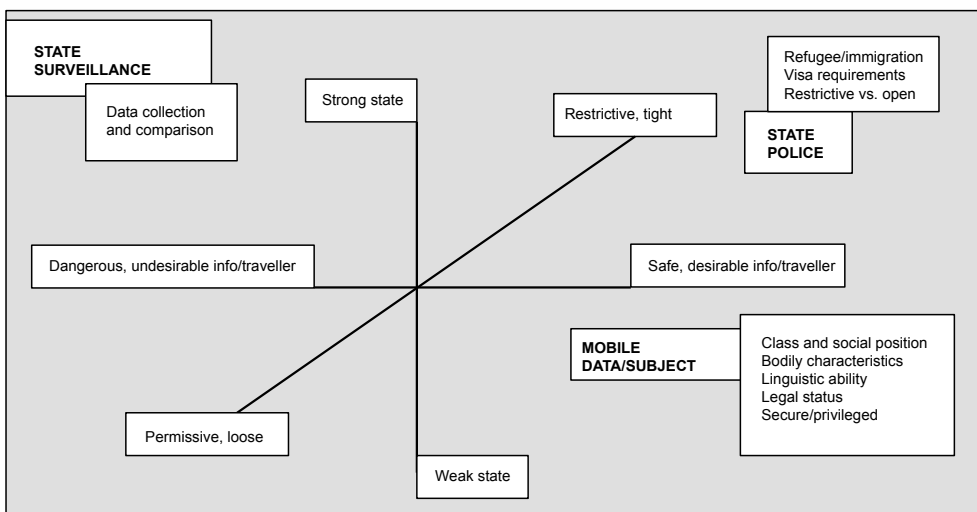
#### TAULUKKO 2. What does the Border Control? (Salter 2005, 37)

Salterin esittämän luokituksen tarkastelu osoittaa, että hän on valtion turvallisuustarpeita ilmentävän suverenisuuden ohella korostanut rajojen oikeudellisia (*law, international law*) ja sosiaalisia (language, identity, culture) funktioita. Toisaalta Salter on kuvannut kielellisen ulottuvuuden 'kuulustelun' ja 'kyselyn' sekä 'hallinnon/hallinnan' käsittein, mitkä voidaan katsoa rajojen viranomaispainotteisiksi tai (turvallisuus) hallinnollisiksi ulottuvuuksiksi. Salter (2005) on tarkastellut rajojen toimintaa myös osana *ihmisten vapaata liikkuvuutta*. Hänen mukaansa ihmisten vapaa liikkuvuus voidaan jakaa neljään eri ulottuvuuteen, jotka ovat laillinen, taloudellinen, sosiaalinen ja hallinnollinen. Tämä jako on esitetty taulukossa 3.

Legal	Economic	Social	Bureaucratic
Citizenship	Travel	Agency	Examination
Passport	Ticket	Desirability	Confession
Visa	Visa/guarantee	Risk	Discretion

#### TAULUKKO 3. Free movement (Salter 2005, 42)

Näitä Salterin esittämiä teoreettisia kategorisointeja voidaan hyödyntää, kun tässä tutkimuksessa tarkastellaan rajaturvallisuuden käsitteellistä sisältöä ja rajaturvallisuuden käsitteelle lähdetään kartoittamaan ominaispiirteitä (luku 6.2) sekä esitetään uusi laajempi tulkinta luvussa 9.3. Tämän alaluvun lopuksi esittelen vielä Zureik & Salterin (2005, 6) esittämän mallin rajavalvonnan eri dimensioista. Malli havainnollistaa, kuinka rajat muodostuvat dikotomisesti erilaisista sallivista ja estävistä politiikoista sekä käytännöistä. Tätä mallia on käytetty yhtenä heuristisena työkaluna, kun rajoja, turvallisuutta, valvontaa ja hallintaa koskevat teoreettiset suuntaukset on yhdistetty erilaisiin toimijoihin ja niiden kokemuksiin uhkiin luvussa 4.3 (ks. kuva 35, sivulla 265).



KUVA 31. Dimensions of Control at the Border<sup>50</sup>

Rajan kuvaaminen valvonnan näkökulmasta johdattaa meidät valvontaa (surveillance) koskevaan tutkimukseen. Mutta sitä ennen haluan kiinnittää huomiota vielä rajojen teoretisoinnin vaikeuteen, mikä on ilmennyt käsitteellisenä epäselvyytenä. Rajoja koskevassa tutkimuksessa on pyritty pitämään käsitteellisesti erillään rajat territoriaalisuutta ilmentävinä maantieteellisinä ja alueellisina entiteetteinä (*frontier*) sekä rajat merkityksessä, jossa niitä tarkasteltuina ihmisten liikkuvuuden ja heidän valvontansa näkökulmasta (*boundary*). Mielestäni alueen valvontaan liittyviä kysymyksiä ei voida vaikeuksitta irrottaa ihmisten liikkuvuuden tarkastelusta. Siten en omassa käsitteanalyysissäni tee Zureik & Salterin (2005, 4) peräänkuuluttamaa eroa, jossa ihmisten liikkuvuutta säätelevä politiikka (*boundary management*) erotetaan rajojen

<sup>50</sup> Zureik & Salter 2005, 6. Rajojen erilaisista luokituksista ks. myös Marx 2005.



territoriaalisuuteen liittyvästä politiikanteosta (*frontier management*). Näkemykseni mukaan näin ei ole tehty myöskään suurimmassa osassa sitä tutkimusta, jonka varaan olen tämän tutkimukseni rakentanut.

#### 4.1.3 Valvontaa koskeva tutkimus

Valvontaan<sup>51</sup> liittyvä tutkimus (*surveillance studies*)<sup>52</sup> on lisääntynyt voimakkaasti kuluneiden kahden-kolmen vuosikymmenen aikana. Tähän on monta syytä. Lyonin (2006) mukaan tämä on johtunut yhtä paljon nopeasta kehityksestä valvonnan, hallinnan ja uusien teknologioiden alalla kuin teoreettisesta mielenkiinnosta ilmiöiden selittämiseen. Vaikka hallinnan käytännöt ovat yhtä vanhoja kuin ihmisen historia, *valvonnan rutinoituminen ja systematisoituminen osaksi organisatorisia käytänteitä* sekä teknologian suomat uudet valvontamahdollisuudet ja prosessien automatisointi nostavat valvonnan mahdollisuudet aivan uudelle tasolle.

Valvonnan teoreettiset lähtökohdat ammentavat selitysvoimansa *panoptikonista*<sup>53</sup>, 'kaiken näkevistä' valvonnasta. Benthamin veljesten kehittämä vankila-arkkitehtuuri, jossa vangit olivat jatkuvan valvonnan alla, mutta vartijat näkymättömissä, toimi innoittajana Michel Foucaultin analyysiin valvonnasta ja sen valtarakenteista. Foucaultin mukaan modernin valvonnan tehokkuus ei perustu enää niinkään kuriin ja paktoon, kuten Benthamin veljesten ideoimassa vankilassa, vaan henkilöiden itseohjautuvaan käytökseen (itsekuriin) sekä valvonnan synnyttämiin erilaisiin valtahierarkioihin ja käytäntöihin sekä kykyyn erotella ihmiset erilaisiin 'luokkiin' ja kohdella heitä sen mukaisesti valvonnan päämäärien edellyttämällä tavalla.

Panoptikonin käyttö valvonnan teoreettisena lähtökohtana on herättänyt myös paljon kritiikkiä (esim. Bauman 1992; Bogard 1996; Lyon 1993; Mathiesen 1997). Syyt ovat lukuisat, mutta etenkin käsitteen monitulkintaisuus on herättänyt arvostelua. Haggertyn (2006) mielestä panoptikon<sup>ism</sup>in kaikki sisäänsä sulkeva paradigma tulisi hylätä. Hänen mielestään Foucaultin toinen temaattinen lähtökohta, hallitseminen (governmentality), tulisi ottaa valvonnan teoreettiseksi lähtökohdaksi. Bigo (2006b) on puolestaan tarkastellut valvontaa turvallisuuden viitekehyksessä. Hänen mielestään panoptikonin kaikki sisäänsä sulkeva (*inclusive*) valvonta ei toimi oikeana

51 Valvonta (terminä) on itsessään analyttinen kategoria, ja kuten kaikki kategoriat, liian yksinkertaistava esitys todellisuudesta. Valvonnasta on vaikea sanoa mitään yleispätevää, joka pätsisi kaikkiin tai edes suurimpaan osaan tapauksista. Valvonta käsitteen sisällöstä ja määrittelyn vaikeudesta ks. Haggerty 2006.

52 On tärkeää tiedostaa, että valvonta tutkimuskohteena ei ole tarkkaan määritetty tieteenala, tutkimussuuntaus tai paradigma. Valvontaa eri muodoissaan ja sen vaikutuksia on tutkittu monilla eri tieteenaloilla (esim. Marx, Weber, Simmel, Durkheim). Orwellin teoksessaan 1984 kuvaama totaalinen valvontayhteiskunta on toiminut valvonnan totalitaaristen piirteiden kuvaajana erityisesti valvontateknologian käyttöönoton osalta. Monet 'post-panoptikonistit' ovat hyödyntäneet totaalisen valvonnan ideaa. Esimerkiksi Maria Los (2006) on kuvannut, kuinka teknologian kehitys on edesauttanut 'tieteellistä totalitarismin' esiinmarssia.

53 Panoptikon, panoptikum (kreik. optikos 'näköä koskeva'). Panoptinen 'kaiken näkevä'.



heuristisena lähtökohtana 21. vuosisadan valvonnan tutkimuksessa. Bigo korostaa nykyisen valvonnan poissulkevaa (*exclusion*) funktiota. Agambenin työhön nojaten Bigo väittää nykyisen panoptikonin korvautuneen 'ban-opticonilla'<sup>54</sup>. Epävarmuuden, pelon ja levottomuuden hallitsemista leimaa Bigon mielestä pyrkimys ylimääräisiin ja poikkeuksellisiin toimenpiteisiin. Monien 'post-panoptikonisteiksi'<sup>55</sup> luettujen valvontateoreetikoiden tavoin Bigo korostaa valvonnan poliittista 'regiimiyttä' pelkän teknologialähtöisen ajatustavan sijaan.

Joka tapauksessa panoptikon on osoittautunut niin selitysvoimaiseksi monilla tieteenaloilla<sup>56</sup>, että sen syrjäyttäminen valvontaa koskevasta teoreettisesta tarkastelusta on vaikeasti perusteltavissa. Parhaimmillaan me teemme oikein, niin kuin Roy Boyne (2000) on ehdottanut, "hyväksymällä panoptikonin läsnäolon, vaikka se olisikin vain haamu joka väijyy panoptikon-ajan jälkeistä maailmaa". Tämä on ollut myös tämän tutkimuksen lähtökohtana. Panoptikon toimii tässä tutkimuksessa pikemminkin eräänlaisena taustaoletuksena, ideaalina ja valvonnan vertauskuvana kuin ankarana teoreettisena suuntauksena. Valvontateknikoiden yleistyminen, valvontakameroiden alati lisääntyvä käyttö eri 'tilojen' hallinnassa sekä yhä massiivisemmat tietojärjestelmät ja niiden lisääntyvä hyödyntäminen erilaisten tiedonlouhintaohjelmien avulla kertovat yhteiskuntien lisääntyvästä valvonnasta<sup>57</sup>. Nämä piirteet ovat hallitsevia erityisesti turvallisuushallinnossa, mikä tekee panoptikonista tärkeän viittekehyyksen, kun turvallisuutta tarkastellaan erityisesti yksilön näkökulmasta.

Monet tutkijat (esim. Hardt & Negri 2004; Koskela 2006; Lyon 2003: 2006; Rose 1999) ovat korostaneet, että valvonnalla on myös positiivisia vaikutuksia. Valvontaa

54 Kieltoon perustuva valvonta. Engl. *ban* 'kielto'. Ks. Agamben 1998. Toisaalta Bigo (2007, 12) sanoutuu irti Agambenin ja Schmittin (1985) näkemyksistä, joita hän pitää liian yksipuolisina valtion kaikkivoipaisuuden suhteen. Valvonnan redusointi vain yksipuoliseksi kielloksi (*ban*) ei ota huomioon termiin 'ban' sisältyvää käsitteellistä ja historiallista rikkautta ja esimerkiksi vastarinnan merkitystä ja vaikutuksia osana valvontatoimenpiteitä. Ks. myös Doty 2007.

55 Mm. Agamben, Boyne, Deleuze, Hardt & Negri. (Lyon 2006, 9).

56 Esimerkiksi yhteiskuntatieteistä monet käyttäytymistieteiden alat, kuten sosiologia ja sosiaalipsykologia sekä kriminologia ja monet historiatieteet.

57 Tällaista orientaatiota on kuvattu monilla nimillä, kuten 'valvontayhteiskunta' (Lyon 2001), 'valvontaorientoitunut yhteiskunta' (Ogura 2006), 'valvontakulttuuri' (Staples 1997) ja 'elektroninen valvontapainajainen' (Dürrenmatt 1997). Usein ajatellaan, että moderni valvontaorientoitunut yhteiskunta on viime vuosikymmenien tuote. Ogura (2006) on kuitenkin osoittanut, kuinka se on rakentunut viiden historiallisen kerrostuman tuloksena. Valvontaorientoituneen yhteiskunnan ensimmäisen kerroksen Ogura sijoittaa teolliseen vallankumoukseen, mikä käynnisti tehtaissa työpaikoilla tapahtuvan valvonnan. Toista kehitysvaihetta edustaa valvonnan ulottaminen tehtaista ihmisten jokapäiväiseen elämään esimerkiksi sosiaalipolitiikan ja matkustusasiakirjojen käyttöönnoton seurauksena. Valvontaorientoituneen yhteiskunnan kolmannen vaiheen Ogura sijoittaa kylmän sodan kauteen. Kautta leimasi pyrkimys ulottaa hallinta 'ihmismieleen' erilaisten joukkojen hallintaa yhdistävien keinojen/teknikoiden avulla (massademokratia, massakultus, joukkotiedotusvälineet). Yhteiskuntien tietokoneistumisen myötä valvontaorientoituneen yhteiskunnan seuraavassa vaiheessa 'massar' (massakultuttajat, -äänestäjät) oli mahdollisuus pilkkua pienempiin, käyttäytymiseltään tunnistettaviin osiin (profilointi). Valvontaorientoituneen yhteiskunnan viidennen historiallisen kerroksen Ogura sijoittaa kylmän sodan päättymistä seuranneeseen ajanjaksoon. Informaatioteknologian verkottuminen koko maapallon kattavaksi järjestelmäksi (internet, matkapuhelimet) sekä valvonnan leviäminen aikaisemmilta alueiltaan myös valtion turvallisuuteen (*e-government*) ovat valvontaorientoituneen yhteiskunnan viimeisintä kautta luonnehtivia piirteitä. (Emt. 272-276).

käytetään hyvin laajasti yhteiskunnan eri aloilla kuten talouselämässä,<sup>58</sup> politiikassa, lääketieteessä, sotilasalalla<sup>59</sup>, hallinnossa<sup>60</sup>, oikeuslaitoksen palveluksessa, terveydenhoidossa ja koulutuksessa. Ajatellaan vaikka maailmanlaajuisista tarttuvien tautien seurantaan tai eri kohderyhmille tarkoitettuja syöpäseulontoja. Potilasrannekkeiden avulla voidaan parantaa potilasturvallisuutta ja mahdollistaa kotihoito, mikä on potilaan kannalta mieluisampi ja yhteiskunnalle halvempi vaihtoehto. Valvontateknologioiden hyödyntäminen mahdollistaa muun muassa ehdonalaisvalvonnan ja parantaa vankien mahdollisuuksia päästä nauttimaan vapauksistaan. Kirjastojen lainausautomaatiikka muistuttaa eräänäytävistä lainoista ja mahdollistaa kirjaston palvelujen käytön etäyhteyden avulla omalta koti- tai työkoneelta. Teknologiasta on tullut tärkeä osa myös identiteetin rakentamisesta. Internet ja monet sosiaalisen median sovellukset pikemmin rohkaisevat itseilmaisuuksiin kuin rajoittavat sitä. Näitä valvonnan lukuisia positiivisia ja tarkoitettuja seurauksia ei käsitellä tässä tutkimuksessa.

Valvonnassa on tapahtunut huomattavia siirtymiä. Valvonta ei ole enää yksipuolista 'isoveljen' valvovaa katsetta kansalaisiin. Isoveljen rinnalle on tullut suuri joukko toimijoita. Nykyinen 'valvonta-assemblaasi'<sup>61</sup> (Haggerty & Ericson 2000) kattaa julkisen sektorin ohella laajan joukon sekä yksityissektorin että kansainvälisiä toimijoita. Myös yksityiset kansalaiset osallistuvat valvontaan<sup>62</sup>. Niin ikään valvonnan suunta on muuttunut. Aikaisemman yksisuuntaisen valvonnan sijaan valvonta on nyt monisuuntaista. Itse 'valvonta-apparaatista' on tullut kansalaisten ja monien kansalaisjärjestöjen valvonnan kohde.<sup>63</sup> Suurin muutos valvonnan osalta lienee kuitenkin tapahtunut valvontateknologian 'ansiosta'. Yhteiskuntien tietokoneistuminen, informatiivisoituminen ja teknistyminen ovat saaneet monet teoreetikot puhumaan 'datavalvonnasta' (*dataveillance*) ja 'elektronisesta panoptikonista'<sup>64</sup>. Bogard (2006) on monien tutkijoiden tavoin sitä mieltä, että valvonnassa on tapahtunut siirtymä *tilan hallinnasta kyberavaruuden (informaation) hallintaan*.

Valvonnan voimakas lisääntyminen on saanut Posterin (1990) esittämään 'superpanoptikonin' käyttöönottoa kuvaamaan paremmin sosiaalisen valvonnan lisääntymistä.

58 Esimerkiksi mainostaminen, kulutustottumukset ja erilaiset gallupit.

59 Esimerkiksi aluevalvonta, joukkotuhouhoseiden valvonta.

60 Tietojärjestelmiä hyödynnetään kaikilla hallinnonaloilla esimerkiksi lupahallinnossa (luvan hakeminen verkon kautta sähköisenä palveluna). Valvontateknologialla on tärkeä merkitys myös luonnon ja ympäristönsuojelussa sekä arjen turvallisuudessa (esim. murtohälyttimet, palovaroittimet, LVI-valvonta).

61 Haggerty & Ericson (2000) lainaavat 'assemblaasi'-termin Deleuze & Guattarilta (1983; 1987). Assemblaasit eivät ole erillisiä objekteja vaan verkostoja, jotka koostuvat avoimista suhteista heterogeenisten elementtien välillä, ja joiden ainoa 'yhtenäisyys' perustuu siihen, että ne toimivat yhdessä. Valvonta-assemblaasi koostuu kaikista mahdollisista keinoista, jotka ovat käytettävissä tiedon keräämiseen, lajitteluun, prosessointiin ja analysointiin.

62 Bogard (2006, 108) kutsuu tätä alhaalta tulevaa valvontaa termillä 'sousveillance'. Vrt. Mannermaa (2008), joka on kutsunut tätä nykyajan uutta 'isoveljeä' nimellä *jokuveli*.

63 Lyon 2006, 4-5.

64 Gordon 1990; Lyon 1994.

Valvonta ei kohdistu enää yhteiskunnan eristettyihin ryhmiin (rikolliset, sairaat jne.), kuten aikaisemmin, vaan valvonnasta on tullut jatkuvaa, kaikkialla 'läsnä olevaa' ja *kaikkiin* kohdistuvaa tarkkailua (Nock 1993; Staples 2000)<sup>65</sup>. Bigon (2006b) mukaan 'valvontarutiineista' on tullut osa meidän jokapäiväistä elämää. Tämä on ollut yhtenä perusteena, miksi perinteinen panopticon, jossa *harvat* valvoivat monia, yhteiskunnan marginaalisia ryhmä 'yksisuuntaisella katseella' ei enää toimi. Mathiesen (1997) on väittänyt, että valvontajärjestelmät ovat sekä 'panoptisia', että 'synoptisia', millä hän viittaa harvojen valikoitumiseen monien valvonnan kohteeksi.<sup>66</sup> Lisäksi lukuisat muut erilaiset *panoptikonit*<sup>67</sup> kuvaavat Haggertyn (2006) mukaan Foucaultin esittämän perinteisen ajatusmallin puutteellista selitysvoimaa ja sen käytön rajoituksia kuvata nykyajan globaalia, teknologiaorientoitunutta ja poliittista dynamiikkaa heijastavaa valvonta-ajattelua.

Panoptikon ei ole suinkaan ainoa yhteiskuntatieteellinen selitysmalli sosiaalisen kontrollin ja valvonnan tutkimuksessa. Sen rinnalle on noussut lukuisia kilpailevia ehdotuksia, kuten Bogardin (1996; 2006) 'hyperkontrolli', Lyonin (2003) 'sosiaalinen erottelu' (social sorting) sekä Haggertyn & Ericsonin (2000) malli 'valvonta-assemblaaseista'. Myös Foucaultin ajatukset hallinnasta (governance) ja hallinnallisuudesta (governmentality) sisältävät sosiaalisen kontrollin ja valtasuhteiden tarkastelun, samoin pyrkimyksen yksilöiden käyttäytymisen ohjaamiseen<sup>68</sup>. Hallinnallisuuden näkökulma on valtiokeskeisempi, kun taas hallinnassa 'turvallisuuskompleksi' pyrkii pikemmin suostutteluun, houkutteluun ja imarteluun kautta ohjaamaan yksilöiden toimintaa, joilla säilyy tietty vapaus joko mukautua tai olla sopeutumatta. Hallinta on myös 'teknologiadeterminismissään' vapaamielisempi verrattuna panoptikonin mukaisiin käsityksiin tekniikan 'pakkoalistavasta' luonteesta. Valvontateknologia sinällään ei ole hyvää tai pahaa, ainoastaan teknologian käyttö kansalaisten kannalta ei-hyväksytyllä tavalla tai vieraisiin tarkoituseriini tekee siitä haitallista. Tekniikalla on myös myönteisiä turvallisuusvaikutuksia, niin kuin edellä on todettu.<sup>69</sup>

65 Näin myös Bigo 2006b; Bogard 2006; Haggerty 2006. Los (2006, 76) on kuvannut tätä 'totalitääristä katsetta' (totalitarian gaze) pelko-orientoituneeksi, jonka päämääränä ei ole niinkään käyttäytymisen normalisointi vaan ehdoton mukautuvuus ja tottelevaisuus (infinite malleability and obedience).

66 Esimerkiksi netin kautta tapahtuva valvonta. Valvonnan (vallan) hajaantuminen verkossa lukuisille (lukemattomille) käyttäjille sotii myös panoptikonin yksisuuntaista valtakäsitystä vastaan.

67 Edellä esitettyjen superpanoptikonin, elektronisen panoptikonin ja post-panoptikonin lisäksi tässä viitataan erilaisiin 'optikonismeihin', kuten 'omnicon' (Goombridge 2003), 'ban-opticon' (Bigo 2006b), 'global panopticon' (Gill 1995), 'panspectron' (De Landa 1991), 'myoptic panopticon' (Leman-Langois 2003), 'participatory panopticon' (Whitaker 1999), 'fractal panopticon' (De Angelis 2001), 'industrial panopticon' (Butchart 1996), 'urban panopticon' (Koskela 2003), 'pedagogicon' (Sweeny 2004), 'polyopticon' (Allen 1994), 'synopticon' (Mathiesen 1997), 'panoptic discourse' (Berdayes 2002), 'social panopticism' (Wacquant 2001), 'cybernetic panopticon' (Bousquet 1998) ja 'neo-panopticon' (Mann, Nolan & Wellman 2003).

68 Ks. luku 4.3.3.

69 Haggerty 2006, 39-42.

Tässä tutkimuksessa tutkitaan rajaturvallisuutta turvallisuushallinnon lähtökohdista, mutta yksilön kannalta. Valvontaa koskevilla teorioilla on työssä tärkeä asema, koska niissä huomio kohdistuu valvonnan sosiaalisiin vaikutuksiin. Valvontateorioiden tarkempi analyysi ei ole tämän tutkimuksen kannalta tarpeen. Sen sijaan seuraavaksi tarkastellaan vielä lyhyesti muutamia valvontateoreettisia käsityksiä, jotka ovat relevantteja rajaturvallisuuden viitekehityksessä. Nämä liittyvät *ihmisten valvontaan, heidän käyttäytymisen hallintaan ja ennustamiseen (riskianalyysi) sekä tulevaisuuden haltuunottoon*.

Valvontateorioiden näkökulmasta yhteiskunnasta on muodostunut 'hallintavalta'. Se pyrkii hallitsemaan ei vain tilaa ja paikkaa, vaan myös aikaa ja tulevaisuutta. Yhteiskuntatieteissä tilaa (*space*)<sup>70</sup> pidetään sosiaalisena konstruktiona, sosiaalisesti rakentuneena. Koskela (2006) on pohtinut nykyisen valvonnan vaikutuksia tilaa koskeviin käsityksiin. Valvonta yhdistää globaalit käytännöt paikallisiin olosuhteisiin. Valvonta on 'paikatonta' ja kasvotonta. Tilan perinteinen jakaminen julkiseen, puoli-julkiseen, yksityiseen ja virtuaaliseen on hämärtynyt, samoin materiaalisen ja virtuaalisen tilan erottaminen toisistaan. Koskelan mukaan me elämme eräänlaisessa materiaalisen ja virtuaalisen tilan välitilassa (*in-betweenness*). Tämä ei muodostu pelkästään käsitteelliseksi tai teoreettiseksi<sup>71</sup> haasteeksi, vaan vaatii pohtimaan perusteellisesti, kuinka tilan muodostuminen sosiaalisena konstruktiona tulee ymmärtää tällaisessa 'välitilassa'.

Tilan ja paikan hallinnan ohella nykyinen valvonta kohdistuu epäsuorasti, mutta voimakkaasti temporaalisuuden hallintaan. Riskien hallinta ja uhkien ennaltaehkäisy erilaisine poissulkemistekniikoineen ovat johtaneet *ajan haltuunottoon*. Valvontateorioissa on korostettu, kuinka yhteiskunnat ovat siirtyneet levottomasta historiasta pirstaleisen nykyajan kautta seesteiseen *futur antérieur* -aikaan<sup>72</sup>. Tulevaisuus on tiedossa, 'tulevaisuus on jo tehty'. Elmerin ja Opelin (2006) kuvaama 'eloonjäämis-yhteiskunta' (*survivor society*) ei salli epävarmuutta ja kauhuskenaarioiden toteutumista. *Mitä jos* (what if) kysymyksenasettelut muuttuvat päivän politiikassa *sitten, kun* (when, then) retoriikaksi<sup>73</sup>. Epävarmuus muuttuu tiedoksi, turvallisuushallinnon totuudeksi. Ajan kääntämisen ohella tätä tulevaisuuden apokalyptistä, itsensä toteuttavaa profetiaa on kritisoitu voimakkaasti muun muassa siksi, että merkityksenanto tulevaisuuteen vaikuttaville tapahtumille tapahtuu vasta jälkikäteen, kun tapahtumat ovat ja sattuneet.

70 'Tilan' -käsite ja sen kehittäminen on ollut huomattavan teoreettisen mielenkiinnon kohteena 1990-luvulta lähtien. Ks. esim. Lefebvre 1991.

71 Koskelan mukaan käsitykset tilasta ovat muuttuneet ja Foucaultin mukaiset käsitykset ihmisten hallinnasta 'materiaalissa' tilassa eivät tarjoa enää tyydyttävää selitystä uudessa, 'post-panoptikonin' jälkeisessä materiaalisen ja virtuaalisen tilan muodostamassa välitilassa. Koskela on tutkinut webbi-kameroiden käyttöä ja vaikutusta valvontaan. Hän on paikantanut ainakin neljä muutostekijää, kuinka verkossa tapahtuva kameravalvonta on haastanut Foucaultin käsitykset valvonnasta. (Koskela 2006, 176).

72 Genosko & Thompson 2006.

73 Zaccardelli 2004.

Tulevaisuuden ennalta määrääminen on puolestaan johtanut ihmisten lisääntyneeseen valvontaan. Ihmisen haltuunotto ei tapahdu enää eristämällä heidät yhteiskunnasta Benthamin veljesten ideoimaan mallivankilaan, vaan tiedollisen seulonnan, analyysin ja profiloinnin kautta. Ihmistä koskeva informaatio eristetään heidän lihallisesta ruumiistaan, ja tämä 'datasubjekti' ihmisen 'todellisena' presentaationa muodostuu turvallisuushallinnon totuudeksi. Todellisuus digitalisoituu, välittyy, muuttuu kuvaksi. Samalla itsenäisestä, oikeuksia kantavasta 'subjektista' tulee turvallisuushallinnon kohde, uhka, oikeudeton 'objekti'. Riskianalyysi ja profilointi eivät perustu henkilön muodostamaan todelliseen uhkaan, vaan siihen potentiaaliin, joka hänen tietojärjestelmissä oleviin parametreihin (riski-indikaattorit) sisältyy. Tulevaisuuden tietämisen pakko on merkinnyt *valvonnan ja hallinnan siirtymää uhkaperusteisesta lähestymistavasta kykyperusteiseen analyysiin*<sup>74</sup>. Kriitikoiden mukaan valvontaa eivät ohjaa enää niinkään uhat ja niihin varautuminen vaan teknologia<sup>75</sup> ja sen suomat mahdollisuudet.

Valvontateorioiden maalaama kuva tulevaisuudesta hallinnan *dystopiana* on ehkä turhan pessimistinen. Sen sijaan heidän kritiikkinsä kärki, mikä kohdistuu lisääntyneen valvonnan taustaoletuksiin niin tulevaisuuden 'tietämisen' kuin ihmisen käyttäytymisen ennustamisen suhteen, on perusteltua. Valvontateorian kannattajat korostavat myös lisääntyneen valvonnan kielteisiä seurauksia yhteiskunnan kannalta samoin kuin eettisten pohdintojen tärkeyttä. Losin (2006) mukaan postmoderni epistemologia, globalisaatio ja lisääntynyt valvonta ovat johtaneet yhteiskuntien 'sosiaalisten' piirteiden purkautumiseen, yhteiskuntien sirpaloitumiseen, historiattomuuteen (perinteiden katoaminen), juurettomuuteen sekä ihmisyiden katoamiseen. Jatkuva valvonnan kohteena oleminen muuttaa myös ihmisten identiteettejä, mikä Haggertyn (2006, 34) mukaan johtaa siihen, että osana yhteiskunnallista selviytymisstrategiaansa yksilöt kehittävät erialaisia 'luovia ratkaisuja' ja 'rakenteellista vastarintaa', joista tulee osa heidän päivittäisiä rutiinejaan<sup>76</sup>. Lianos (2003) puolestaan väittää, että institutionaalinen valvonta on vahvasti asosiaalista, koska se vapauttaa yksilöt sosiaalisesta yhteenkuulumisesta. Ulkomaalaisten lisääntynyt valvonta ja maahanmuuttajien integrointi yhteiskuntaan ovat tavoitteiltaan siten räikeässä ristiriidassa keskenään. Myös luottamuksen katoaminen ihmisten keskinäisen vuorovaikutuksen luontaisena taustaoletuksena kärsii haaksirikon.<sup>77</sup>

Yhteiskunnan lisääntynyt valvonta terrorismin vastaisessa sodassa on valvontateoreetikoiden mukaan johtanut yksilöiden turvallistamiseen. Rose (1999) puhuu henkilöllisyyden (identity) ja minuuden (self) turvallistamisesta. *Ihmisydestä on*

74 Ks. myös Bajc 2011, joka puhuu samaa tarkoittaen mahdollisuuksien hallinnasta (*governmentality of potentialities*).

75 Teknologia laajasti ymmärrettyinä pitäen sisällään erilaiset menettelytavat ja valvontatekniikat, kuten riskianalyysin ja profiloinnin.

76 Ks. myös de Certeau 1984; Gilliom 2001; Moore & Haggerty 2001; van der Hilst 2009.

77 Luottamuksesta ja valvontayhteiskuntien 'totuudesta' ks. esim. Los 2006.

*tullut uhka, vaarallinen kategoria* (Agamben 2004). Turvallisuuden äärimmäinen tavoittelu on ajanut valtiot tavoittelemaan yhteiskuntien suurempaa läpinäkyvyyttä. Mutta 'näkyvyys on ansa', niin kuin Foucault (1977, 200) toteaa. Yksityisyys, yksi länsimaisen yhteiskuntamme peruspilareista, on saanut väistyä turvallisuushysterian tieltä. Lisääntynyt valvonta on johtanut myös hallinnan siirtymään pois ihmisruumiista häntä koskevaan informaatioon (*corporeal turn*)<sup>78</sup>. Informaatio ei rajoitu enää pelkätään ihmisen henkilöllisyyteen, niin kuin aikaisemmin. Ihmisen geneettinen perimä ja myös ihmisten 'sosiaalinen minuus' eri verkostoihin ovat yhteiskunnan intensiivisen kiinnostuksen kohteena. Kaikki ihmisen eri identiteetit yhdistyvät tietoverkoissa *e*-persoonallisuudeksi, joka on pikemminkin *ei-persoonallisuus* tai persoonallisuuden binaarinen yksinkertaistus kuin ihmisen kuva. Deleuzen (1992) mukaan sosiaalisen kontrollin 'informatisoituminen' tiedonpalasiksi on purkanut ihmisen humanisuuden ja saanut heidät muuttumaan individuaaleista 'dividuaaleiksi'<sup>79</sup>.

Valvonnan informatisoituminen ja digitalisoituminen ovat johtaneet siihen, että ihminen ei ole enää jakamaton kokonaisuus vaan rajat hänen kehonsa ja identiteettinsä, hänen fyysinen ja sosiaalisen ruumiinsa välillä hämärtyvät ja siirtyvät. Yhteiskuntatieteilijät ovat kritisoineet tätä kehitystä, koska tietoverkkoihin perustuva sähköinen hallinta (*e-government*, *e-management*) luo ihmisille keinotekoisien persoonallisuuden, josta tulee virallinen ja todellisempi kuin yksilö itse. Ihmisen hallinnan siirtyminen fyysisistä henkilöistä *e*-persoonallisuuksiin murtaa Oguran (2006, 284) mukaan vallan tasapainon ja mahdollistaa ihmisten poliittisen eristämisen. Ogura (2006, 289) ohella Ball (2006, 314) arvostelee keinotekoisia *e*-identiteettejä siksi, että ne ovat syrjiviä, koska ne perustuvat rodullisiin sekä sukupuolta ja kulttuuria koskeviin ennakkokäsityksiin. Ogura ja Ball kyseenalaistavat myös kehollisen ruumiimme kyvyn puhua meistä 'totta' (esim. biometriikan hyväksikäyttö ihmisen tunnistamiseen). Blank ym. (2004) mukaan tämä johtaa tietyn rodun, kansallisuuden tai sukupuolen edustajien osalta 'kumuloituvaa haittaa', tekosyhyyn, joka oikeuttaa syrjivät toimenpiteet myös jatkossa<sup>80</sup>. Myös Lessig (1999) ja Galloway (2004) ovat olleet huolissaan tietoverkkoihin perustuvan hallinnan vaikutuksista toiminnan laillisuuteen<sup>81</sup>.

78 Shilling (1993) on kuvannut 'ruumiillista siirtymää' (*corporeal turn*) sosiologiassa käsitteellä 'poissaolon läsnäolo' (*absent-presence*).

79 'Divide' (engl.) 1) vedenjakaja (m kuv) 2) jako; (kuv) kuilu. Englanti-suomi suursanakirja 2000, 335.

80 Blank ym. 2004, 233-238; siteerattu Gandy 2006, 319.

81 Myös Ogura (2006) on ollut huolissaan sähköisten tietoverkkojen vaikutuksista laillisuus-periaatteeseen. Oguran mukaan '*e*-hallinta' operoi koodilla ja ICT-protokollalla kiertääkseen laillisuusperiaatetta (*rule of law*) sekä yksityisyyttä koskevaa sääntelyä. Tätä väitettä Ogura perustelee sillä, että esimerkiksi telekuuntelua koskevissa säädöksissä ei ole mitään säännöksiä, jotka velvoittaisivat operaattorit paljastamaan tietokoneohjelmien lähdekoodit. Ja vaikka näin olisikin, useimmat parlamentin jäsenet eivät ymmärtäisi noista koodista mitään. Näin ollen kansanedustuslaitos ei voi varmistua, kuinka telekuuntelua koskevaa sääntelyä tosiasiallisesti noudatetaan turvallisuushallinnossa. (Emt. 286). Oguran väite saa tukea selvitysmies Jaakko Jonkan raportista, jonka mukaan poliisi ei ole raportoinut sisäasiainministeriöön kaikista tekemistään televälivälityspyyntöistä, niin kuin ohjeistus on edellyttänyt. Ks. SM 48/2004, 61.

Ihmisyiden 'purkamisen' ja 'jakamisen' ohella valvontateoreetikot ovat arvostelleet ankarasti turvallisuushallinnon yksinkertaista ihmiskuvaa. Ihmisen käyttäytymisen mallintaminen sulkee pois vapaan tahdon ja yksilöllisen vaihtelun, mikä voi olla huomattavaa eri persoonallisuuksien välillä. Valvontatekniikat pyrkivät normalisoimaan, määrittämään, mikä on hyväksyttyä käytöstä. Mutta kuka määrittelee normaaliuden rajat? Kenen tai minkä yhteiskuntaluokan arvoja rajat edustavat? *Minkä värinen on uhka?* Bigon (2006) mukaan 'ulkomaalaisia' eivät ole enää ei-kansalaiset, joilla on outo, eriskummallinen ja hieman tavanomaisesta poikkeava käytös, *vaan jokainen, joka käyttäytyy niin normaalisti, että se näyttää jo epäilyttävältä*. Äärimmäisenä keinona valtio velvoittaa kansalaiset erilaisten 'vastuuttamisstrategioiden'<sup>82</sup> avulla pitämään yllä noita rajoja ja ilmoittamaan mahdollisesta poikkeavasta käytöksestä<sup>83</sup>. Vakavien rikosten (esim. terrorismi) kohdalla ilmoittamatta jättäminen on sanktioitu rikokseksi. Yhteiskunnan vapaista jäsenistä on tehty osa valvontakoneistoa.

Tässä luvussa esitellyt teoriat osoittavat, kuinka rajojen tarkastelu rajalinjojen sijaan niiden tosiasiallisten vaikutusten kautta tekee niistä vasta 'todellisia' rajoja. Rajojen tarkastelu johtaa väistämättä niiden funktionaaliseen, toiminnalliseen tai valvonnalliseen tarkasteluun. Kansainväliset regiimit, globaalit markkinat ja moderni teknologia ovat väistämättä johtaneet myös siihen, että ne ovat vähentäneet voimakkaasti alueen hallinnan merkitystä poliittisena resurssina (Anderson & Bort 2001, 18). Rajojen teoreettinen esittely on myös osoittanut, kuinka rajat ovat käytännössä levittäytyneet alueellisesti ja rajojen valvonnassa on kysymys pohjimmiltaan tilan hallinnasta. Seuraavassa luvussa tarkastellaan, kuinka alueen hallintaan perustuvassa rajavalvonnassa on siirrytty itse tilan hallintaan.

#### 4.1.4 Tilan haltuunotto

Sana 'raja' juontuu ranskan kielen sanasta *frontière*, jonka juuret ovat latinan kielen sanoissa 'frons' ja 'front'. Alun alkaen englannin kielen sana 'frontier' tarkoitti rakennuksen julkisivua tai armeijan ryhmytyksen etureunaa. Joskus 1500-luvulla sanaa alettiin käyttää merkitsemään tietyn alueen rajaa tai reunaa. Siitä lähtien se on vakiintunut käyttöön tarkoittamaan valtion rajaa.<sup>84</sup> Rajan käsitteellinen laajeneminen on näkynyt myös kielessä. Yhä useammin valtion rajoihin viitataan englanninkielisellä

82 Garland (2001) määrittelee vastuuttamisstrategiat ('responsibilization strategies') tavoiksi ajatella sekä erilaisiksi tekniikoiksi, joiden tarkoituksena on muuttaa maiden hallitusten tapaa toimia rikollisuutta vastaan (2001, 124). Garlanding mukaan vastuuttamisstrategioiden tarkoituksena on rohkaista kansalaisia ottamaan vastuuta omasta turvallisuudestaan (sekä 'safety' että 'security') pitäen heitä mahdollisina uhreina sekä luomalla heihin eräänlaisen toimimisvelvollisuuden tunteen.

83 Bajc 2011; Virta 2011b.

84 Neocleous 2003, 99. Siteerattu Walters 2006, 145.



sanalla 'border'<sup>85</sup>. Esimerkiksi nykyaikaisesta rajavalvonnasta käytetään käsitettä 'yhdenmennetty rajavalvonta', *Integrated Border Management*<sup>86</sup>.

Territoriaalisuus on mielletty yhdeksi keskeiseksi suvereenin valtion tunnusmerkiksi. Jokaisella valtiolla on rajoin määritetty alue, jolla se käyttää ylintä valtaa.<sup>87</sup> Nykyisen valtioiden alueelliseen suvereniteettiin perustuvan kansainvälisen järjestelmän katsotaan saaneen alkunsa vuonna 1648 solmitusta Westfalenin rauhasta<sup>88</sup>. Valaskakiksen (2000) mukaan 'westfalenilainen maailmanjärjety' (WWO)<sup>89</sup> lienee saavuttanut huippunsa vuonna 1945, jolloin kansalliset hallitukset käyttivät maksimaalista valtaa globaaleihin asioihin. Erityisesti globalisaatio eri prosesseineen on horjuttanut kansallisvaltioiden asemaa siinä määrin, että Valaskakiksen mukaan nykyistä maailmanjärjetyistä olisi aiheellista kutsua Westfalen II:ksi<sup>90</sup>. Erityisesti eri ilmiöiden globaalisuus ja niiden riippumattomuus kansallisvaltioiden rajoista on saanut monet tutkijat kuvaamaan nykyistä territoriaalisuutta välimatkan tai etäisyyden kuolemana (*death of distance*) tai jopa "territoriaalisuuden loppuna" (Badie 1995)<sup>91</sup>.

Valaskakiksen mukaan WWO rakentuu viiden keskeisen pilarin (periaatteen) varaan. Globalisaatio on muuttanut kaikkia näitä periaatteita. Ensiksi suverenisuus<sup>92</sup> ei ole

85 Sanojen *boundary, border, borderland, limit* ja *frontier* merkityksistä ks. Strassoldo 1977, 84; Prescott 1987; Paasi 1999, 13. "The border" termille on alkanut muodostua myös merkitys suljetusta rajasta ("the wall around the west"). Ks. esim. Andreas & Snyder 2000; Cunningham 2004; Wonders 2006, 64.

86 Rajavartiolaitoksen virallinen englanninkielinen käännös "The Frontier Guard" muutettiin muotoon "The Border Guard".

87 Walker (1992; 2010) on kuvannut, kuinka teoria valtion suverenisuudesta perustuu ajatukselliseen lähtökohtaan, jossa maailma jaetaan kahtia: valtion sisällä poliittinen teoria ja "hyvä elämä" on mahdollista, kun taas valtion ulkopuolella on anarkistinen ja vaarallinen kansainvälinen järjestelmä (*international order*). Postmodernin turvallisuustutkimuksen osalta Campbell & Dillon (1993) sekä der Derian (1992; 1995) menevät vieläkin pidemmälle väittäessään, että väkivalta on perusedellytys valtion olemassaololle. (Salter 2011, 66; Laitinen 2003, 27). Samoin asian näkee Mbembe (2003, 11), jonka mukaan suvereniteettiinsa vedoten valtiot päättävät, "kuka saa elää ja kenen täytyy kuolla". Myös poliittiset filosofit ovat ainakin Carl Schmittistä lähtien väittäneet, että valtiota ei ole alueellisesti olemassa ilman julkista vihollista. On jopa esitetty, että vihollisen katoaminen on valtion kannalta uhkaavampaa kuin vihollisen olemassaolo. (Eloranta 2010, 201; Harle & Moio 2000, 49-51). Ehkäpä nämä havainnot osaltaan selittävät sen, miksi erilaiset uhkat, vihollisuudet ja väkivaltaisuuudet ovat valtion ja sen suverenisuuden ytimessä. Kleinin (1994) ja Neufeldin (1995) ajatuksiin tukeutuen "strateginen väkivalta ei ainoastaan partioi valtion rajoilla, vaan myös luo ne" (Laitinen 2003, 27). Tämä institutionaalinen 'väkivalta' saa ilmauksensa rajavalvonnan toimeenpanossa (vrt. Salter 2011) ja sen haitallisiin seurauksiin palataan tämän tutkimuksen luvuissa 8.1 - 8.3, kun rajaturvallisuuden käsitteen tarkastelussa siirrytään kielen pragmaattisiin piirteisiin.

88 Westfalenin rauha päätti 30-vuotisen sodan Euroopassa. Valtio ja kirkko erotettiin toisistaan, ja maallinen valta katsottiin ylimmän vallan haltijaksi valtiossa.

89 Westphalian World Order (WWO).

90 Buzan 1995 käyttää tästä termiä "New World Order" (NWO).

91 Näin myös O'Brien 1992 ("the end of geography"); Graham 2006 ("the death of geography"); Agnew 1994 ("the territorial trap"); Wendt 1999; Williams 2006 ("the statist trap").

92 Suverenisuus (täysivaltaisuus) on yleensä määritetty valtion yksinomaiseksi oikeudeksi valtiovalan eli valtaoikeuksien käyttöön omassa valtapiiirissään (ns. sisäinen suverenisuus; ks. esim. Philpott 1995, 357) tai valtion riippumattomuudeksi toisista valtioista (ns. ulkoinen suverenisuus; Turtia 2001, 948). Krassnerin (1999, 35) mukaan globalisaatiolla on ollut suurempi vaikutus valtion riippumattomuuteen (independence sovereignty) - valtion kykyyn kontrolloida toimintoja alueensa sisä- ja ulkopuolella - kuin suvereniteetin muihin muotoihin: kotimaan (domestic sovereignty), westfalenilaiseen (Westphalian sovereignty) tai kansainvälisen oikeuden (international legal sovereignty) mukaiseen suverenisuuteen. Ks. myös Migdal 1988; Jackson 1990.



enää valtioiden yksinoikeus, vaan siinä on tapahtunut siirtymiä sekä ylöspäin (ylikansallisille instituutioille kuten EU), alaspäin (aluehallinto, osavaltiot) että sivusuunnassa (markkinat, yksityissektori). Toiseksi alueen hallinta ja sen merkitys suvereeniuden ilmentymänä ovat menettämässä merkitystään. Territoriaalisuutta tärkeämpää on erilaisten ihmis- ja tavaravirtojen sekä tiedon hallinta.<sup>93</sup> Kolmanneksi ei-valtiollisten toimijoiden merkitys kansainvälisen politiikan toimijoina on koko ajan kasvanut. Neljänneksi kansainvälinen oikeus on syrjäyttämässä valtioiden suvereniteetin vallan ylimpänä käyttäjänä tai mahtina. Esimerkiksi ihmisoikeuksien suojeleminen, vaatimukset etnisestä itseään määräämis-oikeudesta ja ympäristönsuojeluun liittyvät kysymykset voivat oikeuttaa humanitaariseen tai kansainvälisoikeudelliseen 'interventioon' valtion tahdosta riippumatta<sup>94</sup>. Ja viidenneksi, valtioiden *väliset* sodat ovat väistymässä uusien, usein valtion *sisäisten* konfliktien tieltä<sup>95</sup>. Käsillä oleva hallinnan tyhjiö johtanee Valaskakiksen mukaan pikemminkin globaalien hallinnan (*global governance*) voimistumiseen kuin maailman hallituksen (*world government*) muodostamiseen.

Ilmeinen enemmistö tutkijoista on samaa mieltä tapahtuneesta kehityksestä. Toisaalta politiikan aluesidonnaisuus ja valtioiden mieltymys alueelliseen pysyvyyteen ovat niin ilmeisiä, että Agnew (1994) on nimennyt ilmiön 'territoriaalisuuden ansaksi'. Monet maantieteilijät ja kansainvälisen politiikan tutkijat ovat tarkastelleet rajoissa, territoriaalisuudessa ja tilan hallinnassa tapahtuneita muutoksia. Rumford (2006) on tarkastellut Euroopassa tapahtunutta tilan hallinnan muutosta (*spatial turn*). Hänen mukaansa Euroopan unionia, sen sijaan että se käsitettäisiin vain yksittäisistä valtioista koostuvana (poliittisena) tilana, voidaan kuvata pikemminkin kolmen erilaisen lähestymistavan kautta. Rumfordin mukaan EU voidaan nähdä 1) *monotopiana*<sup>96</sup>, yhtenä yhteisenä alueena; 2) lukea se kokonaisuudessaan 'rajamaaksi' (*borderland*) tai 'raja-alueeksi' (*border zone*) tai 3) hahmottaa EU monen keskuksen ympärille ryhmityneenä *polysentrisenä* kehityksenä<sup>97</sup>.

EU:n mieltäminen yhteisenä tilana on ollut tärkeä osa EU:n kehitystä ja integraatioprosessia. Ajatellaan vaikkapa yhteismarkkinoiden luomista tai yhteistä vapauden, turvallisuuden tai oikeuden alueen kehitystä. Pääasiassa samaa tarkoittaen ovat monet

93 Monen tutkijan (esim. Hughes 2002; Williams 2006) mielestä globalisaatio on merkinnyt laadullista siirtymää tilan hahmottamisessa. Tilaa ei voida hahmottaa enää pelkästään aineellisesti vaan uudentyyppisenä sosiaalisena konstruktiona, joka ei tunne territoriaalisuudelle ominaisia fyysisiä rajoitteita (esimerkiksi Internetin muodostama virtuaalitalita tai globaali talousjärjestelmä). Scholte (2005) on kutsunut tätä uutta tilaa 'supra-territoriaalisuudeksi'.

94 Meneillään olevaa kehitystä kuvastanee osaltaan se, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien monissa valtion turvallisuutta koskeissa ratkaisuuissa otannut yksilön turvallisuutta puoltavan kannan ja ratkaissut tapaukset valituksen kohteena olevan valtion vahingoksi. Ks. Staffans 2010, 265-267.

95 Ks. myös Lipschutz 1995b, 218.

96 Termi 'monotopia' tulee Jensen & Richardsonilta 2004.

97 Rumford 2006, 132.

tutkijat kuvanneet EU:ta alueellisena valtiona (*region-state*)<sup>98</sup> tai EU:n käyttäytyvän 'alueellisen' valtion tavoin (Snyder 2005).<sup>99</sup> Joenniemielle (1995) alueellisuus (*regionality*) puolestaan tarkoittaa sitä, että se kyseenalaistaa valtioiden alueellisen suvereniteetin<sup>100</sup>. Siinä missä territoriaalinen suvereniteetti edellyttää selkeitä rajoja ja valtiosubjekteja, uusi alueellisuus pikemminkin edistää rajojen hämäryyttä, missä rajoja ei käsitetä pelkästään niiden erilaisuutta ylläpitävän ja erottavan funktion kautta vaan vuorovai-  
kutuksen ja mahdollisuuksien näkökulmasta.<sup>101</sup>

Euroopan näkeminen rajamaana on taas perustunut ajatukseen, että Euroopan unionin rajat ovat koko ajan 'liikkeessä'. Unionin laajenemisprosessin johdosta "tämän päivän ulkoiset rajat ovat huomisen (EU) sisäistä aluetta", kuten Rumford on asian ilmaissut.<sup>102</sup> Balibarin (2004) mukaan koko Eurooppa voidaan ajatella rajamaaksi ilman alueellista pysyvyyttä<sup>103</sup>. Mitä tulee taas Rumfordin esittämään polysentriseen malliin, EU:ta ei ajatella niinkään 'supervaltona' tai valtion yläpuolella toimivana 'supravaltona', tai edes monitasoisen hallinnan näkökulmasta usean tason toimijana, vaan hajautettuna (tai monikeskuksisena) alueellisena järjestelyinä. Esimerkiksi EU:n hallinnon jakaantuminen usean eri pääkaupungin kesken (Bryssel, Strasbourg, Luxemburg, Varsova) toimii tästä esimerkkinä.

Walters (2006) on tarkastellut rajojen muuttuvia merkityksiä 'alueellisen valtion' ohella kahden erilaisen kielikuvan avulla. Nämä kielikuvat ovat 'aidattu yhteisö' (*gated community*)<sup>104</sup> ja 'palomuri' (*firewall*). Aidatut yhteisöt ovat yleisiä Brasiliassa, Etelä-Afrikassa ja Yhdysvalloissa. Ne perustuvat alueen eristämiseen ulkopuolisilta henkilöiltä aidoin, valvontakameroin ja yksityisin vartijoin. Yhteisöt 'valitsevat' jäsenensä. Jäseniksi hyväksytään yleensä vain samanlaisen sosiaalisen statuksen omaavia henkilöitä. Aitojen sisäpuolella henkilöt voivat nauttia turvallisuudestaan eristettynä muusta

98 Walters 2006. 'Region-state' -käsitettä on käytetty myös toisessa merkityksessä kuvaamaan paikallista ja alueellista valtioiden rajat ylittävää yhteistyötä. Tällaisella alueella asuu yleensä 5-20 miljoonaa ihmistä. Ks. Ohmae 1995.

99 Toisaalta Rumford (2006) on itse kyseenalaistanut EU:n tilan näkemisen yhtenäisenä. EU:n tila on dynaaminen, rajoiltaan jatkuvasti muuttuva. Lisäksi 'eurooppalaiseen tilaan' kuuluu alueita Euroopan mantereen ulkopuolelta (Ranskan ja Espanjan alueet Afrikassa ja Etelä-Amerikassa). Myöskään 'yhtenäinen' EU-alue ei ole siinä määrin yhtenäinen, että Kreikalla ei ole yhteistä maarajaa muiden EU-jäsenmaiden kanssa ja alueeseen kuuluu myös Euroopan Unioniin kuulumattomia maita (Sveitsi, Norja). Huom. myös Kaliningradin alue Liettuan sisällä.

100 EU:n yhteydessä on puhuttu myös 'jaetusta suvereniteetista' (*pooled sovereignty*). Ks. esim. Chen 2005, 252-253.

101 Osa tutkijoista on sitä mieltä, että EU:n kehityksessä on nähtävissä myös federalistisia piirteitä (esim. Anderson & Bort 2001).

102 Myös Euskirschen ym. (2007) ovat käyttäneet EU:sta kielikuvaa rajamaa kuvaamaan tilan hallinnassa tapahtuneita muutoksia. Euroopan näkeminen rajamaana kattaa heidän mukaansa myös EU:n ulkopuoliset alueet (kolmannet maat), jonne EU on levittänyt 'rajaimperialisminsa'. Lisäksi kirjoittajat korostavat uuden 'rajaregiimin' militaristisia piirteitä, millä he viittaavat rajavalvonnan yleisen tiukkenemisen ohella EU:n 'sanelupolitiikkaan', kun se vie eurooppalaisia rajavalvonnan normeja kolmansiin maihin.

103 "Europe itself can be thought of as a borderland, a zone of transition and mobility without territorial fixity." (Balibar, 2004).

104 Ks. esim. Aas 2005, 196; Torpey 2005, 164.

yhteiskunnasta. Aidatut yhteisöt - tai 'puolustettu naapuruus' niin kuin he itse asian ilmaisevat - perustuu tietyn elämäntyylin puolustamiseen. Yhteiskuntatieteilijöiden mukaan aidatut yhteisöt ovat ilmausta sosiaalisesta eriarvoisuudesta. Van Houtum & Pipers (2003) ovatkin väittäneet, että kun ottaa huomioon EU:n protektionistiset toimet rajojen linnoittamiseksi pakolaisia ja maahantulijoita kohtaan, EU näyttäytyy pikemmin aidattuna yhteisönä kuin Euroopan linnakkeena. Mike Davisin (1990) mukaan ylellisen elämäntavan puolustus johtaa pyrkimykseen liikkuvuuden tukahduttamiseksi jopa 'aseellisin' (armed response) keinoin.<sup>105</sup>

Waltersin käyttämät vertauskuvat EU:sta alueellisena valtiona tai aidattuna yhteisönä pitävät rajoja ikään kuin yhtenäisinä linjoina, jotka eristävät tietyn maantieteellisen alueen. Heymaniin (2004) viitaten Walters korostaa, että rajavalvonta on nykyisin pikemminkin 'verkko' kuin puolustuslinja, joka perustuu tärkeiden solmukohtien (lentoasemien ja satamien) ja niitä yhdistävän maailmanlaajuisen liikenneverkon valvontaan. Lisäksi kun otetaan huomioon nykyiset rajaturvallisuuden nimissä tehdyt toimet niin kolmansissa maissa kuin EU:n alueelle, samoin kuin rajavalvonnan yleinen teknologisoituminen ja 'informationalisoituminen', jossa rajat fyysisen tilan määrittäjinä hämärtyvät ja muuttuvat enemmän digitaalisiksi, on 'palomuri' paljon osuvampi vertaus kuvastamaan rajojen nykyistä luonnetta kuin perinteiset tila- tai alueperusteiset kielikuvat.<sup>106</sup> Palomuri on verkostomaiseen arkkitehtuuriin perustuva järjestely, jossa liikenteen valvonta perustuu tiettyjen solmukohtien hallintaan. Rajat ovat rajanylityspaikkojen kautta huokoisia 'kuristusventtiilejä' (*choke point*)<sup>107</sup>, joiden kautta vain sallittu liikenne pääsee

105 Vrt. "carceral society" (Foucault'a siteeraten Hardt & Negri 2004, xvi); "garrison state" (Sorkin 2008). Hän on käyttänyt Yhdysvalloista nimitystä 'varuskuntavaltio', koska se pyrkii eristäytymään ja eristämään turvallisuusuhat. Sorkin kirjoittaa: With the War on Terror United States has taken on more aspects of a "garrison state, defended by a labyrinth of intrusions that, relying on the constantly stoked paranoia over an invisible, shape-shifting enemy, makes suspicious universal. The bugaboo is no longer 'Reds under the beds' but illegal aliens, terrorists, perverts, Muslims who legitimate the swelling Orwellian apparatus that pervades our national life" (emt. viii). Mielestäni Glassner (1999) on kuvannut osuvasti, kuinka 'pelon kulttuuri' (culture of fear) on leviittänyt yhteiskuntaan. Yhdysvalloissa rakennetaan enemmän vankiloita kuin kouluja. Neljäsosa maailman vankiloista sijaitsee Yhdysvalloissa, vaikka maan väkimäärä on vain 5 % maailman väestöstä. Yhdysvaltojen julistettua sodan rikollisuutta vastaan (war on crime) 1980-luvun taitteessa vankien määrä on 10-kertais- tunut (750 vankia jokaista 100.000 asukasta kohti; vrt. Venäjä 627, Iso-Britannia 151, Japani 63), vaikka rikosten määrä on samaan aikaan laskenut. Vähemmistöjen edustajilla ja 'värillisillä' on huomattava yliedustus vankimäärissä verrattuna heidän suhteelliseen osuuteensa koko maan väestöstä. Yksi vankilavuosi maksaa keskimäärin 22.000 USD. (Danner 2006, 117-119; Staudt 2011, 118; Torpey 2005, 163-164). On helppo yhtyä Bogardin (2006) arvioon, jonka mukaan kehitys on tehnyt meistä kaikista vankeja 'valvontakoneiston' silmissä.

106 Walters (2006) kuvaa artikkelissaan "Rethinking Borders Beyond the State" rajaturvallisuuden laajaa verkottumista ja eteen työnnettyä puolustusajattelua (*remote control*). Se sisältää politiikkatoimenpiteiden (viisumipolitiikka, palautussopimukset, turvallinen kolmas maa' määritykset) ohella lainsäädännöllisiä (esim. lento-operaattoreiden sanktiot), hallinnollisia, teknisiä (valvontajärjestelmät, biometriikka) ja operatiivisia toimia (tiedonvaihto).

107 Ks. Wæver 1995, 50, 68.

kulkemaan. Palomuuriajattelu kuvastaa erinomaisesti nykyisten rajojen dynaamisuutta<sup>108</sup> sekä niiden 'sosio-digitaalista'<sup>109</sup> luonnetta. Rajavalvonnan digitalisoituminen erilaisiin valvonta- ja tietojärjestelmiin samoin kuin koneluettavien matkustusasiakirjojen käyttöönotto kuvastavat osaltaan valvonnan siirtymistä fyysisen tilan hallinnasta 'kyberavaruuteen'. Teknologia ei ole myöskään neutraalia, vaan se on sidoksissa valtarakenteisiin ja sosiaalisten suhteiden määräytymiseen.<sup>110</sup> Juuri nämä 'näkyttömät' tekijät, jotka toimivat tietoverkoissa ja teknisissä järjestelmissä sekä rajaturvallisuuden hiljaiset taustaoletukset, jotka ilmentävät vallitsevia valtarakenteita, tekevät palomuurista onnistuneen metaforan nykyisten rajojen kielellisenä heijasteena.

Tilan haltuunotto on tapahtunut myös kielen avulla. Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus ovat monin tavoin kietoutuneet yhteen ja EU:n sisäisestä turvallisuudesta on tullut EU:n ulkoisen turvallisuuden tärkein dimensio. Jotkut tutkijat ovat puhuneet jopa 'kansainvälisestä sisäisestä turvallisuudesta' (den Boer 2004). Kun samaan aikaan rajoihin, turvallisuuteen ja ihmisten liikkuvuuteen liittyvät toimintapolitiikat (esim. maahanmuutto-, viisumi- ja naapuruuspolitiikka) laajenevat sisällöllisesti sekä linkittyvät monin eri tavoin toisiinsa, käy 'ulkoisen' ja 'sisäisen' tilan erottaminen toisistaan yhä vaikeammaksi.<sup>111</sup> Monet tutkijat (esim. Browning 2003; Rees 2008) ovat puhuneetkin sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden paradoksista.<sup>112</sup> Koko 'globaali' tila on pian yhteistä, ei sisäistä *tai* ulkoista, vaan samaan aikaan *sekä* sisäistä *että* ulkoista tilaa, joita on mahdoton erottaa toisistaan (Clark 1999; Hughes 2002; Chen 2005; Remuss 2010)<sup>113</sup>. Alun perin puhtaasti ulkoiseen tai sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavat toimet ovat nykyään niin yhteenkietoutuneita, ettei niitä voida tarkastella enää puhtaasti sisäisen tai ulkoisen turvallisuuden kysymyksinä. Toimenpiteillä on lähes poikkeuksetta vaikutuksia myös laajempaan, *globaaliin* turvallisuuteen.

108 Walters (2006) on korostanut, että rajavalvonta ei voi olla pysyvä järjestely vaan se muuttuu poliittisten tarpeiden mukaisesti. Sama pätee tietotekniikkaan. Esimerkiksi tietoturvaa (tietoturvapoliittikkaa) tulee päivittää jatkuvasti, jotta se olisi ajan tasalla.

109 Ks. Latham & Sassen 2005.

110 Van der Ploeg 1999. Monet tutkijat ovat korostaneet myös uuden teknologian positiivisia vaikutuksia nopeuttamalla rajanylityksiä nopeiden kaistojen, matkustusetu oikeuksien ('trusted travellers', 'members of the club') ja automaattilinjastojen avulla (ks. esim. Sparke 2004).

111 Ks. esim. Walker (1992) ja Rosenau (1997). Rosenau mukaan entinen melko jyrkkä ja selväpiirteinen raja, mitkä asiat kuuluivat sisäpolitiikkaan ja mitkä olivat taas osa kansainvälistä politiikkaa, on katoamassa.

112 Browning (2003) on tarkastellut artikkelissaan Kaliningradin kysymystä. EU:n sisäisestä turvallisuudesta huolehtiminen edellyttää tiukkaa ulkorajavalvontaa Kaliningradin suuntaan. Toisaalta jyrkkä suhtautuminen Kaliningradin kysymykseen heikentää EU:n Venäjän suhteita eli EU:n ulkoista turvallisuutta. Edistääkseen vuoropuhelua Venäjän kanssa EU:n tulisi edistää Kaliningradin alueen kehittymistä mm. joustavilla rajamuodollisuuksilla, mikä puolestaan heikentää ympäröivän alueen sosiaalista turvallisuutta. Rees (2008) on puolestaan tarkastellut EU:n sisäisen turvallisuuspolitiikan ulkoista ulottuvuutta.

113 Hughes (2002) kirjoittaa: "This increasing porosity of state borders, relative decline in the *de facto* sovereign authority of states over social interaction, and corresponding increased exposure of 'internal' societal groupings to 'external forces' (or even indeed the removal of the traditional domestic-international divide to create an intermestic arena for social interchange) has a number of outcomes for security." (Emt. 8).

Kuten edellä olevasta tarkastelusta on käynyt ilmi, tila on ensi sijassa sosiaalinen konstruktio. Tilojen sekoittuminen ja hämärtyminen on saanut monet tutkijat puhumaan rajojen yhteydessä myös välitilasta (*in-betweenness*) tai 'kolmannesta tilasta'. Välitilassa ihmisen fyysinen ja juridinen läsnäolo eivät kohta. Äärimmäisenä esimerkkinä tästä voidaan pitää Salterin (2005, 43) raportoimaa tapausta, jossa Merhan Kamiri Nasserin vietti Pariisissa Charles de Gaullen lentoasemalla 'ei kenenkään maalla' yli 10 vuotta, koska hänen matkustusasiakirjansa eivät olleet kunnossa. Euskirchen ym. (2007) ovat käyttäneet 'kolmannen tilan' käsitettä kuvaamaan kolmansien maiden kansalaisten epätoivoista asemaa ja jatkuvaa liikettä kahden vihamielisen tilan - läh- tömaan ja EU:n - välillä.

Myös eri alueiden hankalaa asemaa tai 'siirtymävaihetta' integraatioprosessin yhteydessä on kuvattu välitilan ja kolmannen tilan käsitteillä. Esimerkiksi Browning (2003) on kuvannut Kaliningradin asemaa Venäjän ja EU:n 'välissä' kolmannen tilan kautta.<sup>114</sup> Chen (2005) puolestaan on pitänyt raja-alueita paikallisen ja globaalien tilan välissä olevina 'välitiloina' (*in-between spatial entity*). Walters (2006) taas on kritisoinut liian yksinkertaistavaa tilakäsitystä. Tilan hahmottamisessa ei ole kysymys dikotomiasta, mitä on ulkopuolella ja mitä sisällä. Tila on monikerroksinen sosiaalinen konstruktio, jota tulee tarkastella tilan eri ulottuvuuksien avulla (fyysinen, sosiaalinen, juridinen jne.)<sup>115</sup>. Monen tutkijan (esim. Anderson & Bort 2001; Browning 2003; Diez 2006; Rumford 2006; Walters 2006) mielestä kyse ei ole vain yhdestä tilasta, vaan Eurooppa on muodostunut monesta eri tilasta<sup>116</sup>.

Vaikka territoriaalisuus perinteisessä mielessä on kärsinyt haaksirikon, ehkäpä kaikkein merkittävin muutos tilan hallinnan osalta on kuitenkin tapahtunut siinä, kun territoriaalisuudesta on siirrytty kyberavaruuteen, tietoverkkojen ja rekistereiden hallitsemaan binääriseen virtuaalitilaan. Bondittin (2004) mukaan turvallisuuden kannalta ei ole niinkään tärkeää hallita aluetta, ei ihmisruumista kurinpidollisen vallan avulla tai väestöä biopolitiikan keinoin niin kuin Foucault on ansiokkaasti kuvannut, vaan hallita ihmisten *liikkuvuutta* 'uuden informatiivisen tilan' kautta<sup>117</sup>.

114 Anderson & Bortin (2001, 173) mukaan EU:n itälaajenemisessa entiset itäblokin maat ovat toimineet puskurivyöhykkeenä tai laajana välitilana (*in-between zone*) EU:n ja Venäjän välillä.

115 Walters 2006, 154.

116 Eurooppa alueena ja eurooppalainen identiteetti eivät ole 'annettuja' tosiasioita, kuten Bialasiewicz ym. (2005) ovat osoittaneet. Walkerin (2000) mukaan on olemassa lukuisia kilpailevia käsityksiä siitä, mikä on Eurooppa ja mitä on eurooppalainen kulttuuri. Vaikka kulttuuri ymmärrettäisiin Zetterholmin (1994) tavoin laajasti erilaisiksi 'normeiksi, uskonnoksi ja instituutioiksi' ja 'perinteiseksi tavaksi tehdä asioita' yhteiskunnassa, niin mikä tahansa eurooppalaisen kulttuurin 'representaatio' johtaisi kulttuurin tiettyjen piirteiden korostamiseen ja toisten marginalisoimiseen (Anderson & Bort 2001). Siten olemassa on suuri määrä erilaisia Eurooppa-nimisiä entiteettejä. Diez (2006) puolestaan on nimennyt lukuisten eri tilojen samanaikaisen läsnäolon Euroopassa yhdeksi Euroopan rajoihin liittyväksi paradoksiksi.

117 Valtio on usein määritetty väkivallan käytön monopoliksi (Max Weber). Karl Marxille valtio oli työvoiman (riiston) monopoli. John Torpey (2000, 1) puolestaan on määrittänyt valtion liikkuvuuden monopoliksi. Valtion tilallinen konsepti tietyn alueen hallinnan suhteen on muuttunut erilaisten *virtojen* (ihmiset, raha, ideat, symbolit, mielikuvat) hallitsemiseksi. Voidaan kysyä, onko valtiosta tullut jo informaation, kyberavaruuden monopoli? Ks. myös Laitinen 1999, 130.

Bonditti esittää Foucaultin kuvaaman turvallisuusjärjestelmän (*dispositive of security*) korvaamista monitasoisella valvontajärjestelmällä (*multileveled dispositive of control*)<sup>118</sup>. Globalisoitu valvonta perustuu rajojen hajaantumiseen tietoverkkoihin (pixelization of border), missä *jäljitettävyydestä*<sup>119</sup> tulee hallitsemisen uusi *raison d'être*.

Globalisoitu valvonta merkitsee 'globaalin vitsausvaltion'<sup>120</sup> perustamista. Globalisoitu valvonta ei kohdistu enää niinkään alueeseen, tai ihmisvirtojen valvontaan heidän siirtyessään paikasta (tilasta) toiseen, vaan myös ihmisten valvontaan alueen sisällä. Globaali vitsausvaltio haluaa tietää, ketä on maassa ja missä he ovat. Tämä uuden valvonnan 'informationalisoituminen' on laajasti tiedostettu.<sup>121</sup> Sen sijaan Bonditti (2004) kritisoi voimakkaasti tätä uutta (poliittisen) tilan ja hallinnan 'virtualisoimista' erityisesti siksi, että sen turvallistaminen perustuu territoriaalisuuden logiikkaan, vaikka virtuaalinen tila (kyberavaruus) ei ole luonteeltaan alueellinen eikä se ole hallittavissa kansallisesti.<sup>122</sup> Ajatus, että huolehtimalla kybertilan (tietoverkkojen) turvallisuudesta voidaan taata kansallinen (alueellinen, väestön) turvallisuus johtaa kehäpäätelmään, jossa turvallisuus voidaan turvata vain tuottamalla lisää turvallisuutta.<sup>123</sup>

Rajojen merkityksen korostuminen ja siihen liittyvä 'tilan' uusi määrittely ja haltuunotto ovat synnyttäneet myös vastustusta. Lukuisat kansainväliset toimijat (esim. ihmisoikeus- ja muuttoliikejärjestöt), kansalaisaktivistit ja akateemisen maailman edustajat ovat vastustaneet rajojen ylikorostuneita turvallisuusfunktioita. Rajojen kasvannutta symbolimerkitystä vastaan ovat nousseet myös monet esittävät taiteilijat. He ovat töidensä kautta pyrkineet kyseenalaistamaan rajoihin liittyvät valvontakäytännöt ja tavan hahmottaa 'tila' uudella tavalla. Esimerkit, joita Amooore & Hall (2010) käyttävät artikkelissaan, saavat meidät näkemään asiat vaihtoehtoisella tavalla. He myös tekevät meidät pelottavan tietoiseksi siitä, kuinka tilan haltuunotto voi tapahtua alitajuisesti meidän sitä huomaamatta, ja jopa niin, että me alamme pitää sitä normaalina, jopa kaivata sitä<sup>124</sup>.

118 Bonditti (2004) selventää esittämänsä 'multilevel dispositive of control' käsitettä. Hän kertoo käyttävänsä 'dispositif'-termiä Foucaultin tarkoittamassa mielessä. Monitasoinen valvontajärjestelmä viittaa nykyisen valvonnan 'fraktaalisiin' piirteisiin, ts. siihen, että nykyinen valvonta ei ole enää laskettavissa (symbolinen valvonta, vertikaali valvonta, horisontaali valvonta, fyysinen valvonta).

119 Ks. myös Hoepmann ym. 2006.

120 *Global State of Plague*. 'Plague' voidaan kääntää myös 'ruttovaltioksi'.

121 Ks. esim. Castells 2000; Salter 2004; Walters 2006. Walters puhuu *najojen* 'informationalisoitumisesta'.

122 Bonditti (2004) viittaa artikkelissaan Agnewin (1994) esittämään 'territoriaalisuuden ansaan'.

123 Bonditti 2004.

124 Erittäin kuvaava esimerkki on tapausselostus taiteilija Marcos Ramirezin puuhevosesta (*Toy an Horse*). Vuonna 1997 Ramirez oli saanut luvan sijoittaa kymmenen metriä korkea kaksipäinen Troijan puuhevonen San Ysidron rajanylityspaikalle. Suuri lasten lelua muistuttava hevonen kohosi huomattavasti matalien rakennusten yläpuolelle ja näkyi kauas Yhdysvaltojen ja Meksikon välisellä raja-alueella. Samaan aikaan kun rajanylittäjät olivat rajamuodollisuuksien (turvallisuustoimenpiteiden) kohteena he katselivat leikkihevosta ja kummastelivat: Kuka sen on laittanut tuohon ja miksi? Kun hevonen poistettiin vuotta myöhemmin, rajanylittäjät pahoittelivat asiaa ja sanoivat kokevansa sen yhä olevan läsnä.

Tässä luvussa on tehty lyhyt teoreettinen katsaus rajoihin ja niiden muuttuviin funktioihin, tehtäviin, merkityksiin ja mielikuviin. Rajoissa on tapahtunut lukuisia siirtymiä, ja monet näistä muutosprosesseista ovat olleet tavoitteiltaan vastakkaisia. Rajojen maantieteellisen merkityksen voidaan toisaalta sanoa vähentyneen, kun taas rajojen turvallisuusfunktiot ovat kasvaneet ja siirtyneet rajoilta sekä sisään- että ulospäin. Myös rajojen alueelliset, ajalliset ja tilalliset vaikutukset ovat levittäytyneet kiinteäksi osaksi ihmisten jokapäiväistä sosiaalista todellisuutta. Rajat ovat kaikkialla läsnä olevia, ihmisten mukana siirtyviä ja ensi sijassa poliittisia entiteettejä, joilla on syvälle ulottuvia sosiaalisia vaikutuksia. Yksi syy tapahtuneeseen kehitykseen on ollut turvallisuuden ylikorostuminen kylmän sodan jälkeisessä maailmassa. Seuraavassa luvussa luodaan katsaus turvallisuustutkimukseen ja sen uusimpiin virtauksiin. Rajaturvallisuus on osa valtiolähtöistä turvallisuutta ja voidaan ajatella, että turvallisuusajattelussa tapahtuneet muutokset heijastuvat myös rajaturvallisuuteen ja sen käsitteelliseen sisältöön.

## 4.2 Turvallisuustutkimus

*”Now what’s going to happen to us without barbarians?  
Those people were a kind of solution.”<sup>125</sup>*

*Constantine Cavafy*

### 4.2.1 Turvallisuuden käsitteestä

Harvasta aiheesta lienee kirjoitettu viime vuosikymmeninä yhtä paljon kuin turvallisuudesta. Turvallisuus on monimuotoinen käsite ja sen suhteen asiasta käydään jatkuvaa keskustelua siitä, kuka tai mikä pitäisi turvata, mitä uhkia vastaan suojautua, sekä kenen toimesta ja miksi?<sup>126</sup> Kansainvälisessä politiikassa turvallisuudella on perinteisesti tarkoitettu valtion puolustamista ulkoisia uhkia vastaan, jolloin kyse on ollut ensisijassa kansallisesta turvallisuudesta. Yhteiskunnan sisällä on keskustelu kohdistunut hyvin pitkälti sisäiseen turvallisuuteen, joka käsitteenä on kattanut suuren joukon erilaisia uhkia terrorismista ja rikostorjunnasta aina liikenteen ja tapaturmien aiheuttamiin vaaroihin sekä ’arjen’ turvallisuuteen<sup>127</sup>. Yksilötasolla turvallisuus voidaan nähdä vaaran poissaolona tai asiantilana, joka mahdollistaa vapauden tehdä jotakin. On merkillepantavaa, että suomalaiset sanakirjat eivät yleensä määrittele sanaa *turvallisuus*, vaan se johdetaan ’turvan’ ja sitä kuvaavan adjektiivin ’turvallinen’

125 Ote runosta ”Waiting for the Barbarians”; siteerattu Lipschutz 1995b, 226.

126 Ks. esim. Lipschutz 1995b; Wæver 1995; Baldwin 1997; Rantapelkonen 2000; Kolodziej 2005; Limnell 2009; Heinonen 2011.

127 Virta 2011b, 196.



käsitteistä<sup>128</sup>. Turvallisuus on siis johdannainen (*derivative*) käsite, ja näin sen merkitys muodostuu kontekstuaalisesti. Turvallisuus voidaan hahmottaa myös turvallisuudesta käydyn keskustelun kautta. Turvallisuuden diskursiivisissa käytännöissä turvallisuus muodostuu sellaiseksi, jollaiseksi se puheissa ja teksteissä tehdään. Nämä hajanaiset havainnot valaisevat turvallisuuden monitulkintaisuutta ja Ulla Palosen (2010, 13) tavoin voidaan todeta, kuinka ”turvallisuuden käsitteen ongelma onkin sen lähes mahdoton määrittäminen”.

Turvallisuus on käsitteenä kuitenkin vakiintunut meidän jokapäiväiseen kielenkäyttöömme. Puhumme turvallisuudesta ikään kuin se olisi merkitykseltään selvä ja käsitteenä vakiintunut, vaikka tutkimuksen mukaan se on kontekstisidonnainen<sup>129</sup>, kompleksinen ja suhteellinen<sup>130</sup> käsite (Rantapelkonen 2000; Lambach 2005; Brauch 2008; Vuori 2011) joka on lähtökohdiltaan ambivalentti ja hyvin kiistanalainen (Gallie 1962; Buzan 1991; der Derian 1995; Laitinen 2010).<sup>131</sup> Turvallisuuskäsitteen elastisuus (Art 1993; Aas 2008) selittää osaltaan sen, että turvallisuudesta on tullut yksi akateemisen tutkimuksen (yli)käytetyimmistä termeistä, joka ei ainoastaan venytä turvallisuuden käsitteellisiä rajoja, vaan laventaa turvallisuutta melkein ilman mitään rajoja.<sup>132</sup> Näiden huomioiden valossa Arnold Wolfersin 50 vuotta vanha määritelmä turvallisuudesta ”hämäränä symbolina” on edelleen relevantti<sup>133</sup>. Sirpa Virran (2006;

128 Vrt. Chilton 1996b. Chilton väittää, että kielenkäytössä suositaan substantiivista termiä ’turvallisuus’ (security) verbin ’turvata’ (secure) ja adjektiivin ’turvallinen’ (secure) sijaan, koska se jättää väitteiden predikaation avoimeksi, ts. ei tarvitse määrittellä, kenen turvallisuudesta on kysymys. (Emt. 22-23).

129 Hyvän yleiskuvan turvallisuuden kontekstisidonnaisuudesta saa Brauchin (2008) toimittamasta teoksesta ”Globalization and Environmental Challenges - Reconceptualizing Security in the 21st Century”. Teoksessa on yli 70 artikkelia turvallisuuskäsitteen määrittelystä. Länsimaisten turvallisuuskäsitysten ohella teoksessa esitellään turvallisuutta erilaisista aatteellisista lähtökohdista käsin (poliittiset, uskonnolliset, filosofiset jne.) eri aikakausina ja eri maanosissa. Buzan (1995, 188-189) on korostanut, kuinka maiden sisäiset eroavaisuudet ja ulkoinen toimintaympäristö vaikuttavat ratkaisevasti siihen, kuinka maat hahmottavat turvallisuuden sekä millaiseksi niiden turvallisuuspolitiikka ja sen painopiste muodostuvat. Niinpä kun kylmän sodan aikana länsimaiden uhkakuvat olivat ensi sijassa sotilaallisia, koettiin Itäblokin maissa ympäristöongelmat sekä länsimaiden sekaantuminen itäblokin maiden sisäisiin asioihin suurimmiksi uhkatekijöiksi (Wæver 1995, 59).

130 Turvallisuudesta puhuttaessa ajatellaan yleensä abstraktia ideaalia, ’absoluuttista turvallisuutta’ kaikista mahdollisista riskeistä ja vaaroista. Tämä aiheuttaa lukuisia ongelmia. Ensiksi voidaan kysyä, onko absoluuttinen turvallisuus edes mahdollista ottaen huomioon inhimillisen ja sosiaalisen toiminnan rajoitukset. Toiseksi, vaikka se olisi mahdollista, onko se edes toivottavaa? Tutkimukset nimittäin osoittavat, että pyrkimys turvallisuuden maksimointiin johtaa turvallisuuden kannalta ei-toivottuihin, ja jopa turvallisuutta heikentäviin seurauksiin. Koska absoluuttinen turvallisuus ei ole mahdollista, mikä on se turvallisuuden taso, johon yhteiskunnassa tulee pyrkiä? Kuinka määritellään ’riittävä’ tai ’optimaalinen’ turvallisuus, ja siihen kiinteästi liittyvä ’hyväksyttävä turvattomuus’? (Burgess & Rodin 2008, 6). Turvallisuuden suhteellisuus on sidoksessa myös turvallisuuden kontekstiin ja sen symboliseen arvoon. Esimerkiksi Kiinassa pamfletteja voidaan pitää vaarallisimpina kuin panssarivaunuja. (Vuori 2011, 110, alaviite 16).

131 Kuvaavana esimerkkinä turvallisuuden kiistanalaisuudesta voidaan pitää Shakespearen kuvausta, kun hän Macbethissa kuvaa turvallisuuden ihmisen pääviholliseksi (’*Security is Mortals chiefest Enemy*’).

132 Aas 2008, 14. Hietanen & Joenniemi (1982, 35-36) ovat esittäneet, että turvallisuus on pikemminkin ideologinen kuin analyttinen käsite.

133 Wolfers 1952, 481. Vrt. Art 1993, 821. Monet tutkijat (esim. Chilton 1996; Edelman 1972) ovat esittäneet, että turvallisuuden määrittely jätetään tarkoituksella hämäräksi, koska se mahdollistaa päättäjille enemmän poliittista pelivaraa ja auttaa legitimoimaan arveluttavia (ei-toivottuja) politiikkatoimenpiteitä.



2011)<sup>134</sup> mukaan turvallisuutta voidaankin pitää pikemminkin eräänlaisena metaviitekehysten<sup>135</sup>, joka tulee operationalisoida kunkin tieteenalan, tutkimustradition ja lähestymistavan (teoria, metodologia) mukaan.

Turvallisuuden monimerkityksisyydestä johtuen ei ole yllättävää, että yleiskielessä turvallisuudella (engl. *security*) voidaan tarkoittaa eri asioita. Usein turvallisuudella viitataan *olotilaan*, joka on vapautta erilaista vaaroista ja riskeistä. Turvallisuus on uhkien poissaolo (Wæver 1995, 52). Esimerkiksi Venäjän kielen *bezopasnost* merkitsee sanamukaisesti vaaran poissaoloa. Turvallisuussanan juuret ovat kuitenkin latinan kielen sanoissa *securitas* ja *securus*, jotka on johdettu sanoista *se* (jotakin ilman) ja *cura* (pelko, huoli, murhe, levottomuus). On siis huomattava, että turvallisuuskäsitteen etymologinen perusta on *negatiivinen*. Se kuvaa hoivaamattomuuden (huolettomuuden) ja huolehtimisen puutteen (turvattomuuden) tilaa<sup>136</sup>. Käsitteen muutos negatiivisesta positiiviseksi tapahtui modernin aikakauden alussa ja se oli yhteydessä yhteiskunnallisiin muutoksiin ja erityisesti poliittisen (hallinnan) kulttuurin nousuun kansallisvaltion sisällä<sup>137</sup>. Myös englannin kielen sana *safety* kääntyy suomen kielellä turvallisuudeksi sekä turvaksi. Myös 'safety' merkitsee vapautta vaaroista ja riskeistä.<sup>138</sup> Yleensä *safety*-käsitteellä viitataan *passiiviseen* turvaan sekä *tahattomiin* onnettomuuksiin, kun taas *security*-termi on vakiintunut käyttöön kuvaamaan *aktiivista* pyrkimystä, *tahdotilaa* sekä toimenpiteitä<sup>139, 140</sup>.

134 Lumijärvi & Virta 2011, 170.

135 Turvallisuuden metaviitekehyksestä ks. esim. Bajc 2011. Bajc'n mukaan turvallisuuden meta-viitekehystä luonnehtii kaksi ominaisuutta, jotka ovat 'laajenevuus' ja 'totalitaarisuus'. Turvallisuuden totalitaarisuus perustuu poissulkevaan logiikkaan (joko-tai), minkä johdosta vapautteen liittyvät kysymykset jäävät aina toissijaisiksi turvallisuuteen nähden. Tämä on yksi syy siihen, miksi julkisuudessa ei keskustella turvallisuustoimenpiteiden tehokkuudesta, valvonnan yhteiskunnallisista vaikutuksista tai yksityisyyden rajoituksista, joita äärimmäinen turvallisuuden tavoittelu aiheuttaa. (Emt. 4, 14-17). Ks. myös de Lint 2011.

136 Vrt. Wæver 1995, 56. Wæverin mukaan turvallisuus ja turvattomuus eivät muodosta toistensa vastakohtia. Turvallisuus tarkoittaa Wæverille turvallisuusongelmaa ja toimenpiteitä siihen vastaamiseksi. Turvattomuudessa on kyse turvallisuusongelmasta, johon toimijalta puuttuu tarpeelliset keinot. Silloin kun turvallisuusongelmaa ei ole, Wæverin mukaan ei pitäisi puhua turvallisuudesta. Vuori (2011, 115-116) on kuvannut tätä 'ei-turvallisuuden' tilaa käsitteillä 'asecurity' ja 'non-security'.

137 Håkan Wiberg (1987, 340) väittää, että suurin osa kirjoittajista pitää turvallisuutta arvolutaukseltaan positiivisena asiana. Kaikki tutkijat eivät jaa varauksetta tätä käsitystä. Turvallisuuteen ovat suhtautuneet negatiivisesti erityisesti kriittisten suuntausten edustajat. Ks. esim. Wæver 1995; 2004b; 2008a; Lipschutz 1995; Krause & Williams 1997; Welde ym. 1999; CASE 2006. Ks. myös Wolfers 1962; Dalby 1992; Rantapelkonen 2000; Limnell 2009.

138 Wæverin (2004b, 55; 2008a) mukaan turvallisuuskäsitteen jakaantuminen 'safety' ja 'surety/security' käsitteisiin tapahtui noin kaksi vuosisataa sitten. Vuoren (2011, 97) mukaan tämä jako loi perustan turvallisuuden ymmärtämiselle objektiivisesti, mikä johti turvallisuuden mieltämiseen todennäköisyyksien ja tulevaisuussuuntautuneisuuden kautta.

139 Hanén 2005, 17-22; Laitinen 1999, 95-115; Rantapelkonen 2000, 58-60. Monen tutkijan (esim. Bigo 2000; Hanén 2005, 22; Vuori 2011, 97) mukaan käsitteet 'safety' ja 'security' ovat sulautumassa yhteen ns. kokonaisturvallisuudeksi. Poliisin osalta Virta (1998, 25) on todennut, että lähipoliisijattelun myötä turvallisuuden käsite on myös poliisitoiminnassa laajentunut safety-turvallisuuden suuntaan.

140 Turvallisuuskäsitteen ontologisiin lähtökohtiin ja sen sisäisiin jännitteisiin ovat kiinnittäneet huomiota mm. Buzan 1991 ja der Derian 1995. Tähän asiaan palataan lukujen 6.2 ja 8.2 yhteydessä.

Turvallisuuden määrittely olotilan kautta merkitsee yksilötasolla *tunnetta* ja yhteiskunnan tasolla yhteiskunnallista tilaa määritettynä esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kautta. Turvallisuuden kiinnittyminen yksilökohtaisiin kokemuksiin korostaa turvallisuuden subjektiivista luonnetta. Ihmiset eivät koe turvallisuutta ja turvattomuutta samalla tavalla. Eri tutkimuksissa on voitu havaita, kuinka turvallisuuden kokemukseen vaikuttavat muun muassa sellaiset tekijät kuin sukupuoli, ikä, koulutustausta, sosioekonominen asema, toimeentulo, asuinpaikka, elämänvaihe ja erityisesti lapsuuden ajan kokemukset<sup>141</sup>. Myös eri kansallisuuksien kesken on todettu selviä eroja. Yleensä vähemmistöt kokevat olonsa turvattommaksi kuin valtaväestön edustajat. Turvallisuuskäsityksen psykologisuus ja kiinnittyminen yksilöön riistävät meiltä mahdollisuuden turvallisuuden tai turvattomuuden tason oikeaan määrittelyyn. Turvallisuuskokemukseen liittyy myös irrationaalisia piirteitä, minkä johdosta on ryhdytty puhumaan esimerkiksi naisten pelkoparadoksista<sup>142, 143</sup>.

Turvallisuus voidaan määritellä myös yhteiskunnalliseksi *arvoksi*<sup>144</sup>, jota käytetään kun halutaan viitata turvaan, varmuuteen, luotettavuuteen, ennustettavuuteen sekä riskien ja uhkien poissaoloon turvattomuuden, vaarojen, riskien, epäjärjestyksen ja pelon vastakohtana. Brauchin (2008, 27-28) mukaan taas turvallisuudesta yksilöllisenä tai yhteiskunnallisena (poliittisena) arvona ei voida puhua itsenäisessä merkityksessä. Turvallisuus on aina kontekstisidonnaista ja riippuvainen yksilöllisestä ja/tai yhteiskunnallisesta arvojärjestelmästä. Läheistä sukua turvallisuuden mieltäminen arvoksi on turvallisuuden käsittäminen *hyödykkeeksi*<sup>145</sup>. Turvallisuus voidaan mieltää sellaiseksi hyödykkeeksi, joka saa ihmiset luopumaan (pakotetaan?) muista hyödykkeistä (Rothschild 1995, 57-65). Nykyinen ajattelu valtiosta turvallisuuspalvelun tuottajana voidaan hyvin nähdä tämän hyödykeajattelun ilmaukseksi,<sup>146</sup> jossa valtion ja yksilön tarpeet lähenevät, elleivät peräti yhdy toisiinsa<sup>147</sup>. Samaa tarkoittaen on turvallisuudesta

141 Niemelä & Lahikainen 2000, 10.

142 Naiset pelkäävät enemmän rikoksia vaikka miehet joutuvat useimmin väkivallan kohteeksi. Myös yli 60-vuotiaat naiset ovat enemmän huolissaan turvattomuudestaan, vaikka heillä on todellisuudessa pieni riski kohdata rikos, koska he eivät yleensä liiku yksin ulkona. Korander 2000, 192-193.

143 Korander 2000, 177-204.

144 Ks. esim. Kaufmann 1970, 340; Smith 2005. Esimerkiksi Thomas Hobbes määritteli *Leviathanissa* turvallisuuden universaaliksi arvoksi, johon pyrittiin maailmanlaajuisesti, mutta jota ei koskaan täysin saavutettaisi.

145 Ks. esim. Kerttula 201, 47-48; Kammonen 2011, 22.

146 Rajavartiolaitoksen lakiuudistuksessa tämä näkökohta oli vahvasti esillä. Ks. He 6/2005 vp.

147 Historiallisesti merkittävä käänne tapahtui Ranskan vallankumouksen aikana, jolloin yksilön turvallisuus sisällytettiin kansalliseen turvallisuuteen. Laitinen (1999, 101) on huomauttanut, että tässä mielessä nykyinen laajennettu turvallisuus nojaa jo 1600- ja 1700-luvuilla vallinneisiin periaatteisiin. 1900-luvun 'kapea' turvallisuuskäsitys on itse asiassa kylmän sodan ajan tuote ja siten pikemminkin poikkeus kuin sääntö.

puhuttu *julkisena hyvänä*<sup>148</sup>. Se on samanaikaisesti sekä tila että tavoite: turvallisuus viittaa tasapainoon ja rauhaan (Nuotio 2008, 257, 264).

Yksilötasolla turvallisuutta on pidetty inhimillisenä peruspyrkimyksenä. Turvallisuutta on käsitelty *tarpeena* tyydyttää ihmisen hyvinvoinnin perusta (esim. Maslow 1987; Alderfer 1972; Riihinen 1979). Tarveteoreettisen käsityksen mukaan ihminen on dynaaminen, tarpeitaan tyydyttämään pyrkivä ja itseään toteuttava olento. Ihminen voi hyvin, kun hän voi tyydyttää sekä aineelliset että henkiset tarpeensa<sup>149</sup>. Kaufmanin (1970, 24-27) mukaan turvallisuuden tarve ilmenee ensinnäkin suojautumisen ja puolustautumisen tarpeena ulkoisia uhkia vastaan, toiseksi jatkuvuuden ja järjestyksen tarpeena ja kolmanneksi pyrkimyksenä henkiseen tasapainoon. Turvallisuuden muodostumista ja sitä ylläpitäviä mekanismeja on tarkasteltu erityisesti psykoanalyttiseen traditioon pohjautuvassa persoonallisuuden kehityksen tutkimuksessa (Feschbach & Weiner 1991). Modernissa yhteiskunnassa elämänstrategiat keskittyvät esimerkiksi itsensä suojeluun, kun maailman koetaan uhkaavaksi (Beck ym. 1995).<sup>150</sup>

Turvallisuus on sosiologiassa ja erityisesti kansainvälisen politiikan tutkimuksessa kytkeyty hyvin vahvasti kysymykseen *identiteetistä*. Lipschutzin (1995b, 217) mukaan turvallisuuden määrittely on ensi sijassa kollektiivisen ”itsen” määrittelyä, toisin sanoen sen määrittelyä, ”keitä me olemme” suhteessa muihin (other). Tähän kollektiivisen itsen (self) määrittely tapahtuu vastakohtien määrittelyn kautta. Tämä itsen tietoiseksi tekeminen tarkoittaa paitsi sen määrittelemistä ”kuka on meitä vastaan” myös sen tiedostamista, ”keneksi me emme halua tulla”. Aikaisemmin identiteetit rakentuivat hyvin pitkälle valtion rajojen mukaisesti kansallisuuksien varaan. Nykyisin identiteettiemme uskotaan rakentuvan paljon monipuolisemmin erilaisten arvojen varaan (esim. kulttuurinen identiteetti). Koska identiteettimme ei ole enää välttämättä sidoksissa valtion alueeseen, voi tämä muodostua yhteiskunnallisen turvallisuuden (societal security) kannalta erittäin haasteelliseksi.<sup>151</sup>

Turvallisuutta voidaan tarkastella myös modernina *ihmisoikeutena*. Nykyisissä oikeusjärjestyksissä korostetaan turvallisuutta juuri perusoikeutena. Oikeusjärjestyksien

148 Vrt. Mill 2000 [1861], 83: ”Oikeus johonkin asiaan tarkoittaa sitä, että yhteiskunnan pitää puolustaa minua kyseisen asian hallussapidosta. -- Jos vastaväittäjä jatkaa kysymällä, miksi yhteiskunnan pitäisi tehdä niin, en voi esittää hänelle muuta perustetta kuin yleisen hyödyn. Jos tämä ilmaus ei välitä riittävää tunnetta velvoitteen voimakkuudesta eikä selitä tunteen erityistä vahvuutta, se johtuu siitä, että tämän tunteen rakenteeseen ei kuulu ainoastaan järjellinen vaan myös eläimellinen elementti, kostonhalu. Tämä halu saa kiihkeytensä ja moraalisen oikeutuksensa siitä erityisen tärkeästä ja vaikuttavasta hyödyn lajista, johon se liittyy. Tämä on turvallisuus, jota kaikki pitävät tärkeimpänä intressinä.”

149 Osa tutkijoista on laajassa turvallisuuskäsityksessään määritellyt turvallisuuden tarpeiden sijaan ’vapautena’ tarpeista. Turvallisuus on enemmän kuin turva väkivaltaisista uhista, kuten köyhyydestä ja taudeista. Ks. Floyd 2007, 39. Vrt. Wæver 1995, 56.

150 Niemelä 2000, 22.

151 Wæver (1995) on nostanut yhteiskunnallisen turvallisuuden valtion turvallisuuden rinnalle. Molemmissa turvallisuusissa on kysymys eloonjäämisestä (survival). Valtion turvallisuuden osalta kysymys on territoriaalisuudesta ja yhteiskunnallisen turvallisuuden osalta identiteetistä. Emt. 65-71.

kehityksessä perinteisesti ns. vapausoikeudet (kansalais- ja poliittiset oikeudet eli KP-oikeudet) ovat edeltäneet turvallisuusoikeuksia (taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä eli TSS-oikeuksia). Turvallisuusoikeuksiin kuuluu ”oikeus ihmisarvoiseen elämään”. Turvallisuusoikeuksien kehityksessä on ensin syntynyt ajatus tasa-arvoisemmasta oikeudesta opetukseen ja sivistykseen sekä työhön ja toimeentuloon. Näiden lisäksi turvallisuusoikeuksiin kuuluvat terveyden ja sairaanhoito, lepo ja virkistys sekä turmeltumaton ympäristö. Sitten näiden oikeuksien ala on laajentunut ja nykyisin Suomessa niihin luetaan kuuluviksi muun muassa turvallinen ja viihtyisä työympäristö, asumisturva, tieteiden ja taiteiden vapaa harjoittaminen sekä puhdas ympäristö ja luonnonsuojelu.<sup>152</sup> Esimerkiksi Kammonen (2011, 49) on kuvannut rajaturvallisuuden oikeudelliseksi käsitteeksi ja oikeusnormiksi, mitä voi pitää normatiivisena lähestymistapana turvallisuuteen<sup>153</sup>.

Turvallisuuden *symbolista* merkitystä ei tule vähätellä. Maailman kokeminen käsitteiden avulla (sosiaalikonstruktivismi) on johtanut Pekosen (1991) mukaan siihen, että modernin politiikan tärkein ”tekeminen” on kamppailua symbolisesta vallasta, siitä, kenen kielellä, sanoilla ja termeillä todellisuus määritellään. Poliittinen puhe ei ole tosiasioiden toteamista vaan niiden nimeämistä ja merkityksellistämistä. Turvallisuuden symbolinen merkitys on selkeästi havaittavissa terrorismin torjunnassa. Der Derianin (1992) mukaan terrorismin varsinainen merkitys ei suinkaan ole sen todellisessa ja fyysisessä uhassa valtiolle ja kansakunnalle vaan sen symbolisessa olemuksessa ja ideassa.<sup>154</sup> Kansainvälinen terrorismi simuloi legitimaatiokriisiä, jota kansainvälinen järjestys kokee ja siten terrorisminvastaiset toimet edustavat vastasimulointia. Haetaan uutta järjestystä, jotta voidaan säilyttää vallitseva periaate kansainvälisissä suhteissa. Der Derianin ajatuksiin nojautuen voidaan kysyä, olivatko syyskuun 2001 terrori-iskut, jotka käynnistivät ’massiivisen sodan terrorismia vastaan’ itse asiassa kansallisvaltion pelastus kansainvälisessä järjestelmässä? Turvallisuuden symbolisessa tulkinnassa kansallinen turvallisuus on esitetty usein tietyn tehtävän tai *mission* tavoitteena (Chilton 1996, 199)<sup>155</sup>. On ymmärrettävää, että turvallisuuden symbolisessa esityksessä retoriikalla

152 Niemelä 2000, 22-23.

153 Vrt. Nuotio 2008. Nuotion mukaan turvallisuus ei ole viime kädessä oikeudellinen käsite, mutta oikeusjärjestelmän kannalta hyvin olennainen (emt. 257, 264).

154 Näin myös Buzan ym. 1998, 141-161. Buzan (1991) on tarkastellut valtion turvallisuutta kolmen keskenään yhdistyvän ja vuorovaikutuksessa olevan osa-alueen näkökulmasta. *Valtion idea* on abstraktio, joka legitimoii valtion olemassaolon. Valtion idean pääasialliset lähteet ovat kansa (identiteetti) sekä valtiota organisoiva ideologia, jolla tarkoitetaan samaistumista joihinkin yleisiin periaatteisiin kuten demokratiaan. Valtion toinen ulottuvuus muodostuu valtion *instituutioista*, poliittisesta järjestelmästä ja hallintokoneistosta, joka panee täytäntöön valtion idean. *Fyysinen valtio* alueineen, väestöineen ja luonnonvaroineen muodostaa valtion kolmannen osa-alueen. Uhat valtiota vastaan voivat kohdistua mihin tahansa näistä kolmesta valtion ulottuvuudesta. Ks. Buzan 1991, 63-66, 69-72, 82-107.

155 Esim. Yhdysvaltojen kansakuntaan on juurtunut syvään erityinen *Manifest Destiny* -ajattelu. Sen mukaan USA:n rooli on johtaa muita ja viedä omaa yhteiskuntamalliaan muihin maihin. Ks. esim. Landau 1988; Tucker & Hendrickson 1992.

on keskeinen asema. Valtiota kuvataan erilaisten metaforien<sup>156</sup> kautta, jotka monitulkintaisuudessaan hävittävät todellisuuden konstruktivistisen luonteen ja legitimoivat metaforiset päätelmät ikään kuin sosiaalisina faktoina<sup>157</sup>.

Tämä lyhyt ekskursio riittänee osoittamaan, kuinka monimerkityksinen käsite turvallisuus on. Turvallisuudelle voidaan tarkoittaa melkein mitä tahansa.<sup>158</sup> Sitä voidaan tarkastella esimerkiksi olotilana, tunteena, toimintana, päämääränä, tavoitteena, arvona, tarpeena, ominaisuutena, hyödykkeenä tai perusoikeutena.<sup>159</sup> Vähintään yhtä tärkeää tämän päivän medialisoituneessa ja retoriikan kyllästämässä yhteiskunnassa on kiinnittää huomiota turvallisuuden symboliseen merkitykseen, sen synnyttämiin mielikuviiin ja niillä operoimiseen.<sup>160</sup> Ei siis ihme, että turvallisuus on kuvattu usein suhteelliseksi, kompleksiseksi ja tilannesidonnaiseksi (konteksti) käsitteeksi. Edellä mainittujen *ominaisuuksien* ohella Rantapelkonen (2000, 64) liittää turvallisuuden käsitteeseen intensiteetin, intersubjektiivisuuden, dynaamisuuden ja hierarkkisuuden. Turvallisuuskäsitteen elastisuus - vai pitäisikö sanoa 'ameebamaisuus' - mahdollistaa sen käytön päämäärähakuisesti ja siten jopa vallan väärinkäytökset turvallisuuskäsitteen kiistellyllä areenalla.

Turvallisuuskäsitteen alati lisääntynyt käyttö on herättänyt keskustelua käsitteen hyödyllisyydestä. Käsitettä on moitittu sekä sen sisällöllisestä kapeudesta (turvallisuus-

156 Yleisiä metaforia, joita on käytetty valtiosta, ovat sen kuvaaminen säiliönä ja henkilönä. Säiliövertauksen avulla voidaan valtion liikettä tarkastella paineena säiliön rajoja vastaan. Ihmisvertaus 'humaniso'i valtion ja luo siitä mielikuvaa, ikään kuin valtiolla 'itsellään' olisi omat tavoitteet, tarkoitukset ja fyysinen liike (laajentuminen, elintila jne.). Valtion kuvaaminen henkilönä korostaa osaltaan valtion haavoittuvuutta (valtiouruomis). Lisäksi valtion olemassaoloa on verrattu voiman ja dynamiikan lakeihin, kuten mallit gravitaatiosta ja magnetismista osoittavat. Tämä metaforien kirjo on voimakkaasti piintynyt kieleen sekä (läntiseen) poliittiseen diskurssiin (esim. vallan tasapaino, valtatyhjiö). Ks. Chilton 1996; 1996b; Dougherty & Pfaltzgraff 1986; Landau 1988; Taylor 1994; Yergin 1977.

157 Kylmän sodan aikainen retoriikka rakentui 'patoamispolitiikan' retoriikalla. Neuvostoliitto nähtiin virranomaisena ja laajenemishaluisena säiliönä, uhkana, joka sisälsi pahoja tendenssejä. Neuvostoliitto persoonana koettiin pakkomielleisen tavoin salailevana ja mystisenä, sisäänpäin sulkeutuneena ja ulkomaailmasta riippumattomana. Nämä seikat yhdessä loivat käsityksen Neuvostoliitosta irratiionaalisenä, jopa eräänlaisena mielenterveysongelmalsena persoonana, joka uhkasi meidän (amerikkalaisien) yhteiskunnan terveyttä ja elämäntapaa. Neuvostoliitto oli irratiionaalisuudessaan järjen ulkopuolella ja siten se katsottiin taipuvaiseksi väkivallan logiikalle. Neuvostoliitto oli mahdollista 'pysäyttää' vain patoamispolitiikan avulla. Hobsbawm (1995, 235-256) katsoo, että Yhdysvalloista lähtenyt *saatanallinen* retoriikka, jota korosti vielä USA:n käsitys omasta *jumalallisuudesta*, leimasi lännen suhtautumista Neuvostoliittoon koko kylmän sodan ajan. Ks. Laitinen 1999, 117-118, 132-133.

158 Esimerkiksi Kööpenhaminan koulukunta (Wæver 1995; Buzan ym. 1998) on kiinnostunut tutkimaan turvallisuutta puheaktiteorian mukaisesti kielellisenä tekona, joka on sosiaalisesti rakentunut. Näin turvallisuus saa erilaisia merkityksiä historiallisesti erilaisissa konteksteissa. Tästä lähtökohdasta voidaan sanoa, että turvallisuudella ei ole pysyvää merkitystä. (Vuori 2011, 100).

159 Wibergin (1987, 340) mukaan yksi syy turvallisuuskäsitteen monimerkityksisyyteen voi johtua siitä, että se mielletään lähtökohtaisesti positiiviseksi ja arvolutautuneeksi asiaksi.

160 'Kansallista turvallisuutta' ja 'isänmaanrakkautta' on käytetty yleisesti argumentaationa, kun on vedottu turvallisuustoimenpiteiden välttämättömyyteen taistelussa terrorismia vastaan. Monet tutkijat (esim. Bigo 2006b, 52; Williams 2006, 35) näkevät näissä turvallisuustoimenpiteissä myös lännen kostonhalua ja mahdollisuuden julmaan ja lain rasistiseen toimeenpanoon. Oscar Wildeä siteeraten Aalto (2012, 52) toteaaakin: "Isänmaallisuus on ilkeiden hyvyttä". Ei siis liene yllättävää, että turvallisuus konnotoituu nykyä yhä useammin sellaisiin käsitteisiin, kuin 'vankila', 'aita' ja 'valvonta' (Donaldson 2005, 190).

den ymmärtäminen valtiokeskeisesti)<sup>161</sup> sekä sen sisällöllisestä laajenemisesta kaikille elämäntilanteille osaksi ihmisten jokapäiväistä 'arjen turvallisuutta'. Kriittisimmässä puheenvuoroissa on kysytty, onko turvallisuudesta jo tullut tyhjä käsite?<sup>162</sup> Turvallisuus ei itsessään *per se* tarkoita mitään, vaan se saa merkityksensä vasta käyttöyhteydessään (Laitinen 1999, 98; Limnell 2009, 44). Turvallisuus on siten aina heterogeenistä ja kontingenttiä. Turvallisuuden monikasvoisuus on johtanut myös lisääntyvään kilpailuun turvallisuuden oikeasta määritelmästä, koska turvallisuuden määrittely vaikuttaa ratkaisevasti siihen, kuinka yhteiskunnalliset resurssit jaetaan (esim. Lipschutz 1995; Wæver 1995; Williams 1997; Dunn 2006; Limnell 2009).<sup>163</sup> Tämä ruokkii asioiden turvallistamisen dynamiikkaa, asioiden tarkastelua turvallisuuskysymyksinä ja niiden 'ylipolitisoitumista'. Näiden turvallisuuden kielelliseen määritelmävaltaan liittyvien kielteisten piirteiden vuoksi monet turvallisuustutkijat (et. Kööpenhaminan koulukunta)<sup>164</sup> eivät ole pelkästään esittäneet asioiden turvallistamisen purkamista (esim. Limnell 2009; Virta 2011b), vaan itse turvallisuuskäsitteestä luopumista (Laitinen 1999, 113). Yhtenä vaihtoehtona olisi turvallisuuden ymmärtäminen *pehmeänä, positiivisena* asiana, niin kuin esim. feministisen turvallisuustutkimuksen piirissä on tehty.

Monimerkitysisyydestään huolimatta turvallisuus on yhteiskuntatieteissä *perustermi* ja *avainkäsite*<sup>165</sup>, jota on tutkittu erilaisista teoreettisista, tieteenfilosofisista ja metodologisista lähtökohdista käsin.<sup>166</sup> Turvallisuudella voidaan viitata moniin eri merkityksiin tieteenalasta riippuen. Wolfers (1962) on korostanut turvallisuus -käsitteen kahta eri puolta. *Objektiivisessä* merkityksessä turvallisuus tarkoittaa uhkien poissaoloa tietyille arvoille. Turvallisuuden *subjektiivinen* puoli korostaa huolen tai pelon poissaoloa siitä, että kyseisiä arvoja loukattaisiin. Konstruktivistinen käsitys

161 Rantapelkonen (2000, 93) on esittänyt, että turvallisuus ei ole käsitteenä laajentunut sillä tavoin kuin esimerkiksi Kööpenhaminan koulukunta on esittänyt. Rantapelkonen mukaan tämä johtunee turvallisuuden lopullisesta ja absoluuttisesta luonteesta säilyä hengissä huolimatta turvallisuuden intensiteetin laskusta. Turvallisuuden kepea-alaisuutta Rantapelkonen perustelee lakikoodeksilla, jossa Suomen osalta on turvallisuuden yhteyteen sijoitettu pääasiassa asevoimiin, rauhanturvatoimintaan ja poliisitoimintaan liittyviä lakeja. Vastakritiikkinä tähän voidaan esittää, että lakien ryhmittely sääde- ja ohje- ja poliisitoimintaan liittyviä lakeja. Vastakritiikkinä tähän voidaan esittää, että lakien ryhmittely sääde- ja ohje- ja poliisitoimintaan liittyviä lakeja. Vastakritiikkinä tähän voidaan esittää, että lakien ryhmittely sääde- ja ohje- ja poliisitoimintaan liittyviä lakeja.

162 Esim. Kolodziej 2005, 2; Limnell 2009, 9. Wæver (1995, 47-48) on huomauttanut, että jos turvallisuudesta tehdään kaiken poliittisesti hyvän ja haluttavan synonyymi, turvallisuus menettää kaiken merkityssisältönsä ja siitä tulee tyhjä käsite.

163 Laitinen (1999, 98) on korostanut, että turvallisuuspuheen kannalta on myös merkityksellistä, mitä otetaan annettuna, eikä niinkään se, mitä puheessa (tekstissä) väitetään tai esitetään implisiittisesti.

164 Ks. esim. Buzan ym. 1998, 4; Wæver 1995, 56-57.

165 Connolly (1983) on tukeutunut Gallien (1962) käsitykseen turvallisuudesta kiisteltyinä käsitteenä ja väittänyt, että turvallisuudessa ei ole peruskäsitteitä. Kaikki yritykset luoda sellaisia ovat hänen mukaansa vain ilmauksia poliittisen vallan käytöstä.

166 Monet tutkijat (esim. Baldwin 1997; Wæver 2004b; Smith 2005; Ciuta 2009) ovat kiinnittäneet huomiota siihen, kuinka suurin osa tutkijoista, jotka ovat julistautuneet suhtautuvansa kriittisesti turvallisuuden käsitteeseen, ovat pikemminkin kohdistaneet kritiikkinsä turvallisuuden kohteeseen kuin itse turvallisuuden käsitteeseen.

turvallisuuden *intersubjektiivisuudesta* puolestaan määrittää turvallisuuden ”siksi, miksi toimijat sen tekevät” (Wendt 1992, 1999). Turvallisuutta ei siis oteta annettuna vaan se on politiikan seurausta, jossa yhteiskunnalliset arvot, normit, kollektiiviset identiteetit ja kulttuuriset perinteet näyttelevät tärkeää osaa (Wendt 1992).<sup>167</sup>

Wolfers viittaa siis turvallisuuden objektiivisiin ja subjektiivisiin seikkoihin. Turvallisuus merkitsee Wolfersin mukaan kolmea asiaa: 1) objektiivisten vaarojen (so. turvallisuusuhkien, haasteiden, riskien ja haavoittuvuuden) poissaoloa; 2) subjektiivisten huolien ja pelkojen poissaoloa sekä 3) *käsityksiä* molemmista edellä mainituista. Turvallisuus on siis yhtä paljon *tunnetta* kuin *tietoa*. Turvallisuus ja sitä uhkaavat tekijät määräytyvät ’objektiivisten’ uhkien ohella turvallisuusanalyttikoiden (viranomaisten) ja poliitikoiden käsityksistä turvallisuudesta (Bull 1977; Wight 1991; Booth 1979; 1987: 39-66). Turvallisuuden ja uhkien määräytymisen ’subjektiivisuus’ - ja ensisijaisuus - käyvät hyvin ilmi, kun tarkastellaan nykyisiä turvallisuusuhkia. Suurvaltojen (USA, Venäjä) välistä aseellista selkkausta ei pidetä enää uhkana, vaikka aseellinen kyky siihen on yhä olemassa<sup>168</sup>.

Brauch (2008) on vienyt Wolfersin esittämän jaon turvallisuuden objektiiviseen ja subjektiiviseen ulottuvuuteen vielä pidemmälle. Brauchin mukaan turvallisuuden objektiiviseen puoleen kuuluvat turvallisuusvaarat (uhat, riskit, haasteet ja haavoittuvuus), turvallisuuden erilaiset ulottuvuudet (poliittinen, sotilaallinen, taloudellinen, yhteiskunnallinen, ympäristöllinen) ja sektorit (terveys, energia, ruoka, vesi) samoin kuin turvallisuuden kohteet (kansainvälinen, kansallinen, yksilö). Turvallisuuden subjektiivinen ulottuvuus muodostuu puolestaan turvallisuuden huolenaiheista, joita esittävät poliitikot, virkamiehet, median edustajat, tiedemiehet ja tavalliset ihmiset puheissaan ja kirjoituksissaan. Siten turvallisuus -käsitteet ovat aina *vuorovaikutuksen* tulosta<sup>169</sup>. Niitä käytetään analysoimaan, tulkitsemaan ja arvioimaan menneitä tai oikeuttamaan nykyisiä tai tulevia toimenpiteitä nimettyjen turvallisuusuhkien, haasteiden ja riskien voittamiseksi.<sup>170</sup>

167 Buzan & Hansenin (2009, 32-35) mukaan turvallisuuden hahmottaminen objektiivisesti, subjektiivisesti ja diskursiivisesti toimii tärkeimpänä epistemologisena vedenjakana kansainvälisen turvallisuustutkimuksen (International Security Studies) piirissä. Ks. myös Lipschutz 1995b, 212-213.

168 Nykyisten turvallisuusuhkien monimuotoisuus ja ’torjunnan’ vaikeus ovat johtaneet siihen, että turvallisuuden hallinnassa on siirrytty yhä enemmän uhkaperusteisesta hallinnasta kyky- ja mahdollisuus -perusteisiin lähestymistapoihin (ks. esim. Bajc 2007; 2011: *governmentality of potentialities*). Menetelmä on tullut tunnetuksi erityisesti terrorismin vastaisessa toiminnassa (riskianalyysi, profilointi, ennakoivat iskut kohteisiin). Sen sijaan aseellisen selkkauksen mahdollisuus suurvaltojen välillä on lakannut olemasta turvallisuusuhka, vaikka ’objektiivisesti’ arvioitavissa oleva kyky siihen on edelleen olemassa. Ks. myös Wæver 1995; Vuori 2011, 97.

169 Tämä korostaa turvallisuuden sosiaalisesti rakentuvaa, konstruktivistista luonnetta. Ks. esim. Lipschutz 1995, 10.

170 Brauch 2008, 28. Brauchin esitystä voidaan pitää Kööpenhaminan koulukunnan turvallisuuskäsityksen laajenuksena tai modifikaationa. Kansainvälisessä turvallisuustutkimuksessa turvallisuus on perinteisesti ymmärretty uhkien, toimijoiden ja turvallisuuden kohteiden (referent object) muodostamaksi kokonaisuudeksi. Turvallisuusulottuvuuksien ja eri sektoreiden osalta voidaan kysyä, onko kyse itse asiassa samasta ’oliosta’ tai ’entiteetistä’, jota halutaan tarkastella vain useammalta kannalta? Ks. esim. Linnéll (2009, 48), joka on kuvannut turvallisuuden laajentamista Kööpenhaminan koulukunnan esittämän viiden sektorin lisäksi terveydelliseen, ravinnolliseen ja henkilökohtaiseen sektoriin.



Brauchin esittämä analyysi on mielenkiintoinen rajaturvallisuuden kannalta. Nykymuodossaan rajaturvallisuudella on liittymäpintoja Brauchin mainitsemiin turvallisuuden kaikkiin viiteen ulottuvuuteen, sen useisiin sektoreihin sekä turvallisuuden eri tasoihin. Lähtökohtaisesti valtion toimeenpanovallan käyttöön liittyviä toimia pidetään osana poliittista sektoria. Rajaturvallisuuden *militarisointiin* liittyvä diskurssi voidaan kytkeä osaksi turvallisuuden sotilaallista ulottuvuutta. Rajojen taloudelliset funktiot (liikenteen sujuvuus) samoin kuin länsimaiden riippuvuus työperäisestä maahanmuutosta voidaan kytkeä rajaturvallisuuden taloudellisten vaikutusten tarkasteluun. Ilmaston muutos, aavikoituminen ja muut ympäristöpakolaisuuteen liittyvät tekijät korostavat rajaturvallisuuden ympäristöllisiä vaikutuksia. Kansalaisuus (EU-kansalaisuus, jäsenmaiden kansalaisuus) ja sitä kautta määrittävät identiteetit ovat osa rajaturvallisuuden yhteiskunnallista ulottuvuutta. Rajaturvallisuusoperaatioissa korostuvat nykyisin myös huolehtiminen ihmisten perusoikeuksista, mitä kautta yksilön perusturvallisuuteen (terveys, ravinto) liittyvät kysymykset ovat läsnä rajaturvallisuuden käytännön toimeenpanossa.

Toisaalta Brauchin esittämä turvallisuuden teoreettinen kehikko ei palvele parhaalla mahdollisella tavalla turvallisuushallintoa. Turvallisuushallinnon kytkeminen osaksi *poliittista* ulottuvuutta antaa väärän kuvan hallinnon luonteesta.<sup>171</sup> Vaikka hallinnon tehtävänä onkin poliittisen järjestelmän avulla säädettyjen lakien sekä erilaisten poliittisten ohjelmien toimeenpano, hallinto on vallan kolmijako-opin mukaan riippumaton vallankäyttäjä suhteessa lainsäädäntövaltaan ja poliittisiin päättäjiin. Vaihtuvien hallitusten rinnalla pysyvä virkakoneisto edustaa jatkuvuutta ja hallinnollista vakautta. Lisäksi hallinnon ideaali perustuu 'lain' varaan. Hallinnollisessa päätöksenteossa ja tehtävien toimeenpanossa korostuu *hallinnon lainalaisuusperiaatteen*<sup>172</sup> noudattaminen. Turvallisuushallinnon<sup>173</sup> mahdollinen mieltäminen osaksi sotilaallista ulottuvuutta vääristää taas turvallisuushallinnon institutionaalista asemaa. Sotilasviranomaiset edustavat vain pientä osaa länsimaiden turvallisuushallintojen rakenteesta, missä oikeus- ja sisäasiainhallinnoilla<sup>174</sup> ja niiden alaisilla viranomaisilla on merkittävä rooli. Niinpä Brauchin esittämää turvallisuuden viitekehystä tulee täydentää 'oikeudellisella'

171 Poliittinen voidaan ymmärtää myös laajasti, jolloin sillä viitataan valtion ydintoimintoihin, kuten turvallisuuteen, hallintoon, oikeusjärjestelmään jne. Tämä on yleistä esimerkiksi globalisaatiota (esim. Walters 1995) ja kansainvälistä turvallisuutta koskevassa tutkimuksessa (esim. Brauch 2008).

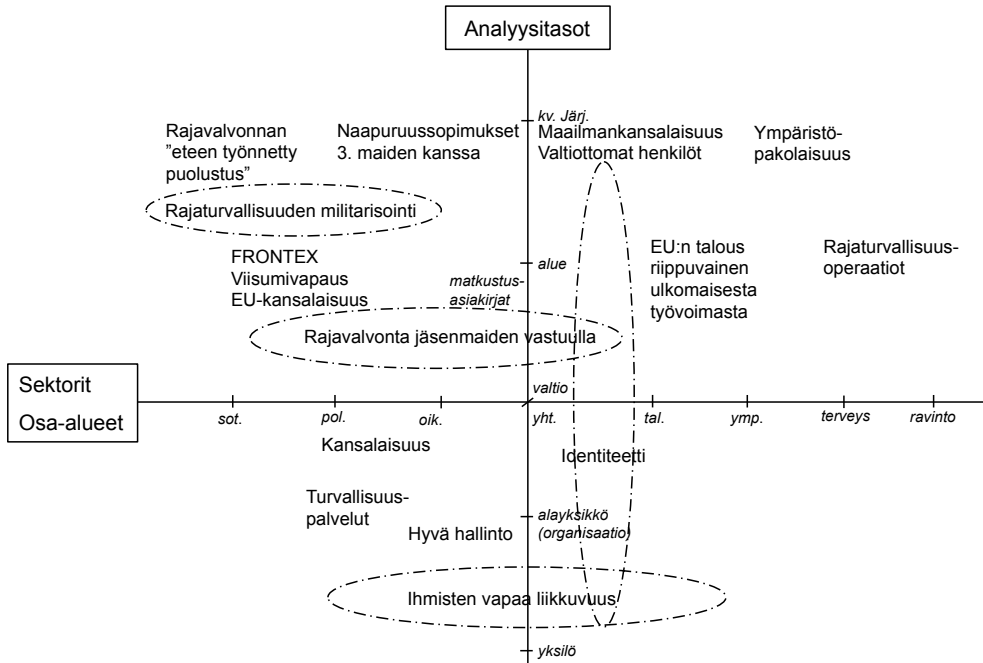
172 Hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaan viranomaisen tulee tehtävissään noudattaa lakia. Virkamiehet voivat tehtävien toimeenpanossa käyttää vain niitä toimivaltuuksia, joita heille on (eduskunta)lalla säädetty.

173 Käsitteet 'turvallisuushallinnosta' ja 'turvallisuusviranomaisista' vaihtelevat eikä niitä ole määritetty tyhjentävästi tai yksiselitteisesti lainsäädännössä tai tutkimuskirjallisuudessa. Tässä tutkimuksessa turvallisuushallinnon ja turvallisuusviranomaisten käsitteillä viitataan keskeisiin valtion ulkoisesta ja sisäisestä turvallisuudesta vastaaviin viranomaisiin. Näitä ovat muun muassa asevoimat, tiedustelu- ja turvallisuuspalvelut, poliisin eri yksiköt, tulli sekä rajaviranomaiset. Näillä viranomaisilla on yleensä sisäisen turvallisuuden ylläpitoon (yleisen järjestys ja turvallisuus, rikostorjunta) liittyviä tehtäviä. Asiyhteydestä riippuen myös maahanmuutto-, merenkulku-, pelastus-, vankeinhoito- ja oikeusviranomaiset voidaan lukea osaksi turvallisuushallintoa, samoin joitakin harvemmin julkisuudessa esiintyviä viranomaisia, kuten Säteilyturvakeskus.

174 Monessa maassa tulli kuuluu valtiovarain- tai finanssiministeriön alaisuuteen.



ulottuvuudella. Ulottuvuus voitaisiin nimetä myös 'hallinnolliseksi' dimensioksi, mutta oikeudellinen kuvanee paremmin toimeenpanovallan normatiivista luonnetta<sup>175</sup>. Kuvioon on kirjattu joitakin rajaturvallisuuteen liittyviä asioita, jotka valaisevat rajaturvallisuuden moniulotteista luonnetta.



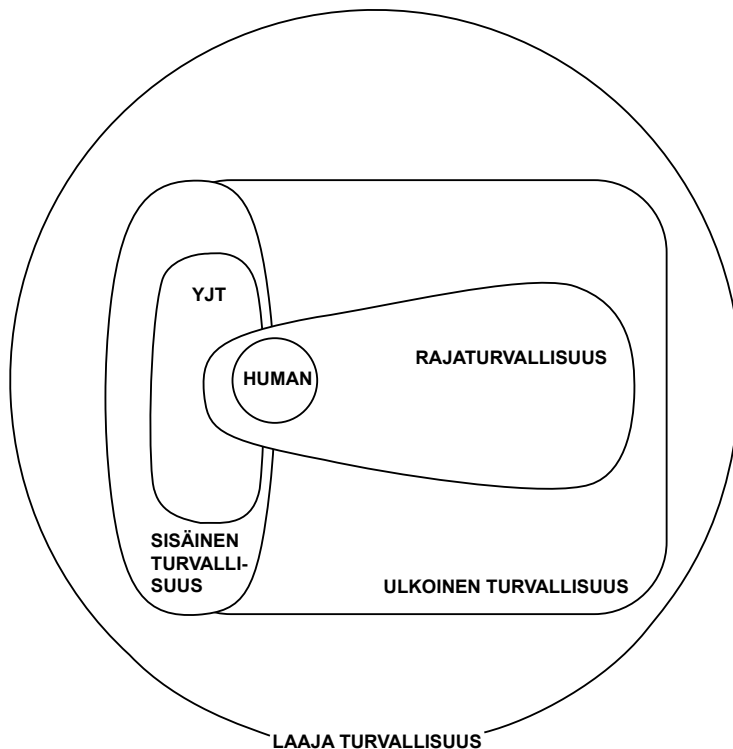
KUVA 32. Rajaturvallisuus turvallisuuden eri ulottuvuuksien valossa

Rajaturvallisuus on osa sisäistä ja ulkoista turvallisuutta. Käsitteenä se ilmaantui turvallisuusdiskurssiin vuosituhannen vaihteessa. Erityisesti syyskuun 2001 terrori-iskut ja Yhdysvaltojen julistama sota terrorismia vastaan johtivat rajavalvonnan turvallistamiseen ja rajaturvallisuuden ilmaantumiseen tärkeäksi osaksi poliittista agenda. Turvallisuustutkimus on siis tärkeässä asemassa, kun nykyistä rajavalvontaa tarkastellaan teoreettisesta näkökulmasta. Koska rajaturvallisuus tapahtuu kasvavassa määrin kansainvälisessä viitekehyksessä, tulee meidän tarkastella, mitä kansainvälisen politiikan tutkimuksen<sup>176</sup> piirissä tehdyllä turvallisuustutkimuksella on annettavaa rajaturvallisuuteen. Toisaalta turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset ja turvallisuuden uudet painotukset ovat johtaneet inhimillisen turvallisuuden esiinmarssiin

175 Rajavalvonnan normatiivista luonnetta on korostanut mm. Salter (2005). Hän on jopa erottanut rajavalvonnan oikeudellisen (*legal*) ulottuvuuden sen hallinnollisesta (*byrocracy*) toimeenpanosta. Ks. luku 4.1, taulukot 2 ja 3.

176 International Relations (*IR*) Studies.

turvallisuustutkimuksessa. Voidaan ajatella, että rajaturvallisuus on turvallisuutta yksilön ja valtion leikkauspisteessä. Näistä lähtökohdista rajaturvallisuutta on asemoitu kuvan 33 hahmottamalla tavalla osana muita turvallisuuksia



Selite: Human = Human Security (Inhimillinen turvallisuus)  
YJT = Yleinen järjestys ja turvallisuus

**KUVA 33. Rajaturvallisuus osana muita "turvallisuuksia"**

Seuraavaksi luodaan lyhyt katsaus kansainvälisten suhteiden (IR) piirissä tehtyyn turvallisuustutkimukseen. Esitys on hyvin pelkistetty, joten se tekee pikemminkin vääryyttä kuin oikeutta esitettyjen koulukuntien teoreettisten ajatusten rikkaudelle ja erityispiirteille. Toisaalta tämän tutkimuksen teoreettisten ja metodisten lähtökohtien (triangulaatio, falsifikationismi, pragmatismi, kriittinen tutkimusote jne.) varassa suppeakin katsaus palvelee tämän tutkimuksen tarpeita.

## 4.2.2 Turvallisuuden tutkimuksen eri traditioista

Turvallisuuden tutkimus (security studies) on hahmotettu yleensä osana kansainvälisen politiikan (international relations) ja valtio-opin (political science) tutkimusta<sup>177</sup>. Turvallisuustutkimuksen laajeneminen eri tieteenaloille on johtanut kansainvälisen turvallisuustutkimuksen (international security studies/ISS)<sup>178</sup> käsitteen käyttöönottoon. Tätä turvallisuustutkimuskatsausta ei ole kiinnitetty mihinkään edellä mainittuun tutkimusperinteeseen, koska eri suuntausten luokittelu eri koulukuntiin on vakiintumaton ja turvallisuustutkimuksen eri 'tieteenalojen' tai tutkimussuuntausten tutkimusintressit menevät osin päällekkäin.<sup>179</sup> Myös eurooppalainen ja amerikkalainen turvallisuustutkimuksen orientaatio painottavat eri tutkimustraditioita<sup>180</sup>. Erään varsin yleisesti käytetyn luokituksen mukaan turvallisuustutkimuksen yleisimmät suuntaukset ovat *realismi*, *liberalismi* ja *konstruktivismi*. Ne eivät ole yhtenäisiä suuntauksia, vaan niiden sisälle mahtuu suuri joukko erilaisia alakoulukuntia tai suuntauksia. Myöskään koulukuntien rajat eivät ole selviä, ja tutkijasta riippuen luokitus voi muodostua toislaiseksi<sup>181</sup>. Laitinen (1999) on luokitellut turvallisuustutkimuksen niiden diskursiivisten orientaatioiden mukaan, toisin sanoen sen mukaan *kuinka ne puhuvat turvallisuudesta*. Laitisen mukaan turvallisuudesta voidaan puhua 'perinteisen' ja 'uuden' turvallisuuden diskursseissa (emt. 14). Kun poliittisen realismin traditio edustaa perinteistä turvallisuutta, uuteen turvallisuuteen luetaan kuuluviksi *kriittiset suuntaukset* (usein näihin luetaan myös neorealisteiksi luokiteltu Kööpenhaminan koulukunta), jotka usein vielä jaetaan normatiiviseen, kriittiseen ja jälkimoderniin turvallisuuteen. Usein feministinen turvallisuus esitetään omana tutkimustraditionaan. Limnell (2009) on väitöskirjassaan tarkastellut turvallisuutta viiden erilaisen orientaation kautta: perinteinen turvallisuus-orientaatio, Kööpenhaminan koulukunta, kriittinen turvallisuustutkimus, inhimillinen turvallisuus ja feministinen turvallisuus. Koska luokitustapa vaikuttaa jossain määrin

177 Ks. esim. Baylis & Wirtz 2007. Vrt. Betts 1997. Turvallisuuden tutkimuksen juuria (genealogia) on etsitty muun muassa sellaisilta ajattelijoilta kuin Thucydides, Hobbes, Clausewitz, Marx, Nietzsche, Baudrillard. Ks. esim. der Derian 1995; Kolodziej 2005.

178 Buzan & Hansen (2009, 35-38) ovat luokitelleet kansainvälisen turvallisuustutkimuksen 11 eri suuntaukseen: 1) Conventional Constructivism, 2) Critical Constructivism, 3) The Copenhagen School, 4) Critical Security Studies, 5) Feminist Security Studies, 6) Human Security, 7) Peace Research, 8) Post-Colonial Security Studies, 9) Poststructuralist Security Studies, 10) Strategic Studies, 11) (Neo)Realism.

179 Ks. esim. Vuori 2011. Hän on asemoinut oman tutkimuksensa samalla tavalla kuin olen tehnyt tämän tutkimuksen osalta. Turvallisuustutkimuksen osalta keskeisiä suuntauksia ovat kriittisen konstruktivismin mukaiset sosiologinen ja kielitieteellinen tutkimusote samoin kuin Kööpenhaminan koulukunnan ajatukset turvallistamisesta. Vuori on myös huomauttanut, että esimerkiksi valvonnan tutkimus (surveillance studies) ja kriittinen maantiede käsittelevät erilaisia pelkoon ja huoliin liittyviä teemoja, ja tulevat siten hyvin lähelle niitä ongelmanmäärittelyitä, joista keskustellaan kriittisen turvallisuustutkimuksen perinteessä. (Emt. 101-105).

180 Näistä ks. esim. Palonen 2010, 27-28.

181 Esimerkiksi Palonen (2010) on omassa tutkimuksessaan käyttänyt lähtökohtana kansainväliseen politiikkaan orientoitunutta turvallisuustutkimusta.

tapaan hahmottaa eri koulukuntien ajatuksia, luodaan seuraavaksi suppea katsaus edellä mainittuihin turvallisuustutkimuksen suuntauksiin<sup>182</sup>.

*Realismi*<sup>183</sup> on tutkimussuuntauksista valtiokeskeisin ja eniten kiinni perinteisessä kapeassa (sotilaallisessa) turvallisuuskäsityksessä. Realistinen suuntaus näkee valtiot omaa etua tavoittelevina 'itsekkäinä' toimijoina, joiden turvallisuutta uhkaavat lähinnä toiset valtiot. Realismi pitää valtioita pääasiallisina, ja usein jopa ainoina toimijoina kansainvälisessä turvallisuudessa. Realismin suosima voimankäyttöön perustuva lähestymistapa voidaan ulottaa analogisesti myös turvallisuushallintoon ja lainkäyttöön.<sup>184</sup> Myös realistisen koulukunnan suosima peliteoreettinen lähestymistapa on innoittanut joitakin rajaturvallisuuden tutkijoita käyttämään peliteoriaa ainakin käsitteellisenä työkaluna.<sup>185</sup> Yleisesti ottaen kansainvälisten suhteiden tutkimuksen muut suuntaukset soveltuvat paremmin rajaturvallisuuden tarkasteluun. Seuraavaksi tarkastellaan lyhyesti ensin liberalismien ja sitten konstruktivismien näkemyksiä turvallisuudesta. Ne ovat lähtökohdiltaan huomattavasti lähempänä rajaturvallisuuden nykyistä todellisuutta kuin realistisen koulukunnan esittämät käsitykset.

*Liberalismi* on laaja tutkimussuuntaus, joka sisältää suuren määrän erilaisia teorioita Wilsonin idealismista ja uusliberalistista teorioista (Moravcsik 1998; 1999; Walker 1993) rauhanteorioihin (Russett & Antholis 1993) ja erilaisiin poliittisiin lähestymistapoihin (esim. Allison & Zelikow 1999; Risse-Kappen 1995; Snyder 1991). Eriksson & Giacomello (2006) ovat kiteyttäneet liberalismien annin kansainvälisen turvallisuuden tutkimukselle neljään keskeiseen seikkaan. Ensiksi liberalismi pitää (realismin tavoin) valtioita tärkeänä turvallisuustoimijana, mutta liberalistinen suuntaus tunnustaa myös muiden toimijoiden aseman valtion rinnalla<sup>186</sup>. Toiseksi kansainvälisillä instituutioilla on tärkeä merkitys kansainvälisten normien asettajina ja valtioiden käyttäytymisen ohjaajana. Kolmanneksi liberalismi korostaa valtioiden sisäpoliittisten tekijöiden merkitystä niiden kansainvälisten suhteiden kannalta. Neljänneksi liberalismi hyväksyy turvallisuusagendan laajentamisen perinteisten sotilaallisten uhkien ulkopuolelle.

Pelkistäen voidaan todeta, että liberalismi on taipuvainen korostamaan valtioiden ja muiden toimijoiden lisääntyneen keskinäisriippuvuuden positiivisia vaikutuksia, kun

182 Michael Sheenanin (2000) mukaan tutkijoiden luokittelua kuvitteellisten koulukuntien edustajiksi tulisi välttää ja koulukuntasidonnaisuuden sijaan olisi luontevampaa puhua tutkijoiden samansuuntaisista tulkinnoista turvallisuuden suhteen. Vaikka luokittelu on jossain määrin keinotekoisista, se auttaa jäsentämään asioita. Luokittelun avulla voidaan organisoida turvallisuuskeskustelua ja sen kritiikkiä.

183 Realismi ei ole yhtenäinen tutkimussuuntaus, vaan koulukunnan sisällä on useita kilpailevia lähestymistapoja. Joskus realismiin viitataan perinteisen turvallisuustutkimuksen (Traditional Security Studies) -käsitteellä (esim. Lambach 2005). Perinteisen realismin rinnalla 'uusrealismia' voidaan pitää toisena yleisenä tutkimussuuntauksena koulukunnan sisällä.

184 Näin esimerkiksi Anderson & Apap 2002.

185 Ks. esim. Burgess & Rodin 2008; Heiskanen 2011; Marx 2005.

186 Liberalismi tunnustaa 'toimijoiksi' virallisten järjestöjen ja instituutioiden ohella myös löyhemmät yhteenliittymät kuten erilaiset verkostot, etujärjestöt ja rikosliigat.

realismi näkee saman kehityksen lisäävän pikemminkin valtioiden haavoittuvuutta ja turvattomuutta. Yleisesti ottaen voidaan kuitenkin todeta, että rajaturvallisuuden ylläpito erityisesti länsimaissa nojautuu suuressa määrin liberalistisiin käsityksiin. Rajoista on tullut huokoisia ja liberalistien esittämät käsitykset kollektiivisesta ja yhteistyöhön perustuvasta turvallisuudesta sattuvat yksiin rajaturvallisuudessa tapahtuneen kehityksen kanssa. Lisäksi Nyen (2004) esittämät näkemykset 'pehmeästä vallasta', jossa valtiot pikemminkin suostuttelun kuin pakon avulla pyrkivät tavoitteisiinsa, voidaan havaita myös rajaturvallisuudessa, kun valtiot kannustavat kansalaisia biopassien käyttöönottoon lupaamalla sujuvia rajanylityksiä nopeilla kaistoilla ja automaattisilla rajatarkastuslinjastoilla. Toisaalta on huomattava, että EU:n ja Yhdysvaltojen rajaturvallisuuden järjestelyissä on selkeitä eroja. Julkisen ja yksityisen sektorin välisten kumppanuussopimusten yleistyminen samoin kuin turvallisuussektorin yksityistäminen ovat huomattavasti yleisempää Yhdysvalloissa kuin EU:ssa. Myös yhteiskunnan lisääntyvä 'militarisointi' ja asevoimien 'sivilisointi' - levittäytyminen yhteiskunnan eri sektoreille - kuvaa paremmin Yhdysvaltoja kuin Euroopan unionia<sup>187</sup>.

Useimmat liberalistiset suuntaukset jakavat näkemyksen, jonka mukaan valtioiden lisääntynyt vuorovaikutus ja toimijoiden keskinäisriippuvuuden kasvu merkitsevät valtioiden suvereenisuuden heikkenemistä. Jotkut tutkijat menevät jopa niin pitkälle, että väittävät suvereenisuuden jääneen pelkäksi valtion alueellisen koskemattomuuden jäänteeksi, joka on muodostunut taakaksi sen sijaan että se kuvastaisi valtion voimaa, kuten ilmenee Rosenaun (1990) käyttämästä jaottelusta 'suvereenisuuden sitomiin' ja 'suvereenisuudesta vapaisiin' valtioihin. Tällaiset käsitykset valtioiden vallan menetyksestä eivät saa tukea rajaturvallisuudessa, jossa (ulko)rajojen valvonta on säilynyt valtioiden yksinomaisella vastuulla, vaikka kansainvälinen yhteistyö onkin voimistunut ja lisännyt ylikansallista päätösvaltaa erityisesti rajavalvonnan harmonisoinnin ja normiohjauksen osalta. Tapahtunutta siirtymää kuvaa osuvammin 'jaetun suvereenisuuden' (pooled sovereignty) kuin 'menetetyn riippumattomuuden' käsite.

Kansainvälisten suhteiden liberalistisen koulukunnan turvallisuuskäsityksillä on täten paljon annettavaa rajaturvallisuudelle. *Konstruktivismi* on kuitenkin IR-tutkimuksen<sup>188</sup> osalta kaikkein antoisin lähestymistapa. Se on myös kaikkein heterogeenisin tutkimussuuntaus ja teoriaperustaltaan monilukuisin kahteen edellä esitettyyn verrattuna (Checkel 1997; Fearon & Wendt 2002). Se, mikä tekee konstruktivismista erittäin selitysvoimaisen suuntauksen rajaturvallisuuden, ja erityisesti tähän tutkimukseen valitun lähestymistavan kannalta, on koulukunnan 'konstruktivistinen' turvallisuuskäsitys. Toisin sanoen turvallisuus rakentuu ja rakennetaan ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa. Sitä ei oteta annettuna niin kuin tapahtuu realismissa

187 Eriksson & Giacomello 2006, 229-232.

188 International Relations (IR)

ja liberalismissa. Konstruktivismi on myös omaksunut kaikkein laajimman turvallisuuskäsityksen. Turvallisuutta voidaan tutkia myös yksilön näkökulmasta. Myös turvallisuussuhkien määrittelyn suhteen suuntaus on kaikkein avarakatseisin (Eriksson & Giacomello 2006). IR-tutkimuksen kolmijakoisessa ryhmittelyssä (realismi, liberalismi, konstruktivismi) Kööpenhaminan koulukunta luetaan konstruktivistiseksi tutkimussuuntaukseksi.

*Kööpenhaminan koulukunnalla* on ollut merkittävä rooli kylmän sodan jälkeisessä turvallisuustutkimuksessa. Koulukunnan luoma ”tutkimusvälineistö” (kuten turvallistamisteoria, turvallisuuden eri sektorit<sup>189</sup>, turvallisuusklusterit, valtio-yhteiskunta dualismi) ovat olleet merkittäviä ajatuksellisia innovaatioita turvallisuuskäsityksen uutena ymmärtämistapana. Koulukunta on laajentanut turvallisuuskäsitteen sisältöä valtiosta horisontaalisesti muihin, etupäässä kansainvälisen järjestelmän tasolla ope-roiviin toimijoihin. Toisaalta koulukunta on sitoutunut ”maltilliseen muutokseen”, mikä ilmenee siitä, että se pitää yhä valtiota kaikkein keskeisimpänä kansainvälisen politiikan toimijana.<sup>190</sup> Seuraavaksi luodaan lyhyt katsaus *turvallistamisteoriaan*, joka tukee niitä havaintoja, kuinka terrorismi ja maahanmuutto ovat ilmiöinä turvallistettu 9/11 iskujen jälkeen. Koulukunnan konstruktivistiset havainnot ’symbolisesta politiikasta’ ja analyysit kielen käyttämisestä turvallisuuden ja turvattomuuden rakentamisessa istuvat rajaturvallisuuden nimissä käytyyn turvallisuusdiskurssiin.

Kööpenhaminan koulukunnan mukaan turvallistamisella ymmärretään prosessia, jossa poliittiset toimijat siirtävät asioita tavanomaisen politiikan piiristä turvallisuusagendalle nimeämälle ne turvallisuuskysymyksiksi.<sup>191</sup> Asioiden nimeäminen turvallisuuskysymyksiksi tapahtuu poliittisen puheen eli ’puheaktin’ kautta.<sup>192</sup> Asioita nostetaan turvallisuusagendalle nimeämällä ne turvallisuusuhkiksi, mikä puolestaan oikeuttaa (ja suorastaan velvoittaa) valtioita turvautumaan kiireisiin ja pakottaviin *häätälatoimenpiteisiin*, kuten salassapitoon, voimankäyttöön ja yksityisyyden suojan

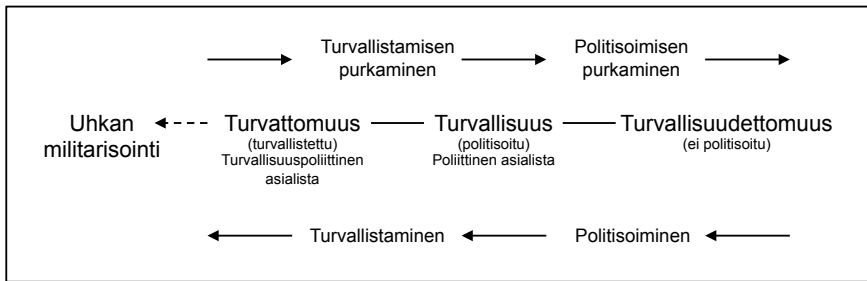
189 Koulukunnan käsitykset turvallisuuden sektoroitumisesta sotilaalliseen, poliittiseen, taloudelliseen, yhteiskunnalliseen ja ympäristölliseen sektoriin ovat mielenkiintoisia, mutta niitä on tarkasteltu jo edellä tässä luvussa, joten niitä ei enää tarkastella.

190 Wæver 1995, 47–49, 54.

191 Kööpenhaminan koulukunnan mukaan turvallistaminen alkaa *turvallistamisesityksellä*. Turvallistamisesityksen tekeminen ei välttämättä johda asioiden turvallistamiseen, vaan esityksen tulee saada kohdeyleisön hyväksyntä turvallistamisesitykselle. Tässä tutkimuksessa on lähdetty liikkeelle siitä yksinkertaisesta oletuksesta, että jos asia (turvallistaminen) on päätyntä jo esimerkiksi osaksi diskursiivista käytäntöä (esim. viranomaisen virallisiin asiakirjoihin, politiikka-asiakirjoihin tai lainsäädäntöön) asia on turvallistettu. Vrt. Palonen (2010, 63). Palosen mukaan turvallistamista on tapahtunut ilman diskursiivista artikulaatiota eli ilman yleisön hyväksyntää.

192 Puheaktin tarkka kuvaus ks. Wæver 1995, 55; Lipschutz 1995b, 213. Turvallistamisteoria perustuu J.L. Austinin (1965) puheaktiteoriaan. Teorian mukaan puhe tekona muodostuu kolmesta aktista, jotka ovat illokutiivinen akti (puhujan tarkoitus sanoa jotakin), lokutiivinen akti (itse sanominen) ja perlokutiivinen akti (puheen vaikutus kuulijalle). ’Puheteko’ ei tule ymmärtää vain puhumisena vaan ’puheakti’ sisältää myös kirjallisen ja kehollisen viestinnän samoin kuin kuvien ja symbolien käytön sekä muut mahdolliset ’merkitysten’ esittämistavat. (Emt. 120–121). Puheaktiteorian kattava esittely, ks. Vuori 2011.

rajoituksiin.<sup>193</sup> Vuoren (2011, 366) mukaan turvallistamispuhe voi palvella erilaisia poliittisia päämääriä. Asioiden turvallisuusagendalle nostamisen lisäksi turvallistamista käytetään pelotteen ja kontrollin välineenä sekä tulevien samoin kuin jo tapahtuneiden toimenpiteiden legitimointiperusteena. Asioiden turvallistaminen voidaan Limnéllin (2009) mukaan kuvata seuraavasti.



KUVA 34. Turvallistamisprosessi (Limnell 2009, 71)

Turvallisuustutkijoiden piirissä vallitsee laaja yksimielisyys, kuinka *turvallistettujen* ja poliittiselle agendalle nostettujen asioiden lista kasvaa jatkuvasti - terrorismi, joukkotuhoseiden leviäminen, (laiton) maahanmuutto, pakolaisuus, rajat ylittävä rikollisuus, hajoavat ja heikot valtiot<sup>194</sup> jne.<sup>195</sup> Koska rajaturvallisuuden kaikki uhkakuvat ovat turvallistettu, on rajavalvonnan modernisointi tapahtunut säätämällä viranomaisille yhä pidemmälle meneviä toimivaltuuksia. Monien tutkijoiden mukaan (esim. Bigo 2006b; Neocleous 2008; Virta 2011) *poikkeustilasta on tullut pysyvä olotila*. Niinpä Kööpenhaminan koulukunnan edustajat ovat korostaneet, että turvallistamisen sijaan valtioiden pitäisi pyrkiä turvallistamisen purkamiseen - asioiden siirtämiseen tavanomaisen politiikan piiriin<sup>196</sup>. Monet tutkijat (esim. Huysmans 2006; Vuori 2011)

193 Buzan ym. 1998, 25; Buzan 2008, 553; Wæver 2008b, 582. Collinsin (2005) mukaan turvallistaminen koostuu kolmesta vaiheesta: 1) turvallistamisesitys, 2) turvallistamisesityksen saama hyväksyntä ja 3) hätätilatoimenpiteet.

194 Buzan (1995, 201) on huomauttanut, että turvallisuuslogiikkaa ei voida soveltaa heikkoihin valtioihin, koska ne ovat osa turvallisuuden ongelmaa sen sijaan, että ne olisivat turvallisuuden referentti.

195 Wæver 1995 on vastustanut turvallisuusuhkien jatkuvaa laajentamista valtiosta ”mihin tahansa” tai ”keihin tahansa”. Hän on korostanut, että turvallisuus liittyy aina valtioon ja sen olemassaolon (*survival*) perusteisiin, joka hobbesilaisittain koostuu kilpailevista tahtoista (will) ja niiden pyrkimyksistä. Niinpä ympäristöön liittyvät riskit eivät voi olla uusia uhkia, koska ne eivät yleensä ole intentionaalisia (vrt. Malediivien (saari)valtio ja sen mahdollinen tuhoutuminen merenpinnan nousun seurauksena). Wæverin mukaan ei ole myöskään mielekäästä puhua sosiaalisesta turvallisuudesta, koska se hänen mukaansa edellyttäisi yhteiskunnan ja valtion vastakkainasettelua ja yhteiskunnan muodostuvan uhkaksi valtiolle. Yksi turvallisuuden laajenemiseen liittyvä riski on uhkien ja niiden käsittelyn militarisoituminen, koska turvallisuuden ytimessä on Wæverin mukaan puolustus ulkopuolisia uhkia vastaan. Emt. 62-69.

196 Asioiden turvallistamisen purkamista ovat esittäneet muutkin kuin Kööpenhaminan koulukunnan tutkijat, esimerkiksi Walesin koulukuntaan lukeutuva Booth (2005a, 13-16; 2005b, 259-260; 2007, 33-36). Ks. myös Virta 2011, 189. Turvallistamisen purkamista on tutkittu huomattavan vähän ja sitä ovat esittäneet mm. Wæver 2000; Aradau 2003; Vuori 2011.

ovat korostaneet, että turvallisuutta voidaan tuottaa myös ilman turvallistamista. On myös huomattava, että turvallistamalla luodut uhkat eivät välttämättä ole todellisia uhkia, ja osa todellisista uhkista voi tyystin jäädä tiedostamatta.<sup>197</sup> Kööpenhaminan koulukunnan kehittämä turvallistamisen teoria tukee erinomaisesti niitä havaintoja, joita voidaan tehdä, kun rajavalvonnan evoluutiota rajaturvallisuudeksi tarkastellaan sekä käytännöllisellä että käsitteellisellä tasolla<sup>198</sup>.

Turvallistamisen teoria on saanut osakseen myös kritiikkiä. Kritiikki on kohdistunut muun muassa turvallistamisen teorian kielellisiin lähtökohtiin ja siitä aiheutuviin vaikeuksiin määritellä 'onnistuneen' turvallistamisen kriteerit<sup>199</sup>. Turvallistamisen tarkastelu vain kielellisenä tekona johtaa turvallisuuden liian kapea-alaiseen määrittelyyn (vrt. 'securitization with feet'; Wilkinson 2007) eikä se ota riittävästi huomioon turvallistamisen käytännöllisiä ja vallankäyttöön liittyviä näkökohtia (Balzacq 2005; 2010).<sup>200</sup> Niinpä eri tutkijat ovat esittäneet, että turvallistamisen teoriaa tulisi kehittää siten, että se pystyy ottamaan huomioon turvallisuuspuheen ohella myös hiljaisuuden eli "vaietun turvallisuuspuheen" (Hansen 2000), erilaiset kontekstit ja turvallistamisen yleisöt (Balzacq 2005; Vuori 2011) sekä turvallisuustoimijoiden käytännöt (Bigo 2002). Monet tutkijat (esim. Ciuta 2009; Stritzel 2007; Vuori 2011) ovat kiinnittäneet huomiota turvallistamiskäsitteen hyvin kirjavaan ja monimerkityksiseen käyttöön tutkimuskirjallisuudessa, mikä osaltaan vaikeuttaa tutkimustulosten vertailtavuutta

197 Sjöstedt 2008, 8; Vuori 2011, 135.

198 Tässä yhteydessä on syytä tiedostaa yksi tähän tutkimukseen liittyvä metodinen rajausta tai jännite. Turvallistamisteoria on kiinnostunut puheakteista sellaisina kuin ne ilmenevät kielenkäytössä (tekstissä, puheessa) (Wæver 2007; Vuori 2011), ei sen sijaan tekstin laatijoiden mahdollisista motiiveista tai aikomuksista, tekstien piilomerkityksistä tai 'kurkistamisesta tekstin taakse', mikä on yksi kriittisen diskurssianalyysin metodinen lähtökohta. Koska tässä tutkimuksessa rajaturvallisuuden käsitettä ei ole analysoitu turvallistamisteorian viitekehyksessä, rajaturvallisuuskäsitteeseen liittyvän pohdinnan laajentaminen "tekstien taakse" sen ymmärtämiseksi, miksi rajaturvallisuus on eri teksteissä (lokutiivinen akti) kuvattu juuri sellaisena kuin se niissä ilmenee, on tarpeen esimerkiksi rajaturvallisuuden käsitehistoriallisten piirteiden perustelemiseksi ja ymmärtämiseksi. Tämä metodinen jännite ei näkemykseni mukaan aiheuta turvallistamisteorian soveltamiselle ylipääsemätöntä lähtökohtaa. Lisäksi turvallistamisteorian kehittämistä tähän suuntaan ovat esittäneet muun muassa Caballero-Anthony & Emmers 2006.

199 Kritiikistä ks. esim. Balzacq 2005; 2010; Emmers 2007; McDonald 2008; Ciuta 2009. Onnistuneet turvallistamisen kriteerit vaihtelevat tutkijoin, ks. esim. Buzan ym. (1998, 26); Collins (2005, 570); Emmers (2007, 112-123); Haacke & Williams 2008; Roe 2008. Monet tutkijat (esim. Caballero-Anthony & Emmers 2006; Jackson 2006; Wishnick 2008) ovat tyytymättömiä pelkästään asioiden (kielelliseen) 'retoriseen turvallistamiseen' ja he ovat vaatineet konkreettisia toimenpiteitä turvallistamisen osoittamiseksi. Vuori (2011) puolestaan on korostanut, kuinka uhkakäsitykset, turvallisuustoimenpiteet ja turvallistaminen ovat toisistaan loogisesti riippumattomia ja jopa käytännössä erillisiä, minkä johdosta esimerkiksi turvallisuustoimenpiteitä yksin ei voida pitää onnistuneen turvallistamisen kriteereinä. Turvallistaminen voi olla onnistunut, vaikka sen aiheuttamat politiikkatoimenpiteet eivät sitä olisi. Vuoren mukaan turvallistamisen ja puheaktien onnistumista ei tule myöskään arvioida binäärisen dikotomian 'onnistunut - epäonnistunut' avulla vaan onnistumisen aste voi vaihdella missä tahansa kyseisten ääripäiden välillä. (Emt. 128-140).

200 Buzan ym. 1998 ovat korostaneet, kuinka turvallistamisen tutkimisessa tulee keskittyä nimenomaan turvallistamisen kielelliseen analyysiin ("the power politics of a concept") eikä esimerkiksi toimijoihin tai politiikkatoimenpiteisiin. Myös Vuori (2011) on korostanut turvallistamisen kielellistä teoriaperustaa (puheaktiteoria), mihin pitäytyminen voi vähentää tutkimussuuntauksen osakseen saamaa kritiikkiä. Lipschutz (1995b, 214) on puolestaan korostanut, että turvallisuuden logiikka edellyttää, että valtiollisilla toimijoilla (jotka tekevät turvallistamisen tekoja eli puheakteja) on käytössään myös ne resurssit, joilla puheaktit voidaan tarvittaessa realisoida.



ja hyödynnettävyyttä.<sup>201</sup> Yksi osa kritiikistä on kohdistunut turvallisuuden ja turvallistamisen haitallisiin seurauksiin.<sup>202</sup>

*Kriittinen*<sup>203</sup> *turvallisuustutkimus* ei ole muiden suuntausten tavoin yhtenäinen koulukunta, vaan se koostuu useista suuntauksista, erillisistä koulukunnista ja jopa yksittäisistä tutkijoista. Kriittistä turvallisuustutkimusta yhdistää kuitenkin kritiikki, joka on suunnattu realistien perinteistä valtiokeskeistä turvallisuutta kohtaan. Usein edellä mainittu Kööpenhaminan koulukunta<sup>204</sup> luetaan kriittisen turvallisuustutkimuksen 'sateenvarjon' alle. Suuntaukseen kuuluvat myös Aberystwythin (Walesin)<sup>205</sup> ja Pariisin koulukunnat<sup>206</sup>. Kriittisen turvallisuustutkimuksen laajan kentän yleisinä lähtökohtina voidaan pitää turvallisuuden luonteen kyseenalaistamista, uhkakuvien merkitysten ja tarkoituksien problematisointia sekä jälkimodernia asennetta turvallisuuden tarkasteluun. Kriittinen turvallisuustutkimus ymmärtää turvallisuuden sosiaalisesti ja poliittisesti rakentuneena. Kriittisiä suuntauksia yhdistää siten konstruktivistinen tutkimusote ja teorioiden konstitutiivinen luonne selityskyvyn sijaan<sup>207</sup>. Suuntaus suosii monitieteisempää tutkimusotetta perinteiseen turvallisuustutkimukseen verrattuna. Suuntausta voidaan pitää myös refleksiivisenä ja normatiivisena lähestymistapana, jossa uskotaan toimijoiden mahdollisuuksiin luoda muutosta turvallisuutta rajoittavista tekijöistä emansipaation avulla. Kriittisen suuntauksen mukaan turvallisuustutkimuksen fokus tulisi siirtää valtiosta yksilöihin, yhteisöihin ja identiteettien muodostumiseen. Yksilön roolin korostaminen muuttaisi oleellisesti käsityksiä uhkista ja niiden hallinnasta. Turvallisuuskysymyksiä ei olisi mahdollista käsitellä ilman moraalisia ja

201 Mm. McDonald 2008; Trombetta 2008 ja Ciuta 2009 ovat kritisoineet Kööpenhaminan koulukunnan lähestymistapaa turvallisuuteen sekä heidän kirjoitustensa epätarkkuuksia ja sisäisiä ristiriitaisuuksia. Osana tätä kritiikkiä Vuori (2011, 134-135) on argumentoinut, kuinka kielellisenä tekona eli puheaktina tulee pitää 'turvallistamista' eikä turvallisuutta, niin kuin Wæver 1995, 55) on (ehkä huolimattomuuttaan) esittänyt.

202 Wæver 1995; Grayson 2003; Collins 2005; Elliott 2007. Turvallistamisteoriaa kohtaan suunnatusta kritiikistä ks. myös Williams 2003.

203 Palonen (2010, 49-50) pitää sanaa kriittinen epäsojovana, koska se mielletään usein luonteeltaan kielteiseksi. Palosen mukaan kuvaavampia ilmaisuja olisivat 'harkitseva', 'käänteentekevä' tai 'tutkiva' teoria. Kaikki tiede pyrkii kriittisyyteen, mutta kriittisten suuntausten perusajatus on haastaa vallitsevat totuudet ja valtasuhteet. Kriittinen teoria perustaa siis kritiikkinsä vallitsevan tilan ja paremman tilan väliseen eroavuuteen. Kriittinen teoria on siten luonteeltaan antifoundationaalinen eli todellisuudesta ei voi tehdä johtopäätöksiä luonnontieteiden standardien mukaan (Booth 2005a, 10; Booth 2007, 40). Smith (1997, 168) on esittänyt asiasta päinvastaisen kannan.

204 Kööpenhaminan koulukunnaksi on kutsuttu Kööpenhaminan rauhantutkimuslaitoksen (COPRI) turvallisuuden parissa työskennellyttä tutkijaryhmää. Koulukunnan ytimen muodostavat Ole Wæver ja Barry Buzan. Lisäksi siihen ovat kuuluneet mm. Morten Kelstrup, Pierre Lemaitre ja Jaap de Wilde. Ks. Krause & Williams 1996, 243-245; Wæver 2004, 1-26.

205 Aberystwythin koulukuntaan luetaan mm. Ken Booth, Richard Wyn Jones, Keith Krause ja Michael Williams.

206 Pariisin koulukuntaa edustavat Didier Bigo ja Jef Huysmans. Pariisin koulukunta on keskittynyt normatiivisissa turvallisuustutkimuksissaan sisäiseen turvallisuuteen, turvallisuuden hallinnolliseen rakentumiseen ja asiantuntijoiden rooliin turvallisuuskysymyksissä. Ks. luokittelusta esim. C.A.S.E. Collective 2006, 443-487; Booth 2005, 259-278.

207 Selittävän teorian (*explanatory theory*) mukaan maailma on tarkastelun ulkopuolinen. Rakentavan, konstituioivan teorian (*constitutive theory*) mukaan todellisuus rakentuu teorioiden avulla. Teoriat rakentavat ymmärrystämme todellisuudesta ja samalla ne rakentavat todellisuutta. Suurin osa viimeaikaisista teorioista on luonteeltaan rakentavia. Ks. lisää Smith 1997, 167; Wendt 1999, 373-375.

eettisiä pohdintoja. Aberystwythin koulukunta on pyrkinyt osoittamaan, ettei valtion turvallisuus ole välttämättä suorassa yhteydessä yksilön turvallisuuteen. Päinvastoin, valtiollinen suvereniteetti ja kansallinen turvallisuus voivat muodostua esteiksi yksilön turvallisuuden toteutumiselle.<sup>208, 209</sup>

*Jälkmoderni suuntaus* luetaan osaksi kriittistä turvallisuuden tutkimusta Suuntausta leimaa ongelmien moninaisuus. Tämä on Limnellin (2009, 50) mukaan yksi syy siihen, miksi jälkmoderni turvallisuusorientaatio on omana suuntauksena jäänyt 2000-luvun alussa vähemmälle huomiolle koulukuntajaossa. Jälkmodernin suuntauksen voidaan eräässä mielessä katsoa edustavan kriittisintä suuntausta, koska se kyseenalaistaa myös kaikkivoivan yksilön, hänen rationaliteettinsa ja identiteettinsä. Postmoderni<sup>210</sup> lähestymistapa on siis erityisen dekonstruoivaa (purkavaa, hajottavaa) ja se epäilee kaikkea inhimillistä, mikä väittää omistavansa totuuden. Jälkmoderni lähestymistapa ei myöskään katso olevansa neutraali positio. Suuntauksen mukaan kaikki sosiaaliset käytännöt ovat ihmisten luomia, ei luonnostaan olemassa olevia. Suuntauksen mukaan todellisuus on myös jatkuvassa muutoksen tilassa (*a state of permanent flux*). Tietokäsityksessä postmoderni suuntaus lähtee siitä, että totuutta ei ole vallan ulkopuolella. Tieto on aina vallan näköistä ja totuus tuottaa vallan vaikutukset.<sup>211</sup> Tieto ja totuus ovat siten aina historia- ja kontekstisidonnaisia, mistä seuraa, että mahdollisia tulkintoja todellisuudesta on loputon määrä. Tämä asenne suuntaa myös tiedonintressiä. Jälkmodernin asenteen mukaan ei siis kysytä mitä jokin on, vaan kuinka se on. Turvallisuuden suhteen on pohdittava, miksi jotkut elementit ovat relevantimpia kuin toiset. Postmodernia suuntausta on kritisoitu siitä, että sen kaiken hajottava asenne tuottaa irrallisen jääviä argumentteja, joiden painoarvo on vähäinen, jos uuden suuntaa ei voida samalla osoittaa. Postmodernistit ovat vastanneet esitettyyn kritiikkiin kysymällä, eikö jo keskustelun käynnistäminen ole riittävän arvokasta, koska lopullisia totuuksia ei ole olemassa.<sup>212</sup>

Jälkmodernissa suuntauksessa on lukuisia elementtejä, mitkä tekevät siitä tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoisen lähestymistavan. Tutkimuksellisesti merkittävää jälkmodernissa orientaatioissa on sen avoimuus ilmiöiden monimutkaisuudelle,

208 Booth 2005a; Booth 2005b; Booth 2007; Palonen 2010.

209 Limnell 2009, 57-60; Palonen 2010, 50-67.

210 Joskus postmodernia on pidetty liian leimallisena terminä ja on haluttu siirtyä vähemmän ongelmalliseen terminologiaan, kuten re-moderni, transmoderni, uudismoderni ja toismoderni. Tällöin halutaan korostaa menneen läsnäoloa ja siitä irtipääsemisen ongelmallisuutta tai mahdottomuutta. Tässä tutkimuksessa postmodernia on kuitenkin käytetty jälkmodernin synonyyminä. Ks. esim. Jukarainen 1998, 74; 1999, Laitinen 1999, 203; Lapid 1996, 3-20.

211 Tiedon, totuuden ja vallan yhteenkietoutumisen vuoksi jälkmodernia lähestymistapaa on kutsuttu myös (vallan ja tiedon) arkeologiaksi tai genealogiaksi Michael Foucaultin ajatuksiin nojautuen. Kari Laitinen (1999, 195) on väitöskirjassaan käyttänyt termiä *turvallisuuden genealogia* purkaessaan vallitsevia totuus käsityksiä.

212 Laitinen 1999, 80-94, 195-211.

sattumanvaraisuudelle sekä moninäkökulmaisuuudelle. Turvallisuuden todellisuudesta ei voida esittää yhtä totuutta, vaan totuus voidaan kuvata ja tulkita lukuisilla eri tavoilla. Turvallisuus on kielellisesti rakentunut. Turvallisuuden kieli ei ole myöskään neutraalia, vaan se on sidoksissa valtaan (Laitinen 1999, 90). Suuntaus kritisoi voimakkaasti sitä tapaa, kuinka 'vanhasta' turvallisuudesta puhutaan 'uuden kielen' avulla. Puhumisen diskurssi ei ole juurikaan muuttunut kylmästä sodasta, sillä asiat ja ilmiöt määritellään ikuisiksi vastakkaisuusiksi, jotka ovat annettuja eivätkä muutettavissa. Jälkimoderni olosuhde merkitsee myös *hypertodellisuuden* muodostumista varsinaista todellisuutta merkityksellisemmäksi<sup>213</sup>. Tällöin suvereenisuuden, rajojen ja alueellisen koskemattomuuden merkitys ei ole enää yhtä tärkeää, koska informaatioteknologian myötä vallasta on tullut liikkuvaa luoden uusia keinotekoisia lokaatioita. Tila ja nopeus ovat kietoutuneet yhteen samalla kuin informaatioverkostot laajentavat valtion territoriaalisuuden yrityskapitalismin myötä. Samaan aikaan ”strateginen väkivalta partioi valtion rajoilla” (Klein 1994, 1-12). Väkivaltaa ei tule ymmärtää pelkästään fyysisenä tai aseiden käyttöön perustuvana vallan muotona, vaan jatkuvana prosessina, jossa rajoja pidetään yllä jatkuvan sisään ja ulossulkemisen logiikan (politiikat ja käytännöt) avulla. Väkivalta voi myös ilmetä *kielellisenä yksinvaltiutena*, joissa erilaisten määritelmien, tulkintojen ja diskurssien avulla luodaan totuuden kategoriat. Kaikki ne, jotka eivät sovi näihin kategorioihin tai yrittävät haastaa ne, heitä rangaistaan.<sup>214</sup>

*Normatiivinen orientaatio* ei ole oma koulukuntansa, vaan pikemminkin suuntaus tai orientaatio, joka on voimistunut viime vuosikymmenien aikana. Kaikista suuntauksista löytyy normatiivisia oletuksia. Brownin (1992, 3-4) mukaan normatiivisuus on tutkimusta, joka korostaa *moraalisen* ulottuvuuden merkitystä kansainvälisissä suhteissa. Orientaatio korostaa siis tulkinnan ja merkitysten roolia. Normatiivinen orientaatio nostaa esiin kysymyksen subjektista, mikä on merkittävää turvallisuuden laajentumisesta koskevassa keskustelussa. Tutkimussuuntauksen mukaan *turvallisuuden subjekti on pikemminkin yksilö kuin valtio*. Brownin (1992, 3-6) mukaan tämä tarkoittaa kansainvälisissä suhteissa sitoutumista kahteen normatiiviseen positioon - kosmopolitiamismin ja kommunitarismin. Kosmopolitiamismi tarkoittaa sitoutumista *maailmankansalaisuuteen*, humanismiin ja yksilöihin kun taas kommunitarismi pyrkii pitämään huomion poliittisessa yhteisössä, *yhteisöllisyydessä*. Yhteisöllinen näkemys kiistää kaikki muut katsontakannat paitsi ne, jotka nousevat poliittisesta yhteisöstä itsestään. Nämä lähtökohdat tekevät normatiivisesta orientaatiosta kriittisen suhteessa perinteisiin turvallisuuskäsityksiin, joissa yksilöiden ja valtioiden *identiteetit*

213 ”It is no longer a question of a false representation of reality (ideology), but of concealing the fact that real is no longer real.” (Baudrillard 1983, 48; siteerattu der Derian 1995, 38). Ks. myös der Derian 1992; Luke 1998.

214 Laitinen 1999, 89.

rakennetaan meidän ja heidän erottelun varaan. Normatiivisen orientaation mukaan meidän on pakko kasvaa tilanteeseen, jossa entinen *toinen* kuuluukin nyt *meihin*.<sup>215</sup>

Normatiivisen suuntauksen huomiot turvallisuuden subjektista, joka valtion sijaan on ensisijaisesti yksilö sekä moraalisten seikkojen huomioonottaminen turvallisuusdiskurssissa ovat merkittäviä tämän tutkimuksen kannalta. Kysymys siitä, voimmeko me tuottaa turvallisuutta muiden kustannuksella, on syvästi moraalinen ja siten kiinni arvoissa. Normatiivinen orientaatio tarjoaa mahdollisuuden myös emansipaatioon, kun se pyrkii rakentamaan turvallisuutta vastakohtaisuuksien sijaan niitä purkamalla. Tässä tutkimuksessa normatiivisuus on ymmärretty myös oikeusnormien näkökulmasta siten, että normatiivisuus merkitsee yksilöiden oikeuksien ja vapauksien täysimääräistä toteutumista. Perus- ja vapausoikeudet eivät saa syrjäytyä oletetun turvallisuuden tieltä. Turvallisuus ja vapaus eivät ole toistensa vastakohtia, eikä turvallisuus ole *primus inter pares* muiden vapausoikeuksien joukossa. Normatiivinen orientaatio on vahva erityisesti inhimillisen turvallisuuden ja feministisen turvallisuuden tutkimusorientaatioissa.

*Inhimillinen turvallisuus* (human security) käsitteenä sai alkunsa vuonna 1994 julkaistusta YK:n raportista: *Human Development Report 1994*.<sup>216</sup> Raportti hahmottaa yksilön turvallisuudelle seitsemän osa-aluetta: ravinnollinen, terveydellinen, henkilökohtainen, taloudellinen, ympäristöllinen, yhteisöllinen ja poliittinen<sup>217</sup>. Yhdistyneet kansakunnat on myös myöhemmissä raporteissaan korostanut inhimillisen turvallisuuden tärkeyttä, kuten sosiaalista oikeudenmukaisuutta, ihmisoikeuksien kunnioittamista ja oikeusvaltion periaatteiden noudattamista. Kuluneen kahden vuosikymmenen aikana inhimillisen turvallisuuden käsite on tarkentunut. Nykyisin sen katsotaan muodostuvan neljästä pilarista, jotka ovat: 1) vapaus puutteesta, 2) vapaus pelosta, 3) vapaus vaaroista ja 4) vapaus (oikeus) elää ihmisarvoista elämää (dignity). Vapaus puutteesta liittyy ihmisten hyvinvointiin, terveyteen ja elämän yleisiin odotuksiin. Se on sidoksissa köyhyyteen ja alueiden kehittymättömyyteen. Vapaus pelosta taas on sidoksissa ihmisten turvallisuustarpeisiin. Se on vapautta sodista ja konflikteista sekä ihmisen henkilökohtaisen koskemattomuuden ja muiden ihmisoikeuksien kunnioittamista. Vapaus vaaroista liittyy luonnonmullistuksiin ja siitä aiheutuviin ihmisten eloonjäämis- ja selviämis- sekä toimeentulokysymyksiin. Oikeus ihmisarvoiseen elämään on kiinteästi sidoksissa ihmisten sosiaaliseen ja yhteiskunnalliseen elämään. Inhimillisen turvallisuuden tämä ulottuvuus korostaa muun muassa demokratian

215 Laitinen 1999, 56-67. Ks. myös Giddens 1990; 1991.

216 Inhimillisen turvallisuuden 'esihistoria' voidaan paikantaa vielä pidemmälle. Akateemista keskustelua turvallisuuden laajentamisesta (käsite laaja turvallisuus) on käyty jo 1960-luvulta lähtien. Mm. Lester Brown nosti ympäristöasiat 1970-luvulla keskustelun kohteeksi ja 1980-luvun alussa mm. Richard Ullman painotti yksilönäkökulmaa turvallisuuden määrittelyssä. Ks. Brown (1998) ja Ullman (1983).

217 Näistä osa-alueista neljä viimeksi mainittua yhtyvät Kööpenhaminan koulukunnan esittämään jaotteluun turvallisuuden eri sektoreista. Ymmärrettävästi 'sotilaallinen sektori' ei ole osa inhimillisen turvallisuuden käsitettä.

kunnioittamista, oikeutta hyvään hallintoon, lakien noudattamista ja virkakoneiston korruptoitumattomuutta<sup>218</sup>.

Inhimillinen turvallisuus tarkastelee turvallisuutta hyvin laajasti kohdistaen huomionsa ihmisenä olemisen aineellisiin, fyysisiin, henkisiin ja sosiaalisiin edellytyksiin. Rajaturvallisuuden osalta inhimillisen turvallisuuden sosiaalinen (hyvä hallinto) ja henkinen (vapaus pelosta) ulottuvuus ovat keskeisiä. Myös vapaus puutteesta ja vaaroista näyttelevät etenkin tulevaisuudessa yhä suurempaa roolia rajaturvallisuuden osalta. Ympäristöpakolaisuus ja muut fyysiseen toimintaympäristöön liittyvät siirtolaisuutta tai pakolaisuutta aiheuttavat 'työntävät tekijät' tulevat ainakin tulevaisuudessa muodostumaan tärkeiksi rajaturvallisuuskysymyksiksi. Inhimillisen turvallisuuden aineelliseen puoleen kuuluvat kysymykset elintasopakolaisuudesta ja oikeudesta etsiä 'parempaa elämää' ovat jo tällä hetkellä päiväpolttavia kysymyksiä kansainvälisten muuttoliikkeiden hallinnassa. Inhimillistä turvallisuutta on monesti pidetty liian 'pehmeänä' lähestymistapana turvallisuuden 'kovaan' valtioperustaiseen ytimeen. Toisaalta kolonialismin väitetään hyvin pitkälti sortuneen sen johdosta, että modernit siirtomaavallat eivät pystyneet vastaamaan alusmaiden kansalaisten turvallisuudesta ja hyvinvoinnista (Kivimäki 1995, 46-48; Hobsbawm 1995, 199-222).

Muiden turvallisuustutkimuskoulukuntien tavoin *feministinen turvallisuus* ei ole yhtenäinen suuntaus vaan se nojaa varsin erilaisiin sekä tieteellisiin perusteisiin että lähtökohtiin<sup>219</sup>. Suuntauksessa 'feministinen' ei viittaa *sukupuoleen* biologisena entiteettinä, mikä on mies tai nainen, vaan materiaalisiin ja ideologisiin suhteisiin näiden kahden välillä. Turvallisuuden maskuliinisuutta, valtiokeskeisyyttä ja militarismia kritisoiden feministinen turvallisuus kiinnittää huomiota turvallisuuden sukupuolisdonnaisuuteen ja nostaa (sekä yksilö- että yhteisötasolla) sukupuolen, feminiinisuuden, turvallisuuden kohteeksi<sup>220</sup>. Feministit ovat kiinnostuneita erityisesti siitä, kuinka valtapositiot rakentuvat maskuliinisten tilojen ympärille. Miesten positio on yhtä kuin julkinen ja yleinen ja naisten yksityinen<sup>221</sup>. Feministien mukaan turvallisuuskin itse

218 Inhimillisen turvallisuuden käsitteelliseen sisältöön vaikuttaa se, kuinka inhimillinen turvallisuus määritellään. Tutkimuskirjallisuudessa puhutaan usein kolmesta näkökulmasta. 'Kapean käsityksen' mukaan inhimillinen turvallisuus rajoittuu yksilön kohtaamaan väkivallan uhkaan, jolloin turvallisuutta rakennetaan ensisijaisesti sotilaallisten ja väkivaltaisten olosuhteiden aiheuttaman turvattomuuden syitä poistamalla. 'Laajemman käsityksen' mukaan inhimilliset tarpeet (kuten ruoka, vesi ja terveys) ovat turvallisuuden keskiössä ja perustarpeiden riittävyyden huolehtiminen luo perustan turvallisuuden muodostumiselle. 'Kolmas lähestymistapa' kiinnittää huomiota maailmanlaajuisiin ihmisoikeuksiin ja niiden edistämiseen. (Limnell 2009, 61-62). Toistaiseksi kaikkein laajimman inhimillisen turvallisuuskäsityksen on esittänyt Niemelä (2000). Hänen inhimillisen turvallisuuden käsitteensä koostuu kaikkiaan 22 eri ulottuvuudesta. Niemelän inhimillisessä turvallisuudessa yhdistyvät perinteinen valtiollinen turvallisuus sosiaali- ja hyvinvointivaltiolliseen, kulttuuris-humanistiseen ja ekologiseen turvallisuuteen. (Niemelä 2000, 21-37).

219 Feministisiä suuntauksia ovat muun muassa liberaali, marxilainen, radikaali, postmoderni ja kriittinen feminismi.

220 Feministisen turvallisuuden lähtökohdista ks. esim. Kantola 2007; Tickner 2002.

221 Huom. 'Isänmaa', 'poliisimies', 'rajavartiomies', 'tullimies', 'palomies', 'lautamies', 'eduskunnan oikeusasiamies' jne. Esimerkiksi poliisimies ja rajavartiomies ovat säädetyn koulutuksen käyneitä, asianomaisiin virkoihin nimitettyjä 'virkamiehiä', jotka voivat sukupuoleltaan olla myös naisia. Huom. kuitenkin 'äidinkieli'.

asiassa turvaa patriarkaaliset valtasuhteet ja ajaa naiset turvattomuuteen, koska naiseus ei sovi (ja sopeudu) turvallisuuden diskurssin valtiokeskeiseen logiikkaan. Feminismin mukaan (erityisesti kriittinen ja jälkimoderniasenne) ihmiset tulee ymmärtää suhteessa heidän oikeuksiinsa eikä suhteessa heidän kansalaisuuteensa. Ihminen on turvallisuuden subjekti. Uhat ihmiselle syntyvät ensi sijassa siitä yhteisöstä, jonka jäsen hän on. Turvallisuutta ei voida rakentaa muiden turvattomuuksien varaan. Olosuhteita ja yksilön tarpeita painottava feministinen turvallisuuskonsepti korostaa käsitystä, jonka mukaan turvallisuus ei synny uhkien tai vaarojen puuttumisesta vaan oikeudesta ja mahdollisuudesta nauttia sosiaalista ja taloudellista oikeudenmukaisuutta.<sup>222</sup>

Voidaan havaita, että monet feministisen suuntauksen painotukset korostavat samoja yksilölähtöisiä tarpeita, mitä inhimillinen turvallisuuskäsitys pyrkii edistämään. Feministisen turvallisuusajattelun mukaan inhimillinen turvallisuus on kuitenkin riittämätön, koska yksilön turvallisuuden puitteissa on edelleen mahdollista säilyttää turvallisuuden maskuliininen luonne. Heidi Hudsonin (2005, 156) mukaan ”ymmärtääksemme naisten turvallisuutta on välttämätöntä muuttaa ymmärrystämme miesten turvallisuudesta”. Feministit ovat arvostelleet vallitsevaa turvallisuustutkimusta myös siitä, että se näkee naisen aina heikompana, suojelun tarpeessa olevana osapuolena. Naisia ei tulisi nähdä ainoastaan turvattavina kohteina vaan miehien tavoin myös turvaajina (Blanchard 2003). Feministien mukaan myös monet uhkakuvat ja ongelmat nähdään sukupuolilähtöisinä. Esimerkiksi pakolaisuus, taloudellinen eriarvoisuus, AIDS, rakenteellinen väkivalta ja raiskaukset on usein ymmärretty sukupuolisidonnaisina asioina (Limnell 2009, 63). Osana turvallisuuskritiikkiään feministit ovat vaatineet turvallisuuden ymmärtämistä positiivisena tavoitteena, jota hallinnan sijaan tulisi lähestyä huolettomuuden näkökulmasta. Vaikka tässä tutkimuksessa ei rajaturvallisuutta tarkastella feministisen turvallisuuden näkökulmasta, monet suuntauksen tärkeänä pitämät teemat ovat yhteisiä kriittisen ja inhimillisen turvallisuuden suuntausten kanssa.<sup>223</sup>

#### 4.2.3 Turvallisuusympäristön muutos ja turvallisuuskäsitteen laajeneminen

Hobbes (1985) määritteli valtion tärkeimmäksi tehtäväksi turvallisuudesta huolehtimisen. Valtion tuli estää sisäinen anarkia eli yksilötasolla ’kaikkien sota kaikkia vastaan’ (*bellum omniun contra omnes*). Valtion ’ulkoisella’ tasolla valtion puolestaan tuli taata valtion säilyminen (*survival*)<sup>224</sup>. Weber (1985) puolestaan määritteli valtion

222 Laitinen 1999, 212-223; Limnell 2009, 62-64.

223 Ks. esim. Carpenter 2006; Falcon 2001. Carpenter on tutkinut rajavalvonnan kohdistumista naissukupuoleen ja Falcon puolestaan viranomaisien suorittamia raiskauksia Yhdysvaltojen ja Meksikon välisellä rajalla.

224 Hobbesin turvallisuuskäsityksestä ks. der Derian 1995, 29-30; Kolodziej 2005, 48-58.

voimankäytön monopoliksi, laillisen väkivallan ainoaksi käyttäjäksi. Valtiot olivat Janus-kasvoisia turvallisuustoimijoita. Vain valtiot saattoivat taata turvallisuuden. Toisaalta valtiot saattoivat muodostua uhkaksi kansainväliselle turvallisuudelle. Nykyisin huomiota kiinnitetään yhä enemmän valtion generoimiin uhkiin yhteiskuntien sisäiselle turvallisuudelle.<sup>225</sup> Myös Foucault näki turvallisuuden valtion keskeiseksi tehtäväksi. Hänen mukaansa valtion kehityksessä oli siirrytty alueen puolustamisesta (*territorial pact*) turvallisuuden hallintaan (*security pact*). Toisen maailmansodan jälkeen 'kansallisen turvallisuus' nousi käsitteenä IR -tutkimuksen polttopisteeseen (Brauch 2008, 31). Kylmän sodan päättyminen ja Neuvostoliiton hajoaminen ovat johtaneet turvallisuusympäristön perusteelliseen uudelleen arviointiin, mitä globalisaatio eri prosesseineen on jouduttanut.<sup>226</sup> Turvallisuusympäristössä tapahtunut globaali muutos tunnetaan nimellä 'globaali siirtymä' tai 'globaali käänne' (*global turn*)<sup>227</sup>.

Turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset ja globalisaatio eri prosesseineen ovat johtaneet siihen, että myös turvallisuuden (käsitteen) sisältöä tulee arvioida uudelleen (esim. Lipschutz 1995, xi, 5). Brauch (2008, 33) on analyysissään löytänyt neljä muutostrendiä. Ensiksi turvallisuuskäsitteet ovat laajentuneet, syventyneet ja sektorisoiduneet. Toiseksi turvallisuudessa on tapahtunut siirtymä valtiokeskeisestä turvallisuudesta kohti yksilökeskeistä turvallisuutta (*human security*). Kolmanneksi käsitykset turvallisuusuhkista ovat laajentuneet koskemaan myös *vaaroja, haasteita, riskejä ja haavoittuvuutta*<sup>228</sup>. Turvallistamisen osalta agenda on laajentunut kattamaan myös 'alemman tason' huolenaiheet ja levottomuudet (*security concern*). Tämä kehitys on liittynyt toimijoiden määrän lisääntymiseen<sup>229</sup> sekä tiedonvaihdon hajaantumiseen (*internet*) ja lisääntymiseen<sup>230</sup>. Neljänneksi Brauch nostaa esiin uusien 'ei-sotilaallisten' strategioiden luomisen turvallisuusuhkien hallinnassa. Perinteinen valtiokeskeinen

225 Ks. esim. Walker 1997; Laitinen 1999; Burgess & Rodin 2008.

226 Rantapelkonen (2000, 2) mukaan kylmän sodan aikaisesta sotilaallisesta turvallisuudesta on siirrytty kylmän sodan jälkeiseen laaja-alaiseen turvattomuuteen. On paradoksaalista, että kylmän sodan aikana rauha taattiin aseiden 40 vuodeksi ilman tappiota kapea-alaisen sotilaallisen turvallisuuden avulla. Nyt demokratian idealle rakentuva laaja turvallisuusajattelu on johtanut Euroopassa satoihin tuhansiin kuolonuhreihin (Balkanin kriisi).

227 'Global turn' on neljäs suuri käännekohta kansainvälisessä politiikassa Ranskan vallankumouksen 1789 jälkeen. Muut merkittävät historialliset murroskohdat olivat Wienin kongressi 1814-1815, Versaillesin rauha 1919 ja Jaltan konferenssi 1945. Näistä historian käännekohtista katso Brauch 2008, 30-32.

228 Rantapelkonen (2000) on turvallisuuskäsitteen yhteydessä tarkastellut huolenaiheita, haasteita, riskejä, vaaroja, uhkia ja ongelmia. Niemelä (2000) puolestaan kytkee turvattomuuden lähikäsitteisiin uhkat, riskit, pelot ja vaarat. Hänelle vaara on konkreettinen ja useimmiten myös objektiivisesti havaittavissa. Pelko taas on psykologinen käsite korostaen turvallisuuden määrittymistä tunteiden kautta (emt. 23-24).

229 Brauch mainitsema 'attentive public' voidaan ymmärtää julkisen mielipiteen ohella myös valppaaksi kansalaisaktiivisuudeksi.

230 Vrt. Buzan 1995, 192.



turvallisuuskäsitteiden (security dilemma)<sup>231</sup> on syrjäytynyt uuden yksilökeskeisen 'selviämisdilemman' (survival dilemma)<sup>232</sup> tieltä.

Myös Zangl & Zürn (2003) ovat analysoineet turvallisuusympäristössä tapahtuneita muutoksia. Heidän mukaansa turvallisuudessa on tapahtunut siirtymä 'jälkivaltiolisten ryhmittymien' (post-national constellation) aikaan<sup>233</sup>. Zanglin (2005) mukaan kansainvälisessä turvallisuuspolitiikassa on tapahtunut huomattava muutos syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeen. Zangl väittää, että moderni westfalenilainen järjestelmä on korvautunut jälkimodernilla tai 'jälki-westfalenilaisella' järjestelmällä, jossa kansainväliset turvallisuusjärjestelyt ovat tulleet kansallisten sijaan. Sitä voidaan kuvata neljän keskeisen muutoksen kautta: 1) turvallisuusongelmien kansainvälistyminen eli keskeiset turvallisuusongelmat ilmenevät kansainvälisellä tasolla, 2) turvallisuuden hallinnan ylikansallistuminen, toisin sanoen turvallisuuspolitiikkaa hoidetaan enenevässä määrin kansainvälisten toimijoiden kautta ylivaltiollisella tasolla), 3) turvallisuuden kannalta tärkeät voimavarat säilyvät yhä kansallisella (valtioiden) tasolla, joka pyrkii kontrolloimaan niiden käyttöä<sup>234</sup> sekä 4) legitimoitiprosessien kansainvälistyminen eli turvallisuuspäätösten laillistaminen on siirtynyt yhä enemmän kansainväliselle tasolle.<sup>235</sup>

Yksi postmodernin kehityksen ja ns. globaalin siirtymän (global turn) seurauksia on ollut kaikkien dikotomioiden hämärtyminen. Tämä on koskenut yhtä lailla sellaisia ennen varsin selviäpiirteisiä jakolinjoja kuin julkinen - yksityinen, kansallinen - kansainvälinen, valtiollinen - ei-valtiollinen, sotilas - siviili, poliisi - militaari, rikos ja sodankäynti (Aas 2008) kuin sosiaalisen todellisuuden peruskäsityksiä siitä, mikä on sisäpuoli/ulkopuoli, itse/toinen, keskusta/periferia (Jukarainen 1999)<sup>236</sup>. Rajan vetäminen sotilaan, (vapaus)taistelijan ja rikollisen (terroristin) samoin kuin sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välille on haastava tehtävä. Osa tutkijoista on sitä mieltä, että tällaisen rajan vetäminen on jopa mahdotonta<sup>237</sup>. Voidaan sanoa, että turvallisuuskäsitteen laajeneminen on tehnyt turvallisuudesta käyttökelpoisen käsitteen

231 Herz 1959.

232 Brauch 2008, 38.

233 Siteerattu Brauch 2008, 327.

234 Jachtenfuchs (2005, 89-90) on huomauttanut, että 'OECD-maailmassa' valtiolle ei ole korvaajaa voimankäytön monopolin haltijana. Sen sijaan, että valtion monopoli olisi siirtynyt kansainvälisille instituutioille, valtiot ovat koordinoineet ja kontrolloineet tarkkaan voimankäytön (sotilaallinen/ei-sotilaallinen) yleisiä ehtoja, jotka on säädetty kansainvälisessä oikeudessa sekä kansainvälisin sopimuksin. EU-maiden kesken voidaan puhua 'osittain yhteisesti hallitusta monopolista'. Vrt. 'pooled sovereignty'.

235 Zangl 2005, 159-187.

236 Jukarainen (1999, 58) on huomauttanut, että yhteiskuntatieteissä tulisikin soveltaa sellaisia luonnontieteen menetelmiä kuin sumea logiikka ja kaaosteoria, jotka kuvaavat todellisuutta nykyteorioita paremmin.

237 Esimerkiksi Wolfrum (1994) on tarkastellut kansainvälistä (international security) sekä kollektiivista turvallisuutta (collective security) YK:n viitekehityksessä. Koska YK on maailmanlaajuinen toimija, 'sisäisen' ja 'ulkoisen' ulottuvuuden erottaminen YK:n toiminnassa ei ole Wolfrumin mukaan mielekäästä (1994, 51). Ks. myös Camilleri & Falk 1992, 166-7; Laitinen 1999, 170; Limnell 2009, 375. Vrt. Salter 2011, 66.



turvallisuushallinnon näkökulmasta, koska se on hämärtänyt sotilas- ja siviiliasioiden sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden käsitteellisiä rajapintoja mahdollistaen myös viittaamisen vaikeasti määritettäviin uhkiin (Vuori 2011, 99).<sup>238</sup>

Anderson & Apap (2002) ovat tarkastelleet turvallisuuskäsitteessä tapahtunutta muutosta EU:n oikeus- ja sisäasioiden osalta. He toteavat, että eri politiikat noudattavat erilaista logiikkaa, jotka saattavat olla keskenään ristiriitaisia. Esimerkiksi EU on samaan aikaan noudattanut ulkoisen turvallisuuden osalta 'sisään sulkevaa' (*inclusive*) logiikkaa esimerkiksi EU:n laajenemisen ja kriisinhallinnan osalta. Toisaalta sisäisen turvallisuuden (Schengen) sekä uhkien ulkoistamisen osalta on noudatettu 'poissulkevaa' (*exclusive*) ja puolustuksellista logiikkaa.<sup>239</sup> Anderson & Apap (2002) päätyvät arviossaan siihen, että turvallisuudesta on tullut poliittisen todellisuuden perusta (*rationale*), mikä on johtanut yliturvallistamiseen. Heidän mukaansa terrorismin vastainen sota voi johtaa oikeusvaltion perustan (laillisuus) romuttamiseen niin kansallisella kuin yhteisön tasolla.

Turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset ovat johtaneet myös turvallisuuskäsitteen laajenemiseen (esim. Wæver 1995). Kansallisen turvallisuuden rinnalle on ilmaantunut lukuisia muita 'turvallisuuksia'. Myös turvallisuuden kohde on laajentunut.<sup>240</sup> Valtioiden ohella turvallisuuden kohteena voivat olla myös yksilöt ja erilaiset yhteiskunnalliset ryhmät, samoin kuin koko ekosysteemi tai ihmiskunta. Turvallisuutta tarkastellaan yhä useammin kansainvälisen yhteisön viitekehyksessä<sup>241</sup>. Myös politiikka kansainvälisellä tasolla on muuttunut ja Rosenaun (1990) mukaan olemme siirtyneet ”jälkikansainväliseen politiikkaan” (postinternational politics). Tämän pätee erityisesti EU:n yhdenmennyksen rajavalvontaan, jossa EU on Buzanin (1995, 198) mukaan alkanut toimia 'turvallisuusyhteisön' tavoin.<sup>242</sup> Yhtä perusteelliset siirtymät ovat tapahtuneet turvallisuudella suojattavien arvojen samoin kuin turvallisuutta vaarantavien uhkien osalta. Mielestäni Wæver (1995, 75) on kiteyttänyt käynnissä olevan murroksen osuvasti: ”To be sure, we may be aware of *some* of the events and processes that are likely to be part of the new security universe, but these are not yet fully conceptualized,

238 Vrt. Mouffe 1993. Conze (1984, 831-862; siteerattu Vuori 2011, 97) on osoittanut, kuinka sisäinen ja ulkoinen turvallisuus erotettiin toisistaan Westfalenin rauhassa vuonna 1648. Monien tutkijoiden (esim. Bigo 2000; Vuori 2011) mukaan näyttää siltä, että nykyään sisäinen ja ulkoinen turvallisuus ovat jälleen sulautumassa yhteen ns. 'kokonaisturvallisuudeksi'.

239 Toisin sanoen politiikassa ja diplomatiassa on noudatettu 'sisäänsulkevaa' logiikkaa, kun taas turvallisuushallinnossa on noudatettu 'poissulkevaa' lähestymistapaa. Lipschutzin (1995b, 214) mukaan turvallisuuslogiikka on poissulkevaa ja Virran (2013) mukaan laajenevaa (*expansive*).

240 Yleensä puhutaan turvallisuuskäsitteen laajenemisesta, ikään kuin se laajenisi itsestään. Limnell (2009, 6) on osuvasti todennut, etteivät turvallisuus ja uhkat laajene itsestään, vaan niitä laajennetaan tietoisesti.

241 Kansainvälisen yhteisön määrittelystä ks. Bull 1977; Buzan 1991; 1993; Watson 1992.

242 Ks. Virta 2013, joka on tarkastellut Suomen kaupunkiturvallisuutta. Virran mukaan Suomessa hyvinvointivaltio-orientoitunut sisäisen turvallisuuden ”skandinaavinen malli” on korvautumassa ylivaltiollisella (transnational) ”eurooppalaisella mallilla”, jossa rikostorjunnan painopiste on siirtynyt itse rikoksista turvallisuuteen, turvattuuteen ja turvallisuushikkiin (pre-crime).

and we do not know *in what form* they are going to enter this new security “system”. ”Møller (2003) ja Oswald Spring (2001; 2007) ovat puolestaan kuvanneet turvallisuuskäsitteessä tapahtuneet muutokset seuraavasti:<sup>243</sup>

	<b>Kohde</b> (Turvallisuutta <i>kenelle?</i> )	<b>Vaarantunut arvo</b> (Turvallisuutta <i>mitä varten?</i> )	<b>Uhkien lähde</b> (Turvallisuutta <i>mitä?</i> )
<b>Kansallinen turvallisuus</b>	Valtio	Alueellinen koskemattomuus	Valtio, 'alivaltiolliset' toimijat
<b>Yhteiskunnallinen turvallisuus</b>	Yhteiskunnalliset ryhmät	Kansallinen identiteetti	Kansat, maahanmuuttajat
<b>Inhimillinen turvallisuus</b>	Yksilö, ihmiskunta	Selviäminen (survival)	Luonto, valtio, maailmanlaajuinen
<b>Ympäristö-turvallisuus</b>	Ekosysteemi	Kestävyys	Ihmiskunta
<b>Sukupuolten välinen turvallisuus</b> (gender security)	Sukupuolten väliset suhteet, alkuperäiskansat, vähemmistöt, 'vähäosaiset'	Tasa-arvo, identiteetti, solidaarisuus	Isänvalta, totalitääriset instituutiot (hallitukset, kirkot, eliitti), suvaitsemattomuus

#### TAULUKKO 4. Turvallisuuskäsitteen laajeneminen<sup>244</sup>

Rajaturvallisuus on lähtökohtaisesti valtion turvallisuutta. Siinä missä asevoimien tulee turvata valtion koskemattomuus sodan aikana, rajaturvallisuuden tehtävänä on turvata valtion rajojen loukkaamattomuus rauhan aikana. Tarkastelemalla edellä esitettyjä turvallisuuskäsityksiä, voidaan todeta, että rajaturvallisuus ei ole niihin helposti sovitettavissa. Esitetyt näkökulmat ovat aivan liian kapea-alaisia. Itse asiassa rajaturvallisuudella on kytkentä jokaiseen eri 'turvallisuuteen'. Tämä kytkentä eri turvallisuuskäsityksiin tulee lähinnä uhkien kautta.

Maahanmuuttoa pidetään terrorismin ohella rajaturvallisuuden toisena suurena uhkana. Tähän tutkimukseen valittu dualistinen näkökulma, jossa rajaturvallisuutta tarkastellaan sekä valtion että yksilön kannalta, nostaa esiin myös itse valtion aiheuttaman uhat inhimilliselle turvallisuudelle. Valtio voi myötävaikuttaa tällaisten uhkien muotoutumiseen esimerkiksi rajavalvonnan tehokkuuden ylikorostamisella, kiristävillä toimintapolitiikoilla (maahanmuutto-, viisumi- ym. politiikat) tai estämällä

243 Turvallisuuden laajenemisen ja sen uuden hahmottamisen osalta ei voida jättää huomiotta myöskään sitä, mitä kylmän sodan päättymistä seurannut ”vihollisen menettäminen” merkitsi massiiviselle asepotentialille. Asevoimille tuli löytää uusia tehtäviä. (Ks. Lipschutz 1995, 6; 1995b, 217-219; Wæver 1995, 62; Heusala 2011, 98; Virta 2013). Tämä lienee osaltaan vaikuttanut siihen paradoksaaliseen tilanteeseen, jossa sotilaallisten turvallisuusuhkien väheneminen on johtanut turvallisuuden muiden sektoreiden 'militarisoitumiseen'.

244 Møller 2003; Oswald Spring 2001; 2007; lainattu Brauch 2008, 341.

henkilöiden oikeuksien toteutumisen ankaralla laintulkinnalla niin hallinnossa kuin lainkäytössä. Ympäristöturvallisuus kytkeytyy rajaturvallisuuteen ympäristöpakolaisuuden kautta. Sukupuolten väliseen tasoarvoon liittyvät kysymykset ovat relevantteja esimerkiksi rajatarkastuksissa, kun henkilöiden aiheuttamia uhkia rajaturvallisuudelle arvioidaan riskianalyysin ja profiloinnin avulla<sup>245</sup>.

Turvallisuuden käsite on siis laajentunut vastaamaan paremmin nykyistä turvallisuusympäristöä. Turvallisuus mielletään kuitenkin yhä valtiokeskeisesti.<sup>246</sup> Mutta se, mikä tekee turvallisuustutkimukselliset lähestymistavat vieraaksi tähän tutkimukseen valitun rajaturvallisuuden näkökulmaan, on turvallisuustutkimuksen politiikkapainotteisuus. Turvallisuuden tuottamisesta ja sen nimissä tehtyjä toimenpiteitä tarkastellaan yleensä ja ensisijaisesti toimenpiteiden tehokkuuden näkökulmasta. Oikeusvaltion periaatteita (esim. hallinnon lainalaisuus) ei oteta huomioon jo yleisenä lähtökohtana tai toimintaa ohjaavana ja rajoittavana tekijänä. Tämä käy hyvin ilmi esimerkiksi taulukosta 5, joka Brauchin (2008) mukaan edustaa ajanmukaistettua kuvaa valtion ja yhteiskunnan turvallisuudesta nykyisessä tilanteessa.

Uhat, haasteet, riskit ja haavoittuvuudet, joita aiheuttavat:	Valtio on kohde	Yhteiskunta on kohde
<b>(Kansallis)valtiot</b>	Sota valtioiden välillä (ulkoisen puolustuksen tehtävä)	Valtioterrori, ihmisoikeuksien loukkaukset (laillinen tehtävä)
<b>Yhteiskunta (valtion alapuoliset ja ulkopuoliset toimijat)</b>	Terrorismi, järjestäytynyt rikollisuus, huumeet ja ihmissalakuljetus (sisäisen hallinnan tehtävä <sup>247</sup> )	Väkivaltainen rikollisuus, ympäristön pilaaminen (suojaava tehtävä)

TAULUKKO 5. Valtion ja yhteiskunnan turvallisuus<sup>248</sup>

Taulukosta 5 voidaan todeta, että kansainvälisten suhteiden (IR) piirissä tehty turvallisuustutkimus näkee rajat ylittävän rikollisuuden ensisijaisesti valtion näkökulmasta. Kansainvälinen rikollisuus nähdään suurempana uhkana itse valtiolle kuin yhteiskunnalle. Sen sijaan valtion sisäinen vakava rikollisuus on enemmän yhteiskunnallinen asia. Jaottelu panee pohtimaan sen mielekkyyttä. Miten terrorismia hallitaan valtion sisäisesti? Eikö terrorismin torjunta rajoita itse asiassa paljon enemmän kansalaisten

245 Ks. esim. Ojanen 2010, joka on tarkastellut terroristiprofileja. Terroristiprofiilit ovat sekä yli- että aliedustavia. Terroristiprofiilit tekevät monista kansallisuuksista epäilyksenalaisia samaan aikaan kuin suuri osa nykyterroristeista ei sovi käytössä oleviin profileihin. Viime vuosina terroristiryhmien väräykset ovat kohdistuneet enenevässä määrin naisiin, lapsiin ja valkoihoisiin ihmisiin. (Emt. 153).

246 Lipschutz 1995, 6; Wæver 1995, 47-49, 54; Buzan 1995, 197.

247 'Internal governing task'.

248 Zürnin (1998, 99) ajatusten pohjalta ja niitä edelleen kehittäen Brauch (2008, 327).

kuin rikollisten elämää? Onko Brauchin esittämää kaaviota tulkittava myös siten, että yhteiskunnan sisäiset turvallisuushaasteet käsitellään juridisessa viitekehyksessä, kun taas oikeudellisilla seikoilla ei ole yhtä suurta relevanssia valtion ulkopuolisten turvallisuuskysymysten tarkastelussa. Tällaiset näkemykset eivät päde rajaturvallisuuteen. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että IR- turvallisuustutkimuksen viitekehykset eivät sellaisenaan sovellu rajaturvallisuuden tarkasteluun, koska ne ovat liian kapea-alaisia ja yksipuolisia.

Tämä ongelma on tiedostettu myös turvallisuustutkimuksen piirissä. Brauchin (2008) mukaan kapea valtiokeskeinen turvallisuuskäsitys ei kykene vastaamaan nykyisen kylmän sodan jälkeiseen turvallisuusparadoksin kompleksisuuteen. Turvallisuusdiskursseissa käynnissä oleva siirtymä 'ihmiskeskeisyyteen' (*anthropocene*) edellyttää teoreettisten lähtökohtien moninaisuutta ja eriytyneisyyttä. Vaikka turvallisuudessa ja turvallisuuden käsitteessä on tapahtunut sekä laajenemista että syvenemistä 'valtiosta' niin valtion ulkopuolelle<sup>249</sup> kuin sisäänpäin sekä horisontaalisesti uusien toimijoiden suuntaan, on turvallisuus yhä liian kapea-alaista<sup>250</sup>. Brauchin mukaan turvallisuusdiskurssin tulee ottaa huomioon turvallisuudet uudet dimensiot. Yhtä tärkeää on nähdä turvallisuus monisuuntaisena vuorovaikutuksena. Yhteiskunta ja yksittäiset ihmiset eivät ole pelkästään turvallisuuden kohteita (*object*) tai generoi yksinomaan turvallisuusuhkia, vaan yhtä lailla ne ovat tärkeitä turvallisuuden tuottajia ja toimijoita (*subject*).<sup>251</sup>

Brauchin (2008) esittämästä taulukosta voidaan nostaa esiin vielä yksi asia, josta turvallisuuden sisällöllinen laajeneminen käy hyvin esiin. Perinteisten 'kapea-alaisen' turvallisuusuhkien sijaan on tullut laaja kirjo erilaisia määreitä, jotka kuvaavat toimintaympäristön epävakautta ja turbulenssia. Varsinaisten *uhkien* lisäksi turvallisuutta uhkaavat myös erilaiset *riskit* ja turvallisuuden *haasteet*. Myös oman toiminnan tai kohteiden *haavoittuvuus* ja suojaamattomuus nähdään uhkana. Näin uhkien kirjo on kasvanut huomattavasti 'selkeästi' nimettyjen uhkien ulkopuolelle. Riskistä ja epävarmuudesta, jotka liittyvät kaikkeen inhimilliseen toimintaan, on tullut tärkeä osa uhkien määräytymisen logiikkaa (Llewlyn 1996).<sup>252</sup> Ennen kuin jatkamme Brauchin esittämän analyysin tarkastelua uhkakäsitteen laajenemisesta, perehdymme syvällisemmin itse uhkien nykyiseen dynamiikkaan.<sup>253</sup>

249 Baumanin (2002, 88) mukaan niin turvallisuudesta kuin uhkista on tullut olennaisesti 'ekstraterritoriaalista'.

250 Esim. Laitinen 1999; 2003; Staudt 2011.

251 Brauch 2008, 344.

252 Kylmän sodan päättymisen jälkeen NATO:n läsnäolo Euroopassa kävi kyseenalaiseksi. Niinpä turvallisuusretoriikkaa piti muuttaa ja Yhdysvaltain presidentti Bush totesi, että NATO ei ollut suunnattu mitään erityistä valtiota vaan epävarmuuden ja epävakauden muodostamaa uhkaa vastaan. Wæver 1995, 72.

253 Bajc (2011, 1) on uhkien yleistymiseen liittyen todennut, kuinka nykyisin kaikki arkipäiväiset sosiaaliset tilanteet ja kulttuuriset ilmiöt voidaan nähdä potentiaalisina uhkina turvallisuudelle. Anderson & Bort (2001, 8) ovat puolestaan raportoineet, kuinka eurooppalaiset pitävät kaikkia ei-eurooppalaisia uhkina: amerikkalaisia kulttuurisena uhkana, venäläisiä ja itä-eurooppalaisia rikosuuhkana, afrikkalaisia ja keski-aasialaisia maahantulijoita sosiaalisena uhkana sekä Aasian vahvoja talousmaita taloudellisena uhkana.

Jarmo Limnell (2009) on väitöskirjassaan *Suomen uhkakuva politiikka 2000-luvun alussa* tarkastellut seikkaperäisesti uhkien ja uhkakuvien rakentumista ja *rakentamista* osana poliittista käytäntöä. Limnell on kutsunut uhkien tietoista rakentamista uhkakuva politiikaksi. Analyysissään Limnell panee huolestuneena merkille, kuinka uhkakuva politiikointi on 2000-luvulla lisääntynyt (emt. 386). Hän päätyy siihen, että uhkien ja uhkakuvien rakentaminen on tietoista ja päämäärähakuista toimintaa, joilla pyritään ensi sijassa hallinnonalan resurssien turvaamiseen ja oman vaikutusvallan kasvattamiseen<sup>254</sup>. ”Eri toimijoiden kilpaillessa resursseista ja vallasta syntyy turvallisuuskulttuuria, mikä kilpailun lisäksi tarkoittaa usein toiminnallista päällekkäisyyttä ja rinnakkaisuutta. Samalla turvallisuuden kiistanalaisuus sekä turvattomuuden ilmapiiri helposti lisääntyvät” (emt. 7).<sup>255</sup> Uhkatekijöistä vaikenemalla (emt. 390). Uhkakuvilla ei välttämättä ole mitään yhteyttä todelliseen uhkaan (emt. 16)<sup>256</sup>. Julkiset uhkakuvat saattavat myös poiketa siitä, mihin hallinnonala todellisuudessa varautuu omis- sa torjuntatoimenpiteissään. Menettely johtaa uhkien itseään ruokkivaan dynamiikkaan, toisin sanoen uhkakuvat voivat edistää niiden realisoitumista. Toki uhkapuhunnalla on myös positiivisia vaikutuksia. Esimerkiksi maanpuolustukseen liittyvien uhkien osalta uhkaviestinnällä pyritään osaltaan rauhoittamaan kansalaisia sekä lujittamaan heidän uskoaan maanpuolustukseen ja Suomen sotilaalliseen suorituskykyyn<sup>257, 258</sup>.

Limnell (2009) päätyy analyysissään siihen, että turvallisuuden ja uhkakuvien määrittämiselle on vaikea asettaa rajoja (emt. 370). Uhkakuvien laajentaminen laajentaa myös turvallisuuden käsitteellistä sisältöä. Kaikki turvallisuus on luonteeltaan poliittista<sup>259</sup>. Limnell kritisoi myös vallitsevaa turvallisuuspoliittista selontekomenettelyä. Se vahvistaa uhkien jatkuvuuden luonnetta ja institutionalisoi uhkakuvat, koska ker-

254 Limnell (2009, 13) on tukeutunut työssään mm. Minna Tiilen (2008) ja Ilkka Puukan (2005) väitöstutkimuksiin. Tiilen tutkimuksessa valtioneuvoston todetaan jakautuneen reviiireihin, mikä ilmenee selkeimmin määrärahojen jakamisen yhteydessä, jossa jokainen hallinnonala pyrkii varmistamaan itselleen riittävät resurssit. Valtiohallinnon rakenne kuvataan varsin sektoroituneeksi, jossa valta- ja määrärahakamppailu eri hallinnonalojen välillä todetaan jatkuvaksi. Puukka tarkastelee väitöskirjassaan puolustushallinnon sisäistä vallankäyttöä. Neljän tapaustutkimuksen avulla Puukka tarkastelee asioiden valmistelussa ilmeneviä jännitteitä ja vallankäyttöä puolustusministeriön ja puolustusvoimien välillä. Ks. myös Wæver 1995, 54-57.

255 Hyvin samansuuntaisen näkemyksen on esittänyt Laitinen 2010. Ks. myös Ruotsalainen 2012.

256 Ks. myös Bäckman 2006. Johan Bäckman on väitöskirjassaan *Itämafia. Uhkakuva politiikka, rikosilmiöt ja kulttuuriset merkitykset* tarkastellut uhkakuvien muotoutumista. Bäckman kuvaa uhkakuvien rakentamista tietoiseksi hallinnolliseksi ja poliittiseksi toiminnaksi, jolla ei ollut selkeitä yhtymäkohtia ilmi tulleisiin rikostapauksiin.

257 Vrt. Kimmerling (1985). Hän on kuvannut, kuinka Israelin turvallisuuseliitti on altistanut yhteiskunnan jatkuvalle turvallisuusjännitteelle (*routine securite tension*) sillä seurauksella, että yhteiskunta on sisäistänyt pelon osana kokonaisvaltaista mobilisaatioita ennakoitua uhkaa vastaan.

258 Limnell 2009, 3-6. Samalla tavalla asia on nähty ulkomaisessa tutkimuskirjallisuudessa. Kommunismin romahtaminen loi ”uhkatyhjiön”, joka pakotti etsimään uusia vihollisia (Esposito 1994, 19). Cullenin (1997, 5) mukaan lainvalvontaviranomaisilla on ilmeinen tarve kuvata uhkat todellista synkempinä. Raith (1995, 8) puolestaan on korostanut, kuinka uhka rajat ylittävistä järjestäytyneestä rikollisuudesta on ”a matter of judgement rather than fact”. Siteerattu Anderson & Bort 2001, 152.

259 Esimerkiksi Huru (1998, 54) pitää politiikkaa turvallisuuden yläkäsitteenä, koska turvallisuudessa on pohjimmiltaan kyse yhteisten asioiden hoidosta.

ran turvallisestua uhkaa on vaikea poistaa turvallisuuspoliittiselta agendalta. Lisäksi vallitseva selontekomenettely johtaa uhkakuvien sektoroitumiseen. Hallinnonalat tarkastelevat turvallisuutta omista hallinnonalakohtaisista (kapeista) lähtökohdistaan käsin puolustuen omia 'uhkareviirejään'<sup>260</sup>. Turvallisuusympäristö ja uhkat muuttuvat, mutta niiden hallintakeinot eivät. Uhkakuvat myös laajenevat, mutta turvallisuushallinto pyrkii sektoroitumaan. Tässä sanasodassa ja merkityskamppailussa käsitteitä on rakennettu ja niiden avulla ylläpidetty vastakkainasettelua hallinnonalojen kesken. Limnell kysyykin, edistävätkö turvallisuutta rakentavat asiakirjat kokonaisturvallisuuden tavoittelua vai vaikeuttavatko ne sen saavuttamista?<sup>261</sup>

Limnellin tutkimus on paitsi aiheensa, ajankohtaisuutensa ja 'suomalaisuutensa' johdosta merkittävä tämän tutkimuksen kannalta myös siksi, että sen tuloksia voidaan käyttää vertailuasetelmana, kun tämän tutkimuksen tuloksia arvioidaan osana suomalaista rajaturvallisuusdiskurssia. Seuraavaksi tarkastelen lyhyesti uhkakuvien ylikansallistumista sekä median roolia turvallisuustodellisuuden muokkaajana. Median roolin osalta tarkastelu ulotetaan Limnellin tutkimusta laajempaan aineistoon.

Limnell (2009) on väitöskirjassaan todennut, kuinka uhkakuvat ovat laajentuneet kansallisten rajojen ulkopuolella ja turvallisuutta tarkastellaan yhä enemmän alueellisena (eurooppalaisena) kysymyksenä. Euroopan yhdentymiskehityksen seurauksena uhkakuvat ovat eurooppalaistuneet. Limnell arvioi, että Suomella tuskin voi olla muista EU-maista kovasti poikkeavaa uhkakäsitystä. Onko tämä yksi syy siihen, miksi laajasti turvallisestettu terrorismi on Suomessakin poliittisesti priorisoitu uhka-agendalle? Toki kunkin EU:n jäsenmaan uhkakäsitystä leimaa yleiseurooppalaisten piirteiden ohella kansalliset erityispiirteet. Suomen osalta tuo tekijä on Venäjä<sup>262</sup>. Suomessa Venäjällä on keskeinen asema kaikkien turvallisuussektoreiden uhkakuvissa<sup>263</sup>. Nykyisten uhkien hallinta edellyttää myös laajaa kansainvälistä yhteistyötä. Kansallista turvallisuutta edistetään yhä enemmän rajojen ulkopuolelta. Samaan aikaan sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden erottaminen toisistaan on yhä haasteellisempaa. Limnell on pannut myös merkille, kuinka lainsäädännöllinen aloitteellisuus uhkien hallinnan osalta on lisääntynyt (emt. 7). Suomen roolin ja aseman osalta Limnell päätyy kuvaavaan luonnehdintaan. Suomalaista turvallisuuskäsitystä ohjaa *aktiivinen sopeutuminen*. Mielestäni kaikki tässä esitellyt huomiot pätevät myös kansalliseen rajaturvallisuuteen, niin kuin tulen työssäni osoittamaan.<sup>264</sup>

260 Näin myös Korander 2000, 177.

261 Limnell 2009, 382-388. Monet tutkijat (esim. Bacevich 2007; Nelson 2007; Bajc 2011; de Lint 2011) ovat korostaneet, kuinka uhkakuvat ovat yleensä harvalukuisen turvallisuuseliitin luomia.

262 Normatiivisen turvallisuusorientaation mukaan erityisen merkityksellisiä ovat ne turvallisuuskäytännöt, jotka ovat eri tekijöiden toimesta muodostuneet vallitseviksi. Laitisen (1999, 192) mukaan "suomalaisten ryssänpelko on osoitus ajan kuluessa muotoutuneesta käytännöstä, joka tosiasiallisesti on muuttunut yhteiskunnalliseksi faktaksi". Myös Sami Moisio (2003) korostaa väitöskirjassaan Venäjän pysyvää roolia Suomen kansallisen identiteettiprojektin "toisena". Ks. myös Käkönen 1999, 378; Laaksonen 2009.

263 Rajaturvallisuuden osalta ks. esim. Riissanen 2009; Hirvonen 2011.

264 Limnell 2009, 370-376.

Syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeen terrorismia on pidetty länsimaiden suurimpana turvallisuusuhkana. Terrorismi on kytketty muihin uhkakuviin, kuten huumekauppaan ja järjestäytyneeseen kansainväliseen rikollisuuteen. Limnellin mukaan terrorismi poliittisen sektorin uhkakuva on myös militarisoitu eli uhkaa esitetään hallittavaksi pitkälti sotilaallisin keinoin.<sup>265</sup> Se mikä terrorismin osalta on pantava erityisesti merkille, on sen kytkös *turvallisuuteen* ja turvallisuuden tunteeseen. Limnell on tutkimusraportissaan tarkastellut turvallisuudesta tehtyjä mielipidemittauksia<sup>266</sup>. Turvallisuuden kannalta sekä mielenkiintoisena että huolestuttavana havaintona voidaan pitää sitä, että *enemmän turvattomuutta kansalaisissa aiheuttaa suurvaltojen julistamat sodat terrorismia vastaan kuin itse terrorismi*<sup>267</sup>. Tämä turvattomuuden lietsonta liittyy läheisesti median rooliin 'sensaatiohakuksena kriisiviestimenä'. Limnellin mukaan pitäisikin selvittää median rooli uhkatodellisuuden luoja (emt. 369). Seuraavaksi tarkastelemme hieman seikkaperäisin median ja turvallisuuden suhdetta.

Koranderin (1994) mukaan eri tutkimuksissa on osoitettu, kuinka käsitykset rikollisuudesta perustuvat pitkälti välillisiin, joukkotiedostuksen kautta saatuihin tietoihin. Rikosuutiset valikoivat ja korostavat tiettyjä tapauksia ja antavat siten vääristyneen kuvan rikollisuuden törkeysasteesta ja rakenteesta<sup>268</sup>. Media vääristää kuvaa myyvillä sensaatio uutisilla ja korostamalla vahvasti vakavan rikollisuuden merkitystä<sup>269</sup>. Tutkimusten mukaan media vaikuttaa myös rikoksen pelkoon (esim. Williams & Dickinson 1993). ”Pelkoa on enemmän kuin rikoksia” (Korander 2000, 197)<sup>270</sup>. Erityisesti ”tositiiv” -tyyppisten valvontakameroiden kuvaamien väkivaltaisten videoiden esittämisen on todettu lisäävän rikollisuuden pelkoa (Koskela 1999). Baker ym. (1983) mukaan media voi jopa aloittaa ”rikosaallon” riippumatta rikollisuuden todellisesta tasosta tai siinä tapahtuneista muutoksista. Korander (2000, 184) myös uskoo, että Suomessa koko 90-luvun kestäneellä laajasti uutisoidulla poliisipulalla on todennäköisesti ollut varsin merkittävä vaikutus rikoksen pelon ilmapiiriin.<sup>271</sup>

265 Limnell 2009, 377.

266 Limnell on työssään tarkastellut Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan (MTS), Elinkeinoelämän Valtuuskunnan (EVA), kauppa- ja teollisuusministeriön sekä Ajatuspaja e2:n ilmastonmuutoskyselyjä sekä joukkotiedotusvälineiden teettämiä mielipidekyselyjä.

267 Limnell 2009, 358, 379. Ks. myös Palonen 2010, 37.

268 Esimerkiksi Isossa-Britanniassa tehdyssä tutkimuksessa vakavan väkivallan ja seksuaalirikosten tilastoitu osuus poliisille ilmoitetuista rikoksista oli 2,5 % ja lehdistössä niiden palstatilan osuus rikosuutisissa vastaavasti 48,5 % eli 20-kertainen (Ditton & Duffy 1983).

269 Korander 2000, 196; Luotonen 2012, 231. Terrorismin osalta Ruotsalainen (2012, 271) on todennut, että turvattomuuden tunteella on harvoin yhteyttä todelliseen uhkaan.

270 Garlandin (2001) mukaan rikoksista on tehty tunneasia (*emotionalization of crime*). Hier ym. (2006, 234) puolestaan väittävät, että 1970-luvulta jatkunut rikospelon lietsonta on johtanut siihen, että rikospelosta on tullut ongelma sinänsä.

271 Samansuuntaisia tutkimustuloksia on saatu riskiviestintää sivuavissa tutkimuksissa. Ks. esim. Slovic ym. 1982, 467-469; Brown 1988, 117; Raivola & Kamppinen 1991, 53-55; Vornanen 2000, 332-342. Ks. myös Laitinen 2010, 278.



Rikolliskuvan vääristyminen ei ole pelkästään median aikaansaama ilmiö. Yhtä lailla Korander kritisoi turvallisuushallintoa. Hänen mukaansa poliisilla on maailman tehokkain markkinakoneisto luomassa rikollisuuden tulevaisuuden visiota (Korander 1994). Tämä tv-viihteen ja rikosjournalismin antama todellisuuskuva on Koranderin (2000, 183) mukaan räikeässä ristiriidassa päivittäisen poliisityön kanssa - se on rauhallista ruutiinia<sup>272</sup>. Korander pitää rikosviihdeohjelmien lisääntymistä huolestuttavana piirteenä. Rikosuutisoinnin osuuden lisääntyminen palvelee Koranderin mukaan niiden etua, jotka haluavat poliittisessa keskustelussa nostaa rikollisten rankaisun ja kontrollin eli turvallisuusalan ongelmat keskeisiksi yhteiskunnallisiksi kysymyksiksi.<sup>273</sup> Tämä saattaa johtaa aivan vääränlaiseen määrittelyyn siitä, mitkä ovat yhteiskunnan todelliset turvattomuus/turvallisuusongelmat. Tämä voi johtaa myös vääriin toimenpiteisiin: taisteluun näkyviä oireita vastaan taustalla olevien syiden korjaamisen sijaan (emt. 181).<sup>274</sup>

Korander ottaa tässä käyttöön käsitteen *polisisointi*. Sillä Korander tarkoittaa ilmiötä, jossa yhteiskunnalliset (poliittiset ja sosiaaliset) ongelmat tai niiden seuraukset on jätetty poliisin eli lain ja järjestyksen ongelmiksi ja näitä ongelmia ryhdytään ratkomaan poliisin taktiikoilla, keinoilla ja strategioilla (emt. 207). Tämä johtaa poliisien lisäämiseen, kontrollikynnyksen alenemiseen (nollatoleranssi), rangaistusten koventamiseen ja kansalaisten aktivointiin ja vastuuttamiseen rikostorjuntatoimiin<sup>275</sup>. Turvallisuushallinto löytää rikollisuudesta legitimitetin omalle olemassaololleen ja rikoksen pelko institutionalisoituu osaksi rikostorjuntakulttuuria.<sup>276</sup> Samoilla linjoilla ovat Baker ym. (1983), joiden mukaan rikollisuuden pelko on poliittinen kysymys, poliittisesti manipuloitavissa ja poliittisesti priorisoitavissa, kaiken kaikkiaan valtaeliitin hyväksikäytettävissä.<sup>277</sup> Korander (2000) tekee tästä johtopäätöksen, että rikoksen

272 Ks. myös Palonen 2010, 79.

273 Korander 2000, 180-185.

274 Korander siteeraa *Turvallisuustalkoot 1998* raporttia ja toteaa, että erityisesti tietynlaisen rikollisuuden ehkäiseminen saattaa olla edullista. Ulkomailla on laskettu, että esimerkiksi vanhempainvalmennukseen ja koulunkäynnin loppuunsaattamiseen sijoitettu rahasumma ehkäisee noin kaksin-kolminkertaisesti aikuisiän vakavia rikoksia verrattuna tilanteeseen, jos sama rahasumma olisi sijoitettu rikollisten poliisivalvontaan tai rikoksenuusijoiden pitkäaikaiseen vankeuteen. (Korander 2000, 198).

275 Koranderin esittämä kritiikki turvallisuusongelmien hallinnasta vain kontrollia lisäämällä sopii hyvin Buzanin ym. (1998, 24) esittämiin näkemyksiin *vaihtoehdottomasta politiikasta*. Buzan ym. ovat panneet huolestuneena merkille, kuinka turvallisuus- ja turvattomuusdiskursseissa ei ole 'normaalitilaa' lainkaan. Turvallisuuden subjekti on aina uhattuna ja suojaaminen vaatii välittömiä toimenpiteitä asioiden suhteen.

276 Korander 2000, 207-211. Ks. myös Palonen 2010, 41.

277 Palosen (2010, 41) mukaan voidaan puhua pelon kulttuurista ja riskiyhteiskunnasta, vaikka taloudellisesti ja fyysisesti suurimmalla osalla ihmisistä elämä on turvallisempaa kuin koskaan aiemmin historiassa. 1970-luvulta lähtien rikollisuusongelmia on valjastettu poliittisten päämäärien palvelukseen. Poliittisella tasolla on julistettu sota rikollisuutta, humeita ja viimeksi terrorismia vastaan (ks. Staudt 2011, 101). Näitä julistuksia yhdistää Palosen mukaan halu tarjota monimuotoisiin ongelmiin yksinkertaisia ratkaisuja (esim. Bogard 1996). Ollilan (2006, 10) mukaan Yhdysvaltojen syyskuun 2001 terrori-iskujen myötä synnyttiin "uhkien diktatuuri". Laitisen (2010, 278) mukaan tämä tarkoittaa sitä, että maailmaa ja yhteiskuntia hallitaan yhä enemmän turvallisuusvajeilla ja pelolla. Länsimaissa on tapahtunut siirtymä hyvän elämän tavoittelusta kohti sellaista politiikan kieltä, jota leimaavat yksilöllistyneet turvattomuudet ja erilaiset pelot. Ks. myös Lappi-Seppälä 2006, 157-163; Euroopan unioni 2003, 1.



pelon hyväksikäytön estämisen pitäisi olla keskeisellä sijalla erilaisissa rikostorjuntaohjelmissa. Hänen mukaan tällaisesta refleksiivisyydestä ei ole kuitenkaan näyttöä, vaan asiat saattavat itse asiassa olla juuri päinvastoin. Erilaiset rikosentorjuntaohjelmat ratsastavat rikoksen pelolla ja rikollisuuden nostamisella sosiaalisten ongelmien keskiöön (emt. 188)<sup>278</sup>.

Palatkaamme takaisin Brauchin tekemään analyysiin uhkakäsitteen laajenemisesta. Brauch (2008) on tarkastellut turvallisuusuhkien, haasteiden, riskien ja haavoittuvuuden määräytymistä eri tieteenaloilla. Hänen mukaansa puhe turvallisuuden 'haasteista' on lisääntynyt kylmän sodan päättymisen jälkeen ja termiä käytetään usein puhuttaessa turvallisuudesta kokonaisvaltaisesti tai maailmanlaajuisesti. Turvallisuuden *haasteiden* (security challenge) käsitettä ei ole yleensä määritetty ja sitä käytetäänkin usein synonyminä turvallisuusuhkalle. Turvallisuuden haasteiden nimissä kuvataan hyvin laaja joukko erilaisia haasteita, jotka liittyvät yleensä turvallisuuden laajenemiseen sotilasuhkista 'pehmeän turvallisuuden' (*soft security*) ongelmiin, kuten maahanmuuttoon sekä huumeiden ja ihmisten salakuljetukseen (emt. 66-67).<sup>279</sup>

Turvallisuusuhkien hallinnassa on siirrytty haasteiden ohella tarkastelemaan turvallisuutta myös *haavoittuvuuden* näkökulmasta. Haavoittuvuus on määritelty eri tavalla eri tieteenaloilla ja eri turvallisuuskonteksteissa. Haavoittuvuusnäkökulman käyttö on yleisesti ottaen laajempaa eri politiikan osa-alueilla kuin uhkien ja haasteisiin keskittyvät tarkastelut (Brauch 2011, 67). Turvallisuushallinnossa haavoittuvuutta ja suojaa on tarkasteltu hyvin pitkälti teknisenä ja teknisiin järjestelmiin liittyvänä kysymyksenä. Yhteiskuntatieteissä haavoittuvuus on nähty paljon moniulotteisempänä lähestymistapana. Esimerkiksi Nathan (2009) on korostanut haavoittuvuuden kompleksista luonnetta. Hän on jakanut haavoittuvuuden fyysiseen, lailliseen, organisatoriseen, tekniseen, poliittiseen, sosio-taloudelliseen sekä psykologiseen ja kulttuuriseen haavoittuvuuteen. Mielestäni rajaturvallisuudessa voidaan puhua myös operatiivisesta haavoittuvuudesta esimerkiksi silloin, kun tiedonvaihto ei toimi viranomaisten välillä. Viranomaisten puutteellinen tiedonvaihto todettiin yhdeksi keskeiseksi syyksi syyskuun 2001 terroristi-iskun onnistumiseen.<sup>280</sup>

Rajaturvallisuuden kannalta kaikkein merkittävin asia on kuitenkin turvallisuuskäsitteen laajeneminen turvallisuusuhkista riskeihin ja pyrkimykseen niiden kokonais-

278 Vrt. Garland 2001. Garlandin mukaan nykyiset rikostorjuntaohjelmat pyrkivät vähentämään pikemmin rikoksen pelkoa kuin itse rikollisuutta. Lisäksi ne perustuvat yhä suuremmissä määrin symboliseen politiikantekoon, populistisiin diskursseihin mahdollisista uhreista sekä itse yhteisön tekemisiin turvallisuusaloitteisiin.

279 Brauch (2008) jatkaa analyysiään todeten, että nämä 'pehmeän turvallisuuden' ongelmat ovat etupäässä ja enemmän sisäisen turvallisuuden kuin ulkoisen turvallisuuden ongelmia, ja siten yleensä sisä- ja oikeusministeriöiden alaisen hallinnon sekä yhteiskunnallisten toimijoiden aluetta. Se, missä määrin voidaan enää pitää yllä jakoa sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen, on käynyt turvallisuusympäristön murroksen (global turn) jälkeen kyseenalaiseksi. Esimerkiksi EU on todennut, että sen oikeus- ja sisäasioiden 'ulkoisesta dimensioista' on tullut sen 'sisäpolitiikan' tärkein ulottuvuus.

280 Brauch 2011, 68-70.

valtaiseen hallintaan. *Riski* ilmaantui käsitteenä yhteiskunnalliseen keskusteluun jo 1400-luvulla, kun sen avulla tarkasteltiin kaupankäyntiin ja vakuuttamistoimintaan liittyviä taloudellisia riskejä. Jo 1700-luvulta alkaen riski-käsitettä hyödynnettiin voimakkaasti taloutta (A. Smith 1776; Ricardo 1821; J.S. Mills 1848; Knight 1921) ja todennäköisyysteorioita (Bernoulli 1738; Laplace 1816) koskevassa keskustelussa ja seuraavalla vuosisadalla se löysi tiensä eksistentiaalifilosofiaan (Kierkegaard 1844; Heidegger; Jaspers 1932; 1956; Sartre 1948; Camus 1958) ja 1900-luvulla päätösteorioihin (Neumann & von Morgenstern 1944). Ydinaseteknologian osalta riskiä käytettiin poliittisena terminä, kun keskusteltiin siitä, mitkä ovat teknologian sisältämät riskit ja millainen turvattomuuden taso on yhteiskunnallisesti hyväksyttävissä. 1970-luvulla riski-käsitteen käyttö laajeni entisestään, kun se ilmaantui yhteiskuntatieteisiin<sup>281</sup> kuten psykologiaan, sosiologiaan ja politiikan tutkimukseen.<sup>282</sup>

Edellä olevasta lyhyestä katsauksesta voidaan päätellä, että riskin käsite on moninainen. Se vaihtelee eri tieteenalan ja lähestymistavan mukaan. Käsitteen latinankieliset juuret johtavat merenkulkuun, jossa *risicare* tarkoitti navigointia rantakallioiden ympärillä tai läheisyydessä. Eri sanakirjoissa riskille annetaan lukuisia synonyymejä, kuten vaara, uhka, pelko, uhkayritys, keinottelu, uhkapeli, sattuma, todennäköisyys, mahdollisuus, spekulatio, epävarmuus, ennustamattomuus, turvattomuus ja riskialtius. Pelkistetyksi riski voidaan määritellä *todennäköisyydeksi*, että jotain haitallista tai epäsuotuisaa tapahtuu (Wyllie 2000)<sup>283</sup>. Smith (2001) on liittänyt riskikäsitteeseensä todennäköisyyden ohella odotetut *tappiot*, joiden arvioinnissa tulee huomioida niiden vähentämiseksi tehdyt vastatoimet<sup>284</sup>. Näissä määritelmässä on tunnistettavissa riskin kahtalainen tendenssi. Esimerkiksi *Brockhaus Enzyklopädie* -tietosanakirjan<sup>285</sup> mukaan riskillä voidaan yhtäältä viitata mahdollisuuteen, että tietty toiminta aiheuttaa aineellisia tai henkilöstövahinkoja ja tappioita. Toiseksi riskiä käytetään kuvaamaan tilannetta, kun (toiminnan) seuraukset ovat epävarmat. Lisäksi Brockhaus Enzyk-

281 Renn ym. (2007) ovat tutkineet riski-käsitteen käyttöä eri tieteenaloilla ja löytäneet sille seitsemän erilaista käyttötapaa/merkitystä. Yhteiskuntatieteiden osalta Renn (2008, 24–40) on paikantanut riskeille seitsemän erilaista teoreettista lähestymistapaa. Dietz ym. (1992) ovat puolestaan jakaneet yhteiskuntatieteelliset riskikäsitteet kolmeen lähestymistapaan: sosiaalipsykologiseen, antropologiseen ja sosiologiseen. Sosiaalipsykologisessa riskitutkimuksessa (Brun 1992; 1995; Slovic 1994; Slovic ym. 1982) kiinnitetään huomiota riskikäsitteiden taustalla oleviin kognitiivisiin prosesseihin. Antropologinen lähestymistapa (esim. Douglas & Wildavsky 1982) korostaa kulttuuristen arvojen vaikutusta riskien käsittelyyn. Sosiologiassa kiinnitetään huomiota yhteiskunnan kehitykseen ja niihin sosiaalisiin prosesseihin, jotka muokkaavat riskikäsitteitä. Esimerkiksi Beck ja Giddens käsittelevät sosiologisissa tutkimuksissaan riskejä refleksiivisen modernisaation viitekehyksessä.

282 Brauch 2011, 79–80. Ks. myös Vornanen 2000, 322–328.

283 Risk is "the probability that a particular adverse event will occur during a stated period of time" (Wyllie 2000, 6).

284  $Risk = hazard (probability) \times loss (expected) : Preparedness (loss mitigation)$ . (Smith 2001, 55). Vrt. Tobin & Montz (1997, 281–283). He ovat ympäristöriskejä tarkastellessaan liittäneet riskin osaksi 'vaaran' (*hazard*) käsitettä ja liittäneet siihen myös haavoittuvuuden:  $Risk = probability of occurrence \times vulnerability$ . Vieläkin laajempaa käsitystä edustaa Mitchell (1990), jonka vaaran -käsitteeseen kuuluvat myös vastatoimet:  $Hazard = f(risk \times exposure \times vulnerability \times response)$ . (Brauch 2011, 91). Nämä huomiot on syytä pitää mielessä, kun turvallisuuden käsitteellistä sisältöä analysoidaan ja kehitetään tässä tutkimuksessa. Ks. luvut 6.2 ja 9.

285 Brockhaus Enzyklopädie (1986–1994).

lopädie erottaa toisistaan *puhtaat* (lentokoneen maahansyöksy), *spekulatiiviset* (osakemarkkinat), vakuutetut ja *tekniset* riskit<sup>286</sup>. Joskus riskien tarkastelussa erotellaan toisistaan *objektiiviset* ja *subjektiiviset* riskit (Nathan 2010). Tässä yhteydessä voidaan todeta, että rajaturvallisuuden riskit, jotka liittyvät erilaisiin turvallisuusuhkiin, kuten terrorismiin, laittomaan maahantuloon ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen, ovat Brockhausin luokituksen mukaan spekulatiivisia riskejä, mutta turvallisuuden hallinnan ja (rajaturvallisuus)politiikan näkökulmasta (diskursissa) niitä tarkastellaan ensisijaisesti teknisinä kysymyksinä.

Riskit liittyvät kaikkeen toimintaan. Ne ovat olennainen osa ihmisen käyttäytymistä (Llewlyn 1996) eikä niitä voida koskaan täysin poistaa tai eliminoida<sup>287</sup>. Jaeger ym. (2001) ovat tarkastelleet riskin, epävarmuuden ja rationaalisen toiminnan välistä suhdetta. Vaikka riski on heidän mukaansa ollut aina yksi inhimillisen toiminnan rakenteellinen osa - *conditio humana* - niin kuin he asian ilmaisevat, on riskin luonne muuttunut. Kun riskit olivat aikaisemmin paikallisia, ovat riskit nykyisin globaaleja ja *ekosentrisiä*, millä he tarkoittavat riskien kytkeytymistä ympäristöongelmiin ja/tai niiden riippuvuutta ympäristöolosuhteista. Heidän mukaansa ajallemme tyypillisen riskiorientoituneen lähestymistavan omaksuminen, niin kuin Beck ja Giddens ovat ehdottaneet, merkitsee sitä, että länsimainen ajattelu on kääntynyt edistyksestä ja maailman jatkuvasta sosiaalisesta kehityksestä kohti aikakautta, jossa yhteiskunnallista keskustelua hallitsevat yhä enemmän kehityksen nurjat puolet. Olemme siirtyneet modernisaation 'hyvistä hedelmistä' aikakauden usein tahattomiin 'pahiksiin' (Jaeger ym. 2001, 15; Furedi 2002; 2004).<sup>288</sup>

Riskien hallinnasta on näin tullut aikakauttamme kuvaava piirre. Monet tutkijat ovat kuvanneet, kuinka kylmän sodan jälkeen globaalien riskien hallinnasta on tullut turvallisuuden pääasiallinen tehtävä.<sup>289</sup> ”*Pikemminkin riskit kuin turvallisuus hallitsevat kylmän sodan jälkeistä aikakautta* (Rasmussen 2001; 2004; Beck 2002; Coker 2002; Griner 2002; Heng 2002; 2006; Williams 2008)” (Buzan & Hanzen 2009, 250). Saksalainen sosiologi Ulrich Beck esitti jo vuonna 1986 teorian refleksiivisestä modernisaatiosta ja (kansainvälisestä) *riskiyhteiskunnasta*. Hän liitti riskin problematiikan osaksi modernisaation kehitystä keskittyen erityisesti tekniikan ja

286 Brockhaus Enzyklopädie (1992, XVIII: 440-444).

287 Tämän näkökannan ottaa muun muassa *The Millenium Ecosystem Assessment* (MA 2005: 193-195).

288 Australialais sosiologi Mitchell Dean (1999) pitää Beckin totalisoivaa käsitystä riskiyhteiskunnan synnystä tuomittavana. ”Todellisuudessa riskiä ei ole olemassa [...] Riski on tapa järjestää todellisuus ja tuoda se esille laskettavassa muodossa. [...] Kenties [Beckin] riskiyhteiskuntaa voi osuvammin luonnehtia jälkiriskilaskentayhteiskunnaksi.” (Emt. 177, 183). Beckiläistä riskiyhteiskuntakäsitystä on kritisoinut myös Isin (2004). Sosiologisen riskikeskustelun kritiikistä ks. esim. O'Malley 1996; 2000; Rose 2001b; Helén 2010.

289 Hanénin (2010, 53) mukaan 1990-luvun puolessa välissä alkoi todellinen riskienhallinnan aikakausi. Power (2007, 2) on kuvannut tätä aikaa sanoilla ”risk based description of everything”.

teknisten järjestelmien luomiin riskeihin. ”Refleksiivisen<sup>290</sup> riskiyhteiskunnan” käsite (esim. Beck ym. 1995) pyrkii kuvaamaan, kuinka riskitietoisuudesta ja yksilöllistymiskehityksestä on tullut aikakauttamme leimaava piirre. Bonß (1995) piti Beckin riski-käsitystä liian kapea-alaisena, koska se ei kiinnittänyt riittävästi huomiota itse (yhteiskunnalliseen) toimintaan ja sen luomiin riskeihin. Riskejä tuli Bonßin mukaan tarkastella ensisijaisesti *sosiaalisesti* ja *kulttuurisesti* rakentuneina<sup>291</sup>. Bonß esitti, että riskejä voitiin tarkastella joko toiminnan (*ex ante*) tai järjestelmien (*ex post*) näkökulmasta. Epävarmuus tuli kytkeä riskien tarkasteluun. Bonß oli pannut myös merkille riskien hallinnassa tapahtuneen siirtymän reaktiivisesta toiminnasta turvattomuuden aktiiviseen ja ennakkolliseen hallintaan.

Usein riskin arviointiin sisältyy myös määrällistä analyysiä riskin todennäköisyydestä, esiintymistiheydestä ja vaurioiden suuruudesta. Erilaiset riskianalyysit ja riskien hallinnan (*risk management*) lähestymistavat ovat keskeisiä turvallisuushallinnossa. Riskien hallinta pitää sisällään riskianalyysin ohella myös toimenpiteet riskien hallitsemiseksi (Grüske & Schneider 2003, 456). Riskien hallinta perustuu olettamukseen, että riskit ovat ennakoitavissa ja hallittavissa<sup>292</sup>. Mutta juuri riskin olemukseen sisältyy Ceruttin (2007) mukaan kahdenlaista epävarmuutta. Ensimmäinen koskee tappion todennäköisyyttä ja toinen niiden suuruuden ja merkityksen arviointia (2007, 28). Mielestäni Pollack (2003) on kiteyttänyt asian erinomaisesti, kun hän on huomauttanut, että ”tiede ei voi koskaan tuottaa täydellistä varmuutta, vielä vähemmän antaa sille aikataulua” (2003, 213)<sup>293</sup>.

Riskiorientoitunut lähestymistapa turvallisuuteen on herättänyt yhteiskuntatieteilijöissä voimakasta kritiikkiä. Kritiikin mukaan riskit eivät indikoisi todellisia vaaroja, vaan itse asiassa *luovat* niitä, vaikka riskit eivät olisi todellisia tai ajankohtaisia (Burgess & Rodin 2008, 61). Riskien ja uhkien samaistaminen voi johtaa jopa eri politiikkojen ja politiikkatoimenpiteiden suuntautumiseen kuvitteellisten riskien mukaisesti.<sup>294</sup> Riskin käsite on näin paitsi laajentunut myös hämärtynyt, ja riskien hallinnasta on

290 Refleksiivisyys viittaa riskien ennakointiin.

291 Bonßin (1995) ohella monet muut tutkijat ovat korostaneet riskien kulttuurista rakentumista. Näin esimerkiksi Slovic 2000; Kahan & Braman 2006; Cerutti 2007; Sunstein 2007. Ceruttin mukaan myös vahingot määräytyvät kulttuurisesti: ”selection of damage is culturally determined” (emt. 28).

292 Hanén (2010) on artikkelissaan *Ennakoinnin illuusio* kuvannut, kuinka ihmisten elämään liittyvä epävarmuus muuttui 1990-luvulla riskiksi, jota voitiin tarkastella ja hallita. ”Riski muuttui erittäin lyhyessä ajassa laskelmien logiikasta organisoimiseen ja vastuuseen olennaisesti kuuluvaksi käsitteeksi.” (Emt. 53).

293 ”Science can never produce absolute certainty, and definitely not on a schedule”.

294 Burgess & Rodin 2008, 7. Dean (1999) on kritisoinut nykyistä riskinhallinnan järjettä, koska se purkaa kollektivisointia ja yksilöllistää riskit. Riskien ennakointia ja tulevaisuudesta huolehtimista aletaan yhä enemmän pitää yksityisenä asiana, joista yksilöiden on huolehdittava. O’Malley (1996) ja Procaccin (1998) mukaan tämä siirtymä vaikuttaa merkittävästi hyvinvointipolitiikkaan, sillä se johtaa sosiaalisten oikeuksien ja sosiaalisen kansalaisuuden idean murenemiseen. (Siteerattu Helén 2010, 41). Ks. myös Pitkäniitty 2009, 100.

siirrytty 'riskipelotteeseen' (*risk deterrence*)<sup>295</sup>. Kun riskien hallinta operoi kasvavassa määrin tulevaisuuslähtöisesti, jossa kuvitteelliset tai visionääriset seikat saavat painoarvoa tilastollisten menetelmien ja 'varmuuksien' kustannuksella, yksilön oikeusturvan kannalta vielä tärkeimmiksi kysymyksiksi kuin datan kerääminen tai tiedonvaihto nousee riskianalyysiin perustuva päätöksenteko, toisin sanoen se, kuinka ja millaisen tiedon varassa päätökset tehdään (de Goede 2008, 19).<sup>296</sup>

Turvallisuusympäristön uudet haasteet ovat näin saaneet joukon saksalaisia kansainvälisen politiikan tutkijoita lanseeraamaan markkinoille 'kansainvälisen riskipolitiikan' käsitteen. Daasen (2002) mukaan nämä uudet haasteet<sup>297</sup> vaativat turvallisuuspolitiikan paradigman muutosta puolustuksesta kriisien ennaltaehkäisyyn. Daasen mukaan 1990-luvulta alkaen perinteinen *uhkien* 'kolminaisuuden' määrittely toimijoiden (actor), heidän aikomustensa (intentions) sekä aseellisen kykynsä (capabilities) mukaisesti on korvautunut erilaisilla 'vaaroilla', jotka ovat usein epäsuoria, ei-tarkoitettuja (non-intended) ja epävarmoja. Daasen mukaan tämä perustavaa laatua oleva ero turvallisuusuhkien ja riskien<sup>298</sup> välillä on johtanut *proaktiiviseen* turvallisuuspolitiikkaan, missä *selkeästi määritettyjen uhkien torjunnasta on siirrytty syiden ja riskien ennaltaehkäisyyn*. Tämä on johtanut neljäntyyppisiin erilaisiin strategioihin kansainvälisessä riskipolitiikassa. Nämä 'riskistrategiat' voidaan kuvata sanoilla yhteistyö, interventio (väliintulo), kompensatio ja valmistautuminen sietämään riskejä. (Emt. 9-35).

Daase (2002) luonnehtii edellä mainittuja riskistrategioita seuraavasti. Yhteistyöstrategian tavoitteena on vähentää riskien realisoitumista vähentämällä väärinkäsityksiä sekä tekemällä yhteistyötä riskien hallinnan alalla. Interventiostrategia pyrkii

295 Fuster ym. 2008, 23; teoksessa Burgess & Rodin 2008.

296 Myös riskiviestintä on herättänyt kritiikkiä. Riskiviestinnällä tarkoitetaan riskejä koskevan tiedon jakamista. Riskikommunikaatio on nähty enimmäkseen yksisuuntaisena, asiantuntijoilta yleisölle suunnatuksi tiedotukseksi. Raivola & Kamppinen (1991, 55) puhuvat 'riskien hallinnan eliiteistä' ja Ollila (1996) puolestaan on kiinnittänyt huomiota siihen, kuinka virallinen tieto pudotetaan ihmisille kuin tiiliskivi luottaen siihen, että tiedon tuottajan auktoriteetti vakuuttaa tiedon oikeutuksen. Asiantuntijavallan kasvu riskiviestinnässä on johtanut riskien politisoitumiseen kapeiden poliittisten intressien välineeksi. Riskiviestintä suunnataan julkisuudessa usein sellaisiin riskeihin ja onnettomuuksiin, jotka ovat harvinaisia, mutta seurauksiltaan vakavia (terrorismi). Tämä voi johtaa siihen, niin kuin on osoitettu useissa tutkimuksissa (ks. esim. Slovic ym. 1982, 467-469), että tiedotusvälineiden tiedon pohjalta muodostettu kuva erilaisista vaaroista on väärä. Niinpä monet tutkijat (esim. Earle & Cvetkovich 1994; Raivola & Kamppinen 1991; Vihavainen 1993; Vornanen 2000) ovat korostaneet, kuinka riskiviestinnässä tulisi kiinnittää asianmukaisesti huomiota myös arvovalintoihin ja sitä koskevaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Riskejä koskevia päätöksiä ei tule tehdä pelkästään asiantuntijoiden kapeiden ja yksipuolisten näkemysten varassa vaan kansalaisten on voitava osallistua riskejä koskevaan päätöksentekoon demokration periaatteiden mukaisesti. Esimerkiksi tällä hetkellä ajankohtaisia aiheita myös rajaturvallisuuden riskiviestinnän näkökulmasta ovat bioteknologian kehitykseen ja käyttöön liittyvät kysymykset, joihin tiedon saannin ohella liittyy monia eettisiä kysymyksiä. (Vornanen 2000, 332-338).

297 Näillä Daase viittaa sellaisiin uhkiiin ja haasteisiin, kuten joukkotuhoukseiden leviäminen, terrorismi, (laiton) maahanmuutto, ilmaston muutos, tietoverkkorikollisuus ja huumeiden salakuljetus.

298 Daase (2002) tekee siis eron uhkien ja riskien osalta niiden 'varmuuden' perusteella. Uhkat ovat 'varmoja' kun taas riskit 'epävarmoja'. Daasen mukaan uhkien kylmänsodan aikaiseen määrittelyyn kuului varmuus vihollisen aikomuksista. Kuriositeettina mainittakoon, että Beck (1999) erotti taas uhat ja riskit juuri päinvastaisella tavalla. Beckin riskiyhteiskuntaa leimasivat ennustettavat riskit ja ennustamattomat uhat (1999, 55-57).

puolestaan vähentämään tulevaisuuden haitallisten seurausten mahdollisuutta käyttämällä sotilaallista ja poliittista pakkoa. Kompensaatiostrategia pyrkii taas tulevien seurausten lieventämiseen noudattamalla yhteisiä riskinjakamisstrategioita. Valmistautumisstrategian tavoitteena puolestaan on vähentää seurausten vaikutusta ja jatkumista käyttämällä laajasti erilaisia poliittisia, sotilaallisia, taloudellisia ja juridisia keinoja.

Kaikki Daasen kuvaamat erilaiset riskistrategiat ovat käytössä rajaturvallisuudessa. Euroopan unionin yhdenmetyt rajavalvonta perustuu yhteiseen riskianalyysiin. Periaatteessa kaikissa maissa tulisi olla käytössä samanlainen tapa käsitellä ja analysoida riskejä. Lisäksi tiedonvaihto rajaturvallisuuden alalla on vakiintunut ja tietoja vaihdetaan myös EU:n ulkopuolisten maiden kanssa esimerkiksi muuttoliikkeistä ja rajat ylittävistä rikollisuuksista. Interventiopolitiikka on yhtä tärkeässä roolissa. EU on pyrkinyt parantamaan naapurimaidensa rajavalvonnan järjestelyjä erilaisten taloudellisten tukiohjelmien avulla. Taloudellisen tuen ehdoksi on usein asetettu kyseisten maiden rajavalvonnan modernisointi, takaisinottosopimusten solmiminen sekä tiedonvaihto ja operatiivinen yhteistyö rajoihin liittyvien ongelmien hallinnassa. Myös arvojen ja normien 'vienti' voidaan nähdä eräänlaisena 'pehmeänä' interventiona. Taakanjakaminen turvapaikka- ja pakolaisuuskysymyksissä, sanoin kuin suurimpien maahanmuuttopaineiden alaisten EU-valtioiden (Välimeren maat) rajavalvonnan voimakas tukeminen erilaisilla teknisillä avustusohjelmilla (rajarahasto) sekä Frontexin järjestämällä yhteisoperaatioilla ovat kompensatorisen strategian ilmauksia. EU:n lainsäädännön ja rajavalvonnan harmonisointi puolestaan parantavat kokonaisuutena EU:n rajavalvonnan kriisinsietokykyä, mikä voidaan katsoa yhdeksi valmistautumisstrategian mukaiseksi toimenpiteeksi.

### 4.3 Hallinnan tutkimus

*”Hallinnan myytti on kasvamassa liian suureksi. Enää ei ymmärretä maailmaa, jossa laivat uppoavat ja koirat purevat. Jos hallinta pettää, tarvitaan nopea selitys.”*<sup>299</sup>

*Klaus Weckroth*

Rajaturvallisuudesta huolehtiminen on osa yhteiskunnan turvallisuutta ja siitä vastuussa olevaa turvallisuushallintoa. Hallinnon erilaisia teoreettisia lähestymistapoja tarkasteltiin luvussa 1.3. Asian käsittelyn yhteydessä todettiin, kuinka hallintoa tarkastellaan

<sup>299</sup> Siteerattu teoksesta Jaatinen 1994, 2.

yhä useammin *hallinnan*<sup>300</sup> viitekehyksessä. Kotimaassa hallinnon muospaineet, kuten byrokratian ja sääntelyn purkaminen<sup>301</sup>, vaatimukset tehokkuuden lisäämistä sekä palveluajattelun esiinmarssi ovat kohdistuneet myös turvallisuushallintoon. Vielä suurempi vaikutus rajaturvallisuuteen on ollut kansainvälisellä kehityksellä. Turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset ja globalisaatio eri prosesseineen ovat johtaneet kansallisvaltion roolin heikkenemiseen ja uusien toimijoiden esiinmarssiin kansainvälisessä politiikassa. Rajaturvallisuus ei ole enää pelkästään kansallinen asia, vaan turvallisuusuhkien hallinta on siirtynyt yhä enemmän kansainväliselle areenalle. Euroopan rajavalvontavirasto Frontexin koordinoiman yhteistyön lisäksi kansainvälinen rajaturvallisuusyhteistyö on saanut yhä enemmän jalansijaa viranomaisten jo rutiiniksi muodostuneena käytäntönä. Niinpä hallintateoreettisia lähestymistapoja ei voida syrjäyttää, kun rajaturvallisuutta tarkastellaan kansainvälisessä viitekehyksessä osana turvallisuushallintoa.

Hallinta ei ole yksi yhtenevä tutkimussuuntaus, vaan hyvin laaja kirjo erilaisia tieteellisiä lähestymistapoja.<sup>302</sup> Pelkästään hallinnan eri teoriasuuntauksia kootusti esittelevä ja/tai vertaava tutkimuskirjallisuus on lukumäärältään niin runsas, että sen lyhytkin referointi tässä yhteydessä on mahdotonta.<sup>303</sup> Niinpä seuraava esitys on vain suppea katsaus alan laajaan kirjallisuuteen. Esitetystä aineistosta nostetaan esiin sellaisia havaintoja, joita voidaan pitää hedelmällisinä, kun rajaturvallisuutta arvioidaan osana hallinnan tutkimuksen tematiikkaa. Tarkastelu koostuu kolmesta osuudesta. Alaluvussa 4.3.1 tarkastellaan hallintaa yleisesti omana tutkimuksellisenä lähestymistapanaan. Tämä näkökulma liittyy läheisesti hallintotieteelliseen tutkimukseen, jossa hallintoa tutkitaan uusien toimintatapojen ja rationaliteettien näkökulmasta<sup>304</sup>. Seuraavassa alaluvussa luodaan katsaus hallinnan kansainväliseen ulottuvuuteen.

300 Hallinnan tematiikka ja käsitteen 'hallinta' (governance) tarkastelu on mielenkiintoista myös käsiteanalyysin näkökulmasta. Käsite *governance* on vain hieman vanhempi kuin termi 'rajaturvallisuus' (border security), ja molempien käsitteiden kehityksessä voidaan hahmottaa samanlaisia piirteitä. Tiihonen (2008) on kuvannut, kuinka hallintotieteessä tapahtui varsin lyhyen ajan sisällä siirtymä termistä 'public administration' ensin termiin 'public management' ja vähän myöhemmin termiin 'governance'. Tiihonen myös havaitsi, kuinka termiä 'governance' käytettiin mitä erilaisimmissa merkityksissä johtuen siitä, että termin teoreettiset lähtökohdat olivat hyvin moninaiset. Tiihosen työn mielenkiintoa tämän tutkimuksen kannalta lisää sen diskurssianalyttinen tutkimusote. Tiihonen on tarkastellut hallintaa viiden eri diskurssin kautta. (Emt. 36-37, 45-46, 59).

301 Vaikka sääntelyn purkaminen on ollut yleinen trendi, siinä lienee kuitenkin hallinnonalakohtaisia eroja. Mitä tulee rajaturvallisuuteen, sääntely on EU kehityksen myötä (ja erityisesti ulkorajavalvonnan osalta) pikemminkin lisääntynyt kuin vähentynyt.

302 Hallinnan tematiikka on ollut vahvasti esillä esimerkiksi valtio-opin, kansainvälisen politiikan, taloustieteen, hallintotieteen ja sosiologian tutkimuksessa. Ks. Pierre & Peters 2000; Scott 2001; Tiihonen 2008.

303 Ks. esim. Rhodes 1996; Stoker 1998; Krahnmann 2003; Tiihonen 2008; Levi-Faur 2012.

304 Tiihonen (2008, 31) on huomauttanut, kuinka hallinta liitetään sekä käsitteeseen että toimintana hyvin yleisesti valtion ja julkiseen hallintoon. Valtiota ja julkista hallintoa pidetään siten hallinnan perustoimijoina ja toimintaympäristönä. Hallinta ei myöskään korvaa nykyisiä hallinnon kansallisia ja kansainvälisiä tasoja, vaan ainoastaan täydentää niitä (emt. 57). Valtion toiminnan ydinalueilla (esim. turvallisuus) hallinta ei ole muodostunut yhteiskunnalliseksi toiminnaksi kuin vähäisessä määrin (emt. 196, 275).



Hallinnan kansainvälinen tematiikka liittyy kiinteästi valtion muuttuneeseen rooliin ja toimijuuden hajaantumiseen myös turvallisuuden osalta. Kolmas osakokonaisuus (luku 4.3.3) keskittyy ylhäältä ohjatun näkökulman sijaan tarkastelemaan hallintaa alhaalta päin, yhtenä itseohjautuvuuden muotona. Tässä näkemyksessä korostuvat uudet käsitykset vallasta ja asiantuntijuudesta. Tämä tarkastelu tukee tutkimukseen valittua näkökulmaa, jossa yksilölle annetaan yhtä suuri painoarvo suhteessa valtioon.

### 4.3.1 Hallinta yleisenä tutkimusorientaationa

Tässä tutkimuksessa *hallinta*-käsitettä käytetään käännöksenä englanninkieliselle termille *governance*.<sup>305</sup> Nykymerkityksessä käsitteellä on lyhyt historia, vaikka sanan juuret ovat antiikin kreikan ja klassisen latinan termeissä, joilla viitataan laivan ohjaamiseen. Käsite on yleistynyt 1990-luvulta lähtien hallinnon tutkijoiden piirissä, ensin Pohjois-Euroopassa ja myöhemmin maailmanlaajuisesti.<sup>306</sup> Alun perin hallinnan käsitteellä viitattiin jonkin tehtävän tai toiminnan ohjaamiseen ja sitä käytettiin pitkään perustuslakiin ja oikeuteen liittyvien kysymysten yhteydessä viittaamaan juuri valtion asioiden hoitoon ja valtiollisten instituutioiden johtamiseen.<sup>307</sup> Sen jälkeen hallinnan käsitteen käyttö on laajentunut koskemaan myös muita asioita ja ilmiöitä. Hallinnan tematiikka voidaan ehkä parhaiten ymmärtää hallinnossa tapahtuneena laadullisena siirtymänä, joka koskee niin hallinnon rakenteita, toimijoita kuin toimintatapojakin<sup>308</sup>.

Hallinta voidaan siis määritellä monella tavalla. Keating (1998, 127) viittaa Rhodesiin (1981) ja määrittelee hallinnan sosiaalisen regiimin kautta, missä valta on hajaantunut ja hierarkkinen sääntely on korvautunut *verkostossa* neuvoteltavilla horisontaalisilla (tasaveroisilla) suhteilla<sup>309</sup>. Yhteistyösuhteille on ominaista eräänlainen 'dialektinen jännite'. Yhtäältä ne perustuvat luottamukseen, toisaalta niitä leimaa

305 Joskus termien hallitseminen (government) ja hallinta (governance) erottaminen toisistaan eri diskursseissa on vaikeaa (Tiihonen 2008, 31, 40). Esimerkiksi Temmes (1987) ja Ahonen (1989) ovat käyttäneet termiä 'hallinta' perinteisessä, weberiläistä byrokraattista vallankäyttöä ilmentävässä merkityksessä.

306 Jessop 1998, 3; Tiihonen 2008, 9, 43, 63. Ennen hallintoa hallinta ilmestyi 1980-luvulla liiketaloustieteen (Williamson 1986) ja kansainvälistä politiikkaa (Rosenau 1992) koskevaan diskurssiin. Alkusyysäyksenä hallinnan esiinmarssiin voidaan pitää 1960- ja 1970-luvuilla tapahtunutta hallinnon paisumista ja levittäytymistä yhteiskunnan eri/(kaikille?) alueille. Hallinnon kritiikki ilmenee hyvin Harlan Clevelandin usein siteeratussa 1970-luvun alun toteamuksessa "the American people want less government and more governance" (siteerattu Tiihonen 2008, 49). Toisaalta on mielenkiintoista havaita, että samalla tavalla valtion 'hallinta' on laajentunut perinteiseltä 'politiikan' alueelta talouden ja yhteiskunnan suuntaan. Tiihonen on kutsunut tätä uutta hallintaa poliittiseksi hallinnaksi (political governing/governance) (emt. 31-32). Hallinnon (varhaisesta) kritiikistä ks. myös Nisbet 1975.

307 Airaksinen 2009, 31.

308 Vrt. Tiihonen 2008, 36. Salamon (2002) pitää hallintaa hallinnon uutena paradigmana.

309 Rhodes on kiinnittänyt hallintaa koskevassa diskursssissa huomiota myös siihen, että se hämärtää sen tosiasian, että valtio on yhä keskeinen toimija ("it is still the state, which is the actor"). (Pierre & Peters 2000, 26-27). Myös Tiihonen (2008, 285) päätyy korostamaan valtion keskeistä roolia (government) valtion toimintojen ydinalueella (lainsäädäntö, toimeenpanovalan käyttö, hallinto).



vastuusuhteiden hämärtyminen julkisen, yksityisen ja vapaaehtoissektorin välillä.<sup>310</sup> Peterson & Bomberg (1999, 5) määrittelevät hallinnan puolestaan synteettiseksi konseptiksi, joka muodostuu monista tekijöistä, kuten poliittisesta johtajuudesta, valtion ja yhteiskunnan välisistä suhteista ja instituutioiden välisestä kilpailusta. Bulmer (1997) puolestaan määrittelee hallinnan 'hallitsemistavaksi', joka on voimakkaasti sidoksissa valtaan ja eri instituutioiden vaikutukseen (siteerattu Wiener 2000, 320).

Jenni Airaksinen (2009) on väitöskirjassaan *Hankala hallintouudistus* kuvannut myös hallinnossa tapahtunutta siirtymää hallinnosta hallintaan. Hirstiin (2000) ja Anttiroikoon ym. (2003) tukeutuen Airaksinen on koonnut yhteen hallinnan käsitteen erilaisia käyttötapoja seuraavasti:

- 1) Hallinta *hyvän hallintatavan* (good governance) merkityksessä.
- 2) Hallinta *kansainvälisenä hallintana* (international governance)<sup>311</sup>, mikä ilmentää kansallisvaltion roolin heikkenemistä ja hallinnan kentän monimuotoistumista.
- 3) Hallinta *yhtiöiden hallintana*, mihin viitataan suomenkielisessä kirjallisuudessa yleensä termillä 'corporate governance'. Tällä puolestaan viitataan yritysten institutionaalisiin toimenpiteisiin kontrolli- ja vastuusuhteiden sekä avoimuuden määrittämiseksi.
- 4) Hallinta *uutena julkisyhteisöjen hallintatapana* (new public governance). Tämä toimintamalli ja samalla käsite syntyi 1980-luvulla uuden julkisjohtamisen (new public management) leviämisen myötä. Olennaista tässä lähestymistavassa on markkina- ja asiakaslähtöisyyden omaksuminen julkisyhteisöjen johtamisessa.
- 5) Hallinta yleisessä merkityksessään *uusina koordinoitukäytäntöinä*, joita toteutetaan verkostoissa, kumppanuussuhteissa ja keskusteluperustaisissa yhteistyömuodoissa pyrkimyksenä resurssien kokoaminen, avaintoimijoiden kapasiteetin hyödyntäminen ja sosiaalisen pääoman kasvattaminen.<sup>312</sup>

310 Rhodes on myöhemmissä töissään syventänyt hallinnan analyysiä. Hän on kuvannut hallintaa 'minimalistisena' valtiona (minimal state), sosio-kyberneettisenä systeeminä, itseorganisoitavana verkostona sekä uutena poliittikan taloustieteenä. Rhodes nostaa verkoston keskeisimmäksi käsitteeksi kuvaamaan julkisen hallinnon uutta näkökulmaa. Ks. Rhodes 1996; 2000b; 2001.

311 Pierre (2000) on käyttänyt tästä termiä *Global Governance*. Ko. lähestymistavasta ks. esim. Hewson & Sinclair 1999; Rosenau 1999; Fuchs 2002; Koenig-Archibugi 2002; Pattberg 2006; Kacowicz 2012; Levi-Faur 2012. Kobrin (2004) on käyttänyt globaalin hallinnan viitekehystä tarkastellessaan EU:n ja Yhdysvaltojen välistä kiistaa tietosuojasta.

312 Airaksinen 2009, 31. Vastaavan jaottelun on esittänyt Pierre 2000 (ks. Hakari 2011, 341). Klijn (2008, 507) puolestaan on ryhmittänyt hallinnan neljään pääluokkaan seuraavasti: 1) Hallinta hyvänä hallintona tai hyvänä hallintotapana (Good Governance/Corporate Governance), 2) Hallinta uutena julkisjohtamisena (New Public Management), 3) Hallinta monitasoisena tai hallinnonalojen välisinä suhteina (Multilevel Governance/Inter-Governmental Relations) ja 4) Hallinta verkostojen hallintana (Network Governance).

Myös Stoker (1998, 18) on paikantanut hallinnan käsitteelle viisi eri merkitystä. Hallinnan käsitettä voidaan ensinnäkin käyttää viittaamaan tiettyyn instituutioiden muodostamaan kokonaisuuteen, johon kuuluu toimijoita niin valtion kuin myös muilta hallinnon tasoilta. Toiseksi hallinta-käsitettä voidaan käyttää kuvaamaan toimijoiden välisissä vastuusuhteissa tapahtuneita muutoksia. Kolmanneksi hallinnalla voidaan viitata valtariippuvuuteen, mikä vallitsee yhteiseen toimintaan osallistuvien eri instituutioiden välillä. Hallinnan neljäs käyttötapaa viittaa autonomisiin, itseohjautuviin verkostoihin. Ja lopuksi hallinnalla voidaan viitata toimintatapaan, joka ei perustu periteisen valtiokoneiston auktoriteetti- ja valtasuhteisiin, vaan rakentuu uudentyyppisiin ohjaus- ja johtamismekanismeihin. Stokerin mukaan nämä eri käsitykset eivät ole toisensa poissulkevia tai toistensa kanssa kilpailevia, vaan ne täydentävät toisiaan ja esiintyvät usein rinnakkain.<sup>313</sup>

Pierre (2000, 3) on tarkastellut hallinta-käsitteen monia määritelmiä ja paikantanut käsitteelle kaksi laajaa merkitystä. Ensimmäiseksi hallinta-käsitteellä viitataan valtion sopeutumiseen ulkoisen toimintaympäristön muutoksiin niin kuin se ilmeni 1900-luvun lopulla. Tästä näkökulmasta hallintaa voidaan pitää sekä *prosessina* että tilana, missä julkiset ja yksityiset toimijat kohtaavat säädelläkseen yhteiskunnallisia suhteita ja konflikteja. Hallinta eroaa siten hallitsemisesta (government), joka korostaa hierarkkisia päätöksentekorakenteita ja julkisten toimijoiden keskeistä asemaa. Hallinnassa taas julkiset ja yksityiset toimijat esiintyvät tasaveroisina toimijoina eikä päätöksenteko perustu 'alistussuhteisiin'. Hallinta-käsitteen toinen merkitys viittaa sosiaalisen järjestelmän *koordinointiin* (emt. 3). Pierren mukaan tämä johtaa kahdenlaisiin tutkimuskysymyksiin. Ensimmäinen lähestymistapa korostaa valtiokeskeisyyttä ja julkisen hallinnon ohjausvoimaa toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa. Toinen tutkimussuuntaus ottaa lähtökohdakseen yhteiskuntakeskeisyyden keskittyen julkisen ja yksityisen sektorin välisiin virallisiin ja epävirallisiin verkostoihin sekä kumppanuuksiin.

Kohler-Koch & Rittberger (2006) lisäävät Pierren esittämiin lähestymistapoihin vielä kolmannen - hyvän hallintatavan (*good governance*) - näkökulman. Hyvän hallintatavan juuret ovat 1980-luvun lopun taloudellisissa kysymyksissä, mutta niistä se on laajentunut kattamaan myös poliittisen toiminnan legitimiyyttä, oikeusvaltioon liittyviä kysymyksiä sekä aktiivisen siviiliyhteiskunnan ja demokratian 'ruohonjuuritason' kysymyksiä (Weiss 2000). Myös Euroopan unioni on edistänyt aktiivisesti hyvän hallinnan tematiikkaa.<sup>314</sup> Euroopan komission valkoisessa kirjassa "European

313 Hyvin samansuuntaisen analyysin on esittänyt Salamon (2002, 1-18), joka on kuvannut viisi muutostekijää, jotka merkitsevät muutosta aikaisempaan hallintoon verrattuna. Ks. Myös Peters 1996; Mintzberg 1996.

314 Hyvää hallintatapaa (*good governance*) on edistetty myös EU:n ja APC-maiden välisissä suhteissa. 'Good governance' on kirjattu EU:n ja APC-maiden välisiin sopimuksiin (Smith 2003, 122-144; Beck & Conzelmann 2004).

Governance” vuodelta 2001 korostetaan voimakkaasti keskeisiä hyvän hallinnan periaatteita, kuten avoimuutta, osallistumista ja tehokkuutta<sup>315</sup>.

Beckers ym. (2007) ovat niin ikään tutkineet hallinnan eri käsitteitä. He ovat löytäneet kolme tekijää, jotka yhdistävät monia määritelmiä. Nämä ovat 1) monitoimijaiset systeemit, 2) verkostot ja 3) prosessit. Toimijuus hallinnossa on hajaantunut sekä hallinnon ulkopuolelle että perinteisen hallinnon yläpuolelle (kansainvälistyminen). Verkostoissa autonomisten toimijoiden yhteistyö- ja neuvottelusuhteet nousevat keskeisiksi. Hallinnan prosessinäkökulma ohjaa puolestaan tarkastelemaan hallinnan prosesseja hallinnon rakenteiden sijaan. Myös Klijn (2008, 508) on korostanut prosessinäkökulman tärkeyttä, koska toiminnan aikaansaannokset ovat pikemminkin riippuvaisia hallinnon menettelytavoista kuin rakenteista.

Verkostojen merkitys tulee korostetusti esiin osana hallinnan uutta paradigmaa. Yleensä verkostot mielletään perinteisen byrokratian vastakohtana. Airaksinen (2009) on koonnut yhteen joitakin verkoston keskeisiä piirteitä verkostoja koskevasta tutkimuskirjallisuudesta. Verkostot ovat toisistaan riippuvaisten, mutta itsenäisten toimijoiden muodostamia kokonaisuuksia, joihin kuulutaan vapaaehtoisesti. Verkostot ovat rakenteeltaan löyhiä, joustavia ja dynaamisia yhteenliittymiä, joita voidaan luonnehtia ’epävirallisiksi ja mataliksi organisointitavoiksi. Verkostoilla on yhteinen tavoite, ja odotus lisäarvosta pitää verkostot toiminnassa. Luottamus on keskeinen verkostojen toimintaa koossapitävä voima.<sup>316</sup>

Verkostomainen toimintatapa tuo mukanaan lukuisia ongelmia, kun asioita tarkastellaan julkisen hallinnon näkökulmasta. Vaatimukset tehokkuudesta, vastuunalaisuudesta sekä läpinäkyvyydestä voivat verkostoissa toteutua heikosti (ks. esim. Tshuma 2000; Keil 2000). Edellä mainittujen ongelmien ohella Virtanen & Stenvall (2010, 59-60) ovat nostaneet esiin muun muassa verkostojen monopolisoitumisen ja kehittymisen itsetarkoitukselliseksi, asiantuntijoiden kuppikuntaisuuden ja mahdolliset jääviysongelmat, kilpailun vääristymisen (saalistushallinto) sekä yksityissektorin haluttomuuden mahdolliseen verkostoyhteistyöhön. Myös Euroopan unionin tasolla on pohdittu verkostojen sopivuutta eri toimintoihin. Komission valmisteluaineistossa koskien ”European Governance” lähestymistapaa todetaan, että verkostot soveltuvat hyvin esimerkiksi tiedon jakamiseen, neuvontaan, täytäntöönpanoon (tietyin varauksin) sekä arviointiin. Hierarkioita<sup>317</sup> taas tarvitaan konfliktien ratkaisuun, päätöksentekoon,

315 European Commission (2002): European Governance. Preparatory Work for the White Paper. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg 2002. Emt. 261. (Siteerattu Airaksinen 2009, 35).

316 Airaksinen 2009, 35. Ks. myös Virtanen & Stenvall 2010, 55-60.

317 Hierarkia on yksi Max Weberin byrokratian peruspiirre (Ahonen 1989, 58). Hierarkia on keskeisessä asemassa myös Herbert Simonin päätöksentekoteoriassa. Simoniin tukeutuen Tiuhonen (2008, 284) on kuvannut hierarkiaa ihmisen historian tärkeäksi periaatteeksi, joka oli olemassa jo ennen organisaatioita. Hierarkkinen järjestys, tehtäväkohtainen erikoistuminen sekä toimintaprosessien valvonta ovat Petersin (1978) ja Hoodin (1986) mukaan julkisen hallinnon organisaatioiden peruspiirteitä.

monimutkaisuuden johtamiseen (managing complexity) ja kriisien hoitamiseen. Esimerkiksi König (1999) on puolustanut voimakkaasti hallinnon rationaalis-legalistisia juuria ja vaatinut julkisen hallinnon pitäytymistä *hallinnon* perinteisissä toimintatavoissa<sup>318</sup>. Koska rajaturvallisuudesta huolehtiminen perustuu lähtökohtaisesti selkeästi määritelyihin valta-, vastuu- ja ohjaussuhteisiin, asettaa se omat rajoitteensa hallintateoreettisten näkökulmien soveltamiselle turvallisuushallinnossa<sup>319</sup>.

Yhteenvetona edellä tehdystä tarkastelusta voidaan todeta, että siirtyminen hallinnosta hallintaan on merkinnyt siirtymää ylhäältä johdetusta 'top-down' -lähestymistavasta itseorganisoitumista ja verkottumista korostavaan 'bottom-up' -näkökulmaan. Jessop (1988, 28-45) on kutsunut tätä muutosta pyrkimykseksi 'heterarkiaan', mikä korostaa itse-organisoitumista, toimijuuden lisääntymistä sekä uusia kumppanuuksia ja verkostoja. Virallisten rakenteiden ja valtasuhteiden sijaan huomion painopiste on toiminnan epämuodollisissa järjestelyissä ja vapaaehtoisuudessa. Monissa hallinnan määritelmässä on korostettu hallinnon regiimin muutosta, missä johtosuhteiden ja valvonnan sijaan korostuvat yhteistyö, suostuttelu ja neuvottelu<sup>320</sup>. Julkisen ja yksityisen välinen raja hämärtyy paitsi toimijuuden myös resurssien osalta. Toimijoiden tasaveroisista suhteista johtuen hallinnan periaatteissa korostuvat läpinäkyvyys, vastuullisuus ja luottamus. Tiuhosen (2008, 42) mukaan tämä ei suinkaan vähennä julkiseen hallintoon kohdistuvia odotuksia. Päinvastoin. Julkisen hallinnan diskursissa korostuvat muun muassa hallinnon luotettavuus, virkamiesten vastuullisuus, hallinnollisten prosessien puolueettomuus, hallinnon avoimuus ja palveluhalukkuus sekä tärkeiden hallinnollisten periaatteiden (yhdenvertaisuus, objektiviteetti, suhteellisuus jne.) noudattaminen. Hallinnon demokraattisia ja oikeudellisia, laillisuuteen ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen perustuvia periaatteita tulee pitää itsestään selvänä lähtökohtana myös hallinnassa.<sup>321</sup>

Edellä olevasta tarkastelusta on käynyt ilmi, kuinka monimuotoinen lähestymistapa hallinta on hallinnon tutkimukseen. Moninaisuudesta voidaan kuitenkin paikantaa keskeiset tekijät, jotka kuvaavat hyvin hallinnossa tapahtunutta kehitystä kohti hallinnan aikakautta. Nämä tekijät ovat keskeisiä myös turvallisuushallinnossa, kun sitä tarkastellaan rajaturvallisuuden näkökulmasta. Pierren (2000) sekä Beckers ym.

318 König (1999, 73) on korostanut, että julkisen sektorin hallinnan tulee perustua byrokraattiseen malliin, missä tehtävät ja toimivaltuudet perustuvat lakiin ja laillisuusperiaate on keskeinen toimintaa ohjaava tekijä. Königin mukaan julkinen hallinto tuottaa palveluja kansalaisille, ei asiakkaille. Niinpä julkinen hallinto ei voi perustua yksityistämiseen ja liiketoimintaan perustuviin johtamismalleihin.

319 Hallinnon byrokraattis-legalistisia juuria erityisesti toimeenpanovallan osalta ovat puolustaneet mm. Moe & Gilmour 1995, 141-142; König 1999, 73; Tiuhonen 2008, 275. Ks. myös Virtanen & Stenvall 2010, 60.

320 Ks. esim. Salamon 2002, 1-18; Kickert 1993, 191-193. Kickert on Salamonin tavoin korostanut toimijoiden tasaveroista asemaa, jossa kenelläkään ei ole valtaa yli muiden. Kickert on pitänyt myös 'governance' -termiä onnistuneena siinä mielessä, että se on alaltaan laajempi kuin termi 'management', mitä on voittopuolisesti tulkittu ahtaasti liike-elämän managerialistisesta näkökulmasta.

321 Tiuhonen 2008, 31-32, 35, 40-43, 57-60.

(2007) tekemät analyysit ja niiden kuvaamat monitoimijaiset systeemit, verkostot ja hallinnan eri prosessit ovat kaikki paikannettavissa rajaturvallisuudesta. Hyvää hallintatapaa korostava hallinnan tutkimusote on tärkeä myös turvallisuushallinnossa, koska hallinto rakentuu oikeusvaltion ideaalille (esim. laillisuusperiaate, hyvä hallinto). Lisäksi hallinnon palvelufunktiot ovat saaneet nykyisin yhä enemmän painoarvoa<sup>322</sup>. Myös hallinnon kansainvälistymistä koskeva tutkimussuuntaus on erittäin relevantti rajaturvallisuuden osalta.

Hallinnan tutkimus on saanut osakseen voimakasta kritiikkiä. Käsitettä on kritisoitu ideologisesti tyhjäksi ja käsitteen epämääräisyys on heikentänyt sen käyttökelpoisuutta (esim. John 2001; Frederickson 2005, 285). Käsitteen käyttö sekä hallinnossa tapahtuneen muutoksen kuvaajana että muutoksen analyysivälineenä ja teoriana on herättänyt niin ikään arvostelua (vrt. Pierre & Peters 2000, 24). Toisaalta Schneider (2004, 25) on väittänyt, että käsitteen epämääräisyys on ollut sen menestyksen salaisuus. Van Kersbergen & van Waarden (2004) näkevät hallinnan käsitteen vahvuuden siinä, että se voi toimia käsitteellisenä siltana eri tieteenalojen välillä mahdollistaen vertailut, keskinäisen oppimisen ja teoreettiset inspiraatiot. Vaikka hallinnan käsitteeseen sisältyy lukuisia ongelmia, ei sitä voida sivuuttaa hallinnon muutoksen tutkimuksessa (vrt. Airaksinen 2009, 33). Rajaturvallisuuden kannalta relevantteja hallintateoreettisia lähestymistapoja ovat edellä esitettyjen yleisten näkökulmien lisäksi erityisesti hallinnan kansainvälistä ulottuvuutta koskevat tutkimussuuntauksat. Voidaan perustellusti väittää, että hallinnan kansainvälisen ulottuvuuden merkitys on koko ajan kasvanut.<sup>323</sup> Seuraavassa luvussa luodaan lyhyt katsaus muutamaa sellaiseen tutkimusotteeseen, joita pidän hyödyllisinä tämän tutkimustyön kannalta. Tarkasteltavia hallinnan suuntauksia ovat *turvallisuuden hallinta*, *pluralistinen hallinta*, *ulkoinen hallinta* ja *kokeellinen hallinta*.

### 4.3.2 Kansainvälinen hallinta

Hyvin usein hallinnan osalta tehdään jako kansalliseen ja kansainväliseen (global) hallintaan. Vaikka kansainvälinen hallinta ilmestyi kansainvälisen politiikan diskurssiin jo 1980-luvun lopulla, globaalien hallinnan ensimmäinen määritelmä saatiin vasta vuonna 1992, jolloin Rosenau & Czempiel (1992) yhdessä muiden kansainvälisen politiikan tutkijoiden kanssa esittivät globaalien hallinnan määritelmän. Määritelmässään he keskittyivät enemmänkin globaalien hallinnan piirteiden kuvailuun kuin itse

322 Esimerkiksi rajatarkastuksille on asetettu palvelutavoitteet. Matkustajien jonotusaikaa pyritään koko ajan vähentämään. On myös huomattava, että rajavartiolaisten uudistuksessa vuonna 2005 rajavartiolaituksen toimivaltuuksien laajentamista koko maahan perusteltiin osaltaan turvallisuuspalvelujen tuottamisella harvaan asuttujen alueiden asukkaille. Ks. HE 6/2005 vp.

323 Osoituksena tästä voidaan pitää esimerkiksi sellaisten käsitteiden kuin 'global public goods' ja 'global commons' ilmaantumista poliittiseen diskurssiin. Yhteiskäyttöalueet (global commons) ovat alueita, joita kukaan ei varsinaisesti omista, mutta joita kaikki hyödyntävät. Tällaisiksi aloiksi on määritetty esimerkiksi meret, ilma, avaruus, informaatio ja kyber. Ks. esim. Kaul ym. 1999; Tiihonen 2008; Laitinen 2012.

hallinnan määrittelyyn.<sup>324</sup> Tiihonen (2008) on omassa hallinnan analyysissään erottanut hallinnan kansainvälisen tason muusta poliittisesta hallinnasta. Vaikka hallinnalla niin kansallisessa kuin kansainvälisessä viitekehyksessä on paljon yhteistä, voidaan lähestymistavoista paikantaa myös eroavaisuuksia. Tiihosen (2008, 35) mukaan kansallisen ja globaalien hallinnan merkittävin ero on ohjaussuhteiden voimakkuudessa. Kansainvälisen tason hallinnasta puuttuvat sellaiset selvät ja hyvin määritellyt ohjaussuhteet, joiden avulla kansainvälistä hallintaa ja eri verkostojen välistä yhteistyötä voitaisiin koordinoita. Yksi varsin yleinen tapa hahmottaa kansainvälistä hallintaa on tarkastella aihetta regiimin viitekehyksessä<sup>325</sup>.

Turvallisuushallintaa (*security governance*) on käytetty yleensä selitysmallina kuvaamaan asevoimien asemassa tapahtunutta muutosta osana turvallisuussektorin reformia. Näin ollen se ei näyttäisi olevan relevantti lähestymistapa tässä tutkimuksessa, koska rajavalvonta Euroopan unionissa mielletään osaksi hallinnollista toimeenpanoa (law enforcement) ja sisäistä turvallisuutta.<sup>326</sup> Mutta turvallisuuden hallinnan tutkimussuuntauksessa on joitakin sellaisia piirteitä, jotka ovat mielenkiintoisia rajaturvallisuuden näkökulmasta ja joita ei ole löydetävissä muista hallinnan suuntauksista, minkä johdosta se on otettu mukaan tarkasteluun.

Aloitamme tarkastelun Johnson & Shearingin (2003, 7-8) turvallisuuden hallinnan määritelmästä. Määritelmän mukaan turvallisuuden hallinta kattaa: 1) ajattelun ja arvot, joihin se perustuu (mentalities); 2) rakenteet ja organisaatiot, jotka niitä toimeenpaneavat; 3) menetelmät, joilla ohjelmat käännetään toiminnaksi; ja 4) tuloksena olevan toiminnan, käytännöt ja vaikutukset.

Kuten myöhemmin luvussa 6.2 tullaan huomaamaan, määritelmä koostuu hyvin pitkälle samoista elementistä kuin itse turvallisuuden määritelmä. Se mikä määritel-

324 Rosenau (2001, 137-138) on työssään ”Stability, Stasis, and Change: A Fragmegrating World” pohtinut globaalien hallinnan ilmaantumisen syitä. Hän on paikantanut neljä muutostekijää: 1) teknologinen vallankumous, mikä on mahdollistanut ideoiden, tiedon ja rahavirtojen nopean liikkuvuuden mannerten välillä, 2) kuljetussektorin vallankumous, mikä on vauhdittanut ihmisten liikkuvuuden lisääntymistä, 3) organisatorinen vallankumous, mikä on siirtänyt toimivallan, toiminnan vaikutukset sekä vallankäytön kansallisten rajojen ulkopuolelle, ja 4) taloudellinen vallankumous, mikä on suunnannut tavara-, pääoma-, palvelu- ja omistajuusvirrat uudella tavalla valtioiden välillä.

325 Hyden (1992; 1997; 2002) on tarkastellut hallintaa regiimin muutoksena. Hydenille regiimi merkitsee niitä perustavaa laatua olevia sääntöjä ja periaatteita, joiden mukaan ’julkinen’ (hallinto) on organisoitu yhteiskunnassa. Hallinnan regiimi on hänelle se rakenteellinen viitekehys, jonka mukaan yhteiskunnan voimavarat ja päätöksenteko on järjestetty. Regiimit ovat varsin pysyviä järjestelmiä (pysyvämpiä kuin poliittiset hallitukset, mutta vähemmän pysyviä kuin valtiot). Regiimin viitekehyksessä Hyden pitää hallintaa keinona asetettujen päämäärien saavuttamiseksi. (Siteerattu Tiihonen 2008, 50-51). Vrt. Krasner (1983, 2-3), joka on määritellyt regiimin käsitteen kansainvälisessä politiikassa. Krasnerille regiimi on joukko selviä ja implisiittisiä periaatteita, normeja ja sääntöjä sekä päätöksentekoprosesseja, joiden mukaan toimijoiden odotukset lähenevät toisiaan kansainvälisen politiikan tietyllä alueella.

326 Rajaturvallisuutta on tarkasteltu jonkin verran myös turvallisuushallinnan näkökulmasta, esimerkiksi DCAF: Borders and Security Governance. Julkaisussa turvallisuuden hallintateoreettinen viitekehys ei esiinny selkeästi auki kirjoitettuna lähestymistapana, vaan se ilmenee epäsuorasti. Suurin osa artikkeleista tarkastelee EU:n rajavalvonnan ajankohtaisia kysymyksiä. Ymmärrettyä (turvallisuus)hallintaa laajasti voidaan EU:n rajavalvonnassa tapahtuneet muutokset, kuten toimijoiden määrän lisääntyminen ja vaatimukset rajavalvonnan demokraattisen valvonnan lisäämisestä, nähdä myös osana meneillään olevaa turvallisuushallinnan diskurssia rajaturvallisuuden näkökulmasta.

mässä on uutta on se, että se kiinnittää asianmukaisesti huomiota toiminnan tuloksiin ja sen aiheuttamiin vaikutuksiin.

Norheim-Martinsen (2010) on tarkastellut EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa turvallisuushallinnan näkökulmasta. Hänen mukaansa turvallisuushallinta rakentuu viiden periaatteen varaan, jotka ovat: 1) *heterarkia*, tai monen valtakeskuksen läsnäolo, 2) julkisen ja yksityisen sektorin välinen vuorovaikutus, 3) virallisten ja epävirallisten instituutioiden rakentaminen, 4) toimijoiden välisten suhteiden 'ideationaalinen' luonne ja 5) yhteinen tarkoitus. Norheim-Martinsenin havainnoista koskien EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa löytyy mielenkiintoisia yhtymäkohtia EU:n yhdenmennyksen rajavalvontaan (IBM).

EU:n rajaturvallisuus rakentuu monen valtakeskuksen varaan. Vastuu EU:n ulkorajojen valvonnasta on jäsenmailla. Silloin kun toiminta koskee rajaturvallisuuteen liittyvien toimenpiteiden koordinoitua ja harmonisointia (esim. lainsäädäntö, politiikat, yhteiset operaatiot, koulutus, tekniikka), vastuu on EU:n rajavalvontavirastolla. Toiminnalla on myös selkeästi kuvattu yhteinen päämäärä, mikä saa ilmauksensa niin normeissa<sup>327</sup> kuin politiikka-asiakirjoissa<sup>328</sup>. Myös vuorovaikutus eri toimijoiden kesken on lisääntynyt, koska yksityisen sektorin rooli rajaturvallisuuden ylläpidossa on kasvanut ja rajaturvallisuus on kansainvälistynyt voimakkaasti. Toimijuuden lisääntyminen ja vastuiden hämärtyminen lienevät osaltaan pahentaneet viranomaisten välistä revii-rikilpailua, mikä piirre on ollut havaittavissa EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toimeenpanoon osallistuvien toimijoiden osalta.<sup>329</sup>

Yksi turvallisuushallintaa käsittelevän kirjallisuuden keskeisiä lähtökohtia on ollut eri instituutioiden tärkeä merkitys Euroopan turvallisuudelle. Viralliset ja epäviralliset instituutiot ovat tärkeitä foorumeita, kun toimijoiden kesken rakennetaan yhteistä ymmärrystä toiminnan tavoitteista ja käytettävissä olevissa keinoista. Kun toiminta on riittävässä määrin institutionalisoitunut, uudet instituutiot ja niiden palveluksessa oleva henkilöstö voivat olettaa, että he ovat saavuttaneet riittävän itsenäisen aseman (DiMaggio & Powell 1991; March & Olsen 1989; Smith 2004). Tämä ilmiö on erittäin selvästi havaittavissa EU:n rajavalvontaviraston kehityksessä. EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan institutionalisoinnin myötä Euroopan ulko- ja turvallisuuspolitiikan (EFSP) korkeaksi edustajaksi valittu Naton pääsihteeri Javier Solana piti tärkeänä myös uuden strategisen kulttuurin rakentamista, joka rakentuisi ”varhaiseen,

327 Esimerkiksi Schengenin rajasäännöstö (N:o 562/2006/EY) ja EU:n ulkorajarahastoa koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (N:o 574/2007/EY).

328 Esimerkiksi EU:n rajastrategia, Haagin (EC 2004a) ja Tukholman ohjelmat (EC 2010b).

329 Norheim-Martinsen (2010, 1354) maalailee toimijuuden lisääntymisestä ja vastuusuhteiden hämärtymisestä varsin pelottavan kuvan: ”At large, this proliferation of security actors within and beyond the state can be observed, for example, in the growing involvement of aid workers, judges, police officers, customs officers and private contractors in post-conflict reconstruction, *but also in various aspects of war-fighting.*” (Kursivointi lisätty).



nopeaan ja tarvittaessa päättäväiseen asioihin puuttumiseen<sup>330</sup>, mikä tavoite kirjattiin sittemmin Euroopan turvallisuusstrategiaan. Samanlaisen tahdonilmaisun voi sanoa leimaavan EU:n rajaturvallisuutta.

Myös toimijoiden välisten suhteiden 'ideationaalinen' luonne on mielenkiintoinen rajaturvallisuuden näkökulmasta. Vuorovaikutuksen ideationaalisuudella Norheim-Martinsen (2010) tarkoittaa kollektiivisesti hyväksytyjä ideoita ja normeja, jotka määrittävät yhteistyösuhteita. Yleensä ideationaalisuus liittyy virallisen sääntelyn puuttumiseen keskinäisestä vuorovaikutuksesta. Toisaalta yhteisten instituutioiden (EU) piirissä hyväksytyt ideat ja menettelytavat voivat määrittää keskinäistä vuorovaikutusta voimakkaammin kuin materiaaliset tekijät. Valtiot saattavat toimia jopa epätarkoituksenmukaisesti, kun ne pitävät kiinni tietyistä ideoista. Esimerkiksi Euroopan halu olla itsenäinen toimija pakottaa sen pitämään yllä Naton kanssa päällekkäisiä voimavaroja. Euroopan rajaturvallisuudessa on edetty kohti voimavarojen yhteiskäyttöä. Mutta kansallinen suvereniteetti lienee jäsenvaltioille niin tärkeä 'idea', että osittaisetkin siirtymät jaetun suvereenisuuden suuntaan vaativat vuosien sitkeää työtä.

Hallinnan tutkimuksen levittäytyminen kansainvälisen politiikan tutkimukseen oli seurausta kylmän sodan päättymisestä. Ideologisen vastakkainasettelun päättymisen teki mahdolliseksi sen, että kansainvälinen yhteisö saattoi keskittää voimansa 'tehokkaaseen ongelmanratkaisuun', mikä nousi kansainvälistä hallintaa ohjaavaksi keskeiseksi periaatteeksi. (Kohler-Koch & Rittberger 2006.) Pluralistinen hallinta (*plural governance*) ei ole yksi tutkimussuuntaus vaan laaja joukko erilaisia teorioita ja tutkimusotteita, jotka tarkastelevat *kansainvälistä* hallintaa etupäässä verkostoissa ja hallinnan eri tasoilla. Itse asiassa kansainvälisyys ja ylikansallisuus ovat pluralistisen hallinnan piirissä muuttuneet kansallisuudeksi, kun se on ottanut käyttöön laajennetun sisäisen turvallisuuden käsitteen (*transnational/international internal security*). Pluralistisen hallinnan yleisimmät tutkimusotteet ovat den Boerin (2004) mukaan *neo-functionalism*, *intergovernmentalism*, *multi-level governance* (MLG)<sup>331</sup>, *network governance* ja *polycentric* tai *nodal governance*.

Uusfunktionalistinen (*neo-functionalism*) ja valtioiden välinen suuntaus (*intergovernmentalism*) korostavat valtiollisten toimijoiden merkitystä. Molempien suuntausten piirissä suvereenisuus nähdään tärkeänä ja asemansa säilyttäneenä. Intergovernmentalismen piirissä valtion suvereenisuuden nähdään jopa kasvaneen. Molemmat tutkimussuuntaukset selittävät hyvin sen, miksi turvallisuusviranomaiset ovat säilyttäneet asemansa hallinnon muutoksessa. Uusfunktionalistinen käsitys toiminnan ja politiikan levittäytymisestä tai läikkymisestä (*spill-over*) uusille alueille on niin ikään ilmeistä

330 "[s]trategic culture that fosters early, rapid and when necessary, robust intervention." (Solana 2003, 11).

331 Tästä lähestymistavasta ks. esim. Peters & Pierre 2001; Zürn 2012.



turvallisuushallinnossa<sup>332</sup>. Sen sijaan muissa edellä mainituissa kansainvälisen hallinnan tutkimussuuntauksissa valtiota ei nähdä etuoikeutettuna toimijana, vaan sen rinnalle on tullut suuri joukko muita toimijoita niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla. Näissä suuntauksissa valtion nähdään menettäneen osan suvereniteetistaan.

Verkoston hallinta (*network governance*) on yksi ehkä kaikkein yleisimmin käytetyistä teoreettisista kehyksistä hallinnan tutkimuksessa<sup>333</sup>. Verkostot perustuvat omaa etua tavoitteleviin toimijoihin, jotka pyrkivät edistämään yhteisiä päämääriä. Hofmann & Türkin (2006, 3) mukaan hallinnollisten verkostojen tarkoituksena on 1) yhdistää kansalliset ja EU:n hallinnolliset toimijat parantaen siten yhteistä ongelmanratkaisukykyä sekä mahdollistaen näin toimeenpanovallan harjoittaminen yhdessä sekä 2) mahdollistaa erilaisten virallisten ja epävirallisten toimijoiden vallankäyttö EU:n kaikilla hallinnan tasoilla. Pollak & Slominskin (2009, 906) mukaan Frontex voidaan nähdä tällaisena 'verkostovirastona', koska sen tehtävänä on lisätä yhtenäisyyttä, keskeytyttöä ja vakautta yhteistyön virallisissa ja epävirallisissa rakenteissa vähentäen näin toiminnan koordinoimien vaatimia 'kustannuksia'.

Monet EU:n politiikat ovat laajentuneet niin, että ne tuottavat vaikutuksia EU:n rajojen ulkopuolella. Näitä rajojen yli ulottuvia 'ekstraterritoriaalisia' vaikutuksia on kuvattu monin eri käsittein. Lavenex (2004) on ottanut käyttöön termin *external governance* (ulkoinen hallinta)<sup>334</sup> analysoidakseen EU normien, sääntöjen ja politiikkojen valikoivaa laajenemista EU:n ulkopuolelle yleensä. Esimerkiksi Rijpma & Cremona (2007) ovat tutkineen EU:n maahanmuuttopolitiikan ekstraterritoriaalisia vaikutuksia juuri ulkoisen hallinnan viitekehyksessä<sup>335</sup>. Näkökulma sopii erinomaisesti juridiseen tarkasteluun paljastaen sen, kuinka lakien joustavalla tulkinnalla, normien 'maastaviennillä' (*norm export*)<sup>336</sup> ja oikeuden valjastamisella politiikan keppihevoseksi voidaan kiertää kansainvälisen lain velvoitteita. Tähän liittyen Parkers (2006) on kuvannut EU:n yhteisoperaatiota eteläisellä merialueella 'Berliinin muurin pystyttämiseksi vesialueelle'.

Kohler-Koch & Rittberger (2006) ovat tarkastelleet kansainvälisessä hallinnassa tapahtunutta hallinnan siirtymää (*governance turn*). He nostavat esiin kaksi tutkimussuuntausta Eurooppa-tutkimuksen osalta. Toinen suuntaus kantaa nimeä *Regulatory State* (sääntelyvaltio) ja toinen *New Modes of Governance (NMG)* (hallinnan uudet muodot). Sääntelyvaltion ideaali on peräisin Majonelta (1996), joka kuvaa EU:n saavuttaneen sellaisen poliittisen kypsyyden, että se voi harjoittaa poliittiselle järjestelmälle

332 Englanninkielisessä yhteiskuntatutkimuksessa tätä läikkymistä on kuvattu usein termeillä 'function creep' ja 'mission creep'.

333 Pollak & Slominski 2009, 906; den Boer 2004, 8.

334 Ko. lähestymistavasta ks. esim. Lavenex & Wichmann 2009; Schimmelfennig 2012.

335 Rijpma & Cremona (2007): The Extra-Territorialization of EU Migration Policies and the Rule of Law.

336 Normiviennistä voidaan puhua esimerkiksi silloin, kun EU edellyttää kahden- tai monenvälisiin kansainvälisiin sopimuksiin (esim. naapurussopimukset, takaisinottosopimukset) tiettyjä EU-lainsäädännön omaksumia sopimusvelvoitteita.

ominaisia toimintoja, kuten toimintapolitiikkojen luomista ja sääntelyä. Tutkimuskirjallisuudessa on lueteltu lukuisia syitä tämän suuntaiseen kehitykseen. Historiallisten syiden ohella taloudelliset syyt (kaupan esteiden poistaminen, EU:n kilpailukyvyyn säilyttäminen) samoin kuin korjaavien ja kompensoivien toimenpiteiden tarve ovat olleet tärkeitä EU:n sääntelypolitiikan moottoreita. Esimerkiksi yhteisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta sisärajojen poistaminen jäsenmaiden väliltä on edellyttänyt tehokkaita kompensoivia toimenpiteitä rajaturvallisuuden osalta.

Sääntelyn lisääminen ei yksin riitä turvaamaan valittujen toimintapolitiikkojen onnistumista. Niinpä kansainvälinen hallinta on kehittynyt joustavampaan suuntaan omaksumalla laajemman näkökulman kansainvälisen politiikan kysymyksiin. Hallinnan uudet muodot -lähestymistapa korostaa EU:n 'pakottavan' lainsäädännön<sup>337</sup> ohella pehmeän normiohjauksen (*soft law*)<sup>338</sup> merkitystä. Lisäksi päätöksenteossa korostetaan eri toimijoiden (julkiset, yksityiset) välisiä tasaveroisia suhteita. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että verkostossa ei ole 'ohjaavia subjekteja' ja 'ohjattavia objekteja' (Héritier 2003, 105). Mutta se, mikä tekee NMG -suuntauksesta erittäin relevantin rajaturvallisuuden kannalta on 'avoimen koordinaation' (*open method of co-ordination/ OMC*) korostaminen. Korostamalla 'benchmarkkausta', vertaisarviointeja ja parhaita käytäntöjä NMG olettaa, että yhteistyöhön osallistuvat voivat oppia toisiltaan arviointien ja vertailun kautta. Kun otetaan huomioon esimerkiksi EU:n rajaturvallisuuteen sisältyvät Schengen-arviointimekanismi sekä koulutuksen harmonisointipyrkimykset eri jäsenmaiden välillä, voidaan todeta, että EU:n yhdenmetyt rajavalvonta rakentuu hyvin pitkälle NMG -hallintasuuntauksen mukaisille lähtökohdille.

MLG -lähestymistavan hyväksyminen Eurooppa-tutkimuksessa on Lenschowin (2005, 56) mukaan tarkoittanut kansallisen ja EU-politiikan lähentymistä, toisin sanoen niitä ei käsitellä enää toisistaan erillisinä politiikan alueina. Poliitiikan 'eurooppalaistumista' käsittelevässä kirjallisuudessa on yleensä painotettu yksisuuntaista, 'ylhäältä-alas' (*top-down*) lähestymistapaa, kun kansalliset politiikat on konvergoitu osaksi EU politiikkaa. Tutkimus on kuitenkin kyseenalaistanut tällaisen yksisuuntaisen fokuksen, ja 'alhaalta-ylös' (*bottom-up*) lähestymistapa on saamassa yhä enemmän painoarvoa (Börzel 2002; Knodt 1998; Kohler-Koch 1998) pyrkien jopa EU hallinnan ja kansallisen hallinnan vastavuoroiseen korostamiseen (Kohler-Koch 2000; 2003). Héritier (1996) on osoittanut, kuinka EU:n sääntelyt juuret voidaan usein paikantaa jopa kansalliseen 'ensimmäiseen liikuttajaan', joka pyrkii siirtämään tietyn kansallisen käytännön yhteisön yhteiseksi toimintatavaksi. Esimerkiksi rajaturvallisuuden osalta Suomi on toiminut monta kertaa aloitteentekijänä ja Suomen Rajavartiolaitoksen peukalonjälki on nähtävissä yhteisessä eurooppalaisessa rajaturvallisuusjärjestelmässä.

337 Esimerkiksi perussopimukset, neuvoston asetukset ja direktiivit.

338 Puitepäättökset, suositukset, yhteiset kannat, julkilausumat ja komission tiedonannot.

Euroopan integraatio on ollut yli puoli vuosisataa kestänyt prosessi. Integraatio on syventynyt ja laajentunut useissa eri vaiheissa, ja usein uudet avaukset (esimerkiksi Prümin sopimus) on otettu käyttöön ensin vain joidenkin jäsenvaltioiden taholta, mistä käyttö on pikku hiljaa yleistynyt uusien maiden liittyessä sopimusjärjestelyihin. Tätä kehitystä on kuvattu esimerkiksi ilmaisuin 'monen nopeuden Eurooppa' tai 'muuttuva geometria' (*variable geometry*). Schengen -alueen kehityksen osalta on puhuttu 'Schengen laboratoriosta'. EU:n kehittäminen 'kokeellisesti' kokemusten kautta on ollut keino viedä kehitystä eteenpäin etenkin silloin, kun kaikkien maiden yksimielisyyden saavuttaminen on näyttänyt ilmeisen mahdottomalta.

Kokeellinen hallinta (*experimentalist governance*) on yksi uusimmista hallinnan tutkimussuuntauksista. Sabel & Zeitlin (2008) ovat määrittäneet neljä yleistä kriteeriä, joilla kokeellista hallintaa voidaan luonnehtia. Nämä kriteerit ovat: 1) toiminnan yleisesti hyväksytyt päämäärät, 2) hallinnan alemman tason toimijoiden (EU:n virastot tai kansalliset viranomaiset) mahdollisuus edistää näitä päämääriä, 3) toimijoiden velvollisuus raportoida toiminnastaan sekä osallistua säännöllisesti vertaisarviointeihin sekä 4) operatiivisen toimintakehyksen määräaikainen tarkastus. Pollak & Slominskin (2009) mukaan eksperimentalistinen hallinta soveltuu erittäin hyvin sellaisten politiikan alueiden arviointiin, joita luonnehtivat hyvin heterogeeniset intressit, oikeudelliset perinteet ja ideat. Rajaturvallisuuden osalta EU:ssa pyritään koko ajan lisäämään toiminnan yhdenmukaisuutta jäsenmaiden satunnaisista erimielisyyksistä huolimatta (emt. 905).<sup>339</sup>

Pollak & Slominski (2009) ovat tarkastelleet Frontexin roolia EU:n ulkorajojen valvonnassa eksperimentalistisen hallinnan näkökulmasta. Komission tavoitteena oli perustaa operatiivinen ja täysin itsenäinen eurooppalainen virasto, mutta monien jäsenmaiden vastustuksen vuoksi Frontexista tuli kompromissi 'rajavalvonnan täyden yhteisöllistämisen ja puhtaasti kansalliseen rajavalvontaan perustuvan ratkaisun väliltä'. Tämä 'puolivillainen' ratkaisu on johtanut ristiriitaisiin odotuksiin ja vaikeuttanut viraston toimintaa. Frontex on joutunut toimimaan lainsäädännöllisesti puutteellisessa toimintaympäristössä. Osittain Frontex on autonominen virasto (oma henkilöstö ja budjetti), mutta materiaalsen tuen osalta se on riippuvainen jäsenmaiden hyväntahtoisuudesta. Pollak & Slominskin mukaan tämä ei mahdollista suunnitelmallista operatiivista toimintaa, vaan tekee siitä 'ad hoc' -perusteista. Joka tapauksessa rajavalvontaviraston perustaminen on auttanut tuomaan rajavalvontaan kuuluvia asioita yhteisen 'sateenvarjon alle'.

Vastuukysymyksillä (accountability) on tärkeä sija kokeellisen hallinnan tutkimusotteessa. Pollak & Slominski ovat tarkastelleet artikkelissaan Frontexin vastuullisuutta poliittisesta, hallinnollisesta, laillisesta ja yhteiskunnallisesta näkökulmasta. Kaikkien

339 Ks. myös Sabel & Zeitlin 2012.

edellä mainittujen vastuun osa-alueiden osalta he vaativat Frontexin kehittämistä entistä avoimempaan suuntaan. Frontexin parlamentaarista valvontaa tulee lisätä ja virastoon SCIFA:sta pesiytynyt 'salailun ja läpinäkymättömyyden kulttuuri' purkaa (House of Lords 2008, 108). Pollak & Slominski päättävät johtopäätöksissään vaatimaan viraston parlamentaarisen valvonnan lisäämistä. He myös esittävät, että viraston autonomista asemaa tulee vahvistaa sekä turvata toiminnan edellyttämä riittävä lainsäädännöllinen kehys, jotta eksperimentaalisen hallinnan koko potentiaali voidaan hyödyntää täysimääräisesti. Kehitys on kulkenut tähän suuntaan.

Luvussa 4.1 on tarkasteltu hallintaa hallinnon yleisenä viitekehyksenä ja tässä alaluvussa puolestaan kansainvälisessä ympäristössä. Seuraavassa luvussa tarkastelu kohdistetaan yksilötasolle, minkä johdosta hallinnon teoreettinen lähestymistapa muuttuu hallintotieteestä ja kansainvälisestä politiikasta sosiologisesti painottuneeksi. Hallinnan tarkastelua yksilötasolla voidaan perustella sillä, että tämän tutkimuksen julkilausuttuna tutkimusintressinä on tutkia valtiolähtöisesti määritetyn rajaturvallisuuden vaikutuksia myös yksilötasolla (esim. vapaa liikkuvuus, tietosuoja). Kun hallinnan tematiikka yhdistetään nykyaikaan ja yhteiskunnan sosiaaliseen kontrolliin, voidaan todeta, että yhtenä postmodernia aikaa luonnehtiva ilmiönä voidaan pitää kehitystä kohti yksilöiden itseorganisoitumista ja heidän 'voimaannuttamista' (empower) osana sosiaalista järjestystä.<sup>340</sup>

### 4.3.3 Itsen hallinta

*”Nykyistä hallintamentaliteettia voisi kuvata haluksi ja pyrkimykseksi hallita hallitsematta.”*

*Kyösti Pekonen (2003, 161)*

Hallitseminen ja hallinta eivät suinkaan ole postmodernin ajan tuotteita vaan vanhaa perua. Pekonen (2003) on tutkinut hallitsemisen käsitettä käsitehistoriallisella tutkimusotteella. Pekosen mukaan ensimmäiset käsitykset hallitsemisesta saatiin usein Raamatusta ja muusta uskonnollisesta kirjallisuudesta, mistä käsitykset alkoivat levitä sekularisoituneeseen valtioon, jonka 'perusmerkitykseksi' muodostui rauhan ja turvallisuuden takaaminen ja tätä kautta *salus populi*<sup>341</sup>. Sekä hallitsemisen teoriassa että sanastossa valtion turvallisuuden takaamisen katsottiin edellyttävän vallan käyttämistä, johtamista, hoitamista ja huolehtimista sekä kurissa pitämistä. Näitä neljää asiaa voidaan Pekosen mukaan pitää hallitsemisen (käsitteen) perusulottuvuuksina. Valtion kehityksen myötä työnjako näiden hallitsemisen ulottuvuuksien välillä muodostui

340 Ks. esim. Lyotard 1985; Giddens 1990; Fukuyama 1999.

341 *Salus populi* (lat.) = Kansan hyvinvointi; yhteiskunnan etu, kansan menestys. Kivimäki 1999, 486.

sellaiseksi, että valta ja johto määrittyivät valtiollis-poliittiseksi aspektiksi ja hoito, huolehtiminen ja kuri ei-poliittiseen asiantuntemukseen perustuvaksi hallinnolliseksi toiminnaksi.<sup>342</sup>

Hallitsemisen käsitehistoriallinen tarkastelu auttaa ymmärtämään nykyistä hallinnan tematiikkaa myös siksi, että protestanttiperustaiseen hallitsemisen käsitteeseen on vallan, välttämättömyyden ja alamaisuuden ohella liittynyt hallitsemiseen itseensä liittyvä *mysteeri*: tietämättömyys, epävarmuus ja sattumanvaraisuus (kontingenssi). Hallitsijan hallitsemisen edellytyksenä oli tuon hallitsemisen jääminen viime kädessä ”mysteriksi”, koska hallitsija lunasti asemansa yhteiskunnallisen järjestyksen ”pyhänä keskuksena” nimenomaan sillä ehdolla, ettei hänen hallitsemisensa rajoja lausuttu täsmällisesti julki. Tämä hallitsemisen mysteeri ilmenee hyvin jo Raamatusta<sup>343</sup>. Hallitsemisen maallistumisen seurauksena sekä itsen että omien tekojen merkitys korostuu, samoin epävarmuuden ja sattumanvaraisuuden kokemukset vahvistuvat. Kyse on epävarmuudesta ja pelosta sen suhteen, ovatko asiat ja ongelmat enää ollenkaan hallinnassa ja hallittavissa, jos kukaan ei enää oikeasti hallitse. Tämä on hallitsemisen mysteerin moderni maallistunut muoto. Pekosen mukaan tämä suuntaa hallitsemiskatseen tulevaisuuteen ja siihen sisältyvään kontingenssiin, jolloin ”hallitseminen on ennalta näkemistä”. Valtaa on sillä, joka kykenee uskottavasti väittämään kykenevänsä hallitsemaan ajankohdan kipeitä ongelmia. Näin sattumanvaraisuuden ja tulevaisuuden odotusten teemat yhtyvät hallitsemiseen ja johtavat hallintoon ja asiantuntijavaltaan.<sup>344</sup>

Edellä tehty lyhyt ekskursio historiaan osoitti, että hallinta mielletään usein ylhäältä tapahtuvaksi valvonaksi ja toiminnan ohjailuksi. Tämä on yleinen lähtökohta esimerkiksi turvallisuustutkimuksessa<sup>345</sup>. Hallinta on kuitenkin huomattavasti monisyisempi ilmiö. Hallinnan dynamiikassa on alettu hyödyntää yhä enemmän epäsuoraa ’etäohjausta’, jossa hallinnan kohteet omaehtoisesti sopeutuvat ja alkavat ohjata omaa toimintaansa ylhäältä asetettujen hallinnan tavoitteiden mukaisesti.<sup>346</sup> Tämä edellyttää aivan uudenlaisia

342 Pekonen 2003, 123-124, 136. Kuriositeettina voidaan mainita, että kaikki nämä hallitsemisen ulottuvuudet ovat löydettävissä myös rajavartiolaituksen toiminnasta sen ylläpitäessä rajaturvallisuutta: valta (asiantuntijavalta, käsitevalta); johto (rajavartiolaitos on johtava rajavalvontaviranomainen); hoito (lainvalvontatehtävät, ’integrated border management’); kuri (sotilaallinen järjestys). Näitä kaikkia teemoja käsitellään tässä tutkimuksessa.

343 ”Swri ombi meiden Herra, ja mittamatoin Henen woijmans. Ja se on ymmerttemätöin quinga Hen hallitze”. (Agricolan suomennos, KKTK:n korpuksen mukaan; siteerattu Pekonen 2003, 128).

344 Pekonen 2003, 123, 128, 148.

345 Ks. esim. Laitinen 1999.

346 *Hallinnan analytiikka* on tutkimussuuntaus, joka tutkii juuri näitä vallan epäsuoria muotoja ja yksilöiden erilaisia vastuullistamistapoja. Suuntaus on ammentanut vaikutteita ranskalaisen filosofin Michel Foucault’n (1926-1984) ajattelun perinnöstä. Hallinnan analytiikka on vakiinnuttanut asemansa valtatutkimuksen keskiössä (ks. Rose ym. 2006). Suuntauksen merkittävimpinä kehittäjinä pidetään brittisosiologeja Peter Milleriä ja Nikolas Rosea. Hallinnan analytiikan vahvuutena on pidetty, että suuntaus on pystynyt osoittamaan, kuinka yleensä vastakkaisina pidetyt käsitteet, kuten vapaus sekä hallinnan ja kontrollin kohteena oleminen, voivat ilmentyä samanaikaisesti kansalaisuudessa. (Kaisto & Pyykkönen 2010, 7; Saastamoinen 2010, 214).

käsityksiä *vallasta*<sup>347</sup> ja valtion roolista. Kansalaiset eivät ole enää hallinto- tai hallinta-alamaisia, joita ohjataan ja hallitaan pelkästään kontrollin keinoin, vaan aktiivisia kansalaisia, joita valtion näkymätön käsi ohjaa ”etätoiminnan” kautta toteuttamaan ”aktiivista kansalaisuuttaan” tavalla, mikä tukee valtion tarpeita. Hallintavallan keskiössä on ajatus yksilöihin kohdistuvan ulkoisen vallankäytön ja yksilön itseensä kohdistaman vallankäytön yhdistymisestä. Siinä missä Weber oli tulkinnut kurin herruuden (tottelemisen) tärkeimmäksi tukipilariksi, korosti Foucault hallinnallisuutta eli suotuisan hallintamentaliteetin (*gouvernementalité*) aikaansaamista (Pekonen 2003, 159). Hallintamentaliteetti oli Foucaultille (2000, 225) yksilön ulkoisen hallinnan ja itsehallinnan leikkauspiste<sup>348</sup>. Hallinta pyrkii näin vaikuttamaan ennen kaikkea yksilön itseohjautuvuuteen.<sup>349</sup> Nämä vallan uudet muodot toimivat ”valtion tuolla puolen” (Miller & Rose 2010, 20). Kyse on eräänlaisesta *säännellystä vapaudesta*<sup>350</sup>, jossa ihmisiä kehoitettiin vertaamaan sitä, mitä he tekivät, saavuttivat ja olivat siihen, mitä he olisivat voineet olla (Rose 1991). Valta nähdään siis positiivisena ja monikeskisenä ilmiönä yksinapaisuuden sijaan. Tämä uusi hallintaideologia perustuu uusiin alamaistamiskäytäntöihin sekä totuuden tuotannon järjestelmiin, missä asiantuntijuudella on merkittävä rooli<sup>351</sup>. Millerin & Rosen (2010) mukaan tämä uusi ”kehittynyt liberalismi” on hallinnan vallitseva käytäntö nykyisissä läntisissä yhteiskunnissa. Pekonen (2003) on käyttänyt tästä patrimonialisen herruuden nykyisestä ilmentymästä nimeä ”moderni paternalismi”<sup>352</sup>.

Millerin ja Rosen esittämät ajatukset ovat paitsi kiinnostavia, myös merkittäviä tämän tutkimuksen kannalta. Heidän käsityksensä hallinnasta edustaa kriittistä puheenvuoroa suhteessa perinteiseen käsitykseen hallinnasta valtiokeskeisenä toimintana, minkä johdosta se sopii erinomaisesti tämän tutkimuksen kriittiseen tutkimusasetel-

347 Valta on monitulkintaisuudessaan erittäin hankala käsite. Terence Ball (1992) on sanonut, että ”valta on ilmeisesti tärkein organisoiva käsite sosiaali- ja politiikan teoriassa” (siteerattu Paakkunainen 2013).

348 Foucault ei suinkaan ollut ensimmäinen, joka kiinnitti huomiota yksilöiden itsehallinnallisiin taipumuksiin. Nietzsche (1969, 48) puhui samaa tarkoittaen ihmisen ”sielutuksesta” ja ”ruumiistamisesta” seuraavasti: ”Kyetäkseen siten vallitsemaan ennakolta tulevaisuutta, kuinka ihmisen onkaan täytyntä oppia erottamaan välttämätön tapahtuminen satunnaisesta, ajattelemaan kausallisesti, näkemään kaukainen kuin läsnä olevana ja ennakoimaan sitä, päättämään varmasti mikä on tarkoitusperä, mitkä sen välineet, yleensäkin osaamaan laskea, arvioida - kuinka onkaan itse ihmisen täytyntä sitä varten ensin olla muuttunut *laskettavaksi, säännönmukaiseksi, välttämättömäksi*, myös itselleen omista ajatuksissaan voidakseen viimein kuten tekee se joka lupaa taata itsensä tulevaisuutena!” -- ”Ihminen on ensin *tehtävä* jossakin määrin välttämättömäksi, yksimuotoiseksi, yhtäläiseksi yhtäläisten joukossa, säännölliseksi ja siis laskettavaksi.” Emt. 49-50.

349 Pekonen 2003, 157, 161; Kaisto & Pyykkönen 2010, 11.

350 Rosen (1999, 65-66) mukaan hallinta vapauden kautta on mielenkiintoinen järjestely siinä mielessä, että siinä hallintaa perustellaan vapaiden ja vastuullisten kansalaissubjektien ja -kollektiivien toiminnan edistämällä, vaikka hallinta nojaa juuri tämän toiminnan tuottamiseen ja ohjaamiseen.

351 Miller & Rose (2010, 14) ovat hallinnan analyysissään kiinnostuneita erityisesti kolmesta osakokonaisuudesta, jotka ovat 1) alamaistamiskäytännöt, 2) vallan uudet muodot ja 3) totuuden tuotannon järjestelmät.

352 ”Moderni paternalismi kumpuaa käsityksestä, jonka mukaan ihmiset eivät aina tiedä omaa parastaan, vaan heidät on ”pakotettava” ja ohjattava siihen, mitä pidetään heidän etunaan. Paternalistinen ”yläpuolelle asettuminen” ja ”paremmin tietäminen” rakentaa hierarkkista yhteiskuntakuvaa, jossa valta annetaan tietäville, koska he tietävät paremmin, mitä pitää tehdä. Heidän toimintansa väitetään tapahtuvan kaikkien parhaaksi.” Pekonen 2003, 127.

maan. Uusi hallintaideologia on kiinnostunut tietämään ja osoittamaan *Miten meitä hallitaan*<sup>353</sup> selittävien miksi -kysymysten sijaan. Myös tällä tavalla se on kiinnittynyt kriittiseen tutkimusotteeseen. Millerin ja Rosen kehittynyt liberaali hallinta on lähökohdiltaan konstruktivistinen. Heidän mukaansa hallinta muuttaa kohdettaan. Sosiaalinen todellisuus rakentuu yksilöiden vuorovaikutuksesta ympäristön kanssa. Tämä rakentuminen on kielellistä ja toiminnallista. Hallintamentaliteetin diskursiivisen luonteen korostaminen kytkee tämän uuden hallintaideologian kielitieteelliseen tutkimukseen<sup>354</sup>. Ja lopuksi Millerin ja Rosen ajatukset tämän päivän riskikielestä, hallinnan ongelmia asettavasta luonteesta, asiantuntijoiden kasvavasta vallasta ja keskinäisestä reviirikilpailusta<sup>355</sup> sekä asioiden ”epäpolitisoinnista” pelkästään tekniseksi kysymyksiä kytkevät tämän uuden hallinta-ajattelun osaksi rajaturvallisuuden nykyistä hallintaideologiaa ja siitä tässä tutkimuksessa käytävää diskurssia.

Millerin ja Rosen mukaan on erotettavissa useita hallintamentaliteetteja. Hallintamentaliteetit ovat rationaliteetteja ja teknologioita, ajattelua ja asioihin puuttumista. He ovat päätyneet analyysisään kolmeen ”hallintamentaliteettiperheeseen” - liberalismiin, hallinnan sosiaaliseen näkökulmaan ja kehittyneeseen liberalismiin. Nämä hallinnan ideologiat seuraavat ajallisesti toisiaan, mutta niiden välillä on perheyhtäläisiä piirteitä. Liberalismi muotoutui 1800-luvun jälkimmäisellä vuosipuoliskolla. Hallinnan sosiaalinen näkökulma alkoi hahmottua 1800- ja 1900-lukujen taitteessa. Kehittynyt liberalismi (uusliberalismi) syntyi 1900-luvun kolmen viimeisen vuosikymmenen aikana. Miller ja Rose näkevät sen kehityksen johtuneen lähinnä neljästä tekijästä. Ensiksi sosiaalisen todellisuuden erottelu henkilökohtaiseen, taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen sfääriin oli heidän mukaansa käynyt mahdottomaksi. Toiseksi oli tärkeää ylittää vastakkainasettelu julkisen ja yksityisen välillä. Kolmanneksi Miller ja Rose korostavat, kuinka uusi hallintamentaliteetti muodostui ohjelmien (rationaliteettien) ja teknologioiden kytkeytymisestä toisiinsa ja niiden keskinäisriippuvuudesta. Neljänneksi oli tärkeä paikantaa sellaista vallan ja politiikan analyysiä, joka ei paikallistuisi yksin valtioon. Heidän mukaansa ”ei-valtiolliset” vallankäytön muodot ovat nykyisyytemme peruspiirre.<sup>356</sup>

Kehittyneen liberaalin hallinnan ytimen muodostaa *hallintamentaliteetti*. Hallintamentaliteetin käsite perustuu Michel Foucaultin (2010)<sup>357</sup> ajatuksiin hallintamen-

353 Tämä on heidän teoksensa nimi. Ks. myös Miller & Rose 2010, 14.

354 Hallinnan analyytikan tutkimusperinteessä käsitteitä on Foucaultia seuraten käytetty joustavasti alistaen ne jatkuville sisällön analyyseille ja uudelleen määrittelyille. Siten käsitteellinen kokeilu ja keksiminen ovat avainasemassa hallinnan analyytikassa (ks. esim. Kaisto & Pyykkönen 2010; Valverde 2007). Tämä huomio on osaltaan rohkaisut minua lähestymään rajaturvallisuuden käsitettä ennakkoluulottomasti ja turvallisuuden toisenlaisilla painotuksilla.

355 Tähän liittyen Dean on huomauttanut, että hallinnan eri tahot ja instituutiot ovat ottaneet itsensä pääkohteekseen ja päätarkoitukseksi on tullut oman toiminnan rationaalisuuden, tärkeyden, kyvykkyyden ja ennen kaikkea ”taloudellisuuden” testaaminen ja todistaminen. Dean kutsuu tätä julkisen hallinnon sisäistä arviointia ja kehittämistoimintaa ”hallinnan hallinnallistumiseksi”. (Helén 2010, 39).

356 Miller & Rose 2010, 30-35.

357 Michel Foucault: *Turvallisuus, Alue, Väestö* (2010).



taliteetista, mutta Miller ja Rose ovat kehittäneet sitä väljemmäksi ajattelutavaksi. Heidän mukaansa hallintamentaliteetti koostuu hallinnan rationaliteeteista ja hallinnan teknologioista. *Hallinnan rationaliteetit* tai ”ohjelmat” ovat ajattelutyynejä, tapoja tehdä todellisuus ajateltavaksi siten, että se mukautuu laskelmoitavaksi ja ohjelmoitavaksi.<sup>358</sup> Tällaisia seikkoja ovat totuuden perustana olevat tiedon muodot, niiden sanonnat ja retoriikka sekä työnjako viranomaisten välillä, joita ne edellyttävät ja jotka saavat niiden valtuutuksen. Miller ja Rose ovat kiinnostuneita erityisesti totuushakuisista tietomuodoista. Tällä he viittaavat tietoon, joka väittää olevansa totta ja asettaa normikseen virheiden poistamisen. *Hallinnan teknologiat* puolestaan koostuvat ihmisistä, tekniikoista ja instituutioista, käyttäytymisen ohjausvälineistä. Ollakseen tehokkaita hallinnan rationaliteettien on löydettävä jokin tapa toteutua, tehtävä itsensä välineelliseksi. Miller ja Rose kutsuvat näitä teknologioita ”ihmisteknologioiksi”. *Ihmisteknologioilla* he viittaavat kuitenkin kaikkiin niihin välineisiin, työkaluihin, tekniikoihin, henkilöstöihin, materiaaleihin ja koneistoihin, joiden avulla vallan haltijat kykenevät ymmärtämään ihmisten henkilökohtaista ja kollektiivista toimintaa ja vaikuttamaan siihen hyvinkin kaukaa. Bruno Latouriin ajatuksiin nojautuen Miller ja Rose kutsuvat tätä hallinnan muotoa ”etähallinnaksi” (*government at a distance*)<sup>359, 360</sup>

Hallintamentaliteetin ytimessä on ajatus todellisuuden määrittämisestä ongelmien kautta. ”*Hallinta on ongelmia asettavaa toimintaa*: se asettaa hallitsijoiden velvollisuudet niiden ongelmien muodossa, joihin he hakevat ratkaisua” (Miller & Rose 2010, 92). Ongelmien määrittämisessä ei ole mieltä, ellei samalla esitetä toimia ongelmien poistamiseksi. Todellisuuden problematisointi merkitsee sitä, että ”ongelmien” ja ”ratkaisujen” selvärajaisuus ja erillisyydet liudentuu. Toisin sanoen ongelmien muodostuminen on sisäisessä yhteydessä parannuskeinojen etsintään. Pyrkimys hallita näyttää edellyttävän tekniikoiden tarjoamista asioihin puuttumiseen. Hallintamentaliteetin omaksuminen edellyttää ajattelun käymistä *tekniseksi*.<sup>361</sup> Hallintamentaliteettia luonnehtii myös alituinen optimisti sen suhteen, että yhteiskunta tai jokin sen osa on hallittavissa paremmin tai tehokkaammin, toisin sanoen puettaviksi erilaisiksi

358 Vrt. Pekonen 2003, 156.

359 Latour (1987b) käyttää omissa teksteissään ”etätoiminnan” (*action at a distance*) käsitettä. Myös Callon käyttää etätoiminnan käsitettä, ks. Callon 1986; Callon & Latour 1981. Tämän ilmenemisestä nykyisessä rajavalvonnassa ks. luku 4.4.

360 Miller & Rose 2010, 26-30.

361 Miller & Rose 2010, 28. Ks. myös Vornanen 2000. Malaskan (1993) mukaan moderni yhteiskunta perustuu valistuksen aikakauden ihanteisiin ja teknologiauskoon. Modernissa yhteiskunnassa kehitys nähdään jatkuvaksi kasvuksi ja edistykseksi luottaen tieteen ja teknologian kykyyn ratkaista ongelmia. Pirttilä (1994, 148) puhuu samaa tarkoittaen ”teknologisen järjen ylivalvan kulttuurista”. Äärimmilleen vietyä teknologiausko ja turvautuminen ”insinööritieteisiin” johtavat Beckin sanoin ”aistien pakkoluovuttamiseen” asiantuntijoiden käsiin ja ”teknoutopioihin”, joissa tekniikan avulla uskotaan saavutettavan yhteiskunnan ihannetilä. Näitä teknoutopioita ovat esimerkiksi Masudan, Bellin, Tofflerin ja Gorzin visiot. Sosiologi Oliver Bennettin (2001) mukaan politiikassa on vaikea tarjota utopioita eli idealistista näkemystä paremmasta tulevaisuudesta. Tämän tarjouksen esittäminen on ennen kaikkea markkinoiden ja yritysten tehtävä. (Malaska 1993; Pirttilä 1994; Vornanen 2000; Saastamoinen 2010).



”ohjelmiksi” (ks. Gordon 1987; MacIntyre 1981; Rose & Miller 1989)<sup>362</sup>. Miller & Rose (2010) korostavat kuitenkin, että vaikka hallintamentaliteetti on alati optimistinen, hallinta on sisäsyntyistä toimintaa, joka pyrkii luontoon epäonnistumaan (emt. 30, 56, 105)<sup>363</sup>. Merkillä pantavaa asioiden muuttamisessa tekniseksi on hallinnon legitimitetin kannalta se, että se hämärtää vastuusuhteita. Miller & Rose (2010) ovat myös korostaneet, kuinka hallinnan yhden ohjelman ratkaisut saattavat tuottaa ongelmia toisaalla (emt. 106, 282).<sup>364</sup>

Kehittynyt liberaali hallinta omaa uuden näkökulman subjektin ja *subjektiviteettin*. Michel Foucaultin ja Paul Veynen (1997) ajatuksiin tukeutuen Miller & Rose (2010) ovat korostaneet, kuinka ei ole olemassa hallinnan universaaleja subjekteja. Hallittavat voidaan ymmärtää ”kasvatettaviksi lapsiksi, lauman jäseniksi, joita on johdettava, sieluiksi, joita on pelastettava<sup>365</sup> tai, kuten nyt voimme lisätä, autonomisiksi yksilöiksi, joita on autettava vapailla valinnoillaan toteuttamaan mahdollisuuksiaan tai jotka on ymmärrettävä *riskianalyysiä edellyttäviksi mahdollisiksi uhkiksi*”<sup>366</sup> (emt. 17). Ei siis subjekteina vaan subjektifikaatioina, toimintaan vaikuttavina toiminnan muotoina. Tämä näkökulma tunnustaa inhimilliset subjektit yksilöllistyneinä, valitsevinä, itsereflektioon kykenevinä ja autonomiaan pyrkivinä *toiminnan* muotoina. Kansalaisuus on toimeliaisuutta (emt. 121). Subjektin kyky *itsehallintaan* on Millerin ja Rosen mukaan modernin hallinnan avainresurssi (emt. 44)<sup>367</sup>. Toisaalta Miller & Rose (2010, 32) varoittavat olemasta liian sinisilmäisiä tästä itsehallinnallisen subjektin autuaaksi tekevästi roolista.<sup>368</sup> Kyse on suuressa määrin uudesta politiikan kielestä ja

362 Ks. myös Mäenpää 1991, 47; Pekonen 2003, 150, 154. Pekonen puhuu hallintovaltion ”hallinto-optimismista”.

363 Vrt. Beck 1992; Giddens 1990; 1991.

364 Pekonen (2003, 152) on korostanut, että hallinnon hallinto-optimismissa ja teknis-rationaalisessa tarkastelutavassa luotetaan yhden muita rationaalisemman vaihtoehdon ja ratkaisun olemassaoloon. Tämä ratkaisu (tulevaisuuden tietäminen ja sen haltuunotto) on viranomaisella.

365 Ks. myös Pekonen (2003, 148-150) ja Foucaultin analyysi sielunpaimennuksesta ja paimenvallasta luvussa 8.3.1.

366 Kursivointi lisätty.

367 Hallinnan analyttikan tulkintakehyksen mukaan länsimaissa on tapahtunut siirtymä teknokraattiseen hallintaan, jossa yhdistyvät itsehallinnan tekniikkojen tuottaminen ja eri väestöryhmien riskienarvioinnit. Tämä mahdollistaa resurssien vapauttamisen erilaisten riskiryhmien, kuten työmarkkinoilta syrjäytyneiden aikuisten, ns. ongelmanuorten ja päihdeongelmaisten tehokkaampaan kontrolliin. (Saastamoinen 2010, 232). Tämä selittää osaltaan myös turvallisuushallinnon turvautumista erilaisiin itsehallintatekniikoihin (esim. biopassit, automaattiset rajatarkastuslinjastot, kansalaisten rohkaiseminen ja vastuuttaminen turvallisuudesta huolehtimiseen, kuten ”hylätyistä” matkatavaroista ilmoittaminen lentoasemilla, kansalaisten osallistuminen rajavalvontaan Yhdysvalloissa nettikameroiden avulla jne.).

368 Uusliberalistisessa ajattelussa riskien hallinta on uskottu yksilöiden tehtäväksi. Saastamoinen (2006) on nimennyt tämän kehityskulun siirtymäksi *aktiivisen kansalaisuuden* ihanteeseen. Monet tutkijat ovat kyseenalaistaneet aktiivisen kansalaisuuden ihanteen. Isinin (2004) mukaan yksilöt eivät kykene tahtonsa ja halujensa pohjalta täysin rationaaliseen oman elämän hallintaan. Vapaudella ja halulla hallitun kansalaisuuden kääntöpuolena on *neuroottinen kansalaisuus*, jossa hallinta ei operoi järjen vaan pelkoon ja epävarmuuteen liittyvien tunteiden kautta. Jatkuva epävarmuus ja erilaisten uhkien maalailu johtavat pelon tuotteistamiseen, missä elämä näyttäytyy jatkuvina kriiseinä. (Saastamoinen 2010, 239). Clarken (2005) mukaan tämän kehityskulun päässä on *hylätty kansalaisuus*, missä yksilö pelkää tulevaisuutta poissuljetuksi yhteiskunnasta ja putoavansa (aktiivisen) kansalaisuuden ulottumattomiin. Ks. myös Isin & Nielsen; Furedi 2002; 2004. Rajavalvonnan näkökulmasta ”osallistuvaa kansalaisuutta” (engaged citizenry) ovat tarkastelleet mm. Doty (2007) ja Salter (2011).

käytännöistä, jotka näyttävät lisäävän yksilöiden autonomiaa, mutta samalla kietovat yksilöt uudenlaisiin hallinnan käytäntöihin, arviointeihin, standardeihin jne.<sup>369</sup>.

Yksi kehittyneen liberaalin hallinnan teoreettisia esioletuksia on muutos *alistamiskäytännöissä*. Yksilöitä ei oteta enää pakkoalistavaan hallintaan kurin ja rangaistuksen avulla vaan ”käyttämällä pakon sijasta totuuden valtaa, järkipärisyyden mahtia ja viekoittelevaa lupausta tehokkuudesta” (Miller & Rose 2010, 67). ”Vapaita” yksilöitä ja ”yksityisiä” tiloja ei voida hallita koskematta niiden muodolliseen autonomiaan (emt. 66). Nämä havainnot liittyvät läheisesti siihen muutokseen, jota Deleuze (1995) on kuvannut ”kontrolliyhteiskunnan” käsitteellä. Ihmisten käyttäytymistä tarkkaillaan koko ajan ja heidät alistetaan erilaisille funktionaalisille sulauttamiskäytännöille, kuten ”elinikäiselle oppimiselle”, ”jatkuvalle uudelleen koulutukselle”, ”alitukselle työvalmiudelle” ja lakkaamattomalle kulutukselle. Tämä hallintaideologian muutos on ollut mahdollista uuden poliittisen kielen ansiosta. Miller & Rose (2010) korostavat, kuinka teoriat ja sanastot eivät ole tärkeitä niinkään tuottamiensa merkitysten vuoksi, vaan intellektuaalisina teknologioina (emt. 78). Näillä teknologioilla pyritään lisääntyvässä määrin puuttumaan yksilöiden itsehallinnallisiin taipumuksiin ja välineellistämään niitä, jotta ne voitaisiin liittää yhteiskuntapoliittisiin päämääriin (emt. 79). Moderni poliittinen valta ei siis ota subjektin alistamisen muotoa (Miller 1987). Poliittinen valta on pikemminkin tullut riippuvaiseksi teknologiaseitistöstä, joka tuottaa ja ylläpitää itsehallintaa<sup>370</sup>.

Uusi suhtautuminen hallinnan subjektiin on sidoksissa kieleen. Miller ja Rose ovat analysoineet, mitkä ihmistä koskevat käsitykset olivat vallalla tiettyinä aikoina ja tietyissä paikoissa ja ketkä niitä edustivat. *Hallintamentaliteetti on siten luonteeltaan diskursiivinen*. Hallintamentaliteetin analysointi vaatii hallinnan kentällä esiintyvien käsitteellistämistapojen, selitysten ja laskelmien tarkastelua osana kielellistä käytäntöä. Tämä näkökulma edellyttää erilaisten poliittisten ohjelmien tarkastelua sekä niissä käytetyn sanaston mukaan että kuinka niiden avulla poliittiset vallinnat ja hallinnon rationaliteetti legitimoidaan. Millerin ja Rosen mukaan kaikki hallinta riippuu erityisesti ”representaation” muodosta, sellaisesta kielen työstämisestä, joka yhtäältä väittää tavoittansa todellisuuden luonteen ja toisaalta *representoivansa* sitä poliittiselle puhunnalle sopivalla tavalla. Käsitteet tekevät ilmiöt hallittaviksi. Hallintamentaliteetti käy siten mahdolliseksi vain sellaisten diskursiivisten mekanismien avulla, jotka esittävät hallittavan alueen käsitettävissä olevana kokonaisuutena omine ominaispiirteineen ja rajoineen ja jonka rakenneosat ovat kytköksissä toisiinsa systemaattisella tavalla. Hallinta on täten riippuvainen esitetyn tiedon muodosta. Hallinnan diskursiivisen

369 Esimerkiksi markkinarationaliteetit ja -teknologiat ovat laajentuneet terveyden ja kasvatuksen alueelle, mutta samaan aikaan erilaiset seurannat (budjetti, tulokset) ovat lisääntyneet. Erilaiset aktivoimis- ja vastuuttamisstrategiat ovat myös osa nykyistä yksilöiden ”näennäisautonomiaa”.

370 Miller & Rose 2010, 79.

elementin tärkeys on saanut Millerin ja Rosen puhumaan kielestä ”intellektuaalisena teknologiana”.<sup>371</sup>

Kehittynyt liberaali hallinta perustuu *totuuden tuotannon järjestelmiin*, joita leimaavat erilaiset tiedon muodot, niiden sanonnat ja retoriikka. Miller & Rose (2010) puhuvat tarkoituksella monikossa hallinnan rationaliteeteista, koska hallinta ei perustunut vain *yhteen* rationaliteettiin, jota vastassa olisi irrationaalisuus, vaan pikemminkin hallinnan rationaliteetteja leimaa järjen moninaisuus. Täten liberaali hallinta ei tukeudu mihinkään Zeitgeistiin, joka edellytti yhdenmukaisuutta ajan ilmiöiden selittämisesä. Toisin sanoen olemassa ei ollut yhtä johdonmukaista kertomusta historiasta. ”Ei vääjäämättömyys vaan sattuma, hauraus ja kontingenssi olivat tehneet ihmiset siksi, mitä he olivat” (emt. 29). Mutta näillä rationaliteeteilla on kuitenkin neljä yhteistä piirrettä. Ensiksi luonteenomaista niille kaikille on *moraalinen* muoto. Ne käsittelevät auktoriteettien asianmukaisia valtuuksia ja velvollisuuksia. Ne pohtivat ideaaleja, joita kohti hallitsemisen tulisi suuntautua - vapautta, oikeudenmukaisuutta, kansalaisuutta, taloudellista tehokkuutta, turvallisuutta yms. Toiseksi poliittiset rationaliteetit ovat luonteeltaan *episteemisiä*. Ne ilmaisevat *käsityksen* (huom. määräinen muoto) siitä, kuinka hallinnan kohteet (yhteiskunta, väestö, talous, ongelmat jne.) ymmärretään yleensä tieteelliseen tietoon tai muunlaiseen asiantuntijatietoon perustuen. Erityisesti ne kiteyttävät käsityksen niistä henkilöistä, jotka ovat hallinnan kohteena. Kolmanneksi poliittiset rationaliteetit ovat *idiomaattisia*, toisin sanoen niillä on oma kielensä ja slanginsa. Poliittisen diskurssin tuottama kieli on retorista, jossa hyödynnetään erilaisia kielikuvia kuten metaforia ja metonymioita. Neljänneksi poliittiset rationaliteetit ovat *käännettävissä*, eli ne voivat toimia useissa eri yhteyksissä ja saada monia erilaisia teknisiä ilmaisumuotoja<sup>372</sup>. Poliittiset rationaliteetit ovat siis moraalisesti sävyttyneitä, tietoon valettuja ja kielen avulla ajateltavissa olevia ’olioita’.<sup>373</sup>

Miller & Rosen (2010) mukaan asiantuntijuuden nousu on yhteydessä hallinnan rationaliteettien ja teknologioiden muutokseen. *Asiantuntijuus* muodostaa linkin poliittisen ja yhteiskunnallisen välille. Asiantuntijat solmivat eräänlaisen kaksoisliittolaissuhteen. Yhtäältä he liittoutuvat poliittisten vallanpitäjien kanssa, keskittyvät heidän ongelmiinsa, problematisoivat uusia asioita ja *kääntävät poliittiset ongelmat* (esim. *yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevat ongelmat*) *laskelmoitaviksi, mitattaviksi, hallittaviksi ja arvioitaviksi*. Esimerkiksi turvallisuushallinnon osalta tämä tarkoittaa sitä, että turvallisuutta vaarantavat uhkat käännetään hallinnon ja oikeusnormien kielelle uusina valvontateknologioina tai oikeussääntöinä. Toisaalta asiantuntijat

371 Miller & Rose 2010, 22, 48-51. Hallinnan ja hallintamentaliteetin kielellinen (diskursiivinen) luonne on tärkeässä asemassa nykyisessä rajaturvallisuudessa. Tähän problematiikkaa sivutaan luvuissa 7.3 – 7.5.

372 Miller ja Rose ovat kiinnittäneet paljon huomiota esimerkiksi tilinpidon ja tilastoinnin ilmentämään laskettavuuteen hallintarationaalisuuden käännettävyyden muotona. Helén 2010, 30.

373 Miller & Rose 2010, 29, 87-89. Ks. myös Rose 1999, 26-28, 47-51; Kaisto & Pyykkönen 2010, 15.

pyrkivät liittoutumaan yksilöiden itsensä kanssa kääntäen heidän huolensa kielelle, joka julistaa totuuden voimaa ilmiöiden luonteesta, niiden hallintakeinoista ja niiden aiheuttamista riskeistä. Asiantuntijoista tulee ”terapeuttisia auktoriteetteja”, koska heillä on lääke kaikkiin ongelmiin. Toisaalta asiantuntijuus tuottaa ongelmia poliittiselle vallalle, koska asiantuntijoilla on kyky luoda ja ylläpitää reviierejä. Reviierejä voidaan luoda hallinnan verkostoissa, käyttämällä erityistietoa, teknisiä kykyjä tai tunnustettua asemaa resurssina. Myös edellä kuvatun aktiivisen kansalaisuuden vahvistumisen on katsottu rapauttavan ja vaikeuttavan auktoriteettiin perustuvaa asiantuntijuutta.<sup>374</sup>

Yksi uutta hallintaideologiaa hallitseva piirre on *riskikielen* vallitsevuus. Sosiologit ovat esittäneet, että riskikielen vallitsevuus on seurausta ihmisten ja heidän olemassaolonsa ehdoissa tapahtuneista muutoksista (Beck 1992). Genealogiset tutkimukset ovat puolestaan päätyneet siihen, että riski on ”osa erityistä ajattelutapaa”, joka kehittyi 1800-luvulla (Ewald 1991). Tähän liittyi uusi tapa ymmärtää ja puuttua epäonnen riskin muodossa. Tämä merkitsi merkittävää ajallista siirtymää todellisuuden hahmottamisessa. *Riskien ajattelu toi tulevaisuuden nykyhetkeen* ja teki siitä hallittavissa olevan sen tilastollisen ymmärryksen avulla, jonka suurten lukujen lait näyttivät tarjoavan (Hacking 1991)<sup>375</sup>. Suojautumisesta riskejä vastaan sijoittamalla turvallisuuteen (vakuutukset) tuli jokaisen aktiivisen kansalaisen velvollisuus. Säästäväisyys muotoiltiin uuden riskikielen avulla uudelleen ja se oli sijoittamista tulevaisuuden vapaaseen elämäntapaan. Esimerkiksi vakuutusyhtiöt samaan aikaan sekä lietsoivat riskejä, että esittivät ne hallittavina, mikä myötävaikutti turvallisuusmarkkinoiden kasvuun. Tämä johti loputtomaan riskien syventämisen kehään. Uusia ongelmia syntyi ja niiden ratkaisuksi asiantuntijat markkinoivat uusia ratkaisuja.<sup>376</sup>

Olen luonut lyhyen katsauksen Miller & Rosen (2010) ajatuksiin kehittyneen liberalismiin hallinnasta. Tämän hallintaideologian lähtökohtana on ollut ajatus siitä, että valtion mieltäminen pelkästään ”kylmänä hirviönä” (*monstre froid*)<sup>377</sup> tai ”valtiojärjen” (*raison d'état*) ilmauksena on riittämätön lähtökohta kuvamaan nykyisen hallinnan käytäntöjä ja käsitteellistä sisältöä. Hallitsijoita vastassa ovat yhtäältä *subjektit*, joilla on oikeuksia ja etupyyteitä, ja joita politiikan ei tule kieltää. Toisaalta

374 Miller & Rose 2010, 101-103, 157-162; Saastamoinen 2010, 247-248.

375 Ks. myös Beck 1990; Rose 1991; Theodore Porter: *Trust in Numbers* (1995) ja *The Rise of Statistical Thinking* (1986). Vornasen (2000, 326) mukaan Beckin näkemys riskiyhteiskunnasta teknologiakritiikkejään edustaa ehkä kriittisintä puheenvuoroa länsimaista edistysuskoa kohtaan. Beck (1990, 17-18) on tuonut voimakkaasti esiin ”vaarojen vuosisatavirheen”, jossa meitä uhkaavat vaarat ja niitä koskevat turvallisuuslupaukset kuuluvat eri aikakausille. Beckin mukaan kemiallisen, ydinteollisen ja geeniteknologisen ajan haasteita käsitellään 2000-luvulle tultaessa käsittein ja toimintapolitiikoin, jotka kuuluvat varhaiseen teollisuusyhteiskuntaan. Tätä taustaa vasten voidaan kysyä, pyritäänkö nykyajan rajaturvallisuuteen kuuluvaa ihmisten liikkuvuutta kahlitsemaan valtion suvereniteettia korostavilla vanhan vuosisadan näkemyksillä?

376 Miller & Rose 2010, 144-150.

377 Nietzsche (1995) kirjoitti valtiosta, tästä uudesta epäjumalasta, seuraavasti: ”Valtio? Mikä se on? ... Valtio on nimeltään kaikista kylmistä hirviöistä kylmin. Kylmästi se valehtelee: ja tämä valhe ryömi sen suusta: «Minä, valtio, olen kansa.» ... ”Siinä, missä valtio lakkaa, siinä vasta alkaa ihminen, joka ei ole tarpeeton” (emt. 61-64).

hallitsijat kohtaavat *prosessien* maailman (esim. globalisaatio), jota he eivät voi hallita suvereenin tahdonilmauksilla, koska heillä ei ole tarvittavia tietoja ja kykyjä. Liberalismi hallinnan mentaliteettina hylkää myös ”suuruudenhullun ja pakkomielteisen fantasian täydellisesti hallitusta yhteiskunnassa”, jossa todellisuus olisi ohjelmoitavissa sääntöjen, normien ja prosessien hallitsemaksi alueeksi, johon voidaan puuttua ja tehdä paremmaksi. Uusi hallintamentaliteetti hylkää myös perinteisesti ylläpidetyt vastakkainasettelut, kuten valtio/kansalaisyhteiskunta, julkinen/yksityinen, herruus/alamaisuus, ja pyrkii rakentamaan uutta hallintaa nämä molemmat näkökulmat sisäänsulkevalle logiikalle. Kehittyneen liberaalin hallinnan ytimessä ovat asiantuntijuus totuuden tuotantomenetelmä sekä ajatus subjekteista aktiivisina, itseäntoteuttavina yksilöinä, joihin pyritään vaikuttamaan muovaamalla ja käyttämällä hyväksi heidän vapauttaan. Tämä ”säännelty vapaus” hallitaan etäältä, välimatkan päästä (*remote control*). Näin valtio ’epähallintamentalisoituu’ ja hallinta ’epävaltiollistuu’<sup>378</sup> samalla kun julkisia hyödykkeitä ja yksittäisiä kansalaisia vastuutetaan ottamaan yhä suurempi rooli omasta hyvinvoinnistaan.<sup>379</sup>

Kuinka nämä Millerin ja Rosen esittämät ajatukset kehittyneen liberalismien hallintamentaliteetista istuvat nykyajan rajaturvallisuuteen? Yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta, että kaikilla tässä alaluvussa esitetyillä teemoilla on liittymäpinta tämän tutkimuksen kohteeseen. Rajaturvallisuuden ylläpitäminen on hajaantunut valtion suvereniteetin ulkopuolelle ja valta on pikemminkin monikeskistä kuin yksinapaista. Itse rajaturvallisuuden ylläpitäminen viranomaisten tehtävänä ja erilaisina hallinnollisina käytäntöinä perustuu asiantuntijavallan käyttöön. Turvallisuushallinnon vallankäyttö on paitsi toiminnallista myös diskursiivista, mikä ilmenee esimerkiksi politiikka- ja normiasiakirjoista. Rajaturvallisuus on Suomessa haluttu määritellä tehtävästä päävastuussa olevan rajavartiolaitoksen yksinoikeudeksi, mikä on synnyttänyt kansallista reviiirikilpailua. Riskinhallinnan tematiikka on vahvasti läsnä nykyisessä rajaturvallisuudessa. Tulevaisuuden epävarmuus halutaan ottaa haltuun moderneilla riskianalyysityökaluilla. Yksilöiden subjektiviteetti muotoutuu rajaturvallisuudessa uhkien kautta. Kun henkilöt matkustavat ja liikkuvat valtioiden rajojen yli, heidän subjektiviteettinsä identifioituu ja profiloituu turvallisuushallinnolle riskianalyysiä edellyttävinä uhkina. Tulevaisuuden haltuunotto tapahtuu myös hallintateknologioissa, kun eteen työnnetty rajavalvonta tarttuu potentiaalisiin riskikansallisuuksiin jo heidän lähtömaassaan ennen kuin nämä ehtivät realisoitua potentiaalisina uhkina EU:n ulkorajoilla. Hallintateknologiat ilmenevät myös normatiivisissa seikoissa. Turvallisuushallinto pyrkii argumentoimaan kaikki sosiaalisen käytännön normatiiviset ulottuvuudet (oikeusnormit, moraalit ja eettiset kysymykset) puhtaasi *teknisiksi kysy-*

378 Tätä voidaan kutsua myös valtion ei-valtiollistumiseksi. Ks. Miller & Rose 2010, 159.

379 Miller & Rose 2010, 285-312. Ks. myös Rusanen 2000, 311-317; Bajc 2011, 2; Staudt 2011, 104; Virta 2011b, 196.

*myksiksi*<sup>380</sup>. Uusia valvontateknologioita ja toimivaltuuksia tarkastellaan ikään kuin kyse olisi pelkästään uuden 'tekniikan' käyttöönotosta tai puhtaasti lain 'teknisestä' toimeenpanosta<sup>381</sup>. Intressipunninta suojattavien oikeushyvien kesken tai valvonnan lisäämisestä mahdollisesti aiheutuvien haittavaikutusten pohdinta jäävät täysin turvallisuushallinnon intressien ulkopuolelle. Lopuksi uudet alamaistamiskäytännöt ja yksilöiden vastuuttamisstrategiat ovat löytäneet tiensä myös turvallisuusviranomaisten reviirille. Kansalaisia rohkaistaan biopassien hankintaan ja käyttöön luvaten 'monta hyvää ja kymmenen kaunista' turvallisuuden paranemisena sekä joutuisampana asiakaspalveluna. Automatisoitujen rajatarkastusten käytöllä on myös sosiaalinen hintansa, josta turvallisuushallinto visusti vaikenee.

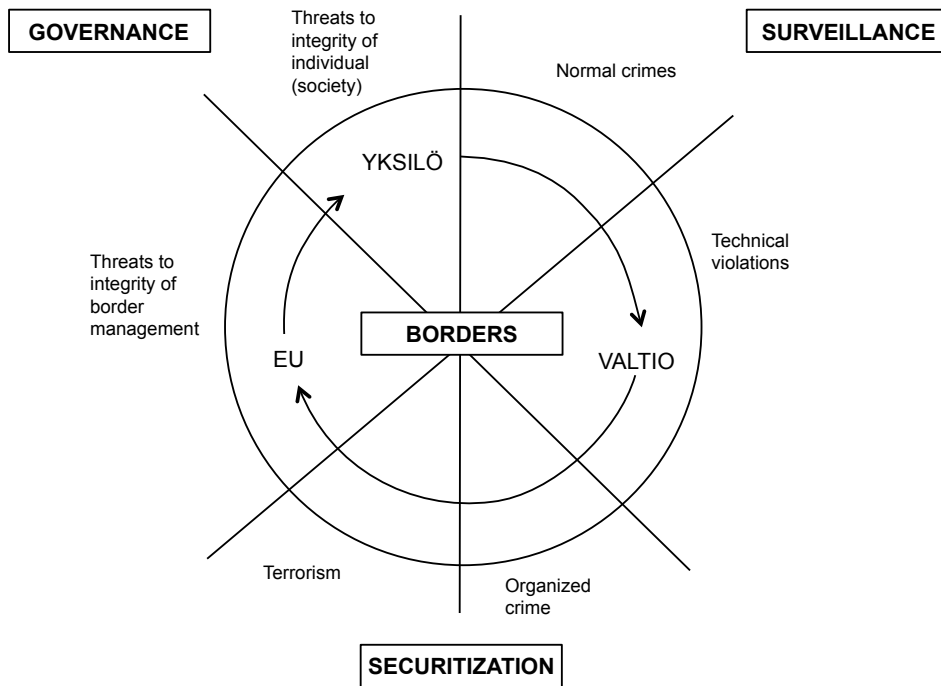
Tässä luvussa on luotu katsaus hallinnan teoreettiseen tematiikkaan. Tarkastelu koostui kolmesta näkökulmasta. Ensimmäinen alaluku käsitteli hallinnossa tapahtuneita muutoksia ja niiden heijastumia uuden sukupolven hallintoon osana hallinnan tematiikkaa. Nykyinen hallinto rakentuu kasvavassa määrin monitoimijaisten ja heterogeenisten systeemien varaan, jossa tehtävät ja vastuut ovat hämärtyneet ja toiminta perustuu erilaisten verkostojen osin itseohjautuvaan logiikkaan. Toisessa alaluvussa tarkastelu ulotettiin koskemaan hallintaa kansainvälisessä ympäristössä, missä sekä ongelmat että mahdollisuudet skaalautuvat niin ylös- kuin alaspäin. Hallinnan käsittely ylikansallisella tasolla vaatii myös uusia käsitteellisiä työkaluja hallinnan selittämiseen (esim. normivienti, "spill over" -ilmiö). Ja vihdoin kolmannessa alaluvussa tarkasteltiin kaikkein innovatiivisimpia ajatuksia hallinnan suhteen. Hallinta ei ole pelkästään valtiokeskeistä tai -johtoista, vaan valtaa voidaan nähdä kaikkialla ja se voi vallan hajottavan ja alistavan luonteen ohella olla myös "rakentavaa", joka luo yksilöille mahdollisuuksia toteuttaa aktiivista ja vastuullista kansalaisuuttaan.

Luvuissa 4.1 - 4.3 on luotu teoreettinen viitekehys rajavalvonnan sijoittamiseksi rajoja, turvallisuutta, valvontaa ja hallintaa koskeviin viitekehyksiin. *Rajaturvallisuuden* näkökulmasta turvallisuuden tutkimusta voidaan pitää keskeisenä rajaturvallisuutta määrittävänä orientaationa. Erilaiset uhkat ja niihin varautuminen ovat keskeisessä asemassa turvallisuuden tutkimuksessa. Rajaturvallisuudessa on kyse ensi sijassa valtioiden turvallisuudesta. Työhön valittu kriittinen tutkimusote on ohjannut tarkastelemaan

380 Esim. Bogard 1996; Bajc 2011; HE 6/2005 vp. Toisaalta tässä yhteydessä on syytä palauttaa mieliin, mitä hallinnon mieltäminen "tekniseksi" tarkoittaa käsitehistoriallisessa tarkastelussa. Oikeusvaltioajattelun vahvistuminen johti siihen, että poliittinen hallitseminen eli poliittinen johtajuus erotettiin "teknisestä" hallinnosta eli virkavallasta. Oikeusvaltiolle tyypillinen rationaalisi-legalinen hallinto tarkoitti sitä, että hallinnossa ei ollut kysymys hallitsemista (hallinnossa ei kukaan hallitse toista) vaan pelkästään prosesseista ja niiden rationaalista ohjailusta. (Pekonen 2003, 119, 138, 147).

381 Ks. esim. KOM(2006) 733 lopullinen; COWI Report (2009); Muller 2005; Neal 2009; Pollak & Slominski 2009; Wolff 2008; 2010. Esimerkiksi rajavartiolaitalla (578/2005) säädettiin rajavartiolaitokselle oikeus ihmisten automaattiseen tunnistamiseen rajanylityspaikalla. Hallituksen esityksen (HE 6/2005 vp) yleisperusteluissa asiaa perustellaan otsakkeen 'työmenetelmien kehittäminen' alla. Kyseisessä kohdassa ei, kuten ei myöskään rajavartiolaitain 31 pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa, tarkastella lainkaan automaattiseen tunnistamiseen liittyvää oikeudellista problematiikkaa. Lainsäätäjän (viranomaisen) mielestä sitä ei ilmeisesti ole, koska "[a]utomaattisesta tunnistamisesta ei olisi haittaa sen kohteeksi joutuneille henkilöille". Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005, 18, 151, 207-208.

valtion turvallisuutta Kööpenhaminan koulukunnan mukaisen *turvallistamisen* viitekehyksessä. Toisaalta kriittinen näkökulma on herkkä myös turvallisuustutkimuksen uusille suuntauksille, jotka ovat korostaneet muiden toimijoiden tai turvallisuuden 'referenttien' merkitystä valtion rinnalla. Niinpä tämän tutkimuksen julkituotujen tutkimusintressien mukaisesti rajaturvallisuutta tarkastellaan valtio -näkökulman ohella myös yksilöiden ja Euroopan unionin näkökulmista. Tämän tutkimuksen rajavalvonnan teoreettinen viitekehys voidaan näin kuvata kuvan 35 esittämällä tavalla.



KUVA 35. Rajavalvonnan teoreettinen viitekehys

Teoreettisten orientaatioiden ohella kuvassa X on kuvattuna turvallisuuden erilaiset uhkatekijät rajaturvallisuuden kannalta tarkasteltuna. Päinvastoin kuin yleiset uhkakuvaudet, jotka kuvataan janalla, jonka toisessa päässä on yksilö ja toisessa valtio, oheinen kuva visualisoi uhkat *jatkumona*. Kriittisen orientaation mukaan myös valtio ja EU voivat aiheuttaa uhkia yksilöiden turvallisuudelle<sup>382</sup>, joten uhkarelaatiot ovat kaksisuuntaisia. Uhkat on jaettu kuuteen luokkaan. Tavallisiin rikoksiin voidaan lukea esimerkiksi alkoholin tai tupakan salakuljetus. Varsinaiset rajoihin ja niiden

382 Tässä kohdin palautetaan mieleen, että EU:n kansalaiset ovat kaksoiskansalaisia. He ovat samaan aikaan sekä oman (jäsen)maansa että EU:n kansalaisia.



ylikulkuun kuuluvat 'tavanomaiset rikokset', kuuluvat seuraavaan uhkakategoriaan (technical violations). Tällaisiksi tulkitsen esimerkiksi henkilön jäämisen laittomasti maahan viisumin umpeuduttua tai valtakunnan rajan luvattoman ylittämisen (*valti-onrajarikos*). Järjestäytynyttä rikollisuutta voidaan lähtökohtaisesti pitää rajaturvallisuuden kannalta vakavampana kuin yksittäisten henkilöiden tekemiä tekoja, joita ei ole tehty osana organisoitua toimintaa. Terrorismia on politiikka-asiakirjoissa kuvattu rajaturvallisuuden suurimmaksi uhaksi, joten se ansainnee oman uhkakategoriansa. Euroopan unionin näkökulmasta uhkat yhdenntyn rajavalvonnan eheydelle ovat turvallisuuden alueellisen järjestelmän kannalta vakavampia kuin vakavatkaan yksittäiset teot. Tällaisina tekoina voidaan pitää eri maiden erilaisia käytäntöjä Schengenin rajasäännösten soveltamisessa tai jonkin maan rajavalvonnan 'vuotamista' siten, että alueen kautta suuntautuu EU:n alueelle laitonta maahantuloa. Yksilö voi puolestaan tuntee turvattomuutta, mikäli hän ei esimerkiksi luota viranomaisten noudattavan tietosuojasäännöksiä tai valvontateknologian lisääntyvä käyttö aiheuttaa hänessä huolta.

Seuraavassa luvussa tarkastelen rajavalvonnan käytännön toteutusta, toisin sanoen sitä, kuinka valtiot valvovat nykyisin rajojaan pitääkseen yllä turvallisuuttaan. Rajavalvonnan lyhyen kuvauksen jälkeen se kytketään osaksi alaluvuissa 4.1 - 4.3 kuvattuja teoreettisia orientaatioita.

#### 4.4 Rajavalvonta – Maginot -linjalta<sup>383</sup> eteen työnnettyyn puolustukseen<sup>384</sup>

*"Because you're mine  
I walk the line."*

*Johnny Cash*

Edellisissä luvuissa tarkasteltiin joitakin teoreettisia lähestymistapoja, joiden kautta rajaturvallisuutta voidaan hahmottaa. Keskeisiä tutkimusaloja rajavalvonnan kannalta ovat rajoihin, turvallisuuteen, valvontaan ja hallintaan liittyvät näkökulmat. Ne ovat kuitenkin luoneet vasta perustaa itse rajavalvontaa koskevalle tarkastelulle. Tässä luvussa luodaan lyhyt yleiskatsaus rajavalvonnan nykyisiin järjestelyihin länsimaissa. Länsimailla viitataan erityisesti Euroopan unionin jäsenmaihin, mutta myös Yhdysvaltoihin ja Australiaan, joiden rajavalvonnan järjestelyt noudattavat samoja periaatteita. Tarkastelu ei siis koske mitään nimenomaista valtiota, vaan luo rajavalvonnan 'läntisen'

383 Maginot -linja oli Ranskan puolustuslinja Saksan vastaisella rajalla v. 1940. Saksa kiersi Ranskan puolustuksen tunkeutumalla maahan Belgian kautta. Maginot -linjaa käytetään vertauskuvana tarkoituksellomalle linnakkeelle. (Bigo 2006b, 65).

384 "Layered defence". Ks. esim. Robinson ym. 2005, 106.



viitekehyyksen. Tarkastelu pyrkii osaltaan kuvaamaan ne kehityksen yleiset trendit, jotka ovat tapahtuneet rajavalvonnassa kylmän sodan päättymisen jälkeen. Tarkastelu tulee myös osoittamaan, kuinka rajavalvonnassa tapahtuneet muutokset kytkeytyvät luvuissa 4.1 - 4.3 kuvattuun teoreettiseen ymmärrykseen rajoista, valvonnasta, turvallisuudesta ja hallinnasta.

Rajat ja niiden funktiot ovat kokeneet merkittäviä muutoksia viime vuosikymmenien aikana. Itse asiassa rajat ovat nousseet uuteen kukoistukseen. Esimerkiksi sosialistisen valtiojärjestelmän romahtaminen Itäblokin maissa synnytti noin 20.000 km uutta valtiollista rajaa itäiseen Eurooppaan (Anderson & Bort 2001, 2), mikä merkitsi valtiollisten instituutioiden rakentamista ja Valaskakiksen ilmaisua käyttäen 'festfalenilaisen maailmanjärjestyksen' alueellista vahvistumista. Toisaalta on tutkijoita (esim. Ohmae 1990; 1995; Zureik & Salter 2005), joiden mukaan valtiot rajoineen ovat menettäneet suureksi osaksi entisen merkityksensä. Jotkut tutkijat (esim. Sassen 2000) torjuvat näin jyrkät näkemykset uskoen, että sekä 'kansallinen' että 'globaali' eivät ole toisiaan poissulkevia näkökulmia vaan molempia tarvitaan rajojen teoretisointiin, niiden käytännöllisen merkityksen ymmärtämiseen sekä politiikan tekoa varten.

Ottamatta kantaa edellä mainittuun kiistaan voidaan kuitenkin todeta, että globalisaatio eri prosesseineen on vaikuttanut rajoihin ja niiden valvonnan funktioihin. Globalisaatiota on usein kuvattu prosessiksi, jolle on luonteenomaista neljä muutostrendiä: *laajeneminen, tehostuminen, nopeutuminen ja seurausten kasvanut merkitys*.<sup>385</sup> Nämä muutostrendit, jotka voidaan ymmärtää myös 'laadullisina' ja 'määrällisinä siirtyminä', voidaan tunnistaa myös rajavalvonnasta. Tämä ei tarkoita, että rajoissa ja rajavalvonnassa tapahtuneet muutokset johtuisivat pelkästään globalisaatiosta. Turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset, kuten sotilaallisen vastakkainasettelun purkautuminen, uudet asymmetriset uhkat (terrorismi, järjestäytynyt kansainvälinen rikollisuus) ja uhkakuvien laajeneminen 'pehmeiden' turvallisuusuhkien suuntaan (esim. maahanmuutto, ilmastonmuutos, ympäristösaasteet, köyhyys, hajoavat ja heikot valtiot) ovat vain esimerkkejä muutostekijöistä, jotka ovat vaikuttaneet rajavalvonnan kehittymiseen nykyiseen muotoonsa.

Yksi rajojen muuttuneisiin funktioihin ja rajavalvonnan kehitykseen vaikuttanut keskeinen tekijä on ihmisten liikkuvuuden lisääntyminen. Tämä näkyy erittäin selvästi lentomatrustajien kohdalla, joka on kasvanut keskimäärin viisi prosenttiyksikköä

385 Globalisaatiota koskeva keskustelu on herättänyt myös paljon kritiikkiä. Beck (2000b) on kuvannut globalisaatiosta käytyä keskustelua ja todennut, kuinka globalisaatio on eniten (väärin)käytetty, harvoin määritelty, todennäköisesti väärin ymmärretty, kaikkein hämärin ja samalla poliittisesti vaikutusvaltaisain sekä eniten kiistoja synnyttänyt termi. Wolfen (1996) mukaan globalisaatiota on suuresti liioiteltu ja sitä voidaan pitää jopa myyttinä (siteerattu Anderson & Bort 2001, 38). Samoin asian näkevät Hirst & Thompson (1996), joiden mukaan suuri osa globalisaatiota koskevasta keskustelusta tulee ymmärtää retoriseksi ja vertauskuvalliseksi. Robertson (1995) puolestaan on kritisoinut globalisaation nimiin laitettuja kilpailevia 'pyrkimyksiä' (homogenization vs. heterogenization) ja esittänyt ajatuksen "glosalisaatiosta" (glocality), jossa yhdistyvät paikalliset (lokaalit) ja yleismaailmalliset (globaalit) seikat, ts. universaalisuus (universality) ja paikalliset erityispiirteet (particularity).

vuodessa ollen vuonna 2007 jo 4.8 miljardia matkustajaa. Esimerkiksi Euroopassa lentomatkustajien osuus kasvoi 1970-luvun puolivälin 200 miljoonasta lentomatkustajasta 800 miljoonaan matkustajaan vuoteen 2004 mennessä. Ulkorajaliikenteen osuus tästä oli yksi kolmasosa ja se on kasvanut noin kahdeksan prosenttiyksikön vuosivauhdilla. Vuonna 2008 Yhdysvalloissa rajan ylitti noin 300 miljoonaa matkustajaa. Tästä maara- ja laivaliikenteen osuus oli 60 %. Myös Australiassa liikennemäärät kasvavat koko ajan ja ulkorajat ylittää vuosittain yli 20 miljoonaa matkustajaa<sup>386</sup>. Sekä Yhdysvaltoihin että Eurooppaan saapuu vuosittain satojatuhansia laittomia maahantulijoita.<sup>387</sup>

Rajavalvonnan merkityksen kasvu on havaittavissa paitsi politiikassa myös tutkimuskirjallisuudessa. Yksi näkyvä seuraus akateemisen mielenkiinnon lisääntymisestä rajoja ja rajavalvontaa koskeviin kysymyksiin on rajoihin liittyvän termistön runsastuminen tai oikeammin 'ryöstöviljely'. Englanninkielisessä tutkimuskirjallisuudessa rajojen valvontaa on kuvattu yli kymmenellä eri käsitteellä<sup>388</sup>. Se on osaltaan hämärtänyt rajavalvonnan käsitteellistä selkeyttä. Rajoihin liittyy rajavalvonnan kannalta myös lähtökohtainen ristiriita. Rajavalvonnan avulla viranomaisten tulee torjua turvallisuusuhkat kotimaan turvallisuudelle (Yhdysvallat) tai maan ja koko EU:n sisäisellä turvallisuudelle (Suomi). Samaan aikaan raja tulee pitää auki talouselämän ja kaupan tarpeisiin estämättä sujuvaa rajanylitysliikennettä.<sup>389</sup> Valtion turvallisuustarpeiden ja sujuvan liikenteen yhteensovittaminen ei välttämättä ole helppo tehtävä, niin kuin Ackleson (2003) on todennut Pohjois-Amerikan talousliiton (NAFTA) osalta. Saman voi uskoa pätevän myös Euroopan unioniin. Kohler-Koch & Rittberger (2006) ovat puolestaan kiinnittäneet huomiota siihen, kuinka meneillään oleva hallinnan siirtymä (*governance turn*), missä julkisen ja yksityisen väliset uudet kumppanuussopimukset sekä toimijoiden lisääntyminen niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla, ovat hämärtäneet 'julkisen' ja 'yksityisen' välistä rajapintaa. Heidän mukaansa nykytilannetta voidaan parhaiten kuvata 'verkoston hallinnan' (*network governance*) -käsitteellä<sup>390</sup>.

Monet tutkijat (Rumford 2006; Tholen 2010; Torpey 2000; Zolberg 2003; 2006) ovat analysoineet kuinka nämä uudet rajat ja 'tilat' (*spaces*) sukelsivat esiin territoriaalisuudessa tapahtuneen 'tilan siirtymän' (*spatial turn*) seurauksena. Aina 1800-luvun puoliväliin saakka ei-toivotut muukalaiset, maankiertäjät ja irtolaiset käsiteltiin

386 Määrä pitää sisällään sekä lentomatkustajat että meritse ulkorajan ylittävät henkilöt.

387 Tholen 2010, 260-261, 268.

388 Esim. *border control*, *border surveillance*, *border protection*, *border inspection*, *border enforcement*, *border defence*, *border regime*, *border security*, *border management*, *integrated border management (IBM)*.

389 Esimerkiksi Yhdysvaltojen kotimaan turvallisuusministeriön (Department of Homeland Security/DHS) pyrkimyksenä on "secure borders, open doors". Foucaultin (2010) työhön tukeutuen Amoores (2011, 64) onkin argumentoinut: "security apparatus, that it is oriented not to the disciplinary concern to "let nothing escape", but rather to "open up to and let the things happen".

390 Kohler-Koch & Rittberger (2006, 42): "EU can be described as 'a unique set of multi-level and regulatory institutions, as well as a hybrid mix of state and non-state actors in a non-hierarchical system of network governance.'"

'paikallisena' kysymyksenä. Vasta ensimmäisen maailmansodan jälkeen rajavalvonta organisoitiin valtiolliselle perustalle ja vastuu rajavalvonnasta annettiin valtion eri organien huoleksi (Leenders 1993). Valtiolliset rajat ja niiden valvonta voidaan sällittää juuri kansallisvaltion syntyyn ja kehitykseen liittyvänä tekijänä. Valtion alueen ja siellä olevan väestön 'kontrolli' on yksi modernin valtion 'valtiollisuutta' määrittäviä tekijöitä (Zolberg 2003). Uusinta kehitysvaihetta tilan siirtymän osalta edustaa EU, joka koostuu nykyisin 27 kansallisvaltiosta. Monet tutkijat ovat ehdottaneet, että territoriaalisuuden valvonnassa on siirrytty uuteen aikakauteen. Nykyinen 'tila' ja sen hallinta tulee ymmärtää 'jälki-valtiollisten alueellisten yhteisöjen' (NAFTA, EU) näkökulmasta, tai postmodernin hallinnan käsittein sen sijaan, että yritettäisiin ymmärtää rajoja ja niiden funktioita lähtien liikkeelle perinteisestä valtiosta ja sen territoriaalisuutta korostavista näkemyksistä.

Rajavalvonnasta ja rajaturvallisuudesta löytyy nykyisin runsaasti tutkimuskirjallisuutta. Yksi tuoreimpia analyysejä on Berry Tholenin (2010) artikkeli *The changing border: developments and risks in border control management of Western countries*. Artikkelissaan Tholen analysoi ja vertaa vanhaa 'klassista rajavalvontaa' 'uuteen rajavalvontaan'. Siirtymä kohti uutta rajavalvontaa enteilee lukuisia 'kertautumia' tai 'moninkertaistumisia' (*multiplication*). Rajavalvonnan nykymuodossa - 'uudessa rajavalvonnassa' - huomion keskipiste ei ole niinkään maantieteellisten rajojen 'fyysisessä' ylittämässä vaan koko prosessissa kokonaisuutena, alkaen viisumien anomisesta ja matkalippujen varaamisesta aina matkustajien valvontaan koko heidän matkansa ajan ja lopulta määrääpäässä tehtävissä rajatarkastuksissa. Tholenin mukaan 'uusi rajavalvonta' on johtanut rajojen, toimijoiden ja datan sekä teknologian moninkertaistumiseen. Rajavalvonnassa tapahtunut muutos voidaan Tholenin mukaan kuvata seuraavasti:

	<b>Classical border control</b>	<b>New border control</b>
Enforcing actors	Single	Multiple
Place and moment of control	Single	Multiple and flexible
Use of technology	Limited	Multiple
Action type	Reactive	Proactive
Process orientation	Case based	Risk based
Focus of control	Controlling individuals	Controlling flows

**TAULUKKO 6. Two types of border control<sup>391</sup>**

391 Tholen 2010, 268.

Tholen kuvaa artikkelissaan, kuinka raja (ja sen eri 'ilmentymät') ovat pikemminkin lukuisten rajojen 'kohtaamista'<sup>392</sup> kuin yksittäisen rajan ylittämistä. Tämä rajojen moninkertaistuminen tarkoittaa sitä, että henkilön tulee läpäistä useita tarkastuksia rajavalvontamuodollisuuksien aikana. 'Raja' - sen sijaan, että se kuvattaisiin *rajalinjana* - muodostuu pikemminkin useista sisäkkäisistä kehistä tai filtereistä<sup>393</sup>. Tholen kuvaa rajojen moninkertaistumista kolmen eri 'kohtaamisen' kautta. Rajan uloin kehä muodostuu kolmannen maan kansalaisen näkökulmasta hänen omaan kotimaahansa, kun hän hakee viisumia ulkomaanedustustosta. Useimpien maiden kansalaiset ovat viisumivelvollisia Eurooppaan (EU), Pohjois-Amerikkaan ja Australiaan<sup>394</sup>.

Kolmannen maan kansalainen kohtaa seuraava rajan, kun hän yrittää lähteä kotimaastaan. Lähtötarkastus sisältää useita tarkastuksia, esimerkiksi rajatarkastuksen, tullitarkastuksen, turvallisuustarkastuksen ja lento-operaattoreiden suorittamat tarkastukset. Joissakin maissa tarkastuksia tekevät myös 'erityisviranomaiset', joiden tehtävät liittyvät esimerkiksi tarttuvien tautien kontrolliin tai suojeltujen kasvien ja eläinten maastaviennin estämiseen<sup>395</sup>. Lähtömaassa tapahtuviin tarkastuksiin osallistuvat nykyisin myös monet länsimaat. EU:n jäsenvaltiot ovat sijoittaneet *yhdyshenkilöitä*<sup>396</sup> paitsi ulkomaanedustustoihin myös sellaisten maiden lentoasemille, joiden kautta saapuu runsaasti turvapaikanhakijoita. Yhdyshenkilöt avustavat paikallisia viranomaisia lähtötarkastuksissa antamalla asiantuntija-apua esimerkiksi matkustusasiakirjojen aitouden selvittämisessä.

Rajatarkastusmuodollisuudet eivät suinkaan pääty lähtötarkastukseen, joka on monivaiheinen prosessi. Tholenin mukaan matkustaja voi kohdata seuraavan rajan kauttakulkumaassa. Mikäli lento ei ole suora lento, tehdään transit-matkustajille tarkastuksia myös välilaskupaikoissa. Henkilön matka voi keskeytyä tällöin, mikäli henkilön maahantuloedellytykset eivät täyty<sup>397</sup>. Nämä maat toimivat itse asiassa *puskurivyöhykkeenä*

392 Tholen käyttää artikkelissaan tässä kohden termiä *encounter*. Englanti-Suomi suursanakirjan (2000) mukaan 'encounter' tarkoittaa: I (transitiivinen verbi) 1) käydä (vihollista ym.) vastaan; 2) kohdata (many difficulties); 3) tavata (sattumalta), sattuua yhteen (jkn kanssa); II (substantiivi) 1) (vihamielinen) kohtaaminen, yhteenotto, kahakka; 2) (odottamaton tai äkillinen) tapaaminen, kohtaus.

393 Havainnollisen esimerkin käsitteen 'raja' laajenemisesta saa Yhdysvalloista. Yleensä valtion raja konkretisoituu rajanylityspaikalla, jossa tarkastetaan henkilön maahantuloedellytykset. Rajanylityspaikka sijaitsee yleensä muutaman kilometrin etäisyydellä valtion maantieteellisestä rajalinjasta. Yhdysvaltojen lainsäädännössä on 'raja' kuvattu "*functional equivalent*" -käsitteen avulla. Rajan 'toiminnallinen vastine' voi lain mukaan sijaita jopa 100 mailin (yli 160 km) päässä valtion rajasta. Wasem ym. 2005, 5; Torpey 2005, 159.

394 Viisumivelvollisten maiden lista (ns. 'musta lista') on koko ajan kasvanut. Kun viisumivelvollisia maita EU:n alueelle vuonna 1985 oli kaikkiaan 70, nousi määrä lähes 60:llä seuraavan vuosikymmenen aikana (Aas 2005, 197). Guildin (2007, 52) mukaan viisumivelvolliset maat ovat pääasiassa köyhiä maita sekä muslimivaltioita.

395 Vuosituhannen vaihteessa Venäjän Suomen vastaisella rajalla työskenteli 12 eri viranomaista osallistuen rajatarkastusten toimeenpanoon. Sittemmin viranomaisten määrä on vähentynyt. (Riissanen 2006, 5; Nikku 2006, 20).

396 Yhdyshenkilöistä käytetään englannin kielessä termiä 'liaison officer'. Eri mailla on erilaisia käytäntöjä ja eri tavoin roolitettuja yhdyshenkilöitä. Yleisimmät yhdyshenkilökategoriat ovat ILO (Immigration Liaison Officer) ja ALO (Aviation Liaison Officer).

397 Tällainen tilanne saattaa muodostua, jos henkilö kadottaa matkustusasiakirjansa, jos matkustusasiakirja todetaan tai sitä epäillään väärennetyksi, tai jos henkilö on viranomaisten tietojen mukaan määrätty maahantulokieltoon.

estäen sellaisten matkustajien matkan jatkumisen, jotka todennäköisesti käännytettäisiin kohdemaassa (Edwards 2003; Guild 2001; Guiraudon 2003; Kesby 2007; Lavah & Guiraudon 2000). Tholenin analyysiä voidaan täydentää vielä ainakin kahdella rajan 'kohtaamisella'. Saapuminen kohdemaahan ja tulotarkastus esimerkiksi EU:n ulkorajalla on seuraava, ja todennäköisesti tiukin suodatin, jossa henkilön maahantuloedellytykset tarkastetaan<sup>398</sup>. Vielä kohdemaassa, esimerkiksi EU:n sisällä yhteisellä vapaan liikkuvuuden alueella, kolmansien maiden kansalaiset voivat joutua rajamuodollisuuksien kohteeksi. Monessa EU-maassa rajavalvontaviranomaiset valvovat 'rajoja' liikkuvien partioin alueen syvyydessä ja esimerkiksi julkisilla liikennepaikoilla (ml. bussi, rautatieasemat) erityisesti silloin, kun kansallinen lainsäädäntö edellyttää henkilöasiakirjojen mukana pitovelvoitetta (Groenendijk 2003; Lavah 2004). Henkilö voi kohdata rajan myös joutuessaan yllätystarkastuksen kohteeksi esimerkiksi silloin, kun poliisi tekee ratsian etnisiin ravintoloihin tai rakennustyömaille laittoman työvoiman käytön selvittämiseksi.

Tholen on kuvannut länsimaissa yleisesti käytössä olevan rajavalvonnan ajattelufilosofian. Eurooppalaisen rajavalvontajärjestelmän perusideologia on kuvattu *Schengen-luettelossa* (2002): *Tarkastukset ulkorajoilla, maasta poistaminen ja takaisin ottaminen*. Sen mukaan "Yhtenäisellä rajaturvallisuusmallilla<sup>399</sup> tarkoitetaan järjestelmää, joka käsittää kaiken rajoihin liittyvän toiminnan. Siinä on neljä toisiaan täydentävää toimintatasoa (tai suodatinta): kolmansissa maissa, lähtömaissa tai kauttakulkumaissa toteutettavat toimet, kahdenvälinen ja kansainvälinen yhteistyö, ulkorajoilla toteutettavat toimet ja muut alueen sisällä toteutettavat toimet" (emt. 9). Mallia ja rajavalvontajärjestelmää on sittemmin täydennetty uusilla operatiivisilla elementeillä, kuten rikostorjuntatoimenpiteillä ja Frontexin nopean toiminnan joukoilla, mutta itse järjestelmän perusarkkitehtuuri nelitasoisena rajan puolustusajatteluna ei ole muuttunut<sup>400</sup>.

Yhdysvalloissa on käytössä periaatteessa samanlainen ratkaisu, mutta järjestelmäkuvausten tasolla se koostuu vain kolmesta toimintatasosta: 1) ulkomailla toteutettavat toimet, 2) toimenpiteet rajalla ja 3) toimet maan sisällä. Toiminnan painopiste on ulkomailla toteutettavissa toimenpiteissä. USA:n rajaturvallisuusjärjestelmä on paljon integroituneempi siinä mielessä, että syyskuun 2001 terrori-iskun jälkeen Yhdysvallat organisoivat kotimaan puolustuksen uudelleen yhdistämällä 22 keskeistä valtion turvallisuusviranomaista ja perustamalla kotimaan turvallisuusministeriön (Department of Homeland Security, DHS). Rajavalvonta on osa kotimaan puolustusta. DHS:n alaisuudessa siitä vastaavat monet viranomaiset, kuten Customs and Border Protection (CBP), Immigration Service ja U.S Coast Guard, joista viimeksi mainittu on

398 Maahantulotarkastuksesta ks. Schengenin rajasäännöstö (EY) N:o 562/2006, 5 ja 7 artiklat.

399 Yhtenäisestä rajaturvallisuusmallista käytetään myös muita nimiä, kuten rajaturvallisuusjärjestelmä tai neliportainen maahanpääsyn valvontamalli.

400 Periaatekuva EU:ssa käytössä olevasta neliportaisesta rajaturvallisuusmallista on esitetty luvussa 5.3. Ks. kuva 39, sivulla 317.

muista rajavalvontaviranomaisista poiketen sotilaallisesti organisoitu. Yhdysvaltojen rajavalvonta-ajettelu poikkeaa eurooppalaisesta mallista myös siten, että Yhdysvalloissa rajaturvallisuus ja liikenneturvallisuus ovat käsitteellisesti integroitu - *border and transportation security* (BTS) -käsitteeksi.

Palatkaamme takaisin Tholenin tekemään analyysiin rajavalvonnassa tapahtuneesta kehityksestä. Rajojen moninkertaistumisen ohella myös toimijoiden määrä rajavalvonnan alalla on lisääntynyt. Tämä voidaan Tholenin mukaan kuvata käsitteellä 'hallinnan siirtymä' (*governance turn*), kun perinteisestä hallitsemisesta ja hallinnosta (government) on siirrytty hallintaan (governance). Toimijoiden lisääntyminen on tarkoittanut paitsi rajavalvontaan osallistuvien eri viranomaisten määrän kasvua, myös viranomaisten voimavarojen huomattavaa lisääntymistä. Esimerkiksi Yhdysvalloissa rajavalvonnan henkilöstön määrä kasvoi yli kolminkertaiseksi ja budjetti lähes kuu-sinkertaistui vuosien 1985-2002 välisenä aikana<sup>401</sup>. Myös Australiassa rajavalvonnan kehitys on ollut voimakasta. Toimialan rahoitus viisinkertaistui vuoden 1999 noin 0.4 miljardista Australian dollarista 2 miljardiin dollariin vuonna 2009<sup>402</sup>. Euroopassa kehitys ei ole ollut yhtä voimakasta, mutta rajavalvontaan käytetyn rahoituksen osuus on kasvanut kaikkein voimakkaimmin<sup>403</sup>. (Tholen 2010, 265). On myös huomattava, että Euroopassa on mittavin 'rajaturvallisuusarmeija'. Kun EU:n eri jäsenmaiden rajavalvontaan osallistuvien viranomaisten henkilöstön määrä lasketaan yhteen, on EU:n jäsenmaissa yhteensä yli 400.000 'rajavartijaa'. Euroopan unionin tasolle on perustettu myös unionitasoinen toimija, EU:n rajavalvontavirasto Frontex.

Hallinnan siirtymä on merkinnyt myös *kolmannen sektorin* (yksityinen sektori) kytkemistä mukaan rajavalvontaan. Kolmas sektori koostuu hyvin heterogeenisestä joukosta erilaisia toimijoita, kansainvälisistä järjestöistä erilaisiin liiketaloudellisiin yrityksiin ja toimijoihin (esim. turvallisuusyritykset), edunvalvontaryhmiin (esim. erilaiset ihmis- ja perusoikeuksien puolustamiseen aktivoituneet kansalaisryhmät kuten *No Borders*<sup>404</sup> ja *Statewatch*<sup>405</sup>) ja jopa yksittäisiin kansalaisiin. Kolmannen sektorin kytkeminen rajavalvontaan käynnistyi jo 1990-luvun taitteessa, kun länsimaissa ryhdyttiin säätämään sanktioita lento-operaattoreille, mikäli he kuljettaisivat maahan matkustajia, joiden maahantuloedellytykset eivät täyty. Nykyisin rajavalvonnasta vastuullistettu kolmas sektori on laajentunut koskemaan myös muita matkan järjestämiseen osallistuvia tahoja, kuten laivavarustamoja, kuljetusyhtiöitä, huolintaliikkeitä

401 Yhdysvaltojen rajavalvonnan budjetti oli v. 1985 noin 281 mrd. US\$ ja v. 2002 noin 1660 mrd. US\$ (kasvua 590 %). Samaan aikaan henkilöstön määrä kasvoi 3.600 henkilöstä 11.600 henkilöön (kasvua 320 %). (Tholen 2010, 265).

402 Kyse on maahanmuutto- ja kansalaisuusasioiden määrärahoista, mutta juuri näiltä menokehyksiltä rahoitetaan Australian 'rajavalvonnan' menot.

403 Esimerkiksi vuosien 2007 ja 2008 aikana EU:n budjetti yhteisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta kasvoi 16,7 prosenttia, kun budjetin kasvu muuten kyseisenä ajankohtana oli 2,2 prosenttia. (Tholen 2010, 265).

404 Ks. <http://www.noborder.org/>

405 Ks. <http://www.statewatch.org/>

ja matkatoimistoja. Rajavalvonnan 'informationalisoituminen' ja 'digitalisoituminen' eli erilaisten tietojärjestelmien ja rekisterien käytön lisääntyminen on tuonut mukaan myös tele- ja viestintäoperaattorit (Guiraudon 2001; Scholten & Minderhoud 2008). Pisimmällä kolmannen sektorin vastuullistamisessa lienee Yhdysvallat, joka on rohkaisut jopa yksittäisiä kansalaisia osallistumaan rajojen valvontaan. Esimerkiksi Texasin osavaltiossa on perustettu verkkosivu *Texas Virtual Border Watch Program* (2006). Rekisteröitymällä järjestelmän käyttäjäksi yksityishenkilöt pääsevät katselemaan verkkameroita ja maastoon asennettuja sensoreita, jotka välittävät reaaliaikaista videokuvaa Yhdysvaltojen ja Meksikon rajalta. Mikäli henkilö havaitsee jotain epäilyttävää, hän voi lähettää välittömän hälytyksen aluevastuussa olevalle rajaviranomaiselle.<sup>406</sup>

Territoriaalisuuden purkautuminen ja rajavalvonnan turvallisuusfilteriajattelu (*layered approach*) ovat paitsi hallinnan siirtymän uusia ilmauksia myös osoituksia siitä, kuinka poliittinen tila hahmotetaan rajavalvonnan kannalta nyt uudella tavalla<sup>407</sup>. Länsimaisen rajaturvallisuusajattelun mukaan kolmannet maat voidaan nähdä 'puskurivyöhykkeenä' tai turvallisuuden 'kaukosäätimenä' (*remote control*), joiden avulla turvallisuusuhkien rantautuminen länsimaiden alueelle halutaan estää. EU:n jäsenmaiden osalta tämä ajattelu on ilmennyt EU:n laajenemisprosessin yhteydessä siten, että ehdokasmaat ovat ryhtyneet soveltamaan EU:n virallisia maahanmuutto-, rajavalvonta- ja viisumipoliittikkoja jäsenyyden ennakkoehtoina jo vuosia ennen täysjäsenyyden voimaantuloa. Tholenin mukaan tämä on tehnyt ehdokasmaista käytännössä 'EU:n rajavalvojia'. Lavenexin (2006) mukaan EU:n naapurimaat ovat myös omaehtoisesti kopioineet näitä EU:n politiikkoja kehittääkseen suhteitaan EU:n kanssa. Sen lisäksi Euroopan unioni on solminut kolmansien maiden kanssa erilaisia naapuruus-, kumppanuus-, yhteistyö- ym. sopimuksia, joissa on sovittu rajavalvontaa koskevista asioista. Vastavuoroisesti EU on rahoittanut näiden maiden rajavalvonnan rakentamista EU:n standardien mukaan. Myös EU:n rajavalvontavirasto Frontex on solminut lukuisia sopimuksia (Working Arrangements) kolmansien maiden kanssa rajavalvontaan liittyvissä asioissa. Sopimuksia on solmittu erityisesti Afrikan maiden ja entisen Neuvostoliiton vanhojen tasavaltojen kanssa.

Tholen pitää teknologian käytön lisääntymistä yhtenä nykyisen rajavalvonnan ominaispiirteenä. Rajavalvonnan alalla tapahtunutta alati kasvavaa teknistymistä niin tietojärjestelmien kuin valvontatekniikoiden ja -järjestelmien osalta on Tholen kutsunut 'tekniseksi siirtymäksi'<sup>408</sup>. Uusi rajavalvonta hyödyntää teknisiä järjestelmiä toiminnan

406 Koskela 2009. Staudtin (2011, 104) mukaan *El Paso Times* raportoi joulukuussa 2008, että jo yhden kuukauden aikana kansalaisten osallistuminen web-kameravalvontaan tuotti 2 miljoonaa hittiä, yhden huumerasian sekä paljasti 6 laitonta maahantuloa. Kansalaisten vastuullistamisesta rajavalvontaan ks. myös Finn 2005. Kansalaisten vastuullistamisstrategioista osana sosiaalista kontrollia ks. O'Malley 1996b; Garland 2001; Aas 2005; Hier ym. 2006.

407 Ks. Robinson ym. 2005.

408 Sähköisiin tietojärjestelmiin ja -verkkoihin perustuvasta valvonnasta ja viranomaisyhteistyöstä on käytetty mm. seuraavia termejä: 'e-governance', 'e-border management', 'judicial cooperation'.



kaikilla osa-alueilla, rajatarkastuksista ja rajavalvonnasta rikostorjuntaan ja riskianalyysien tekoon unohtamatta nykyaikaisia tiedonhallintatyökaluja. Bigon (2004) mukaan juuri valvontatekniikan massiivinen hyödyntäminen ja siirtyminen aistiperusteisesta valvonnasta aistein havaitsemattomien valvontatekniikoiden käyttöön (esim. tiedonlouhinta, biometriikka), joiden tarkoituksena on profiloita ja arvioida, muodostuvatko ihmisten *e*-henkilöllisyydet 'harmittomiksi' vai 'epäilyttäviksi', tekee nykyaikaisesta rajavalvonnasta ei ainoastaan 'orwelialaisen panoptikonin' vaan myös jälkiliberaalin kielto-optikonin (ban-optikon)<sup>409</sup>. Luja usko tekniikan kaikkivoipaisuuteen - tekniikan 'pakkomielle' - on selkeästi havaittavissa EU:n yhdenntettyä rajavalvontaa koskevissa politiikka-asiakirjoissa. "Tekniikka ei voi taata turvallisuutta, mutta turvallisuutta ei voida luoda ilman tekniikkaa" on mantra, josta on tehty kyseenalaistamaton totuus nykyaikaisen rajavalvonnan kehittämisessä.

Teknologiaa voidaan ryhmitellä monella tavalla. Tholen (2010, 266-267) on ryhmitänyt valvontateknologian kolmeen eri kategoriaan sen mukaan, kuinka 'tunkeutuvaa' se on *yksityisyyden* kannalta. Tämän jaottelun mukaan teknologia voidaan jakaa: 1) erilaisten valvontajärjestelmien perustana oleviin teknisiin sovelluksiin; 2) ihmisen tunnistamiseen perustaviin järjestelmiin sekä 3) tiedon louhintaan<sup>410</sup> ja analysointiin perustuviin ratkaisuihin. Mielestäni tämä jako on tarkoituksenmukainen, ja tätä jaotusta noudatetaan tässä tutkimuksessa. *Valvontateknologian* (1) tarkoituksena on valvoa *aluetta* ja *ihmisiä* erilaisilla teknisillä järjestelmillä, kuten tutkilla, miehittämättömillä lennokeilla<sup>411</sup>, videovalvontajärjestelmillä (CCTV)<sup>412</sup>, läpivalaisulaitteilla (röntgen), lämpökameroilla ja erilaisilla erikoistekniikoilla (esim. ruumiinlämpöä aistivat anturit, sydämenlyönnin tunnistimet sekä hiilidioksidianturit, joilla voidaan mitata uloshengitetty hiilidioksidi esimerkiksi rekan kontista)<sup>413</sup>. Vaikka monet valvontatekniikat, kuten röntgensäteisiin perustuvat läpivalaisulaitteet ovat paljon tunkeutuvampia kuin ihmisen katse paljastaen esimerkiksi kätketyt aseet ja jopa ihmiskehoon asennetut implantit, luetaan ne tähän kategoriaan (1) kuuluviksi, koska ne eivät kajoa ihmisen

409 Bigo (2006a, 37) käyttää tästä myös kielikuvaa 'electronic wall'.

410 Tiedon louhinta (data mining, knowledge discovery) -käsitteellä on monia merkityksiä ja sitä voidaan tulkita joko suppeasti tai laajasti. Tässä tutkimuksessa tiedon louhintaa käytetään laajassa merkityksessä tarkoittamaan kaikkea tiedon käyttöä, jossa hyödynnetään informaatioteknologiaa pyrkimyksenä hyödyllisen tiedon hakeminen ja muodostaminen hyvin suuresta tietomassasta. Tiedon louhinnan tarkoituksena on analysoida tietoa, jotta sen perusteella voidaan tunnistaa säännöllisyyksiä tai tiedon välisiä suhteita pätevien ennusteiden laatimista varten. Tiedonlouhinta koostuu lukuisista eri prosesseista, joihin kuuluvat muun muassa tiedon haku, tallennus, säilytys, siirtäminen, yhdistäminen, jakaminen, vertaaminen, etsintä, luokittelu, ryhmittely, analysointi (yhteysanalyysit, kuvioanalyysit, tapahtuma-analyysit) ja ennustaminen. Ks. Moeckli & Thurman 2009, 1-3.

411 Unmanned Aerial Vehicle (UAV). Miehittämättömät lennokit lisäävät valvontakykyä merkittävästi. Bolkcomin (2005, 92) mukaan UAV:t pystyvät elektro-optisten sensoreiden avulla paikantamaan ja tunnistamaan maitotölkin kokoisia kohteita jopa 20 kilometrin korkeudelta.

412 Close Circuit Television (CCTV).

413 Robinson ym. (2005, 128) ovat raportoineet, kuinka Yhdysvaltojen kotimaan turvallisuusministeriö (DHS) pyrkii saamaan käyttöönsä laitteita, jotka pystyvät paljastamaan ihmisen kätkemät räjähteet 90 metrin etäisyydeltä.



persoonallisuuteen. Valvontatekniikan silmissä olemme pelkkää lihaa ja verta, jolla on selvästi tunnistettava muoto.

Sen sijaan ihmisten identifiointiin tähtäävä 'tunnistustekniikka' (2) on huomattavasti läpitunkevampaa, koska se kajoaa ihmisiin henkilöinä, heidän geneettisesti määräytyvään *henkilöllisyyteensä*. Tähän ryhmään kuuluvat biometriikkaan perustuvat järjestelmät, jotka pystyvät tunnistamaan esimerkiksi kohteen kasvonpiirteet, äänen, sormenjäljet, iiriksen ja verkkokalvon (retinal) sekä käden ja sormien geometrian. Tämä teknologia kiinnittää valvontatiedon tiettyyn tunnistettuun kohteeseen. Tässä mielessä se on huomattavasti tunkeutuvampaa kuin esimerkiksi ryhmään yksi (1) kuuluva läpivalaisulaite, joka voi paljastaa esimerkiksi genitaalien ääriiviivat. Tunnistustekniikka tunkeutuu siten yksityisyyteemme paljon syvemmin kuin ihmisen läpivalaiseva, mutta kohteensa tunnistamattomaksi jättävä 'body-skanneri'.

Rajavalvonnan kannalta kolmannen tekniikan sovellusalueen muodostavat eri tietojärjestelmissä olevan tiedon käyttöön ja hyödyntämiseen perustuvat erilaiset tekniset järjestelmät (3). Näissä tietojärjestelmissä on paljon muutakin kuin ihmisten fyysiseen tunnistamiseen tarvittavaa henkilötietoa. Eri tietojärjestelmissä olevat tiedot, jotka koskevat esimerkiksi ihmisten terveyttä, taloudellista tilannetta, opiskelua ja suoritettuja tutkintoja, poliittista suuntautumista, sosiaalisia suhteita, kulutustottumuksia, yhteiskunnallisia saavutuksia, mahdollisia rangaistuksia jne. ovat tietoja, joiden perusteella voidaan konstruoida ihmisten *persoonallisuus*, heidän yhteiskunnallinen identiteettinsä. Yksi aikamme merkellisyyksiä onkin se, että mitä etäisemmäksi ja näkymättömämmäksi valvonta muuttuu yhteiskunnassamme, sitä jatkuvampaa ja tunkeutuvampaa se on yksityisyytemme kannalta. Tietojärjestelmissä bitteinä digitoituvat binäärikoodit, jotka koostuvat vain kahdesta numerosta - ykkösistä ja nolista - paljastavat ihmisistä paljon enemmän kuin heidän biopasseissa oleva geneettinen tietonsa. Tutkimuskirjallisuudessa näitä eri tietojärjestelmistä koottavissa olevia yhtä henkilöä koskevia tietoja kutsutaan *e-henkilöllisyydeksi*, tai vieläkin osuvammin (heidän) "avattareksi" tai "data-varjoksi" (*data shadow*)<sup>414</sup>.

Rajavalvontaviranomaisten käytössä on kymmeniä tietojärjestelmiä. Rajatarkastusten yhteydessä henkilöä koskeva tieto haetaan sähköisesti ja 'automaattisesti' matkustusasiakirjan koneellisen lukemisen yhteydessä. Toki rajatarkastusviranomaisen voi rajata hakuja ja muuttaa hakuheitoja tilanteen mukaan. Rajanylittäjän kannalta tilanne voi muodostua haasteelliseksi, mikäli eri tietojärjestelmissä on ristiriitaisia tietoja. Rajanylittäjä ei voi myöskään tietää, mihin tietoihin viranomaisen toiminta perustuu, eikä hänellä yleensä ole tarkastusoikeutta viranomaisen hallussa oleviin tietoihin<sup>415</sup>. Yleisen

414 Myös "data double".

415 Lähtökohtaisesti henkilöllä on tarkastusoikeus häntä koskeviin tietoihin. Tarkastusoikeutta on kuitenkin tiettyjen rekisterien osalta rajoitettu. Monet turvallisuusviranomaisten ylläpitämät rekisterit kuuluvat tähän rajoitetun tarkastusoikeuden piiriin.

elämänkokemuksen perusteella voitaneen olettaa, että mikäli henkilön antama tieto rajatarkastuksissa eli hänen fyysinen olemassaolonsa ja 'avatar' - hänen virtuaalinen kopionsa binaarisessa kyberavaruudessa - eivät kohtaa (tiedot eivät 'täsmää'), rajanylittäjä kantaa tästä seuraukset.<sup>416</sup>

Yllä olevasta tarkastelusta on voinut muodostua sellainen käsitys, että teknologian käytön lisääntyminen rajavalvonnassa on pelkästään haitallinen asia. Tämä on virheellinen mielikuva.<sup>417</sup> Teknologian hyödyntämisellä on runsaasti positiivisia vaikutuksia. Valvontateknologian hyödyntäminen lisää muun muassa turvallisuutta, nopeuttaa rajatarkastuksia, tehostaa tietosuojaa sekä parantaa osaltaan oikeusturvan toteutumista. Monet nykyisin rajalla esiintyvät uhkat, kuten räjähteiden, säteilevän materiaalin tai orgaanisten yhdisteiden (pernarutto) aiheuttamat uhkat voidaan paljastaa vain niitä varten kehitetyn valvontateknologian turvin. Hiilidioksidiantureiden avulla voidaan paljastaa ihmisten salakuljetusyrityksiä, mikä auttaa paitsi tukkimaan salakuljetusreittejä, voi myös joissakin tapauksissa pelastaa heikossa kunnossa olevat ihmissalakuljetuksen uhrin. Valvontateknikka parantaa myös rajanylityspaikkojen sekä siellä työskentelevien työntekijöiden samoin kuin matkustajien turvallisuutta. Automatisoidut rajatarkastuslinjat ja nopeat kaistat nopeuttavat rajatarkastuksia. Korkean tietosuojan matkustusasiakirjat vaikeuttavat niiden väärinkäyttöä ja erilaiset läpivalaisulaitteet tekevät osaltaan tarpeettomaksi matkustajien varusteissaan kuljettamien tavaroiden selvittämisen henkilöä tunnustelemalla, mikä monen mielestä on parantanut henkilökohtaista koskemattomuutta.

Nykyajan rajavalvonnan yhteydessä puhutaan usein *rajavalvonnan militarisoinnista*. Militarisoitidiskurssi on ollut näkyvästi esillä syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeen. Sanaa militarisointi on käytetty monessa merkityksessä. Sillä on viitannut muun muassa sotilasjoukkojen tai sotilaallisesti järjestettyjen joukkojen käyttöön rajavalvonnassa, rajojen linnoittamiseen erilaisin estelaittein sekä rajavalvontatoimenpiteiden tehostumiseen niin henkilöstön lisäyksen kuin käyttöön otetun valvontateknologian myötä. Myös erilaisten politiikan alueiden (maahanmuutto, viisumi, rajavalvonta) ankaroituminen samoin kuin rajojen valvontaa koskevan lainsäädännön tiukkeneminen on nähty osana rajavalvonnan militarisointia. Militarisointi on nähtävissä myös turvallisuus*diskursseissa*, mikä ilmenee sotilaalliseen toimintaan liittyvän sanaston levittäytymisenä poliittiselle agendalle (*sota* terrorismia vastaan, eteen työnnetty *puolustus*, *rajaturvallisuusstrategia* jne.). Silloin, kun militarisointi ei ole viitannut suoraan sotilasjoukkoon, militarisointi-termin käytöllä on haluttu viitata rajojen pitävyyteen, läpäisemättömyyteen ja estevaikutuksen tehokkuuteen. Feministisessä turvallisuustutkimuksessa militarismiin

416 Ks. tästä havainnollinen tapauselostus Guild 2006, 75-76.

417 Teknologia sinänsä ei ole hyvä tai paha asia, ratkaisevaa on sen käyttö. Lähtökohtaoletuksena lainvalvontaviranomaisen kannalta voidaan pitää sitä, että valvontatekniikkaa käytetään vain niihin tarkoituksiin, joihin viranomaisella on lakisäätiset toimivaltuudet.

viitataan taas väkivallan symbolina<sup>418</sup>. Tähän nykyaikaiseen rajavalvontaan liittyvään rajavalvonnan militarisoitidiskurssiin palataan työn luvussa 8.3.

Olen tässä luvussa tarkastellut rajavalvonnassa tapahtuneita yleisiä kehitystrendejä. Näkemykseni mukaan kylmän sodan jälkeinen kehitys voidaan kuvata vielä tarkemmin, mitä Tholen on tehnyt esittäessään rajavalvonnan jakamista 'klassiseen' ja 'uuteen' rajavalvontaan. Itse olen hahmottanut kehityksen kolmen eri vaiheen kautta taulukon 7 havainnollistamalla tavalla<sup>419</sup>. Tällä en halua sanoa sitä, että Tholenin tekemä analyysi olisi pinnallinen tai liian karkea. Pikemminkin haluan korostaa oman analyysini käsitehistoriallista luonnetta. Kunkin aikakauden käsitteet ovat spatiotemporaalisesti määräytyneitä, sidoksissa niiden ajalliseen ja paikalliseen kontekstiin. Tarkasteluni lähtökohtana on ollut *Suomessa* tapahtunut kehitys ja sen sitomineen yleisempään, Tholenin kuvaamaan, länsimaissa tapahtuneeseen kehitykseen. Niinpä analyysini voi pureutua syvemmälle ja olla hienojakoisempi.

	<b>Rajanvartiointi</b>	<b>Rajavalvonta</b>	<b>Rajaturvallisuus / IBM</b>
Uhka	Sotilaallinen	Maahanmuutto	Terrorismi
Toimintaperiaate	Reagointi	Ennakointi	Ennaltaehkäisy
Modus operandi	Tapauskohtainen	Riskiperusteinen	Kykyperusteinen
Sijainti	Rajalinja	Raja-alue	Virtuaalitala/Kyberavaruus
Valvonnan kohde	Raja/alue	Ihmiset/liikennevirrat	e-henkilöllisyys
Valvontatapa	Yksittäinen	Moninkertainen	Jatkuva
Toimijat	Sotilasviranomaiset	Lainvalvontaviranomaiset	Turvallisuusklusteri
Teknologia	Aluevalvonta	Henkilöllisyys	Tiedonlouhinta
Hallinnan rationaliteetti	Vartiointi/eristäminen	Valvonta	Hallinta

**Kylmän sodan päättyminen**

**911**

#### TAULUKKO 7. Rajojen hallinnan muutos

418 Feministisessä turvallisuustutkimuksessa militarismia on käytetty monessa merkityksessä. Militarismi voidaan ensinnäkin ymmärtää käytäntönä, jossa mies on korostuneessa asemassa *oletetun* aggressiivisuutensa vuoksi. Toiseksi militarismi voidaan nähdä sosiaalisena instituutiona, joka on kietoutunut sodan problematiikan ympärille. Kolmanneksi militarismia on käsitelty ideologiana, joka asettaa sodankäynnin arvostettuun asemaan ja toimii valtiollisen väkivallan legitimoijana. Lisäksi militarismi voidaan nähdä sosiaalisena prosessina, joka ulottaa vaikutuksensa myös yhteiskunnan muille aloille (*spill-over*) ja tällöin ns. siviiliyhteiskunta alistetaan *oletetuille sodan lainalaisuuksille*. Ks. Laitinen 1999, 221. Feministisen tutkimusotteen piirissä on tutkittu muun muassa rajavartioiden tekemiä raiskauksia. Militarismi ja militarisoitidiskurssi ovat siten ajankohtaisia teemoja myös turvallisuuden marginaaliin sijoittuvissa tutkimussuuntauksissa. Ks. Falcon 2001; Carpenter 2006.

419 Tutkimuskirjallisuudessa on yleisesti todettu, kuinka 911 on merkinnyt muutosta ajankuvaamme. Muun muassa George Bush, Tony Blair ja John Howard ovat kuvanneet syyskuun 2001 terroritekoja "historian käännekohdaksi" (Huysmans 2004b). Bauman (2002) on puolestaan todennut, kuinka Manhattanin sortuvat tornit muistuttivat mitä vakuuttavimmalla tavalla tietyn aikakauden loppua. Ks. myös Aas 2005; Bigo 2006b.

Edellä esitetty luokitus on 'mielivaltainen' teoreettinen hahmotelma, joka on tehty vain asian havainnollistamiseksi. Siirtymät eri aikakausien välillä eivät ole jyrkkiä. Kylmän sodan päättyminen toimi lähtölaukauksena paitsi uudelle turvallisuusajattelulle, sysäsi myös rajavalvonnan kohti tiivistyvän kansainvälistymisen ja yhteistyön kehitystä. Yhdysvaltoihin tehdyt terrori-iskut syyskuun 11. päivänä 2001 olivat jo huomattavasti selkeämpi raja uudelle 'aikakaudelle'. Kärjistäen voisi sanoa, että terrorismista tuli yhdessä yössä maailman suurin turvallisuusuhka. Kehitys ei myöskään tapahdu kaikkialla tasaisesti, vaan siinä voi olla suuria alueellisia eroja. Yhdysvalloissa kolmas sektori on ottanut osaa rajavalvontaan jo 1800-luvulta lähtien ollen huomattavasti tärkeämmässä asemassa kuin Euroopassa. Euroopassa taas erilaisia henkilöiden tunnistamiseen liittyviä tekniikoita on testattu ja käytetty ja 1930-luvulta alkaen. EU:n alueella kehitys on myös kulkenut kohti yhä suurempaa yhdenmukaisuutta osana EU:n yhdenmukaisen rajavalvontajärjestelmän kehittämistä. Myös uhkien osalta maanosien välillä on selviä painotuseroja. Yhdysvaltojen rajavalvonta on fokusoitunut selkeästi terrorismin vastaiseen toimintaan, kun taas EU ja Australia ovat suuntautuneet enemmän laittoman maahanmuuton torjuntaan.<sup>420</sup>

Tarkastelen taulukossa 7 esittämäni analyysiä hieman tarkemmin, koska se luo pohjaa rajaturvallisuuskäsitteen analyysille, mikä on tämän tutkimuksen varsinainen tutkimusaihe. Uhkien osalta täytyy todeta, että kyse ei ole vain yhdestä uhkatekijästä, vaikka asian havainnollistamiseksi näin on tehty taulukossa 7. Rajavalvonnan uhkakuvat mukailevat sekä EU:n että kansallisiin turvallisuusstrategioihin ja -ohjelmiin kirjattuja uhkakuvia. Lisäksi alueellisissa painotuksissa on selviä eroja. Terrorismin mieltäminen tai 'julistaminen' suurimmaksi uhaksi voi palvella poliittista 'tarkoitushakuisuutta'. Terrorismilla maalailua voidaan käyttää turvallistamiseen osana poliittista retoriikkaa. Tähän kysymykseen palaan myöhemmin monta kertaa.

Raportoin edellisissä luvuissa 4.1 - 4.3, kuinka tilan ja ajan haltuunotto on muuttanut nykyistä yleistä toimintalogiikkaa. Enää ei esimerkiksi turvallisuusympäristön uhkiin tai tulevaisuuden haasteisiin pyritä vastaamaan reagoimalla tapahtumiin tai selkeisiin muutosindikaattoreihin. Sen sijaan tulevaisuus pyritään ottamaan haltuun, ei vain ennustamalla mahdolliset tulevat tapahtumat, vaan tekemällä tyhjäksi tiettyjen tulevaisuusskenaarioiden toteutuminen. Tämä on siirtänyt toiminnan painopistettä *riskien arvioinnista kyky-perusteiseen ajatteluun*. Tässä ajattelussa tarkastelun painopiste ei ole enää mahdollisissa ja todennäköisissä uhkissa, vaan *potentiaalisissa* uhkissa<sup>421</sup>. Vaikuttamalla uhkien kykytekijöihin voidaan estää ennalta niiden realisoituminen uhkiksi. Tämä turvallisuuden kannalta tarkoituksenmukainen ajattelu voi muodostua haasteelliseksi oikeudellisesta näkökulmasta. Nykyään 'kaikkia' tummia muslimeja

420 Andreas & Snyder 2000; Cornelius 2004; Tholen 2010; Torpey 2000; Zolberg 2006.

421 Ks. Bajc 2007; 2011.

arvioida potentiaalisina terroristeina. Eikö samaa ajattelutapaa noudattaen kaikkia miehiä voida pitää potentiaalisina raiskaajina, joiden vapausoikeuksia tulisi rajoittaa? Rajaturvallisuuteen liittyvät eettis-moraaliset pohdinnat on täysin laiminlyöty nykyisen rajavalvonnan osalta, mikäli asiaa tarkastellaan virallisten rajaturvallisuusdiskurssien valossa eli poliittisen eliitin tai turvallisuushallinnon näkökulmista. Tähän kysymykseen palataan vielä tässä tutkimuksessa.

Kylmän sodan aikana rajat nähtiin lineaarisina muodostelmina, estelinjoina, joiden vartiointi oli keskittynyt rajan välittömään läheisyyteen. Rajanvartioinnin tehtävänä oli rajan koskemattomuuden turvaaminen. Turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset, kuten ihmisten liikkuvuuden lisääntyminen ja EU:n integraatiokehitys siirsivät toiminnan painopistettä alueen puolustamisesta ihmisvirtojen liikkuvuuden säätelyyn ja valvontaan. Liikennevirtojen hallinta perustuu kasvavassa määrin eri tietojärjestelmissä olevien tietojen hyväksikäyttöön, tiedonhallintaan. Matkustajien identifiointi matkustusasiakirjojen perusteella on vain pieni osa siitä informaatiosta, joka muodostaa nykyisen rajavalvonnan perustan. Rajavalvonta on itse asiassa eri tietojärjestelmistä konstruoitavien *e*-personallisuuksien hallintaa. Rajavalvonta on siirtynyt paikkaan sidotusta maantieteestä kyberavaruuteen. Sama on tapahtunut henkilölle. Henkilöä eri tietojärjestelmissä edustava 'avatar' tai 'datavarjo' itse asiassa ratkaisee, voidaanko tuohon *e*-persoonallisuuteen kytkeytyvä fyysinen keho päästää rajan yli. Esimerkiksi merkintä 'turvallisuusrekisterissä' voi tehdä henkilöstä ei-toivotun ja johtaa hänen käännättämiseensä rajatarkastuksen yhteydessä.<sup>422</sup>

”Vanhaan hyvään aikaan” ihmiset olivat tietoisia, kun he olivat viranomaisten toimenpiteiden kohteena. Tarkastustoimenpiteet konkretisoituivat ajassa ja paikassa. Siirtyminen rajavalvontaan moninkertaisti rajojen 'kohtaamisen', niin kuin Tholen on kuvannut. Rajavalvonnassa on tapahtunut huomattavia laadullisia ja määrällisiä siirtymiä sitä mukaa, kun yhteiskunnat ovat siirtyneet informaatioyhteiskuntaan ja tieto on siirtynyt fyysisistä asiakirjoista sähköisiin tietojärjestelmiin. Koska tietojärjestelmät ovat reaaliaikaisia ja niitä päivitetään koko ajan, voidaan nykyistä rajavalvontaa kuvata jatkuvaksi. On myös mielenkiintoista tiedostaa, että vaikka fyysinen henkilö ei edes uneksisi matkustavansa toisiin maihin, hänen *e*-persoonallisuutensa reissaa ympäri maailmaa, kun tietojärjestelmissä olevia tietoja siirretään, kootaan ja välitetään turvallisuusviranomaisten kesken tai esimerkiksi silloin, kun hänen kadoksiin joutunut passinsa jatkaa matkaa toisen henkilön hallussa.

Rajavalvontaa pidetään EU:ssa lainvalvontatehtävänä. Jokainen EU:n jäsenmaa voi vapaasti päättää, kuinka se organisoii rajavalvontansa. Kylmän sodan aikana rajavalvonnasta vastasivat monessa maassa asevoimat tai sotilaallisesti järjestetyt *santarmistot*.

422 Vrt. Vuori 2011, 99. Hän on verrannut 'puolustuksen' ja 'turvallisuuden' käsitteitä ja todennut, kuinka puolustuksen käsite yhdistetään yleensä maantieteellisiin rajoihin, kun taas turvallisuuden käsite on vapaa tällaisista rajoitteista ja se voidaan määritellä laajemmin 'kansallisten intressien' mukaan.

Rajavalvonnan osalta EU on rohkaissut rajavalvontatehtävien uskomisesta rajavalvontaan erikoistuneille poliisivoimille tai rajavartioloitoksille<sup>423</sup>. Vaatimus on suunnattu lähinnä uusille jäsenmaille. Monessa maassa (esim. Saksa, Itävalta, Viro) aikaisemmin sotilaallisesti organisoidut rajavalvontajoukot (rajavartioloitokset) on sittemmin muutettu rajapoliiseiksi. Suomessa tähän ei ole nähty tarvetta. Toisaalta on huomattava, että rajavartioloituksen poliisitehtävät (esim. rikostorjunta) ovat merkittävästi lisääntyneet. Maailmalla on tapahtunut kehitystä myös toiseen suuntaan. Sotilaallisesti organisoitujen joukkojen käyttö rajavalvontaan on lisääntynyt (esim. Andreas 2000, 4; Cornelius 2001, 662; Tholen 2010, 265). Syinä sanottuun kehitykseen voidaan pitää muun muassa turvallisuusympäristön muutosta, uusia rajaturvallisuuden uhkakuvia, sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välisen rajan hämärtymistä sekä hallinnan diskurssin esiinmarssia. Nykyisessä turbulentissa turvallisuusympäristössä joustavalla sotilasorganisaatiolla on sellaisia etuja, joita perinteisellä lainvalvontaviranomaisella ei ole. Palaan tähän kysymykseen luvussa 8.3 rajaturvallisuuden militarisoinnin yhteydessä.

Taulukossa 7 on kutakin aikakautta luonnehdittu vain yhdentyypillisellä teknologialla. Tämä on hyvin karkea pelkistys ja tulee ymmärtää siten, että kuvaus antaa vain suuntaa, mikä on ollut kullekin aikakaudelle tyypillinen tekninen orientaatio. Toinen, ehkä oikeampi kuva teknologian kuvaamisen suhteen olisi puhua teknologian järjestäytyneisyyden ja verkottumisen asteesta. Kylmän sodan aikana teknologiaa hyödynnettiin paljon yksittäisinä laitteina ja 'suppeina' aluekohtaisina järjestelminä. Tekniikan kehitys on johtanut paitsi käytettyjen teknologioiden ja erilaisten sovellusten yleistymiseen, myös siirtymiseen yhä laajempiin järjestelmiin. Rajavalvonnan aikana käytössä olivat jo kansalliset tekniset järjestelmät. Siirtyminen kohti rajaturvallisuutta on merkinnyt järjestelmien ylikansallistumista. Kansallisten järjestelmien tulee olla yhteensopivia myös EU:n ja kansainvälisessä viitekehyksessä. Kansallisten viranomaisten tulee voida vaihtaa tietoja esimerkiksi Interpolin tietojärjestelmien kanssa. Yksi teknisten järjestelmien käyttöön liittyvä piirre on ollut tiedon jalostusarvon kasvattaminen. Kylmän sodan aikaisesta 'raakadatasta' on siirrytty sovelluksiin, jotka tietojen yhdistämisen (rajavalvonnan aikakausi) ohella myös analysoivat tietoa ja tekevät siitä ennusteita erilaisten analyysityökalujen avulla.

Hallinnan idean osalta on huomattava, että jokainen uusi aikakausi sisältää aina edellisen aikakauden elementit. Niinpä siirtyminen rajanvartiosta rajavalvontaan ei merkinnyt rajojen valvonnan laiminlyöntiä tai jättämistä toisarvoiseen huomioon, vaan rajanvartioston *lisäksi* kiinnitettiin kasvavaa huomiota ihmisten liikkumiseen ja heidän valvontaansa. EU:n yhdenmukainen rajavalvonta edellyttää, että rajanylityspaikkojen välisiä rajaosuuksia (niin maalla kuin vesialueilla) valvotaan tehokkaasti. Lisäksi käytössä tulee olla liikkuvia 'reservejä', joilla voidaan puuttua ennalta arvaamattomiin tilanteisiin.

---

423 EU Schengen-luettelo 2002, 18.

Samalla tavalla siirtyminen valvonnasta hallintaan on merkinnyt vaan yhden uuden ulottuvuuden käyttöön ottamista ja sen käytön tehostamista. Ihmisten liikkumisen lisäksi turvallisuusviranomaisten mielenkiinnon kohteena on kaikki se informaatio, joka palvelee operatiivisten tehtävien toteutusta kuten turvallisuusuhkien arviointia.

Mielestäni nykyiset rajat voidaan niiden maantieteellisten manifestaatioiden (fyysisten rajalinjojen) sijaan kuvata yhteiskunnallisesta (kontstruktivistisesta) näkökulmasta pikemmin sellaisin käsittein kuin 'spekulatiivinen bioraja' tai 'manupulatiivinen biodigi-rajaa', kun otetaan huomioon rajojen muuttuneet merkitykset ja niiden uusi luonne ihmiskehoon kiinnittyneinä ja sen mukana siirtyvinä, neuvoteltavina ja kiisteltävinä, datan stigmatisoimina binäärikoodeina. Samaan aikaan kun ihmisten data-varjo, heidän digitaalinen avatar-sielunsa nauttii vapaasta liikkuvuudesta ja liikkuu esteettä kyberavaruuden rajattomassa maailmassa, heidän lihallinen ruumiinsa, 'elävän' *e*-persoonallisuutensa kuollut keho, on kahlittu maahan ja tuomittu valtion alueeseen sidottuun, sen rajattuun paikallisuuteen. Aikamme rajoja voidaan siis kuvata *bipolaarisina konstellaatioina*<sup>424</sup>, Janus-kasvoisina sekä alati muuttuvina ja häilyvinä, mutta aina jakolinjoja konstruoivina rakenteina.

Tämä luku päättää johdatuksen tämän tutkimuksen varsinaiseen päätutkimus-aiheeseen, rajaturvallisuuden käsitteen tutkimiseen. Lukujen 1-4 tarkoituksena oli luoda se teoreettinen kehys, jota vasten rajaturvallisuuden käsitettä tarkastellaan. Seuraavaksi tarkastelu siirtyy yleisistä tieteenfilosofisista lähtökohdista ja rajaturvallisuuden läheisesti liittyvistä teoreettisista suuntauksista kielitieteelliseen näkökulmaan. Rajaturvallisuuskäsitteen 'louhiminen' tehdään Katie Erikssonin käsiteanalyysimallin avulla. Se kiinnittää huomiota käsitteiden ontologisten piirteiden ohella käsitteiden kontekstuaaliseen rakentumiseen. Tarkastelu alkaa rajaturvallisuuskäsitteen alkuperän ja kehityksen (genesis) selvittämisellä. Jotta tarkastelu ei olisi vain käsiteanalyttinen huitaisu ilmaan, se aloitetaan kytkemällä rajaturvallisuuskäsitteen kehitys historiallisen käsitetutkimuksen perinteeseen. Saanko luvan - käsitehistoriallinen lähestymistapa ä la Koselleck!

424 *Bipolaarinen* viittaa kaksinapaiseen. Kaksinapaisuus on rajoille tunnusomainen piirre jo sanan 'raja' etymologista taustaa ajatellen. Rajat toimivat pintana tai jakolinjana kahden erotettavan 'entiteetin' välillä. Kaksinapaisuus ilmenee rajojen olemuksessa kaikkialla, esim. metaforat rajoista 'muureina' (*barrier*) ja 'siltoina' (*bridge*), rajavalvonnan tehtävät torjua turvallisuusuhkia samalla kuin turvata sujuva liikenne, tai turvallisuuden hahmottaminen vapauden vastakohtana rajaturvallisuuden käsitteellisessä hahmottamisessa. *Bi*-etuliite viittaa kahteen ja se on myös siinä määrin tehtäväänsä sopiva, koska se em. kahtalaisuuden ohella voidaan assosoida viittaamaan myös *biologiseen* ja *binääriseen*. *Konstellaatio* tulee latinan kielen sanoista *con* 'yhdessä' ja *stella* 'tähti'. Konstellaatio merkitsee 1) Tähdistöä eli tähtikuviota, 2) *Astrol.*, kiertotähtien asemaa maasta katsottuna, 3) *Psyk.*, erilaisten tekijöiden suhdetta tai ryhmittymää ja 4) *Kuv.*, asetelmaa ja ryhmitystä. Tähtikuviot muuttuvat koko ajan, niin kuin rajat ja niiden valvontakin.





## II OSA

# KÄSITEANALYYSI



## 5. RAJANVARTIOINNISTA RAJATURVALLISUUTEEN JA YHDENNETTYYN RAJAVALVONTAAN

### 5.1 Käsitehistoriallinen lähestymistapa kielen tutkimukseen

#### 5.1.1 Käsitehistoriallisen lähestymistavan yleisiä lähtökohtia

Tähän tutkimukseen valittu Katie Erikssonin käsiteanalyysimalli tarkastelee käsitteitä monesta näkökulmasta. Käsitteen ontologinen analyysi sisältää käsitteen alkuperän selvittämisen. Rajaturvallisuuden käsite on nuori, ja siten sen etymologinen analyysi ei edellytä tunkeutumista syvälle historian hämärään. Rajaturvallisuuskäsitteen käsitehistorialliseen tarkasteluun on kuitenkin päädytty monesta syystä. Ensiksi tutkimuksen kaikki teoreettiset ja metodiset valinnat on haluttu kytkeä johonkin relevanttiin tutkimussuuntaukseen. Toiseksi tutkimuksen tieteenfilosofiset lähtökohdat sekä metodologisen konsistenssin vaatimukset ovat puoltaneet käsitehistoriallisen lähestymistavan valitsemista. Kolmanneksi käsitehistoriallinen lähestymistapa tarjoaa huomattavaa selitysvoimaa rajaturvallisuuskäsitteeseen, niin kuin tullaan huomaamaan.

Käsitehistorialla viitataan nykyisin filosofiataustaiseen vahvasti kieleen suuntautu-neeseen historian tutkimukseen, joka on kohdistunut varsinkin poliittisiin käsitteisiin. Tärkeimmät esimerkit käsitehistoriasta ovat Reinhart Koselleckin työ saksalaisen *Geschichtliche Grundbegriffe* -suurprojektin yhteydessä sekä Quentin Skinnerin ja John Pocockin tuotanto englanninkielisessä maailmassa. Yhteinen piirre kaikelle käsitehistorian nimellä tehtävälle tutkimukselle on kiinnostus kieleen ja käsitteiden muutoksiin. Melvin Richterin mukaan käsitehistoriallinen tutkimus yhdistetään englanninkielisessä maailmassa niin kutsuttuun 'kielelliseen käänteeseen'. Käsitehistoria on siten yksi keskeinen tapa ymmärtää lingvistinen käänne yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa. Käsitehistoriallinen tutkimusote ei nojaa mihinkään yhtenäiseen filosofian perinteeseen tai tyhjenny metodiluetteloksi. Käsitehistoriallinen tutkimus kuvastaa pikemminkin asennetta, temperamenttia tai kysymisen tapaa ottaa tutkimuskohteena olevat käsitteet tutkijan haltuun.<sup>1</sup>

Käsitehistoriallinen näkökulma rakentuu konstruktivistisiin ajatuksiin todellisuuden sosiaalisesta luonteesta. Kunkin aikakauden todellisuus elää niissä käsitteissä, merkityksissä ja kielellisissä rakenteissa, jotka tuotetaan yhteisesti ihmisten sosiaalisessa kanssakäymisessä. Käsitehistoriassa ei pyritä esittämään käsitteitä ”ajattomina ja pysyvinä, yksiselitteisinä ja yksimielisesti hyväksyttävinä” (Hyvärinen ym. 2003, 11). Tässä mielessä käsitehistoria eroaa merkittävästi analyttisen filosofian käsitetutkimuksesta,

<sup>1</sup> Pulkkinen 2003, 215; Hyvärinen ym. 2003, 9-10.

joka pyrkii määrittelemään käsitteet tyhjentävästi riittävien ja välttämättömien ehtojen avulla. Käsitehistoriallinen tutkimusote eroaa myös kaikkein tunnetuimmasta ajattelun historian traditiosta, Lovejoyn aatehistoriasta. Lovejoyn aatehistoria pitää esittämiään peruskäsitteitä yksikköideoina (*unit idea*), jotka ovat historiattomia ja muuttumattomia ja jotka ilmenevät eri aikoina mitä erilaisimmissa yhteyksissä (Kuukkanen 2006, 4). Aatehistoriaan olennaisesti kuuluvien käsitteen kaukaisten ”juurien” etsimisen sijaan käsitehistoriallinen lähestymistapa on kiinnostunut korostamaan pikemmin käsitteen ”katkoksia” ja sen syitä (Hyvärinen ym. 2003, 11).

Käsitehistoriallisen näkökulman mukaan käsitteiden määrittelyä ei siis tule ajatella käsitteiden ajattoman tosimmärytyksen etsimisenä, vaan *käsitteet ovat tietyn ajanhetken representaatioita* sekä näiden representaatioiden suhteiden kuvaamista (Kuukkanen 2006, 5). Tutkimussuuntaus kiistää näin ollen ’yhden todellisuuden’ olemassaolon. Todellisuus näyttäytyy erilaisena riippuen siitä, mistä perspektiivistä asioita tarkastellaan. Todellisuus voidaan siten hahmottaa samaan aikaan realisoituvina erilaisina aikalaisten todellisuuskäsityksinä, jotka ovat ominaisia kullekin toimijalle (yksilö, yhteisö, valtio jne.). Todellisuuden *perspektiivisyydestä* ja *subjektiivisuudesta* johtuen käsitehistoriallinen tutkimusote tunnustaa myös erilaisten teoreettisten lähestymistapojen mahdollisuuden. Monitieteisyys ja epistemologinen relativismi<sup>2</sup> yhdessä historian epäjatkuvuutta korostavien näkemysten kanssa tekevät käsitehistoriallisesta tutkimussuuntauksesta kriittisen näkökulman suhteessa yhteiskuntatieteelliseen valtavirtatutkimukseen. Myös ehdollistamalla *kielellisesti* synnytyt uskomukset käsitehistoriallinen lähestymistapa tekee itsestään kriittisen tutkimusotteen suhteessa perinteisiin tieteen teorioihin (Heinonen 2011, 30).

Edellä on todettu, kuinka rajaturvallisuuden käsite on nuori ja se on ollut käytössä vasta reilun vuosikymmenen ajan. Voidaan perustellusti kysyä, kuinka relevanttina voidaan pitää käsitehistoriallista tutkimusotetta tämän tutkimuksen kannalta? Käsitehistoriallisen tutkimuksen mukaan on mahdollista nähdä itsestään selviksi ymmärretyt ilmiöt ja kehityskulut poliittisen kiistelyn tuloksina. Kysymys on ilmiöiden avoimuuden ja niiden poliittisuuden esiintuomisesta. Käsitehistoriallinen tutkimus avaa samalla tutkittujen käsitteiden nykykäyttöön uuden, kontingenssin<sup>3</sup> näkymän. Unohtuneet ulottuvuudet ja eri kielten käyttötapojen vertailu kyseenalaistavat käsitteiden itsestään selviksi muuntuneet tulkinnat. Kuten Hyvärinen ym. (2003, 10) ovat korostaneet, käsitehistoria ei ole vain menneisyyteen kohdistuva tutkimussuuntaus vaan se on yhtä lailla osa nykyilmiöiden tutkimista. Kiistat ”terrorismin” avarasta tai rajatusta

2 Kuukkanen (2006, 5) huomauttaa, että käsitteiden relationaalisuuden myöntäminen ei saa johtaa ’postmoderniin’ tulkintaan, jonka mukaan käsitteillä ei olisi mitään pysyvää sisältöä tai että ne muotoutuisivat jatkuvasti. Ihmisten päivittäinen kommunikaatio kävisi mahdolltomaksi, ellei käsitteillä olisi sosiaalisesti jaettua yhteistä merkitystä ainakin käsitteen ’päämerkityksen’ osalta.

3 Kontingenssi (lat. *contingens* ’koskettava’), *tilastot.*, muuttujan kahden jakauman riippumattomuus toisistaan, sattumanvaraisuus. (Turtia 2001, 505).

määrittelystä tai vaikeudet ”kansalaisuuden” myöntämisestä maahanmuuttajille ovat esimerkkejä käsitteistöjen jatkumisesta nykykeskustelussa.

Käsittehistoriallisen lähestymistavan yleiset lähtökohdat todellisuuden kielellisestä rakentumisesta, kielen historiallisuuden ja kontekstuaalisuuden korostamisesta, käsitteiden jatkuvasta muutoksesta, jossa poliittisella kamppailulla käsitteiden ”oikeasta merkityksestä” on keskeinen asema, ovat kaikki sellaisia taustaoletuksia, jotka sopivat yhteen tämän työn konstruktivististen ja pragmatististen lähtökohtien kanssa. Siten tässä tutkimuksessa voidaan tukeutua käsittehistoriallisen tutkimuksen pioneereihin. Koselleck on omassa ajattelussaan korostanut ’kokemuksen’ merkitystä perustana käsitteiden muutoksille. Tämä lähtökohtahan toimii yhtenä pragmatistien perusoletuksena. Lisäksi Koselleckin huomiot käsitteiden sisältämisestä erilaisista aikakerrostumista ovat mielenkiintoisia rajaturvallisuuskäsitteen tulkinnan kannalta. Skinner puolestaan on ollut kiinnostunut lingvististä konventioista, puheakteista ja retorisisista siirroista<sup>4</sup>. Toissään hän on tutkinut etupäässä lyhyen aikavälin retorisia ja käsitteellisiä kamppailuja. Terence Ball on kuvannut 1980-luvulta lähtien lähestymistapaansa ”kriittiseksi käsittehistoriaksi”. Tässä työssä toteutettu korpuslingvistinen analyysi on sukua Ranskassa kehitettyyn suuntaukseen, jossa on arvioitu käsitteiden esiintymistä myös määrällisesti. Myös metodinsa puolesta tässä tutkimuksessa tehdyt valinnat sopivat yhteen käsittehistoriallisen lähestymistavan kanssa. Käsittehistoriallinen lähestymistapa korostaa, että erityyppisten käsitteiden suhteen on tarkoituksenmukaista käyttää erilaisia aineistoja. Turvallisuuskäsitteen poliittisuudesta johtuen voidaan hyvin perustella, miksi tässä tutkimuksessa on tukeuduttu osittain myös politiikka- sekä viranomaisen asiakirjoihin.

Tämän tutkimuksen teoreettiseksi viitekehikseksi on valittu Katie Erikssonin käsitteanalyysimalli. Malli kiinnittää huomiota sekä käsitteen ontologisiin lähtökohtiin, että sen kontekstuaaliseen määrittelyyn. Käsitteen analyysissä hyödynnetään muun muassa erilaisia leksikaalisia sekä diskriminaatioanalyysijä käsitteen merkityskentän selvittämisessä. Käsittehistoriallinen tutkimusote kiinnittää asianmukaista huomiota myös siihen semanttiseen kenttään, joka ympäröi käsitettä. Käsitteitä tarkastellaan muun muassa synonyymien, antonyymien (vastakäsitteet) ja muiden niihin liittyvien termien suhteen. Siihen kuuluvat sekä *onomasiologinen* analyysi, jossa hahmotetaan, mitkä eri termit viittaavat samankaltaiseen asiaan, että *semasiologinen* analyysi, jolla pyritään saamaan selville tietyn termin eri merkitykset.<sup>5</sup> Esimerkkinä käsittehistoriallisesta asenteesta voidaan pitää tämän tutkimuksen luvussa 8.2 toteutettua vapausparadoksin tarkastelua. Vapaus on ymmärretty tässä tutkimuksessa turvallisuuden vastakohdaksi, sen eräänlaiseksi vastakäsitteeksi.

4 Skinnerin ajattelu on saanut vahvoja vaikutteita J.L. Austinin puheaktiteoriasta. (Pulkinen 2003, 215).

5 Pulkinen 2003, 217.

Mitä tulee tähän tutkimukseen, olen kriittisenä 'anarkistina' ja valitsemalleni lähtökohdalle 'kaikki käy, jos se toimii' (anything goes), rikkonut myös historiallisen käsitetutkimuksen perinteitä. Käsitehistoriallinen tutkimusote ei hyväksy käsitteiden pitämistä ajattomina ja pysyvinä, yksiselitteisinä ja yleisesti hyväksyttävänä 'olioina'. Tämän johdosta käsitehistoriallisessa tutkimuksessa ei yleensä aseteta tutkimusongelmaa *mitä*-kysymysten muodossa, kuten "mitä on valta" tai "mitä on rakkaus". Käsitehistoriallinen tutkimus on pikemminkin kiinnostunut tutkimaan, kuinka käsitteet ovat määrittäneet suhteessa muihin käsitteisiin eri aikoina, kuinka käsitteitä on käytetty ja ennen kaikkea sitä, millaisia kiistoja näihin käsitteisiin on eri aikoina ja eri paikoissa liittynyt.<sup>6</sup> Oman tutkimukseni tutkimusongelma "mitä on rajaturvallisuus" ei siis ole käsitehistoriallisesti orientoitunut. Perusteluna tähän voin todeta, että käsitehistoria on vain yksi useista kymmenistä tutkimukseeni valitsemistani lähestymistavoista. Tutkimuskysymykseni muotoilusta huolimatta otan työssäni kantaa käsitehistoriallisen lähestymistavan mukaiseen tutkimusintressiin, niin kuin työni rakenteesta ja aiheen käsittelystä voidaan todeta.

### 5.1.2 Käsitteiden teoretisointia historian valossa

Wittgensteinin arkikielen filosofia ja Max Weberin näkemykset ovat olennaisesti vaikuttaneet käsitehistoriallisen lähestymistavan kehitykseen, joka Heinosen (2011, 22) mukaan on kiteytynyt vasta 1900-luvun kahdella viimeisellä vuosikymmenellä Quentin Skinnerin ja Reinhart Koselleckin sekä Michel Foucaultin ajatuksissa ja metodologisissa näkemyksissä. Käsitehistoriallinen lähestymistapa eroaa perinteisestä historian ja politiikan tutkimuksesta siinä, että käsitehistoriallisessa tarkastelussa historian ymmärtäminen perustuu kunkin aikakauden käsitteisiin, joita voidaan pitää historiankirjoituksen perusyksikköinä. Käsitteiden historiallisuuden korostaminen tarkoittaa myös sitä, että *käsitteet ovat aika- ja paikkasidonnaisia, kontekstuaalisia*<sup>7</sup>. Käsitehistoriallinen näkökulma sopii tieteenfilosofisilta lähtökohdiltaan tämän tutkimuksen relationaaliseen tietokäsitykseen ja se täydentää kielitieteellisiä lähestymistapoja kiinnittämällä asianmukaisesti huomiota käsitteiden poliittisuuteen. Rajaturvallisuus ja sen käsitteellinen sisältö määrittyy ensisijaisesti ja viimekädessä poliittisen valtakampailun tuloksena aika- ja paikkakohtaisesti (maakohtaisesti).

6 Hyvärinen ym. 2003, 10.

7 Käsitteiden aika- ja paikkasidonnaisuus tarkoittaa osaltaan sitä, että käsitteitä ei voida selkeästi erottaa tapahtumista. Käsitteiden ilmaistut vaatimukset, kuten yleinen ja yhtäläinen äänioikeus, ovat perusteita tiettyjen tapahtumien (Suomessa vuoden 1905 suurlakon ja vuoden 1906 eduskuntaudistuksen) ymmärtämiseen. Toisaalta on myös tapahtumia (Suomessa esimerkiksi vuosi 1918), jotka pitkän aikaa jälkeenpäin antavat aiheita käsitteellisille kiistoille tapahtumien nimeämisestä. (Hyvärinen ym. 2003, 11). Tätä taustaa vasten voidaan pohtia, mikä merkitys oli syyskuun 2001 terrori-iskuilla rajavalvonnalla korvautuessa rajaturvallisuudella?



Wittgensteinin (1999) kieltä koskevassa ajattelussa korostuu kielen käyttö sosiaalisena toimintana. Kieli ei ole mikään käsitteellinen abstraktio vaan sanojen avulla tehdään kielellisiä *tekoja*. Sanojen merkitys muodostuu käyttöyhteydessään. Koska sana voi eri yhteydessä saada eri merkityksen, sanoilla ei ole vakiintuneita merkityksiä. Myös kielen (sanojen) avulla tehdyt teot vaihtelevat tilanteesta toiseen. Sanoilla voidaan nimetä asioita (Einstein, ruusu), niitä voidaan käyttää toisten vakuuttamiseen taitavalla puheella tai sotilaat saadaan marssimaan ”käskystä”. Siinä missä yksi ’puhuu toisen ympäri’, toinen käyttää ’sydämen kieltä’ ja ’lemmenluritusta’ ’tunteiden tulkkina’. Wittgenstein kutsuu näitä sanojen eri käyttötarkoituksia *kielipeleiksi*. Nimeäminen, totuusarvojen luominen, ihmisten keskinäinen viestintä ja vallankäyttö ovat esimerkkejä erilaisista kielipeleistä, joissa yksittäiset kielen ilmaiset (sanat) saavat merkityksensä. Näin käsitteen määrittely jää Wittgensteinin arkikielen filosofiassa sangen avoimeksi, mutta se on ollut hänelle tietoinen valinta. Wittgensteinin mukaan filosofia ei saa millään tavoin loukata kielen tosiasiallista käyttöä.<sup>8</sup>

Myös Koselleck korostaa käsitteiden merkityksen muotoutumista kontekstuaalisesti. Koselleckin käsite-ajattelu pohjautuu semantiikkaan, jonka mukaan sana merkityksellistyy käsitteeksi tietyssä kontekstissa:

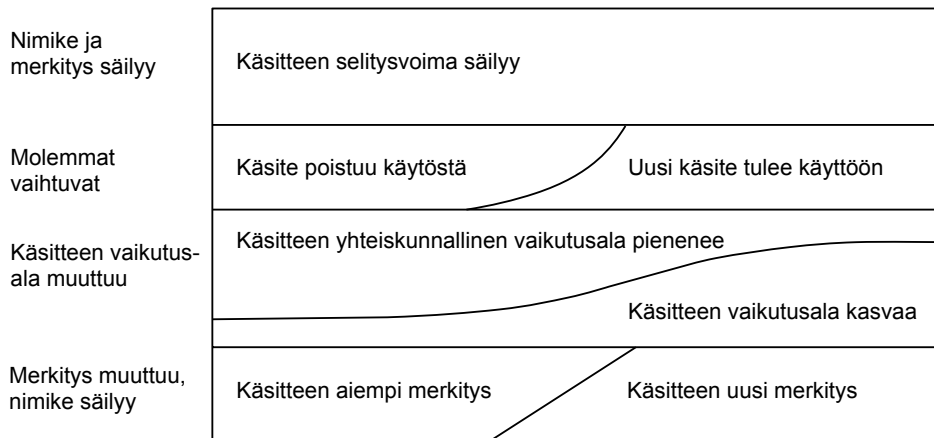
”The concept is bound to a word, but is at the same time more than a word: a word becomes a concept when plenitude of politico-social context of meaning and experience in and for which a word is used can be condensed into one word [...] Concepts are thus the concentrate of several substantial meanings.” (Koselleck 1986, 83).<sup>9</sup>

Sana siis tulee ja ’tiivistyy’ käsitteeksi käyttökontekstissaan. Lisäksi merkitysisältö on monimutkainen abstraktio ja se on aina sekä kiistelty että kilpailtu. Olennaista Koselleckin ajattelussa on myös tapa nähdä käsitteet lähtökohtaisesti toisiinsa kytkeytyvinä temporaalisina ilmiöinä, joiden ominaisuudet, kesto ja sisältö voivat vaihdella hyvinkin paljon. Toisaalta hän näkee käsitteet kielellisinä rakenteina, joihin kiinnittynyttä argumentaatiopotentialia käytetään uudessa tilanteessa tietoisesti tai tietämättä hyväksi legitimoimaan poliittisia valintoja. Käsitteet voidaan Koselleckin ajatteluun tukeutuen nähdä kielellisinä sedimentteinä, joissa jokaisella käsitteellä on oma elinkaarensa kuvan 36 havainnollistamalla tavalla.<sup>10</sup>

8 Ks. myös Fuchs 1970, 21-39.

9 Siteerattu teoksesta Heinonen 2011, 24.

10 Heinonen 2011, 24.



KUVA 36. Käsitesedimentti ja käsitteiden temporaalisuus (Heinonen 2011, 25)

Käsitteiden muodostuminen kielellisinä sedimentteinä, joiden merkitys määräytyy spatiotemporaalisesti ajan ja paikan mukaan, kuvaa havainnollisesti rajavalvonnan alalla tapahtunutta kielellistä kehitystä. Osa vanhoista käsitteistä (rajanvartiointi) on jäämässä pois käytöstä, joidenkin käsitteiden merkitysisältö on muuttunut (rajalvonta) ja käyttöön on otettu myös uusia käsitteitä, kuten rajaturvallisuus ja rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Onko tämä kehitys tulkittava kuhnlaisittain todellisuuden teoreettisen lähestymistavan eli paradigman muutoksena, niin kuin usein on tehty, kun on haettu parempia selitysmalleja aikaisemmille tulkinnoille? Vai voidaanko kielessä tapahtunut kehitys nähdä kontekstisena kilpailuna käsitteiden hallinnasta?

Teoriat ja ideologiat ovat käsitehistorialliselle lähestymistavalla tunnustetusti olemassa olevia 'olioita' ja niillä on selitysvaimaa kunkin aikakauden ilmiöihin. Teorioiden ja ideologioiden nähdään olevan merkityksellisiä myös poliittisten käsitteiden ja rakenteiden muokkaajina sekä valta-asemien oikeuttamisen lähteenä. Koselleckin mukaan hegemonisten käsitteiden merkitysisällöt voivat vaihdella juuri siksi, koska ne ovat niiden sisältämän vallan vuoksi poliittisen kamppailun kohteena. Osa käsitteistä voi tämän valtakamppailun tuloksena 'kohota' jopa *sloganeiksi*<sup>11</sup>. Tällaisiin hyvin politisoituneisiin käsitteisiin sisältyy arvolatauksia ja monitulkintaisuutta, mikä tekee ne sisällöltään epämääräisiksi. Usein tähän liittyy

11 Koselleck 2004, 44. Samansuuntaisia ajatuksia on esittänyt myös Cynthia Weber tutkiessaan kansainvälistä politiikkaa. Weber (2003, 2) ehdottaa, että vahvojen totuusväittämiensä sijaan lähtisimme tutkimaan kansainvälistä maailmaa *myyttien* avulla. Weberille myytti on "...sloganin omainen ilmeinen totuus, johon kansainvälisen politiikan teoria pohjautuu ilmeräkkeen totena". Toisin sanoen, emme lähtisi tutkimaan kansainvälistä maailmaa olettamalla, että voisimme saavuttaa siitä tietoa (tietoa, joka ei vaatisi lisäperustelua tai lisäkeskustelua), vaan lähtisimme oletuksesta, että olemme itse kukin myyttiemme varassa maailmaa hahmottavia tutkijoita. Onko rajaturvallisuus juuri tällainen myytti, joka ilmenee meille apriorisena totuutena vaatimatta lisäperustelua tai -keskustelua?

myös käsitteen sisällöllisen alan laajeneminen<sup>12</sup>. Mielenkiintoiseksi Koselleckin (2004, 157-159) käsitehistorialliset näkemykset tekee hänen havaintonsa koskien poliittisten tilojen muodostumista. Koselleckin mukaan historiallinen maailman operoi pääasiassa asymmetrisellä, antagonistisilla käsitteillä. *Poliittinen tila tuotetaan vastakohtien kautta*, jotka synnyttävät me - muut, inhimillinen - epäinhimillinen, kristitty - syntinen -asetelmia. Toisin kun käsitteet, jotka ovat aika- ja paikkasidonaisia, nämä antagonistiset rakenteet ovat siirrettäviä ja sovellettavissa poliittisessa argumentaatiossa. Lisäksi nämä asymmetriset käsiteparit - käsite vs. vastakäsite - ovat yhteydessä valtaa konstituoiiviin uskomusjärjestelmiin.<sup>13</sup>

Perinteinen historiankirjoitus lähtee oletuksesta, että historia voidaan kuvata ajallisena jatkumona, jossa nykyisyys seuraa 'kausalisesti' menneisyydestä. Tämä tarkoittaa sitä, että menneitä tapahtumia voidaan käyttää nykyisyyden olosuhteiden historiallisesti määräytyneinä selityksinä. Käsitehistoriallinen lähestymistapa suhtautuu kriittisesti tällaiseen historian tulkintaan, koska nykyisyyden tulkinta on aina jälkikäteen tuotettua ja se on sovitettu vallitseviin yhteiskuntatieteellisiin teorioihin<sup>14</sup>. Toisaalta käsitehistoriallinen lähestymistapa hyväksyy muodostuneet todellisuuskäsitykset ja teoriat todellisuuden kulkuun vaikuttavana kontekstisena kehyksenä. Ne ovat yhteiskunnallista todellisuutta aikalaisten 'totuuskäsityksinä' ja politiikan teon kannalta ne voidaan nähdä Palosen (2003) kuvaavaa termiä käyttäen *teoriapolitiikkana*. Poliitiikanteko on nykyisyyden rakentamista menneen kokemisen ja tulevaisuuden odotuksen välitilassa. Koska käsitehistoriallinen lähestymistapa poikkeaa edellä kuvatulla tavalla vallitsevan yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen ontologisista ja epistemologisista lähtökohdista, voidaan se Heinosen (2011, 27) mukaan tulkita kriittiseksi lähestymistavaksi tai tutkimusotteeksi suhteessa yhteiskuntatieteelliseen valtavirtatutkimukseen.

Käsitehistoriallinen lähestymistapa hylkää siis historian käsittämisen ajallisena jatkumona. Historismin perinteinen selitysmalli on perustunut ajatukseen, jossa 'mennyt' on kuvattu poliittisesti tarkoituksenmukaisella tavalla (Koselleck 2004, 92, 198). Siihen on liittynyt myös uskomus tulevaisuuden hallittavuudesta. Valtasuhteisiin kuuluvat kamppailut ja tapahtumat toistuvat tulevaisuudessa, mikä tekee tulevaisuuden ennustamisen mahdolliseksi. Tällaisen näkemyksen omaksuminen on johtanut rakentamaan

12 Esim. 'turvallisuus' -käsitteen laajeneminen. Patomäki (2002; 2008) näkee turvallisuuskäsitteen laajentuneen omaisuuden, kansan, ja valtion alueen fyysisestä suojelemisesta yksilöiden, yhteisöjen ja ympäristön fyysiseen, sosiaaliseen ja kulttuuriseen suojelemiseen sekä suojautumiseen taloudellispoliittisiin intresseihin kohdistuvilta globaaleilta uhkilta.

13 Heinonen 2011, 22-28.

14 Ks. myös Dewey (LW12, 234-238); Kivinen & Ristelä (2001, 48).

selityksiä, jotka ovat samansuuntaisia näiden tapahtumien kanssa<sup>15</sup>. Käsitehistoriallisesti suuntautuneet tutkijat (esim. Koselleck, Skinner, Richter, Ball, K. Palonen, Heinonen) näkevät historian ajallisen jatkumon sijaan epäjatkovana tilana tai erilaisina tiloina, jotka mahdollistavat erilaisia tulkintoja. Kunkin aikakauden ideat ovat spesifejä juuri sen ajan kontekstille, ja on kyseenalaista siirtää niitä jonnekin muualle (Skinner 2006, 62, 77, 88). Tosin varsin suuri yksimielisyyys vallitsee siitä, että historiankirjoituksilla ja menneiden aikojen ajattelijoilla on ollut huomattava merkitys esimerkiksi filosofian sekä poliittisen ja tieteellisen ajattelun kehittymiseen. Sen sijaan arvojen ja käsitteiden universaalisuuteen, yhtenäisyyteen ja siirrettävyyteen suhtautuu käsiteteoreettinen lähestymistapa kriittisesti (Heinonen 2011, 28).

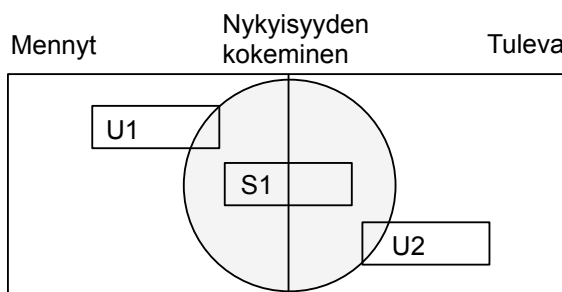
Yhteiskunnallisen kehityksen hahmottaminen epäjatkovana merkitsee käytännössä sitä, että meillä on mahdollisuus kyseenalaistaa historian opetusfunktio, niin kuin Skinner (2006, 25-26, 38) on esittänyt. Hän kysyykin, yliarvioimmeko historian kykyä hyvään tai aliarvioimmeko sen kykyä pahaan?<sup>16</sup> Historiallisten tulkintojen subjektiivisuus ja poliittinen tarkoituksenmukaisuus on saanut Koselleckin esittämään, että historialliset tapahtumat tulisi kirjoittaa uudelleen uudessa kontekstissa lähtien uusista kysymysten asettelusta, koska aika tuottaa jatkuvasti uusia todellisuuden hahmottamisen ja ymmärtämisen tapoja (Koselleck 2004, 239-240). Myös Skinner (2006, 25) näkee, että pystyäkseen olemaan hyödyksi nykyisyyden ymmärtämiselle historiallisen tutkimuksen tulee lähteä niistä tarpeista, mitkä kussakin ajassa ovat kiinnostavia. Tämä tutkimus voidaan nähdä tästä näkökulmasta yhtenä vaihtoehtoisena tapana hahmottaa rajaturvallisuuden ilmiötä nykyisyytemme 'tässä hetkessä' ja 'paikallisesti' EU:n alueellisessa kontekstissa, jossa yhtenä uuden hahmotustavan muutosagenttina toimivat pyrkimykset ihmisoikeuksien laajempaan huomioon ottamiseen rajaturvallisuudessa.

Koselleckin kolmidimensionaalinen historiakäsitys tarjoaa mielenkiintoisen mallin tarkastella nykyisyyttä sekä menneen kokemuksen että tulevaisuuden odotusten leikkauspisteinä. Nykyisyyttä ei näin ollen hahmoteta historian suksessiivisena seuraantona vaan tilana, jossa sekä 'mennyt' että 'tuleva' ovat yhtä aikaa läsnä nykyisyyden kanssa. Todellisuuden hahmottamiseen nykyisyyden epäjatkovassa tilassa vaikuttavat edellä

15 Esimerkiksi näin luodusta historiallisesta selityksestä (*anakronistinen historianulkinta*) käy Riissanen diplomityö "Rajaturvallisuus - ilmiö, strategia ja turvallistaminen". Riissanen tarkastelee Suomen rajaturvallisuusstrategian historiaa aina vuodesta 1919 alkaen, vaikka rajaturvallisuuden käsite on lanseerattu vasta vuosituhannen vaihteessa ja rajaturvallisuusstrategia siitä vielä monta vuotta myöhemmin. Skinneriin (2006, 67-68) tukeutuen Heinonen (2011, 32) kritisoi tällaista lähestymistapaa. Heinosen mukaan 'klassiset' kirjoitukset eivät voi tuottaa systemaattista kuvaa todellisuudesta, vaan lukija subjektiivisessa ajattelussaan muodostaa koherentin tulkinnan kokonaisuudesta. Tekstien tilanne- ja aikasidonnaista kontekstia korostaen Skinner (2006, 85) korostaa edelleen, että tulkittessamme esimerkiksi Hobbesin, Locken ja Marxin mielipiteitä ja ajatuksia yhteiskuntajärjestelmästä ja valtion luonteesta, meidän tulisi huomioida, missä, kenelle ja minkä uskomusjärjestelmän vaikutuksessa ne on tehty. Tällaiseen anakronistiseen historianulkintaan ovat sortuneet myös Pesonen (2007) ja Tiainen (2007).

16 Tätä ei pidä kuitenkaan tulkita niin, etteikö historiasta voitaisi oppia. Skinnerin mukaan historiasta voimme oppia, kuinka ajattelu on kehittynyt. Filosofiset ajatukset ja kunkin aikakauden 'keksinnöt' ovat toimineet inspiraation lähteinä myöhemmille ajatuksille ja tieteen löydöille.

esitettyjen ajallisen ja paikallisen perspektiivin ohella toimijoiden *rationaliteetit*. Rationaliteetit ovat tekijöitä, joihin toimijat perustavat uskomuksensa, tai joihin perustuen toimijoiden voidaan olettaa uskomustensa tai tietoisien harkinnan perusteella näkevän tavoitteensa, puheensa ja toimintansa järkevänä ja vähintään itsenään hyödyntävänä (Heinonen 2011, 35). Toimijoiden näkökulmasta asia voidaan havainnollistaa kuvan 37 tapaan seuraavasti:



KUVA 37. Sisäiset ja ulkoiset rationaliteetit<sup>17</sup>

Sisäiset rationaaliteetit (S1 - Sn) ovat tekijöitä, jotka toimija näkee järkeviksi tai vaikuttaviksi ja huomioon otettaviksi. Ulkoiset rationaliteetit (U1 - Un) vaikuttavat puolestaan toimijan nykyisyyden kokemiseen, hänen todellisuuteensa (esim. normit, säännöt, muiden uskomukset), jotka osaltaan ohjaavat toimintaa. Ulkoiset rationaliteetit voidaan kokea joko hyödyllisinä ja tavoiteltavina tai huonoina ja vältettävänä. Sisäisten ja ulkoisten rationaliteettien ulkopuolelle jää vielä sellaiset rationaliteetit, jotka eivät välittömästi vaikuta toimijaan ja rationaliteetit, jotka toimija kokee merkityksettömiksi. Pitkäkestoiset, tiedostamattomat rationaliteetit voidaan kuvata olemaan läsnä nykyisyyttä kehystävänä kehikkona. Rationaliteettien osalta on kuitenkin huomattava, että toimija (yksilö, yhteisö) voi olla suuntautunut yhdessä asiassa tai yhden käsitteen suhteen pääasiassa tulevaisuuteen, ja toisessa asiassa poliittinen identiteetti voi rakentua tai olla kietoutunut menneisyyteen. (Heinonen 2011, 39-40). Esimerkiksi rajaturvallisuuden osalta voidaan pohtia, ilmentääkö uhkien torjunta riskianalyysineen ja profiloineineen tulevaisuusorientaatiota samalla kun turvallisuuden hahmottaminen valtio- ja kontrollikeskeisesti kuvastaa edelleen historialähtöisyyttä? Ja onko Venäjän kanssa harjoitettu *rajavartioyhteistyö*, kun kaikkien muiden maiden kanssa tehdään *rajaturvallisuusyhteistyötä*, parhaiten selitettävissä juuri käsitehistoriallisen lähestymistavan kautta historiallisten kokemusten valossa?<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Heinonen 2011, 39.

<sup>18</sup> Ks. luku 7.5.

Käsittehistoriallisen lähestymistavan näkemykset voivat tarjota runsaasti selityspotentiaalia rajaturvallisuuden käsitteelliseen hahmottamiseen ja tulkintaan. Yhteiskunnallisten uskomusjärjestelmien ajallisuus ja paikallisuus korostavat, kuinka historialliset pitkäkestoiset rationaliteetit ja niiden sisällöt vaikuttavat syntyvien käsitteiden ja niiden vastakäsitteiden muodostumiseen ja muuntumiseen. Koselleck osoittaa, kuinka historiakokemus ja käsitteet ovat mitä suurimmassa määrin riippuvaisia ajasta, paikasta, kielestä, kulttuurista ja sosiopoliittisista olosuhteista<sup>19</sup>. Pitkäkestoinen uskomusjärjestelmä on ikään kuin uponnut kulttuuriin pysyviksi ajattelu-, arvostus- ja suhtautumistavoiksi. Temporaalinen uskomusjärjestelmä perustuu sitä vastoin pääosin tietoiseen harkintaan ja ympäristön huomioimiseen. Yhteiskunnallinen uskomusjärjestelmä ei ole kuitenkaan mikään homogeeninen, yksi, kaikkien jakama entiteetti. Päinvastoin Koselleck korostaa, että jokaisella sukupolvella ja sosiaalisella kerrostumalla on oma ja omista lähtökohdista rakennettu menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuus.<sup>20</sup>

Käsittehistoriallisen lähestymistavan perusoivallus nykyisyyden hahmottamiseksi multidimensionaalisenä tilana on ajatuksellisesti kiinnostava ja haastava. Sen mukaan menneen aikakauden kokemukset ja tulevaisuuden odotukset muodostavat nykyisyyden kanssa ajallisen kudelman, jossa mennyttä ja tulevaa ei voida irrottaa nykyisyydestä, vaan nykyisyys rakentuu juuri niiden kolmen ajallisen ulottuvuuden kohtaamisena. Tämän näkemyksen mukaan tulevaisuus ei häämötä jossain kaukaisuudessa epämääräisyyden verhon takana, vaan sen elementit ovat suurimmaksi osaksi läsnä nykyisyydessä. Tulevaisuustutkijoiden ilmausta käyttäen ”*tulevaisuus on jo tehty*”. Koska tulevaisuus on näin läsnä ajassamme, ei meidän ulkopuolella vaan meidän sosiaalisesti tuottamissa menneen kokemuksissa ja tulevaisuuden odotuksissa, tulevaisuuden odotushorisonttia voidaan muokata. Tulevaisuuden haltuunotto tapahtuu ennen kaikkea kielen ja käsitteiden avulla, jossa ajassa tapahtuvaa kulttuurista liikettä yritetään pakottaa uomiinsa, toimijoiden kannalta haluttuun suuntaan. Poliittisella retoriikalla on keskeinen asema tässä prosessissa.<sup>21</sup>

Nykyisyyden rakentaminen menneisyyden kokemusten ja tulevaisuuden odotusten välitilassa voidaan kuvata *politiikanteoksi* tai *teoriapolitiikaksi*. Erilaiset teoriat, käsitteet, ideologiat, tilannetulkinnat ja normatiiviset arvostelmat toimivat argumentoinnin pohjana, kun toimijat tulkitsevat tapahtumia, laativat ennusteita ja rakentavat toimintalogiikoita tulevaisuuden ’päänmenoksi’. Kari Palosen (2003a) mukaan tällainen toiminta voidaan tulkita myös poliittisen vallan tavoitteluksi ja valtasuhteisiin vaikut-

19 Tämä käy erittäin havainnollisesti esille *Käsitteet liikkeessä* (2003) -teoksen artikkeleista, jossa tutkijat tarkastelevat Suomen kielen keskeisiä poliittisia käsitteitä. Suomen kielen erityispiirre verrattuna useimpiin eurooppalaisiin kieliin on se, että poliittisia käsitteitä luotiin systemaattisesti erityisesti 1840- ja 1850-luvuilla. Hyvärinen ym. 2003, 14; Pulkkinen 2003, 216.

20 Koselleck 2004, 218-221, 239-242, 246-248, 256-263.

21 Koselleck 2004, 246-251.

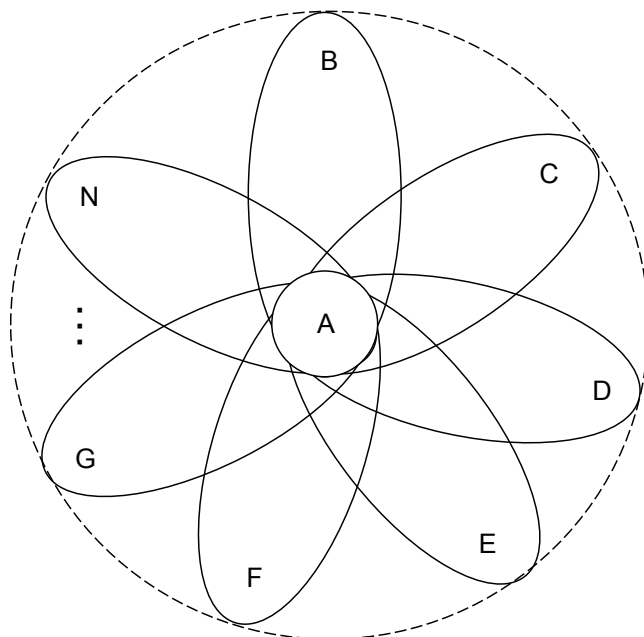
tamiseksi. Heinonen (2011, 40) puolestaan korostaa retoriikan keskeistä merkitystä poliittisessa vaikuttamisessa. Terrence Ballin (2008) ja Kyösti Pekosen (2010) ajatuksiin tukeutuen Heinonen argumentoi, kuinka poliittiset toimijat hyödyntävät käsitteiden merkityspotentiaalia ja valitsevat tilanteen mukaan sopivimmat ilmaukset ajaakseen poliittisia päämääriään. Käsitteelliset muutokset eivät kuitenkaan tapahdu 'hallitusti' ja ole yksin poliittisen eliitin päätettävissä, vaan merkityskamppailu tapahtuu kompleksisissa argumentaatioprosessissa.

Käsittehistoriallisen lähestymistavan mukaiset näkemykset käsitteiden historiallisuudesta (eli käsitteiden aika-, paikka- ja kontekstisidonnaisuudesta) pakottavat väistämättä pohtimaan, mistä tiedämme, että puhumme samoista käsitteistä, jos käsitteen merkitysisältö muuttuu tai käsite nimetään uudelleen? Onko rajaturvallisuudessa kysymys samasta asiasta, johon vielä 1990-luvulla viitattiin rajanvartioinnin käsitteellä tai myöhemmin termillä rajavalvonta? Mielestäni tyydyttävimmän selitysmallin tähän ongelmaan on tarjonnut *perheyhtäläisyyden* käsite. Sitä ovat käyttäneet niin kielifilosofit (Wittgenstein), aatehistorioitsijat (Moltke S. Gram, Richard Martin, Nils B. Kvastad) kuin kriittisten merkitysteorioiden (Putnam) kannattajat. Koska perheyhtäläisyys ymmärretään osin eri tavalla eri ajatteluperinteissä<sup>22</sup>, tarkastelen hieman lähemmin tätä käsitettä. Tässä tutkimuksessa perheyhtäläisyyskäsitettä käytetään ajatuskonstruktiona, jonka ajatellaan muodostuvan käsitteytimestä ja sitä ympäröivästä kuoresta.

Ajatellaan, että tietty käsite K voidaan kuvata tyydyttävästi neljän attribuutin avulla: A, B, C ja D. Kahta muuta käsitteeseen K kytköksissä olevaa käsitettä K1 ja K2 voidaan kuvata vastaavasti ominaisuuksien avulla A, C, D, E ja A, B, F, G. Ominaisuus A kuvaa kaikkia käsitteitä ja siten jatkuvuutta niiden välillä. Vastaavasti muut ominaisuudet B, C, D, E, F ja G kuvaavat, kuinka käsitteeseen liittyvät relevantit ominaisuudet muuttuvat. Käsite K4 ei ole saman käsiteperheen jäsen eli käsitteen K variaatio, jos se voidaan kuvata ominaisuuksien B, F, G ja H joukkona, koska sillä ei ole vaadittavaa ominaisuutta A. Tällöin kyseessä on eri käsite. Ominaisuus A muodostaa käsitteen K käsitteytimen. Käsitteytimen (ominaisuuden A) olemassaoloa voimme pitää käsitteen välttämättömänä ehtona, joka kaikilla käsitteen alaan kuuluvilla käsitteillä tulee olla tullakseen määritellyiksi käsitteeksi K. Mutta käsitteelle ei voida kuitenkaan antaa historiallisesti jokaiseen tilanteeseen sopivaa määritelmää eli määrittellä käsitteen 'kuorta' (B, C, D, E, F, G, H) tyhjentävästi.<sup>23</sup> Tämä malli voidaan kuvata kuvan 38 esittämällä tavalla.

22 Myös Nersessian on käyttänyt kognitiivisessa tietehistoriassa ja -filosofiassa perheyhtäläisyyden käsitettä. Nersessian rakentaa teoriasa kognitiotieteiden (psykologia) varaan ja sallii kaikki mahdolliset eroavaisuudet yksilöiden käyttämien käsitteiden välillä. Koska Nersessian suorastaan räätälöi teoriasa kuvaamaan käsitteiden epäjatkuvuuksia, voi tästä lähtökohdasta olla vaikea määrittää yhteisesti jaettua 'käsitteydintä'. (Kuukkanen 2006, 6).

23 Kuukkanen huomauttaa, että on mahdollista, että joka tilanteessa ei löydetä tällaista kiistatonta käsitteydintä. Ytimen valitseminen riippuu Kuukkasen mukaan ainakin osittain subjektiivisista ja pragmaattisista tekijöistä, esimerkiksi siitä, mistä ajatuksista tai periaateista ollaan kiinnostuneita. (Kuukkanen 2006, 8).



KUVA 38. Käsiteydin – kuori -malli

Mielestäni tätä problematiikkaa voidaan lähestyä myös *suopeuden periaatteen* avulla. Suopeuden periaatetta on esitetty yhdeksi ratkaisuksi eri teorioiden yhteensopimattomuuden sekä merkityksen muutoksen ongelmiin. Toisin sanoen siihen, kuinka merkitykset säilyvät siirryttäessä teoriasta toiseen tai ajan kuluessa. Suopeuden periaatteen mukaan termi viittaa olioon, joka toteuttaa useimmat termiä koskevista väitteistä (Smith 1981) tai toteuttaa ne likimäärin (Putnam 1975b). Niiniluoto on töissään kehittänyt suopeuden periaatetta antaen sofistikoituneelle 'totuudenkaltaisuuden' käsitteelleen loogisen kuvauksen. Suopeuden periaatteen mukaan totuusehdoksi riittää *likimääräisen totuuden* täytyminen.<sup>24</sup>

### 5.1.3 Käsitehistoriallisen lähestymistavan kritiikki

Käsitehistoriallinen lähestymistapa tarjoaa paljon selitysvoimaa, kun rajaturvallisuuden 'nykyisyyttä' yritetään hahmottaa käsitteellisesti toimijoiden näkökulmasta. Mutta, kuten kaikkiin teoreettisiin suuntauksiin, myös käsitehistorialliseen lähestymistapaan on kohdistettu kritiikkiä. Kritiikin terävin kärki on ehkä kohdistunut siihen, ettei

<sup>24</sup> Raatikainen 1996, 186. Niiniluodon mukaan suopeuden periaate voidaan esittää muodossa: Jos  $V_s(T, a)$  on teorian  $T$  sisältämän kuvauksen totuudenkaltaisuuden aste suhteessa olioon tai systeemiin  $a$ , niin teorian  $T$  termi  $t$  viittaa olioon  $a$ , jolle  $V_s(T, a)$  on mahdollisimman suuri. Niiniluodon suopeuden periaatteen kritiikistä ks. Raatikainen 1996, 189-191.



tutkimussuuntaus pysty määrittelemään, mikä on itse 'käsite' analyttisen filosofian kannalta (Kuukkanen 2006, 1). Osittain tämä käsite -termiin liittyvä episteeminen hämäryys johtuu tutkimusotteen tieteenfilosofisista lähtökohdista, jotka palautuvat Wittgensteinin kieltä, ajattelua ja käsitteitä koskevaan 'arkikielen filosofiaan'. Niinpä esimerkiksi Skinner ja Koselleck viittaavat usein Wittgensteiniin erityisesti silloin, kun heidän teoria- ja metodipohdiskelunsa saattavat näyttäytyä vain puolittain argumentoidulta väitteiltä. Jotkut käsitehistorioitsijat, kuten Richter (1995, 21) puolestaan ovat väittäneet, ettei ole mitään järkeä edes pyrkiä määrittelemään 'käsitettä', koska käsitteen hyödyllisyys piilee juuri sen epämääräisyydessä<sup>25</sup>. Skinner (2005, 33) puolestaan on korostanut, että tyypilliset yhteiskunnalliset ja poliittiset käsitteet ovat niin syvästi juurtuneita kulttuuriimme ja toimineet niin monen kilpailevan teorian lähteenä, että yksimielisyyden saavuttaminen niiden määrittämisestä on epätodennäköistä.

Osittain samaan asiaan kohdistuu Pulkkinen (2003) käsitehistoriaan liittyvä pohdiskelu koskien sanojen, käsitteiden ja ajatusten välistä suhdetta. Äärimmäisiä kantoja edustavat Pulkkinen mukaan ne, jotka samaistavat käsitteen sanaan ja toisaalta ne, jotka samaistavat käsitteen ja merkityksen pitäen käsitettä jonakin sanasta irrallisena. Pulkkinen mukaan käsitehistorian pääajatus on sanojen ja merkitysten yhteenkietoutuminen<sup>26</sup>. Käsitteiden muutokset eivät tapahdu pelkästään käytettyjen sanojen muutoksina, eivät myöskään yksin sanojen merkityksissä. Niinpä analyysissä tulee kiinnittää huomiota sekä sanoihin että merkityksiin. Toisaalta Pulkkinen on päätenyt oman valtio-käsitteen analyysinsä kautta hieman ristiriitaiseen kannanottoon, kun hän on esittänyt, että valtio käsitteen omaksuminen Suomen poliittiseen sanastoon tapahtui siten, ettei sille ollut merkkiä kielessä (emt. 216). Kyseessä oli siis tietoinen merkin luominen 'valtio'-käsitteelle, jolle ei Suomen kielessä ollut ilmaisua. Pulkkinen mukaan käsitehistoriallisessa analyysissä on voitava hyväksyä, että tällainen tarve saattaa esiintyä: on käsitteitä, jotka ikään kuin etsivät ilmaisuaan eli jotka "ovat" ennen kuin niitä ilmaisevia sanoja on.<sup>27</sup>

25 Ks. myös Bergman 2008. Peircen semiotiikkaan nojaten Bergman on esittänyt, että tietyt merkit toimivat kommunikaatiossa *nimenomaan* siksi, että ne ovat luonteeltaan sumeita ja epätarkkoja (*vague*). Sumeat ja yleiset (*general*) merkit ovat tehokkaita välineitä, kun halutaan luoda kuva siitä, että puhujalla on selkeä sanoma, mutta halutaan samalla sitoutua mahdollisimman vähään (emt. 152). Onkohan tämä yksi syy rajaturvallisuuskäsitteen hämäryyteen ja monimerkityksisyyteen?

26 Ks. Koselleckin (1986, 83) määritelmä käsitteelle luvussa 5.1.2.

27 Merkin ja käsitteen yhteenkietoutumista voidaan havainnollistaa parilla esimerkillä. Nykyaikaiset digitaaliset televisiot pystyvät mainosten mukaan erottamaan jopa yli 10 000 väriä. Koska meillä on värikäsitteitä vain hyvin rajallinen määrä em. erottelukyvyn verrattuna, suurin osa noista väreistä jää meiltä käsitteellisesti tavoittamatta. Tai ajatellaan väritestiiä, jolla testataan punavihernäkökykyä. Normaalin punavihernäön omaavat henkilöt pystyvät tunnistamaan väritaulusta numerot, vaikka ne eivät juuri erotu taustastaan. Merkeistä riippuen me voimme tunnistaa vain ne kuviot, jotka kuuluvat 10 eri merkistä koostuvaan numerjärjestelmäämme. Muilla kuvioilla ei ole meille merkitystä. Ajatellaan tilannetta, jossa numerjärjestelmämme koostuisi nykyisen 10 merkin sijaan 100 eri merkistä? Näin havaintokykymme on riippuvainen käytössä olevien merkkien/käsitteiden määrästä.

Käsitehistoriallinen tutkimusote on kiinnostunut ensisijassa politiikan *avainkäsitteistä*<sup>28</sup>. Pulkkinen (2003, 217) mukaan on helppo lähteä liikkeelle oletuksesta, että esimerkiksi valtio kuuluu sellaisiin poliittisen ajattelun avainkäsitteisiin, että sille on löydettävissä ilmaisu kaikissa kielissä. Pulkkinen kuitenkin korostaa, että periaatteessa ei ole olemassa mitään sellaista kuin avainkäsitteet, jotka *a priori* kuuluisivat poliittiseen järjestelmään. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, niin kuin Pulkkinen ja muiden *Käsitteet liikkeessä* (2003) -teoksen artikkeleiden kirjoittajien analyysit Suomen kielen keskeisistä käsitteistä osoittavat, että *käsitteiden vastineet eri kielissä saattavat poiketa hyvinkin paljon toisistaan*. Siten käsiteanalyyssissä tulee tehdä paitsi analyysiä siitä, miten sanoja on yleisesti käytetty, myös kartoittaa merkittävien kielenkäyttäjien tekemiä olennaisia siirtoja eli heidän aikaansaamia muutoksia käsitteiden käytössä skinneriläisen puheaktiteorian mielessä. Kun tämä diskussio liitetään rajaturvallisuuden käsitteeseen, voidaan pohtia rajaturvallisuuden ja sen vieraskielisten vastineiden mahdollista vastaavuutta tai poikkeavuutta sekä analysoida niitä syitä, jotka ovat mahdollisten erojen taustalla. Myös Suomen toisella EU-puheenjohtajuuskaudella vuonna 2006 lanseeraama rajaturvallisuuden määritelmä voidaan asettaa tähän kehykseen ja ymmärtää rajaturvallisuuskäsitteen spatiotemporaalisuus ja historiallisuus osana sen poliittista kontekstia.

Käsitehistoriallinen metodi on asetettu kyseenalaiseksi myös sen suhteen, kuinka sen avulla voidaan tunnistaa käsitteiden historiallisuus<sup>29</sup>. Esimerkiksi tämän tutkimuksen osalta meidän tulee kysyä, mistä tiedämme, ovatko rajanvartiointi, rajavalvonta ja rajaturvallisuus samoja käsitteitä, kun ne näyttävät viittaavat samaan ilmiöön? Kuinka määrittelimme käsitteen jatkuvuuden tässä tapauksessa? Vai kuvaako rajanvartiointin korvautuminen rajavalvonnalla ja myöhemmin rajaturvallisuudella pikemmin katkosta, kielellistä epäjatkuvuutta, joka johtuu rajoissa ja niiden funktioissa tapahtuneista muutoksista? Millaisia valintoja toimijat (esim. rajavartiolaitos, tutkijat) tekevät, kun

28 *Käsitteet liikkeessä* (2003) -teoksessa on tarkasteltu kymmentä keskeistä poliittista käsitettä: valta, hallitseminen, yhteiskunta, valtio, kansa, kansalainen, edustus, puolue, politiikka ja vallankumous. Teoksen ulkopuolelle jätettiin vahvasti normiluonteiset käsitteet, kuten ”tasa-arvo” ja ”oikeudenmukaisuus”. Voidaan pohtia, onko turvallisuus normatiivisuudessaan sellainen käsite, että se on haaste käsitehistorialliselle lähestymistavalle?

29 Tätä kysymystä on pohtinut erityisesti Nersessian (1992, 37). Tieteen historiaan liittyen hän on kysynyt ”Milloin fyysikko Faraday kehitti ’kentän’ (*field*) käsitteen? Ennen kuin voimme sanoa milloin Faradaylla oli kyseinen käsite, pitää olla selvillä mikä tämä käsite ylipäätään on. Myös Einsteinilla oli ’kentän’ käsite. Einsteinin ja Faradayn ajattelu ja teorit olivat kuitenkin niin erilaisia, että on epäuskottavaa, että käsitteet olisivat olleet samoja. Jos määrittelimme käsitteen nykyajan tieteen mukaan, tuskin kenelläkään ennen Einsteinia oli ’kentän’ käsitettä, mikä vaikuttaa historiallisesti epäoikeudenmukaiselta. Jos taas haluamme hyväksyä kannan, että useilla tiedemiehillä oli kentän käsite, joudumme helposti omaksumaan kannan, että on olemassa useita ’kentän’ käsitteitä. Tällöin on epäselvää, miksi kutsumme niitä kaikkia ’kentän’ käsitteiksi ja miten ne liittyvät toisiinsa. Vieläkin pahempaa, jos ajattelemme, että Faradayn, Maxwellin, Lorentzin ’kentän’ käsitteet ovat einsteinilaisen ’kentän’ käsitteen edeltäjiä ja muodostavat näin käsitteellisen jatkumon. Tällöin me luomme historiallisesti kestävämmän kuvauksen. Nersessianin mukaan sekä tieteenhistorioitsijat että tieteenfilosofit jättävät tällaiset kysymykset aivan liian vähälle huomiolle. Ks. Nersessian 1984; 1985, 175; 1988, 160-161. (Siteerattu Kuukkanen 2006, 3). Äärimmäistä kantaa tähän kysymykseen edustavat esimerkiksi Kuhn ja Feyerabend, jotka ovat korostaneet teorioiden yhteismitattomuutta. Heidän mukaansa tieteellisten käsitteiden merkitykset muuttuvat teorian vaihdoksen myötä. Merkityksen muutoksen ja yhteismitattomuuden ongelman ratkaisuksi on esitetty mm. erilaisia suojeuden periaatteita. (Raatikainen 1996, 185-186).

he pitävät eri termejä juuri tietyn käsitteen representaatioina?<sup>30</sup> Vai onko kyse peräti eri käsitteistä, joiden merkitykset ovat lähentyneet?

Käsitehistoriallisessa lähestymistavassa tähän ongelmaan on tarjottu Wittgensteinilta lainattua perheyhtäläisyyden käsitettä. Jos käsitteet jakavat käsitteen merkityssisältöön kuuluvan olennaisimman osan - käsitteiden - käsitteitä voidaan pitää perheyhtäläisinä ja siten *samaan* käsiteperheeseen kuuluvina. Kuukkanen (2006) mukaan käsitteiden hahmottaminen siten, että ne jakavat jonkinlaisen yhteisen käsitteiden toimii välittävänä kantana, jossa voidaan yhdistää aatehistorian<sup>31</sup> ja analyyttisen filosofian korostama käsitteiden jatkuvuus<sup>32</sup> sekä kognitiivisten lähestymistapojen (kuten Nersessianin tieteenfilosofia ja –historia) suosima päinvastainen kanta käsitteiden epäjatkuvuudesta. Kun käsitteiden perheyhtäläisyyteen liittyvää teoretisointia tarkastellaan tämän tutkimuksen aiheen kannalta, tulee meidän pohtia, mitkä tekijät muodostavat käsitteiden rajanvartiointi, rajavalvonta ja rajaturvallisuus käsitteiden, jos kyse on samasta käsitteestä? Onko se kenties rajoihin liittyvä turvattomuus ja pyrkimys sen hallintaan?

Käsitehistoriallista lähestymistapaa on kritisoitu myös siitä, että se samaistaa käsitteet ja niiden käytön toisiinsa<sup>33</sup>. Jos tämä lähtökohta kiistetään, silloin käsitteitä ei ole mielekästä tutkia esimerkiksi diskurssianalyysin keinoin niiden käyttökontekstissaan. Mutta niin kuin olen aikaisemmin todennut, tämä Wittgensteinilta peräisin oleva ajatus, jossa käsitteet ovat yhtä kuin niiden käyttö, muodostavat tämän tutkimuksen yhden teoreettisen lähtökohdan. Käsitehistoriallisen lähestymistavan omaksuminen johtaa myös haasteisiin tutkimustulosten hyödynnettävyyden suhteen. Voidaanko saatuja tutkimustuloksia rajaturvallisuuskäsitteen olemuksesta siirtää toiseen kontekstiin tai muiden käsiteanalyyttisten tutkimusten tuloksia arvioida tämän tutkimuksen valossa, jos käsitteet muotoutuvat aina tilannesidonnaisesti? Tähän asiaan palataan luvussa 9, kun tehtyä tutkimusta arvioidaan sen lähtökohtien valossa. Tämän luvun teoreettisen pohdinnan jälkeen siirryn tutkimuksen seuraavassa luvussa tarkastelemaan suomalaisen rajavalvonta-ajattelun käsitteellistä kehittymistä rajanvartioinnista rajaturvallisuuteen.

30 Kuukkanen 2006, 4.

31 Tässä viitataan Lovejoyn edustamaan kantaan, ei sen uusimpiin suuntauksiin (esim. Gram, Martin, Kvastad), jotka ovat haastaneet aatehistorian vanhan tradition.

32 Myös terminologian teoria käsitteen määrittelyineen perustuu analyyttisen filosofian mukaisiin lähtökohtiin.

33 Tässä suhteessa Skinner edustaa huomattavasti jyrkempää kantaa käsitehistoriaan. Skinnerin mukaan termin merkitys on eri asia kuin sen käyttö. (Skinner 1988, 283).

## 5.2 Rajojen vartioinnista ja valvonnasta rajaturvallisuuteen

### 5.2.1 Rajojen vartioinnista ja valvonnasta rajavalvontaan

Tässä luvussa tarkastelen, kuinka rajavalvonta on käsitteellisesti kehittynyt Suomessa kylmän sodan ajalta nykyhetkeen. Otan tarkastelun käsitteelliseksi lähtökohdaksi oikeusnormien kuvaukset rajavalvonnan aineellisesta sisällöstä. Täydennän kuvausta tutkimuskirjallisuudella sekä joillakin viranomaisen (rajavartiolaitos) asiakirjoilla.

Vuoden 1975 laki rajavartiolaitoksesta määritteli Rajavartiolaitoksen tehtävät seuraavasti:

*Rajavartiolaitoksen tehtävänä on valtakunnan rajojen vartiointi ja valvonta sekä poliisin ohella yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassapitäminen raja- ja merialueella sekä tullilaitoksen ohella tullivalvonta.*

*Erinäisistä rajavartiolaitoksen tehtävistä on säädetty erikseen. Asetuksella voidaan rajavartiolaitokselle antaa muitakin sille soveltuvia tehtäviä.*

*Rajavartiolaitos ottaa osaa valtakunnan puolustamiseen. Se voidaan asetuksella puolustusvalmiuden niin vaatiessa kokonaan tai osaksi liittää puolustusvoimiin.<sup>34</sup>*

Vuoden 1975 laki oli suppea puitelaki, jonka rajavartiolaitoksen tehtäviä koskevat aineelliset säännökset säilyivät jokseenkin samansisältöisinä kuin ne olivat jo vuonna 1931 annetussa laissa. Valtakunnan rajojen vartioinnin ja valvonnan sisällöllinen määrittely ei ilmennyt laista eikä sen perusteista. Niinpä sen aineellinen sisältö muotoutui Rajavartiolaitoksen käytännöstä. *Rajavartiolaitoksen johtosäännön* (1983) mukaan *rajavartiotoiminnalla* tarkoitetaan rajavartiolaitokselle säädettyjen tehtävien hoitamista<sup>35</sup>. Rajanvartiointi jakaantuu rajanvartiointiin ja merirajanvartiointiin. *Rajanvartiointi* on Suomen maarajojen vartioimiseksi suoritettavaa partiointia, tähystystä ja tutka-valvontaa, rajanylikulun sekä muuta raja-alueen valvontaa ja rajarauhan ylläpitoa, rajataphtumien tutkintaa sekä rajasta ja sen laitteista huolehtimista. Merirajanvarti-

<sup>34</sup> Laki rajavartiolaitoksesta 5/10.1.1975, 1 §.

<sup>35</sup> Rajavartiotoiminnan osalta käsitteen määrittely on epämääräinen, koska Rajavartio-ohje rajakomppanialle (RKO 1986, 11) mukaan rajavartiotoiminta jakaantui 'rajavartiotoimintaan' ja 'muuhun rajavartiotoimintaan'. *Muu rajavartiotoiminta* piti sisällään rajojen vartiointiin liittyvät valvontatehtävät, sotilaallisen maanpuolustuksen sekä pelastus- ja avustustehtävät. Näitä rajojen vartiointiin liittyviä valvontatehtäviä olivat muun muassa maasto- ja veneliikenteen valvonta, metsästyksen ja kalastuksen valvonta, luonnonsuojelun valvonta sekä tullivalvonta. Rajavartiotoiminnan jakamista 'rajavartiotoimintaan' ja 'muuhun rajavartiotoimintaan' voidaan pitää epäonnistuneena, koska on selvää, että kohtaan 'muu rajavartiotoiminta' sisältyvät tehtävät olivat myös rajavartiolaitokselle säädettyjä tehtäviä sisältyen siten rajavartiotoiminnan käsitteeseen.

ointi on määritetty vastaavasti koskien Suomen merirajoja.<sup>36</sup> Lähes vastaava määrittely löytyy rajavartiolaitoksen sisäisestä ohjesäännöstä, *Rajavartio-ohje rajakomppanielle* (1986). Sen mukaan rajanvartiointi koostuu partioinnista, tähystyksestä ja valvonnasta, valvonnasta rajanylikulkupaikoilla, rajasta ja rajalaitteista huolehtimisesta (rajatyöt), rajatapahtumien tutkinnasta sekä rajavyöhykerikkomusten tutkinnasta.<sup>37</sup> Näistä kuvauksista voidaan päätellä, että rajanvartiointi piti sisällään nykymääritelmien mukaiset rajavalvonnan että rajatarkastukset.

Edellä olevan kuvauksen mukaan rajanvartiointi sisälsi rajojen vartiointiin ja valvontaan kuuluvan tosiasiallisen hallinnon sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kuuluvia lainvalvontatehtäviä. Valtakunnan rajojen vartiointi ja valvonta piti sisällään myös henkilöiden rajanylikulun valvonnan eli rajatarkastukset<sup>38</sup>. Luvattoman rajanylikulun estämisen, paljastamisen ja tutkinnan sekä rajatapahtumain selvittämisen myötä *rikostorjunnallinen ulottuvuus* oli osa rajanvartioinnin käsitteellistä sisältöä. Myös sotilaallinen dimensio kuului rajavartiotoiminnan käsitteeseen. Rajojen vartiointiin liitetyn rajavartiolaitos osallistui *sotilaallisen turvallisuuden* varmistamiseen huolehtimalla Suomen alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista säätelevän aluevalvontasäännösten noudattamisen valvonnasta<sup>39</sup>. Rajojen vartiointi ja valvonta oli sen sisältämän sotilaallisen ulottuvuuden kautta osa myös Suomen ulkoista turvallisuutta.

Rajavartiolaitosta koskevaa lakia uudistettiin vuonna 1999. Uudistuksella pyrittiin toteuttamaan perusoikeusuudistuksen sekä vuoden 1995 alussa toteutuneen Euroopan Unionin jäsenyyden edellyttämiä muutoksia rajavartiolaitosta koskeviin säännöksiin. Perusoikeusuudistus edellytti viranomaisen toimivaltuuksien yksityiskohtaista sääntelyä sekä yksilön oikeusturvan takeita, mihin rajavartiolaitosta koskeva suppea puitelaki (5/1975) ja lukuisten viranomaistehtävien säätäminen rajavartiolaitokselle asetustasolla ei tarjonnut enää tyydyttävää lähtökohtaa perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Näin rajavartiolaitosta koskevan lain kokonaisuudistus oli käynyt tarpeelliseksi.

Vuonna 1999 voimaan tullessa laissa rajavartiolaitoksesta (320/1999) laitoksen tehtävät laajenivat niin alueellisesti kuin sisällöllisesti. Laki erotteli toisistaan rajavartiotehtävät, poliisitehtävät, tullitehtävät, maanpuolustustehtävät sekä pelastus- ja avustustehtävät. Hallintovaliokunnan lausunnon mukaan ”Rajavartiolaitoksen keskeinen tehtävä on ollut ja tulee edelleen olemaan valtakunnan rajojen vartiointi ja valvonta sekä tässä tarkoituksessa henkilöiden luvattoman rajanylikulkemisen ennalta estäminen, paljastaminen ja tutkinta.” Mielenkiintoiseksi hallintovaliokunnan lausunnon

36 Rajavartiolaitoksen johtosääntö (RVLJS) 1983, 2.

37 RKO 1986, liite 2.

38 Rajatarkastustehtävät siirtyivät valtioneuvoston 21 päivänä joulukuuta 1989 tekemän periaatepäätöksen mukaisesti asteittain poliisilta rajavartiolaitokselle 1990-luvulla. Vuonna 1995 rajavartiolaitos otti rajatarkastusten suorittamisesta yleisvastuun. Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005, 107.

39 RVLJS 1983, 5.

tekee se, että hallintovaliokunta turvautuu vielä rajavartiolaitoksen vanhoihin tehtävän määrittelyyn, vaikka lakiuudistuksen yhtenä tavoitteena on juuri harmonisoida rajavartioalan käsitteistöä yhteensopivaksi yhteisöoikeuden kanssa.

Lakiin otettiin määritelmät rajavalvonnasta sekä rajatarkastuksista. Hallituksen esityksen mukaan lain tavoitteena oli määrittellä käsitteiden *rajavalvonta* ja *rajatarkastus* sisältö ja tarkoitus mahdollisimman tarkkarajaisesti ja tyhjentävästi. Rajavalvonta ja rajatarkastus -käsitteiden määrittely ja kirjaaminen lakiin johtui tarpeesta harmonisoida kansallista lainsäädäntöä yhteensopivaksi EU-lainsäädännön kanssa. Hallituksen esityksessä (HE 42/1998 vp) rajavalvontaa ja rajatarkastuksia luonnehditaan rajavartiolaitoksen päätehtäviksi. Ne määritettiin rajavartiotehtäviksi. Rajavartiotehtävien osalta huomionarvoista on se, että monet erityislainsäädännössä rajavartiolaitokselle säädetyt valvontatehtävät (esim. metsästyksen ja kalastuksen valvonta) sidottiin rajavalvonta- ja rajatarkastustehtävien toteuttamiseen säätämällä niiden valvonta mahdolliseksi vain rajavalvonta- ja rajatarkastustehtävien yhteydessä.

Uusien käsitteiden tarkkarajaisuuspyrkimys käy hyvin ilmi lain säännöksistä. Vuoden 1999 laissa rajavartiolaitoksesta (320/1999) rajavalvonta määriteltiin seuraavasti (2 § 1 mom. 4 kohta):

- 4) *rajavalvonnalla* sitä rajavartiolaitoksen toimintaa, jolla ylläpidetään vieraan valtion tai kansainvälisen yhteisön kanssa tehtyjen sopimusten mukaista rajajärjestystä Suomen rajoilla ja joilla pyritään ennalta estämään, keskeyttämään ja paljastamaan:
  - a) Suomen rajan ylittäminen muualta kuin luvallisesta maahantulo- tai maastalähtöpaikasta tai vastoin lakiin perustuvaa kieltoa tai tällaisen teon yritys taikka muu rajan ylittämistä annettujen säännösten rikkominen;
  - b) rajalla tapahtuva maanpetoksellinen tai valtiopetoksellinen yhteydenpito vieraaseen valtioon;
  - c) Suomen rajoihin ja niihin kuuluviin rajamerkkeihin ja -laitteisiin kohdistuvat rikokset; sekä
  - d) sellaiset vieraassa valtiossa oleskelevien henkilöiden tai vieraan valtion Suomen alueeseen kohdistamat teot, jotka loukkaavat Suomen alueellista koskemattomuutta;

Rajavalvonta määriteltiin laissa siis sellaiseksi rajavartiolaitoksen toiminnaksi, jolla pidetään yllä kansainvälisiin sopimuksiin perustuvaa rajajärjestystä, ja jolla pyrittiin estämään ja paljastamaan Suomen rajojen ylittäminen muualta kuin luvallisten rajanylityspaikkojen kautta. Lisäksi rajavalvonnan tarkoituksena oli torjua rajat ylittävää rikollisuutta. Vaikka voimakkain tarve tehtävien uuteen määrittelyyn johtui Suomen EU-jäsenyydestä, oli rajavalvonnan määrittelystä aistittavissa rajajärjestyssopimuksen henki. Viittaukset rajalla tapahtuvaan maanpetokselliseen ja valtiopetokselliseen yhteydenpitoon, vieraan valtion alueella oleskeleviin tihutyön tekijöihin sekä alueellisen koskemattomuuden loukkauksiin ovat osoituksena neuvostovaikutuksesta ja 'kylmän sodan ajan hengestä' rajavalvonnan määrittelyssä.

Vuoden 1999 laissa rajavartiolaitoksesta (320/1999) rajatarkastus määriteltiin seuraavasti (2 § 1 mom. 3 kohta):

- 3) *rajatarkastuksella* niitä maahantulevaan tai maastalähtevään henkilöön, hänen matkustusasiakirjoihinsa, käyttämäänsä kulkuneuvoon ja sen hallintaoikeutta osoittaviin asiakirjoihin sekä hallussapitämiinsä tavaroihin ja aineisiin sekä niiden hallussapito-oikeutetta osoittaviin asiakirjoihin kohdistuvia kuulemis- ja tarkastustoimenpiteitä, jotka toteutetaan muista syistä riippumatta yksinomaan henkilön rajanylitysaikojen perusteella ja joilla:
- a) selvitetään ja todetaan maahantulevan tai maastalähtevän henkilön maahantulo- tai maastalähtöedellytykset;
  - b) pyritään tunnistamaan ja toteamaan maahantuloa tai maastalähtöä yrittävät maahantulokiellossa tai matkustuskiellossa olevat taikka toimivaltaisen viranomaisen antaman etsintäkuulutuksen mukaan tavattaessa haastettavat, kiinniotettavat, pidätettävät, säilöön otettavat tai vangittavat henkilöt; sekä
  - c) pyritään ennalta estämään ja paljastamaan sellaiset rikokset, joihin osallisena on maahantuleva tai maastalähtevä henkilö ja jotka sisältävät valtionrajarikoksen, laittoman maahantulon järjestämistä, ihmiskauppaa, väärennyksen matkustusasiakirjojen tai laittomasti hallussapidettyjen huumaus- tai radioaktiivisten aineiden taikka rikoksella hankittujen maksuvälineiden tai rikoksella hankitun kulkuneuvon tai muun omaisuuden hallussapitämistä taikka ilman lupaa hallussapidettyjen ampuma-aseiden, ampumatarpeiden tai muiden vaarallisten esineiden tai aineiden hallussapitämistä.

Rajatarkastus määritetään laissa tehtäväkokonaisuudeksi, jossa henkilö sekä hänen hallussaan olevat matkustusasiakirjat, tavarat ja ajoneuvo alistetaan viranomaisen kuulemis- ja tarkastustoimenpiteille ja joiden tarkoituksena on selvittää henkilön maahantulo- tai maastalähtöedellytykset sekä ennalta estää ja paljastaa henkilön rajanylilykulkuun mahdollisesti liittyvää rikollisuutta. Rajatarkastus on *hallintotoimi*, jossa puututaan yksilön perustuslaillisiin oikeuksiin pelkästään henkilön rajanylitysaikojen perusteella. Tarkastus ei edellytä minkäänlaista konkreettista tai abstraktia uhkaa henkilön taholta, vaikka rajatarkastuksen yhtenä tavoitteena oli rajanylittäjän henkilöllisyyden selvittämisen ohella selvittää juuri henkilön mahdollisesti aiheuttama uhka yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle.

*Rajatarkastustoimenpiteen tekee mielenkiintoiseksi se, että kyseessä on muodollisesti hallinnollinen toimi, mutta sitä tarkastellaan lähtökohtaisesti rikostorjunnan näkökulmasta.* Hallintoasioiden käsittelyn sijaan rajatarkastuksessa noudatetaan sekä esitutkintaa että poliisitutkintaa koskevia säännöksiä. Rajatarkastustoimenpiteen perusteena on abstraktinen rikollisuuden uhka, jonka mahdollinen konkreettinen olemassaolo paljastetaan rajatarkastuksessa. Lähtökohtaisesti jokaista rajanylittäjää pidetään potentiaalisena rikosentekijänä, ellei hän kykene rajatarkastuksessa osoittamaan tai vakuuttamaan



syöttömyyttään. Rajatarkastuksen 'tarkastusfilosofiassa' noudatetaan siten käänteistä todistustaakkaa. Mielestäni tässä ajattelussa yhtyy sekä perinteinen valtion ja sen rajojen loukkaamattomuutta korostava puolustusajattelu että uusi turvallistamisdiskurssi, joissa ihmisten liikkuvuutta ja sen luvallisuutta tarkastellaan ensi sijassa turvallisuusuhkien, ei niinkään ihmisten perusoikeuksien ja -vapauksien näkökulmasta. Tämän lähestymistavan mielekkyyden voi perustellusti asettaa kyseenalaiseksi, kun ottaa huomioon, että rajatarkastussuoritteiden valossa keskimäärin vain yksi 10.000 rajanylittäjästä on niitä, joiden maahantulon tai maastalähdön edellytyksiin rajatarkastuksissa on syytä puuttua<sup>40</sup>.

## 5.2.2 Rajavalvonnasta rajaturvallisuuden ylläpitoon

Vuoden 1999 laki rajavartiolaitoksesta toi rajavirtioviranomaiselle lisää tehtäviä ja toimivaltuuksia. Lain voimaantulo edellytti henkilöstön perusteellista kouluttamista. Esimerkiksi rajavartijoiden puolen vuoden mittainen koulutus pidentyi vuoden mittaiseksi. Lakia säätäessään eduskunta edellytti hallituksen seuraavan tarkoin lain soveltamista ja toimivuutta sekä ryhtyvän seurannan edellyttämiin tarpeellisiin toimenpiteisiin.

Euroopan unionin ulkorajojen merkitys kasvoi, kun Unioni laajeni itään ja sen jäsenmäärä kasvoi 10 uudella jäsenmaalla vuonna 2004. Myös Amsterdamin sopimuksella vuonna 1999 Eurooppaan muodostettu vapaan liikkuvuuden alueen tehokas toimeenpano edellytti jäsenmailta entistä tiiviimpää yhteistyötä ulkorajojen valvonnassa. Rajavartiolaitoksen asema ja toimivaltuudet nähtiin tarpeelliseksi saattaa yhdenmukaisiksi muiden EU:n ulkorajavaltioiden rajaviranomaisten tehtävien ja toimivaltuuksien kanssa erityisesti laittoman maahantulon torjunnassa. Lisäksi Suomen sisäisen turvallisuuden parantamista tiivistämällä turvallisuusviranomaisten yhteistyötä, lisäämällä voimavarojen yhteiskäyttöä sekä purkamalla operatiivista yhteistyötä haittaavia lainsäädännöllisiä esteitä pidettiin tärkeinä tavoitteina. Rajavartiolaitoksen roolin kasvattaminen rikostorjunnassa nähtiin tarpeelliseksi. Rajavartiolaitoksen toimivallan alueelliset rajoitukset olivat osoittautuneet ongelmalliseksi. Vaikka vuoden 1999 laki oli ollut perusteellinen uudistus vuoden 1975 lakiin verrattuna, oli tapahtunut kehitys ollut niin nopeaa, että se edellytti rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta. Aikaisemman yhden lain sijaan eduskunta säati vuonna 2005 kolme lakia: Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 15.7.2005/577, Rajavartiolaki 15.7.2005/578 ja Laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa 15.7.2005/579.

---

40 Rajavartiolaitoksen valvoman rajanylitysliikenteen valossa keskimäärin yksi 10.000:sta matkustajasta käännytetään. Mikäli luvussa huomioidaan kaikki rajavirtioviranomaisen toimenpiteitä vaativat tapaukset, keskimäärin yksi matkustaja 2.000 matkustajaa kohden aiheuttaa viranomaistoimenpiteitä. Jos asiaa tarkastellaan koko EU:n osalta, jonka ulkorajat ylittää vuosittain noin 300 miljoonaa matkustajaa, keskimäärin 4 henkilöä tuhannesta käännytetään. Ks. rajavirtiolaitoksen vuosikertomukset, vuodet 2000-2011; EUROPA Press Release, MEMO/08/85, 13.2.2008. Ks. myös luvut 8.1 - 8.3.



Rajavartiolakiin otettiin keskeiset määritelmät. Tutkimustehtävämme kannalta keskeisiä ovat määritelmät rajavalvonnasta, rajatarkastuksesta, rajajärjestyksen ylläpitämisestä sekä rajaturvallisuuden ylläpitämisestä. Rajavartiolain 2 §:n mukaan tarkoitetaan:

*rajajärjestyksen ylläpitämisellä* valtakunnanrajaa ja rajanylityspaikkoja koskevien säännösten samoin kuin rajaviranomaisten kansainvälistä yhteistoimintaa koskevien säännösten ja määräysten täytäntöönpanoa ja niiden noudattamisen valvontaa;<sup>41</sup>

*rajaturvallisuuden ylläpitämisellä* niitä kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämisestä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus;<sup>42</sup>

*rajatarkastuksella* rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi suoritettavia rajanylityksen tai rajanylitysaikumuksen perusteella toteutettavaa henkilön sekä hänen tavaroidensa ja kulkuneuvonsa tarkastamista ja henkilöiden kuulemista;<sup>43</sup>

*rajavalvonnalla* rajajärjestyksen ja rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi toteutettavia toimenpiteitä, joilla valvotaan valtakunnan rajoja estäen erityisesti ulkorajan ylittäminen rajanylityspaikkojen välisellä alueella;<sup>44</sup>

Rajavalvonta ja rajatarkastukset sidottiin rajajärjestyksen ja rajaturvallisuuden ylläpitämiseen. Rajavalvonnan ja rajatarkastuskäsitteiden asialliseen sisältöön ei tullut muutoksia, vaikka niiden määritelmät yksinkertaistuivat huomattavasti. Rajajärjestyksen ylläpito, joka vuoden 1999 laissa rajavartiolaitoksesta oli kuulunut rajavalvonta käsitteen sisään, erotettiin nyt omaksi käsitteekseen. Osittain tämä lienee johtunut tarpeesta yhdenmukaistaa kansallinen lainsäädäntö yhteensopivaksi Schengen säännösten kanssa.

Vuoden 2005 laki Rajavartiolaitoksesta kokosi rajavartiolaitoksen rajojen valvontaan ja rajanylilikulkuun liittyvät tehtävät rajaturvallisuuden ylläpito -nimikkeeseen. Mielenkiintoiseksi nousee kysymys, miksi lakiin ei otettu määritelmää rajaturvallisuudesta, vaan tehtävät määritettiin rajaturvallisuuden ylläpitämisen käsitteen kautta? Säädösperusteluissa (HE 6/2005 vp) termiä rajaturvallisuus käytetään useaan otteeseen. Siinä myös todetaan, että ”Lakiesityksessä ei määriteltäisi rajaturvallisuutta (Border security), koska sen sisällöstä ei ole Euroopan unionin toimielimissä laajaa yksimiel-

41 Rajavartiolaki 15.7.2005/578, 2 § 1 momentti 6. kohta.

42 Sama, 7. kohta.

43 Sama, 8. kohta.

44 Sama, 9. kohta.

syöttä. Rajaturvallisuuden käsitettä käytetään muun muassa Euroopan unionin jäsenyyttä hakevia maita arvioitaessa sekä rajavalvonnan yhdenmukaistamista koskevassa eurooppalaisessa keskustelussa.” Mutta jos verrataan EU:n rajaturvallisuusmallia ja rajavartiolaikiin otettua rajaturvallisuuden ylläpitämisen käsitettä, voidaan todeta, että rajaturvallisuuden ylläpitäminen vastaa hyvin pitkälle rajaturvallisuusmallin avulla määritettyä rajaturvallisuutta.<sup>45</sup>

Yhtenä syynä rajaturvallisuuden ylläpitämisen määrittelyyn näyttää siis olleen se, että rajaturvallisuuden määrittely koettiin poliittisesti niin arkaluonteiseksi asiaksi, että oli helpompi saada hyväksyntä rajaturvallisuuden ylläpitämisen kuin rajaturvallisuuden käsitteelle. Analogia haettiin poliisin yleisestä tehtävästä, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidosta. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on poliisin tehtäväkuvauksen perinteistä aluetta. Rajavartiolain säädöserustelujen mukaan rajaturvallisuuden ylläpitäminen on rajavartiolaitokselle samanlainen keskeinen tehtävä kuin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on poliisille. Rajaturvallisuuden ylläpitämisen käsite viittaa osuvasti rajavartiolaitoksen ydintehtäviin, minkä vuoksi se nähtiin tarpeelliseksi ottaa rajavartiolain käsitteisiin<sup>46</sup>.

Rajaturvallisuuden ylläpitäminen sidottiin näin osaksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden viitekehystä. EU:n neliportaisen rajaturvallisuusmallin sisin turvallisuuskehä - toimenpiteet yhteisön (jäsenmaiden) alueella - on kuulunut vakiintuneesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden piiriin, mikä on perinteisesti kuulunut poliisin vastuulle. EU:n laajetessa rajaviranomaisten rooli sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä on kasvanut. Tämä on tapahtunut erityisesti rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan alalla. Rajavartiolaitoksen lakiuudistuksen yhteydessä hallintovaliokunta katsoi perustuslakivaliokunnan tavoin, että erityisesti rikollisuuden ja *terrorismin* torjumiseksi sekä rajavartiolaitoksen, poliisin ja tullin voimavarojen käytön tehostamiseksi oli tarpeen laajentaa rajavartiolaitoksen asiaperusteisesti rajattua toimivaltaa alueellisesti koko maahan (Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005, 421).

Yleinen järjestys ja turvallisuus voidaan katsoa poliisin keskeiseksi tehtäväksi. Sen sisältöä ei ole laissa kuitenkaan määritetty. Hallituksen esityksessä poliisilaiksi (HE 57/1994 vp) todetaan, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sisältö on laaja ja osaksi jäsentymätön. *Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen* on katsottu kuuluvan kaiken sellaisen poliisitoiminnan, jonka tarkoituksena on luoda ja ylläpitää turvallista ja viihtyisää elin- ja toimintaympäristöä yhteiskunnan jäsenille, torjua ja estää ennakolta oikeudenloukkauksia ja häiriöitä<sup>47</sup> sekä poistaa tapahtuneet häiriöt ja selvittää tapahtuneet oikeudenloukkaukset.<sup>48</sup> Parlamentaarisen poliisikomitean mietinnön

45 Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005, 189. EU:n rajaturvallisuusmallista ks. luku 4.4.

46 Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005, 190.

47 Ennaltaehkäisy laajassa mielessä tarkoittaa rikostorjuntaa kokonaisuudessaan. (HE 57/1994 vp, 32).

48 HE 57/1994 vp, 32. Ks. Kajosmaa 1997, 13; Helminen ym. 1999, 167; Kammonen 2011, 28-29.

mukaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen keskeisin tavoite on turvata perusoikeuksien yleinen loukkaamattomuus sekä taata julkisen vallan toimintakyky.<sup>49</sup>

Tarkastelemalla yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä sekä rajaturvallisuuden ylläpitämistä voidaan huomata, että molemmissa määritelmässä on päähuomio ennalta estävässä toiminnassa. Rajaturvallisuuden ylläpitämisessä korostuu uhkaajattelu, kun taas yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on määritetty turvallisen ja viihtyisän elin- ja toimintaympäristön kautta. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen pitää sisällään myös tapahtuneiden häiriöiden poistamisen sekä niiden selvittämisen (tutkinnan). Rajaturvallisuuden ylläpitämisessä puolestaan pyritään varmistamaan rajanylityksen turvallisuus. Määritelmä jättää avoimeksi sen, kenen tai mistä näkökulmasta turvallisuutta tarkastellaan. Onko kysymys rajanylityspaikan fyysisestä turvallisuudesta, rajatarkastusprosessin turvallisuudesta, rajanylittäjän kokemasta turvallisuuden tunteesta<sup>50</sup>, vai yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sisäisestä turvallisuudesta?<sup>51</sup> Määritelmässä on myös kehämääritelmän piirteitä (varmistetaan eli turvataan turvallisuus). Mikäli määrittelyssä olisi noudatettu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden määrittelyn logiikkaa ja siinä olisi otettu huomioon rajatarkastustehtävän yleiset tavoitteet, määrittely olisi voinut kattaa myös rajanylityksen sujuvuuden. Tämä olisi tukenut niin yhteisöoikeuden (yhteinen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue) kuin kansalliseen lainsäädäntöön (perustuslaki, hallintolaki) kirjattuja hyvää hallintoa ja hallinnon palvelufunktiota korostavia tavoitteita.

Käsitteiden uudelleen määrittelyn ohella Rajavartiolaki (578/2005) merkitsi oleellisia muutoksia rajavartiolaitoksen toimintaan. Rajavartiolaitoksen toimialue laajeni koko maahan ja rajavartiolaitos saattoi jatkossa suorittaa sille päätehtäviensä ohella säädettyjä valvontatehtäviä myös silloin, kun ne eivät liittyneet rajavalvontaja rajatarkastustehtäviin. Rajavartiolaitos sai lisää toimivaltaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä sekä rikostorjunnassa (esitutkinnassa). Uutta oli myös palveluajattelun esiinmarssi turvallisuushallintoon. Rajavartiolaitoksen kasvaneita toimivaltatarpeita perusteltiin säädösperusteluissa muun muassa syrjäseutujen turvallisuuspalvelujen kehittämisellä<sup>52</sup>. Rajavartiolaitos koetaan syrjäseuduilla eräänlaiseksi yleisviranomaiseksi.

Yksi merkittävä käsitteellinen muutos tapahtui rajavalvonnan sotilaallisen ulottuvuuden purkamisessa. Sotilaallinen puolustus ei kuulu Euroopan unionissa omaksuttuun

49 KM 1986:16, 12. Mietinnön mukaan yleinen järjestys ja turvallisuus koostuu kolmesta eri osasta: 1) jokaisen on saatava vapaasti ja kenenkään häiritsemättä käyttää niitä oikeuksia, joita oikeus- ja yhteiskuntajärjestys heille takaa, 2) jokaisen on voitava huolehtia niistä velvollisuuksista, joita oikeus- ja yhteiskuntajärjestys heille asettaa ja 3) yhteiskunnan perusetujen toteutumiseksi välttämättömät julkisen vallan toiminnot on turvattava.

50 Esimerkiksi rajanylittäjän oikeushyviä, kuten yksityisyyden suojaa, kunnioitetaan rajatarkastuksen yhteydessä.

51 Kammonen (2011, 30) on huomauttanut, että turvallisuudella tarkoitetaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsiteparissa lähinnä henkilökohtaisen koskemattomuuden suojaa sekä turvaa muita perusoikeuksien loukkauksia vastaan.

52 Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005, 152.

yhdennetyn rajavalvonnan (IBM) käsitteeseen. Aluevalvonta, vaikka sitä tehdäänkin rajavalvonnan yhteydessä, irrotettiin rajaturvallisuuden ylläpitämisestä. Käsitteellinen modifikaatio ja eurooppalaistuminen ilmenevät myös rajavalvonnan käsitteestä, josta poistettiin viittaukset maanpetokselliseen ja valtiopetokselliseen toimintaan. Lisäksi on huomattava, että vaikka rikostorjuntaa ei ole nimenomaisesti mainittu rajaturvallisuuden ylläpitämisen käsitteeseen kuuluvaksi, rajavartiolaitoksen esitutkintavalmiuksien kehittäminen ja rikostorjunnallisten toimivaltuuksien laajentaminen on tapahtunut juuri rajaturvallisuuden sisällössä tapahtuneen laajenemisen johdosta.

### 5.2.3 Rajaturvallisuuden ylläpitämisestä rajaturvallisuuteen

Rajaturvallisuus -käsitteen 'poliittisuuden' vuoksi rajavartiolaissa ei voitu käyttää rajaturvallisuuskäsitettä. Rajaturvallisuuskäsite vakiintuu kuitenkin käyttöön niin puheessa kuin asiakirjoissa. Itse asiassa rajaturvallisuus ilmaantui poliittiseen diskurssiin jo 1990-luvun lopulla. Schengenin toimeenpaneva komitea käytti ensimmäisen kerran rajaturvallisuuskäsitettä vuonna 1998 kuvatessaan EU:n rajaturvallisuusmallia. Rajaturvallisuus ei kuitenkaan vakiintunut käsitteenä yhteisön toimielimissä tai niiden asiakirjoissa. Rajaturvallisuudesta käytettiin pääasiassa käsitettä *yhdennetty rajavalvonta* (Integrated Border Management/IBM) tai *ulkorajojen yhdennetty valvonta* (Integrated management of external borders). Usein sana yhdennetty (integrated) jätettiin kokonaan pois. Esimerkiksi kun EU:n rajavalvonnasta vastaava virasto Frontex perustettiin, komission ehdotuksessa neuvoston asetukseksi virastosta käytettiin nimeä Euroopan operatiivisen ulkorajayhteistyön hallintavirasto tai lyhyesti ulkorajojen valvontavirasto<sup>53</sup>.

Rajaturvallisuuskäsite on herättänyt mielenkiintoa erityisesti rajavartiolaitoksen taholta. Monet tutkijat ovat tarttuneet haasteeseen määritelläkseen sen sisältöä. Niemenkarin (2003) mukaan "[t]ermi *rajaturvallisuus* on levinnyt nopeasti EU:n sisällä. Termi on virallisesti käsitteenä määrittelemätön, mutta se voidaan johtaa Schengenin toimeenpanevan komitean tekstistä, jossa esitetään schengeniläistä rajaturvallisuusajattelua." Niemenkari viittaa tässä Schengenin toimeenpanevan komitean esittämään moniportaiseen rajaturvallisuusmalliin, jonka pohjalta hän määrittelee rajaturvallisuuden *kansalliselta* ja *rajavartiolaitoksen* näkökulmasta seuraavasti:

**"Rajaturvallisuudella tarkoitetaan** niitä rajavartiolaitoksen toimenpiteitä, joilla ennalta ehkäistään ja torjutaan erityisesti laitonta maahantuloa sekä osallistutaan valtakunnan sisäistä turvallisuutta vaarantavan rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan joko itsenäisesti tai yhteistyössä

<sup>53</sup> Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 - Establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.

muiden kansallisten taikka muiden maiden viranomaisten kanssa. Rajaturvallisuustoimenpiteiden kokonaisuus käsittää:

- Suomen ulkomaan edustustoissa ja ulkomailla tapahtuvan toiminnan
- Yhteistyön kolmansien maiden rajaturvallisuusviranomaisten<sup>54</sup> kanssa
- Rajatarkastukset rajanylityspaikoilla ja rajavalvonnan maa- ja merirajoilla
- Rajavartiolaitoksen osallistumisen ulkomaalaisvalvontaan sekä
- Erityistilanteissa toteutettavat Schengen sisärajoilla tehtävät rajatarkastukset ja Schengen- ja EU-valtioiden rajaturvallisuusviranomaisten kesken tehtävän yhteistyön.<sup>55</sup>

Niemenkarin esittämä määritelmä on informatiivinen ja kuvaa hyvin valtakunnan rajojen ja niiden hallinnan kehityksessä tapahtuneita muutoksia. Lineaarista puolustusajattelusta on siirrytty 'alueellisen rajan' käsitteeseen, jossa linjapuolustuksen sijaan rajat nähdään nyt 'kaikkialla' läsnä olevina ja rajoihin liittyvien uhkien torjunta on pikemminkin niiden hallintaa kansallisen ja kansainvälisen yhteistyön keinoin kuin uhkien torjuntaa pelkästään valtion rajoilla. Määritelmä on perinteisen turvallisuustutkimuksen näkökulmasta onnistunut, koska se sisältää uhkat, toimijat ja toimenpiteet sekä epäsuorasti myös turvallisuuden kohteen (referent object), joka on valtio.

Ansoistaan huolimatta Niemenkarin esittämään rajaturvallisuuskäsitteeseen voidaan kohdistaa kritiikkiä. Herää kysymys, miksi Niemenkari on määritellyt käsitteen vain rajavartiolaitoksen näkökulmasta, kun otetaan huomioon, kuinka suuri merkitys kansallisella ja kansainvälisellä yhteistyöllä on rajaturvallisuuden hallinnassa rajaturvallisuusmallin kaikilla tasoilla? Toinen kriittinen huomio kohdistuu kielenkäytön löysyyteen. Niemenkari (2003) käyttää termejä rajaturvallisuus, rajaturvallisuusjärjestelmä ja rajaturvallisuusmalli samassa merkityksessä. Niemenkarin esittämä määritelmä on ongelmallinen myös tulkinnanvaraisuutensa vuoksi. Tämä ilmenee, kun rajaturvallisuutta ryhdytään operationalisoimaan käytäntöön. Onko esimerkiksi yhteinen tutkinta naapurimaan viranomaisten kanssa passin aitouden selvittämiseksi kansainvälistä yhteistyötä vai kuuluuko se rajatarkastukseen?

Päivi Dahl (2005) on pro gradu tutkielmassaan *Rajan määrittelystä luvattomaan rajanylitykseen* tutkinut suomalaista ja venäläistä raja-aiheista sanastoa. Dahl on määritellyt työssään myös rajaturvallisuuskäsitteen. Dahlin mukaan rajaturvallisuudella tarkoitetaan *rajavartiolaitoksen ja muiden viranomaisten toimenpiteitä, joilla turvataan*

<sup>54</sup> *Rajaturvallisuusviranomaisen* käsite on yhtä epämääräinen kuin itse rajaturvallisuus. Käsitettä ei ole virallisesti määritetty. *Rajavartiolaitosviranomaisen* on määritetty laissa rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005, 4§). Laissa ulkomaalaislain muuttamisesta (581/2005) 3§:ssä on määritetty *rajatarkastusviranomaisen*, ja puhekielessä rajavartiolaitokseen viitataan yleensä rajaviranomaisen käsitteellä. *Rajaviranomaisen* käsitettä käytetään myös rajavartiolaitossa, kun määritellään rajajärjestyksen ylläpidon käsitettä, mutta rajaviranomaisen käsitteen sisältöä ei täsmennetä. Englannin kielen osalta tilanne on yhtä epätydyttävä. Jo samassa asiakirjassa voi *rajaviranomaiselle* olla useita määritelmiä: border guard authorities, border control authorities, border and custom authorities (Katso esim. COM(2008) 67 final) tai: border authorities, border management authorities, border agencies (EU:n sisäisen turvallisuuden strategia (EC 2010a)).

<sup>55</sup> Niemenkari 2003, 38.

*rajajärjestyksen ylläpito.* Rajajärjestyksen ylläpidon osalta Dahl viittaa rajavartiolakiin (578/2005), jonka mukaan se tarkoittaa valtakunnan rajaa ja rajanylityspaikkoja sekä rajaviranomaisten kansainvälistä yhteistoimintaa koskevien säännösten ja määräysten täytäntöönpanoa ja niiden noudattamisen valvontaa. Dahl kytkee rajaturvallisuuden rajajärjestyksen ylläpitoon. Rajajärjestystä hän ei ole käsitteenä määritellyt. Ilmeisesti rajajärjestyksellä viitataan Suomen ja Neuvostoliiton väliseen valtiosopimukseen, jossa säädellään rajalla noudatettavaa järjestystä ja rajatapahtumain selvittämisyjärjestystä. Laajasti tulkittuna rajajärjestyksellä voidaan ymmärtää yleiseen järjestykseen rinnastettavissa olevaa tilaa valtakunnan rajalla<sup>56</sup>.

Dahlin esittämä rajaturvallisuuden määritelmä rajoittaa rajaturvallisuuden alan rajaturvallisuuden ylläpitämistä kapeammaksi, kun hän sitoo rajaturvallisuuden rajajärjestyksen ylläpitoon. Rajajärjestyksen ylläpitäminen ei määritelmänsä mukaan pidä sisällään kansallista viranomaisten välistä yhteistyötä. Lisäksi rajajärjestyksen ylläpitäminen viittaa *locukseen* - rajaan ja rajanylityspaikkoihin - vaikka nimenomaan niihin liittyvät viranomaistoiminnot (rajavalvonta, rajatarkastukset) ovat keskeisiä rajaturvallisuuden ylläpitämisessä. Määritelmä ei myöskään huomioi rajaturvallisuusajattelussa tapahtunutta siirtymää alue- ja paikkakohtaisesta tila-ajattelusta kohti hallinnan tematiikkaan, jossa ihmisvirrat ja toimintaprosessit ovat valvontatoimen keskiössä. Tämä tuskin on ollut Dahlin, tai edes lainsäätäjän tarkoituksena, rajata näin rajaturvallisuuden käsitettä. Tämä osoittaa, kuinka haastava tehtävä rajaturvallisuuden määrittely voi olla.

Petteri Partanen (2007) on pro gradu -tutkielmassaan ”Suomalaisen turvallisuus-toimivallan tarkastelu rajavartiolaitoksen näkökulmasta” tukeutunut EU:n rajaturvallisuusmallin mukaiseen rajaturvallisuuden määrittelyyn. Partanen korostaa kuitenkin näkökulman laajentamista kansallisesta ja etupäässä henkilöiden rajanylitysliikenteestä lähtevästä fokuksesta kattamaan myös muut rajoihin liittyvät turvallisuuskysymykset. Myös monet muut tutkijat ovat määritelleet rajaturvallisuutta, mutta määritelmät ovat pääasiassa pohjautuneet EU:n neliportaiseen rajaturvallisuusmalliin tuomatta siihen mitään uutta.

Rajaturvallisuuden tuominen osaksi kansallista ja kansainvälistä turvallisuusagenda on ollut rajavartiolaitokselle keskeinen tavoite. Rajaturvallisuus ja rajaturvallisuuden ylläpitäminen ilmestyivät käsitteinä mm. Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon (2004), sisäisen turvallisuuden ohjelmaan (2004), yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaan (2006) ja hallitusohjelmaan (2007). Käsitteet

56 Sopimus Suomen tasavallan Hallituksen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton Hallituksen kesken Suomen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnan rajalla noudatettavasta järjestyksestä ja rajatapahtumain selvittämisyjärjestyksestä (SopS 32/1960). Sana järjestys esiintyy sopimuksessa usein. Sopimuksessa säädellään muun muassa rajavesien ja rajaviivaa leikkaavien rautateiden, maanteiden ja muiden teiden käyttöjärjestystä (II luku), omaisuuden palauttamisyjärjestystä (29 artikla), henkilöiden palauttamisyjärjestystä (30 artikla), vahingonkorvausvaatimuksiin liittyvää maksujärjestystä (33 artikla) ja maksujen suorittamisyjärjestystä (34 artikla).

esiintyvät myös sisäasiainhallinnon keskeisissä ohjaus-asiakirjoissa (sisäasiainministeriön strategia, rajavartiolaitoksen strategia, tulosohtausasiakirjat, operatiiviset käskyt jne.). Rajavartiolaitoksessa rajaturvallisuus on otettu käyttöön myös operatiivisissa käskyissä, organisaatioyksiköiden nimissä sekä tehtävänimikkeissä, joissa rajaturvallisuusasiantuntijan tehtävänimike on korvannut aikaisemmin käytetyt esikuntaupseerin ja esikuntaesiupseerin tehtävänimikkeet vuoden 2006 alusta.

Rajaturvallisuus ei ole kansallinen innovaatio. Syyskuun 2001 terrori-iskut ovat vaikuttaneet merkittävästi rajavalvonnan 'turvallistamiseen'. Seuraavassa alaluvussa tarkastelen rajaturvallisuuskäsitteen käyttöä kansainvälisessä yhteydessä, lähinnä Euroopan unionin piirissä ja Yhdysvalloissa. Aiheen käsittely vaatisi huomattavasti perusteellisemman tarkastelun, mutta se ei ole tässä yhteydessä mahdollista. Toisaalta tarkastelua ei voida täysin sivuuttaa, koska rajavalvonta on tänä päivänä osa EU:n yhdenmättyä rajavalvontaa ja sidoksissa yhteisöoikeuteen. Aiheen käsittely on seuraavassa luvussa siis lähinnä viitteellistä eikä pyri olemaan millään muotoa tyhjentävä.

### 5.2.4 Rajaturvallisuus kansainvälisessä kontekstissa

Niemenkarin (2003, 25) mukaan rajaturvallisuuskäsitteen lanseeraamisessa EU:n foorumeille on Suomen edustajilla ollut merkittävä rooli. Euroopan yhteisen rajavalvonnan kannalta merkittävä askel on ollut EU:n rajavalvontavirasto Frontexin perustaminen. Frontex aloitti toimintansa toukokuun alussa vuonna 2005. Frontexin tehtävät säädettiin sen hallintoasetuksessa (EC 2004b). Frontexin tehtäviksi säädettiin muun muassa jäsenvaltioiden välisen operatiivisen yhteistyön koordinointi ulkorajavalvonnan alalla sekä palautusoperaatioissa, riskianalyysien tekeminen, sekä jäsenvaltioiden avustaminen mm. rajavartijoiden kouluttamisessa. Lisäksi Frontexin tuli seurata ulkorajavalvontaan liittyvää tutkimusta. Perustamisasetuksessa sana *turvallisuus* mainitaan vain kerran, ja silloinkin sillä viitataan yhteisen turvallisuuden, vapauden ja oikeuden alueeseen. Vaikka Frontexin perustaminen tapahtui syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeen, poliittista agendaa leimanneet turvallistamisen 'poikkeustila-' ja 'välttämättömyys-' vaatimukset eivät ilmene viraston perustamiseen liittyvässä keskustelussa. Virasto profiloitui ensi sijassa riskien hallinnan ympärille (Neal 2009, 348). Sen sijaan rajaturvallisuus ja rajoihin liittyvät uhat ilmaantuvat poliittiseen keskusteluun heti viraston perustamisen jälkeen, kun se oli aloittanut operatiivisen toiminnan (emt. 350).

Euroopan unionissa (ulko)rajavalvontaa käsitellään yleensä *yhdennetyin rajavalvonnan* (Integrated Border Management/IBM) viitekehyksessä. Virallisissa politiikka-asiakirjoissa ei juuri käytetä termiä rajaturvallisuus (border security). Esimerkiksi Haagin ohjelmassa rajaturvallisuus esiintyy käsitteenä vain kerran ja silloinkin epäsuorasti tekstin sisällä muodossa 'raja- ja ilmailuturvallisuus' (border and aviation security). Ulkorajarahastoa koskevassa päätöksessä rajaturvallisuus esiintyy käsitteenä vain ne-



liportaisen rajaturvallisuusmallin yhteydessä. Joskus rajaturvallisuuteen viitataan epäsuorasti käsitteellä *security at borders* (COM(2008) 69 final, 6). Sen sijaan terrorismin torjunnan yhteydessä virallisissa asiakirjoissa käytetään termiä *border security*. (esim. KOM(2010) 386 lopullinen, 6). Tämä pätee erityisesti yhteistyöhön Yhdysvaltojen kanssa. Samoin unionin eri ohjelmissa rajaturvallisuus on ollut käsitteenä 'border security' jo pitkään käytössä (esim. COM(2005) 440 final, 66).

Toinen mielenkiintoinen tutkimusaineistosta nouseva havainto koskee käsitteen suomentamista virallisissa EU-asiakirjoissa. Alkuaan suomenkielisissä käännöksissä pyrittiin noudattamaan mahdollisimman tarkkaa käännoästä. Nykyisin yhdennetty rajavalvonta käännetään asiakirjoissa rajaturvallisuudeksi. Esimerkiksi EU:n rajavalvontavirasto Frontexista käytetään komission virallisissa suomenkielisissä asiakirjoissa nimeä 'EU:n rajaturvallisuusvirasto'. Myös (yhdennetty) rajavalvonta käännetään nykyisin rajaturvallisuudeksi, samoin yhdennetty rajavalvontastrategia yhdenneyksi rajaturvallisuusstrategiaksi<sup>57</sup>. Tosin on huomattava, että asiakirjoissa käytetään myös yhdennetty rajavalvonta -käsitettä, joten käännoäksissä käytetty kieli ei ole aina johdonmukaista.

'Rajaturvallisuudesta' käytetään siis EU:n eri toimielimien virallisissa asiakirjoissa yleensä termiä *Intagrated Border Management (IBM)*. Joskus IBM -termiä täsmennetään ulkorajoihin viittaavalla lisämääreellä (at external borders). Käsitteen epämääräisyyttä ovat arvostelleet monet tutkijat (esim. Hobbing 2005; Jorry 2007; Wolff 2008). Asiakirjoissa käytetään yleisesti myös *border control* -termiä. Terminologian käyttö ei ole mitenkään johdonmukaista. Syinä tähän saattaa olla, että rajavalvonta on käsitteenä laaja ja täsmentymätön<sup>58</sup>. Lisäksi rajavalvontaan liittyvien asioiden hajaantuminen aikaisemmin kolmen eri pilarin alueelle voi selittää terminologista kirjavuutta. Lissabonin sopimuksella pilarijaosta on luovuttu, mikä toivon mukaan selkeyttää rajavalvontaan liittyvän käsitteistön käyttöä niin EU:n eri politiikka-asiakirjoissa kuin oikeudellisissa instrumenteissa.

Rajavalvontaan liittyvän termistön käyttö on akateemisen tutkimuksen osalta huomattavasti kirjavampaa kuin EU:n virallislähteissä.<sup>59</sup> Yleisimmät tutkimusjulkaisuissa käytetyt termit ovat 'border security', 'IBM' ja 'border control'. Toisaalta on huomattava, että käsitteelle IBM annetaan tutkimuksessa huomattavan laaja merkitys. Tutkijasta riippuen sen katsotaan kattavan vain neliportaisen rajaturvallisuusajattelun, tai kaiken rajavalvontaan

57 KOM(2008) 67 lopullinen ja KOM(2008) 69 lopullinen suomenkieliset ja englanninkieliset versiot.

58 Vrt. kuitenkin Schengenin rajasäännöstö ((EY) N:o 562/2006), jossa käsitteet 'rajavalvonta' (border control), 'rajojen valvonta' (border surveillance) ja 'rajatarkastukset' (border checks) on määritetty.

59 Rajaturvallisuutta on käsitelty englanninkielisessä kirjallisuudessa lukuisten eri käsitteiden avulla: *border control, border management, border governance, border inspection, border performance, border surveillance, border protection, border defence, border safety, border regime, border security, border security regime, boundary management, border control management, access management, frontier control, frontier management, frontier control management* jne. Langer (1999) lienee ensimmäisiä, joka on käyttänyt border security -termiä.



liittyvän toiminnan (esim. Wolff 2008). Myös kansainväliset järjestöt suosivat IBM -lähtöistä rajavalvontaa-ajattelua<sup>60</sup>. Tämä voi osittain johtua siitä, että vastuu rajaturvallisuudesta on valtiollisilla toimijoilla ja kansainvälisten järjestöjen rooli rajaturvallisuudessa on vain avustava. *Management*-ajattelu sopinee paremmin hallinnan (*governance*) tematiikkaan, minkä merkitys kansainvälisessä politiikassa on koko ajan kasvanut.

Selvin terminologinen vedenjakaja on havaittavissa EU:n ja Yhdysvaltojen välillä. *Border security*-termi on vakiintunut yleisesti käyttöön Yhdysvalloissa niin politiikka-asiakirjoissa, lainsäädännössä, turvallisuushallinnossa kuin tiedeyhteisössä. Yhdysvaltojen kotimaan turvallisuusministeriön (DHS) tarkastelee rajaturvallisuutta osana raja- ja liikenneturvallisuutta (*border and transportation security*).

## 5.3 EU:n yhdennetty rajavalvonta (IBM)

### 5.3.1 Yhdennetyn rajavalvonnan käsitteestä

Euroopan unionin laajeneminen ja yhteisen vapaan liikkuvuuden alueen perustaminen on tarkoittanut rajavalvonnan keskittymistä unionin ulkorajoille. Unionin sisäisen turvallisuuden uhat täytyy torjua ulkorajoilla. Sisärajalvonnan poistaminen on korostanut ulkorajavalvonnan merkitystä. Euroopan ulkorajavalvontaviraston Frontexin perustamisasetuksessa (EC 2004b) todetaan, että EU:n ulkorajoihin liittyvän yhteisön politiikan tärkein tavoite on saada aikaan yhdennetty rajavalvonta, joka takaa korkeatasoisen ja yhdenmukaisen valvonnan.

Tässä luvussa tarkastellaan yhdennettyä rajavalvontaa useasta näkökulmasta. Ensimmäisessä aluvussa luodaan lyhyt katsaus käsitteen 'yhdennetty rajavalvonta' käyttöön. Luvussa 5.3.2 esitellään yhdennetyn rajavalvontaideologian taustalla oleva eurooppalainen neliportainen *rajaturvallisuusmalli*. Sen käyttöönotto on ohjannut rajavalvontaan kohdistuvia politiikkatoimenpiteitä. Rajaturvallisuusmalli on viety sisään myös rajavartiolaissa (578/2005) määritettyyn 'rajaturvallisuuden ylläpitäminen' käsitteeseen, niin kuin luvussa 5.2 raportoitiin. Luvussa 5.3.3 kuvataan lyhyesti yhdennettyyn rajavalvontaan liittyvien politiikkatoimenpiteiden kehitystä. Sitä seuraavassa luvussa tarkastellaan puolestaan EU:n rajavalvontavirastoa ja sen tehtäviä yhdennetyn rajavalvonnan osalta. Luvun 5.3 päättää alaluku 5.3.5, jossa kuvataan tullin roolia osana yhdennetyn rajavalvonnan käsitteellistä sisältöä. EU:n yhdennetyn rajavalvonnan ajattelussa *yhdennetty* rajavalvonta pitää käsitteellisesti sisällään sekä *henkilöiden* että heidän mukanaan olevien *tavaroiden* ja heidän kulkuneuvonsa tarkastustoimenpiteet.

60 Esim. OSCE: Border Security and Management Concept (BSMC); OHRID Process on Border Security and Management; CARDS Integrated Border Management (IBM) Programme.

Yhdennetty rajavalvonta (*Integrated Border Management/IBM*) ilmaantui kansainväliseen politiikkaan 1990-luvulla ja akateemiseen keskusteluun seuraavalla vuosikymmenellä. Käsite levisi jokaiseen maanosaan ja se otettiin hyvin yleisesti käyttöön valtiollisten ja ylikansallisten (EU, NAFTA, ASEAN jne.) toimijoiden ohella myös kansainvälisissä järjestöissä. On ilmeistä, että IBM-käsitteellä on ainakin osittain eri merkitys toimijasta riippuen. Käsitteellä ei ole vakiintunutta sisältöä myöskään tiedemaailmassa. IBM-käsitteen osalta näyttää pikemminkin siltä, että jokainen tutkija määrittelee (tai jättää määrittelemättä) omista lähtökohdistaan, mitä hän sillä tarkoittaa. Käsitteen suppeimmat tulkinnan rajaavat yhdennetyn rajavalvonnan valtakunnan rajoilla tehtäviksi viranomaistoimenpiteiksi. Käsitteen laajimmat tulkinnat pitävät taas sisällään kaikki rajoihin liittyvät toimenpiteet. IBM-käsitteen 'ryöstöviljely' ja epäyhtenäinen käyttö vaikeuttavat luonnollisesti yhdennetystä rajavalvonnasta käytävää keskustelua. Tätä taustaa vasten ei ole ihme, että monet tutkijat (esim. Hobbing 2005; Jorry 2007; Marenin 2010; Wolff 2010) ovat kritisoineet käsitettä sen epämääräisyydestä.

Rajavalvontatehtävien monipuolistuminen sekä valvonnan kattavuuden syveneminen ja laajeneminen ovat ilmenneet myös käsitetasolla, niin kuin edellä luvussa 4.4 kuvattiin. Monet tutkijat (esim. Hills 2006a; 2006b; Wolff 2008) ovat käyttäneet 'uudesta rajavalvonnasta' termiä *border management* erotuksena vanhasta 'klassisesta' *border control* -termin avulla määritellystä rajavalvonnasta. Näitä 'uuden' ja 'klassisen' rajavalvonnan eroja on tarkastellut erinomaisesti Tholen (2010). Toisaalta kehitys on uuden rajavalvonnan osalta ollut niin nopeaa, että se on saanut jotkut tutkijat (esim. Carrera 2007) puhumaan nykyisestä rajavalvonnasta käsitteellä 'toisen sukupolven yhdennetty rajavalvonta'. Tässä tutkimuksessa ei mennä rajavalvonnan osalta näin hienosyiseen tarkasteluun. Tässä luvussa luodaan yleiskatsaus siihen, mitä yhdennetyllä rajavalvonnalla tarkoitetaan yleisellä tasolla. Suomi on ollut asiassa aloitteellinen hyödyntäen erityisesti toisen EU-puheenjohtajuuskautensa vuoden 2006 jälkimmäisellä puoliskolla.

Peter Hobbing (2005) on tarkastellut artikkelissaan *Integrated Border Management at the EU Level* yhdennettyä rajavalvontaa EU:n tasolla. Hän toteaa, että *yhdennetty rajavalvonta on monimerkityksinen ja epämääräinen käsite*, jolla on lyhyt historia. Hobbing esittelee artikkelissaan käsitteen käyttöä niin EU:ssa kuin EU:n ulkopuolella. Hobbing kritisoi Haagin ohjelmaa muun muassa siitä, että ohjelman lähtökohtana on oletus, ikään kuin 'ulkorajojen yhdennetty valvonta' olisi ennalta määrätty ja sisällöltään selvä käsite ja se vain odottaisi ohjelman toimeenpanoa. Hobbingin mukaan uuden käsitteen käyttöönoton tarkoituksena oli luoda EU:sta 'rajayhteisö'. Yhdennetty rajavalvonta merkitsee hienovaraista pyrkimystä sovittaa turvallisuusnäkökohdat vapaan talouden vaatimuksiin.

Myös Sarah Wolff (2008; 2010)<sup>61</sup> on tarkastellut useissa artikkelissaan yhdennettyä rajavalvontaa EU:n tasolla. Wolff toteaa, että EU:n 'yhdennetyn rajavalvonnan käsite' on merkittävästi vaikuttanut EU:n rajapolitiikan sisältöön. Yhdennetyn rajavalvonnan käsite kytkeytyy EU:n sisäisen turvallisuuden strategian kehittämiseen samoin kuin Frontexin roolin ja sen toimivaltuuksien kasvattamiseen. EU:n tasolla IBM-käsite viittaa politiikan laajaan sisältöön (*broad policy mix*). Samaa hengenvetoon Wolff korostaa, kuinka yhdennetty rajavalvonta voi olla ristiriidassa eri jäsenmaiden intressien ja poliittisten prioriteettien kanssa. Yhdennetyn rajavalvonnan lukuisat 'harmaat alueet', joissa yhteisön ja jäsenmaiden pyrkimykset käyvät ristiin, vaikeuttavat yhtenäisen politiikan toimeenpanoa unionin tasolla.

Hélène Jorry (2007) puolestaan on tarkastellut artikkelissaan<sup>62</sup> EU:n yhdennettyä rajavalvontaa osana EU:n ulkorajojen operatiivista yhteistyötä. Jorry näkee IBM-käsitteen taustalla EU:n pyrkimyksen taata ulkorajojen tehokas valvonta niin rajanylityspaikoilla kuin niiden välialueilla. Yhdennetyn rajavalvonnan tarkoituksena on lähentää kansallisia rajavalvontajärjestelmiä, jotta rajatarkastukset ja maastorajojen valvonta voidaan toteuttaa tehokkaasti ja yhdenmukaisesti. Tehokas rajavalvonta on yhteisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen perusedellytys. Jorryn mielestä EU korostaa liikaa turvallisuuskysymyksiä henkilöiden vapaan liikkuvuuden kustannuksella. *Rajavalvonnan turvallistamispyrkimystä* Jorry pitää myös yhtenä syynä siihen, miksi yhdennetty rajavalvonta pyrittiin muotoilemaan EU:n rajavalvontastrategiassa niin selkeästi kuin mahdollista.

Otwin Marenin (2010) on tutkimuksessaan *Challenges for Integrated Border Management in the European Union* tarkastellut EU:n yhdennetyn rajavalvonnan haasteita. Yhdennetyn rajavalvonnan osalta Marenin toteaa, että käsitteelle on lukuisia merkityksiä niin rajojen valvontaa käsittelevässä kirjallisuudessa kuin EU:n poliittisessa keskustelussa. Analysoidessaan *yhdennetty* -käsitettä Marenin toteaa, että yhdennetylle rajavalvonnalle voidaan antaa kolme eri merkitystä sen käyttöyhteydestä riippuen. Ensiksi yhdennettyä rajavalvontaa käytetään viittaamaan turvallisuussektorin reformiin (*Security Sector Reform/SSR*). Toiseksi IBM-käsitettä käytetään puhuttaessa *rajavalvonnasta EU:n viitekehyksessä*. Kolmanneksi yhdennetty rajavalvonta on käsitteenä vakiintunut käyttöön puhuttaessa EU:n rajavalvontaviraston *Frontexin* piirissä tehtävästä rajavalvontayhteistyöstä.

Kaikissa näissä käyttöyhteyksissä on yhdennetty rajavalvontakäsitteellä lukuisia yhteisiä piirteitä. IBM-käsitteen käyttö liittyy olennaisesti Euroopan integraatioprosessiin ja sen edellyttämään yhteisön ulkorajan hallintaan. Käsitteen piiriin kuuluu

61 Wolff (2008): Border management in the Mediterranean: internal, external and ethical challenges; Wolff (2010): EU Integrated Border Management beyond Lisbon: Constructing Policies and Practise.

62 Jorry (2007): Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?

kaikkien niiden viranomaisten välinen yhteistyö niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla, joilla on lakisäätöisiä tehtäviä rajavalvontaan liittyen. Eri viranomaisten välinen operatiivinen yhteistyö käsittää rajavalvonnan ja rajatarkastusten ohella myös muun operatiivisen yhteistyön, kuten tiedonvaihdon tiedusteluun ja rikostorjuntaan liittyen. Operatiivisten seikkojen ohella yhdenmukainen rajavalvontaan kuuluvat kiinteästi myös lainsäädännön samoin kuin eri toimintapolitiikkojen (esim. viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikat) harmonisointi. Myös viranomaisten yhtenäinen koulutusjärjestelmä samoin kuin parhaiden käytänteiden jalkauttaminen osaksi toimintaa on Mareninin mielestä keskeistä näissä kaikissa IBM-käsitteen käyttöyhteyksissä.

Tämän tutkimuksen kannalta Mareninin esittämistä IBM-käsitteen viitekehyksistä ovat keskeisiä yhdenmukainen rajavalvonta sekä EU:n että Frontexin viitekehyksissä. Vaikka rajaturvallisuus on osa turvallisuussektoria ja turvallisuussektorin reformilla on kiinteä yhteys EU:n yhdenmukaisen rajavalvonnan kehittämiseen sen uusissa (entisissä sosialistisissa) jäsenmaissa, tässä tutkimuksessa ei tarkastella IBM-käsitteen sisältöä osana turvallisuussektorin reformia. Turvallisuussektorin reformi yhdenmukaisen rajavalvonnan kehittämisen viitekehyksessä on huomattavan monimutkainen prosessi, jossa turvallisuuden hallintaan ja hallinnan läpinäkyvyyteen liittyvät kysymykset ovat keskeisiä. SSR-lähestymistavassa relevanttien turvallisuustahojen (rajaviranomaiset, poliisi, sotilasviranomaiset, turvallisuus- ja tiedustelupalvelut, kolmas sektori jne.) toimijuus jakaantuu ja painottuu eri tavoin kuin valtio/EU-lähtöisessä lähestymistavassa. Voidaan kuitenkin todeta, että tämän tutkimuksen luvuissa 8.1 ja 8.3 tehdyt tarkastelut hallinnon lainalaisuuteen ja rajaturvallisuuden militarisointiin liittyen ovat kiinteästi sidoksissa SSR-lähestymistapaan, joka on keskittynyt edistämään hyvän hallinnan takeita osana rajavalvonnan kehitystä.

### 5.3.2 Neliportainen rajaturvallisuusmalli

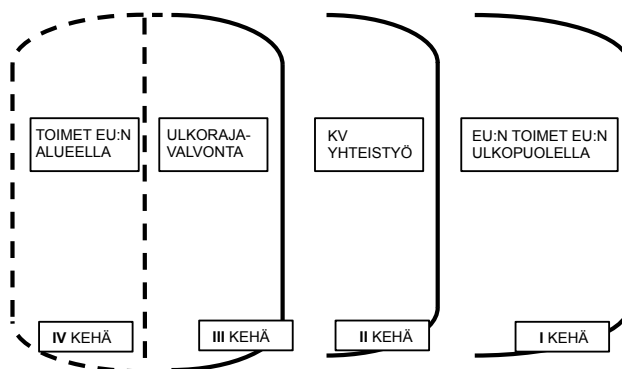
Euroopan unionin laajeneminen ja yhteisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luominen on edellyttänyt rajavalvonnan kohdentamista entisten valtiorajojen sijaan unionin yhteisille ulkorajoille. Yhdenmukaisen ja tehokkaan ulkorajavalvonnan luomiseksi EU:lla on ollut tarve kehittää yhteisiä instrumentteja. Schengen säännöstö on ollut tässä kehityksessä tärkeässä asemassa. Schengen sopimusten ohella epävirallisilla toimenpidesuosituksilla ja parhailla käytänteillä on ollut tärkeä rooli yhdenmukaisen rajavalvonnan kehittämisessä. Espanjan puheenjohtajuuskaudella vuoden 2002 ensimmäisellä vuosipuoliskolla nämä rajavalvonnan parhaat käytänteet kirjattiin Schengen luetteloon (2002)<sup>63</sup>. Schengen luettelo sisältää muun muassa EU:n yhdenmukaisen rajaturvallisuusmallin kuvauksen sekä suosituksia rajavalvonnan ja rajatarkastusten parhaiksi

63 EU Schengen luettelo (2002): Tarkastukset ulkorajoilla, maasta poistaminen ja takaisin ottaminen.

käytänteiksi. Eurooppalaisen rajavalvonnan kehittämisessä myös Euroopan unionin komission antamilla yhdennettyä rajavalvontaa koskevilla lukuisilla tiedonannoilla on ollut merkittävä rooli rajavalvonnan integroimisprosessissa<sup>64</sup>.

Yhdennetty rajavalvonta perustuu yhtenäiseen rajaturvallisuusmalliin ja sen toimeenpanoon. Schengen luettelon (2002, 9) mukaan yhtenäisellä rajaturvallisuusmallilla tarkoitetaan järjestelmää, joka käsittää *kaiken rajoihin liittyvän toiminnan*. Siinä on neljä toisiaan täydentävää toimintatasoa (tai suodatinta): kolmansissa maissa, lähtömaissa tai kauttakulkumaissa toteutettavat toimet, kahdenvälinen ja kansainvälinen yhteistyö, ulkorajoilla toteutettavat toimet ja muut alueen sisällä toteutettavat toimet. Yhtenäisen rajaturvallisuusmallin esittelyn yhteydessä on kuvailtu, mitä kaikkia toimenpiteitä kuuluu kullekin toimintatasolle. Rajaturvallisuusmalli voidaan pelkistää kuvan 39 esittämään muotoon.

### RAJATURVALLISUUSMALLI



KUVA 39. EU:n rajaturvallisuusmalli<sup>65</sup>

64 Esim. KOM(2002) 233 lopullinen, Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdennettyä valvontaa; KOM(2003) 0452 lopullinen, Komission tiedonanto Neuvostolle, Euroopan parlamentille ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle tullin roolista ulkorajojen yhdenneyssä valvonnassa; KOM(2003) 687 lopullinen, Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan operatiivisen ulkorajayhteistyön hallintaviraston perustamisesta; KOM(2006) 733 lopullinen, Komission tiedonanto neuvostolle Euroopan unionin eteläisten merirajojen hallinnoinnin tehostamisesta; KOM(2008) 67 lopullinen, Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Kertomus EU:n rajaturvallisuusviraston arvioinnista ja jatkokehityksestä; KOM(2008) 68 lopullinen, Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) luomisesta; KOM(2008) 69 lopullinen, Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien tulevien toimien valmistelu.

65 Mukailten Niemenkari 2003, 26.

Rajaturvallisuusmallin ensimmäistä toimintatasoa edustavat kolmansissa maissa, lähtömaissa ja kauttakulkumaissa toteutettavat toimet. Tämän toimintatason toimenpiteisiin kuuluvat muun muassa konsuliedustustojen toiminta viisuminmyöntöprosessissa, yhteyshenkilöiden ja asiakirja-asiantuntijoiden toiminta asiakirjaväarennösten paljastamisessa samoin kuin viisumivirkailijoiden ja lento-operaattoreiden henkilöstön koulutus asiakirjan aitouden selvittämisessä. Myös yhteistyö liikenteenharjoittajien kanssa sen varmistamiseksi, että he eivät kuljeta puutteellisilla matkustusasiakirjoilla olevia henkilöitä yhteisön alueelle, kuuluu rajaturvallisuusmallin uloimman toimintatason toimenpiteisiin.

Kahdenvälinen ja kansainvälinen rajayhteistyö muodostaa rajaturvallisuusmallin toisen toimintatason. Kansainvälinen yhteistyö voidaan jakaa monenväliseen, kahdenväliseen ja paikalliseen yhteistyöhön. Naapurimaiden kanssa tehdyt sopimukset ovat tehokas väline yhdenmukaisen rajavalvonnan varmistamiseksi. Yhteistyö voidaan toteuttaa muun muassa ottamalla käyttöön asianmukaisia työmenetelmiä<sup>66</sup> kuten tietojenvaihtoa, luomalla asianmukaisia viestintäkanavia, nimeämällä paikallisia yhteispisteitä, sopimalla hätätilanteiden menettelyistä sekä hoitamalla tilanteet 'neutraalilla tavalla' poliittisten kiistojen välttämiseksi. Yhteistyön kannalta pidetään välttämättömänä, että kauttakulkuvaltiot avustavat aktiivisesti huolehtimalla omasta rajavalvonnastaan.

Rajaturvallisuusmallin kolmannen toimintatason muodostavat toimenpiteet yhteisön ulkorajoilla. Schengen luettelossa todetaan, että yleisen rajaturvallisuusstrategian keskeisin ajatus on toimiva, riskianalyysiin perustuva rajavalvonta, joka kattaa rajatar- kastukset sekä maasto- ja merirajojen valvonnan. Tehokkaan rajavalvonnan kannalta on välttämätöntä, että kaikki ulkorajan ylittävät henkilöt tarkastetaan systemaattisesti ja rajanylityspaikkojen väliset alueet valvotaan tehokkaasti rajavalvonnalla. Ulkoraja- valvonnan osalta korostetaan, että on ryhdyttävä toimiin sisäisen turvallisuuden var- mistamiseksi ja laittoman maahantulon torjumiseksi. Tämä edellyttää paitsi yhtenäistä lainsäädäntöä rajavalvonnan alalla, myös rajavalvonnan asianmukaisia perusrakenteita. Tällä tarkoitetaan paitsi rajavalvonnan riittävää resursointia esimerkiksi henkilöstö- voimavarojen, kaluston ja valvontatekniikan osalta, myös rajavalvontahenkilöstön korkeaa ammattitaitoa. Myös rajavalvonnan kansallinen koordinointi eri viranomaisten (rajavartijat, poliisi, tulli, oikeus- ja syyttäjäviranomaiset) kesken on järjestettävä niin, ettei synny toimivaltakiistoja.

Yhtenäisen rajaturvallisuusmallin sisimmän 'puolustuskehän' muodostaa Schengen- valtioiden alueella toteutettavat muut toimet. Toimenpiteet liittyvät muun muassa viranomaisten väliseen yhteistyöhön laittoman maahanmuuton ja rajat ylittävän rikol- lisuuden torjumiseksi, tietojenvaihtoon, unionin alueella toteutettuihin tarkastuksiin

---

<sup>66</sup> Viranomaisten toimivaltuuksien kehittäminen esimerkiksi teknisen valvonnan osalta on nähty työmenetelmien kehit- tämisenä. Ks. Rajavartiolaituksen lakiuudistus 2005, 151.

ja etsintöihin (ulkomaalaisvalvontaan), laittomien maahantulijoiden palauttamiseen, sisärajatarkastusten palauttamiseen sekä niiden poistamisesta johtuvien korvaavien toimenpiteiden täytäntöönpanoon.

Rajaturvallisuusmallin esittelyn jälkeen Schengen-katalogissa tarkastellaan yhteisen rajaturvallisuusmallin asianmukaista soveltamista. Tarkastelussa korostetaan toimivaltaisten viranomaisten välistä toimenpiteiden koordinaatiota toiminnan kaikilla tasoilla (valtakunnallinen, alueellinen, paikallinen). Rajavalvontajärjestelmät tulee sovittaa vallitseviin olosuhteisiin kaikilla (maa-, meri-, ilma)rajoilla. Riskianalyysi, tiedustelu, tiedonhallinta, tilannekuva, reagointikyky ja tietojenvaihto muiden Schengen-valtioiden kanssa ovat avaintekijöitä järjestelmän kustannustehokkaan käytön edistämiseksi. Lisäksi valvontajärjestelmän toimivuutta pitää arvioida jatkuvasti sen kaikilla tasoilla, jotta järjestelmässä olevat puutteet ja aukot voidaan paikantaa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää laittoman maahantulon riskiin ja viranomaisten toimenpiteiden tehokkuuteen.

Yhtenäinen rajaturvallisuusmalli käsittää näin viranomaisten välisen operatiivisen yhteistyön lisäksi koko joukon erilaisia toimenpidesuosituksia ja parhaita käytänteitä. Schengen -luettelossa on tarkasteltu muun muassa kansallisia strategioita ja organisatorisia kysymyksiä, rajavalvonnan infrastruktuuria, henkilöstön valmiuksia ja ammattitaitoa, koulutusta, välineistöä ja kalustokysymyksiä, toiminnan kansallista koordinaatiota, kansainvälisen yhteistyön eri muotoja, säädösten ja menettelytapojen kehittämistä sekä eri rajoihin (maa-, meri-, ilmarajat) liittyviä erityiskysymyksiä. Kolmansien maiden kansalaisten maasta poistamista ja takaisinottoa on tarkasteltu omassa alaluvussa.

### 5.3.3 Yhdennettyyn rajavalvontaan tähtäävä politiikka

Euroopan komissio antoi toukokuussa 2002 tiedonannon neuvostolle ja Euroopan parlamentille ulkorajojen yhdennetyn rajavalvonnan kehittämisestä<sup>67</sup>. Tiedonanto alkaa Laekenissa 14.-15. joulukuuta 2001 pidetyn Eurooppa-neuvoston päätelmillä: ”Unionin ulkorajojen parempi valvonta auttaa torjumaan terrorismia, laittomaan maahanmuuttoon liittyviä verkostoja ja ihmiskauppaa. Eurooppa-neuvosto pyytää neuvostoa ja komissiota määrittelemään ulkorajojen valvonnasta vastaavien yksiköiden väliset yhteistyömekanismit ja selvittämään ulkorajojen yhteisen valvontamekanismin tai yhteisten valvontayksiköiden perustamisen edellytyksiä.”

Tiedonannon (KOM(2002) 233 lopullinen) mukaan ”[u]lkorajojen valvonnassa näyttäisi edelleen olevan puutteita, jotka muodostavat uhkan jäsenvaltioiden sisäiselle turvallisuudelle erityisesti alueella ilman sisärajoja.” Jäsenvaltioiden toiminnan koordinaatio ja rajavalvonnan hajaantuminen lukuisille kansallisille toimijoille nähtiin

67 KOM(2002) 233 lopullinen: ”Kohti Euroopan Unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdennettyä valvontaa”.



puutteina tehokkaan ulkorajavalvonnan toimeenpanossa. Niinpä komission tiedonanto suosittaa ulkorajojen valvontaa koskevan yhteisen politiikan muodostamista, joka tähtää Euroopan rajavartiolaitoksen perustamiseen. Tämä yhteinen politiikka käsittää ainakin viisi toisiinsa liittyvää tekijää, jotka ovat: 1) yhteinen lainsäädäntö, 2) operatiivista toimintaa koskeva yhteinen koordinaatio ja yhteistyömekanismi, 3) yhteinen, yhdennetty riskien arviointi, 4) eurooppalaisen ulottuvuuden huomioimiseen koulutettu henkilöstö ja yhteensopivat laitteistot sekä 5) toiminnasta aiheutuvien rasitusten jakaminen jäsenvaltioiden kesken Euroopan rajavartiolaitoksen perustamista silmällä pitäen. Lisäksi yhteisen politiikan osalta korostetaan, että ”[o]n myös varmistettava näiden toimien demokraattinen ja oikeudellinen valvonta.”<sup>68</sup>

Tiedonanto tarkastelee esittämiään tarpeellisia politiikkatoimenpiteitä yksityiskohteisesti. Tiedonanto merkitsee yhdennetyn rajavalvontakäsitteen laajenemista ja uutta painotusta. Vaikka Schengen-luettelossa esitetty yhtenäinen rajaturvallisuusmalli kattoi ’kaiken rajoihin liittyvän toiminnan’, sen ilmeinen fokus oli kuitenkin rajavalvontaviranomaisten operatiivisessa toiminnassa. Komission tiedonanto merkitsee yhdennetyn rajavalvonnan *politisoitumista*, politiikan nostamista keskeiseksi tekijäksi yhdennetyn rajavalvonnan toimeenpanossa. Myös jäsenmaiden välinen taakanjako on paitsi uusi avaus, myös mitä suurimmassa määrin poliittinen kysymys. Tiedonannon esiin nostamista asioista kaikkein suurin haaste liittyi Euroopan rajavartiolaitoksen perustamiseen.

Tiedonannossa tuodaan esiin huoli yhtenäisen politiikan puuttumisesta ulkorajoilla toteutettavasta rajavalvonnasta. Tiedonannon julkituoduksi tavoitteeksi on kirjattu ”tehdä ehdotuksia Euroopan unionin tasolla toimivien työskentely- ja yhteistyömekanismien perustamisesta, niin että ulkorajoilla tehtävistä tarkastuksista vastaavat viranomaiset voivat kokoontua yhteen koordinoidakseen käytännön toimintaansa *yhdennetyn strategian pohjalta* ja ottaa entistä paremmin huomioon ulkorajojen valvontaan liittyvien näkökohtien moninaisuuden”<sup>69</sup>. Tiedonannossa keskitytään henkilöiden liikkuvuuteen Schengen säännösten pohjalta, mutta ”ulkorajoja koskevaa tiedonantoa on tarkoitus täydentää toisella tiedonannolla, jonka aiheena ovat kaikki tavaroiden lajit”<sup>70</sup>. Tiedonannon yhtenä tavoitteena on myös määritellä Euroopan unionin tarpeet ulkorajojen valvonnan alalla laajenemista silmällä pitäen.<sup>71</sup>

Tiedonanto (KOM(2002) 233) on mielenkiintoinen tämän tutkimuksen käsiteanalyttisen tutkimusotteen johdosta myös siksi, että sen antaminen ajoittuu samaan ajankohtaan Schengen-katalogin antamisen kanssa. Tiedonannossa viitataan Schengen-luetteloon,

68 KOM(2002) 233 lopullinen, 1-12.

69 KOM(2002) 233 lopullinen, 5-6.

70 Schengenin sopimusten soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 6 artiklan määräysten mukaan *henkilötarkastukseen* kuuluu uhkien tutkiminen ja ehkäiseminen. Tämä kattaa myös tavarat ja ajoneuvot: ”Henkilöiden tarkastukseen kuuluu [...] [jäsenvaltioiden] kansallista turvallisuutta ja yleistä järjestystä vaarantavien uhkien tutkiminen ja ehkäiseminen. Tämä tarkastus koskee myös ajoneuvoja ja tavaroita, jotka ovat rajan ylittävien henkilöiden hallussa.” (KOM(2002) 233 lopullinen, 10).

71 KOM(2002) 233 lopullinen, 5-6.



mutta luettelon keskeisintä ajatusta - yhtenäistä rajaturvallisuusmallia - ei mainita kertaakaan komission tiedonannossa. Tämä tuntuu sitäkin kummallisemmalta, kun tarkastelee tiedonannon mukana olevaa liitettä, jos on määritetty tiedonannossa käytettävät termit. Liitteessä määritetään 'ulkorajoilla tehtävät tarkastukset', 'rajanylityspaikkojen välisten rajojen valvonta', 'sisäinen turvallisuus yhteisellä vapaan liikkuvuuden alueella', 'turvallisuus ulkorajoilla', 'rajavartija' sekä 'ulkorajojen valvonta' (ei siis 'ulkorajojen yhdennetty valvonta'). Yhdennetyn rajavalvonnan (IBM) ja sen lähikäsitteiden hahmottamiseksi tarkastelkaamme kolmea tiedonannon määrittelemää käsitettä, jotka liittyvät läheisesti IBM –käsitteeseen.

Sisäinen turvallisuus yhteisellä vapaan liikkuvuuden alueella	Turvallisuus ulkorajoilla	Ulkorajojen valvonta
<p>Se <i>suojelun</i> taso, jonka perusteella yhteisellä vapaan liikkuvuuden alueella suojataan sekä fyysisiä että oikeushenkilöitä ja kaikenlaisia tavaroita, pääomia, palveluiden tarjoamista ja kaikenlaisia laillisia kauppatoimia sekä tekijänoikeuksia heidän tai niiden etuihin tai koskemattomuuteen kohdistuvia loukkauksia tai uhkia vastaan, jotka aiheuttavat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- yhteisön tai kansallisen lainsäädännön noudattamatta jättäminen,</li> <li>- rikollisuus, terrorismi, ihmiskauppa, lapsiin kohdistuvat rikokset, laiton asekauppa, lahjonta ja petokset sekä huumausaineiden laiton kauppa, siinä merkityksessä kuin niistä määrätään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklassa.</li> </ul>	<p>Se, missä määrin ulkorajat <i>suojaavat</i> jäsenvaltioita sellaisilta uhkatekijöiltä tai ainakin luotettavalla tavalla vähentävät sellaisia uhkatekijöitä, jotka voivat vaikuttaa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- rajatarkastusten ja -valvonnan tehokkuuteen,</li> <li>- yhteisön tai kansallisen lainsäädännön noudattamiseen,</li> <li>- sisäiseen turvallisuuteen yhteisellä vapaan liikkuvuuden alueella,</li> <li>- jäsenvaltioiden yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen, <i>lukuun ottamatta</i> Euroopan unionin ulkorajojen <i>sotilaallista puolustamista</i> yhden tai useamman kolmannen maan avointa tai sen tai niiden tunnustamaa hyökkäystä vastaan.</li> </ul>	<p>Kaikki jäsenvaltioiden julkisten <i>viranomaisten</i> toteuttamat toimet, joiden tarkoituksena on:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- suorittaa ulkorajoilla <i>Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 5 ja 6 artiklassa</i> tarkoitettuja rajatarkastuksiin ja rajavalvontaan liittyviä tehtäviä,</li> <li>- kerätä, analysoida ja vaihtaa kaikenlaisia yksittäistapauksiin liittyviä tai yleisiä tietoja, joiden avulla rajavartijat voivat arvioida riskejä, joita tietty henkilö, tavara tai omaisuus voivat aiheuttaa sisäiselle turvallisuudelle yhteisellä vapaan liikkuvuuden alueella, jäsenvaltioiden yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle tai yhteisön lainsäädännön yleiselle noudattamiselle,</li> <li>- analysoida niiden uhkatekijöiden kehittymistä, jotka saattavat vaikuttaa turvallisuuteen ulkorajoilla, ja vahvistaa tämän perusteella rajavartijoiden toiminnan ensisijaiset painopistealueet,</li> <li>- ennakoida <i>henkilöstö- ja laitteistotarpeita</i>, jotta turvallisuus ulkorajoilla voidaan varmistaa.</li> </ul>

#### TAULUKKO 8. Käsitteiden määrittelyä tiedonannon "KOM(2002) 233 lopullinen" mukaan<sup>72</sup>

72 KOM(2002) 233 lopullinen, liite 1.

Tiedonanto siis erottaa ulkorajojen valvonnan ulkorajojen turvallisuudesta. Myös sisäinen ja ulkoinen turvallisuus pidetään erillään. Toisaalta jako osoittaa, että ”rajaturvallisuus” on osa sisäistä ja ulkoista turvallisuutta. Turvallisuus on määritetty uhkien ja suojan tarpeen kautta. Sisäisen turvallisuuden osalta (tärkeimmät) uhat on määritetty, kun taas turvallisuus ulkorajoilla jättää uhat määrittelemättä. Ulkorajojen osalta uhat kattavat yhteisön sisäisten turvallisuusuhkien ohella myös uhat, jotka voivat vaikuttaa rajatarkastusten ja valvonnan tehokkuuteen. Vain ulkorajojen sotilaallinen puolustus on rajattu ulkoisten turvallisuusuhkien ulkopuolelle. Mielenkiintoiseksi kyseiset turvallisuusmääritelmät tekee se, että yhteisön tai kansallisen lainsäädännön noudattamatta jättäminen on määritetty uhaksi siinä missä ’kovat’ turvallisuusuhatkin (rikollisuus, terrorismi). Ulkorajojen valvonnan osalta on merkille pantavaa, että valvontatoimenpiteet on rajattu vain viranomaisiin<sup>73</sup>. Ulkorajojen valvonta kattaa rajavalvonnan ja rajatarkastukset sekä riskianalyysin, mutta ei esimerkiksi rikostorjuntaa. Myös henkilöstö- ja laitteistotarpeiden ennakointi on määritetty osaksi rajavalvontaa.

Komission tiedonannon poliittisuus ilmenee myös epäsuorasti. Tiedonannossa korostetaan sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvia uusia haasteita, minkä vuoksi Euroopan unionin on harkittava ulkorajojen valvonnan ottamista ensisijaiseksi painopistealueeksi. Terrorismin torjunta nostetaan yhdeksi neljästä suuresta haasteesta. Vajaa kolmea kuukautta aikaisemmin hyväksytyssä Schengen-katalogissa ei mainita terrorismia lainkaan, vaikka siinä käsitellään myös rajat ylittävää rikollisuutta. Schengen-katalogissa (2002) suositellaan rajavalvonnan sääntelemistä kansainvälisellä tasolla kahdenvälisin sopimuksin<sup>74</sup>. Tiedonannossa (KOM(2002) 233) taas todetaan, että mikäli ulkorajojen valvontaa toteutetaan pelkästään kansallisella tasolla tai rajanaapureiden keskinäisten sopimusten perusteella, se ei edistä jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen muodostumista<sup>75</sup>.

Suomi on toiminut aktiivisesti Euroopan unionin ulkorajojen valvontaan liittyvissä kysymyksissä. Suomen puheenjohtajuuskaudella vuonna 2006 hyväksyttiin Suomen aloitteesta syntynyt rajastrategia EU:n yhdenmetyt rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämiseksi. Rajastrategiassa määritellään keskeiset käsitteet, sen avulla täsmennetään neuvoston roolia, lisätään rajavalvonnan läpinäkyvyyttä, tehostetaan kansallista viranomaisyhteistyötä sekä käsitellään rajaturvallisuuden kehittämiseen liittyviä aloitteita. Lisäksi rajastrategiassa linjataan rajaturvallisuuteen liittyviä ulkosuhteita.

Puheenjohtajan (Suomen) tavoitteena oli määritellä *rajaturvallisuuden* (engl. *Integrated Border Management*) käsite mahdollisimman yksiselitteisellä tavalla. Puheenjohtajan mukaan rajaturvallisuuden tulisi koostua seuraavista *ulottuvuuksista*. Vertailun vuoksi on rinnalle laitettu Schengenin luettelon (2002) mukainen rajaturvallisuusmalli.

73 Tiedonannossa ei siis huomioida kansainvälisen turvallisuuden ja hallinnan viitekehyksessä tapahtunutta ’hallinnan siirtymää’, jossa viranomaisten rinnalle on tullut runsaasti muita toimijoita. Ks. tämän tutkimuksen luvut 4.2 – 4.4.

74 EU Schengen luettelo 2002, 19.

75 KOM(2002) 233 lopullinen, 5.

Integrated Border Management (IBM) (2006)	Rajaturvallisuusmalli (2002)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- rajanylityasetuksen määritelmän mukainen rajavalvonta (tarkastus ja valvonta), mukaan lukien tarpeen mukainen <i>riskianalyysi</i> ja <i>rikostiedustelu</i></li> <li>- rajat ylittävän <i>rikollisuuden tutkinta</i></li> <li>- neliportainen rajaturvallisuusmalli (toimet kolmansissa maissa, yhteistyö naapurimaiden kanssa, rajavalvonta, valvontatoimet sisäisellä vapaan liikkuvuuden alueella)</li> <li>- viranomaisyhteistyö rajaturvallisuudessa (rajavartioviranomaiset, tulli, poliisi sekä turvallisuuspalvelu- ja muut relevantit viranomaiset)</li> <li>- jäsenmaiden ja instituutioiden <i>toimien koordinointi ja yhdenmukaisuus</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rajavalvonta (rajatarkastukset ja rajojen valvonta)</li>   <li>- toimet kolmansissa maissa</li> <li>- valvontatoimet sisäisellä vapaan liikkuvuuden alueella</li> <li>- yhteistyö naapurimaiden kanssa,</li> </ul>

### TAULUKKO 9. Käsitteiden IBM ja rajaturvallisuusmalli sisällöllinen vertailu

Suomen julkilausuttuna pyrkimyksenä oli siis selkeyttää yhdennetyn rajavalvonnan käsitteellistä sisältöä. Oheisesta taulukosta ilmenee, kuinka rajaturvallisuusmallin mukaisen ”rajaturvallisuuden” käsitteellinen sisältö on laajentunut. Rajanylityasetuksen mukainen rajavalvonta (rajatarkastukset ja rajojen valvonta rajanylityspaikkojen välisillä alueilla) on täydentynyt pitäen sisällään myös riskianalyysin ja rikostiedustelun.<sup>76</sup> Lisäksi rikostorjunta on laajentunut kattamaan rikosten paljastamisen ja tiedustelun ohella myös rikosten tutkinnan, mikä on perinteisesti ollut poliisin tehtäväaluetta. Jäsenmaiden ja instituutioiden toimien koordinoitua, minkä tavoitteena on mahdollisimman yhdenmukainen rajavalvonta yhteisön ulkorajalla, on esitetty myös yhdeksi IBM:n käsitteen ulottuvuuksista.

Puhtaasti terminologiselta kannalta Suomen esitys käsitteen sisällön selvittämiseksi ei ole onnistunut. Esitetty IBM pitää sisällään sekä rajaturvallisuusmallin että siihen sisältyvät tietyt osakokonaisuudet ikään kuin erillisinä osakokonaisuuksina. Esitystapa johtuu ehkä siitä, että rajaturvallisuusmallin edellä mainittuja osakomponentteja on haluttu täsmentää ja täydentää uusilla ’ulottuvuuksilla’. Esimerkiksi viranomaisyhteistyö kattaa naapurimaiden ohella myös viranomaisten kansallisen yhteistyön. Lisäksi yhteistyö on laajentunut puhtaasti rajatarkastus/-valvontaviranomaisista myös poliisi- ja oikeusviranomaisiin sekä tiedustelu- ja turvallisuuspalveluihin. Käsitteellistä sekaannusta lisää osaltaan se, että Suomen puheenjohtajakauden päättävässä OSA-ministerineuvoston kokouksen lehdistötiedotteessa todetaan yhdennetyn rajavalvonnan koostuvan paitsi yllä mainituista *ulottuvuuksista* niin myös sen yksittäisistä *osista*, joita ovat yhteinen lainsäädäntö, operatiivinen yhteistyö sekä solidaarisuus jäsenvaltioiden ja yhteisön välillä.

<sup>76</sup> Schengenin rajasäännösten ((EY) N:o 562/2006) 12 artiklassa todetaan, että ”Rajojen valvonnan pääasiallisena tavoitteena on estää luvattomat rajanylitykset, torjua rajat ylittävää rikollisuutta ja toteuttaa rajat laittomasti ylittäneisiin henkilöihin kohdistuvia toimenpiteitä.”

Yksi käsitteellistä sekaannusta aiheuttava tekijä on kieli. Suomenkieliset ja englanninkieliset tekstiversiot koskien Suomen puheenjohtajuuskauden aikaisia asiakirjoja ja tiedotteita eivät vastaa sisällöllisesti toisiaan. EU:n yhdenmetyt rajavalvonta käännetään suomenkielissä teksteissä yhdenmetyksi rajaturvallisuudeksi. Sen sijaan kaikissa englanninkielisissä lähteissä EU:n yhdenmetytyn rajavalvontaan viitataan IBM-käsitteellä, ei *'border security'* tai *'integrated border security'* -käsitteillä. Näin *EU:n yhdenmetyt rajavalvonta on turvallisettu, kun se on siirretty kansalliseen rajavalvontadiskurssiin.*

Helmikuussa 2008 komissio antoi tiedonannon Euroopan unionin rajavalvontaan liittyvien tulevien toimien valmistelusta<sup>77</sup>. Tiedonannossa kuvataan rajavalvonnan alalla tapahtunutta nopeaa kehitystä. Vaikka jäsenvaltiot ovat vastuussa rajojensa valvonnasta, niiden toimia tukevaa yhteistä politiikkaa on kehitettävä jatkuvasti. Maahanmuuton osalta korostetaan kokonaisvaltaista politiikkaa. Myös sosiaalisia ja taloudellisia näkökohtia on pidettävä yhtä tärkeinä kuin turvallisuuskysymyksiä. Rajavalvonta ei saa jarruttaa naapurivaltioiden raja-alueiden talouskasvua eikä haitata rajaseutujen asukkaiden kanssakäymistä. EU:n ulkorajan ylityksen pitää olla yksinkertaista ja nopeaa niille kolmansien maiden kansalaisille, jotka täyttävät yhteisön ja kansallisen lainsäädännön mukaiset maahanpääsyn edellytykset. Tiedonannon mukaan ”uutta tekniikkaa on käytettävä kattavasti, mutta oikeasuhteisesti”.

Tiedonannossa esitetään uusia ”tekniisiä” välineitä tulevaisuuden *yhdenmetyt rajavalvontastrategian* kehittämiseksi. Näitä välineitä ovat vilpittömässä mielessä matkustavien henkilöiden rajanylityksen helpottaminen, kolmansien maiden kansalaisia koskevan maahantulo/maastapoistumisjärjestelmän käyttöönotto sekä sähköinen matkustuslupajärjestelmä viisumivapaiden maiden kansalaisille. Kolmansien maiden kansalaisten rajanylityksiä voidaan helpottaa myöntämällä vähäisen riskin omaaville matkustajille rekisteröidyn matkustajan asema. Tämä edellyttää matkustajan vapaaehtoista ennakkotarkastusprosessia. Rekisteröidyille matkustajille voidaan tehdä myös kevennetty automatisoitu rajatarkastus heidän saapuessaan EU:n rajalle.

Automaattisen maahantulon/maastapoistumisjärjestelmän tavoitteena on kirjata automaattisesti kolmansien maiden kansalaisten rajanylitykset heidän saapuessaan unionin alueelle sekä heidän alueelta poistuessaan. Järjestelmän on tarkoitus tuottaa automaattinen hälytys, mikäli henkilö jää laittomasti EU:n alueelle laillisen oleskeluajan umpeuduttua. Sähköinen matkustuslupajärjestelmä on puolestaan tarkoitettu viisumivapauden piiriin kuuluvien kolmansien maiden kansalaisille. Se perustuu sähköiseen hakemukseen, jossa annetaan etukäteen matkustajan tunnistetiedot, passin tiedot ja matkakuvaus. Järjestelmä on kevyempi ja yksinkertaisempi kuin viisumin myöntämismenettely. Maahanpääsyn pakollisiksi edellytyksiksi tulee viisumivapaiden kolmansien maiden kansalaisten osalta biometristen tunnisteen tarkistaminen.

<sup>77</sup> KOM(2008) 69 lopullinen: ”Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien tulevien toimien valmistelu”.

Tiedonanto siirsi yhdennetyn rajavalvonnan painopistettä yksipuolisesta turvallisuusfokuksesta kohti kokonaisvaltaisempaa tarkastelua, jossa liikenteen sujuvuus ja rajojen taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset saivat enemmän painoarvoa. Myös tietosuojaan kiinnitettiin huomiota. Tiedonannon mukaan yksityishenkilöllä pitäisi olla oikeus tarkistaa omat tietonsa, kiistää niiden oikeellisuus ja tehdä tietoihin oikaisuja yhteisön ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Myös muutoksenhakujärjestelmästä pitäisi yhteisön antaa säännökset. Kokonaisuutena tiedonannon esittämät ”uuden sukupolven” rajavalvontavälineet ovat *teknisiä*, joiden tarkoituksena on paitsi nopeuttaa rajatarkastuksia, myös saattaa kolmansien maiden kansalaiset entistä kattavampaan valvontaan jo ennen kuin he saapuvat EU:n alueelle.

EU:n yhdennetty rajavalvonta koskee maarajojen ohella myös lentoasemia ja merirajoja. Välimeren alue on ollut Euroopan kannalta ongelmallinen erityisesti Afrikasta Eurooppaan suuntautuvan maahanmuuttopaineen johdosta. Tuhansia ihmisiä on hukkunut vuosittain heidän yrittäessään saavuttaa EU:n alueen (Euroopan mantereen ohella Kanarian saaret) täyteen ahdatuilla ja huonosti merikelpoisilla aluksilla. Merialueen valvonnan haasteiden johdosta Euroopan komissio on antanut useita tiedonantoja. Marraskuussa 2006 komissio antoi tiedonannon Euroopan unionin eteläisten merirajojen valvonnan tehostamisesta (KOM(2006) 733 lopullinen)<sup>78</sup>. Tiedonannossa komissio esitti seuraavan sukupolven uudet välineet yhdennettyä rajavalvontaa varten. Nämä uudet välineet olivat rannikkovartioverkoston perustaminen, eurooppalainen valvontajärjestelmä (EUROSUR) sekä maahanmuuttovirtojen parempi hallinta perustamalla jäsenvaltioiden alan asiantuntijoista koostuva henkilöstöpöoli.

EU:n rajavalvontaan Välimeren ja eteläisen Atlantin alueelle osallistuu kahdeksan jäsenmaata, noin 50 viranomaista ja 30 eri instituutiota. Rannikkovartioverkoston avulla jäsenmaat voisivat keskittää yhteen siviili- ja sotilasvoimavaransa, vaihtaa strategista ja taktista tietoa reaaliajassa sekä sovittaa yhteen partio-ohjelmansa. Verkostoa varten olisi tarkoitus perustaa alueellisia johtokeskuksia merialueen jakamiseksi sopiviin valvonta-alueisiin. Frontex koordinoisi verkoston toimintaa yhdessä alueella sijaitsevien jäsenmaiden kanssa. Euroopan rannikkovartioverkosto aloitti toimintansa toukokuussa 2007<sup>79</sup>.<sup>80</sup>

Tiedonannon mukaan eurooppalainen valvontajärjestelmä Eurosur on tarkoitus muodostaa olemassa olevien valvontajärjestelmien pohjalle<sup>81</sup>. Ensimmäisessä vaiheessa eteläisillä merirajoilla käytössä olevat kansalliset valvontajärjestelmät liitetään yhteen. Tätä varten jokaiseen jäsenmaahan perustetaan kansallinen koordinaatiokeskus, jonka toimintaan osallistuvat kaikki rajavalvontatehtäviä hoitavat viranomaiset. Kansalliset

78 KOM(2006) 733 lopullinen: ”Euroopan unionin eteläisten merirajojen hallinnoinnin tehostamisesta”.

79 KOM(2008) 67 lopullinen: ”Kertomus EU:n rajaturvallisuusviraston arvioinnista ja jatkokehityksestä”, 4.

80 KOM(2008) 68 lopullinen: ”Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) luomisesta”.

81 KOM(2008) 68 lopullinen.

järjestelmät integroidaan yhdeksi kansalliseksi rajavalvontajärjestelmäksi. Lisäksi kansallisten koordinaatiokeskusten ja Frontexin välille perustetaan suojattu tietoliikenneverkko reaaliaikaisen tilannekuvan ylläpitoa varten. Seuraavassa vaiheessa järjestelmää kehitetään ottamalla käyttöön yhteisiä rajavalvontavälineitä ja -sovelluksia EU-tasolla (esim. satelliitit, miehittämättömät ilma-alukset). Järjestelmän kehittämisen viimeisessä vaiheessa luodaan yhteinen tietojen seuranta- ja vaihtoympäristö EU:n merialuetta varten. Yhteinen toimintaympäristö kattaisi myös alusten, ihmisten ja lastin tarkastamisen. Merialueen ohella järjestelmä otettaisiin käyttöön myös EU:n itäisellä maarajalla. Frontexin on määrä ohjata järjestelmän kehitystä ja koordinoida jäsenmaiden toimenpiteitä.

Yksi rajavalvonnan suurimmista haasteista merirajoilla on ollut maahantulopaikassa tehtävä yksittäisten tapausten ripeä alkuarviointi. Sen yhteydessä selvitetään, kuka voi hakea kansainvälistä suojelua ja kenet voidaan palauttaa takaisin lähtö- tai kauttakulkumaahansa. Myös tapausten asianmukainen käsittely, mihin kuuluu maahanmuuttajien ja pakolaisten terveydentilan selvitys ja mahdollinen epidemioiden arviointi, on tärkeä osa prosessia. Näitä tehtäviä varten jäsenvaltioiden hallinnossa työskentelevistä asiantuntijoista tulisi muodostaa henkilöstöpooli, jonka asiantuntijat olisivat käytettävissä lyhyellä varoitusajalla. Henkilöstöpoolin asiantuntemuksen tulisi kattaa myös terveystarkastukset. Lisäksi asiantuntijapoolin toiminnan laajentaminen kattamaan myös kansainvälisten järjestöjen (esim. UNHCR) virkamiesten osallistuminen tulisi ottaa harkintaan. Esiitetty mekanismi, jossa voimavarat yhdistettäisiin *vapaaehtoisesti*, olisi tiedonannon mukaan hyvä esimerkki jäsenvaltioiden yhteisvastuullisuudesta.<sup>82</sup>

### 5.3.4 EU:n rajavalvontavirasto Frontex

Edellisessä luvussa 5.3.3 kuvattiin, kuinka EU:n ulkorajoihin liittyvän yhteisön politiikan tärkein tavoite oli saada aikaan yhdennetty rajavalvonta, joka takaisi korkeatasoisen ja yhdenmukaisen valvonnan. Tämä nähtiin perusedellytyksenä vapautteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan alueen perustamiselle<sup>83</sup>. Yhteisen normatiivisen kehyksen sekä yhteisten toimintapolitiikkojen ohella tärkeänä pidettiin operatiivisen yhteistyön tehostamista sekä toimintatapojen yhdenmukaistamista. Tätä tehtävää varten tarvittiin operatiivista toimintaa koordinoiva virasto. EU:n rajavalvontaviraston perustaminen oli tärkeä keino parantaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhdennettyä rajavalvontaa helpottamalla ja tehostamalla ulkorajavalvontaan liittyvien toimenpiteiden soveltamista. Ulkorajojen<sup>84</sup> valvonnan operatiivisten näkökohtien koordinoinnista vastaavan

<sup>82</sup> KOM(2006) 733 lopullinen.

<sup>83</sup> KOM(2003) 687 lopullinen. Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan operatiivisen ulkorajayhteistyön hallintaviraston perustamisesta, 4.

<sup>84</sup> Ulkorajat kattavat jäsenvaltioiden maa- ja merirajat sekä niiden lentoasemat ja satamat, joissa sovelletaan henkilöiden liikkumisesta ulkorajojen yli koskevaa yhteisön lainsäädäntöä.

viraston perustaminen oli myös konkreettinen ja tärkeä askel kohti jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuullisuutta ulkorajojen hallinnoinnissa.<sup>85</sup>

Yhdennetyn rajavalvonnan käsitteelle voidaan siis antaa merkityssisältö tarkastelemalla sitä EU:n rajavalvontavirasto Frontexin viitekehyksessä. Viraston perustamisasetuksen 1 artiklassa todetaan seuraavaa. ”Perustetaan Euroopan operatiivisen ulkorajayhteistyön hallintavirasto<sup>86</sup> (jäljempänä ’virasto’), jonka tarkoituksena on *Euroopan unionin ulkorajojen yhdennetty valvonta*.” Kohtaa voi tulkita siten, että Frontexin kattama toiminta kattaa EU:n yhdennetyn rajavalvonnan<sup>87</sup>. Edelleen ensimmäisen artiklan mukaan ”Virasto helpottaa nykyisten ja tulevien yhteisön ulkorajavalvontaan liittyvien toimenpiteiden soveltamista huolehtimalla jäsenmaiden toimien *koordinoinnista* toimenpiteiden täytäntöönpanossa.” Viraston on siis tarkoitus edistää henkilötarkastusten ja ulkorajojen valvonnan tehokkuutta, korkeatasoisuutta ja yhdenmukaisuutta. Jäsenmaiden auttaminen kalusto ja asiantuntija-avulla edistää osaltaan ulkorajavalvonnan yhteisvastuullisuutta jäsenvaltioiden välillä.

Frontexin ”pääasialliset tehtävät” on säädetty viraston perustamisasetuksen (EC (N:o) 2007/2004) 2 artiklassa. Artiklan mukaan virasto hoitaa seuraavia tehtäviä:

- a) jäsenvaltioiden välisen operatiivisen yhteistyön koordinointi ulkorajavalvonnan alalla;
- b) jäsenvaltioiden avustaminen kansallisten rajavartioiden kouluttamisessa;
- c) riskianalyysien tekeminen;
- d) ulkorajavalvontaan liittyvän tutkimuksen kehityksen seuraaminen
- e) jäsenvaltioiden avustaminen olosuhteissa, joissa ulkorajoilla tarvitaan teknistä ja operatiivista lisäapua;
- f) jäsenvaltioiden välisen operatiivisen yhteistyön koordinointi jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten maastapoistamisen alalla.

Lisäksi perustamisasetuksen 3 artiklassa on virastolle säädetty ulkorajoilla toteutettavista yhteisistä operaatioista ja kokeiluhankkeiden koordinoinnista. Virasto voi myös itse tehdä aloitteita yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa yhteisiksi operaatioiksi ja kokeiluhankkeiksi. Virasto ei päättä poliitikasta, eikä se tee ehdotuksia lainsäädännöksi tai käytä täytäntöönpanovaltaa EY:n perustamissopimuksen 202 artiklan mukaisesti. Tiivistäen voidaan sanoa, että virasto koordinoi operatiivista yhteistyötä, rahoittaa ja hoitaa koulutusta sekä muita horisontaalisia kysymyksiä ulkorajavalvonnan alalla.

85 KOM(2003) 687 lopullinen, 5.

86 EC 2004b.

87 Vrt. Marenin 2010.



Lisäksi virasto koordinoi jäsenvaltioiden alueelta laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palautusoperaatioita.

Viraston perustamisen jälkeen sen tehtävät ovat laajentuneet. Tämä tehtävien laajentamismahdollisuus kirjattiin jo komission tiedonantoon ”Euroopan operatiivisen ulkorajayhteistyön hallintaviraston perustamisesta” (KOM(2003) 687 lopullinen). Tiedonannon mukaan ”Komissio voi ehdottaa viraston toiminnasta saatujen kokemusten pohjalta viraston toimialan laajentamista kattamaan muita ulkorajojen valvontaa koskevia tehtäviä.”<sup>88</sup> Laittoman maahanmuuton paine Eurooppaan erityisesti Välimeren alueelta sai Frontexin kehittämään rajaturvallisuuden ”nopeat reservit”. Neuvoston asetuksella (EC 863/2007) valtuutettiin Frontex perustamaan nopeat rajainterventio-ryhmät<sup>89</sup>. Eri jäsenmaiden rajavartijoista koostuvat muodostelmat voidaan ryhmittää nopeasti kriisialueelle hallitsemaan tilannetta. Ryhmissä olevat henkilöt voivat käyttää toimivaltaa toisen jäsenvaltion alueelle kansallisten viranomaisten valvonnassa ja ohjauksessa. Neuvoston asetuksella oikeutettiin Frontex myös tekemään rajavalvontaan liittyviä kahdenvälisiä sopimuksia kolmansien maiden kanssa.

Vuoden 2004 Haagin ohjelmassa Euroopan neuvosto pyysi komissiota toimittamaan virastoa koskevan poliittisen arvioinnin vuoden 2007 loppuun mennessä. Arvioinnissa oli tarkasteltava viraston tehtäviä ja selvitettävä, olisiko viraston syytä huolehtia myös muista rajavalvonnan osa-alueista ja esimerkiksi tehostaa yhteistyötä tullilaitoksen kanssa ja muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa tavaraliikenteeseen liittyvissä turvallisuusasioissa. Haagin ohjelman toteuttamiseksi laaditun toimintasuunnitelman mukaan arvioinnissa oli käsiteltävä myös kansallisten asiantuntijaryhmien toimintaa ja Euroopan rajavartiolaitoksen toteutettavuutta. Komission tiedonanto EU:n rajavalvontavirasto Frontexin arvioinnista ja jatkokehityksestä (KOM(2008) 67 lopullinen) oli komission vastaus neuvoston pyyntöön.

Raja- ja tulliviranomaisten yhteistyötä samoin kuin Euroopan rajavartiolaitosta koskevat osuudet löytyvät tiedonannon lopusta otsikon ”Pitkän aikavälin visio” alta. Tiedonannossa todetaan, että ”Yhdennetyn rajavalvontamallin tärkeimpiä osia ovat yhteistyön parantaminen jäsenvaltioiden tulliviranomaisten ja muiden rajavalvontaviranomaisten välillä, jotta henkilöitä ja tavaroita valvottaisiin samanlaisin menetelmin ja samanlaista riskinhallintaa soveltaen. Lisäksi yhden luukun periaatetta, jonka tarkoituksena on *sulattaa raja- ja tulliviranomaisten toiminta toisiinsa*, olisi tarkasteltava perusteellisemmin ottaen huomioon käynnissä oleva arviointi tullilaitosten tulevaisuudesta.”<sup>90</sup> Muita kirjauksia koskien yhteistyötä tullin ja rajavartioviranomaisten kesken ei tiedonantoon sisälly.

88 KOM(2003) 687 lopullinen, 5.

89 RABIT (Rapid Border Intervention Teams).

90 KOM(2008) 67 lopullinen, 10.



Euroopan rajavartiolaitoksen perustamisen osalta komissio aikoo palata asiaan, kun rajainterventoryhmien (RABIT) toiminnasta on kerätty kokemuksia. Aiheeseen liittyen tiedonannossa kiinnitetään huomiota nykyisten järjestelmien kustannustehokkuuteen sekä siihen, kuinka nykyisiä henkilöstö- ja kalustoresurseja voitaisiin käyttää nykyistä tehokkaammin. Tiedonannossa korostetaan pitkän aikavälin strategisen suunnittelun merkitystä, jossa on otettava huomioon, ”missä määrin jäsenmaiden resurssien koordinointi pitäisi korvata käyttämällä vakituisia rajavartijoita ja pysyvää kalustoa.” Lisäksi voi olla tarpeen arvioida, pitäisikö viraston itse palkata rajavartijoita ja pitäisikö sen lisäksi hankkia ja/tai vuokrata kalustoa pysyviin operaatioihin.<sup>91</sup> Kun tiedonannossa vielä esitetään Frontexin aseman vahvistamista kehitteillä olevassa Euroopan rajavalvontajärjestelmä EUROSUR:ssa, Cirefin tehtävien siirtämistä Frontexille sekä ICONet -tieto- ja koordinaatioverkoston ylläpidon määräämistä niin ikään EU:n rajavalvontaviraston vastuulle, merkitsivät esitetyt muutokset käytännössä Frontexin asteittaista kehitystä ”Euroopan rajavartiolaitokseksi”.

Yhdennetyt rajavalvonnan määrittely Frontexin viitekehyksessä ilmentää kaikkien suppeinta määritelmää yhdennetylle rajavalvonnalle. Tämä käsitteellinen raja ilmenee myös viraston nimestä, joka on sekä kuvaava että harhaanjohtava. Rajavalvontavirasto Frontexin nimi on osuva, koska se osoittaa, että jäsenmailla säilyy päävastuu ulko-rajavalvonnassa Frontexin osallistuessa vain jäsenmaiden toiminnan koordinointiin ja niiden avustamiseen. Toisaalta nimi on harhaanjohtava siinä mielessä, että perustamisasetus antaa Frontexille muitakin tehtäviä kuin puhtaasti operatiivisia tehtäviä. Frontexin rooli ei rajoitu myöskään unionin ulkorajoille, vaan rajaturvallisuusmallin mukaisesti viraston tehtävät ovat laajentuneet koko ajan kattamaan yhä enemmän rajaturvallisuusmallin mukaisia muitakin yhteisen ulkorajavalvonnan toimintatasoja.

### 5.3.5 Tullin rooli yhdennyssä rajavalvonnassa

Hobbingin (2005) mukaan EU:n tulliviranomaiset ovat aina olleet pari askelta edellä poliisia ja rajavartijoita työskennellessään yhteisön ulkorajoilla. EU:n yhteinen tullialue perustettiin vuonna 1968 ja tulliviranomaiset ovat työskennelleet yhteisillä tulliasemilla jo 1960-luvun alusta lähtien. Yhteisön erilaisten rahoitusinstrumenttien ja ohjelmien avulla on pyritty edistämään asiakaslähtöistä lähestymistapaa sekä lisäämään tullin ja eri liikenneoperaattoreiden välistä yhteistyötä. Myös tullin henkilöstöä on koulutettua yhteisten ohjelmien avulla. Vaikka tullihallinnon rooli rajatarkastuksissa on nähty ensi sijassa kaupan edistämisessä ja asiakaslähtöisessä lähestymistavassa, on tullin toiminnassa huomioitu varhain myös rikostorjunnallinen ulottuvuus. Yhteisön tullialueen

91 KOM(2008) 67 lopullinen, 11.

väärennösten torjuntaan keskittynyt Napolin sopimus allekirjoitettiin jo vuonna 1967.

Ei siis ole ihme, että yhdennetty rajavalvonta (IBM) käytettynä tullin yhteydessä on tarkoittanut ensi sijassa taloudellisten näkökohtien huomioimista ja tarkastusmenettelyjen yksinkertaistamista. Sähköisten palvelujen käyttöönotto, ”yhden luukun-periaate” ja tullilainsäädännön yksinkertaistaminen sekä harmonisointi ovat olleet keskeisessä asemassa yhteisön tullivalvonnan kehittämisessä. Syyskuun 2001 terroriteot muuttivat myös yhteisön tullihallinnon lähestymistapaa tullausmenettelyyn. Komission tiedonannossa tullin roolista yhdennetyssä rajavalvonnassa (KOM(2003), 452 lopullinen) todetaan, kuinka yhteisön tullitoiminta oli kuluneina vuosikymmeninä kehittynyt lähinnä finansi- ja kauppapolitiikkaan liittyvien tarkastusten osalta ottamatta tullitarkastuksissa riittävästi huomioon turvallisuuteen liittyviä näkökohtia. Tiedonannon mukaan yhteisön tasolla pitäisi löytää ratkaisu, jossa voitaisiin sovittaa yhteen talouselämän ja turvallisuuden tarpeet.

Komissio antoi toukokuussa 2002 tiedonannon Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenntystä rajavalvonnasta (KOM(2002), 233 lopullinen). Tiedonannossa ilmoitettiin tulossa olevasta tiedonannosta, jossa käsiteltäisiin tavaratarkastuksia. Täten nämä ”kaksi tiedonantoa täydentävät toisiaan, ja ne muodostavat ensimmäisen vaiheen komission ehdottamassa ulkorajojen yhdenntettyä ja tehokasta valvontaa koskevasta *kattavasta* toimintasuunnitelmasta. Tiedonantojen ”tarkoituksena on luoda yhtenäinen kehys Euroopan unionin tasolla toteutettaville yhteisille toimille.” Tullin aseman vahvistaminen turvallisuuden varmistajana oli yksi tiedonannon (KOM(2003) 452) julkilausumista tavoitteista.

Tullin yhdenntetty rajavalvonta perustuu ajatukseen, että yhteisön ulkorajat tulee turvata noudattamalla yhdenmukaisia menettelyjä ja tarkastuskäytäntöjä. Unionin laajetessa riski tarkastuskäytäntöjen epäyhtenäistymiseen kasvaa. Tullitarkastukset tulee organisoida uudelleen ottaen huomioon erityisesti yhteisön ja sen kansalaisten turvallisuustarpeet. Toiminnan uudelleenjärjestely on nivellettävä ulkorajojen valvonnan yleiseen yhdenntettyyn kehukseen. Tulli vastaa tavaroihin liittyvistä tarkastuksista, mutta muut tullitarkastuksia suorittavat viranomaiset on kytkettävä entistä kiinteämmin mukaan tarkastustoimintaan. Tiedonannon mukaan tämä merkitsee uusia organisatorisia rakenteita ja yhteistyömekanismeja sekä viranomaisten välisen yhteistyön entistä tiiviimpää koordinoitua. Tiivistyvä yhteistyö edellyttää myös tiedonvaihdon lisäämistä sekä tiedonvaihtomenettelyjen yksinkertaistamista.

Tullin toiminta ja tullitarkastukset ovat näin kiinteä osa EU:n yhdenntettyä rajavalvontaa. Kun vertaillaan edellä esitettyjä kahta tiedonantoa yhdenntetystä rajavalvonnasta, voidaan sen käsitteellinen sisältö tiedonantojen osalta tiivistää taulukon 10 esittämään muotoon.

IBM	”Tulli” IBM
<b>Suurimmat haasteet</b> 1) Jäsenmaiden välinen luottamus(pula), henkilöiden liikkuvuuden helpottaminen 2) Laiton maahantulo, järjestäytynyt rikollisuus 3) Terrorismi 4) Korkea sisäisen turvallisuuden taso	<b>Suurimmat uhat</b> 1) Rikollisuus ja terrorismi 2) Terveys ja kuluttajien turvallisuus 3) Ympäristö ja hygieniariskit 4) Yleistä turvallisuutta uhkaavat riskit, kuten lainvastaiset aseet ja huumaus
<b>Toimenpiteet / Poliitiikka</b> 1) Yhteinen lainsäädäntö 2) Operatiivista toimintaa koskeva yhteinen koordinaatio- ja yhteistyömekanismi 3) Yhteinen, yhdenmukainen riskien arviointi 4) Henkilöstö ja yhteensopivat laitteistot 5) Rasitusten jakaminen jäsenmaiden kesken Euroopan rajavartiolaitoksen perustamista silmällä pitäen	<b>Suosituksukset / Strategia</b> 1) Tullitarkastusten järjeistämisen 2) Yhteinen riskienhallinnan strategia 3) Riittävät henkilöstö- ja kalustoresurssit 4) Lainsäädännön kehittäminen 5) Yhteistyön tiivistäminen poliisi-, rajavartio- ja muihin viranomaisiin

TAULUKKO 10. Yhdenmukaisen rajavalvonnan (EU/IBM, Tulli IBM) sisällöllinen vertailu

Nämä kaksi tiedonantoa liittyvät kiinteästi yhteen ja muodostavat perustan EU:n yhdenmukaiselle rajavalvonnalle. Tiedonantojen antamisen väli on toista vuotta. Tiedonannoissa voidaan havaita sekä yhteneväisyyksiä että eroja. Molemmista tiedonannoista korostetaan tehokkaan ja yhdenmukaisen rajojen valvonnan merkitystä, yhdenmukaisia tarkastusmenettelyjä, riskienarviointiin perustuvaa lähestymistapaa sekä riittäviä henkilöstö- ja kalustoresursseja ulkorajojen valvonnassa. Molemmista tiedonannoista todetaan myös yhteisön lainsäädännön tarpeellisuus. Myös viranomaisten välisen yhteistyön tiivistäminen samoin kuin yhteisön tason operatiivisten koordinaatio- ja yhteistyömekanismien luominen löytyy molemmista tiedonannoista. Myös taakanjako yhteisön sisällä eri jäsenmaiden kesken on mainittu molemmista tiedonannoista. Vaikka tiedonannot tähtäävät nimenomaan turvallisuuden parantamiseen, on molemmista tiedonannoista korostettu myös sujuvan liikenteen ja laillisen kaupan huomioon ottamista tarkastustoiminnassa.

Molemmat tiedonannot korostavat riskien arviointiin perustuvaa lähestymistapaa. Tiedonannoissa korostetaan riskien arvioinnin yhdenmukaista menettelyä. Menettelyn osalta tiedonannot eroavat toisistaan. Vuoden 2002 tiedonanto (KOM(2002) 233) korostaa yhteisten riski-indikaattorien määrittämistä sekä niiden jatkuvaa seuranta operatiivisen toiminnan suuntaamiseksi. Riskien arvioinnissa noudatetaan kolmea strategista linjaa, eli kolmansiä maita, EU:n ulkorajaa sekä yhteistä vapaan liikkuvuuden aluetta. Tullia koskeva tiedonanto keskittyy taas yhteisön ulkorajoille ja siellä riskianalyysin perusteella tehtäviin tarkastuksiin. Riskeihin perustuva yhteinen toimintamalli edellyttää kehystä, joka on ’yhteinen’, ’järjeistetty’, ’sähköistetty’ ja ’kattava’. Raja-asemilla suoritettavat tullitarkastukset tulee priorisoida riskianalyysin perusteella. Riskiprofiilit tulee määrittellä yhdessä kaikkien tarkastukseen osallistuvien viranomaisten kanssa. Järjeistäminen merkitsee yhden yhteisen tietokanavan perusta-

mista tietojen käsittelyä ja siirtoa varten (PROSECUR). Tulevaisuuden tavoitteena on, että tullilla saa kaikki tarvitsemansa tiedot sähköisenä, mikä nopeuttaa niiden käsittelyä ja välittämistä. Kattava toimintatapa edellyttää tarkastusten sovittamista riskianalyysiin perustuen siten, että tarkastuksille laaditaan säännöt, joissa määritellään, missä, kenen toimesta ja millaisia erikoisvarusteita käyttäen tarkastukset on suoritettava.

Viranomaisten välisen yhteistyön kehittäminen ja tiivistäminen on tuotu esiin molemmissa tiedonannoissa. Tiedonannoissa esitetään pysyvän tiedonvaihtojärjestelmän käyttöönottamista. PROSECUR -järjestelmän olisi tarkoitus yhdistää viranomaisten keskeiset tietojärjestelmät (esim. SIS) ja sähköiset tietopankit. Vuoden 2002 tiedonanto (KOM(2002) 233) esittää lisäksi rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän perustamista. Ohjausryhmässä olisivat edustettuina kaikki rajavalvonnasta ja -tarkastuksista vastaavat tahot. Ohjausryhmän tehtävänä olisivat muun muassa ulkorajojen hallintaa koskevan yhteisen politiikan johtaminen, yhteinen, yhdennetty riskien arviointi sekä operatiivisen kenttätoiminnan koordinointi. Muita operatiivista toimintaa koskevia linjauksia ei tiedonantoon sisälly.

Sen sijaan vuoden 2003 tiedonannossa (KOM(2003) 0452) esitetään yhteistyön tehostamista poliisin, rajavartiolaitoksen ja muiden rajavalvontaviranomaisten kanssa. Tiedonannossa esitetään myös yhteistyö- ja koordinaatorakenteiden perustamista tärkeimmille raja-asemille. Vuoden 2003 tiedonanto menee siis operatiivista toimintaa koskevilta osin pidemmälle kuin edellisenä vuonna annettu asiakirja. Tiedonanto eroaa operatiivisten seikkojen osalta aikaisemmasta tiedonannosta myös siten, että kun rajavalvonnan osalta perusrakenteet (rajatarkastukset, rajojen valvonta) ovat kunnossa, keskittyy tullia koskeva tiedonanto tullitarkastuksen järjeistämiseen ja turvallisuusnäkökohtien parempaan huomioon ottamiseen tullin vero- ja kauppapoliittisen tehtävän rinnalla. Tavoitteena on keskittää raja-asemille kaikki riskejä sisältävät tavaratarkastukset sekä siirtää pois rajoilta sellaiset verotukseen liittyvät tarkastukset, jotka voidaan tehdä tullialueen sisällä (sisämaassa). Tullitarkastusten 'järjeistäminen' liittyy pitkälti tarkastusprosessien yksinkertaistamiseen ja sähköistämiseen (*e-customs*).

Yhteistä molemmille tiedonannoille on myös se, että niissä esitetään pysyvien operatiivisten rakenteiden perustamista yhteisötasolla. Yhdennettyä rajavalvontaa koskevassa tiedonannossa asetetaan tavoitteeksi Euroopan rajavartiolaitoksen perustaminen. Tullia koskevassa tiedonannossa ei aseteta yhtä kunnianhimoisia tavoitteita, joskin tarve nopean toiminnan ryhmien perustamiseen ennakoimattomien riskien varalle on selvitettävä. Tiedonannon mukaan tämä "eurooppalainen reservijoukko" muodostettaisiin jäsenmaiden tullivirkailijoista ja se olisi toimintavalmis aina ja kaikkialla. Joukko olisi erikoistunut erityisten riskien käsittelyyn ja sen virallistamista voitaisiin harkita Euroopan rajavartiolaitoksen perustamista koskevien keskustelujen yhteydessä.

Lukuisista yhtäläisyyksistä huolimatta tiedonannot poikkeavat toisistaan monin osin. Ensimmäisessä tiedonannossa puhutaan yhdennetyn rajavalvonnan haasteista,

kun taas tullin roolia koskeva tiedonanto tarkastelee yhteisön tärkeimpiä turvallisuusuhkia. Tullia koskevassa tiedonannossa todetaan, että termiä ”turvallisuus” käytetään laajassa merkityksessä. Vuoden 2002 tiedonanto määrittää yhdennetyn rajavalvontaan viiden kohdan toimintapolitiikan avulla, kun taas tullia koskeva tiedonanto perustuu suosituksille, joiden toimeenpano edellyttää yhteisöltä johdonmukaista ja yhtenäistä *strategiaa*.

Tiedonannon poikkeavat toisistaan myös turvallisuuden kohteen (*referent object*) osalta. Vuoden 2002 tiedonannon lähestymistapa on valtio/yhteisökeskeinen. Sen sijaan tullia koskevassa tiedonannossa korostetaan paitsi yhteisön, mutta ensi sijassa sen kansalaisten suojelua erilaisilta turvallisuusuhkilta. Mielenkiintoiseksi tämän havainnon tekee se, että tullia koskevassa tiedonannossa terrorismi on nostettu suurimmaksi turvallisuusuhkaksi. Vuoden 2001 yhteisön tullistrategiassa terrorismia ei mainita lainkaan<sup>92</sup>. Myös rajoihin liittyvään turvallisuuteen viitataan tullia koskevassa tiedonannossa yleensä *safety* -käsitteellä. Tämä vivahde on usein häivytetty tiedonantojen suomenkielisissä versioissa, joissa terminologia on ’rajaturvallistunut’, kun lukuisat erilaiset ilmaukset on käännetty rajan, rajojen tai ulkorajojen turvallisuudeksi.

Viimeinen mielenkiintoinen havainto koskee tiedonantojen yhdennetyn rajavalvonnan ja EU:n neliportaisen ”rajaturvallisuusmallin” suhdetta. Vuoden 2002 tiedonannossa ei mainita kertaakaan käytössä olevaa neliportaista rajaturvallisuusmallia, vaikka siinä käsitellään yhteisön toimia tuon mallin kaikilla tasoilla. Lähin viittaus yleisesti käytössä olevaan turvallisuusmalliin löytyy riskien arvioinnin käsittelyn yhteydessä. Tullin osalta riskianalyyseissä taas korostetaan rajoilla tehtäviä tarkastuksia. Toisaalta ja samalla korostetaan tiettyjen tavarain koskevien tietojen saannin tarpeellisuutta jo ennen kuin tavarat tuodaan rajan yli. Samoin yhteistyön lujittaminen kolmansien maiden kanssa korostaa moniportaisen turvallisuuskehäajattelun merkitystä. Se ilmenee tullia koskevasta tiedonannossa epäsuorasti.

Yhdennetyn rajavalvonnan yksi keskeinen haaste on ollut viranomaisten välisen yhteistyön tiivistäminen. Rikostorjunnasta on tullut keskeinen osa viranomaisten välistä yhteistyötä. Komissio antoi vuonna 2004 tiedonannon poliisin- ja tullin yhteistyön kehittämistä Euroopan unionissa (KOM(2004) 376 lopullinen). Tiedonanto keskittyy rikostorjuntaan, ja erityisesti terrorismiin ja sen torjuntaan. Tiedonanto sisältää katsauksen Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen tapahtuneesta kehityksestä sekä parannusehdotukset.

Tiedonannossa (KOM(2004) 376 lopullinen) todetaan, että EU:n poliisi- ja tulliyhteistyössä on edistytty hitaammin kuin rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön alalla (emt. 5). Osaksi tämä on johtunut yhteistyön institutionaalisesta rakenteesta,

92 Tämä johtunee siitä, että tullistrategia on annettu vuoden 2001 alkupuolella ennen syyskuun 2001 terrori-iskuja. (KOM(2001) 51 final). Sen sijaan tulliyhteistyöstrategiassa vuodelta 2003 terrorismi mainitaan jo turvallisuusuhkana, ks. neuvoston päätöslauselma tulliyhteistyöstrategiasta 2.10.2003 (EYVL C 247, 15.10.2003, 1).

joka yhteisön III pilariin kuuluvana on edellyttänyt jäsenmaiden yksimielisyyttä. Jäsenmaat ovat olleet ilmeisen haluttomia osallistumaan kansallista itsemääräämisoikeutta heikentäviin järjestelyihin (emt. 37), kun kyse on valtion perinteisestä turvallisuusfunktiosta - sisäisestä turvallisuudesta. Yksi EU:n poliisi- ja tulliyhteistyön suurimmista ongelmista on tiedonannon mukaan ollut strategisen lähestymistavan ilmeinen puuttuminen (emt. 39). Myös sekä poliisi- että tullitoimintaa koskevien kansainvälisten sopimusten ratifioinnin hitaus (esim. yleissopimus keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa, Napoli II), samoin kuin neuvoston hyväksymien säädösten hidas ja puutteellinen toimeenpano on nähty yhteistyön esteiksi (emt. 40). Myös eistovan, toimenpidesuositustyyppisen sekundaarilainsäädännön (*soft law*) yleistymistä yhteisöoikeudessa on pidetty yhtenä syynä lainsäädännön ja käytänteiden hitaaseen harmonisointiin eri jäsenmaiden välillä.

Yhteistyö ei ole kilpistynyt pelkästään institutionaalisiin ja juridisiin seikkoihin. Myös operatiiviset, organisatoriset ja erilaisista toimintakulttuureista johtuvat seikat ovat vaikeuttaneet yhteistoimintaa. Tulli- ja poliisiviranomaisten kansainvälinen yhteistyö näyttäisi toimivan eri jäsenvaltioissa eri tavoin, kun taas kansallisella tasolla tällaista yhteistyötä ei kaikissa jäsenvaltioissa ole järjestetty lainkaan (emt. 42). Yhdeksi suureksi yhteistyön esteeksi on nähty poliisin luontainen haluttomuus jakaa tietoja sekä jäsenmaiden erilaisten poliisijoukkojen runsaus. Tiedonannon mukaan ”[t]ämä haluttomuus ei tule ilmi ainoastaan kansainvälisissä yhteyksissä vaan myös maan sisäisten poliisijoukkojen kesken (ja toisinaan jopa saman organisaation sisällä)” (emt. 37). Tämä johdosta kansainvälisessä tietojenvaihdossa käytetään edelleen epävirallisia yhteyksiä ja yhteyshenkilöitä.

Poliisin ja tullin välisestä yhteistyöstä on saatu myös hyviä kokemuksia. Sisärajojen yhteiset poliisiasemat sekä poliisi- ja yhteistyökeskukset ovat osoittautuneet tehokkain keinoiksi poistaa turvallisuusvajeita. Yhteistyö on käsittänyt tietojenvaihdon helpottamista, yhteisiä operaatioita ja tarkastuksia sekä koordinoitujen toimenpiteiden suunnittelua. Myös eri maissa toimivat yhteyshenkilöt (poliisi- ja tulliatteet) ja niiden hyödyntäminen tiedonvaihdossa on nähty keinoksi parantaa yhteistyötä. Yksi mahdollisuus parantaa EU:n poliisiyhteistyötä on keskinäisen luottamuksen ja yhteistyökulttuurin luominen eri lainvalvontaviranomaisten välille (emt. 48). Aika näyttää, kuinka tämän tavoitteen jalkauttaminen käytännöksi realisoituu todellisuudessa.

*Eksperimentalinen lähestymistapa* on ollut keskeisesti esillä Euroopan unionin yhdenmisen rajavalvonnan kehittämisessä<sup>93</sup>. Rajavalvontaa on kehitetty saatujen kokemusten perusteella. EU:n rajavalvonnan kehittämisestä on tehty tutkimusta runsaasti. Sen sijaan viranomaisten välistä yhteistyötä on tutkittu vähän. Yksi kattavimmista on CSD:n (Center for the Study of Democracy) tekemä tutkimus 12 EU:n

93 Ks. esim. Pollak & Slominski 2009; Sabel & Zeitlin 2008.

jäsenmaan tull- ja rajavartiolaitosviranomaisten välisestä yhteistyöstä<sup>94</sup>. Tutkimus kartoitti tull- ja rajavartiolaitosviranomaisten parhaita yhteistyökäytänteitä yhteistyön yhdellätoista eri osa-alueella, joita olivat: strateginen suunnittelu, tiedonvaihto, työskentely rajanylityspaikalla, riskianalyysi, rikostutkinta, yhteiset operaatiot, rajojen valvonta, liikkuvien yksiköiden käyttö, hätätilanteet, infrastruktuurin ja välineiden yhteiskäyttö sekä koulutus ja henkilöstövoimavarat. Jokaiselta osa-alueelta pyrittiin paikantamaan yhteistyön ”parhaat käytännöt”. Tutkimus antaa hyvän poikkileikkauksen, kuinka yhdenmenny rajavalvonta on realisoitunut eri maiden käytännön rajavalvonnassa.

Raportin yhteenveto alkaa varaumilla tehtyä tutkimusta kohtaan. Tutkimus perustuu hyvin rajalliseen tietoaaineistoon, koska monet jäsenmaat olivat haluttomia luovuttamaan viranomaisten välistä yhteistoimintaa koskevia tietoja.<sup>95</sup> Yksikään jäsenmaa ei pystynyt järjestämään minkäänlaista kirjallista aineistoa, joka olisi osoittanut yhteistyön parantuneen parhaiden käytäntöjen käyttöönoton myötä. Yhteistyön laajuus poikkesi suuresti myös eri jäsenmaiden alueella. Tutkimus suhtautuu varauksellisesti myös parhaiden käytäntöjen siirrettävyyteen muiden jäsenmaiden alueelle, koska maiden viranomais- ja hallintorakenteet (esim. virastojen institutionaalinen asema ja viranomaisten toimivaltuudet) poikkeavat suuresti toisistaan.

Tutkimus kuvasi tullin ja rajaviranomaisten yhteistoiminnan nykytilaa pirstaleiseksi ja reaktiiviseksi huolimatta EU:n lukuisista yrityksistä ja aloitteista viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana. Yhdenmenny rajavalvontaan liittyvien toimenpiteiden jakaantuminen yhteisössä I ja III pilareiden kesken ennen Lissabonin sopimuksen allekirjoittamista nähtiin yhdeksi yhteistyötä haitanneeksi tekijäksi. Myös Frontexia vastaavan yhteisen ”tulliviraston” puuttumista EU tasolla pidettiin osasyynä yhteistyön heikkouteen. Raportin mukaan eri virkakuntien välinen luottamuspuola ei ilmennyt virallisissa asiakirjoissa, mutta tuli usein esille haastattelutilanteissa. Myös rajaviranomaisten ja tullin valvontatehtävien ”erillisyyden” korostamisen nähtiin haluna säilyttää vallitsevat institutionaaliset rakenteet, mikä haittasi yhteistyön syventämistä. Kokonaisuutena tullin ja rajavartiolaitosviranomaisen välisessä yhteistyössä oli helpompi löytää parannusehdotuksia kuin hyviä käytänteitä. Ilmeisesti Suomen pitkät perinteet poliisi- tull- ja rajavartiolaitosviranomaisten ”PTR-yhteistyössä” sekä sen lainsäädännön tasolla tunnustettu virallinen asema vaikuttivat siihen, että Suomi pärjäsi hyvin tehdyssä vertailussa. Vertailuun osallistuneiden maiden osalta Suomesta paikannettiin eniten hyviä käytänteitä. Tällaisia kansallisia menestystekijöitä olivat viranomaisten välinen yhteistyö riskianalyyseiden laadinnassa, tullivirkailijoiden ja rajavartiomiesten yhteiset koulutusohjelmat (Nuija-projekti), tilojen ja välineiden yhteiskäyttö sekä raskaan liikenteen yhden pysähdyksen tarkastustaktiikka.

94 Study to identify best practices on the cooperation between border guards and Customs administrations working at the external borders of the EU (2010). Project One EOOD. Final Report. Center for the Study of Democracy (CSD), Sofia, 25 November 2010.

95 Emt. 17.



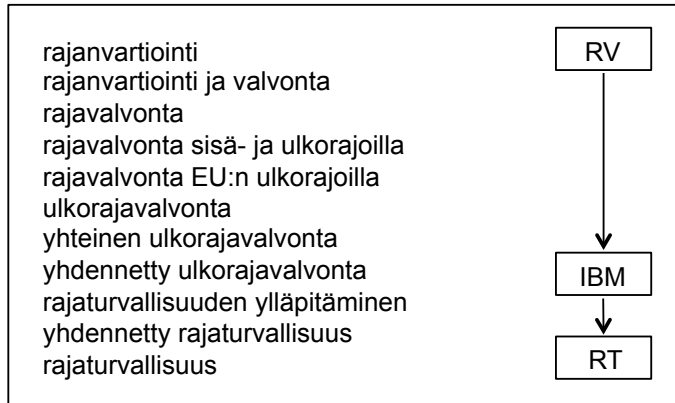
Edellä luvuissa 5.1 - 5.3 tarkasteltiin rajavalvonnan käsitteellistä kehitystä rajanvartioinnista rajavalvonnan ja rajaturvallisuuden ylläpitämisen kautta rajaturvallisuudeksi. Kansallisen tarkastelun ohella luotiin katsaus siihen, kuinka rajavalvonta on käsitteellisesti hahmotettu Euroopan unionissa yhdennetty rajavalvonta -käsitteen kautta. Käsitteiden synty ja kehitys sidottiin käsitehistorialliseen lähestymistapaan. Sen mukaan käsitteet ovat aika-, paikka- ja kulttuurisidonnaisia luomuksia, mikä kävi selvästi esiin tehdyissä tarkasteluissa. Rajaturvallisuudella on käsitteellisesti erilainen sisältö, jos suomalaista rajaturvallisuusdiskurssia verrataan EU:n yhdenntetystä rajavalvonnasta käytyyn keskusteluun.

Kansallisesti määritetty rajaturvallisuus ja EU:n yhdenntetty rajavalvonta perustuvat eurooppalaisen rajaturvallisuusmallin mukaiseen kehäajatteluun, jossa rajavalvonta alkaa kaukaa kolmansien maiden alueelta. ”Eteen työnnetyn puolustuksen” avulla pyritään turvallisuusuhkat torjumaan ennen kuin ne realisoituvat EU:n yhteiselle ulkorajalle. Rajaturvallisuusmallin mukainen ’rajapuolustus’ pitää sisällään myös EU:n alueen sisällä toteutettavat toimet turvallisuusuhkien poistamiseksi (syvä puolustus). Rajat ovat siten laajentuneet maantieteellisiltä rajoilta niin ulos- kuin sisäänpäin. Rajaturvallisuuden kansallisessa määrittelyssä on selkeästi havaittavissa valtiolähtöinen ajattelu. Rajaturvallisuuden avulla pyritään torjumaan rajat ylittävästä henkilö- ja tavaraliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhkat. Rajaturvallisuus on osa sisäistä turvallisuutta.

Yhdenntetty rajavalvonta on Euroopan unionin viitekehyksessä määritetty osana laajenemisprosessia ja siitä aiheutuvaa tarvetta turvata ulkorajojen valvonnan tehokkuus ja yhdenmukaisuus. Yhdenntetty rajavalvonta on koskenut poliittisten ja lainsäädännöllisten instrumenttien kehittämisen ohella EU:n institutionaalisten rakenteiden (esim. pilarijako, Frontex, Europol, Eurojust) kehittämistä. Hakijamaiden rajavalvonnan kehittäminen vastaamaan yhteisesti hyväksytyjä standardeja (Schengen säännöstö) eri ohjelmien ja rahoitusinstrumenttien avulla on ollut osa yhdenntetyn rajavalvonnan kehittämistä. Voidaan siis väittää niin kuin Marenin (2010) on esittänyt, että yhdenntetty rajavalvonta EU:n viitekehyksessä on mitä laaja-alaisin ja epämääräisin käsite. Se koostuu erilaisista julkilausutuista päämääristä ja poliittisista tavoitteista sekä tarpeesta tehdä ’jotakin’, kun on pitänyt vastata EU:n laajenemishaasteeseen. Yhdenntetyn rajavalvonnan osalta jäsenmaiden ja EU:n (Frontex) välillä vallitsee myös selkeä työnjako. Yhdenntetyn rajavalvonnan eurooppalaisessa ulottuvuudessa korostuvat toimenpiteiden koordinointi jäsenmaiden ja EU:n eri toimielimien kesken sekä toiminnan yhdenmukaistamiseen tähtäävät harmonisointipyrkimykset. Kun kansallinen rajaturvallisuus on ensisijassa toiminnallista, viranomaisten tuottamia turvallisuuspalveluja, korostuu yhdenntetyn rajavalvonnan tarkastelussa asioiden poliittinen luonne. Mikäli rajavalvonnan alalla tapahtunut kehitys halutaan kuvata käsitteellisenä jatkumona rajanvartioinnista rajaturvallisuuteen, voidaan se kuvata esimerkiksi kuvan 40 esittämällä tavalla. Kun



kehitys EU:n kontekstissa on 'pysähtynyt' yhdennettyyn rajavalvontaan, rajavalvonta on kansallisesti turvallistunut aina rajaturvallisuuteen saakka.



KUVA 40. Rajanvartioinnista rajaturvallisuuteen

Tämän tutkimuksen seuraavassa luvussa tarkastellaan rajaturvallisuuskäsitteen perustavaa laatua olevaa substanssia, sen syvintä 'olemusta'. Olemuksen määrittely tarkoittaa sen määrittelyä, mikä tekee rajaturvallisuuden käsitteestä juuri sen, minkä perusteella käsite tunnustetaan rajaturvallisuudeksi. Luvussa 5 esitellyt rajaturvallisuuden ja yhdennetyn rajavalvonnan käsitteiden määrittelyt sekä niiden sisältöjen kuvaukset osana politiikantekoa toimivat lähtökohtana, kun käsitteille lähdetään kartoittamaan tunnistettavia 'ominaispiirteitä'. Luku 6 on jatkoa luvulle 5 ja se muodostaa toisen osan Katie Erikssonin käsiteanalyysimallin mukaista ontologista analyysiä. Rajaturvallisuuskäsitteen ontologista analyysiä syvennetään siis käymällä seuraavassa luvussa rajaturvallisuuskäsitteen perusolemuksen kimppuun.

*”Käsitteet eivät ole määritelmiä, jotka lopettavat keskustelun.”*

*Kari Palonen (1995)*

## 6. RAJATURVALLISUUSKÄSITTEEN OMINAISPIIRTEET

### 6.1 Semanttinen analyysi

Tärkeä osa käsitteen sisällön selvittämistä on semanttinen analyysi. Erikssonin käsite-analyysimallissa semanttinen analyysi jakaantuu *leksikaaliseen analyysiin* ja *diskriminaatioanalyysiin*. Leksikaalisessa analyysissä käydään läpi erilaisia sanakirjoja ja tutkitaan sanoille muodostuneita vakiintuneita merkityssisältöjä. Mikäli sanojen merkityksistä vallitsee yksimielisyys, voidaan tyytyä siihen. Muussa tapauksessa analyysiä tulee laajentaa synonyymisten ilmausten tutkimiseen. *Synonyymianalyysissä* käytetään synonyymisanakirjoja (Thesaurus). Diskriminaatioanalyysissa eritellään lähekkäisiä käsitteitä, jotta käsitteiden tunnuspiirteet ja lähikäsitteitä erottavat piirteet saadaan esiin. Diskriminaatioanalyysiin kuuluvia diskriminaatiomatriiseja, joissa käsitteitä vertaillaan matriisitaulukoiden avulla, on käytetty apuna tämän työn eri luvuissa (esim. luvut 5.3 ja 6.2).

Edellä luvussa 3.5 on kuvattu leksikaalisen merkitysyksikön muodostuminen. Ilmauksen merkitys muodostuu monesta tekijästä. Mikäli kyseessä on yhdyssana tai sanaliitto, tuo jokainen sana merkitystulkintaan oman lisänsä. Niinpä kun tarkastelun kohteena on rajaturvallisuuden käsite, meidän tulee tarkastella sekä rajan että turvallisuuden käsitteitä. Aloitamme tarkastelun analysoimalla rajan käsitettä.

Nykysuomen sanakirjan (2002) mukaan ”raja” tarkoittaa: 1) linjaa, joka jakaa maata tai vesialueita; 2) yl. viivaa, linjaa, pintaa, tasoa tai yhtymäkohtaa kahden toisistaan eroavan kokonaisuuden välillä (hiusraja); 3) ääriviivaa, reunaa tai syrjää, tai jonkun linjan, janan tms. äärikohtaa, alku-, lähtö-, pääte- tai loppupistettä. Monikollisessa muodossa rajoilla voidaan viitata paitsi rajojen muodostamaan piiriin tai kehään, myös niiden sisäänsä sulkemaan alueeseen<sup>1</sup>. Erikoismerkityksessä rajoilla voidaan tarkoittaa äärialueita tai periferiaa (Lapin raukoilla rajoilla). Konkreettisten merkitysten ohella rajaa käytetään myös kuvaavassa merkityksessä. Rajalla voidaan viitata johonkin, joka erottaa erillisiä abstraktioita toisistaan tai jakaa jotakin osiin (yhteiskunta-, luokka-, tieteenrajat); tai tarkoittamaan äärikohtaa (minimi/maksimi), ulointa, viimeistä tai kriittistä pistettä tai kynnystä (kestokyvyn rajoilla). Edellisiin merkityksiin liittyen

<sup>1</sup> Esim. Ennen sotia Suomen rajat ulottuivat Pohjanlahdesta Laatokkaan.

rajalla on viitattu pysyttäytymiseen jossakin asiassa, jonkin sisäpuolella, esimerkiksi 'pitää rajansa' tai 'kohtuuden rajoissa'. Tähän merkityskenttään liittyen jonkun rajoissa pitämisellä on voitu viitata esimerkiksi jonkun kurissa tai järjestyksessä, "aisoissa" pitämiseen. Sanaa *raja* on käytetty myös vanhasta, huonokuntoisesta esineestä, erityisesti jalkineesta, mutta joskus myös ihmisestä (rähjä, rahjus, riepu).

Rajan eri merkityksissä korostuu eron tekeminen, jonkin jakaminen sisä- ja ulkopuoliseen, tai johonkin kuuluvaan ja ei-kuuluvaan (me/he). Rajan merkityksissä korostuu myös ääri/reuna -ulottuvuus ja periferia-ajattelu. Raja-sanoista johdetut verbit rajata, rajoittaa, rajoittaa ja rajaantua<sup>2</sup> merkitsevät rajojen asettamista, määräämistä, yleensä toiminnan supistamista tai asiantilan huononemista. Lukuisat raja-aiheiset sanat liittyvät valtio-instituutioon ja rajojen vartioimiseen, turvaamiseen tai puolustamiseen. Myös lukuisat raja-aiheisen sanaston käyttöä koskevat esimerkit kuvastavat uhkaa: "vartioida, suojella, puolustajaa rajaa", "vihollinen hyökkää yli rajan", "Karjalan kansa on tullut tuntemaan rajan kirot", "elämän ja kuoleman raja", "astua rajan yli, usein kuolla". Raja-aiheisissa yhdyssanoissa, elleivät ne liity luontoon, rajojen valvontaan tai luonnontieteisiin<sup>3</sup>, raja yhdistetään huomattavasti useammin negatiivisiin kuin positiivisiin asioihin, esimerkiksi: 'rajanhaltija'<sup>4</sup>, 'rajakahakka', 'rajaloikkari', 'rajaloukkaus', 'rajapiru', 'rajariita', 'rajaselkkaus', 'rajasuutari'<sup>5</sup> ja 'rajaisvilja'<sup>6</sup>. Raja-aiheisista sanoista vain sanoilla 'rajarauha' ja 'rajaliikenne' raja nähdään yhdistävänä, mahdollisuuksia luovana tekijänä, jossa sanalla raja on selvästi positiivinen prosodia. On myös mielenkiintoista huomata, että nykysuomen sanakirja ei tunne 'rajavalvonta' termiä, mikä on yksi yleisimmistä tämän päivän raja-aiheisista sanoista.<sup>7</sup>

Rajaturvallisuus on yhdyssana, jonka toisen merkityskentän muodostaa sana *turvallisuus*. Turvallisuus on johdannainen sanasta *turva*. Sanan juuret ovat indoeurooppalaista perua<sup>8</sup>. Etymologisen sanakirjan (2000) mukaan turva-sana juontuu mahdollisesti itäeurooppalaisesta termistä *truō*, joka tarkoittaa 'olla vahva' ja puolalaisesta termistä *truwać*, joka tarkoittaa 'kestää' (Kulonen 2000, 33). Suomen kielen etymologisessa sanakirjassa (1975) turva-sanan kerrotaan olleen jo Michael Agricolan (n.1507-1557)

2 Rajaantua = v. *kans.* (*rinn.* rajautua) varsinkin jalkineista: käydä vanhaksi, kuluneeksi, rikkonaiseksi, rähjäntyä; tav. akt II partis. | Rajaantunut kenkä tai saapas – Työstä rajaantuneet kädet. Nykysuomen sanakirja 2002, osa 4, 626.

3 Erityisesti matematiikassa ja fysiikassa on lukuisia raja-aiheisia sanoja, esimerkiksi raja-arvo, rajakulma, rajanopeus, rajapinta, rajapiste.

4 Rajanhaltija = s. mytologinen olento, joka huutaa vääryydellä siirretyllä rajalla, rajalainen, rajahiisi, -mies, -piru, -äijä.

5 Rajasuutari = s. vars. entisistä oloista: suutari, joka ei valmista uusia kenkiä, vaan ainoastaan paikkaa vanhoja.

6 Rajaisvilja = s. *maat.* laadultaan huono, tavallisesti eläinten ruokintaan käytetty vilja, joka jyviä lajiteltaessa jää jyvien ja ruumenien välille.

7 Nykysuomen sanakirja 2002, osa 4, 624-629.

8 Turva-sanaa on arveltu sekä hyvin vanhaksi indoeurooppalaiseksi että germaaniseksi lainaksi. Indoeurooppalaiseksi vertailukohdaksi on esitetty mm. muinaisintian *turvā-mi* 'olla ylivoimainen' ja indoeurooppalaisen kantakielen rekonstruktioita *truō* 'olla vahva, kestää'. Turva sanan vastineita ovat inkeroisen, karjalan ja vepsän *turva* sekä viron *tuuv*. (Häkkinen 2004, 1363).

käyttämä, samoin kuin sanat 'turvallinen' ja 'turvato(i)n'. 'Turvallisuus' on esiintynyt suomenkielisessä kirjallisuudessa jo vuonna 1738 ja 'turvautua' 1947. Suomen kielen etymologisessa sanakirjassa 'turva' saa seuraavia merkityksiä: tuki, tukilaite, tukipuu, myllypato, suoja, lohtu, huosta, huoma, suojelus sekä luottamus ja toivo (Itkonen ym. 1975, 1431).

Veijo Meri on teoksessaan *Sanojen synty* (2002) tarkastellut suomen kielen keskeisten sanojen alkuperää. Turva-sanana Meri mainitsee muinaisgermaanien *thurft* (tarve, hätä, anti, apu), muinaisslaavien *trebu* (välttämätön), muinaisnorjan *thurfa* (tarvitseminen) sekä muinaissaksien *thurwan*, anglosaksien *thurfan* ja keskihollannin *durven*, jotka kaikki tarkoittivat 'käyttää', 'tarvita', 'uskaltaa'. Meri mainitsee asiayhteydessä myös myöhäisintian *trpyati* ja kreikan *tērpō*, jotka tarkoittivat 'tyydyttää', 'ilahduttaa' sekä liettuan *tarpa*, mikä tarkoitti 'menestys', 'valppaus', siis varsin erilaisia ja Meren mukaan päinvastaisia asioita. (Emt. 409).

Nykysuomen sanakirjan (2002) mukaan 'turva' tarkoittaa siis sitä, mikä turvaa, suojelee tai varjelee, jotakin johon joku turvautuu tai voi turvautua. 'Turva' liittyy myös useaan yhdyssanaan kuten turvajoukot, turvakenkä tai turvakoti, joissa kaikissa konteksti on hyvin erilainen (Sadeniemi 2002; Haarala 2004; Grönros 2006). Nykysuomen sanakirjan (2002) mukaan 'turvalla' tarkoitetaan myös turvattuna olemista. Kielitoimiston sanakirjan (Grönros 2006) mukaan 'turva' tarkoittaa turvallista olotilaa, turvattuna oloa ja suojaa. Nurmen (2004) mukaan 'turva' on se mikä turvaa ja turvallinen olotila. Synonyymisanakirjassa (1989) 'turva' tarkoittaa suojaa ja hoivaa (Jäppinen 1989, 421). Leinojen mukaan turva-sanana synonyymeja ovat 1) hoiva, huoma, suoja; 2) suojelus, varjelus; 3) apu, tuki ja vahvistus (Leino & Leino 1990, 153).

Suomen kielen perussanakirja (Haarala 2004) ei määrittele sanaa 'turvallisuus', vaan se kuvataan ominaisuudeksi, joka liittyy 'turvallinen' sanaan. Yleensä turvallisuus liittyy johonkin asiaan, kuten lääkkeen turvallisuus, lentokentän turvallisuus, työntekijöiden turvallisuus tai yhdyssanoihin, kuten ajo-, käyttö- ja työturvallisuus (Haarala 2004). Nurmen (2004) mukaan 'turvallisuus' tarkoittaa suojassa oloa vaaroilta ja vahingoilta.

Sanaa *turvallinen* voidaan siis pitää 'turvallisuuden' kantasanana. Suomen kielen perussanakirjan mukaan 'turvallinen' tarkoittaa jotakin, josta ei ole vaaraa, joka on suojainen, vaaraa aiheuttamaton, vaaraton, varma. Se määritellään myös turvallisuuden tunteen aiheuttajaksi, luottamusta herättäväksi ja luotettavaksi sekä levolliseksi ja luottavaiseksi. (Sadeniemi 2002; Haarala 2004). Jäppisen toimittamassa *Synonyymisanakirjassa* (1989) 'turvallisella' tarkoitetaan luotettavaa, pettämätöntä, varmaa, lujaa, kestäväää, pitävää, vahvaa, vankkaa, vaaraton, riskitöntä ja solidia (Jäppinen 1989, 421). Kielitoimiston sanakirjan (2006) mukaan 'turvallinen' on 1) jossa ei ole vaaraa, suojainen, vaaraa aiheuttamaton, (käytössä) vaaraton, varma; 2) turvallisuuden tunteen aiheuttava, luotettava (Grönros 2006). Nurmen (2004) mukaan 'turvallinen' on 1) suojainen, vaaraton, varma; 2) turvallisuutta, luottamusta herättävä ja 3) levollinen. (Nurmi 2004).

Yksi tämän tutkimuksen tavoitteista liittyi rajaturvallisuuskäsitteen synnyn ja sen kehitysvaiheiden selvittämiseen. Olemme tarkastelleet tässä luvussa termejä 'raja', 'turva', 'turvallinen' ja 'turvallisuus'. Seuraavaksi luomme lyhyen katsauksen sanoihin *vartiointi* ja *valvonta*, jotka ovat edeltäneet sanaa turvallisuus rajaturvallisuuskäsitteen terminologisessa evoluutiossa. Vartiointi on johdos sanasta vartioida. Nykysuomen sanakirjan (2002) mukaan *vartioida* tarkoittaa vahtia, läsnä ollen pitää silmällä, valvoa jotakin voidakseen heti tarvittaessa puuttua asioiden kulkuun. Muinaissuomessa vartiointi tarkoitti pelkästään kiinteää silmin tarkkailemista. Vartiointia käytetään myös erikoismerkityksessä kuvaamaan silmälläpitoa, jonka tarkoituksena on suojaaminen, puolustaminen tai varoittaminen. Vartioida sanaan liittyy vahva läsnäolon ja läheisyyden vaatimus, joka edellyttää kykyä puuttua tapahtumien kulkuun (esim. vanginvartija, henkivartija)<sup>9</sup>. Niinpä ei olekaan ihme, että suurin osa vartio-sanan johdannaisista (yhdyssanoista) on sotilassanasto.

*Valvonta* on niin ikään johdos sanasta valvoa. Nykysuomen sanakirjan (2002) mukaan sanalla *valvoa* tarkoitetaan 1) hereillä, valveilla olemista tai 2) jonkin pitämistä silmällä, tarkastamista, tarkkailemista, kontrollointia, jostakin huolehtimista, jonkin hoitamista tai 'perään katsomista'. Juridiikassa termiin valvoa liittyy myös merkitys, joka edellyttää asianmukaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä (esim. testamentin valvonta, konkurssipesän valvonta). Valvoa ja valvonta ovat yleisiä termejä myös hallinnossa, esimerkiksi lakien noudattamisen valvonta, järjestyksen valvonta, ulkomaalaisvalvonta, tullivalvonta, metsästyksen valvonta, kalastuksen valvonta, luonnonsuojelun valvonta jne. Suurin osa valvonta -sanasta muodostetuista yhdyssanoista liittyy lainsäädäntöön tai hallintoon. Valvoa sanalla on myös mielenkiintoinen etymologia, jos sitä tarkastellaan osana nykyisen rajaturvallisuuden viitekehystä<sup>10</sup>, jossa tulevaisuus halutaan tehdä 'tiettäväksi' tässä hetkessä<sup>10</sup>.

Sanojen 'vartiointi', 'valvonta' ja 'turvallisuus' semanttisten piirteiden tarkastelemiseksi sijoitamme ne diskriminaatiomatriisiin taulukon 11 esittämällä tavalla. Matriisin avulla on helppo todeta, kuinka käsitteiden sisältö laajenee niin ajallisesti, alueellisesti ja toiminnallisesti, kun siirrymme vartioinnista valvontaan ja edelleen turvallisuuteen. Vartiointiin liittyy vahva läsnäolon vaatimus sekä asioihin välittömän puuttumisen mahdollisuus. Vartiointi on kiinni nykyhetkessä. Se on toimintaa 'tässä ja nyt'. Valvonta on kokonaisvaltaisempaa asioiden huolehtimista ja niiden perään katsomista.

9 'Vartioida' sanaa käytetään myös urheilussa. Esimerkiksi jalkapallossa tms. pelissä vartioinnilla tarkoitetaan pysyttelemistä jonkun vastapuolen pelaajan lähetytyillä, jotta voitaisiin estää häntä saamasta palloa, tai voitaisiin ryöstää se häneltä pois, varjostaa, markeerata. (Nykysuomen sanakirja 2002, osa 6, 381).

10 Veijo Meren (2002, 429) mukaan 'valvoa' on ehkä muinaisgermaanista perua, joka on muodostettu sanasta 'walwōn', joka taas on johdettu sanasta 'volr', sauva. Ruotsin ja islannin 'wala' ja 'volva' merkitsevät noitaa, naisennustajaa. Kysymyksessä oli henkilö, jolla oli näkijän ja tietäjän taikasauva. Kyseiset henkilöt tarkkailivat toisten puolesta kaikenlaisia ennusmerkkejä. Sauva on perinteisesti ollut yksi vallan symboleja. Tulevaisuuden ennustaminen ja tietäminen taas on tärkeässä asemassa tämän päivän rajaturvallisuudessa, jossa tulevaisuus pyritään ottamaan haltuun erilaisine riskianalyysineen ja matkustajien profiloituneen. Voidaan kysyä, ovatko nykypäivän rajavartijat shamaaneja, jotka operoivat rajatiedon varassa?

Valvontakäsitteen sisältö ulottuu selkeästi nykyhetkestä tulevaisuuteen. Turvallisuus on johdannainen sanasta 'turvallinen', joka puolestaan perustuu 'turva' sanaan. Turva sanan perusmerkityksessä korostuu kaksi piirrettä. Ensiksi 'turva' on *se mikä turvaa*. Tämän voi tulkita tarkoittavan ominaisuuksia ja kykyjä (hyvät itsepuolustusvalmiudet, luotettavat ja varmistetut toimintajärjestelmät), keinoja ja välineitä (lukitus, ase) ja toimintaa, mikä tuottaa turvaa (rikostorjunta). Toiseksi 'turvaan' kuuluu turvallinen *olotila*. Turvallisuuden tunne on voimakkaasti sidoksissa menneeseen hetkeen ja kokemukseen. Turvallisuus ulottuu käsitteenä nykyhetken ja tulevaisuuden lisäksi myös historiaan.

Vartiointi	Valvonta	Turvallisuus
vahτία <i>läsnä ollen</i> pitää silmällä	hereillä, valveilla oleminen, jonkin pitäminen silmällä, tarkkaileminen, tarkastaminen, kontrollointi	turvallisuus ei edellytä läsnäoloa eikä 'näköyhteyttä'. Turvallisuudessa on voitava vaikuttaa myös näkymättömiin uhkiin.
voitava <i>heti puuttua</i> tapahtumien kulkuun	asioiden hoitaminen ja 'perään katsominen'	turvallinen olotila edellyttää, että asioilla on ollut turvallinen historia
nykyhetki	nykyhetki - tulevaisuus	menneisyys - nykyhetki - tulevaisuus

#### TAULUKKO 11. Käsitteiden 'vartiointi', 'valvonta' ja 'turvallisuus' diskriminaatiomatriisi

Luvussa 5.2 tarkasteltiin rajavalvonnan muuttumista ja kehittymistä kylmän sodan aikaisesta rajojen vartioinnista rajavalvonnan kautta rajaturvallisuuteen. Rajojen valvonnassa on viimeisten reilun kahden vuosikymmenen aikana tapahtunut huomattava muutos, kun lineaarisesta rajojen puolustus- ja turvaamisajattelusta on siirrytty välivaiheiden kautta eteen työnnettyyn puolustukseen ja tilan haltuunottoon. Tämä vastaava kehitys on havaittavissa myös kielen tasolla. Kylmän sodan aikaan rajanvartiointi keskittyi pääasiassa rajan koskemattomuuden turvaamiseen. Partiointia suoritettiin rajan välittömässä läheisyydessä tähystäen ja kuulostaen. Kylmän sodan päättymisen jälkeen valvontaan tuli lisää syvyyttä ja teknisiä valvontavälineitä alettiin hyödyntää suuremmassa mittakaavassa. Termi rajanvartiointi korvautui rajavalvonnalla. Termi 'valvonta' kuvaa hyvin toiminnan sekä alueellista että ajallista laajenemista samoin kuin irrottautumista ihmisaistien muodostamista rajoitteista. Siirtyminen rajavalvonnasta rajaturvallisuuteen on ollut laadullisesti vielä suurempi harppaus. Vaikka rajavalvonnan myötä toiminta muuttui enemmän näkymättömäksi, valvonnalla voidaan kuitenkin mieltää olevan spatiotemporaaliset rajoitteensa<sup>11</sup>. Turvallisuus on sen sijaan jatkuvaa,

11 Esimerkiksi tutkalla on tietty kantama, lämpökameralla käytettävän tekniikan mukaan määräytyvä ilmaisukyky jne.

kaikkiällä läsnä olevaa. Onhan turvallisuus toiminnan ohella myös olotila, tunne. Myöskään alueellisesti rajaturvallisuus ei enää rajoitu valtion tai edes EU:n alueelle, vaan se ulottuu aina kaukasiin kolmansiin maihin. Rajaturvallisuutta tehdään kaikkialla siellä, mistä EU:n alueelle suuntautuu liikennettä.

Rajaturvallisuudesta käytetään EU-kontekstissa termiä *yhdennetty rajavalvonta* (Integrated Border management/IBM). Suomessa IBM-termistä esiintyy runsaasti erilaisia käännöksiä yhdennetystä rajavalvonnasta yhdennettyyn rajaturvallisuuteen. IBM-termin käännös vaihtelee myös asiakirjoittain. Seuraavaksi tarkastellaan turvallisuus-käsitteen merkityksiä muutamissa 'lähikielissä' (englanti, ruotsi, saksa), jotta voidaan arvioida, johtuvatko erilaiset käännökset mahdollisesti eri kielissä olevista merkityseroista sanalle 'turvallisuus'.

Uusi suomi-englanti-suursanakirjan (1998) mukaan 'turva' on englanniksi *protection* [suoja], *safeguard* [turva, tae, vakuus, suoja], *defence* [puolustus], *security* [turvallisuus], *shelter* [suoja], *refuge* [suoja, turva, turvapaikka], *resource* [apukeino, hätäkeino, viimeinen turva] tai *resort* [turvautuminen, turva, viimeinen keino]. 'Turvallinen' on *safe* (käsitellään jäljempänä) ja *secure* (käsitellään jäljempänä) ja 'turvallisuus' on *safety* (erik. fyysinen-) tai *security* (kansallinen-, poliittinen- ym.). (Hurme ym. 1998).

'Safe' on suomeksi 1) *turvallinen, varma, turvassa*, 2) *vaaraton, sallittu*, 3) *vahingoittumaton, eheä, terve, hyvässä kunnossa*, 4) *luotettava, varovainen*. 'Safe' tarkoittaa myös *kylmäkomeroa, kassakaappia* ja *tallelokeroa*. (Hurme & Pesonen 1990). 'Safe' saa seuraavia selityksiä 1) *secure from liability to harm, injury, danger or risk* [turvassa vahingoittumiselta, vauriolta, vaaralta tai riskiltä], 2) *free from hurt, injury, danger or risk* [vapaa loukkaantumiselta, vahingoittumiselta, vaaralta tai riskiltä], 3) *involving little or no risk of mishap, error etc.* [käsittäen pienen tai olemattoman onnettomuuden, vahingon, virheen tms. riskin], 4) *dependable* [luotettava] or *trustworthy* [luotettava, uskottava], 5) *careful to avoid danger or controversy* [pyrkimys vaaran, riidan tai kiistan välttämiseen], 6) *denied the change to do harm; in secure custody* [vahingon mahdollisuuden välttäminen pitämällä varmassa tallessa], 7) *baseball term* ['baseball':in liittyvä termi], 8) *a steel or iron box or repository for money, jewels, papers etc.* [teräksinen tai rautainen laatikko tai säilytyspaikka rahoja, koruja, papereita tms. varten], 9) *any receptacle or structure for the storage or preservation of articles* [mikä tahansa säilö tai rakenne esineiden varastointia tai säilyttämistä varten]. 'Safe' sanan synonyymejä ovat *protected* [suojattu], *sound* [luotettava, uskollinen], *guarded* [vartioitu, suojattu], *sure* [varma], *reliable* [luotettava, käyttövarma], *wary* [varovainen], *careful* [huolellinen, varovainen], *strongbox* [lipas, kassalipas; (pieni) kassakaappi], *coffer* [raha-arkku, rahakirstu], *chest* [arkku, kirstu, laatikko] ja *safe-deposit box* [tallelokero]. (Webster's 1994).

'Secure' on 1) *varma, turvattu, rauhallinen*, 2) *turvassa*, 3) *luja, pitävä, kestävä, luotettava, turvallinen*, 4) *huoleton, luottavainen*. 'Secure' on myös verbi, joka tarkoittaa 1) *varmistaa, turvata, suojata, linnoittaa*, 2) *taata, antaa takuiksi (pantiksi)*, 3) *kiinnittää*



*lujasti, tukea, pönkittää, sulkea tiukkaan, lukita, köyttää kiinni, 4) pidättää, varata itselleen, tilata, varata, onnistua saamaan, voittaa omakseen.* (Hurme & Pesonen 1990).

Webster -sanakirjan (1994) mukaan 'secure' saa seuraavia selityksiä 1) *free from or not exposed to danger* [vapaus vaarasta tai vaaraan asettumiselta], 2) *dependable* [luotettava], *firm* [luja], *not liable to fail* [ei taipuvainen epäonnistumaan], *yield* [hyöty], *become displaced* [tulla siirretyksi] etc., 3) *affording safety as a place* [tuottaa, suoda turvaa jnak paikkana], 4) *in safe custody or keeping* [varmassa säilössä tai huostassa pitäminen], 5) *free from care* [vapaa huolesta], *without anxiety* [ilman pelkoa, huolta, levottomuutta], 6) *firmly established as a relationship or reputation* [suhde tai maine, jolla on luja perusta], 7) *sure* [varma, luja], *certain* [varma, pettämätön, vakuuttunut], *assured* [varma, turvattu, vakuuttunut], 8) (*vanh.*) *overconfident* [ylen itsevarma tai luottavainen], 9) *to get hold or possession of* [saada hallintaan], *procure* [varmistaa itselleen], *obtain* [onnistua saamaan], 10) *to free from danger or harm, make safe* [vapaa vaarasta tai vahingosta, tehdä turvalliseksi], 11) *to effect, make certain of, ensure* [taata, varmistaa], 12) *to make firm or fast as by attaching* [tehdä jostakin luja tai vahva kiinnittämällä], 13) *to assure a creditor of payment by the pledge or mortgaging of property* [saada velkoja vakuuttumaan pantilla tai ottamalla kiinnitys], 14) *to lock or fasten against intruders* [lukita tai sulkea tunkeutujalta], 15) *to protect from attack by taking cover by building fortifications etc.* [suojata hyökkäykseltä rakentamalla linnoitus], 16) *to capture* [vangita] (*a person or animal*), 17) *to tie up (a person) by binding his arms or hands, pinion* [rajoittaa henkilöä sitomalla tai köyttämällä hänen kädet tai käsivarret], 18) *to be or become safe, have or obtain security* [olla tai tulla turvalliseksi], 19) (*naut.*) *to cover openings and make movable objects fast* [merenkulun termi aluksen aukkojen sulkemisesta ja liikkuvien esineiden kiinnittämisestä].

Termit 'safe' ja 'secure' voivat molemmat viitata siihen, että joku tai jokin on vapaa vaarasta. Näitä termejä käytetään englannin kielessä usein ristiin. Portaan (2008, 18) mukaan termi 'safe' liitetään useimmiten henkilöön tai asiaan, joka on vaaran ulottumattomissa tai välttänyt vaaran. Termi 'secure' puolestaan liitetään usein tilanteeseen, jossa ei tarvitse tuntea huolta tai pelkoa.

'Safety' on suomeksi 1) *turva, suoja*, 2) *turvallisuus, varmuus*, 3) *varmistin, varmuuslukko* (Hurme & Pesonen 1990). Webster -sanakirjan mukaan 'safety' saa seuraavia selityksiä 1) *the state of being safe* [turvassa olemisen tila]; *freedom from the occurrence or risk of injury, danger or loss* [vapaus vaurion, vaaran tai menetyksen riskin esiintymisestä], 2) *the quality of averting or not causing injury, danger or loss* [vaurion, vaaran tai menetyksen riskin torjumisen tai niiden aiheuttamattomuuden laatu], 3) *a contrivance or device to prevent injury or avert danger* [keino tai laite, jolla estetään vaurio tai torjutaan vaara], 4) *also called lock, safety catch, safety lock, a locking or cutoff device that prevents a gun from being fired accidentally* [laite, joka estää asetta laukeamassa vahingossa, asevarmistin], 5) *the action of keeping safe* [toimet, jolla pidetään turvassa]. (Webster's 1994).



'Security' on 1) *varmuus, turvallisuus, rauhallisuus, turvallisuuden tunne*, 2) *huolettomuus, liiallinen luottavaisuus*, 3) *tae, turva, suoja*, 4a) *takuu, pantti*, 4b) *takaaja, takuumies*, 5) monikossa 'securities' on *arvopaperit, osakkeet, obligaatiot* (Hurme & Pesonen 1990). Termiä 'security' on selitetty seuraavasti: 1) *freedom from danger, risk, etc.* [vapaus vaarasta, riskistä tms.] *safety* [turvallisuus], 2) *freedom from care, apprehension, or doubt* [vapaus huolista, pelosta tai epäilystä]; *well founded confidence* [vahva luottamus], 3) *something that secures or makes safe* [jokin, joka turvaa tai tekee turvallisiksi]; *protection* [suoja]; *defence* [puolustus], 4) *freedom from financial cares or from want* [vapaus taloudellista huolista tai puutteesta, hädästä, köyhydestä], 5) *precautions taken to guard against theft, sabotage, the stealing of military secrets etc.* [varotoimenpiteet, joilla estetään varkaus, sabotaasi, sotilassalaisuuksien varastaminen jne.], 6) *an assurance* [vakuutus]; *guarantee* [takuu]. (Webster's 1994).

Seuraavaksi tarkastellaan turvallisuuteen liittyvää sanastoa ruotsiksi. Suuren suomiruotsi -sanakirjan (1997) mukaan 'turva' on ruotsiksi *trygghet, säkerhet* ja *skydd* [suoja] sekä uskonnollinen *hägn*. 'Turvallinen' on *trygg, betryggande* [varma], *säker, skyddad* [suojainen] sekä *ofarlig* [vaaraton]. 'Turvallisuus' on *trygghet, säkerhet* [varmuus] ja *ofärlighet* [vaarattomuus]. Lampénin sanakirjan (1983) mukaan 'säker' tarkoittaa *varmaa, turvallista, vaaratonta, luotettavaa, pettämätöntä, kestäväää, vahvaa, voimakasta, ehdotonta, taattua, rauhallista, vakaata, arvovaltaista ja itsevarmaa*.

*Turvallisuuden* lisäksi 'säkerhet' on suomeksi *varmuus, varma tieto jostakin, vakavuus, vakuus, takuu, pantti, kiinnitys, (käytöksen) eleganssi ja arvovalta, kypsyys* (Lampén 1983; Suomalaisen kirjallisuuden seura 1987). Svenska ordbok -sanakirjan (1999) mukaan 'säkerhet' tarkoittaa 1) *tillstånd som inte innebär fara* [vaaraton tilanne], 2) *visshet* [varmuus, varma tieto], 3) *självförtroende* [itseluottamus], 4) *garanti för återbetalning av lån* [takuu lainan takaisinmaksusta].

'Säkerhet' saa synonyymeiksi Ord för ord -sanakirjan (1986) mukaan 1) *trygghet, skydd, fasthet* [kiinteys, lujuus, järkkymättömyys, vakavuus, voima, luotettavuus], *visshet, förvisning* [varmuus, luja usko], *pålitlighet* [luotettavuus], *punktlighet* [täsmällisyys], *ackuratess* [tarkkuus, täsmällisyys], *tillförsikt* [luottamus], 2) *stadga* [lujuus], *säker hållning* [turvallinen asenne], *aplomb* [esiintymisvarmuus], *överlägsenhet* [erinomaisuus, ylivoimaisuus], *otvungenhet (i uppträddandet)* [esiintymisen estottomuus], *självförtroende, elegans* [tyylikkyys, aistikkuus], *bestämmdhet* [varmuus, lujuus, järkkymättömyys, selvyys], *skärpa* [tarkkuus], *balans* [tasapaino], *mognad* [kypsyys], *auktoritet* [auktoriteetti, valta, vaikutusvalta, pätevyys], *abandon* [luonteva käytös], 3) *gisslan* [panttivanki], *inteckning* [kiinnitys], *hypotek* [hypoteekki, kiintiö, pantti], *pant* [pantti, kiinnitys], *borgen* [takaus, takuu, tae], *säkerhetshandling* [vakuutusasiakirja], *garanti* [takeet, takuu, takaus, vakuus].

'Trygg' on suomeksi *turvallinen, varma, vakaa, luottavainen* (Suomalaisen kirjallisuuden seura 1987). Lisäksi 'trygg' tarkoittaa *olla poissa vaaroista ja uhkasta, rauhallinen, peloton ja (joskus) itsetietoinen* (Lampén 1983). Ord för ord -sanakirjassa (1986)

'trygg' saa synonyymeiksi *obekymrad* [huoleton, ei huolissaan], *tillitsfull* [luottavainen] ja *säker*. Svensk ordbok -sanakirjan (1999) mukaan 'trygg' saa seuraavia selityksiä: 1) *fri från oroande eller hotande inslag* [vapaus huolestuttavasta tai uhkaavasta vaikutuksesta], 2) *som inte behöver känna sig oroad eller hotad* [jonka ei tarvitse tuntea itseään huolestuneeksi tai uhatuksi], 3) *som ger intryck av att vara lung och obekymrad* [joka antaa vaikutuksen, että on levollinen ja huoleton].

'Trgghet' on suomeksi *turvallisuus, turva, varmuus, vakaisuus, luottavaisuus* (Suomalaisen kirjallisuuden seura 1987). Svensk ordbok -sanakirjan (1999) mukaan 'trygghet' tarkoittaa *det att vara trygg* [olla turvassa]. 'Skydd' on suomeksi *suoja, turva, turvallisuus, turvapaikka, suojus* (Lampén 1983). 'Skydd' tarkoittaa myös *anordning som förhindrar skadliga verkningar av önskad företeelse* [toimenpide, joka torjuu ei-toivotun tapahtuman vahingollisilta seurauksilta] (Svensk Ord Bok 1986).

Vertailun laajentamiseksi tarkastelemme vielä lyhyesti turvallisuuteen liittyvää termistöä saksan kielellä. Suomi-saksa -suursanakirjan (1993) mukaan 'turva' on *Schutz* [suoja], (juhl.) *Schirm, Wehr*, (run.) *Hort*, (etenkin sot. myös) *Deckung, Schutz, Beschützung, Obhut* [suojelus], *Stütze* [tuki], *Zuflucht* [pakopaikka], *Vertrauen, Zuversicht* [luottamus], *Sicherheit* [turvallisuus]. 'Turvallinen' on *geschützt, sicher, ungefährlich* [suojattu] ja *getrost* [rauhallinen]. 'Turvallisuus' on vastaavasti *Sicherheit, Geborgenheit, Sicherung, Sicherstellung*, mutta myös *Ruhe* [rauha]. Saksa-suomi -suursanakirjan (1993) mukaan 'Sicherheit on 1) turvallisuus, 2) varmuus, luotettavuus, 3) varmuus jstak, 4) varma esiintyminen ja 5) (kaup.) vakuus. 'Schutz' puolestaan tarkoittaa 1) suoja, suojelus, 2) puolustus, 3) (mer.) suoja(n puoli), 4) suojue, saattue, suojajoukko (*schützgeleit*) ja 5) suojelija.

Seuraavaksi luomme katsauksen EU:n eri toimielimien asiakirjoihin ja tarkastelemme, miten rajavalvontaan ja rajaturvallisuuteen liittyvä terminologia ilmenee EU:n rajavalvontaa koskevissa asiakirjoissa. Tarkastelua varten kiinnitämme huomiota paitsi EU:n yhdenntettyyn rajavalvontaan viittaavaan käsitteeseen *Integrated Border Management* myös muuhun raja-aiheisiin sanoihin ja niiden eri kieliversioihin. Aloitamme tarkastelun Euroopan yhteisön komission tiedonannolla Neuvostolle ja Euroopan parlamentille ”Kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenntettyä valvontaa” (KOM(2002) 233 lopullinen).

Jo tarkastelun aluksi on syytä huomauttaa, että tiedonannossa ei esiinny termiä *yhdenntetty rajavalvonta* (*Integrated Border Management/IBM*) vaan tiedonannossa tarkastellaan *ulkorajojen yhdenntettyä valvontaa* (*integrated management of the external borders*). Käytännössä kysymys on samasta asiasta, mutta terminologisesti IBM ei esiinny vielä vuoden 2002 tiedonannossa. Rajavalvonnan kannalta huomio kiinnittyy myös tiedonannon englanninkielisessä versiossa käytettyyn *management* termiin. Englanti-suomi -suursanakirjan (2000) mukaan 'management' tarkoittaa 1) *käsittely, hoito, johto*, 2) *taito, viisas menettely*, 3a) *hallinto, (liikkeen)johto*, 3b) *johtajat, johto(elimet)*,

*johtokunta*, 4) *työnantajat, työnantajapuoli*<sup>12</sup>. Myös ruotsinkielisessä tiedonannossa yhdenntettyyn ulkorajojen valvontaan viitataan termillä *integrerad förvaltning (av de EU-medlemsstaternas yttre gränser)*. Ruotsi-suomi -suursanakirjan (1999) mukaan 'förvaltning' tarkoittaa *hallinto, hoito; hallintokunta, hallitus; hallintotoimi, toiminta*. Saksankielisessä tiedonannossa yhdenntettyyn ulkorajojen valvontaan viitataan termillä *integrierten grenzschutz (an den ausengrenzen der EU-mitgliedstaaten)*. Saksa-suomi -suursanakirjan (1993) mukaan 'grenzschutz' tarkoittaa (sot.) *rajansuojelu*. Saksankielisessä versiossa on siis sotilaallinen rajojen turvaamiseen liittyvä vivahde.

Tiedonanto (KOM(2002) 233) on politiikka-asiakirja, jossa tarkastellaan kehityksessä olevan yhteisen eurooppalaisen rajavalvonnan poliittista, juridista sekä institutionaalista taustaa sekä sen tavoitteita. Asiakirjassa linjataan yhteinen *politiikka*, jonka tavoitteeksi asetetaan 'Euroopan rajavartiolaitos'. Poliittikatoimenpiteet pitävät sisällään a) yhteisen lainsäädännön, b) operatiivista toimintaa koskevan yhteisen koordinaatio- ja yhteistyömekanismin perustamisen, c) yhteisen, yhdenntetyn riskianalyysimallin käyttämisen d) eurooppalaisen ulottuvuuden huomioimiseen koulutetun henkilöstön ja yhteensopivat laitteistot sekä e) taakanjaon jäsenmaiden kesken Euroopan rajavartiolaitoksen perustamista silmällä pitäen. Lisäksi tiedonannossa korostetaan kaikkien näiden toimenpiteiden demokraattista ja oikeudellista valvontaa.<sup>13</sup> Kun otetaan huomioon tiedonannon poliittiset tavoitteet ja sen politiikka-keskeinen lähestymistapa, kuvannee *management* -termi asiaankuuluvasti EU:n kehittyvää 'rajavalvontaa' nimenomaan toiminnan hallinnoinnin ja hallinnan sekä tehtävien tarkoituksenmukaisen hoitamisen näkökulmasta<sup>14</sup>.

Tähän *management* -lähtöiseen ajatteluun on syytä kiinnittää huomiota<sup>15</sup>. Lisävalaistusta tähän eurooppalaiseen *management* -pohjaiseen lähestymistapaan on löydettävissä Frontexin perustamisasetuksesta<sup>16</sup>. EU-säädöksen englanninkielinen otsikko on "establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the

12 Nykysuomen sanakirjan (2000, osa 1, 339) mukaan 'hallinto' tarkoittaa 1) omaisuuden hoitaminen t. huoltaminen, 2) valtion, kunnan tms. itsehallintoyhdyskunnan toiminta tehtäviensä ja tarkoituksensa toteuttamiseksi oikeusjärjestyksen rajoissa, toimeenpanovallan käyttäminen, 3) ne viranomaiset, joilla valtiossa, kunnassa tms. on toimeenpanovalta; yhtiöiden tms. hallintoelimet.

13 KOM(2002) 233 lopullinen, 12.

14 Suomalaisessa rajoja koskevassa turvallisuuskeskustelussa ei käytetä 'rajahallinnon' käsitettä termin 'border management' tilalla, vaikka 'rajahallinnon' käsitettä on käytetty joissakin käännoöksissä (ks. esim. KOM(2006) 733 lopullinen. Hallinto-termi on vakiintunut yleiseen käyttöön esimerkiksi *turvallisuusballinnon* käsitteessä. Vrt. *crisis management* 'kriisin hallinta'.

15 *Management* -termiin ovat kiinnittäneet huomiota mm. Corrado 2006 ja Mitsilegas 2007. Corradon mukaan 'management' -termin käyttö 'control' termin sijaan merkitsee siirtymää, ainakin käsitteellisellä tasolla, puhtaasti turvallisuus-orientoituneesta lähestymistavasta globaalimpaan näkökulmaan, jossa laittoman maahanmuuton ja turvallisuusuhkien sijaan huomiota kiinnitetään myös vilpittömässä mielessä matkustavien (*bona fide*) matkustajien sujuviin rajanylityksiin (emt. 184). Mitsilegas (2007, 364) on puolestaan esittänyt, että 'management' -termin käyttö voi kuvastaa yritystä purkaa rajavalvontaan liittyvää poliittisuutta (de-politicise) samalla kun se pyrkii oikeuttamaan yhteisön uuden toimielimen perustamisen ja sen harjoittaman politiikan 'hallinnan'.

16 Council Regulation (EC) No 2007/2004.

External Borders of the Member States of the European Union”. Viraston tehtävät on luoteltu kyseisen säädöksen 2 artiklassa. Virasto muun muassa koordinoi jäsenmaiden välistä operatiivista yhteistyötä, avustaa koulutus- ja kalustokysymyksissä, suorittaa riskianalyysyjä sekä seuraa relevanttia tutkimusta. Vastuu EU:n ulkorajojen valvonnasta on säilynyt jäsenmailla. Ottaen huomioon rajavalvonnan poliittisen luonteen yhteisötasolla sekä Frontexin roolin kansallisten rajavalvontaviranomaisten toiminnan tukena ja koordinoijana, eurooppalaisen yhdenmisen rajavalvonnan motivoituminen ja ilmentyminen ’liikkeenjohdollisena’ management -käsitteenä kansallista turvallisuusajattelua ilmentävän operatiivis-painotteisen rajavalvonnan sijaan on ilmeinen lähtökohta EU-viitekehyksessä. Täten termin ’*integrated management of external borders*’ kääntäminen yhdenmetyksi *rajavalvonnaksi* voi synnyttää vääriä merkitystulkintoja ja olla harhaanjohtava<sup>17</sup>.

Tiedonantoon (KOM(2002) 233) on syytä kiinnittää huomiota myös tiedonannon liitteessä 1 olevien käsitteiden määritelmiin. Liitteessä on määritelty tiedonannon keskeiset käsitteet. Tiedonanto erottaa ’turvallisuuden ulkorajoilla’ (*security at external borders*<sup>18</sup>) ja ’ulkorajojen valvonnan’ (*management of external borders*<sup>19</sup>) käsitteellisesti toisistaan. ’Turvallisuus ulkorajoilla’ on määritetty rajojen turvallisuusuhkia estävän vaikutuksen näkökulmasta, kun taas ’ulkorajojen valvonnan’ määrittelyssä korostuu Schengen-sopimuksen mukaisten rajatarkastusten ja rajavalvonnan tehtävien toimeenpano. Tosin ’ulkorajojen valvonnan’ määrittelyssä korostetaan myös riskien arviointia sekä henkilöstö- ja kalustotarpeiden ennakkointia, jotta turvallisuus ulkorajoilla voidaan varmistaa. Joka tapauksessa ulkorajojen turvallisuuden ja niiden valvonnan erottaminen käsitteellisesti toisistaan pakottaa pohtimaan, voidaanko EU:n yhdenmetyt rajavalvonta ja rajaturvallisuus samaistaa käsitteinä toisiinsa, niin kuin erityisesti suomalaisessa rajaturvallisuuskeskustelussa on tehty.<sup>20</sup>

17 Kansainvälisessä akateemisessa turvallisuuskeskustelussa käytetään jonkin verran regimin (*border regime*) käsitettä rajavalvonnan sijaan. Käsite ei ole kuitenkaan tunnettu viranomaisten eikä muiden institutionalisoituneiden toimijoiden keskuudessa.

18 *Security at external borders*: Capacity of the external borders to constitute a barrage, or at least a reliable filter, for the Member States against potential threats to: - effectiveness of checks and surveillance; - compliance with Community or national regulations; - the level of internal security of the common area of freedom of movement; - law and order or the national security of the Member States, except as regards the military defence of the external borders of the European Union against aggression where one or more third countries commits it openly or claims responsibility for it. (COM(2002) 233 final, annex 1). Tässä on siteerattu englanninkielistä tiedonantoa käsitteellisen tarkkuuden säilyttämiseksi.

19 *Management of external borders*: The activities carried out by public authorities of the Member States to: - carry out checks and surveillance at external borders provided for by Articles 5 and 6 of the Schengen Convention; - gather, analyse and exchange any specific intelligence or general information enabling the border guard to analyse the risk that a person, object or asset constitutes for the internal security of the common area of freedom of movement, law and order or the national security of the Member States, and for general compliance with Community legislation; - analyse the development of the threats likely to affect the security of the external borders and to set the priorities for action of by the border guards accordingly; - anticipate the needs as regards staff and equipment to ensure security at external borders. (COM(2002) 233 final, annex 1). Tässä on siteerattu englanninkielistä tiedonantoa käsitteellisen tarkkuuden säilyttämiseksi.

20 Ks. luku 5.3.3.

Tiedonannon erikielisten versioiden tarkastelu valaisee käännoistyöhön liittyvää problematiikkaa sekä auttaa hahmottamaan eri sanojen semanttista sisältöä. Tiedonannon ruotsinkielisessä versiossa käytetään ’ulkorajojen valvonnasta’ termiä *förvaltning av de yttre gränserna* ja termistä ’turvallisuus ulkorajoilla’ *säkerhet vi de yttre gränserna*. Termien saksankieliset vastineet ovat vastaavasti *Sicherheit der Außengrenzen* (turvallisuus ulkorajoilla) ja *Grenzschutz an den Außengrenzen* (ulkorajojen valvonta). Saksankielisen terminologian osalta mielenkiintoinen on havainto *schutz* -johdannaisen termin käyttö kuvaamaan rajavalvonnan hallinnollista aspektia. Suomenkielisen tiedonannon osalta käännoös paljastaa yhden kielen kääntämiseen liittyvän tyypillisen ongelman. Englanninkielinen ilmaus ’protect the external borders’ (s. 17) on käännetty ’ulkorajojen suojeluksi’, mitä voidaan pitää kielellemme epätyypillisenä ilmauksena. Parempi käännoös olisi tässä tapauksessa ollut ulkorajojen turvaaminen (vrt. alueellisen koskemattomuuden turvaaminen).

Eurooppalainen rajavalvonnan alalla on tapahtunut huomattavaa kehitystä viimeisen kymmenen vuoden kuluessa. Toiminnallisen kehittymisen ohella muutoksia on tapahtunut myös kielellisellä tasolla. Suomen toisella puheenjohtajuuskaudella vuonna 2006 Suomi pyrki selkiinnyttämään ’rajaturvallisuuden’ käsitteellistä sisältöä. Yhdennetylle rajavalvonnalle (Integrated Border Management) luotiin määritelmä, joka hyväksyttiin EU:n oikeus- ja sisäasiainministerineuvostossa 4.-5.12.2006 Brysselissä. Lisäksi EU:n rajavalvonta on kehittynyt voimakkaasti uusien säädösten ja lukuisten eri tiedonantojen ohjatesa kehitystä. Seuraavaksi tarkastellaan rajavalvonnan käsitteellistä kehitystä pääasiassa eri politiikka-asiakirjojen valossa.

Jo aikaisemmin on kiinnitetty huomiota siihen, kuinka rajavalvontaan liittyvä käsitteiden käyttö on kirjavaa ja paikoin epäjohdonmukaista. Osasyynä ilmiöön voi olla se, että kielenkääntäjät joutuvat kääntämään heille vierasta terminologiaa, jolloin kääntäjän on vaikea tavoittaa käsitteiden vivahde-eroja ja kielenkäyttäjien parissa käsitteille vakiintuneita merkitystulkintoja. Joka tapauksessa käsitteistössä on havaittavissa myös selviä siirtymiä. Esimerkiksi saksan kielen osalta EU:n ’yhdennettyyn rajavalvontaan’ viitataan yhä useammin termillä *integrierte Grenzverwaltung*<sup>21</sup>. ’Verwaltung’ tarkoittaa Saksa-suomi -suursanakirjan (1993) mukaan *hoito, hallinto*. ’Verwaltung’ -termiä käytetään johdonmukaisesti esimerkiksi rajavalvontamallin (*Grenzverwaltungssmodell*) ja rajavalvontastrategian (*Grenzverwaltungsstrategie*) osalta. Myös ruotsin kielen osalta molemmissa termeissä on hallintoon viittaava kantasana ’förvaltning’ (*gränsförvaltningsmodell, gränsförvaltningsstrategi*).

21 KOM(2008) 69 endgültig. Saksan kielen osalta ’Verwaltung’ termin käyttö ei ole yhtä johdonmukaista kuin ruotsin kielen ’förvaltning’ sanan osalta. Saksan kielessä käytetään rinnan ’Verwaltung’ termin kanssa termiä ’Schutz’. Näin erityisesti silloin kun viitataan EU:n ulkorajojen valvontaan ’yhdennetyyn rajavalvonnan’ sijaan. Ks. esim. KOM(2008) 67 endgültig, 2, jossa ”integrierten Schutz der Außengrenzen” ja ”mit dem Schutz der Außengrenzen”.

Vertailu EU:n politiikka-asiakirjojen eri kieliversioiden välillä paljastaa, kuinka rajoihin liittyvä termistö on turvautunut vain suomenkielisten käännosten osalta. Suomenkielisissä asiakirjoissa teksti on 'rajavalvonnallistunut' ja 'rajaturvallistunut'. Tällä tarkoitan sitä, kuinka rajavalvontaa ja rajaturvallisuutta on käytetty 'rajaa' kuvaavien termien sijaan. Näin teksteihin on muodostunut rajavalvontaa ja rajaturvallisuutta korostava näkökulma. Tällainen trendi on havaittavissa useiden käsitteiden osalta. Esimerkiksi EU:n 'rajavalvontavirasto' Frontexista käytetään englanninkielisissä asiakirjoissa nimeä 'FRONTEX' (tai harvemmin 'FRONTEX Agency'), saksankielisissä 'FRONTEX' tai 'Agentur FRONTEX' ja ruotsinkielisissä pelkästään 'Frontex'. Suomenkielisissä asiakirjoissa Frontexista käytettiin alussa nimeä (EU:n) *rajavalvontavirasto* Frontex, mutta nykyisin lähes yksinomaan (EU:n) *rajaturvallisuusvirasto* Frontex<sup>22</sup>.

Vastaavanlainen kielellinen 'rajavalvonnallistaminen' koskee 'rajavalvonnan yhteistä ohjausryhmää'. Komission tiedonannon KOM(2002) 233 eri kieliversioissa (englanti, ruotsi, saksa) ei esiinny sanaa rajavalvonta. Englanninkielisessä komission tiedonannossa yhteiseen ohjausryhmään viitataan termillä 'the external borders practitioners common unit', ruotsinkielisessä 'en gemensam instans för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna' ja saksankielisessä 'Die gemeinsame Instanz für die Außengrenzen'. Vastaava 'rajavalvonnallistuminen' on tapahtunut myös yhteisten politikoiden osalta. Esimerkiksi komission tiedonannossa KOM(2008) 69 EU:n rajoihin ja viisumeihin liittyvät politiikat ovat englanninkielisessä versiossa 'policies on borders and visas', ruotsinkielisessä versiossa 'gräns- och viseringspolitik', saksankielisessä 'die Grenz- und Visapolitik' ja suomenkielisessä versiossa 'rajavalvonta- ja viisumipolitiikka'.

Rajavalvonta -termin yleistymisen ohella suomenkielinen sanasto on 'rajaturvallistunut'. Tämä ilmenee hyvin esimerkiksi komission tiedonannosta KOM(2008) 69, joka koski EU:n rajavalvonnan tulevien toimien valmistelua. Tiedonannosta löytyvät 'rajaturvallisuuden' (engl. *border management*, ruots. *gränsförvaltning*, saks. *Grenzverwaltung*<sup>23</sup>) ohella mm. 'rajaturvallisuusvirasto', 'rajaturvallisuussuunnitelma', 'rajaturvallisuusstrategia' ja 'yhdenntetty rajaturvallisuus'. Tiedonantojen suomenkieliset versiot jättävät käännosten suhteen myös toivomisen varaa. Terminologisten epäselvyyksien ohella käännökset ovat joskus epätarkkoja. Sama englanninkielinen termi on voitu kääntää usealla eri tavalla (jopa samassa asiakirjassa<sup>24</sup>), käyttöön on luotu

22 Komission ehdotuksessa neuvoston asetukseksi viraston perustamisesta asetuksen suomenkielinen otsikko kuului "Euroopan operatiivisen ulkorajayhteistyön hallintaviraston perustamisesta". (KOM(2003) 687 lopullinen).

23 Saksankielisissä asiakirjoissa esiintyy kerran termi 'Grenzsicherheit' (KOM(2008) 69 endgültig, 7). Englanninkielisessä versiossa teksti kuuluu 'security at borders'. Komission tiedonannon (KOM(2002) 233 endgültig) saksankielisessä versiossa 'turvallisuus ulkorajoilla' on määritelty 'Sicherheit der Außengrenzen'.

24 Esim. KOM(2008) 69, 4 'integrated border management' oli käännetty sekä 'yhdenntetyksi rajaturvallisuudeksi' että 'yhdenntetyksi rajavalvonaksi'. Käännösvalinnalla oli ilmeisesti pyritty välttämään toistoa.



uusja sanoja (esim. 'rajavalvoja'<sup>25</sup>) ja joskus kielellisestä tarkkuudesta on tingitty<sup>26</sup>. Tutkimustyön kannalta osoittautui siten välttämättömäksi vertailla asiakirjojen eri kieliversioita keskenään.

Luvussa 3.5 tarkasteltiin ilmauksen semanttisen merkityksen muotoutumista osana korpuslingvististä tutkimusotetta. Ilmausten merkitys syntyy monen osatekijän myötävaikutuksen tuloksena. Korpuslingvistiikassa käytetään termiä *prosodia* kuvaamaan sanojen merkitystä. Louw (1993, 157) on määritellyt prosodian kuvaavasti kutsuen siten eräänlaiseksi 'merkitysouraksi', joka sanaa ympäröi. Prosodian tehtävänä on ohjata ilmauksen merkitystulkintaa. Sinclairin (1996, 87-88; 1998, 20) mukaan juuri ilmausten semanttinen prosodia on varsinainen syy siihen, miksi jokin ilmaus on ylipäätään valittu. Myös Stubbs (2001a, 65; 2001b, 449) korostaa prosodian yhteyttä kielenkäyttäjän asenteisiin. Stubbsin mukaan prosodia paljastaa puhujan suhtautumisen johonkin asiaan, ja samalla se ilmaisee syyn, miksi ilmaus on tuotettu. Sekä Sinclair että Stubbs korostavat näin ilmauksen kontekstisidonnaisuutta sekä merkityksiä, joita viestillä halutaan välittää. Stubbs myös korostaa, että semanttisella prosodialla on tärkeä rooli diskurssin koherenssin luojana viestin tuottajan ja vastaanottajan välisessä vuorovaikutustilanteessa<sup>27</sup>.

Korpuslingvistiikan parissa tehdyt tutkimukset ovat paljastaneet, että lekseemien merkitys ei välttämättä ole neutraali. Sanoilla voi olla myös positiivinen tai negatiivinen prosodia, mikä ilmenee esimerkiksi kollokaatioanalyysissä kollokaattien kielteisinä ja myönteisinä merkityssisältöinä<sup>28</sup>. Negatiivisen prosodian rinnalla Louw (1993) puhuu 'huonouden' ja Stubbs (1995b) 'epämiellyttävyyden' prosodiasta ja Sinclair (1996) puolestaan 'vaikeuden' prosodiasta. Tässä luvussa tehdyn tarkastelun perusteella voidaan ehdottaa, että sanoilla *raja*, *vartiointi*, *valvonta* ja *turvallisuus* on myös neutraalista asemasta poikkeava merkityskenttä. Monilla raja-aiheisilla sanoilla on negatiivinen prosodia, vai pitäisikö sanoa epämiellyttävyyden prosodia. Sen sijaan vartioida ja valvoa -sanoista johdetuilla sanoilla, mikäli asiaa tarkastellaan pelkästään sanakirjoissa esiintyvien lekseemien valossa, ei tällaista voi havaita.

25 KOM(2008) 67 lopullinen, 5.

26 Esimerkiksi asiakirjan KOM(2008) 69 luvun 1.2 ensimmäinen kappale alkaa "The concept of an integrated border management involves..." Saksankielinen versio samasta kohdasta kuuluu "Das Konzept der integrierten Grenzverwaltung beinhaltet..." ja ruotsinkielinen "Begreppet integrerad gränsförvaltning innebär...". Suomenkielisessä versiossa käsitteellinen ulottuvuus on sivuutettu ja kohta alkaa "Yhdennettyyn rajaturvallisuuteen kuuluvat..."

27 Stubbs (2001a, 65-66) onkin ehdottanut prosodia käsitteen korvaamista termillä *diskurssiprosodia*.

28 Esimerkiksi Sinclair (1991) on tarkastellut verbiakenteen *set in* ('alkaa') kontekstuaalista valintaa. Aineiston perusteella Sinclair esittää, että verbiakenteen kotekstissa olevat subjektit viittaavat yleensä epämiellyttäviin asioihin, kuten mätänemiseen (ROT), pahanoloon (MALAISE), tunnottomuuteen (NUMBNESS) ja anarkiaan (ANARCHY), vain muutama esimerkki tässä mainittuna. Vastaavasti Stubbs (1995a, 42-48; 1995b, 247-250; 1996, 127, 172-181) luettelee englannin kielestä useita lekseemejä, joilla on kielteinen semanttinen prosodia. Näistä mainittakoon lekseemit *cause* ('aiheuttaa' <DEATH, PROBLEM> ('kuolema', 'ongelma') ja *affect* ('vaikuttaa' <BADLY, DISEASE> ('pahasti', 'sairaus')). Sen sijaan lekseemeillä *provide* ('hankkia', 'tarjota' <CARE, HELP> ('huolenpito', 'apu') ja *career* ('ammattiura' <BRILLIANT, PROMOTION> ('loistava', 'ylennys')) on Stubbsin mukaan selvä positiivinen prosodia.

Tässä luvussa luotiin katsaus rajaturvallisuuskäsitteen semanttiseen analyysiin. Siinä hyödynnettiin useita eri analyysimenetelmiä tutkimalla rajaturvallisuussanan lekseemien ja niiden 'kantasanojen' merkityksiä leksikaalisessa analyysissä sekä diskriminaatio- ja synonyymianalyysin keinoin. Käsitteelle 'raja' on historian saatossa muodostunut negatiivinen 'merkitysaura', mitä muiden, tarkastelun kohteena olleiden termien osalta ei voida todeta. Turvallisuus taas paikantuu vahvasti *turvakäsitteen* ominaispiirteeseen. Turvallisuuteen kuuluvat toisaalta kaikki ne ominaisuudet, keinot ja toimenpiteet, mitkä tuottavat turvaa. Toiseksi siihen kuuluu turvallisuuden mieltäminen suojaavana ja turvaa tuottavana olotilana. Seuraavassa luvussa paneudumme syvemmin rajaturvallisuuskäsitteen ominaispiirteisiin.

## 6.2 Rajaturvallisuuskäsitteen olemus

### 6.2.1 Ominaispiirteiden määrittelyn lähtökohtia

Tämän luvun tarkoituksena on paneutua kysymykseen, mikä on rajaturvallisuus -käsitteen syvin olemus. Ontologisen analyysin tavoitteena on määrittää käsitteen ainutlaatuisen olemus ja sen merkitysisältö. Katie Eriksson (2006) puhuu ideaalikäsitteestä, Putnam (1997) stereotyyppistä ja semanttisessa merkitysteoriassa käsitteen eri ominaispiirteitä täydellisimmin edustavaa jäsentä kutsutaan prototyyppiksi. Käsitteen perustavan substanssin määrittäminen pyrkii osoittamaan sen, mikä tekee käsitteestä juuri sen, mikä se on. Kysymys on siis rajaturvallisuuskäsitteen kuuluvien ominaispiirteiden tarkastelusta.<sup>29</sup>

Käsitteen sisällön selvittämisessä voidaan käyttää erilaisia menetelmiä. Walker & Avantin (1992) esittelemässä käsiteanalyysimallissa käsitteen ominaispiirteet kartoitetaan selvittämällä käsitteen eri käyttötavat. Aineistosta kirjataan kaikki ne käsitteen piirteet, jotka tulevat esiin yhä uudestaan. Nämä piirteet ovat käsitteen kriittisiä ominaispiirteitä, ja niiden luetteloa kutsutaan usein *alustavien kriteerien luetteloksi*. Analyysiä jatketaan laatimalla esimerkkejä käsitteen käytöstä sekä tutkimalla käsitteen rajatapauksia sekä lähikäsitteitä. Katie Erikssonin (2006) käsiteanalyysimalli perustuu puolestaan *kategorioiden* hyödyntämiseen. Kategoriolla tarkoitetaan ominaisuutta, luokkaa, ryhmää tai peruskäsitettä. Käsite tai kategoria on yleinen määrite, jota voidaan soveltaa erilaisiin sisältöihin. Kääntäen voidaan erilaisista sisällöistä johtaa spesifisiä käsitteitä ja kategorioita, jotka sitten voidaan yleistää. Näin tehdään muun muassa siinä menetelmässä, jota kutsutaan käsitteellisesti induktiiviseksi metodiksi (emt. 68).

<sup>29</sup> Olemisen filosofisessa pohdinnassa on kiinnitetty huomiota myös 'ei-olevan' olemista määrittävään luonteeseen. Esimerkiksi politiikan osalta Mouffe (1993) on korostanut, kuinka jonkun muun, toiseuden, olemassaolo on olemisen perusedellytys. Valtiot rakentavat identiteettiään juuri toisten valtioiden kautta. Poliittisessa kamppailussa ilman vastustajaa ei ole myöskään voittajaa. (Palonen 2008, 223).



Käsiteanalyysissä voidaan siis työskennellä käyttämällä erilaisia kategorioita. Erikssonin käsiteanalyysimallissa käytetään sekä ontologisia että kontekstuaalisia kategorioita. Ontologinen analyysi eli käsitteen episteemisen peruskategorian määrittäminen tarkoittaa käsitteen luonnehtimista ja sen perusluonteisen substanssin tai esanssin määrittämistä. Käsitteen episteemisen peruskategorian määrittämistä voidaan verrata Nygrenin (1972) ajatukseen *perusmotiivin* löytymisestä. Käsitteen kontekstuaalisen analyysin tarkoituksena taas on kuvata, kuinka tämä käsitteen perusolemus heijastuu käsitteen käytön eri yhteyksissä ja konteksteissa. Tämän tutkimuksen osalta tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, millaisia merkityksiä rajaturvallisuuden käsite saa organisatorisessa (Rajavartioloaitos), kansallisessa (Suomi) ja kansainvälisessä (EU) konteksteissa.

Kategorianmuodostus on lähtökohtaisesti tutkimusmetodinen kysymys. Kategorioiden valinta riippuu monista seikoista. Eriksson (2006, 70) korostaa, että on tärkeää valita sellaisia kategorioita, jotka vastaavat tutkimusalan vaatimuksia. Hänen mukaansa kategoriat ovat myös ”oman ainutkertaisen näkökulman rajaamisen edellytyksiä”. Kategorioiden muodostaminen on näin metodisilta lähtökohdiltaan vapaata ja sen tulee palvella tutkimuksen tavoitteita. Toki kategorioiden tulee kuvata käsitteen perusdimensioita, eli jotain sellaista, mikä antaa käsitteelle sen merkityksen. Mutta yhtä lailla näiden valittavien kategorioiden tai perusdimensioiden avulla käsitteet muokkaavat tapaamme hahmottaa maailmaa ja muodostaa todellisuutta<sup>30</sup>. Ihmistieteissä käytetään usein niin sanottuja avoimia kategorioita. Toisin sanoen kategorioita ei ole määriteltä etukäteen, vaan ne kasvavat esiin aineistoa muokattaessa. Erilaisissa kvalitatiivisissa tutkimusotteissa käytetään avointa tai suksessiivista kategorianmuodostusta. Suksessiivisen kategorianmuodostuksen lähtökohtana on jokin todellisuudenymmärtämis- tai -esitystapa. Tutkijalla on usein ajatus tai joukko käsitteitä kategorianmuodostuksen pohjaksi.<sup>31</sup>

Kategorisointi ei ole kuitenkaan täysin vapaata. Kykymme eri kategorioiden muodostukseen on suuresti riippuvainen kehollisuudestamme sekä kulttuurimme vaikutuksesta. Kognitiivisen tieteen mukaan, joka hyödyntää neurotieteiden, fysiologian ja empiirisen psykologian tietämystä, ihmisen mieli ei ole täysin ’vapaa’ vaan se on sidoksissa fyysiseen kehollisuuteemme ja kokemukseemme<sup>32</sup>. Kun opimme jonkun käsitejärjestelmän, aivomme omaksuvat sen hermojärjestelmään. Me emme voi ajatella siitä riippumatta, toisin sanoen ajatella mitä tahansa. Kategoriamme ovat kyllä koke-

30 K. Eriksson 2006, 63.

31 Vrt. abduktio, Eriksson & Lindström 1997.

32 Jokainen elävä olento kategorisoi. Jopa ameba kategorisoi löytämänsä sen perusteella, kelpaako se ravinnoksi vai ei, liikkuko se sitä kohti vai siitä pois. Ameba ei voi valita kategorisoidako löytämänsä vai ei, se vain tekee niin. Sama pätee eläinmaailman joka tasolla. Me olemme kehittyneet kategorisoimaan; jos niin ei olisi tapahtunut, emme olisi selviytyneet hengissä. Se miten kategorisoimme, johtuu siitä, millaiset aivot ja ruumis meillä on, sekä siitä, miten toimimme vuorovaikutuksessa ympäristömme kanssa. Kategorisointi on väistämätön seuraus biologisesta rakenteestamme. Lakoff & Johnson 1999, 17-18.

mustemme kautta alttiita osittaisille muutoksille, mutta Lakoff & Johnsonin (1999) mukaan emme voi tehdä suuria muutoksia kategorisointisysteemeihimme tietoisella uudelleen kategorisoinnilla. Koska suurin osa ajattelustamme on tiedostamatonta, emme voi täysin tietoisesti kontrolloida sitä, miten kategorisoimme. Jopa silloin, kun luulemme harkitusti muodostavamme uusia kategorioita, tiedostamattomat kategoriamme ujuttautuvat niiden tiedostettujen kategorioiden joukkoon, joista teemme valintamme. Lisäksi Lakoff & Johnson (1999) korostavat, kuinka muodostamamme kategoriat ovat erottamaton osa kokemustamme.<sup>33</sup>

Ihmisen fyysisen olemisen ohella maailman hahmotustapamme on riippuvainen myös siitä sosiokulttuurisesta ympäristöstä, jossa elämme. Eräät postmoderniin ontologiseen tiedekäsitykseen sitoutuneet tutkijat (esim. Reed 1993) ovat esittäneet, ettei ole luonnollista tapaa tarkastella todellisuutta. Todellisuus ja sen kuvaamisessa käytetyt kielelliset ilmaisut ovat syntyneet ihmisten toiminnan tuloksena. Historianfilosofi R.G. Collingwood (1944) on korostanut, kuinka jokainen teoria, käsite ja tulkinta on luettava vastauksena historiallisen tilanteen synnyttämiin ainutkertaisiin kysymyksiin tai ongelmiin. Siten esimerkiksi filosofiassa ei ole olemassa pysyviä eli perenniaalisia kysymyksiä vaan ”ikuiset kysymykset” ovat jatkuvassa liikkeessä tai muutoksen tilassa. *Kaikki teoriat, käsitteet ja tulkinnat ovat siten aika- ja kontekstisidonnaisia*. Foucault (1973) puolestaan on esittänyt, kuinka kullakin aikakaudella on oma tiedonmuotonsa (episteme), joka on historiallisesti *a priori* määrätynyt<sup>34</sup>. Niinpä hän on kyseenalaistanut tieteellisessä luokittelussa ilmeneviä järjestyksiä ja kategorisointeja (emt. 16)<sup>35</sup>. Lisäksi kieli järjestää todellisuutta eri kulttuureissa eri tavoin<sup>36</sup>. Tämä kielellisen relativismin hypoteesi on sen heikossa muodossa saanut vahvaa kannatusta<sup>37</sup>. Fenomenologisessa tutkimusperinteessä taas on korostettu kielten erillisyyttä. Esimerkiksi Heidegger ja Merleau-Ponty kieltävät mahdollisuuden, että kielet olisivat täysin käännettävissä toisilleen. Eri kielten puhujat elävät, liikkuvat, kokevat, tuntevat ja havaitsevat maailmaa eri tavoin ja erilaisista positioista käsin, joten

33 Lakoff & Johnson 1999, 4-5, 18-19.

34 Foucault tunnistaa historiallisesti neljä eri tiedonmuotoa: renessanssi, klassinen aika, moderni ja modernin ”jälkeinen” aika. Renessanssin ajalla merkki ja asia samaistettiin toisiinsa. Klassisen ajan tiedonmuoto perustui representaatioon, merkin esittävään funktioon. Modernilla ajalla subjekti tuodaan mukaan merkkiteoriaan. Modernin jälkeistä aikaa leimaa taas painopisteen siirtyminen kielen rakenteisiin. (Lindroos 2008, 191-193).

35 Havainnollisena esimerkkinä Foucault (2010, 13) siteeraa Jorge Luis Borgesin tekstiä, jossa siteerataan ”erästä kii-nalaista tietosanakirjaa”. Sen mukaan ”eläimet jakaantuvat seuraaviin ryhmiin: a) keisarille kuuluvat, b) balsamoidut, c) kesytetyt, d) siat, e) merenneidot, f) tarunomaiset, g) juoksukoirat, h) tässä luokitellut, i) ne jotka riehuvat kuin hullut, j) lukemattomat, k) hienonhienolla kamelinkarvasiveltimellä piirretyt, l) ja niin edelleen, m) juuri saviruukun rikkoneet, n) etäältä karpästä muistuttavat”.

36 Gipperiin (1992, 169-) nojautuen Seppänen (1997, 58) on argumentoinut, kuinka kreikan ja latinan länsimaisiin kieliin kohdistaman vaikutuksen vuoksi läntinen ajattelutapa on yhä suuressa määrin antiikin ohjauksessa.

37 Kielellisen relativismin hypoteesista voidaan esittää kaksi päätulkintaa. Vahvan tulkinnan mukaan kieli määrää ajattelua, kun taas heikko tulkinta korostaa kielen vaikuttavan ajatteluun. Lucyn (1992) mukaan hypoteesin heikkoa tulkintaa voidaan pitää melko lailla itsestään selvänä.

*jokaiselle kielenkäyttäjälle muodostuu oma yksilöllinen kielensä* (Merleau-Ponty 1962, 189). Lisäksi yksittäisen kielenkäyttäjän repertoaariin kuuluva kielellinen koodi tai kielimuoto (esimerkiksi uskonnollinen kieli) vaihtelee viestintätilanteiden mukaan. Siten kielellinen koodi<sup>38</sup> ei ole edes yhden kielenkäyttäjän osalta yhtenäinen, vaan käsitteiden merkitykset voivat vaihdella tilanteesta toiseen.<sup>39</sup>

Tässä tutkimuksessa rajaturvallisuus -käsitteen sisällön selvittämisessä hyödynnetään sekä Walker & Avantin (1992) että Erikssonin (2006) kuvaamia analyysimalleja. Rajaturvallisuuskäsitteen analyysin lähtökohtana pidetään rajaturvallisuuden käsitteelle tehtyjä *määritelmiä*. Rajaturvallisuutta ja sen ylläpitämistä on määritelty muun muassa politiikka-asiakirjoissa, lainsäädännössä ja tutkimuskirjallisuudessa. Määritelmien ohella käsitteen sisältöä selvitetään tutkimalla käsitteen käyttöä eri asiakirjoissa. Rajaturvallisuuskäsitteestä muodostettuja yhdyssanoja (esimerkiksi rajaturvallisuusvirasto, rajaturvallisuusmalli, rajaturvallisuusjärjestelmä) voidaan käyttää apuna analysoitaessa rajaturvallisuuskäsitteen alaa ja sen eri merkitysyhteyksiä. Näiden merkitysten voidaan ajatella kuvaavan rajaturvallisuuden käsitteeseen liittyviä eri ulottuvuuksia, elementtejä tai ominaispiirteitä. Rajaturvallisuuskäsitteen sisältö ei tyhjene kuitenkaan edellä mainittuihin määritelmiin tai yhdyssanoihin. Rajaturvallisuuskäsitteen käyttö lauseyhteydessä määrittää osaltaan rajaturvallisuuden käsitteellistä merkitysisältöä ja sen eri dimensioita<sup>40</sup>. Tutkimalla rajaturvallisuuskäsitteen käyttöä tekstikontekstissa voidaan täydentää aikaisempien analyysien muodostamaa kuvaa rajaturvallisuuskäsitteen sisällöstä.

Tärkeä osa käsitteanalyysiä on samaan ”käsiteperheeseen” kuuluvien käsitteiden tutkiminen. Käsitteet muodostavat järjestelmiä, joissa ne ovat monin tavoin kytkeytyneet toisiinsa. Käsite voi olla jonkin toisen käsitteen ylä- tai alakäsite, sen synonyymi tai sisältyä siihen vain osittain, jolloin käsitteiden ekstensiot peittävät vain osittain toisensa. Tämän tutkimuksen kannalta yksi tärkeä kysymys koskee sitä, *mikä on käsitteiden rajaturvallisuus ja rajaturvallisuuden ylläpitäminen suhdte*. Ovatko edellä mainitut käsitteet synonyymejä, jos ne samaistetaan kielenkäytössä niin kuin näyttää ilmeiseltä tämän tutkimuksen valossa? Vai onko edellä mainittujen käsitteiden välillä funktionaalinen suhde<sup>41</sup>, joka on luonteeltaan assosiaatioon perustuva epähierarkkinen suhde? Käsitteen ominaispiirteiden kartoituksessa tulee siten kiinnittää erityistä huomiota niihin ominaispiirteisiin, jotka erottavat käsitteen sen lähikäsitteistä. Käsitteen ydinolemuksen määrittämisen ohella juuri nämä käsitteen ’erityispiirteet’, jotka luovat sille sen ’merkityksen’ käsitteen käytön yhteydessä, ovat tärkeä osa käsitteen diskriminaatioanalyysia.

38 Sosiolingvistiin standarditeorian mukaan kielellisen koodin vaihto on puhujalle verrattain helppoa ja jotakuinkin hänen kontrolloitavissaan. (Ihonen 1997, 96).

39 Ihonen 1997, 91-92; Koikkalainen 2008, 66; Kupiainen 1997, 67; Lindroos 2008, 191; Mälkiä 1997, 24-25; Stenvall 1997, 181.

40 Ks. luku 3.5.

41 Käsitejärjestelmien eri käsitteiden erilaisista suhteista katso esim. Suonuuti 2006. Käsitteiden väliset suhteet voidaan karkeasti jakaa hierarkkisiin suhteisiin, koostumussuhteisiin ja funktiosuhteisiin.

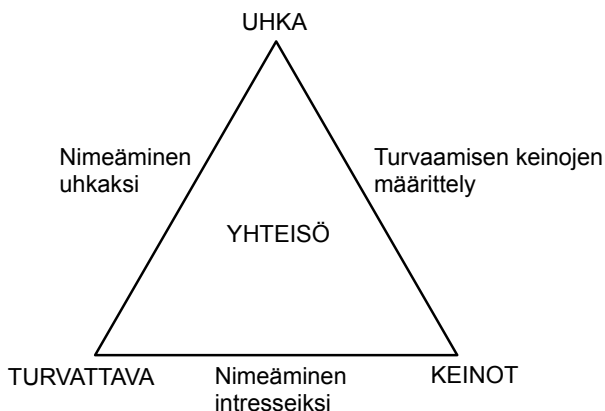
Ennen kuin aloitamme rajaturvallisuuskäsitteen ominaispiirteiden kartoittamisen, meidän on syytä palauttaa mieliin tämän tutkimuksen tietoteoreettiset taustaoletukset. Tämän työn lähtökohdaksi on valitulla *relatiivinen tietokäsitys*, jonka mukaan olemisen (olemassaolo) muodostuu eri olevaisten suhteissaolon tuloksena. McGilvryn (1956, 17) mukaan ”[j]okainen erityinen osanen maailmassa on jäsenenä osasten muodostamassa kontekstissa ja se mitä osanen on, johtuu ainoastaan sen kontekstista; jäsenen ominaispiirteet ovat seurausta sen suhteista muihin kontekstin jäseniin.” Jokaisen partikulaarisen olion ominaispiirteet ovat siis ”relatiivisia ominaisuuksia”. Esimerkiksi ”kova” on kovaa vain suhteessa joihinkin ”pehmeämpiin” kappaleisiin. Kivi on kovaa suhteessa ihmisen kehoon, mutta timanttikoralle myös kiveä huomattavasti kovempi teräs on ”pehmeää”. Tämä relatiiviseen lähtökohtaan liittyvä huomio korostaa olevaisen (esim. käsitteet) ominaispiirteiden tarkastelua *kontekstilähtöisesti*. Toisin sanoen esimerkiksi turvallisuuden ominaispiirteet muodostuvat erilaisiksi, jos turvallisuutta tarkastellaan kansalliselta, organisatoriselta, yksilön tai EU:n kannalta.

Relatiivinen tietokäsitys johtaa ominaispiirteiden kontekstisidonnaisuuden ohella myös ominaispiirteiden vaihteluun ja jatkuvaan muutokseen. McGilvry kirjoittaa: ”Luonnon maailmassa jokainen ’seikka’ jokaisena ajankohtana on, ja on ainoastaan suhteissa olemisesta johtuvien seikkojen kokonaisuus. Ominaisuutensa ’seikka’ saa tiettyä ajankohtana vallitsevista suhteistaan toisiin ’seikkoihin’, olivatpa nämä suhteet millaisia hyvänsä ja olivatpa ne koettuja tai kokematta jääviä” (1956, 30). McGilvryn mukaan ’seikkojen’ ominaisuudet (ominaispiirteet) ovat seurausta suhteissaolon kokonaisuudesta. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että rajaturvallisuuskäsitteen ominaispiirteitä ei tule tarkastella irrallisena, käsitettä tekstiyhteydestään erotettuna, vaan osana tutkimusaineiston muodostamaa lähdekokonaisuutta. Tämä kokonaisvaltaisen näkökulman vaatimus on ohjannut osaltaan tämän tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen valintaa. Rajaturvallisuuden käsitettä tarkastellaan pragmatismien hengessä ja Erikssonin käsiteanalyysimallin mukaisesti. Erikssonin käsiteanalyysimalli on moniulotteisin käsitteiden analysoinnin työkalu muihin käsiteanalyttisiin lähestymistapoihin verrattuna. McGilvryn siteerattu kohta korostaa myös olemisen *spatiotemporaalisuutta*. Seikkojen ominaispiirteet muodostuvat tulkinta*hetken* mukaisessa kontekstissa. McGilvryn huomatus suhdejärjestelmästä, joka vallitsee tiettyä hetkenä, korostaa ominaispiirteiden jatkuvaa muotoutumista. Ominaispiirteet ovat siis ”eläviä” ja muuttuvia. Toisaalta McGilvry korostaa, että tietyt suhdejärjestelyt voivat säilyä jatkuvasti muuttumattomina ja niiden ominaisuudet ovat siis ”pysyviä”.<sup>42</sup> Koska

42 Karvonen 1997a, 44-45. Yhtäältä vaatimus käsitteen perusolemuksen, sen kiinteän ja muuttumattoman perusessentian löytämisestä ja toisaalta ajatus käsitteiden muodostumisesta historiallisesti ja kontekstuaalisesti määrittävinä relatiivisina merkityksikköinä voidaan nähdä toistensa kanssa ristiriitaisina vaatimuksina. Kuinka voidaan määrittää käsitteiden ominaispiirteet, jos ne muodostuvat aika-, paikka- ja tilannekohtaisesti kielenkäytössä sosiaalisen vuorovaikutuksen tuloksena? Koska kieli kuitenkin toimii käytännössä jaettujen merkitysten välittäjänä, voidaan ajatella, että käsitteillä on muuttuessaankin sellaisia riittävän ’pysyviä’ ominaisuuksia, joiden perusteella ne tunnustetaan ja voidaan erottaa muista käsitteistä. Ks. luku 5.1.2.

rajaturvallisuus on osa turvallisuutta, ennen kuin siirrymme itse rajaturvallisuuskäsitteen ominaispiirteiden analyysiin, luokaamme katsaus itse 'turvallisuus' -käsitteen perusolemuksen.

Kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa turvallisuus on perinteisesti hahmotettu kolmen eri ulottuvuuden näkökulmasta. Nämä ulottuvuudet ovat turvaamisen *kohde* (referent object), *uhkat* ja *toimijat*. Limnellin (2009, 46) mukaan keskeinen turvallisuuden määrittämisen premissi koskee nimenomaan turvaamisen kohdetta, toisin sanoen sitä, kenen tai minkä turvallisuudesta on kysymys. Turvaamisen kohde määritetään yleensä analyysitasojen (kuten yksilö, valtio)<sup>43</sup> tai turvallisuuden ulottuvuuksien (kuten identiteetti, uskonto, ihmisoikeudet) mukaan. Turvattavan kohteen ytimessä ovat sen määritetyt *ydinarvot*,<sup>44</sup> joiden turvaaminen nostetaan turvallisuuspuheessa kohteen turvallisuuden merkityksellisemmäksi tekijäksi. Heinonen (2011, 62-64) on väitöskirjassaan johtanut näistä lähtökohdista semanttisen yleismallin turvallisuuden käsitteelle, joka on esitetty kuvassa 41.



KUVA 41. Turvallisuuskäsitteen yleismalli ja sen peruselementit (Heinonen 2011, 63)

Turvallisuuden käsitteelle voidaan Heinosen mukaan luoda sisältö, jossa sitä tarkastellaan uhkien, keinojen ja arvojen (turvattavat asiat) yhdistelmänä. Nämä ulottuvuudet voidaan mieltää turvallisuuden ominaispiirteiksi. Heinonen tosin huomauttaa, että hänen kuvaamansa turvallisuuskäsitteen yleismalli ei ole, että sen peruselementit olisivat objektiivisesti olemassa, vaan käsiteteorian mukaan ne ovat pelkästään subjektiivisen nimeämisen kohteita. Malli toimii Heinosen tutkimuksessa

43 Näin esim. Brauch 2008, 28.

44 Smith 2005. Vuoren (2011, 99) mukaan kaikki poliittiset järjestelmät perustuvat siihen, että ne turvaavat ydinarvonsa.

vain käsitteellisenä lähtökohtana turvallisuusdiskurssin analyysissä ja siinä esiintyvien toimijoiden turvallisuuspolitiikan käsitysten tulkinnassa.

Toinen turvallisuuskäsitteen ulottuvuus koskee turvattavan kohteen suhdetta johonkin, mikä sitä uhkaa. Tämä viittaa turvallisuuskäsitteen hahmottamiseen uhkakakeskeisesti, jolloin uhka nähdään turvallisuudelle sekä vastakäsitteenä että sen välttämättömänä määrittäjänä (Limnell 2009, 46). Kyse on erityisesti siitä, mitä, miten laajasti ja minkä luonteisia uhkakuvia tulisi yhdistää sekä käsitellä kohteen turvallisuutta uhkaavina. Turvallisuus on ennen kaikkea turvallisuutta vaarantavien uhkien, riskien ja erilaisten ”turvallisuushaasteiden” hallintaa. Turvallisuuteen valittu näkökulma (turvallisuussektori/toimija) vaikuttaa ratkaisevasti siihen, mitkä seikat muodostuvat turvallisuutta vaarantaviksi uhkatekijöiksi. Uhkat kansainvälisellä tasolla ja kansallisella tasolla ovat ainakin jossain määrin erilaisia kuin esimerkiksi uhkat organisatorisella tai yksilön tasolla. Myös turvallisuuden tarkastelu joko sisäisen tai ulkoisen turvallisuuden näkökulmasta tekee uhkista erilaisia. Kansallinen näkökulma voi painottaa uhkia eri tavalla. Nämä seikat käyvät hyvin ilmi, kun verrataan eri yhteyksissä laadittuja politiikka-asiakirjoja. Esimerkiksi EU:n turvallisuusstrategiassa<sup>45</sup> määritetyt uhkat ovat laaja-alaisempia ja poliittisempia kuin EU:n sisäisen turvallisuuden uhkat<sup>46</sup>, jotka liittyvät ensi sijassa järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Suomen politiikka-asiakirjoissa korostuu taas Venäjän rajanaapuruus ja sen mahdolliset seurannaisvaikutukset kansalliselle ja EU:n turvallisuudelle. Välimerenmaissa laittoman maahanmuuton paine on toista luokkaa kuin mitä se on Keski- ja Pohjois-Euroopassa.

Turvallisuuskäsitteen kolmas ulottuvuus yhdistyy niihin keinoihin ja toimenpiteisiin, joihin tulisi ryhtyä, jotta kohteen turvallisuus voitaisiin taata sitä uhkaavilta tekijöiltä. Tämä ohjaa kysymään, kuka vastaa turvallisuuden tuottamisesta? Limnellin mukaan nämä turvallisuuden perusulottuvuudet (kohde, uhkat, keinot) ovat kaikki luonteeltaan poliittisia. Niitä koskevaan turvallisuuden diskurssiin tulisi hänen mukaansa liittää neljäs täydentävä dimensio kysymällä, *miksi jotkin asiat halutaan yhdistää turvallisuuteen tai uhkakontekstiin kuuluviksi ja mitkä ovat tämän seuraamukset?*<sup>47</sup> Tämä Limnellin huomio on tärkeä ja tähän palataan, kun rajaturvallisuuskäsitteen pragmaattisia piirteitä tarkastellaan

45 Euroopan unionin turvallisuusstrategian (2003) mukaan EU:n turvallisuutta uhkaavat seuraavat tekijät: 1) terrorismi, 2) joukkotuhouksien leviäminen, 3) alueelliset konfliktit, 4) toimintakyvyttömät valtiot, 5) järjestäytynyt rikollisuus. Vuonna 2008 laaditussa selvityksessä turvallisuusstrategian täytäntöönpanosta edellä mainittujen uhkien ohella selvityksessä tarkasteltiin myös tietoverkkorikollisuutta, energjavarmuutta ja ilmastomuutosta. Lisäksi selvityksessä laajennettiin uhkien tarkastelua turvallisuuden maailmanlaajuisiin haasteisiin. Selvityksessä tarkasteltiin muun muassa vakauden luomista Eurooppaan ja muualle. Tässä asiayhteydessä tarkasteluun otettiin kysymykset turvallisuuden ja kehityksen keskinäisriippuvuudesta, merirosvoudesta sekä pienaseiden, rypäleammusten ja jalkaväkimiinojen laittoman kaupan torjumisesta. (EU 2008).

46 EU:n sisäisen turvallisuuden strategiassa (2010) uhkatekijöiksi mainitaan muun muassa terrorismi, järjestäytynyt rikollisuus, huumeiden, aseiden ja ihmisten salakuljetus, tietoverkkorikollisuus, lasten seksuaalinen hyväksikäyttö ja lapsiporno, korruptio, talousrikollisuus, pandemiat sekä ihmisten aiheuttamat että luonnonmullistukset. (EC 2010a).

47 Näin myös Wæver 1995, 57.

luvussa 8. Mutta palatkaamme kysymykseen turvallisuuden tasoista ja toimijoista, koska se määrittää ratkaisevalla tavalla sitä, kuinka ja kenen kannalta turvallisuus määritellään.

Mäkinen (2005) on väitöstutkimuksessaan paikantanut turvallisuudelle viisi eri tasoa, joilla toimii eri tekijöitä. Ylimmän tason muodostaa globaali, koko maapallon kattava järjestelmä. Yhdistyneet Kansakunnat maailmanlaajuisena järjestönä edustaa täydellisimmintä turvallisuuden tasoa. Toisella tasolla toimivat kansainväliset organisaatiot ja yhteisöt. Suurin osa kansainvälisistä järjestöistä ja toimijoista on alueellisesti orientoituneita (esim. EU, NATO), joten ne kuuluvat turvallisuuden toiselle tasolle. Turvallisuuden kolmas taso muodostuu valtioista, kansakunnista ja monikansallisista yrityksistä. Turvallisuuden neljäs taso muodostuu organisaatioista ja organisoiduista ryhmistä, jotka pyrkivät vaikuttamaan yksilöiden käyttäytymiseen. Yksilöt muodostavat järjestelmän alimman eli viidennen tason. Turvallisuustutkimuksen (IR) eri koulukunnista realismi on painottanut valtiota, liberalismi kansainvälisiä organisaatioita ja konstruktivismi puolestaan toimijoita, jotka määrittävät normeja (Mäkinen 2007, 90-91). Turvallisuuden uudemmat diskurssit ovat siirtäneet painopistettä valtiollisesta turvallisuudesta inhimillisen turvallisuuden suuntaan, niin kuin oheisesta Portaan (2008) laatimasta analyysistä ilmenee<sup>48</sup>.

Rusanen (2000)	Pentti (2002)	Mäkinen (2005)	Lanne (2007)	Porras (2008)
kansainvälinen yhteisö	yhteisö	globaali	maailma	kansainvälinen
		kansainvälinen		
valtio		valtiot ja kansallisuudet	valtio	kansallinen
		organisaatio	yritys	organisaatio
yksilö	yksilö	yksilö	yksilö	yksilö

**TAULUKKO 12. Turvallisuuden eri kontekstit<sup>49</sup>**

Turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset ovat johtaneet turvallisuuskäsitteen kriittiseen tarkasteluun. Perinteiseen realismiin nähden kriittistä turvallisuuskäsitystä edustava Kööpenhaminan koulukunta on esittänyt *laajan turvallisuuskäsityksen*<sup>50</sup> hy-

48 Ks. myös Laitinen 1999.

49 Porras 2008, 3.

50 Laaja turvallisuus -käsitteen ohella on käytetty muun muassa *yhteinen turvallisuus* (common security) ja *kattava turvallisuus* (comprehensive security) -käsitteitä. Laajaa turvallisuutta on käytetty alueellisena käsitteenä, kun taas kattava turvallisuus on korostanut turvallisuuden sisällöllistä (talous, ympäristö, ydinturvallisuus, sosiaalinen ulottuvuus) laajentumista. (Laitinen 1999, 13).



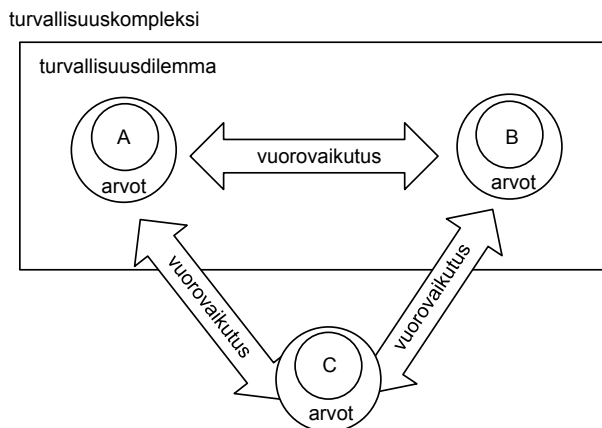
väksymistä. Se on integroitu lähestymistapa, jossa turvallisuuden kaikki eri osa-alueet ovat tiiviissä suhteessa toisiinsa nähden. Kriittisen koulukunnan mukaan turvallisuus muodostuu poliittisesta, sotilaallisesta, taloudellisesta, ympäristöllisestä ja yhteiskunnallisesta sektorista. Nämä sektorit<sup>51</sup> eivät ole tarkkarajaisia alueita vaan pikemminkin erilaisia näkökulmia turvallisuuteen. Koulukunnan näkemys turvallisuuden eri tasoista poikkeaa myös yllä olevan taulukon mukaisista toimijaluokituksista. Koulukunnan mukaan turvallisuutta voidaan tarkastella neljällä eri tasolla, joita ovat: 1) yksilön taso, 2) alueellinen taso, 3) järjestelmätaso ja 4) kansallisen taso. Myös koulukunnan esittämät ajatukset turvallisuussektoreista sekä poliittiseen turvallisuusdiskurssiin liittyvä retoriikka ”turvallistamisesta” ovat hedelmällisiä, kun rajaturvallisuuden käsitteelle kartoitetaan ominaispiirteitä ja rajaturvallisuuskäsitteen todellisia, käytännössä ilmeneviä merkityksiä tutkitaan osana rajaturvallisuuskäsitteen analyysiä ja sen pragmaattisia piirteitä.

Kööpenhaminan koulukunnan esittämä turvallisuuden tarkastelu eri sektoreiden näkökulmasta on mielenkiintoinen ja auttaa hahmottamaan, kuinka turvallisuuden tarkastelu eri tasoilla tuottaa maailmasta erilaisia tulkintoja ja merkityssisältöjä. Koulukunnan esittämä turvallisuuden sektorijako on mielenkiintoinen myös rajaturvallisuuden kannalta. Kun rajaturvallisuutta tarkastellaan osana turvallisuushallintoa ja valtion turvallisuustehtävien hoitamista, rajaturvallisuuden ylläpitäminen on osa poliittista sektoria. Myös yhteiskunnan normatiivinen viitekehys (oikeusjärjestelmä) liittyy poliittiseen sektoriin, joten poliittinen sektori on viranomaisen ja hallinnon näkökulmasta vallitsevin viitekehys rajaturvallisuudesta puhuttaessa. Siirtolaisuus, maahanmuutto ja turvapaikka-asiat ovat taloudellisen ja yhteiskunnallisen turvallisuuden ohella myös rajaturvallisuusasioita, koska rajoilla ja niiden turvallisuusfunktioilla kontrolloidaan ja hallinnoidaan kyseisiä ilmiöitä. Elinolojen heikkeneminen eri puolilla maapalloa (esimerkiksi aavikoitumisen seurauksena) ja ympäristöpakolaisuutta aiheuttavat luonnonkatastrofit liittävät ympäristökysymykset osaksi rajaturvallisuutta. Rajaturvallisuuden ”militarisointi” liittyy rajaturvallisuuden osaksi turvallisuuden sotilaallista ulottuvuutta. Militarisointiin liittyvä diskurssi käsittelee muun muassa rajojen linnoittamista erilaisin aidoin ja estelaittein, valvontateknologian alati lisääntyvä käyttöä sekä lainsäädännön ja politiikkatoimenpiteiden ankaroitumista osana nykyajan turvallisuusherkkää ilmapiiriä. Buzanin esittämä luokitus voi toimia yhtenä heuristisena apuvälineenä, kun rajaturvallisuuskäsitteen sisältöä analysoidaan sen ominaispiirteiden tai eri dimensioiden näkökulmista. Samalla se auttaa havainnollistamaan, kuinka spesifi, mutta samalla moniulotteinen rajaturvallisuus kytkeytyy monin eri tavoin nykyajan muihin turvallisuusorientaatioihin<sup>52</sup>.

51 Heinonen (2011) käyttää näistä sektoreista nimeä *kategoria*.

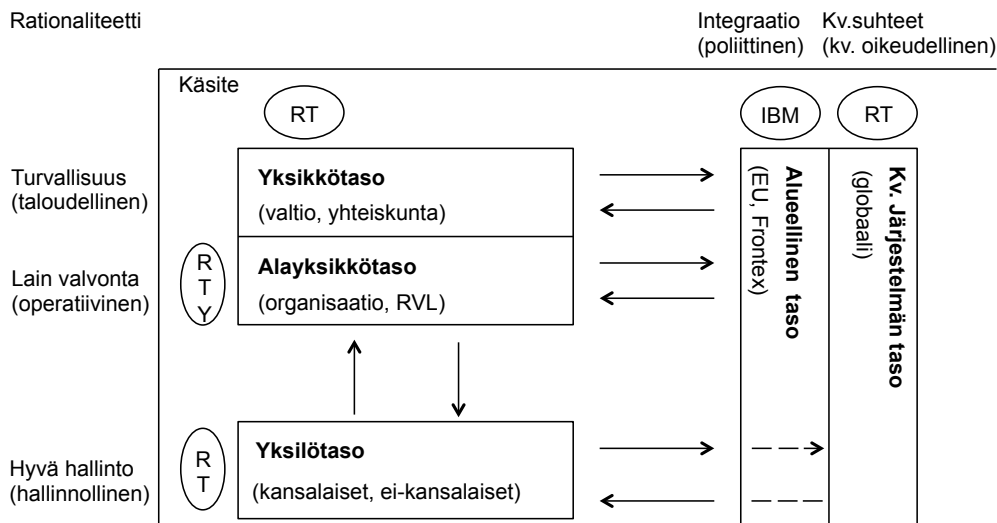
52 Ks. kuva 32 sivulla 211.

Rantapelkonen (2000) on diplomityössään kehittänyt turvallisuuden käsitteellistä sisältöä. Hän on mielenkiintoisella tavalla yhdistänyt omassa turvallisuuden määrittelyssään toimijat, toimintasektorit ja arvot. Rantapelkonen mukaan turvallisuus on perustavaa laatua oleva toimijan *ominaisuus* tai *tunnetila*, jonka perusta löytyy toimijan *arvoista*. Turvallisuus syntyy toimijoiden välisessä *vuorovaikutuksessa*, jossa *turvallisuuskompleksi* ja *turvallisuuskompleksi* ovat aina läsnä. Rantapelkonen turvallisuuskäsitys on relationaalinen, jossa *toimijat* ja näiden väliset vuorovaikutussuhteet sekä luovat turvallisuutta että aiheuttavat turvattomuutta. Rantapelkonen tulkinta on Kööpenhaminan koulukunnan turvallisuuskäsityksen mukainen. Rantapelkonen esittämä turvallisuuskäsitys on kuvassa 42.



KUVA 42. Turvallisuuskäsite Rantapelkonen (2000, 87) mukaan

Turvallisuuden käsitteelliseen sisältöön vaikuttaa ratkaisevasti se, kenen näkökulmasta sitä tarkastellaan. Tässä tutkimuksessa rajaturvallisuutta tarkastellaan turvallisuushallinnon eli valtion näkökulmasta. Käytännössä tarkastelu tapahtuu rajavartiolaitoksen viitekehyksessä, jolloin organisatorinen taso (alaysikkötaso) näyttää merkittävää roolia. Rajaturvallisuus on sidoksissa EU:n yhdenmukaiseen rajavalvontaan, mikä kytkee ylikansallisen tason (alueellinen taso) osaksi rajaturvallisuuden määrittelyä. Koska tämän tutkimuksen intressinä on pohtia rajaturvallisuutta myös yksilön kannalta, on yksilönäkökulma tärkeä rajaturvallisuuden käsitteellisen sisällön määrittelyssä. Nämä näkökulmat voidaan yhdistää noudattaen Kööpenhaminan koulukunnan esittämiä tarkastelutasoja kuvan 43 esittämällä tavalla. Limnell (2009) puhuu turvallisuuden analyysitasoista ja Porras (2008) puolestaan turvallisuuden eri konteksteista.



**KUVA 43. Rajaturvallisuuden tasot ja toimijoiden analyysitasot sekä niiden vaikutussuhteen<sup>53</sup>**

Kuvasta voidaan todeta, että rajaturvallisuudesta käytetään eri käsitettä (rajaturvallisuus, rajaturvallisuuden ylläpitäminen, IBM) riippuen analyysitasosta. Myös rajaturvallisuuden rationaliteetti tai funktionaalinen dimensio muodostuu erilaiseksi riippuen tarkastelunäkökulmasta. Kuvasta huomataan myös se, että toimijat muodostavat ikään kuin verkoston, jossa heille muodostuu vuorovaikutussuhteita kaikkien eri tasojen kanssa. Ehkäpä kaikkein kiintein sidos muodostuu valtion ja sen rajaturvallisuudesta huolehtivan viranomaisen välille, jonka kautta valtion vaikutus välittyy ja konkretisoituu yksittäisiin ihmisiin. Sen sijaan esimerkiksi alayksikkötaso voi operoida suoraan alueellisen tason kanssa kuten rajavartiolaitoksen osallistuminen esimerkiksi Frontexin järjestämiin rajaturvallisuusoperaatioihin havainnollistaa. Yksilötaso voi kytkeytyä taas suoraan kansainväliseen järjestelmään, mikäli yksittäiset ihmiset nostavat kanteita valtioita vastaan ylikansallisissa ihmisoikeustuomioistuimissa.

Porras (2008) on tutkimuksessaan *Turvallisuus käsitteenä - Käsiteanalyysi turvallisuuden ominaispiirteistä* analysoinut erilaisia turvallisuuskäsitteen määritelmiä ja havainnut, että niille kaikille voidaan löytää kaksi yhteistä piirrettä tai ulottuvuutta. Nämä ulottuvuudet tai turvallisuuden perusdimensiot ovat turvallisuus *toimintana* ja turvallisuus *olotilana*. Portaan tutkimuksen perusteella turvallisuuden perusolemus koostuu näistä ulottuvuuksista. Kun turvallisuutta tarkastellaan toimintana, sille on tyypillistä hallitseminen ja varmistaminen, suojaiseksi tai turvalliseksi tekeminen sekä erityisesti vaaran välttäminen. Kansallisessa ja kansainvälisessä kontekstissa turvallisuus

<sup>53</sup> Vrt. Limnell 2009, 36; Porras 2008, 3.

on toimintaa valtion säilyttämiseksi. Se on toimintaa, jolla vapaudutaan uhkasta. Toiminta viittaa tehtäviin, toimenpiteisiin, käytäntöihin ja turvallisuuden ylläpitämiseen aktiivisen toiminnan kautta. Turvallisuutta olotilana voidaan Portaan mukaan taas luonnehtia sellaisin määrein kuin suojainen, vaaraton, rauhallinen, tasapainoinen, luotettava, uskottava tai varovainen. Kansainvälisessä kontekstissa turvallisuus on kollektiivinen tunne- ja olotila, jossa ei ole uhkaa. Yhteiskunnallisessa kontekstissa turvallisuus olotilana voidaan määrittää esimerkiksi sosiaalisesti tai normatiivisesti<sup>54</sup>. Organisatorisella tasolla turvallinen olotila tarkoittaa muun muassa sitä, että riskit ovat hallinnassa. Yksilötasolla turvallisuus on olotila, jossa yksilön fyysinen ja psyykinen hyvinvointi on vapaa uhkatekijöistä. Turvallisuuden tunteeseen liittyy kiinteästi ajatus, että yksilön tärkeinä pitämät arvot tai asiat eivät ole uhattuina.<sup>55</sup>

Levä (2003) on väitöskirjassaan *Turvallisuusjohtamisjärjestelmien toimivuus* hahmotanut turvallisuuden käsitteen ominaisuutena, lopputuloksena sekä toiminnallisena tavoitteena, prosessin laatuna. Turvallisuus ominaisuutena liitetään tekniikkaan ja fyysiseen työympäristöön sekä ihmisten toimintaan ja kokemukseen. Turvallisuus voidaan siis ymmärtää *kyvykkyydeksi* pitää yllä turvallisuutta<sup>56</sup>. Mikäli kyky pitää yllä turvallisuutta on jostain syystä rajoittunut, ominaisuus voidaan mieltää *haavoittuvuuden* kautta. Levän kuvaama turvallisuus toiminnallisena tavoitteena voidaan tulkita vastaavan turvallisuuden toiminta- ja olotilaulottuvuuksia. Esimerkiksi rajaturvallisuuden ylläpitämisen määritelmässä kuvattu rajanylityksen turvallisuuden varmistaminen voidaan hyvin tulkita tällaiseksi toiminnallisen tavoitteen ilmaukseksi.<sup>57</sup>

Laitinen (1999) on väitöskirjassaan *Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka - Tulkintoja uusista turvallisuuksista kylmän sodan jälkeen* tarkastellut turvallisuuden uusia orientaatioita kylmän sodan jälkeen. Laitinen on ehdottanut perinteisen hallinnan tematiikan ympärille rakentuvan turvallisuusajattelun korvaamista uudella turvallisuusajattelulla, jota erityisesti kriittinen koulukunta ja monet jälkimodernin turvallisuustutkimuksen suuntaukset ovat peräänkuuluttaneet. Valtiolähtöinen turvallisuusajattelu tulisi korvata yksilö- ja yhteisöperusteisilla näkökulmilla, joissa turvallisuus olisi mahdollista mieltää *huolettomuutena* hallinnan sijaan. Huolettomuus (huolen poissaolo - ei vastuuttomuus) voidaan ymmärtää tilana, jossa turvallisuus huolen puuttumisena poistaa hallinnan tarpeen, koska ihmisille riittää vallitseva huolettomuuden tila. Tällainen turvallisuus on saavutettavissa vain, jos ihmiset eivät riistä sitä toisiltaan. Tämä Boothin (1991) edustama näkemys sisältää Kantin kategorisen

54 Sosiaalisesti ja normatiivisesti määritetyistä 'turvallisuuksista' voidaan mainita esimerkkeinä sisäinen turvallisuus, yleinen järjestys ja turvallisuus sekä (EU:n) yhteinen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue.

55 Porras 2008, 31-33.

56 Vrt. Lipschutz 1995b, 214.

57 Levä 2003, 33-34.

imperatiivin<sup>58</sup>, jonka mukaan toisia ihmisiä tulee kohdella tavoitteena tai päämääränä (arvo), ei koskaan keinona (väline) tiettyjen päämäärien saavuttamiseen. Tämä näkemys perustuu ihmisten välisen universaalien keskinäisriippuvuuden tunnustamiseen. Yksilö on turvassa vain, jos muut ovat turvassa. Laitisen mukaan tämä *uusi turvallisuus* on prosessi, jossa vallitsevaa turvallisuutta kriittisesti tarkastellen pyritään tuottamaan käytäntöjä, joissa ns. inhimilliset tarpeet tulevat selkeämmin esille (ja parhaimmillaan tyydytetyiksi).<sup>59</sup>

Laitisen esittämää postmodernia turvallisuuskäsitystä uudesta turvallisuudesta voidaan pitää idealistisena. Se perustuu ihmiskäsitykseen tai oletukseen, 'jos ihminen olisi hyvä'. Voidaan kysyä, eikö jo ihmisen sosiogeneettinen perimä 'laumaeläimenä' perustuu ajatukseen, että laumalla tulee olla johtaja? Johtajuus perustuu vallankäyttöön, joka pehmeän, suostuttelevan vallan ohella edellyttää tarvittaessa alistavia ja pakottavia vallankäytön muotoja normien rikkojia vastaan. Idealistisessa yhteisössä ihmiset eivät tekisi pahaa toisilleen, eikä esimerkiksi poliisia tarvittaisi järjestyksen ylläpitoon ja turvallisuuden takuumiehenä. Vaikka tämä olisi totta ihmiskunnan suurimman osan osalta, silti on aina niitä, jotka pyrkivät hyötymään muiden kustannuksella ja ovat valmiit rikkomaan tämän idyllin. Se ei suinkaan vähennä tämän ajatuksen arvoa eräänlaisena ideaalina, jota kohti nykyistä turvallisuusajattelua tulisi kehittää. Osittain samaa tarkoittaen on Kööpenhaminan koulukunta vaatinut turvallistamisen purkamista, asioiden siirtämistä pois turvallisuuskysymyksiä normaalin politiikan teon piiriin (Buzan ym. 1998, 4; Wæver 1995, 57). Wæver on jopa esittänyt koko turvallisuuskäsitteen hylkäämistä, koska globaalin politiikan uudelleen jäsentäminen saattaa sitä edellyttää (Laitinen 1999, 113, 174).

Tässä alaluvussa tehty tarkastelu turvallisuuden erilaisiin käsitteisiin on osoittanut, kuinka monella tavalla turvallisuus voidaan määritellä. Turvallisuuden määrittelyn lähtökohtana on sen *uhkalähtöisyys*, mitä voidaan pitää turvallisuuden sisäsyntyisenä ominaisuutena. Muuten turvallisuus mielletään yleisesti sekä toiminnan (toimenpiteet,

58 Tätä on kutsuttu myös praktiseksi imperatiiviksi. Kategorinen eli praktinen imperatiivi on usein esitetty muodossa: "Toimi vain sellaisen maksimim mukaisesti, jonka voit samalla tahtoa tulevan yleispäteväksi laiksi" (Monk & Raphael 2000, 330-345). Ks. myös Papineau 2010, 141-143.

59 Laitinen 1999, 17, 114, 188-192. Laitisen esittämässä huolettomuuden paradigmassa voidaan nähdä selkeä yhteys sekä hobbesilaiseen negatiivisen vapauden käsitteeseen että uusroomalaiseen vapauskäsitteeseen. Poliittisen vapauden käsitettä on Hobbesin jälkeen usein tulkittu vain rajoitusten puuttumisena (ns. negatiivinen vapauskäsite). Skinner (1978) on puolestaan peräänkuuluttanut varhaisemmassa poliittisessä teoriassa painotettua henkilökohtaisen riippumattomuuden ideaa, joka hänen mielestään on vapauskäsitteensä rikkaampi. Tämä "uusroomalaisen vapauden käsite" korostaa vakiintuneesta negatiivisesta vapauden käsitteestä poiketen sekä ulkoisten esteiden poissaoloa (oikeuksien toteuttamiselle) että riippuvuuden ja sen uhan poissaoloa. Skinnerin mukaan, vaikka ihmisten teoille ei olisi välittömiä ulkoisia esteitä, eivät he silti ole vapaita, mikäli esimerkiksi poliittinen hallitus voi yksipuolisesti puuttua heidän vapauksiinsa. Tämä voi Skinnerin mukaan johtaa riippuvuuteen, henkiseen alistuneisuuteen tai aloitekyvyttömyyteen. (Skinner 1998; 2003a-b). Niinpä uusimmassa vapauskeskustelussa on korostettu *positiivisen vapauden* merkitystä. Sen mukaan vapaus nähdään paitsi mahdollisuutena, myös valtion velvollisuutena aktiivisesti edistää vapausoikeuksien toteutumista. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi liikuntarajoitteisten ihmisten etujen turvaamista siten, että he voivat käyttää yhteiskunnallisia palveluja. (Koikkalainen 2008. 76-83). Eri vapauskäsitteistä ks. esim. Berlin 2002; McCallum 1967.

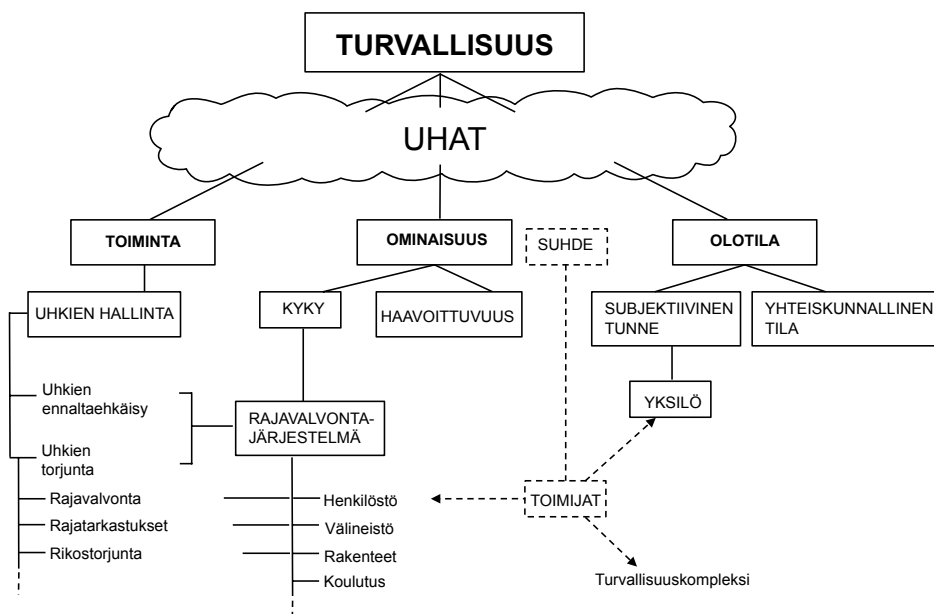
keinot) että turvallisuuden tunteen kautta, missä toimijan arvot ovat vahvasti läsnä. Turvallisuuden määrittelyn kannalta ratkaisevaksi muodostuu se, kenen kannalta sitä tarkastellaan. Kansainvälisessä viitekehyksessä turvallisuus määrittyy toisenlaiseksi kuin esimerkiksi jos sitä tarkastellaan yksilön kannalta<sup>60</sup>. Kansainvälisen politiikan (IR) tutkimuksessa turvallisuus on perinteisesti määritetty uhkien, turvattavien kohteiden (*referent object*) ja toimijoiden muodostamana kokonaisuutena. Nämä kaikki muodostuvat erillaisiksi riippuen turvallisuustutkimuksen orientaatiosta. Näihin koulukuntakohtaisiin erotteluihin ei ole syytä mennä tässä tämän tarkemmin. Niitä on jo käsitelty aikaisemmin luvussa 4.2. Niihin myös palataan vielä tutkimuksen myöhemmissä luvuissa. Tässä yhteydessä riittää sen toteaminen, että *uhkat, toimijat ja turvallisuuden kohde* muodostavat kansainvälisen politiikan tutkimuksessa turvallisuuskäsitteen 'kovan ytimen'.<sup>61</sup> Tämä on hyvä pitää mielessä, kun rajaturvallisuuden kategorioita hahmotetaan osana rajaturvallisuuskäsitteen ominaispiirteiden analyysiä. Turvallisuuden toimijoihin palataan vielä tässä luvussa, koska tässä tutkimuksessa pyritään yhdistämään eri toimijatasot osana rajaturvallisuuden käsitteellistä sisältöä<sup>62</sup>. Mutta edellä esitetyn perusteella voidaan tehdä alustava synteesi, kuinka turvallisuuden syvin olemus voidaan hahmottaa. Toisin sanoen esitetyjä ulottuvuuksia voidaan pitää turvallisuuskäsitteen ominaispiirteinä, sen peruskategorioina tai nimetä ne vaikka alustavien kriteerien luetteloksi

Tutkijana mieltäni askarrutti, kuinka turvallisuus voidaan hahmottaa näin eri tavoin eli kuinka turvallisuudelle saadaan näin erilaisia merkitystulkintoja? Selitys tähän on löydettävissä filosofiasta. Tässä yhteydessä on syytä palauttaa mieliin luvun 2 alussa esitetty näkemys 'olioiden' koostumuksesta. Sen mukaan kaikkien entiteettien eli olioiden olemassaoloa koskevat ontologiset kategoriat voidaan jakaa universaaleihin ja partikulaareihin. Universaaleihin piirteisiin kuuluvat ominaisuudet ja relaatiot, kun taas olioiden partikulaareja piirteitä edustavat tapahtumat ja objektit. Turvallisuus abstraktina oliona (eli objektina) määrittyy sekä olotilan että toiminnan kautta. Toiminta (esimerkiksi rajaturvallisuuden osalta viranomaisten toimenpiteet) voidaan lukea turvallisuuden 'tapahtuma' kategoriaan kuuluviksi. Kyky puolestaan on osa turvallisuuden 'ominaisuus'-ulottuvuutta. Turvallisuuden 'relaatioita' edustavat toimijat ja niiden väliset suhteet turvallisuuden tuottamiseksi niin kuin Rantapelkonen (2000) on kuvannut. Mielestäni tämä esimerkki havainnollistaa hyvin, kuinka filosofia on osoittanut hyödyllisyytensä, kun pyrkimyksenä on ymmärtää kieltä ja käsitteitä maailmamme rakennusaineena.

60 Ks. esim. Laitinen 1999; Limnell 2009; Heinonen 2011.

61 Turvallisuus mielletään usein 'eloonjäämisen' ja 'selviytymisen' kautta (ks. esim. Buzan ym. 1998, 21; Trombetta 2008), mitkä luontoon liittyvinä metaforina ovat erittäin voimakkaita turvallisuuden hegemoniadiskurssien ylläpidossa. Ks. luku 7.2.5.

62 Tämän tutkimuksen rajaturvallisuuden käsitteanalyysin lähtökohtana on kansallinen näkemys rajaturvallisuudesta. Sitä verrataan eurooppalaiseen (alueelliseen, ylikansalliseen) käsitykseen *yhdenmetystä rajavalvonnasta*. Lisäksi tutkimusintressi kohdistuu osaltaan yksilöön ja hänen oikeusturvaodotuksiinsa osana rajaturvallisuuden toimeenpanoa. Pyrkimys näiden eri toimijatasojen huomioon ottamiseen vaikuttaa siihen, kuinka rajaturvallisuuskäsitteen kategoriat muodostetaan.



KUVA 44. Turvallisuuden eri ulottuvuudet

Edellä olevasta tarkastelusta on käynyt myös ilmi, kuinka turvallisuuden käsitteelle saadaan erilainen merkitys ja sisältö riippuen siitä, miltä tai kenen kannalta asiaa tarkastellaan. Käsiteanalyysin kannalta olennainen kysymys kuuluukin, syntyykö tämä erilainen merkitys vasta puheaktin yhteydessä tai kielenkäytön kontekstissa, jolloin merkitys on dynaaminen ja alati vaihteleva niin kuin historiallinen käsitetutkimus väittää. Tällainen *käsite relativismi* johtaa äärimmilleen vietynä ongelmiin, joissa yhteisten, jaettujen merkitysten tuottaminen voi osoittautua mahdottomaksi. Tähän tutkimukseen valittu pragmaattinen tutkimusote olettaa, että kieli on jatkuvasti itseään uusintavana prosessi, joka ilmenee merkitysten vaihteluna. Toisaalta voidaan kysyä, eikö käytettyjen termien tule jo lähtökohtaisesti olla niin 'hyviä', ettei niitä tarvitse määritellä jokaista kielen käyttäjäryhmää tai näkökulmaa varten erikseen? Mitä paremmin käsite toimii erilaisissa käyttökonteksteissa, sen parempi se on. Tämä huomio on tärkeä, kun tässä tutkimuksessa tarkastellaan rajaturvallisuuden käsitettä ja siihen ladattuja merkityksiä eri toimijoiden näkökulmista. Seuraavaksi tarkastellaan rajaturvallisuuden käsitettä eri määritelmien valossa. Miksi näin? Terminologian teorian lähtökohtien mukaan juuri määritelmiin *tiivistyy* käsitteen perusmerkitys<sup>63</sup>. Aloitamme analyysin perehtymällä erilaisiin *määritelmiin* rajaturvallisuudesta. Määritelmiä analysoimalla voidaan nostaa esiin sellaisia tekijöitä, jotka määrittävät rajaturvallisuuskäsitteen sisältöä

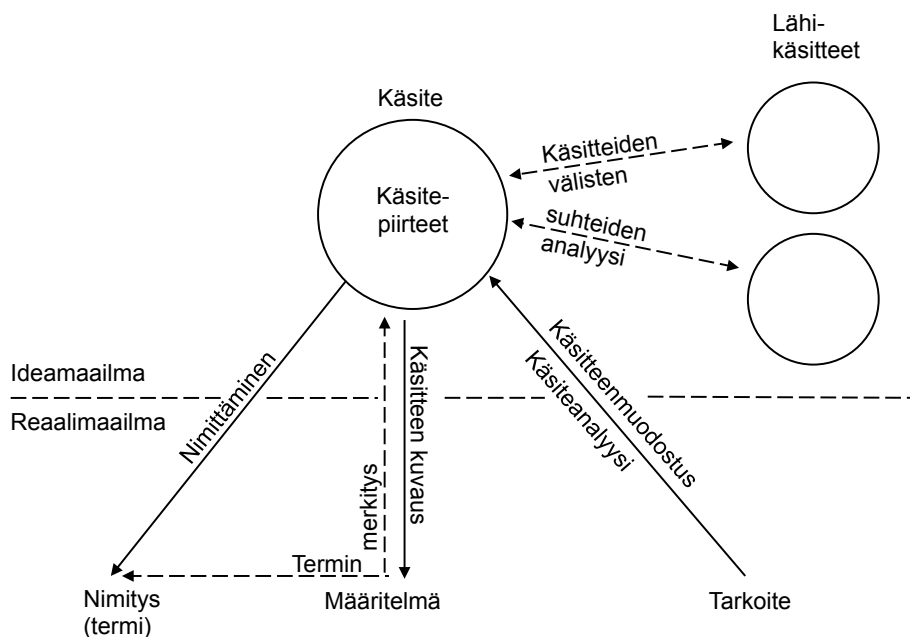
63 Ks. Koselleck 1986, 83.



turvallisuushallinnossa. Näiden tekijöiden voidaan katsoa kuvaavaan rajaturvallisuus-käsitteen ydinsisältöä. Ne ovat niitä ominaispiirteitä, joista rajaturvallisuuden käsite on muodostunut. Määritelmien sisällöllisen analyysin ohella määritelmiä tarkastellaan, kuinka edellä esitetyt turvallisuuskäsitteen ominaispiirteet niissä ilmenevät, vai ilmenevätkö ollenkaan? Toisin sanoen, onko, ja jos niin miten, turvallisuuskäsitteen eri ominaispiirteet todennettavissa rajaturvallisuuden eri määritelmistä?

## 6.2.2 Rajaturvallisuus kansallisten määritelmien valossa

Luvussa 3 loimme katsauksen kielitieteen perusteisiin. Osoitin, kuinka termi, tarkoite, määritelmä ja käsite kytkeytyvät toisiinsa. Palautan asian mieleen periaatekuvalla, joka havainnollistaa käsitteen ominaispiirteiden tai 'käsitepiirteiden' muodostumista. Periaatekuvassa ei ole otettu huomioon kielenkäyttäjän (tulkitsija) roolia merkitysten muodostumisprosessissa. Kuva 45 edustaa siis kielen käyttökontekstista irrotettua *idealisaatiota*, merkitysten abstraktiota ilman kielenkäyttäjän 'häiritsevää' vaikutusta. Kuva havainnollistaa, kuinka käsitteen määritelmän tulisi kuvastaa käsitteelle tyypillisiä ominais- eli käsitepiirteitä.



KUVA 45. Käsitteen merkityspiirteiden muodostuminen (Haarala 1981, 31)

Luvussa 3.1 kuvattiin tutkimuskirjallisuuden valossa, millainen käsitteen määritelmän tulisi olla, jotta se olisi mahdollisimman hyvä määritelmä niin terminologian teorian kuin kielenkäyttäjän kannalta. Tässä ei mennä enää näihin määritelmää koskeviin kuvauksiin. Sen sijaan johdantona rajaturvallisuuden käsitteeseen ja sitä koskeviin eri määritelmiin tuodaan esiin, kuinka Euroopan rajapoliisin perustamista pohtinut monikansallinen työryhmä lähestyi rajaturvallisuutta ja sen käsitteellistä määrittelyä<sup>64</sup>. Raportin mukaan eurooppalaisen rajaturvallisuusjärjestelmän luomisessa tulisi ottaa kantaa kolmeen keskeiseen kysymykseen. Ensimmäiseksi tulisi määritellä *mitä* (what). Mikä on toiminnan tarkoitus ja erityinen tavoite, jota rajaturvallisuudella halutaan edistää? Toiseksi tulisi vastata kysymykseen *miten* (how). Kysymyksellä 'miten' otettaisiin kantaa niihin keinoihin, joilla vastataan kysymykseen 'mitä'. Kolmanneksi rajaturvallisuuden tulisi tunnistaa *kuka* (who).<sup>65</sup> Kuka vastaa kysymykseen siitä, mikä taho tai ketkä toimijat vastaavat rajaturvallisuudesta (ts. huolehtivat miten-kysymysten avulla mitä-kysymyksiin vastaamisesta). Näitä kolmea kysymystä käytetään yhtenä työkaluna, kun rajaturvallisuudesta esitettyjä erilaisia määritelmiä seuraavaksi tarkastellaan.<sup>66</sup>

Tarkastelu aloitetaan vuoden 2005 Rajavartiolakiin kirjatusta määritelmästä *rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi*<sup>67</sup>, sellaisena kuin se ilmenee rajavartiolakiin tehdyn lainmuutoksen 478/4.6.2010 jälkeen. Rajavartiolain 2 pykälän 1 momentin 6 kohdan mukaan rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan:

*”niitä kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnan rajan ja ulkorajan ylittämistä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävistä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus.”*

Aluksi on todettava, että laissa ei ole määritelty rajaturvallisuutta vaan rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Lakipykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että lakiesityksessä ei määritellä rajaturvallisuutta (*border security*), koska sen sisällöstä ei Euroopan unionin eri toimielimissä ole laajaa yksimielisyyttä.<sup>68</sup> Rajaturvallisuus-

64 Feasibility Study for the setting up of a European Border Police, Final Report 2002, 13.

65 Nämä kolme kysymystä kattavat melko hyvin perinteisen tavan määritellä turvallisuus uhkien, toimijoiden ja turvattavan kohteen mukaan.

66 Tässä on käytetty rajaturvallisuuskäsitettä (*border security*), koska sitä käytetään myös raportissa. Raportissa käytetään myös käsitettä rajavalvonta (*border management*) sekä tehdään ero näiden käsitteiden välille (emt. 24), vaikka sitä ei kuitenkaan perustella tai artikuloida auki. Ks. Feasibility Study for the setting up of a European Border Police, Final Report 2002, 12-13, 16-18, 24-27, 46.

67 Tässä tutkimuksessa käsitteitä 'rajaturvallisuuden ylläpitäminen' ja 'rajaturvallisuuden ylläpito' käytetään rinnan toistensa synonyymeinä. Jotkut tutkijat (esim. Riissanen 2009; Kammonen 2011) suosivat mieluummin käsitteen lyhempiä muotoa kuin lakiin kirjattua pidempää 'rajaturvallisuuden ylläpitäminen' -kirjoitusasua, minkä taivuttaminen on hankalampaa.

68 Vrt. Niemenkari (2003, 24): "Rajaturvallisuus on yhteistyöalueena ja käsitteenä selkiintynyt EU:ssa viimeisten vuosien aikana."

den käsitettä käytetään muun muassa Euroopan unionin jäsenyyttä hakevia maita arvioitaessa sekä rajavalvonnan yhdenmukaistamista koskevassa eurooppalaisessa keskustelussa. Lain esitöissä rajaturvallisuuden ylläpitämisen osalta viitataan yleisesti käytössä olevaan *neljän toimintatason rajaturvallisuusmalliin*. Tähän malliin viittaa myös määritelmässä käytetty viittaus sekä kotimaassa että ulkomaille suoritettaviin toimenpiteisiin. Käsiteanalyysiä varten rajavartiolaikiin kirjattu määritelmä on syytä purkaa auki seuraavasti. Rajaturvallisuuden ylläpitäminen muodostuu neljästä tehtäväkokonaisuudesta, joilla pyritään:

- 1) estämään valtakunnan rajan ja ulkorajan ylittämisestä annettujen säännösten rikkominen,
- 2) rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat,
- 3) torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta<sup>69</sup> sekä
- 4) varmistamaan rajanylityksen turvallisuus.

Rajaturvallisuuden ylläpitämisen määritelmästä voidaan todeta, että se on määritelty *toimenpiteiden* (toiminnan) kautta. Toimenpiteet on määritelmässä jaettu neljään osakokonaisuuteen. Ensiksi toimenpiteillä pyritään estämään rajanylittämistä koskevien säännösten rikkominen. Rajaturvallisuuden ylläpitäminen määritetään täten *normatiivisesti*, oikeusjärjestyksen kuuluvien säännösten ylläpidon ja turvaamisen kautta. Tämä on viranomaisen tehtävien hoidon kannalta perusteltu ja myös yhteiskunnalli-

69 Tämä kohta ("torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta") lisättiin vuoden 2005 rajavartiolaikiin lain muutoksella 478/4.6.2010 (HE 219/2008). Kammonen (2011) katsoo, että vasta kyseinen täsmennys rajaturvallisuuden ylläpidon käsitteeseen liittyy rikostorjuntaulottuvuuden rajaturvallisuuden ylläpidon käsitteeseen (emt. 36-37). Kammosen mukaan "rajatarkastus ei toimenpiteiden kokonaisuutena sisällä välittömien turvallisuusuhkien torjuntaa" (emt. 122; ks. myös 35-36). Tästä voidaan esittää myös päinvastainen tulkinta. Schengenin rajasäännösten 7 artiklassa on säännelty henkilöiden rajatarkastukset. Tarkastus voi olla muodoltaan *perusteellinen maahantulotarkastus*, joka tehdään kolmansien maiden kansalaisille, tai *vähimmäistarkastus*, joka tehdään kaikille matkustajille. Perusteellisessa maahantulotarkastuksessa tulee muiden maahantuloedellytysten ohella selvittää, että asianomainen kolmannen maan kansalainen, hänen kulkuneuvonsa ja hänen kuljettamansa tavarat *eivät todennäköisesti vaaranna* minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä tai kansainvälisiä suhteita. Myös EU-kansalaisten osalta rajavartijat voivat tehdä satunnaisesti hakuja kansallisiin ja eurooppalaisiin tietokantoihin varmistaakseen siitä, etteivät nämä henkilöt aiheuta todellista, ajankohtaista tai riittävän vakavaa vaaraa jäsenvaltioiden sisäiselle turvallisuudelle, yleiselle järjestykselle tai kansainvälisille suhteille taikka merkitse uhkaa kansanterveydelle. Rajavartiolaikin (578/2009) 19 §:ssä on säädetty rajatarkastukseen sisältyvät toimenpiteet. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan vähimmäistarkastukseen sisältyy muun muassa "henkilöllisyyden selvittäminen rajanylittämisoikeuden selvittämiseksi sekä maahantulokiellon, matkustuskiellon, käännätyispäätöksen tai maasta karkottamispäätöksen noudattamisen valvomiseksi ja etsintäkuulutuksissa pyydettyjen toimenpiteiden suorittamiseksi" (1. kohta) sekä asiakirjan aitouden varmistaminen (2. kohta). Poliisilain (493/1995) 1 §:n säädosperusteluissa on selvitetty yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteellistä sisältöä. Perusteluissa todetaan, että "ennaltaehkäisy laajassa mielessä tarkoittaa rikostorjuntaa kokonaisuudessaan". Näillä perusteilla katson, että rikostorjunta kuuluu, ja on kuulunut jo vuoden 2005 Rajavartiolaikiin kirjattuun rajaturvallisuuden ylläpitämisen määritelmään eli sen käsitteelliseen sisältöön. Kokonaan toinen asia on se, missä määrin Rajavartiolaikoksella on toimivaltuuksia yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sisältyviin rikostorjuntatoimenpiteisiin (vrt. Kammonen 2011, 65). Viranomaisen tehtävät ja niihin liittyvät toimivaltuudet on syytä pitää erillään rajavalvonnan, rajatarkastusten ja rajaturvallisuuden ylläpitäminen-käsitteiden "aineellisesta" sisällöstä. Huom. myös HE 26/2008 vp, 23.

sesti kestävä lähtökohta, koska lainvalvonta ja toimeenpanovallan käyttö nojautuvat hallinnon lainalaisuuteen oikeusvaltion idean mukaisesti.

Toiseksi rajaturvallisuuden ylläpitämisen tulee kyetä estämään uhkatekijät, jotka rajat ylittävästä *henkilöliikenteestä* aiheutuvat yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Turvallisuussuhkien torjunta on turvallisuusviranomaisten keskeisintä tehtäväaluetta. Uhkien torjunta rajaturvallisuuden osalta tapahtuu erilaisten viranomaistoimenpiteiden, kuten rajatarkastusten, rajavalvonnan, rikostorjunnan, riskianalyysin ja tiedonvaihdon avulla. Tämä kokonaisuus voidaan ymmärtää rajaturvallisuuden ylläpitämisen *operatiiviseksi* ulottuvuudeksi. Tämä toimenpiteiden kokonaisuus kytkee rajaturvallisuuden ylläpitämisen osaksi yleistä järjestystä ja turvallisuutta eli laajemmin osaksi sisäistä turvallisuutta. Tässä osakokonaisuudessa voidaan nähdä määritelmän *turvallisuus*-ulottuvuus.

Kolmanneksi rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tulee torjua rajat ylittävää rikollisuutta. Rikostorjunta liittyy kiinteästi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon sekä viranomaisen (operatiivisiin) tehtäviin. Rikostorjunta laajasti ymmärrettynä, jolloin siihen luetaan myös esitutkinta ja lainkäyttö, kytkee rajaturvallisuuden ylläpitämisen normatiiviseen ulottuvuuteen, jossa erityisesti yksilön oikeussuojalla ja oikeusturvan takeilla on keskeinen merkitys. Ja neljänneksi toimenpiteiden tulee varmistaa rajanylityksen turvallisuus. Lain esityöt vaikkenevat, mihin rajanylityksen turvallisuus viittaa. Kammosen (2011, 37) mukaan kyseinen kohta voidaan tulkita merkitsevän vaatimusta, että rajanylitys on turvallista toteuttaa ja rajanylityspaikalla on turvallista oleskella. Kammonen liittyy tämän kohdan osaksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitettä. Rajanylityspaikalla tulee Kammosen mukaan vallita sellaiset olosuhteet, joita voidaan kuvata ilmaisulla ”hyvä yleinen järjestys ja turvallisuus”.<sup>70</sup> Tätä tulkintaa tukee jo käsitteen määritelmään sisällytetty viittaus yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavien uhkien estämisestä. Käsitteen kytkeminen osaksi yleistä järjestystä ja turvallisuutta korostaa käsitteen (*sisäiseen*) *turvallisuuteen* liittyvää dimensiota yhtenä rajaturvallisuuden ylläpitäminen -käsitteen perusulottuvuutena.

Edellä esitettyyn rajaturvallisuuden ylläpitämisen -määritelmään on syytä kiinnittää huomiota ainakin kolmessa suhteessa. Ensiksi rajavartiolaain säädösperusteluissa viitataan rajaturvallisuuskäsitteen englanninkieliseen vastineeseen termillä *border security*. On huomattava, että eurooppalaista rajavalvonta-ajattelua ei ole käsitteellistetty ’border security’ vaan *integrated border management (IBM)* termin avulla. Termiä ’border security’ ei käytetä EU:n normatiivisessa viitekehyksessä. Se on terminä esiintynyt kuluneen 15

70 Myös Riissanen (2008) on diplomityössään esittänyt, että määritelmän kohta ”varmistaa rajanylityksen turvallisuus” liittyy yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen ja sen ylläpitoon. Riissanen mukaan kohta ”rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat” kattaa myös kohdan ”varmistamaan rajanylityksen turvallisuus”. Kun Riissanen tekemää tulkintaa arvioidaan oikeusnormien *ekonomiaperiaatteen* valossa, jonka mukaan oikeusnormeissa (lakitekstissä) ei ole yhtään turhaa sanaa tai merkkiä, ts. jokainen sana tuo lisäarvoa (merkitystä) oikeusnormien sisältöön, voidaan Riissanen tekemää tulkintaa ”varmistaa rajanylityksen turvallisuus” -kohdan osalta pitää virheellisenä. Sääntelyn ekonomian periaatteesta ks. esim. Aarnio 1982, 103.

vuoden aikana virallisissa politiikka-asiakirjoissa vain yksittäisiä kertoja. EU:n kehittyvää yhteistyötä rajavalvonnassa tehdään *yhdennetyn rajavalvonnan* (IBM) käsitteellisessä kehyksessä. Tätä lähtökohtaa ei ole huomioitu, kun rajaturvallisuuden ylläpitämisen käsitettä tarkistettiin rajavartiolaain vuonna 2010 voimaan tulleella säädösmuutoksella (478/2010). Tähän rajaturvallisuuden ja yhdennetyn rajavalvonnan väliseen käsitteelliseen problematiikkaan palataan yksityiskohtaisemmin tämän luvun lopussa.<sup>71</sup>

Toiseksi määritelmä on rajattu *henkilöliikenteeseen*. EU:ssa yleisesti käytössä oleva neliportainen rajaturvallisuusmalli on kuvattu Schengen luettelossa (2002). Luettelon mukaan ”yhtenäisellä rajaturvallisuusmallilla” tarkoitetaan järjestelmää, joka käsittää *kaiken rajoihin liittyvän toiminnan*. Rajatarkastukset koskevat henkilöiden ohella myös ajoneuvoja ja *tavaroita*, jotka ovat rajan ylittävien henkilöiden hallussa. Luettelossa kuvataan myös kansallista ja kansainvälistä viranomaisyhteistyötä (poliisi, tulli, rajavartiolaitos jne.). Toimenpidesuosituksissa kehoitetaan myös kehittämään kansallista lainsäädäntöä niin, että kaikille asianosaisille viranomaisille (rajavartiolaitos, poliisi, tulli, oikeusviranomaiset jne.) annetaan oikeus estää ja paljastaa rajoihin liittyvää rikollisuutta. Euroopan komissio antoi vuosina 2002 ja 2003 kaksi tiedonantoa<sup>72</sup>, jotka yhdessä muodostavat eurooppalaisen yhdennetyn rajavalvonnan perustan. Rajaturvallisuuden ylläpitämisen rajoittaminen kansallisesti vain henkilöliikenteeseen pakottaa kysymään, kuinka hyvin tällainen käsitteellinen raja edistää eurooppalaisen yhdennetyn rajavalvonnan kansallista käyttöönottoa yhteisön ”yhdennetyn rajavalvonnan” näkökulmasta.

Kolmas huomionarvoinen seikka liittyy käsitteen loogisiin lähtökohtiin. Rajaturvallisuuden määrittely sen ylläpitämisen kautta herättää pohtimaan, eikö jonkin asian ylläpitäminen edellytä sen määrittämistä, mitä ylläpidetään? Esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen edellyttää käsitystä siitä, mitä on yleinen järjestys ja turvallisuus. Mainitunlaisen tilan tai olosuhteen tulee lisäksi vallita jo ennen kuin voimme huolehtia sanotun tilan säilyttämisestä, turvaamisesta tai ylläpitämisestä. Sotilasmaailmasta lainatun esimerkin mukaan emme voi ylläpitää marssinopeutta, elleimme ole jo saavuttaneet kyseistä nopeutta. Rajaturvallisuuden ja rajaturvallisuuden ylläpitämisen käsitteiden välillä vallitsee funktionaalinen suhde, jossa rajaturvallisuuden ylläpitämisen käsite edellyttää käsitettä rajaturvallisuudesta.

71 Yhdennetty rajavalvonta (IBM) -käsitteen kansallinen ’hyljeksintä’ voi johtua monista seikoista. Kehityksen alkutaipaleella käsitteen sisältö ei ollut vakiintunut. EU-viitekehyksestä johtuen sitä leimasi vahva poliittis-normatiivinen elementti, mikä kansallisen turvallisuusviranomaisen (rajavartiolaitos) kannalta oli toissijainen rajavalvonnan operatiivisiin seikkoihin verrattuna. Komission vuoden 2002 rajavalvontaa koskevassa tiedonannossa (KOM(2003) 233 lopullinen) asetettiin selkeäksi tavoitteeksi eurooppalaisen rajavartiolaitoksen luominen, mitä Suomessa vastustettiin voimakkaasti. Osaltaan yhdennetyn rajavalvonnan kääntäminen rajaturvallisuudeksi lienee johtunut paitsi rajaturvallisuuskäsitteen käytön helpoudesta verrattuna yhdennetyn rajavalvonnan käsitteeseen, myös rajavartiolaitoksen mieltymyksestä rajavalvonnan *turvallisuus*näkökohtien korostamiseen. Yhteiskunnan ja sen kansalaisten kannalta oli huomattavasti tärkeämpää taata hyvä *rajaturvallisuus* kuin pelkästään *valvoo* rajanylityskulkua rajavalvonnan (vrt. tullivalvonta) keinoin.

72 Komission tiedonannot koskien Euroopan Unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdennettyä valvontaa (KOM(2002) 233 lopullinen) sekä tullin roolia ulkorajojen yhdennetyssä valvonnassa (KOM(2003) 0452 lopullinen).

Myös Kammonen (2011) on kiinnittänyt huomiota tähän seikkaan. Kammosen mukaan rajaturvallisuuden ylläpidosta esitetty legaalimääritelmä jättää määrittämättä sen, mitä ylläpidetään, kun ylläpidetään rajaturvallisuutta. Rajaturvallisuuden ylläpitäminen sijoitetaan sekä EU:ssa että kansallisella tasolla osaksi sisäistä turvallisuutta<sup>73</sup>. Kammosen mukaan rajaturvallisuuden ylläpitäminen voidaan asemoida yleistä järjestystä ja turvallisuutta edistäväksi ja ylläpitäväksi toiminnaksi ja siten sen osittaiseksi alakäsitteeksi (2011, 42). Kammonen myös korostaa käsitteen sisällön laajentamista ja ”nostamista viranomaisten tehtävien jaon yläpuolelle”, vaikka käsite määrittääkin keskeiseltä osaltaan rajavartioloituksen toimialaa. Kammonen ehdottaa rajaturvallisuuden ylläpitoon kuuluvan ”kaiken sellaisen *viranomaisten* toiminnan, jonka tarkoituksena on luoda ja ylläpitää rauhallisia ja normaaleja oloja *rajoilla ja rajanylityspaikoilla*, torjua *henkilöiden ja tavaroiden* rajat ylittävstä liikkumisesta yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle aiheutuvia uhkia ja häiriöitä, torjua ja paljastaa ulkomaalaisten henkilöiden laitonta maahantuloa ja laitonta maassa oleskelua, poistaa tapahtuneet häiriöt ja selvittää näihin liittyvät oikeudenloukkaukset sekä turvata *henkilöiden ja tavaroiden* liikkuminen rajojen ylitse” (2011, 45).<sup>74</sup>

Kammosen määritelmä on onnistunut siinä mielessä, että turvallisuuskäsitteen tavoin se sisältää sekä toiminnan että olotilan kuvauksen. Määritelmä kytkee rajaturvallisuuden ylläpitämiseen myös rajat ylittävien tavaroiden aiheuttamat uhkat. Ansoistaan huolimatta määritelmä on yhä viranomaiskeskeinen. Määritelmän mukaan esimerkiksi liikenneoperaattoreiden toimenpiteet matkustusasiakirjojen mukanaolon ja aitouden selvittämiseksi eivät kuuluisi rajaturvallisuuden ylläpitämisen piiriin. Tällaista rajausta voidaan pitää perusteettomana, kun otetaan huomioon, että kolmannen sektorit osallistuminen rajaturvallisuuden ylläpitämiseen on koko ajan kasvanut. Voidaan myös kysyä, kuinka tarkoituksenmukaista on sitoa rauhalliset ja normaalit olot rajoihin ja rajanylityspaikkoihin, kun rajat ovat uuden rajaturvallisuusajattelun mukaan levittäytyneet niin EU:n ulkopuolelle kuin alueen sisään?

Voidaanko siis rajavartiolaissa (578/2005) mainittujen perustelujen sekä edellä esitetyn analyysin perusteella tehdä sellainen tulkinta, että käsite ’rajaturvallisuuden ylläpitäminen’ on tarkoitettu korvaamaan käsite rajaturvallisuus? Tällainen tulkinta voi luoda käsitteellistä epäselvyyttä, niin kuin käytännössä on tapahtunut. Toisaalta, mikäli lähtökohdaksi hyväksytään Portaan (2008) tekemä analyysi turvallisuuskäsitteen ominaispiirteistä, jonka mukaan toiminta on osa turvallisuuden perusolemusta, voidaan käsitteiden rajaturvallisuus ja rajaturvallisuuden ylläpitäminen ajatella samaistuvan riittävässä määrin.

73 Ks. myös Riissanen 2009, 3.

74 Kammosen ”määritelmä” on pro gradu -tutkielmassa merkitty kursiivilla. Tässä yleinen kursivointi on poistettu ja kursivoituilla kohdilla on haluttu korostaa määritelmän joitakin piirteitä, jotka tämän tutkimuksen kannalta ovat huomionarvoisia.

Kysymys käsitteiden rajaturvallisuus ja rajaturvallisuuden ylläpitäminen mahdollisesta samaistumisesta on merkityksellinen monessa suhteessa. Jo analyysin lähtökohta on mielenkiintoinen. *Rajaturvallisuuden ylläpitämisestä on tehty oikeudellinen käsite*, kun se on määritelty lainsäädännössä. Se suo sille normatiivista voimaa ja ainakin jonkinasteista ohjausfunktiota. Käsitteen normatiivinen määrittely edellyttää pitäytymistä käsitteen juridisessa määritelmässä. Käsitteen sisällön laventaminen ei lähtökohtaisesti ole mahdollista. Niinpä käsitteen 'rajaturvallisuuden ylläpitäminen' samaistamiseen käsitteeseen 'rajaturvallisuus', mitä rajavartiolaain esitöissä pidettiin ongelmallisena käsitteenä, on suhtauduttava kriittisesti. Näin erityisesti silloin, jos lähtökohdaksi otetaan ankara oikeudellinen tulkinta, jonka mukaan käsitteet voidaan samaistaa vain, mikäli ne ovat synonyymejä, toisin sanoen kun niiden merkityssisällöt vastaavat täysin toisiaan. Näin ei ole asianlaita käsitteiden 'rajaturvallisuus' ja 'rajaturvallisuuden ylläpitäminen' osalta. Rajaturvallisuudelle on politiikka-asiakirjoissa ja tutkimuskirjallisuudessa annettu laajempi merkityssisältö kuin mitä on rajavartiolaissa (15.7.2005/578) määritelty rajaturvallisuuden ylläpitämisen käsitteelliseksi sisällöksi. Tähän kysymykseen palataan vielä seikkaperäisemmin tämän luvun loppupuolella<sup>75</sup>.

Rajaturvallisuuden normatiivinen määrittely on omiaan aiheuttamaan ongelmia. Mielestäni rajaturvallisuuden ylläpitämisen saati rajaturvallisuuden määrittely lainsäädännössä ei ole tarpeen. Rajaturvallisuuden ylläpitämisen määrittely, niin kuin olemme tämän tutkimuksen kuluessa jo huomanneet, on pikemminkin aiheuttanut käsitteellistä sekaannusta. Kyse on samankaltaisesta asiasta kuin esimerkiksi 'vapaudelle' tai 'demokratialle' ryhdyttäisiin antamaan oikeusnormeissa tarkka sisältö. Toki esimerkiksi vapauden kuuluvien erilaisten oikeuksien sisältö tulee säätää lailla. Mutta tämä on tyystin eri asia kuin vapauden tyhjentävä määrittely oikeusnormeissa. Turvallisuus on käsitteenä liian monimerkityksinen sekä jatkuvassa muutoksessa. Lisäksi sen sisältö näyttää koko ajan laajenevan, mikä kyseenalaistaa sen oikeudellisen määrittelyn tarpeen. Niinpä suhtaudun torjuvasti joidenkin tutkijoiden esittämiin näkemyksiin (esim. Joutjärvi 2006, 21; Kammonen 2011, 49), jossa rajaturvallisuus kuvataan *joustavaksi oikeusnormiksi* ja vaaditaan sen määrittelyä lainsäädännössä (ks. myös Riissanen 2009, 107).<sup>76</sup> Joustaviin oikeusnormeihin sisältyy runsaasti tulkin-

75 Ilmeisesti ainoa kansallinen, vähintään asetuksen tasoinen oikeusnormi, jossa on käytetty rajaturvallisuustermiä, on valtioneuvoston ohjesääntö 3.4.2003/262. Sen 15 §:ssä (15.11.2007/1021) on säädetty sisäasiainministeriön toimiala, johon yhtenä osakokonaisuutena kuuluu "rajaturvallisuus ja meripelastustoimi" (emt. 15 § 1 mom 7.kohta).

76 Osaltaan tämä näkemusero saattaa johtua erilaisesta tulkinnasta, mitä oikeusnormilla tarkoitetaan. Lainopissa oikeusnormeja luokitellaan eri tavoin niiden tehtävän ja sisällön mukaan. Oikeusnormin käsitteellä voidaan viitata kompetenssi- tai käyttäytymisnormeihin, primaari- ja sekundaarinormeihin, (viranomaisen) toimivaltanormeihin, kvaalifikaationormeihin tai esimerkiksi organisaationormeihin. Kaarle Makkonen on jakanut oikeusnormit käyttäytymis-, reaktio- ja reaktiotapainormeihin. Mikäli normit ymmärretään kelseniläisittäin käyttäytymisnormien tavoin, jotka määräävät miten tulee toimia (käsky, kielto, lupa), niin kuin kuvittelen ihmisten yleensä ymmärtävän normien tehtävän (vrt. moraalinnormit), silloin normien maailma kuuluu pitämisen (*sollen*) maailmaan. Mikään reaalityodellisuuteen (*seinin* piiriin) kuuluva asia ei tällöin perustele normin pätevyyttä. Ks. Aarnio 1982, 43, 75-77; Timonen 1996, 40-43.



nanvaraisuutta sekä potentiaalista vallankäyttöä. Kansallisen turvallisuuden (yleisen järjestyksen ja turvallisuuden) nimissä tehtyjä ratkaisuja ei voida myöskään saattaa minkään tuomioistuinten tutkittavaksi. On myös kyseenalaista, onko joustavien oikeusnormien sisällöllinen sääntely mielekästä tai edes mahdollista.<sup>77</sup>

Rajaturvallisuuskäsitteen tulkintaproblematiikkaan voidaan hakea johtoa tutkimalla rajaturvallisuuteen ja rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä lähikäsitteitä ja niiden sisällöistä tehtyjä merkitystulkintoja. Alla olevaan taulukkoon on kuvattu kolme käsiteparia, jotka liittyvät läheisesti toisiinsa<sup>78</sup>. Rajaturvallisuus on osa sisäistä turvallisuutta, vaikka rajaturvallisuudella on myös ulkoiseen turvallisuuteen liittyvä dimensio. Jokela (2011) puhuu rajaturvallisuudesta ”neksuksena<sup>79</sup>” - turvallisuutena sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapinnalla. Rajaturvallisuuden ylläpitäminen kiinnittyy myös yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen<sup>80</sup>.

---

77 Joustavat oikeusnormit (esim. *kohtuuton* haitta, *aibeeton* viivytys, tehtävien *tehokas* ja *tarkoituksenmukainen* hoito, voimakeinojen *oikeasuhteisuus*) sisältävät harkintaa, jossa normien ratkaisukriteerit muodostuvat kohtuullisuuden, tarkoituksenmukaisuuden ym. tulkinnanvaraisten seikkojen ohella myös tulkitsijan arvostuksellisista näkemyksistä sekä tapauskohtaisten olosuhteiden arvioinnista. Todennäköisesti viranomaisten tulkinnat siitä, millaiset teot ja henkilöt vaarantavat yleistä järjestystä ja turvallisuutta (tai rajaturvallisuutta) ovat ahtaammat kuin yksittäisen kansalaisten arviot.

78 Käsitteiden määritelmät on otettu politiikka-asiakirjoista, koska käsitteitä ei rajaturvallisuuden ylläpitämistä lukuun ottamatta ole määritetty lainsäädännössä.

79 Nexus (engl.) = 1) yhdysside, yhteys; 2) ketju, sarja, ryhmä. Englanti-Suomi -suursanakirja 2000, 775.

80 Rajavartiolain (578/15.7.2005) 3 §:n perustelujen mukaan rajaturvallisuuden ylläpitäminen on Rajavartiolaitokselle yhtä keskeinen tehtävä kuin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on poliisille.

<p><b>Sisäinen turvallisuus<sup>81</sup></b></p> <p><b>Sisäinen turvallisuus:</b> Sellainen yhteiskunnan <i>tila</i>, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista tai suomalaisen yhteiskunnan tai kansainvälistyvän maailman ilmiöistä ja muutoksista johtuvaa <i>aiheellista</i> pelkoa ja turvattomuutta. (YETTS 2006)</p> <p><b>Sisäinen turvallisuus:</b> Sellainen yhteiskunnan tila, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista <i>sekä turvallisesta yhteiskunnasta</i> ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista ja suomalaisen yhteiskunnan <i>taikka</i> kansainvälistyvän maailman ilmiöistä tai muutoksista johtuvaa pelkoa tai turvattomuutta. (Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008)</p>	<p><b>Sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen</b></p> <p><b>Sisäisen turvallisuuden ylläpitämisen määritelmä:</b> Sisäisen turvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan <i>toimenpiteitä</i>, joilla turvataan oikeusvaltion toimintaedellytykset sekä ehkäistään ennalta ja torjutaan Suomeen ja sen väestöön kohdistuvia rikoksia, onnettomuuksia ja ympäristövahinkoja tai muita vastaavia häiriöitä tai uhkia, sekä hallitaan niiden seuraukset. (YETTS 2006)</p>
<p><b>Yleinen järjestys ja turvallisuus<sup>82</sup></b></p> <p><b>Yleinen järjestys ja turvallisuus:</b> Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden <i>ylläpitämiseen</i> kuuluu kaikki se <i>poliisitoiminta<sup>83</sup></i>, jonka tarkoituksena on luoda ja ylläpitää turvallista ja viihtyisää elin- ja toimintaympäristöä yhteiskunnan jäsenille, torjua ja estää ennakolta oikeudenloukkauksia ja häiriöitä sekä poistaa tapahtuneet häiriöt ja selvittää tapahtuneet oikeudenloukkaukset. Ennaltaehkäisy tarkoittaa laajassa mielessä rikostorjuntaa kokonaisuudessaan. (YETTS 2006)</p>	<p><b>Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen</b></p>
<p><b>Rajaturvallisuus</b></p> <p><b>Rajaturvallisuus</b> on <i>rajavartiolaitoksen</i> toimintaa, jolla estetään ennalta, paljastetaan ja torjutaan erityisesti laitonta maahantuloa sekä osallistutaan valtakunnan <i>sisäistä ja ulkoista turvallisuutta</i> uhkaavan rikollisuuden torjuntaan yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Rajaturvallisuustehtävät käsittävät rajavalvonnan maa- ja merialueilla sekä rajatarkastukset rajanylityspaikoilla ja näihin liittyvän kansainvälisen toiminnan. (YETTS 2003).</p> <p><b>Rajaturvallisuus</b> käsittää kotimaassa ja ulkomailla suoritettavat toimenpiteet, joilla <i>estetään</i> valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämistä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat sekä varmistetaan rajanylityksen turvallisuus. (Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008)</p>	<p><b>Rajaturvallisuuden ylläpitäminen</b></p> <p><b>Rajaturvallisuuden ylläpitäminen:</b> Kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla <i>pyritään estämään</i> valtakunnan rajan ja ulkorajan ylittämistä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus. (YETTS 2006)</p>

### TAULUKKO 13. Eri turvallisuuskäsitteiden diskriminaatioanalyysi

81 Riissasen (2006, 41, 45) mukaan sisäisen turvallisuuden käsitteen piiriin kuuluvat oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten selvittäminen, ennaltaehkäisy ja torjunta. Ulkoinen turvallisuus puolestaan pitää sisällään valtion alueellisen koskemattomuuden ja itsenäisyyden turvaamisen.

82 Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden on selitetty tarkoittavan oikeusjärjestyksen edellyttämää normaaliuden tilaa yhteiskunnassa (Virta 1998, 46). Komiteamietinnön 1986:16 mukaan yleinen järjestys ja turvallisuus koostuu kolmesta osakokonaisuudesta: 1) jokaisen on saatava vapaasti ja kenenkään häiritsemättä käyttää niitä oikeuksia, joita oikeus- ja yhteiskuntajärjestys heille takaa, 2) jokaisen on voitava huolehtia niistä velvollisuuksista, joita oikeus- ja yhteiskuntajärjestys heille asettaa, ja 3) yhteiskunnan perusetujen toteuttamiselle välttämättömät julkisen vallan toiminnot on turvattava (emt. 12).

83 Poliisitoiminnan käsitettä ei tule sekoittaa *poliisin* toimintaan. Poliisitoiminta viittaa tässä yhteiskunnalliseen valvontaan, joka on sosiaalisen järjestyksen edellytys ja jota voidaan toteuttaa lukuisilla erilaisilla toiminnoilla ja institutionaalisilla järjestelyillä. Poliisitoimintaan viitataan myös 'poliisivalvonnan' (policing) käsitteellä. Poliisivalvonnasta ks. esim. Reiner 2000, 1-2; Kammonen 2011, 8-9.

Yleisenä havaintona voidaan todeta, että turvallisuus määrittyy yleensä olotilana ja turvallisuuden ylläpitäminen puolestaan toimenpiteiden kokonaisuutena. Kaikkein selkeimmin turvallisuuden ja sen ylläpitämisen käsitteellinen jako ilmenee sisäisen turvallisuuden osalta. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden osalta on huomattava, että ”yleinen järjestys ja turvallisuus” on määritetty ylläpitämisen kautta. Rajaturvallisuuden osalta käsitteet rajaturvallisuus ja rajaturvallisuuden ylläpitäminen samaistuvat. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa 2008 määritetty rajaturvallisuus yhtyy rajavartiolain (578/2005) mukaiseen ”rajaturvallisuuden ylläpitäminen” määritelmään. Rajaturvallisuuden osalta toimintaorientoinut käsitteenmäärittely voi johtua paitsi hallinnon *toimeenpanovallan* luonteesta, myös hallinnolle ja erityisesti turvallisuushallinnolle tyypillisestä *tehokkuusimperiivista*.

Heikki Kammonen (2011) on pro gradu -tutkielmassaan tutkinut Rajavartiolaitoksen toimivaltaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidossa. Kammonen on pohtinut rajaturvallisuuden käsitteellistä sisältöä eri konteksteissa, kuten rajavartiolaitoksen toimialana ja EU-politiikkana. Kammonen on määritellyt sekä *rajaturvallisuuden* että *rajaturvallisuuden ylläpidon* hieman aikaisemmista määritelmistä poiketen. Tutkimustyönsä lähtökohdista johtuen Kammosen tutkimusote rajaturvallisuuteen ja sen ylläpitoon on normatiivinen. Määrittelemällä erikseen rajaturvallisuuden ja rajaturvallisuuden ylläpidon, Kammonen varaa rajaturvallisuuden tarkoitamaan turvallisuuden *olotilaa*<sup>84</sup>. Rajaturvallisuuden ylläpidon Kammonen määrittelee puolestaan perinteisen turvallisuusajattelun mukaisesti kuvaamaan turvallisuutta hallintaorientoituneesta lähtökohdasta *toimintana* eli eri toimenpiteiden kokonaisuutena. Tarkastellaan hieman lähemmin Kammosen esittämiä määritelmiä.

Kammosen (2011) mukaan *rajaturvallisuus* on ymmärrettävissä oikeudelliseksi olosuhteeksi tai tilaksi, kuten sisäinen turvallisuus tai yleinen järjestys ja turvallisuus. Rajaturvallisuus tarkoittaa ”*sellaista yhteiskunnan tilaa, jossa rajoilla vallitsevat jännitteettömät ja normaalit olot, joissa henkilöiden ja tavaroiden rajat ylittävä liikkuminen ei uhkaa normaalia rauhallista järjestystä ja oikeusjärjestelmän takaamien oikeuksien ja vapauksien nauttimista ja jossa henkilöiden ja tavaroiden rajat ylittävä liikkuminen on turvattu*” (emt. 49-50). Rajaturvallisuuden oikeudellisen luonteen korostaminen laajentaa nykyistä rajaturvallisuusajattelua pelkästä turvallisuusorientoituneesta hallinnasta hallinnon normatiiviseen suuntaan. Hallinnollisen tehokkuusmaksiimin sijaan turvallisuuden ylläpidossa tulee turvata myös perusoikeuksien ja -vapauksien kunnioittaminen. Kammosen esittämä määritelmä laajentaa rajaturvallisuuden määritelmää myös EU:n yhdenmetyt rajavalvonnan suuntaan, kun Kammonen kiinnittää asianmukaista huomiota rajat ylittävien tavaroiden aiheuttamiin turvallisuusuuhkiin.

84 Ks. myös Hirvonen 2011. Hirvosen mukaan rajaturvallisuudella tarkoitetaan sitä päämäärää ja turvallisuustilaa, joka rajaturvallisuuden ylläpitämisellä pyritään säilyttämään ja saavuttamaan (emt. 4).

*Rajaturvallisuuden ylläpidon osalta Kammonen (2011, 45) korostaa käsitteen irtottamista rajavartiolaitossidonnaisuudesta ja sen nostamista viranomaisten tehtävien jaon yläpuolelle. Tästä lähtökohdasta voidaan rajaturvallisuuden ylläpitoon katsoa kuuluvan ”kaiken sellaisen viranomaisten toiminnan, jonka tarkoituksena on luoda ja ylläpitää rauhallisia ja normaaleja oloja rajoilla ja rajanylityspaikoilla, torjua henkilöiden ja tavaroiden rajat ylittävistä liikkumisesta yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle aiheutuvia uhkia ja häiriöitä, torjua ja paljastaa ulkomaalaisten henkilöiden laitonta maahantuloa ja laitonta maassa oleskelua, poistaa tapahtuneet häiriöt ja selvittää näihin liittyvät oikeudenloukkaukset sekä turvata henkilöiden ja tavaroiden liikkuminen rajojen ylitse.”* Kuten huomataan, tämä määritelmä lähenee yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen määritelmää.

Kammosen yritys luoda selkeyttä rajaturvallisuuden ja rajaturvallisuuden ylläpidon käsitteisiin määrittelemällä rajaturvallisuus yhteiskunnallisen olotilan kautta ja rajaturvallisuuden ylläpito toimintana on selkeä ja johdonmukainen. Toisaalta voidaan kysyä, missä määrin turvallisuuden käsite on jo vakiintunut kattamaan nämä molemmat näkökulmat? Jos turvallisuuden voidaan katsoa sisältävän molemmat ulottuvuudet, ei rajaturvallisuuskäsitteen osalta liene tarkoituksenmukaista tehdä tästä poikkeavaa keinoitekoista käsitteenmäärittelyä. Turvallisuus olotilana ei ole mahdollista ilman määrätietoista ja jatkuvaa toimintaa, jotta oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen olisi ylipäänsä mahdollista. Rajaturvallisuuden ylläpidon osalta voidaan todeta, että Kammosen esittämä määritelmä on (yhä) valtio- ja viranomaiskeskeinen edustaen perinteistä, ahdasta turvallisuuskäsitystä. Kammonen on myös rajannut rajaturvallisuuden uhkat ulkomaalaisten henkilöiden aiheuttamiksi ilmiöksi, mikä voi olla tietoista ja heijastaa vallitsevaa valtiokeskeistä turvallisuusajat- telua, mutta mahdollisesti olla myös ajatuksellisen lapsus. Myös EU:n eri jäsenmaiden omat kansalliset voivat vaarantaa rajaturvallisuutta siinä missä kolmansien maiden kansallisetkin.

Rajaturvallisuus- ja rajaturvallisuuden ylläpitäminen -käsitteiden pitäminen käsitteellisesti erillään on haastava tehtävä. Osittain tämä johtunee siitä, että turvallisuuden käsitteenä voidaan katsoa sisältyvän toiminnan turvallisuuden ylläpitämiseksi. Rajaturvallisuuden ja rajaturvallisuuden ylläpitäminen -käsitteiden ainakin osittainen samaistaminen ilmenee hyvin paitsi edellä mainituista politiikka-asiakirjoista, myös rajavartiolaitoksen asiakirjoista sekä tutkimuskirjallisuudesta. Hyvin usein tutkijat ovat opinnäytetöissään määritelleet erikseen rajaturvallisuuden ja sen ylläpitämisen. Aiheen käsittelyssä nämä käsitteet samaistuvat poikkeuksetta toisiinsa<sup>85</sup>. Yleisenä havaintona

85 Tämä voidaan todeta tarkastelemalla eri tutkijoiden tekemiä käsitteenmäärittelyjä rajaturvallisuudelle ja sen ylläpitämiselle sekä tekemistäni frekvenssianalyyseistä tämän tutkimuksen rajakorpukselle. Tutkijoista ainoastaan Riissanen ja Kammonen ovat pyrkineet pitämään käsitteet rajaturvallisuus ja rajaturvallisuuden ylläpitäminen erillään toistaan. Ks. taulukot 17 ja 18 seuraavassa alaluvussa.

voidaan todeta, että *rajaturvallisuuden ylläpitämisen* käsitettä käytetään erityisesti silloin, kun viitataan tehtäviin, toimenpiteisiin ja toimintaan sekä näiden edellyttämiin resursseihin, keinovalikoimaan ja tekniikkaan. Lisäksi rajaturvallisuuden ylläpitäminen -termin käyttö on yleistä viitattaessa määritelmän normatiiviseen luonteeseen sekä kuvattaessa tiedonvaihtoa, yhteistyötä ja erilaisia uhkia. *Rajaturvallisuus* -käsitteeseen viittaaminen on kokonaisvaltaisempaa ja laaja-alaisempaa. Edellä mainittujen merkitysyhteyksien lisäksi rajaturvallisuuteen viitataan silloin, kun puhutaan toimijoista, järjestelmästä, politiikasta, operatiivisesta yhteistyöstä ja erilaisista rajaturvallisuuden uhkista, riskeistä ja haasteista. Tämän tutkimuksen aineiston perusteella näyttääkin ilmeiseltä, että käsitteellisestä johdonmukaisuudesta kiinnipitäminen on vaikea, ellei peräti mahdoton tehtävä.

Kammosen tavoin Riissanen (2006, 40) on kritisoinut rajavartiolaakiin (578/2005) otettua rajaturvallisuuden ylläpitämisen määritelmää. Riissanen mukaan rajaturvallisuuden ylläpitämisen määritelmä on sidottu liian tiukasti valtakunnan rajaan, jolloin se ”sulkee pois ainakin yhden rajaturvallisuuteen ja sen ylläpitoon liittyvän keskeisen elementin eli ulkomaalaisvalvonnan. Ulkomaalaisvalvonta ei rajavartiolaain määrittelyn mukaan kuuluisi yksiselitteisesti rajaturvallisuuden ylläpitoon.” Muiden tutkijoiden osalta kommentit ovat olleet yleisluonteisempia. Osaltaan tämä johtunee siitä, että monet tutkijat<sup>86</sup> ovat samaistaneet rajaturvallisuuden ja rajaturvallisuuden ylläpitämisen toisiinsa. Rajaturvallisuuden käsitettä on pidetty vaikeasti määriteltävänä (esim. Nikku 2006; Pesonen 2007; Takkinen 2007; Rantahalvari 2008), mikä käsitteen laajuuden (Nikku 2006; 2008), suppeuden (Hirvonen 2011) ja muuttuvuuden (Lahtinen 2008)<sup>87</sup> ohella lienee johtanut monet tutkijat esittämään rajaturvallisuuskäsitteen määrittelytarvetta<sup>88</sup>. Rajaturvallisuuden määrittelyssään tutkijat ovat nojautuneet yleensä Niemenkarin (2003), rajavartiolaain (578/2005) tai Suomen toisella EU-puheenjohtajuuskaudella 2006 hyväksytyyn yhdenmukaisen rajavalvonnan (rajaturvallisuuden) määrittelyyn<sup>89</sup>. Rajaturvallisuuskäsitteelle annetut monet eri merkitykset ovat olleet omiaan aiheuttamaan sekaannusta ja käsitteellistä epäselvyyttä<sup>90</sup>.

Rajaturvallisuuskäsitteelle annetut lukuisat määritelmät ja niiden kritiikitön siteeraaminen opinnäytetöissä on johtunut virheiden kumuloitumiseen. Esimerkkeinä tällaisesta virheellisestä analyysistä ja tulkinnasta voidaan pitää käsityksiä, joissa eu-

86 Näin esim. Murtonen 2006; Tiainen 2007; Hirvonen 2011.

87 Muista tutkijoista poiketen ainoastaan Lahtinen (2008) toteaa rajaturvallisuuden olevan kontekstisidonnainen käsite, minkä johdosta käsitteen tyhjentävä määrittely ei ole tarpeen eikä mahdollista (emt. 35).

88 Esim. Murtonen 2006; Pesonen 2007; Pitkäniitty 2009; Kurvinen 2010.

89 Joskus rajaturvallisuutta ei ole määritelty ollenkaan (esim. Halinen 2005) ja joskus tutkija on määritellyt rajaturvallisuuden edellä esitetyistä määritelmistä poikkeavalla tavalla (esim. Hirvonen 2011; Rantahalvari 2008). Rantahalvari (2008) on muodostanut oman rajaturvallisuuden määritelmänsä komission tiedonannossa KOM(2002) 233 lopullinen esitetyn ”turvallisuus ulkorajoilla” määritelmää mukaillen (ks. emt. 7).

90 Ks. esim. Riissanen 2006, 54; Pesonen 2007, 10; Rantahalvari 2008.

rooppalaista rajaturvallisuutta tarkastellaan *border security* käsitteen kautta<sup>91</sup>. Kuten edellä on todettu, EU:n yhdenntettyä rajavalvontaa on kehitetty *Integrated Border Management (IBM)* käsitteen avulla. Vielä sitkeämpi harhakäsitys nuorten tutkijoiden keskuudessa on ollut rajaturvallisuuden pitäminen vain rajavartiolaitoksen tehtävänä<sup>92</sup>. Pisimmälle tämän 'harhaopin' on vienyt Asikainen (2007, 15), jonka mukaan rajaturvallisuus kuuluu kokonaisuudessaan sisäasiainministerin toimialaan<sup>93</sup>. Tullin roolin vieroksuntaa EU:n yhdenntetyn rajavalvonnan osalta kuvastanee se, että yhdessäkään opinnäytetyössä ei ole lähteenä mainittu komission tiedonantoa<sup>94</sup>, joka käsitteli tullin roolia EU:n yhdenntetyssä rajavalvonnassa. Tulkintani mukaan EU:n yhdenntetty rajavalvonta ei ole laajentunut myöskään siviilikriisinhallinnan alueelle, niin kuin joissakin töissä esitetään<sup>95</sup>. Yksi yleinen virhe opinnäytetöissä on ollut kansallisen (Suomi) rajaturvallisuuden ja EU:n yhdenntetyn rajavalvonnan käsitteellinen samaistaminen<sup>96</sup>. Opinnäytetöiden hyödyntämistä käsiteanalyttiseltä kannalta ovat myös vaikeuttaneet rajaturvallisuuden käsitenaivistiset<sup>97</sup> ja -anarkistiset<sup>98</sup> tulkinnat. Realistisia tulkintoja käsitteiden olemuksesta on löydettävissä vain muutamista töistä<sup>99</sup>.

91 Näin esim. Murtonen 2006; Nikku 2006; Heikkilä 2007; Riissanen 2009.

92 Ks. esim. Henttonen 2004; Nikku 2006; Rantahalvari 2006; Asikainen 2007; Heikkilä 2007.

93 Asikainen nojautuu analyysissään valtioneuvoston ohjesääntöön (262/2003). Sen 15 §:ssä on säädetty rajaturvallisuus sisäasiainministeriön toimialaan kuuluvaksi. Toisaalta saman säädöksen 10 §:ssä todetaan "Asiat jakautuvat ministeriöiden toimialoille niin kuin tässä luvussa säädetään. Asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan se pääosaltaan kuuluu (*toimivaltainen ministeriö*)." (Alleviivaus lisätty.) Rajaturvallisuutta ei ole täten säädetty vain sisäasiainministeriön vastuulle kuuluvaksi. Esimerkiksi rajaturvallisuuteen kuuluvasta tullivalvonnasta vastaa Suomessa tullilaitos, joka kuuluu valtiovarainministeriön alaisuuteen. Osasyynä rajavartiolaitoksen roolin korostamiseen hänen ja muiden tutkijoiden töissä näkisin tutkimustöiden vääristyneen lähdeaineistorakenteen. Opinnäytetyöt perustuvat valtaosaltaan virallislähteisiin (viranomaisen asiakirjat, politiikka-asiakirjat, oikeusnormit). Vain muutamassa opinnäytetyössä tutkimuskirjallisuuden osuus on merkittävä (vähintään 50 %). Onpa opinnäytetöiden joukossa tutkielmia, jotka on kyhätty kasaan ilman ainuttakaan tieteellistä julkaisua. Hyvin monen työn ainoat tieteelliset julkaisut muodostuvat muutamasta tutkimusmetodioppaasta. Myös haastattelumenetelmän käyttö on yleistä. Tällainen lähdeaineistorakenne ja tutkimusmetodiikka on johtanut osaltaan siihen, että nuorta tutkijaa viedään asiantuntijoiden haastattelussa kuin 'pässä narusta'. Toisena syynä näkisin tutkijoiden löysän kielenkäytön ja väljän tulkinnan.

94 KOM(2003) 0452 lopullinen.

95 Esim. Rantahalvari 2006.

96 Jotkut tutkijat (esim. Riissanen 2009; Kurvinen 2011) ovat korostaneet, kuinka käsitteet ymmärretään eri lailla eri jäsenvaltioissa.

97 'Käsitenaivismiksi' olen nimennyt tulkinnat, joissa käsitteet ymmärretään kaikkialla samalla tavalla, koska ne on määritelty (Halinen 2003) tai että rajaturvallisuuskäsitteen määrittely rajavartiolaitoskeskeisesti helpottaisi PTR-yhteistyötä (Henttonen 2004). Myös Riissanen (2009) esittämää rajaturvallisuuden määrittelyä lainsäädännössä pidän naivismin ilmauksena. Ks. Halinen 2003, 6; Henttonen 2004, 9; Riissanen 2009, 107.

98 'Käsiteanarkismissa' käsitteet pannaan tekemään 'tyyristylerömäisesti' ylitöitä. Takkinen (2007, 5) on esittänyt, että laissa määritetty rajaturvallisuuden ylläpitäminen on "tehtävänä laaja ja riippuu melko pitkälle tulkitsijan näkökulmasta". Riissanen (2009, 5) puolestaan tunnustautuu rajaturvallisuuden vapaustaistelijaksi. Hänen mukaansa "[r]ajaturvallisuuden piiriin voidaan melko ennakkoluulottomasti tuoda uusia näkemyksiä ja toimintatapoja, jos niiden katsotaan parantavan ja tehostavan turvallisuutta".

99 Jotkut tutkijat (esim. Riissanen 2009; Kurvinen 2011) ovat korostaneet, kuinka käsitteet ymmärretään eri lailla eri jäsenvaltioissa.

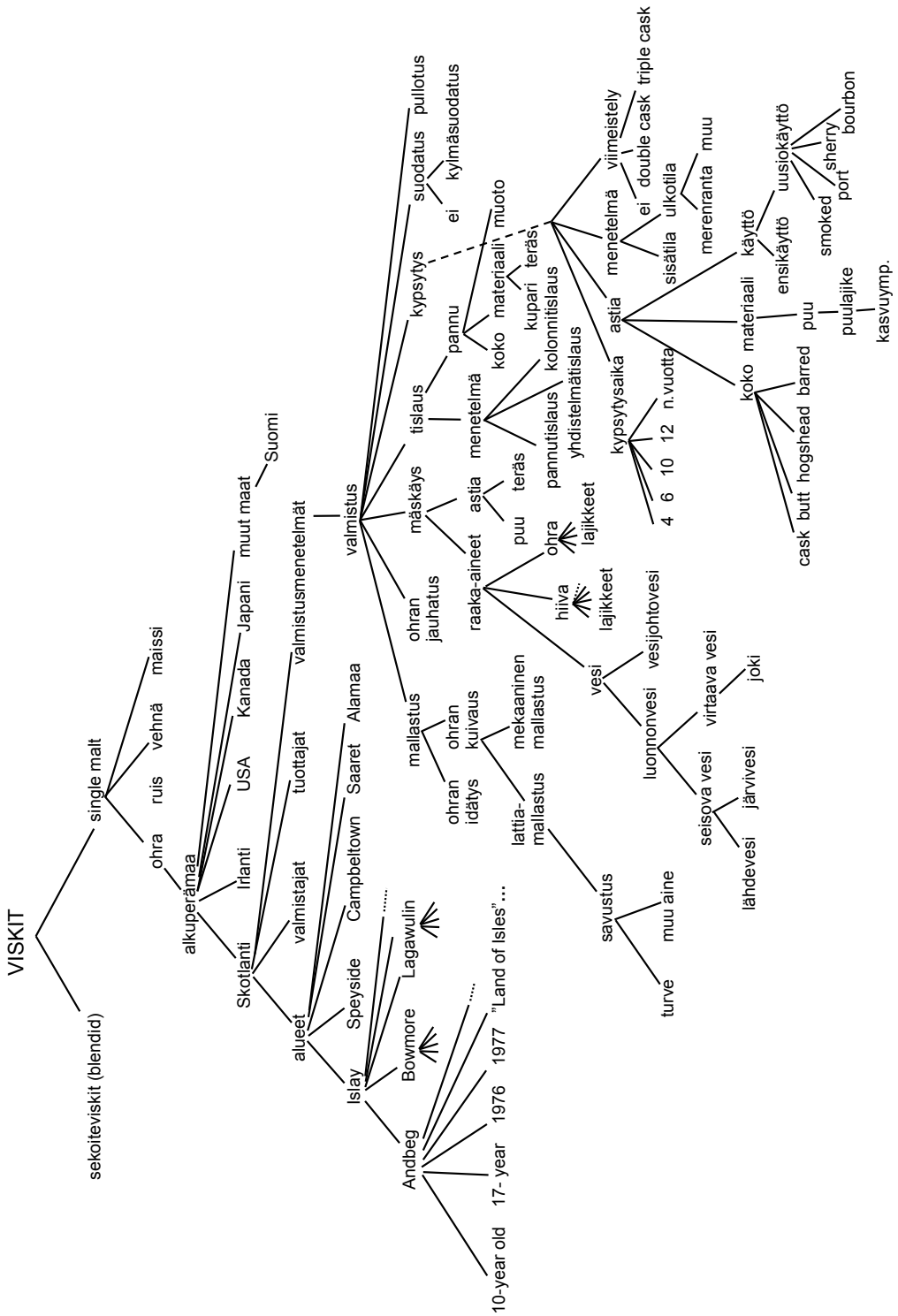
### 6.2.3 Rajaturvallisuuskäsitteen ominaispiirteet kontekstuaalisessa merkitystulkinnassa

Edellä esitetyn perusteella on käynyt ilmi, kuinka käsitteet rajaturvallisuus ja rajaturvallisuuden ylläpitäminen samaistetaan toisiinsa. Jatkossa rajaturvallisuuden ominaispiirteiden kartoituksessa niihin suhtaudutaan toistensa synonyymeinä. Tämä raja on tutkimuksen tätä osuutta koskeva metodinen näkökulma, ei johtopäätös tai väittäminen käsitteiden samuudesta. Jatkoanalyysissä rajaturvallisuuden ominaispiirteiden kartoituksessa hyödynnetään käsitteisiin rajaturvallisuus ja rajaturvallisuuden ylläpitäminen liitettyjä merkitystulkintoja. Toisin sanoen tässä aluvussa tarkastellaan sitä, kuinka rajaturvallisuuskäsitteen merkitys muodostuu aineistolähtöisesti sen mukaan, millaisiin merkitysyhteyksiin käsite liitetään tekstimuodossa olevassa aineistossa. Rajaturvallisuus ja rajaturvallisuuden ylläpitäminen käsitteiden merkitystä voidaan tutkia tarkastelemalla rajaturvallisuuskäsitteestä muodostettuja yhdyssanoja ja mahdollisia sanaliittoja sekä molempiin käsitteisiin liittyviä vieruskollokaatteja ja lauseen sisäisiä viittaushoitoja. Mutta ennen siirtymistä tätä koskevaan tarkasteluun mieliin palautetaan tämän luvun alussa käyty keskustelu käsitteiden ominaispiirteiden ja niiden eri kategorioiden luomisprosessista. Aloitamme tarkastelun asiaa havainnollistavalla esimerkillä. Ajatusten 'kirkastamiseksi' esimerkki on pyritty ottamaan sellaiselta alueelta, jonka uskon olevan vieras useimmille lukijoille. Halutessaan lukija voi tehdä ajatuskokeen ja suorittaa vastaava tehtävän, ennen kuin perehtyy kuvassa 46 olevaan kaavioon.

---

100 Viskeistä kertovia yleisoppaita ks. esim. Jim Murray (2000) *The World Whisky Guide*; Thierry Bénitah (2002) *Whisky*; Michael Jackson (2005) *Whisky*. Seikkaperäisiä yleisoppaita skottiviskeihin ovat mm. Michael Jackson (2005) *Scotland and its whiskies*; Charles MacLean (2003) *Scotch Whisky - A Liquid History*; Tom Bruce-Gardyne (2002) *The Scotch Whisky Book*. Hyviä yleisoppaita mallasviskeihin ovat mm. Michael Jackson (2004) *Malt Whisky Companion*; Charles MacLean (2004) *Malt Whisky*; Graham Moore (2003) *Malt Whisky*; David Stirk (2002) *The Malt Whisky Guide*. Saarelaisviskien harrastajalle löytyy tietoa mm. Andrew Jefford (2004) *Peat, Smoke and Spirit - A Portrait of Islay and its Whiskies*; Neil Wilson (2003) *The Island Whisky Trail*. Viskitislaamoiden hyvänä yleisoppaana voi suositella Alfred Barnard'n *The Whisky Distilleries of the United Kingdom* (2003), kun taas Brian Townsend'n *Scotland's Lost Distilleries* kertoo jo lakkautetuista tislamoista. Viskien maistamisesta saa seikkaperäistä tietoa mm. David Wishart (2002) *Whisky Classified - Choosing Single Malts by Flavour*; Phillip Hills (2002) *Appreciating Whisky*; Phillip Hills (2005) *The Scotch Whisky Directory*. Ks. myös David Stirkin (2002) *The Malt Whisky Guide*. Viskiharrastajan 'välttämättömiä' sanakirjoja ovat mm. Iain Slinn'n (2004) *Whisky Miscellany* ja Gavin D. Smith'n (1997) *A to Z of Whisky*. Viskin nauttimisen syvempää ymmärrystä etsiville voi suositella mm. MacLean's (2004) *Miscellany of Whisky* sekä Fritz Allhoff & Marcus P. Adams (eds.) *Whiskey & Philosophy*. Kotimaista kirjallisuutta viskeistä on niukasti, mutta käännöskirjallisuuden määrä kasvaa koko ajan. Ks. esim. Daniel Lerner (1997) *Mallasviski ja skottiviski*; Dave Broom (2000) *Viskiä, viskiä*; David Wishart (2006) *Viskit*; Helen Arthur (2009) *101 viskiä*; Charles MacLean (2010) *Maailman viskit*; Dave Broom (2012) *Suuri viskiatlas*; Marc A. Hoffmann (2012) *Viski*; Dominic Roskow & Gavin D. Smith (2012) *Suuri viskikirja*. (Huom. Englanninkielinen kirjallisuus on hankittu Skotlannista ja ne kuuluvat tutkijan kokoelmiin. Suurin osa tässä mainitusta aineistosta ei ole toistaiseksi Suomessa saatavilla).





Kaksi ystävää keskustelee keskenään ja ajatukset kääntyvät viskiin, jota he siemäilevät leppäessä kesäillassa. Toinen kaveruksista ihmettelee, kuinka viski maistuu niin erilaiselta verrattuna hänen laivalta ostamaansa verovapaaseen juomaan, joka oli sentään tyylikkäässä pakkauksessa verrattuna tähän pulloon, jonka nimikin on niin pitkä ja merkillinen, että siitä on mahdotonta päätellä pullon sisältöä. *Bunnahabhain Auld Acquaintance (Hogmanay Edition 1968)* pullon omistaja pyytää kaveriaan miettimään, minkä tekijöiden hän uskoo vaikuttavan *viskin makuun*. Samalla kun vain verovapaita viskejä maistanut kaveri käy ajatuspähkinän kimppuun, skottilaisille mallasviskeille omistautunut asian harrastaja rakentaa mielessään mieliekarttaa kuvan 46 tapaan aloittaakseen todennäköisesti pitkähköksi venähtävän ekskursion viskin ja sen suoman makuelämyksen ihmeelliseen maailmaan.

Oheinen esimerkki paljastaa monta asiaa. Ensiksi voidaan todeta, kuinka minkä tahansa ilmiön tarkastelu on kompleksinen kokonaisuus. Tarkastelu voidaan tehdä lukemattomista eri näkökulmista. Viime kädessä tarkastelunäkökulman valintaan vaikuttaa tarkastelijan intressit ja hänen tapansa hahmottaa maailmaa (ml. hänen arvomaailmansa). Esimerkiksi yllä olevassa esimerkissä on tuotu esiin vain *joitakin* viskin makuun vaikuttavia tekijöitä. Kaikki kuvassa mainitut tekijät vaikuttavat siihen, millaiseksi viskin maku muodostuu, mutta esitys ei suinkaan ole tyhjentävä<sup>101</sup>. Näkökulmaa voinee luonnehtia lähinnä valmistustekniseksi. Oheinen kaavio olisi muodostunut toisenlaiseksi, jos ideoinnissa olisi lähdetty liikkeelle esimerkiksi viskin valmistuksen eri traditioista, viskin valmistusmaista<sup>102</sup> tai alueista. Tämän esimerkin tarkoituksena oli vain osoittaa, *kuinka käsitteiden hahmottaminen ja niiden ominaispiirteiden kartoittaminen on aina mielivaltaisen kysymys*. Tämä ei tarkoita anarkiaa käsitteen sisällön suhteen vaan sitä, että tutkija nostaa käsitteestä esiin juuri ne merkityspiirteet, jotka hän kokee tutkimustehtävänsä kannalta tarpeelliseksi. Näiden esiin nostettujen ominaispiirteiden pitää saada todistusvoimansa tutkimusaineistosta. Ne ovat siis käsitteen sisältöön kuuluvia 'todellisia' ominaispiirteitä, jotka realisoituvat,

101 Muita viskin makuun vaikuttavia tekijöitä ovat mm. nautitun viskin lämpötila, sen mahdollinen jäähdytys (jääpalat), lämmitys tai laimennus (vesi), viskilasin muoto (grogilasi vs. aromilasi), välittömästi ennen maistamista nautitut ruuat ja juomat samoin kuin tupakointi ja nautitun alkoholin määrä (vaikuttavat makuhermoihin ja siten maistamisaistimukseen), mahdollinen flunssa ja muut makuhermoihin vaikuttavat sairaudet, maistamisen tapa (kulautetaanko juoma suoraan kurkkuun vai annetaanko kielen eri osien nostaa viskistä eri aromeita) sekä väsymys ja mieliala.

102 Joku lukija lienee kiinnittänyt huomiota siihen, kuinka Skotlanti on mainittu valmistusmaana Iso-Britannian sijaan. Tässä on kyse paitsi vakiintuneesta käytännöstä, myös skottien kansallisympäydestä. Yhdessäkään viskioppaassa ei skottiviskien alkuperämaaksi mainita Iso-Britanniaa. Skottien Iso-Britanniaa tai oikeammin Englantia kohtaan tuntema inho on aistittavissa ja lähes 'käsien kosketeltavissa'. Jos turisti yrittää maksaa matkamuistoksi ostamansa mallasviskipulloa Englannin punnilla, on hänen syytä varautua nuivaan kohteluun. Kuningatar Elisabethin II:n ja Charles Darwinin kuvin varustetut Englannin punnat aiheuttavat paheksuvaan katselua nenänvartta pitkin ja toisinaan niitä ei suostuta ottamaan edes vastaan. Niinpä turisti tekee tilanteen itselleen helpommaksi, jos hän suosiolla maksaa viskinsä Skotlannin omilla 'sterlingeillä', joissa komeilevat 'maan' omat suurmiehet, kuten Sir Walter Scott ja Lordi Ilay. Skotlannin vahvaa itsehallinnollista asemaa korostaa oman rahan ohella oma parlamentti.

kun käsitettä tarkastellaan juuri valitusta näkökulmasta. Mutta kyseiset ominaispiirteet eivät ole käsitteen koko sisältö vaan ainoastaan yksi tai useampia merkitysulottuvuuksia käsitteen merkitysvaruudessa.

Toiseksi oheinen esimerkki pakottaa pohtimaan kysymystä tutkijan mahdollisuudesta saada syvempää ymmärrystä tutkimuskohteestaan. Lukija voi pohtia mielessään, kuinka monta viskin makuun vaikuttavaa tekijää hän pystyi keksimään 'puhtaalta pöydältä'? Tai mitkä olisivat hänen mahdollisuutensa päästä viskin makunautinnon saloihin, jos hän ei olisi koskaan maistanut yhtään pisaraa tuota jaloa 'enkelten kyyneitä'? Perehtymällä kirjallisuuteen voi päästä melkoiseksi tietonikkariksi, mutta ilman omakohtaista kokemusta tutkittavaan ilmiöön voi henkilö toistaa vain muiden lausumia totuuksia. Kun tämä pohdinta liitetään turvallisuustutkimukseen, voidaan kysyä, kuinka tutkimuskohteensa vain aineiston *välityksellä* tunteva tutkija voi arvioida sitä, kuinka hyvin virallinen 'puhe' ja käytäntö kohtaavat tutkimuskohteessa tai kuinka hyvin organisaation julkilausutut arvot ilmenevät sen toiminnassa. Tutkijan omakohtainen kokemus tutkimaansa ilmiöön auttaa paikantamaan myös ne vallan harmaat alueet, joista ei puhuta. Tämä omakohtaisen kokemuksen puute on selvästi havaittavissa suuressa osassa rajaturvallisuutta käsittelevää tutkimusta<sup>103</sup>, joka käsitteiden epämääräisen käytön ohella ilmenee usein perustelemattomina, joskus suorastaan lapsellisina väitteinä. Rajaturvallisuutta koskevaan tutkimuskirjallisuuteen pätee valitettavan hyvin se, mitä Malkki (2007, 43) on todennut terrorismia koskevasta kirjallisuudesta: "Vain pieni osa kirjallisuudesta on tieteelliset kriteerit täyttävää tutkimusta".

Tämän johdattelevan esimerkin jälkeen, kun päät ovat selvinneet ja ajatukset kirkastuneet ottamaan vastaan uusia älyllisiä haasteita, ryhdymme tarkastelemaan rajaturvallisuuskäsitteen ominaispiirteitä. Asian tarkastelu aloitetaan tutkimalla rajaturvallisuusaiheisia yhdyssanoja sekä rajaturvallisuuskäsitteeseen liitettyjä lauseen sisäisiä merkitysyhteyksiä. Tämä kolmas analyysi täydentää edellä luvuissa 6.2.1 ja 6.2.2 tehtyjä analyysejä turvallisuuskäsitteen ominaispiirteistä sekä rajaturvallisuuden ja sen lähikäsitteiden eri määritelmistä. Tämän luvun lopuksi tulemme tekemään yhteenvedon niistä ominaispiirteistä, jotka ovat merkityksellisiä rajaturvallisuuden käsitteessä tämän tutkimuksen näkökulmasta.

Seuraavaan taulukkoon on koottu rajaturvallisuuskäsitteen käyttöä viidessä opinnäytetyössä, Rajavartiolaitoksen toiminnan ja talouden suunnitteluasiakirjassa (2011) sekä Niemenkarin (2003) teoksessa. Oheiset opinnäytetyöt valittiin tarkemman analyysin kohteeksi sillä perusteella, koska niissä rajaturvallisuuskäsitteestä oli muodostettu eniten erilaisia yhdyssanoja. Rajaturvallisuustermi esiintyy opinnäytetöissä keskimäärin 6-10

103 Tämä pätee erityisesti kansainväliseen rajaturvallisuutta ja yhdenmukaista rajavalvontaa käsittelevään tutkimukseen.

erilaisessa yhdyssanassa<sup>104</sup>. Vertailun vuoksi mukaan otettiin yksi virallislähde (rajavartioliiton TS/TTS -asiakirja) sekä Niemenkarin (2003) teos, joka on vaikuttanut rajaturvallisuuskäsitteen yleistymiseen rajavartioliiton diskurssissa. Niemenkarin teoksen osalta on huomattava, että teoksen ilmestymisen aikaan rajaturvallisuuden ylläpitämistä ei ollut vielä määritetty oikeudellisena käsitteenä.

	Niemenkari (2003)	Lahtinen <sup>105</sup> (2008)	Nikku (2008)	Riissanen (2009)	Hirvonen (2011)	Kurvinen (2011)	RVL TS/TTS (2011)
Rajaturvallisuus (N) <sup>106</sup>	72	315	174	392	260	104	15
Rajaturvallisuus* (n) <sup>107</sup>	n*=14	n*=13	n*=12	n*=20	n*=19	n*=22	n*=16
*malli	15	24	13	24	12	2	1
*järjestelmä	17	3	3	26	34	1	6
*järjestelmämalli				1			
*kehä				1			
*ala						1	1
*asiat	4					4	
*ratkaisu	5				1	1	
*mekanismi						4	
*diskurssi						13	
*puheakti						1	
*ulottuvuus	3						
*elementti					1		
*konsepti	1	5					1
*käsite					1	4	
*käsitte		1					
*näkemys		4					
*näkökohdat					2		
*ajattelu	2	3					
*kysymys	1	1					
*ilmiö		1					
*uhka						3	
*haasteet					2		
*tarpeet					1		

104 Opinnäytetyöt voidaan jakaa niissä esiintyvien erilaisten rajaturvallisuusyhdyssanojen perusteella kolmeen eri kategoriaan (< 10 kpl, 10-19 kpl, 20> kpl). Suurin osa töistä (25 kpl/76 %) kuuluu alimpaan kategoriaan (< 10). Osaltaan sanojen jakaantumiseen eri luokkiin vaikuttaa kielen käyttäjäkohtaisten preferenssien ohella opinnäytetyön aihe ja sen laajuus. Kandidaatin tutkielmien osuus opinnäytetöistä on 30 % (10 kpl), pro gradu -tutkielmien osuus 37 % (12 kpl) sekä esiupeeerikurssin tutkielmien (6 kpl) että yleisesikuntaupseerikurssin diplomitöiden (5 kpl) osalta yhteenlaskettu osuus 33 %. Opinnäytetöissä on lähtökohtaisesti huomioitu vain Maanpuolustuskorkeakoulussa tehdyt tutkielmat, koska ne sivuavat aiheeltaan rajaturvallisuutta. Tämän lisäksi opinnäytetöissä on huomioitu Päivi Dahlin (2005), Sami Joutjärven (2005) ja Heikki Kammosen (2011) pro gradu -tutkielmat, jotka on tehty siviiliyliopistoissa (Helsinki, Joensuu). Sen sijaan opinnäytetöihin ei ole laskettu Päivi Kallioisen (2010) kandidaatin tutkielmaa eikä Ulla Palosen (2011) pro gradu -tutkielmaa.

105 Lahtiselta ei ole laskettu mukaan yhdyssanaa 'rajaturvallisuudenmallinnus', koska kyseessä on kirjoitusvirhe.

106 'N' tarkoittaa *summafunktioita* eli tässä tapauksessa rajaturvallisuussanojen kokonaismäärää.

107 'n' tarkoittaa rajaturvallisuudesta muodostettujen eri *yhdyssanojen* (lekseemien) kokonaismäärää. Sanan eri taivutusmuodot luetaan mukaan sanan perusmuodon kautta vain yhden kerran.

*intressi(t)						2	
*virasto		9	53	8	7	5	5
*viranomainen	2	2	4	5	4	1	
*asiantuntija	3		1	1			
*henkilö						1	
*toimijat					4		
*toiminta				1	3	1	
*toiminnot					4		
*toimenpiteet	1		1	1	2		
*tehtävät			3	5			1
*operaatio			5	7			3
*näytös			1				
*johtaminen			1				
*säädös			1				
*säännöstö	1						
*paketti						5	
*käytännöt		3					
*palvelut				1			
*hanke							2
*järjestelyt					2		1
*yhteistyö		4		11	4	58	1
*yhteistyöasia						1	
*yhteistyömekanismi						1	
*yhteistyömuoto				1			
*yhteistoiminta							1
*ympäristö				1			
*tilanne	2			2		1	
*strategia	4	1	18	52	3		
*politiikka				1		16	
*valtio				2			
*reformi				1			
*kehitys							1
*taito							1
*tekniikka					1		1
*tutkimus						1	
*osaaminen					1		
Schengen- *(rajaturvallisuus)							1
Schengen- ulko*(rajaturvallisuus)							1
<b>Yhteensä* (N)</b>	<b>61</b>	<b>59</b>	<b>105</b>	<b>152</b>	<b>89</b>	<b>128</b>	<b>28</b>
<b>Rajaturvallisuuden ylläpitäminen (N)</b>	<b>-</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>73</b>	<b>16</b>	<b>1</b>	<b>4</b>
<b>KAIKKI YHTEENSÄ (N)</b>	<b>133</b>	<b>382</b>	<b>284</b>	<b>617</b>	<b>365</b>	<b>232</b>	<b>47</b>

TAULUKKO 14. Rajaturvallisuuteen liittyvien käsitteiden käyttö valituissa lähteissä<sup>108</sup>

108 Muissa lähteissä esiintyviä, aikaisemmin mainitsemattomia rajaturvallisuus-yhdyssanoja ovat muun muassa: (rajaturvallisuus)\*harjoitus, \*kenttä, \*kokonaisuus, \*koulutusjärjestelmä, \*lainsäädäntö, \*menetelmä, \*missio, \*organisaatio, \*päättöksenteko, \*taso, \*tilannekuva, \*työ, \*yhteistyösektori, \*vaatimukset, \*virastoasetus sekä ulko\*(rajaturvallisuus).

Taulukosta 14 voidaan tehdä monta mielenkiintoista havaintoa. Rajaturvallisuus-käsitteen käyttö on huomattavan yleistä verrattuna rajaturvallisuuden ylläpitäminen-käsitteen esiintymiseen. Ainoastaan Riissaselle rajaturvallisuuden ylläpitäminen on käsitteenä merkittävästi esillä yltäen 12 prosenttiin kaikista rajaturvallisuusaiheisista sanoista<sup>109</sup>. Rajaturvallisuus on yleisin sana, ja sen osuus vaihtelee esitetyssä aineistossa 32 %:sta 82%:iin<sup>110</sup>. Rajaturvallisuudesta muodostettujen erilaisten yhdyssanojen kokonaismäärä on 61 kappaletta. Näiden yhdyssanojen osuus koko 'rajaturvallisuus-sanastosta' vaihtelee valittujen lähteiden osalta Lahtisen 15 %:sta RVLE:n asiakirjan 60 %:iin<sup>111</sup>. Jokaisessa lähteessä esiintyy lukuisia rajaturvallisuus-johdannaisia yhdysanoja, joita ei ole mainittu muissa lähteissä<sup>112</sup>. Noin puolet käytetyistä rajaturvallisuusyhdyssanoista esiintyy lähteissä vain kerran tai kaksi. Rajaturvallisuuteen liittyvien yhdyssanojen käyttö keskittyy siten muutamaan yhdyssanaan, jotka esiintyvät yleensä kaikissa lähteissä. Yleisimpiä rajaturvallisuudesta muodostettuja yhdyssanoja ovat *rajaturvallisuusmalli*, *rajaturvallisuusjärjestelmä*, *rajaturvallisuusvirasto*, *rajaturvallisuusviranomais*, *rajaturvallisuusstrategia* ja *rajaturvallisuusyhdistys*. Nämä yhdyssanat esiintyvät lähes kaikissa opinnäytetöissä. Taulukkoa 14 tarkastelemalla voidaan myös todeta, kuinka rajaturvallisuustermistä muodostettujen yhdyssanojen semanttinen ympäristö muodostuu paitsi käyttäjäkohtaisesti, myös asetetun tutkimustehtävän mukaan. Esimerkiksi Kurvisen *rajaturvallisuuskäsite, -diskurssi* ja *-puheakti* ilmentävät juuri tällaista tutkimusintressin motivoimaa käsitteenmuodostusta.

Analyysin syventämiseksi tarkastelemme vielä rajoihin liittyvää sanastoa hieman laajemmin edellä mainituissa lähteissä. Otamme tarkasteluun rajaturvallisuuteen liittyvien sanojen ohella rajavalvonta-aiheisen sanaston sekä kaikki raja-aiheiset sanat. Edellä mainitut lähteet voidaan näiden kolmen eri sanastoluokan mukaan kuvata taulukon 15 esittämällä tavalla.

Taulukkoa 15 tutkimalla voidaan todeta, kuinka rajasanaston osalta lähteissä esiintyy huomattavaa vaihtelua. Valituissa töissä esiintyy raja-aiheisiä sanoja keskimäärin 5 sanasta 15 sanaan sivua kohden. Niin ikään sanaston rakenteessa on huomattavaa käyttäjäkohtaista vaihtelua. Yleisenä havaintona voidaan todeta, että rajaturvallisuusaiheinen sanasto kattaa yleensä puolet raja-aiheisestä sanastosta ja erilaisten rajaturvallisuusjohdannaisten sanojen osuus näyttää alati kasvavan. Tämä trendi käy hyvin ilmi, kun verrataan erilaisten rajavalvonta- ja rajaturvallisuusjohdannaisten sanojen määrää ja keskinäistä suhdetta. Niemenkarin (2003) teos tekee tässä merkittävän poikkeuksen

109 Rajaturvallisuuden ylläpitäminen -käsite edustaa kaikista rajaturvallisuuteen liittyvistä käsitteistä Riissasella 12 %, rajavartiolaituksen tulossuunnitelma-asiakirjassa 9 %, Hirvosella 4 % ja Lahtisella sekä Nikulla noin 2 %. Kurvisella rajaturvallisuuden ylläpitäminen mainitaan vain kerran (4 %).

110 RVLE 32 %, Kurvinen 45 %, Niemenkari 54 %, Nikku 61 %, Riissanen 64 %, Hirvonen 71 % ja Lahtinen 82 %.

111 Lahtinen 16 %, Hirvonen 24 %, Riissanen 25 %, Nikku 35 %, Niemenkari 46 %, Kurvinen 55 % ja RVLE 60 %.

112 Esimerkiksi nyt vertailtujen lähteiden osalta tällaisia vain yhdessä lähteessä mainittuja rajaturvallisuusjohdannaisia yhdyssanoja esiintyy Hirvosella, Riissasella ja RVLE:n asiakirjassa seitsemän kappaletta ja Kurvisella yhteensä 10 kappaletta.

muihin lähteisiin verrattuna, koska hänellä rajavalvontasanasto kattaa lähes kolmanneksen (32 %) kaikista sanoista. Myös rajavartiolaitoksen tulossuunnitelma-asiakirja (2011) erottautuu muusta aineistosta monella tavalla. Kyseisessä asiakirjassa on runsaasti erilaisia rajaturvallisuusjohdannaisia sanoja verrattuna rajaturvallisuussanaston kokonaismäärään. Myös muun raja-aiheisen sanaston osuus (84 %) eroaa merkittävästi muista lähteistä. Nämä erot selittynevät ainakin osittain sillä, että kyseinen tulosohjausasiakirja kattaa koko rajavartiolaitoksen toiminnan, kun taas opinnäytetyöt ovat yleensä keskittyneet tarkastelemaan rajaturvallisuutta vain rajatusta näkökulmasta.

	Niemenkari (2003)	Lahtinen (2008)	Nikku (2008)	Riissanen (2009)	Hirvonen (2011)	Kurvinen (2011)	RVL TS/TTS (2011)
<b>Rajaturvallisuus</b>	<b>72</b>	<b>315</b>	<b>174</b>	<b>392</b>	<b>260</b>	<b>103</b>	<b>15</b>
Rajaturvallisuus*	n*=14	n*=13	n*=12	n*=20	n*=19	n*=22	n*=16
Rajaturvallisuus* yht.	61	59	105	152	89	124	28
Rajaturvallisuuden ylläpitäminen	-	8	5	73	16	1	4
<b>Yhteensä (N)</b>	<b>133</b>	<b>382</b>	<b>284</b>	<b>617</b>	<b>365</b>	<b>228</b>	<b>47</b>
Yhteensä %	10	52	51	46	62	50	11
sanaa/sivu (s/s)	1,5	4,3	3,6	5,3	3,5	2,4	1,3
<b>Rajavalvonta</b>	<b>286</b>	<b>24</b>	<b>14</b>	<b>35</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	<b>17</b>
Rajavalvonta*	n*=31	n*=3	n*=9	n*=7	n*=4	n*=7	n*=2
Rajavalvonta* yht.	138	5	36	16	9	23	5
Yhteensä (N)	424	29	50	51	15	37	22
Yhteensä %	<b>32</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>5</b>
sanaa/sivu (s/s)	4,7	0,3	0,6	0,4	0,1	0,4	0,6
<b>Muu rajasanasto</b>							
<b>Yhteensä (N)</b>	<b>782</b>	<b>325</b>	<b>223</b>	<b>681</b>	<b>205</b>	<b>194</b>	<b>354</b>
Yhteensä %	58	44	40	50	35	42	84
sanaa/sivu (s/s)	8,7	3,7	2,9	5,9	2,0	2,0	9,6
<b>Kaikki yhteensä</b>							
<b>Yhteensä (N)</b>	<b>1339</b>	<b>736</b>	<b>557</b>	<b>1349</b>	<b>585</b>	<b>459</b>	<b>423</b>
sivuja (s) <sup>113</sup>	90	89	78	116	105	97	37
sanaa/sivu (s/s) <sup>114</sup>	14,9	8,3	7,1	11,6	5,6	4,8	11,5

#### TAULUKKO 15. Raja-aiheinen sanasto valituissa lähteissä

Edellä todettiin, kuinka Niemenkarilla rajavalvonta-aiheinen sanasto muodostaa lähes kolmanneksen hänen työnsä 'rajakorpuksesta'. Tämä selittyy pitkälti Nie-

113 Sivumäärässä on huomioitu varsinainen tekstiosuus (ml. tiivistelmä ja lähdeviitteet) pl. etusivu, sisällysluettelo, lähdeluettelo, liitteet sekä mahdolliset kuva- ja lyhenneluettelot. Mainittu sivumäärä edustaa siis sanaston laskennan pohjana olevaa todellista sivumäärää tekijän sivujen numerointitavasta ja työn rakenteesta riippumatta. Niemenkarin (2003) teoksen osalta on otettu mukaan myös työn alussa olevat "Lukijalle" ja "EU:n rajoihin ja rajavalvontaan liittyviä päivämääriä" osuudet.

114 Tämä luku on keskiluku (keskiarvo) ja siten vain suuntaa-antava. Jokaisen lähteen osalta aineistossa esiintyy huomattavaa sivukohtaista vaihtelua siten, että joillakin sivuilla ei ole yhtään raja-aiheista sanaa, ja joillakin sivuilla 'rajasanaston' määrä saattaa ylittää jopa 50 sanaa/sivu (ks. esim. Riissanen 2009, 34).



menkarin (2003)<sup>115</sup> teoksen ajallisella kontekstilla, jolloin 'rajaturvallisuusajattelussa' elettiin vielä rajavalvonnan aikakautta. Seuraavaan taulukkoon 16 on otettu mukaan saman aikakauden oppinäytetöitä. Kuriositeettina mukaan on otettu myös 'rajanvartiointikäsitteen' esiintyminen aineistossa.

	Halinen (2003)	Henttonen (2004)	Murtonen (2004)	Halinen (2005)	Nikku (2006)	Rantahalvari (2006)	Tiainen (2007)
Rajaturvallisuus	2	8	19	32	66	22	71
Rajaturvallisuus*	n*=1	n*=6	n*=4	n*=10	n*=6	n*=5	n*=11
Rajaturvallisuus* yht.	1	7	12	19	27	33	65
Rajaturvallisuuden ylläpitäminen	-	2+3 <sup>116</sup>	-	-	10	1	6
Yhteensä (N)	3	20	31	51	103	56	142
Yhteensä %	1	4	8	6	23	25	31
sanaa/sivu (s/s)	0,08	0,4	0,9	0,6	3,7	1,9	4,4
Rajavalvonta	46	52	11	63	28	33	102
Rajavalvonta*	n*=14	n*=15	n*=2	n*=18	n*=7	n*=6	n*=7
Rajavalvonta* yht.	35	53	4	66	16	19	28
Yhteensä (N)	81	105	15	129	44	52	130
Yhteensä %	27	18	4	16	10	23	28
sanaa/sivu (s/s)	2,3	2,2	0,4	1,5	1,6	1,8	4,1
Muu rajasanasto							
<b>Rajanvartiointi</b> <sup>117</sup>	-	2	2	23 <sup>118</sup>	3		
Rajasanasto* <sup>119</sup>	n*=38	n*=64	n*=38	n*=44	n*=42	n*=25	n*=34
Rajasanasto* yht.	220	444	317	632	299	119	191
Yhteensä (N)	220	446	319	655	302	119	191
Yhteensä %	72	78	88	78	67	52	41
sanaa/sivu (s/s)	6,1	9,3	8,9	7,5	10,8	4,1	6,0
Kaikki yhteensä							
Yhteensä (N)	304	571	365	835	449	227	463
sivuja (s)	36	48	36	87	28	29	32
sanaa/sivu (s/s)	8,4	11,9	10,2	9,6	16	7,8	14,5

#### TAULUKKO 16. Raja-aiheinen sanasto valituissa lähteissä

Tämä vertailu osoittaa, kuinka rajavalvonta muodostaa useimmissa töissä noin neljäsosan koko rajakorpuksesta. Yksittäiset suuret poikkeamat (esim. Murtonen 2004) johtunevat kielen idiolektisten piirteiden ohella tutkimustöiden aihevalinnasta.

115 Niemenkarin (2003) teoksen esipuhe on päivätty tammikuulle 2003.

116 Rajaturvallisuuden 'säilyttäminen', N=3.

117 *Rajanvartiointikäsitteeseen* on luettu mukaan termit 'rajavartiointi', 'rajanvartiointi' ja 'rajojen vartiointi' mahdollisine johdannaisineen (esim. ulkorajojen vartiointi), koska termin *vartiointi* on katsottu heijastavan perinteistä, kylmän sodan aikaista käsitystä rajoista puolustettavina ja suojattavina kohteina. Sen sijaan *rajavalvontakäsitteeseen* ei ole otettu mukaan erilaisia johdannaisia (esim. rajojen valvonta), koska rajavalvonta on käsitteenä vakiintuneempi ja esim. 'rajojen valvonnalla' on Schengenin rajasäännöstössä määritetty tarkka sisältö. Ks. (EY) N:o 562/2006, 2 artikla.

118 Tämä luku koostuu: rajavartiointi (N=13), rajojen vartiointi (N=5), EU:n rajavartiointi (N=1), EU:n ulkorajan vartiointi (N=1), EU:n ulkorajojen vartiointi (N=1), rajavartiomalli (N=1) ja rajavartiojärjestelmä (N=1).

119 Rajasanastoon (N\*=x) on laskettu mukaan myös 'rajanvartiointi'-sanat erilaisine johdoksineen (esim. rajavartiomalli). Rajasanasto\* (N\*=x) pitää sisällään siis kaikki muut raja-aiheiset sanat pl. rajavalvonta- ja rajaturvallisuusjohdannaiset sanat.

Rajaturvallisuuskäsitteen käytön yleistymisen ja rajaturvallisuudesta muodostettujen erilaisten yhdyssanojen runsastuminen on tapahtunut samaan aikaan rajavalvontakäsitteen kielellisen 'kuihtumisen' kanssa. Rajavalvontatermiä käytetään yhä useammin yksinään ja vain kaikkein yleisimpien johdosten (yhdyssanojen) kanssa. Myös *rajanvartiointi* 'kummittelee' vielä joillakin tutkijoilla kilpailevana diskurssina rajavalvonnan ja rajaturvallisuuden kanssa<sup>120</sup>. Kuinka paljon tämä kielenkäytön piirre johtuu kielen käyttäjäkohtaisista preferensseistä on mielenkiintoinen asia. Tämän tutkimuksen aineisto tarjoaa analyysiin hyvän lähtökohdan, koska asiaa on mahdollista tutkia kymmenen eri tutkijan osalta. Toisin sanoen tutkimusaineistossa on opinnäytetöitä, joissa sama tutkija on tehnyt kaksi eri laajuista tutkielmaa yleensä samasta aiheesta 1-3 vuoden sisällä. Taulukkojen 17 ja 18 avulla tarkastelemme, kuinka rajavalvonta- ja rajaturvallisuussanasto esiintyy kyseisillä tutkijoilla heidän opinnäytetöissään.

	Halinen		Murtonen		Nikku		Rantahalvari		Riissanen	
	2003	2005	2004	2006	2006	2008	2006	2008	2006	2009
<b>Rajaturvallisuus</b>	<b>2</b>	<b>32</b>	<b>19</b>	<b>46</b>	<b>66</b>	<b>174</b>	<b>22</b>	<b>82</b>	<b>78</b>	<b>392</b>
Rajaturvallisuus* (n1)	n*=1	n*=10	n*=4	n*=7	n*=6	n*=12	n*=5	n*=5	n*=13	n*=20
Rajaturvallisuus* yht.	1	19	12	28	27	105	33	60	45	152
Rajaturvallisuuden ylläpitäminen	-	-	-	13	10	5	1	1	91	73
<b>Yhteensä (N)</b>	<b>3</b>	<b>51</b>	<b>31</b>	<b>87</b>	<b>103</b>	<b>284</b>	<b>56</b>	<b>143</b>	<b>214</b>	<b>617</b>
Yhteensä %	1	6	8	11	23	51	25	27	42	46
<b>Rajavalvonta</b>	<b>46</b>	<b>63</b>	<b>11</b>	<b>16</b>	<b>28</b>	<b>14</b>	<b>33</b>	<b>73</b>	<b>27</b>	<b>35</b>
Rajavalvonta* (n2)	n*=14	n*=18	n*=2	n*=4	n*=7	n*=9	n*=6	n*=9	n*=6	n*=7
Rajavalvonta* yht.	35	66	4	11	16	36	19	57	12	16
<b>Yhteensä (N)</b>	<b>81</b>	<b>129</b>	<b>15</b>	<b>27</b>	<b>44</b>	<b>50</b>	<b>52</b>	<b>130</b>	<b>39</b>	<b>51</b>
Yhteensä %	27	16	4	3	10	9	23	24	8	4
<b>Muu rajasanasto (N)</b>	<b>220</b>	<b>655</b>	<b>319</b>	<b>707</b>	<b>302</b>	<b>223</b>	<b>119</b>	<b>267</b>	<b>251</b>	<b>681</b>
Rajasanasto* <sup>121</sup> (n3)	n*=38	n*=44	n*=38	n*=43	n*=42	n*=35	n*=25	n*=26	n*=32	n*=63
Yhteensä %	72	78	88	86	67	40	52	49	50	50
<b>KAIKKI YHT. (N)</b>	<b>304</b>	<b>835</b>	<b>365</b>	<b>821</b>	<b>449</b>	<b>557</b>	<b>227</b>	<b>540</b>	<b>504</b>	<b>1349</b>
sivuja (s)	36	87	36	80	28	78	29	81	58	116
sanaa/sivu (s/s)	8,4	9,6	10,2	10,3	16	7,1	7,8	6,7	8,7	11,6
N / n -kerroin <sup>122</sup>	5,5	11,3	7,9	14,4	7,9	9,4	5,8	12,6	9,3	14,5
N/n / s/s -suhde <sup>123</sup>	0,7	1,2	0,8	1,4	0,5	1,3	0,7	1,9	1,1	1,3

**TAULUKKO 17. Rajavalvonta- ja rajaturvallisuussanaston esiintyminen eri tutkijoilla eri aikoina tehdyissä opinnäytetöissä**

120 Halisen (2005) ohella rajanvartiointi on vahvasti läsnä Nikun (2008) opinnäytetyössä, jossa se esiintyy yli 30 kertaa. Nikku käyttää rinnan rajavalvontamallin, rajaturvallisuusmallin ja rajavartiomallin käsitteitä puhuen yhtälailla kansallisesta kuin EU:n ulkorajojen vartiointistakin. Tämä voi ilmentää kielellisen epätarkkuuden ohella käsitteiden 'käsitehistoriallista' kehitystä. Käsitteiden kehityksen murrosvaiheessa rinnakkaiset ja toistensa kanssa kilpailevat käsitteet käyvät merkityskamppailua. Vrt. HE 219/2008: Hallituksen esitys Eduskunnalle *rajanvartiointia* koskevan lainsäädännön sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. (Kursivointi lisätty).

121 Rajasanastoon (N\*=x) on laskettu mukaan myös 'rajanvartiointi' -sanat erilaisine johdoksineen (esim. rajavartiomalli). Rajasanasto\* (N\*=x) pitää sisällään siis kaikki muut raja-aiheiset sanat pl. rajavalvonta ja rajaturvallisuus sekä niistä muodostetut yhdyssanat.

	Tiilikainen		Pitkäniitty		Kammonen		Hirvonen		Kurvinen	
	2007	2009	2008	2009	2008	2011	2010	2011	2010	2011
<b>Rajaturvallisuus</b>	<b>22</b>	<b>29</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>96</b>	<b>154</b>	<b>260</b>	<b>21</b>	<b>103</b>
Rajaturvallisuus* (n1)	n*=2	n*=2	n*=1	n*=5	n*=5	n*=6	n*=8	n*=19	n*=9	n*=22
Rajaturvallisuus* yht.	8	10	1	5	6	10	58	89	103	124
Rajaturvallisuuden ylläpitäminen	4	4	-	3	42	66	16	16	-	1
<b>Yhteensä (N1)</b>	<b>34</b>	<b>43</b>	<b>5</b>	<b>17</b>	<b>59</b>	<b>172</b>	<b>228</b>	<b>365</b>	<b>124</b>	<b>228</b>
Yhteensä %	13	11	3	5	11	10	47	62	39	50
<b>Rajavalvonta</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>25</b>	<b>30</b>	<b>11</b>	<b>54</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>26</b>	<b>14</b>
Rajavalvonta* (n2)	n*=2	n*=2	n*=3	n*=3	n*=1	n*=3	n*=3	n*=4	n*=9	n*=7
Rajavalvonta* yht.	4	2	7	7	2	14	8	9	26	23
<b>Yhteensä (N2)</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>32</b>	<b>37</b>	<b>13</b>	<b>68</b>	<b>13</b>	<b>15</b>	<b>52</b>	<b>37</b>
Yhteensä %	5	3	18	11	3	4	3	3	17	8
<b>Muu rajasanasto (N3)</b>	<b>205</b>	<b>342</b>	<b>139</b>	<b>280</b>	<b>442</b>	<b>1498</b>	<b>244</b>	<b>205</b>	<b>140</b>	<b>194</b>
Rajasanasto* <sup>124</sup> (n3)	n*=33	n*=40	n*=13	n*=21	n*=23	n*=34	n*=47	n*=51	n*=33	n*=31
Yhteensä %	83	86	79	84	86	86	50	35	44	42
<b>KAIKKI YHT.</b>	<b>251</b>	<b>398</b>	<b>176</b>	<b>334</b>	<b>514</b>	<b>1758</b>	<b>485</b>	<b>585</b>	<b>316</b>	<b>459</b>
sivuja (s)	26	57	58	108	63	137	53	105	55	97
sanaa/sivu (s/s)	9,7	7,0	3,0	3,1	8,2	12,8	9,2	5,6	5,7	4,8
N / n -kerroin	6,3	8,5	9,3	10,4	16,1	38,2	8,0	7,6	6,2	7,3
N/n / s/s -suhde	0,6	1,2	3,1	3,4	2,0	3,0	0,9	1,4	1,1	1,7

#### TAULUKKO 18. Rajavalvonta- ja rajaturvallisuussanaston esiintyminen eri tutkijoilla eri aikoina tehdyissä opinnäytetöissä

Yleisenä havaintona voidaan todeta, kuinka rajaturvallisuustermin käyttö on yleistynyt samaan aikaan kun rajavalvontatermin käyttö on vähentynyt. Joidenkin tutkijoiden kohdalla tämä lisäys on ollut merkittävä (Nikku 28 %, Hirvonen 15 %, Kurvinen 11 %). Rajaturvallisuustermin yleistymiseen on liittynyt myös siitä muodostettujen erilaisten yhdyssanojen määrän kasvu. Vastaavasti rajavalvontatermin käyttö on vähentynyt, samoin kuin siitä muodostettujen erilaisten rajavalvontajohdannaisten sanojen määrä. Tosin muutokset eivät ole olleet yhtä voimakkaita kuin rajaturvallisuuden osalta. Muutos on tapahtunut siis enemmän muun raja-aiheisen sanaston kustannuksella, niin kuin taulukoista ilmenee. Rajavartioissa määritetty *rajaturvallisuuden ylläpitäminen*

122 Tämä kerroin kuvaa koko raja-aiheisen sanaston ja erilaisten 'rajasanojen' välistä suhdetta. N muodostuu kunkin opinnäytetyön raja-aiheisten sanojen kokonaismäärästä. 'n' puolestaan muodostuu summafunktiosta, jossa on otettu huomioon rajaturvallisuussanojen (n1), rajavalvontasanojen (n2) ja muiden raja-aiheisten sanojen (n3) kokonaismäärä. Taulukoissa esitettyihin summafunktioihin (n1+n2+n3) tulee lisätä vielä luku kaksi tai kolme, koska summafunktioissa n1 ja n2 on huomioitu vain rajaturvallisuus- ja rajavalvonta-aiheiset yhdyssanat eivätkä luvut pidä sisällään termejä 'rajaturvallisuus', 'rajaturvallisuuden ylläpitäminen' ja 'rajavalvonta'. N/n -kerroimessa jakaja muodostuu siis summafunktiosta (n1+n2+n3+3), jos henkilön rajakorpuksessa esiintyy rajaturvallisuuden ylläpito ja summafunktiosta (n1+n2+n3+2), jos henkilön rajasanastoon ei kuulu rajaturvallisuuden ylläpitämisen käsitettä.

123 N/n / s/s -suhde on laskettu jakamalla N/n -kerroin sanaa/sivu -suhteella.

124 Rajasanastoon (N\*=x) on laskettu mukaan myös 'rajanvartiointi' -sanat erilaisine johdoksineen (esim. rajavartiomalli). Rajasanasto\* (N\*=x) pitää sisällään siis kaikki muut raja-aiheiset sanat pl. rajavalvonta- ja rajaturvallisuusjohdannaisten sanat.

esiintyy tutkijoiden rajakorpuksessa melko satunnaisesti. Tässä suhteessa ainoastaan Kammonen ja Riissanen tekevät selvän poikkeuksen muihin tutkijoihin nähden. Kammosella (2011) 'rajaturvallisuuden ylläpitäminen' edustaa 38 % kaikista rajaturvallisuusaiheisista sanoista ja 4 % koko rajakorpuksesta. Vastaavat luvut Riissasella (2009) ovat 12 % ja 5 %. Kammosen pitäytyminen rajaturvallisuuden ylläpitäminen-käsitteeseen selittynee ainakin osittain hänen työnsä normatiivisella tutkimusotteella.

Käsillä olevan tutkimuksen tiedonintressi kohdistuu rajaturvallisuuden käsitteeseen. Rajaturvallisuuden käsitettä analysoidaan paitsi kvalitatiivisesti, myös hyödyntäen kvantitatiivisen kielenanalyysin menetelmiä. Tämän johdosta taulukoissa 17 ja 18 on rajasanastoa analysoitu korpuslingvistiikan näkökulmasta tarkemmin, kuin pelkkä käsitteiden merkitysten tutkiminen olisi edellyttänyt. Osaltaan tilastollisten menetelmien avulla on haluttu hakea, jos ei suoranaista selitystä, niin ainakin indikaattoreita, jotka antavat viitteitä tutkimustöiden käsiteanalyttiseen arviointiin. Tässä tutkimuksessa kehitellyt indikaattorit toimivat suuntaa antavasti valitun tutkimusaineiston osalta, joten niiden jatkotutkimus ja -kehittäminen voisivat palvella tutkimustoiminnan laadun- arviointijärjestelmän kehittämistä. Seuraava lyhyt katsaus menee sivuun itse tämän luvun teemasta, mutta samojen asioiden monenkertaisen esittämisen sijaan tarkastelu tehdään tässä yhteydessä.

Käsiteanalyttisen tutkimusotteen näkökulmasta voidaan todeta, että Pitkäniityn (2008; 2009) ja Kammosen (2008; 2011) molemmat tutkimukset ovat erittäin korkeatasoisia. Pitkäniitty on tutkinut rajavartiolaitoksen riskianalyysiä semanttisen komponenttianalyysin avulla. Kammonen on puolestaan analysoinut seikkaperäisesti rajaturvallisuuden ja sen ylläpitämisen käsitteitä. Lisäksi hänen oikeussystemaattinen tutkimusotteensa edellyttää käsitteiden tarkkaa tulkintaa ja erittelyä osana oikeudellista viitekehystä. Kun vielä tutkimuksenteon yleisenä lähtökohtana huomioidaan käsitteiden huolellisen, tarkan ja analyttisen käytön merkitys laadukkaalle tutkimukselle, on näistä lähtökohdista ideoitu taulukoihin 17 ja 18 joitakin frekvenssianalyysiin perustuvia korpuksen piirteitä. Tutkimustöiden rajakorpuksen kvantitatiivisten piirteiden analyysillä pyritään hakemaan tukea töistä tehtyyn laadulliseen analyysiin.

Yleisenä havaintona voidaan todeta, että mitä pienempi on käytetyn rajasanaston ( $n_1, n_2, n_3$ ) kokonaismäärä, sitä kurinalaisempaa ja tarkempaa on tutkijan kielenkäyttö. Mahdollisimman pieni  $n$  näyttää indikoivan vahvasti huolelliseen ja täsmälliseen kielenkäyttöön. Käytettyjen raja-aiheisten lekseemien kokonaismäärää tulee tarkastella suhteessa työn laajuuteen (tutkintotaso, sivumäärä) sekä koko rajasanaston kokoon. Sen sijaan yhtä suoraviivaista johtopäätöstä ei voida tehdä rajasanaston suhteellisesta esiintymistiheydestä (sanaa/sivu). Tässä suhteessa töissä esiintyy huomattavaa vaihtelua. Laadukkaita opinnäytetöitä on tehty sekä matalan frekvenssin (5 sanaa/sivu) että korkean frekvenssin (yli 10 sanaa/sivu) omaavien töiden osalta. Samaa pätee myös käsiteanalyttisen näkökulman kannalta vähemmän laadukkaisiin opinnäytetöihin.

Sen sijaan raja-aiheisten sanojen matala esiintymistiheys voi kertoa kahdesta asiasta. Tämän tutkimuksen opinnäytetyöaineiston osalta matala frekvenssi tarkoitti yhtä poikkeusta lukuun ottamatta sitä, että tutkimuksessa oli panostettu työn teoreettisten lähtökohtien kuvaamiseen (näin esim. Pitkäniitty 2008; 2009; Hirvonen 2011; Kurvinen 2010; 2011)<sup>125</sup>. Nikun (2006; 2008) osalta jyrkkä muutos frekvenssin putoamisessa 16:sta 7,1:een selittynee suurimmaksi osaksi tutkimustyön näkökulman vaihdoksella. Kun Nikku (2006) tutki sotatieteen kandidaatin tutkielmassaan EU-Suomen *rajaturvallisuutta*, oli näkökulma kaventunut vuoden 2008 pro gradu -tutkielmassa rajaturvallisuuden *johtamiseen* Euroopan unionissa.

Opinnäytetöistä on laskettu kaksi suhdelukua: N/n -kerroin, joka kuvaa koko rajakorpuksen (N) ja erilaisten lekseemien välistä suhdetta sekä suhdeluku N/n / s/s, joka kertoo N/n -kertoimen ja sanojen esiintymistiheyden välistä suhdetta. Nämä suhdeluvut ovat puhtaita teoreettisia idealisaatioita tai ajatuksellisia hypoteeseja, joiden otaksutaan kertovan jotakin tutkimusaineistosta. Molempien suhdelukujen osalta on nimittäin mielenkiintoista havaita, kuinka molemmat suhdeluvut saavat lähtökohtaisesti suuremman arvon tutkimustyön tieteellisen vaatimustason kasvaessa. Tämä tukee sekä tutkimustöiden teoreettisia että käytännöllisiä lähtökohtia. Mitä vaativammasta tutkimustyöstä (tutkintotaso) on kysymys, sitä suurempia tieteellisiä vaatimuksia opinnäytetyölle asetetaan. Toisaalta tutkijoiden valmiudet tutkimuksen tekemiseen ovat paremmat toisen kuin ensimmäisen opinnäytetyön kohdalla.

Taulukoita 17 ja 18 tarkastelemalla voidaan havaita, että suurin osa tutkimustöistä saa kertoimen N/n osalta arvon alle 10. Suhdeluku tarkoittaa käytännössä sitä, kuinka montaa raja-aiheista sanaa kohden esiintyy uusi raja-aiheinen sana. Käytännössä suuri suhdeluku voi viitata sanan yleiseen käyttöön tai vakiintuneeseen merkitykseen, mikä kääntäen merkitsee kielen käyttäjäkohtaisten, idiolektisten piirteiden heikkenemistä. Vastaavasti matala N/n -kerroin voi viitata kielelliseen 'löysyyteen' ja ilmauksen epämääräisyyteen. Erilaisia käsitteitä viljellään vapaasti kiinnittämättä asianmukaista huomiota käytetyn ilmauksen tarkkuuteen. Tässä analyysissä Kammosen (2008; 2011) molemmat opinnäytetyöt saavat poikkeuksellisen korkeat arvot muihin töihin verrattuna. Myös Pitkäniityn (2008; 2009) molemmat tutkimukset menestyvät hyvin. Joukossa on monia muitakin, jotka saavat korkeita arvoja. Tähän seikkaan palataan hieman tuonnempana.

Edellä perusteltiin, kuinka korkea N/n -kerroin voi viitata paitsi termien käytön yleisyyteen myös kielelliseen täsmällisyyteen. Sanojen sivuttaisen esiintymistiheyden (s/s) suhde kertoo puolestaan tutkimusaineiston rajakorpuksen 'kylläisyydestä'. Mitä

125 Raja-aiheisten sanojen alhaista esiintymistiheyttä selittää teoreettisten lähtökohtien esittelyn ohella tutkimuksen tarkka raportointi (pitäytyminen asiassa) sekä täsmällinen kielenkäyttö. Nämä ilmenevät töissä muun muassa siten, että tutkimuksesta löytyy kymmeniä sivuja, joilla ei ole yhtään raja-aiheista sanaa. Esimerkiksi Pitkäniityn (2009) tutkimuksessa tällaisia sivuja oli 56 (52 %), Hirvosella (2011) 29 (28 %) ja Kurvisella (2011) 32 (33 %).

suurempi on *s/s* -suhdeluku, sen enemmän tutkimuksessa on raja-aiheista sanastoa. Tämä suhdeluku yksin ei paljasta mitään kielenkäytön täsmällisyydestä. Taulukoita 17 ja 18 tutkimalla voidaan todeta, kuinka *s/s* -suhdeluku vaihtelee paitsi tutkijoittain myös tutkimustöittäin. Korkea tai matala *s/s* suhde yksin ei indikoi mitään tutkimuksen käsiteanalyttisestä tarkkuudesta. Sen sijaan Tutkimusaineistosta analysoitu *N/n / s/s* -suhdeluku paljastaa mielenkiintoisen havainnon. Mitä korkeamman arvon *N/n / s/s* -suhdeluku saa, sitä enemmän se tukee tutkimusaineistosta tehtyä laadullista analyysiä tutkimustyön tieteellisyydestä sekä käsiteanalyttisestä tarkkuudesta. Taulukoista 17 ja 18 voidaan todeta, että 80 % tutkimustöistä saa arvon, joka sijoittuu arvon 1 molemmin puolin. Vain 20 % töistä saa arvon 2 tai sitä enemmän. Nämä tutkimukset ovat juuri Pitkäniityn ja Kammosen molemmat opinnäytetyöt.

Tässä ideoituja kvantitatiivisia työkaluja, jotka hyödyntävät kuvailevan tilastotieteen menetelmiä opinnäytetöiden *käsiteanalyttisen* laadukkuuden osoittamiseksi, tulee käyttää yhdessä. Niinpä esimerkiksi verraten korkea *N/n / s/s* -suhdeluku ei yksin riitä kuvaamaan työn käsiteanalyttistä tarkkuutta, jos tutkimus saa muista töistä selvästi poikkeavan (korkeamman) arvon esimerkiksi jonkun sanaston (osasanaston *n1-n3*) suhteen. Vain siinä tapauksessa, että analyysin kohde menestyy sanastovertailussa (*n1-n3*) sekä saa edellä kuvatut arvot sanastokertoimen (*N/n*) ja sanastosivusuhteen (*N/n s/s*) osalta, esitetty analyysityökalu osoittautui toimivaksi tämän tutkimuksen analyysin kohteena olevassa opinnäytetyökorpuksessa, joka käsitti kaikkiaan 31 eri tasoa opinnäytetyötä. Oheisilla keskiluvuilla saatiin siis laadullista analyysiä tukevia numeerisia indikaattoreita.

On selvää, että tämä tulos on vasta alustava ja vaatii vielä jatkotestaamista. Analyysityökalun arvioimiseksi tein kolme case-tarkastelua, jossa sovelsin esittämiäni indikaattoreita rajavartiolaitoksen vuoden 2011 TS/TTS -aineistoon, saman vuoden ”Rajavartiolaitoksen toiminta vuonna 2011” -käskyyn sekä Niemenkarin (2003) teokseen. Tulokset ovat taulukon 19 mukaiset.

Taulukkoa 19 tarkastelemalla voidaan todeta, että kaikki kohteet saavat varsin korkeita sanastokohtaisia (*n1-n3*) arvoja<sup>126</sup>. Nämä suhteellisen korkeat raja-aiheisia sanoja kuvaavat arvot johtuvat rajavartiolaitoksen asiakirjoista siitä, että ne kattavat joko koko rajavartiolaitoksen toiminnan (TS/TTS -asiakirja) tai koko operatiivisen toiminnan (rajaturvallisuuskäsky). Rajavartiolaitoksen asiakirjojen rikas sanasto heijastuu *N/n* -kertoimiin, mitkä ovat poikkeuksellisen matalat. Niinpä ei ole yllättävää, että *N/n s/s* -suhdeluvusta tulee erittäin alhainen. Niemenkarin (2003) osalta voidaan todeta, että hänellä on mitatuista aineistoista kaikkein korkeimmat arvot sekä rajavalvontasanaston (*n2*) että muun rajasanaston (*n3*) osalta. Vaikka Niemenkarin teksti on ’kylläistä’ raja-aiheisen sanaston osalta (14,9 sanaa/sivu) ja hän saa varsin korkean *N/n* -kertoimen

126 Rajaturvallisuuskäskyn osalta luku tulee suhteuttaa sen sivumäärään.

arvon, kostautuu sanastollinen rikkaus  $N/n$  s/s -suhdeluvussa, mikä jää huomattavan matalaksi (0,7)<sup>127</sup>. Näiden esimerkkien valossa näyttää siltä, että esittämäni kuvailevan tilastotieteen tunnusluvut näyttävät toimivat muissakin tekstiympäristöissä tukien väitettäni, että oheiset keskiuureet indikoivat tekstien käsiteanalyttistä tarkkuutta ja siitä näkökulmasta töiden tieteellistä laadukkuutta.

	Niemenkari (2003)	TS/TTS 2011	Rajaturvallisuuskäsky 2011
<b>Rajaturvallisuus</b>	<b>72</b>	<b>17</b>	<b>3</b>
Rajaturvallisuus* (n1)	n*=14	n*=16	n*=3
Rajaturvallisuus* yht.	61	28	4
Rajaturvallisuuden ylläpitäminen	-	4	2
<b>Yhteensä (N1)</b>	<b>133</b>	<b>49</b>	<b>9</b>
Yhteensä %	10	9	6
<b>Rajavalvonta</b>	<b>286</b>	<b>22</b>	<b>4</b>
Rajavalvonta* (n2)	n*=31	n*=5	n*=2
Rajavalvonta* yht.	138	8	2
<b>Yhteensä (N2)</b>	<b>424</b>	<b>30</b>	<b>6</b>
Yhteensä %	32	6	4
<b>Muu rajasanasto (N3)</b>	<b>782</b>	<b>438</b>	<b>125</b>
Rajasanasto* <sup>128</sup> (n3)	n*=81	n*=58	n*=31
Yhteensä %	58	85	90
<b>KAIKKI YHT. (N)</b>	<b>1339</b>	<b>517</b>	<b>140</b>
sivuja (s)	90	51	12
sanaa/sivu (s/s)	14,9	10,1	11,7
$N/n$ -kerroin	10,5	6,3	3,6
$N/n$ / s/s -suhde	0,7	0,6	0,3

#### TAULUKKO 19. Kuvailevien keskilukujen käyttö valituissa lähteissä

Tässä yhteydessä haluan korostaa esittämiäni rajoituksia ja reunaehtoja. Olen koko ajan väittänyt, että oheiset tunnusluvut *indikoivat tai saattavat indikoida* valitun tekstinäytteen huolellista ja tarkkaa kielenkäyttöä. Tämä väite ei ota kantaa tutkimustyön ansiokkuuteen ja sen tuloksiin yleensä, vaan arvioi kohdettaan ainoastaan siinä käytetyin

127 Tässä ei voi olla ottamatta esiin Niemenkarin (2003) työn tutkimuksellista statusta. Niemenkari ei ole tehnyt teostaan tutkimukseksi, vaan hän on luonnehtinut työtään seuraavasti: ”Tämä perusselvitys on esitystavaltaan eräänlainen sekoitus perusteita, raakaa faktaa ja arvioita lisätynä henkilökohtaisilla näkemyksillä.” Työtä ei myöskään sidota mihinkään teoreettiseen viitekehukseen, mikä monissa opinnäytetöissä on toiminut s/s- suhdetta alentavasti ja siten nostoen työn saamaa  $N/n$  s/s -suhdelukua. Niinpä mielestäni ei ole yllättävää, että Niemenkarin perusselvitys EU:n rajaturvallisuudesta pärjää tässä vertailussa huonosti aiheesta tehdyille tutkimuksille.

128 Rajasanastoon ( $N^*=x$ ) on laskettu mukaan myös ’rajanvartiointi’ -sanat erilaisine johdoksineen (esim. rajavartiomalli). Rajasanasto\* ( $N^*=x$ ) pitää sisällään siis kaikki muut raja-aiheiset sanat pl. rajavalvonta- ja rajaturvallisuusjohdannaiset sanat.



sanaston 'kurinalaisuuden' tai 'niukkuuden' näkökulmasta. Tätä lähtökohtalettamaa olen perustellut tieteellisen kielenkäytön täsmällisyysvaatimuksella, mikä lienee kyseenalaistamaton lähtökohta. Esittämäni analyysityökalua voidaan myös kritisoida sen suhteen, kun se operoi lekseemeillä (sanoilla) eikä käsitteillä. Niin kuin tässä luvussa olen edellä raportoinut, monet tutkijat ovat kuvailleet EU:n yhdenmuettyä rajavalvontaa varsin runsaslukuisilla käsitteistöllä. Siten lekseemien käyttö käsitteiden sijaan antaa joissakin tapauksessa liian hyviä arvoja. Käyttämäni menetelmä ei tee myöskään eroa kunkin tutkijan oman kielen (*idiolekti*) ja hänen siteeraamansa kielen suhteen. Lähteiden siteeraus ja niiden avulla tapahtuva runsas argumentointi saattaa rikastaa tutkijan sanastoa ja vaikuttaa siten alentavasti hänen tekstinsä käsiteanalyttiseen arvioon oheisilla tunnusluvuilla. Tämä ei ole muodostunut ongelmaksi tutkimustyöni kohteena olleen opinnäytekorpuksen osalta johtuen turvallisuushallinnon vielä varsin kehittymättömästä tutkimuskulttuurista. Tieteellinen argumentointi ja lähteiden (inter)diskursiivinen käyttö ovat suurimmalle osalle tutkijoita asioita, joita ei voida lukea heidän tutkijavalmiuksiinsa. Lopuksi ei voi olla nostamatta esiin kysymystä menetelmän sopivuudesta 'yleistekstien' arviointimenetelmäksi. Voidaan nimittäin perustellusti kysyä, kuinka hyvin esittämäni tunnusluvut toimivat tekstiympäristössä, jotka käsittelevät laajoja asiakokonaisuuksia (esim. rajavartiolaitoksen TS/TTS -asiakirja). Ei liene mitään syytä epäillä, miksi organisaation tärkeimpiä asiakirjoja, jotka jaetaan vielä hallinnon ulkopuolelle, ei laadittaisi mitä suurimmalla tarkkuudella ja kielellisellä huolellisuudella.

Edellä oleva tarkastelu on tuonut valaistusta rajaturvallisuuskäsitteen ajalliseen kehitykseen tarkasteltuna kielenkäyttäjäkohtaisessa kontekstissa. Tarkastelusta on käynyt ilmi rajaturvallisuuskäsitteen yleistymisen rajavalvontatermin kustannuksella. Toisaalta rajaturvallisuuskäsitteen käyttö ei ole lisääntynyt kaikilla tutkijoilla ja lisääntymistä on tapahtunut myös rajavalvontasanaston osalta. Rajakorpuksen käyttö ilmentäneekin osittain yksilökielen (*idiolekti*) piirteitä. Jatkoanalyysiä varten rajaturvallisuuden käsitehistoriallista piirrettä voidaan yrittää selvittää ajallisen pitkittäisanalyysin avulla. Toisin sanoen rajavalvonta- ja rajaturvallisuuskäsitteiden esiintymistä tarkastellaan erilaisten aikasarjojen avulla. Hyvän lähtökohdan tällaiselle analyysille tarjoavat sellaiset asiakirjat, jotka laaditaan vuodesta toiseen samojen periaatteiden mukaan. Tällaisia asiakirjoja ovat esimerkiksi toiminnan ja talouden suunnitteluasiakirjat, vuosikertomukset ja vuosittain annettavat operatiiviset käskyt. Seuraavaan analyysiin olen valinnut kaksi eri asiakirjatyyppeä. Toiminnan ja talouden suunnitteluasiakirja (TS/TSS-asiakirja) laaditaan vakiintuneen tulosohjausprosessin mukaan vakiomuotoon. TS/TSS-asiakirjalla on kohdeorganisaation (rajavartiolaitos) sisäisen käytön lisäksi merkittävä informaatioarvo ympäröivään yhteiskuntaan, koska sen avulla perustellaan resurssitarpeet sisäasiainhallinnon suuntaan. Toisena analyysin kohteena tutkimme rajavartiolaitoksen operatiivista toimintaa koskevia käskyjä. Ne ovat tarkoitettu vain

organisaation sisäiseen käyttöön. Koska rajavartiolaitos hahmottaa rajaturvallisuuden ylläpitämisen ensisijassa toiminnallisesti viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamisen näkökulmasta, ovat 'rajaturvallisuuskäskyt' informatiivisia sen suhteen, kuinka rajaturvallisuuden käsite saa sisältönsä viranomaisen toiminnassa. Aloitamme tarkastelun TS/TTS-asiakirjoista, joita koskeva analyysi on esitetty taulukossa 20.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 <sup>129</sup>
Rajavalvonta	48	51	35	23	21	20	17	20	17	16	17	18
Rajavalvonta*	n*=7	n*=6	n*=6	n*=4	n*=3	n*=3	n*=3	n*=4	n*=6	n*=5	n*=5	n*=4
Rajavalvonta* yht.	15	15	12	9	7	6	9	9	9	9	8	7
Yhteensä (N)	63	66	47	32	28	26	26	29	26	25	25	25
Yhteensä %	21	19	16	14	12	10	9	9	7	6	7	6
Rajaturvallisuus				2	2	5	5	5	11	14	11	12
Rajaturvallisuus*				n*=1	n*=1	n*=1	n*=5	n*=5	n*=8	n*=8	n*=13	n*=13
Rajaturvallisuus* yht.				1	1	1	8	10	18	15	22	24
Rajaturvallisuuden ylläpitäminen								3	2	3	4	4
Yhteensä (N)				3	3	6	13	18	31	32	37	40
Yhteensä %				1	1	2	5	6	9	8	10	10
Muu rajasanasto	238	274	241	199	207	220	236	279	294	352	313	327
Yhteensä %	79	81	84	85	87	88	86	85	84	86	83	84
Kaikki yhteensä	301	340	288	234	238	252	275	326	351	409	375	392
sivuja (s) <sup>130</sup>	19	19	14	14	16	16	17	20	21	26 <sup>131</sup>	26	25
sanaa/sivu (s/s)	15,8	17,9	20,6	16,7	14,9	15,8	16,2	16,3	16,7	15,7	14,4	15,7

**TAULUKKO 20. Rajavalvonta- ja rajaturvallisuussanaston käyttö rajavartiolaitoksen TS/TTS -asiakirjoissa vuosina 2000-2011**

129 Tässä esitetyt luvut poikkeavat edellä taulukossa 15 esitetyistä luvuista, koska tämä analyysi on kohdistunut vain osaan TS/TTS-asiakirjaa (ks. seuraava lähdeviite). TS/TTS-asiakirjan liitteessä 2.7.2 (Koulutus) ja 2.7.3 (Tutkimus) rajaturvallisuustermi esiintyi yhteensä 7 kertaa. Lisäksi edellä mainituissa liitteissä esiintyivät yhdyssanat 'rajaturvallisuusala', 'rajaturvallisuustaito' ja 'rajaturvallisuustekniikka', jotka eivät esiintyneet muualla TS/TTS-asiakirjassa.

130 Rajavartiolaitoksen TS/TTS-asiakirjoja ei ole analysoitu kokonaisuudessaan, vaan tutkimusekonomistista syistä analyysi on rajattu vain suunnitteluaineiston 'operatiiviseen' osuuteen, mikä muodostaa rajaturvallisuussanaston todennäköisimmän esiintymisympäristön. Asiakirjoista on analysoitu suunnitelman lähete, strateginen suunnitelma, tulosaluekohtaisista osuuksista operatiiviset tulosalueet (rajavalvonta; rajatarkastukset; rikostorjunta, hallinnolliset maksuseuraamukset ja valvontatoimenpiteet; meriturvallisuus- ja pelastustoimi; sotilaallinen maanpuolustus) sekä tiedottamista/viestintää koskeva osuus. Analyysin ulkopuolelle on rajattu suunnitteluun ja hallintoon (henkilöstö-, materiaali-, talous-, kiinteistö-, tietohallinto jne.), teknilliseen toimialaan, koulutukseen, lentotoimintaan ja ympäristöriskien hallintaan kuuluvat osuudet sekä kaikki suunnitteluasiakirjaa täydentävät lomakkeet ja selvitykset. Näin asiakirjan analysoitavaa sivumäärää on voitu pienentää alle puoleen koko asiakirjan pituudesta.

131 Sivumäärän 20 % kasvu johtuu uudesta tulosalueesta. Vuodesta 2009 alkaen on rikostorjunta erotettu omaksi tulosalueeksi. Tulosalueen virallinen nimi on "Rikostorjunta, hallinnolliset maksuseuraamukset ja valvontatoimenpiteet".

Taulukkoa 20 tutkimalla voidaan todeta, kuinka rajavalvontatermin osuus koko 'rajakorpuksesta' on tarkastelujaksolla pienentynyt noin 20 %:sta 6-7 %:iin. Rajavalvonta on selvästi yleistermi ja se edustaa noin kahta kolmasosaa kaikista rajavalvontaiheisista sanoista. Rajavalvonnasta muodostettujen yhdyssanojen määrä on ollut koko tarkastelujakson lievässä laskusuunnassa. Samaan aikaan rajaturvallisuussanasto on ilmaantunut rajaturvallisuuspuheeseen ja se edustaa noin 10 % koko TS/TTS-asiakirjan rajasanastosta. Rajaturvallisuustermin osalta sen käyttö hajaantuu selvästi enemmän verrattuna 'rajavalvontaan' edustaen noin yhtä kolmasosaa kaikista rajaturvallisuusaiheista sanoista. Rajaturvallisuussanasta muodostettujen uusien yhdyssanojen määrä näyttää olevan koko ajan kasvussa. Muun rajasanaston osuus TS/TTS-asiakirjassa on pysynyt melko vakiona noin 85 %:ssa. Seuraavaksi teemme vastaavan analyysin rajavartiolaituksen tärkeimmän operatiivisen käskyn - rajaturvallisuuskäskyn - osalta. Tämä analyysi on pelkistetty taulukkoon 21.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Rajavalvonta</b>	15	11	11	14	14	11	5	4	4	3
Rajavalvonta*	n*=5	n*=6	n*=4	n*=3	n*=3	n*=1	n*=3	n*=2	n*=2	n*=0
Rajavalvonta* yht.	9	10	4	10	3	1	4	2	2	0
<b>Yhteensä (N)</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>15</b>	<b>24</b>	<b>17</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>3</b>
Yhteensä %	16	13	8	9	7	9	6	4	4	2
<b>Rajaturvallisuus</b>	2	2	5	9	7	2	6	2	3	3
Rajaturvallisuus*	n*=3	n*=1	n*=5	n*=6	n*=9	n*=3	n*=4	n*=4	n*=3	n*=3
Rajaturvallisuus* yht.	3	2	12	15	16	3	5	8	4	3
Rajaturvallisuuden ylläpitäminen	-	-	1	3	3	2	3	2	2	2
<b>Yhteensä (N)</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>18</b>	<b>27</b>	<b>26</b>	<b>7</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>8</b>
Yhteensä %	3	3	9	10	10	5	9	8	6	5
<b>Muu rajasanasto</b>	<b>125</b>	<b>131</b>	<b>161</b>	<b>229</b>	<b>208</b>	<b>119</b>	<b>137</b>	<b>128</b>	<b>125</b>	<b>138</b>
Yhteensä %	81	84	83	81	83	86	85	88	90	93
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>154</b>	<b>156</b>	<b>194</b>	<b>280</b>	<b>251</b>	<b>138</b>	<b>160</b>	<b>146</b>	<b>140</b>	<b>149</b>
sivuja (s)	9	9	12	17	18	11	12	11	12	11
sanaa/sivu (s/s)	17,1	17,3	16,2	16,5	13,9	12,5	13,3	13,3	11,7	13,5

**TAULUKKO 21. Rajavalvonta- ja rajaturvallisuussanaston käyttö rajavartiolaituksen 'rajaturvallisuuskäskyssä' vuosina 2003-2012**

Rajavalvontakäsitteen osalta trendi on hyvin samansuuntainen kuin TS/TTS-asiakirjan osalta. Rajavalvontatermin käyttö on vähentynyt ja saanut väistyä rajaturvallisuuden vallatessa alaa. Toisaalta on mielenkiintoista huomata, kuinka myös rajaturvallisuuskäsitteen käyttö alkaa vähetä vuodesta 2007 alkaen. Osittain vuosien 2006 ja 2007 'piikkiä' selittävät rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön koko-

naisuudistus vuonna 2005 sekä Suomen toinen EU-puheenjohtajuuskausi vuoden 2006 jälkimmäisellä vuosipuoliskolla. Näihin liittyen rajavartiokäskeyissä on annettu seikkaperäisiä ohjeita uuden lainsäädännön aiheuttamista muutoksista operatiiviseen toimintaan sekä Suomen EU-puheenjohtajuuskauteen valmistautumisesta. Toisaalta rajaturvallisuuskäsitteen käytön laskeva trendi operatiivisissa käskeyissä samalla kun käsitteen käyttö yleistyy TS/TTS-asiakirjoissa, herättää mielenkiintoisia kysymyksiä<sup>132</sup>. Johtuuko tämä mahdollisesti rajaturvallisuuskäsitteen poliittisuudesta ja rajavartiolaitoksen halusta omien toimintaedellytystensä turvaamiseen? Sisäisesti omassa toiminnassaan rajavartiolaitoksen ei tarvitse korostaa rajaturvallisuuden tärkeyttä, mutta ulkoisessa viestinnässä rajavartiolaitos joutuu pitämään yllä 'rajaturvallisuusrummutusta' kuvaamaan oman toimintansa yhteiskunnallista merkitystä osana sisäisen turvallisuuden ylläpitoa. Vai ilmentääkö rajaturvallisuuden 'purkaminen' operatiivisissa käskeyissä siirtymistä turvallistamisesta kohti hallinnon normaalitilaa? Tällainen tulkita voi saada ainakin osittain tukea tarkastelemalla 'rajaturvallisuuskäskeyjen' nimenmuutosta kuluneen vuosikymmenen aikana. Vuosina 2003-2005 käskeyn nimi oli "Rajavartiotoiminta vuonna 2003 (2004/2005)". Vuosina 2006-2008 käskeyn nimi muuttui muotoon "Rajaturvallisuus 2006 (2007/2008)". Vuodesta 2009 käskeyn nimi on ollut "Rajavartiolaitoksen toiminta vuonna 2009 (2010/2011/2012)".

Rajavartiolaitoksen TS/TSS-asiakirjojen sekä rajaturvallisuuskäskeyjen yksityiskohtainen analyysi paljastaa, että suurin osa yhdyssanoista keskittyy muutamaan lekseemiin, kuten *yhteistyöhön, järjestelmään ja malliin*. TS/TTS-asiakirjoissa esiintyy rajaturvallisuus- ja rajavalvontajohdannaisten sanojen suhteen huomattavasti enemmän vaihtelua kuin rajavartiokäskeyissä. Kun rajaturvallisuuskäskeyissä noin puolet sanoista (yhteistyö, malli, järjestelmä, järjestelyt, virasto, viranomainen, tehtävät) esiintyy sekä rajavalvonta- että rajaturvallisuusjohdannaisina, sama koskee TS/TTS-asiakirjojen osalta vain yhtä neljäsosaa (yhteistyö, järjestelmä, malli) eri lekseemejä. Toisaalta joidenkin sanojen esiintymisfrekvenssit (esim. viranomainen) ovat niin pieniä, että tästä ei ole syytä tehdä pidemmälle meneviä johtopäätöksiä. Asiakirjojen seikkaperäinen tarkastelu paljastaa myös tämän metodin yhden heikkouden. Kun sama epätyypillinen lekseemi (esim. Schengen-rajaturvallisuus)<sup>133</sup> esiintyy peräkkäisinä vuosina esimerkiksi kerran, se on yleensä osoitus siitä, että vanha TS/TTS-asiakirja on otettu uuden TS/TTS-suunnitelman pohja-asiakirjaksi. Sisällölliset muutokset TS/TTS-asiakirjassa ovat vuositasolla sangen vähäisiä, joten siinä mielessä kyseiset asiakirjat eivät välttämättä anna oikeaa kuvaa kielen kehityksestä.

Rajaturvallisuuskäsitteen ominaispiirteiden kartoitus korpuslingvistiikan avulla hyödyntäen erilaisia kuvailevan tilastotieteen menetelmiä on syventänyt kuvaa rajaturvalli-

132 On huomattava, että rajaturvallisuuskäsitteen käytössä TS/TTS-asiakirjoissa ja rajaturvallisuuskäskeyissä ei ole niin suurta eroa, mikäli käsitteiden määrän suhteuttaa asiakirjojen sivumäärään. Keskimääräinen esiintymistiheys rajaturvallisuuskäsitteen osalta on noin 1-1.5 sanaa/sivu.

133 Näitä vain kerran tutkimusaineistossa esiintyviä lekseemejä kutsutaan korpuslingvistiikassa nimellä *hapax legemeno*.

suuskäsitteen sisällöstä. Siinä missä rajaturvallisuuden erilaiset määritelmät rakentuivat muutaman peruspiirteen varaan, ilmeni rajaturvallisuuden käsitteellinen sisältö hyvin kielenkäyttäjäsäpesifisenä, kun asiaa tarkasteltiin tutkijoiden käyttämän rajaturvallisuus-sanaston valossa. Monet määritelmiin sisältyvät rajaturvallisuuden piirreominaisuudet saivat vahvistusta. Samalla rajaturvallisuuden käsitteellisestä sisällöstä tuli huomattavasti monivivahteisempi. Monet rajaturvallisuusaiheiset yhdyssanat liittyvät itse rajaturvallisuuskäsitteeseen ja sen yleiseen alaan, rajaturvallisuusmalliin ja -järjestelmään, erilaisiin toimijoihin, toimintoihin, tehtäviin, yhteistyöhön, politiikan tekoon sekä rajaturvallisuuden normatiivisiin seikkoihin. Mutta vielä hämmästyttävämpää on todeta, että erilaiset rajaturvallisuuteen liittyvät uhkat puuttuvat täysin eikä termi *'rajaturvallisuusuhka'* esiintynyt tutkimusaineistossa kuin ainoastaan Kurvisella (2011). Niinpä seuraavaksi syvennämme analyysiä ja laajennamme tarkastelun rajaturvallisuuden yhdyssanoista sen vieruskollokaatteihin ja lauseen sisäiseen rakenteeseen. Toisin sanoen tutkimme sitä, mitkä asiat määrittävät rajaturvallisuuskäsitteen sisältöä lauseyhteydessä. Analyysiä varten tarkastelemme valittuja opinnäytetöitä (Lahtinen 2008; Nikku 2008; Riissanen 2009; Hirvonen 2011; Kurvinen 2011) yksityiskohtaisemmin<sup>134</sup>. Työt on käyty läpi tarkastelemalla rajaturvallisuuteen liittyvien termien käyttöä lauseyhteydessä. Taulukkoon 22 on koostettu erilaiset viittauskohteet, joihin rajaturvallisuus on kytketty lausekontekstissa.

YLEINEN	TOIMIJAT	UHKAT
<ul style="list-style-type: none"> <li>* ala / asiasisältö</li> <li>* termi / käsite / konsepti</li> <li>* kehitys</li> <li>* historia</li> <li>* tulevaisuus</li> <li>* skenaariot</li> <li>* päämäärät / tavoitteet</li> <li>* toiminta / toiminnot</li> <li>* näkökulma / ajattelu</li> <li>* ratkaisu</li> <li>* diskurssi</li> <li>* intressit / tarpeet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Rajavartiolaitos</li> <li>* EU</li> <li>* virasto / FRONTEX</li> <li>* poliisi</li> <li>* tullit</li> <li>* PTR</li> <li>* viranomaiset</li> <li>* Venäjän rajavartiopalvelu</li> <li>* 3.maiden viranomaiset</li> <li>* kolmas sektori</li> <li>* lähtö- ja kauttakulkumaat</li> <li>* liikenteen harjoittajat</li> <li>* USA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* uhkat / uhkakuvat</li> <li>* riskit</li> <li>* haasteet</li> <li>* ilmiöt</li> <li>* globalisaatio</li> <li>* maahanmuutto</li> <li>* laitton maahantulo</li> <li>* siirtolaisuus</li> <li>* terrorismi</li> <li>* rajat ylittävä rikollisuus</li> <li>* monialarikollisuus</li> <li>* ihmiskauppa</li> <li>* prostituutio</li> <li>* laitton työvoima</li> <li>* Venäjä</li> <li>* Venäjän viisumivapaus</li> <li>* Venäjän rajavalvonnan heikkeneminen</li> <li>* FSB:n reformi</li> <li>* rajavalvonnan vaarantuminen</li> </ul>

<sup>134</sup> Nämä viisi opinnäytetöitä sopivat aiheensa puolesta erinomaisesti rajaturvallisuuteen liittyvien merkitysten monipuoliseen kartoittamiseen. Lahtisen (2008) pro gradu -tutkielman aiheena on ”Rajaturvallisuus 2020”. Työ on nimensä mukaisesti suunnautunut tulevaisuuteen. Nikun (2008) pro gradu -tutkielma ”Rajaturvallisuuden johtaminen Euroopan unionissa” tarkastelee rajaturvallisuuden hallinnan haasteita niin kansallisella kuin EU:n tasolla. Riissanen (2009) yleisesikuntaopseerikurssin diplomityö ”Rajaturvallisuus - ilmiö, strategia ja turvallistaminen” tarkastelee rajaturvallisuutta kokonaisvaltaisesti keskittyen erityisesti erilaisiin rajaturvallisuuden uhkiin. Hirvosen (2011) diplomityö ”Venäjän viisumivapaus - uhka Euroopan unionin rajaturvallisuudelle?” tarkastelee nimensä mukaisesti Venäjää ja sen tulevaa viisumivapautta uhkakontekstissa. Kurvisen (2011) diplomityön aiheena on puolestaan ”Euroopan unionin rajaturvallisuus - raja turvallisuutena vai turvallisuus rajana?” Tutkimus on orientoitunut diskursiiviseen tutkimusotteeseen pyrkien selvittämään EU:n rajaturvallisuuden käsitteellistä sisältöä.

<p><b>OPERATIIVINEN</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* toimenpiteet / tehtävät</li> <li>* tilannekuva</li> <li>* rajavalvonta</li> <li>* rajavalvonnan tehostaminen</li> <li>* rajojen valvonta</li> <li>* rajatarkastukset</li> <li>* rikostorjunta</li> <li>* rikostiedustelu</li> <li>* esitutkinta</li> <li>* riskianalyysi</li> <li>* tiedonvaihto</li> <li>* viranomaisyhteistyö</li> </ul>	<p><b>EU</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* yhdenmetyt rajavalvonta</li> <li>* rajavalvonnan yhdenmukaistaminen</li> <li>* FRONTEX</li> <li>* politiikka</li> <li>* ohjelmat (Haag jne.)</li> <li>* strategia</li> <li>* yhteistyö</li> <li>* yhteistoiminta</li> <li>* koordinaatio</li> <li>* hallinta</li> <li>* yhteisoperaatiot</li> <li>* nopean toiminnan joukot (RABIT)</li> <li>* parhaat käytännöt</li> <li>* taakanjako</li> <li>* päätöksenteko</li> <li>* Schengen-arviointi</li> <li>* EU-jäsenyyden arviointikriteerit</li> <li>* toimielimet</li> <li>* jäsenvaltio</li> </ul>	<p><b>TURVALLISUUS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* turvallisuusympäristö</li> <li>* sisäinen järjestys</li> <li>* sisäinen turvallisuus</li> <li>* ulkoinen turvallisuus</li> <li>* yleinen järjestys ja turvallisuus</li> <li>* rajaturvallisuuden ylläpitäminen</li> <li>* turvallistaminen</li> <li>* ulkomaalaisvalvonta</li> <li>* korvaavat toimenpiteet</li> <li>* sisärajarastusten palauttaminen</li> <li>* rajanylityksen rajoittaminen</li> <li>* rajojen sulkeminen</li> <li>* sotilaallinen maanpuolustus</li> <li>* (siviili)kriisinhallinta</li> <li>* turvallisuuspalvelut</li> <li>* vakaus</li> <li>* kansanterveys</li> <li>* rajanylitysliikenne</li> <li>* rajat</li> <li>* yhteiskunta</li> <li>* valtion suvereniteetti</li> </ul>
<p><b>RAJAVALVONTAJÄRJESTELMÄ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* rajaturvallisuusmalli</li> <li>* rajaturvallisuusjärjestelmä</li> <li>* henkilöstö</li> <li>* välineistö</li> <li>* teknologia</li> <li>* koulutus</li> <li>* tutkimus</li> <li>* ulkorajarahasto</li> <li>* toimintakyky</li> <li>* kehittäminen / parantaminen</li> </ul>	<p><b>POLITIikka</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* hallitusohjelmat</li> <li>* politiikkaohjelmat</li> <li>* huippukokoukset</li> <li>* toimintasuunnitelmat</li> <li>* strategiat</li> <li>* rajaturvallisuuspaketti</li> <li>* taakanjako</li> <li>* solidaarisuus</li> <li>* vientituote</li> <li>* asiantuntijuus</li> <li>* "näytös"</li> <li>* yhteiskunnallinen keskustelu</li> </ul>	<p><b>NORMATIIVINEN</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* lainsäädäntö</li> <li>* säädökset</li> <li>* EU-oikeus</li> <li>* Schengen rajasäännöstö</li> <li>* Yhteinen käsikirja</li> <li>* sopimukset</li> <li>* Schengen</li> <li>* hallinnon läpinäkyvyys</li> <li>* rajaturvallisuuden käsite</li> <li>* perusoikeudet ja -vapaudet</li> <li>* turvapaikkamenettely</li> <li>* toimivaltuudet</li> </ul>

## TAULUKKO 22. Rajaturvallisuus -käsitteen eri merkitysyhteyksiä<sup>135</sup>

135 Analyysissä jokainen merkitysyhteys on pyritty nostamaan esiin. On selvää, että jotkut merkitykset ovat toistuneet useammin kuin toiset, mutta analyysin tässä vaiheessa sillä ei ole merkitystä, koska analyysin tavoitteena on pelkästään kartoittaa kaikki merkitysyhteydet, jotka liitetään rajaturvallisuuskäsitteeseen kyseisissä lähteissä. Jatkoanalyysin helpottamiseksi sanat on luokiteltu yhdeksään kategoriaan. Jako on syntynyt aineiston analyysin perusteella. Luokkien muodostuksessa on huomioitu aikaisemmin tässä tutkimuksessa tehdyt analyysit turvallisuuskäsitteen sisällöstä (uhat, toimijat) sekä rajaturvallisuuden ylläpitämisen käsitteen eri ulottuvuuksista (normatiivinen, operatiivinen, turvallisuus). Yhtenä kategorianmuodostukseen vaikuttavana seikkana on tiedostettu eri toimija/analyysitasojen (EU, jäsenvaltio, organisaatio, yksilö) huomioiminen luokitusta laadittaessa. Nämä eri vaatimukset on sovitettu yhteen yllä kuvatussa kategorianmuodostuksessa. Tässä luokituksessa 'turvallisuus' ilmentää valtion tasoa, 'operatiivinen' ulottuvuus organisatorista toimintatasoa ja 'normatiivinen' dimensio yksilönäkökulmaa. Lisäksi rajaturvallisuuden politiikkakeskeisyys (EU) sekä järjestelmänäkökulma (et. kansallinen ja organisatorinen näkökulma) täydentävät sekä aikaisempia kategorioita että tuovat mukaan oman rajaturvallisuusdiskurssissa selvästi artikuloitun ulottuvuuden. Silloin kun viittaus rajaturvallisuuteen ei ole spesifi, vaan sitä on tarkasteltu esimerkiksi päämäärien, tavoitteiden, toimintojen, erilaisten intressien tai muiden yleisten seikkojen valossa, ovat näitä tarkoittavat viittauskohteet sijoitettu luokkaan 'yleinen'. On myös huomattava, että jotkut merkitysyhteydet (sanat) on sijoitettu useampaan luokkaan, vaikka lähtökohtaisesti tätä on pyritty välttämään. On selvää, että eri kategorioiden muodostaminen olisi voinut olla toisenlainen. Esimerkiksi rajavalvontajärjestelmää koskevat sanat olisi voitu yhtä hyvin sijoittaa luokkien 'operatiivinen' tai 'EU' osaksi.

Taulukosta 22 ilmenee, kuinka rajaturvallisuuskäsitteen sisällöstä muodostuu moni-  
vivahteisempi kuva. Tehdyssä analyysissä, jossa rajaturvallisuuden käsitettä tarkasteltiin  
lausekontekstissa, erilaiset rajaturvallisuuden uhkat ja haasteet nousivat hyvin esiin.  
Myös rajaturvallisuuden operatiivinen<sup>136</sup>, normatiivinen ja poliittinen ulottuvuus  
tarkentuivat, samoin rajaturvallisuuden turvallisuus- ja EU-dimensiot. On kuitenkin  
huomattava, että eri merkitysyhteyksillä ei ole samanlaista painoarvoa eri konteksteissa.  
Esimerkiksi operatiivisilla seikoilla on keskeinen rooli, kun rajaturvallisuutta tarkastel-  
laan turvallisuushallinnon ja viranomaisten näkökulmasta. Myös samat asiakokonai-  
suudet voivat saada erilaisia merkityksiä riippuen tarkastelunäkökulmasta. Tämä käy  
hyvin ilmi esimerkiksi normatiivisten seikkojen osalla. Viranomaisen näkökulmasta  
normatiivisuus näyttäytyy ensi sijassa erilaisina, tehtävien hoidon kannalta tarpeel-  
lisina toimivaltuuksina, kun taas yksilön kannalta keskeisiä seikkoja ovat erityisesti  
oikeussuojat ja perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvät näkökohdat.

## 6.2.4 Rajaturvallisuus EU:n kontekstissa

Tässä luvussa tehty tarkastelu on osoittanut, kuinka rajaturvallisuus ja rajaturvalli-  
suuden ylläpitäminen ovat kansallisessa kontekstissa käsitteinä samaistuneet siinä  
määrin, että niiden erottaminen on käytännössä mahdotonta. Yksi tämän tutkimuksen  
kannalta mielenkiintoinen kysymys koskee sitä, missä määrin rajaturvallisuus käsit-  
teenä saa saman merkitysisällön sekä kansallisessa että EU-kontekstissa. Euroopan  
unionin ulkorajojen valvonta perustuu kansallisiin rajavalvontajärjestelmiin. EU:n  
piirissä laajasti hyväksytty neliportainen rajaturvallisuusmalli on myös rajavartiolakiin  
kirjatun rajaturvallisuuden ylläpitämisen -määritelmän lähtökohtana. Mutta tuoko  
yhteisöoikeudellinen taso rajaturvallisuuteen jotakin sellaista, mikä ei ilmene kansal-  
lisella tasolla? Näihin kysymyksiin vastaaminen edellyttää rajaturvallisuuskäsitteen  
tarkastelua EU:n viitekehyksessä.

Rajaturvallisuuden<sup>137</sup> käsitteellinen sisältö on kehittynyt EU:n integraatiokehityksen  
myötä. Analyysin lähtökohdaksi otamme Suomen toisella puheenjohtajuuskaudella  
vuonna 2006 Suomen aloitteesta käyttöön lanseeratun *rajaturvallisuuden* määritelmän.  
Suomen tavoitteena oli määritellä rajaturvallisuuden (*Integrated Border Management*)  
käsite mahdollisimman yksiselitteisellä tavalla. Suomen mukaan rajaturvallisuuden  
tulisi koostua seuraavista ulottuvuuksista:

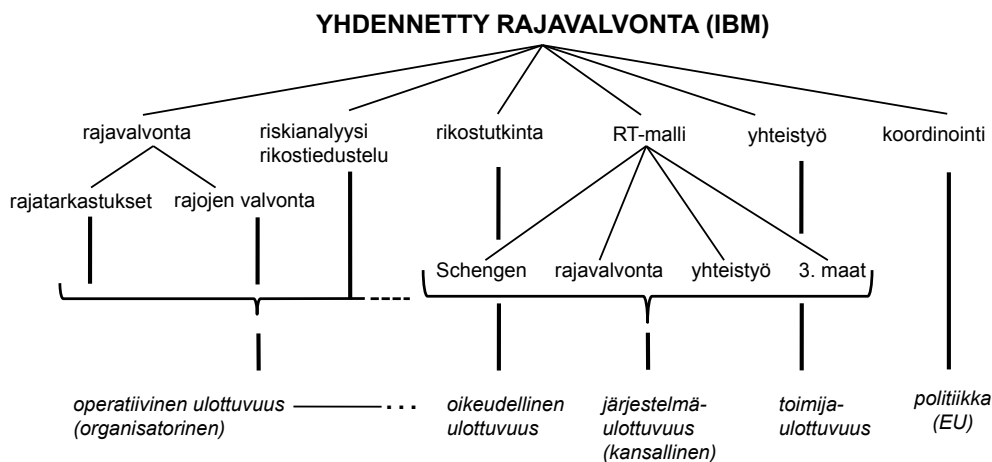
136 Operatiivinen näkökulma viittaa rajaturvallisuuden viranomaisen tehtävien kautta määrittävään luonteeseen.

137 EU:n viitekehyksessä ”rajaturvallisuudesta” käytetään virallisesti termiä ”Integrated Border Management (IBM)”. Se käännettiin Suomessa aluksi muotoon ”yhdenntetty rajavalvonta”, mutta varsin pian käsitteen käännökseksi vakiintui ”yhdenntetty rajaturvallisuus”. Tässä tutkimuksessa *rajaturvallisuuden* käsitteellä viitataan lähtökohtaisesti kansalliseen rajaturvallisuusdiskurssiin (ellei kyse ole suorasta lainauksesta), kun taas ’rajaturvallisuuden’ eurooppalainen (EU) ulottuvuus kuvataan *yhdenntetty rajavalvonta* -käsitteen avulla. Tätä koskevat kriittiset huomiot on esitetty tutkimuksen luvuissa 7.3 - 7.5. Ks. myös luku 6.1.



- rajanylitysasetuksen määritelmän mukainen rajavalvonta (tarkastus ja valvonta)<sup>138</sup>, mukaan lukien tarpeen mukainen riskianalyysi ja rikostiedustelu
- rajat ylittävän rikollisuuden tutkinta
- neliportainen rajaturvallisuusmalli (toimet kolmansissa maissa, yhteistyö naapurimaiden kanssa, rajavalvonta, valvontatoimet sisäisellä vapaan liikkuvuuden alueella)
- viranomaisyhteistyö rajaturvallisuudessa (rajavartioviranomaiset, tullit, poliisi sekä turvallisuuspalvelu- ja muut relevantit viranomaiset)
- jäsenmaiden ja instituutioiden toimien koordinointi ja yhdenmukaisuus.

Lisäksi puheenjohtajan päätelmissä korostettiin, kuinka ”*rajaturvallisuuden tulee kattaa kaikki rajalla esiintyvät uhkatekijät.*” Käsitteen sisällön hahmottamiseksi se kuvataan seuraavaksi terminologian teorian mukaisesti puudiagrammin avulla.



KUVA 47. IBM -määritelmän sisällönanalyysi

Kuvaa tutkimalla voidaan todeta, että jotkut termit esiintyvät määritelmässä useamman kerran. Ne muodostavat ”sanataskuja”, eli käsitteitä, jotka sisältyvät toisiin käsitteisiin. Näin tapahtuu esimerkiksi rajavalvonnan ja (viranomais)yhteistyön osalta. Rikostorjun-

138 Tässä viitataan Schengenin rajasäännösten ((EY) N:o 562/2006) mukaisiin käsitteisiin *rajavalvonta*, *rajatarkastus* ja *rajojen valvonta*. Rajasäännösten mukaan tarkoitetaan: ”rajavalvonnalla” tämän asetuksen mukaisesti ja sen soveltamiseksi rajalla toteutettavia toimia, jotka muista syistä riippumatta suoritetaan ainoastaan rajanylitysaikomuksen tai rajanylityksen perusteella ja jotka käsittävät rajatarkastukset ja rajojen valvonnan (emt. 2 artikla, 9. kohta); ”rajatarkastuksilla” rajanylityspaikoilla suoritettavia tarkastuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että henkilöt ja heidän kulkuneuvonsa sekä heidän hallussaan olevat esineet voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä (emt. 2 artikla, 10. kohta) ja ”rajojen valvonnalla” rajojen valvontaa rajanylityspaikkojen välillä ja rajanylityspaikkojen valvontaa muulloin kuin niiden vahvistettuina aukioloaikoina henkilöiden estämiseksi kiertämästä rajatarkastusta (emt. 2 artikla, 11. kohta).

ta<sup>139</sup> puolestaan ei esiinny määritelmässä omana käsitteenä, vaan sen sisältö on hajaantunut eri komponenteiksi (rikostiedustelu, rikollisuuden tutkinta). Nämä rikostorjunnan eri osatekijät eivät kata koko rikostorjunnan alaa<sup>140</sup>. Rajaturvallisuuden eri dimensiot ovat muutenkin epäsuhtaisia, koska rajaturvallisuuden sisältämät eri asiakokonaisuudet (toiminta), toimenpiteiden koordinointi sekä koko järjestelmätaso (rajaturvallisuusmalli) on asetettu siinä rinnakkain ikään kuin ne olisivat samalla analyysitasolla olevia asioita.

Edellä kuvatussa määritelmässä on aiheellista kiinnittää huomiota ulottuvuussanaan. Onko määritelmää tulkittava siten, että siinä ei pyritäkään määrittelemään rajaturvallisuuden koko sisältöä, vaan rajaturvallisuuteen liittyviä eri dimensioita? Mitä tarkoittaa rajaturvallisuuden ulottuvuus? Ovatko nämä ulottuvuudet ymmärrettävä erilaisiksi näkökulmiksi rajaturvallisuuteen samaan tapaan kuin Buzan on esittänyt erilaisia turvallisuussektoreita vaihtoehtoisiksi näkökulmiksi turvallisuuteen? Toisaalta puheenjohtajan päätelmissä korostetaan käsitteen määrittelyä mahdollisimman kattavasti ja yksiselitteisellä tavalla. Tämä voidaan tulkita siten, että määritelmä on tarkoitettu *sisältömääritelmäksi* kuvaamaan rajaturvallisuuden käsitettä mahdollisimman tyhjentävästi. Erilaisia näkökulmia kun ei voitane edes ajatella määriteltävän tyhjentävästi<sup>141</sup>. Tällaista tulkintaa puoltaa myös se seikka, että usein näistä rajaturvallisuuden eri ulottuvuuksista käytetään eri lähteissä myös nimityksiä rajaturvallisuuden elementit, osatekijät tai osa-alueet<sup>142</sup>. Vahvin argumentti rajaturvallisuuden sisällöllisen määrittelyn puolesta lienee kuitenkin se, että käsite on pyritty *määrittelemään*, vieläpä mahdollisimman kattavasti ja yksiselitteisellä tavalla<sup>143</sup>.

Tähän Suomen puheenjohtajuuskaudella esitettyyn määritelmään on syytä kiinnittää huomiota myös siltä kannalta, kuinka rajaturvallisuus ja sen perheyhtäläiset lähikäsitteet määrittyvät toistensa suhteen. Mikä on esimerkiksi rajaturvallisuuden ja

139 Rajavartiolaitoksen rikostorjunnalla tarkoitetaan rajaturvallisuuden ylläpitoon liittyvää rikosten ennalta estämistä, paljastamista ja niiden selvittämistä. Rikostorjunnan peruskeinovalikoimaan kuuluvat rikostiedustelu ja analyysitoiminta, tietolähteiden käyttö, tarkkailu ja sitä tukeva tekninen tarkkailu sekä esitutkinta. (RVLPK C.5, 1).

140 Huomiota tulee kiinnittää myös siihen, missä määrin rajaturvallisuuteen kuuluva yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavien turvallisuusuhkien torjunta ja rikostorjunta voidaan samaistaa käsitteellisesti toisiinsa. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaatimukset ulottuvat Sinisalonen (1971, 33) mukaan pidemmälle kuin tekojen kriminalisoinnit. Käytännössä sellaisia tekoja, joita ei ole kriminalisoitu, mutta jotka rikkovat yleistä järjestystä ja turvallisuutta on vaikea mainita, koska ihmisten turvallisuutta vaarantavat teot on kattavasti kriminalisoitu. Ks. myös Kammonen 2011, 30.

141 Vrt. Nikku 2008, 18-19.

142 Ks. esim. sisäisen turvallisuuden ohjelma 2004, 11. ”Rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi on kehitetty strategia, jonka keskeiset elementit ovat rajavalvonta (tarkastus ja valvonta) mukaan lukien tarpeen mukainen riskianalyysi ja rikostiedustelu, rajat ylittävät rikollisuuden tutkinta, neliportainen rajaturvallisuusmalli (toimet kolmansissa maissa, yhteistyö naapurimaiden kanssa, rajavalvonta, valvontatoimet sisäisellä vapaan liikkuvuuden alueella), viranomaisyhteistyö rajaturvallisuudessa (rajavartioviranomaiset, tulli, poliisi sekä turvallisuuspalvelu- ja muut relevantit viranomaiset), jäsenmaiden ja instituutioiden toimien koordinointi ja yhdenmukaisuus.” (Kursivoinnit lisätty).

143 Tätä tulkintaa tukee myös sisäasiainministeriön 5.12.2006 antaman tiedotteen kuvaus. ”Päätelmissä annetaan ajanmukainen määritelmä ”yhdenmukainen rajaturvallisuus” -käsitteelle. Käsitteen mukaan rajaturvallisuuden ytimen muodostaa EU:n rajanylitysasetuksen mukainen rajavalvonta. Siihen kuuluvat lisäksi toimet kolmansissa maissa ja EU:n naapurivaltioissa sekä valvontatoimet jäsenvaltioiden alueella.” (Kursivoinnit lisätty).

EU:n yhdenntyn rajavalvonnan (IBM) käsitteellinen suhde? Entä kuinka käsitteet 'rajaturvallisuus' ja 'yhdenntetty rajaturvallisuus' eroavat toisistaan? Mikä on puolestaan edellä mainittujen käsitteiden suhde 'yhdenntettyyn rajaturvallisuusjärjestelmään'? Onko se kenties synonyymi EU:n yhdenntetylle ulkorajojen valvontajärjestelmälle ja kuinka se eroaa EU:n yhteisestä ulkorajavalvonnasta? Neliportainen rajaturvallisuusmalli on osa edellä määriteltyä rajaturvallisuuden käsitettä. Entä rajaturvallisuusmalli? Mikä on sen käsitteellinen suhde rajaturvallisuusjärjestelmään ja maahanpääsyn valvontamalliin (*access control model*). Esimerkiksi vuoden 2002 EU Schengen-luettelossa yhtenäisen rajaturvallisuusmalli kuvattiin järjestelmäksi, joka käsitti kaiken rajoihin liittyvän toiminnan<sup>144</sup>. Mitä erittäin runsas ja vivahteikas rajaturvallisuussanasto kertoo rajaturvallisuudesta? Onko rajaturvallisuus eriytynyt ja jalostunut hienostuneeksi käsitejärjestelmäksi vai vallitseeko alalla täysi käsiteanarkia?

Aloitamme tarkastelun tutkimalla käsitteiden rajaturvallisuus ja yhdenntetty rajavalvonta (IBM) käyttöä Suomen puheenjohtajuuskaudella 2006 laadituissa asiakirjoissa. Yleisenä havaintona voidaan todeta, että englanninkielisissä lähteissä käytetään johdonmukaisesti käsitettä *Integrated Border Management*. Sen sijaan suomenkielisessä aineistossa termi IBM on käännetty eri tavoin. Sisäasianministeriön 5.12.2006 laatiman tiedotteen mukaan puheenjohtajan päätelmissä annetaan ajanmukainen määritelmä *yhdenntetty rajaturvallisuus*-käsitteelle. Syyskuussa 2006 pidetyn sisä- ja oikeusasioiden ministereiden kokouksen yhteenvedossa taas todetaan että, "[p]uheenjohtajan tavoitteena on määritellä rajaturvallisuuden (Engl. *Integrated Border Management*) käsite mahdollisimman yksiselitteisellä tavalla." Tässä siis käsitteet 'rajaturvallisuus' ja (EU:n) 'yhdenntetty rajavalvonta' samaistetaan toisiinsa. Lisäksi yhteenvedossa todetaan, että "[p]uheenjohtajavaltion tavoitteena on ollut sopia "yhdenntetty rajaturvallisuusjärjestelmä" (*Integrated Border Management*) -määritelmästä tavalla, joka sopisi kuvaamaan meneillään olevaa kehitystä tuloksineen." Yhdenntetty rajavalvonta samaistetaan siis myös käsitteeseen 'yhdenntetty rajaturvallisuusjärjestelmä'<sup>145</sup>.

Syyskuussa 2006 pidetyn oikeus- ja sisäasioiden ministereiden kokouksen yhteenvedo on otsikoitu "EU:n yhdenntetyin ulkorajojen valvontajärjestelmän kehittäminen; rajastrategia". Johdantoluku alkaa EU:n yhdenntetyin rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämisen kuvauksella. Tästä esimerkkeinä mainitaan 'rajaturvallisuusvirasto' Frontexin perustaminen sekä EU:n rajanylitysasetuksen ja paikallista rajaliikennettä koskevien asetusten

144 EU Schengen-luettelo 2002, 9.

145 On syytä pohtia, missä määrin käsitteen suomenkielisen vastineen valinta on tietoista ja tarkoitushakuista ja missä määrin se johtuu mahdollisesti kielen kääntämisestä johtuvista vaikeuksista. Tässä tutkimuksessa on lähdetty siitä, että suomenkieliseen käännökseen valittu terminologia on *tietoinen valinta* (ks./vrt. Niemenkari 2003, 17). Tällainen tulkinta voidaan kyseenalaistaa ainakin yhden EU:n komission tiedonannon osalta. Komission tiedonannossa EU:n eteläisten merirajojen valvonnasta (KOM(2006) 733 lopullinen) 'yhdenntetty rajavalvonta' on käännetty *yhdenntetyksi rajahallinnoksi*. Käännöksen poikkeaminen aikaisemmista käännöksistä johtunee kielenkääntäjän 'virheestä', mihin viittaa samojen englanninkielisten termien kääntäminen samassa asiakirjassa vaihtelevasti ja toisistaan poikkeavasti.

hyväksyminen. Termi ”EU:n yhdenmukainen ulkorajojen valvontajärjestelmä” ei esiinny kuin otsikossa, ja jatkossa rajastrategiassa kuvattuja yhdenmukaisen rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämistoimenpiteitä kuvataan joko rajaturvallisuusjärjestelmän tai rajaturvallisuuden kehittämällä. Asiakirjan perusteella on siis mahdollista tehdä eroa rajaturvallisuuden, rajaturvallisuusjärjestelmän, yhdenmukaisen rajaturvallisuuden, yhdenmukaisen rajaturvallisuusjärjestelmän ja EU:n yhdenmukaisen ulkorajojen valvontajärjestelmän välillä.

Suomen puheenjohtajuuskaudella rajaturvallisuudelle annettu määritelmä kytkee rajaturvallisuuden käsitteen myös rajaturvallisuuden ylläpitämiseen sekä strategian käsitteeseen. Suomen lanseeraama rajaturvallisuuden määritelmä noudattaa ”kirjaimellisesti” sisäisen turvallisuuden ohjelmassa (2004) kuvattua rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi kehitettyä strategiaa. Tämä käsitteellinen naimakauppa ilmenee jo syyskuussa pidetyn oikeus- ja sisäasioiden ministereiden kokouksen yhteenvedon asiakirjasta, joka on otsikoitu ”EU:n yhdenmukaisen ulkorajojen valvontajärjestelmän kehittäminen; rajastrategia”. Näin *käsitteet rajaturvallisuus, rajaturvallisuuden ylläpitäminen, yhdenmukainen rajavalvonta ja raja(turvallisuus)strategia samaistuvat* siinä määrin, että niitä on vaikea, ellei peräti mahdollista erottaa toisistaan.<sup>146</sup>

Suomen kunniahimoinen tavoite luoda käsitteellistä selkeyttä rajaturvallisuuden käsitteelliseen sisältöön toisella puheenjohtajuuskaudellaan ei näytä kovin hyvin toteutuneen. Päinvastoin, tarkasteltaessa asiaa pelkästään rajaturvallisuus käsitteen kannalta, älyllistä uurastusta ja huolellista käsitteen määrittelyä olisi voinut harjoittaa huolellisemmin. Kielellinen selkeys kun on yleensä osoitus myös ajattelun selkeydestä. Tässä yhteydessä voidaan pohtia, missä määrin ongelma aiheutuu kielestä. Osa EU-asiakirjojen terminologisesta epäselvyydestä johtuneen kielen kääntämiseen liittyvistä vaikeuksista<sup>147</sup>. Terminologinen hämäryys ilmenee suurimmillaan juuri kansallisissa asiakirjoissa, jotka on laadittu ministeriön rajavartio-osastolla, missä on paras kansallinen asiantuntemus rajaturvallisuusasioista.

Jatkoanalyysiä varten joudumme analysoimaan lähdeaineistoa laajemmin kytkemme erottamaan eri käsitteet toisistaan. Aloitamme analyysin tarkastelemalla käsitettä *rajaturvallisuusmalli*, joka on eurooppalaisen rajavalvonta-ajattelun ytimessä. Rajaturvallisuusmalli on esitelty EU Schengen-luettelossa (2002). Rajaturvallisuus-

146 Hyvän esimerkin strategian ja rajaturvallisuuden samaistamisesta tarjoaa Urpo Riissanen diplomityö *Rajaturvallisuus - ilmiö, strategia, turvallistaminen* (2009). Riissanen ei määrittele työssään, mitä hän tarkoittaa strategialla. Hän tarkastelee sekä Suomen että EU:n rajaturvallisuuden (rajavalvonnan) kehitystä historiallisessa kontekstissa eli Riissanen sanoin *rajaturvallisuusstrategian* historiaa. Rajaturvallisuusajattelun kehittämisessä Riissanen korostaa operatiivisten ja poliittisten seikkojen ohella yhteistyön merkitystä. ”Ilman Suomen ja EU:n Venäjän kanssa toteuttaman rajaturvallisuuteen liittyvän yhteistyön tarkastelua koko rajaturvallisuusstrategia jää vaillinaiseksi” (emt. 32). Riissanen tavoin Kurvinen (2011) samaistaa diplomityössään *Euroopan unionin rajaturvallisuus - raja turvallisuutena vai turvallisuus rajana?* rajaturvallisuuden rajaturvallisuusyhteistyöhön ilman minkäänlaisia perusteluja. Kurvinen (2011, 3) toteaa vain lakonisesti ”Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyön synonyyminä käytetään käsitettä *rajaturvallisuus*”.

147 Tätä problematiikka on näkyvästi esillä esimerkiksi EU:n komission tiedonannossa ”Euroopan unionin eteläisten merirajojen hallinnoinnin tehostaminen”, KOM(2006) 733 lopullinen.

mallista käytetään luettelossa nimeä *yhtenäinen rajaturvallisuusmalli*<sup>148</sup>. Sillä ”tarkoitetaan järjestelmää, joka käsittää *kaiken rajoihin liittyvän toiminnan*. Siinä on neljä toisiaan täydentävää toimintatasoa (tai suodatinta): kolmansissa maissa, lähtömaissa tai kauttakulkumaissa toteutettavat toimet, kahdenvälinen ja kansainvälinen yhteistyö, ulkorajoilla toteutettavat toimet ja muut alueen sisällä toteutettavat toimet.” Schengen-luettelossa kuvataan yksityiskohtaisemmin toimia rajaturvallisuusmallin eri tasoilla. Operatiivisten seikkojen ohella (esim. rajatarkastukset, riskianalyysi, tilannekuva, tiedonvaihto) mallin soveltamisen keskeisinä tekijöinä ja toimenpiteinä kuvataan myös organisaatorakennetta, henkilöstöä, välineistöä, koulutusta sekä lainsäädännön alaan kuuluvia asioita. Yhtenäisen rajaturvallisuusmallin kuvauksen perusteella voidaan päätellä, että sen on tarkoitus kattaa koko rajaturvallisuusjärjestelmä. Yhtenäistä rajaturvallisuusmallia ja rajaturvallisuusjärjestelmää voidaan pitää toistensa synonyymeinä.

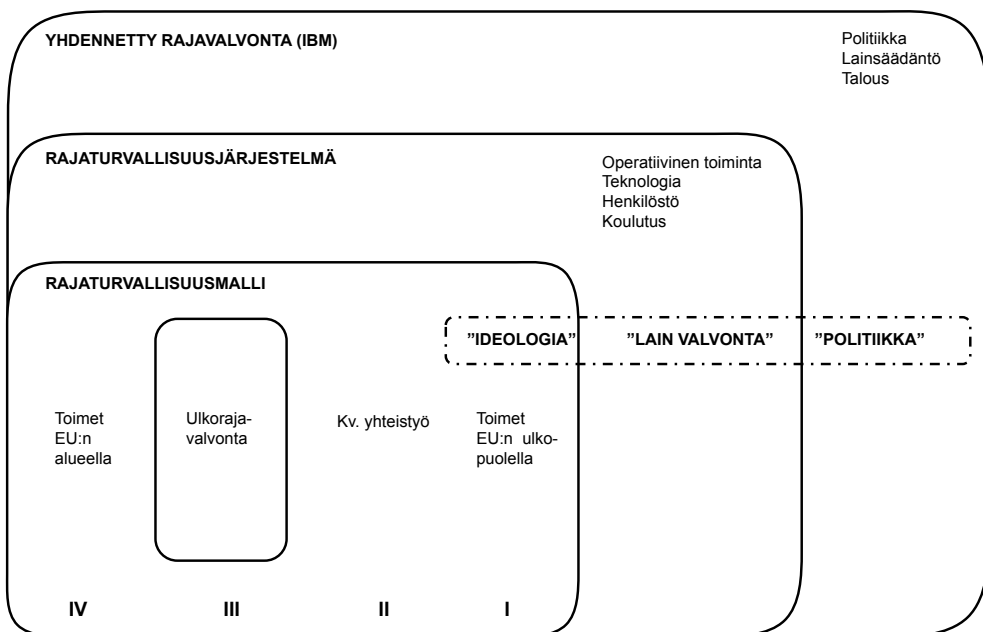
Näin asiaa on käsitelty myös suomenkielisessä lähdeaineistossa. Niemenkari (2003) on teoksessaan *Rajaturvallisuus Euroopan Unionissa* kuvannut Schengen-luettelon mukaisen yhtenäisen rajaturvallisuusmallin ja nimennyt sen *rajaturvallisuusjärjestelmäksi*. Kaaviokuva rajaturvallisuusjärjestelmästä on esitetty otsikon ’Yhtenäinen rajaturvallisuusmalli’ alla. Rajaturvallisuusmallin ja -järjestelmän samaistaminen on yleinen käytäntö myös suomenkielisessä tutkimuskirjallisuudessa<sup>149</sup>. Hieman toisenlaisen tulkinnan voi tehdä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian 2006 perusteella. Sen mukaan rajaturvallisuusjärjestelmä ”käsittää kaikkia eri tasojen politiikkaan, lainsäädäntöön, yhteistyöhön, taakanjakoon, henkilöstöön, välineistöön ja teknologiaan liittyviä toimenpiteitä, joita jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset toteuttavat yhteistyössä ja tarvittaessa muiden toimijoiden kanssa. Tässä hyödynnetään mm. EU:n neliportaista rajaturvallisuusmallia ja yhteistä yhdenmukaista riskianalyysiä taatakseen yhdenmukaisen ja korkean ulkorajavalvonnan tason ja sujuvan rajaliikenteen.” Oheisen määritelmän mukaan rajaturvallisuusmallia ja -järjestelmää voidaan pitää ainakin osittain erillisinä käsitteinä, jossa rajaturvallisuusjärjestelmälle annetaan laajempi merkityssisältö kuin rajaturvallisuusmallille<sup>150</sup>.

148 Mallista käytetään Schengen-luettelossa myös nimeä ’kattava rajaturvallisuusmalli’ ja ’yleinen rajaturvallisuusmalli’.

149 Rajaturvallisuusmallista käytetään rajaturvallisuusjärjestelmän ohella lukuisia eri termejä. Usein mallia luonnehditaan kuvaavien määreiden avulla, kuten ’neliportainen’, ’nelitasoinen’, ’yleinen’, ’yhteinen’ tai ’integroituu’. Halinen (2005) on käyttänyt mallista nimeä ’rajavartiomalli’, Kammonen (2011, 36) ’neliportainen maahanpääsyn ja maassa oleskelun valvontamalli’ ja Riissasella (2009) on mallille kaikkiaan viisi erilaista termiä. Erilaisia ’rajaturvallisuusmalliin’ viittaavia termejä on tutkimusaineistossa kaikkiaan toistakymmentä.

150 Vertailun vuoksi on mielenkiintoista todeta, kuinka samassa strategiassa (YETTS 2006) on määritetty puolustusjärjestelmä. Strategian mukaan ”puolustusvoimien puolustusjärjestelmä on kokonaisuus, joka koostuu johtamisjärjestelmästä, tiedustelu- ja valvontajärjestelmästä, valmiudensääteilyjärjestelmästä, logistiikkajärjestelmästä sekä joukkorakenteesta eli maa-, meri- ja ilmapuolustuksen johtoportaista ja joukoista.” Mikäli sotilaallisesta turvallisuudesta haetaan referenssiä rajaturvallisuuteen, lähimmäksi rajaturvallisuuden käsitettä maanpuolustuksen alalla tulee *kokonaismaanpuolustuksen* käsite. Se kattaa ”kaikki ne sotilaalliset ja siviilialojen toimet, joilla turvataan Suomen valtiollinen itsenäisyys sekä väestön elinmahdollisuudet ja turvallisuus ulkoista, valtioiden aiheuttamaa tai muuta uhkaa vastaan. Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamiseen kuuluvat julkisen sektorin eli valtioneuvoston, valtion viranomaisten ja kuntien sekä yksityisen sektorin toimenpiteiden ja kansalaisten vapaaehtoisen toiminnan yhteensovittaminen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi kaikissa tilanteissa.”

Vielä suurempaa huolellisuutta tulee termien käytössä noudattaa, kun asiasta käydään keskustelua EU:n viitekehyksessä. On kyseenalaista, missä määrin rajaturvallisuusmallista käytettyä englanninkielistä nimitystä *access control model* voidaan käyttää rajaturvallisuuden tai yhdennetyn rajavalvonnan (IBM) rinnakkaiskäsitteenä. 'Maahanpääsyn valvontamalli' on käsitteenä jo niin suppea ja tarkkarajainen, että sen rinnastaminen EU:n yhdennettyyn rajavalvontaan (IBM) ei ole perusteltua. Schengen-luettelossa olevaa yhtenäisen rajaturvallisuusmallin kuvausta lukuun ottamatta mistään muusta lähteestä ei löydy tukea rajaturvallisuusmallin (*border security model*) samaistamiseksi maahanpääsyn valvontamallin tai yhdennetyn rajavalvonnan kanssa. Esimerkiksi Suomen toisen puheenjohtajuuskauden päättäneessä joulukuussa 2006 pidetyn oikeus- ja sisäasioiden ministereiden kokouksen lehdistötiedotteessa<sup>151</sup>, jossa vedetään yhteen Suomen puheenjohtajuuskauden tuloksia, 'rajaturvallisuusmalliin' viitataan yhdennetyn rajavalvonnan käsitteen yhteydessä käsitteellä 'four-tier access control model'. Käsitteille rajaturvallisuusmalli, rajaturvallisuusjärjestelmä ja yhdennetty rajavalvonta voitaisiin antaa myös toisistaan poikkeava merkitystulkinta kuvan 48 tapaan, mikä saattaisi lisätä käsitteellistä selkeyttä.



**KUVA 48.** Esitys rajaturvallisuusmallin, rajaturvallisuusjärjestelmän ja yhdennetyn rajavalvonnan käsitteelliseksi tulkinnaksi

151 Press release 2768th Council Meeting, Justice and Home Affairs, Brussels 4-5 December 2006, 15801/06 (Presse 341).

Termiä (käsitettä) *rajaturvallisuusmalli* esitetään käytettäväksi vain silloin, kun sillä viitataan EU:n rajavalvonnan organisointiin neliportaisen toimintatavan mukaan. Rajaturvallisuusmalli viittaisi rajavalvonnan perustana olevaan ideologiaan, joka rakentuisi syvän ja eteentyönnetyn puolustuksen periaatteiden varaan. *Rajaturvallisuusjärjestelmä* puolestaan määritettäisiin vastaavasti kuin puolustusjärjestelmä on määritetty yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa (YETTS) vuodelta 2006. Rajaturvallisuusjärjestelmä koostuisi rajaturvallisuuden eri osajärjestelmistä, kuten erilaisista teknisistä valvontajärjestelmistä, johtamisjärjestelmästä, henkilöstöstä, koulutusjärjestelmästä jne.<sup>152</sup> Rajaturvallisuusjärjestelmään ei luettaisi mukaan erilaisia toimintapolitiikkoja tai normatiivista viitekehystä, vaan nämä varattaisiin käsitteistä laajimman eli *yhdennetty rajavalvonta* -käsitteen piiriin kuuluviksi asioiksi.<sup>153</sup>

Seuraavaksi tarkastelemme rajavalvonta- ja rajaturvallisuuskäsitteiden samaistamista ja siihen liittyvää problematiikkaa. Edellä luvussa 5.2 on tehty selkoa, kuinka rajaturvallisuus on käsitteenä kehittynyt alkaen rajojen vartioinnista ja valvonnasta rajavalvonnan ja rajaturvallisuuden ylläpitämisen kautta rajaturvallisuuteen. Jokaisessa kehitysvaiheessa käsitteen sisältö on laajentunut. Tämä laajeneminen on selkeästi havaittavissa, kun tarkastellaan vuoden 1999 lakia Rajavartiolaitoksesta sekä Rajavartiolaitolakia 2005. Suomen osalta on myös huomattava, että rajavalvontakäsitteen sisältö on tarkentunut. Aikaisemmin termi *rajavalvonta* viittasi sanan yleismerkityksen ohella rajan valvontaan rajanylityspaikkojen ulkopuolella, siis maa- ja vesirajoilla. Schegenin rajasäännöstön (EY N:o 562/2006) myötä syntyi tarve erottaa käsitteellisesti toisistaan valvonta rajanylityspaikoilla sekä valvonta niiden ulkopuolisilla rajaosuuksilla. Niinpä termi rajavalvonta varattiin yleistermiksi, joka kattoi sekä *rajatarkastukset* että *rajojen valvonnan* eli valvonnan rajanylityspaikkojen välisillä alueilla.

Käsitteiden sisällön laajeneminen ilmenee myös *rajavalvonta-* ja *rajaturvallisuus-sanastoista*. Rajaturvallisuudesta johdettuja yhdyssanoja on kaksinkertainen määrä verrattuna rajavalvonta-johteesiin yhdyssanoihin. Rajavalvonnan ja rajaturvallisuuden käsitteellinen samaistaminen voi siten aiheuttaa 'merkitysongelmia', kun käsitteiden alat ja niiden merkitykset kattavat vain osittain toisensa. Toisaalta on huomattava, että käsitteitä käytetään rinnan samassa merkityksessä monien yleisimpien rajavalvonta/rajaturvallisuus -sanojen kanssa. Tällaisia sanoja ovat muun muassa (rajavalvonta/

152 Osittain tämä näkemys saa tukea virallislähteistä. Eri asiakirjoista on pääteltävissä, että 'järjestelmä' sanaa käytetään, kun rajavalvontaa tarkastellaan puhtaasti teknisenä järjestelmänä. Ks. esim. KOM(2008) 68 lopullinen: Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) luomisesta sekä HE 219/2008, 16-17. Tosin tällöin käsitteenä käytetään *rajavalvontajärjestelmää* rajaturvallisuusjärjestelmän sijaan.

153 Edellä mainittujen käsitteiden käyttö esittämälläni tavalla tarkoittaisi sitä, että ne sijoittautuisivat Popperin eri maailmoihin. Rajaturvallisuusmalli 'ideologiana' kuuluisi lähinnä maailmaan 3, rajaturvallisuusjärjestelmä koostuisi pääasiassa maailman 1 entiteeteistä ja yhdennetty rajavalvonta koostuisi rajaturvallisuusmallin tavoin pääasiassa ihmisen tuottamista kulttuurisista artefakteista (maailma 3). Popperin 2. maailma (psyken maailma) olisi osittain läsnä rajaturvallisuusjärjestelmän kautta, kun rajaturvallisuusjärjestelmää tarkasteltaisiin osana yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä sisäisen turvallisuuden viitekehystä (turvallinen olotila, turvallisuuden tunne).



rajaturvallisuus)malli, -järjestelmä, -viranomainen, -virasto, -yhteistyö, -operaatiot, -tehtävät, -strategia, -asiantuntija sekä yhdennetty rajavalvonta/rajaturvallisuus. Lisäksi yleisenä havaintona voidaan todeta, että rajavalvonta -termin käyttö on yleisempää, kun puhutaan asioista EU:n viitekehyksessä, kun taas kansallinen turvallisuuspuhe rajoista ja niiden valvonnasta on valtaosaltaan rajaturvallisuusvoittoista.

Jos käsitteellinen kirjavuus on yleistä rajavalvonta- ja rajaturvallisuusperäisten yhdyssanojen kohdalla, se on sitä mitä suurimmassa määrin, kun puhutaan EU:n yhdenntetystä rajavalvonnasta. Englanninkielisessä aineistossa käsitteen käyttö on maltillista ja yhdenntettyyn rajavalvontaan viitataan yleensä termillä *Integrated Border Management* tai sen akronyymillä *IBM*. Suomenkielisessä aineistossa yhdenntetystä rajavalvonnasta käytetään yli 30 erilaista termiä. Esimerkiksi Nikulta (2008) ja Riissaselta (2009) löytyy molemmilta kymmenen erilaista määrettä tai termiä yhdenntetylle rajavalvonnalle, joista vain yksi (EU:n yhdenntetty rajaturvallisuus) on molemmille yhteinen (ks. taulukko 23). Hirvosen (2011) tutkimusraportista taas on vaikea hahmottaa, milloin hän tarkoittaa EU:n yhdenntettyä rajavalvontaa, milloin rajaturvallisuusmallia, milloin rajaturvallisuusjärjestelmää. Osasyynä tähän on erittäin kirjava rajaturvallisuussanaston käyttö, niin kuin taulukosta 23 ilmenee<sup>154</sup>. Tutkimusaineiston perusteella käsitteen 'ryöstöviljelyssä' on havaittavissa selvä ero virallisten asiakirjojen ja tutkimuskirjallisuuden välillä. Virallisissa asiakirjoissa käsitteellinen vaihtelu on huomattavan vähäistä verrattuna opinnäytetöihin tehtyihin tutkimuksiin. Mutta paljon suurempaa käsitteellistä selkeyttä toivoisi myös virallisiin asiakirjoihin. Esimerkiksi hallituksen esityksessä eduskunnalle *rajavartiointia* koskevan lainsäädännön sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 219/2008) puhutaan *rajavalvonnasta*, *ulkorajojemme valvonnasta*, *rajaturvallisuuden ylläpitämisestä*, *yhdenntetystä rajaturvallisuudesta*, EU:n yhdenntetyn rajaturvallisuuden strategisista päätelmistä eli *rajastrategiasta*, *yhteisen eurooppalaisen yhdenntetyn rajavalvontajärjestelmän* luomisesta ja monesta muusta *rajaturvallisuusyhteistyötä* edellyttävästä asiasta<sup>155</sup>.

154 Taulukkoon 23 ei ole koottu kaikkia työssä esiintyviä EU:n yhdenntetyn rajavalvonnan käsitevariaatioita, ja osa taulukossa esitetyistä käsitteistä voi olla siinä virheellisesti. Tämä johtuu tulkintavaikueudesta, jonka lukija kokee Hirvosen työtä lukiessaan. Taulukosta poisjätettyjä 'käsitteitä' ovat mm. 'EU:n rajaturvallisuus', 'EU:n rajaturvallisuusjärjestely' ja 'EU:n rajaturvallisuuden ylläpito'.

155 Käsitteellinen epämääräisyys ilmenee jo säädöksen otsikosta, jossa on käytetty *rajavartiointi* -termiä. Kyseistä termivalintaa voi pitää paitsi epäajankumaisena että virheellisenä. Rajavartiolaikoksessa on virallisesti määritetty *rajavartiointi* (johon tässä viitataan) sekä *rajavartiotoiminta*. Ks. *Rajavartio-ohje* rajakomppanialle (1986), luvut 2 ja 5; *Rajavartiolaikoksen johtosääntö* (1983), 1.luku, s. 2. On myös mielenkiintoista havaita, että HE 219/2008 on otsikoitu eri tavalla kuin hallituksen esitys (HE 6/2005 vp), jota sillä muutettiin. HE 6/2005 vp:n otsikko kuului "Hallituksen esitys Eduskunnalle rajavartiolaikosta ja rajavyöhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi". Kertovatko nämä havainnot kansallisen säädösvalmistelun tasosta, joka valmistelun osalta tapahtuu suurena määrinä eri ministeriöissä?

<ul style="list-style-type: none"> <li>- EU:n jäsenvaltioiden rajojen vartiointin valvontajärjestelmä</li> <li>- <i>EU:n yhdenmätty rajaturvallisuus</i></li> <li>- EU:n yhtenäinen rajaturvallisuus</li> <li>- eurooppalainen rajavalvontajärjestelmä</li> <li>- eurooppalainen rajavartioidjärjestelmä</li> <li>- ulkorajojen yhdenmätty valvontajärjestelmä</li> <li>- unionin rajaturvallisuusjärjestelmä</li> <li>- yhdenmätty rajaturvallisuusstrategia</li> <li>- yhdenmätty ulkorajojen valvonta</li> <li>- yhdenmätty ulkorajojen valvontajärjestelmä</li> </ul> <p style="text-align: right;">Nikku (2008)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- EU:n ulkorajojen valvontajärjestelmä</li> <li>- EU:n ulkorajojen yhdenmätty rajaturvallisuusjärjestelmä</li> <li>- <i>EU:n yhdenmätty rajaturvallisuus</i></li> <li>- EU:n yhdenmätty rajaturvallisuusjärjestelmä</li> <li>- Euroopan ulkorajojen rajavalvontajärjestelmä</li> <li>- Euroopan ulkorajojen yhdenmätty valvontajärjestelmä</li> <li>- yhdenmätty rajaturvallisuus</li> <li>- yhdenmätty rajaturvallisuusjärjestelmä</li> <li>- yhdenmätty rajaturvallisuusmalli</li> <li>- yhteinen rajaturvallisuus</li> </ul> <p style="text-align: right;">Riissanen (2009)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- EU:n neliportainen rajaturvallisuusmalli</li> <li>- EU:n nelitasoinen rajaturvallisuusjärjestelmä</li> <li>- EU:n nelitasoinen rajaturvallisuusmalli</li> <li>- EU:n rajaturvallisuusjärjestelmä</li> <li>- <i>EU:n yhdenmätty rajaturvallisuus</i></li> <li>- EU:n yhdenmätty rajaturvallisuusmalli</li> <li>- EU:n yhdenmätty rajaturvallisuusjärjestelmä</li> <li>- neliportainen rajaturvallisuusjärjestelmä</li> <li>- nelitasoinen rajaturvallisuusjärjestelmä</li> <li>- yhdenmätty rajaturvallisuus</li> <li>- yhtenäinen rajaturvallisuus</li> <li>- yhtenäinen rajaturvallisuusjärjestelmä</li> </ul> <p style="text-align: right;">Hirvonen (2011)</p>
--	---	--

### TAULUKKO 23. Yhdenmätty rajavalvonta (IBM) -käsitteen eri variaatioita tutkimuskirjallisuudessa

Edellä olevasta tarkastelusta on käynyt ilmi, että kansallinen *rajaturvallisuus* diskurssi ja EU:n *yhdenmätty rajavalvonta* samaistetaan puheessa (teksti) siinä määrin, että kyseisten käsitteiden merkityserojen hahmottaminen on vaikeaa. Taulukkoon 24 on koottu vertailua varten tekijöitä, joiden perusteella kyseisten käsitteiden erilaiset merkitykset voidaan paikantaa. Taulukkoa ei ole laadittu tyhjentävää vertailua varten, vaan siihen on koottu *diskriminaatioanalyysin* avulla juuri niitä tekijöitä, joiden suhteen käsitteet näyttävät poikkeavan eniten toisistaan.

	RAJATURVALLISUUS (Suomi)	YHDENNETTY RAJAVALVONTA (IBM) (EU)
Näkökulma/Diskurssi	Turvallisuus	Hallinta
Uhat	Globaalit uhkatekijät sekä kansalliset erityispiirteet	Globaalit uhkatekijät
Toimijat	Rajavartiolaitys PTR-viranomaiset	Frontex RABIT <sup>156</sup> , FJST <sup>157</sup> Kolmas sektori
Operatiivinen toiminta	Rajatarkastukset, rajavalvonta, rikostorjunta, riskianalyysi	Riskianalyysi, yhteiset operaatiot, palautusoperaatiot yhteiset hankkeet
Yhteistoiminta	Johtaminen	Yhteistyö, koordinointi
Politiikka	Kansallinen etu	Taakanjako, solidaarisuus
Imperatiivi/Rationaliteetti	Tehokkuus	Yhdenmukaisuus

### TAULUKKO 24. Rajaturvallisuus- ja IBM -käsitteiden diskriminaatioanalyysi

156 Frontexin 'nopean toiminnan joukot' eli rajainterventioryhmät (Rapid Border Intervention Team).

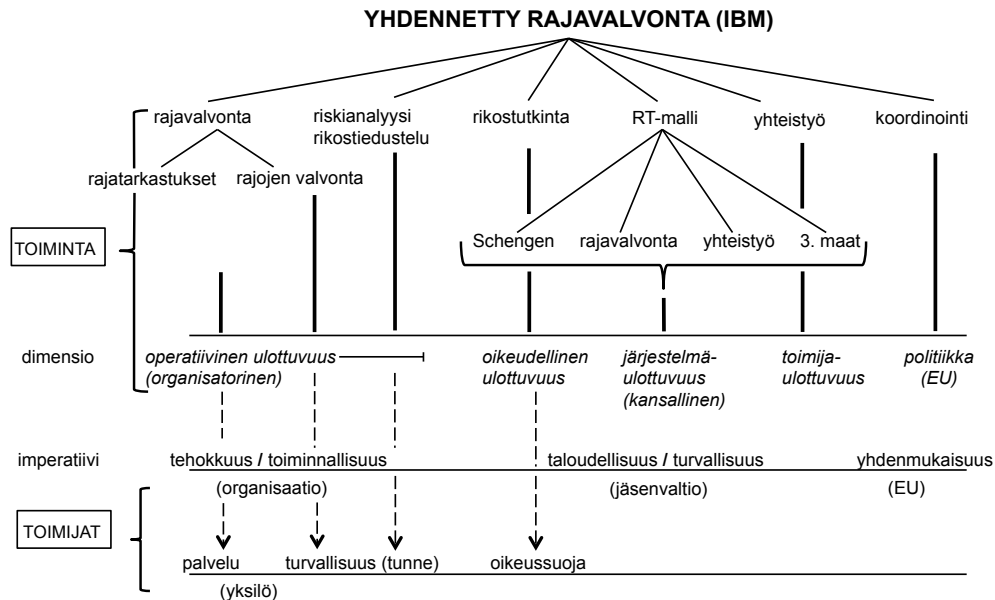
157 Frontexin yhteisoperaatioiden operatiiviset joukot (Frontex Joint Support Team).

Taulukosta 24 voidaan todeta, että rajaturvallisuus- ja yhdenmetyt rajavalvonta-käsitteillä on lukuisia piirteitä, joiden suhteen ne eroavat toisistaan. Kansallinen rajaturvallisuusnäkökulma on selkeästi kapeampi kuin EU:n yhdenmetyt rajavalvonta, jossa korostuu rajoihin liittyvien turvallisuusuhkien hallinta (*management, governance*) ja eri toimijoiden roolit ja niiden välinen yhteistyö. Tämä on oikeastaan itsestään selvää, koska rajavalvonta on säilynyt EU:n integraatiokehityksestä huolimatta jäsenmaiden vastuulla. Yhteisötasolla korostuu rajavalvonnan poliittisuus (taakanjako, solidaarisuus) ja erilaisten, toistensa kanssa osin kilpailevien toimintapolitiikoiden, kuten rajavalvonta-, viisumi-, maahanmuutto-, turvapaikka- ja naapuruuspolitiikka yhteensovittaminen. Yhteisötasolla toimenpiteiden noudattamisen yhdenmukaisuus ja johdonmukaisuus ovat tärkeitä periaatteita, mikä ilmenee *yhdenmetyt* rajavalvonnan käsitteessä. Kansallista rajaturvallisuusajattelua leimaa sen sijaan tehokkuusimperatiivi, missä turvallisuusuhkien mahdollisimman tehokas torjunta syrjäyttää muut mahdolliset rajoihin liittyvät diskurssit. On myös luonnollista, että yleiseurooppalaisten uhkien (terrorismi, laiton maahanmuutto jne.) ohella kansallinen rajaturvallisuusajattelu on kytkeytynyt maantieteeseen. Venäjän rajanaapuruus värittää kansallisia uhkakuvia ja on vahvasti läsnä kansallisessa rajaturvallisuusdiskurssissa<sup>158</sup>.

Kansalliselta kannalta ja rajavartiolaitoksen näkökulmasta rajaturvallisuus on ensisijaisesti turvallisuuden ylläpitämiseksi tehtävää operatiivista toimintaa. Operatiivisen toiminnan osalta EU:n ja sen jäsenmaiden välillä vallitsee selkeä työnjako. Jäsenmaat vastaavat rajavalvontaan kuuluvista perustehtävistä kuten rajatarkastuksista, rajojen valvonnasta, rikostorjunnasta ja riskianalyyseistä. EU:lle on taas muodostunut selkeä rooli yhteisissä operaatioissa ja hankkeissa, joissa jäsenmaat paitsi huolehtivat rajavalvontatehtävistä myös osoittavat solidaarisuuttaan muita jäsenmaita ja koko yhteisöä kohtaan. Yhteisten hankkeiden avulla EU rahoittaa eri jäsenmaiden rajavalvontajärjestelmien kehittämistä varmistaakseen kansallisten rajavalvontajärjestelmien yhteensopivuuden EU-tasolla.

Yhteenvedoa varten otamme tarkasteluun vielä uudelleen Suomen toisella puheenjohtajuuskaudella määritellyn rajaturvallisuuden käsitteen. Puudiagrammin avulla kuvatut ulottuvuudet voidaan tulkita rajaturvallisuuden *toiminnallisiksi* ulottuvuuksiksi. Kuvaan on lisätty turvallisuuskäsitteen sisältöä osaltaan määrittävät *toimijatasot* sekä niitä luonnehtivat rationaalisuudet suhteessa rajaturvallisuuden käsitteeseen. Voitaisiinko nämä mieltää Walker & Avantin (1992) ajatuksia seuraten yhdenmetyt rajavalvontakäsitteen alustavien kriteerien luetteloksi tai Erikssonin kuvaamiksi (perus)kategorioiksi rajaturvallisuuden osalta?

158 Ks. esim. Riissanen 2009. Ks. myös Limnell 2009.



**KUVA 49. IBM-määritelmän laajennettu sisällönanalyysi**

Kuvasta 49 voidaan todeta, että rajaturvallisuuden käsitettä voidaan operatiivisen ulottuvuuden ohella tarkastella myös oikeudelliselta ja poliittiselta kannalta. Käsitteen tarkastelussa voidaan korostaa tiettyä toimijatasoa kuten kansallista tai yhteisönäkökulmaa, tai sitten organisatorista tai yksilölähtöistä lähestymistapaa. Yllä mainitusta rajaturvallisuuden kuvauksesta voidaan tehdä myös ’supistava tulkinta’, jossa rajaturvallisuutta pidetään ensi sijassa operatiivisena asiana. Tällöin rajaturvallisuus näyttäytyy Suomessa ensi sijassa yhden organisaation eli rajavartiolaitoksen ’bisneksenä’<sup>159</sup>. Tällaiselle taustaletukselle saadaan tukea monesta suunnasta. Ensiksi Suomi on jo vuoden 1999 Tampereen huippukokouksesta lähtien ajanut rajaturvallisuuden ’ammatillistamista’ ja kansallista keskittämistä yhden organisaation (Rajavartiolaitoksen) vastuulle. Toiseksi rajaturvallisuuden ylläpitäminen on rajavartiolaissa (578/2005) määritelty vain *henkilöliikenteen* näkökulmasta<sup>160</sup>. Kolmanneksi EU:n yhdenmukaiseen rajavalvontaan kiinteästi kuuluva tullivalvonta on pidetty tiukasti erillään rajaturvalli-

159 Rajaturvallisuuden kansallinen korostus on selkeästi havaittavissa muun muassa useissa kotimaisissa rajaturvallisuutta käsittelevissä lähteissä (esim. Niemenkari 2003; Savolainen 2006; Riissanen 2009) samoin kuin Suomen toisen puheenjohtajuuskauden rajaturvallisuutta koskeissa tiedotteissa.

160 Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan niitä kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnan rajan ja ulkorajan ylittämistä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävistä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus. Laki rajavartiolaista muuttamisesta (478/4.6.2010), 2 § 1.momentti 6.kohta.

suuden kansallisesta keskustelusta<sup>161</sup>. Ja neljänneksi Rajavartiolaitos on määrätietoisesti pyrkinyt vahvistamaan ohjaavaa rooliaan kansallisena 'rajaturvallisuusviranomaisena'<sup>162</sup>.

Rajaturvallisuuden kansallinen keskittäminen voi tuoda mukanaan tehokkuutta. Esimerkiksi ongelmat viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa oli yksi syy Yhdysvalloissa syyskuussa 2001 tapahtuneen terrori-iskun onnistumiseen. Terrori-iskun jälkeen Yhdysvallat organisoivat liittovaltion turvallisuushallinnon uudelleen. Maahan perustettiin kotimaan turvallisuusministeriö (*Department of Homeland Security*), jonka alaisuuteen liitettiin kaikkiaan 22 aikaisemmin itsenäisenä toiminutta viranomaista. Myös Suomessa on ajoittain väläytelty turvallisuusministeriön perustamista. Rajaturvallisuusasioiden keskittäminen vähentänee viranomaisten tiedonvaihtoon ja mahdolliseen reviiirikilpailuun liittyviä ongelmia. Myös eri järjestelmien yhteensopivuusongelmat vähenevät, jos toiminnot hoitaa yksi viranomainen. Toisaalta käyttöön vakiintuneiden viranomaistehtävien muuttaminen tai siirtäminen toisten viranomaisten hoidettavaksi voi osoittautua käytännössä mahdottomaksi. Myös rajaturvallisuuden sisällöllinen laajeneminen uusille alueille haastaa 'yhden viranomaisen malliin' perustuvan rajaturvallisuusajattelun.

Tässä luvussa on pyritty selvittämään rajaturvallisuuskäsitteen syvin olemus eli etsimään käsitteen sellaisia ominaispiirteitä, jotka tekevät rajaturvallisuudesta juuri sen, millaiseksi se ymmärretään yleisessä rajaturvallisuuspuheessa. Ominaispiirteiden kartoituksessa on käytetty rajaturvallisuuskäsitteen erilaisia määritelmiä, rajaturvallisuudesta muodostettuja yhdyssanoja sekä tutkimalla rajaturvallisuuskäsitteen saamaa merkitystä lauseyhteydessä. Analyysiä on syvennetty korpuslingvistisellä tutkimusotteella tutkimalla rajaturvallisuusanaston esiintymistä opinnäytetöissä sekä valitussa asiakirja-aineistossa. Kuvailevan tilastotieteen menetelmien käyttö on syventänyt kvalitatiivista analyysia sekä mahdollistanut kvalitatiivisella tutkimusotteella saatujen tulosten vertailun. Frekvenssianalyysin käyttö eri rajakorpuksissa on myös osoittanut, kuinka yksittäisten kielenkäyttäjien yksilökieli (idioletti) voi poiketa merkittävästi vallalla olevasta valtakursista.

---

161 Esimerkiksi sisäisen turvallisuuden ohjelmassa 2004 rajaturvallisuus ja tullivalvonnan ylläpitäminen on käsitelty erillään. Myös sisäisen turvallisuuden ohjelmassa 2008 rajaturvallisuus ja tullivarmuus on käsitelty omina tehtäväkokonaisuuksina. Vuoden 2008 ohjelmassa on kuitenkin osallistuminen rajaturvallisuuteen ja tullivarmuuteen liittyviin operaatioihin kirjattu poikkihallinnolliseksi strategiseksi linjaukseksi. Linjaus on myös kytketty EU:n yhdenmukaiseen rajavalvontaan seuraavasti: "Kansallisella sekä Venäjän ja EU:n jäsenmaiden poliisi-, raja-, tulli-, viisumi-, maahanmuutto- sekä oikeusviranomaisten yhteistyöllä ennalta estetään ja kompensoidaan entistä monipuolisemmin ja tehokkaammin henkilöiden ja tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta aiheutuvia kielteisiä seurauksia EU:n rajaturvallisuusstrategian ja neliportaisen rajaturvallisuusmallin mukaisesti."

162 Rajavartiolain (578/2005) 17 § säädettiin rajavalvonta ja rajatarkastustehtävistä. Pykälän mukaan "Rajavartiolaitos suorittaa rajavalvontaa ja rajatarkastuksia. Se johtaa ja sovittaa yhteen *rajatarkastuksia* suorittavien viranomaisten toimintaa." Laissa rajavartiolain muuttamisesta (478/2010) Rajavartiolaitoksen roolia laajennettiin rajatarkastuksista kattamaan koko rajavalvonnan. Muuttuneen 17 §:n mukaan "Rajavartiolaitos on johtava *rajavalvontaviranomainen*, joka sovittaa yhteen muiden rajavalvontaan henkilöliikenteessä osallistuvien viranomaisten toimintaan." Kursivoinnit lisätty.

Rajaturvallisuuskäsitteen analyysi on osoittanut, kuinka rajaturvallisuuden käsite on turvallisuushallinnossa ymmärretty voittopuolisesti *uhkanäkökulmasta*. Uhkien ohella rajaturvallisuuden sisällöllistä määrittelyä hallitsee uhkiin varautuminen erilaisten toimenpiteiden avulla. Rajaturvallisuus on ensisijassa *toimintaa*, joilla rajojen aiheuttamaa turvattomuutta pyritään ottamaan haltuun. Turvallisuuskäsitteeseen liitetyt muut merkitysyhteydet, kuten turvallisuus olotilana, ominaisuutena tai suhteena eivät ilmene rajaturvallisuuden virallisissa määritelmässä kuin korkeintaan epäsuorasti. Sen sijaan tutkimuskirjallisuudessa rajaturvallisuus saa huomattavasti enemmän erilaisia tulkintoja. Näissä tulkinnoissa rajaturvallisuuden käsitteellistä määrittelyä on esitetty laajennettavaksi erityisesti turvallisuuden *olotilaa* koskevan ulottuvuuden suuntaan. Tämä voi ainakin osittain selittyä turvallisuusympäristössä tapahtuneilla muutoksilla, mikä on ilmennyt turvallisuuskäsitteen laajenemisena valtiokeskeisestä turvallisuudesta yhteisöllisen ja yksilön turvallisuustarpeita korostavan inhimillisen turvallisuuden suuntaan.

Yksi rajaturvallisuuskäsitteen ominaispiirteiden kartoitukseen liittynyt kysymys kohdistui sen selvittämiseen, eroaako kansallisesti määritetty rajaturvallisuus siitä, kuinka asiaa tarkastellaan Euroopan unionin viitekehyksessä. Rajavartiolakiin (578/2005) kirjattu *rajaturvallisuuden ylläpitämisen* määritelmä ja Suomen toisella EU-puheenjohtajuuskaudella vuonna 2006 hyväksytty EU:n *yhdennettyä rajavalvontaa* (IBM) koskeva määritelmä ovat erilaisia, mutta muistuttavat sisällöllisesti hyvin paljon toisiaan. Tämä johtuu siitä, että molemmat määritelmät perustuvat EU:n rajavalvontajattelussa käyttöön otettuun yhtenäiseen rajaturvallisuusmalliin, joka on määritetty EU Schengen-luettelossa (2002)<sup>163</sup>. Sen sijaan määritelmien lähtökohdat ovat erilaiset. Kansallisesti säädetty rajaturvallisuuden ylläpitäminen noudattelee rakenteensa puolesta poliisin tehtäväksi säädettyä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen määritelmää. Tosin rajaturvallisuuden ylläpitäminen on määritetty lähtökohdiltaan huomattavasti ahtaammin kuin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden määritelmä on rakennettu sävyiltään positiiviseksi ja siinä korostetaan myös turvallisuuden 'turvallista' olotilaa määrittäviä piirteitä, kun taas rajaturvallisuus on määritelty lähtökohtaisesti uhkien ja niiden torjunnan valossa. Verrattuna EU:n yhdennetyn rajavalvonnan määritelmään kansallinen rajaturvallisuuden ylläpitäminen on määritelmän kirjoitusasultaan myös yleisluonteisempi muistuttaen kuvailevaa reaali-määritelmää, kun taas IBM muistuttaa tyhjentäväksi luetteloksi tarkoitettua sisältö-määritelmää. Lisäksi yhdennetyn rajavalvonnan määritelmässä korostuu EU:n tasolla ulkorajojen yhteiseen valvontaan liittyvät valvonnan harmonisointipyrkimykset (jäsenmaiden ja instituutioiden toimien koordinointi ja

163 EU Schengen-luettelo (2002): Tarkastukset ulkorajoilla, maasta poistaminen ja takaisin ottaminen: Suositukset ja parhaat käytännöt.

yhdenmukaisuus), mikä elementti puuttuu rajaturvallisuuden määritelmän kansallisesta kontekstista.

Rajaturvallisuuden ylläpitäminen ja yhdennetty rajavalvonta eroavat käsitteinä monilta osin, niin kuin tässä luvussa tehty diskriminaatioanalyysi on osoittanut. Siitä huolimatta käsitteet ovat kielenkäytössä samaistuneet ja niitä käytetään ikään kuin ne olisivat toistensa synonyymejä. Osaltaan tähän skitsofreeniseen tilaan on vaikuttanut rajavartiolaitoksen panos EU:n yhdennetyn rajavalvonnan käsitteen määrittelemiseksi Suomen toisella EU-puheenjohtajuuskaudella vuonna 2006. Terminologian teorian näkökulmasta sekavammin käsitettä olisi tuskin voitu enää määritellä. Käsitesekamelskaa on omiaan lisäämään kansallisesti mielivaltainen käsitteiden käyttö. Kun EU:n yhdennettyä rajavalvontaa tarkastellaan puheenjohtajuuskauden tuloksia esittelevien virallisten tiedotteiden ja julkilausumien valossa, voidaan todeta, että niiden perusteella *rajaturvallisuus*, *rajaturvallisuuden ylläpitäminen*, *yhdennetty rajaturvallisuus*, *yhdennetty rajaturvallisuusjärjestelmä*, *yhdennetty rajavalvonta*, *EU:n yhdennetty ulkorajojen valvontajärjestelmä* ja *raja(turvallisuus)strategia* samaistuvat siinä määrin, että niitä on käsitteinä mahdoton erottaa toisistaan. Englanninkielisissä tekstiversioissa käsitteellinen variaatio on huomattavasti pienempää, mikä kertoo, että rajaturvallisuuden käsitteellinen sekavuus on kansallinen erityispiirre. Ei siis ihme, että tämä käsiteanarkia on vallalla myös rajaturvallisuutta tarkastelevissa opinnäytetöissä, joskin joidenkin tutkijoiden osalta se yltyä vieläkin suurempiin mittasuhteisiin.

Käsitehistoriallisen lähestymistavan mukaan käsitteet ovat spatiotemporaalisia entiteettejä, jotka ovat sidoksissa aikaan, paikkaan ja tilanteisesti määrittyvään kielenkäyttökontekstiin. Rajaturvallisuuskäsitteen analyysin kannalta on mielenkiintoista havaita, kuinka *rajavalvonta* on kansallisesti kehittynyt *rajaturvallisuudeksi*. Sen sijaan Euroopan unionin kontekstissa rajavalvontaa ei ole määritetty rajaturvallisuuden (*border security*) viitekehyksessä. Niinpä Suomen (rajavartiolaitoksen) harjoittama käytäntö, jossa EU:n rajaturvallisuuteen on viitattu 'border security' -käsitteellä, on ollut paitsi virheellinen myös harhaanjohtava. Mutta käsitteellinen muutos on yhtä lailla koskenut EU:n rajavalvontaa, jossa kansalliset rajavalvonnat (*border control*) ovat EU:n kontekstissa korvautuneet yhdennetyn rajavalvonnan (*integrated border management*) käsitteellä. Kun tarkastellaan rajavalvontaa sekä kansallisessa että ylikansallisessa (EU) viitekehyksessä, voidaan todeta, että *siinä missä rajavalvonta on kansallisesti turvallistettu rajaturvallisuudeksi*, *EU:n viitekehyksessä käsitteellinen kehitys on kulkenut päinvastaiseen suuntaan ja rajojen kylmän sodan aikaisesta sotilaallisesta valvonnasta on siirrytty yhteistyövaraisuutta korostavaan asioiden hoidon ja hallinnan (management) suuntaan*.

Tämä havainto ohjaa pohtimaan, onko rajavartiolaitos käyttänyt kansallisesti rajaturvallisuuden osalta *paradiastolista* strategiaa, jossa rajaturvallisuus on käsitteenä valjastettu omaan käyttöön nimeämällä oma toiminta ja tarkoitus edustamaan käsitettä?<sup>164</sup>

164 Ks. Emilia Palonen 2007, 20.



Tällaiseen tulkintaan voidaan päätyä rajavartiolain (578/2005) 3 §:n perusteella, jonka mukaan ”[r]ajavartiolaitoksen *toiminnan* tavoitteena on rajaturvallisuuden ylläpitäminen”. Lisäksi rajavartiolaitoksen piirissä on vallalla puhuntakulttuuri, jossa rajaturvallisuus määritetään vain rajavartiolaitoksen toiminnaksi. Esimerkiksi rajavartiolaitoksen viestintästrategiassa (2006) rajaturvallisuus laajennetaan kattamaan rajavartiolaitoksen koko toiminta rajavalvonnasta aina meripelastukseen ja varusmieskoulutukseen saakka<sup>165</sup>. Myös rajavartiolakiin kirjattu rajaturvallisuuden ylläpitämisen määritelmä, joka on rajattu vain henkilöliikenteeseen sekä tullin roolin täysi sivuuttaminen rajaturvallisuuden tarkastelussa kansallisessa tutkimuskirjallisuudessa (opinnäytetyöt), tukevat tämän suuntaista tulkintaa.

Tässä luvussa tehty rajavalvontaa kuvaavan sanaston tarkastelu opinnäytetöissä ja valituissa lähteissä (TS/TTS -asiakirjat, rajaturvallisuuskäskyt) on osoittanut, kuinka rajaturvallisuussanaston käyttö on koko ajan lisääntynyt. Samaan aikaan rajavalvontasanaston osuus on vähentynyt. Rajaturvallisuussanaston osalta lisääntyminen on tapahtunut niin sanaston kokonaismäärässä kuin rajaturvallisuudesta muodostettujen erilaisten yhdyssanojen osalta. Yleistäen voidaan todeta, että rajaturvallisuussanasto on yhdyssanojen osalta kaksinkertainen verrattuna rajavalvonnasta johdettujen yhdyssanojen määrään. Kaikkien yleisimmät yhdyssanat esiintyvät rinnan sekä rajaturvallisuudesta rajavalvontajohdannaisina (esim. -järjestelmä, -virasto, -viranomainen, -yhteistyö). On myös todennäköistä, että rajavalvontasanasto tulee säilymään elinvoimaisena rajaturvallisuuden rinnalla<sup>166</sup>. Tämä siksi, että rajavalvonta on määritetty Schengenin rajasäännöstössä. Suomen kielen käsitteellinen suppeus *rajavalvonta* -termin osalta johti siihen, että Schengenin rajasäännöstön ’rajavalvonta’ piti jakaa ’rajojen valvontaan’ ja ’rajatarkastuksiin’. Rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan ohella myös rajanvartiointidiskurssi esiintyy rajavartiolaitoksen kielipelissä, tosin koko ajan volyymitään heikentyen. Käsitteellinen muutos ei siis tapahdu hetkessä, vaikka käsitteet saavat viralliset määritelmänsä. Käsitteiden uudelleen määrittely on osaltaan lisännyt käsitteellistä sekavuutta, koska uusien termien sisäistäminen ja niiden jalkautuminen kielenkäyt-

165 Rajavartiolaitoksen viestintästrategiassa (2006) rajaturvallisuus on määritetty *rajavartiolaitoksen tuottamaksi turvallisuuspalvelutuotannoksi, rajavartiolaitoksen ydintoiminnoiksi*. Ydintoiminnoiksi viestintästrategiassa on kuvattu rajavalvonta, rajatarkastukset, rikostorjunta, merialueen turvallisuus, kansainvälinen yhteistyö ja maanpuolustus. Rajaturvallisuus on näin määritetty maa- ja merirajojen valvontaan liittyvien valvontatehtävien ohella kattamaan koko rajavartiolaitoksen toiminnan ruoriujuoista (vesiliikenteen valvonta) ja merialueen ympäristövalvontatehtävistä aina siviilikriisinhallintaan ja varusmiesten koulutukseen. Viestintästrategian mukainen määrittely on ristiriidassa EU:n yhdenmisen rajavalvonnan käsitteen kanssa, joka ei sisällä sotilaallista ulottuvuutta. Näin laavan määritelmän käyttö viestinnässä hämärtää rajaturvallisuuden (ylläpitämisen) ydinsisältöä sellaisena, kuin se on määritetty oikeusnormeissa. Ks. myös Pitkäniitty (2009, 92). Pitkäniityn mukaan ”Rajavalvonta on ymmärrettävä laajana käsitteenä, joka sisältää rajojenvalvonnan ja rajatarkastusten lisäksi myös muut Rajavartiolaitoksen lakisäätöiset tehtävät.”

166 Esimerkiksi Suomenlahden merivartioston operatiivisessa käskyssä ”Rajaturvallisuus 2012” rajavalvontatermin käyttö on noin neljä kertaa yleisempää (n=19) kuin rajaturvallisuustermin (n=5) käyttö. Samaa vuotta koskevassa rajavartiolaitoksen esikunnan laatimassa käskyssä ”Rajavartiolaitoksen toiminta vuonna 2012” rajaturvallisuustermin (n=8) käyttö on lähes kolme kertaa yleisempää verrattuna rajavalvontatermiin (n=3). Huomaa myös käskyjen erilainen nimi.

töön vaativat aikaa<sup>167</sup>. Siirtymävaiheessa esiintyvät käsitteiden eri sedimentit menevät päällekkäin, kuten Jan Ifversen (2007) on asiaa osuvasti havainnollistanut<sup>168</sup>. Toisaalta, mikäli tarkastelun lähtökohdaksi hyväksytään Wittgensteinin arkifilosofian mukainen kielikäsitely ja kriittisten merkitysteorioiden mukainen 'sumeä merkitys' (niin kuin tässä työssä on oletettu), voidaan sanojen merkitys konstruoida käyttöyhteydestään riittävällä tarkkuudelle, oliä käytetty termi miten 'oikeä' tai 'väärä' tahansa. Voidaan siis ajatella, että sanojen käyttöyhteys osana laajempaa tekstikontekstia ohjaa niiden merkitykset lopulta oikeisiin uomiinsa.

Olemme määrittäneet rajaturvällisuuskäsitteen ontologiset lähtökohdat luvuissa 5 ja 6 Katie Erikssonin käsiteanalyysimallin mukaisesti. Käsitteiden kontekstuaalinen määrittely koostuu puolestaan käsitteen merkitysyhteyksien analyysistä sekä käsitteiden pragmaattisten piirteiden selvittämisestä. Tämän tutkimuksen seuraavassa luvussa siirrytään tarkastelemaan rajaturvällisuuskäsitteen erilaisia merkitysyhteyksiä diskurssianalyysin ja retoriikan keinoin. Muiden lukujen tavoin luvun alussa esitellään retoriikkaan ja diskurssianalyysiin liittyvä tieteellinen keskustelu, joka toimii johdantona varsinaiseen diskurssianalyysiin luvun myöhemmissä alaluvuissa. Rajaturvällisuus on nuori käsite, mutta retoriikalla on vuosituhantiset perinteet. Mikä onkaan sen mieluisampaa kuin sukeltaa länsimaisen kulttuurimme syntysijoille ja aloittaa puhetautomme tarkastelu perehtymällä siihen, mitä helleenisen kulttuuriperintömme suurmiehet Aristoteles ja Platon ovat sanoneet retoriikasta. Kovin paljon ei uusi retoriikka ole tuonut siihen lisää, mutta sitä kiinnostavimpia ovat aiheemme kannalta myös nämä retoriikan myöhemmät suuntauksat. Pidemmittä korulauseita retoriikka *à la carte*.

167 Kuvaavana esimerkkinä voidaan käyttää seuraavaa tulosohjausasiakirjoissa (esim. RVL TS 2011/TTS 2012-2015, s. 1) olevaa ilmausta: "Rajavartioloitos vastaa rajaturvällisuuden ylläpitämisestä ja siinä tarkoituksessa huolehtii Suomen *rajojen rajavalvonnasta* sekä rajatarkastuksista rajanylityspaikoilla." Terminologisesti oikea ilmaus olisi kuulunut joko "huolehtii Suomen rajavalvonnasta" tai "huolehtii Suomen rajojen valvonnasta ja rajatarkastuksista". Kursivointi lisätty.

168 Ks. kuva 36 luvussa 5.1. Keskeiset rajavalvonnan käsitteet on määritelty Schengenin rajasäännöstössä ((EY) N:o 562/2006). 'Rajavalvonta' jakaantuu 'rajojen valvontaan' ja 'rajatarkastuksiin'. Tämä muutos näkyi rajavartioloituksen 'rajaturvällisuuskäskyn' osalta ensimmäisen kerran vuoden 2009 toimintaa koskevassa käskyssä, jossa rajavalvontaa tarkasteltiin rajojen valvonnan ja rajatarkastusten käsitteellisessä viitekehelyssä. Rajavartioloituksen sisällä tätä käsitteellistä muutosta ei ole vielä kaikkialla tiedostettu. Esimerkiksi Suomenlahden merivartioston vuoden 2012 rajaturvällisuuskäskyssä rajavalvontaa tarkastellaan aikaisemman käytännön mukaisesti yhä 'rajavalvonnan' (po. rajojen valvonta) ja rajatarkastusten avulla.

*”Kukapa meistä haluisi lisää (raja)valvontaa,  
mutta (raja)turvallisuudesta ei halua tinkiä kukaan!”*

*Markus Heiskanen*

## 7. RAJATURVALLISUUSDISKURSSIT

### 7.1 Retoriikka

Tämän tutkimuksen käsiteanalyttiseksi työkaluksi on valittu Katie Erikssonin esittämä käsiteanalyysimalli. Se kiinnittää huomiota käsitteiden sekä usuaaliseen että okkasionaaliseen luonteeseen. Käsitteiden yleinen, usuaalinen merkitys, joka on luettavissa sanakirjoista, ajatellaan jossain mielessä pysyväksi, objektiiviseksi ja kielen käyttäjästä riippumattomaksi merkityskentäksi tai -avaruudeksi. Sen sijaan käsitteiden okkasionaalisen merkityksen ajatellaan vaihtelevan sekä kielen käytön eri tilanteissa että puhujakohtaisesti. Termin merkitys muodostuu näin pelattavan kielipelin<sup>1</sup> mukaan. Puheen koodi vaihtelee myös kunkin puhujan osalta<sup>2</sup>. Lisäksi henkilö voi puheaktillaan muuttaa termin merkityksen jopa päinvastaiseksi<sup>3</sup>. Niinpä Leiwo & Pietikäinen (1998, 89) ovat korostaneet, kuinka todellisille puheakteille on ominaista epämääräisyys ja horjuvuus. Niihin jätetään neuvotteluvaraa ja niiden merkitys on neuvoteltava kussakin puhetilanteessa. Puheakti saa merkityksensä vasta vuorovaikutustilanteessa ja kuulijan tulkinnassa<sup>4</sup>. Merkitykset ovat siten sekä dynaamisia, tilannekohtaisia että subjektiivisia. Pragmaattisesta lähtökohdasta käsitteillä ei ole pysyvää, intuitiivisesti ’tiedettyä’ merkitystä. Tämä rajoitus on hyvä tiedostaa, kun rajaturvallisuuden käsitteelle määritellään merkitysisältöä tässä tutkimuksessa.

1 Kielipeli on Ludwig Wittgensteinin käsite, jolla hän kuvaa lingvistisiä käytäntöjä, joita ohjaavat tietyt säännöt ja konventiot. Kielipelin käsite on havainnollinen kuvaamaan kielen lukuisia mahdollisuuksia muodostaa merkityksiä eri tilanteissa. Toisaalta Heidegger ja Merleau-Ponty ovat kieltäneet mahdollisuuden, että kielipelit tai kielet olisivat täysin käännettävissä toinen toiselleen. Eri kielten puhujat elävät, liikkuvat, kokevat, tuntevat ja havaitsevat maailmaa eri tavoin ja erilaisista positioista käsin. (Merleau-Ponty 1962, 189). Heidegger on myös korostanut, ettei ole olemassa kieltä ’yleensä’ vain ainoastaan erilaisia puhetapoja. Me emme myöskään puhu kieltä, vaan *kielestä* (1959, 254).

2 Ks. Suojanen 1975, 242. Sosiolingvistisen standarditeorian mukaan koodin vaihto on puhujalle verrattain helppoa ja hyvin pitkälle hänen kontrolloitavissaan. (Ihonen 1997, 96). Myös Halliday on kieliteoriassaan ja kriittisessä diskurssianalyysissä korostanut kielellisen valinnan mahdollisuutta. Kielenkäyttäjä voi valita ja valitsee puheeseensa elementtejä, jotka kuvaavat viestijän käsityksiä ja uskomuksia asioista. (Leiwo & Pietikäinen 1998, 103-104).

3 Skinner on korostanut, että väitteitä ei tule tarkastella vain sellaisinaan vaan *retorisina siirtoina*, miksi tietty väite on esitetty, siirtona argumentaatiossa. Analyysissä on käsitettävä, miksi juuri kyseinen siirto oli tekemisen arvoinen, tavoitettava ne edellytykset ja tarkoitukset, jotka sisältyivät sen esittämiseen. (Skinner 1988, 274). Vrt. myös Burken ajatukset neljästä keskeisestä kielikuvasta, perustroopista (metafora, metonymia, synekdoke, ironia). Ironiassa yhden näkökulman edustavuus kielletään kyseenalaistamalla se, tuomalla kuvaan täysin vastakkaisen näkökulman mahdollisuus. (Summa 1998, 54-55).

4 Leiwo & Pietikäinen (1998, 89) antavat esimerkin, jossa vaimo sanoo juhlissa juopuneelle miehelleen ”Alkaa olla jo myöhä”. Puoliso voi tulkita sen toteamukseksi (representatiiviksi), käskyksi (direktiiviksi), tunteen ilmaukseksi (ekspressiiviksi) tai vaikka uhkaukseksi.

Käsitteiden merkitysten muutoksia tosiasiallisessa kielenkäytössä voidaan tutkia esimerkiksi retoriikan ja diskursianalyysin tutkimusotteilla. Tässä luvussa luodaan katsaus retoriikkaan, joka yhtenä tutkimustraditiona auttaa ymmärtämään käsitteiden monimerkityksisyyttä ja siitä johtuvaa niiden määrittelyn vaikeutta. Toisaalta retoriikka auttaa ylittämään sanasemantiikasta johtuvat käsitteiden määrittelyjen rajoitukset. 'Sanakirjatermit' ovat eristetyt lauseyhteydestään. Sanat ovat menettäneet viittauskohteenensa menettäen näin suuren osan 'merkitystään', joka muodostuu sanan suhteeseen asettumisesta muihin sanoihin ja koko tekstikokonaisuuteen. Sanahan voi olla tekstissä monessa eri merkityksessä. Näin pelkästään termin yleiseen merkitykseen tähtäävä käsiteanalyysi ilman kielen tosiasiallista käyttöä ei tarjoa tyydyttävää lähtökohtaa jonkin käsitteen sisällön selvittämiseksi<sup>5</sup>. Toinen retoriikan ansio käsitteiden muuttuvien merkitysten selvittämisessä liittyy ajatukseen, jonka mukaan retoriikka korostaa käsitteiden tulkinnanvaraisuuden suomien mahdollisuuksien hyödyntämistä (esim. Seppänen 1997; Aarnio 1997). Kielen haltuun ottaminen ja termien merkitysten muokkaaminen omien tarkoituksien ajamiseen ovat osa yhteiskunnallista vallankäyttöä. Sama asia voidaan Foucault'n ajatuksiin tukeutuen ilmaista toteamalla, että tieto muodostuu tiedon ja vallan välisissä suhteissa. Tähän tutkimukseen sovellettuna tämä tarkoittaa sitä, että rajaturvallisuuden käsitteellinen sisältö määrittyy sen mukaan, kenellä on määrittelyvaltaa sekä kuka pystyy parhaiten argumentoimaan omien näkemystensä puolesta.

### 7.1.1 Johdatus retoriikkaan

Kari Palonen ja Hilikka Summa (1998) toteavat teoksen *Pelkkää retoriikkaa* johdannossa, että retoriikkaan ei voi nykyään olla törmäämättä ihmistieteitä koskevassa akateemisessa keskustelussa. Myös retoriikan leima pinnallisena, epäolennaisena tai harhaanjohtavana "sanahelinänä" on muuttunut. Richard Rortyn vuonna 1984 lanseeraama termi 'retorinen käänne' on osoitus siitä, kuinka tieteen ja filosofian auktoriteetit ovat suhteellistumassa. Tutkimusta tehdään yhä useammin hyödyntämällä taitavan rektorin vakuuttavaa puhetta rinnan tieteellisen argumentoinnin kanssa<sup>6</sup>. Retoriikan muotiintulon myötä retoriikan traditio on kokenut paitsi renessanssin, saanut myös uusia käyttötapoja ja tulkintoja. Retoriikka ei täten ole mikään yhtenäinen oppiakennelma tai tieteellinen metodi vaan kirjo erilaisia lähestymistapoja ja painotuksia.

Retoriikkaa voidaan tutkia lähtien liikkeelle erilaisista retoriikan traditioista ja

5 Toisaalta on syytä tiedostaa, että kontekstia ja käsitteen eri kerrostumia ei voida purkaa tyhjentävästi. Aarnion (1997, 113) mukaan juuri tässä on kielen yhteisöllisyyden ydin.

6 Burke on yksi taustavaikuttajista siihen, että 1980-luvulla heräsi kiinnostus tutkia yhteiskuntatieteiden tuotteita argumentointina, retorisenä kielenkäyttönä. Summa (1998, 61) toteaa Gusfieldiin (1989, 39) nojautuen, että mm. Burken ansiosta yhteiskuntatieteissä ollaan luopumassa käsityksestä, jonka mukaan ainoa oikea tieteellisen kirjoittamisen tyyli olisi 'pelkkien' tyylikeinojen yläpuolella oleva 'epätyyli'. Tämä ei välttämättä tarkoita tieteen, retoriikan ja kirjallisuuden rajojen (lopullista) hämartymistä, vaan retorisesti tietoisempaa tieteellisen kirjoittamisen tapaa. Burken vaikutus on havaittavissa myös tämän tutkimusraportin kirjoitusasussa.

tieteenfilosofisista lähtökohdista. Retoriikan juuret ovat antiikin puhetaidon opetuksessa. Niin sanottu uusi retoriikka on Chaim Perelmanin, Kenneth Burken ja Stephen Toulminin ajatusten myötä saanut uusia näkökulmia. Vaikka Perlemania pidetään yleensä uuden retoriikan kärkinimenä, erityisesti Burken ajatukset identifikaatiosta ja toiseuden tuottamisesta, retoriikan 'mustasta puolesta', terminististen ilmausten käytöstä omien tarkoituksien ajamiseen sekä retoriikkaa paljastavasta demystifikaatiosta sopivat hyvin tähän tutkimukseen valittuun kriittiseen tutkimusotteeseen. Toulmin on taas "orgaaniseksi skeemaksi" nimittämässään argumentin analysoinnin viitekehyksessä vienyt syllogismin perustuvan argumentoinnin kaikkein pisimmälle. Tässä luvussa esitellään lyhyesti myös muutamia muita tutkijoita, jotka ovat retorisesti suuntautuneita tai joiden ajatuksilla on erityistä tulkintapotentialia tämän tutkimuksen kysymystenasettelun kannalta. Uusimpana retorisenä avauksena voidaan pitää Veikko Heinosen (2011) esittämää strategista retoriikkaa. Siinä Heinonen esittää retoriikan laajentamista kielen alueelta itse toimintaan. Tässä tutkimuksessa Heinosen strateginen retoriikka asetetaan kyseenalaiseksi sen korostaman ja retoriikkaan yleensä arkipuheessa yhdistettävien vähemmän kunniallisten vaikuttimien vuoksi.

Retorisen käänteen seurauksena retoriikka on tehnyt aluevaltauksen yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen<sup>7</sup>. Retoriikan tutkimuksen osalta on huomattava, että retorista analyysiä voidaan tutkia kielen eri tasoilla. Palonen & Summan (1998, 10) mukaan retoriikkaa voidaan luokitella sen mukaan, mihin kielenkäytön tasoon huomio suunnataan. Tällöin voidaan erottaa puheiden tai esitysten retoriikka, argumentoinnin retoriikka sekä kolmanneksi trooppien eli kielikuvien retoriikka. Tässä tutkimuksessa keskitytään pääasiassa argumentoinnin retoriikkaan. Mitä tulee itse politiikan retoriikan tutkimiseen, Palonen (1993) on jakanut tutkimuskentän neljään eri näkökulmaan: policy-, polity-, politikointi- ja politisointiretoriikkaan<sup>8</sup>. Näiden näkökulmien erottaminen saattaa tutkimuksessa osoittautua haasteelliseksi tehtäväksi ja niinpä tässäkin tutkimuksessa kaikki eri politiikan perspektiivit ovat jollakin tavalla läsnä retoriikkaa koskevassa analyysissä, mikä on vielä metodisesti kytketty osaksi kriittistä diskurssianalyysiä. Politisointiretoriikka<sup>9</sup> on kuitenkin mainituista politiikan retoriikan perspektiiveistä kaikkein vahvimmin läsnä tämän tutkimuksen toteutuksessa.

7 Palonen & Summa (1998) korostavat, kuinka retorisen käänteen avulla on mahdollista toiminnallistaa luutuneita 'käsittemöh-käleitä'. Heidän mukaansa esimerkiksi sellaiset käsitteet kuin 'kansat', 'Suomi' ja 'Eurooppa' ovat retorisen käänteen tarpeessa. Tämän tutkimuksen näkökulmasta voidaan pohtia, onko myös 'rajaturvallisuus' retorisen käänteen tarpeessa? Vaikka kielellisen tutkimusotteen korostus on kiistatta havaittavissa yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa, puhe retorisesta käänteestä ei ole saanut kaikkien varauksetonta kannatusta. Esimerkiksi Mälkiän (1997, 30) mukaan puhe retorisesta käänteestä on ehkä liioiteltua.

8 Ks. Palonen 1993, 6-16; Palonen & Summa 1998, 11-13.

9 Politisointiretoriikka kohdistuu toiminnan pelivaran osoittamiseen ja sen avaamiseen. Tämä voi ilmetä uusien kysymysten tematisointina, vakiintuneen *polityn* purkamisena tai sen mahdollisuuksien horisontin uudelleen tulkintana. Politisointiretoriikka sisältää aina historiallisen, ajallisen ja katkoksellisen ulottuvuuden. Nimet, käsitteet ja luokitukset ovat sen keskeisiä kohteita. (Palonen & Summa 1998, 12). Politisointiretoriikalla on näin läheinen yhteys käsittehistorialliseen tutkimustapaan.

Näiden metodisten huomioiden jälkeen siirrymme itse retoriikan tarkasteluun. Retoriikan<sup>10</sup> juuret ovat antiikin ajan taitavassa puheessa. Sofistit opettivat korostetusti käytännön tarpeisiin suuntautuvaa puhetaitoa<sup>11</sup>. He opettivat sekä puolustamaan että vastustamaan samaa kohdetta. He väittivät kykenevänsä tekemään ”heikomman asian vahvemmaksi, vieläpä huonomman asian paremmaksi”. Platon kritisoi sofistien oppeja, koska harjoitetulta puheelta puuttui hänen mukaansa kaikkein tärkein: toden tuntemus. Platonille retoriikka oli nimenomaan taito opettaa totta, oikeaa ja hyvää erityisen dialektisen metodin, kysymyksiin ja vastauksiin perustuvan menetelmän avulla. Platonille dialektiikka oli filosofian totuutta tavoitteleva intellektuaalinen metodi, jota johdonmukaisesti soveltamalla saatiin selville systemaattinen tiedollinen maailmankuva, oikea elämäntapa ja lähtökohdat yhteiskuntaelämän uudistamiselle. Sen vastakohta oli ei-intellektuaalinen, alempia sielunosia manipuloiva retoriikka, jota käytettiin tilanteissa, joissa järkipuhe ei synnyttänyt haluttua ymmärrystä.<sup>12</sup>

Nykypäivän retoriikan juuret voidaan paikantaa Aristoteleen *klassiseen retoriikkaan*. Se nojautui suuressa määrin Platonin ajatteluun. Aristoteleella dialektiikka viittasi kuitenkin laajemmin niihin menetelmiin, joita voitiin soveltaa yleisemmin erilaisiin konkreettisiin puhe- ja keskustelutilanteisiin. Aristoteleen *Retoriikka* merkitsi ajattelutavan muutosta sofistien puhetaidon oppeihin verrattuna. Todistelu ja harkinta eli järkeen vetoaminen nousi oikean puhetaidon keskiöön tunteiden ja niihin vaikuttamisen sijaan. Aristoteles kehitti retoriikalle ominaisia päättelykaavoja, kuten retoriikan syllogismin ja esimerkin käyttöön nojaavan retoriikan induktion (paradeigma). Retoriikan ytimen muodosti ’enthymema’. Se oli retoriikan käyttämä erityinen syllogismi, joka erosi tieteellisestä, dialektiikan syllogismista lähinnä siinä, että sen premissit saattoivat nojata todennäköisyyteen tai yleiseen mielipiteeseen. Tieteellinen syllogismi vaati premisseiltä ja päättelyltä selvästi enemmän kun retorinen argumentointi.<sup>13</sup>

Aristoteles jakoi retoriikan kolmeen erilaiseen puhetapaan, jotka olivat deliberaatiivinen, forensinen ja epideiktinen, eli harkintapuhe, oikeuspuhe ja ylistyspuhe<sup>14</sup>. Aristoteles ei määritellyt retoriikan tavoitteeksi pelkästään vakuuttamista, vaan ensi

10 Retoriikka (kreik. rhētorikē tekhnē) eli puhetaito on hakuteoksissa määritelty opiksi menestyksekkäästä ja vakuuttavasta puhumisesta. Sitä on luonnehdittu myös suostuttelemisen taidoksi. Alun perin sillä tarkoitettiin nimenomaan oppia menestyksekkäästä poliittisesta puhumisesta.

11 Puhetaito-oppi kehittyi asteittain ja kehittyneimmässä muodossaan se esitettiin viisiosaisena kaavana: 1) suostuttelevan aineksen keksiminen (*inventio*), 2) aineksen järjestäminen puheeksi (*dispositio*), 3) aineksen muokkaus ja puheen tyyli (*elocutio*), 4) kootun ja suunnitellun muistaminen (*memoria*) ja 5) puheen esittäminen (*actio*). (Haapanen 1998, 29).

12 Haapanen 1998, 25-27; Heinonen 2011, 41-42.

13 Haapanen 1998, 26, 32, 34. Retoriikan keinoin saavutetaan siten vain todelta näyttävä (*verisimilis*) tai todennäköinen maailma, joka eroaa filosofisen dialektiikan avulla saavutettavasta varmasta tiedosta. (Haapanen 1998, 27-28).

14 Roomalaisten tapa jakaa puheet oikeutta (*genus iudiciale* t. *forence*), hyötyä ja kannattavaa (*genus deliberativum*) sekä kunniaa (*genus demonstrativum*) koskevien syiden perusteella kolmeen eri lajiin oli perustaltaan sama. Samalla tavalla ymmärrettiin eri puheen lajeille tyypillinen aikasuuntautuminen. Siinä missä oikeuspuhe katsoi menneeseen, epideiktinen juhlapuhe tarkasteli yleensä nykyisyyttä ja poliittinen harkintapuhe oli tulevaisuuteen suuntautunut. (Haapanen 1998, 30).

sijassa kuhunkin tilanteeseen sopivien vakuuttamisen mahdollisuuksien selvittämisen. Retoriikassa oli siten kyse taidosta keksiä tarjoutuvat vakuuttamisen keinot. Retoriikka oli käytännöllistä toimintaa suhteessa ihmisten uskomuksiin. Aristoteles korosti retoriikassaan argumentoinnin (logos) ohella paatoksen (pathos) ja eetoksen (ethos) merkitystä. Paatos viittasi liikuttamiseen, tuntemiseen ja toimintaan saattamiseen. Tavoitteena oli saada ihmiset liikahtamaan apaattisesta (a-pathos) liikkumattomuuden tilastaan tunteisiin vetoamalla. Vihaiset ihmiset olivat valmiit lähtemään sotaan ja kyynlehtimään saatetut valmiit auttamaan. Eetos viittasi siihen, minkälaisen tulkinnan ihmiset tekivät puhujasta. Uskottavuuden kannalta oli parempi, että viesti tuli auktoriteetin (tiedemies, lääkäri) suusta. Roger Ailesin sanoin, ”viestijä itsessäänkin on viesti”<sup>15, 16</sup>

### 7.1.2 Uusi retoriikka

*Uusi retoriikka* perustuu aristoteliseen perinteeseen. Sen keulahahmona pidetään Chaim Perelmania. Summan (1998, 64) mukaan Perelmanin suurin ansio oli siinä, että hän kumosi retoriikan pelkkään kaunopuheisuuteen rajoittuvan merkityksen ja toi sen takaisin klassiseen yhteyteensä päättelyn ja vakuuttamisen tutkimukseksi. Perelmanin oikeustieteilijän tausta näkyy hänen argumentaatioteoriassaan. Häntä kiinnosti juridikkalle ominainen arvo- ja tosiasiapäätelmien vastakkainasettelu sekä erityisesti kysymys arvopäätelmien rationaalisuuden ongelmasta, toisin sanoen se, kuinka tulisi arvioida arvopäätelmien hyvyttä tai huonoutta. Perelmanin mukaan logiikka ei antanut tyydyttävää vastausta siihen, millä tavoin voidaan päätyä hyväksyttävään päätelmään arvoasetelmasta. Logiikan avulla ei siten voitu ratkaista esimerkiksi kysymystä, kuinka oikeudenmukaisuus tai jokin muu arvo voitaisiin erottaa vastakohtastaan. Niinpä Perelman määrittelee uuden retoriikan praktisen päättelyn tutkimukseksi, jonka tavoitteena oli selvittää, kuinka arvopäätelmien uskottavuus rakennetaan vakuuttavan kielenkäytön varaan.<sup>17</sup>

Perelmanin argumentaatioteoriassa keskitytään tarkastelemaan niitä keinoja, joilla erilaisia väitteitä tehdään uskottaviksi ja pyritään hankkimaan tai vahvistamaan yleisön hyväksyntää niihin<sup>18</sup>. Perelmanin retoriikassa argumentaatio<sup>19</sup> on erittäin tärkeässä asemassa. Mutta millaista on tämä uuden retoriikan argumentaatio? Siinä ei pyritä

15 Roger Ailes (1988): You are the message!

16 Haapanen 1998, 26-27, 31-32, 47; Heinonen 2011, 41-42; Karvonen 1997a, 217-219.

17 Summa 1998, 62-65.

18 Perelman 1996, 11-16.

19 Argumentaatio perustuu argumenttien esittämiseen. Argumentti antaa perustelua uskoa jokin väite tai luopua uskosta johonkin väitteeseen. Se, mitä perustellaan, on johtopäätös tai teesi, ja se, minkä avulla perustellaan, on argumentti, peruste tai perustelu. Perustelujen on oltava uskottavampia kuin perusteltava väite, muuten niillä ei ole voimaa nostaa johtopäätösten uskottavuutta. (Kaakkuri-Knuutila 1991a, 15; lainattu teoksesta Karvonen 1997a, 220).



todistamaan johtopäätöksiä muodollisen logiikan tapaan sääntöjen mukaan johdetuiksi (demonstraatio), vaan siinä *pyritään siirtämään joillekin premisseille kohdeyleisön keskuudessa annettu hyväksyntä koskemaan myös esitettyjä johtopäätöksiä* (Perelman 1996, 28)<sup>20</sup>. Yleisön taivuttamisessa ja sitouttamisessa esitettyihin argumentteihin on olennaista lähteä liikkeelle sellaisista lähtökohtapremisseistä, jotka ovat yhteisesti jaettuja ja hyväksytyjä. Tällaisina lähtökohtapremisseinä voivat toimia esimerkiksi sellaiset laajasti kannatetut 'yhteiset sopimukset' kuin 'pyrkimys oikeudenmukaisuuteen', 'murhaaminen on tuomittavaa' tai 'vapauden puolesta kannattaa taistella'.<sup>21</sup>

Pääosa Perelmanin argumentaatioteoriasta analysoi ja systematisoi niitä keinoja, joilla väitteiden uskottavuutta erilaisissa teksteissä rakennetaan. Tämä vakuuttamisen keinojen systematiikka jakautuu kahteen pääosaan: argumentoinnin lähtökohdat ja argumentoinnin tekniikat. Argumentoinnin lähtökohdilla Perelman tarkoittaa puhujan (tai kirjoittajan) julkilausumattomia oletuksia niistä yleisistä perusteista, joilla kyseistä yleisöä kannattaa lähestyä, eräänlaisia 'esisopimuksia', joita ei oleteta kyseenalaistettavan argumentoinnin edetessä. Argumentoinnin tekniikat ovat puolestaan niitä kielellisiä resursseja, joiden avulla väitteiden uskottavuutta voidaan rakentaa. Kokonaisuutena argumentaatiotekniikoiden kuvauskehikkoon sisältyy noin sadan erilaisen tekniikan määrittely ja kuvaus<sup>22</sup>. Argumentaatiotekniikoiden analyysikehikon osalta on myös huomattava, että Perelman kyseenalaistaa totunnaisen jaottelun, missä retoriikka nähtäisiin vain kielenkäytön 'ulkoisena muotona' sen sisällön vastakohtana. Muoto ja sisältö eivät ole erillisiä asioita, vaan toisiinsa kietoutuneita vakuuttelun ja päättelyn elementtejä<sup>23</sup>. Sellaiset kielenkäytön ulkoiseksi muodoksi käsitetyt elementit kuin kielikuvat, asioiden esittämisjärjestys tai korostukset osoittautuvatkin argumenttien sisällöllisiksi osatekijöiksi, vakuuttamisen keinoiksi.<sup>24</sup>

Kuten edellä todettiin, Perelman oli retoriikassaan kiinnostunut tosiasiaväitteiden ja arvoväitteiden vastakkainasettelusta. Perelman kritisoi tosiasia- ja arvopäätelmien asettamista keskinäiseen paremmuusjärjestykseen, jossa tosiasiat olisivat aina ensisijaisia

20 Perelmanin lähtökohdista on logiikan päteväksi hyväksymän demonstratiivisen päättelyn ja luonnollisen argumentaation erottaminen toisistaan. Demonstraatio on aksiomaattisista lähtökohdista alkava ja ennalta lukkoonlyötyjen päättelysääntöjen kautta etenevä väitteiden todeksi osoittamisen menetelmä, jossa päädytään oikeaan lopputulokseen, kunhan sääntöjä noudatetaan. Argumentaatiossa sen sijaan liikutaan "todennäköisyyksien maailmassa" pyrkien lisäämään tai vähentämään jonkin väitteen uskottavuutta, kun sekä lähtökohdista että päättelysäännöistä voidaan kiistellä. Demonstraatio on tapa todistaa, mikä on oikea päätelmä riippumatta siitä, onko kukaan valmis hyväksymään sitä; argumentaatio sitä vastoin tähtää järjellisen päättelyn kautta tapahtuvaan "ajatusten yhtymiseen" ja sitouttamiseen tiettyyn väitteeseen tai ehdotukseen. (Summa 1998, 65-66).

21 Karvonen 1997a, 220-221; Jokinen ym. 2002, 46-47.

22 Argumentaatiotekniikat voidaan karkeasti jakaa neljään pääluokkaan: kvasiologiset argumentit, todellisuuden rakenteeseen (kuten esim. kausaalisuhteen olemassaoloon) nojautuvat argumentit, todellisuuden rakennetta määrittävät argumentit (joita ovat mm. esimerkit, analogiat ja metaforat) sekä vastakkainasettelut ja erottelut eli *dissosiaatiot* (jollainen on esimerkiksi näennäisen ja todellisen puolen erottaminen tarkasteltavasta ilmiöstä). (Summa 1998, 71).

23 Ks. myös Suojanen 1997, 80.

24 Summa 1998, 65, 69-71.

arvokannanottoihin verrattuna, koska se kiistäisi arvoväittämiltä saman rationaalisen perustan. Perelmanin mukaan yhteiskunnallisten instituutioiden legitimiteetti nojasi viime kädessä lähtökohtaan, että myös arvopäätelmistä voitiin tehdä järkeen perustuvia ratkaisuja. Perelman kuitenkin myönsi, että tosiasioita ja arvostuksia koskevat oletukset toimivat argumentaatiossa eri tavoin. Tosiasioista oli helpompi päästä yksimielisyyteen. Sen sijaan arvopäätelmistä voitiin saavuttaa yleisön hyväksyntä vain hyvin yleisellä tasolla. Arvopäätelmien konkreettisen sisällön selvittäminen edellytti nimittäin sellaisten perustelujen ilmaisemista, jotka vetosivat vain erityisyleisön erityisiin etuihin tai tavoitteisiin. Tämä piirre on selkeästi havaittavissa esimerkiksi poliittisissa ohjelmissa. Lisäksi on huomattava, että riittävän korkealle abstraktiotasolle nostettuna yleiset arvot, kuten hyvinvointi, turvallisuus, tehokkuus tai oikeudenmukaisuus, saavuttavat faktaluonteen ja voivat esiintyä argumentoinnin julkilausumattomina, lähtökohtaisina 'esisopimuksina'. Argumentointi ponnistaa tällöin itsestään selvältä 'kaikkihan me tähän pyrimme' -pohjalta.<sup>25</sup>

Yksi Perelmanin retoriikan kulmakivi on yhteisöllisyyden eli yleisösuhteen korostaminen argumentointiprosessissa. *Kaikki tekstit ovat osoitteellisia, jollekin yleisölle suunnattuja vetoamuksia.*<sup>26</sup> Vakuuttamisessa ei siis tule lähteä liikkeelle siitä, mihin viestijä itse uskoo, vaan argumentoinnin lähtökohdat määrittyvät kohdeyleisön mukaan, mihin se uskoo. Karvonen (1997a, 221) onkin esittänyt, että aristotelisen praktisen syllogismin mukaista päättelymallia voidaan hyödyntää retorisen järjelyn ja suostuttelun apuvälineenä. Tämän mallin mukaan omat tarpeet projisoidaan kohdeyleisön tarpeiksi. Argumentoinnissa lähdetään liikkeelle yleisön (jonka hyväksyntä halutaan) tarpeista, päämääristä ja sen totena pitämistä asioista. Näiden päämäärien tavoittamiseen tarvittavat teot 'myydään' yleisölle keinoina toteuttaa asetetut päämäärät. Koska yleisön päämäärät yhtyvät toimijan tavoittelemiin asioihin, tulevat näin omat päämäärät saavutetuiksi.

Yleisösuhteen osalta Perelman tekee eron universaaliyleisön ja erityisyleisön kesken. Universaaliyleisö on puhujan mielessään luoma konstruktio, jolla ei ole empiiristä sisältöä. Se on määrittelemätön yleisö, kuka tahansa mahdollinen kuulija. Jokainen argumentoija määrittelee universaaliyleisönsä omien kokemusten ja kanssaihmissiä koskevien tietojensa pohjalta niin, että pystyy ylittämään perustelunsa vakuuttavuutta rajoittavat ristiriidat ja vastakkainasettelut. Universaaliyleisö on tavallaan eräänlainen kulttuuri-, aika- ja paikkasidonnainen standardi, kulttuurinen arvoperusta, mihin voi tai ei voi vedota, kun puhuja perustelee arvoväitteitään. Universaaliyleisön vastakohdanta on erityisyleisö. Sen koostumus tiedetään ennalta, joten sen erityisiin odotuksiin tai intresseihin vetoaminen on näin helpompaa kuin universaaliyleisön tapauksessa.

25 Summa 1998, 63, 70.

26 Retorisesti mielenkiintoista olisi tutkia, kuinka tämä osoitteellisuus, oletettu yleisösuhte, ilmenee eri selonteoissa (kuvauksissa). Toisin sanoen sitä, heijastaako selontekojen argumentaatio enemmän selontekojen laatijoiden kuin oletetun kohdeyleisön lähtökohtapremissejä.

Universaaliyleisön erottaminen erityisyleisöstä oli Perelmanin tapa yrittää ratkaista retoriikan historiassa pitkään jatkunut kiista siitä, miten erottaa toisistaan hyväksyttävä, järkeen vetoava argumentointi ja toisaalta tunteisiin vetoava retoriikka.<sup>27</sup>

Aristotelisessa ja perelmanilaisessa retoriikan teoriassa reettori mukautuu yleisön asettamiin vaatimuksiin ainakin siinä mielessä, että kohdeyleisössä vallitsevat lähtökohtapremissit otetaan huomioon. Retoriikka voidaan Karvosen (1997a) mukaan nähdä yleisön tietynlaisena tuottamisena. Tämä mahdollisuus perustuu siihen, että ihmiset todellistuvat maailmaan hyvin monissa suhteissa. Reettorilla on näin ollen valinnanvaraa sen suhteen, mihin ihmisten puoleen hän vetoaa, tai missä suhteessa hän heihin vetoaa. Retoriikallaan puhuja pyrkii aktualisoimaan tai tuottamaan yleisön esimerkiksi veronmaksajina, palvelunkäyttäjinä, kansalaisina, miehinä jne. Samalla kun yleisö aktualisoidaan jossakin suhteessa, pyritään sen muut mahdolliset suhteissaolot (puolet) passivoimaan tai työntämään taka-alalle. Yleisön tai subjektien tuottaminen jossakin suhteessa merkitsee sitä, että tämä asetetaan näkemään asiat tietyissä valossa samalla kun ei-toivotut puolet vaiennetaan. Tämä on Karvosen (1997a, 222) mukaan retoriikan peruspiirre.

Amerikkalaista Kenneth Burkea voidaan pitää toisena merkittävänä sekä uuden retoriikan tutkijana että kriitikkona<sup>28</sup>. Perelmanin tavoin Burke rakentaa retoriikkateoriansa antiikin perinnölle. Muuten näiden kahden ajattelijan näkemykset poikkeavat suuresti toisistaan. Siinä missä Perelman pyrki palauttamaan retoriikan ”kunnian” akateemisena tiedonalana, Burke pyrki kirjoittamaan antiikin retoriikan historian uudelleen nostamalla esiin erityisesti sen ”pimeän puolen” manipulaationa, salakavaluutena ja sofismina. Burke kiinnosti erityisesti retoriikan monikäyttöisyys ja sen valta-aspektit erilaisten julkituotujen ja peitettyjen päämäärien ajamiseen. Burke näki retoriikan ei-harmonisena ilmiönä, joka liittyi ihmisryhmien välisiin ristiriitaitilanteisiin. Se oli äärimuodossaan lähempänä konfliktia kuin järjestäytyntä toimintaa. Perelman taas korosti omassa retoriikassaan juuri argumentoinnin yhteisymmärrystä tuottavaa puolta. Myös ’retoriikkaprojektin’ laajuuden suhteen Burke ja Perelman eroavat merkittävästi toisistaan. Kun retoriikka oli Perelmanille vain argumentoivan puhunnan mallintamista, Burke pyrki omassa tuotannossaan paljastamaan retoriikan roolin osana koko inhimillisen toiminnan symbolista ulottuvuutta.<sup>29</sup>

27 Summa 1998, 67-69. Universaaliyleisön kritiikistä ks. esim. Ray, Ray (1978, 368) on todennut Perelmanin universaaliyleisön käsitteen muistuttavan Rousseauin yleisen edun käsitettä. Molemmat käsitteet esitetään yleispätevinä kriteereinä, joiden perusteella yksittäisten toimien rationaalisuutta voidaan arvioida. Molemmat käsitteet ovat yleispätevinä standardeina kuitenkin voimattomia ja käyttökelvottomia, kun niitä yritetään soveltaa konkreettisiin yksittäistapauksiin.

28 Burken lokeroiminen jonkin tieteenalan tai ammattikunnan edustajaksi on haasteellinen tehtävä hänen monipuolisen ja tuotteliaan kieleen, kulttuuriin ja politiikkaan suuntautuneen tutkimuksensa ansiosta. Summa on kuvannut Burkea kirjallisuudentutkijaksi ja kriitikoksi ja jotkut (Simon 1989; Kivivuori 1994) ovat käyttäneet hänestä luonnehdintaa ”the man without discipline”. (Summa 1998, 52-53).

29 Summa 1998, 57-58, 67.

Tutkijalle, joka lähestyy kieltä kriittisellä tutkimusotteella tai käsitehistoriallisesta näkökulmasta, Burke on huomattavasti antoisampi kohde kuin Perelman. Burken ajatukset identifikaatiosta ja siihen liittyvästä toiseuden tuottamisesta, kielen läpikotoisesta retorisuudesta, retoriikan pimeän puolen korostaminen sekä huomiot terministisistä ilmauksista, jotka tekevät perustelut tarpeettomiksi, ovat antoisia tulkittaessa rajaturvallisuuden käsitettä osana retoriikan tutkimusperinnettä. Seuraavaksi esittelen lyhyesti Burken retoriikkaa tältä osin.

Burke pitää *identifikaatiota* retoriikan perusprosessina<sup>30</sup>. Identifikaatio on hänelle keskeisempi käsite kuin klassinen retoriikan 'suostuttelun' käsite. (Summa 1998, 56). Samastumisen vastinpari on erottautuminen. Itse asiassa samalla kun tuotetaan johonkin kuuluminen ja samastuminen, tuotetaan myös jostakin muusta erottautuminen. Retoriikalla voidaan siten sekä korostaa ihmisten yhteisöllisyyttä tai heidän erillisyytään. Burkea kommentoiden Summa (emt. 59) toteaaakin: "Kaikenlainen joukkoon kuuluminen on pohjimmiltaan retorista ja edellyttää samalla erottautumista jostain muusta. Retoriset identifikaatiot ovat poliittisuutta parhaimmillaan". Kaikenlainen yhteisöllisyys on tämän näkemyksen mukaan poliittista<sup>31</sup>, ystävän ja vihollisen erottamista, identiteetin rakentamista 'meidän' ja 'heidän' välille<sup>32</sup>.

Burken retoriikassa identifikaatio on tärkeää kuin vakuuttaminen tai suostuttelu (Burke 1969, 19-23). Näin siksi, että identifikaatiossa puhuja pyrkii tuottamaan tietynlaisen yhteisöllisyyden, jonka osa hän itsekkin on. Jos puhuja ja yleisö saadaan tuotetuksi "samaksi", niin silloin myös puhujan omat intressit ja yhteisön intressit on helppo saada yhteneväisiksi. Näin identifikaatio tekee suostuttelun/suostumisen, vakuuttamisen/vakuuttumisen ja uskottelun/uskomisen mahdolliseksi. (Summa 1998, 58). Tässä nähdään selvä yhteys Karvosen yllä esittämään ajatukseen Aristoteleen praktisen syllogismin hyödyntämisestä tavoitteiden saavuttamisessa. Nämä burkelaisen retoriikan näkemykset voivat tarjota heuristisia työkaluja, kun rajavalvontaa koskevia selontekoja<sup>33</sup> tarkastellaan diskurssianalyysin keinoin.

Burken mukaan retoriikka on kielenkäytön olennainen funktio. Retoriikkaa on kaikessa, missä identifioituminen ja sen vastinpari, erottautuminen, esiintyvät rinnan. Puhdas samastuminen, yhteisyys, ei tarvitse retoriikkaa. Puhdas erillisuus, erottautuminen, ei puolestaan tarjoa lainkaan edellytyksiä retorisuudelle. Retorisuus kuuluu kaikkeen, missä tarjoutuu tilaisuus kilpaileviin identifiointeihin ja erottelui-

30 Identifikaatio prosessina pitää sisällään sekä samastumisen että samaistamisen.

31 Poliittisuus on ymmärretty tässä lähinnä Carl Schmittin klassisen näkemyksen mukaisesti. Ks. esim. Palonen (1988, 31). Vrt. Laclau & Mouffe (1985) *Hegemony and Socialist Strategy*.

32 Giddens (1991) on korostanut, että ihmiskunnalla on edessään yhteisiä ongelmia, jossa ei ole vastapuolta. Ei ole olemassa 'muita', ainoastaan ihmiskunta, joka kohtaa globaalit uhat yhdessä. Vrt. myös Laitinen 1999, 102-103; Rusanen 2000, 309-313.

33 Selonteko on yleinen käsite diskurssianalyysissä ja sillä tarkoitetaan tarkastelun kohteeksi otettavia kuvauksia. Ks. luku 7.2.2.

hin. Retorinen identifikaatio on Burken mukaan ihmisten erillisyyttä kompensoiva ja sen takia väistämätön prosessi. Jos ihmiset ”olisivat yhtä” (truly of one substance)<sup>34</sup>, ideaalinen ja täydellinen kommunikointi olisi mahdollista eikä retoriikkaa tarvittaisi. Näin ajatellen retoriikka on ihmisten välisiin ristiriitatilanteisiin liittyvä ilmiö, johon ainakin peitetysti liittyy sekä puolueellisuutta että valtapyrkimyksiä. Burke on myös korostanut kuinka kulttuuriseen symboliseen järjestykseen ’luonnollisiksi’ iskostetut kielikuvat edustavat ja ylläpitävät poliittista valtaa.<sup>35</sup>

Toisin kuin Perelmania, Burkea ei kiinnostanut ”hyvä retoriikka”, vakuuttava argumentointi, vaan retoriikan ”pimeä puoli”, kielenkäytön piilevä retorisuus ja retoristen identifikaatioiden salakavaluus. Burken mukaan kielen retorinen teho ei läheskään aina perustunut vakuuttavuuteen tai taidokkaaseen argumentointiin. Sen sijaan sellaiset argumentoinnin näkökulmasta toisarvoisilta näyttävät seikat kuin toisto, jatkuva tietyn viestin vahvistaminen ja viestintävälineiden tekninen tehokkuus, merkitsivät usein enemmän kuin varsinaiset retoriset taidot. Retoriikan tutkijan pitäisikin kiinnittää enemmän huomiota identifikaatioiden kokonaisuuteen ja niiden vakiinnuttamiseen toistojen ja kertautumisen kautta kuin yksittäisiin puheisiin tai esityksiin (Burke 1969, 26). Tiedostamattomien identifikaatioiden paljastaminen, joita tuotetaan usein ”nerokkaiden ja ovelien” (emt. 35) samaistamisen ja erottautumisen kautta, on siten Burken varsinainen teema<sup>36</sup>. Retoriikan analysoinnin tavoitteena on Burken mielestä demystifikaatio (emt. 178) - jonkinlainen ajatus retoriikan pimeän puolen ”paljastamisesta”. Retorinen motiivi löytyy nimittäin usein sieltä, mistä sitä ei tunnisteta, tai mihin sen ei oleteta kuuluvan (emt. xiii).<sup>37</sup>

Burken kielikäsitteissä korostuu kielen konstruktiiivinen luonne. Pyrkinessään kuvaamaan todellisuutta kielen avulla ihmiset kehittävät valikoivia sanastoja, jotka antavat todellisuudesta vääristyneen kuvan. Pyrkimys redusoida monimutkaisuutta selkeyteen johtaa Burken mukaan terministisiin ilmaisuihin ja mielikuviin. Nämä ilmaisut pyrkivät olemaan tyhjentyviä ja lopullisia ja siten antamaan todellisuudesta vääristyneen kuvan. Terminaatioihin johtava kielenkäyttö perustuu ’jumala-termeihin’ (God-term), jotka ovat eräänlaisia idealisoituja ilmaisuja, käsitteiden ideaalityypppejä (Gusfield 1989, 35). Jumala-termi perustuu analogiaan. Kaikilla kulttuureilla on niille ominaisia käsitteitä, joilla on samantapainen tehtävä kuin käsitteellä ’Jumala’ on teologiassa: niitä voidaan viime kädessä käyttää kaiken muun selityksenä. Ne ovat käsitteitä, joihin vetoamisen jälkeen ei kaivata mitään lisäyksiä. Burken mukaan esi-

34 Burke 1969, 22.

35 Summa 1998, 53, 56-58.

36 Havainnollisena esimerkkinä retoriikan salakavaluudesta Burke käyttää Yhdysvalloissa II MS:n jälkeen tapahtunutta tieteen valjastamista sotilaallisten tarkoituksien edistämiseen. Tutkijat, jotka sitoutuivat kannattamaan tieteen edistämisen tarpeellisuutta sanoutumatta irti militaarista imperialismista, identifioituivat Burken mukaan militarismien tukijoihin. (Summa 1998, 59).

37 Summa 1998, 56-62.

merkiksi raha on modernien länsimaisten yhteiskuntien jumala-termi.<sup>38</sup> Voidaan myös perustellusti kysyä, onko syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeen myös terrorismista ja turvallisuudesta tullut jumala-termejä?

Retoriikka on burkelaisittain kieleen kuuluva peruspiirre. Hyvin samansuuntaisesti asian näkevät Cherwitz & Hikins (1986), vaikka he eivät relationaalisessa realismissaan määrittele retoriikkaa perustelemisen ja vakuuttamisen tai identifikaation tuottamisen kautta. Cherwitz & Hikinsille ”retoriikka on taitoa kuvailla (describe) todellisuutta kielen avulla” (emt. 62). Sanaa kuvailla ei tule ymmärtää liian ’passiivisesti’. Kielellinen esitys materialisoi suhteita: ”meaning is a function of a linguistic unit’s embodiment of relations among rhetor, tacit audience, and extralinguistic phenomena” (emt. 86-87). Karvosen (1997a, 225) mukaan tämä määritelmä ilmentää peircelandaista tai Odgen-Richardson -tyyppistä kolmitahoista asetelmaa, jossa jonkun (lähettäjä) esittämä merkki tuottaa maailmallisen seikan (kohde) jossakin suhteessa joillekin ihmisille (yleisö). Kohde tulee siis esitetyksi jonkinlaisena tai joiltakin puoliltaan eli kohde merkityksellistetään ja määritellään tietystä näkökulmasta. Näin tullaan varsin lähelle *käsitystä kielestä diskurssina*.

Kielellinen sana tai merkkimateria on siis jotain, jolla voidaan abstrahoida (lat. abstractum) eli vetää irti joitakin puolia olevaisen konkreettisesta monimääreisyydestä. Esimerkiksi käsitteet ”punainen” ja ”pyöreä” voivat olla samasta kohteesta irti vedettyjä puolia, jotka tuottavat kohteesta erilaisen kuvauksen, eri näkökulman. Retorinen taito voidaankin nähdä tämän mukaisesti kykyä esittää, määritellä ja merkityksellistää olevainen *halutussa* suhteessa. Tästä lähtökohdasta Karvonen (1997a, 226) on määritellyt retoriikan seuraavasti: ”retoriikka on pyrkimystä erilaisia merkki-ilmaisuja esitykseen valitsemalla tuottaa kuulijat ja asiat jossakin halutussa suhteessa aktualisoituvina ja todellistuvina olioina”. Asiansa osaava reettori pystyy siis kussakin tilanteessa valitsemaan esiintymisensä ja esityksensä siten, että yleisö tulee tuotetuksi ja todellistetuksi halutussa suhteessa.<sup>39</sup>

Nähdäkseni kaikki edellä esitelty retoriikan määrittelyt - niin aristotelis-perelmanilainen argumentaatiota, suostuttelua ja vakuuttamista koskeva puhe, burkelainen identifikaatioon ja erottautumiseen painottuva näkökulma kuin Karvosen erilaisten suhteissaolon ympärille rakentuva retorinen merkkituotanto - ovat hedelmällisiä teoreettisia työkaluja tämän tutkimuksen kannalta. Jokainen mainituista suuntauksista syventää omalta osaltaan rajaturvallisuuskäsitteen tarkastelua avartaen uusia tulkin-

38 Summa 1998, 60.

39 Karvonen huomauttaa, että hänen antamansa retoriikan määritelmä antaa vaikutelman tahdonalaisesta ja harkitusta suhteutumisen tuottamisesta ja aktualisoitumisesta merkkien avulla. Näin ei kuitenkaan tarvitse olla ja tiedostettu merkkien valinta ei ole retoriikan ehto. Karvonen korostaakin, että jo pelkkä kehollinen olemassaolo tuottaa meidät tietynlaisina, osin meistä riippumatta. Joku ihminen on syntynyt sen näköiseksi, että hän todellistaa muut ihmiset varovaisina ja pelokkaina, ”joku toinen taas kehonsa merkkimateriaalilla aktivoi ainakin jotkut ihmiset esimerkiksi eroottisessa suhteessa” (Karvonen 1997a, 226).

tahorisontteja ja mahdollistaen näin entistä rikkaampien kilpailevien tulkintojen tuottamisen tutkimuskohteesta. Näistä suuntauksista tuorein on Karvosen käsitys. Se saattaa olla tämän tutkimuksen kannalta jopa hedelmällisin. Nojautuuhan tämä tutkimus Karvosen töiden tavoin relationaaliseen tietokäsitykseen. Hänen retoriikkakäsityksensä mukaisesti voidaan rajaturvallisuuskäsitteen sisällön ja määrittelyn osalta pohtia ja nostaa esiin varsin mielenkiintoinen kysymys. Johtuuko rajavalvontakäsitteen korvautuminen rajaturvallisuudella retorisesti pyrkimyksestä tuottaa todellisuus tietyn näköisenä? Kukapa meistä haluaisi lisää (raja)*valvontaa*, mutta (raja)*turvallisuudesta* ei halua tinkiä kukaan!

Tämä kysymys ohjaa meidät retoriikan määrittelyn uusille taistelukentille, argumentaatiokamppailuihin siitä, mitä retoriikka on ja mitä sen pitäisi olla. Viitataan tässä retoriikkaan usein liitettyihin käsityksiin, joissa se kuvataan kielellisenä manipulaationa, totuuden vääristelemisenä ja asioiden yksipuolisena esittämisenä. Tällainen näkökulma kuvataan usein ”sanahelinäksi”, tyhjäksi puheeksi”, ”katteettomiksi lupauksiksi”, jopa propagandaksi. Karvonen (1997) on väitöskirjassaan ”*Imagologia - Imagon teorioiden esittelyä, analyysiä, kritiikkiä*” tarkastellut imagon rakentamista ja ylläpitoa ja kutsunut tällaiseen näkökulmaan liittyvää julkisuuskuvan ylläpitoa imagon *petollisuuskäsitteeksi*. Retoriikka on usein ymmärretty, ainakin arkipuheessa sellaiseksi argumentoinniksi, joka on yksipuolista, puolueellista, ’tarkoitus pyhittää keinot’ -tyyppistä oman asian ajamista. Tässä tutkimuksessa retoriikkaa ei käsitetä näin, vaikka tämä retoriikkaan helposti konnotoitava ’vilpillinen’ ulottuvuus on usein nostettavissa esiin. Koska tähän tutkimukseen on valittu kriittinen tutkimusote, jonka yhtenä positiona on juuri kyseenalaistaa vallitsevia valtasuhteita, on tämä retoriikkaan liittyvä ’pimeä’ ulottuvuus mielenkiintoinen niin rajaturvallisuuskäsitteen kuin erityisesti kriittisen diskurssianalyysin kannalta.

Retoriikan mieltäminen manipulatiivisena, yksisuuntaisena kommunikaationa ja ’pelkkänä sanahelinänä’, ’retoriikkana’ on selkeästi havaittavissa diskursseissa, jotka liittyvät politiikkaan ja viestintään, erityisesti sähköiseen mediaan. Sellaiset kielikuvat kuin ’julkisuuskuvan ylläpito’, ’brändin rakentaminen’ tai lyhyesti ’brändäys’ ja ’maineen hallinta’ ovat omiaan ylläpitämään tällaista retoriikkaan liittyvää mielikuvaa. Tämän näkökulman ja siihen liittyvän keskustelun virittäjäksi olen valinnut Robert L. Heathin, joka on tarkastellut PR-toimintaa ja julkisuuskuvan ylläpitoa ”kiistelystä ideoiden kaupattorilla”<sup>40</sup>. Hänen ajatukset retoriikasta dialogina, kielen perspektivismistä, termien merkitysten kontrolloinnista ja organisaatioiden ylläpitämistä ’kertomuksista’ tuovat uusia retorisia näkökulmia rajaturvallisuuskäsitteeseen.

Retoriikka on Heathin (1992a) mukaan järkevä lähtökohta sen selittämiseksi, kuinka ihmiset ja organisaatiot hallitsevat yhteiskuntasuhteitaan sanojen, mielipitei-

40 Heath (1992a): *The Wrangle in the Marketplace: A Rhetorical Perspective of Public Relations*.



den, intressien ja toiminnan kautta (emt. 25). Retoriikka on prosessi, jossa ihmiset (ja organisaatiot) neuvottelevat<sup>41</sup> keskinäisistä suhteistaan. Burken ajatuksiin nojaten Heath esittääkin, että on hyödyllisempää nähdä retoriikka dialogina kuin monologina. Retoriikka on kehitetty palvelemaan yhteistoimintaa ja kilpailua. Retoriikka onkin ”diskurssien käyttöä, jossa kilpailevat intressit taivuttelevat toinen toisiaan hyväksymään asioihin molemminpuolisesti sopivan näkökulman” (emt. xiv). Näin pyritään yksimielisyyteen, yhteisymmärrykseen. Tällä dialogilla on mahdollisuus parantaa yhteiskuntaa saattamalla erilaiset intressit, arvostukset ja näkemykset ”puheväleihin” keskenään. Tämän käsityksen lähtökohtana on osapuolten tasa-arvoisuus, demokraattisuus, yhtäläinen valta ja kyky. Toisaalta koska retoriikka avaa tai perustaa perspektiivin, joka voi saattaa muut perspektiivit näyttäytymään arveluttavilta, kehottaa Heath (1992b, 57) asettamaan eri perspektiivit rinnakkain ja vastakkain vertailtaviksi<sup>42</sup>.

Heath (1992a, 27) näkee, että jokainen väittämä ilmaisee jonkin perspektiivin, joka tulkitsee todellisuutta eri tavoin. Sosiaalisen vuorovaikutuksen eri osapuolet ovat eri tavoin todellistuneet, toisin sanoen niillä on erilaiset perspektiivit ja intressit. Erilaiset perspektiivit on myös upotettu kieleen (1992b, 54). Erilaisia termejä ja ilmauksia käyttämällä asia tulee aktualisoiduksi tai ymmärretyksi eri tavoin. Niinpä *termien merkitysten kontrollointi* (eli määritelmien retoriikka) on se väline, jonka avulla toimijat voivat säädellä, mitkä perspektiivit ovat yhteisössä saatavilla, ylläpidettyjä ja toiminnaksi muutettuja (emt. 55). Heath viittaa Fossin esittämiin sanapareihin, joissa miesvaltaisissa kulttuureissa naiset on esitetty negatiivisessa suhteessa ja miehet positiivisessa: poikamies/vanhapiika (bachelor vs. spinster), isälliset neuvot/vanhon ämmien jutut (grandfatherly advice/old wives tales), tietäjä/noita (wizard/witch). Heathin mukaan kertomuksilla on keskeinen rooli tiettyjen suhtautumistapojen ylläpitämisessä. Erityisesti organisaatioiden sisäpuolella kerrotaan jatkuvasti erilaisia kertomuksia, myyttejä ja hallitsevia metaforia, joilla ylläpidetään tietynlaisia tulkintoja ja maailmankuvaa (emt. 57)<sup>43</sup>.

*Määritelmien retoriikka* (eli termien merkitysten kontrollointi) on näkemys, joka yhdistää kielen ja retoriikan suoraan valtaan. Samalla tavalla asian näkee Pekonen (2010), jonka mukaan valtaan kuuluu olennaisesti poliittinen kamppailu ”auktorisoidusta kielestä”<sup>44</sup>. Tässä ajattelumallissa poliittinen valta ja johtajuus (hegemonia) ovat poliittisilla voimilla, joiden kieltä puhutaan ja joiden esittämä määritelmä tilanteesta

41 Ks. myös Billig 1987; K. Palonen 2008. Palonen on esittänyt Aristoteleen kolmen retorisen puhettavan (harkintapuhe, oikeuspuhe, ylistyspuhe) täydentämistä neuvottelulla (neuvottelupuhe). Kari Palonen (2008). Luentosarja 4/2008: The politics of scholarly controversies (Tieteellisen kiistelyn politiikka). Palosta koskeva maininta otettu teoksesta Heinonen 2011, 42.

42 Tämän tutkimuksen luvussa 9 tuodaan esiin ajatus rajaturvallisuuden määrittelystä vapauden kautta.

43 Tällaisen myyttisenä tai retorisenä kertomuksena voidaan mainita puhe suomalaisesta rajaturvallisuusmallista, joka on lanseerattu Eurooppaan.

44 Kyösti Pekonen yhdistää auktorisoidun kielen Pierre Bourdieu'hun (1930-2002). Teoksesta Heinonen 2011, 41.

ja todellisuudesta tiettyinä tulkintakoodina ja merkitysten järjestelmänä on vallitseva<sup>45</sup>. Sen mukaisesti kieli ja retoriikka, joka onnistuu määrittelemään jonkin tapahtuman olemuksen sitovalla tavalla - kertomalla sen, mistä siinä on kysymys, ketkä ovat toimijoita, mitkä vaihtoehdot ovat mahdollisia, ketkä ovat 'sankareita' ja ketkä 'konnia' - on auktorisoitua kieltä. Poliittinen valtakamppailu auktorisoidusta kielestä alkaa siitä, mitä asioita pidetään ongelmana ja miten ongelmat määritellään<sup>46</sup>. (Heinonen 2011, 41).

Kielen kytkeminen valtaan esimerkiksi auktorisoidun kielen ja määritelmien retoriikan avulla korostaa Bourdieun esiin nostamaa ajatusta siitä, kuinka kieli on muutakin kuin pelkkä merkitysjärjestelmä. Bourdieulaisessa ajattelussa kieli on myös sosiaalista järjestystä luova elementti, joka samaan aikaan sekä luo yhteisöllisyyttä että toimii sosiaalisen erottelun välineenä.<sup>47</sup> Niinpä sen kääntöpuolena, jossa poliittinen eliitti ottaa termit haltuun ja muokkaa ne enemmistön tarkoitusperien mukaan, toimii foucaultilainen näkemys 'jäljellejääneen hiljaisuuden arkeologiasta', missä vähemmistö on pakotettu omaksuma enemmistön käsitys itsestään. Aarnion (1997, 115) mukaan ohjelmallisille teksteille on nimenomaan tyypillistä, että ne tuotetaan jotakin *vastaan*. Toinen kielelliseen valtaan liittyvä piirre, vai pitäisikö sanoa kummallisuus on se, että *vallan kielessä kansalaiset saadaan haluamaan ikäviä asioita*. Suojanen (1997, 86) käyttää tästä retorista siirrosta kielikuvaa "ylipuhumisen ihme". Vaikka nämä kielelliseen vallankäyttöön liittyvät analyysit ovat kiinnostavia ja tärkeitä myös tämän tutkimuksen retorisen ja diskurssiteoreettisen näkökulman kannalta, niihin ei voida tutkimusekonomisista syistä syventyä tämän laajemmin<sup>48</sup>.

Tässä luvussa tehty tarkastelu on osoittanut, kuinka retoriikan määritelmä on ajan kuluessa laajentunut. Retoriikka on kuitenkin koko ajan ollut kiinnittynyt kieleen

45 Yksi havainnollisimmista esimerkeistä on "Saksan Demokraattinen Tasavalta". Siinä on sanojen *demokraattinen* ja *tasavalta* vakiintuneet merkitykset käännetty voimakkein päällelleen. Lännessä ei aluksi uskottu tuollaisen vääjänä pidetyn nimen tuovan poliittista hyötyä ja siksi usein väitettiin vastaan: "Saksan Demokraattinen Tasavalta ei ole demokraattinen eikä tasavalta". Mutta DDR:n ideologit olivat etevämpiä lingvistejä kuin psykologeja. Valtion nimeen (DDR) liittyvä väite oli toistettava aina, kun valtiosta puhuttiin tai sitä ajateltiin. Niinpä Saksan demokraattinen Tasavalta vakiintui kielenkäyttöön ja osaksi sosiaalista todellisuutta, oltiinpa väitteen totuudesta mitä mieltä tahansa. (Seppänen 1997, 57).

46 Tässä yhteydessä voidaan nostaa esiin Spector'n ja Kisuse'n 1970-luvulla käynnistämä pohdinta sosiaalisten ongelmien luonteesta. Heidän mukaansa sosiaalisia ongelmia ei voida erottaa niitä tulkitsevista prosesseista. Siten niistä ei voida saada myöskään objektiivista tietoa. Mitkään olosuhteet tai mikään käyttäytyminen sinänsä eivät ole sosiaalisia ongelmia. Sellaisina niitä aletaan käsitellä vasta sitten, kun ne jostakin näkökulmasta katsottuna määritellään niin haitallisiksi joko asianosaisille itselleen tai muille ihmisille, että tulkinta 'jotakin pitäisi asialle tehdä' vahvistuu. Kun asialle sitten tehdään jotakin, se puolestaan vahvistaa tulkintaa siitä, että kyseessä on vakava ongelma. *Ongelma on saavuttanut kaikkein vakavimman statusen, kun se on institutionalisoitunut jonkin profession toiminta-alueeksi*. Spector & Kisuse (1987): *Constructing Social Problems*. Teoksesta Jokinen ym. 2002, 167.

47 Roos 1985, 24.

48 Mälkiä (1997; 1998) on tarkastellut kielellistä valtaa kolmella eri analyysitasolla: 1) kokemustemme jäsentämiseen liittyvänä käsitteellisenä ja mentaalisenä valtana (esim. käsitteiden määrittäminen), 2) kielelliseen viestintään liittyvänä vakuuttelun ja suostuttelun valtana (esim. faktuaalistamisstrategiat; ks. luku 7.2.5) sekä 3) sosiaalisen vuorovaikutuksen rakenteita, ehtoja ja rajoituksia luovana rakenteellisena ja symbolisena valtana (esim. ammattikieli). Kielellisen vallan analyyseissä jätetään usein huomiota vallan monet eri merkitykset. Analyyseissä valta määritellään usein kapea-alaisesti unohtaen vallan myös mahdollisuuksia luova funktio. Usein valta myös esineistetään välineeksi, jota kuvataan kasautumisen ja jakautumisen metaforien kautta. Vallan retorista konstruoinnista ks. Hyvärinen 1998.

ja kielelliseen toimintaan (puhe, teksti). Tämän luvun lopuksi tarkastelemme vielä käsityksiä, jossa retoriikan ’temmellyskenttää’ on esitetty laajennettavaksi toiminnan suuntaan. Retoriikka ei siis olisi enää pelkkää kielellistä puuhastelua, vaan myös teot voitaisiin tulkita retorisenä toimintana. Tällainen retoriikka-käsitteen laajennus vaatii luonnollisesti tarkistamaan myös retoriikan määritelmää. Klassinen ja uusi retoriikka jo vakiintuneina asioiden hahmottamistapoina kun eivät taivu tällaiseen retoriikan ’innovatiiviseen’ määrittelyyn. Ajan hengen ja kielellisten muotivirtausten mukaisesti Veikko U.J. Heinonen (2011) on esittänyt tämän uuden lähestymistavan nimeksi *strateginen retoriikka*.

### 7.1.3. Strateginen retoriikka

Väitöskirjassaan ”*Suomalaisen turvallisuuspolitiikan tila - Suomalaisen 2000-luvun alun turvallisuuspoliittisen debatin käsiteanalyttinen tarkastelu*” Heinonen (2011) tarkastelee suomalaisen turvallisuuspoliittisen keskustelun sisältöä valitsemistaan teoreettisista lähtökohdista, jotka perustuvat käsitehistorialliseen lähestymistapaan ja retoriikan tutkimusperinteeseen. Retoriikan osalta Heinonen luo suppean katsauksen retoriikan traditioon ja hänen kiinnostuksensa kohteena on erityisesti poliittinen retoriikka ja pyrkimykset sen laajentamiseksi. Poliittikka näyttäytyy Heinoselle pelinä ja muun muassa Sartren, Clausewitzin, Sun Tzun, Weberin ja Wittgenstein ajatuksiin tukeutuen Heinonen argumentoi retorisen toiminnan laajentamista pelkästä kielellisestä vakuuttamisesta toiminnan suuntaan. Heinosen mukaan ”teot ovat niin kiinteä osa politiikkaa ja retoriikkaa, että niitä voitaisiin hyvällä syyllä kuvata retoriikan erääksi muodoksi” (emt. 44). Lisäksi Heinonen perustelee näkemyksiään tapahtuneilla lingvistisellä ja retorisen käänteellä. ”Retoriikassa on toistuvasti havaittavissa se, että se ei ole pelkästään puhetta tai tekstiä, vaan sillä on useimmiten fyysinen teko tukeaan” (emt. 44). Esimerkkeinä Heinonen mainitsee muun muassa sisäpoliittisen kilpailevien vaaliehtokkaiden mustamaalaamisen sekä Yhdysvaltojen strategisen retoriikan, jota se on tukenut käytännön toimilla Irakissa, Afganistanissa ja Iranissa.

Koska tässä työssä on tarkoitus kritisoida Heinosen strategista retoriikkaa koskevia käsityksiä, olen katsonut parhaaksi siteerata häntä suoraan. Näin Heinonen määrittelee strategisen retoriikan ja strategisen argumentoinnin. ”Sellaisessa retoriikassa, jossa valitaan tyyli halutun vaikutuksen saavuttamiseksi tilanteen taustaehdot huomioiden (puhujaa, tilanne, foorumi ja yleisö) on kyse lähinnä klassisesta retoriikan vakuuttamisen opeista. Termiä ’strateginen argumentointi’ käytetään toiminnasta, jossa muodostetaan argumentteja *minikä tahansa asian* vakuuttamiseen käyttäen tiettyjä *taktisia keinoja*. Näitä keinoja ovat esimerkiksi huomion kiinnittäminen ydinasioihin ja erilaisten vetoomustekniikoiden hyödyntäminen (teoreettisia ja empiirisiä auktoriteetteihin, etuihin, pelkoihin tai terveeseen järkeen vetoavia argumentteja käyttäen) ja tilanteenmukainen

puhetekniikoiden käyttäminen (metafora, esimerkit, toisto, vitsi, jostakin premissistä vaikeneminen yms.) Näistä erotuksena ja niitä laajentaen käytän 'strateginen retoriikka' -termiä kuvaamaan yhteisön tai yhteisöä edustavan toimijan senkaltaista poliittista *argumentoitua* - retoriikkaa, joka 'uuden retoriikan' *käytännöllisenä* muotona tietoisesti pyrkii *kielellisin* keinoin vaikuttamaan ympäristöönsä ja edistämään strategisten tavoitteiden saavuttamista.<sup>49</sup>

Heinonen tekee - vai pitäisikö sanoa, Heinosen retoriikka pyrkii tekemään - pesäeron perinteiseen, aristoteliseen ja uuteen, perelmanilaiseen retoriikkaan. Edellä mainittujen ajatuksellisten innoittajien (Sartre, Clausewitz jne.) ohella Heinonen on tukeutunut Kari Palosen (1994; 2003; 2008) ja Schimmelfennigin (2003) ajatuksiin. Frank Schimmelfennig (2003) on laajentanut retorisen toiminnan (*rhetorical action*) käsitettä Erving Goffmanin sosiaalisen kehysteorian<sup>50</sup> avulla. Schimmelfennigin käsitysten mukaan institutionalisoituneet normit eivät ole vain sääntöjä, joita seurataan, vaan pikemminkin niitä käytetään asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Palonen (2003) puolestaan on toiminut Heinosen innoittajan tekstien 'läpitulokittavuutta' koskevilla pohdintoillaan. Heinosen mukaan Palonen on korostanut retoriikkaa "instrumenttina lukea tekstistä ("read out") sellaista, mitä *kirjoittaja ei ole suoraan sisällöllä tarkoittanut*, mutta mitä esittäminen, kerronta, jaottelu ja käsitteelliset sitoumukset avaavat tulkitsemaan esittäjän laajemmasta poliittisesta ajattelusta ja tarkoitushorisontista. Toisaalta Heinonen kritisoi Palosta (2003) siitä, että tämä on pidättäytynyt yhä perinteisessä retorisisessa ajattelussa, missä politiikka avautuu puheena ja vaikutukset toimintana.<sup>51</sup>

Heinosen suoraan siteeraukseen lisäämieni kursivoinnit auttavat purkamaan Heinosen määritelmää. Lähdän liikkeelle kiinnittämällä huomiota sekä tekstin että itse määritelmän sisäisiin ristiriitoihin. Määritelmän huolellinen lukeminen pakottaa kysymään, kuuluuko Heinosen peräänkuuluttama toiminta hänen esittämänsä strategisen retoriikan piiriin? Määritelmää pohjustaessaan Heinonen vetoaa retoriikan laajentamiseen esittäen tekoja retoriikan erääksi muodoksi. Tähän toiminnalliseen ulottuvuuteen liittyvät myös määritelmässä olevat viittaukset taktisiin keinoihin ja käytännöllisiin muotoihin. Mutta määritelmä päättyy kuitenkin kuvaamaan strategista retoriikkaa argumentointina, joka kielellisin keinoin pyrkii vaikuttamaan ympäristöönsä ja esittämään strategisten tavoitteiden saavuttamista. Heinosen argumentoinnin perusteella on näin mahdotonta sanoa, pitääkö strateginen retoriikka sisällään myös toiminnan vai ei. Pitäen lähtökohtana Heinosen selvästi ilmaisemaa pyrkimystään

49 Heinonen 2011, 45-46. Kursivointi lisätty.

50 Goffmannin kehysteoria rakentuu konstruktivistisiin ajatuksiin, jonka mukaan todellisuus on sosiaalisesti rakentunut monien maailmojen kerrostumana. Todellisuus muodostuu tässä ajattelutavassa subjektiivisesta kokemisesta, objektiivisista ulkoisista rakenteista ja tilannekohtaisesta kehyksestä. Goffmannin kehysteoriaan voi perehtyä hänen teostensa avulla. Ks. esim. *Strategic Interaction* (1969); *Frame Analysis, An essay on the Organization of experience* (1974) ja *Interaction Ritual, Essays on Face-to-Face Behaviour* (1982).

51 Heinonen 2011, 44-45. Kursivointi lisätty.

laajentaa retoriikkaa tekojen alueelle, voitaneen katsoa, että teot sisältyvät hänen 'strategisen retoriikan' -käsitteeseen määrittelytyön sisäisistä jännitteistä huolimatta.

Ristiriitaisuuden ohella Heinosen määritelmää vaivaa käsitteellinen hämäryys. Mitä tarkoittavat 'taktiset keinot'? Ja mitä on 'strateginen' strategisen retoriikan yhteydessä? 'Taktinen'<sup>52</sup> on sotilastermi ja vakiintuneessa merkityksessään se viittaa tietyn suuruisen joukon toimintatapoihin, sen käyttö- ja suoritusperiaatteisiin. Tässä yhteydessä täytyy valittaen todeta, että Heinosen esimerkit taktisista keinoista rajoittuvat perinteisiin retoriisiin keinoihin kuten vetoaviin argumentteihin nojautumiseen ja puhetekniikoiden käyttöön. 'Strateginen' herättää tässä yhteydessä yhtä paljon kysymyksiä. Jo lähtökohdaisesti määreen 'strateginen' lisääminen retoriikka-termiin täytyy tuoda jotakin uutta vanhoihin määritelmiin verrattuna, koska muuten käsitteen uudelleen määrittelyyn ei olisi tarvetta. Strateginen -terminä viittaa kaikkein suurimpaan, tärkeimpään, tai perustavanlaatuisimpaan tekijään. Tähän viittaa myös Heinosen argumentointi strategisten tavoitteiden toteuttamisen näkökulmasta. Toisaalta strateginen argumentointi liitetään 'minkä tahansa asian' vakuuttamiseen, jolloin se voidaan tulkita joko niin, että 'strategista' ei ole asialliselta soveltamisalaltaan mitenkään rajoitettu, mutta myös niin, että mikä tahansa asia voidaan nostaa strategisen retoriikan kohteeksi (vrt. turvallistaminen). Tulkintani mukaan Heinonen liittää itsensä tässä niiden tutkijoiden joukkoon, jotka 'löysällä puheella' venyttävät, vanuttavat ja vesittävät käsitteiden sisältöjä niin, että käsitteet vähitellen laajenevat merkityksiltään niin, että ne menettävät käyttökelpoisuutensa<sup>53</sup>.

Edellä esitetyn perusteella voidaan pohtia, miten Heinosen esittämä määritelmä eroaa aikaisemmista retoriikan suuntauksista? Jos määritelmä kattaa myös toiminnan, se on selvä esitys retoriikan käsitteen laajentamiseksi. Tätä Heinonen on perustellut viitaten puheaktiteoriaan sekä Wittgensteinin käsityksiin kielestä 'kielipelien' systeeminä, jossa tekemistä ei voida irrottaa sen sanallisesta ilmaisusta. Heinonen konstruoi kielen toiminnallisesta luonteesta käsityksen, jossa hän siirtää kielen teon luonnetta koskevan ajatuksen analogiapäätelyn avulla retoriikan ominaisuudeksi. Kielenkäyttö ja

52 Sotatoimet voidaan kuvata janalla, jonka toisessa päässä on taistelutekniikka ja toisessa strategia. *Taistelutekniikalla* tarkoitetaan kaikkien pienimpien sotilasmuodostelmien (esim. partio, ryhmä, joukkue) toimintaa, jossa korostuu mieskohtaisten sotilastaitojen hallinta sekä perustaistelutekniikoiden (esim. suojautuminen, puolustukseen ryhtyminen) osaaminen. *Taktiikalla* tarkoitetaan kompania- ja pataljoonatason sotilaallista toimintaa, joka edellyttää ja 'taktista' ajattelua, kykyä käyttää joukkoja luovasti, tarvittaessa vakiintuneista toimintatavoista poikkeavalla tavalla. *Operaatiotaito* kuvaa taas yhtymätason (esim. prikaati, rykmentti, divisioona) sotilaallista toimintaa, jossa korostuu erilaisten sotilasoperaatioiden, 'mänövereiden' suoritus. Tällaisia sotilasoperaatioita voivat olla esimerkiksi maahanlasku, sillanpääaseman valtaus tai hyökkäys vihollisen sivustaan tämän hyökkäyksen katkaisemiseksi. *Strategia* tai strateginen kuvaavat taas sotilasajattelun 'ylintä' tasoa, suurten joukkomuodostelmien toimintaa (sotilaslääni, armeijakunta jne.). Tämä on vahvasti pelkistetty näkemys sotilaallisen toiminnan jaottelusta em. käsitteiden avulla. Se yksinkertaistaa asioita, mutta näkemykseni mukaan on kuitenkin riittävä 'strateginen retoriikka' -käsitteen analyysiä varten.

53 Vastaavaa 'strategia'-käsitteen 'vesittämistä' on harjoittanut myös Mäkinen (2005; 2007) koskien 'strateginen turvallisuus' -käsitteen käyttöönottoa. Strategia-käsitteen kriittistä ks. myös J. Virta 2009, 4-7. Strategia-käsitteen monitulunkintaisuudesta ks. esim. Laaksonen 2009.

toiminta voidaan Heinosen mukaan nähdä samana asiana, tai saman asian eri puolina. Mielestäni Heinonen syyllistyy tässä sekä virhepäätelmään että argumenttinsa puolesta käyttämiensä teorioiden virhetulkintaan. Se, että kielenkäyttöä tarkastellaan tekona, ei oikeuta meitä laajentamaan teon käsitettä 'kielellisten tekojen' ulkopuolelle. Sodan julistus ja pamfletti ovat kielellisiä tekoja, mutta hyökkäys ei ole pelkästään kielellinen teko. On myös eri asia, että kielellisillä teoilla voi olla myös ei-kielellisiä seurauksia (esim. hyökkäys) tai että seuraukset voidaan kuvata kielen avulla. Mutta näitä asioita ei tule samaistaa keskenään. Puheen ja toiminnan suoraviivaista yhdistämistä vasten sotii myös se tosiasia, että kielellistä tekoa ei seuraa aina ei-kielellinen teko tai toiminta. Suurvalta voi esimerkiksi antaa sodanjulistuksen panematta sitä koskaan täytäntöön.

Heinosen strategisen retoriikan määritelmästä - sen ristiriitaisuudesta johtuen - voidaan tehdä myös sellainen tulkinta, että 'puhtaat' teot eivät kuulu sen sovellusalaan. Mikäli tämä tulkinta otetaan lähtökohdaksi, voidaan kysyä, kuinka se eroaa aikaisemmista retoriikan määritelmistä? Ei mitenkään! Mihin siis tarvitaan uutta strategista retoriikkaa, jos se ei tuo vanhaan retoriikkaan mitään uutta? Retoriikka on edelleenkin yleisön vakuuttelua ja suostuttelua omien ajatusten taakse erilaisia retorisia keinoja käyttäen. Voidaan myös kysyä, mihin tarvitaan määrettä 'strateginen', jos valtiopäämiehet ovat pystyneet jo tähänkin saakka pitämään retorisia puheita? Puheen strategisuus, sen yhteiskunnallinen merkittävyys, on määrittynyt puhujan aseman perusteella. Vai onko nykyinen mediayhteiskunta<sup>54</sup> ja sosiaalisen median esiinmarssi aiheuttaneet retorisen inflaation, jotta tarvitaan käsitettä strateginen retoriikka erittelemään poliittisesti tärkeä puhe muusta retorisesta 'vihteestä'?

Mielestäni 'strategisen retoriikan' käsitteellinen hämäryys ja epä johdonmukaisuus ovat pieniä puutteita sen rinnalla, millaista mielikuvaa retoriikasta se pyrkii vakiinnuttamaan. Heinosen 'strateginen retoriikka' perustuu retoriikan 'kääntöpuoleen, sen manipulatiiviseen voimaan ja kyseenalaiseen tarkoitukseen. Se saa retoriikan näyttämään juuri sellaisena toimintana, minkä vuoksi sitä eniten kaihdetaan - katteettomina lupauksina, sanahelinänä, poliittisten pisteiden kalasteluna ja muuna 'likaisena' politiikkana. Tämä on vahva väite, mutta toimikoon tämä retorisen keskustelun virittäjänä, jos se ei ole vielä alkanut. Tämä tulkinta ei perustu myöskään yksittäiseen 'lipsahdukseen' - sanaan tai ilmaukseen - joka irrotettuna asiayhteydestään muuttaisi merkitysisältöä<sup>55</sup>. Toki kriittiseen tulkintaan (joka on sekä Heinosen että tämän tutkimuksena metodina) sisältyy aina riski 'ylimääräytymisestä' tai 'ylitulinnasta', kun tulkintatilanteessa yritetään kurkistaa tekstin taakse, sanoa "vähästä paljon". Mutta palatkaamme takaisin Heinosen esittämään strategiseen retoriikkaan ja sen kritiikkiin.

54 Mediayhteiskunnasta ks. esim. Karhu 1994; Uimonen 1994; Karvonen 1997a. "Suomikin on siirtynyt tosiasiallisesti median hallitsemaan yhteiskuntaan. Kaikki yhteiskunnallisesti merkittävä tapahtuu mediassa. Media mittaa tapahtuman arvon. Ellei asia ole ollut esillä tiedotusvälineissä, on kuin sitä ei olisi olemassa." (Uimonen 1994, 9).

55 Kutsun tällaista argumentointia 'pirullisen raamatunluvun' tulkinnaksi tai metodiksi. Raamatussa sanotaan "mies meni ja hirtti itsensä" kuin myös "mene ja tee samoin". Mutta kukaan kristillisen kasvatuksen saanut ei hyväksy väitettä, että tämä olisi Pyhän kirjan tarkoittama sanoma.

Johdatellessaan lukijaa 'strategisen retoriikan' määrittelyn tarpeeseen Heinonen kirjoittaa: "Pitäytymättä klassisen retoriikan sääntöihin, kategorioihin ja malleihin voidaan toimijoiden käytännön retoriikkaa tulkita retoriikan laajennuksen näkökulmasta mahdollisuuksien rakentamisena sekä satunnaisuuden ja mahdollisuuksien *hyväksikäyttönä*, jolla on yhtäläisyyksiä myös Sun Tzun filosofiaan menestymisestä ja sen edellytyksistä tai Clausewitzin sodankäynnin maksiimeihin, rajoituksiin ja poliittisuuteen. Toisin sanoen voidaan tulkita, että juuri kategorioiden ylittäminen luo uusia mahdollisuuksia toteuttaa poliittisia tavoitteita." (Emt. 45). Retoriikan perinteisten 'ahtaiden' kategorioiden ylittämistä on perusteltu lähtien liikkeelle sodankäynnin periaatteista. Sodankäynti perustuu voimaan, harhautukseen ja salaamiseen sekä vastapuolen lyömiseen, tuhoamiseen. Avautuvia tilanteita tulee hyödyntää, käyttää hyväksi. Vaikka tässä voidaan nähdä samoja piirteitä kuin mitä taitavalta rektorilta vaaditaan, mielestäni sodan olemukseen ja sen filosofisiin lähtökohtiin perustuva retoriikka ei tarjoa tyydyttävää mallia demokratiaa, oikeusvaltiota, ihmisoikeuksia ja muita länsimaisia arvoja korostavalle sosiaaliselle toiminnalle ja vakuuttavalle puheelle.

Heinonen on niin ikään tukeutunut Schimmelfennigin ajatuksiin retorisen toiminnan laajentamisesta. Schimmelfennig esittää, että vastareaktion Durkheimin ja Parsonsin normatiivisille teorioille, jotka ylikorostavat näkemyksiä ihmisestä sosiaalisena ja yhteisöön integroituneena jäsenenä, on syntynyt näkemys toimijoista, jotka ovat mestareita käyttämään sääntöjä hyväkseen. Schimmelfennigin ajatuksiin nojautuen Heinonen kirjoittaa. "Sääntöjä ei kuitenkaan sosiaalisessa vuorovaikutuksessa voi tulkita *täysin mielivaltaisesti*. Retorisessa esiintymisessä toimijoiden täytyy saavuttaa tietty *vaikutelma* siitä, että he toimivat yhteisön hyväksymien normien mukaisesti. Instituutiot siis vakiinnuttavat kehykset käyttäytymiselle, jota toimijan täytyy ylläpitää *näyttäytyäkseen* siihen nähden *nuhteettomassa valossa* ja ollakseen tilanteessa vakavasti otettava toimija. Siten vuorovaikutustilanne ei ole todellinen konsensus eikä voi olla puhtaasti peliä."<sup>56</sup> Kun nämä näkemykset esitetään perusteluna retorisen toiminnan uudelleen tulkinnaksi, eivätkö nämä ole omiaan pitämään yllä mielikuvaa retoriikasta pelkkänä sanahelinänä, manipulaationa, perustelujen hakemista machiavellilaiselle 'tarkoitus pyhittää keinot' valtapolitiikalle. Toiminta lähtökohtana ei olekaan enää toiminta itsessään, vaan sellainen *vaikutelma* toiminnasta, mikä muiden silmissä saadaan näyttämään joltakin, parhaimmillaan nuhteettomalta. Toiminnan selkärangan ei toimi enää kansainvälinen järjestelmä poliittis-moraalisine velvoitteineen tai oikeusjärjestyksen legitimoimat oikeusnormit vaan niiden innovatiivinen *soveltaminen*. Sääntöjä voidaan Heinosen mukaan soveltaa mielivaltaisesti, kunhan asiassa on sellainen tolkkku, että ei tehdä sitä *täysin mielivaltaisesti*.

56 Heinonen 2011, 47. Kursivointi lisätty.



Minun täytyy toivoa vilpittömästi, että vaikka olen käyttänyt suoraa siteerausta, olen syyllistynyt ylitulkintaan ja 'pirulliseen raamatunlukuun'. Näin tulkittuna ja ymmärrettynä 'strateginen retoriikka' on jotakin, jonka ideologiseen ilmastoon tämä tutkimus pyrkii ottamaan mahdollisimman paljon etäisyyttä. Mutta täytyy myöntää, että Heinonen ei ole yksin omien ajatustensa takana. Kansainvälinen politiikka tarjoaa riittäväsi empiriaa, jotta 'strateginen retoriikka' voidaan halutessa oikeuttaa vaikuttavilla retorisilla teoilla tai käytännöillä. Tunnetuimmat esimerkit rajavalvonnan alalta lienevät Australian 'mielikuvitukselliset' juridiset operaatiot, joissa se irrotti osan valtion alueesta 'lainsäädäntöteknisesti' Australiasta kansainvälisten ihmisoikeussopimusvelvoitteiden kiertämiseksi<sup>57</sup>. Lähes yhtä suurta 'neuvokkuutta on EU osoittanut, kun sen jäsenvaltiot ovat operoineet Välimeren ja eteläisen Atlantin kansainvälisillä vesialueilla laittomien maahanmuuttajien pysäyttämiseksi. Se, mikä tekee tästä toiminnasta 'strategisen retoriikan' mukaista on se, että samaan aikaan samoja kansainvälisiä normeja käytetään sekä omien toimenpiteiden legitimointiin että omista kansainvälisistä ihmisoikeussopimusvelvoitteista vapautumiseen. Rajaturvallisuussanastossa esiintynyt termi 'rajaturvallisuusnäytös'<sup>58</sup> toiminee myös tällaisen 'strategisen retoriikan' kielellisenä manifestaationa.

### 7.1.4 Artikulaatioteoria

Hyvin tärkeä osa retoriikkaa on vakuuttava argumentointi, väitteiden esittäminen ja niiden tehokas puolustaminen. Artikulaatiossa on kyse merkityskäytäntöjen luomisesta, purkamisesta ja uusintamisesta. Merkityskäytäntö on yhteisöllisesti harjoitettu, institutionalisoitunut tapa käyttää jotakin X merkitsemään tai edustamaan jotakin itsensä ulkopuolista. Artikulaatio tarkoittaa jonkin seikan kytkemistä viittaamaan johonkin toiseen. Kytkentöjä voi olla monenlaisia, kytkennöistä käydään yhteiskunnallista kamppailua, vanhat kytkennät purkautuva ja uusia solmiutuu. Tämän tutkimuksen luvussa 3 on tarkasteltu kielen merkkimaailmaa ja merkitysten muodostumista kie-

57 Yhdysvaltojen syyskuun 2001 iskujen jälkeen Australiasta säädettiin laki (*Migration Amendment (Excision from Migration Zone) Act 2001*), joka salli tuhansien Australiaan kuuluvien saarien erottamisen Australian maahanmuuttovyöhykkeestä, toisin sanoen Australian valtiollisesta alueesta. Saarten erottaminen maahanmuuttovyöhykkeestä merkitsi käytännössä sitä, että saariin rantautuneet turvapaikanhakijat eivät voineet saada YK:n pakolaissopimuksen mukaista suojelua, koska turvapaikanhakijat eivät olleet 'teknisesti' saapuneet Australian lainkäyttöalueelle. Joskus päätös saarten erottamisesta Australian maahanmuuttovyöhykkeestä tehtiin takautuvasti turvapaikanhakijoiden rantautumisen jälkeen. Missään yhteydessä Australia ei luopunut vaatimuksesta, etteivätkö saaret olisi kuuluneet sen suvereniteetin piiriin. Saarista tehtiin 'ekstraterritoriaalisia' - valtion kuulumattomia - vain maahanmuuttokysymysten osalta. Australian menettelyä ryhdyttiin poliittisessa ja tieteellisessä diskurssissa kutsumaan "Tyynenmeren ratkaisuksi". (Ks. Carrington 2006, 184.) "Eurooppalainen ratkaisu" on puolestaan tullut tunnetuksi mm. takaisinotto-sopimuksista sekä ennaltaestävästä partioinnista Välimerellä ja eteläisellä Atlantilla. EU:n jäsenmaiden rajavalvonnasta vastaavat viranomaiset ovat partioineet niin kansainvälisillä vesialueilla kuin myös kolmansien maiden aluevesillä. Esimerkiksi Italian säädös *Anti Landing Decree* (2003) valtuuttaa Italian poliisin operoimaan kansainvälisillä vesialueilla sekä estämään alusten pääsyn ja käännättämään alukset merellä ennen kuin ne saapuvat Italian aluevesille. (Ks. Green 2006).

58 Nikku 2008, 73.

litieteen näkökulmasta. Seuraavaksi tämän tutkimuksen teoreettisia interventioita laajennetaan kulttuuritutkimuksen ja politiikan tutkimuksen suuntiin. Tarkastelu tulee osoittamaan, kuinka tämän tutkimuksen tietoteoreettiset lähtökohdat sekä lingvistiset lähestymistavat saavat tukea myös kulttuuritutkimuksen näkemyksistä.

Tutkimuksen laajentaminen kulttuuritutkimuksen suuntaan ei johdu pelkästään älyllisestä mielenkiinnosta kurkotella valittujen tieteenalojen tai teoreettisten lähestymistapojen ulkopuolelle. Toki teoreettinen triangulaatio ja pyrkimys mahdollisimman vakuuttavaan koherenssiin tutkimuksen reliabiliteetin ja validiteetin nostamiseksi omaa sinällään jo itseisarvoa tutkimuksen 'tieteellisen tason' nostamiseksi. Mutta teoreettisten lähestymistapojen laajentamisella on myös hyvin praktinen, tutkimuksen tavoitteita palveleva merkitys. Artikulaatioteoria tarjoaa hyödyllisen työvälineen käytäntöjen ja niiden vaikutusten kuvaamiseen sekä sen tutkimiseen, miten käytännöllä on erilaisia, usein ennalta arvaamattomia vaikutuksia. Grossbergin artikulaatiota koskevat käsitykset tarjoavat myös konteksteja koskevan teorian<sup>59</sup>. Näillä käsityksillä on selvä kytkös hegemoniaa ja sen ylläpitämistä koskeviin ajatuksiin, jotka artikuloituvat tämän tutkimuksen lähestymistapaan kuin 'käsi vallankahvaan'. Näistä syistä seuraavaksi esitellään yllä kuvattuja keskeisiä artikulaatioteoreettisia ajatuksia, joista monet ovat keskeisiä myös diskurssianalyyseissä, jolle tämän luvun teoreettinen kehittäminen luo pohjaa.

Latinan "articulatio" tarkoittaa osasten yhteen liittämistä rakenteeksi ja myös toisin päin rakenteen jakamista osiinsa. "Articulus" on puolestaan tarkoittanut esim. sormen niveltä, jäsentä, osaa, alaosastoa, sanaa lauseenjäsenenä<sup>60</sup>. Englannin kielessä "articulation" -termillä on kaksoismerkitys. Yhtäältä se merkitsee ajatuksen ilmaismista selkeästi, ilmaisun julki lausumista sanat selkeästi ääntäen. Toisaalta termi viittaa Hallin (1992, 368) mukaan yhteen liittämiseen, niveltämiseen, kytkemiseen (esim. kuorma-auton ja perävaunun kytkentä), joka tiettyjen ehtojen vallitessa voi toteutua<sup>61</sup>. De Saussure (1983, 10) toteaa "articulus" termin yhteydessä, että ei niinkään puhe-taito, kuin erilaisten merkkien yhdistäminen viittaamaan kohteisiinsa on ihmiselle luontaista. Kielellinen merkki on artikulaatio, jossa idea on kiinnitetty ääneen ja äänestä tulee idean merkki (emt. 111). Saussurelaisittain ajatellen artikulaatiossa on kyse merkitsijän ja merkityn yhteen kytkeytymisestä ja näin syntyvästä 'yhdisteestä', merkistä. Toisistaan erottuvien merkkien (kielellisen ajattelun merkityksyksiköiden) kokonaisuudesta muodostuu kielijärjestelmä, joka on artikuloitu, erillisistä osasista jäsenyvä muodostelma. De Saussuren abstraktin kielijärjestelmän sijaan artikulaatiota

59 Ks. Grossberg 1979; 1992; 1995.

60 Oxford Latin Dictionary 1988.

61 Hall 1992, 368. Artikulaatio eli 'yhteennivellys' voi *tiettyjen ehtojen vallitessa* tehdä kahdesta alkeisosasta ykseyden. Tämän kytkennän ei tarvitse kuitenkaan olla kaiken aikaa välttämätön, determinoitu, ehdoton, tai edes olennainen. Hallin näkemyksessä korostuu ajatus ei-välttämättömästä (kontingentista) vastaavuudesta. Vrt. de Saussuren näkemys merkin luonteesta. Merkityn ja merkitsijän välinen suhde määräytyy täysin mielivaltaisesti. Tosin de Saussure puhuu kielen ja kielenulkoisen maailman välisestä suhteesta, kun taas artikulaatiossa on usein kyse kielen käytöstä kielijärjestelmän sisällä.

voidaan tarkastella erilaisten diskurssien yhteydessä. Diskurssissa luodaan kieltä kytke-mällä sanoja, kielikuvia ym. tietynlaiseen käyttöön. Sana voidaan lainata tai ”varastaa” oman diskurssin käyttöön. Eri diskurssit ovat erilaisia artikuloituja kokonaisuuksia, toisin sanoen ne tuottavat erilaisia ”todellisuuden määritelmiä”.<sup>62</sup>

Lawrence Grossbergin (1995, 250) mukaan artikulaation käsite tarjoaa hyödyllisen lähtökohdan toiminnan ja sen seurausten välisten vaikutusten kuvaamiseen. Artikulaatio on identiteettien tuottamista erojen keskellä, yhtäläisyyden tuottamista frag-menteista, rakenteen tuottamista käytännöissä. Artikulaatio kytkee tämän käytännön tuohon vaikutukseen, tämän tekstin tuohon merkitykseen, tämän merkityksen tuohon todellisuuteen, tämän seurauksen tuohon politiikkaan. Nämä yhteydet puolestaan artikuloidaan osaksi laajempia rakenteita. Koska artikulaatio on yhden suhdejoukon konstruointia toisesta, siihen sisältyy usein aikaisempien yhteyksien purkamista, disartikulointia. Artikulaatio on jatkuvaa kamppailua todellisuuden uudelleenmäärittämisestä. Merkeillä ja symboleilla ei ole mitään ikuista sisältöä tai käyttötapaa, vaan ne voidaan artikuloida mitä erilaisimpiin käyttötarkoituksiin ja konteksteihin. Karvonen (1997a) on kuvannut kuinka esimerkiksi Salman Rushdie artikuloitiin irani-laisessa uskonnollisessa kontekstissa vääräuskoisuuden ja saatanallisuuden symboliksi. Länsimaisessa kontekstissa ja erityisesti journalistisissa käytännöissä hänet kytkettiin länsimaisen sananvapauden symboliksi.<sup>63</sup>

Grossbergin (1995, 252) mukaan artikulaatio tarjoaa myös konteksteja koskevan teorian. Sen mukaan ihmiset toimivat aina erityisissä konteksteissa tai yhteiskunnal-listen suhteiden jatkuvasti muotoutuvassa monimutkaisessa ja moniulotteisessa jär-jestelmässä. Kulttuuritutkimus on Grossbergin mukaan kulloistenkin ainutkertaisten kontekstien rekonstruointia. Kontekstin rekonstruktio saadaan siis tutkimuksen lopputuloksena, ei etukäteen asetettuna viite- tai tulkintakehyksenä<sup>64</sup>. Konteksteja ei siis tule tutkia taustana, vaan kyse on relationaalisuudesta, joka tuottaa tutkittavan kohteen. Kohde saa identiteettinsä ja ominaisuutensa suhteessa kaikkeen muuhun, kaiken muun tuottamana tai kokonaisuuden osana. Jokainen konteksti on myös osa muita konteksteja. Kontekstit ovat sekä sisäkkäisiä että rinnakkaisia. Yhteiskuntaa voidaan tarkastella monella tasolla, makrotasolta aina mikrotasolle asti. Valitun tar-kastelutason osalta tärkeä on myös Grossbergin huomio, että toiminnan seuraukset eivät välttämättä aktualisoidu samalla tasolla (emt. 256).<sup>65</sup> Tämän tutkimuksen tema-tiikkaan sovellettuna tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että rajaturvallisuuskäsitteen

62 Karvonen 1997a, 239-240.

63 Karvonen 1997a, 241-242.

64 Konteksti esiintyy Grossbergilla siis eri merkityksessä kuin esimerkiksi kielitieteessä, jossa konteksti ymmärretään tulkintakehyksenä. Kulttuuritutkimuksellinen konteksti voidaan nähdä hyvin samalla tavalla kuin diskurssin tai mer-kityssysteemin käsite diskurssianalyyssissä, jossa diskurssit konstruoidaan tutkimusaineistosta. Kontekstin käsitteestä ja monimerkityksisyydestä diskurssianalyyssissä ks. seuraava luku.

65 Karvonen 1997a, 243.

käytännöllisiä seurauksia tutkittaessa tarkastelu on syytä ulottaa myös organisatorisen tason ja hallinnollisen näkökulman ulkopuolelle.

Postmodernin kulttuuritutkimuksen mukaan valta on todellista ja vaikuttaa elämäämme monin tavoin. Valta ja vallankäyttö eivät tarkoita pelkästään poliittista valtaa, vaan niitä voidaan paikantaa kaikkialle - suurvallat ovat sotilasmahteja, rikkaat rahan valtiaita, alfa-urokset libidinaalisen vallan manifestaatiota, vanhemmilla on paljon emotionaalista valtaa lapsiinsa nähden ja taiteilijoilla esteettistä määräysvaltaa kulttuurin muotitrendeihin. Valta kaikkialla läsnä olevana entiteettinä muokkaa suhteita, strukturoi eroja, vetää rajoja, rajoittaa monimutkaisuutta ja vähentää ristiriitoja vaatimalla ykseyttä ja yhtenäisyyttä. Jos maailma pirstaloituu, sen hallitseminen vaikeutuu. Tämä ajallemme tyypillinen maailmankuvan fragmentoituminen pakottaa kysymään, onko tämä kenties yksi syy siihen, miksi turvallisuusdiskurssit ovat hegemonisoituneet, muuttuneet yhä korostetumman yksinäisiksi, jotta turvallisuusongelmien hallinta olisi helpompaa?

Vallan käytössä retoriikalla ja artikulaatiolla on keskeinen tehtävä. Karvosen (1997a, 245) mukaan retoriikalla on vallan ulottuvuus, sillä se on maailman määrittelemistä tai maailman tuottamista ihmisille määrättyssä suhteessa. Artikulaatio voidaan nähdä kamppailuna tai kilpailuna merkitysten tuotannosta ja todellisuuden määrittelystä. Brittiläisen kulttuuritutkimuksen ja siten myöskin Grossbergin lähestymistavan taustalta voidaan paikantaa Antonio Gramscin (1979, 1982) käsitys hegemoniasta, joka perustuu machiavellilaisiin käsityksiin vallasta. Gramsci erottaa toisistaan kriisiaikoina tapahtuvan pakottamisen, dominion, ja muina aikoina tapahtuvan hallitsemisen, hegemonian. Hegemonia ei ole vain vallan passiivista läsnäoloa, vaan pikemminkin hegemonia on prosessi, jota on jatkuvasti uusinnettava, muokattava ja puolustettava (Williams 1988, 130). Hegemonisessa prosessissa ylläpidetään ja uusinnetaan tietynlaisia määritelmää tilanteesta tai todellisuudesta<sup>66</sup>. Voimme puhua myös valtdiskursseista tai vallan retoriikasta, joissa asiat on käsitteellistetty tietyille tahoille edullisella tavalla, tai niissä on esitetty jonkin ryhmän todellisuus (Karvonen 1997a, 246). Kuten tullaan huomaamaan, nämä käsitykset yhtyvät seuraavassa luvussa esiteltäviin diskurssianalyysin konstruktivistisiin lähtökohtiin ja hegemoniadiskursseihin.<sup>67</sup>

Tämän alaluvun lopuksi tarkastelemme vielä Moffitin merkityksen artikulaatiomallia<sup>68</sup>. Moffitin mukaan artikulaatiomalli on vastaus niille merkityksen malleille, joissa vastaanottaja yksin päättää tekstin merkityksistä. Artikulaatiomallissa merkitys mää-

66 Samalla tavalla asian on hahmottanut myös Laclau. Tosin hän on hegemoniaa koskevassa teoriassaan korostanut poliittista diskurssia tai yhteisöä ylläpitävien voimien ohella myös sitä rikkovia voimia ja prosesseja, jotka ovat poliittisen artikulaation ja toiminnan tulosta. Ks. Palonen 2008, 213-215.

67 Grossberg 1995, 217; Gramsci 1982, 19-116; Williams 1988, 130-131; Karvonen 1997a, 245-246. Ks. myös Williams 1976.

68 Moffit on tarkastellut merkitysten muodostumista julkisuuskuvan muodostumisessa sekä yleisemmällä tasolla ihmisten välisessä viestinnässä.

räytyy artikulaatiopisteessä useiden tekijöiden leikkauksen (intersection) tai kytkennän (articulation) tuloksena. Merkityksen muodostumiseen vaikuttavat vastaanottajan sosiaalinen asema, erilaiset sosiaaliset roolit ja identiteetit, hänen taloudellinen, poliittinen ja sukupuolinen positionsa samoin kuin hänen kokemansa sosiaaliset paineet. Mahdollisuus moniin identiteetteihin ja sosiaalisiin rooleihin merkitsee, että jokaisena merkityksen hetkenä näistä mikä tahansa voi tulla osaksi ainutkertaista merkityksen leikkausta, joka sillä hetkellä artikuloituu vastaanottajassa<sup>69</sup>. Vastaanottajan ohella merkityksen muodostumiseen artikulaatiopisteessä vaikuttavat myös tekstin piirteet, sosiaaliset käytännöt sekä kulttuuriset ja historialliset tekijät, joista yhteiskunnallinen konteksti muodostuu. Merkityksen muodostumisen kannalta erittäin mielenkiintoinen on Moffitin 'ylimääräytymisen' (*overdetermination*) käsite. Tällä Moffit viittaa siihen, että yksi tai useampi tekijä voi ylimäärätä toisia ja vaikuttaa siihen, mikä merkitys ja mielikuva kussakin historiallisessa tilanteessa aktualisoituu. Esimerkiksi rajaturvallisuuden osalta voidaan pohtia, vaikuttavatko uhkakuvien dominanssi rajaturvallisuusdiskursseissa sekä rajaturvallisuuden määritelmien rakentaminen rikostorjunnan ympärille siihen, että nämä tekijät 'ylimääräävät' muita vaihtoehtoisia diskursseja ja saavat rajaturvallisuuden artikuloitumaan vain turvallisuuden - vai pitäisikö sanoa turvallisuutta vaarantavien uhkien ja ongelmien - näkökulmasta.<sup>70</sup>

Katsaus retoriikkaan on luonut perustaa diskurssianalyttiselle tarkastelulle. Diskurssianalyysissä korostuu kielen ja sen merkitysten muotoutuminen erilaisina diskursiivisina käytäntöinä. Näissä retoriikalla on keskeinen rooli, niin kuin edellä tehty tarkastelu on osoittanut. Retoriikkaa ei näissä kielelliseen vuorovaikutukseen perustuvissa käytännöissä ymmärretä pelkästään manipulatiivisesti suostuttelun, viekoittelun ja painostuksen elementtinä, vaan *retorisuus on kaiken puheen perustavaa laatua oleva ominaisuus*. Toki puheen retorisuuden aste vaihtelee kielen eri käyttökonteksteissa. Kun kielen diskursiivisuutta tarkastellaan merkityskamppailuna, ja erityisesti hegemonisten diskurssien näkökulmasta, joissa erilaisilla valtapositiioilla on merkittävä rooli, valjastetaan retoriikan keinovalikoimasta käyttöön koko sen laaja ase-arsenaali<sup>71</sup>. Seuraavaksi siirrytään diskurssien kiehtovaan maailmaan. Diskurssien luvatussa maassa kenelläkään ei ole yksinoikeutta sanoa 'viimeistä sana' tai määrätä merkitysten lopullisesta tulkinnasta, koska merkitys muotoutuu viimekädessä monimutkaisessa tulkintaprosessissa.

69 Empiirisissä tutkimuksissa ihmisten moninaisten roolien ja merkitysmaailmojen päällekkäisyys on saatu havainnollisesti esiin. Ihmisillä voi samanaikaisesti olla jopa päinvastaisia käsityksiä esimerkiksi organisaatiosta, toisin sanoen organisaatio saattaa näyttäytyä joissakin suhteissa positiivisena (esim. ympäristökysymykset), mutta toisissa suhteissa julkisuuskuva voi olla kielteinen (esim. uutisointi henkilöstön huonosta työilmapiiristä). Tutkimusten mukaan erilaisia merkityksiä (kuvia) oli useampia, mitä oletettiin ja ihmiset myös vaihtoivat haastattelutilanteessa sujuvasti yhdestä merkityksestä toiseen. Karvonen 1997a, 250.

70 Karvonen 1997a, 248-250. Moffitin mallin kritiikistä ks. Karvonen 1997a, 251-252.

71 Huomaa tässä tutkijan käyttämä sotilassanasto oman puheensa retorisenä keinona. Ks. luku 7.2.4.

*”Ei ole mitään diskurssin ulkopuolella.”*

*David Campbell (1992)<sup>72</sup>*

*”Mikä tahansa on, se yksinkertaisesti on, mutta heti kun yritämme ilmaista mitä jossakin on, astumme diskurssien maailmaan.”*

*Kenneth J. Gergen (1994)*

## 7.2 Diskurssianalyysi

### 7.2.1 Diskurssianalyysin yleisiä lähtökohtia

Tämän tutkimuksen tarkoituksen on tutkia rajaturvallisuuden käsitettä. Tutkimuksen analyyttiseksi viitekehykseksi on valittu Katie Erikssonin käsiteanalyysimalli. Malli tarkastelee käsitteiden ontologisia lähtökohtia sekä niiden esiintymistä kontekstuaalisessa ympäristössä. Käsitteet saavat erilaisia merkityksiä eri käyttöyhteyksissä ja puhujakonteksteissa. Esimerkiksi turvallisuus näyttäytyy eri tavoin riippuen siitä, tarkastellaanko sitä valtion kannalta osana sisäistä ja ulkoista turvallisuutta tai yksilön kannalta, jolloin näkökulmassa painottuvat yksilön perustarpeisiin ja tuntemuksiin (turvallisuuden/turvattomuuden tunne) liittyvät seikat. Käsitteiden kontekstuaalisten piirteiden selvittämiseksi olen valinnut diskurssianalyyttisen tutkimusotteen.

Diskurssianalyttinen traditio syntyi lähes samanaikaisesti Ranskassa, Saksassa ja angloamerikkalaisella vaikutusalueella. Kunkin diskurssin analyysitavan syntypaikan konteksti on vaikuttanut siihen, miten diskurssin käsite määräytyy ja miten sitä käytetään. Tieteenfilosofisesta näkökulmasta ranskalainen traditio nojaa rationalismiin, saksalainen pragmatismiin<sup>73</sup> ja angloamerikkalainen empirismiin<sup>74</sup>. Angloamerikkalaisen tradition tutkimuskohde on puhutun kielen viestittämä diskursseja selittävä taito. Ranskalainen diskurssianalyysi on puolestaan kiinnostunut merkitysten historiallisuudesta ja niiden kulttuurisesta ulottuvuudesta. Saksalainen tutkimusperinne

<sup>72</sup> Siteerattu Laitinen 1999, 138.

<sup>73</sup> Saksalainen suuntaus pyrkii analysoimaan todellisuudessa esiintyvää tietoa ja hyödyntämään sitä todellisuuden muokkaamisessa. Tiedon tulee palvella käytäntöä, minkä vuoksi tieteen ja käytännön yhdistäminen on leimaavaa orientaatiolle. Palonen 2010, 76; Remes 2003, 24.

<sup>74</sup> Esimerkiksi Robert F. Barsky (1993) kuvaa diskurssianalyttisen teorian muodostuksen lähtevän kahdesta koulusta. Hänen mukaansa nämä ovat anglo-amerikkalainen kielen tutkimus ja ranskalainen kulttuurin diskurssien muuttumisen tutkimus. Remes (2003, 22) on nimennyt Habermasin ajatuksiin tukeutuvan saksalaisvaikutteisen diskurssin tutkimuksen saksalaiseksi suuntaukseksi, vaikka hän on ollut tietoinen siitä, että nimitys ei ole yleisesti käytössä. Remes on perustellut valintaansa sillä, että kolmiportainen näkemys diskurssianalyysistä heijastelee käsitystä ihmisen kulttuurisesta toimijuudesta, jota voidaan tarkastella joko kielenkäytön (anglo-amerikkalainen traditio), kulttuuritutkimuksen (ranskalainen traditio) tai ihmisen toiminnan näkökulmista (saksalainen traditio). Palonen (2010) on käyttänyt työssään Remeksen esittämää jaottelua.

taas korostaa diskurssien vuorovaikutuksellisuutta, todellisuuden muotoutumista esitettävien 'väitteiden' neuvottelun tuloksena.<sup>75</sup> Diskurssi-sanana<sup>76</sup> saksalainen merkitys liittyykin kriittisen teorian kehitykseen, etenkin Hegelin hermeneutiikkaan, jota Marx kritisoi. Myös Jürgen Habermasin ja Michael Foucaultin 1970-luvulla aikamme instituutioihin ja niiden käytäntöihin kohdistamalla kritiikillä on ollut merkittävä vaikutus diskurssianalyysin muotoutumiseen etenkin Saksassa ja Ranskassa. Keskeistä kaikelle diskurssianalyttisille suuntauksille on kuitenkin ollut konstruktivistinen<sup>77</sup> tutkimusote.<sup>78</sup>

Todellisuuden näkeminen kielellisesti rakentuneena yhdistää diskurssianalyysin sosiaaliseen konstruktivismiin<sup>79</sup>. Sen mukaan maailmaa ei ole mahdollista kohdata 'puhtaana', vaan todellisuus on aina jostakin näkökulmasta merkityksellistettyä (Gergen 1994, 72; Burr 1995, 1-8). Sosiaalisen konstruktivismiin hengessä voidaan sanoa, että '*todellisuus on kielellistä*'. Sosiaalisen konstruktivismiin vahvistumista humanistisessa ja yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa onkin kutsuttu *kielelliseksi käännteeksi*<sup>80</sup>. Lähtökohtana sosiaaliselle konstruktivismille on kriittisyys itsestään selvää tietoa kohtaan sekä tiedon ja sosiaalisen toiminnan linkittyminen toisiinsa. Sosiaalinen konstruktivismi korostaa myös asioiden historiallista sidonnaisuutta. Asioiden merkityksellistämisen tavat ovat tulosta pitkästä historiallisesta prosessista, joissa ihmisten välisellä kanssakäymisellä on keskeinen rooli. Diskurssien historiallisuus merkitsee myös sitä, että ne pitävät sisällään enemmän kuin toimijat välttämättä tiedostavat. (Booth 2007, 224; Burr 2003, 8; Palonen 2010, 73). Myös tulkintamme ovat aina historiallisesti ja kulttuurisesti määräytyneitä. Nämä seikat korostavat kulttuurisen kontekstin merkitystä diskurssianalyysissä.

Sosiaalisen konstruktivismiin ohella diskurssianalyysi on ammentanut teoreettista ja metodologista varustustaan useilta muilta tieteenaloilta. Tällaisia tutkimussuun-

75 Diskurssianalyysin synonyymejä ranskalaisen, saksalaisen ja angloamerikkalaisen traditioiden kannalta ovat kriittinen analyysi (ranskalainen traditio), väiteanalyysi (saksalainen traditio) ja keskusteluanalyysi (angloamerikkalainen traditio). (Palonen 2010, 75; Remes 2003, 27).

76 Diskurssi-sanana merkityksistä näissä eri tutkimustraditioissa ks. esim. Burr 2003, 63; Remes 2003, 27-30; Pietikäinen & Mäntynen 2009, 23, 27; Palonen 2010, 74-75. Itse diskurssi -sanana analyysi tehdään luvussa 7.2.2.

77 Konstruktivismia ei voida tarkkarajaisesti määritellä. Konstruktivismiin vahvistuminen (eurooppalaisella) tieteenalalla on yhteydessä kriittisen ja sosiologisen tutkimuksen esiinnousuun 1990-luvulta lähtien. Filosofia, sosiologia ja kielitieteet ovat vaikuttaneet merkittävästi konstruktivismiin perusajatuksiin. (Palonen 2010, 71). Tutkimuskirjallisuudessa *konstruktivismista* käytetään myös nimeä *konstruktionismi* (ks. esim. Jokinen ym. 2000; 2002).

78 Remes 2003, 21-30; Palonen 2010, 72-75.

79 Sosiaalisesta konstruktivismista on olemassa useita eri suuntauksia, mm. yhdysvaltalainen, sosiologinen, poststrukturalistinen (ranskalainen) ja sosiaalipsykologinen sosiaalinen konstruktivismi. Sosiaalisen konstruktivismiin eri luokitustavoista ks. esim. Jokinen 2002a, 51; Payne 1999. Sosiaalisesta konstruktivismista ks. esim. Burr 1995; 2003; Gergen 1994; Parker 1988; Shotter 1993.

80 Ks. esim. Pietikäinen & Mäntynen 2009, 12, 23; Palonen 2010, 71. Kielellisessä käännteessä on olennaista kielenkäytön nousemisen keskeiseksi tutkimuksen ja teoretisoinnin kohteeksi. Kielellisestä käännteestä on käytetty myös nimityksiä 'lingvistinen käänne', 'tulkinnallinen käänne', 'retorinen käänne', 'narratiivinen käänne' ja 'konstruktionistinen käänne'. (Ks. Töttö 2004, 48).



tauksia ovat muun muassa 'uusi' etnografia, keskusteluanalyysi, 'uusi' retoriikka ja semiotiikka. Käytännössä analyttiset sovellukset ovat joskus niin lähellä toisiaan, että yksittäisiä tutkimuksia on vaikea luokitella selkeästi jonkin yhden tradition edustajaksi. Toisaalta näiden suuntausten välillä on myös merkittäviä tutkimuskohteen valintaa, aineistotyyppisiä ja analysointitapaa koskevia eroja. Esimerkiksi siinä, missä täyttämätön lomake voi kertoa etnografille paljon organisatorisista käytännöistä ja arvostuksista, diskurssianalyysin tekijä on 'voimaton' tyhjän lomakkeen edessä. Diskurssianalyysin ja keskusteluanalyysin tutkimuksellisen painopiste-eron voi pelkistää toteamalla, että keskusteluanalyysi tutkii vuorovaikutuksen rakentumista ja diskurssianalyysi merkitysten rakentumista itse vuorovaikutuksessa. Keskusteluanalyysissä korostuvat tilannekohtaiset 'tässä ja nyt' -merkitykset sekä analyysin tarkkuus, kun taas diskurssianalyysissä painotetaan enemmän analyysin kontekstuaalisia seikkoja. Retoriikan ja diskurssianalyysin läheiseen suhteeseen palataan tämän luvun alaluvussa 7.2.4.<sup>81</sup>

Diskurssianalyysille voidaan näin paikantaa erilaisia filosofisia ja metodisia lähtökoh-  
tia. Niinpä monet tutkijat (esim. Potter & Wetherell 1989; Suoninen 1992; Jokinen  
ym. 2000; Palonen 2010) ovat esittäneet, että selkeärajaisen tutkimusmenetelmän  
sijaan diskurssianalyysi tulisi nähdä väljänä teoreettisena viitekehyksenä, joka sisältää  
erilaisia tarkastelun painopisteitä ja menetelmällisiä sovelluksia. Jokinen ym. (2000)  
mukaan diskurssianalyysi rakentuu seuraavien teoreettisten lähtökohta-  
oletusten varaan:

1. Oletus kielen käytön sosiaalista todellisuutta rakentavasta luonteesta
2. Oletus useiden rinnakkaisten ja keskenään kilpailevien merkityssystemien ole-  
massaolosta
3. Oletus merkityksellisen toiminnan kontekstisidonnaisuudesta
4. Oletus toimijoiden kiinnittymisestä merkityssystemeihin
5. Oletus kielen käytön seurauksia tuottavasta luonteesta<sup>82</sup>

Todellisuus ei siis muodostu pelkästään materiaalisista tosiasioista, vaan se on  
lähtökohtaisesti rakentunut ihmisten sosiaalisen toiminnan ja vuorovaikutuksen tu-  
loksena. Sosiaalisen todellisuuden rakentamisessa kielellä on keskeinen asema. Kieli  
ja kielen käyttö ovat juuri se käytäntö, joka merkityksellistää, järjestää, rakentaa,  
uusintaa ja muuttaa sosiaalista todellisuutta. Käyttäessämme kieltä me toisin sanoen  
konstruoimme<sup>83</sup> eli 'rakennamme' tai 'muodostamme' ne kohteet, joista puhumme  
ja kirjoitamme (Jokinen ym. 2000, 18). Jokisen (2002a, 39) mukaan merkityksel-

81 Näiden eri tutkimussuuntausten ja diskurssianalyysin suhteista mainittuihin tutkimustraditioihin ks. Jokinen (2002a, 37-53). Ks. myös Törrönen 2005.

82 Vrt. Stenvall 2000, 38. Hän on Faircloughin (1997, 31) tukeutuen todennut, että diskurssitutkimuksesta voidaan erottaa kaksi pääsuuntausta, lingvistinen ja sosiaalikonstruktivistinen.

83 Joskus käytetään myös termiä 'konstituoida' samassa merkityksessä. (Jokinen ym. 2000, 18).

listämisessä on käynnissä aina kaksi vastakkaista tendenssiä: yhtäältä merkitysten vakiinnuttamisen prosessi, joka auttaa meitä 'suunnistamaan' arkipäivän maailmassa ja toisaalta merkitysten muuntumisen prosessi, jossa uudet merkityksellistämisen tavat nousevat esiin.<sup>84</sup> 'Kamppailu' merkitysten luokituksista käydään ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa, kommunikaatiossa. Tämän tutkimuksen kannalta juuri vallan kietoutuminen näihin 'merkityskamppailuihin' ja kielen sosiaalisiin prosesseihin on erityisen mielenkiinnon kohteena<sup>85</sup>.

Konstruktivisuuden idea liittyy kiinteästi kielen jäsentämiseen sosiaalisesti jaettuina merkityssystemeinä<sup>86</sup>. Merkitysten ajatellaan muodostuvan 'saussurelaisen' kielikäsitteiden mukaisesti suhteessa ja erotuksena toisiinsa<sup>87</sup>. Esimerkiksi eri värejä kuvaavat käsitteet eivät saa merkitystään ensi sijassa suhteessa tietynvärisiin esineisiin, vaan "punainen", "keltainen" ja "sininen" rakentuvat suhteessa toisiinsa ja perustuvat niiden keskinäiseen erottumiseen. Ajatus konstruktivisista merkityssystemeistä sisältää loogisesti myös 'ei-heijastavuuden'<sup>88</sup> idean. Sen mukaan kieltä tai kielen käyttöä ei voida tulkita todellisuuden kuvaksi. Merkitysten konstruktivisuus merkitsee sosiaalisen todellisuuden hahmottumista moninaisina, rinnakkaisina ja keskenään kilpailevina merkityssystemien kenttänä. Merkitysten ja merkityssystemien monilukuisuus sulkevat pois sen mahdollisuuden, että todellisuus voitaisiin kuvata yhdellä tavalla.<sup>89</sup> Todellisuus, ja siten myös todellisuudesta saatavissa oleva tieto, on aina suhteellista, jostakin merkityssystemistä käsin tuotettua. Vaikka merkitysten konstruointi tapahtuu viime kädessä yksilötasolla, on syytä tiedostaa, että merkityssystemit eivät kumpua

84 Bahtinin (1991) tavoin voidaan puhua kielen *keskipakoisista* ja *keskipakoisista* voimista. Yhtäältä kielenkäyttöön kuuluvat erilaiset säännöt, normit ja yhdenmukaisuus pyrkivät taltuttamaan kieltä ja sen variointia (keskipakoiset voimat). Toisaalta kieli elää koko ajan ja muuntuu tilanteiden, tarpeiden ja käyttäjien mukaan etsien koko ajan uusia tapoja ilmaista asioita sekoittaen vanhaa ja uutta (keskipakoiset voimat).

85 Ks. esim. Foucault 1981; Gergen 1994; Shotter 1993.

86 Erilaisia merkityssystemejä on kutsuttu toisinaan 'diskursseiksi' (esim. Foucault 1986, 107; Jokinen & Juhila 1991, 15-16; Laclau & Mouffe 1987, 82; Parker 1992, 5) ja toisinaan 'tulkintarepertuaareiksi' (esim. Gilbert & Mulkay 1984; Potter & Wetherell 1989, 146-155; Suoninen 1992, 21-22; Wetherell & Potter 1992, 90). Etnografiasta diskurssianalyysin käyttöön on otettu myös 'paikalliskulttuurin' käsite. Se tulee lähelle merkityssystemin käsitettä, mutta siinä painottuu nimensä mukaisesti enemmän paikallisuus. Sitä on käytetty erityisesti erilaisten ammatillisten instituutioiden tutkimuksessa. (Jokinen & Juhila 2002, 68). Tämän tutkimuksen näkökulmasta voidaan pohtia, edustaako rajaturvallisuus kansallista 'paikalliskulttuuria' EU:n yhdenmukaisen rajavalvonnan viitekehityksessä.

87 Merkityssystemin idea perustuu de Saussuren (1983) kieliteoria sisältämään 'erottelujen systeemin' -käsitteeseen. De Saussuren mukaan "Kieli on systeemi, jossa kaikki elementit liittyvät yhteen ja jossa minkä tahansa elementin merkitys riippuu kaikkien muiden merkkien samanaikaisesta olemassaolosta" (emt. 113). Lisäksi hän on todennut "Kielessä on vain eroja, ei positiivisia termejä. Otammepa sitten merkitsijän (*tarkoittaa tässä äännejonoa, 'sanaa' - MH*), tai sen tarkoitteen, kielessä ei ole ideoita tai äännejonoja, jotka olisivat riippumattomia lingvistikäsitteistä, vaan pelkästään käsitteellisiä ja foneemisia eroja, jotka nousevat systeemistä (emt. 118). Erottelujen systeemin käsite tulee lähelle sellaisia käsitteitä kuin "kulttuurinen kielioppi" (Alasuutari 1989, 267-276) ja "yhteisen ymmärtämisen järjestelmä" (Silverman 1985, 118).

88 Ei-heijastavuuden ideasta käytetään myös termejä 'ei-referentiaalisuus', 'ei-representatiivisuus' ja joskus myös 'ei-reflektiivisyys'.

89 Esim. Potter & Wetherell 1989, 146-157; Parker 1992, 1-4; Edwards & Potter 1992, 28; Fairclough 1989, 22; 1992, 64.

sattumanvaraisesti yksilöiden tajunnasta, vaan ne rakentuvat osana erilaisia sosiaalisia käytäntöjä. Lisäksi merkityssystemit määrittyvät suhteessa toisiin merkityssystemeihin interdiskurssivisesti tai intertekstuaalisesti (Bahtin 1991; Fairclough 1992, 65-66, 101-136; Välvirronen 1993, 26, 31), toisin sanoen vuorovaikutuksessa, 'keskustellen, argumentoiden, riidellen' niiden kanssa. Esimerkiksi puhuminen pakolaisista konstruoii erilaisia merkityssystemejä riippuen siitä, puhummeko heistä rajavalvonnan, maahanmuuton vain ihmisoikeuksien näkökulmasta.

Tässä yhteydessä lienee syytä tähdentää, että vaikka kieltä ei tulkita todellisuuden 'luonnolliseksi' kuvaksi, se ei merkitse sitoutumista sellaiseen ajattelutapaan, että kielenkäyttö erotetaan 'oikeasta' todellisuudesta. Päinvastoin, kielenkäyttö ja todellisuus ovat toisiinsa erottamattomasti yhteenkietoutuneita. Me näemme sekä aineelliset että ei-aineelliset asiat käsitteellisten merkityssystemien kautta. Todellisuus ei siis muodostu pelkistä merkityksistä, mutta me emme voi tarkastella asioita ja esineitä ilman niiden merkityksellistämistä. Jokinen ym. (2000, 21) sanoin ”*me emme voi siirtyä 'versioitomaan' todellisuuteen*”. Asioiden tarkasteleminen merkityksellistämisen kautta ei myöskään vähennä 'olioiden' todellisuusarvoa. Esimerkiksi ”pöytä” ei ole yhtään vähemmän todellinen, vaikka pöytä-käsitteen nähtäisiin konstruoituvan suhteessa ja erotuksena muihin huonekaluihin. Se ei myöskään lakkaa olemasta, vaikka sanoisin, että se ei ole olemassa tai nimeäisin sen ”tuoliksi”. Merkitysten vakiintuminen on sosiaalinen prosessi, jota yksi toimija ei voi murtaa.<sup>90</sup>

Se mikä tekee diskurssianalyysistä mielenkiintoisen tutkimusotteen on diskurssien kyky kuvata - ei vain yhtä maailmaa vaan lukemattomia tulkintoja eri 'maailmoista' ja niiden rakentamista ja rakentumista. Diskurssit nimeävät ja hierarkisoivat kohteita, nostavat esiin ja jättävät sivuun maailman ilmiöitä ja ihmisiä. Diskurssit liittyvät vahvasti tapaamme ja keinoihimme tietää. Kun tämä kyky yhdistetään historiallisesti ja yhteiskunnallisesti paikannettuun kielenkäyttötilanteeseen ja toimijoihin, syntyy leikkauspiste, jolla on Pietikäisen & Mäntysen (2009, 56) sanoin ”multimodaalinen ilmiö ja yhteiskunnallista vaikutusvaltaa”. Diskurssintutkimuksessa tätä leikkauspistettä kutsutaan representaatioksi<sup>91</sup>. Representaatio onkin keskeinen käsite, kun tutkitaan *diskursiivista valtaa*.<sup>92</sup> Kuten edellä todettiin, diskurssit hierarkisoivat kohteita. Eri diskurssit eivät siten ole samanarvoisessa asemassa, vaan niillä on keskinäinen 'nökkimisjärjestys', joka ei ole pysyvä järjestys vaan alati liikkeessä. Vallalla olevat diskurssit määräävät, mikä on oikeaa ja tavoiteltavaa tietoa. Diskursiivinen valta toimii

90 Jokinen ym. 2000, 21; Wetherell & Potter 1992, 62-65.

91 Kirjaimellisesti representaatio tarkoittaa 'uudelleen esittämistä' (engl. *represent*). Termi kuvastaa hyvin merkityksenannon sosiaalista, sopimuksenvaraista ja vaikutusvaltaista luonnetta.

92 Pietikäinen & Mäntynen 2009. Klassinen esimerkki representaation kyvystä kuvata ilmiötä (vain) yhdestä näkökulmasta ovat sotaa koskevat representaatiot. Oliko Suomen vuoden 1918 sota vapaussota, luokkasota, punakapina, työväestön vapaussota, kansalaissota, vallankumous vai vielä jotain muuta? (Emt. 56-57). Tai ajatellaan vaikka niitä saamelaisrepresentaatiota, joita turismi hyödyntää kuvatessaan saamelaiset (aina) kansallispuvuissaan.

siten järjestymisen kautta: se sanelee, mitkä diskurssit pääsevät ääneen ja mitkä taas hiljennetään, unohdetaan ja marginalisoidaan (emt. 58).<sup>93</sup>

Luvussa 6.2 tarkastelimme rajaturvallisuuskäsitteen ominaispiirteiden määrittämistä hyödyntäen erilaisia kategorioita. Myös diskurssien tutkimuksen mikrotason - kielenkäytön - analysoiminen perustuu pitkälti siihen kielen perustavaa laatua olevaan ominaisuuteen, kuinka se kuvaa, luokittelee ja nimeää maailmaa. Oikeastaan kieltä ei voida käyttää niin, etteikö samalla kuvaisi ja luokittelisi maailmaa. Pietikäinen & Mäntynen (2009, 72) korostavat, että nimeämistä ja luokittelua ei tule tarkastella kontekstista tai kielenkäytöstä irrallaan. Asioiden nimeäminen, luokittelu ja kategorisointi ovat valinnan tulosta ja riippuvat kielenkäyttäjän omasta näkökulmasta. Asiat voidaan nimetä ja kategorisoida myös vaihtoehtoisella tavalla. Diskurssitutkimus - ja tämä pätee erityisesti kriittiseen suuntaukseen - onkin kiinnostunut muutoksen mahdollisuudesta. Tutkijalla on mahdollisuus tuottaa omilla kielellisillä valinnoillaan (resursseillaan) diskurssista uudenlaiset representaatiot ja identiteetit. Entä jos jatkossa kuvaisimme työtä vailla olevat ihmiset 'työttömien' identiteetin sijaan arvokkaaksi resurssiksi, 'työvoimareserviksi'<sup>94</sup>?

Diskurssianalyysin kolmas teoreettinen lähtökohta liittyy Jokinen ym. (2000) mukaan oletukseen merkityksellisen toiminnan kontekstisidonnaisuudesta. Konteksti on monimuotoinen käsite. Sana konteksti tarkoittaa kirjaimellisesti 'tekstin kanssa' (lat. *con text*). Mutta kielenkäytössä konteksti voi tarkoittaa mitä monilukuisimpia asioita kuten asiayhteyttä, vuorovaikutustilannetta, toimintaympäristöä tai vaikka yhteiskunnallista tilaa. Diskurssianalyysisessä tutkimuksessa kontekstilla tarkoitetaan kaikkia niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat merkitysten muodostumiseen sekä niiden tulkitsemiseen (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 29-37)<sup>95</sup>. Vasta tarkasteltaessa 'sanottua' esittämiskontekstissaan, esimerkiksi sanaa osana lausetta, lausetta osana laajempaa

93 Diskursiivista vallankäyttöä ovat korostaneet myös Heiskanen & Hänninen 1983; Lipschutz 1995; Tiihonen 2008.

94 Kielen representationaalinen funktio (kieli maailman kuvaajana) tuottaa eri käsitteitä käytettäessä maailmasta erilaisen kuvan. Pietikäinen & Mäntynen (2009, 68-72) ovat tarkastelleet, kuinka erilaisilla lehtiotsikoilla voidaan tuottaa samasta tapahtumasta erilainen kuva. He ovat päätyneet siihen johtopäätökseen, että itse asiassa otsikoiden perusteella ei voida puhua samasta tapahtumasta, sillä kielellisesti erilaiset otsikot rakentavat erilaisen tapahtuman. Pyydän lukijaa nyt pohtimaan, olisiko tämä väitöskirjani tuottanut aiheestaan erilaisen representaation, jos olisin työhön valitun otsikon sijaan ("Rajakeisarin uudet (v)aatteet - käsiteanalyysi rajaturvallisuudesta") käyttänyt sellaisia otsikoita kuin: "Mitä on rajaturvallisuus? Käsiteanalyttinen tutkimus rajaturvallisuuden käsitteestä", "Rajaturvallisuus - turvallisuutta sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapinnalla", "Rajaturvallisuus - faktaa vai fiktiota käsiteanalyysin valossa", "Rajaturvallisuus - rajatietoa vai rajatonta turvallisuutta? Käsiteanalyysi rajaturvallisuudesta." Tällaista tietoista leikittelyä kielellisillä ja diskursiivisilla resursseilla kutsutaan *tekstuaaliseksi interventioksi* (ks. Pope 1994; Pietikäinen & Leppänen 2007). Pietikäinen & Mäntynen on kuvannut tätä erääksi kielellisen *aktiivismin* muodoksi (emt. 76). Tällainen positio sopinee hyvin kriittisen diskurssianalyysin harjoittajalle.

95 Pietikäinen & Mäntynen (2009, 29-37) ovat tarkastelleet erilaisia konteksteja kuten tilannekontekstia, sosiokulttuurista kontekstia, yhteisöllistä kontekstia ja institutionaalista kontekstia. Tilannekonteksti ymmärretään usein kielenkäytön mikrotasoksi, kun taas makrolla viitataan nimenomaan sosiokulttuuriseen tai yhteiskunnalliseen kontekstiin. Diskurssianalyysin ajatellaan toimivan näiden mikro- ja makrotasojen leikkaus- tai risteymäkohdassa (neksus) ja niinpä diskurssitutkimuksessa tätä 'välitason' kontekstia kuvataan usein *diskursiivisten käytänteiden* avulla. Myös erilaiset *genret* (lajikonteksti) ajatellaan kuuluvan tähän tilannekohtaisen ja yhteiskunnallisen kontekstin nivelkohtaan (neksus).

tekstikokonaisuutta tai tekstiä osana kulttuurista viitekehystä, voidaan tulkita sanotun tarkempi, kontekstiin liittyvä merkitys. Merkitysten tulkinta ei ole kuitenkaan mikään itsestään selvä ja yksinkertainen tapahtuma, vaan yhteisen ymmärryksen löytyminen on usein monivaiheisen 'neuvottelun' tulosta (Shotter 1993).

Jokinen ym. (2000) ovat tarkastelleet toiminnan kontekstuaalisuutta sekä 'aineistouskollisesta' että sen ulkopuolisesta näkökulmasta. Pienin kontekstuaalinen asia on sanojen yhteys lauseeseen (lausekonteksti) tai yksittäisen teon rakentuminen suhteessa toimintaan (episodikonteksti). Lausekonteksti on siinä mielessä merkittävä, että se hyvin pitkälti määrää, mikä merkitys sanan merkityspotentialista realisoituu tulkintatilanteessa. Lause- ja episodikontekstien ohella myös vuorovaikutuskonteksti luetaan aineistouskolliseksi kontekstiksi. Vuorovaikutuskontekstilla tarkoitetaan niitä vuorovaikutuksen ominaisuuksia, jotka ovat lausumien tulkinnan kannalta olennaisia. Termi 'aineistouskollinen' konteksti on havainnollinen siinä mielessä, että analyysivaiheessa ei kurkotella aineiston ulkopuolelle, vaan merkitykset konstruoidaan pelkän aineiston perusteella<sup>96</sup>. Sen sijaan kulttuurinen konteksti<sup>97</sup> edellyttää analyysivaiheessa tutkijan astumista aineiston ulkopuolelle ja peilaamaan tuloksiaan kulttuurisiin tapoihin, käytäntöihin ja oletuksiin (esim. Wooffitt 1993, 302; Silverman 1985, 37-39).<sup>98</sup>

Vaikka diskurssianalyysin tarkastelun kohteena eivät ole yksilöt vaan erilaiset kielelliset käytännöt, on toimijanäkökulma tärkeä analyysin kannalta. Toimijan kiinnittyminen merkityssysteemiin tapahtuu sellaisten käsitteellisten työkaluja kuin 'identiteetti', 'subjektipositio' ja 'diskurssin käyttäjä' avulla<sup>99</sup>. Analyysin tavoitteena ei ole sukeltaminen toimijoiden pään sisään eli toimijoiden aikomusten tai intentioiden hahmottaminen, vaan sen konstruointi kuinka erilaisia identiteettejä<sup>100</sup> ja subjektipositioita rakennetaan kielellisissä käytännöissä. Subjektipositiot eivät siis ole ennalta määrättyjä tai muuttumattomia 'asemia', joihin yksilöt asettuvat, vaan positiot tuotetaan aina sosiaalisissa käytännöissä (Parker 1992, 96). Vaikka toimijanäkökulma ei ole keskeinen tämän tutkimuksen kannalta, sitä ei voida täysin sivuuttaa. Toimijoiden kiinnittyminen merkityssysteemiin tulee esiin esimerkiksi tämän tutkimuksen eri diskurssien tarkastelussa siinä, kuinka asiantuntijapositioita tuotetaan eri faktuaalista-

96 Vrt. kriittinen diskurssianalyysi, jossa pyritään 'tunkeutumaan' aineiston taakse, sen piilomerkityksiin ja hiljaisiin, julkilausumattomiin taustaoletuksiin.

97 Kulttuurisen kontekstin ideaa lähenee viittaaminen tekstin intertekstuaalisuuteen. Jokainen teksti rakentuu aina suhteessa toisiin teksteihin ja oletettu tekstin yleisö vaikuttaa tekstin tuottamisen tapaan. Ks. esim. Fairclough 1992, 84-85; Shotter 1990, 156-157.

98 Jokinen ym. (2000) mainitsevat eräänlaiseksi kontekstiksi myös reunaehdot (reunaehtokonteksti), jotka ovat olennaisia tutkittavan aineiston tuottamisen kannalta. Esimerkiksi tutkittaessa sosiaalityöntekijän puhetta voi tilanteen ymmärtämisen kannalta olla tärkeää tuntee lainsäädäntöä ja työpaikan ohjeistoja. Jokinen ym. 2000, 29-36.

99 Näistä käsitteistä ks. esim. Jokinen ym. 2000, 37-41.

100 Identiteettien merkityksestä ja muotoutumisesta diskurssianalyysissä ks. myös Pietikäinen & Mäntynen 2009, 63-66. Kulttuuritutkija Stuart Hallin (1991) mukaan elämme aikaa, jolle on ominaista identiteettien moninaiset, keskenään ristiriitaisetkin kerrostumat.

misstrategioiden yhteydessä tai kuinka kolmansien maiden kansalaisista rakennetaan 'uhkadiskurssia' rajavalvonnan yhteydessä.

Diskurssianalyysi perustuu käsitykseen kielestä tekemisestä, sosiaalista todellisuutta konstituoivana käytäntönä. Kaikilla teoilla, ja siten myös 'puheakteilla', voi olla niiden tarkoitettujen seurausten ohella myös ei-toivottuja tai ei-ennakoituja seurauksia. Jokisen ym. (2006) esittämä diskurssianalyysin teoreettisten lähtökohtien viides ulottuvuus kohdistuu juuri näihin kielen funktionaalisiin seurauksiin. Analyysissä ei keskitytä tarkastelemaan pelkästään kielen tilannekohtaisia funktiota, toisin sanoen sitä, mitä kielen käyttäjä milläkin ilmaisullaan tekee tai tulee tuottaneeksi (Potter & Wetherell 1989, 32-33; Wooffitt 1992, 59), vaan huomiota kiinnitetään myös niihin kielen funktionaalisiin seurauksiin, jotka ovat potentiaalisia, tulevaisuudessa mahdollisesti realisoituvia (Potter & Wetherell 1989, 178; Suoninen 2002a, 33). Kielenkäytöllä voi olla tilannekohtaisten funktioiden ohella myös laajoja ideologisia seurauksia, jotka liittyvät diskurssien ja vallan yhteenkietoutumiseen. Tällaisia ideologisia seurauksia voivat olla esimerkiksi joidenkin alistussuhteiden legitimointi ja ylläpitäminen<sup>101</sup>. Usein näiden tunnistaminen voi olla vaikeaa, koska ne saattavat olla jo niin arkipäiväistyneitä käytäntöjä tai niiden artikulointi on usein 'kaunista' (vrt. ylistämällä alistettu nainen). Lisäksi sama diskurssi voi olla seurauksiltaan ristiriitainen, tuottaa näkökulmasta riippuen niin myönteisiä kuin kielteisiä seurauksia<sup>102</sup>. (Jokinen ym. 2000, 41-45).

Pietikäinen & Mäntynen (2009) ovat hahmottaneet diskurssitutkimuksen peruslähtökohdat hyvin samalla tavalla kuin Jokinen ym. (2000), joskin heidän erittelynsä on hienojakoisempi ja korostaa enemmän kielen diskursiivista luonnetta sekä kieltä voimaannuttavana (empower), merkitysvaltaa omaavana, resurssina.<sup>103</sup> Tulkintani mukaan Pietikäinen & Mäntynen suuntautuvat voimakkaammin yhden kriittisen diskurssitutkimuksen uranuurtajan, Norman Faircloughin ajatuksiin, kun he koros-

101 Tällaiseen alistussuhteen ylläpitämisen funktioon viittaa esimerkiksi puhe 'hallintoalmaisista', jota jonkin verran esiintyy erityisesti tutkimuskirjallisuudessa (ks. esim. Kammonen 2011, 91). Vaikka tällainen puhe johtunee aineiston interdiskursiivisuudesta muun tutkimuskirjallisuuden kanssa, kyseisten käsitteiden kritiikiton käyttö (jos kyse ei ole suorasta lainauksesta) voi kuvastaa osin näkymättömien ja tiedostamattomien valtasuhteiden 'luutumista' kielellisiin käytäntöihin.

102 Esimerkiksi Wetherell & Potter (1988) ovat tutkineet Uuden Seelannin valkoihoisen väestön ja alkuperäiskansa Maorien välisiä suhteita. He ovat analysoineet sellaisten puhetapojen rasistisia seurauksia, jotka vaikuttavat ensi kuulemalta kaikkea muuta kuin rasistisilta. Tutkimustensa perusteella he havaitsivat, kuinka hyvää tarkoittava 'yhteisyyden korostus' tuotti rodullisia oikeuksiaan mielenosoituksin vaatineet Maorit rettelöitsijöiksi. Tilannekontekstinen 'hyvä puhe' tuotti arveluttavia ideologisia seurauksia puhetilannetta laajemmassa kontekstissa. (Ks. myös Wetherell & Potter 1992.) Tämä johdattaa pohtimaan, missä määrin yhteiskuntarauhaa ja sisäistä turvallisuutta korostavat puhuvat tuottavat jo lähtökohtaisesti kolmansien maiden kansalliset yhteiskuntarauhan häiritsejä ja rettelijöitä, kun heidän identiteettinsä rakentuvat rajavalvonnan näkökulmasta pääosin erilaisten uhkien värittäminä.

103 Pietikäinen & Mäntynen (2009, 22) mukaan diskurssitutkimuksen lähtökohdat ovat: 1) Kieli on samanaikaisesti lingvistinen, diskursiivinen ja sosiaalinen järjestelmä, 2) Kielen avulla luodaan sosiaalista todellisuutta, mutta myös todellisuus luo kielenkäyttöä ja vaikuttaa siihen, miten kieltä käytetään, 3) Kielenkäyttö on funktionaalista ja sosiaalista toimintaa, ja siksi sillä on reunaehtoja ja seurauksia, 4) Kielenkäyttö on aina tilanteista, 5) Kieli on resurssi, jota voi käyttää eri tavoin, 6) Merkitykset rakentuvat diskursiivisesti ja tilannesidonnaisesti, 7) Diskurssitutkimuksessa yhdistyvät kielenkäytön mikrotaso sekä tilanteen ja yhteiskunnan tasot ja 8) Diskurssitutkimus on monitieteistä.

tavat diskurssikäsitteissään Faircloughin esittämää ja sittemmin paljon käytettyä kolmitasoisista diskurssimallia. Fairclough'n (1992) mukaan diskurssianalyysissä ei tule tarkastella pelkästään kielen tekstuaalista tasoa, vaan yhtä lailla diskursiivisia (tekstin tuottaminen ja tulkitseminen) ja sosiaalisia (kielenkäyttötilanne osana laajempaa sosiaalista kontekstia) tasoa<sup>104</sup>. Kielen ja toiminnan yhteenkietoutuminen johtaa Pietikäinen & Mäntysen (2009) mukaan siihen, että diskurssitutkimus ei voi olla pelkästään tekstien, vaan myös yhteiskunnan rakenteiden ja valtasuhteiden, instituutioiden ja toimijoiden tutkimista. Diskurssitutkimuksessa molemmat tasot - mikro (kieli) ja makro (yhteiskunta) - ovat yhtäaikaista läsnä. Siten diskurssitutkimus on lähtökohtaisesti monitieteistä, jossa kielitieteellisen tutkimusotteen lisäksi tarvitaan myös yhteiskunta- ja kulttuuritieteellisiä teorioita<sup>105</sup>. Kielen diskursiivisen luonteen korostaminen yhdistettynä eri tasojen (kieli, diskurssit, sosiaalinen todellisuus) samanaikaiseen, vastavuoroiseen ja osin toistensa kanssa kilpailevaan läsnäoloon asioiden merkityksellistämistä (eli mitkä merkitykset pääsevät vallalle) suuntaa diskurssitutkimuksen tiedonintressiä. Kiinnostuksen kohteena ei niinkään ole se, mikä 'totuuden' eri versioista on "totuudellisin" vaan pikemminkin erilaisten versioiden painoarvo: millaiset merkitykset ovat vallalla, mitkä marginaalissa, mitkä puuttuvat ja miksi (emt. 13).

Nykyään kieli ymmärretään diskurssitutkimuksessa notkeaksi ja monikäyttöiseksi resurssiksi. Tämän ajattelun taustalta voidaan tunnistaa funktionaalinen kielikäsite sekä M.A.K. Hallidayn systeemis-funktionaalinen kieliteoria<sup>106</sup>. Sen mukaan kielellä on samanaikaisesti useampia tehtäviä ja kieli järjestelmänä tarjoaa meille erilaisia valinnan mahdollisuuksia eli kielelliset resurssit, joiden avulla merkityksiä voidaan eri tilanteissa luoda<sup>107</sup>. Erilaiset valinnat mahdollistavat erilaisia merkityksiä. Kielenkäytön ajatellaan olevan funktionaalista ainakin kolmella tavalla. Ensiksi sitä käytetään viestinnän välineenä. Toiseksi kieltä käytetään maailman kuvaamiseen eli representoimiseen. Ja

104 Teun A. van Dijk (1997) puolestaan on hahmottanut yhteyksiä kielenkäytön rakenteiden, kognition ja laajemman yhteiskunnallisen kontekstin välillä.

105 Diskurssitutkimuksen tilannekohtaisessa mikrotason avaamisessa tarvitaan kielitieteen teorioita ja analyysikeinoja, kun taas laajemman makrotason kontekstin tulkinnaassa tarvitaan yhteiskuntatieteiden ja kulttuuritutkimuksen teoria- ja metodivarustusta. Nämä ajatukset ovat vaikuttaneet keskeisesti siihen, miksi tässä tutkimuksessa nämä näkökulmat on yhdistetty tukeutumalla 'laajaan', monitieteiseen ja -metodiseen tutkimusotteeseen. Sen tuloksena on kehitetty uusi käsitteellisen tutkimuksen toimintatapamalli, joka raportoidaan tutkimuksessa luvussa 9.1.

106 Ks. Halliday 1973; Halliday & Hasan 1989; Halliday & Matthiessen 2004.

107 On ilmeistä, että nämä resurssit ovat kullakin kielenkäyttäjällä erilaiset. Valinnanvapautta rajaavat muun muassa konteksti sekä siihen liittyvät diskursiiviset ja vuorovaikutukselliset käytänteet sääntöineen. Myös kielenkäyttäjän omat taidot ja mieltymykset asettavat kielellisten resurssien käytölle omat reunaehdonsa. Havainnollisena esimerkkinä kielenkäyttäjän valinnanvapautta rajoittavasta normatiivisesta diskursiivisesta käytännöstä voidaan tarkastella Suomen suhdetta Neuvostoliittoon. Neuvostoliittoa pidettiin kylmän sodan aikaan ainoana varsinaisena (turvallisuuspoliittisena) sotilasuhkana. Tätä lähtökohtaa ei tietenkään voitu virallisesti tuoda esille. Ulkopolitiikka oli sen sijaan höyrytetty ystävyystta, yhteistyötä ja avunantoa korostavalla YYA-liturgialla. Ks. Laaksonen 2009, 157-159; Limnell 2009, 4; Salminen 1995, 44-46.



kolmanneksi kielen avulla luodaan sosiaalisia suhteita ja rakennetaan identiteettejä<sup>108</sup>. Näin esimerkiksi yksi lause, lausahdus tai teksti toimii kaikilla näillä tasoilla yhtäaikaaisesti. Hyvin samansuuntaisesti asian näkee dialogisen kielikäsitteilyn huomattavin teoreetikko Mihail Bahtin. Hän korostaa paitsi kielen dynaamista ja monikerroksista luonnetta, myös kielen sisäistä ristiriitaisuutta. Bahtinin mukaan kieli on kauttaaltaan ristiriitainen sisältäen monia rinnakkaisia ja keskenään risteäviä merkityksellistämisen tapoja, joiden kesken kielenkäyttäjä tekee valintoja. Kun nämä ajatukset kielestä monimerkityksisenä resurssina yhdistetään kriittisen ja retorisen diskurssianalyysin tutkimusperinteeseen, voidaan kieltä pitää retorisenä resurssina.<sup>109</sup>

Edelle on esitetty, kuinka diskurssianalyysi perustuu erilaisiin traditioihin ja lähestymistapoihin. Jokainen traditio lyö leimansa tutkimuskohteeseensa, toisin sanoen siihen, mitä tutkitaan, millaisia tutkimuskysymyksiä esitetään, mitä menetelmiä valintoja suositetaan, ja niin edelleen. Niinpä tämän tutkimuksen diskurssianalyttinen ote on nähty mielekkääksi sitoa suomalaisen yhteiskuntatieteen omaksumaan diskurssianalyttiseen suuntaukseen<sup>110</sup>, joka on muotoutunut vuorovaikutuksessa erityisesti brittiläisen tradition<sup>111</sup> kanssa. Esimerkiksi vallan tematiikkaan liittyvien lähestymistapojen osalta tämä mahdollistaa kulttuurisen kontekstin huomioon ottamisen selkeästi perustellumin, jos tutkimus olisi tehty lähtien liikkeelle muista tutkimustraditioista. Samaan hengen vetoon tulee kuitenkin todeta, että diskurssianalyysin interdiskurssiiviseen luonteeseen liittyen myös saksalaisen ja ranskalaisen diskurssianalyysin tutkimusperinteet ovat kietoutuneet osaksi tutkimustani. Ulla Palosen (2010) tutkimus painottui juuri näihin suuntauksiin ja Palosen työ tarjoaa sekä aiheeltaan että painotuksiltaan hyvän vertailukohteen tässä työssä esiin nouseville diskursseille ja niiden tulkinnoille. Myös suomalaisen diskurssianalyttisen tutkimustradition painottuminen sosiologiaan ja sosiaalipsykologiaan kielitieteellisten näkökulmien kustannuksella on pakottanut laajentamaan omaa tutkimusotetta suomalaisen tradition ulkopuolelle<sup>112</sup>.

Jokinen & Juhila (2002) ovat analysoineet erilaisia diskurssianalyysin traditioita ja päätyneet esittämään diskurssianalyttisen tutkimuksen hahmottamista kolmiona, jonka

108 Näitä kielen kolmea funktiota voidaan (samassa järjestyksessä) kutsua kielen viestinnälliseksi, representationaaliseksi ja vuorovaikutukselliseksi funktioksi. Ks. esim. Halliday 1973; Halliday & Matthiessen 2004. Vrt. Wittgensteinin (1999) käsitys kielen eri tehtävistä erilaisina kielipeleinä.

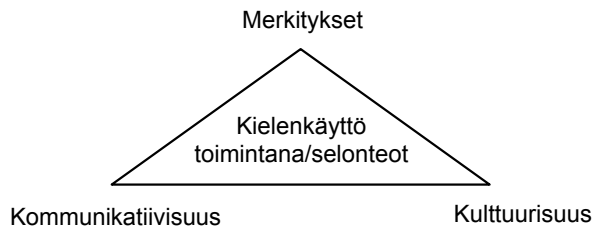
109 Pietikäinen & Mäntynen 2009, 14-16.

110 Esim. Heinonen 2011; Jokinen ym. 2000; 2002; Pietikäinen & Mäntynen 2009; Palonen 2010; Remes 2003; Suoninen 1997b; Vaara & Laine 2006; Virta 2009.

111 Esim. Antaki 1988; 1994; Edwards 1997; Edwards & Potter 1992; Potter 1996b; Potter & Wetherell 1989; Silvermann 1985; 1993. Erityisesti faktan tutkiminen ja faktan konstruointi on ollut keskeisesti esillä brittiläisessä diskurssianalyysissä (esim. Edwards & Potter 1992; Potter & Edwards 1990; Wooffitt 1992).

112 Kielitieteellistä diskurssianalyysiä ovat kehittäneet muun muassa Potter & Wetherell 1990; Potter & Edwards 1993; Schiffrin 1994. Retorisen diskurssianalyysin uranuurtajia ovat esim. Billig 1991; 1995; Wooffitt 1992; Antaki 1994; Potter 1996a, 1996b ja 1996c.

kärkinä ovat merkitykset, kommunikatiivisuus ja kulttuurisuus (ks. kuva 50)<sup>113</sup>. Heidän mukaansa olennaista diskurssianalyttisessä tutkimuksessa on tukeutua koko kolmioon niin, että kärkien ajatellaan olevan toisiinsa kietoutuneina. Diskurssianalyysissä ei siis olla kiinnostuneita mistä tahansa merkityksistä, vaan nimenomaan kulttuurisista merkityksistä, yhteisen sosiaalisen todellisuuden rakentumisesta. Kulttuurisia merkityksiä ei puolestaan tarkastella minään abstrakteina merkitysmaailmoina vaan olennaista on niiden sitominen ihmisten väliseen kanssakäymiseen. Merkitykset rakentuvat, pysyvät yllä ja muuntuvat vain ihmisten keskinäisessä toiminnassa: kommunikatiivisissa puheissa, keskusteluissa, kirjoituksissa ja muussa symbolisessa toiminnassa. Kärkien yhteen kietoutumisesta seuraa, että esiintymistilanteistaan irrotettujen merkitysten tai tekstien rakenteen analyysi ei ole diskurssianalyysiä Jokisen ja Juhilan tarkoittamassa mielessä.



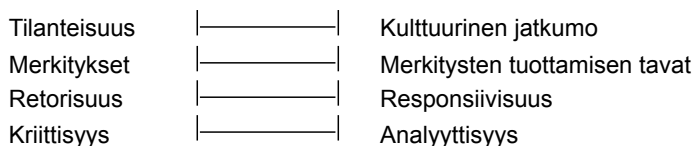
KUVA 50. Diskurssianalyysin kolmio (Jokinen & Juhila 2002, 55)

Jokinen & Juhila (2002) ovat diskurssianalyysin hyödyntämistä silmälläpitäen laatineet käyttökelpoisen 'diskurssianalyttisen tutkimuksen kartan'. Kartassa yhdistyvät eri tutkimustraditioiden tutkimusotteet ja erilaiset metodiset painotukset neljän ulottuvuusparin kautta. Nämä ulottuvuusparit ovat: 1) tilanteisuuden ja kulttuurisen jatkumon välinen suhde, 2) merkitysten ja merkitysten rakentamisen tapojen välinen suhde, 3) retorisen ja responsiivisen analyysin välinen suhde ja 4) kriittisen ja analyttisen diskurssianalyysin välinen suhde. Parit täsmentävät ja hienovaraistavat diskurssianalyttistä kolmiota ja sen kärkien välisiä suhteita. Parit voidaan kuvata jananan kuvan 51 esittämällä tavalla. Jokisen ja Juhilan mukaan diskurssianalyttisessä tutkimuksessa jananan molemmat ulottuvuudet ovat yleensä läsnä, joskin tutkimuksen painopiste voi vaihdella jopa tutkimuksen eri vaiheissa.<sup>114</sup> Seuraavaksi luomme lyhyen

113 Tässä yhteydessä on mielenkiintoista havaita, että eri tutkimustraditiot voidaan paikantaa kolmion eri kulmiin. Ranskalainen diskurssianalyysin traditio voidaan edellä esitetyn perusteella sijoittaa kulmaan 'kulttuurisuus', saksalainen kulmaan 'kommunikatiivisuus' ja angloamerikkalainen kulmaan 'merkitykset'. Tämä on karkea yleistys.

114 Oma tutkimukseni sijoittuu oheisella kartalla vasempaan reunaan jokaisen neljän eri ulottuvuuden (janan) osalta. Palosen (2010) tutkimus, joka oli tutkimusorientaatioltaan hyvin samankaltainen (Palonen tutki turvallisuusympäristön muutosta erityisesti rajat ylittävän järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan näkökulmasta), sijoittui kolmen ylimmän janan osalta oikeaan reunaan ja ainoastaan 'kriittinen' tutkimusote oli diskurssianalyysijämme yhdistävä tekijä. Tämä havainnollistaa, kuinka määräävä rooli tutkijalla on diskurssi(e)n rakentamisprosessissa.

katsauksen diskurssianalyttisen kartan eri janoihin, koska diskurssianalyttistä karttaa hyödynnetään tässä tutkimuksessa.



KUVA 51. Diskurssianalyttisen tutkimuksen kartta (Jokinen & Juhila 2002, 55)

Diskurssianalyysin keskiössä on merkitysten tilanteinen rakentuminen ja rakentaminen: merkitykset rakentuvat käyttöyhteyksissään. Merkitysten tarkasteleminen on yhtäältä sidottu paikallisiin prosesseihin (esimerkiksi kasvokkaiseen vuorovaikutukseen tai tekstuaalisiin prosesseihin), jolloin merkitysten rakentumista tarkastellaan 'tässä ja nyt' tapahtuvana toimintana. Toisaalta merkityksellistämisen tavat ovat sidoksissa myös kunkin aikakauden diskursiiviseen ilmastoon, laajempiin kulttuurisiin merkityksiin, merkityksellistämisen tapoihin ja kielellisiin käytäntöihin. Tässä tutkimuksessa diskurssianalyysin painopiste on tilanteisuuden tutkimuksessa eli rajaturvallisuuden eri diskursseja tutkitaan yksittäisten asiakirjojen muodostamissa tilannekonteksteissa. Merkitysten kulttuurinen ulottuvuus on tutkimuksessa läsnä esimerkiksi siten, että rajaturvallisuuden käsitettä tarkastellaan osana rajoissa ja rajavalvonnassa tapahtuneita 'historiallisia' muutosprosesseja.<sup>115</sup>

Diskurssianalyttinen tutkimus voi painottua myös sen mukaan, tarkastellaanko siinä pääasiassa merkityksiä vai merkityksen tuottamisen tapoja. Merkityksiä korostavassa tutkimuksessa kysymykset ovat usein mitä-muotoisia ja kiinnostus on ennen kaikkea käsitteiden sisällössä. Merkitysten tuottamisen tapoja korostava tutkimus johtaa puolestaan miten-kysymyksiin: miten eli millaisia kielellisiä keinoja käyttämällä ihmiset tuottavat merkityksiä. Merkitysten tuottamisen tapoja kartoittava tutkimus keskittyy siis vuorovaikutusprosessien erittelyyn.<sup>116</sup> Tämän tutkimuksen tutkimusintressi 'mitä on rajaturvallisuus' ohjaa diskurssianalyysiäni mitä-kysymysten suuntaan. Olen kiinnostunut rajaturvallisuus-käsitteen sisällöstä, en siitä, kuinka se tuotetaan sosiaalisessa vuorovaikutuksessa.

Diskurssianalyttisen kartan kolmas ulottuvuus muodostuu retorisuus - responsiivisuus - janasta. Retorisuutta tutkittaessa keskitytään niihin tapoihin, joilla tiettyjä merkityksiä tai sosiaalisen todellisuuden versioita 'ajetaan', kun taas responsiivisessa

115 Jokinen & Juhila 2002, 56-66.

116 Jokinen & Juhila 2002, 66-76.

tutkimusotteessa huomio kiinnittyy siihen, miten ihmiset rakentavat yhdessä merkityksiä. Retorisuuden ja responsiivisuuden tutkiminen kiinnittyy tilanteisiin merkityksenannon prosesseihin ja suuntaa tutkimusta merkitysten tuottamisen tapoihin eli miten-kysymyksiin. Myös tämän tutkimuksen tekstiaineistolähtöinen lähestymistapa<sup>117</sup> samoin kuin turvallisuuden tulkinta Kööpenhaminan koulukunnan mukaisesti osana 'turvallistamisprosessia' suuntaavat tätä tutkimusta retorisuuden suuntaan. Retorisesti painottunut diskurssianalyysi kohdistaa huomionsa *faktan konstruoinnin retoriikkaan*. Erilaisten *faktuaalistamisstrategioiden* kautta tiedosta tehdään niin 'totta', että se vaikuttaa itsestään selvältä ja ainoalta oikealta. Tähän asiaan palataan lukujen 7.2.4 ja 7.2.5 yhteydessä.<sup>118</sup>

Diskurssianalyttisen orientaation mukaisesti tutkimus nähdään yhtenä puheenvuorona puheenvuorojen ketjussa. Tutkimuksen keskeinen tehtävä on keskustelun synnyttäminen ja jatkaminen. Mutta se, millainen puheenvuoro tutkimuksesta muodostuu, riippuu tutkijan tutkimusotteesta sekä lähtökohtatavoitteista ja sitoumuksista, jotka vaikuttavat myös itse analyysiin. Kun kriittinen tutkimus pyrkii tuottamaan poleemisen puheenvuoron suhteessa vallitsevaan sosiaaliseen järjestykseen, ottaa analyttinen suuntaus ensisijaiseksi tavoitteekseen sosiaalisen todellisuuden yksityiskohtaisen erittelyn. Kriittisen diskurssianalyysin lähtökohtana on yleensä oletus joidenkin alistussuhteiden olemassaolosta ja tutkimuksen tehtäväksi muotoutuu niiden (kielellisten) käytäntöjen tarkastelu, joilla näitä suhteita ylläpidetään ja oikeutetaan<sup>119</sup>. Kriittinen ja analyttinen orientaatio eivät kuitenkaan ole väistämättä toisiaan poissulkevia, ja tutkija voi pyrkiä katsomaan aineistoaan avoimesti ja antaa myös 'etukäteisoletusten' vastaisille tuloksille mahdollisuuden nousta esiin. Tähän työhön valitsemani kriittinen tutkimusote ohjaa diskurssianalyysiani hyödyntämään enemmän kriittistä kuin analyttistä tutkimusotetta.<sup>120</sup> Mutta mitä oikein ovat nämä diskurssit ja kuinka ne määritellään?

117 Tekstimuotoisissa aineistoissa retorisuus on usein hallitseva piirre. Jokinen & Juhila 2002, 77.

118 Jokinen & Juhila 2002, 76-85.

119 Kriittisessä diskurssianalyysissä käytetyt käsitteet ovat varsin 'ladattuja' ja ne ovat suurelta osin poststrukturalistisen suuntauksen peruja (Althusser 1971; Foucault 1981; 1982); puhutaan muun muassa ideologiasta, ideologisista käytännöistä, vallasta, valtasuhteista, vallan harjoittamisesta, hegemonisista diskursseista ja vaiennetuista äänistä. (Jokinen & Juhila 2002, 86).

120 Jokinen & Juhila 2002, 85-94.

## 7.2.2 Diskurssien<sup>121</sup> määrittäminen

Diskurssintutkimuksen keskeinen termi on diskurssi. Mutta mitä ovat diskurssit? Diskurssin -käsitteellä voidaan tarkoittaa yleisellä tasolla tapahtuvaa kielen käyttöä ja keskustelua (esim. Potter & Wetherell 1989, 7). Tämä merkitys aktualisoituu, kun tutkii diskurssin sanakirjamääritelmiä<sup>122</sup>. Heinosen (2011, 49) mukaan Ernesto Laclau (1988) määrittelee diskurssit sellaisten merkitsevien käytäntöjen järjestelmiksi, jotka muovaavat subjektien ja objektien identiteettejä. Samansuuntaisesti asian näkee Michel Foucault (1972), jonka mukaan ”diskurssit ovat käytäntöjä, jotka systemaattisesti muokkaavat puhuntansa kohteita”. Foucaultin mukaan diskurssin sisäiset säännöt määrittävät, mitä jostakin aiheesta on mahdollista sanoa ja miten siitä voidaan puhua. Emilia Palonen (2007, 6) puolestaan ymmärtää diskurssin arvo- ja asiaryppäiksi, joilla on aina rajat ja joiden sisään mahdutetaan tiettyjä arvoja, nimittäjiä tai avainkysymyksiä. Palonen näkee politiikan olennaisen sisällön olevan juuri erilaisten arvoryppäiden eli diskurssien luomisessa ja purkamisessa. Tästä näkökulmasta myös rajaturvallisuusdiskurssi on nähtävissä politiikanteon prosessina, joka luo poliittisille toimijoille mahdollisuuden muuttaa tai puolustaa legitimoituja käsityksiä ja toimintatapoja. Heinosen (2011, 49) osuvaa siteerausta lainaten ”*turvallisuusdiskurssi on sitä, mitä turvallisuuden nimissä tehdään, miten sitä perustellaan ja miten se näin määrittäytyy*”.

Yllä olevissa diskurssin määritelmässä korostuu käytäntöjen, toiminnan, sääntöjen ja arvojen osuus diskursseja luonnehtivina seikkoina. Diskurssit voidaan määritellä myös enemmän ’kielellisesti’. Diskurssilla voidaan viitata metaforiin, erityisiin, kuviin, tarinoihin, lausuntoihin ja muihin asioihin, jotka tuottavat kuvaa todellisuudesta<sup>123</sup>. Jokinen ym. (2000, 27) määrittelevät diskurssit ”*verrattain eheiksi säännönmukaisten merkityssuhteiden systeemeiksi, jotka rakentuvat sosiaalisissa käytännöissä ja samalla rakentavat sosiaalista todellisuutta*”. Tämän lähestymistavan lähtökohtana on ajatus, että kieli ei pelkästään kuvaa, vaan myös rakentaa osaltaan sosiaalista todellisuutta. Laajemmin kielenkäytön funktiot liittyvät kieleen viestinnän välineenä, maailman kuvaajana sekä sosiaalisten suhteiden ja identiteettien luojaan. Täten diskurssianalyysi

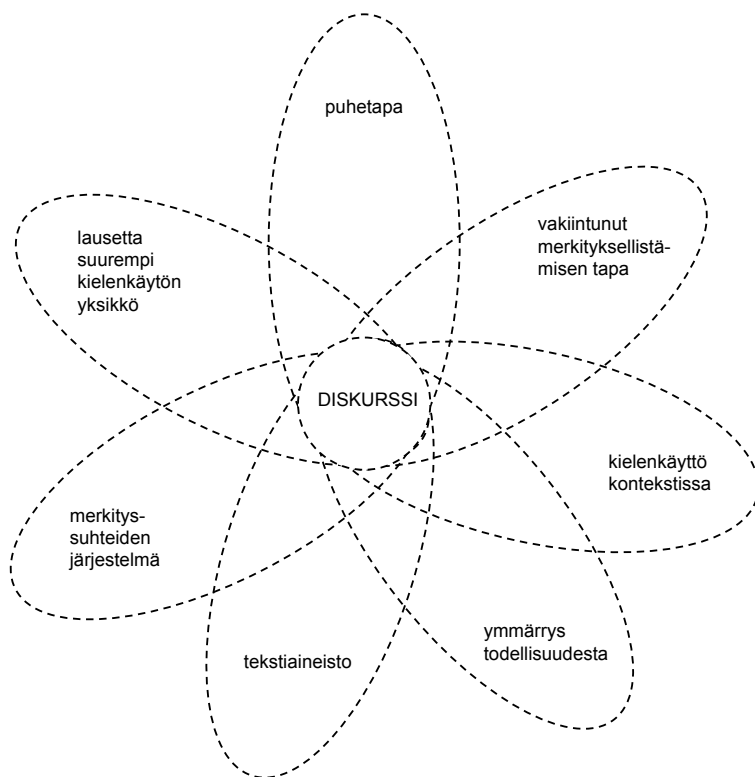
121 Diskurssintutkimuksessa käytetään termiä ’diskurssi’ sekä yksikössä että monikossa. Joskus tämä johtuu huolimattomasta kielenkäytöstä. Mutta diskurssintutkimuksessa käsitteen yksiköllinen ja moniköllinen muoto viittaa yleensä eri asiaan. *Diskurssi* -sanana yksiköllinen muoto (engl. *discourse*, *d*) viittaa kielenkäyttöön sosiaalisena toimintana, koko tutkimusalan keskeiseen teoreettiseen lähtökohtaan. Sen sijaan *diskurssit* (engl. *a discourse*, *D*) ymmärretään diskurssintutkimuksessa historiallisesti suhteellisen pysyvinä, vuorovaikutustilanteista toiseen käytettyinä ja tunnistettavissa olevina tapoina merkityksellistä ja kuvata asioita, ilmiöitä ja tapahtumia tietyistä näkökulmasta ja tietyllä tavalla. (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 27).

122 ’Discours’ (ransk.) puhe, esitelmä, juttelu, jaarittelu. *Discourse* (engl.) esitelmä, puhe, saarna, esitys, tutkielma, keskustelu.

123 Burr 2003, 64; Vaara & Laine 2006; Jokinen ym. 2000, 9. Diskurssilla ei siis tarkoiteta yksittäisen ihmisen mielipiteitä maailmasta, vaan sillä viitataan diskurssiiviseen kulttuuriin, jossa ihmiset elävät. Tarkastelun kohteena ovat erilaiset sosiaaliset käytännöt, eivät yksilöt. (Palonen 2010, 72).

voidaan määritellä kielen käytön tutkimiseksi, jossa analyysin kohteena on sosiaalisen todellisuuden tuottaminen sosiaalisissa käytännöissä (Palonen 2010, 72). Diskurssien eri merkitysten metsästäminen näyttää siis johtavan uuvuttavaan erilaisten diskurssien määritelmien 'perässä juoksemiseen'<sup>124</sup>. Ennen valintaa luodaan hieman seikkaperäisempi käsitys diskurssin käsitteeseen.

Pietikäinen & Mäntynen (2009) kuvaavat diskurssia dynaamiseksi käsitteeksi<sup>125</sup>. Koska diskurssintutkimus on monitieteistä, on myös diskurssi monimerkityksinen käsite. Diskurssikäsitteen eri merkitykset (intensiot) kuvaavat siis diskurssintutkimuksen kehitystä ja sen käsitteiden käyttöä ja soveltamista eri tieteenaloilla. Analyysissään Pietikäinen & Mäntynen ovat kuvanneet diskurssin käsitteen risteävinä kaarina tai kehinä kuvan 52 havainnollistamalla tavalla.



Kuva 52. Diskurssin käsite

124 Ranskan kielen *discours* on peräisin latinan sanasta *discursus* 'ympäriinsä juokseminen'.

125 Vrt. esim. Törrönen (2005, 139); Jokinen (2002a, 37) ja J. Virta (2009, 13), joiden mukaan diskurssia voidaan pitää epämääräisenä käsitteenä.

Diskurssi puhetapana ilmenee sanan sanakirjamerkityksissä (discours, discourse) ja hyvin usein diskurssianalysia tehdään juuri tästä näkökulmasta, eli kuinka asioista puhutaan (esim. Tiuhonen 1987; Laitinen 1999; Heinonen 2011). Tämä näkökulma liittyy läheisesti yhteiskunnallisessa tutkimuksessa tapahtuneeseen kielelliseen kääntöeseen, kun sosiaalinen todellisuus alettiin mieltää yhä voimakkaammin kielellisesti rakentuneeksi. Tämän näkökulman voimistumiseen ovat merkittävästi vaikuttaneet sellaisten diskurssintutkimukselle tärkeiden teoreetikkojen kuten Michel Foucault'n, Dell Hymesin, M.A.K. Hallidayn ja Pierre Bourdieun urauurtavat työt.<sup>126</sup>

Kielitieteellisessä tutkimuksessa termi diskurssi tuli käyttöön tutkimuksellisen painopisteen muutoksen kautta. Aikaisemmin kielentutkimus oli kiinnostunut sana- ja lausetason merkitysten tutkimuksesta, mutta painopiste alkoi siirtyä yhä laajempiin tekstikatkelmiin, kokonaisiin haastatteluihin, asiakirjoihin tai vielä laajempiin tekstikorpuksiin. Kun kielen tutkimus fokuoitiin kielen rakenteen sijaan itse kielenkäyttöön, tuli kielenkäytön konteksti - tilanne - keskeiseksi tutkimuskohteeksi. Tämä diskurssitutkimukseen olennaisesti kuuluva kaksoisfokus - huomion kiinnittäminen sekä kielen rakenteellisiin piirteisiin että merkitysten tilannekohtaiseen muotoutumiseen sosiaalisissa vuorovaikutusprosessissa - on usein läsnä diskurssintutkimuksessa<sup>127</sup>.

Diskurssintutkimuksessa on vallannut alaa käsitys, jossa diskurssilla viitataan vakiintuneeseen kielenkäyttöön eli vakiintuneeseen merkityksellistämisen tapaan tietyssä tilanteessa tai tietyllä alalla. Voidaan puhua esimerkiksi koulu- tai tieteellisestä diskurssista, tai niin kuin tässä tutkimuksessa tehdään - rajaturvallisuusdiskurssista. Tällainen viittaminen tarkoittaa kyseiselle alalle ominaista tapaa käyttää kieltä. Siinä missä tieteellinen diskurssi on esimerkiksi argumentoivaa, pohtivaa, kriittistä, kyseenalaistavaa ja reflektiivistä, voidaan turvallisuusdiskurssi tunnistaa sen puhuntakulttuurista, jota leimaavat muun muassa valtio- ja uhkakeskeisyys, vaihtoehtottomuus ja asiantuntijavallan käyttö.

Joskus sanalla diskurssi viitataan aineistoon. Aineisto voi olla kirjallista, puhuttua, viitottua, piirrettyä tai jopa valokuvattua sisältäen kielellisten merkkien ohella muita semioottisia (symbolit) merkkejä. Tässä tutkimuksessa diskurssia ei rajoiteta vain tietyn tyyppiseen aineistoon, vaikka tämän tutkimuksen aineisto koostuu pelkästään kirjoitetusta tekstistä. Termillä 'puhe' viitataan tässä tutkimuksessa diskurssitutkimuksen tavoin kaikenlaisiin tutkimusaineistoihin, ei pelkästään puheen arkikielen mukaiseen merkitykseen suullisen viestinnän muotona.

Yhteiskuntatieteissä ja kulttuuritutkimuksessa tapahtunut lingvistinen käänne johti uuteen ymmärrykseen todellisuudesta ja sen kielellisestä rakentumisesta. *Merkitys*

126 Pietikäinen & Mäntynen 2009, 23-24. Ks. esim. Törrönen 2005. Esimerkiksi Tiuhonen (1987) ja Stenvall (2000) ovat töissään tukeutuneet diskurssianalyysin foucaultilaisiin lähtökohtiin. Foucaultin diskurssikäsitteen monimerkityksisyydestä ks. Stenvall (2000).

127 Pietikäinen & Mäntynen (2009, 59) käyttävät nimeä *diskurssien kaksoiskierre* kuvatessaan tätä diskurssien kahtalaista tendenssiä rakentua yhtä aikaa sekä kielellisesti että sosiaalisesti.



ei tarkoitakaan jo tapahtuneen toi todellisuuden toisintamista, vaan todellisuus on *diskursiivisen toiminnan tulos*. Tämä perustavanlaatuinen oivallus johti tutkimuksen suuntaamiseen tieto- ja käsitejärjestelmiin, ideologioihin, identiteetteihin ja representaatioihin. Erittäin merkittävästi tämän tutkimussuuntauksen esiinmarssiin vaikutti Foucault'n ajatukset diskursseista, joilla hän viittasi kiteytyneisiin, kulttuuriesti jaettuihin merkityksellistämisen (puhe- ja ajattelu)tapoihin, jotka muokkasivat puhuntansa kohdetta. Termillä diskurssit voidaan siis foucault'laisittain tarkoittaa kunkin aikakauden ja kussakin kielenkäytössä ilmenevää kiteytynyttä ymmärrystä todellisuudesta (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 25-26).

Pietikäisen & Mäntynen (2009) tekemä analyysi diskurssin erilaisista merkityksistä riittää osoittamaan, miksi diskurssia ei voida määritellä tyhjentävästi tai vain yhdellä tavalla. He korostavat, että tutkijan tulee määritellä ja perustella oma valintansa sekä paikantaa se alan tutkimuskenttään. Diskurssin merkitys ei välttämättä ole tutkijalle pysyvä edes koko tutkimuksen osalta, vaan hän voi hyödyntää diskurssintutkimuksen eri tutkimusperinteitä. On myös huomattava, että edellä esitettyjen erilaisten tutkimustraditioiden ja diskurssintutkimussuuntausten rajat eivät ole jyrkkiä. Muiden luokitusysteemien tavoin kuvassa 52 esitetty luokitus toimii vain heuristisena apuvälineenä. Tämän tutkimuksen diskurssianalyysi sisältää piirteitä joko suoraan tai välillisesti niin erilaisista tutkimustraditioista (ranskalainen, saksalainen, angloamerikkalainen) kuin Pietikäisen & Mäntynen (2009) kuvaamista erilaista diskurssianalyttisistä tutkimusotteista. Kaikkein voimakkaimmin tämän tutkimuksen diskurssianalyysi on suuntautunut rajaturvallisuusdiskurssissa vakiintuneisiin merkityksellistämisen tapoihin sekä turvallisuushallinnon ymmärrykseen todellisuudesta, joita kritisoidaan kriittisen ja retorisen diskurssianalyysin keinoin.

Mutta olemme yhä sen kysymyksen edessä, kuinka tunnistaa erilaiset diskurssit? Ovatko diskurssit tutkijan vapaasti määrättävissä vai nousevatko ne aineistosta jotenkin esiin? Vaara & Laineen (2006) työhön nojaten Palonen (2010, 73) toteaa, että diskurssit eivät ole yhdenmukaisia kokonaisuuksia vaan päinvastoin, ne koostuvat erilaisista diskursiivisista käytännöistä ja strategioista. Samoin asian näkee Suoninen (2002a, 23), jonka mukaan ”diskurssit eivät ole selkeitä ja tarkkarajaisia, vaan niiden kulttuurisesti annettua varantoa rajataan, muotoillaan ja täsmennetään kielenkäytön tilanteissa käsityömäisesti”. Diskurssien osalta kyse ei siis ole pelkästään niiden sosiaalisten rakenteiden uusimisesta, vaan niiden rakentamisesta yhä uudelleen hieman erilaisina, muuntuvina kokonaisuuksina. Tässä diskurssien uusintamisessa ’selontekojen’<sup>128</sup> retoriset ominaisuudet, kuten kuvatun ilmiön luokittelutavat ja vertailukohdat,

128 Diskurssianalyysin piirissä nimitetään tarkastelun kohteeksi otettavia kuvauksia usein *selonteoiksi* (engl. *account*). Selonteko on eräänlainen merkitysten tutkimisen yleiskäsite. Käsite viittaa siihen, että kieltä käyttäessään ihmiset eivät ainoastaan kuvaa asioita, vaan ennen kaikkea merkityksellistävät maailmaa tekemällä siitä selkoa mitä moninaisemmin tavoin erilaisissa tilanteissa ja antamalla perusteluja omalle toiminnalleen. Englanninkielisessä diskurssianalyysikirjallisuudessa käytetään vieläkin yksinkertaisempaa ’yleiskäsitettä’, nimittäin kuvausta (*description*). (Suoninen 2002a, 20; Jokinen & Juhila 2002, 67). Selonteon käsitteen soveltamisesta, ks. esim. Antaki 1994; Edwards 1997; Suoninen 1997c.

erityiset retoriset strategiat ja sanomisen sävyt tulevat olennaiseksi osaksi selontekojen 'sisältöä' (Suoninen 2002a, 23-24).

Diskurssien eli merkityssysteemien identifioinnilla ei siis tarkoiteta erillisten aiheiden erottamista toisistaan. Diskurssit eivät myöskään nouse aineistosta esiin automaattisesti tai itsestään selvinä merkityssysteeminä, vaan niiden identifiointi ja konstruointi vaatii luovaa harkintaa. Merkityssysteemit eivät niin ikään esiinny aineistossa selkeinä kokonaisuuksina, vaan pieninä paloina. Diskurssien tunnistaminen on luontevaa aloittaa erojen ja yhtäläisyyksien etsimisellä aineistosta (Potter & Wetherell 1989, 169). Suonisen (2000, 51) mukaan merkityssysteemien identifioinnissa tulisi tukeutua sellaisiin eroihin ja ristiriitoihin, joihin itse kielenkäyttäjänkin on suuntautunut. Yksinkertaiseksi esimerkiksi sopii lausahdus: ”Kannatan työperäistä maahanmuuttoa, mutta samalla tulee turvata kotimaisen työvoiman työnsaantimahdollisuudet.” Tässä virkkeessä ”mutta” kertoo, että puhuja havainnoi näkökohtien välisen jännitteen, tai itse asiassa ’konstruo’ sen.<sup>129</sup>

Diskurssien tunnistaminen ja niiden konstruointi vaatii luovaa harkintaa. Diskurssien tunnistamisessa voidaan hyödyntää Ian Parkerin (1992, 6-17) laatimaa seitsemän kohdan luetteloa. Parker on määritellyt diskurssit ”lausumien systeemiksi, joka rakentaa objektin”. Tästä lähtökohdasta Parker on luonnostellut seuraavat diskurssien tunnistamisen kriteerit:

1. Diskurssi realisoituu tekstissä
2. Diskurssi liittyy objekteihin
3. Diskurssi sisältää toimijat
4. Diskurssi on yhtenäinen merkityssysteemi
5. Diskurssi viittaa toisiin diskursseihin
6. Diskurssi reflektoi omaa puhetapaansa
7. Diskurssi on historiallinen

Diskurssin realisoituminen tekstissä (1) viittaa siihen, että tutkija on kiinnostunut ensisijaisesti tai pelkästään teksteistä, ei tekstien laatioista. Diskurssin liittyminen objekteihin (2) tarkoittaa erityisesti sitä, että jonkin asian nimeäminen antaa tälle (objektille) olemassaolon. Esimerkiksi asioiden ’turvallistaminen’ tekee ne uhkiksi. Diskursseihin liittyvä olennaisesti myös kyky ’kutsua’ meitä erilaisiin toimijapositioneihin (3). Aina tämä erilaisten positioiden hahmottaminen ei ole selvästi havaittavissa.

129 Suoninen 2000, 50-51. Pietikäinen & Mäntynen (2009, 55-56) ovat havainnollistaneet diskurssin käsitettä erinomaisen vertauskuvan avulla. He ovat verranneet diskurssia taskulampun valokeilaan pimeässä huoneessa. Huone on täynnä mitä erilaisimpia tavaroita järjestettynä eri perustein. Jos huonetta katsoo vaikkapa ovelta, tietyt esineet piirtyvät esiin. Kun valokeila siirtää, uudet esineet tulevat näkyviin ja aikaisemmat jäävät pois. Samalla tavalla tietty diskurssi tuo esiin vain tietyt piirteet todellisuudesta.

Hyvän esimerkin tarjoaa turvallisuusstrategioiden me-puhe, joka samaistaa meidät, kutsuu meidät 'ymmärtäjiksi'. Diskurssi yhtenäisenä merkityssysteminä (4) viittaa puolestaan siihen, että ne metaforat, analogiat ja kuvat, joita jokin diskurssi piirtää todellisuudesta, ovat kartoitettavissa yhtenäisenä kokonaisuutena. Palasten kokoaminen diskurssiksi ei ole kuitenkaan mekaanista samalta näyttävien asioiden niputtamista, vaan myös sen pohtimista, millä muilla tavoin samoista asioista olisi mahdollista puhua. Diskurssien interdiskursiivisuus (5) viittaa diskurssien yhteenkietoutumiseen. Diskurssit eivät ole rajoiltaan tarkkoja ja diskurssien kriittinen tarkastelu edellyttää muiden diskurssin käyttöä. Diskurssien välisten jännitteiden tarkastelua voidaan nimittää 'väljästi' myös intertekstuaalisuudeksi tai tekstien laittamiseksi vastakkain. Oman puhetapansa reflektointi (6) täydentää edellistä diskurssin tunnuspiirrettä siten, että diskurssien voidaan ajatella kommentoivan myös omia käsitteitään. On hyödyllistä pohtia, miten diskurssin sisäisiä ristiriitoja käsitellään diskurssissa itsessään - vai käsitelläänkö niitä ollenkaan. Diskurssien historiallisuuden (7) korostus muistuttaa tutkijaa siitä, että hänen tulee varoa luomasta liian staattista kuvaa todellisuudesta. Jos diskurssia tarkastellaan ajasta ja paikasta irrotettuna, diskurssi voi vääristyä. Toisaalta omien kulttuuristen konventioiden tunnistaminen ja etäisyydenotto kohteeseen asettaa tutkijan ristiriitaisten vaatimusten eteen.<sup>130</sup>

Informatiivisuudesta huolimatta Parkerin esittämiä diskurssien tunnistamisen kriteerejä voi olla vaikea noudattaa suoraviivaisesti. Tätä vaikeuttaa se useaan otteeseen korostettu seikka, että kielellisten funktioiden tulkinnessa ei ole yksiselitteisesti oikeita ratkaisuja. Kielen monimerkityksellisestä luonteesta johtuen lausumalla voi olla monta potentiaalisesti mielekästä merkitystä jopa kielen käyttäjälle itselleen (esim. Wittgenstein 1981, huomautukset 77 ja 79)<sup>131</sup>. Lisäksi sanojen käytöllä on kirjaimellisten merkitysten lisäksi usein myös muita, vaikeasti havaittavia merkityksiä. Näitä on osuvaa luonnehtia tilanteesta riippuen mielle yhtymiksi tai konnotaatioiksi (Parker 1992, 7), myyttisiksi merkityksiksi tai symbolisiksi merkityksiksi (Barthes 1973, 109-115; Fiske 1992, 112-122). Esimerkiksi BMW-auton omistaminen voi merkitä vaurautta tai urheiluhenkisyyttä, kukkakimpun tuominen huomaavaisuutta, henkilökohtaista kiintymystä tai rakkautta ja valvontateknologian käyttö viranomaistoiminnassa voidaan mieltää esimerkiksi ajan hermolla olevaksi moderniksi turvallisuuspalveluksi tai "iso veli valvoo" -valvontayhteiskunnan esiinmarssiksi. Näkökulmasta riippuen aineisto saadaan puhumaan eri tavoin ja analyysia varten siitä nostetaan esiin valittua diskurssia vahvistavia seikkoja. Tämä korostaa Suonisen (2000, 60) peräänkuuluttamaa tarvetta raportoida yksityiskohtaisesti ja myös perustella ne logiikat, joiden perusteella

130 Suoninen 2000, 60-63.

131 Vrt. myös Bahtin (1991), jonka mukaan kieli on kauttaaltaan ristiriitainen sisältäen monia rinnakkaisia ja keskenään kilpailevia merkityksellistämisen tapoja.

tutkija on konstruoinut aineistostaan erilaiset diskurssit<sup>132</sup>. Ei vähiten siksi, että ”[m]yös niiden termien refleктоiminen, joilla tutkija itse nimeää diskursseja on olennaista, sillä sanavalinnat liittyvät analysoijan moraalisiin ja poliittisiin valintoihin” (Suoninen 2000, 62-63)<sup>133</sup>.

Edellä oleva pohdinta diskurssivisuudesta voidaan turvallisuuden osalta kiteyttää seuraavasti, kuten Lipschutz (1995) on teoksessa *On Security* asian osuvasti kuvannut:

”Conceptualizations of security - from which follow policy and practice - are to be found in *discourses of security*. These are neither strictly objective assessments nor analytical constructs of threat, but rather the products of historical structures and processes, of struggles for power within the state, of conflicts between the societal groupings that inhabit states and the interests that besiege them. Hence, there are not only struggles over security among *nations*, but also struggles over security among *notions*. Winning the right to define security provides not just access to resources but also the *authority* to articulate new definitions and discourses of security, as well.”<sup>134</sup>

Diskurssit eivät ole täten mitään ”objektiivisia” totuuksia vaan historiallisesti rakentuneita merkityssystemejä, jotka mitä suurimmassa määrin liittyvät poliittiseen vallankäyttöön. Diskurssien valintaan vaikuttaa keskeisesti myös tutkimustehtävä. Se vaikuttaa tutkimusaineiston ohella myös sen lukutapaan ja tulkintaan. Kun tutkimustehtäväksi on otettu rajaturvallisuuskäsitteen sisällön selvittäminen, ohjaa mainittu tehtävänmäärittely tutkijan sellaisiin aineistoihin, joissa rajaturvallisuuden käsitettä käytetään. Toisaalta pyrkimys käsitteen sisällön selvittämiseen ohjaa tulkintaa mahdollisen avoimeen lukutapaan. Tutkijan ei pitäisi etukäteen sulkea pois mitään merkityksiä tulkintarepertuaarista. Tähän tutkimukseen valittu Erikssonin käsiteanalyysimalli ja aiheen käsittely edeltävissä luvuissa palvelevat osaltaan ’relevanttien’ diskurssien hahmottamista. Kriittinen tutkimusote on puolestaan ohjannut tutkimusta virallisiin hegemoniadiskursseihin ja niiden kritiikkiin. Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan sitä, kuinka kriittisen tutkimusotteen valinta vaikuttaa tutkittavien diskurssien määrittymiseen ja niiden käsittelytapaan.

132 Ks. myös Jokinen & Juhila 2000, 78; Stenvall 2000, 36.

133 Diskurssien tunnistaminen on haastava prosessi paitsi aineiston myös tutkijan ’motiivien’ kannalta. Ehkäpä nämä ovat osaltaan syitä siihen, miksi diskurssien *valinnan* metodiikkaa ei tutkimuksissa juuri raportoida. Diskurssit otetaan ikään kuin annettuina itsestään selvyyksinä. Toinen syy diskurssien määrittelemättömyyteen voi johtua (edellä todetusta) seikasta, että joskus diskurssin käsitteellä on tarkoitettu yleisellä tasolla mitä tahansa kielen käyttöä tai keskustelua (esim. Potter & Wetherell 1989, 7).

134 Lipschutz 1995, 8.

### 7.2.3 Kriittinen diskurssianalyysi

Tähän tutkimukseen on valittu kriittinen tutkimusote. Kriittistä näkökulmaa seurataan myös diskurssianalyysin osalta. Kriittisen diskurssianalyysin kehitys voidaan nähdä alkaneen Frankfurtin koulukunnan ajatuksista. Klassinen retoriikka, kielitiede ja pragmatiikka ovat vaikuttaneet kriittisen diskurssianalyysin muotoutumiseen<sup>135</sup>. Kriittisen diskurssianalyysin lähtökohdat ovat luonteeltaan poikkeittieteellisiä niin kuin ovat tämän tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat ja näkökulmat rajaturvallisuuden käsitteelliseen haltuunottoon. Kriittinen diskurssianalyysi ei ole selkeä, 'yksiääninen' lähestymistapa, kuten eivät ole diskurssianalyysi tai kriittinen teoriakaan. Kriittinen diskurssianalyysi pyrkii tarkastelemaan kriittisesti vallitsevia sosiaalisia rakenteita ja valtasuhteita. Vaalimansa emansipatorisen tiedonintressin turvin se pyrkii kyseenalaistamaan olettamansa valta- ja alistussuhteiden olemassaolon ja tarjoamaan vaihtoehdoisen puheenvuoron hegemoniadiskurssin tarjoamaan 'vaihtoehdottomaan' todellisuuteen. Kriittisen perinteen mukaisesti kriittinen diskurssianalyysi tähtää normatiivisuuteen ja muutokseen kriittisen ymmärtämisen kautta.<sup>136</sup>

Palosen (2010, 77) mukaan kriittiseen diskurssianalyysiin voidaan liittää viisi ominaisuutta. Sen tarkoituksena on kyseenalaistaa yhteiskuntaan liittyviä itsestäänselvyksiä ja huomioida toimintaan liittyvä kontekstisidonnaisuus, intertekstuaalisuus, interdiskursiivisuus ja diskurssien kytkös ideologioihin. Intertekstuaalisuudella<sup>137</sup> tarkoitetaan kielenkäytön historiallisuutta ja sosiaalisuutta. Teksti ei synny tyhjiöön, vaan sillä on näkyvä ja näkymätön suhde muihin teksteihin. Teksti on myös aktiivinen kannanotto esittämänsä asian puolesta. Interdiskursiivisuus liittyy diskurssianalyysin reflektiivisyyteen. Diskurssi voidaan asettaa vuoropuheluun muiden samaan temaattikkaan liittyvien 'kilpailevien' diskurssien kanssa. Kärjistetysti sanottuna kriittinen diskurssianalyysi pyrkii kyseenalaistamaan yhteiskuntaa ja politiikkaan liittyvät itsestäänselvykset ja raivaamaan tilaa vaihtoehdoisille diskursseille. Kriittisen diskurssianalyysin kannalta oleellisia ovat *epäsuorat merkitykset*, kuten vihjaukset, oletukset ja epämääräisyydet. Pyrkimyksenä on tuottaa kiistelevä puheenvuoro suhteessa vallitsevaan järjestykseen.<sup>138</sup>

Seuraavaksi valtasuhteita analysoidaan ja tarkastellaan siltä kannalta, kuinka retorisia keinoja käytetään noiden suhteiden rakentamiseen ja ylläpitämiseen sekä kuinka

135 Wodak 2001, 2-3, 10. Kriittisen diskurssianalyysin (*Critical Discourse Analysis*) ohella puhutaan myös kriittisestä kielitieteestä (*Critical Linguistics*). Ks. lisää Wodak 2001, 1-2. Kriittistä diskurssianalyysiä ovat tarkastelleet etenkin Fairclough (*Language and Power*, 1989), Wodak (*Language, Power and Ideology*, 1989) ja van Dijk (*Discourse and Society*, 1990).

136 Wodak 2001; Van Dijk 2001; Palonen 2010.

137 Nimityksen 'intertekstuaalisuus' esitteli Julia Kristeva vuonna 1967 Mihail Bahtinin ajatusten pohjalta.

138 Fairclough 1995, 38-42; Van Dijk 2001, 104; Jokinen & Juhila 2002, 85-87; Vaara & Laine 2006, 158-161; Pietikäinen & Mäntynen 2009, 116-120; Palonen 2010, 76-79.

erilaiset faktuaalistamisstrategiat tuotetaan viranomaispuheessa<sup>139</sup>. Huomion kiinnittäminen diskurssianalyyseissä edellä mainittuihin seikkoihin on seurausta työhön valitusta kriittisestä tutkimusotteesta. Tutkimuskysymysten lisäksi myös tutkimuskohteen ja aineiston luonne johtavat analyysiä valtaa tarkastelemaan suuntaan. Tiedyt aineistot ovat toisia aineistoja homogeenisempia niin sisällöltään kuin muodoltaan, ne omaavat vähemmän variaatiota<sup>140</sup>. Esimerkiksi institutionaalinen kielen käyttö, kuten viranomaispositiosta tuleva puhe (*viranomaisgenre*) tai politiikka-asiakirjat (*poliittinen genre*) ohjaavat tutkimusta herkemmin valtasuhteiden tarkasteluun kuin vapaamuotoisen aineiston analyysi. (Jokinen & Juhila 2000, 79-80).

Valtasuhteiden analyysiä ei voida pelkistää yhteen tarkastelutapaan. Jokinen & Juhila (2000, 75) ovat hahmottaneet ainakin viisi tapaa tarkastella valtasuhteita<sup>141</sup>. Tämän tutkimuksen mielenkiinto valtasuhteiden osalta on kahtalainen. Yhtäältä ollaan kiinnostuneita siitä, kuinka tietyt diskurssit muotoutuvat - tai oikeammin rakennetaan - hegemonisiksi ja toisaalta arvioida hegemonisten diskurssien käyttöön kytkeytyviä ideologisia seurauksia. Samalla täytyy todeta, että Jokisen ja Juhilan esittelemät valta-analyysein eri näkökulmat ovat siinä määrin yhteenkietoutuneita, että valta-analyysiä ei ole mahdollista rajata tarkasti vain kahteen edellä mainittuun. Esimerkiksi hegemonisten diskurssien ylläpito edellyttää hegemonisten diskurssien tunnistamista ja diskurssien interdiskurssiivisuuden tarkastelu on samalla analyysiä eri diskurssien välisistä valtasuhteista. Diskurssien ideologisten seurausten osalta niiden tarkastelu ei rajoitu pelkästään tähän lukuun. Tutkimuksen luvussa 8 tarkastellaan rajaturvallisuuskäsitteen pragmaattisia piirteitä, eli sitä mitä käsitteet tekevät. Toiminnan ei-tarkoitettut seuraukset voidaan nähdä hegemonisten diskurssien 'varjopuolina' eli niiden ideologisina seurauksina<sup>142</sup>.

Diskurssien valtasuhteiden analyysi edellyttää hegemonisten diskurssien tunnistamista

139 Se, missä määrin valtasuhteet ovat todellisia eivätkä esimerkiksi tutkijan konstruoimia postulaatteja, on tärkeä pohdinnan kohde. Jotkut tutkijat (esim. Heikkinen ym. 2000, 323) ovat nimittäen huomauttaneet, että valta on voimakkaimmillaan silloin, kun sitä ei suoranaisesti käytetä tai se ei näy tekstissä.

140 Esimerkiksi Jami Virta (2009, 16) puhuu yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaan (YETTS 2006) kohdistuneessa diskurssianalyyseissään *viranomaisgenre*stä kuvaamaan viranomaistekstien homogeenisia piirteitä. Tämä Fairclough'ltä (1997, 77) peräisin oleva käsite kuvaa viranomaisille tyypillistä orientaatiota, jossa kuvataan miten asiat ovat, miten ne on suunniteltu, miten ne toteutetaan ja mikä on haluttu lopputulos.

141 Valta-analyysiä voidaan tehdä ainakin seuraavin painotuksin: 1) Ollaan kiinnostuneita diskurssien välisistä... 2) ... ja sisäisistä valtasuhteista, 3) Analysoidaan sitä, miten tietyt diskurssit muotoutuvat hegemonisiksi, 4) Arvioidaan hegemonisten diskurssien käyttöön kytkeytyviä ideologisia seurauksia ja 5) Pohditaan muutoksen (hegemonisten diskurssien kyseenalaistamisen) mahdollisuutta. (Jokinen & Juhila 2000, 75).

142 Ideologisten seurausten käsite on jossain määrin epämääräinen. "Seuraus" ei tässä viittaa kausaalisen päättelyn ideaan (jos x niin y) vaan käytäntöjä korostavaan seurausanalyyysiin. Esimerkiksi Jokinen & Juhila (2000) ovat käyttäneet seuraus-käsitettä erottaakseen sen yksittäisiin tilanteisiin liittyvästä 'funktion' -käsitteestä. "Ideologialla" ei puolestaan viitata todellisuuden vääränlaiseen heijastukseen tai virheelliseen ajatteluun, vaan sosiaalisiin käytäntöihin, joissa todellisuus rakentuu totuudenkaltaiseksi niin, ettei väärää ja oikeata ole edes mahdollista erottaa toisistaan. Tämän vuoksi Jokinen & Juhila (2000) suosittelevatkin puhumaan mieluummin ideologisista käytännöistä ja seurauksista kuin ideologioista. Käytämäni 'varjopuoli' on varsin lievä ilmaus todellisuudelle, jossa 'oikeata ja väärää' ei voida erottaa toisistaan. Oikeampaa olisi ilmeisesti puhua todellisuuden 'petollisuus-' tai 'valheellisuuskäsitteistä' ideologisten seurausten 'synonyyminä'.

mista<sup>143</sup>. *Hegemoniset diskurssit* ovat kulttuurisia itsestäänselvyyksiä, eräänlaisia kyseenalaistamattomia totuuksia. Ne lähenevät tavallaan instituutioiksi kutsuttuja asioita. Kun jokin diskurssi muuttuu itsestäänselvyydeksi, se institutionalisoituu, ja *tiedon diskursiivinen merkitys hämärtyy*<sup>144</sup>. Asioista ei tarvitse, eikä niistä ole ehkä suotavaakaan, keskustella. Hegemonisen aseman saavuttanut diskurssi näyttäytyy faktisesti yhtä totena kuin 'itsestään selvät' totuudet tai luonnon tosiasiat. Tämä ei tarkoita sitä, että kyseinen diskurssi olisi kaikille ilmeinen ja helposti havaittavissa. Päinvastoin. Juuri hegemonisten diskurssien itsestäänselvyys saattaa tehdä niistä vaikeasti tunnistettavia. Hegemonisten diskurssien identifioimisessa voidaan hyödyntää edellä esitettyä analyysiä diskurssien tunnistamisesta. Lisäksi niiden tunnistamiseen antavat Jokinen & Juhila (2000, 81) kaksi vihjettä. Ensiksi, mitä *useammin* ja useammassa yhteydessä tietyn diskurssin palat toistuvat, sen hegemonisemmasta diskurssista saattaa olla kyse. Toiseksi, mitä itsestään selvempänä ja *vaihtoehdottomampana* joku diskurssi esiintyy, sen vahvempi se on, vaikka se ei dominoisikaan aineistoa lukumääräisesti.<sup>145</sup>

Diskurssien hegemonisoitumisessa on kyse tiedon, vallan ja totuuden yhteenkietoutumisesta<sup>146</sup>. Totuus on sitä, mikä on yhteisesti jaettua tietyn merkityssysteemin puitteissa. Kun valta-analyysi on usein kiinnostunut diskursseja tunnistavista mitäkysymyksistä, on hegemonisia diskursseja analysoiva tutkimus kiinnostunut erityisesti niistä tavoista, *miten* 'totuutta' tuotetaan ja uusinnetaan. Tavoitteena on toisin sanoen analysoida niitä prosesseja, joissa itsestäänselvyydet rakentuvat, esimerkiksi kuinka jotkut todellisuuden versiot vakiintuvat syrjäyttäen muut vaihtoehdot. Miten-kysymysten esittäminen ohjaa myös pohtimaan, kuinka tietoista ja päämäärähakuista toiminta on. Kuten edellä on esitetty, diskurssianalyysi ei ole kiinnostunut yksittäisten toimijoiden intentioista, mutta selontekoja ja toimintaa on analyysin kannalta mielekästä lähestyä ikään kuin niillä olisi strategisia päämääriä (Wetherell & Potter 1992, 93). Toimintaa voidaan siis tarkastella strategisena, intentionaalisenä, päämääräsuuntautuneena, mutta kysymys strategioiden 'tausta-aivoista' jätetään avoimeksi.<sup>147</sup>

143 Puhe diskurssien tunnistamisesta saattaa herättää mielikuvan, että niiden identifioiminen olisi mekaanista etsimistä ja löytämistä. Oikeampaa olisi John Shotterin (1990, 157-160) seuraten puhua diskurssien 'rakentamisesta', sillä tutkimusprosessissa kyse ei ole niinkään jonkin olemassa olevan järjestyksen löytämisestä kuin neuvotteluprosessista tutkijan ja aineiston välillä. Myös tutkijan tulkinta on kielellinen teko, ei vain maailman heijastamista tai kuvaamista sen kielellisissä rakenteissa.

144 Diskursiivisen tiedon ei nähdä olevan peräisin objektiivisista tosiasioista tai subjektin sisäisistä mielenliikkeistä. Totuus on sitä, mikä on yhteisesti jaettua tietyn merkityssysteemin puitteissa, jolloin mitä erilaisimmat tiedot voivat määriytyä tosiksi. Tietoja konstruoidaan samalla kun rakennetaan merkityksiä, jolloin artikulaatiokamppailu merkityksistä nousee keskeiseksi. Ks. Dant 1991, 11, 16, 194-195, 207-208.

145 Jokinen & Juhila 2000, 76-81.

146 Tähän liittyvää tematiikkaa on kehitelty erityisesti Foucault monissa teoksissaan (esim. 1972, 218-219; 1980a, 93; 1980b, 35; 1981, 100; 1982). Foucault puhuu tiedon, totuuden ja vallan keskinäisestä yhteenkietoutumisesta sekä diskurssien hierarkisoinnuksesta ja marginaalisten äänien vaientamisesta. Foucaultin valtakäsitys ei ole kuitenkaan yksinomaan 'negatiivinen'. Foucault on kiinnittänyt asianmukaisesti huomiota vallan positiivisiin, konstruktivistisiin piirteisiin. Tätä Foucault'ita peräisin olevaa käsitystä vallasta kutsutaan joko produktiiviseksi vallaksi tai mikrovallaksi (Foucault 1980a, 59-60, 89-90; 1980b, 34-35; 1981, 94).

147 Fairclough 1989, 85, 91-93; Wetherell & Potter 1992, 64, 67; Jokinen & Juhila 2000, 89-90.



Diskurssien käyttöön ja vakiintumiseen kytkeytyy usein ideologisia seurauksia. Vaikka diskurssianalyysi on jo metodisilta lähtökohdiltaan sanoutunut irti yhden oikean tulkinnan mahdollisuudesta ja siten suhtautuu pidättyväisesti ottaessaan kantaa löytämiinsä hegemonistisiin diskursseihin, korostavat diskurssianalyysin kriittiset tutkimusotteet sellaisten käytäntöjen ja diskurssien kritisointia, jotka ovat legitimoimassa erilaisia alistussuhteita. ”Ja vielä pidemmälle menen: asettua niitä heikentävien tulkintojen puolelle” (Jokinen & Juhila 2000, 97). Toisaalta tutkimussuuntaus tähdentää, että hegemonistiset diskurssit eivät omaa ainoastaan negatiivisia pidettäviä seurauksia, vaikka valtasuhteiden analyysissä juuri niistä ollaan erityisen kiinnostuneita (Parker 1992, 19). Mikään analyysissä vastaan tuleva teko tai puhetapa ei sinällään ole seurauksiltaan kielteinen tai myönteinen, vaan ratkaisevaa on minkälaisen kokonaisuuden osana puhe tai teko rakentuu<sup>148</sup>. Diskurssianalyysin kannalta on myös syytä huomata, että ”[i]deologiset seuraukset eivät välttämättä ole läsnä analysoitavassa aineistossa vaan niitä voisi paremmin kuvata aineistoon tukeutuvan spekulatiivisen päättelyn tuloksiksi” (Jokinen & Juhila 2000, 97). Myös diskurssien interdiskursiivisuus suo sen mahdollisuuden, että samoja kielellisiä resursseja voidaan käyttää tukemaan hyvinkin erilaisia diskursseja. Näiden diskurssien argumentoinnissa retoriikalla on keskeinen asema, johon siirrytään seuraavaksi.<sup>149</sup>

#### 7.2.4 Retorinen diskurssianalyysi

Pelkistetysti sanoen retoriikalla voidaan ymmärtää yleisön vakuuttamista jonkin argumentin pätevyydestä ja yleisön saamista sitoutumaan siihen. Kaiken retorisen argumentaation lähtökohtana on avoimuus - ’viimeistä sanaa ei ole’. Tämä avoimuus johtuu siitä, että retorinen argumentaatio perustuu luonnolliseen kieleen, jolloin esitettyjen väitteiden lähtökohtapremissit ovat periaatteessa aina kiistanalaisia. Retorinen argumentaatio eroaakin logiikasta siinä, että retorisessa argumentaatiossa toisilleen vastakkaiset väitteet voivat olla järkeviä. (Billig 1987, 93; Aro 1999, 19; Summa 1995, 75-77; Perelman 1996, 7-11). Tästä avoimuudesta seuraa myös se, että argumentaatiossa pyritään lisäämään jonkin väitteen uskottavuutta ja vastaavasti vähentämään sen kanssa kilpailevien väitteiden uskottavuutta. Niin sanotussa uudessa retoriikassa, erityisesti Chaïm Perelmanin (1996, 11-12) argumentaatioteoriassa, keskitytään tarkastelemaan niitä keinoja, joilla erilaisia väitteitä tehdään uskottaviksi ja synnytetään sitoutumista niihin. (Jokinen 2002a, 46).

Retorisen analyysin, kuten kaiken diskurssianalyysin, lähtökohtana on siis todellisuuden tulkinnallisen luonteen korostaminen. Kielenkäytön ei oleteta millään yk-

148 Myös viattomilta ja kauniilta kuulostavat puhetavat voivat olla tuottamassa ’katalia’ seurauksia ja oikeuttamassa epätasa-arvoisia suhteita. Ks. esim. Jokinen & Juhila 1991b; Wetherell & Potter 1992.

149 Jokinen & Juhila 2000, 96-102. Ks. myös Fairclough 1992, 97; 1993, 137; Wetherell & Potter 1992, 186-187.

siselitteisellä tavalla kertovan meille esimerkiksi puhujan ja kirjoittajan asenteista tai ulkomaailman tosiasioista, faktoista. Analyysissä ei pyritä tulkitsemaan asian olemusta sellaisenaan (*das Ding an sich*) vaan sen argumentointia (Billig 1987, 138; Potter 1996b, 107). Tekstejä ja puhetta retorista näkökulmasta analysoitaessa kiinnostavaksi nousee sen tarkastelu, kuinka ne ovat rakentuneet argumentatiivisesti. Usein retorisen analyysin keskiössä on erilaisten retoristen keinojen erittely: millaisia suostuttelun ja vakuuttelun keinoja käyttämällä lukija tai kuulija pyritään vakuuttamaan esitettyjen argumenttien uskottavuudesta tai kannatettavuudesta ja siten 'voittamaan' hänet puolelleen. Retorinen analyysi soveltuu hyvin diskurssianalyttisiin tutkimuksiin, joskin näiden lähestymistapojen välillä on joitakin painotuseroja. Retoriikassa huomio on ennen kaikkea lausumien muotoilussa ja yleisösuhteen tarkastelussa, kun taas diskurssianalyysissä korostetaan enemmän kielellisten merkitysten tuottamisen kulttuurisia ja vuorovaikutuksellisia piirteitä.<sup>150</sup>

Puhe retoriikasta saa meidät usein ajattelemaan, että se on kielen kuorruttamista kaunopuheisuudella tai poliittisella jargonilla. Tämä on hyvin ahdas käsitys ja diskurssianalyysin lähtökohdana on ajatus kielen yleisestä retorista luonteesta. Retoriikka on niin puheen kuin kirjoittamisen perustavanlaatuisen ominaisuus. Tästä lähtökohdasta Jokinen (2002a, 47) tähdentää, että "[r]etorinen vakuuttaminen ei siis ole petollista ja pinnallista, vaan väistämätöntä ja järjellistä". Retorinen argumentointi on aina osittain 'kulttuurisen kieliopin sanelemaa', osittain harkinnanvaraista, osittain tietoista, osittain tiedostamatonta (Summa 1989, 99). 'Argumentointipelin' pelaaminen ei siten välttämättä ole tietoista taktikointia, vaan *retorinen argumentaatio on kaiken kielenkäytön olennainen ominaisuus* (Jokinen 2002b, 128). Michael Billig (1987) onkin esittänyt, että retoriikkaa ei tulisi kaventaa kattamaan vain ilmeisen argumentoivaa tai eksplisiittisesti taivuttelevaa kommunikaatiota, vaan retoriikka tulisi nähdä laajemmin suostuttelevana piirteenä kaikissa niissä tavoissa, joissa ihmiset ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Retoriset keinot eivät siten ole mitään 'tyhjiä kuoria', vaan kielenkäytön ja todellisuuden tuottamisen perustavanlaatuisen ominaisuus (Antaki 1994, 156)<sup>151</sup>.

Diskurssien tarkastelu retorista näkökulmasta korostaa puhuja-yleisösuhteen<sup>152</sup> merkitystä. Puhe ei ole vain puhetta *jostakin*, vaan mitä suurimmassa määrin puhetta *jollekin*. Puhe pyrkii tietyn yleisön sitouttamiseen esitettyyn argumenttiin, mikä tapahtuu vakuuttamisen ja suostuttelun kautta. (Jokinen 2002b, 128). Retorisessa argumentaatioissa vakuuttavuus ei muodostu argumenttien loogisesta rakenteesta, vaan

150 Jokinen 2002a, 47; 2002b, 127.

151 Tavallinen arkipuhe on hyvin retorista: se sisältää erilaisia väitteitä, joissa puolustetaan, oikeutetaan tai joissa vastustetaan jotakin (Antaki 1994, 139). Erityisen retorisia ovat tieteelliset tekstit, ks. esim. Aro 1999; Gilbert & Mulkay 1984; Luostarinen & Välvirronen 1991.

152 Yksinkertaisuuden vuoksi kutsun jatkossa argumentin esittäjää 'puhujaksi' ja yleisöä 'kuulijaksi', vaikka tarkastelu kohdistuu pääasiassa kirjallisiin argumentteihin.

se on olennaisesti sen varassa, kuinka uskottavina yleisö pitää argumentissa esitettyjä syy-seuraus-suhteita, tavoite-keino-kytkentöjä, esimerkkejä, rinnastuksia, metaforia ja vastakkainasetteluja (Summa 1998, 71). Puhuja-yleisösuhte tekee argumentaatiosta monimutkaisen, jopa yllätyksellisen tapahtuman, koska argumentin vakuuttavuus rakentuu viime kädessä vasta sen vastaanotossa<sup>153</sup>. Mikä vakuuttaa yhtä yleisöä, ei välttämättä vakuuta toista. Kirjallisen aineiston osalta puhuja-yleisösuhte tulee konstruoida tekstistä: kuka tai mikä on se taho, jolle kirjoitus on suunnattu, kenet se pyrkii vakuuttamaan.

Puhuja-yleisösuhteen tarkastelu on hyvin läheisessä yhteydessä diskurssianalyysin asemoitumiseen. Asemoituminen on tietynlaisen position ottamista suhteessa diskurssiin. Jokainen asennepositio on joko implisiittisesti tai eksplisiittisesti suhteessa vastapositioonsa. (Billig 1987, 177; 1991, 43). Esimerkiksi rajavalvontadiskurssi voidaan asemoida esimerkiksi vapaan liikkuvuuden vastadiskurssiksi. Argumentaatiossa pyritään yleensä oman position puolustamiseen ja vastaposition kritisointiin. Argumentointi ei tapahdu koskaan tyhjiössä vaan osana laajempaa kontekstia, jota voidaan kutsua argumentaatiokontekstiksi tai retoriseksi kontekstiksi (Billig 1991, 87). Argumentteja tuleekin tarkastella vuorovaikutuksen osina, joiden merkitys rakentuu esittämiskontekstissaan (Summa 1989, 94). Argumentaatio voidaan nähdä myös kamppailuna, 'argumentaatiopelinä', jossa puhujat esittävät väitteitä, taivuttelevat, kritisoivat, oikeuttavat, kätkevät tai tuovat esiin asioita. Esitettyjä argumentteja tarkasteltaessa on hyvä kysyä, mihin keskusteluun ne ovat puheenvuoroja? Esimerkiksi oikeuttaminen on nähtävä suhteessa potentiaalisen tai eksplisiittiseen kritiikkiin. (Jokinen 2002b, 128).

Seuraavaksi tarkastellaan diskurssissa käytettyjä retorisia keinoja. Karkeasti jaotellen retoriset keinot voidaan jakaa niihin, jotka liittyvät väitteen esittäjään, ja niihin, jotka liittyvät itse esitettyyn argumenttiin. Ensimmäinen tarkoittaa sitä, että on helpompi saada kannatusta argumenteille, jonka esittäjä nauttii luottamusta kuin sellaisille väitteille, jonka esittäjää pidetään jollakin tavoin arveluttavana henkilönä tai tahona. Esimerkiksi politiikka-asiakirjojen voidaan jo lähtökohtaisesti olettaa kuuluvan tähän 'yläkastiin'. Esitettyyn argumenttiin liittyminen puolestaan viittaa sellaisiin retoriisiin keinoihin, joilla vahvistetaan ajettavaa asiaa ja saadaan se näyttämään totuudelliselta tai muuten kannatettavalta. Seuraavaksi retorisia keinoja tarkastellaan alkaen väitteen esittäjään liittyvistä retorisista mahdollisuuksista.<sup>154</sup>

Jokinen (2002b) on tunnistanut neljä erilaista keinoa, joilla retoriikan painavuutta voidaan lisätä vetoamalla retoriikan esittäjään. Ensiksi, omien päämäärien liian määrätietoinen ajaminen voi herättää kritiikkiä, minkä johdosta 'etäännyttäminen omista intresseistä' voi toimia tehokkaana retorisenä keinona. Etäännyttäminen voidaan tehdä

153 Vrt. tämän tutkimuksen relationaalinen tietokäsitys, jonka mukaan sanojen ja ilmaisujen 'merkitys' rakentuu viimekädessä vasta vastaanottajan tulkintaprosessissa.

154 Jokinen 2002b, 132-133.

esimerkiksi vaihtamalla omaa positiota (siirrytään jonkin asian vastustajasta kannattajaksi tai päinvastoin) tai 'kielellisesti', esimerkiksi nominalisaation tai passiivin käytön kautta<sup>155</sup>. Toiseksi retorinen argumentaatio saa erityistä voimaa, mikäli se voidaan oikeuttaa 'puhujan' erityisellä statuksella. Oikeusnormit ja politiikka-asiakirjat kuten erilaiset turvallisuusstrategiat ja -ohjelmat nauttivat lähtökohtaisesti jo erittäin vahvaa retorista voimaa. Kolmanneksi puheen retorisuutta voidaan vahvistaa säätelemällä puheen liittoutumisastetta. Se, että väitteitä ei esitetä 'omissa nimissä' vaan toimitaan ainoastaan argumenttien välittäjänä (vrt. uutistenlukija) on tapa tuottaa neutraalisuutta ja välttää joutumisesta selityksenantovelvolliseksi (Potter 1996b, 142-149). Ja neljänneksi retorisen puheen esittäjä voi vedota konsensukseen tai vahvistaa argumentointiaan asiantuntijoiden lausunnolla. Konsensuksen tuottaminen on vahvinta silloin, kun puhuja vetoaa sellaisiin kulttuurisiin näkemyksiin ja toimintatapoihin, joiden ajatellaan olevan kaikkien tai hyvin suuren joukon jakamia itsestäänselvyksiä (Jokinen 2002b, 139). Suorien sitaattien käyttö (yleistä tutkimuksessa!) on myös tehokas retorinen keino, samoin tukeutuminen *me*-retoriikkaan. *Me*-retoriikka on erityisen tyyppillistä poliittiselle suostuttelevalle kielenkäytölle, jossa puhe "meistä" luo kuvaa yhtenäisestä joukosta (Billig 1987, 88; Hyvärinen 1994, 71-73; Jokinen 2000, 223-224).

Edellä on esitetty retorisia keinoja, jotka liittyvät argumentin esittäjään. Seuraavaksi tarkastellaan niitä retorisia keinoja, joilla itse argumentteja perustellaan. Tähän kieli tarjoaa huomattavasti runsaslukuisamman mahdollisuuden verrattuna edellä esitettyyn argumentin esittäjään liittyviin retorisiin keinoihin. Tärkeimpänä näistä keinoista voitaneen pitää *faktan konstruointia* (ks. Potter & Edwards 1990; Edwards & Potter 1992; Juhila 2000; Potter 1996b). Retorisen suostuttelun ja vakuuttamisen tulee perustua tosiasioihin, faktoihin. Jokinen (2002, 140) on nimennyt tämän '*tosiasiat puhuvat puolestaan*' -puheeksi. Tämänkaltaisessa faktuaalistavassa argumentaatiossa asiat saadaan näyttämään puhujista ja tulkinnoista riippumattomilta tosiasioilta. Sosiaalisen todellisuuden konstruktiivinen luonne hämärtyy ja vaihtoehdot todellisuuden jäsennostavat vaientuvat (Jokinen 2002b, 129). Tällainen *vaihtoehdottomuuspuhe* rakentaa ja sallii vain yhden vaihtoehdon. Kuvatunlainen 'tosiasiapuhe' on tyyppillistä tieteellisessä diskurssissa samoin kuin poliittisessä puheessa, jossa 'markkinat peläs-

155 Esimerkiksi jo yksittäiset kielelliset ilmaukset voivat toimia tehokkaina 'etäännyttämiskeinoina'. Esimerkiksi viranomaisen suunnitteluasiakirjassa lause "valitettavasti rikollisuus ei tunne rajoja" sana 'valitettavasti' korostaa puhujan pyyteettömyyttä, ja saa asian näyttämään siltä, että omien intressiensä vastaisesti viranomainen joutuu esittämään lisää toimivaltuuksia ja entistä tehokkaampia torjuntavälineitä rikollisuuden torjuntaan. Omien intressien (ja toimijuuden) etäännyttäminen voidaan tehdä myös käyttämällä passiivimuotoa tai nominalisaation kautta, jolloin verbit käännetään substantiivi-ilmauksiksi. Vrt. ilmauksia "Turkistarhaaja ampui tarhalle pyrkineitä eläinaktivisteja" ja "Eläinaktivisteja ammuttiin turkistarhalla". Asioiden objektivointi, subjektin jättäminen implisiittiseksi, voidaan nähdä eräänä keskeisenä kielenkäyttöön kietoutuvana vallankäytön muotona (Fairclough 1992, 158-160). Kun otetaan huomioon virkakieletä luonnehtivat piirteet, kuten 'kapulakielisyys', pitkät virkerakenteet, passiivin suosiminen, runsas lausevastikkeiden käyttö, erikoisanasto jne. voidaan todeta, kuinka virkakieli jo lähtökohtaisesti pyrkii kadottamaan toimijuuden ja siten lisäämään argumenttien retorista voimaa etäännyttämisstrategian avulla.

tyvät’, ’pääoma karkaa’ ja ’lama edellyttää’<sup>156</sup>. Tosiasiapuhe on vahvan seurauksellista puhetta, koska siinä toimijoiden rooli ja vastuu asioiden kulusta syrjäytyvät. Asiat ikään kuin tapahtuvat ilman ihmisten myötävaikutusta<sup>157</sup>. Vaihtoehdottomuuspuheen yksi merkittävä seuraus on se, että se tekee moraalisten kannanottojen pohtimisen tarpeettomaksi. Moraalisille pohdinnoille on tilaa vain silloin, kun on vaihtoehtoja, joista voidaan tehdä valintoja (ks. Jokinen 2000).<sup>158</sup>

Todellisuuden tuottaminen liittyy vahvasti *kategorisointiin*. Kategorioiden tuottaminen on yksi perustavanlaatuisimmista retorisisista strategioista ja argumentaatiokampailujen kohteista (Billig 1987, 134-135, 152)<sup>159</sup>. Minkä tahansa kuvauksen keskeinen piirre on sen kategorisoiminen: kuvaus formuloi jonkin esineen, henkilön tai tapahtuman joksikin, jolla on tietyt ominaisuudet (hyvä/paha, vakavasti otettava/vähäpätöinen, väkivaltainen/väkivaltaton jne.). Kategoriat myös määrittelevät erilaisia toimintoja, joista toiset tulevat määritellyiksi rutiineiksi, normaaleiksi ja hyväksyttäväksi ja toiset puolestaan poikkeukselliseksi, epänormaaleiksi ja tuomittaviksi. (Potter 1996b, 111). Erilaiset kategoriat palvelevat erilaisia kielellisiä funktioita, esimerkiksi oikeuttamista tai kritisoimista (Billig 1987, 135). Kettuja turkistarhoista vapauttavat henkilöt voidaan uutisoida ’eläinaktivisteina’, ’ekoterroristeina’ tai ’eläinten suojelijoina’ synnyttäen näin vastaanottajassa erilaisen mielikuvan toiminnan luonteesta. ’Sota’ terrorismia vastaan vaatinee myös huomattavasti järeämpiä ja kiireellisempiä toimenpiteitä verrattuna siihen, jos kyseessä olisi vain järjestyneen rikollisuuden vastainen toiminta<sup>160</sup>. Jokista (2002b, 130) vapaasti siteeraten ”*kategoriat eivät koskaan ole viattomia*.”<sup>161</sup>

Yksi yleinen vakuuttamisen keino on *kvantifointi* eli määrällistäminen. Kvantifointi voi olla joko numeerista eli luvuilla, prosenteilla, taulukoilla, osuuksilla yms.

vahvistamista tai sanallisesti kuvailevaa määrällistämistä, kuten sellaisten laatusano-

156 Asioiden faktuaalistamisen ja vaihtoehtojen häivyttämisen yksi keino on tietynlaisten pakkoa, varmuutta tai vaihtoehdottomuutta ilmaisevien muotoilujen käyttö. Tällaisia sanoja ovat esimerkiksi *täytyy, on pakko, pitää, varmasti, ehdottomasti, epäilemättä, kyseenalaistamaton, tietysti, ilman muuta, totta kai*.

157 Kuvaavana esimerkkinä tästä käy puhe EU:n *yhdentävästä rajavalvonnasta*. EU:n yhdenmukainen rajavalvonta perustuu eri maiden rajavalvontajärjestelmien yhdenmukaistamiseen. Puhe yhdentävästä rajavalvonnasta herättää mielikuvan aivan kuin asiat tapahtuisivat itsestään ilman meidän myötävaikutusta.

158 Jokinen 2002b, 129, 140-141. Vrt. Tiuhonen 1987, 16. Hän on työssään tarkastellut valtioneuvoston koordinoitidiskursseja ja etsinyt kielestä merkkejä, jotka viittaavat alistamiseen, dominanssiin sekä vaihtoehtojen ja vapauden puutteeseen.

159 Kategorisointi on siis argumentatiivisen puheen (ml. arkipuhe) luonnollinen ominaisuus. Keskusteluanalyysin ja kategorisointikäsitteen kehittäjä, Harvey Sacksin mukaan jokapäiväisessä yhteiselämässä tarvittava tietomme on järjestynyt jäsenyyuskategorioiksi (*membership categories*). Toisin sanoen ihmiset, esineet, asiat ja ilmiöt tunnustetaan sijoittamalla ne tiettyihin kategorioihin. Kategoriat voivat järjestyä joukoiksi (kuten isä, äiti, lapset), pareiksi (kuten mies ja nainen), vastakohdiksi (kuten kylmä, kuuma) jne. Kuhunkin kategoriaan liitetään myös tiettyjä toimintoja. Ks. Forsberg ym. 1991, 113. Kategoria-analyysistä ks. esim. Forsberg ym. 1991; Järviluoma & Roivainen 1997; Silverman 1998; Potter & Wetherell 1989.

160 Yleisenä havaintona voidaan todeta, että rikollisuuteen ja sen torjuntaan liittyvä sanasto hyödyntää ’militaristisia’ kielikuvia, esim. terrorismin torjunnan vastainen *sota, taistelu* rikollisuutta vastaan, *rikostorjunta, rikostiedustelu* jne.

161 ”Kategoriat eivät siis ole viattomia.” (Jokinen 2002b, 130).

jen käyttämistä kuin pieni, suuri, pienempi, suurin, marginaalinen, valtava. (Potter ym. 1991; Juhila 2000, 168-172<sup>162</sup>). Asioiden esittäminen numeerisessa muodossa luo mielikuvan selkeästä, mitattavissa olevasta ristiriidattomasta tiedosta. Määrällistäminen palvelee myös ajatusta, että asia on toimijan hallinnassa, koska se pystyy esittämään toiminnasta selviä, kiistattomia faktoja. Usein ei-numeerinen kvantifiointi palvelee retorisia päämääriä tehokkaammin. Erityisen tehokasta määrällistämistä on *ääri-ilmaisujen käyttö*: ei yhtään, ei yksikään, kaikki, jokainen (Pomerantz 1986). Esimerkiksi vuosikatsauksessa retorisesti vakuuttavampaa on viestiä ”poliisi torjui kaikki terroristiset teot” kuin ”poliisi paljasti kaksi iskun yritystä”. Määrällistämisen retorisuus kätkee sen tosiasian, että siinä sivutetaan kvantifiointiin kytkeytyvä tulkinnallisuus.<sup>163</sup>

Edellä mainittujen faktan argumentointiin liittyvien retoristen keinojen ohella Jokinen listaa *yksityiskohdilla ja narratiiveilla vakuuttamisen, metaforien käytön, ääri-ilmaisujen käyttämisen*<sup>164</sup>, *kontrastiparien käytön, esimerkit*<sup>165</sup> ja *erilaiset rinnastukset, toiston ja tautologian, kolmen listan*<sup>166</sup> sekä *oletettuihin vasta-argumentteihin varautuminen*. Nämä kaikki ovat havaittavissa myös tutkimusaineistossa, mikä ei sinällään ole poikkeuksellista, jos ajatellaan retoristen ominaisuuksien olevan kielen käytön ominaispiirre, niin kuin edellä on esitetty. Retoristen ominaisuuksien, kuten metaforien arkipäiväistyminen (esim. ”ajan säästäminen”), tekee niistä vaikeasti tunnistettavia ja siten ’viekkampia’ kuin ilmimetaforat juuri niiden piilevän luonteensa vuoksi. Kun johtopäätös perustetaan uinuvaan metaforaan, ei sen analogisuutta ole helppo havaita. Sen sijaan näyttää siltä, että seuraus juontuisi asioiden luonteesta. (Perelman 1996, 137; Jokinen 2002b, 148-157.) Tämän tutkimustehtävän kannalta erityisen mielenkiintoisia edellä mainituista retorisisista keinoista ovat yksityiskohdilla ja narratiiveilla vakuuttaminen sekä varautuminen oletettuihin vasta-argumentteihin, joihin luomme vielä lyhyet katsaukset ennen siirtymistä faktuaalistamisstrategioihin.

Yksityiskohtaisilla kuvauksilla ja niiden sijoittamisella osaksi jotain tapahtuma-

162 Teoksessa Jokinen ym. 2000.

163 Jokinen 2002b, 146-148. Pyydän lukijaa palauttamaan mieliin edellä luvussa 6.2 esittämäni rajasanaston korpuslingvistisen analyysin. Olen kvantifoinut kielen vivahteikkouden mitattavaan muotoon. Olenko onnistunut synnyttämään mielikuvan asian ristiriidattomuudesta tai siitä, että ilmiö on tutkijan hallinnassa?

164 Ääri-ilmaisuja ovat sellaiset muotoilut kuin: *joka kerta, ei koskaan, ei todellakaan, täysin, aina, täydellisesti, koko (päivän), ei mitään* (ks. Pomerantz 1986). Ääri-ilmaisujen avulla voidaan korostaa niitä piirteitä, joita kuvauksen kohteena olevaan asiaan haluaan liittää. Ne joko maksimoivat tai minimoivat kohteensa. Ääri-ilmaiset tuottavat kuvauksen jonkun toiminnan säännönmukaisuudesta. Sen vuoksi niitä voidaan käyttää tehokkaasti oman toiminnan legitimoimiseen, esimerkiksi voimavarojen kasvattamiseen viranomaispuheessa. (Pomerantz 1986; Potter 1996b, 187-190; Jokinen 2002b, 150-152).

165 Lukija lienee jo kiinnittänyt huomiota, kuinka paljon vetoamista esimerkkeihin käytetään tässä tutkimuksessa vakuuttamisen keinona!

166 Kolmen listalla luodaan vaikutelma jostakin yleisemmästä piirteestä tai tavanomaisesta toiminnasta (ks. Jefferson 1990). Kolmen listan teho perustuu siihen, että se ikään kuin antaa asiasta riittävän näytön. Mikäli sen eteen lisätään vielä ”esimerkiksi” tai loppuun ”ja niin edelleen”, syntyy vaikutelma, että lista on itse asiassa pitempikin, mutta tilan tai ajanpuutteen vuoksi kaikkia näkökohtia ei voida nostaa esille.

kulkuja (narratiiveja) voidaan tapahtumista tuottaa autenttinen, totuudenmukainen vaikutelma. Narratiivirakenne voi johtaa siihen, että tapahtumat alkavat näyttää yllätyksettömiltä eli sellaisilta, joita tarinan kulkua seurattaessa osasi jo odottaakin. Tällöin kuulija tai lukija asemoituu sellaiseksi tapahtumien todistajaksi, että hän tekee tarpeelliset ja oikeat tulkinnat itse ilman, että niitä tarvitsisi eksplisiittisesti sanoa. Kuulija myös täydentää 'puuttuvat palat' eli tekee tulkinnan narratiivisen rakenteen tulkintakehikon puitteissa, jolloin puhuja ei joudu esittämiensä väitteiden selontekovelvolliseksi. Joskus retorisesti tehokkaampaa saattaa olla nostaa kerronnan yleisyystasoa ja epämääräistä sanontaa kuin lisätä yksityiskohtia. Eräs kulttuurinen resurssi kerronnan yleisyystason nostamiseen on metaforien ja idiomaattisten ilmausten käyttö (esim. ”olla puun ja kuoren välissä”, ”tangoon tarvitaan kaksi”). Tämänkaltaisten ilmausten argumentatiivinen voima perustuu siihen, että niitä on vaikea kiistää ja ne voivat viedä huomion pois varsinaisesta argumentoinnista ja sen heikkouksista.<sup>167</sup>

Oletettuun vasta-argumenttiin varautuminen on myös yleisesti käytetty retorinen keino. Oletettuun vasta-argumenttiin varautuminen tarkoittaa sellaista argumentointia, jolla pyritään jo etukäteen varautumaan mahdollisiin vastaväitteisiin ja suojaamaan siten omaa argumentointia. Niin kuin edellä on esitetty, teksti tehdään aina *jollekin* ja jostakin 'positiosta' lähtien. Oman position valinta olettaa jo lähtökohtaisesti vastaposition tai vastaposition olemassaolon. Tällaisesta suojautumista on kyse esimerkiksi seuraavissa lauseissa: ”En missään tapauksessa vastusta tasa-arvoa, mutta minusta...” ja ”Voitaisiin tietysti väittää, että EU:hun liittyminen vähentäisi Suomen itsenäisyyttä, mutta itse asiassa...” Näiden lauseiden alkuosa on suojautumista mahdollisia syytöksiä vastaan ja 'vastustajan riisumista aseista', ja varsinainen argumentti seuraa vasta-mutta-sanana jälkeen. (Jokinen 2002b, 154-155). Tällainen retoriikka voidaan nähdä myös suostuttelevana retoriikkana, joka voi toimia tehokkaammin kuin pelkkä vakuuttaminen erityisesti sellaisten asioiden osalta, jotka halutaan kuvata faktuaalisina, vaihtoehtotomina. Seuraavaksi tarkastellaan, kuinka erilaisia retorisia keinoja käytetään asioiden faktuaalistamisessa ja erilaisten faktuaalistamisstrategioiden luomisessa.

### 7.2.5 Faktuaalistamisstrategiat viranomaispuheessa

Heti alkuun täytyy todeta, että erilaisten retoristen keinojen ja faktuaalistamisstrategioiden tarkastelussa on kyse samasta asiasta. Asioita tarkastellaan hieman toisesta näkökulmasta, retoriset keinot kategorisoidaan eri tavoin. Myös faktuaalistamisstrategioiden kategorisointi on yhtä haastavaa kuin erilaisten diskurssien tunnistaminen ja luokittelu. 'Sama' asia eli strategia voidaan nimetä hyvin monella tavalla eivätkä eri

<sup>167</sup> Potter & Edwards 1990, 415; Potter 1996b, 117-118, 162-169; Jokinen 2002b, 144-145.



strategioiden rajat ole tarkkoja vaan utuisia ja päällekkäisiä<sup>168</sup>. Esimerkiksi tarkastellaanko asioiden määrällistämistä (kvantifioiva strategia) osana faktan konstruointia vai onko se oma itsenäinen strategiansa, jää viime kädessä tutkijan päätettäväksi. Päätös ei ole mielivaltainen siinä mielessä, että strategioiden valintaan ja tyyppittelyyn vaikuttavat sekä tutkimustehtävä että aineisto, ja lopullinen päätös perustuu tutkijan perusteelliseen pohdintaan ja vuorovaikutukseen aineiston kanssa. Mutta mitä ovat nämä faktuaalistamisstrategiat?

Arkiajattelumme mukaan erilaiset tapahtumat ja asiantilat ovat olemassa 'sellaisenaan', mutta niistä kertovat kuvaukset saattavat vaihdella. Asiat saattavat näyttää joskus ristiriitaisilta, mutta 'pinnan alta' uskotaan löytyvän niiden perusolemus, 'essentiaalinen' ydin. Tämä essentialistinen tietokäsitys<sup>169</sup> voidaan Steve Woolgaria (1988, 55) mukailten esittää seuraavasti:

Faktuaaliset asiantilat ja tapahtumat → Tieto ja kieli

Diskurssianalyysissä ja erityisesti sen kriittisissä muodoissa, joissa tarkastellaan valtaan liittyvää tematiikkaa, tämä asetelma on käännetty toisinpäin. Lähtökohdaksi ei oteta asiantilojen ja tapahtumien essentialistista olemusta vaan se, kuinka ne *argumentoidaan* essentiaalisiksi:

Tieto ja kieli → Faktuaaliset asiantilat ja tapahtumat

Yllä kuvatun *faktuaalistamisen*<sup>170</sup> idean pohjalta Juhila (2000, 152) on määrittänyt "faktuaalistamisstrategiat sellaisiksi vakuuttelun muodoiksi, joita käyttämällä jonkun tiedon totuusarvosta tulee niin suuri, että kyseinen versio vaikuttaa itsestään selvältä ja ainoalta oikealta. Sanotulla ja totuudella ei näytä olevan eroa vaan asiat saadaan näyttämään kiistattomilta tosiasioilta." Yhdistettynä edellä sanottu valta-orientoituneeseen diskurssianalyysiin voidaan sanoa, että faktuaalistamisessa on kyse vallankäytöstä, vetoamisesta ainoisiin ja oikeisiin faktoihin. Faktuaalistamisstrategiat liittyvät siten hegemonistisiin diskursseihin ja joskus faktan konstruointia pidetään yhtenä hegemonisoimisstrategian muotona (esim. Jokinen & Juhila 2000, 93).

168 Vrt. Jokinen & Juhila 2000, 93-96; Juhila 2000, 151-186.

169 Tässä yhteydessä on syytä palauttaa mieleen, että tässä tutkimuksessa ei nojauduta essentialistiseen tietokäsitykseen, vaan relationaaliseen, tiedon 'suhteellisuutta' korostavaan käsitykseen. Tieto on aina tietoa suhteessa johonkin. Tieto on tilanne-, konteksti- ja kulttuurisidonnaista. Asioiden retoristen piirteiden kuvaamiseksi Woolgarin tapa kuvata asioiden faktuaalistamista essentialistisen tietokäsityksen avulla on kuitenkin siinä määrin informatiivinen auttaen havainnollistamaan faktuaalistamisen ideaa, joten toimikoon se tässä heuristisena apuvälineenä.

170 Faktuaalistamisen idea perustuu sellaiseen ajatteluun tiedosta, jossa tieto voidaan kuvitella ikään kuin eräänlaisena janana, jonka toisessa päässä on erityisen spekulatiivinen tai epävarma puhe ja toisessa päässä ehdottoman varma eli faktuaalisen vaikutelman antava puhe (Latour & Woolgar 1981, 79-82). Näistä jälkimmäinen ääripää on tämän tutkimuksen mielenkiinnon kohteena.

Ennen siirtymistä erilaisten faktuaalistamisstrategioiden tarkasteluun meidän on syytä palauttaa mieliin tätä tutkimusta koskeva metodinen rajaus. Faktuaalistamisstrategia saattaa synnyttää mielikuvan tietoisesta, päämääräsuuntautuneesta toiminnasta. Tämä ei ole kuitenkaan diskurssianalyysin lähtökohta, vaikka dokumentteja tarkastellaan ikään kuin ne olisi laadittu tiettyjä strategisia päämääriä silmällä pitäen. Faktan konstruointiin liittyvät faktuaalistamisstrategiat tarkastelevat 'strategisuutta' puhtaasti kielen käytön ominaisuutena, mahdollisuutena. Toisin sanoen vaikka tiettyjen retoristen kuvioiden käyttö mahdollistaa tietyt tulkinnat, tämä ei tarkoita sitä, että esitetyn tulkinnan mukainen toiminta olisi ollut asiakirjan laatijoiden tarkoittamaa tai haluamaa. Esitetty tulkinta on vain yksi tulkinta muiden joukossa. Tulkinnan retoristen piirteiden analyysi voi kuitenkin paljastaa paitsi ei-tietoisia, myös hiljaisia, epävirallisia 'pöydänaluskursseja'. Esitetty tulkinta tuo oman tulkintansa argumentaatiokamppailun areenalle.

Kirsi Juhila (2000) tarkastelee artikkelissaan ”*Miten tarinasta tulee tosi*” faktuaalistamisstrategioita kunnan asumiskysymyksiin liittyvässä viranomaispuheessa. Faktuaalistastrategioiden analyysi perustuu neljään teemahaastatteluun ja 37 tekstikatkelman huolelliseen analyysiin. Analyysin perusteella Juhila on paikantanut viisi faktuaalistamisstrategiaa, jotka 'painavuusarvonsa' mukaisessa järjestyksessä ovat (suluissa on esitetty viittausmäärät mainittuihin strategioihin): 1. Itse todettuun vetoava strategia (23); 2. Vaihtoehdottomuusstrategia (20); 3. Kvantifioiva strategia (16); 4. Sosiaaliin normeihin tukeutuva strategia (13) ja 5. Asiantuntijuusstrategia (7). Valtasuhteiden analysoinnin yhteydessä Jokinen & Juhila (2000) mainitsevat puolestaan yksinkertaistamisen, konsensuksen, kulttuurisiin konventioihin vetoamisen ja diskurssien yhteenkietoutumisen tapoina tuottaa ja uusintaa hegemonistisia merkityssystemejä. Seuraavaksi esitellään lyhyesti nämä strategiat pois lukien 'itse todettuun vetoava strategia' joka ei juuri ilmene rajaturvallisuuskurssissa<sup>171</sup>. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö nyt tutkittavana olevasta aineistosta olisi paikannettavissa muitakin strategioita, tai että tässä mainitut strategiat esiintyisivät myös rajaturvallisuuden kontekstissa. Strategioiden esittelyjärjestys ei myöskään indikoi niiden tärkeysjärjestystä tai mahdollista yleisyyttä tutkimusaineistossa.

Asiantuntemukseen tukeutuvassa faktuaalistamisessa (*asiantuntijuusstrategia*) on kyse johonkin erityistietämykseen (esimerkiksi hallinnolliseen, professionaaliseen tai tieteelliseen) perustuvasta vakuuttamisesta. Vaikka Juhila (2000) tarkastelee asian-

171 Tässä strategiassa on olennaista puhujan vetoaminen omaan läsnäolonsa, omakohtaisiin havaintoihin. Tämän puuttuminen rajaturvallisuuskurssista voi johtua mm. viranomaiskulttuurista, tämän tutkimuksen tutkimusaineistosta ja tutkimusmetodista. Haastattelutilanteessa vetoamista omakohtaisiin havaintoihin voidaan pitää tavanomaisena, tilanneen vuorovaikutteisuudesta johtuvana argumentointina. Toisaalta Juhila (2000, 161) on korostanut, kuinka itse todettuun vetoavassa strategiassa ”määrittyvät autenttista tilanteista poissaolevien näkemykset vääristyneiksi”. Tämän voi tunnistaa rajaturvallisuuskurssista, joissa puhutaan pääasiassa vain vallan kielellä ja turvallisuusnäkökohtia korostaen muiden arvojen (esim. ihmisoikeudet) kustannuksella.

tuntijuuteen perustuvassa strategiassa vain ulkopuolisiin asiantuntijoihin vetoamista, on tämä strategia ymmärretty tässä tutkimuksessa niin, että viranomainen voi vedota siinä myös omaan asiantuntija-asemaansa. Esimerkiksi puhuttaessa rajavalvonnasta kansallisella tasolla lienee Rajavartiolaitos kiistatta aiheen syvällisin asiantuntija, jos asiaa tarkastellaan hallinnon näkökulmasta tai osana yhteiskunnan sisäistä turvallisuutta. Asiantuntijuus ilmenee muun muassa aiheen erityissanaston hallinnassa, joka yleiselle kielenkäyttäjälle ei ole tuttua. Siten jo rajavalvonnan kannalta tarkan puheen tuottaminen pitää yllä asiantuntemukseen perustuvaa faktuaalistamisstrategiaa.

Yksi hegemonisten diskurssien ylläpitoon tähtäävä keskeinen retorinen keino on asioiden moninaisuuden tukahduttaminen. Asioiden kompleksisuuden ja mahdollisen ristiriitaisuuden purkamiseen tähtäävää strategiaa voidaan kuvata *yksinkertaistamisstrategiaksi*. Huomio analyysissä ei kohdistu niinkään asioiden yksinkertaistamiseen vaan siihen, kuinka yksinkertaistaminen on saatu aikaan (vrt. Dant 1991, 226). Yksinkertaistamisessa on usein kyse tietojen ja käytäntöjen naturalisoimisesta. Naturalisoimisessa tietojen ja käytäntöjen sosiaalisesti konstruoitu luonne hämärtyy ja asiat alkavat näyttää luonnollisilta itsestäänselvyyksiltä. Tällöin ikään kuin luonto, ihmisten sijaan, tuottaa sosiaalisen järjestyksen<sup>172</sup>. Esimerkiksi vetoaminen perustarpeeseen turvallisuusdiskurssin yhteydessä on esimerkki naturalisoimisesta. (Fairclough 1989, 92-95; Fiske 1992, 117-119; Jokinen & Juhila 2000, 90-91).

Myös kategorisointi voi palvella asioiden yksinkertaistamista. Jokinen & Juhilan (2000, 92) mukaan kategorisointi on tyypillistä hallinnollisille teksteille. Se mikä tekee kategorisoinnista erityisen 'retorista' on juuri se, että kategorisoinnin luokittelukriteereitä ei tekstissä paljasteta<sup>173</sup>. Ihmisten identiteetit tuotetaan jäykkiin, kiinteään persoonallisuuteen sidottuihin subjektipositioihin. Esimerkiksi luokittelemalla kaikki ilman asianmukaisia matkustusasiapapereita rajan yli saapuneet matkustajat 'laittomiksi maahantulijoiksi' yksinkertaistetaan 'globaalien liikkuvuuden' ilmiötä. Matkustusasiapapereiden puuttuminen ei kuitenkaan saa estää suojelun tarpeessa olevien ihmisten ihmisoikeuksien toteutumista. Tässä mielessä heidän 'laittomuutensa' on jo oikeusjärjestyksen silmissä toisenlaista kuin ei-suojelun tarpeessa olevilla ihmisillä. Myös rajavalvonnan tarkastelu voittopuolisesti pelkäästään uhkien näkökulmasta (vastakohtana rajan muille funktioille), tai pelkäästään 'teknisenä' asiana rajavalvonnan hallinnollisen/normatiivisen ulottuvuuden sijaan palvelee asioiden yksinkertaistamista ja yksinkertaistamisstrategiaan vetoamista.

Kategorioiden täsmentäminen ja jakaminen eri osakategorioihin voi myös palvella erilaisia funktioita (vrt. "particularization" Billig 1987, 139). Rikostorjunta on toimintana liitetty osaksi kansallisesti määritettyä rajaturvallisuuden ylläpitämistä.

172 Ks. Vuori 2011, 107-108.

173 J. Virta (2009, 26) on kiinnittänyt tutkimuksessaan huomiota siihen, että uhkamallien syntytaustaa ei kerrota yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa (YETTS 2006).

Rikostorjunta on myös osa EU:n yhdenmetyt rajavalvonnan käsitettä, jossa se on määritetty rikostiedustelun ja rikostutinnan osakokonaisuuksien kautta. Terrorismin piiriin kuuluvien rikosten ala on puolestaan koko ajan kasvanut ja laajentunut kattamaan myös terroristisessa tarkoituksessa tehdyt teot. Voidaan kysyä, ovatko nämä muutamat poiminnot rajaturvallisuuden alalta esimerkkejä kategorioiden jakamisesta osakategorioidiin? Ja jos, niin mitkä ovat tämän osakategorioiden pyrkimykset? Onko kyse oman toiminnan legitimoinnista vai rajaturvallisuuden läikkymisestä (*spillover*), ryömimisestä (*creeping effect*), turvallistamisesta (*securitization*) tai jostain muusta, jonka avulla rajaturvallisuus argumentoidaan juuri kategorioiden täsmentämisen ja hienojakoistamisen kautta uusille alueille.<sup>174</sup>

Vaihtoehdottomuuteen vetoavassa strategiassa (*vaihtoehdottomuusstrategia*) vakuutetaan kuulijoita siitä, että asiat ovat mahdollista ja järkevää hoitaa ja ratkaista vain yhdellä tavalla. Tietyistä asiantiloista ja tapahtumista seuraa itsestään selvästi määrättyjä asioita. Vaihtoehdottomuuspuhe näyttää Juhilan (2000, 164) mukaan olevan käytössä erityisesti tilanteissa, joissa käsitellään yleisesti ongelmaksi määriteltyä asiantilaa, jonka katsotaan vaativan vielä toimenpiteitä. Tällainen vaihtoehdottomuus on laajasti käytössä turvallisuuspuheessa. On kovin vaikea kiistää esimerkiksi terrorismin torjunnan tarpeellisuutta. Aineistoa voidaan vaihtoehdottomuuspuheen näkökulmasta tarkastella esimerkiksi tutkimalla, millaisia erilaisia diskursseja aineistossa on, kuinka ehdottomina tai välttämättöminä joitakin asioita pidetään tai analysoimalla mahdollista vasta-argumentaatioon varautumista. Kilpailevien diskurssien osalta kyse saattaa olla juuri vasta-argumentaatioon varautumisesta sen sijaan, että aineistossa olisi tarkasteltu myös vaihtoehtoisia diskursseja.

*Kvantifioivassa strategiassa* faktuaalistaminen perustuu asiantilojen ja tapahtumien kvantifiointiin. Erityisesti täsmälliset luvut nostavat tiedon totuusarvoa, mutta suuntaantavakin määrällistäminen voi lisätä argumentoinnin vakuuttavuutta. Kvantifiointi ei välttämättä perustu numeeriseen esittämiseen. Myös määriä, osuuksia ja suhteita kuvaavilla sanallisilla kuvauksilla, kuten melko, paljon, kaikki, marginaalinen jne. on paikkansa tässä strategiassa. Määrällistävää argumentointia tarkasteltaessa on olennaista kiinnittää huomiota myös siihen, mitä ja miten missäkin tilanteissa kvantifioidaan. (Potter ym. 1991, 337-339). Kvantifiointi on vahvimmissaan 'kaikki tai ei mitään' perusteluissa. Myös suurilla luvuilla on erityisen suuri retorinen arvo. Lukijalla syntyy huomattavasti selkeämpi kuva ongelman vakavuudesta, kun puhutaan miljoonista laittomista maahanmuuttajista kuin suuresta ongelmasta. Diskurssianalyysin kannalta

174 Kategorisointi ei ole aina ilmiselvää, mikä tehostaa sen retorista voimaa. Kuvaavan esimerkin arkipäivän kategorisoinnista antaa Jokinen (2002b, 143). Linda Lampenius totesi *Me Naiset* (26/1999, 14) -lehden haastattelussa, että ”Myönnän olevani flirtti, mutta se on sellaista tyttömäistä flirttailua eikä mitään vamppimeininkiä”. Lampenius jakoi puheellaan yleisen kategorian 'flirtti' kahteen eri osa-alueeseen: tyttömäiseen flirttiin ja vamppimaiseen flirttiin. Näistä hän sijoitti itsensä ensiksi mainittuun. Näin tehdessään hän suojasi itseään konnotaatioilta ja (mahdolliselta) kritiikiltä, jonka sanan ”flirtti” käyttö saattaisi yleisössä herättää. Samalla hän kuitenkin sai pidettyä yllä keskustelua yleisöä todennäköisesti kiinnostavasta aiheesta.

mielenkiintoiseksi ja haastavaksi kvantifioivan strategian tekee vielä kvantifioinnin tulkinnallisuus (esim. milloin ongelma on 'suuri') sekä mahdollisuus käyttää samaa numeerista näyttöä päinvastaisiin tarkoituksiin. Esimerkiksi samoilla tilastoilla eri osapuolet voivat vakuuttaa rikollisuuden vakavuutta tai rikostorjuntatoimenpiteiden tehottomuutta.<sup>175</sup>

*Konsensusstrategia* on yleisesti käytetty hegemonisoimisstrategia tietyn tiedon legitimoimiseksi. Konsensusstrategia omaa erityisen suurta argumentatiivista voimaa, koska se vetoaa yleiseen hyväksyntään, meidän kaikkien yhteisiin, jaettuihin käsityksiin. Konsensukseen vetoaminen on yleistä poliittisessa puheessa. (Jokinen & Juhila 2000, 93; Jokinen 2002b, 138-139). Esimerkiksi on hyvin tavanomaista, että eri instituutioiden edustajat käyttävät *me*-muotoa julkisessa esiintymisessään ("meillä poliisissa") tai esiintyvät selkeästi koko organisaation nimissä ("Rajavartiolaitos...") Konsensusstrategian mukaista puhetta on myös sellaisten ilmausten käyttö kuin 'on tunnettu tosiasia', 'yleisesti on tiedossa' tai 'hyvin laajalle levinnyt käsitys aiheesta'. Konsensus voidaan rakentaa myös asiantuntijuuden varaan. Tällöin puheessa vedotaan arvovaltaisiin asiantuntijoihin, poliitikkoihin, eri instituutioihin, tutkimustuloksiin jne.

Läheistä sukua<sup>176</sup> konsensusstrategialla on kulttuurisiin konventioihin vetoaminen. Juhila (2000, 172) on nimennyt tämän strategian *sosiaalisiin normeihin tukeutuvaksi strategiaksi*. Sosiaalisiin normeihin vetoaminen uusintaa usein tehokkaasti hegemonisia diskursseja. Konventioita tarkastellaan tällöin yhteisinä tulkintaresursseina siitä, minkälaisiin argumentteihin on tehokasta vedota (Wetherell & Potter 1992, 154). Tällaisina kulttuurisina konventioina voidaan pitää esimerkiksi rationaalisuutta, joka voi ilmetä esimerkiksi rationaalisen järjen käytön korostamisena tai organisaation 'rationaliteettiin', sen etuun viittaavana toimintana. Myös arvot nauttivat tällaisten kulttuuristen konventioiden voimaa. Tämä strategia johtaa eräänlaiseen enemmistö-periaatteeseen (Juhila 2000, 172). Yleinen etu asetetaan yksilön edun edelle. Myös vetoaminen länsimaisiin arvoihin - demokratiaan, oikeusvaltioon, perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen - toimii oikeuttamisperusteena tiedon ja oman toiminnan legitimointiin. Sosiaalisten normien itsestään selvyyttä ja vahvuutta kuvastaa se, että niiden laiminlyömisestä on vaikea 'syyttää' ketään edes silloinkaan, kun toinen normi tukahduttaa toisen. Ristiriidat tulevat ikään kuin 'lakaistuksi maton alle'. Myös puhe rahasta on saanut eräänlaisen sosiaalisen normin luonteen. Taloudellisiin resursseihin vetoaminen ei vaadi perusteluja, pelkkä lakoninen maininta riittää argumentaatioksi.<sup>177</sup>

175 Juhila 2000, 168-172.

176 Tässä yhteydessä palautetaan mieliin, kuinka retorisuus on kaiken puheen (tekstin) perustavanlaatuinen ominaisuus. Sukulaisuuteen viittaavalla kielikuvalla pyritään tässä vahvistamaan sellaista argumentaatiota, joka pyrkii osoittamaan kulttuurisiin konventioihin liittyvän säännönmukaisuuden, niiden peiytyvyyden. Sukulaissuhteet luovat mielikuvaa geneettisen perimän kaltaisesta vastustamattomasta 'luonnon' lainalaisuudesta.

177 Juhila 2000, 172-177.

Juhila (2000) on paikantanut sosiaaliin normeihin vetoamisen yhdeksi faktuaalistamisstrategiaksi. Vaikka tällainen puhe saattaa olla läsnä myös rajavalvonnasta puhuttaessa, vetoaminen oikeusnormeihin on huomattavasti yleisempää etenkin, kun tämän tutkimuksen näkökulma on valittu hallintopainotteisesti. Niinpä *oikeusnormeihin vetoavaa strategiaa* tarkastellaan tässä tutkimuksessa yhtenä faktuaalistamisstrategiana, joka pyrkii legitimoimaan ja pitämään yllä vallitsevia hegemoniadiskursseja. Kun rajavalvontaa tarkastellaan valtion tai hallinnolliselta kannalta, oikeusnormeihin vetoava strategia on eräässä mielessä kaikkein vahvin strategia, koska faktuaalistaminen sidotaan oikeusjärjestykseen, jonka normit ovat paitsi kaikkein auktoritatiivisimpia, myös velvoittavia ja viranomaisia sitovia. Oikeusnormeista ei tarvitse neuvotella eikä 'yleisöä' suostutella niiden taakse, oikeusnormit yksinkertaisesti *ovat* kuin luonnonlait, väistämättömiä tosiasioita. Tämä oikeusnormeihin vetoava strategia on myös hyvin vahvasti esillä erilaisissa rajavalvontaan liittyvissä diskursseissa, niin kuin tullaan huomaamaan.

Suojanen (1997) on tarkastellut vallan viestintää niin politiikan kuin uskonnon ammattikielissä. Hän on kiinnittänyt huomiota siihen, kuinka viestinnässä käytetään suostuttelevaa viestintää ja erilaisia *väistelystrategioita* erityisesti viestinnän piilopäämäärien ajamiseen. Suojanen on tunnistanut tällaisesta viestinnästä kolme erilaista rakennetta ja 20 erilaista väistelystrategiaa. Suostuttelevan viestinnän valtarakenteet nojaavat Suojasen mukaan pääasiassa viestinnän auktoriteetti- ja manipulaatiolakenteisiin. Lisäksi suostuttelevasta puheesta löytyy kiertelyrakenne. Monet Suojasen esittämistä väistelystrategioista (esim. yleiseen etuun verhoutuminen) saattaisivat olla tunnistettavissa rajaturvallisuusdiskurssista, mutta tutkimusekonomistisista syistä tehtyjä diskurssianalyysijä ei ole tarkasteltu väistelystrategioiden näkökulmasta.<sup>178</sup>

Lopuksi on syytä korostaa, että tässä esitellyt diskurssit ovat myös yksi 'kategorisointi' muiden luokitusysteemien joukossa. Näiden strategioiden käyttö diskurssianalyyseissä ei tarkoita, että 'todellisuus paljastaisi näin kasvonsa' vaan päinvastoin, tutkija konstruoi eli merkityksellistää näin - ei todellisuuden, vaan oman todellisuutensa. Edellä esitetyt faktuaalistamisstrategiat eivät myöskään esiinny puhtaina, rajoiltaan selkeinä, vaan monin tavoin yhteenkietoutuneina. Tämä yhteenkietoutuminen on jopa niin voimakasta<sup>179</sup>, että Jokinen & Juhila (2000, 95-96) ovat pitäneet sitä omana hegemonisoimisstrategiana. Heidän mukaansa eri merkityssysteemeistä vedetään paloja tukemaan tiettyjä diskursseja. On selvää, että mitä useampiin argumentteihin, etenkin jos ne lainataan toisista diskursseista, voidaan vedota, sitä vakuuttavammalta argumentointi saadaan näyttämään. Vallitsevia rajavalvontakäytäntöjä on paljon helpompi puolus-

178 Ks. Suojanen 1997, 75-87.

179 Huomaa myös tämän ilmaisen retorinen voima. Vakuuttelu eri muodoissaan on väistämättä läsnä kaikessa puheessa, kun lähtökohdaksi on hyväksytty ajatus siitä, että todellisuudesta kertova neutraali havaintokieli on mahdottomuus (Atkinson 1990, 40).

taa, jos niiden tueksi voidaan valtion turvallisuustarpeiden ohella vedota esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen tai yleisiin kulttuurisiin konventioihin.

Jonathan Potter havainnollistaa retorisen argumentaation kahta eri ulottuvuutta sodan metaforalla: selonteot voivat olla joko puolustavia tai hyökkäviä (Potter 1996b, 107). Hyökkäävä retoriikka pyrkii vahingoittamaan vasta-argumenttia kun taas puolustava retoriikka perustuu siihen, että omaa positiota vahvistetaan siten, että sitä ei päästä vahingoittamaan. Sekä puolustamista että hyökkäämistä toteutetaan moninaisin retorisin keinoin. Puolustavaa retoriikkaa voidaan pitää retorisen argumentoinnin kivijalkana (Jokinen 2002b, 131). Esimerkiksi tutkimusraportti voidaan rakentaa siten, että ne teorit, joihin tutkimuksessa tukeudutaan, esitetään vahvasti argumentoiden, kun taas niihin poleemisessa suhteessa olevat teorit tai tutkimustulokset esitetään heikoin argumentein. Vastustajasta rakennetaan olkinukke, joka on helppo ampua alas. (ks. Gilbert & Mulkay 1984, 43). Sota-metaforan käyttö rajavalvonnan yhteydessä on vahvasti läsnä<sup>180</sup> ja monessa mielessä ’retorisesti’ voimakasta. Rajojen ’linnoittaminen’ ulkopuolisia uhkia vastaan on ”vapaan liikkuvuuden” ja ”yhteisen oikeuden, vapauden, ja turvallisuuden alueen” toiminnan perusedellytys. Vielä vaarallisempia ovat tämän sotametaforan<sup>181</sup> uinuvat merkitykset, sen koko merkityspotentiaalinen hyödyntäminen ja siitä aiheutuvat mahdolliset piiloseuraukset. Kolmansien maiden alueelta alkava rajavalvonta kuvataan eteen työnnetyn *puolustuksen* metaforalla sen sijaan että asia nähtäisiin mahdollisesti kolmansien maiden suvereniteetin loukkauksena tai rajoituksena tai vielä pahempaa, hyökkäyksellisenä toimintana omien rajojen ulkopuolella. *Meidän yhteisten turvallisuusetujen puolustamisen*<sup>182</sup> oikeutusta ei kukaan voine kyseenalaistaa.

180 Tässä viitataan muun muassa rajaturvallisuuden militarisoitidiskurssiin. Ks. luku 8.3.

181 Clausewitz on määritellyt sodankäynnin politiikan jatkamiseksi toisin keinoin. Sodankäynnin filosofiaan kuuluu sodan voittaminen, vastustajan lyöminen. Voidaan väittää, että sotaisa sanasto ei lähtökohtaisesti liene paras tapa rakentaa vuorovaikutusta, rauhaista rinnakkaiseloa ja ’toisen’ kunnioittamista, koska sotilasideologiassa ’toinen’ nähdään vastustajan positiossa - vihollisena, joka täytyy ’tuhotua’. Sotametaforan käyttöä ’huumesodan’ yhteydessä on kritisoinut mm. Fairclough (1997, 97). Hänen mukaan metafora on ideologisesti latautunut: huumeet esitellään tavalla, joka helposti marginalisoi vastakkaiset näkökulmat. Huumeet voisi yhtä hyvin esitellä oireeksi yhteiskunnallisesta vieraantumisesta, joka on seurausta mm. kapitalistisesta rakennemuutoksesta ja kehnosta asuntotilanteesta. Se missä määrin ’sodan retoriikka’ pitää yllä vallitsevia valtasuhteita, olisi mielenkiintoinen kysymys, mutta tässä tutkimuksessa siihen ei voida syventyä tämän tarkemmin.

182 Tämä lause tai sen sisältämä ajatus on hyvin vahvasti läsnä eri turvallisuusstrategioissa ja rajavalvontadiskursseissa. Tähän neljään sanaan on ’ladattu’ (sotilastermi!) huomattavasti retorista ’ruutiä’. Ensiksi ’meidän’ sitouttaa meidät kollektiivisesti. Toiseksi ’yhteinen’ viittaa yhteisöllisyyteen, joka on erittäin vahva argumentti retorisessa vakuuttamisessa. Yhteisyys-käsite kantaa kulttuurissamme vahvoja myönteisiä latauksia (Potter & Wetherell 1989, 132-137). Kolmanneksi puhe ’turvallisuudesta’ tai yksinkertaisemmin turvallisuudesta kytee argumentaation meidän perustarpeisiin, jotka naturalisoinnin kautta ovat meistä, ihmistahdosta riippumattomia luonnon lainalaisuuksia, yhteiskunnallisia välttämättömyyksiä. Ja neljänneksi ’puolustaminen’ viittaa vahvasti perusteltuun legitimaatioon, oikeutukseen. Puolustussodankäynti on oikeutettua paitsi kansainvälisen oikeuden kannalta, myös yleisen moraalin kannalta, kun taas hyökkäyssota ei lähtökohtaisesti sitä ole (huom. nykyisin sotilaallinen interventio eli ’hyökkäys’ voidaan sallia YK:n turvallisuusneuvoston päätöksellä tietyissä, hyvin rajatuissa tapauksissa). Huomaa myös itsepuolustus, jonka yhteydessä tehtyjä väkivallanteoja ei välttämättä lueta rikoksiksi.



## 7.2.6 Diskurssianalyysin metodologiset haasteet

Tämän luvun loppuksi tarkastelemme diskurssianalyysin käyttöön liittyviä haasteita, jotka ovat yhtä moninaiset kuin ovat menetelmän mahdollisuudetkin. Metodien kriittinen analyysi, niin kuin vastakritiikki yleensä, jää huomattavasti vähemmälle kuin tutkimukseen tehtyjen metodisten valintojen perustelu. Tämän toteamalla en halua vähätellä kriittisten puheenvuorojen vähyyttä tai niiden painoarvon merkittävyyttä. Tässä tutkimuksessa valinta on tehty puhtaasti tutkimusekonomistista syistä. Seuraavaksi diskurssianalyysin tekemiseen liittyviä haasteita tarkastellaan alkaen ehkä suurimmasta, konstruktivismiin perustuvasta todellisuuskäsityksestä.

Konstruktivismiin mukaan todellisuus on sosiaalisesti rakentunut. Edwards (1997, 51) kirjoittaa, että ei-diskursiivinen eli ontologinen maailma on se, mikä sellaiseksi kielellisesti kuvataan ja selitetään. Todellisuus on *seurausta* erilaisista diskursiivisista käytännöistä sen sijaan, että se *edeltäisi* näitä käytäntöjä. Tämä todellisuuden kielellinen rakentuminen eri merkitysten ja merkityssystemien verkostona ihmisten välisessä kanssakäymisessä johtaa siihen, että absoluuttisen, toden ja varman tiedon saavuttaminen todellisuudesta on mahdottomuus. Tosin diskurssianalyttisessä tutkimuksessa huomio ei kohdistukaan 'todellisuuteen' itseensä vaan siihen tapaan, jolla se tuotetaan (Edwards & Potter 1992, 57). Edelleen voidaan pohtia, kuinka todellisia tutkijan esiin nostavat diskurssit ovat? Jos todellisuus ilmenee vain sanojen merkityksinä ja erilaisina diskursseina, kuinka selitetään sodat ja luonnonkatastrofit? Ja jos vaikka todellisuuden sosiaalinen rakentuminen hyväksytään tulkinnan lähtökohdaksi, voidaanko esimerkiksi sosiaalisista normeista johtaa syyt normien rikkomiseen, tai analysoida normien rikkomisen seurauksia sen mukaan, kuinka ne ilmenevät eri diskursseissa? Vai onko jopa mahdollista, että diskurssianalyttinen tutkimusote pahentaa vallitsevia yhteiskunnallisia epäkohtia?<sup>183</sup>

Kielen ja todellisuuden välinen 'jännitteinen' suhde on jakanut konstruktivistit kahteen koulukuntaan, yhtäältä ontologisen konstruktivismiin ja toisaalta episteemisen konstruktivismiin kannattajiin<sup>184</sup>. Tähän konstruktivismiin sisäiseen kiistaan ei ole syytä mennä tässä tarkemmin.<sup>185</sup> Ian Parker (1992, 23-41) on kirjoituksillaan pyrkinyt välittämään tai 'ylittämään' tämän "relativismin loukun" korostaen todellisuuden ja

183 Konstruktivismiin kritiikistä ks. esim. Fearon & Wendt 2002.

184 Näiden kahden konstruktivistisen suuntauksen yhtäläisyyksistä ja eroista, ks. esim. Juhila 2002a, 160-175.

185 Tosin tässä voidaan todeta, että tämä tutkimus asettuu lähemmäksi episteemistä konstruktivismia kuin ontologista konstruktivismia. Ontologisen konstruktivismiin mukaan yksittäisissä puhetilanteissa tuotetut merkitykset eivät voi olla koskaan ainutkertaisia, vaan ne ovat sidoksissa puheiden ja tekstien ulkopuoliseen maailmaan (sosiaalisiin rakenteisiin, instituutioihin, ihmismieleen, kokemuksiin tai ruumiillisuuteen). Episteemiselle konstruktivismille yksittäisten tilanteiden rajat taas aukeavat toisiin teksteihin ja puheisiin päin. Kysymys on tällöin intersituationalisuudesta, merkitysten liikkumisesta tilanteista toisiin, joissa ne kuitenkin aina realisoituvat omalla ainutlaatuisella tavallaan (Jokinen & Juhila 1996; Juhila 2002a, 163, 175). On luontevaa ajatella, että kun tässä tutkimuksessa tarkastellaan rajaturvallisuutta ja EU:n yhdenmetyt rajavalvonnan ilmentymistä kansallisessa kontekstissa, tekstit kommunikoivat keskenään.

tiedon monimutkaista suhdetta. Parkerin mukaan tullessaan tiedoksi ontologinen todellisuus siirtyy epistemologiselle alueelle eli merkityksellistyy puheessa ja tekstissä. Parkerin mukaan epistemologisella alueella on myös puhtaasti moraalisia ja poliittisia asioita (kuten älykkyys, rotu, asenteet, mielisairaudet), joilla ei välttämättä ole yhteyttä ontologiseen, mutta joita silti kohdellaan niin kuin tällainen yhteys olisi<sup>186</sup>. Koska eron tekeminen näiden kahden välillä on käytännössä mahdotonta, Parker esittää, että 'ontologinen' status tulisi antaa kaikille fyysisille ja sosiaalisille asioille, joiden keskellä synnymme ja joiden joukossa elämme. Ne ovat se materiaalinen maailma tai sosiaalinen rakenne, jonka varassa ihmiset rakentavat ymmärryksensä maailmasta ja itsestään diskurssien välityksellä. (Burr 1995, 85-89). *Diskurssit ovat siten osa kivetynyttä korkeampaa järjestystä, jossa tieto, valta ja totuus ovat liittoutuneet keskenään* (vrt. Foucault 1980b; Dreyfus & Rabinow 1986, 117-120; Jokinen & Juhila 1991a, 34-37).<sup>187</sup>

Todellisuuden ja sen kielellisen rakentumisen välinen jännite voidaan osittain ylittää diskurssianalyttisessä tutkimuksessa siirtämällä tarkastelun painopiste kielelliseen toimintaan. Niinpä tässä tutkimuksessa instituutioiden ja vallan ontologiset ominaisuudet sysätään syrjään ja tutkimuksen fokus kohdistetaan kontekstuaaliseen toimintaan, kielen avulla tapahtuvaan diskurssien tuottamiseen ja legitimointiin. Yksittäisissä tilanteissa (esimerkiksi asiakirjoissa) tuotetut merkitykset eivät ole koskaan ainutkertaisia, vaan ne ovat sidoksissa tekstin ulkopuoliseen, laajempaan kulttuuriseen kontekstiin (Juhila 2002a, 165). Tämä kulttuurisen kontekstin huomioon ottaminen, paitsi lisää analyysin tulkinnallisuutta (virhetulkinnat ml.), myös auttaa ylittämään pelkästään lähtökohtaisesti hyvin aineistokeskeisen diskurssianalyysin virhetulkinnallisuutta.

Toisaalta diskurssianalyysin kontekstuaalisen puolen korostaminen on myös herättänyt kritiikkiä. Steven Woolgar ja Dorothy Pawluch (1985) ovat lanseeranneet käsitteen 'ontologinen puolueellisuus' kritisoidakseen kontekstuaalisen konstruktivismiin kaltaisia lähestymistapoja vastaan. Heidän mukaansa näin suuntautuneet tutkijat syyllistyvät sosiaalisten suhteiden objektivointiin. Lisäksi objektivointi on valikoivaa: sosiaaliset olosuhteet ja tutkijan tieto ymmärretään objektiivisiksi, mutta olosuhteita ongelmiksi määrittelevien toimijoiden ja intressiryhmien tiedot käsitetään tulkinnallisiksi ja vaihteleviksi (Miller & Holstein 1993, 8-10). Tiukan konstruktio- nismien mukaan kysymys siitä, miten sosiaalisten ongelmien määrittelyt ja todellisuus

186 Esimerkiksi skitsofrenian syyn sanotaan olevan viidennessä kromosomissa (ontologinen status), mutta potilaan luokittelu skitsofreniseksi määräytyy lääketieteellisen psykiatrian keskustelussa (moraalis-poliittinen status). Toisena kuvaavana esimerkkinä voidaan esittää Holsteinin (1988) tutkimus, jossa hän tutki potilaiden diagnosoimista tahdonvastaiseen psykiatriseen sairaalasisjoitukseen tuomioistuinprosessissa. Analysoidessaan tuomioistuimissa käytyjä keskusteluja Holstein päätyi arvioon, että yksilöllisiksi luonnehditut mielenterveydelliset oireet rakentuivat todistelun ja kuulemisen kautta tuomioistuinprosessissa. Poikkeavuus ja normaalius eivät siten palautuneet yksilöiden ominaisuuksiksi vaan päinvastoin, rakentuivat keskustelujen tuloksena. (Holstein 1988, 458; lainattu Jokinen & Juhila 2002, 82).

187 Juhila 2002a, 162-167.

vastaavat toisiaan, on mahdoton vastattavaksi. Vastaavuuden arviointi ei sovi yhteen konstruktivistisen teorian perusoletusten kanssa, sillä näitä kahta asiaa ei voida erottaa toisistaan. Kielellisestä aineistosta on mahdollista paikantaa erilaisia ja toisiinsa törmääviä tulkintoja, jolloin ongelmien konstruointumista on mahdollista tarkastella tulkinnoista käytävänä kamppailuna. Myös aineiston rajat voidaan ylittää ja katsoa, liikkuvatko ja millä tavalla jotkut ongelmamääritykset tekstistä toiseen. (Juhila 2002a, 169-170).

Kiista ontologisen ja episteemisen konstruktivismin välillä jää avoimeksi. Ontologisen konstruktivismi edellyttäisi, että 'rajojen tuolta puolen' haettaisiin jotain sellaista maailmaa, joka ei palaudu puheeseen ja tekstiin (instituutioita, valtarakenteita, todellisia ongelmia, sisäistä tietoisuutta, tiedostamatonta, kokemuksia). Episteemisen ontologian mukaan puheiden ja tekstien tilanteiset rajat on mahdollista ylittää suhteuttamalla ne toisiin puheisiin ja teksteihin. Sitoutumista episteemisen konstruktivismiin mukaisesti lähtökohtiin voidaan tehokkaasti puolustaa tukeutumalla Gergenin (1994) kirjassaan *"Realities and Relationship. Soundings in Social Construction"* esittämiin ajatuksiin. Niitä kuvauksia, joilla esitämme maailmaa, toisiamme ja itseämme, eivät sanele näiden kuvausten kohteet. Tämän väitteen Gergen perustaa Ferdinand de Saussuren kieliteoriaan merkkien mielivaltaisesta luonteesta<sup>188</sup>. Kohteen ja sen kuvauksen välillä ei ole mitään kausaalista suhdetta, vaan merkitys tuotetaan sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Lisäksi merkkien tuottaminen on aina historiallisesti ja kulttuurisesti määräytynyt. Tiettyjen kuvausten ylläpysyminen ei johdu myöskään niiden objektiivisesta osuvuudesta, vaan niiden käyttökelpoisuudesta ja menestyksestä ihmisten välisissä suhteissa. Nämä episteemisen konstruktivismiin lähtökohtaoletukset istuvat hyvin tämän tutkimuksen kielen pragmaattisia piirteitä koskeviin tieto- ja todellisuuskäsityksiin, mikä lisää osaltaan tutkimuksen eri teoreettisten lähestymistapojen koherenssia.<sup>189</sup>

Diskurssianalyysiin voidaan kohdistaa kritiikkiä myös sen suhteen, kuinka hyvin metodi mahdollistaa erilaisten diskurssien tunnistamisen. Jos diskurssit ovat osa 'kivettyntä' korkeampaa järjestetystä, onko niiden tunnistaminen ilmeistä tai metodisesti helppoa? Palosen (2007) ajatuksiin nojaten Heinonen (2011, 49) korostaa, että diskurssi ei määräydy tutkijan mielivaltaisesta valinnasta, toisin sanoen siitä, mikä häntä kyseisessä asiassa kiinnostaa, vaan diskurssin rajat määräytyvät siitä puhuntakulttuurista, joka tutkimuskohteeseen (tässä rajaturvallisuus) on muodostunut. Vaara & Laine (2006, 158-159, 165) puolestaan korostavat, että diskurssit eivät ole

188 Tätä tukemaan voidaan ottaa myös Volosinovin (1990, 25) näkemys. Hänen mukaansa merkki on sellaista materiaa, joka ei edusta vain itseään, vaan se alkaa kantaa paljon enemmän mitä sen omaan materiaan kuuluu. Mikä hyvänsä materia voi saada merkkifunktion eli edustaa enemmän kuin itseään. Esimerkiksi Rolls Royce voi auton ohella edustaa vaurautta, tiettyä yhteiskunnallista asemaa jne. Näitä merkin funktiota kutsutaan usein symbolifunktioiksi. Merkki ei ole siten vain osa todellisuutta, vaan se on sellaista todellisuutta, joka tulkitsee toista, itsensä ulkopuolista todellisuutta. Karvonen 1997a, 225.

189 Juhila 2002a, 176-177.

yhdennemukaisia kokonaisuuksia. Päinvastoin ne koostuvat erilaisista diskursiivisista käytännöistä ja strategioista.<sup>190</sup> Äärimmäisiä käsityksiä edustavat Billig ym. (1988) ja Laclau. Billig ym. (1988) ovat esittäneet, että tunnetuimmat diskurssit tai ”ideologiat” sisältävät ristiriitaisia ja monin tavoin tarkennettavissa olevia aineksia. Laclau mukaan diskursseilla ei ole olemassa mitään ennalta annettua sisältöä vaan ne ovat olemassa vain jatkuvan tuottamisen kautta ja siten koko ajan muuttuvia<sup>191</sup>. Vaikka diskurskien määrittämiseksi onkin luotu käyttökelpoisia määritelmiä ja kehitetty niiden tunnistamiseen erilaisia analyyttisiä työkaluja, diskurskien tunnistaminen ja ’keksiminen’ jäänee viime kädessä tutkijan harteille<sup>192</sup>. Keksiminen ei ole kuitenkaan mielivaltaista, vaan diskurssit rakennetaan vahvassa vuorovaikutuksessa aineiston kanssa. Tässä mielessä niiden diskursiivisuutta ei voi kiistää, ja esitetyt diskurssit edustavatkin yhtä perusteltua puheenvuoroa muiden diskurskien joukossa.

Yksi diskursianalyysin - ja tämä pätee erityisesti valta-teoreettisesti orientoituneeseen hegemonisten diskurskien analyysiin, jota tämä tutkimus edustaa - suurimmista huolenaiheista on tietynlainen riippumattomuuden säilyttäminen tai etäisyyden ottaminen tutkimuskohteeseen. Sinänsä tämä vaatimus on ristiriitainen, koska konstruktivistisen näkemyksen mukaan tutkija on osa kuvaamaansa kielellistä todellisuutta, jota hän itse myös omilla puheteoillaan uusintaa ja mahdollisesti muuttaa. Tähän sisältyy sellainen ’sudenkuoppa’, että tutkija tulee mahdollisesti vahvistaneeksi sellaisia hegemonistisia diskursseja, joita hän yrittää purkaa (Jokinen ym. 2000, 23-24; Palonen 2010, 80). Huysmans (2002, 43) on varoittanut tästä niin sanotusta *normatiivisesta dilemmasta*. Esimerkiksi jos halutaan tarkastella maahanmuuttoa turvallisuuskysymyksenä, voidaan esitellä maahanmuuton ja rikollisuuden välistä yhteyttä. Mutta tällainen poliittinen oletus vahvistaa osaltaan maahanmuuton ja rikollisuuden välistä diskursssia, vaikka tällaista suhdetta ei voitaisi tutkimuksessa näyttää toteen.

Tämän tutkimuksen tutkimusote on valittu kriittisen tutkimuksen perinteestä. Tutkimusta tehdään jo lähtökohtaisesti tutkimuksen marginaalissa, vastaan valtavitratutkimusta. Juhila (2002b) on tarkastellut tutkijan erilaisia positioita diskursianalyysissa. Hän on kategorisoinut tutkijat kolmeen eri positioon, joita ovat analyytikko,

190 Näin myös Palonen (2010, 73) ja Fairclough (1997). Faircloughin mukaan luova ja muutoksille altis diskursikkäytäntö ja -järjestys syntyvät epävakaiden, vaihtelevien ja muutoksille alttiiden sosiokulttuuristen käytäntöjen parissa.

191 Palonen 2008, 215. Toisaalta Laclau on korostanut, että jokaisella diskursilla on *raja*. Raja yhdistää diskurssin eri elementit (esim. käsitteet) ilman mitään yhteistä varsinaista sisältöä. Diskursseja voidaan tuottaa sisällön ja sen rajojen kautta. Kun ”se mikä ei kuulu joukkoon, nimetään”, muodostuu raja (*frontier*). Laclau mukaan vain siellä, missä on rajoja, on politiikkaa. Rajanveto on siten politiikkaa *par excellence*. Rajanveto liittyy yleensä ”me”-yhteisön rakentamiseen, poliittiseen identifiikaatioon. ”Meitä” voidaan tuottaa myös sisällön kautta. Mutta silloinkin väite siitä, että tietyt arvot ovat ”meidän” yhteisiä arvojamme (esim. länsimaiset vapausarvot) tarkoittaa sitä, että oletetaan, että ne eivät kuulu muille. Emt. 215-218.

192 Toisaalta asia voidaan nähdä myös niin, että tutkimuskohdetta voidaan tarkastella eri merkityssysteemeistä käsin. Esimerkiksi Suoninen (2002, 23) on havainnollistanut esimerkillä, kuinka miehen ja naisen eriytynyttä työnjakoa voidaan tarkastella esimerkiksi yhteiskunnallisessa, yksilön valintoja korostavassa, biologisessa, kasvatuksellisessa, uskonnollisessa ja historiallisessa diskursissa. Näin nähtynä diskurssin määräytyminen tai valinta ei ole orjallista, ympäristön sanelemaa, vaan tutkijan valinnan tulosta.

asianajaja ja tulkitsija<sup>193</sup>. Analyytikon tehtävänä on tarkastella aineistoa ”kurinalaisin, ei-motivoitunein silmin”. Asianajaja puolestaan analysoi aineistoaan tietyllä tavalla motivoituneesti, muutoshakuisesti. Asianajaja on olemassa olevien todellisuuksien kriitikko. Tutkijan positioon asetтуvalle diskurssianalyytikolle tutkimusaineiston erilaiset puolet näyttäytyvät monenlaisten mahdollisuuksien maailmana. Hän haluaa saada aineiston puhumaan monilla kielillä. Asianajajan rooli lankeaa minulle kuin itsestään, kun pohdin tämän tutkimuksen aihetta, tutkimusongelmaa ja tutkimuksellista orientaatiota asettamieni lähtökohta-oletusten valossa. Samaan hengenvetoon voidaan todeta, että tästä tutkimuksesta tuskin olisi tullut yhtään sen objektiivisempi, vaikka olisin valinnut positioni toisella tavalla. Grossberg (1995, 263-264)<sup>194</sup> on nimittäin todennut, että (kulttuuri)tutkija on välittömästi osallinen omassa tarinassaan. Kerrotut tarinat eivät ole koskaan viattomia tai neutraaleja. Seuraavaksi haluan kertoa oman tarinani siitä, miltä näyttää EU:n yhdenntetty rajavalvonta rajaturvallisuusdiskurssin valossa.

*”Politiikkaa on vain siellä, missä on rajoja.”*

*Laclau (2005)<sup>195</sup>*

## 7.3 Euroopan unionin rajaturvallisuusdiskurssit

### 7.3.1 Rajaturvallisuusdiskurssit eri turvallisuusstrategioissa

Diskurssianalyysin ja retoriikan teoreettisen pohdinnan jälkeen on aika siirtyä tarkastelemaan rajaturvallisuusdiskursseja. Diskurssit muodostuvat erilaisiksi riippuen siitä, kenen näkökulmasta rajaturvallisuutta tarkastellaan. Tässä ja kahdessa seuraavassa luvussa nämä tarkastelut tehdään Euroopan unionin eli ylikansallisessa viitekehyksessä, kansallisessa (Suomi) kontekstissa (luku 7.4) ja organisatorisella (rajavartiolaitys) tasolla (luku 7.5). Yksilötaso abstrahoidaan hajanaisista maininnoista ja julkilausumattomista tausta-oletuksista muiden tasojen tarkastelun yhteydessä.

Ylikansallisena tasona käytetään Euroopan unionia. EU:n näkökulma yhdenntettyyn rajavalvontaan luodaan erilaisten politiikka-asiakirjojen sekä yhteisöoikeuden normien avulla. Poliitiikka-asiakirjoista tarkastellaan muun muassa erilaisia turvalli-

193 Ks. tutkijan positiot, Juhila (2002b, 201-232). Lisäksi Juhila mainitsee kolmen edellä mainitun *tutkija*-position ohelle vielä keskustelijan rooli. Sillä Juhila tarkoittaa tutkijan osallistumista julkiseen keskusteluun tekemänsä tutkimuksen pohjalta.

194 Näkemykseni mukaan oheinen tutkijapositionikategorisointi on vain idealisaatio asian havainnollistamiseksi. Itse näen asian niin, että kaikki mainitut positiot (jos sellaisia on olemassa?) ovat jossain määrin läsnä tutkimuksessani.

195 Laclau, Ernesto (2005) *On Populist Reason*. Verso, London. Siteerattu Palonen 2008, 212.

suusstrategioita, EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen vahvistamiseksi annettuja ohjelmia (Tampere, Haag, Tukholma), Euroopan neuvoston kokousten puheenjohtajien päätelmiä sekä komission tiedonantoja. Yhteisöoikeuden yhdenmennyä rajavalvontaa koskevat normit, kuten Schengenin rajasäännöstö ja EU:n operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston (Frontex) toimintaa koskevat säädökset ovat tärkeitä lähteitä EU:n yhdenmennyä rajavalvontaa koskevan normatiivisen diskurssin selvittämisessä.

Tarkastelun aluksi on syytä todeta, että EU:n tasolla yhdenmennyä rajavalvontaa ei näyttyäydy 'yksiäänisenä diskurssina' vaan rajavalvontaan on löydetävissä lukuisia, toistensa kanssa kilpailevia tulkintoja riippuen siitä, mitä politiikka-asiakirjoja tai säädösinstrumentteja käytetään tulkintakehyksenä. Tämän johdosta yhteisöllisen näkökulman analyysi tehdään asiakirjaryhmittäin, jotta erilaisten politiikka- ja säädös-asiakirjojen luomat erilaiset merkitykset voidaan paikantaa ja nostaa esiin. Diskurssin syventämiseksi komission tiedonanto ”Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien tulevien toimien valmistelusta” (KOM(2008) 69 lopullinen) analysoidaan seikkaperäisesti. Näin rajaturvallisuusdiskurssin hiljaisista tai näkymättömistä piilomerkityksistä saadaan huomattavasti seikkaperäisempi kuva kuin lukuisiin lähteisiin perustuvasta kokoavasta erittelystä, joka väistämättä kadottaa osan merkitysvivahteistaan.

Rajaturvallisuus on osa turvallisuuden yleistä viitekehystä. Rajaturvallisuus katsotaan yleisesti kuuluvaksi osaksi sisäistä turvallisuutta. Seuraava analyysi perustuu kolmeen EU:n turvallisuusstrategiaan<sup>196</sup>, jotka ovat EU:n turvallisuusstrategia (2003), vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoista ulottuvuutta koskeva strategia (2005) sekä EU:n sisäisen turvallisuuden strategia (2010). Taulukossa 25 selvitys EU:n turvallisuusstrategian toimeenpanosta (2008) on esitetty omana kohtanaan, koska päivityksen ohella strategiassa on tapahtunut myös asiallisia muutoksia.

---

196 Rajaturvallisuuden kannalta myös monet muut strategiat ovat tärkeitä (esimerkiksi maahanmuuttoa, terrorismin torjuntaa, rikollisuutta ja ihmisoikeuksia koskevat strategiat), mutta tutkimusekonomistista syistä tarkastelu on rajattu vain näihin kolmeen strategiaan.

	<b>Euroopan turvallisuusstrategia (2003)</b>	<b>Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoista ulottuvuutta koskeva strategia (2005)</b>	<b>EU:n turvallisuusstrategian päivitys (2008)</b>	<b>EU:n sisäisen turvallisuuden strategia (2010)</b>
<b>Uhat/haasteet</b>	Terrorismi Joukkotuhoaseet Alueelliset konfliktit Hajoavat valtiot Järjestäytynyt rikollisuus	Terrorismi Järjestäytynyt rikollisuus Laiton maahanmuutto Heikot valtiot	Joukkotuhoaseet Terrorismi ja järjestäytynyt rikollisuus Energiavarmuus Ilmastonmuutos Merirosvovous Pienaseet, miinat	Terrorismi Järj. rikollisuus Tietoverkkorikollisuus Rajat ylittävä rikollisuus Väkivalta Luonnonkatastrofit ja suuronnettomuudet Liikenne-onnettomuudet
<b>Turvallisuuden kohde</b>	EU, jäsenvaltiot	EU:n kansalaiset	Kaikki ihmiset	Kaikki ihmiset
<b>Toimijat</b>	EU, jäsenvaltiot, kv.järjestöt	EU, jäsenvaltiot, kv.järjestöt	EU, jäsenvaltiot, kv.järjestöt, yhteiskunta	EU, jäsenvaltiot, kv.järjestöt, yhteiskunta
<b>Turvallisuuskäsitys</b>	Valtiokeskeinen turvallisuus	Laaja turvallisuus	Laaja turvallisuus	Laaja sisäisen turvallisuuden käsite
<b>Rajavalvonta</b>	Ei mainintoja	Tehokkaan rajavalvonnan merkitystä korostettu monessa kohdassa	EU:n rajavalvonta mainittu vain avustusoperaatioiden yhteydessä	Rajavalvonta on esillä moneen otteeseen. Lisäksi IBM on mainittu erikseen omana strategisena suuntaviivana

TAULUKKO 25. EU:n eri turvallisuusstrategioiden vertailu

Yleisenä havaintona voidaan todeta, että kuluneen seitsemän vuoden aikana uhkakuivat ovat paitsi laajentuneet, myös niiden keskinäinen järjestys on muuttunut. Uhkien ohella strategiat pyrkivät kattamaan myös erilaisia vaaroja ja tulevaisuuden haasteita. Myös turvallisuuskäsite on laajentunut valtiokeskeisyydestä laajan turvallisuuskäsitteen ja inhimillisen turvallisuuden suuntiin. Osana tätä kehitystä turvallisuustoimijoiksi ei lueta enää pelkästään EU:ta ja sen jäsenvaltioita, vaan kansainväliset järjestöt ja kansalaisyhteiskunta samoin kuin rikollisliigat ovat osa nykyistä turvallisuuden toimijakenttää ja viitekehystä. Strategioiden näkökulma on myös muuttunut. Kun EU:n turvallisuusstrategiassa asioita tarkastellaan vielä unionin näkökulmasta, korostetaan muissa strategioissa jo kansalaisten turvallisuutta. Vakuuttamisen ohella turvallisuusretoriikassa käytetään vetoamista ja strategia-asiakirjojen lukija samaistetaan yhteiseen EU-perheeseen puhumalla 'meidän turvallisuudesta' ja 'meidän yhteisistä ponnistuksista'. Seuraavaksi luodaan lyhyt katsaus kuhunkin strategia-asiakirjaan.

EU:n turvallisuusstrategia ”*Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisessa maailmassa*” (2003) korostaa turvallisuuden maailmanlaajuisia haasteita sekä valtioiden keskinäisriip-



puvuuden ja haavoittuvuuden lisääntymistä. Strategian mukaan Euroopan kohtaamat uudet uhat ovat dynaamisia, monimuotoisia, näkymättömiä ja arvaamattomia. Asiakirjassa asetetaan EU:lle kolme strategista tavoitetta, jotta EU voisi puolustaa turvallisuuttaan ja edistää arvojaan. Nämä strategiset tavoitteet ovat uhkien torjuminen, turvallisuuden lisääminen EU:n naapurialueilla sekä tehokkaaseen monenvälisyyteen (*multilateralism*) perustuvan kansainvälisen järjestyksen vahvistaminen. Strategian loppuosassa tarkastellaan strategian vaikutuksia EU:n politiikkaan. Näitä vaikutuksia arvioidaan EU:n aktiivisemmän, yhdenmukaisemman ja toimintakykyisemmän politiikan näkökulmista.

Strategiassa ei ole viittauksia EU:n rajavalvontaan. Strategia korostaa uhkien ennakollista torjuntaa ja eteen työnnettyä puolustusta<sup>197</sup>. Strategiaa voi luonnehtia muutenkin *militaristiseksi*. Strategia korostaa, tosin peitetysti, uusien uhkien käsittelyä sotilaallisin keinoin<sup>198</sup> sekä puolustukseen suunnattavien resurssien kasvattamista. Ehkä kyseessä on pelkkä tekstuaalinen kömmähdys, kun diplomaattiset ponnistelut esitellään strategiassa vasta sotilaallisten toimenpiteiden jälkeen. Sotilaallisten keinojen korostaminen uusien, dynaamisten, näkymättömien ja ennalta arvaamattomien uhkien torjunnassa on ristiriitainen ja kyseenalainen lähtökohta. Voidaan kysyä, onko sotilaallinen lähestymistapa ja toimintamalli paras tapa reagoida tulevaisuuden ei-sotilaallisiin uhkiin, vai liittyykö turvallisuuden militarisoitidiskurssi uusien tehtävien ja tarkoituksen etsimiseen nykyiseen turvallisuustilanteeseen nähden ylisuurelle sotilaspotentialille?

Viisi vuotta strategian julkistamisen jälkeen annettiin selvitys strategian toimeenpanosta (2008) ja strategiaa päivitettiin. Vaikka selvitys laajensi turvallisuuden näkökulmaa sekä määritteli uusia maailmanlaajuisia turvallisuushaasteita ja uhkatekijöitä, selvityksessä korostettiin, että se ei korvaa turvallisuusstrategiaa, vaan ainoastaan vahvistaa sitä. Selvityksessä joukkotuhoaseiden leviäminen nostettiin suurimmaksi uhaksi, ja terrorismi kytkettiin yhteen järjestäytyneen rikollisuuden kanssa. Tietoverkoturvallisuus, energiavarmuus ja ilmastonmuutos nostettiin esiin uusina tulevaisuuden haasteina heti terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden jälkeen. Selvityksessä käsiteltiin myös turvallisuuden ja kehityksen keskinäisriippuvuutta, merirosvoutta sekä pienaseiden, keveiden aseiden, rypäleammusten ja jalkaväkimiinojen luomia turvallisuushaasteita Euroopan vakaudelle.

Turvallisuusstrategian toimeenpanoa koskevassa selvityksessä ei ole minkäänlaisia viittauksia EU:n yhdennettyyn rajavalvontaan. Rajavalvonta näyttäytyy selvityksessä vain parina maininta EU:n kriisinhallinnan viitekehityksessä<sup>199</sup>. Silmiinpistävä piirre selvityk-

197 ”Ensimmäinen puolustuslinja on usein ulkomailla” (EU 2003, 6).

198 ”Toisin kuin massiivinen näkyvä uhka kylmän sodan aikana, yksikään nykyisistä uhkista ei ole *pelkästään* sotilaallinen, eikä niitä voida hoitaa *yksinomaan* sotilaallisin keinoin.” (Emt. 7). Kursivointi lisätty.

199 Selvityksessä mainitaan EU:n rajavalvonnan avustusoperaatio Transnistrian konfliktissa sekä oikeus-, poliisi- ja rajavartiolaitontijoiden lähettäminen Lähi-itään osana Israelin ja palestiinalaishallinnon välisen konfliktin ratkaisuyritystä (Annapoliksen prosessi).

sessä on turvallisuusdiskurssin siirtyminen pois unionikeskeisyydestä ja kansalaisnäkökulman korostaminen. EU:n turvallisuusstrategiasta<sup>200</sup> poiketen selvitys on kirjoitettu *me*-hengessä. Selvityksessä korostetaan myös inhimillisen turvallisuuden huomioonottamista sekä ihmisoikeuksien kunnioittamista. Ehkäpä terrorismin vastaisten toimien synnyttämä kritiikki kansalaispiireissä ja akateemisessa tutkimuksessa on vaikuttanut siihen, että selvityksessä korostetaan erityisesti, kuinka EU:n terrorismin vastainen strategia perustuu ihmisoikeuksien ja kansainvälisen oikeuden kunnioittamiseen. Terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden välisestä yhteydestä on saatu yhä enemmän näyttöä, mutta niiden linkittäminen yhteen voidaan nähdä myös osana legitimaatioprosessia, jossa viranomaisten toimivaltuuksia esimerkiksi tiedonvaihtoon liittyen laajennetaan. Palosen (2010, 46) mukaan terrorismin esiintuominen mahdollistaa terrorismin herättämien vahvojen mielikuvien hyväksikäytön vastatoimien oikeuttamisessa.

Vuonna 2005 Euroopan komissio antoi tiedonannon koskien ”*Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoista ulottuvuutta koskevaa strategiaa*” (2005). Strategiaan on kirjattu vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoista kehittämistä koskevat haasteet, tavoitteet, asiakysmykset, periaatteet ja toimintavälineet. Lisäksi strategiassa esitellään maantieteellisiä esimerkkejä tulevista toimista sekä tehdään esitys EU:n tulevista toimista strategian toimeenpanoon liittyen. Nimensä mukaisesti strategia keskittyy vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoiseen ulottuvuuteen eli toimenpiteisiin ns. *kolmansissa maissa*. Ehkä juuri tästä syystä strategiaan ei ole kirjattu uhkia, vaan erilaisia haasteita, jotka kumpuavat kolmansista maista EU:n alueelle.

Strategia on EU:n turvallisuusstrategiaan verrattuna ’pehmeämpi’ ja sovittelevampi. Siinä missä EU:n turvallisuusstrategiassa (2003) korostetaan Euroopan unionin etua, EU:n ulkopuolisiin asioihin puuttumista, erilaisten avustusohjelmien ehdollisuutta sekä kansainvälisten normien rikkojien saattamista edesvastuuseen ja heidän erilaisia sanktioitaan, tarkastelee vuoden 2005 strategia siihen kirjattujen tavoitteiden saavuttamista vuoropuhelun, kumppanuuden, naapuruussuhteiden kehittämisen sekä oikeusvaltioille ja demokratialle tärkeiden arvojen ja periaatteiden edistämisen näkökulmasta. Vuoden 2005 strategian kieliasu on myös maanläheisempi ja strategiassa puhutaan ’tavallisista ihmisistä’ ja ’kansalaisten jokapäiväisestä turvallisuudesta’ EU:n tai sen jäsenvaltioiden sijaan.

Rajavalvonta on keskeisessä asemassa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoista ulottuvuutta koskevassa strategiassa. Strategian asiakysmyyksissä rajavalvonta on kytketty maahanmuutto- ja turvapaikka-asioihin. EU:n aikomuksena on tukea

200 Myös EU:n turvallisuusstrategiassa on käytetty jonkin verran *me*-ilmaisua, mutta sen käyttö ei ole systemaattista vaan satunnaista verrattuna vuonna 2008 annettuun selvitykseen. EU:n turvallisuusstrategia synnyttääkin mielenkiintoisen jännitteen, kun sen turvallisuuden referenttinä on Euroopan unioni, mutta toimijana lukija: ”olemme sitoutuneet pitämään yllä ja kehittämään kansainvälistä oikeutta”, ”haluamme kansainvälisten järjestöjen, järjestelmien ja sopimusten olevan tehokkaita...” tai uhat, jotka ”meidän rajoillamme” ovat ”suurimpia uhkia turvallisuudellemme”.

kolmansien maiden käytännön valmiuksia rajavalvonnan alalla, parantaa asiakirjaturvallisuutta sekä ehkäistä laitonta maahanmuuttoa. Strategiassa korostetaan myös tehokkaan rajavalvonnan merkitystä terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Strategia perustuu toiminnan osalta räätälöityihin toimintamalleihin, joissa otetaan huomioon kunkin maan erityispiirteet. Tämä strategian alueellinen eriyttäminen ilmenee hyvin sekä rajavalvonnan yhteistyön sisällössä samoin kuin rajavalvonnasta käytettävien käsitteiden osalta. Esimerkiksi Yhdysvaltojen kanssa tehdään *turvallisuusyhteistyötä*, jonka painopisteenä on vuoden 2001 jälkeen ollut terrorismin torjunta. Rajavalvonta hahmotetaan *rajaturvallisuus* (border security) -käsitteen kautta. Balkanin alueella tehtävän yhteistyön tavoitteena taas on vakauden lujittaminen, ja rajavalvonta näyttättyy *yhdennetyn rajavalvonnan* (IBM) -käsitteen viitekehyksessä. EU:n yhteistyö Venäjän kanssa on oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden osalta on hyvin laaja-alaista oikeusvaltiosta terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan sekä rajojen merkitsemisestä ja valvonnasta viisumikysymyksiin. Yhteistyön käsitteellisenä kehikkona käytetään *rajavalvonta* (border management) -käsitettä. Tämä on erittäin mielenkiintoinen havainto, kun otetaan huomioon, kuinka paljon erilaisia uhkia Venäjältä välittyy EU:n alueelle joko suoraan tai välillisesti Venäjän alueen kautta.

EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen *ulkoista ulottuvuutta* koskeva strategia käsittelee nimensä mukaisesti toimia, kuinka EU voi edistää sisäistä turvallisuuttaan tukemalla toimia kolmansissa maissa ja niiden kanssa. Strategia perustuu EU:n yhdennetyn rajavalvonnan eteentyönnettyyn puolustukseen. Uhkat on helpompi torjua ulkona, ennen kuin ne rantautuvat EU:n ulkorajoille tai unionin sisään, vapaan liikkuvuuden alueelle. Strategia lähtee ajatuksesta, että uhkat ovat ulkona, niin kuin sen johdannossa on suoraan todettu: ”terrorismiin, järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja huumekauppaan liittyvät uhkat ovat usein peräisin EU:n ulkopuolelta” (emt. 3). Strategiaan kirjattujen kymmenen toimintavälineen ohella strategian toimeenpano edellyttää eurooppalaisten arvojen edistämistä kolmansissa maissa. Vaikka monet eurooppalaiset arvot (demokratia, ihmisoikeudet) lisännevät ihmisten välistä tasa-arvoa ja myötävaikuttavat suotuisampien elinolosuhteiden kehittymiseen, on kyseenalaistamissa määrin eurooppalainen arvojohtajuus on toteutettavissa ja tavoittelemisen arvoisen toisista lähtökohdista ja eri arvoperustalle rakentuneissa kulttuureissa. Voisiko asiaa tulkita myös siten, että kyse on kolonialismin uudesta muodosta, arvoherruudesta ja eurooppalaisten itsekkäistä eduista muiden turvallisuuden kustannuksella?

Ehdotuksessa *EU:n sisäisen turvallisuuden strategiaksi*<sup>201</sup> (2010) hahmotellaan *eurooppalainen turvallisuusmalli*. Strategian tavoitteena on luoda entistä yhdennetympi toimintatapa, joka perustuu lainvalvonta- ja oikeudellista yhteistyötä, rajavalvontaa ja pelastuspalvelua koskevien toimien entistä tiiviimpään integrointiin. Strategiassa

---

201 Euroopan unionin neuvosto 5842/2/10 REV 2.

vahvistetaan mallin keskeiset periaatteet sekä toiminnan suuntaviivat<sup>202</sup>. Strategian alussa on kuvattu myös EU:n sisäisen turvallisuuden pääasialliset haasteet. Terrorismi ja vakava järjestäytynyt rikollisuus ovat säilyneet uhkalistan kärjessä, mutta sisäisten uhkien kuvausta on täydennetty tavanomaisella rikollisuudella (esim. pikkurikokset, omaisuusrikokset), väkivallalla ja liikenneonnettomuuksilla. Turvallisuushaasteiden listalle on kirjattu myös luonnonkatastrofit sekä ihmisen aiheuttamat katastrofit.

Eurooppalainen turvallisuusmalli perustuu laajaan ja kokonaisvaltaiseen *sisäisen turvallisuuden* käsitteeseen. Strategiassa painotetaan kansalaisnäkökulmaa ja turvallisuustarpeiden määrittämistä yksilön tarpeista ja odotuksista lähtien. Mallin periaatteissa korostetaan perus- ja ihmisoikeuksien turvaa sekä *kaikkien* kansalaisten (ei pelkästään EU-kansalaisten) suojelua ja yksityisyyttä<sup>203</sup>. Turvallisuuspolitiikoilta edellytetään avoimuutta ja vastuullisuutta. Turvallisuustoimenpiteiden osalta korostetaan toimenpiteiden demokraattista ja oikeudellista valvontaa. Lisäksi toimenpiteiden osalta tuodaan esiin *toiminnan tehokkuuden arviointi erilaisilla arviointimekanismeilla*. Esimerkiksi terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan on kehitetty vertaisarviointeja, jotka strategian mukaan ovat parantaneet jäsenmaiden keskinäistä luottamusta.

Hyvin vahvasta inhimillisen turvallisuuden ja ihmisoikeuksien korostuksesta huolimatta edellä esitetty luonnos EU:n sisäisen turvallisuuden strategiaksi on perinteinen turvallisuusstrategia. Strategiassa vahvistetaan aikaisemmissa strategioissa julkituodut keskeiset periaatteet kuten kokonaisvaltainen lähestymistapa turvallisuuteen, ennakoiva ja tiedusteluperusteinen toimintatapa, turvallisuuden tuottaminen ja eri toimijoiden välinen yhteistyö kaikilla toimintatasoilla<sup>204</sup>, operatiivisen yhteistyön tehostaminen<sup>205</sup> sekä tietojenvaihdon lisääminen. Se, mikä esitetyssä strategiassa on uutta, on oikeudellisen näkökulman vahva korostaminen. Amsterdamin sopimuksella perustettu yhteinen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue on strategiassa esitetty johdonmukaisesti *oikeuden, vapauden ja turvallisuuden alueena*. Oikeusvaltion ja demokratian perinteille rakennetussa Euroopan unionissa turvallisuustoimenpiteille on tuskin saatavissa vahvempaa legitimaatioperustaa kuin nojata ne vallitsevaan oikeusjärjestykseen.

202 Strategiaan on kirjattu kymmenen suuntaviivaa EU:n sisäisen turvallisuuden vahvistamiseksi: 1) Laaja ja kokonaisvaltainen sisäisen turvallisuuden käsite, 2) turvallisuustoimien toimivan demokraattisen ja oikeudellisen valvonnan varmistaminen, 3) ennaltaehkäisy ja ennakointi: ennakoiva ja tiedustelupainotteinen toimintatapa, 4) kokonaisvaltaisen tietojenvaihtomallin kehittäminen, 5) operatiivinen yhteistyö, 6) rikosoikeudellinen yhteistyö, 7) yhdenmennyt rajavalvonta, 8) sitoutuminen innovointiin ja koulutukseen, 9) sisäisen turvallisuuden ulkoinen ulottuvuus / yhteistyö kolmansien maiden kanssa ja 10) joustava mukautuminen tuleviin haasteisiin.

203 Tämä näkökulman muutos käy hyvin ilmi myös luvun 1. otsikosta: ”Protecting people in Europe within a global society”. Huom. suomenkielisessä tekstiversiossa käännös on kaventunut ”Euroopan kansalaisten suojelu maailmanyhteiskunnassa”.

204 Näitä tasoja ei ole mainittu strategiassa, mutta yhteistoimintatasoina voidaan paikantaa ainakin kansainvälinen, EU, jäsenvaltio ja valtiosta riippumaton taso (esim. erilaiset järjestöt).

205 Lissabonin sopimuksella perustettiin sisäisen turvallisuuden operatiivisen yhteistyön pysyvä komitea (COSI). Sen tarkoituksena on varmistaa lainvalvonta- ja rajavalvontaviranomaisten tehokas koordinointi ja yhteistyö sekä em. tehtäviin liittyvä rikosoikeudellinen yhteistyö.

Edellä mainittuihin strategioihin verrattuna *yhdennetty rajavalvonta*<sup>206</sup> on näkyvästi esillä sisäisen turvallisuuden strategiassa. Onhan strategian julkilausuttuna tavoitteena luoda juuri eurooppalainen turvallisuusmalli, jossa sisäisen turvallisuuden eri sektorit ja toimijat integroidaan osaksi yhteistä ja yhdenmukaista lähestymistapaa sisäiseen turvallisuuteen. Yhdennetty rajavalvonta on kirjattu yhdeksi toiminnan strategiseksi suuntaviivaksi. Yhdennetyn rajavalvonnan osalta korostetaan Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) jatkokehittämistä sekä Frontexin yhteistyön tiivistämistä EU:n muiden virastojen (Europol, Eurojust, Cepol, Sitcen) ja jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten kanssa. Uudet teknologiat ovat keskeisessä asemassa rajaturvallisuudessa. Strategian mukaan erilaiset tietojärjestelmät, automaattiset rajatarkastusjärjestelmät, sähköiset rajavalvontajärjestelmät (esim. maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmä), etukäteisrekisteröinnit ja kanta-asiakasjärjestelmät *helpottavat kansalaisten liikkumista* ja parantavat turvallisuutta estämällä riskejä aiheuttavien henkilöiden ja tavaroiden maahanpääsyn EU:n alueelle.

Vuoden 2010 lopulla Euroopan komissio julkaisi lyhyen tiedonannon ”*EU:n sisäisen turvallisuuden strategian toteuttamissuunnitelma: viisi askelta kohti turvallisempaa Eurooppaa*”<sup>207</sup>. Tiedonantoon on kirjattu viisi strategista tavoitetta<sup>208</sup>. Euroopan unionin turvallisuuden vahvistaminen rajavalvonnan avulla on kirjattu yhdeksi strategiseksi tavoitteeksi. Tavoite koostuu neljästä toimesta, joita ovat EUROSUR:n toimintamahdollisuuksien hyödyntäminen, Frontexin aseman vahvistaminen, yhteisen riskinhallinjärjestelmän käyttöönotto rajat ylittävillä tavaroille sekä viranomaisten välisen yhteistyön parantaminen kansallisella tasolla. Tiedonannossa esitetään Frontexille rajoitettuja valtuuksia käsitellä ja käyttää operaatioidensa yhteydessä haltuunsa saamia tietoja henkilötiedot mukaan lukien. Tiedonannossa kuitenkin korostetaan, että se ei saa johtaa Frontexin ja Europolin tehtävien päällekkäisyyteen.

Yhteenvetona tässä alaluvussa esitellyistä strategioista voidaan todeta, että turvallisuuden käsite on laajentunut ja siirtynyt selkeästi inhimillisen turvallisuuden suuntaan. Myös uhkakuvat ovat laajentuneet sitä mukaa, kun uusi strategia on julkaistu. Nykyisellään EU:n sisäisen turvallisuuden haasteet kattavat perinteisen vakavan, rajat ylittävän rikollisuuden (terrorismi, järjestäytynyt rikollisuus) ohella myös tavalliset rikokset, väkivallan, onnettomuudet sekä erilaiset luonnon ja ihmisten aiheuttamat katastrofit. Turvallisuuskäsitteen laajeneminen näkyy myös toimijoiden osalta. Euroopan unionin eri toimielinten ja jäsenvaltioiden ohella yhteisestä turvallisuudesta huolehtiminen edellyttää myös kolmansien maiden, erilaisten järjestöjen, yksityis-

206 Suomenkielisessä tiedonannossa *integrated border management* on käännetty johdonmukaisesti *rajaturvallisuudeksi*.

207 KOM(2010) 673 lopullinen.

208 Nämä tavoitteet ovat: 1) Hajotetaan kansainväliset rikollisjärjestöt, 2) ehkäistään terrorismia ja radikalisoitumista ja puututaan terroristien värväystoimintaan, 3) parannetaan kansalaisten ja yritysten turvallisuutta verkkoympäristössä, 4) vahvistetaan turvallisuutta rajavalvonnan avulla ja 5) parannetaan Euroopan kykyä selviytyä kriiseistä ja katastrofeista.

torin ja jopa yksittäisten kansalaisten<sup>209</sup> panosta. Mielenkiintoista tässä kehityksessä on se, että samaan aikaan kun turvallisuutta tarkastellaan kasvavassa määrin yksilön näkökulmasta, tarkastelunäkökulma on laajentunut kansallisvaltiosta koko maapallon käsittävään 'maailmanyhteiskuntaan', globaaliin Eurooppaan.

Eri strategioista on helppo paikantaa 'virallinen' turvallisuuspuhe tai -diskurssi. Strategiat näyttävät rationaalisina ja puolueettomina selvityksinä, joiden tarkoitus on taata kansalaisten turvallisuus<sup>210</sup>. Palonen (2010, 81) kutsuu näitä itsestäänselvyksinä pidettyjä diskursseja *hegemoniseksi diskursseiksi*. Niitä pidetään yllä erilaisin retorisin keinoin. Esimerkiksi vakuuttamisen tueksi vedotaan yhä useammin erilaisiin tutkimuksiin, selvityksiin ja barometreihin, joiden tuloksia esitellään strategian sivuilla esimerkiksi kainaloteksteinä<sup>211</sup>. Strategioiden kieliasu on muuttunut virallisesta ja etäisestä lukijaan vetoavaan puhetapaan puhumalla ”meistä” ja ”meidän turvallisuudesta” sekä ”yhteisistä ponnistuksistamme” sen eteen. Toisaalta strategioiden tekstejä leimaa käsitteellinen ja tulkinnallinen hämäryys<sup>212</sup>. Palosen (2010, 132) mukaan toimijat voivat tarkoituksella pitää turvallisuutta monimerkityksisenä, jolloin turvallisuudella voidaan perustella moninaisia poliittisia päätöksiä. Samansuuntaisen arvioin on esittänyt myös Kerttunen (2007, 9), jonka mukaan valtiot eivät halua poliittisesti sitoa itseään tarkkoihin määrittelyihin ja perusteisiin, joiden avulla niiden toimia voitaisiin ryhtyä kyseenalaistamaan tai niiden toimettomuutta arvostelemaan.

### 7.3.2 Rajaturvallisuusdiskurssit vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevissa politiikkaohjelmissa

Tässä alaluvussa luodaan lyhyt katsaus EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskeviin ohjelmiin. Tarkastelun kohteena on se, millaisissa diskursseissa EU:n yhdenmetyt rajavalvonta näyttävät eri ohjelmissa. Tarkastelu aloitetaan Tampereen Eurooppa-neuvoston kokouksen puheenjohtajan päätelmistä, joilla luotiin perusteet Amsterdamin sopimuksella perustetun yhteisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tulevista suuntaviivoista. Rajavalvonnan osalta päätelmissä on vain kaksi mainintaa, mutta ne ovat sitäkin merkittävimpiä, koska ne ovat ohjanneet EU:n rajavalvonnan kehittymistä nykyiseen muotoonsa.

209 Esimerkiksi komission tiedonannossa KOM(2010) 673 lopullinen esitetään radikalisoitumisen tunnistamista koskevan EU:n verkoston perustamista. Verkoston jäseniä olisivat päättäjät, lainvalvonta- ja turvallisuusviranomaiset, syyttäjät, paikallisviranomaiset, tutkijat, käytännön asiantuntijat ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden, mm. uhrien etuja ajavien ryhmien edustajat. (KOM(2010) 673 lopullinen, 8).

210 Palonen 2010, 99.

211 Ks. EU:n Neuvosto 5842/2/10 REV 2.

212 Esimerkiksi ehdotuksessa EU:n sisäisen turvallisuuden strategiaksi (5842/2/10 REV 2) yhdenmetyt rajavalvonnan osalta todetaan ”Lainvalvontaviranomaisten olisi myös helpotettava sellaisten tietojen antamista, joita tarvitaan turvatoimien toteuttamiseen rajalla.” Strategiassa ei täsmennetä, millaisia turvatoimia (security measures) tässä tarkoitetaan.

Tampereen Eurooppa neuvoston puheenjohtajan päätelmissä rajavalvontaa koskevat asiat on käsitelty yhteistä turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa koskevan luvun yhteydessä alaluvussa ”Maahanmuuttovirtojen hallinta”. Rajavalvonnan osalta jäsenmaita kehoitetaan tiivistämään yhteistyötä ja keskinäistä *teknistä* avunantoa maiden rajavalvontaviranomaisten kesken. Lisäksi päätelmissä korostetaan, kuinka EU:n tulevien ulkorajojen valvonta on järjestettävä siihen erikoisesti koulutetun ammattihenkilöstön turvin. Tällä vaatimuksella on haluttu korostaa rajavalvonnan erityisluonnetta niin sotilas- kuin poliisitehtäviin verrattuna. Lisäksi, koska monet EU:hun pyrkivät maat olivat entisiä sosialistisia valtioita, joissa rajavalvontaan käytettiin asevelvollisia, vaatimuksella haluttiin korostaa rajavalvonnan edellyttämää ammatillisuutta sekä tehtävien normatiivista, lainvalvonnan alaan kuuluvaa luonnetta verrattuna sotilaallisesti organisoituun rajojen vartiointiin.

Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmissä<sup>213</sup> on erittäin vahva vapausoikeuksien korostus. Päätelmissä korostetaan, että ne eivät koske vain EU:n kansalaisia, vaan ne tulee ulottaa koskemaan kaikkia tasapuolisesti. Tämä edellyttää EU:ta kehittämään yhteisiä politiikkoja turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksissä sekä huolehtimaan ulkorajojensa yhdenmukaisesta valvonnasta. Päätelmissä korostetaan myös turvapaikkaoikeuden ehdotonta luonnetta: ”The European Council reaffirms the importance of the Union and Member States attach to absolute respect of the right to seek asylum.” (Emt. kohta 19). Taistelussa järjestäytyneitä kansainvälistä rikollisuutta vastaan tulee unionin soveltaa tasapainoista lähestymistapaa, jossa toimenpiteiden tehokkuuden ohella kiinnitetään asianmukaisesti huomiota yksilöiden ja yritysten laillisiin oikeuksiin sekä vapauksiin.

Kesäkuussa 2004 EU:n komissio antoi tiedonannon Tampereen ohjelman toteutumisesta<sup>214</sup>. Tiedonannossa esiteltiin saavutettuja tuloksia sekä arvioitiin tekijöitä, jotka olivat vaikuttaneet kehityksen hitauteen monilla alueilla. Erityisesti perustamis-sopimusten luoma institutionaalinen kehys, joka monilla aloilla edellytti jäsenmaiden yksimielisyyttä, oli koettu unionin päätöksentekoa hidastavana ja haittaavana tekijänä. Rajavalvonnan osalta tiedonannossa korostettiin perustettavan Euroopan rajavalvontaviraston koordinoivaa roolia ja tavoitteeksi asetettiin eurooppalaisen rajavartiolaitoksen perustaminen, joka tukisi kansallisia rajavalvontaviranomaisia. Rajavalvontayhteistyössä korostuu yhteistyö muiden rajavalvontaviranomaisten, erityisesti tullin kanssa. Yhdennetyn rajavalvontajärjestelmän kehittäminen ja kytkeminen EU:n viisumipolitiikkaan sekä jäsenmaiden keskinäisen solidaarisuuden ja taakanjaon periaatteiden edistäminen kirjattiin tiedonannossa selkeiksi tulevaisuuden tavoitteiksi.

Tampereen ohjelmaa yhteisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen edistämässä seurasi Haagin ohjelma, joka oli otsikoitu *Haagin ohjelma: Vapauden, turvalli-*

213 Eurooppa-neuvosto 1999.

214 KOM(2004) 4002 lopullinen.



*suuden ja oikeuden lujittaminen Euroopan unionissa*<sup>215</sup>. Ohjelmassa tarkasteltiin lyhyesti tapahtunutta kehitystä sisä- ja oikeusasioden alalla, vahvistettiin yleiset suuntaviivat sekä erityiset suuntaviivat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden kullekin osa-alueelle. Yleisissä suuntaviivoissa korostetaan kansalaislähtöistä näkökulmaa, perusoikeuksien suojaamista sekä ohjelman tehokasta toimeenpanoa ja sen arviointia<sup>216</sup>. Vaikka Haagin ohjelmassa korostetaan Tampereen ohjelman tavoin perus- ja ihmisoikeuksien suojaa ja niiden kunnioittamista, ohjelmassa on havaittavissa selvä turvallisuusnäkökohtien korostuminen erilaisten perus- ja vapausoikeuksien kustannuksella<sup>217</sup>.

Rajavalvonnan kannalta Haagin ohjelma on jatkoa Tampereen ohjelmassa käynnistyneelle kehitykselle. Rajavalvonta on osa unionin turvapaikka-, maahanmuutto- ja rajapolitiikkaa, ja rajavalvontaa tarkastellaan osana, ei turvallisuuden vaan ”vapauden vahvistamisen” viitekehystä. Rajavalvonta on kyseisessä luvussa tarkasteltu pääasiassa maahanmuuttovirtojen hallinnan yhteydessä. Otsikkotasolla rajatarkastukset yhdistetään laittoman maahanmuuton torjuntaan. Tämä on mielenkiintoinen havainto ja kuvastanee osaltaan nykyistä turvallisuusajattelua. Liikenteen volyymiin nähden laitton maahanmuutto edustaa alle yhden prosentin osuutta ulkorajat ylittävästä kokonaisliikenteestä. Tiedonannossa myös esitetään, kuinka ”[m]uuttoliikkeiden hallintaa laittoman maahanmuuton torjunta mukaan luettuna olisi vahvistettava luomalla *turvallisuustoimenpiteiden jatkumo*, jossa viisumihakemusmenettelyt yhdistyvät tehokkaasti maahantulo- ja maastalähtömenettelyihin ulkorajojen ylittämisen yhteydessä. Nämä toimenpiteet ovat tärkeitä myös rikollisuuden, erityisesti terrorismin, ehkäisyssä ja torjunnassa”. (Emt. 7). Haagin ohjelman mukaan siis vapautta, oikeutta, ulkorajavalvontaa, sisäistä turvallisuutta ja terrorismin torjuntaa on pidettävä jakamattomana kokonaisuutena koko unionin alueella (emt. 2).

Haagin ohjelmasta on syytä nostaa esiin kaksi mielenkiintoista huomiota rajavalvonnan kannalta. Ohjelmassa korostetaan tiedonvaihdon parantamista ja edellytetään ”innovoivaa lähestymistapaa lainvalvontatietojen rajat ylittävään vaihtoon”. Ohjelmassa viitataan EU:n piirissä kehitettyyn *tietojen saatavuusperiaatteeseen*<sup>218</sup>, jonka mukaan

215 EC 2004a. EUVL 2005/C 53/1-14, 3.3.2005.

216 Arvioinnit oli tarkoitus aloittaa heinäkuun alusta 2005, ja niiden tuli olla järjestelmällisiä, objektiivisia, puolueettomia ja tehokkaita. Arvioinnit eivät kuitenkaan saisi aiheuttaa liian suurta hallinnollista rasitetta komissiolle tai kansallisille viranomaisille. (KOM(2004) 4002 lopullinen).

217 Esimerkiksi johdannossa todetaan seuraavaa: ”Euroopan kansalaiset odottavat *oikeutetusti*, että *samalla kun* Euroopan unioni takaa perusvapauksien ja -oikeuksien kunnioittamisen, se myös *omaksuu tehokkaamman yhteisen lähestymistavan* rajat ylittäviin ongelmiin, kuten laittomaan maahanmuuttoon, ihmiskauppaan ja ihmisten salakuljetukseen, terrorismiin ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen, sekä näiden torjuntaan.” Kursivointi lisätty.

218 Tietojen saatavuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että koko unionin alueella jäsenvaltion lainvalvontaviranomainen, joka tarvitsee tietoa työtehtävänään suorittamiseen, voi saada sen toisesta jäsenvaltiosta ja että toisessa jäsenvaltiossa sijaitseva lainvalvontaviranomainen, jonka hallussa tieto on, antaa sen käyttöön mainittua tarkoitusta varten ottaen huomioon tässä jäsenvaltiossa vireillä olevat tutkinnan vaatimukset. (Haagin ohjelma, EUVL 2005/C 53/7). Tietojen saatavuusperiaatteen kriittikistä ks. esim. Balzacq ym. 2006; Ahumada-Jaidi 2010; Scheinin ym. 2010. Ks. myös Kobrin 2004; Ojanen 2010; Boehm 2012.

viranomaisilla on *oikeus* saada muissa jäsenvaltioissa olevia tietoja ilman nimenomaista pyyntöä. Aikaisemmin tietojen luovuttaminen perustui tietoa koskevaan pyyntöön ja viranomaisen velvollisuuteen luovuttaa mainittuja tietoja. Tosin tietojen saatavuusperiaatteen jälkeen on kirjattu tietojen luovutusta koskevat edellytykset, mutta nykyisessä turvallisuussuuntautuneessa ilmapiirissä tietosuoja ei ole kehittynyt samaan tahtiin tiedonluovutusta koskevan sääntelyn kanssa<sup>219</sup>. On vaikea nähdä, kuinka tietojen luovuttamisen innovatiivinen soveltaminen ja yksilön tiedollisia perusoikeuksia koskevat vaatimukset voidaan käytännön rajavalvontatyössä sovittaa yhteen.

Toinen huomionarvoinen seikka koskee turvallisuuden alueen vahvistamista ja terrorismin torjuntaa. Niin kuin edellä on todettu, yhdennettyä rajavalvontaa on tarkasteltu ohjelmassa ”vapauden alueen” viitekehyksessä. Rajat ylittävän rikollisuuden torjunta ml. terrorismin torjunta on jo lähtökohtaisesti osa turvallisuutta. Terrorismin torjunnan osalta rajaturvallisuus on nähty tärkeäksi yhteistyöalueeksi. Ohjelmassa mainitaan Eurooppa-neuvoston tekemästä esityksestä, jossa se oli pyytänyt komissiota tekemään ehdotuksen koskien matkustajatietojen käyttöä rajaturvallisuuden ja ilmavirtojen turvaamistarkoituksiin. Ohjelmassa myös ehdotetaan, että Europolin ja Euroopan rajavalvontaviraston yhteyteen perustettaisiin kansallisten asiantuntijoiden verkosto, joka keskittyisi terrorismin ehkäisyyn ja torjuntaan sekä rajavalvontaan<sup>220</sup>. Kun poliisiyhteistyö-luvussa käsitellään rajat ylittävää järjestäytynyttä ja vakavaa rikollisuutta (terrorismi ml.) ja siinä puhutaan vain poliisi- ja tulliviranomaisten yhteistyöstä jäsenmaiden kesken sekä Europolin kanssa, herää väistämättä ajatus päällekkäisistä toiminnoista rikostorjunnan alalla. Haagin ohjelman perusteella voidaan myös kysyä, onko oikeus- ja sisäasioiden alalla tapahtuneen kehityksen hitaus johtanut siihen, että rikostorjuntaa ollaan hivuttamassa yhteisöasiaksi osana eurooppalaisen yhdennetyn rajavalvonnan viitekehystä.

Haagin ohjelmaa seurasi *Tukholman ohjelma* (2010). Ohjelman nimi muuttui yhteisökeskeisyydestä kansalaisyhteiskuntaan: *Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttaminen EU:n kansalaisten hyväksi*<sup>221</sup>. Kansalaisyhteiskunta on vahvasti esillä kautta koko strategian niin kuin seuraavasta siteerauksesta ilmenee: ”Koko prosessin avaintekijänä ja moottorina on kuitenkin ennen kaikkea aktiivinen, asioista perillä oleva kansalainen, jonka hyväksi kaikki nämä toimet toteutetaan.” (Emt. 9). Uutta aikaisempaan verrattuna on myös yksilön tietosuojaa koskevan sääntelyn korostaminen. Koska globaalissa yhteiskunnassa tietojenvaihto ei tunne rajoja, on erityisen tärkeä

219 Ks. esim. Haagin ohjelmaan täytäntöönpanoa koskeva komission tiedonanto KOM(2006) 331 lopullinen, 8. Tiedonannossa todetaan, että ”kansalaisten oikeussuojakeinojen parantaminen on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen lujittamiselle todellinen haaste.”

220 Haagin ohjelman mukaan verkosto voisi myös vastata kolmansien maiden esittämiin pyyntöihin teknisen avun saamisesta niiden viranomaisten koulutukseen ja ohjeistukseen. Ks. EC 2004a.

221 KOM(2010) 171 lopullinen.

huolehtia yksityisyyden suojasta. Ohjelman mukaan ”meidän on huolehdittava siitä, että EU:ssa omaksutaan tiukempi asenne henkilötietojen suojaamiseen” (emt. 3). Ohjelmassa myös korostetaan aikaisempien tietojärjestelmien parempaa hyödyntämistä ennen kuin uusia järjestelmiä otetaan käyttöön. Tietojärjestelmien osalta on arvioitava perusteellisesti niiden hyödyllisyyttä, tehokkuutta, toimivuutta ja oikeasuhtaisuutta sekä sitä, kunnioitetaanko niissä yksityisyyttä (emt. 6).

Tukholman ohjelma siirtää aikaisempien ohjelmien painopistettä turvallisuudesta oikeudellisen kehityksen eli ”oikeusalueen vahvistamisen” suuntaan. Heti perusoikeuksien suojelun sekä EU:n kansalaisten toimintamahdollisuuksien turvaamisen jälkeen ohjelmassa käsitellään luottamuksen vahvistamista Euroopan oikeudenkäyttöalueeseen. Huolehtiminen Euroopan turvallisuudesta tulee vasta tämän jälkeen. Tukholman ohjelman painotukset kansalaisyhteiskunnan ja heidän oikeuksiensa parempaan turvaamiseen sekä oikeudellisen kehityksen korostaminen lienevät syitä myös siihen, miksi EU:n yhdenmennyksen rajavalvontaan liittyvät asiat eivät ole Tukholman ohjelmassa siinä määrin esillä kuin ne olivat Haagin ohjelmassa. Toisaalta rajavalvontaan liittyvät asiat esitetään nyt turvallisuuden viitekehyksessä. Rajavalvontaan on viitattu sisäisen turvallisuuden strategian yhteydessä, jonka mukaan poliisiyhteistyöhön, rajavalvontaan, rikosoikeudelliseen yhteistyöhön sekä pelastuspalveluun sovelletaan koordinoitua lähestymistapaa. Rajavalvonnan osalta korostetaan myös tekniikan, eri tietojärjestelmien (SIS II, VIS) ja riskianalyysin käyttöä vilpittömässä mielessä matkustavien henkilöiden liikkumisen helpottamiseksi.

EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen edistämiseksi luodut ohjelmat heijastavat hyvin samankaltaisia rajaturvallisuuden diskursseja kuin turvallisuusstrategiat. Muutokset strategioissa ja ohjelmissa ovat ymmärrettävästi hyvin samansuuntaisia ja samanaikaisia, heijastelevathan ne poliittisia linjauksia ja tahdonilmaisuja. Myös viralliset rajaturvallisuuden hegemoniadiskurssit noudattelevat samaa kaavaa. Vakuuttamisessa vedotaan euro-barometreihin ja toiminnan ideologisia lähtökohtia pidetään itsestäänselvyyksinä. Valvontateknologian lisääntyvä hyödyntäminen on suorastaan välttämätöntä ja turvallisuustoimenpiteet tuottavat automaattisesti turvallisuuden tunnetta. Esimerkiksi Tukholman ohjelmassa todetaan rajavalvonnan osalta seuraavaa:

Nykyisiä välineitä täydentävän nykyaikaisen tekniikan *järkevä* käyttö rajavalvonnassa osana riskienhallintaprosessia *voi helpottaa* vilpittömässä mielessä liikkuvien matkustajien tuloa Eurooppaan ja edistää innovointia EU:n yritysten keskuudessa, mikä tukee myös Euroopan vaurautta ja kasvua. *Sen avulla voidaan myös varmistaa, että unionin kansalaiset tuntevat olonsa turvallisiksi.*<sup>222</sup>

Tyypillistä eri ohjelmille on myös korostaa, kuinka ne pyrkivät helpottamaan ihmisten vapaata liikkumista. Haagin ohjelmassa (2004) korostetaan sisärajarastastusten poistamisen tärkeyttä sekä viisumipolitiikan kehittämistä ”osana monikerroksista järjestelmää, jonka avulla pyritään helpottamaan laillista matkustamista sekä torjumaan laitonta maahanmuuttoa” (emt. 6-7). Komission tiedonannon (KOM(2006) 331 lopullinen, 6) mukaan komissio on käynnistämässä tutkimusta, jossa arvioidaan EU:hun saapumista ja sieltä poistumista koskevan tietojärjestelmän toteuttamiskelpoisuutta ja vilpittömässä mielessä matkustavien henkilöiden rajanylitystä helpottavan ”luotettavan matkustajan ohjelman” toteuttamista. EU haluaa säilyä avoimena vilpittömässä mielessä matkustaville ihmisille yhtä itsestään selvästi kuin terrorismin vastaisia toimia toteutetaan ”perusoikeuksia täysin kunnioittaen”<sup>223</sup>.

Seuraavaksi siirrytään rajavalvonnan ideologiselta, poliittiselta tasolta lähemmäksi käytäntöä ja yhdenmuetä rajavalvontaa tarkastellaan enemmän käytännön toiminnan näkökulmasta. Tarkastelun kohteena ovat muun muassa erilaiset yhdenmuetä rajavalvontaa koskevat suunnitelmat, rajavalvonnan toteutusta ja kehittämistä koskevat lukuisat tiedonannot, poliisin ja tullin roolia rajavalvonnassa ohjaavat strategiat sekä muut asiakirjat, Frontexin toimintaa koskevat suunnitelmat, kertomukset ja normit, Schengen säännöstö ja ulkorajarahaston perustamisesta annettu yleisohjelma. Koska tämä kokonaisuus koostuu useista kymmenistä asiakirjoista ja säädöksistä, tarkastelua ei tutkimusekonomisista syistä voida toteuttaa enää asiakirjakohtaisesti. Tarkastelu tehdäänkin temaattisesti keskittyen aineistoista nouseviin ja tunnistettuihin rajaturvallisuusdiskurssiin. Tämä metodinen valinta luonnollisesti kadottaa osan informaatiosta. Tätä puutetta on yritetty paikata analysoimalla seikkaperäisemmin komission tiedonanto ”Euroopan unionin rajaturvallisuuden liittyvien tulevien toimien valmistelu” (KOM(2008) 69 lopullinen) tämän luvun viimeisessä alaluvussa. Toivottavasti tämä tapauskohtainen analyysi osoittaa yhtäältä virallisen turvallisuusdiskurssin korostamien merkitysten ja toisaalta kriittisen tulkintametodin avulla nostettujen vaihtoehtoisten tai ’piilomerkitysten’ rikkauden turvallisuusdiskurssien analyysissä ja tulkinnessa.

### **7.2.3 Rajaturvallisuusdiskurssit yhdenmuetä rajavalvontaa koskevissa normeissa ja politiikka-asiakirjoissa**

On ilmeistä, että yhdenmuetä rajavalvonnan alalla tapahtunut kehitys Euroopassa heijastuu myös rajavalvonnan käytännön toteutusta ohjaavissa suunnitelmissa, komission tiedonannoissa ja EU:n normatiivisessa viitekehyksessä. Näistä esimerkkeinä voidaan mainita EU:n integraation syveneminen ja laajeneminen samoin kuin turvallisuuskäsitteen laajeneminen ja sisällöllinen muutos kohti inhimillistä turvallisuutta.

---

223 Haagin ohjelma, EUVL 2005/C 53/01, 8.

Mutta kun tarkastelussa siirrytään politiikan teon tasolta rajavalvonnan toiminnallisiin käytänteihin, tulee rajaturvallisuusdiskurssiin uusia painotuksia. Rajavalvonnan toiminnallisella tasolla korostuvat rajavalvontaan liittyvät operatiiviset näkökohdat, kuten viranomaisten välinen tietojen vaihto ja muu operatiivinen yhteistyö rajavalvonnan eri aloilla. EU:n kannalta ulkorajojen *yhdennetyssä* valvonnassa korostuvat puolestaan toimenpiteiden yhdenmukaisuus, tehokkuus, koordinaatio ja yhteensovittaminen muihin rajavalvontaan liittyviin politiikoihin (viisumi-, turvapaikka-, maahanmuutto-, naapuruus- jne. politiikat) nähden. Seuraavaksi tarkastellaan EU:n yhdennettyyn rajavalvontaan liittyviä turvallisuusdiskursseja juuri rajavalvonnan käytännön toteutuksen (viranomaisen) näkökulmasta.

EU:n integraation keskeinen tavoite 'sisärajattomasta Euroopasta', missä henkilöt voivat liikkua vapaasti unionin sisällä perustuu lähtökohtaan, jonka mukaan unionin ulkorajoilla on tehokas valvonta. Uhat unionin sisäiselle turvallisuudelle torjutaan ulkorajoilla. Ulkorajojen valvonnan tehokkuus ja toimenpiteiden yhdenmukaisuus on ollutkin kantavana ajatuksena, kun EU:n yhdennettyä rajavalvontaa on rakennettu. Nämä periaatteet on kirjattu vahvasti myös Schengen säännöstöön ja yhdennettyä rajavalvontaa koskeviin eri politiikka-asiakirjoihin. Ulkorajavalvonnan tason säilyminen riittävän korkeana on herättänyt erityistä huolta EU-laajenemiseen liittyen<sup>224</sup>. Rajavalvonnan yhdenmukaisuuden ja tehokkuuden varmistaminen on EU:n vastuulla, vaikka jäsenmaat vastaavat rajavalvonnan käytännön toteutuksesta kansallisella tasolla. Niinpä yksi silmiinpistävä piirre EU:n rajavalvonnan kehityksessä on ollut EU:n roolin vahvistaminen rajavalvonnan käytännön toteutuksessa. Tämä pyrkimys on realisoitunut EU:n rajavalvontaviraston perustamisena, jonka tehtävät ja toimivaltuudet ovat koko ajan kasvaneet. Rajavalvonnan tehokasta toimeenpanoa varten on kehitetty myös uusia instrumentteja. Myös operatiivinen yhteistyö on kehittynyt sisällöllisesti ja se kattaa nykyisellään siihen aikaisemmin kuulumattomia asiakokonaisuuksia. Tarkastelu aloitetaan operatiivisen yhteistyön kuvauksella.

Kuten edellä luvussa 5.3 esitettiin, EU:n rajavalvontavirasto Frontex perustettiin koordinoimaan jäsenvaltioiden välistä operatiivista yhteistyötä ulkorajavalvonnan alalla<sup>225</sup>. Ulkorajoilla toteutettavien yhteisten operaatioiden ja kokeiluhankkeiden lisäksi virasto tekee riskianalyyskejä sekä koordinoi ja järjestää yhteisiä palautusoperaatioita laittomasti EU:n alueella oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi. Viraston tehtäviä on sittemmin täydennetty muun muassa luomalla rajatilanteiden

224 Erityisesti EU:n vanhat jäsenmaat ovat olleet huolissaan EU:n ulkorajavalvonnasta, kun valvonta on siirtynyt uusien jäsenmaiden harteille. Valvonnan asianmukainen taso on haluttu turvata Schengen-järjestelmään luodulla mekanismilla. Sisärajatarkastusten poistaminen vanhojen ja uusien jäsenmaiden väliltä ei ole automaattinen, vaan monivaiheinen prosessi, jossa sisärajatarkastukset voidaan poistaa vasta erillisten arviointien ja päätösmenettelyjen jälkeen, kun on ensin varmistettu 'uusien' jäsenmaiden rajavalvontajärjestelmän toimivuudesta, tehokkuudesta ja Schengen-säännöstön mukaisuudesta. Ks. esim. KOM(2002) 233 lopullinen, 4-5.

225 Viraston tehtävät on luoteltu neuvoston asetuksessa (EC) No 2007/2004, 2 artikla.

äkillisiin haasteisiin tarkoitettujen nopean toiminnan joukot - 'rajainterventoryhmät' (RABIT)<sup>226</sup>. Virasto on solminut lukuisia sopimuksia kolmansien maiden kanssa koskien käytännön rajavalvontayhteistyötä. Yhdennetyn rajavalvonnan kehittämistä koskevissa tiedonannoissa on esitetty Frontexin toiminnan laajentamista. Yhdennetyn rajavalvonnan uusina välineinä on esitetty muun muassa rannikkovartioverkoston perustamista eteläisille merirajoille, eurooppalaisen valvontajärjestelmän (Eurosur) luomista, automaattisen maahantulon/maastalähdön kirjaamisjärjestelmän käyttöönottoa sekä sähköisen matkustuslupajärjestelmän perustamista<sup>227</sup>.

Tiedonvaihto eri toimijoiden kesken on yksi operatiivisen toiminnan onnistumisen perusedellytyksistä. Ei siis ihme, että jokaisessa yhdennettyä rajavalvontaa koskevassa asiakirjassa korostetaan tiedonvaihdon kehittämistä ja parantamista. Esityksistä on suoraan tai välillisesti luettavissa tyytymättömyys vallitsevaan tilanteeseen. Tiedonvaihto ja -kulku niin kansallisten kuin eri maiden viranomaisten kesken ei toimi, vaikka tiedonkulkua rajoittavia normatiivisia esteitä on purettu joka vuosi uusin säädöksin. Lisäksi uusia tietokanavia on otettu käyttöön. Rajaturvallisuusvirastolle on avattu pääsy ICONet-verkkoon<sup>228</sup> sekä esitetty pääsyä myös maahanmuuttoalan yhteyshenkilöverkoston sisältämiin tietoihin<sup>229</sup>. Frontexin tietotarpeissa on tapahtunut myös muutos viraston perustamisen jälkeen. Viraston perustamisasetuksessa henkilötietojen käsittely rajattiin tietojen vaihdon ulkopuolelle. Rajavalvontaoperaatioiden yhteydessä virasto saa käyttöönsä huomattavan määrän henkilötietoja<sup>230</sup>, joita se ei voi hyödyntää toiminnassaan. On myös vaikea nähdä, kuinka tulevaisuuden rajavalvontavälineiksi kaavailut järjestelmät, kuten EUROSUR ja matkustajien automaattiset rekisteröinti- ja matkustuslupajärjestelmät toimisivat ilman henkilötietojen käsittelyä. Myös tiedonvaihdon syventäminen eri toimijoiden kanssa lisännee tarvetta käsitellä henkilötietoja. Niinpä useissa eri yhteyksissä on esitetty Frontexin toimivallan laajentamista ja viraston perustamisasetuksen muuttamista siten, että se mahdollistaisi myös henkilötietojen käsittelyn<sup>231</sup>. Tällainen muutos tehtiin Euroopan parlamentin ja Euroopan neuvoston asetuksella (EU) No 1168/2011. Säädos tuli voimaan 12. joulukuuta 2011.

226 KOM(2006) 401 lopullinen; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 863/2007 nopeiden rajainterventoryhmien perustamista koskevan mekanismin käyttöön ottamisesta.

227 Ks. KOM(2006) 733 lopullinen; KOM(2008) 68 lopullinen; KOM(2008) 69 lopullinen.

228 Frontexille on avattu pääsy ICONet-verkkoon vuonna 2007. ICONet-sivuston tarkoituksena on helpottaa tietojenvaihtoa sääntöjenvastaisista muuttoliikkeistä, laittomasta maahantulosta ja maahanmuutosta sekä helpottaa maassa laittomasti oleskelevien palauttamista. (KOM(2008) 67 lopullinen, 6).

229 KOM(2006) 733 lopullinen, 5.

230 Esimerkiksi Frontexin koordinoimissa operaatioissa vuosina 2006-2007 otettiin kiinni yli 53 000 henkilöä tai heiltä evättiin maahanpääsy rajalla. Operaatioissa löydettiin 2900 väärää tai väärennettyä asiakirjaa ja 58 laitonta maahanmuuttoa edesauttanutta henkilöä pidätettiin. KOM(2008) 67 lopullinen, 3.

231 Esim. COWI Final Report 2009; The Border Post, September 2011.

Rikostorjunnallinen ulottuvuus on olennainen osa rajavalvonnan käsitteellistä sisältöä. Schengen rajasäännösten mukaan ”[r]ajavalvonnan olisi autettava torjumaan laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa ja ehkäisemään jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen, kansanterveyteen ja kansainvälisiin suhteisiin kohdistuvat uhkat.”<sup>232</sup> Jo vuoden 2002 Schengen luettelossa korostettiin yhtenä rajat ylittävää rikollisuuden torjunnan suosituksena sellaisen lainsäädännön vahvistamista jäsenmaissa, joka takaisi kaikille asianomaisille viranomaisille (rakavartiolaitos, poliisi, tulli, oikeusviranomaiset jne.) oikeuden estää ja paljastaa rajoihin liittyvää rikollisuutta<sup>233</sup>. Samana vuonna laaditussa EU:n jäsenvaltioiden ulkorajojen valvontaa koskevassa suunnitelmassa esitettiin koordinoitun rikostutkinnan käyttöönottoa yhtenä operatiivisen yhteistyön muotona. Suunnitelmassa esitetään muun muassa pysyvän yhteysverkoston perustamista (rikostorjunnallisten) erikoisyksiköiden välille sekä yhteisten tutkintaryhmien käyttöönottoa. Jäsenmaiden rajavalvonnasta vastaavien viranomaisten tulisi lisäksi avustaa Europolia ehkäisemään, tutkimaan ja analysoimaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä vaihtamaan *kaikkea* siihen liittyvää tietoa. Suunnitelmassa todetaan, että kyseessä on poliisi-tehtävä.<sup>234</sup> Sittenmin rikostorjunnallinen ulottuvuus on ilmennyt yhdenmukaisen rajavalvonnan kehittämisessä lähinnä perusteluna tiedonvaihtotarpeiden lisääntymiselle sekä uusien tietojärjestelmien käyttöönotolle. Rikostorjunnallinen ulottuvuus on ollut erittäin vahvasti esillä, kun on tarkasteltu poliisi- ja tulliviranomaisten roolia EU:n yhdenmukaisessa rajavalvonnassa.

EU:n yhdenmukainen rajavalvonta perustuu yhteistyöhön. Yhteistyötä tehdään monella tasolla ja erilaisten toimijoiden kirjo kasvaa koko ajan. Yhteistyötä tehdään jäsenmaiden kesken, jäsenmaiden ja EU:n eri toimielimien kanssa, kolmansien maiden kanssa sekä jäsenmaiden sisällä rajavalvontaan osallistuvien viranomaisten välillä. Jäsenmaiden sisällä voidaan yhteistyötä tarkastella vielä valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Erilaisten ei-valtiollisten toimijoiden, kuten kansainvälisten järjestöjen ja erilaisten eturyhmien rooli yhteistyökumppaneina on kasvanut turvallisuuskäsitteen laajenemisen ja turvallisuuden ’valtiomonopolin’ purkautumisen myötä. Kun palataan EU:n yhdenmukaisen rajavalvonnan viitekehykseen, korostuu siinä sekä yhteistyön yhteisöllinen EU-ulottuvuus, yhteistyö kolmansien maiden kanssa sekä jäsenmaiden sisällä. Yhteistyö kolmansien maiden kanssa ei juuri esiinny kuin poliittisina tahdonilmauksina tämän luvun kohteena olevassa tutkimusaineistossa. Yhteistyötä kolmansien maiden kanssa on kehitettävä ja tiivistettävä (yhteisten) turvallisuusongelmien hallitsemiseksi. Sen sijaan yhteistyön syventäminen ja tiivistäminen rajavalvontaan osallistuvien kansallisten ja EU:n eri toimijoiden kanssa on ollut pysyvä haaste. Vielä suurempi haaste näyttää olevan yhteistyön kansallinen koordinaatio.

232 Neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006, s. 1, kohta (6).

233 EU Schengen-luettelo (EC 2002a), 37-38.

234 Euroopan neuvosto ”Suunnitelma Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnasta”, 10019/02/14.6.2002/FRONT 58 COMIX 398, 18-19.



Rajavalvonnan kansallisesti toteutuksesta voivat vastata lukuisat eri viranomaiset jäsenvaltioiden hallinnollisista rakenteista riippuen. Kaikissa EU-maissa rajavalvontaan osallistuu useita eri viranomaisia, vaikka rajavalvonnan päävastuu on voitu säätää yhdelle viranomaiselle niin kuin on tehty Suomessa<sup>235</sup>. Kun asiaa tarkastellaan *yhdennetyn rajavalvonnan* näkökulmasta, jonka mukaan rajoilla tulee torjua henkilöiden ja heidän mukanaan kuljettamien tavaroiden aiheuttamia turvallisuusuhkia jäsenvaltioiden turvallisuudelle<sup>236</sup>, korostuu yhteistyö erityisesti tulli- ja poliisiviranomaisten kanssa. Yhteistyön kehittäminen tullin kanssa erityisesti tavaroihin kohdistuvan valvonnan osalta ja rikostorjunnallisen yhteistyön tiivistäminen poliisiin ovatkin näkyvästi esillä yhdennettyä rajavalvontaa koskevassa turvallisuusdiskurssissa<sup>237</sup>. Tullivalvonnan ja yhdennetyn rajavalvonnan lähentämiseksi on esitetty muun muassa yhteisten yksiköiden perustamista<sup>238</sup>, yhteisiä tietojenvaihto- ja -käsittelyjärjestelmiä (PROSECUR)<sup>239</sup> ja yhdenmukaisen riskianalyysin käyttöönottoa<sup>240</sup>. Euroopan rajavalvontajärjestelmän (EOROSUR) kehittämisen lähtökohdaksi on asetettu, että siinä yhdistetään kaikkien turvallisuusviranomaisten tieto- ja valvontajärjestelmät yhdeksi kokonaisuudeksi<sup>241</sup>. Rikostorjunnan kannalta sen todetaan kuuluvan selkeästi poliisin vastuulle<sup>242</sup>, mutta yhteistyötä eri toimijoiden välillä on tiivistettävä, jotta rikostorjuntatoimenpiteillä olisi tehoa. Tehokas rajavalvontajärjestelmä niin kansallisella kuin EU tasolla todetaan tehokkaaksi välineeksi rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa<sup>243</sup>.

Rajavalvontatoimenpiteiden tehokas koordinointi kansallisella ja yhteisötasolla on yhdennetyn rajavalvontajärjestelmän toiminnan peruslähtökohta. Operaatioiden koordinointi on osoittautunut EU:n tärkeimmäksi välineeksi, jolla voidaan taata yhteisvastuullinen toiminta jäsenvaltioiden välillä ja kanavoida resursseja niille ulkorajoille, joilla niitä tarvitaan eniten<sup>244</sup>. Tähän yhdennetyn rajavalvonnan koordinoitidiskurssiin kytkeytyy kaksi tematiikkaa, jotka ovat näkyvästi esillä eurooppalaisen rajavalvonnan

235 Rajavartiolaain (15.7.2005/578) muuttamisesta annetun lain (HE 219/2008) 17 §:n mukaan ”Rajavartiolaitos on johtava rajavalvontaviranomainen, joka sovittaa yhteen muiden rajavalvontaan henkilöliikenteessä osallistuvien viranomaisten toimintaa.”

236 Schengenin rajasäännösten mukaan kolmansien maiden kansalaisten maahantulotarkastuksessa tulee varmistaa, että ”asianomainen kolmannen maan kansalainen, hänen kulkuneuvonsa ja hänen kuljettamansa tavarat eivät todennäköisesti vaaranna minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä tai kansainvälisiä suhteita.” Neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006, 7 artikla 3.a.vi -kohta.

237 Euroopan komissio on antanut erillisen tiedonannon tullin roolista yhdennetyssä rajavalvonnassa. Ks. KOM(2003) 452.

238 Euroopan neuvosto ”Suunnitelma Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnasta”, 10019/02/14.6.2002/FRONT 58 COMIX 398, 21-22.

239 KOM(2002) 233 lopullinen, 16-17.

240 KOM(2003) 452 lopullinen.

241 KOM(2008) 68 lopullinen.

242 Ks. esim. KOM(2008) 68 lopullinen, 3-4.

243 KOM(2008) 68 lopullinen, 3-4.

244 KOM(2008) 67 lopullinen, 10.

kehityksessä. Ensimmäinen näistä diskursseista liittyy Frontexin toimivallan ja tehtäväalueen jatkuvaan laajentamiseen<sup>245</sup> ja toinen, osittain edelliseen liittyen, eurooppalaisen rajavartiolaitoksen perustamiseen. Jokaisessa yhdennettyä rajavalvontaa koskevassa komission tiedonannossa on esitetty Frontexille lisää operatiivisia työkaluja, tehtäviä tai toimivaltuuksia. Esimerkiksi EU:n eteläisten merirajojen hallinnonin tehostamista koskevassa tiedonannossa (KOM(2006) 733 lopullinen) Frontexin toimintakyvyn maksimoimiseksi esitettiin Frontexille pääsyä maahanmuuttoalan yhteyshenkilöverkoston tietoihin sekä ICONet tietokantaan. Uusina ”seuraavan sukupolven” välineinä esitettiin otettavaksi käyttöön muun muassa rannikkovartioverkosto ja eurooppalainen valvontajärjestelmä (EUROSUR). Molempien koordinoinnissa Frontexilla olisi vahva rooli. Frontexin toiminnan arviointia koskevassa tiedonannossa (KOM(2008) 67 lopullinen) puolestaan esitetään, että vastuu ICONet järjestelmän ylläpidosta tulisi antaa Frontexille, samoin virastolle tulisi siirtää Cifefin tehtävät<sup>246</sup>.

Ajatus eurooppalaisesta rajavartiolaitoksesta on ajatuksena kytenyt jo vuosikymmenen ajan. Se on esitetty sekä neuvoston EU:n ulkorajojen valvontaa koskevassa suunnitelmassa<sup>247</sup> että komission EU:n ulkorajojen yhdennettyä valvontaa koskevassa tiedonannossa<sup>248</sup>. Asiakirjat on annettu ajallisesti hyvin lähellä toisiaan, mutta niissä on havaittavissa selviä painotuseroja, mikä luo mielenkiintoisen lähtökohdan asiaa koskevalle keskustelulle. Tiedonannossa komissio esittää suoraan lopulliseksi tavoitteeksi Euroopan rajavartiolaitoksen. Aluksi *Euroopan rajavartiolaitos* toimisi jäsenvaltioiden tukena ja se toteuttaisi ulkorajojen valvontaa merirajoilla, mutta myöhemmin myös rajatarkastuksia virallisilla rajanylityspaikoilla. Rajavalvonnan osalta toimivaltuudet voitaisiin rajoittaa koskemaan vain muutaman sadan metrin levyistä kaistaa maarajoilla ja aluevesirajalla. Euroopan rajavartiolaitoksen henkilöstö koostuisi eri jäsenmaiden kansalaisista, jotka täyttäisivät ammatilliset ja ammattieettiset vaatimukset. Rajavartiolaitos toimisi rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän operatiivisen johdon alaisuudessa. Ajatus yhteisestä rajavartiolaitoksesta herätti jäsenmaissa voimakasta vastustusta<sup>249</sup>, mikä lienee vaikuttanut siihen, että neuvoston ulkorajojen valvontaa koskevassa suunnitelmassa korostetaan ”Euroopan rajavartiolaitoksen” perustamisen

245 Komission ehdotuksessa neuvoston asetukseksi ”Euroopan operatiivisen ulkorajayhteistyön hallintaviraston perustamisesta” esitettiin säädettäväksi viraston toiminnan mahdollisesta asteittaisesta laajentamisesta. Varsinaisesta asetuksesta tällainen toiminnan laajentamisoptio jäi pois. Ks. KOM(2003) 687 lopullinen, 16.

246 Ks. myös KOM(2008) 68 lopullinen; KOM(2008) 69 lopullinen.

247 Euroopan neuvosto ”Suunnitelma Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnasta”, 10019/02/14.6.2002/FRONT 58 COMIX 398.

248 KOM(2002) 233 lopullinen.

249 Ks. esim. Niemenkari (2003, 44). Esitys torjuttiin väkävästi mm. Suomen pääministerin toimesta.

ehdollisuutta, mikäli se nähdään sopivaksi kokemusten ja selvitysten jälkeen<sup>250</sup>. Euroopan rajavartiolaitos ei myöskään korvaisi kansallisia rajavartiolaitoksia, mikä tavoite voidaan päätellä komission tiedonannosta<sup>251</sup>.

EU:n rajavalvontaviraston perustaminen vuonna 2005 oli ratkaiseva askel kohti Euroopan rajavartiolaitosta. EU:n jäsenvaltiot vastaavat rajavalvonnan toteutuksesta, mutta virasto koordinoi ja avustaa jäsenvaltioita niiden operatiivisten rajavalvonta-tehtävien toteuttamisessa. Riskianalyysien osalta virasto tekee itsenäisiä riskianalyysijä ja vastaa riskianalyysijärjestelmän kehittämistä. Virasto avustaa jäsenmaita myös kalustollisesti sekä huolehtii eurooppalaisten rajavartijoiden koulutuksen yhdenmukaisuudesta. Viraston perustehtävissä on siis havaittavissa kaikki ainekset eurooppalaisen rajavartiolaitoksen kehittämiseksi. Ajatusta Euroopan rajavartiolaitoksesta on myös pidetty koko ajan esillä. Esimerkiksi Haagin ohjelman toteuttamiseksi laaditun toimintasuunnitelman mukaan Euroopan rajavartiolaitoksen toteutettavuutta tulisi arvioida Frontexin toimintaa koskevan arvioinnin yhteydessä ja komissio on aikonut palata kysymykseen itsenäisen Euroopan rajavartiolaitoksen perustamisesta kun rajainterventoryhmien toiminnasta on kerätty kokemuksia<sup>252</sup>.

Käytännössä Frontexin toiminnan kehittäminen on osa prosessia kohti yhteistä Euroopan rajavartiolaitosta. Viraston tehtävät ja toimivaltuudet ovat koko ajan laajentuneet ja virastolle on useaan otteeseen esitetty oikeutta hankkia omaa kalustoa jäsenmaariippuvuuden vähentämiseksi<sup>253</sup>. Myös viraston oikeuksia tietojenkäsittelyyn (ml. henkilötietojen käsittely) on pyritty ajamaan määrätietoisesti eteenpäin. Vähintään yhtä tärkeää osaa näyttelee kehitys, joka tapahtuu epäsuorasti, mikäli yhdenmukaista rajavalvontaa kehitetään komission antamien tiedonantojen pohjalta. Esimerkiksi mikäli ajatukset rannikkovartioverkostosta<sup>254</sup> ja eurooppalaisesta valvontajärjestelmästä (EUROSUR) toteutuvat, koordinoi Frontex eteläisten merialueiden (Välimeri, Atlantin valtameren eteläosa) valvontaan osallistuvien kaikkien noin 50 viranomaisen ja 30 eri instituution toimintaa. Eurosurin mahdollisen käyttöönoton myötä tavoitteena on yhdistää ja 'järkeistää' jäsenvaltioiden kansalliset valvontajärjestelmät sekä ottaa käyttöön 'yhteiset' rajavalvontavälineet ja -sovellukset EU-tasolla. Frontex on ehdottanut Medsea- ja Bortec-tutkimuksissa sekä eurooppalaisen rannikkoverkoston

250 "Based on the experiences of this gradual development, further institutional steps could be considered, if appropriate, following an in-dept legal study addressing the question of the legal basis and identifying the instruments which would be necessary. Such steps could include a possible decision on the setting up of a European Corps of Border Guards, composed of joint teams, which would have the function of supporting the national services of the Member States, *but not replacing them*." (10019/02/14.6.2002/FRONT 58 COMIX 398, 27).

251 "Euroopan rajavartiolaitos ei voiskaan missään nimessä *välttömästi korvata* kansallisia viranomaisia vastaanottavan jäsenvaltion sisäisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen säilyttämiseen liittyvissä tehtävissä..." KOM(2002) 233 lopullinen, 21.

252 KOM(2008) 67 lopullinen, 2, 10.

253 Esim. KOM(2008) 67 lopullinen; COWI Report (2009); The Border Post, September 2011.

254 Euroopan rannikkovartioverkosto aloitti toimintansa toukokuussa 2007. (KOM(2008) 67 lopullinen, 4).

luomisen yhteydessä kansallisten koordinaatiokeskusten<sup>255</sup> perustamista kahdeksaan jäsenvaltioon, jotka muodostavat EU:n eteläisen merirajan Välimerellä ja eteläisen Atlantin valtamerellä. Frontex toimisi 'eurooppalaisena tilannekeskuksena', joka lähes reaaliajassa kokoaisi tietoja kansallisilta koordinaatiokeskuksilta sekä välittäisi niille tietoja tapahtumista EU:n ulkorajoilla. Jäsenvaltioiden operaatioiden koordinoinnista olisi siirrytty jatkuvaan tilannetietoisuuteen ja reaaliaikaisen tilannekuvan ylläpitoon.<sup>256</sup> Myös vaatimukset pitkäkestoisten operaatioiden suorituskyvystä<sup>257</sup> pakottavat kysymään, onko kysymys enää operatiivisen yhteistyön koordinoinnista vai Frontexin itsenäisestä kyvystä vastata EU:n rajavalvonnallisiin haasteisiin. Nykyisen lähtökohdan mukaan yhteisötason toimet täydentävät kansallisia rajavalvontajärjestelmiä, mutta yhä lähempänä ollaan sitä tilannetta, jossa kansallinen rajavalvonta on osa EU:n yhdenmennyä rajavalvontaa ja mahdollisesti osa eurooppalaista rajavartiolaitosta.

Tämän luvun lopuksi tarkastelemme vielä yhdenmennyksen rajavalvonnan *käsitteellistä kehitystä*. Yhdenmennyksen rajavalvonnan (IBM) käsite on laajentunut koko ajan sisällöltään. Yhdenmennyksen rajavalvonnan käsitettä voidaan lähestyä monesta suunnasta. Käsitettä voidaan tarkastella analysoimalla käsitteen "virallisia" määritelmiä, tutkimalla yhdenmennyksen rajavalvonnan käsitteellistä sisältöä siten, kun se ilmenee EU:n politiikka- ja normiasiakirjoista tai tutkia yhdenmennyksen rajavalvonnan ilmenemistä EU:n ja sen jäsenvaltioiden toiminnan kautta. Tässä luvussa yhdenmennyksen rajavalvonnan käsitteellistä sisältöä tutkitaan sen mukaan, millaisia asioita yhdenmennyksen rajavalvontaan katsotaan kuuluviksi EU:n toimintaa ohjaavien asiakirjojen valossa.

Yhdenmennyksen rajavalvonnan käsitteellinen sisältö muodostuu siis hyvin runsaan lähdeaineiston perusteella. Käsitteelle ei ole olemassa virallista määritelmää, vaikka Suomen toisella puheenjohtajuuskaudella käsitteen sisältöä pyrittiin selkiinnyttämään kuvaamalla käsitteeseen kuuluvat asiakokonaisuudet<sup>258</sup>. Käsitteen määrittely perustui neliportaisen rajavalvontamallin sisältämiin osakokonaisuuksiin. Lisäksi *rikostorjunta* samoin kuin jäsenmaiden ja EU:n eri toimielinten toimien koordinointi ja johdon-

255 Komission tiedonannossa Euroopan rajavalvontajärjestelmän (EUROSUR) luomiseksi (KOM(2008) 68 lopullinen) kehoitetaan eteläisillä ja itäisillä ulkorajoilla sijaitsevia jäsenvaltioita perustamaan kansallisten koordinaatiokeskusten ohella myös *yksi kansallinen rajavalvontajärjestelmä*, joka kattaisi valvontatoimet kaikilla ulkorajoilla ja mahdollistaisi tiedonvaihdon kaikkien ulkorajavalvontaan osallistuvien viranomaisten kesken. Tiedonannossa on esitetty *yhteisen tiedonvaihtoympäristön* perustamista asianomaisten kansallisten viranomaisten välille.

256 KOM(2008) 68 lopullinen.

257 Ks. KOM(2006) 733 lopullinen, 6-7.

258 Neuvoston päätelmissä 4.-5.12.2006 "yhdenmennyksen rajavalvonnan" käsite muodostuu seuraavista ulottuvuuksista: - Schengenin rajasäännöstössä määritelty rajavalvonta (tarkastukset ja valvonta), mukaan lukien asianmukaiset riskianalyysit ja rikollisuuteen liittyvä tiedustelutieto; - Rajat ylittävän rikollisuuden tunnistaminen ja tutkiminen yhteistyössä kaikkien toimivaltaisten lainvalvontaviranomaisten kanssa; - Nelitasoinen maahanpääsyn valvontamalli (toimenpiteet kolmansissa maissa, yhteistyö naapurimaiden kanssa, rajavalvonta, valvontatoimet vapaan liikkuvuuden alueella mukaan lukien paluu); - Virastojen välinen yhteistyö rajavalvonnan alalla (rajavartijat, tulli, poliisi, kansalliset turvallisuusviranomaiset ja muut asianmukaiset viranomaiset) ja kansainvälinen yhteistyö; - Jäsenmaiden sekä yhteisön ja unionin toimielinten ja muiden elinten toimien koordinointi ja johdonmukaisuus.

mukaisuus sisällytettiin yhdenntyn rajavalvonnan käsitteeseen. Vaatimukset eri toimien *johdonmukaisuudesta* ja *koordinoinnista* korostavat EU:n kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja yhdenntyn rajavalvonnan poliittista ulottuvuutta operatiivisten seikkojen ohella.

Sittemmin yhdenntyn rajavalvonnan käsitteellistä sisältöä on kehitetty käytännön toiminnan vaatimusten mukaisesti. Komission tiedonannossa EU:n eteläisten merirajojen valvonnan tehostamisesta (KOM(2006) 733 lopullinen) korostetaan EU:n kykyä hallita muuttovirtoja. Siihen kuuluu ”yksittäisten tapausten ripeä alkuarviointi, jonka yhteydessä selvitetään, kuka voi hakea kansainvälistä suojelua ja kenet voidaan palauttaa takaisin lähtö- ja kauttakulkumaahansa, ja sen jälkeen tapausten asianmukainen käsittely, mihin kuuluu myös maahanmuuttajien ja pakolaisten *terveydentilan* ja mahdollisten *epidemioiden* arviointi.” Komission Euroopan rajavalvontajärjestelmää (EUROSUR) koskevassa tiedonannossa (KOM(2008) 68 lopullinen) korostetaan *etsintä- ja pelastusvalmiuksien* lisäämistä osana rajavalvonnan kehittämistä. Nämä uudet haasteet laajentavat yhdenntyn rajavalvonnan käsitteellistä sisältöä turvallisuusorientoituneesta *security*-lähestymistavasta myös erilaiset vaarat ja riskit huomioivan *safety*:n suuntaan. Yhdenntyn rajavalvonnan -käsitteen laajentaminen poikkeuksellisten tilanteiden ja *kriisinhallinnan* suuntaan on epäsuorasti havaittavissa jo komission EU:n ulkorajojen yhdenntettyä rajavalvontaa koskevassa tiedonannossa (KOM(2002) 233 lopullinen). Rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän tehtävissä korostetaan useaan otteeseen EU:n kykyä arvioida riskejä ja hallita kriisitilanteita<sup>259</sup>. Ulkorajarahaston perustamista koskevassa Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksessä (N:o 574/2007/EY) puolestaan esitetään ”tullivalvonnan ja eläinlääkintään tai kasvinsuojeluun liittyvien tarkastusten asteittaista sisällyttämistä ulkorajojen yhdenntettyyn valvontatoimintaan alan yleisen kehityksen mukaisesti” (7 artikla, 1. b) -kohta).

Tässä luvussa on tarkasteltu yhdenntettyä rajavalvontaa EU:n viitekehyksessä virallisen rajaturvallisuusdiskurssin näkökulmasta. Tämän luvun seuraavassa alaluvussa tarkastellaan samaa diskurssia kriittisen tulkinnan näkökulmasta. Kriittinen tulkinta kyseenalaistaa hegemoniadiskurssin ja tuo keskustelusta esiin sellaisia merkityksiä, joista virallisessa keskustelussa vaietaan tai ne eivät nouse muuten esiin yleisessä keskustelussa. Tarkastelu on kaksivaiheinen. Alaluvussa 7.3.4 esitetään kokoavat havainnot tämän luvun kohteena olevasta tutkimusaineistosta. Viimeisessä alaluvussa analysoidaan yksi komission tiedonanto yksityiskohtaisesti eräänlaisena case-tarkasteluna. Tarkastelun pyrkimyksenä on sekä havainnollistaa kriittistä diskurssianalyysiä tutkimusmetodinä että havainnollistaa hiljaisimpien taustaoletusten ja piilomerkitysten esiin nostamista tutkimusaineistosta.

259 Tämä voi osaltaan selittyä syyskuun 2001 terrori-iskun läheisyydellä. Rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän perustaminen perustuu Suomen 21.9.2001 pidetyssä ylimääräisessä Eurooppa-neuvoston kokouksessa esittämään ajatukseen yhteisen ”ulkorajaforumin” perustamisesta. KOM(2002) 233 lopullinen, 14.

### 7.3.4 Yhdennetyn rajavalvonnan piilomerkitykset - kriittinen diskurssi

Yhdennettyä rajavalvontaa koskevissa suunnitelmissa, tiedonannoissa ja normeissa esiintyvät samat retoriset elementit ja vakuuttamisen muodot kuin strategia-asiakirjoissa ja poliittisluontoisissa ohjelmissa. Rajavalvonnan nimissä tehdyt toimenpiteet lisäävät automaattisesti kansalaisten turvallisuutta. ”Sen lisäksi, että ulkorajoilla tehtävien tarkastusten tehostaminen lisää jäsenvaltioiden sisäistä turvallisuutta, se myös nopeuttaa henkilöiden ja tavaroiden liikkuvuutta Euroopan unionin ja kolmansien maiden välillä”, todetaan EU:n ulkorajojen yhdennettyä valvontaa koskevassa tiedonannossa (KOM(2002) 233 lopullinen, 5). Paikoittain turvallisuusretoriikka kätkeytyy epämääräisyyden verhoon. Vai mitä voidaan sanoa seuraavasta argumentaatiosta, jossa perustellaan tiedusteluun perustuvan tilannekuvan (common pre-frontier intelligence picture) merkitystä EUROSUR-järjestelmän osana: ”Tällaisesta yhteisestä välineestä voitaisiin kehittää myös operatiivisempi niin, että sen avulla voitaisiin muodostaa ”kohdennettu tiedusteluun perustuva reaktio”, jonka muodostamista koordinoisi Frontexin suunnittelema tilannekeskus.”<sup>260</sup> (KOM(2008) 68 lopullinen, 8). Tekstin tarjoamia lukuisia erilaisia tulkintamahdollisuuksia on turha lähteä edes spekuloidaan.

Tässä alaluvussa käsiteltävät, rajavalvontaan käytännönläheisemmin suhtautuvat politiikka-asiakirjat eroavat muista jo esitellyistä asiakirjoista (strategiat, ohjelmat) siinä, että turvallisuuden referenttinä on voittopuolisesti jäsenvaltio, turvallisuusviranomaiset, sisäinen turvallisuus, yhteinen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue tai jokin muu kuin kansalaisyhteiskunta tai yksittäinen kansalainen. Komission ehdotuksessa Euroopan rajavalvontaviraston perustamista koskevaksi ehdotukseksi (KOM(2003) 687 lopullinen, 7) viraston perustamista perustellaan nimenomaan ”lopullisten edunsaajien eli jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten näkökulmasta”. Turvallisuusdiskurssin argumentaation näkökulmasta ei liene myöskään satumaa, että kyseessä on *Euroopan* - ei Euroopan unionin - virasto. Euroopan unionin samaistaminen koko Eurooppaa koskevaksi antaa sanoilla aivan erilaisen painoarvon kuin puhuminen vain poliittisesta unionista.

Leimaa-antavaa yhdennetyn rajavalvonnan tarkastelulle *turvallisuustoimijoiden* näkökulmasta on rajan kokeminen *uhkaksi* ja haasteeksi sisäiselle turvallisuudelle. Rajavalvonta mielletään ensisijassa uhkien torjunnaksi<sup>261</sup>. Nämä uhat ovat niin suuria, että ulkorajojen valvontaa esitetään otettavaksi jopa EU:n ensisijaiseksi painopiste-

260 Kursivointi lisätty. Joskus epämääräisyys johtuu huonosta käännöksestä. Tässä tekstin kohdassa englanninkielisen tekstiversion kieliasu on yhtä epämääräinen: ”Such a common tool could also take a more operational character and enable a target oriented intelligence reaction, coordinated via the situation centre to be set up by FRONTEX.”

261 Ks. esim. KOM(2002) 233 lopullinen, 4; KOM(2008) 68 lopullinen, 2: ”Tiedonannossa keskitytään tehostamaan rajavalvontaa. Pääasiallisena tavoitteena on estää luvattomat rajanylitykset, torjua rajat ylittävää rikollisuutta ja tukea toimenpiteitä, joiden kohteena on rajan laittomasti ylittäneet henkilöt.” Ks. myös emt. 3.

alueeksi<sup>262</sup>. Rajojen muut funktiot kuten liikkumisen helpottaminen, taloudellisen toiminnan edistäminen sekä kielellisten ja kulttuuristen siteiden ylläpito rajantakaisiin naapureihin esiintyvät vain satunnaisesti tässä turvallisuuskurssissa. Rajavalvontaan liittyvät turvallisuuskurssit ovat uhkien leimaamia myös hiljaisten, yleensä huomaamattomien tai jopa tiedostamattomien merkitysten tasolla. Rajojen suojaamisen (*border protection*) ja rajan estefunktioiden korostamista ('the external border operate as a *barrier* or filter from the point of view of internal security') EU:n ulkorajojen valvontaa koskevassa suunnitelmassa<sup>263</sup> toimivat esimerkkeinä julkituoduista rajojen uhkadiskursseista ja EU:n linnoittamisesta ulkopuolisia uhkia vastaan. Rajavalvonta näyttäytyy turvallisuusviranomaisten kannalta ensi sijassa laittoman maahantulon, ihmissalakuljetuksen ja muiden rajat ylittävän rikollisuuden aiheuttamien uhkien viitekehyksessä.

Uhkapainotteinen näkökulma rajavalvontaan on osaltaan johtanut maksimaalisen turvallisuuden tavoitteluun, *nollatoleranssiajatteluun*. Esimerkiksi kattavan tietojen vaihto- ja käsittelyjärjestelmän (PROSECUR)<sup>264</sup> perustamista rajavalvontatehtäviin osallistuvien turvallisuus- ja oikeusviranomaisten työkaluksi on perusteltu juuri sillä, että ”ulkorajojen turvallisuusnäkökohdat voitaisiin kattaa mahdollisimman täydellisesti”<sup>265</sup>. Uhkien täydellinen haltuunotto on tarkoittanut myös tehokkuuden korostamista. Koska kokemus on osoittanut, että laittoman maahantulon paine siirtyy ulkorajoilla paikasta toiseen riippuen viranomaisten toimenpiteiden tehokkuudesta, ”tarkastuksia ja valvontaa on tarpeen tehostaa myös unionin ulkorajojen muissa osissa” (KOM(2006) 733 lopullinen, 7). Tämä johtaa rajavalvonnan jatkuvan kasvun itseään ruokkivaan dynamiikkaan. *Rajavalvontaa tulee koko ajan tehostaa, ei vain ongelmakohdissa, vaan kaikkialla*. Rajavalvonnan jatkuvan tehostamisen ohella rajavalvontaa pyritään koko ajan laajentamaan myös sisällöllisesti. Toiminnan ja (yhdenntyn) rajavalvonnan käsitteellisen kehittämisen ohella tämä on ilmaistu implisiittisesti monissa eri asiayhteyksissä<sup>266</sup>.

Uhkien mahdollinen aikainen torjunta on johtanut myös 'eteen työnnetyn puolustuksen' edelleen kehittämiseen. Yhdenntetty rajavalvontamallin mukaisesti EU:n rajatarkastukset alkavat jo kolmansissa maissa, kun EU-maiden edustustot käsittele-

262 KOM(2002) 233 lopullinen, 4.

263 10019/02/14.6.2002/FRONT 58 COMIX 398, 5, 7.

264 PROSECUR tulee englannin kielen sanoista ”PROcedure of SECURITY”.

265 KOM(2002) 233 lopullinen, 16.

266 Ks. esim. rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän perustamisesta koskevat kohdat tiedonannosta KOM(2002) 233 lopullinen, 14: ”Rajavalvonnan yhteisen ohjausryhmän tehtävänä olisi saattaa yhteen rajatarkastuksista ja rajavalvonnasta vastaavat tahot ja operatiivinen henkilöstö, mutta se voisi hoitaa *myös muita* kuin tiukasti EY:n perustamissopimuksen 62 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuihin aloihin liittyviä toimia. *Yhteisen ohjausryhmän* tulisi hoitaa täysipainoisesti *monialaista* ja horisontaalista tehtävää, niin että se voi saattaa yhteen vastuuhenkilöt ja käytännön toimista vastaavan henkilöstön, joiden tehtävät *saattavat* liittyä ulkorajojen turvallisuuteen.” Alleviivaukset ja kursivointi lisätty.



vät viisumihakemukset. Tämä ei kuitenkaan estä ihmisiä pyrkimästä länteen ilman vaadittavia maahantuloedellytyksiä. Niinpä EU:n rajavalvontavirasto Frontex ja EU:n jäsenmaat ovat solmineet sopimuksia kolmansien maiden kanssa laittomien maahanmuuttovirtojen hallitsemiseksi. Kahdenvälisten sopimusten sijaan EU:n tavoitteena on tehdä alueellisia sopimuksia, joissa määritellään oikeus valvoa ja pysäyttää aluksia tiettyjen lähtö- ja kauttakulkumaiden aluevesillä (KOM(2006) 733 lopullinen, 11). EUROSUR-hankkeen tiimoilta on esitetty ajatus, että rajavalvonnan kannalta olisi otettava käyttöön satelliitteja ja miehittämättömiä ilma-aluksia, jotka laajojen maa- ja merialueiden lisäksi voisivat valvoa kolmansien maiden rannikkoja ja alueita sekä ottaa yksityiskohtaisia kuvia<sup>267</sup>. EU:n rajavalvontaviraston arviointia ja jatkokehittämistä koskevassa komission tiedonannossa (KOM(2008) 67 lopullinen, 9) esitetään suoraan, että Lissabonin sopimuksen taustaa vasten tulisi tarkastella ”miten virasto voisi osallistua *kolmansissa maissa* toteutettaviin eurooppalaisiin rajavalvontatehtäviin”. Tämä kaikki voi koitua meidän eurooppalaisten turvallisuuden hyväksi, mutta tässä yhteydessä voidaan kysyä, kuinka ’vapaaehtoisesti’ kolmannet maat ovat valmiit näihin järjestelyihin<sup>268</sup>. Ettei vain kyseessä olisi turvallisuuden nimissä tehty uskolonisaatio?

*Rajavalvonnan uhkapainotteinen lähestymistapa on johtanut turvallisuustoimijoiden oikeudellisen näkökulman kaventumiseen.* Schengenin rajasäännöstöä luetaan ja siteerataan vain rikostorjunnallisten linssien läpi. EU:n yhdenmennyä rajavalvontaa koskevissa suunnitelmissa rajavalvonnan tehtäväksi nähdään yksinomaan laittoman maahanmuuton, ihmiskaupan sekä jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen, kansanterveyteen ja kansainvälisiin suhteisiin kohdistuvien uhkien torjunta. Oikeusnormien perusteella rajoista voitaisiin tehdä myös toisenlainen, ihmisoikeusmyönteisempi tulkinta. Esimerkiksi Schengenin rajasäännöstön ’johdannossa’<sup>269</sup> korostetaan ihmisten vapaata liikkuvuutta ja sen mukanaan tuomia oikeuksia, rajavalvonnan ammattimaista ja kohteliasta toteutusta, ’ihmisarvoa täysin kunnioittaen’ tehtyjä rajatarkastuksia sekä uhkien ’toissijaisuutta’ rajavalvontatehtävissä.

Ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa voidaan perustella myös rajatarkastusten luonteella sekä oikeusnormien kriittisellä tulkinnalla. *Rajatarkastus on hallinnollinen toimenpide.* Maahanpääsy on sallittava, ellei maahanpääsyn epämiselle ole laissa säädettyä perustetta. Esimerkiksi Suomen kansalaisten osalta jokainen on oikeutettu palaamaan

267 KOM(2008) 68 lopullinen, 8.

268 Tilannetta voinee verrata Porkkalan tukikohdan vuokraukseen Neuvostoliitolle toisen maailmansodan jälkeen. Muodollisesta tasaveroisuudesta huolimatta sopimukset tällaisissa tapauksissa ovat pääasiassa vahvemman sopijapuolen saneluratkaisuja. Porkkalan vuokraus kuului Pariisin rauhansopimuksen ehtoihin siinä missä kolmansien maiden halukkuus turvallisuusjärjestelyihin EU:n kanssa on sidottu erilaisiin kehitys-, talous- ja naapurussopimuksiin. Mielenkiintoisen lisän tähän keskusteluun antaa komission tiedonanto EU:n ulkorajojen yhdenmennyksestä valvonnasta (KOM(2002) 233 lopullinen), jonka mukaan ”[u]lkorajoilla suoritettavia valvonta- ja tarkastustehtäviä ei tietenkään luovutettaisi edes osittain kolmansille maille” (emt.18).

269 Schengenin rajasäännöstössä ei ole johdanto-osaa. ’Johdannolla’ viitataan tässä säädöksen alkutekstiin.

kotimaahansa (Suomeen), vaikka maahanpääsyn edellytykset eivät täytyisi<sup>270</sup>. Uhkien arviointia ei lähtökohtaisesti tehdä myöskään EU-kansalaisille<sup>271</sup>. Uhkien toissijaisuutta voidaan perustella myös säädöstekstin käyttämien ilmausten perusteella<sup>272</sup>. Toisaalta on todettava, että mikäli henkilön arvioidaan muodostavan Schengenin säännöstössä mainitun uhkan jollekin jäsenvaltiolle, se riittää käännäntämisperusteeksi, vaikka muut maahantuloedellytykset olisivat kunnossa. Tämä (vapaus)oikeuspainotteinen diskurssi puuttuu lähes täysin EU:n yhdenmukista rajavalvontaa koskevasta keskustelusta<sup>273</sup>.

Oikeudellisen näkökulman kaventuminen saa institutionaalisia piirteitä, kun rajavalvonnan ahdas turvallisuusuhkapainotteinen näkökulma viedään säädösinstrumentteihin. Tällainen tulkinta voidaan kriittisen tulkintaotteen avulla tehdä ulkorajarahaston perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 574/2007/EY perusteella. Päätöksessä korostetaan yhdenmukisen rajavalvonnan merkitystä ja ”ulkorajoihin liittyvien tarkastus- ja valvontatehtävien tehokasta järjestämistä”<sup>274</sup>, ”matkustajavirtojen tehokasta hallintaa”<sup>275</sup> ja ulkorajoilla tehtävien rajatarkastuksen ja -valvonnan lujittamista<sup>276</sup>. Päätöksessä viitataan yllä mainittuun Schengenin rajasäännöstyöhön, joka ”edellyttää rajatarkastuksia laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjunnan helpottamiseksi ja jäsenvaltioiden sisäistä turvallisuutta koskevien *uhkien ehkäisemiseksi*”<sup>277</sup>. Schengenin rajasäännöstyön mukaan rajatarkastuksilla taas tarkoitetaan ”rajanylityspaikalla suoritettavia tarkastuksia, joiden tarkoituksena on *varmistaa*, että henkilöt ja heidän kulkuneuvonsa sekä heidän hallussaan olevat esineet *voidaan päästää* jäsenvaltioiden alueelle ja sieltä

270 Esimerkiksi henkilö on kadottanut matkustusasiakirjansa.

271 Henkilöihin kohdistettavien rajatarkastusten sisältö määräytyy henkilön kansallisuuden ja ’statuksen’ mukaan. Vapaan liikkuvuuden oikeuden piiriin kuuluville henkilöille tehdään vähimmäistarkastus, johon ei kuulu uhkien arviointia. Vähimmäistarkastuksen piiriin kuuluviin henkilöihin voidaan tosin satunnaisesti kohdistaa hakuja kansallisiin ja eurooppalaisiin tietokantoihin henkilön mahdollisesti aiheuttamien uhkien selvittämiseksi. Sen sijaan kolmansien maiden kansalaisille tehtävä perusteellinen maahantulotarkastus sisältää (muiden maahantuloedellytysten selvittämisen ohella) aina myös henkilön mahdollisesti aiheuttamien uhkien arvioinnin. (Schengenin rajasäännöstö (EY) N:o 562/2006, 7 artikla).

272 Esim. ”Rajavalvonnan *olisi autettava* torjumaan laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa ja ehkäisemään jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen, kansanterveyteen ja kansainvälisiin suhteisiin kohdistuvat uhkat.” Rajavalvonnan *pääasiallinen tehtävä* ei siis ole uhkien torjunta, vaan päätehtävänsä ohella sen on autettava torjumaan turvallisuusuhkia. Myös ”Rajavalvontaan kuuluvat paitsi henkilöihin rajanylityspaikoilla kohdistettavat tarkastukset ja rajanylityspaikkojen välisen rajaosuuden valvonta *myös* sisäiselle turvallisuudelle aiheutuvien riskien analyysi ja niiden uhkien analyysi, joita saattaa kohdistua ulkorajojen turvallisuuteen.” Henkilöiden rajanylityksen luvallisuuden tarkastus on siis ensisijainen toimenpide, johon *voi* sisältyä myös henkilön mahdollisesti muodostamien uhkien arviointi. (Schengenin rajasäännöstö (EY) N:o 562/2006, 1).

273 Turvallisuuden ja uhkien ympärille rakentuva yhdenmukista rajavalvontaa koskeva diskurssi ei tarkoita henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevan tematiikan täydellistä poissaoloa keskustelusta. Ks. esim. KOM(2002) 233 lopullinen, 4; Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 574/2007/EY ulkorajarahaston perustamisesta, s. 1 sekä artiklat 3, 20 ja 21. ’Henkilöiden vapaan liikkuvuuden edistäminen’ tai ’joustavan rajanylitysliikenteen varmistaminen’ ovat kuitenkin satunnaisia mainintoja, kuin ’neulan etsimistä heinäsuovasta’ turvallisuusuhkien maalailuun verrattuna.

274 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 574/2007/EY, 3 artikla.

275 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 574/2007/EY, 3 artikla.

276 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 574/2007/EY, 20 artikla.

277 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 574/2007/EY, 1. Kursivointi lisätty.

pois<sup>278</sup>. Schengenin rajasäännösten mukaisen rajatarkastuksen merkityksen voidaan katsoa paitsi turvallistuneen, myös huomattavasti kaventuneen.

Vielä kuvaavampi esimerkki voidaan poimia 3 ja 4 artikloista. Rahaston yleiset tavoitteet on säädetty 3 artiklassa. Artiklan mukaan rahasto edistää seuraavien tavoitteiden saavuttamista: ”b) jäsenvaltioiden harjoittama matkustajavirtojen tehokas hallinta ulkorajoilla, jotta varmistetaan toisaalta suojelun korkea taso ulkorajoilla<sup>279</sup> ja toisaalta ulkorajojen vaivaton ylittäminen Schengenin säännösten mukaisesti ja inhimillisen kohtelun ja ihmisarvon periaatteet;”. Artiklassa 4 on kuvattu, millaisia erityisiä tavoitteita rahaston avulla tuetaan, jotta artiklassa 3 kuvatut tavoitteet voidaan saavuttaa. Edellä 3 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen tavoitteiden osalta rahastosta tuetaan seuraavia erityisiä tavoitteita:

- a) kehitetään väliaikaisia ulkorajoja lukuun ottamatta uusia työmenetelmiä, logistisia toimenpiteitä ja huipputeknologiaa tavoitteena tehostaa unioniin tulevien ja sieltä poistuvien henkilöiden järjestelmällisiä tarkastuksia rajanylityspaikoilla;
- b) edistetään teknologian käyttöä sekä teknologian tehokkaasta hyödyntämisestä vastaavan henkilöstön erityiskoulutusta;
- c) edistetään tietojenvaihtoa väärennetyistä tai vääristä matkustusasiakirjoista ja tällaisia asiakirjoja koskevan koulutuksen parantamista muun muassa kehittämällä ja levittämällä yhteisiä työvälineitä ja käytänteitä tällaisten asiakirjojen tunnistamiseksi;
- d) edistetään tehokasta ja reaaliaikaista tiedonhakua rajanylityspaikoissa laajojen tietotekniikkajärjestelmien, kuten Schengenin tietojärjestelmän (SIS), viisumitietojärjestelmän (VIS), avulla sekä tehokasta reaaliaikaista tietojenvaihtoa kaikkien ulkorajoilla olevien rajanylityspaikkojen välillä;
- e) varmistetaan riskianalyysin tulosten optimaalinen soveltaminen operatiivisella ja teknisellä tasolla.<sup>280</sup>

Julkilausuttujen tavoitteiden ja keinojen välillä näyttää olevan ilmeinen ristiriita. Kaikki 4 artiklassa luetellut toimet perustuvat valvonnan ja kontrollin tehostamiseen, rajanylittäjän täydelliseen haltuunottoon valvontaviranomaisen näkökulmasta. Poliittisesti jalot tavoitteen, rajanylittävien henkilöiden suojaaminen, ihmis- ja pe-

278 Schengenin rajasäännöstö (EY) N:o 562/2006, 2 artikla, 10) -kohta. Ennen henkilöiden rajatarkastusten (7 artikla) kuvaamista on 6 artiklassa säädetty rajatarkastusten suorittamista koskevat periaatteet. Periaatteissa on korostettu ihmisarvon kunnioittamista, toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta sekä syrjinnän kieltoa. Kursivointi lisätty.

279 3 artiklan b) kohdan englanninkielinen versio kuuluu seuraavasti: ”(b) efficient management by the Member States of the flows of persons at the external borders in order to ensure, on the other hand, a high level of protection at the external borders and, on the other, the smooth crossing of the external borders in conformity with the Schengen acquis and the principles of respectful treatment and dignity;”

280 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 574/2007/EY, 4 artikla, 2. kohta.

rusoikeuksien turvaaminen tai liikkumisen helpottuminen eivät ilmene mitenkään 4 artiklassa luetelluissa toimenpiteissä. Tällaista turvallisuusdiskurssia voisi kutsua *turvallisuuden petollisuusdiskurssiksi*<sup>281</sup>. Vaikka toimenpiteet lisännevät osaltaan turvallisuutta, valvontateknologian käytön lisääntymisellä on myös kiistatta kielteisiä seurauksia. Turvallisuuden maksimointi voi myös synnyttää turvattomuutta.

Tässä yhteydessä täytyy kuitenkin todeta, että turvallisuusdiskurssissa on tapahtunut mielenkiintoinen siirtymä. Turvallisuustoimenpiteiden tarpeellisuutta perusteltiin aikaisemmin rajat ylittävän rikollisuuden, erityisesti terrorismin varjolla. Nyt turvallisuusdiskurssissa korostetaan inhimillistä hätää ja pakolaisten oikeuksien turvaamista rajavalvonnan tehostamiseksi. ”Laittomasta maahanmuutosta johtuvaa järkyttävien kuolonuhrien määrää ei voida hyväksyä, vaan sitä on pienennettävä. On parannettava valmiuksia havaita pieniä aluksia avomerellä, mikä puolestaan parantaa etsintä- ja pelastusmahdollisuuksia ja säästää ihmishenkiä”<sup>282</sup>. Komission tiedonannossa EU:n eteläisten merirajojen valvonnan tehostamiseksi (KOM(2006) 733 lopullinen, 4) korostetaan puolestaan kansainvälistä suojelua tarvitsevien henkilöiden todellista mahdollisuutta päästä suojelun piiriin ja saada turvapaikka. ”Tätä varten on tarpeen varmistaa, että jäsenvaltiot täyttävät suojeluvaihtoehtonsa yhtenäisesti ja tehokkaasti toteuttaessaan toimenpiteitä kansainvälistä suojelua mahdollisesti tarvitsevien henkilöiden pysäyttämiseksi ja pelastamiseksi merellä ja että suojelua tarvitsevien henkilöiden selvitetään ripeästi vastaanottopaikoissa maitinnousun jälkeen.” Kun asiaa peilataan yhdenmukaisen rajavalvonnan kokonaiskuvaan - sen julkilausuttuihin tavoitteisiin, toimintatapoihin sekä erilaisiin työkaluihin ja politiikoihin sen kehittämiseksi - voidaan olettaa, että laittomien maahantulijoihin torjunta on jatkossakin yhdenmukaisen rajavalvonnan ensisijainen tehtävä. Mutta tämän julkilausutun, kansainvälisoikeudellisten suojelunormien kunnioittamiseen pyrkivän tavoitteen merkitystä ei tule vähätellä. Osaltaan se osoittaa käynnissä olevaa siirtymää kohti yhä kokonaisvaltaisempaa, inhimillisen turvallisuuden eri ulottuvuudet huomioon ottavaa lähestymistapaa.

Yksi turvallisuuden petollisuusdiskurssin ilmentymistä on oikeudellisten näkökohtien, kuten perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen tai tietosuojaan liittyvien kysymysten pitämistä itsestäänselvyyksinä. Ne ikään kuin huomioidaan automaattisesti hallinnollisina itsestäänselvyyksinä<sup>283</sup>. Tämä ilmenee rajavalvonnan osalta siten, että

281 Karvonen on väitöskirjassaan *Imagologia - imagon teorioiden erittelyä, analyysiä, kritiikkiä* (1997a) käyttänyt käsitettä ’petollisuusdiskurssi’ kuvaamaan imagoon liittyviä valheellisia mielikuvia. Laaksonen (2009) kutsuu vastaavaa strategiaa nimellä ”luvaton” strategia.

282 KOM(2008) 68 lopullinen, 4. Etsintä- pelastusmahdollisuuksien parantaminen on sidottu kuitenkin rajavalvonnan kehittämiseen. Tiedonannon mukaan ”Pitkän aikavälin ratkaisuja maahanmuuton hallinnan haasteisiin voidaan kuitenkin löytää ainoastaan sellaisen kattavan strategian avulla, joka käsittelee yhteistyön kolmansien maiden kanssa myös rajavalvonnan alalla.” (Emt. 4).

283 Tällainen asenne on havaittavissa myös suomalaisessa rajavalvontaa käsittelevässä tutkimuksessa. Ks. esim. Nikku 2008, 20.

oikeudellisia näkökohtia ei juuri käsitellä operatiivisiin seikkoihin painottuvissa suunnitelmissa, tai ne kuitataan tapaan ”turvapaikkaoikeuden periaatteita kuitenkin noudattaen”<sup>284</sup> tai ”joiden pohjana on ihmisoikeuksien täysimääräinen kunnioittaminen”<sup>285</sup>. Yksi osa tätä oikeuden ’turvallisuuksidiskurssia’ on joustavan tulkinnan tai tulkintaperiaatteen edistäminen rajavalvonnassa. Esimerkiksi merioikeuden ’soveltaminen’ käytännössä edellyttää kokonaisvaltaista lähestymistapaa, joka irtoaa tapauskohtaisten tarkastelujen rasiitteista<sup>286</sup>. Kaikkein hienovaraisemmin turvallisuuden legitimointi ’petollisuuskurssin’ hengessä tapahtuu silloin, kun toimenpiteiden oikeusperusta johdetaan niin väljästi muotoiltujen perustamissopimusten artikloista, että niiden sisään voidaan sisällyttää kaikki rajavalvonnan nimissä tehdyt toimenpiteet<sup>287</sup>.

Turvallisuushallintoa on usein kritisoitu sen sulkeutuneisuudesta, kätkeytymisestä, peittelyyn ja salailuun perustuvista toimintatavoista. Toisaalta nämä seikat johtuvat turvallisuuden olemuksesta eivätkä ole täysin vältettävissä. Liiallinen avoimuus tai julkisuus vaarantavat turvallisuusuhkien torjunnan. Yksi turvallisuuden kätkeytymisen ilmentymä on turvallisuuden purkaminen *tekniseksi* toiminnaksi. Kun jokin asia on luonteeltaan tekninen, se ei näytä vaativan tarkempaa huomiota. Asia ei ole periaatteellinen tai tärkeä, ei juridinen tai hallinnollinen, ainoastaan käytännöllinen ja ratkaistavissa esimerkiksi tieto- tai valvontatekniikan avulla. Kyse ei ole substanssista vaan ainoastaan menettelytavoista. Rajavalvonnan tekninen luonne on myös yksi vahvempia turvallisuuden hegemoniadiskursseja. Turvallisuusviranomaiset vaihtavat vain *hyvin teknistä tietoa*<sup>288</sup>, he antavat *teknistä apua*<sup>289</sup> kolmansille maille, kokoavat *teknisiä kalustoluetteloita*<sup>290</sup>, tekevät *teknistä yhteistyötä*<sup>291</sup> rajavalvonnan alalla tai tekevät *teknisiä tutkimuksia*, joilla pyritään selvittämään uusien järjestelmien käyttöönoton edellytykset. Koko EUROSUR -järjestelmä EU:n eri maat yhdistävine massiivisine tietoverkkoineen ja rajavalvontajärjestelmineen on vain yhteinen *tekninen kehys*<sup>292</sup>. Tämä turvallisuuden luonnehtiminen pelkäksi tekniseksi kysymykseni on nähdäkseni yksi vaarallisimpia ja salakavalimpia turvallisuuden petollisuuskursseja, koska se

284 KOM(2002) 233 lopullinen, 4.

285 KOM(2006) 733 lopullinen, 2.

286 KOM(2006) 733 lopullinen, 10-11. Tässä yhteydessä ei voi olla huomauttamatta, että oikeuden toteutuminen yksilön kannalta merkitsee juuri abstraktien oikeussääntöjen toteutumista *in casu*, tapauskohtaisesti konkreettisessa tilanteessa.

287 Ks. esim. PROSECUR:n käyttöönottoa koskevan säädöksen perustelu. ”Säädös voitaisiin antaa EY:n perustamissopimuksen 62 artiklan 1 alakohdan ja 62 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla, sillä se täydentäisi ulkorajoilla suoritettavia henkilötarkastuksia koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä, niin että niiden yhteydessä voitaisiin ottaa huomioon turvallisuus yhteisellä vapaan liikkuvuuden alueella Schengenin sopimuksen soveltamisesta annetun sopimuksen 6 artiklan määräysten hengessä.” KOM(2002) 233 lopullinen, 16-17.

288 KOM(2003) 687 lopullinen, 7.

289 KOM(2006) 733 lopullinen, 4.

290 KOM(2006) 733 lopullinen, 5.

291 KOM(2006) 733 lopullinen, 6; KOM(2008) 67 lopullinen, 9.

292 KOM(2008) 68 lopullinen, 4.

estää meitä näkemästä asioiden todellisen luonteen. Turvallisuuden tuottaminen rajavalvonnan avulla ei ole pelkästään tekninen kysymys, vaan poliittinen, oikeudellinen, hallinnollinen, taloudellinen ja moraalinen kysymys. Tarkasteltaessa rajavalvontaa turvallisuus*hallinnon* (oikeusvaltion) näkökulmasta oikeudellisilla seikoilla tulisi olla huomattavasti enemmän painoarvoa kuin mitä niillä on nykyisin rajavalvonnan alalla käytävässä diskurssissa.

Tämän luvun lopuksi tarkastellaan vielä tiedonvaihtoon liittyviä kysymyksiä. Kuten edellä esitetystä on käynyt ilmi, viranomaisten välinen tiedonvaihto on tärkeässä asemassa EU:n yhdenmukisessa rajavalvonnassa. Jokaisessa poliittisessa asiakirjassa korostetaan tiedonvaihdon merkitystä. Sen sijaan tietosuojaan liittyvät kysymykset on joko täysin sivuutettu<sup>293</sup> tai niistä on vain satunnaisia mainintoja<sup>294</sup>. Tämä on sitäkin hämmästyttävämpää, kun otetaan huomioon kuinka 'massiivisia' järjestelmiä esimerkiksi PROSECUR ja EUROSUR ovat, mikäli ne toteutuvat esitetystä muodosta. Esimerkiksi PROSECUR ei olisi luonteeltaan tietokanta tai tietoverkko, vaan pysyvä tietojen vaihto- ja käsittelyjärjestelmä, joka koostuisi tietojärjestelmistä (esim. SIS), sähköisistä tietopankeista, tietojenvaihtokanavista sekä ”menettely- ja käytännösääntöjä”, jonka tarkoituksena on tietojen ja havaittujen riskien luonteen mukaan luoda suhteita ja suoraa vaihtoa ulkorajojen turvallisuudesta vastaavien viranomaisten kesken.” PROSECUR sisältäisi myös tulliviranomaisten varoitusjärjestelmät sekä kasvinsuojeluyksiköiden tai tutkimuslaboratorioiden luovutusmenettelyt. PROSECURia käyttäisivät rajavalvontaviranomaisten ohella poliisi-, hallinto- ja oikeusviranomaiset.<sup>295</sup>

PROSECUR -järjestelmää vieläkin kunnianhimoisempi tavoite sisältyy Euroopan rajavalvontajärjestelmää (EUROSUR) koskevaan suunnitelmaan. Järjestelmän tavoitteena on yhdenmukaistaa kansalliset rajavalvontajärjestelmät ja *luoda yksi yhteinen eurooppalainen rajavalvontajärjestelmä*. Järjestelmä olisi tarkoitus ottaa ensinnäkin käyttöön EU:n eteläisillä merialueilla. Myöhemmin järjestelmää olisi tarkoitus laajentaa EU:n yhteiselle itäiselle ulkorajalle. Kansallisten rajavalvontajärjestelmien lisäksi EUROSUR koostuisi yhteisistä rajavalvontavälineistä sekä yhteisestä tietojen seuranta- ja vaihtoympäristöstä. Komission tiedonannossa on yksi yhden kappaleen mittainen luku henkilötietojen suojaamisesta. Luvussa korostetaan henkilötietojen asianmukaista käyttöä ja niiden keräämistä vain laissa säädettyä tarkoitusta varten. Se, mikä luvun sisällössä kiinnittää huomiota on luvun johtolause, joka toteaa: ”Edellisissä jaksoissa mainittuihin toimiin *voi* liittyä henkilötietojen käsittelyä. Tällöin on noudettava Euro-

293 Esim. KOM(2002) 233 lopullinen.

294 Esimerkiksi EU:n ulkorajojen valvontaa koskevassa suunnitelmassa (10019/02/14.6.2002/FRONT 58 COMIX 398) tiedonvaihdon ja tietojärjestelmien integroinnin osalta todetaan: ”Such integration should be carefully assessed in the light of the Community rules on data protection.” (Emt. 20). Ks. myös KOM(2008) 68 lopullinen, 11. Kaikkein kattavimmin tietosuojakysymyksiä on tarkasteltu EU:n rajaturvallisuuteen liittyvien tulevien toimien valmistelua koskevassa komission tiedonannossa (KOM(2008) 69 lopullinen, 10).

295 KOM(2002) 233 lopullinen, 16-17.

pan unionissa sovellettavaa henkilötietojen suojaamisesta annettua lainsäädäntöä.”<sup>296</sup> Kun kaikki kansalliset järjestelmät perustuvat laajojen henkilörekisterien käyttöön, on vaikea nähdä, kuinka järjestelmien integrointi voisi toimia ilman henkilötietojen käsittelyä. Tämä liittyyne osaltaan edellä esitettyyn diskurssiin tiedonvaihdon ja -käsittelyn pitämistä vain teknisenä, tietojärjestelmiin liittyvänä kysymyksenä. Osaltaan tämä voi johtua Frontexin toiminnan rajoitteista koskien henkilötietoihin liittyvää tiedonvaihtoa.

### 7.3.5 Komission tiedonannon ”Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien tulevien toimien valmistelu”<sup>297</sup> tarkastelu kriittisen tulkinnan näkökulmasta

Tämän luvun viimeisessä alaluvussa tehdään case -analyysi otsikossa mainittuun komission tiedonantoon. Asiakirjakohtainen tarkastelu mahdollistaa rikkaamman tulkinnan verrattuna edellä esitettyyn summaariseen käsittelyyn, jossa lukuisista asiakirjoista on työstetty kokoavat kommentit. Tosin kaikkia mahdollisia merkitysvivahteita ei ole mahdollista nostaa nytkään esille, mutta tapauskohtainen tarkastelu tekee mahdolliseksi kiinnittää enemmän huomiota myös yhden tekstin sisältämiin sisäisiin ristiriitoihin. Tässä luvussa esitetyt tulkinnat edustavat hegemoniadiskurssin kyseenalaistavaa tulkintaa, epävirallisia totuuksia ja toiminnan ei-tarkoitettuja seurauksia, joista vallitseva turvallisuusdiskurssi visusti vaikenee.

Tiedonanto alkaa kuvauksella, kuinka 300 miljoonaa matkustajaa ylittää vuosittain EU:n ulkorajan. Johdannossa kuvataan EU:n kulttuuriperinnön merkitystä sekä sen poliittisen ja sosioekonomisen mallin menestystä. Lisäksi korostetaan EU:n säilymistä avoimena ja helposti lähestyttävänä muiden maiden kansalaisille myös tulevaisuudessa. Tätä puhetta voidaan pitää poliittisena retoriikkana. Samaan aikaan EU linnoittaa rajojaan rajavalvonnan uusin aseina ja tekee rajojen laillisen ylittämisen muiden maiden kansalaisille yhä monimutkaisemmaksi ja haasteellisemmaksi. Tämä tarkoin varjeltu Euroopan linnake ei suinkaan ala EU:n ulkorajalta vaan EU:n turvallisuusvyöhyke on työnnetty kauas kolmansiin maihin, jotka erilaisin talous-, kehitys- ja naapuruuksien avulla velvoitetaan rakentamaan rajavalvontansa eurooppalaisten standardien mukaan sekä estämään uhkien rantautuminen EU:n alueelle.

Uutta tässä tiedonannossa on myös rajojen muiden ulottuvuuksien kuin pelkästään turvallisuusfunktioiden esiin nostaminen. Tiedonannon mukaan *”Uutta tekniikkaa on käytettävä kattavasti, mutta oikeasuhtaisesti. Sosiaalisia ja taloudellisia näkökohtia olisi pidettävä yhtä tärkeinä. EU:n ulkorajan ylityksen pitäisi olla yksinkertaista ja nopeaa niille*

<sup>296</sup> KOM(2008) 68 lopullinen, 11.

<sup>297</sup> KOM(2008) 69 lopullinen.



*kolmansien maiden kansalaisille, jotka täyttävät yhteisön ja kansallisen lainsäädännön mukaiset maahanpääsyn edellytykset. Olisi myös helpotettava perheenjäsenten yhteydenpitoa ja ihmisten kanssakäymistä rajaseuduilla. Rajavalvonta ei saisi jarruttaa naapurivaltioiden raja-alueiden talouskasvua, vaan sen tulisi edistää talouden toimintaa.*<sup>298</sup> Lisäksi johdannon loppuosassa kuvataan, kuinka EU on juuri tehnyt kahdeksan naapurivaltion kanssa sopimukset viisumin myöntämisen helpottamisesta, ja jatkanut joidenkin sopimuskumppaneiden kanssa vuoropuhelua viisumivelvoitteen poistamisesta kokonaan. Yhtäältä nämä julkituodut tavoitteet ovat osa poliittista jargonia, toisaalta ne kertovat käynnissä olevasta kehityksestä kohti kokonaisvaltaisempaa turvallisuusajattelua.

Näiden poliittisten tavoitteiden ja niiden toteuttamiseksi suunniteltujen rajavalvonnan uusien toimien välillä on ilmeinen ristiriita<sup>299</sup>. Tekniikka on näytellyt alusta asti merkittävää osaa yhdennetyn rajavalvonnan kehittämisessä. Rajavalvonnan tehostamisen ja turvallisuuden korostamisen sijaan valvontatekniikan kasvavaa käyttöä perustellaan nyt matkustustyytyväisyyden kasvuna, matkustusmukavuuden lisääntymisenä ja rajanylityksen nopeutumisenä. ”*Jäsenvaltiot jakavat tiedot rekisteröityjen matkustajien aseman saaneista henkilöistä, koska heidän on voitava hyötyä kevennetyistä tarkastuksista Schengenin alueen ulkorajalla kaikissa rajanylityspaikoissa.*”<sup>300</sup> Vaikka tässä virallisessa turvallisuusdiskurssissa uusien teknisten tietojärjestelmien käyttöönottoa ja tiedonvaihtoa perustellaan nimenomaan matkustajien saamista hyödyillä, järjestelmien rakentamisen todellinen intressi on turvallisuuslähtöinen. Laittoman maahanmuuton hallitsemiseksi EU haluaa tiedot kaikista tänne pyrkivistä matkustajista mahdollisimman aikaisin, jotta se voi pysäyttää ei-toivotut henkilöt jo lähtömaahansa. Rekisteröidyn matkustajan statuksen antaminen mahdollistaa tällaisen ennakkokontrollin.

Yksi selkeä kehitystrendi, mikä on havaittavissa poliittisten asiakirjojen kehityksessä, on niiden kieliasun muuttuminen. Tiedonannoissa käytetään yhä enemmän lukijaa kosiskelevaa, suostuttelevaa puhetapaa, kuten ”kolmansien maiden kansalaiset voisivat antaa viisumitietonsa”, ”viisumimääräyksiä voitaisiin soveltaa” tai ”kolmansien maiden kansalaisille tarkoitettuja automatisoituja tarkastuslinjoja voisivat saman tarkastusmenettelyn mukaisesti käyttää myös ulkorajan ylittävät EU-kansalaiset”. Kolmansien maiden kansalaisille tarjouksesta on tehty lähes vastustamaton, kuten viimeinen esimerkki osoittaa. He eivät ole enää ’parempien’ EU-kansalaisten ’perässäjonottajia’, vaan linjastot on tehty heitä varten. EU-kansalasiin sovelletaan samoja tarkastusme-

298 KOM(2008) 69 lopullinen, 3.

299 Tämän tutkimuksen lähtökohtana on *puheaktiteoria*, jossa kieltä ja kielen käyttöä (puhe, teksti) tarkastellaan *tekona*. J.L.Austinin (1965, 21) mukaan kielelliset teot ovat muiden tekojen tavoin usein epätäydellisiä: ”I mean that actions in general (not all) are liable, for example, to be done under duress, or by accident, or owing to this or that variety of mistake, say, or otherwise unintentionally.” Se missä määrin tässä analyysissä esitetyt ’kriittiset’ merkityksenannot ovat asiakirjojen laatijoiden tarkoittamia on hypoteettinen kysymys. Toisin sanoen tässä esitetyt kriittiset tulkinnot voivat olla paitsi asiakirjan laatijoiden ei-tarkoittamia tai ei-toivottuja tulkintoja myös tutkijan tekemää asiakirjojen merkityspotentialiin ’ylitulkitantaa’.

300 KOM(2008) 69 lopullinen, 7.

nettelyjä kuin kolmansien maiden kansalaisiin. Kolmansien maiden kansalaisista on tehty 'haluttuja' ja 'toivottuja' matkustajia. Lisäksi uusien teknisten järjestelmien käyttö on heille ilmaista. Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän sekä rekisteröityjen matkustajien ohjelman täytäntöönpanosta ei kolmansille maille pitäisi aiheutua mitään kustannuksia (emt. 9). Tiedonannossa ei puhuta sanaakaan lisääntyvän valvonnan aiheuttamista sosiaalisista kustannuksista, joita sillä kiistatta on tutkimuskirjallisuuden valossa<sup>301</sup>. Näin johdannossa korostettuun sosiaalisten ja taloudellisten näkökohtien korostamiseen turvallisuusasioiden rinnalla voidaan perustellusti suhtautua kriittisesti.

Komission tiedonannossa on kiinnitetty poikkeuksellisen paljon huomiota *tietosuojakysymyksiin*. Tiedonannossa korostetaan järjestelmien tietosuojasäännösten mukaisuutta, tietojen laatuun liittyviä vaatimuksia sekä tietojen *tarpeellisuuteen, oikeasuhteisuuteen* sekä *rajattuun käyttötarkoitukseen* liittyviä näkökohtia. Yksilön oikeusturvan kannalta merkittävänä edistysaskeleena - ellei peräti läpimurtona toteutuessaan - voidaan pitää tiedonannossa esitettyä rekisteröidyn oikeutta ”tarkistaa omat tietonsa, kiistää niiden oikeellisuus ja tehdä tietoihin oikaisuja yhteisön ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti” (emt. 10). Nämä tiedolliseen itsemääräämisoikeuteen ja tietosuojaan liittyvät kysymykset asettuvat toiseen valoon, jos asiaa tarkastellaan osana rajavalvonnan muita kehittämistoimenpiteitä. Uusien kolmansien maiden kansalaisten matkustamista helpottavien järjestelmien käyttöön otto edellyttää biometrinen tunnistusten varustettua matkustusasiakirjaa. Kehitteillä oleva biometrinen tunnistusjärjestelmä BMS (Biometric Matching System) ”voisi olla yhteinen alusta maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmälle, viisumitietojärjestelmälle (VIS) sekä SIS II -järjestelmälle” (emt. 9). Samalla päivämäärällä annetussa Euroopan rajavalvontajärjestelmän (EUROSUR) luomista koskevassa tiedonannossa on asetettu tavoitteeksi luoda koko Euroopan kattava yhdenmety rajavalvontajärjestelmä. Kaikki kansallisissa rajavalvontajärjestelmissä oleva 'valvontatieto' on tarkoitus integroida EU:n kattavaan yhteiseen tietojen seuranta- ja vaihtoympäristöön. Tätä kehystä vasten on vaikea nähdä, kuinka tietosuojadirektiiviin ja muihin tietosuojasäädöksiin kirjatut 'jalot' hallinnolliset tavoitteet tietojen tarpeellisuudesta, oikeasuhteisuudesta ja rajatusta käyttötarkoituksesta voivat edes periaatteellisella tasolla toteutua EU:n yhdenmetyssä rajavalvonnassa.

Hyvin usein poliittisissa asiakirjoissa esiintyy ristiriitaisuuksia, jotka paljastuvat vasta huolellisen lukemisen ja kriittisen tekstitulkinnan avulla. Voitanee ajatella, että ristiriitaisuudet ovat syntyneet, tai jääneet asiakirjoihin vahingossa, koska ristiriitaiset viestit ovat omiaan heikentämään poliittisen tahdonilmauksen uskottavuutta. Yksi syy mahdollisiin tekstin sisäisiin jännitteisiin voi johtua asioiden valmisteluprosessista. Asiakirjojen lopputulos on kompromissi pitkästä ja monivaiheisesta valmistelusta,

301 Jo pelkkä tietoisuus valvonnasta muuttaa ihmisen käyttäytymistä ja identiteetin rakentamista. Valvonnan kielteisistä sosiaalisista vaikutuksista on käytetty tutkimuskirjallisuudessa nimeä 'jäätämisaikutus' (*chilling effect*). Ks. esim. van der Hilst 2009.

johon yhteisötason toimijoiden ohella osallistuu suoraan tai välillisesti erilaisia kansallisia ja ei-kansallisia eturyhmiä. Esimerkki tällaisesta tekstin sisäisestä ristiriitaisuudesta on tiedonannossa Schengenin rajasäännöstöä ja sen muuttamista koskeva diskurssi. Sivulla 5 selostetaan rajatarkastusten helpottamisen mahdollisuuksia todeten, että nykyinen ”sääntelykehys on kaavamainen” ja ”voimassa olevan yhteisön lainsäädännön mukaan yksittäisten matkustajaryhmien tarkastuksia ei voida keventää”. Ainoaksi ratkaisuksi tarjotaan valvontatekniikan lisäämistä<sup>302</sup>. Tiedonannossa esitettyjen uusien välineiden käyttöönotto edellyttää taas Schengen säännösten muuttamista. Säännösten muuttaminen on nyt itsestään selvä lähtökohta uusien järjestelmien käyttöönotolle. Tiedonannon mukaan tarvitaan ehdotuksia, joilla ”[m]uutetaan Schengenin rajasäännöstöä sen varmistamiseksi, että maahantulon ja maastapoistumisen ajankohdat kirjataan järjestelmällisesti kaikissa ulkorajoilla sijaitsevilla rajanylityspaikoissa. Lisäksi niiden kolmansien maiden kansalaisten, joilta ei vaadita viisumia, maahanpääsyn pakolliseksi edellytykseksi tulee biometrinen tunnistaminen.” (Emt. 10).

Tiedonannon kaikkein merkittävin hiljainen, poissaoleva, *turvallisuuden petollisuusdiskurssi* sisältyy sen sisältämiin uusiin järjestelyihin ja järjestelmiin, jotka käytännössä sekä poistavat viisumijärjestelmän että tekevät kaikista kolmansien maiden kansalaisista viisumivelvollisia, ’maahantulolupavelvollisia’<sup>303</sup>. Tiedonannossa esitettyä sähköistä matkustuslupajärjestelmää sovellettaisiin viisumivapauden piiriin kuuluviin kolmansien maiden kansalaisiin. Heidän maahantulonsa edellytyksenä on etukäteen tehty sähköinen hakemus, joka sisältää matkustajan tiedot, passin tiedot sekä matkakuvauksen. Annettujen tietojen perusteella tarkistetaan henkilön maahanpääsyn edellytykset ennen henkilön matkustamista. Järjestelmän houkuttelevuus myydään sillä, että se on nopeampi ja yksinkertaisempi kuin viisumin myöntämismenettely<sup>304</sup>.

Mikäli tiedonannossa esitetyt rajavalvonnan uudet välineet toteutuvat esitetyssä muodossa, tarkoittaa se käytännössä sitä, että kaikilta kolmansien maiden kansalaisilta, riippumatta heidän viisumivapaudesta tai -velvollisuudesta, vaaditaan biometrisillä tunnistella varustettu passi ja heidän tulee ennen matkaansa ilmoittaa matka-aikeensa. *Viisumivelvollisten* matkustajien osalta kolmansien maiden kansalaisille tarjotaan ’*vapaaehtoista ennakkotarkastusprosessia*’, jolloin heille voidaan myöntää rekisteröidyn matkustajan asema ja sallia ’kevennetty’ automatisoitu rajatarkastus ulkorajan rajany-

302 ”Uuden tekniikan avulla vilpittömässä mielessä matkustavien henkilöiden tarkastukset voitaisiin automatisoida. Tämä nopeuttaisi tarkastuksia huomattavasti.” (KOM(2008) 69 lopullinen, 5).

303 Viisumi tarkoittaa maahantulolupaa. Käytännössä viisumi yksin ei takaa maahanpääsyä, vaikka onkin perusedellytys viisumivelvollisten kolmansien maiden kansalaisten maahantulolle. Maahantuloedellytykset on säädetty Schengenin rajasäännösten ((EY) N:o 562/2006) 5 artiklassa, ja ne selvitetään rajatarkastuksessa. Maahantuloedellytysten selvittämiseen kuuluu muun muassa vaadittavien matkustus- ym. asiakirjojen tarkastus, matkan tarkoituksen selvittäminen, matkan aikaista toimentuloa ja paluumatkaa koskevien rahavarojen selvittäminen sekä henkilön mahdollisesti aiheuttamien uhkien arviointi.

304 Käytännössä menettely on nykyisille viisumivapauden piiriin kuuluville matkustajille ’raskaampi’, koska se on uusi, pakollinen lisä aikaisempaan vapaaseen matkustamiseen verrattuna.

lityspaikassa. Viisumivapauden piiriin kuuluvat matkustajat joutuvat puolestaan jättämään *pakollisen* sähköisen hakemuksen ennen matkaansa. Käytännössä rajatarkastus on sama kaikille kolmansien maiden kansalaisille ja se on siirtynyt EU:n ulkorajoilta kolmansien maiden maaperälle joko siellä sijaitseviin EU-maiden edustustoihin tai rajanylityspaikoille. Tätä taustaa vasten uusien rajanylitysvälineiden markkinointi matkustajaystävällisinä, matkustusmukavuutta lisäävinä ja rajatarkastusprosessia nopeuttavina välineinä samoin kuin puheet viisumivapauden laajentamisesta asettuvat aivan toisenlaiseen valoon kuin tiedonannon johdannossa kuvattu poliittinen retoriikka antaa aiheen olettaa.

*”Suomessa on Euroopan turvallisimmat raja- ja merialueet sekä turvallisimmat ja sujuvimmat liikenneyhteydet Venäjän ja EU:n välillä kulkevat Suomen kautta.”*

*Rajavartiolaitoksen strategia 2015*

## 7.4 Kansalliset rajaturvallisuusdiskurssit

Tässä luvussa tarkastellaan rajavalvonnan diskursseja kansallisessa kontekstissa. Tarkastelun kohteena ovat keskeiset poliittiset tahdonilmaisut, kuten hallitusohjelmat, turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot, turvallisuusstrategiat sekä sisäisen turvallisuuden ohjelmat. Tarkastelua varten poliittiset asiakirjat jaetaan kolmeen asia-ryhmään. Aluksi tarkastellaan hallitusohjelmia alkaen pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelmasta vuodelta 2003 ja päättyen Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan 2011. Tämän jälkeen tarkastellaan ulkoisen turvallisuuden (maanpuolustuksen) ohjelmia ja strategioita. Luvun viimeisessä alaluvussa luodaan katsaus sisäisen turvallisuuden politiikkaohjelmiin. Näin ryhmitellen rajavalvonnan mahdolliset erilaiset painotukset kansallisen turvallisuuden eri konteksteissa saadaan paremmin esiin.

### 7.4.1 Hallitusohjelmat

Tässä luvussa tarkastellaan rajavalvontaan liittyviä diskursseja pääministeri Matti Vanhasen I (2003) ja II (2007) hallituksen ohjelmissa sekä pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa (2011). Yleisenä havaintona voidaan todeta, että sisäasioiden - vai pitäisikö sanoa sisäisen turvallisuuden - merkityksen kasvu on selvästi havaittavissa hallitusohjelmissa. Pääministeri Matti Vanhasen I hallitusohjelmassa ei sisäpolitiikalle (päinvastoin kuin kaikille muille politiikoille) ollut omaa ohjelmakohtaa, vaan sisäiseen turvallisuuteen liittyvät asiat käsiteltiin otsakkeen ”oikeuspolitiikka ja kansalaisten

turvallisuus” alla luvussa 14. Matti Vanhasen II hallitusohjelmasta alkaen sisäinen turvallisuus on nostettu oikeuspolitiikan rinnalle ja sen ohjelmallinen painoarvo on kasvanut huomattavasti. ”Oikeuspolitiikka ja sisäinen turvallisuus” esitetään luvussa 4 heti ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (1. luku), EU-politiikan (2. luku) ja hallituksen talousstrategian (3. luku) jälkeen. Myös maahanmuuttoasioiden merkityksen kasvu näkyy hallitusohjelmissa selvästi. Kun Matti Vanhasen I hallitusohjelmassa maahanmuutto- ja ulkomaalaisasiat kuitattiin reilulla kolmella rivillä,<sup>305</sup> on maahanmuuttoasioita käsitelty Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa yli kahden sivun verran ja maahanmuutto on nostettu asiana luvun 4 otsikkoon oikeuspolitiikan ja sisäisen turvallisuuden rinnalle.

Rajavalvontaa on hallitusohjelmissa tarkasteltu osana oikeus- ja sisäasioita. Kaikissa kolmessa hallitusohjelmassa on rajavalvonnan osalta nostettu esiin kaksi seikkaa: rajavalvonnan toimintakyvyn turvaaminen ja rajaliikenteen sujuvuuden varmistaminen. Kansallisella tasolla hallitusohjelmissa on siis kannettu huolta rajavalvonnan merkityksestä sisäiselle turvallisuudelle sekä maan talouselämän tarpeille. Näiden kahden teeman lisäksi Matti Vanhasen II hallitusohjelmassa on kiinnitetty huomiota EU:n yhdenmetyt rajavalvonnan kehittämiseen, rajavartiolaituksen toiminnallisten valmiuksien parantamiseen uusimalla ilma-alus- ja vartiokalustoa sekä rikostorjunnan kehittämiseen osana PTR-yhteistyötä<sup>306</sup>. Rajavalvonnan rikostorjunnallisen ulottuvuuden esiin nostaminen hallitusohjelmassa liittyyne osaltaan Suomen toiseen EU-puheenjohtajuuskauteen vuoden 2006 jälkipuoliskolla, jossa Suomen aloitteesta yhdenmetyt rajavalvonnan käsitteellistä sisältöä täydennettiin rikostorjunnallisella dimensiolla.

Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa puolestaan on kiinnitetty huomiota Venäjän tulevan viisumivapauden vaikutuksiin eri turvallisuusviranomaisten henkilöstövoimavaroihin, laitteisiin, liikennejärjestelyihin sekä keskinäiseen yhteistyöhön<sup>307</sup>. Ainoastaan Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa rajavalvonta on nostettu korkealle poliittisella agendalla. Rajavalvonta-asioita on käsitelty Eurooppa-politiikan yhteydessä luvussa 3 ”Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka sekä EU-asiat”. Hallitusohjelman mukaan ”Unionin rajavalvontayhteistyön vahvistaminen on välttämätöntä laittoman maahanmuuton, ihmiskaupan ja salakuljetuksen torjumiseksi.”<sup>308</sup> Mielenkiintoiseksi tämän kirjauksen tekee se, että kun kaikissa hallitusohjelmissa ’kansallisen’ rajavalvonnan diskurssit ovat keskittyneet kahteen seikkaan, liikenteen sujuvuuteen ja rajavalvonnan toimintakyvyn turvaamiseen, näyttäytyy rajavalvonta EU:n viitekehyksessä ensisijassa

305 Maahanmuuttopolitiikkaa on käsitelty Matti Vanhasen I hallitusohjelmassa (2003) myös luvun ”5 Työelämä” alla vajaan puolen sivun verran. Luvussa 14.2. Maahanmuutto- ja ulkomaalaisasiat todetaan: ”Ulkomaalaislain kokonaisuudistus toteutetaan tehdyn valmistelun pohjalta kansainvälisiä ihmisoikeuksia sekä hyvää hallintoa ja oikeusturvaa kunnioittaen. Tässä yhteydessä valmistellaan ulkomaalaishallinnon ja toiminnan tehostamiseen tarvittavat toimenpide-ehdotukset.” (Emt. 48).

306 Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007, 21.

307 Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011, 29.

308 Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011, 18.

uhkaväritteisesti, laittoman maahanmuuton, ihmiskaupan ja muun rajat ylittävän rikollisuuden torjuntana. Sitäkin mielenkiintoisemmaksi tämän havainnon tekee hallitusohjelmissa tapahtunut muutos suhteessa maahanmuuttoon, joka on muuttunut koko ajan maahanmuuttomyönteisemmäksi.

Suomi ei elä poliittisessa umpiossa vaan osana monimutkaista kansainvälistä järjestelmää, jossa Euroopan unioni muodostaa Suomen ulkosuhteiden kannalta tärkeimmän viitekehyksen<sup>309</sup>. Ei siis ole yllättävää, että hallitusohjelmista on selkeästi havaittavissa yleismaailmallinen suuntaus kohti *laajaa turvallisuuskäsitettä*. Käsitteen laajeneminen ei ole vielä havaittavissa vuoden 2003 hallitusohjelmassa, mutta jo Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa samoin kuin Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa laajaan turvallisuuskäsitteeseen viitataan useaan kertaan. Turvallisuuskäsitteen laajeneminen ilmenee myös uhkien ja haasteiden lisääntymisenä, sotilas- ja siviilitoimintojen rajan hämärtyminenä sekä niiden voimavarojen tehokkaan yhteiskäytön korostamisena, poliittisen toimijuuden hajaantumisenä ja eriytymisenä valtiosta niin horisontaalisesti kuin vertikaalisesti sekä inhimilliseen turvallisuuteen kuuluvien yksilön turvaa korostavien näkökohtien lisääntymisenä.

Hallitusohjelmissa on selvästi havaittavissa turvallisuusympäristössä tapahtunut muutos. Matti Vanhasen I hallituksen ohjelmassa ei turvallisuushaasteita ole listattu, mutta hallitusohjelman johdannossa todetaan hallituksen aloittavan työnsä ”poikkeuksellisen vaativassa kansainvälisessä tilanteessa, joka luo epävarmuutta myös talouden kehitykseen”.<sup>310</sup> Ainoastaan terrorismi on mainittu suoraan nimeltä turvallisuusympäristön haasteena<sup>311</sup>. Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma (2007) ei myöskään lähde listaamaan turvallisuuteemme kohdistuvia haasteita. Sen sijaan Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa (2011) on asiasta selkeä maininta: ”Keskinäisriippuvassa maailmassa uudet turvallisuushaasteet, kuten ilmastonmuutos, hallitsemattomat muuttoliikkeet, köyhyys ja eriarvoisuus, epidemiat, kansainvälinen rikollisuus, joukkotuhoaseiden leviäminen, terrorismi ja tietoverkkoihin kohdistuvat hyökkäykset, vaativat laajan turvallisuuskäsityksen mukaista johdonmukaista varautumista.” (Emt. 22). Mielenkiintoiseksi tämän kirjauksen tekee se, että se löytyy turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (ulkoisen turvallisuuden) alta, ei sisäisen turvallisuuden yhteydestä. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikan osalta korostetaan myös kriisinhallinnan ”kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa kehitysyhteistyö, humanitääriäinen apu, diplomatia ja sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta toimivat saumattomasti yhdessä”. (Emt. 22).

Hallitusohjelmat noudattavat käynnissä olevaa trendiä kohti inhimillistä turvallisuutta. Ihmisoikeuksien ja yksilön perusoikeuksien korostus on kasvanut jokaisen

309 Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011, 17.

310 Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003, 1.

311 ”Suomi edistää kansainvälistä turvallisuusyhteistyötä pitäen tavoitteena konfliktien ennaltaehkäisyä ja terrorismin torjuntaa.” (Emt. 4).

hallitusohjelman myötä. Matti Vanhasen I hallituksen ohjelmassa ihmisoikeudet on nostettu ulko- ja turvallisuuspolitiikan agendalle ja hallitusohjelman mukaan ”[i]hmisoikeudet kuuluvat hallituksen ulkopolitiikan painopistealueisiin” (emt. 5). Euroopan unionia käsittelevän toisen luvun asiasisällöstä ihmis- ja perusoikeuksien eri näkökohtien käsittely saa huomattavan osan ja ”kansalaisten turvallisuus” -luku alkaa toteamuksella ”[t]urvallisuus on perusoikeus ja hyvinvoinnin perusta” (emt. 47). Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa kansalaisten turvallisuustarpeiden käsittelyä laajennetaan ja uusina painotuksina nousevat esiin *lakien selkeyteen* ja *hallinnon oikeusturvaan* liittyvät odotukset. Myös viranomaisten keskinäisen yhteistyön tiivistämistä perustellaan kansalaisten turvallisuustarpeiden ja paremman oikeusturvan takeilla rikostorjunnallisten seikkojen ohella<sup>312</sup>. Jyrki Kataisen hallitusohjelma (2011) kiinnittää edellisen hallitusohjelman tavoin huomiota *lainvalmistelun laatuongelmiin* ja ohjelma pyrkii kehittämään säädösympäristöä sekä lakien vaikuttavuuden arviointia. Turvallisuusnäkökohtien ohella erityistä huomiota tulee kiinnittää *oikeussuojakeinojen toteutumisen* arviointiin (emt. 24-27) sekä *hyvän hallinnon* toteutumisen odotuksiin. Kansalaisten oikeus hyvään hallintoon on kirjattu keskeiseksi hallinnon kehittämisen tavoitteeksi. Ilmeisesti aikaisempi, liian kapea-alainen ja pelkästään taloudellisia resursseja (säästöjä) korostanut valtiovallinnon tuottavuusohjelma on ajanut itsensä karille, koska se korvataan uudella vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmalla. Toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota toiminnan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Tuottavuutta ja tuloksellisuutta parantavien uudistusten yhteydessä tulee huolehtia myös palveluiden saatavuudesta, laadusta ja vaikuttavuudesta (emt. 77).

Maahanmuuttoasioiden osalta kansallinen kehitystrendi seuraa EU:n kehitystä. Tämä on odotettua, onhan EU todettu Suomen tärkeimmäksi viiteryhmäksi ulkosuhteiden osalta. Maahanmuuttokysymysten osalta Euroopassa on omaksuttu kokonaisvaltainen lähestymistapa ja asenteiden muuttuminen maahanmuuttajaystävällisimmiksi ilmenee myös hallitusohjelmista. Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan maahanmuuttajat ovat jo ”pysyvä ja tervetullut osa suomalaista yhteiskuntaa” (emt. 28). Työperäisen maahanmuuttopolitiikan edistäminen on ollut esillä pitkään ollen esillä jo Matti Vanhasen I hallituksen ohjelmassa. Maahanmuuttoasioiden osalta korostetaan myös avoimuuden lisäämistä ja viranomaistoimintojen kehittämistä. Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa esitetään käyttöön otettavaksi maahanmuuttoviranomaisten moniviranomaismalli MPR eli maahanmuuttoviraston, poliisin ja rajavartiolaitoksen yhteistoimintamalli. Mallin käyttöönoton tavoitteena on nopeuttaa maahanmuuttoasioiden käsittelyä.

Turvallisuuskäsitteen laajeneminen inhimillisen turvallisuuden suuntaan näkyy myös maahanmuuttoliittisessä diskurssissa. EU:n yhdenmetyt rajavalvonnan turvallisuusdiskurssissa maahanmuuttoasiat näyttäytyvät pääasiassa laittoman maahanmuuton

312 Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007, 18-20.



viitekehyksessä. Kansallisessa keskustelussa, kun asiaa tarkastellaan hallitusohjelmien valossa, suhtautuminen maahanmuuttoon on kokonaisuutena neutraalimpaa ja ihmisoikeusmyönteisempää. Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan ”Suomi osallistuu aktiivisesti EU:n yhteisen turvapaikkapolitiikan kehittämiseen inhimillisemmäksi ja toimivammaksi. Lisäksi hallitusohjelmassa korostetaan hallituksen toimia sen puolesta, jotta ”laittomasti Eurooppaan saapuneet kolmansien valtioiden kansalaiset ja turvapaikanhakijat saavat asianmukaisen kohtelun ja ylläpidon siinä jäsenvaltioissa, johon he ensiksi saapuvat” (emt. 29). Käytännössä tämä tarkoittaa kovan laittoman maahanmuuttopaineen alaiseksi joutuneita Välimerenmaita, jotka saattavat joutua käsittelemään päivittäin jopa satoja turvapaikanhakijoita.

Kansallinen, hallitusohjelmista ilmenevä rajavalvontadiskurssi eroaa EU:n yhdennettyä rajavalvontaa koskevasta keskustelusta myös viisumiasioiden osalta. EU:ssa yhdennettyä rajavalvontaa ja viisumiasioita on systemaattisesti kytketty yhteen. Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelmissa viisumiasioita ei ole käsitelty, mutta Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa Venäjän ja EU:n tulevaisuudessa häämöttävä viisumivapaus on nostettu asialistalle sekä sisäisen turvallisuuden kysymyksenä että Suomen ja Venäjän välisenä kysymyksenä osana ulkopolitiikkaa. Hallitusohjelman mukaan ”Suomi valmistautuu viisumivapauteen mm. rajavalvontaa kehittämällä” (emt. 19). Myös ulkoasianhallinnon kehittämistä koskeva linjaus muiden ministeriöiden virkamiesten ohjaamisesta Suomen ulkomaanedustustoihin niiden toimialaan kuuluvissa tehtävissä mahdollistaa rajavalvonnan ’eteen työnnetyn puolustuksen’ sijoittamalla yhdyshenkilöitä viisumivirkailijoiden toiminnan tueksi<sup>313</sup>.

## 7.4.2 Turvallisuus- ja puolustuspolitiikka

Seuraavaksi tarkastellaan rajavalvontaan liittyvää diskurssia turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevien politiikka-asiakirjojen valossa. Tarkastelun pohjana ovat seuraavat kansalliset politiikka-asiakirjat:

- Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (2003)
- Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004
- Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (2006)
- Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009
- Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2010)

313 Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011, 23. Esimerkiksi poliisi ja rajavartiolaitos ovat sijoittaneet rikostorjuntaan ja asiakirjaväarennöksiin perehtyneitä virkamiehiä ulkomaanedustustoihin avustamaan viisumivirkailijoita viisumihakemusten käsittelyssä.

*Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia* (YETTS) on asiakirja, jossa on määritetty yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittiset toiminnot ja määritelty niiden tavoitetilä. Yhteiskunnan elintärkeiksi toiminnoiksi on määritetty seuraavat seitsemän osakokonaisuutta: valtion johtaminen, ulkoinen toimintakyky, valtakunnan sotilaallinen puolustus, sisäinen turvallisuus, talouden ja yhteiskunnan toimivuus, väestön toimeentuloturva ja toimintakyky sekä henkinen kriisinkestokyky. Nämä elintärkeät toiminnot on kyettävä turvaamaan kaikissa oloissa, niin normaalioloissa rauhanaikana, häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissa. Näiden tilanteiden turvaamista ja hallintaa varten on määritetty yhteiset uhkamallit<sup>314</sup>. Uhkamallit eivät käsittele konkreettista turvallisuustilannetta eivätkä ne ole tunnistettuun uhkaan perustuvia uhkakuvia, vaan ne on kehitetty yleiseksi viitekehyykseksi yhtenäistämään valmiussuunnittelua ja yhteiskunnan varautumista. Uhkamalli on kuitenkin sellainen turvallisuusympäristön kuvaus, joka toteutuessaan voi vaikuttaa valtiolliseen itsenäisyyteen, kansalaisten elinmahdollisuuksiin tai yleiseen turvallisuuteen. Nämä rajaukset ja lähtökohdat on syytä pitää mielessä, kun yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa tarkastellaan rajavalvonnan näkökulmasta.

Rajavalvonta on YETTS (2003) -asiakirjassa osa sisäistä turvallisuutta. Rajavalvonta on yhdistetty laittoman maahantulon hallintaa. Hallitusohjelmien tavoitin YETT-Strategiassa korostetaan rajavalvonnan toimintakyvyn turvaamista ja rajatilannekuvan ylläpitoa. ”Rajatilannekuvan on esitettävä *rajaturvallisuuteen*<sup>315</sup> vaikuttavat Suomen sisäiset ja ulkoiset tekijät” (emt. 29). Rajavalvonnan toimintakyvyn osalta korostuu laitton maahantulon torjunta, maastorajojen valvonta, erityistilanteiden hallinta, kyky tarkastaa ulkorajaliikenne sekä palauttaa sisärajaratkastukset tärkeimmille Schengensisärajojen rajanylityspaikoille. Laajamittaisen laittoman maahantulon tilanteessa on kyettävä vastaanottamaan maahantulijat ja järjestämään heille tilanteen edellyttämä turva. Rajavalvonnan on kyettävä saattamaan maahantulijat hallitusti viranomaiskontrollin piiriin. Rajavalvonnan ja rajaturvallisuuden määrittelyistä on havaittavissa, että niissä korostuvat turvallisuusnäkökohdat. Rajavalvonnan taloudellinen aspekti sujuvan rajanylitysliikenteen varmistajana puuttuu YETT -Strategiasta täysin, eikä sitä ole mainittu myöskään strategian muissa osissa, joissa on käsitelty ulkomaankauppaa tai maan taloudellista toimintakykyä. Tässä suhteessa YETSS poikkeaa selkeästi

314 Strategian uhkamallit ovat: 1. Tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkat, 2. Laiton maahantulo ja turvallisuutta vaarantavat väestöliikkeet, 3. Väestön ravintoon ja terveyteen kohdistuvat uhkat, 4. Ympäristöuhkat, 5. Taloudelliset uhkat, 6. Järjestäytynyt rikollisuus ja terrorismi, 7. Suuronnettomuus, 8. Kansainvälinen jännitys tila, 9. Suomen alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus ja sodan uhka ja 10. Aseellinen hyökkäys ja sota sekä sodan jälkitila (YETTS, liite 2). Rajavalvonnan kannalta huomionarvoisia ovat laitton maahantulo ja terrorismi sekä tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkat.

315 YETTS (2003) -asiakirjan liitteessä 1 on määritetty keskeiset käsitteen. Liitteen mukaan ”Rajaturvallisuus on rajavartiolaitoksen toimintaa, jolla estetään ennalta, paljastetaan ja torjutaan erityisesti laitonta maahantuloa sekä osallistutaan valtakunnan sisäistä ja ulkoista turvallisuutta uhkaavan rikollisuuden torjuntaan yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Rajaturvallisuustehtävät käsittävät rajavalvonnan maa- ja merialueilla sekä rajatarkastukset rajanylityspaikoilla ja näihin liittyvän kansainvälisen toiminnan.

hallitusohjelmien rajavalvontadiskurssista. Tämä on mielenkiintoinen havainto, kun ottaa huomioon, että strategia asettaa tavoitteet ja suorituskykyvaatimukset kuvaa-milleen toiminnoille ja se kattaa myös normaaliajan toiminnan. Lisäksi strategian johdannossa on nimenomaan todettu, että ”[s]trategian keskeisiin lähtökohtiin kuuluu elintärkeiden toimintojen kansainvälinen ulottuvuus” (emt. 13). Strategian sisällön perusteella voidaan kuitenkin päätellä, että sen ajatuksellinen painopiste on erilaisiin häiriötilanteisiin ja niiden edellyttämiin valmiuksiin varautumisessa.

Huomionarvoista on myös strategian vahva perustuslaillinen korostus. Kansanval-taisuus ja oikeusvaltioperiaate on mainittu ensimmäisenä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen periaatteena. Strategian mukaan ”Ihmisarvon loukkaamatto-muutta, edustuksellisen kansanvallan periaatetta, valtiollisten tehtävien jakoa, julkisen vallan käytön lainalaisuutta ja muita oikeusvaltioperiaatteita pidetään yllä kaikissa tilanteissa” (emt. 15). Myös sisäistä turvallisuutta käsittelevä luku 2.5 alkaa laillisen oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamisen kuvauksella. Strategia edellyttää, että ”kaikissa olosuhteissa ihmisten oikeuksia ja vapauksia rajoitetaan vain laissa säädetyin perustein, huolehtien samalla yksilöiden oikeusturvasta” (emt. 27).

Valtioneuvoston selonteko *Suomen ulko- ja puolustuspolitiikka 2004*<sup>316</sup> on laaja asiakirja, jossa tarkastellaan seikkaperäisesti Suomen kansainvälisen toimintaympäris-tön muutosta ja sen vaikutuksia Suomen toimintakykyyn ja turvallisuuteen laajassa merkityksessä aina 2010-luvulle saakka. Toimintaympäristön analyysin ja Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen linjan määrittämisen jälkeen selonteossa tarkastel-laan toimintakyvyn kehittämistä neljän eri asiakokonaisuuden avulla. Nämä asiako-konaisuudet ovat ulkoisen toimintakyvyn kehittäminen, puolustuksen kehittäminen, sisäisen turvallisuuden kehittäminen ja yhteiskunnan keskeisten perustoimintojen turvaaminen. Rajavalvontaan on selonteossa viitattu yli kymmenessä asiayhteydessä ja sitä on käsitelty kaikissa muissa luvuissa pois lukien luku 7<sup>317</sup>, joka tarkastelee yhe-teiskunnan keskeisten perustoimintojen turvaamista.

Tarkastelu aloitetaan luomalla katsauksen selonteon sisältämiin rajavalvonnan viite-kehyksiin. Asian havainnollistamiseksi on rajavalvontaan/rajaturvallisuuteen viittaava käsitteistö koottu taulukkoon 26. Turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa on rajavalvontaa käsitelty huomattavasti kattavammin kuin yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa. Jo taulukon silmämääräinen tarkastelu osoittaa, kuinka rajavalvonta on nähty multidimensionaalisenä ilmiönä. Se on osa sekä sisäistä että ulkoista turvallisuutta, terrorismin ja muun rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaa,

316 Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004 (Valtioneuvoston selonteko VNS 6/2004).

317 Luku sisältää otsikkotasolla seuraavat asiakokonaisuudet: 7.1 Energiahuolto, 7.2 Elintarvikehuolto, 7.3 Teollisuus- ja palvelutuotanto, 7.4 Yhteiskunnan sähköiset viestintä- ja tietojärjestelmät, 7.5 Liikenne ja kuljetukset, 7.6 Sosiaali- ja terveydenhuolto, 7.7 Säteily, tarttuvat taudit ja kemialliset uhat, 7.8 Huoltovarmuus ja 7.9 Yhteiskunnan keskeisten toimintojen turvaamisen voimavarat.

EU:n sisä- ja oikeusasioita, osa EU:n laajenemisprosessia ja myös kriisinhallinnan tematiikkaa. Huomionarvoista on myös todeta se käsitteellinen 'rikkaus' sekä toisaalta käsitteellinen epäjohdonmukaisuus, kun rajavalvontaa/rajaturvallisuutta tarkastellaan eri lukujen ja erilaisten turvallisuuden ulottuvuuksien näkökulmasta. Seuraavaksi tarkastelemme yksityiskohtaisemmin selonteon luomia erilaisia merkitysyhteyksiä rajavalvontaan ja rajaturvallisuuteen.

Rajavalvonta/Rajaturvallisuus	Asiayhteys	Luku
Rajaturvallisuus (s. 8)	"Suomen rajaturvallisuutta EU:n ulkorajana edistetään."	Tiivistelmä (s. 8)
		<b>2. Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen toimintaympäristö</b>
Rajapoliisitoiminta (s. 37)	Siviilikriisinhallinta	2.2.5 Konfliktineston ja kriisinhallinnan vahvistaminen
Rajavalvontayhteistyö (s. 44)	EU:n laajentuminen	2.3.2 Laajentuminen
Rajaturvallisuus/rajavalvonta (s. 46-47)	EU:n oikeus- ja sisäasiat	2.3.3 EU:n oikeus- ja sisäasioiden kehitys
		<b>3 Suomen turvallisuus ja puolustuspoliittinen toimintalinja</b>
Yhdennetty rajaturvallisuusjärjestelmä (s. 79)	EU:n oikeus- ja sisäasioiden toimintakyky	3.3 EU:n toimintakyvyn vahvistaminen
Rajaturvallisuus ja rajapoliisitoiminta (s. 83)	Siviilikriisinhallinta	3.9 Kriisinhallinta
Rajaturvallisuus (s. 84)	Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta	3.10 Uudet uhat, terrorismi ja asevalvonta
		<b>4. Ulkoisen toimintakyvyn kehittäminen</b>
Rajavalvonta (s. 90)	Siviilikriisinhallinta	4.4 Siviilikriisinhallinta
		<b>5. Puolustuksen kehittäminen</b>
Rajavalvonta (s. 125)	Yhteistoiminta eri viranomaisten kanssa	5.4.2 Rajavartiolaitoksen osallistuminen sotilaalliseen maanpuolustukseen
		<b>6. Sisäisen turvallisuuden kehittäminen</b>
Rajaturvallisuus (s. 134)	Terrorismin torjunta	6.3 Terrorismin ja terrorismirikosten torjunta
Rajaturvallisuus (s. 137-138)	Sisäinen turvallisuus	6.7 Rajaturvallisuus

**TAULUKKO 26. Rajavalvonta-asiat osana Suomen ulko- ja puolustuspolitiikkaa (2004)**

Rajavalvonnan tavanomaisin viitekehys lienee hahmottaa se osana sisäistä turvallisuutta. Luvussa 6 on oma alaluku rajaturvallisuudesta. Luvussa esitellään EU:n käyttöön vakiintunut neliportainen rajaturvallisuusmalli. Luvun mukaan "Suomen rajaturvallisuutta tehostetaan kehittämällä viisumien myöntämiskäytäntöä lähialueen konsulipisteissä, jatkamalla tiivistä yhteistyötä Venäjän rajavartiopalvelun kanssa,

huolehtimalla oman rajaturvallisuusjärjestelmän toimintakyvystä sekä tiivistämällä poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistyötä.” Lisäksi luvussa kerrotaan kuinka laittoman maahantulon ja muun rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaa tehostetaan vastaamaan kasvavan laittoman maahantulon uhkaa. Teknisen valvonnan ja valvontahenkilöstön lisäämisen ohella lisätään kansainvälisten yhdysmiesten määrää sekä kehitetään rikostorjuntatekniikoita. Luvussa kiinnitetään huomiota myös rajaliikenteen merkitykseen maan ja koko EU:n talouselämälle. Liikenteen sujuvuus varmistetaan kehittämällä kansainvälisten rajanylityspaikkojen rakenteita, lisäämällä valvonta- ja tarkastustoiminnan automatisointia ja sopeuttamalla tarkastushenkilöstön määrä rajaliikenteen kasvua ja rakenteen muutosta sekä tarkastuspisteiden määrää vastaaviksi. Toisaalta luvussa korostetaan, että rajaliikenteen sujuvuudesta huolehtiminen ei saa johtaa sisäisen turvallisuuden heikkenemiseen.

Rajavalvonnan toinen valtakurssi on tarkastella sitä osana EU:n yhdenmukista rajavalvontaa. Selonteossa rajavalvontaa on tarkasteltu osana EU:n laajenemisprosessia, mutta ennen kaikkea osana oikeus- ja sisäasioiden viitekehystä. Oikeus- ja sisäasioiden osalta rajavalvonnan kuvaus noudattaa EU:n ulkorajojen yhdenmukista valvontaa koskevan komission tiedonannon sisältöä. Turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa todetaan, että ”[k]eskeisiä kysymyksiä rajaturvallisuuden kannalta ovat selkeä säädöspohja, operatiivisen yhteistyön järjestelyt ja päätöksen tekeminen mahdollisesti määräenemmistö- ja yhteispäätösmenettelyllä. Kehittämistyö tulee kohdistumaan Sevillan Eurooppa-neuvoston viitoittamaan<sup>318</sup> operatiiviseen rajavalvontayhteistyöhön, erityisesti yhteisvastuuseen ja taakan jakamiseen jäsenvaltioiden kesken. Kansalliset rajavalvontajärjestelmät säilyvät edelleen ulkorajavalvonnan perustana, ja niitä täydennetään riskianalyysiin perustuvilla yhteisillä operaatioilla.” (Emt. 46). Eurooppalaisessa rajavalvontadiskurssissa korostuu siis operatiivisten seikkojen ohella rajavalvonnan normatiivinen sekä poliittinen ulottuvuus, jossa taakanjakoon, solidaarisuuteen ja yhteisvastuuseen liittyvät kysymykset ovat keskeisiä.

EU:n yhdenmukista rajavalvontaa ei sisällä sotilaallista ulottuvuutta. Selonteossa on kuvattu Rajavartiolaitoksen rooli Suomen puolustusjärjestelmän osana. Rajavartiolaitoksen kriisijän tehtävät eivät ole osa rajavalvonnan käsitteellistä sisältöä kansallisella tai yhteisöllisellä (EU) tasolla. Rajavalvontaa EU:ssa ei sisällä sotilaallista ulottuvuutta. Toinen asia on, että Rajavartiolaitos rajavalvonnan ja rajatarkastusten yhteydessä *samalla* valvoo Suomen alueellista koskemattomuutta koskevien säännösten noudattamista<sup>319</sup>. Toisaalta kehitys on kriisinhallinnan osalta kulkemassa toiseen suuntaan. Raja

318 Alkuperäisessä käännöksessä ’viitoittaman’.

319 Toisaalta on huomattava, että vaikka rajavalvontaa EU:ssa ei sisällä sotilaallista ulottuvuutta, rajavalvontaa kuuluu Suomessa osaksi kokonaisuuspuolustuksen käsitettä. Kokonaisuuspuolustuksella tarkoitetaan kaikkia niitä sotilaallisia ja siviilialojen toimia, joilla turvataan Suomen valtiollista itsenäisyyttä sekä kansalaisten elinmahdollisuudet ja turvallisuusvaltioiden aiheuttamaa tai muuta ulkoista uhkaa vastaan. (VNS 6/2004, 127).

sotilas- ja siviilikriisinhallinnan välillä samoin kuin sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välillä on hämärtynt. Tämä näkyy selvästi myös tiedonannossa, missä rajavalvonta, rajapoliisitoiminta ja rajaturvallisuus on mainittu usein kriisinhallinnan ja erityisesti siviilikriisinhallinnan yhteydessä. Selonteossa todetaankin, että Suomi harjoittaa aktiivista ja *kokonaisvaltaista* konfliktinesto- ja kriisinhallintapolitiikkaa, jossa siviili- ja sotilasvoimavaroja käytetään *johdonmukaisesti* kriisinhallintaoperaatioissa<sup>320</sup>. Sotilaallisen kriisinhallintakyvyn kehittäminen vastaamaan toimintaympäristön muutoksia edellyttää *uusien toimintamuotojen* omaksumista sekä entistä suorituskykyisempien joukkojen kehittämistä.<sup>321</sup>

Yksi silmiinpistävä piirre valtioneuvoston selonteossa on rajavalvonnan käsitteellinen sekavuus. Tekstissä esiintyvät suunnilleen yhtä usein käsitteet rajavalvonta ja rajaturvallisuus eikä käsitteiden vaihtelevan käytön perusteella voida paikantaa sellaisia merkitysyhteyksiä, jotka liittäisivät tietyt diskurssit vain jompaankumpaan edellä mainituista käsitteistä. Siviilikriisinhallinnan osalta mukaan on tullut myös *rajapoliisitoiminta*, joka ei ole aikaisemmin esiintynyt rajavalvonnan diskursseissa. Kyseessä ei ole *hapax legomena*, tekstissä vain yhden kerran esiintyvä käsite, joten käsitteen käyttö voi vihjata siihen sisältyvään erilliseen merkitykseen. Onhan rajapoliisitoiminta mainittu rajaturvallisuuden rinnalla siviilikriisinhallinnan yhteydessä<sup>322</sup> yhtenä keskeisenä kehitettävänä alueena. Mielenkiintoista on myös todeta, että EU:n yhdennetty rajavalvonta ei esiinny tekstissä kertaakaan. Yhdennetty rajaturvallisuusjärjestelmä mainitaan yhden kerran EU:n toimintakyvyn vahvistamisen yhteydessä: ”Suomi edistää unionin toimintakykyä oikeus- ja sisäasioissa myös kehittämällä yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, edistämällä kokonaisvaltaista lähestymistapaa maahanmuuttopolitiikassa sekä toteuttamalla perustuslaillisen sopimuksen mukaista yhdennettyä rajaturvallisuusjärjestelmää” (emt. 79).

Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko on tyypillinen turvallisuuspoliittinen asiakirja, joka ei ainoastaan pyri pitämään yllä, vaan myös vahvistamaan vallitsevia

320 ”Tarvittava toiminta- ja keinovalikoima nähdään *jatkumona* ja kokonaisuutena, jonka osia ovat kehityspolitiikka, varhaisvaroitus ja konfliktinesto, akuutin vaiheen sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta sekä kriisin jälkihoito ja jälleenrakennus.” VNS 6/2004, 36. Ks. myös s. 75, jossa korostetaan kehityspolitiikan, ihmisoikeuspolitiikan ja turvallisuuspolitiikan yhteyttä. Kursivointi lisäty.

321 Valtioneuvoston selonteko VNS 6/2004, 6-7.

322 Rajapoliisitoiminnan yksi mahdollinen merkitys voi liittyä rajavalvontatehtävien lainvalvonnallisen luonteen korostamiseen. Monissa entisissä Varsovan liiton maissa rajavalvonta oli sotilaallisesti järjestetty. Rajavalvonta on katsottu kuitenkin oikeus- tai sisäasianhallinnon alaan kuuluvaksi tehtäväksi ja tämänsuuntaista kehitystä on tuettu, kun EU:n uudet jäsenmaat ovat modernisoineet rajavalvontajärjestelmiään Schengen järjestelmän asettamien standardien mukaisesti. Myös rajavalvontajärjestelmien modernisointia tukeneet YK:n missiot ja EU:n operaatiot ovat olleet poliisioperaatioita. Esimerkiksi väitöskirjan tekijä osallistui vuosina 2001-2002 YK:n siviilipoliisimissioon Bosnia-Herzegovinassa (UNMIBH/CPTF), jonka yhtenä tehtävänä oli Bosnia-Herzegovinan valtiollisen Rajavartiopalvelun, SBS (State Border Service) perustaminen. Rajapoliisitoiminta-termiin käyttö voi johtua osittain myös yhteistä eurooppalaista rajapoliisia koskevasta selvityksestä, joka tehtiin Italian johdolla vuonna 2002. Yhteinen eurooppalainen rajapoliisi ei toteutunut, vaan hanke johti eri vaiheiden kautta EU:n rajavalvontaviraston, Frontexin perustamiseen vuonna 2005. Ks. Feasibility Study (2002).

valtarakenteita. Selonteko katsoo maailmaa sotilaan silmin. Tämä johtaa selonteon turvallisuusdiskurssin sisäisiin jännitteisiin ja harjoitetun turvallisuusretoriikan risitiriitaisuuteen. Euroopan turvallisuusstrategian tavoin selonteko tunnustaa toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset - tavanomaisen sodan uhka etenkin Euroopassa on väistynyt (emt. 17) ja uudet turvallisuushaasteet, kuten järjestäytynyt rikollisuus, ympäristöongelmat, väestönkasvu, epidemiat, taloudelliset ja teknologiariskit ovat kaikkea muuta kuin sotilaallisia luonteeltaan. Silti selonteko lähtee rakentamaan turvallisuutta sotilaallisen voiman varaan. Selonteon mukaan ”[u]skottavalla kansallisella puolustuskyvyllä pyritään ehkäisemään turvallisuusuhkien syntyminen” (emt. 8). Sotilaallinen suorituskyky ja vastaus turvallisuushaasteisiin sotilaallisin keinoin nähdään myös *ensisijaisena*: ”Modernissa yhteiskunnassa turvallisuuteen vaikuttavat hyvin monet tekijät. Siksi turvallisuuden lisäämisessä on hyödynnettävä *sotilaallisten keinojen ohella* myös lukuisia aloja” (emt. 18)<sup>323</sup>.

Militarisoidun turvallisuuskäsityksen<sup>324</sup> rinnalla ja vastapainona selonteko korostaa oikeusvaltiollista lähestymistapaa uusiin turvallisuushaasteisiin<sup>325</sup>. Esimerkiksi terrorismin torjunnan<sup>326</sup> osalta selonteossa korostetaan, kuinka tärkeää on huolehtia ”ettei terrorisminvastainen toiminta saa muotoja, jotka johtaisivat syrjintään ja ihmisoikeuksien toteutumisen vaikeutumiseen ja ääri liikkeiden kannatuksen kasvuun ja terrorismin voimistumiseen” (emt. 22). Poliisin ja muiden viranomaisten toimivaltuudet tulee mitoitaa vastaamaan torjuttavan uhan vakavuutta ja ne tulee toteuttaa ihmisoikeuksia kunnioittaen (emt. 84). Lisäksi on tärkeää huolehtia, että kun sisäisen turvallisuuden viranomaisten toimivaltuuksia laajennetaan, myös ”toiminnan laillisuusvalvonnan muodot, johtamisjärjestelmät ja seuranta kehittyvät vastaavasti” (emt. 129).

Yksi selonteon retorisista valtakursseista on globalisaation mukanaan tuomien turvallisuushaasteiden haltuunotto, *globalisaation hallinta*<sup>327</sup>. Selonteon mukaan ”globalisaation hallinnasta on tullut keskeinen keino vaikuttaa kestäviin turvallisuusratkaisuihin” (emt. 76). Globalisaation hallinta pyrkii uhkien *ennaltaehkäisyyn* ja torjuntaan. Aina tämä ei ole mahdollista, kuten esimerkiksi terrorismin osalta todetaan.

323 Ks. myös s. 75, jossa todetaan: ”Maailmanlaajuiset ja rajat ylittävät ongelmat, kuten tietojärjestelmiin kohdistuvat uhat, ympäristöriskit, suuronnettomuudet, järjestäytynyt rikollisuus ja tartuntatautien leviämisen uhka vaikuttavat myös sisäiseen turvallisuuteen, jokapäiväiseen yhteiskunnan toimivuuteen ja kansalaisten turvallisuuteen.” Oikeampaa olisi kai puhua, että uudet haasteet vaikuttavat ensisijaisesti em. asioihin. Kursivoinnit lisätty.

324 Turvallisuushaasteisiin vastaaminen sotilaallisin keinoin on tyypillistä suurvalloille, ja erityisesti Yhdysvalloille syyskuun 2001 iskujen jälkeen. Toisaalta selonteossa tuodaan esiin Euroopan ja Yhdysvaltojen erilaiset lähestymistavat moniin turvallisuusongelmiin, kuten monet konkreettiset kysymykset esimerkiksi ympäristöpolitiikan, asevalvontapolitiikan, kansainvälisen oikeuden tai sotilaallisen voimankäytön osalta osoittavat. Myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten voimaansaattamisessa ja soveltamisessa Yhdysvallat ja EU ovat osittain eri linjoilla. Ks. VNS 6/2004, 57.

325 Selonteossa korostetaan useaan otteeseen kansainvälisen oikeuden vahvistamista. Emt. 5, 35, 79.

326 Terrorismin kehittyminen merkittävämmäksi uhkaksi on selkeästi havaittavissa vuoden 2004 selonteossa. Kun sana *terrorismi* esiintyy vuonna 1995 julkaistussa valtioneuvoston turvallisuuspoliittisessa selonteossa kerran, esiintyy se vuoden 2004 selonteossa jo 178 kertaa. (Ruotsalainen 2012, 270).

327 Ks. esim. VNS 6/2004, 5, 19, 76-78.



”Pelotteet eivät toimi itsemurhaiskuja vastaan” (emt. 21). Koska uhkien ennakkollinen torjunta ei ole mahdollista, toinen globalisaation hallintaan pyrkivä dynamiikka tähtää *suorituskyvyn* kasvattamiseen. Uhkien torjunta edellyttää sekä kohteiden suojauskyvyn kasvattamista että vastatoimiin tarvittavan ’kyvyn’ kehittämistä ja lisäämistä. Tämä johtaa turvallisuushallinnon itseään ruokkivaan dynamiikkaan, jatkuvaan voimavarojen kasvattamiseen ja reagointi-perusteiseen lähestymistapaan. Yhtäältä hallinnan tematiikka tunnustaa globalisaation eri ilmiöiden keskinäisriippuvuuden. Tämä on johtanut toimijuuden lisääntymiseen ja korostaa yhteistyön ja tiedonvaihdon merkitystä turvallisuusongelmien käsittelyssä.

*Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia* (YETTS) päivitettiin vuonna 2006. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot säilyivät entisellään, samoin uhkamallit, mutta niiden sisällöt ja otsikot tarkistettiin vastaamaan turvallisuusympäristössä tapahtuneita muutoksia. Yhdistämällä kaksi sotilaallista uhkamallia päästiin edellisen strategian kymmenestä uhkamallista yhdeksään uhkamalliin<sup>328</sup>. ”Myös aikaisempi uhkamalli ”kansainvälinen jännitystila” tarkistettiin ja nimettiin uudelleen kuvaamaan paremmin nykytilaa vastaavia painostustilanteita (emt. 10). Uhkamallien perusteella on strategiassa kuvattu kaikkiaan 61 erityistilannetta, jotka toimivat suunnittelun ja varautumisen perustana. Myös uhkamallien järjestystä muutettiin. Esimerkiksi aikaisemmin toisena mainittu laittomaan maahantuloon ja väestöliikkeisiin liittyvä uhkamalli sijoitettiin nyt sijalle 7. Strategian painotusmuutokset ilmenevät selvästi myös kehittämisen painopistealueiden valinnassa. Kun edellisessä YETTS-asiakirjassa (2003) kehittämisen painopistealueet oli määritetty 2001 iskujen jälkeisessä, post-traumaattisen ”terrorihysterian” ilmapiirissä<sup>329</sup>, korostuu YETT -strategian (2006) painopistealueiden<sup>330</sup> määrittelyssä yhteiskunnan toimintaa uhkaavat ympäristöönnettomuudet ja erilaiset häiriötilat.

Vuoden 2006 strategian näkökulma ja painotus rajavalvontaan on muuttunut. Strategian mukaan tavoitetilassa ”rajaturvallisuuden ylläpitämisellä turvataan rahalliset olot maamme rajoilla ja rajaliikenteen sujuvuus ja turvallisuus. Lisäksi estetään ennalta ja torjutaan laitonta maahantuloa sekä ihmiskauppaa ja -salakuljetusta” (emt. 16). Edellisen strategian uhkapainotteinen näkökulma on korvautunut rauhallisten

328 YETT -strategian (2006) uhkamallit ovat: 1. Sähköisen infrastruktuurin häiriintyminen, 2. Väestön terveyden ja toimeentuloturvan vakava häiriintyminen, 3. Taloudellisen toimintakyvyn vakava häiriintyminen, 4. Suuronnettomuudet ja luonnon aiheuttamat onnettomuudet, 5. Ympäristöuhkat, 6. Terrorisismi sekä järjestäytynyt ja muu vakava rikollisuus, 7. Väestöliikkeisiin liittyvät uhkat, 8. Poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus ja 9. Sotilaallisen voiman käyttö. Huom. strategia-asiakirjassa (2006) uhkia ei ole numeroitu kuten edellisessä vuoden (2003) strategiassa. Numerointi on tekijän lisäämä, mutta uhkat on lueteltu ja käsitelty oheisen numeroinnin mukaisessa järjestyksessä.

329 YETTS (2003) määrittämät kehittämisen painopistealueet ovat: 1) Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen johtamisessa tarvittava tilannekuva, 2) vakavan rikollisuuden mukaan lukien terrorismin paljastava tiedustelutoiminta, 3) sähköiset tieto- ja viestintäjärjestelmät ja 4) terveydensuojelu (emt. 52-53).

330 YETTS (2006) määrittämät vuosien 2006-2010 painopistealueet: Vakavien ympäristöönnettomuuksien ennalta ehkäisy ja torjunta, terveydensuojelu, sähköiset tieto- ja viestintäjärjestelmät sekä energian toimitusvarmuus (emt. 46).

rajaolojen korostuksella sekä rajaliikenteen sujuvuuteen liittyvillä odotuksilla turvallisuusnäkökohtia kuitenkin unohtamatta. Sisäisen turvallisuuden käsittelyn yhteydessä korostetaan sekä ”EU:n yhdenmetyt rajavalvontajärjestelmän” että ”kansallisen rajavalvontajärjestelmän” kehittämistä. Euroopan unionin osalta ”Suomi toimii aktiivisesti EU:n politiikan, lainsäädännön ja operatiivisen yhteistyön edistämiseksi” (emt. 34). Lisäksi korostetaan sellaisten yhteisöllisten rajavalvontainstrumenttien kuin yhteisoperaatioiden, rajavalvontavirasto Frontexin ja ulkorajarahaston hyödyntämistä. Kansallisen rajavalvontajärjestelmän osalta kehitetään tilannekuvaa, riskianalyysiä, rajavalvontamallia sekä rikostiedustelua ja -tutkintaa. Rikostiedustelu ja -analyysi on määritetty poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen (PTR) yhteistyön painopistealueeksi (emt. 32). Lisäksi kehitetään rajavartiolaitoksen erityisosaamisen ja -kaluston käyttöä terrorismin torjuntaan (emt. 33). Rajaliikenteen sujuvuuden ja turvallisuuden takaamiseksi kehitetään kansainvälisten rajanylityspaikkojen infrastruktuuria, henkilöstövoimavaroja ja varustusta. ”Kehittämistyö tehdään rajavartiolaitoksen, tullin ja tielaitoksen yhteistoimin ja siihen kytketään myös Venäjän viranomaiset tavoitteena sujuva ja turvallinen rajanylityskäytäntö” (emt. 34-35).

Strategiassa korostetaan, että rajaturvallisuuden kokonaisuuden ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi eri toimijat ja välineet tulee sovittaa yhteen niin kansallisesti kuin EU-tasolla. Rajaturvallisuuden ylläpitämisen osalta viitataan *henkilöliikenteen* yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheuttamiin uhkiin. Strategian mukaan siihen liittyvät muun muassa ihmiskaupan- ja salakuljetuksen estäminen ja paljastaminen, *ydin- ja muiden radioaktiivisten aineiden* salakuljetuksen estäminen sekä ulkorajaliikenteen tarkastaminen. Lisäksi strategiassa korostetaan, kuinka ”vapaa liikkuvuus ja Schengen-alueen laajeneminen edellyttävät EU:n yhdenmetyt rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämistä sekä tarkastuksien ja valvonnan vahvistamista unionin ulkorajoilla” (emt. 34). Tätä taustaa vasten on mielenkiintoista huomata, kuinka *EU:n yhdenmetyt rajavalvonta*, joka pitää sisällään sekä henkilöiden että heidän mukanaan kuljettamien tavaroiden sekä ajoneuvojen tarkastamisen, ei realisoidu strategia-asiakirjassa. Rajaturvallisuuden ylläpitämistä ja siihen liittyviä erityistilanteita käsitellään vaan sisäasianministeriön toimenpiteinä. Esimerkiksi tavaroiden tarkastus on säädetty Suomessa tullin tehtäväksi ja rajanylityspaikoilla tulli vastaa ydin- ym. säteilevän aineen valvonnasta. YETT -strategian (2006) valossa EU:n yhdenmetyt rajavalvonta näyttääkin pikemmin retoriselta sanahelinältä kuin käytännön realiteetilta.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategialle (2006) on tyypillistä samanlainen käsitteellinen sekavuus, mikä luonnehti turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa (2004). YETT (2006) -asiakirjassa on käsitteisiin pyritty kuitenkin kiinnittämään huomiota määrittämällä strategiassa käytetyt keskeiset käsitteen liitteessä 4. Rajaturvallisuuden osalta on määritetty käsitteet ’rajaturvallisuuden ylläpitäminen’ ja ’rajaturvallisuusjärjestelmä’, mutta ei esimerkiksi käsitteitä ’rajaturvallisuus’ tai EU:n

'yhdenntetty rajavalvonta'. Tekstissä sen sijaan käytetään runsaasti käsitettä rajaturvallisuus sekä yksin että erilaisina yhdyssanoina<sup>331</sup>. Yhdenntettyyn rajavalvontaan viitataan vain "EU:n yhdenntetyn rajaturvallisuusjärjestelmän" yhteydessä. Kauniisti sanottuna asiakirja jatkaa rajaturvallisuus-sanaston rikasta ja monimerkityksistä diskurssia, jossa sanojen merkitys on lukijan (vapaasti) valittavissa.

Valtioneuvoston selonteko *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009* ei sisällä rajavalvonnan kannalta uusia painotuksia. Selonteon mukaan "Suomen päämääränä on säilyttää hyvä rajaturvallisuustilanne. Erityinen huomio kiinnitetään itäisen maanrajan pitämiseen turvallisenä ja toimivana. Koko itärajalla ylläpidetään riskianalyysin edellyttämä uskottava valvontakyky. Valvonnan painopiste on Kaakkois-Suomen alueella" (emt. 78). Kansainvälisten rajanylityspaikkojen osalta niiden toimintakyky turvataan sujuvien ja turvallisten rajanylitysten takaamiseksi. Rajaliikenteen sujuvuutta ja turvallisuutta parannetaan kehittämällä rajanylityspaikkojen toimivuutta ja henkilöstövoimavaroja sekä hyödyntämällä uutta teknologiaa. Tavoitteena on "biometriikkaan perustuvat pitkälle automatisoidut rajatarkastukset". Merialueella tapahtuvan rajavalvonnan osalta todetaan, kuinka valvonnan painopiste on Suomenlahden alueella. Merialueen valvonnan osalta viitataan myös EU:n tiedonannossa<sup>332</sup> mainittuun tarpeeseen "kehittää yhteinen luotettava tiedonvaihtoympäristö, joka pitää sisällään muun muassa kaikkien viranomaisten yhteisen tilannekuvajärjestelmän, kattamaan maahantulon, rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan, merivalvonnan ja kalastuksen valvonnan sekä ympäristönsuojelun tarpeet" (emt. 79).

Selonteossa korostetaan myös kansainvälisen rajavalvontayhteistyön merkitystä. Selonteon mukaan "Suomi toteuttaa aktiivisesti EU:n rajaturvallisuusstrategian mukaista nelitasoista maahanpääsyn valvontamallia. Aktiivisilla toimilla lähtö- ja kauttakulku- maissa sekä unionin ulkorajoilla ja yhteistyössä Euroopan unionin jäsenmaiden kanssa ennalta ehkäistään Suomen rajaturvallisuudelle muodostuvia uhkia" (emt. 79)<sup>333</sup>. Tämä edellyttää yhteistyön tiivistämistä Suomen ulkomaanedustustojen sekä viranomaisten ja kuljetusyhtiöiden kesken. Lisäksi kehitetään Euroopan rajaturvallisuusvirasto Frontexin operatiivista kykyä vastata äkillisiin tilanteisiin ja pitkäkestoisiin operaatioihin. Myös unionin rajaturvallisuustilannekuvaa kehitetään kattamaan kaikki rajat. Suomi edistää osaltaan unionin rajaturvallisuusviraston toimintaedellytyksiä ja haluaa vaikuttaa kehittyviin eurooppalaisiin valvontajärjestelmiin. Selonteossa korostetaan myös yhteistyön merkitystä Venäjän turvallisuuspalvelun rajavartiopalvelun kanssa.

331 Esimerkiksi rajaturvallisuusjärjestelmä, rajaturvallisuusvirasto, rajaturvallisuusoperaatio.

332 Komission tiedonanto "Euroopan rajavalvontajärjestelmän (EUROSUR) luomisesta" (KOM(2008) 68 lopullinen).

333 Muiden poliittisten asiakirjojen tavoin tässäkin asiakirjassa korostetaan rajavartiolaitoksen rikostorjuntavalmiuksien kehittämistä. Rikostorjunnassa rajavartiolaitos keskittyy erityisesti laittoman maahantulon, sen järjestämisen sekä ihmiskaupan torjuntaan (emt. 79).

Rajavalvonnan vahvan kansainvälisen korostuksen rinnalla selonteosta on luettavissa myös perinteinen, valtiokeskeistä turvallisuutta painottava diskurssi. Se on osittain ha-  
vaittavissa edellä referoiduissa kohdissa, joissa tähdennetään aluevalvonnan merkitystä. Lisäksi selonteon johdannossa viitataan valtiokeskeiseen, suvereniteettiin sidottuun turvallisuuskäsitykseen, jonka ”*ohella* puhutaan sekä yhteisöllisestä että inhimillisestä turvallisuudesta” (emt. 4). Kaikkein selkeimmin perinteinen turvallisuuskäsitys tulee esiin luvussa 3, jossa on määritetty Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen toimintalinja. Selonteon mukaan ”Suomi osallistuu aktiivisesti Euroopan unionin raja-  
turvallisuuden kehittämiseen kansallisten viranomaisten ensisijaista vastuuta korostaen (emt. 65)<sup>334</sup>. Toisaalta selonteossa tunnustetaan laajan turvallisuuskäsityksen olemassa-  
olo. Uhkien osalta käsitys on niin laaja, että se kattaa myös ”turvallisuuskysymykset, jotka kehittyessään saattavat muodostua uhkiksi ja aiheuttaa merkittävää vaaraa tai haittaa Suomelle, väestölle tai suomalaisen yhteiskunnan elintärkeille toiminnolle” (emt. 4)<sup>335</sup>. Selonteko jatkaa myös YETT-strategian (2006) käynnistämää diskurssia globalisaation hallinnasta korostaen turvallisuuden maailmanlaajuisia yhteistyöra-  
kenteita. Globalisaation hallinta on selonteossa jalostunut kuitenkin ytimekkääksi *globaalihallinnaksi* (emt. 28).

*Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko* (2009) korostaa kriisinhallintaoperaatioiden merkitystä osana yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa (emt. 21)<sup>336</sup>. Selonteon mukaan kriisinhallinnan merkitys tulee kasvamaan, ja Suomi vahvistaa osallistumistaan kansainväliseen kriisinhallintaan, samoin kriisinhallintaan käytettävää keinovalikoimaansa. Selonteon mukaan tavoitteena on myös kasvattaa huomattavasti eri siviilikriisinhallintaoperaatioissa palvelevien suomalaisten asiantuntijoiden määrää, joka on nykyisin noin 150 henkilöä. Suomi painottaa siviilikriisinhallinnassa poliisi-, oikeusvaltio-, rajaturvallisuus- sekä ihmisoikeusasiantuntemusta. Keinojen osalta selonteossa todetaan, että siviilikriisinhallinta ja sotilaallinen kriisinhallinta käyttävät erilaisia keinoja, mutta täydentävät toisiaan. Mikäli kehitys toteutuu selonteon kuvaamalla tavalla, merkitsee se haastetta EU:n yhdenmetylle rajavalvonnalle, ainakin käsitteen määrittelyn osalta. Nykyinen yhdenmetyt rajavalvonnan käsite ei määritelmän tasolla ota kantaa kriisinhallintaan, vaikka rajavalvonnan kriisinhallinta-

334 Suomi on osallistunut asiantuntemuksellaan eurooppalaisen rajavalvonnan kehittämiseen toimimalla aktiivisesti EU-rakenteissa. Tämä on osoittautunut kansallisesti menestyksekkääksi strategiaksi. Selontekoon on linjattu ulkoasiainhallinnon ja edustautumisen kehittämisen osalta: ”Suomi pyrkii saamaan merkittävän määrän suomalaisia virkamiehiä Euroopan ulkosuhdehallintoon” (emt. 90).

335 Selonteossa käsitellään myös sellaisia maailmanlaajuisia kysymyksiä, jotka eivät lähtökohtaisesti ole Suomelle suoranaisia turvallisuusuhkia - esimerkiksi ilmastonmuutos, energian tai vesivarojen niukkuus, väestöliikkeet - mutta jotka kehittyessään saattavat aiheuttaa laajamittaista tuhoa tai horjuttaa yhteiskuntien vakautta ja kehittyä väkivaltaisiksi konflikteiksi ja siten vaikuttaa turvallisuuskehitykseen (emt. 4).

336 YETT-strategian (2006) tavoin selonteossa (2009) on korostettu Suomen kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa kriisinhallinta, kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu täydentävät toisiaan. Turvallisuus- ja kehitystoimijoiden roolit ja vastuut ovat erillisiä, mutta toisiaan täydentäviä (emt. 89).

valmiuksien luomista on korostettu lukuisissa yhteyksissä jo yhdenntyn rajavalvonnan kehittämisen alkuajoista lähtien<sup>337</sup>.

Yksi mielenkiintoinen avaus selonteossa on *matkustusturvallisuus* -käsitteen esiin ottaminen rajavalvonnan yhteydessä. Selonteon mukaan ”Suomi pitää tärkeänä, että Euroopan unioni toimii aktiivisesti unionin kansalaisten turvaamiseksi niin Euroopassa kuin muuallakin. Unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittyminen lisää muun muassa järjestäytyneen rikollisuuden vastaiseen toimintaan, rajavalvontaan ja matkustusturvallisuuteen liittyvää EU-maiden viranomaisyhteistyötä sekä yhteistoimintaa katastrofi- ja kriisitilanteissa” (emt. 82). Siteerauksesta ei ilmene, viittaako matkustusturvallisuus vain esimerkiksi kansalaisten kotiuttamiseen katastrofi- ja kriisitilanteissa. Toisaalta matkustusturvallisuus -näkökohta voi olla hedelmällinen teoreettinen työkalu myös tavanomaisen rajatarkastuksen yhteydessä. ’Matkustusturvallisuus’ liitettyä rajaturvallisuuden ylläpitoon kuuluvaan ’rajanylityksen turvallisuuteen’ auttaa kiinnittämään huomiota yksilönäkökulmaan, jossa erilaiset fyysiseen turvallisuuteen, tietoturvaan ja oikeussuojaan liittyvät näkökulmat ovat keskeisiä.

*Yhteiskunnan turvallisuusstrategia* (2010) on jatkoa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategioille 2003 ja 2006. Uudessa strategiassa korostuu ”kokonaisvaltainen ja poikkihallinnollinen näkökulma”. Strategia perustuu laajaan turvallisuuskäsitykseen. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ovat säilyneet ennallaan, tosin osittain käsitteellisesti tarkistettuina. Uhkamallit ovat sen sijaan lisääntyneet yhdeksästä kolmeentoista<sup>338</sup>. ’Rajaturvallisuuden vakavat häiriöt’ on mainittu yhdeksi strategiassa kuvatun uhkamalliksi. Käytännössä vanha uhkamalli ’väestöliikkeisiin liittyvät uhkat’ on nimetty uudelleen. Rajaturvallisuus on osa sisäistä turvallisuutta. Sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä korostuu toimivaltaisten viranomaisten operatiivinen toiminta. Rajaturvallisuuden osalta tavoitetilä on määritetty samansisältöisesti kuin edellisessä, vuoden 2006 strategiassa. ”Rajaturvallisuuden ylläpitämisessä turvataan rauhalliset olot ja hyvä rajajärjestys maamme kaikilla rajoilla sekä rajaliikenteen sujuvuus ja turvallisuus. Lisäksi ennaltaehkäistään ja torjutaan laitonta maahantuloa sekä ihmiskauppaa ja -salakuljetusta” (emt. 28).

Ei siis ihme, että rajaturvallisuuden ylläpitämisen osalta päivitetty strategia noudattaa pääosin vuoden 2006 YETT -strategiaa. Tekstiin on tosin tehty joitakin stilistisiä korjauksia ja tekstiä on hieman täydennetty tapahtunutta kehitystä vastaavasti. Tekstiä on edelliseen strategiaa verrattuna täydennetty meripolitiikkaa ja rikostorjuntaa kos-

337 Ks. KOM(2002) 233 lopullinen, 14; Niemenkari 2003, 10; Rantahalvari 2006, 15; Nikku 2008, 42-43.

338 Strategiassa kuvatut uhkamallit ovat: voimahuollon vakavat häiriöt; tietoliikenteen ja tietojärjestelmien vakavat häiriöt - kyberuhat; kuljetuslogistiikan vakavat häiriöt; yhdyskuntatekniikan vakavat häiriöt; elintarvikehuollon vakavat häiriöt; rahoitus- ja maksujärjestelmän vakavat häiriöt; julkisen talouden rahoituksen saatavuuden häiriintyminen; väestön terveyden ja hyvinvoinnin vakavat häiriöt; suuronnettomuudet, luonnon ääri-ilmiöt ja ympäristöuhkat; terrorismi ja muu yhteiskuntajärjestystä vaarantava rikollisuus; rajaturvallisuuden vakavat häiriöt; poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus sekä sotilaallisen voiman käyttö.

kevillä kirjauksilla. Strategian mukaan ”Suomi toimii aktiivisesti EU:n rajapolitiikan, yhdenmetyt rajaturvallisuusjärjestelmän, sekä EU:n meripolitiikan ja merialueiden yhteisen tiedonvaihtoympäristön kehittämiseksi” (emt. 31)<sup>339</sup>. Rikostiedustelun osalta ”rikostiedustelua ja -tutkintaa Rajavartiolaitoksen ydintehtävääalueilla kehitetään” (emt. 32). Lisäksi strategiassa on todettu, että ”rajojen valvonnan ja rajatarkastusten perustehtävien automatisointia jatketaan” (emt. 32). Strategia edellyttää myös tarkastusten ja valvonnan vahvistamista unionin ulkorajoilla (emt. 12).

Tämän luvun viimeisessä osassa tarkastellaan sisäisen turvallisuuden ohjelmia. Tässä yhteydessä käsitellään sisäisen turvallisuuden ohjelmat 2004<sup>340</sup> ja 2008<sup>341</sup>, ensimmäisen sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanoa koskeva seurantaraportti<sup>342</sup> sekä sisäasiainministeriön tulevaisuuskaatsaus 2020<sup>343</sup>.

### 7.4.3 Sisäisen turvallisuuden ohjelmat

”*Arjen turvaa*” - *Sisäisen turvallisuuden ohjelma (2004)* asettaa sisäisen turvallisuuden osalta tavoitteen korkealle. Vuoteen 2015 mennessä ”Suomi on Euroopan turvallisimaa”. Ohjelma lähestyy sisäistä turvallisuutta nimensä mukaisesti ensisijaisesti yksilön näkökulmasta. Ohjelma keskittyy ensisijassa massarikollisuuteen, mikä on merkittävä uhka arkipäivän turvallisuudelle. Myös ajallemme tyypillinen nopea ja näkyvä viestintä voi osaltaan heikentää turvallisuuden kokemista. Ohjelman mukaan tiedotusvälineiden kautta rikokset, onnettomuudet ja muut todelliset tai kuvitellut uhkat tulevat tehokkaasti kaikkien tietoon, mikä on lisännyt ihmisten turvattomuuden tunnetta. Yksilöpainotteisen lähestymistavan ohella ohjelman laajan turvallisuuskäsityksen mukaista lähestymistapaa ilmentää turvallisuuden toimijakentän laajentuminen. Sisäinen turvallisuus on sekä käsitteenä että toimintoina niin laaja kokonaisuus, että sitä ei voida pitää yllä pelkästään julkisen sektorin voimin. Viranomaisyhteistyön ohella sidosryhmien ja yksityisen sektorin kumppanuuksilla sekä yksittäisten kansalaisten myötävaikutuksella varmistetaan laadukkaat turvallisuuspalvelut ja turvallisuustilanteen säilyminen hyvällä tasolla.<sup>344</sup>

”Ohjelman keskeisenä tavoitteena on erityisesti viranomaisten yhteistyön parantaminen sisäisen turvallisuuden tuloksellisuuden lisäämiseksi ja palvelujen laadun parantamiseksi” (emt. 16). Ohjelmaan on listattu kuusi erityistä tavoitetta, jotka

339 Vuoden 2006 YETT -strategiassa vastaava kohta kuului: ”Suomi toimii aktiivisesti EU:n politiikan, lainsäädännön ja operatiivisen yhteistyön edistämiseksi” (emt. 34).

340 *Arjen turvaa* - Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2004 (SM:n julkaisu 44/2004).

341 Turvallinen elämä jokaiselle - sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008 (SM:n julkaisu 16/2008).

342 Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano ja tulokset 2004-2007 (SM:n julkaisu 29/2007).

343 Turvallinen ja moniarvoinen Suomi - sisäinen turvallisuus ja maahanmuutto 2020 (SM:n julkaisu 25/2010).

344 Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2004, 14-16.

on määrä saavuttaa hallituskauden loppuun mennessä. ”Rajaturvallisuuden ja tullivarmuuden ylläpitäminen sekä rajaliikenteen sujuvuuden turvaaminen” on asetettu yhdeksi erityistavoitteeksi. Nykytilan osalta ohjelmassa todetaan, että rajaturvallisuus on säilynyt kuluneen vuosikymmenen aikana suhteellisen vakaana toimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista huolimatta. Toisaalta ohjelmassa korostetaan Suomen rajallisia mahdollisuuksia ennalta ehkäistä rajaturvallisuuteen kohdistuvia uhkia. Lisävaatimuksia rajaturvallisuuden ylläpitämiselle aiheuttavat varautuminen äärioliikkeiden, terrorismin ja vaarallisten kulkutautien leviämisen torjuntaan. ”Näennäisesti rauhallisen rajatilanteen takana piilee merkittäviä uhkia sisäiselle turvallisuudelle.” (Emt. 70).

Turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset, globalisaatio eri prosesseineen, kuten kansainvälisen liikkuvuuden lisääntyminen sekä Euroopan integraatio ovat osaltaan myötävaikuttaneet laajan turvallisuuskäsitteen esiin marssiin. Turvallisuushaasteisiin vastaaminen edellyttää yhä laajempaa ja tiiviimpää yhteistyötä niin kansallisella tasolla kuin kansainvälisesti. Toisaalta sisäisen turvallisuuden *keskeiseksi tavoitteeksi* kirjattu *’erityisesti viranomaisten yhteistyön parantaminen’* herättää kysymään, eikö viranomaisyhteistyö kaikista pyrkimystä ja poliittisista julistuksista huolimatta toimi niin kitkattomasti kuin yhteiskunnan turvallisuuden kannalta olisi välttämätöntä. Onhan PTR-yhteistyö, mihin tässä ohjelman tavoitteiden osalta erityisesti viitataan, julistettu *’Suomen vientituotteeksi’* EU:n yhdenmetyt rajavalvonnan osalta. PTR-viranomaisten ja syyttäjien yhteistyömallin käyttöönoton edistäminen Baltian maissa, Venäjällä ja Pohjoismaissa on myös kirjattu ohjelmaan yhtenä keskeisenä toimenpiteenä. Myös myöhemmissä ohjelmissa viranomaisten välisen yhteistyön kehittäminen on keskeisesti esillä, samoin kuin yhteistyön laajentaminen myös viranomaissektorin ulkopuolelle. Osaltaan sisäisen turvallisuuden ohjelman (2004) varsin vahva viranomaisten yhteistyön parantamista koskeva kirjaus voi selittyä ohjelman laatimishetken liittyvillä tekijöillä. Rajavartiolaitosta koskeva lainsäädännön kokonaisuudistus oli tuolloin valmistelussa, ja erityisesti tullin ja poliisin henkilöstöjärjestöt vastustivat voimakkaasti rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien kasvattamista.

Rajaturvallisuuskäsitteen kannalta huomiota voidaan kiinnittää myös siihen, kuinka rajaturvallisuuden ylläpitäminen, tullivarmuuden ylläpitäminen ja rajaliikenteen sujuvuuden turvaaminen on erotettu käsitteellisesti toisistaan. Ne ovat erikseen mainittuja tavoitteita ja ohjelman tarkastelutavan perusteella on pääteltävissä, että tullivarmuus ja rajaliikenteen sujuvuus eivät käsitteellisesti kuulu rajaturvallisuuden ylläpitämiseen. Tullivarmuuden ohella ohjelmassa puhutaan myös tullivalvonnasta. Sen sijaan toimenpiteiden osalta, joita ohjelmassa esitetään 10 kappaletta tässä asiayhteydessä, rajavalvontaan ja tullivalvontaan kuuluvat asiat ovat yhtäläisesti esillä. Toimenpiteiden osalta on havaittavissa, että edellä mainituista 10 toimenpiteestä suurin osa on rikostorjunnallisia ja rajavalvonnallisia asioita ja vain yksi toimenpide käsittelee rajanylitysliikenteen sujuvuuden parantamista. Tosin valvontatekniikan kehittämistä



raja- ja tullitarkastuksissa sekä viranomaisten tietojärjestelmien yhteiskäytön tehostamista rikostorjunnassa on perusteltu myös liikenteen sujuvuuden turvaamisella.<sup>345</sup>

Vuonna 2007 sisäasianministeriö julkaisi seurantaraportin ohjelman toimeenpanosta: ”*Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano ja tulokset 2004-2007*”. Seurantaraportissa arvioitiin sekä onnistumista tulevaisuuden haasteiden asettamisessa että strategisten linjausten mukaisesti asetettujen tavoitteiden toteutumista. Tulevaisuuden haasteiden arvioinnin osalta seurantaraportin kirjaus on suppea kuvaus tapahtuneesta kehityksestä ja tässä mielessä se ei vastaa raportin julkilausumaa tavoitetta. Osaltaan raportin ’surkeus’ johtuu haasteiden huonosta asettamistavasta. Kuinka arvioida onnistumista haasteiden asettamisessa, kun haasteet on asetettu maailmoja syleileviksi, kuten ’rajaturvallisuuden ja tullivalvonnan ylläpitäminen’? Sen sijaan strategisten linjausten ja niiden edellyttämien tavoitteiden saavuttamisen osalta seurantaraportti tarkastelee seikkaperäisesti, mitä kunakin tavoitteen saavuttamiseksi on tehty. Koska tämä tutkimus keskittyy rajaturvallisuuden käsitteeseen, raporttia tarkastellaan vain siltä osin, kuinka rajaturvallisuus näyttäytyy sen valossa osana kansallista ja EU:n rajaturvallisuusdiskurssia.

Seurantaraportissa on kuvattu Suomen tilannetta ihmiskaupan ja ihmissalakuljetuksen osalta. Arvioiden mukaan Suomessa on tai Suomen kautta kulkee vuosittain ihmiskaupan uhreja muutamista kymmenistä muutamiin satoihin. Sen sijaan EU:n laajeneminen ei ole lisännyt ihmissalakuljetusta ja laitonta maahantuloa Suomeen tai Suomen kautta muualle Euroopan unionin alueelle. Niinpä kysymykseen ’arvioitiinko tulevaisuuden haasteet oikein’ raportissa todetaan: ”Rajaturvallisuuden ylläpitämisen merkitys on lisääntynyt ja viranomaiset ovat valmistuneet tähän hyvin. Laiton maahantulo ja ihmiskauppa ovat kasvavia ilmiöitä. Tulevaisuuden haasteet arvioitiin ihmiskaupan osalta todellisuutta vähäisemmiksi.” (Emt. 14). Osaltaan tähän lienee vaikuttanut ilmiön tunnistamisen vaikeus<sup>346</sup>. Toinen raportista esiin nostettava havainto liittyy EU:n yhdenmennyyn rajavalvontaan. Mielenkiintoisena on havaita, että viittaus siihen on tehty, kun Suomi käyttää hyvin toimivaa kansallista viranomaisyhteistyötä vientituotteena eli ”edistää suomalaisen poliisi-, tulli- ja rajaviranomaisten sekä syyttäjien yhteistyömallin käyttöönottoa Baltian maissa, Venäjällä ja Pohjoismaissa”. Sen sijaan kansallisella tasolla tarpeelliseksi todettu viranomaisten välisen yhteistyön parantaminen ei tapahdu EU:n yhdenmennyyn rajavalvonnan viitekehityksessä. Viittaus EU:n yhdenmennyyn rajavalvontaan<sup>347</sup> jättää paljon toivomisen varaa sekä ilmaisutapansa että kielellisen tarkkuutensa puolesta.<sup>348</sup>

345 Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2004, 70-77.

346 Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008, 47-51.

347 Raportin viittaus EU:n yhdenmennyyn rajavalvontaan on epämääräinen. Raportissa todetaan, että ”Suomen toimiessa Euroopan unionin puheenjohtajana oikeus- ja sisäasiainministerineuvosto hyväksyi *määritelmät yhdenmennyyn rajaturvallisuusmallista* (integrated border management). Määritelmät sisältävät myös viranomaisten (PTR) välisen yhteistyön.” (Emt. 56, kursivointi lisätty). Monikosta huolimatta kyse on vain yhdestä määritelmästä. Kyseessä ei ole määritelmä yhdenmennyyn rajaturvallisuusmallista vaan *yhdenmennyyn rajavalvonnasta*. Rajaturvallisuusmalli on osa yhdenmennyyn rajavalvonnan käsitettä.

348 Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano ja tulokset 2004-2007, SM:n julkaisuja 29/2007, 54-59.

*Sisäisen turvallisuuden ohjelma* päivitettiin vuonna 2008. ”*Turvallinen elämä jokaiselle*” -otsikoitu ohjelma piti huomion yksilössä ja laajan turvallisuuskäsityksen mukaiset painotukset ovat vielä selvemmin havaittavissa kuin vuoden 2004 ohjelmassa. Uhkien globalisoitumisen seurauksena ohjelma esittää muun muassa yhteistyön laajentamista ja kehittämistä ei-valtiollisiin toimijoihin sekä ihmisoikeusnäkökulman vahvistamista (emt. 45-46). Ohjelmaan on ”rajaturvallisuuden, laittoman maahantulon estämisen ja tullivarmuuden” osalta kirjattu vain kuusi toimenpidekokonaisuutta aikaisemman kymmenen toimenpiteen sijaan. Mutta se, mikä on uutta, on lähestymistavan muutos. Nyt toimenpiteet on kirjattu ”poikkihallinnollisina strategisina linjauksina”. Osaltaan toimenpiteiden vähenemistä selittää se, että ”ihmiskaupan ja siihen rinnastuvan rikkollisuuden estäminen” on kirjattu omaksi asiakokonaisuudeksi. Edellisen ohjelman pääasiassa operatiiviset ja tekniset toimenpiteet ovat täydentyneet koulutusta ja lain-säädännön kehittämistarpeita koskevilla vaatimuksilla.

Sisäisen turvallisuuden ohjelmaan on otettu määritelmät rajaturvallisuudesta ja tullivarmuudesta. Rajaturvallisuus on määritetty asiallisesti samansisältöisesti kuin mitä rajaturvallisuuden ylläpitäminen on säädetty rajavartiolaissa. Tullivarmuudella tarkoitetaan tavaran pysymistä tullivalvonnassa kunnes tavarat tullataan. Tullivalvonnan osalta todetaan, että sen tavoitteena on *varmistaa* ulkomaanliikenteen ja kaupan säännöstenmukaisuus ja turvallisuus sekä ehkäistä ja paljastaa tullirikoksia sekä estää huumausaineiden, aseiden, säteilyvaaraa aiheuttavien aineiden sekä ihmisille ja ympäristölle vaarallisten tuotteiden laitton maahantuonti. Tullivalvontaa ja siihen liittyviä kohdetarkastuksia kohdistetaan tavaroihin, kulkuneuvoihin ja matkustajiin Suomeen tulon ja Suomesta lähdön yhteydessä sekä tavaroiden osalta myös varastoinnin yhteydessä (emt. 43-44). Mielenkiintoiseksi tullin lähestymistavan tekee sen vertaaminen rajaturvallisuuden lähestymistapaan, joka on luettavissa rajaturvallisuuden ylläpitämisen määritelmästä. Tullivalvonta on määritetty järjestyksessä 1) säännöstenmukaisuus, 2) turvallisuus ja 3) uhkien torjunta, kun taas rajaturvallisuuden ylläpitämisen näkökulmassa painottuu enemmän uhkien torjunta ja säännösten rikkomisen *estäminen*.

*Sisäasiainministeriön tulevaisuuskatsaus 2020*<sup>349</sup> tarkastelee sisäasiainhallinnon tulevaisuuden haasteita nimensä mukaisesti seuraavalle vuosikymmenelle. Rajavalvonnan osalta asiat on tarkasteltu luvussa 4.7 Turvataan maan rajoja ja merialueita. Luku jakaantuu kahteen alalukuun: 4.7.1 Vahvistetaan merialueen turvallisuutta ja 4.7.2 Vahvistetaan rajaturvallisuutta. Ehkäpä juuri laittoman maahantulo paine EU:n eteläisillä merialueilla on osaltaan myötävaikuttanut siihen, että tulevaisuuskatsauksessa merialueet on eriytetty rajaturvallisuudesta omaksi osakokonaisuudeksi ja käsitelty ensin. Tämän suuntaista tulkintaa tukee tulevaisuuskatsauksen maininta EU:n merialueiden kautta tapahtuvasta laittomasta maahantulosta ja ihmiskaupasta merkittävänä

349 SM:n julkaisuja 25/2010.

unionin tason haasteena (emt. 47). Tulevaisuuskatsauksessa referoidaan myös EU:n suunnitelmia rannikkovartiostoverkoston perustamisesta sekä Frontexin itsenäisen operatiivisen suorituskyvyn luomisesta pitkäkestoiisiin operaatioihin merialueilla.

Rajaturvallisuuden osalta tulevaisuuskatsauksessa on tapahtunut painotuksen muutos verrattuna edellisiin sisäisen turvallisuuden ohjelmiin. Luku 4.7.2 Vahvistetaan rajaturvallisuutta alkaa seuraavasti: ”Sujuvan ja turvallisen rajanylitysliikenteen varmistaminen on Suomen kilpailukyvyyn kannalta tärkeää. Maailman talouden toipumisen myötä rajaliikenteen kasvu kääntyy taas kasvuun. Viisumivapaus Euroopan unionin ja Venäjän välillä tulee toteutumaan jollain aikavälillä. Arvioiden mukaan henkilöiden rajanylitysten määrä saattaa kaksinkertaistua kaakkoisrajan rajanylityspaikoilla viisumivapauden myötä. Sujuvien ja turvallisten rajanylitysten varmistaminen tulee olemaan Suomelle haaste.” (Emt. 48). Rajaturvallisuuden kuvaus ei ala enää perinteiseen tapaan ’uhkien maalailulla’ vaan rajaliikenteen sujuvuus ja kansallinen kilpailukyky on kirjattu ensimmäiseksi ’huolenaiheeksi’. Osaltaan tämä voi johtua liikennevolyyymien ennustetusta kasvusta. Rajanylitysliikenteen kaksinkertaistumisen kaakkoisella rajaosuudella tarkoittaa rajanylityspaikkojen infrastruktuurin merkittävää kehittämistä ja siten huomattavaa taloudellista panostusta. Vai tuleeko tämä kriittisen diskurssianalyysin ja hegemonististen faktuaalistamisstrategioiden näkökulmasta ymmärtää epäsuoraksi puheeksi rahasta, joka vaihtoehdottomuuspuheena tukahduttaa kaikki muut diskurssit ja riittää jo yksin oikeuttamaan tulevat rajavalvonnan kehittämislinjaukset?

Rajatarkastusten sujuvuuden ja turvallisuuden korostaminen on mielenkiintoinen näkökulma ottaen huomioon Venäjän mahdollisen viisumivapauden toteutumisen. Venäjän kansalaiset edustavat suurinta yksittäistä kansallista ryhmää rajanylitysliikenteessä ja käytännössä viisumivelvollisuuden poistuminen merkitsisi viisumiprosessin mukanaan tuoman ’ennakkotarkastuksen’ poistumista miljoonilta rajanylittäjiltä. Turvallisuusviranomaisille tämä on haastava tilanne yhteiskunnan sisäisen turvallisuuden näkökulmasta. Niinpä ei ole yllättävää, että tulevaisuuskatsaukseen EU:n yhdeksi keskeiseksi haasteeksi on kirjattu tasapainon luominen kasvavan rajanylitysliikenteen ja unionin kansalaisten turvallisuuden varmistamisen välille. Tätä kehitystä ennakoi jo sisäisen turvallisuuden ohjelmaan (2008) kirjattu toimenpide kompensoivien (turvallisuus)toimenpiteiden kehittämisestä sisäraajatarkastusten poistumisen seurauksena (emt. 45).

Tämän alaluvun lopuksi tarkastellaan edellä esitettyjä sisäisen turvallisuuden politiikka-asiakirjoja retorisen puheen näkökulmasta. Toisin sanoen luemme lyhyen katsauksen niihin faktuaalistamisstrategioihin ja -tapoihin, joilla hegemonistisia diskursseja pidetään yllä kansallisissa politiikka-asiakirjoissa. Usein käytettyjä faktuaalistamisstrategioita ovat faktan konstruointi, asioiden kvantifioiminen, asiantuntijuuteen vetoaminen, yksinkertaistaminen ja vaihtoehdottomuuspuhe. Myös tekstuaalisia

keinoja, kuten ääri-ilmaisut ja kontrastiparien<sup>350</sup> rekonstruointi, käytetään osana omien toimenpiteiden oikeuttamista. Kriittisen diskurssianalyysin kannalta teksti on tulkinnanvaraisinta silloin, kun se jää epämääräiseksi tai perustuu oletuksiin, jotka voidaan kyseenalaistaa, tai - kun Perelmanin retoriikkaa koskeviin ajatuksiin tukeutuen - lähtökohtapremisseille annettu hyväksyntä halutaan siirtää myös asiaa koskeviin johtopäätöksiin. Huomattavasti haastavampaa - ja spekulatiivisempaa - on pohtia, voidaanko esimerkiksi edellä esitettyä lähestymistavan muutosta uhkakuvien maalailusta rajanylitysliikenteen sujuvuuden korostamiseen tulkita myös 'omista intresseistä etäännyttämisen' faktuaalistamisstrategiaksi. Seuraavaksi tarkastellaan lyhyesti pääasiassa faktan konstruointia ja tekstien retorista 'hämäryyttä'.

#### 7.4.4 Kansalliset politiikka-asiakirjat kriittisen diskurssianalyysin valossa

Faktan konstruointi tapahtuu ohjelmissa useita retorisia keinoja käyttäen.<sup>3</sup> Tosiasiat puhuvat puolestaan', niin sanottu vaihtoehdottomuuspuhe<sup>351</sup>, määrällistäminen ja vakuuttaminen vaikuttavat aineiston perusteella olevan eniten käytetyt retoriset keinot. Esimerkiksi eri strategioissa korostettua rajavalvonnan jatkuvaa vahvistamista unionin ulkorajoilla voidaan pitää tällaisen vaihtoehdottomuuspuheen ilmauksena<sup>352</sup>. Voidaan myös kysyä onko kaikkien nykyajan turvallisuushaasteiden yhdistäminen *terrorismiin* ilmausta tällaisesta vaihtoehdottomuuspuheesta. On vaikea kuvitella, että toimenpiteiden tarpeellisuus asetetaan kyseenalaiseksi, jos niihin ryhtymättömyys toisi terroristit kotiovellemme. Ei siis ihme, että ihmiskauppa ja ihmissalakuljetus linkitetään turvallisuuspuheessa systemaattisesti terrorismiin. Rajojen muuttuneet merkitykset, verkostomaisen toimintatavan yleistyminen, informaatioteknologian huima kasvu ja muut vastaavat kehitystrendit aikamme globalisoituvassa maailmassa antavat viitteitä tämän suuntaisesta kehityksestä tai mahdollisuudesta. Tosin tutkijana en onnistunut hankkimaan käsiini yhtään luotettavaa selvitystä tai tutkimusraporttia, jossa laittoman maahantulon ja terrorismin välinen yhteys olisi pitävästi näytetty toteen.

350 Esimerkkinä kontrastiparin käytöstä käy edellä esitetty sisäisen turvallisuuden ohjelman (2004) virke: "Näennäisesti rauhallisen rajatilanteen takana piilee merkittäviä uhkia sisäiselle turvallisuudelle." (Emt. 70).

351 Esimerkki vaihtoehdottomuuspuheesta: "Laitonta maahantuloa voidaan torjua useilla tavoilla. Näitä ovat tehokas rajavalvonta, viisumipolitiikka, palautuspolitiikan tehokkuus, laittoman maahantuloon ja oleskeluun liittyvistä rikoksista rankaiseminen ja rikostorjunta, kansainvälinen poliisiyhteistyö ja tietojenvaihto, oikean informaation levittäminen Suomen politiikasta, ulkomaalaisvalvonta maan sisällä sekä tehokas ja oikeudenmukainen lupahallinto." (Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2004, 71). Toimintavaihtoehdot avautuvat vain kontrollin ja sanktioiden näkökulmasta. Missä ovat 'positiiviset', vuorovaikutteiset näkökulmat, kuten maahanmuuttopolitiikan kehittäminen, maahanmuuttajien integrointi yhteiskuntaan jne?

352 Ks. esim. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010, 12. EU:n ulkorajoja (etenkin maarajat) valvotaan jo nyt tehokkaasti. Tällainen rajavalvonnan jatkuva tehostaminen perustuu nollatoleranssijatteluun, jossa rajoista pyritään tekemään *läpäisemättömiä*. Tällaisen lähtökohdan voi perustellusti kyseenalaistaa.

Jokaisessa ohjelmassa todetaan, kuinka laittomasta maahantulosta on tullut *kasvavassa määrin* järjestäytyneen rikollisuuden järjestämää ihmissalakuljetusta. Ihmiskaupan on arvioitu yhdessä ihmissalakuljetuksen kanssa muodostuneen *eniten lisääntyneeksi* rikollisen liiketoiminnan muodoksi sekä terroristien keinoksi rahoittaa toimintaansa<sup>353</sup>. Asioiden numeerinen esittäminen saattaisi luoda ilmiöstä toisenlaisen mielikuvan<sup>354</sup>. Toisaalta huomiotta ei voida jättää ihmiskaupan vahvaa tunteisiin vetoavaa argumenttia. Meille länsimaiset arvot sisäistäneille ihmisille on vaikea kuvitella moraalisesti tuomittavampaa tekoa, kuin toisen ihmisen alistaminen, myyminen tai silpominen taloudellisen hyödyn tavoittelemiseksi. Ihmiskauppa kohdistuu valtaosaltaan suojelun tarpeen kannalta kaikkein haavoittuvimpiin yksilöihin, naisiin ja lapsiin. Joskus määrällistämistä on käytetty 'päinvastaisella' tavalla raportoimalla selkeästi laskevista trendeistä<sup>355</sup>. Tällaisella raportoinnilla voidaan ajatella olevan - positiivisen kehityksen kuvaamisen ohella - myös vahva raportin luotettavuutta korostava vaikutus. Jos raportissa on kuvattu selkeästi myös ne asiat, joissa raportin laatijoiden odotukset eivät ole toteutuneet, myös raportin muihin tietoihin voidaan luottaa. Faktan konstruoinnin kannalta kaikkein kyseenalaisimpana voidaan pitää sellaista raportointia, joka luo mielikuvaa päinvastaisesta todellisuudesta, mihin argumentoinnissa esitetyt faktat viittaavat. Tällaista ohjelmissa esiintyy, onneksi vain hyvin satunnaisesti<sup>356</sup>.

Sisäisen turvallisuuden ohjelma-asiakirjoissa, niin kuin politiikka-asiakirjoissa yleensä, ilmenee tulkinnanvaraisuutta, josta voidaan tehdä mitä moninaisimpiin suuntiin lähteviä tulkintoja. Osa tulkintahämäryydestä voi johtua huolimattomasta kielenkäytöstä<sup>357</sup>, mutta osa voi olla tarkoituksellista asian kätkemistä. Osa kielellisestä hämäryydestä johtunee retorista tarkoitukselta, kun premissille annettu hyväksyntä halutaan ulottaa koskemaan myös esitetyjä johtopäätöksiä. Nämä kaikki retorisen hämäryyden ilmenemismuodot ovat löydettävissä kaikista politiikka-asiakirjoista.

353 Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008, 47.

354 Ihmiskaupparikoksia otetaan Suomessa vuosittain tutkintaan muutama kappale. Laittoman maahantulon järjestämistapauksia ilmenee vuosittain noin 70-80 kpl. Toisaalta ilmiön tunnistaminen ja 'juttuun käsiksi pääseminen' on edelleen haasteellista muun muassa siksi, että ihmiskaupan ja salakuljetuksen uhrit pyrkivät välttämään viranomaiskontakteja. Ilmiöön liittyy läheisesti myös muuta rikollisuutta (esim. paritus, kiskonnantapainen työsyryntä), jotka eivät tule kategorisoiduksi osaksi ihmiskauppaa ja -salakuljetusta, vaikka liittyvät siihen kiinteästi. (Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008, 51; Rajavartiolaitoksen vuosikertomukset 2007-2010).

355 Ks. esim. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano ja tulokset 2004-2007, 11; Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008, 41.

356 Sisäisen turvallisuuden ohjelman laadinnan yhteydessä rikostorjunnan tavoitteet määritettiin. Esimerkiksi v. 2003 tulliin paljastamien rikosten määrä oli 6398 kpl. Rikoksia arvioitiin paljastuvan v. 2007 sama määrä eli 6400. Jostain syystä tullirikosten trendi oli laskeva ja niitä paljastui 5115 kpl (2004), 5196 kpl (2005) ja 4970 kpl (2006). Kun seurantaraportissa (SM julkaisu 29/2007) arvioitiin onnistumista tulevaisuuden haasteiden arvioinnissa, tullirikosten osalta raportoitiin vain nousevista trendeistä, kuinka "tupakan salakuljetus lisääntyi voimakkaasti", kuinka "immateriaalirikosten määrä on kasvussa" ja kuinka internetin kautta tapahtuva rikollisuus nosti päätään. (Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano ja tulokset 2004-2007, 11).

357 Vrt. EU:n yhdenmittyyn rajavalvontaan viittaaminen sisäisen turvallisuuden ohjelman seurantaraportissa (SM julkaisu 29/2007, 56).

Epättydyttävänä kielenkäyttönä voitaneen pitää esimerkiksi sisäisen turvallisuuden ohjelmassa 2008 olevaa ilmausta, jossa ”Euroopan unionin ulkorajan merkityksen kasvaminen, Schengen-alueen laajentumiseen ja unionin sisäisen liikkuvuuden lisääntymiseen liittyvät rajaturvallisuudet haasteet ja kehittämistarpeet”<sup>358</sup> on kuvattu keskeisiksi kehittämiskohteiksi. Tuskin haasteita ja kehittämistarpeita tarvitsee kehittää. Ja mitä tarkoittaa EU:n ulkorajan merkityksen kasvaminen? Ulkorajoilla tehdään kattavat rajatarkastukset ja pyrkimyksenä on koko ajan ollut ulkorajan aukoton valvonta. Miten sellaisen asian merkitystä, joka on jo ’tapissa’, voidaan kasvattaa? Tämä on juuri sellaista poliittista puhetta, joka on omiaan ruokkimaan poliittista puhetta sanahelinänä, tyhjänä retoriikkana.

Yksi retorisen faktuaalistamisstrategian keinoista on pyrkiä ulottamaan lähtökoh-  
taoletuksia koskeva hyväksyntä myös noiden yleisesti hyväksytyjen faktapremissien pohjalta tehtyihin johtopäätöksiin. On tunnettu tosiasia, että rikollisuus etsii aina uusia muotoja. Yhden laittoman salakuljetusreitit umpeutumisen merkitsee uuden reitin avautumista jossain toisessa suunnassa. Näistä lähtökohdista on sisäisen turvallisuuden ohjelmassa (2004) tehty se johtopäätös, että ”ulkorajavalvonnan tehostuminen unionin uusilla ulkorajoilla *voi* merkitä lisääntyvää ihmiskuljetusta ja laittoman maahantulon ja maahanmuuton kasvua Suomeen ja Suomen kautta” (emt. 71). Tässä ajattelumallissa saa rivien välistä sen käsityksen, että muiden maiden rajavalvonnan tiukentuessa unionin ulkoraja olisi jotenkin helpompi ylittää Suomen kautta. Lähtökohta on kuitenkin se, että Suomen rajavalvontaa on rakennettu 90 vuotta ja se on EU-tarkastuksissa saanut ’parhaat arvosanat’. Vaikka muut ulkorajavaltiot rakentavat rajavalvontaansa, ne eivät vielä vuosikausiin tule yltämään samalle tasolla. Ja Suomen rajavalvonta ei suinkaan polje paikoillaan, vaan sitä kehitetään koko ajan määrätietoisesti myös EU:n ulkorajarahaston suomaa mahdollisuuksia hyödyntäen. Lisäksi Suomella on ’strateginen etu’ verrattuna kaikkiin muihin EU:n ulkorajavaltioihin. Venäjän ja Suomen välinen raja on suurimmaksi osaksi asumaton tai harvaan asuttua aluetta, mitä kautta laittoman maahantulon paine on paljon helpommin havaittavissa ja torjuttavissa.<sup>359</sup>

Retorisen puheen yksi ominaisuuksista on kätkeä sanottavansa sellaiseen epämääräisyyteen, että ilmaus jää lopulta sisällyksettömästi. Tämä voi johtua asian arkaluonteisuudesta. Näkemykseni mukaan esimerkin tällaisesta ”kieli keskellä suuta” puhumisesta tarjoaa SM:n tulevaisuuskatsauksessa 2020 käsitelty asia liittyen rannikkovartiosto-

358 Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008, 43. Ks. myös SM julkaisuja 29/2007, 14.

359 Samanlaisia faktuaalistamisstrategioita, joiden päämääränä lienee pikemminkin sisäasiainhallinnon riittävien voimavarojen turvaaminen kuin ’todellisiin’ uhkiin varautuminen, on ohjelmissa muitakin. Esimerkkinä voidaan mainita pohdinta Venäjän rajavartiopalvelun kyvystä ja halusta huolehtia rajavalvonnastaan. Vaikka Venäjän rajavalvonnan painopiste on siirtynyt Keski-Aasiaan ja Kaukasiaan, huolehtinee Venäjä maidemme välisistä sopimusvelvoitteista ja hyvistä yhteistyösuhteista rajavalvonnan alalla myös jatkossa. Erityisen tärkeää tämä on Venäjälle juuri nyt, kun se keskustelee maan ja EU:n välisestä viisumivapaudesta. Ks. Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2004, 72.

toimintojen kehittämiseen. EU on antanut useita asiaa sivuavia tiedonantoja. SM:n tulevaisuuskatsauksessa todetaan EU:n tavoite muodostaa EU:n merialueille yhtenäisen, kaikkien viranomaisten yhteinen tilannekuvajärjestelmä. ”Merialueilla toimivista rannikkovartiostoista kehitetään kokonaisvaltaisia toimijoita vähentäen viranomaisten toiminnan päällekkäisyyttä.” Rannikkovartiostotoimintojen kehittämiseen liittyen tulevaisuuskatsaus esittää selvitettäväksi mahdollisuudet syventää rajavartiolaitoksen, tullin, liikenneviraston sekä Suomen ympäristökeskuksen yhteistyötä. Menemättä asian yksityiskohtiin jo hankkeen lähtökohdat, kokonaisvaltaisten toimijoiden kehittäminen ja viranomaisten toiminnan päällekkäisyyden vähentäminen tuntuvat varsin ristiriitaisilta vaatimuksilta. Virastojen yhdistäminen ja/tai niiden toimintojen integrointi taitaa olla sellaista selkokieltä, että sellaisen poliittinen rohkeuden osoitus näin pienessä tasavallassa voidaan tulkita poliittisen itsemurhan synonyymiksi<sup>360</sup>.

Tämän luvun lopuksi kiinnitän vielä huomiota jo aikaisemmin monissa eri yhteyksissä esiin tulleeseen seikkaan, käsitteelliseen kirjavuuteen. Käsitteiden käyttö ei ole kurinalaista, vaan tilannetta voidaan pikemminkin kuvata toteamalla, että käsitteellinen ’anarkia’ on vallitseva piirre. Asioiden ymmärtämisen kannalta asialla ei liene käytännössä merkitystä, sillä sanat saavat merkityksensä lauseyhteydessään (Wittgenstein 1999, 54). Mutta kun asiaa tarkastellaan tutkimuksen kannalta ja käsiteanalyttisesti hakien rajaturvallisuudelle määritelmää, asia on tärkeä. Asia ei ole tärkeä pelkästään analyysin kannalta. Käsitteiden käyttö paljastaa osaltaan myös sen, millaiseen kontekstiin ja diskurssiin rajaturvallisuus asettuu. Kielen avulla myös muokataan ja rakennetaan todellisuutta. Jo vuosikymmenen ajan on EU:ssa edistetty integroitua lähestymistapaa, EU:n yhdenmennyä rajavalvontaa. Asia on tärkeä sekä poliittisesti että toiminnallisesti. Mutta kuinka integroituneena rajavalvontaa voidaan pitää, jos se kaikista poliittisista julistuksista ja juhlapuheista huolimatta on sektoroitunut rajaturvallisuudeksi ja tullivarmuudeksi, tai vieläkin pahempaa, jos se nähdään pelkkänä passintarkastuksena<sup>361</sup>?

360 Vrt. Yhdysvaltojen kotimaanturvallisuusministeriön perustaminen. Yhdysvaltojen syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeen Yhdysvallat yhdisti 22 aikaisemmin itsenäistä turvallisuusvirastoa tai palvelua (mm. maahanmuuttovirasto, poliisiviranomaisia, tulli- ja rajavartioviranomaisia, tiedustelu- ja turvallisuuspalveluja) kotimaanturvallisuusministeriöksi (Department of Homeland Security, DHS), kun ilmeni, että viranomaisten välinen puutteellinen tiedonvaihto oli ollut yksi keskeinen syy siihen, miksi tapahtuneita terrori-iskuja ei voitu estää. (The 9/11 Commission Report (2004); Jonas & Harper 2006).

361 Tullin vuosikertomus 2010, 13. Tullin vuosikertomuksessa on kuvattu tullivalvonnan suoritteet. Passintarkastus on yksi tullivalvonnan suorite. Passintarkastus viittaa toimintaa, jossa tarkastetaan henkilön passi, verrataan henkilöä hänen matkustusasiakirjaansa. Sen sijaan *rajatarkastus* muodostuu Schengenin rajasäännösten mukaisista toimenpiteistä, jossa matkustusasiakirjan ja sen oikeellisuuden ohella tarkastetaan myös muut maahantulo- ja maastalähtöedellytykset. Ks. Schengenin rajasäännöstö (EY) N:o 562/2006, 7 artikla.



*"If everyone is top dog, no one is!"*

*Kolodziej 2005*

## 7.5 Organisatoriset rajaturvallisuusdiskurssit

Olemme edellä tarkastelleet rajaturvallisuuden muotoutumista ylikansallisessa, Euroopan unionin viitekehyksessä samoin kuin sen ilmenemistä kansallisessa kontekstissa erilaisten politiikka-asiakirjojen valossa. Seuraavaksi tarkastellaan rajaturvallisuuden organisatorista ulottuvuutta. Rajaturvallisuuden ylläpitäminen on kuvattu rajavartiolaitoksen toiminnan tavoitteeksi ja siten sen keskeiseksi tehtäväksi, päätehtäväksi<sup>362</sup>. Poliitiikan toimeenpano tapahtuu hallinnon avulla ja lähtökohtaisesti voidaan ajatella, että hallinnon toimeenpanossa korostuu toiminnallinen, käytännöllinen ulottuvuus, jossa painopiste on julistusten ja juhlapuheiden sijaan rajaturvallisuustehtävien asianmukaisessa ja *tehokkaassa*<sup>363</sup> toimeenpanossa. Tätä viranomaisten toiminnallista ulottuvuutta kutsun ”operatiiviseksi” ulottuvuudeksi tai *operatiiviseksi rajaturvallisuusdiskurssiksi*<sup>364</sup>. Koska rajaturvallisuuden ylläpitämisestä vastaa Suomessa pääasiassa Rajavartiolaitos, rajaturvallisuuden organisatorinen viitekehys muodostetaan rajavartiolaitoksen asiakirjojen avulla<sup>365</sup>.

Tässä yhteydessä on syytä palauttaa mieliin tähän tutkimukseen valittu kriittinen metodi. Tämä tutkimus on kiinnostunut paitsi valtaa ylläpitävistä hegemonistisista diskursseista, myös niiden kanssa mahdollisesti kilpailevista näkökulmista. Operatiivinen rajaturvallisuusdiskurssi on kiinnostunut siitä, kuinka turvallisuusuhkat *hallitaan*, kuinka turvallisuutta pidetään yllä. Diskurssin painopiste on hallinnon toimeenpanovassa funktiossa eli viranomaisten tehtävissä sekä hallinnon erilaisissa toiminnoissa ja käytännöissä. Sille kilpailevia näkemyksiä voisivat esimerkiksi olla oikeudellinen näkökulma, joka tarkastelisi hallintoa ensisijassa normatiivisessa viitekehyksessä - kuinka

362 Rajavartiolaitolaki 578/15.7.2005, 3 §.

363 Tehokkuusimperatiivista ks. luku 8.3.3.

364 Tähän sanavalintaan on päädytty siksi, että tarkastelussa korostetaan viranomaistehtävien ulospäin näkyvää luonnetta. Valittu tarkastelutapa erottelee viranomaisen sisäiset, hallinnolliset tehtävät sen ulospäin näkyvistä viranomaistoiminnoista. Operatiivisia tehtäviä rajavalvonnan ja rajaturvallisuuden alalla ovat esimerkiksi rajojen valvonta, rajatarkastukset, rikostorjunta, tietojenvaihto, yhteiset valvontaoperaatiot ja riskianalyysi. Hallinnolliset tehtävät liittyvät yleensä viranomaisen sisäiseen henkilöstö-, materiaali-, talous-, kiinteistö-, oikeus-, tieto- yms. hallintoon. Selkeän rajan tekeminen viranomaisen hallinnollisten ja operatiivisten tehtävien kesken ei ole aina helppoa. Kumpaan kategoriaan kuuluvat esimerkiksi viranomaisen organisoima koulutus lainsoveltamisvalmiuksien parantamiseksi tai rekisterien käyttöön kuuluvat tietosuojakysymykset? Esitetty rajaus on puhtaasti tekninen ja se on tehty palvelemaan vain tämän tutkimuksen tavoitteita. Tehtyä rajausta ei tule sekoittaa myöskään kysymykseen hallintoasioiden luonteesta (hallintoasiat, tosiasiallinen hallinto jne). Ks. esim. Mäenpää 2003.

365 Rajavartiolaitos on johtava rajavalvontaviranomainen, joka sovittaa yhteen muiden rajavalvontaan henkilöliikenteessä osallistuvien viranomaisten toimintaa. (Rajavartiolaitolaki 578/15.7.2005, 17 §, siten kun se kuuluu muutettuna HE 219/2008 voimaantulon jälkeen). EU:n yhdenmetyt rajavalvonnan -käsitteeseen kuuluu myös henkilöiden mukana olevien tavaroiden ja ajoneuvojen tarkastus, joista päävastuu Suomessa kuuluu tullille. Tässä tutkimuksessa on keskitytty rajaturvallisuuden henkilölliseen ulottuvuuteen.

hyvin turvallisuushallinto toimii oikeusnormien näkökulmasta, kuinka hyvin ihmiset pääsevät käsiksi oikeuksiinsa tai kuinka oikeusturva toteutuu turvallisuushallinnossa. Rajaturvallisuutta voitaisiin tarkastella myös hallinnon näkökulmasta esimerkiksi siten, kuinka hyvän hallinnon ideaalit ja hallinnon palvelufunktiot toteutuvat esimerkiksi rajatarkastuksissa. Yksi vaihtoehtoinen diskurssi voitaisiin rakentaa taloudellisten tekijöiden ympärille ja tarkastella rajaturvallisuutta esimerkiksi sujuvan liikenteen näkökulmasta. Rajaturvallisuudesta voidaan siis konstruoida lukuisia diskursseja. Se, mitkä äänet tutkimuksessa nousevat esiin, riippuvat tutkijasta ja hänen tutkimuksellisista tavoitteistaan.

Tämä tutkimus on kiinnostunut rajaturvallisuudesta osana turvallisuushallinnon tehtäväkenttää eli operatiivisen toiminnan ympärille rakentuvista merkityssysteemeistä. Toisaalta kriittinen tutkimusote edellyttää erityistä sensitiivisyyttä muihin mahdollisiin tulkintoihin ja paikannettavissa oleviin, mutta mahdollisesti vaiennettuihin diskursseihin. Niinpä aineiston analyysissä on pyritty nostamaan esiin sellaiset vihjeet, jotka saattaisivat olla ilmausta aineistossa olevista muista, vaihtoehtoisista tai kilpailevista näkemyksistä. Tämä lähtökohta on tärkeä metodinen valinta, koska se on kriittisen tutkimusotteen ohella olennainen osa diskurssianalyysiä. Tämän valinnan tekeminen tietoiseksi ja sen pohtiminen ovat välttämättömiä tutkimuksen refleksiivisyyden kannalta. Näin siksi, ettei tutkija tule epähuomiossa vahvistaneeksi niitä valtakursseja, joita hän yrittää tutkimuksellaan purkaa<sup>366</sup>. Seuraava tarkastelu kohdistuu siihen, kuinka rajaturvallisuusdiskurssit ilmenevät organisatorisessa kielenkäytössä. Aluksi tarkastellaan vahvimpia eli 'virallisia' tai 'valtakursseja'. Sen jälkeen hahmotetaan muita rajaturvallisuuskontekstista nousevia vakiintuneita merkityksenannon tapoja. Luvun lopuksi luodaan katsaus valtakurssien ylläpitoon liittyviin faktuaalistamisstrategioihin.

Rajaturvallisuusdiskurssi voidaan tiivistää ehkä parhaiten rajavartiolaitoksen TS/TTS-asiakirjoissa<sup>367</sup> kuvattuun toiminta-ajatuksen. Toiminta-ajatus ilmaisee toiminnan perusajatuksen ja siihen on tehty vuosittain vain pieniä tarkastuksia. Vuodesta 2009 lähtien rajavartiolaitoksen toiminta-ajatus on kuvattu seuraavasti:

”Rajavartiolaitos vastaa rajaturvallisuuden ylläpitämisestä, suojaa yhteiskuntaa ja kansalaisia estäen ja paljastaen laittoman maahantulon sekä osallistuen muun rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan huolehtien samalla rajanylitysliikenteen sujuvuudesta. Rajavartiolaitos turvaa rauhalliset olot maamme rajoilla ja merialueilla sekä hädässä olevien ihmisten pelastamisen merellä. Rajavartiolaitos osallistuu välttämättömien turvallisuuspalvelujen tuottamiseen erityisesti syrjäseudulla.

366 Juhila 2002, 230-231; Juhila & Suoninen 2002, 244-252; Palonen 2011, 80.

367 TS/TTS -asiakirjalla tarkoitetaan ohjausasiakirjaa, jossa tarkastellaan tulevan vuoden tulossuunnitelmaa (TS) ja sitä seuraavan neljän vuoden toiminnan ja talouden suunnittelua (TTS). Jatkossa näitä asiakirjoja kutsutaan tulossuunnitelma-asiakirjoiksi tai tulosohjausasiakirjoiksi.

Suomen ulkoisen turvallisuusjärjestelmän osana rajavartiolaitos valmistautuu torjumaan maamme kohdistuvaa sotilaallista uhkaa yhteistoiminnassa puolustusvoimien kanssa.”<sup>368</sup>

Toiminta-ajatukselta on paikannettavissa rajaturvallisuuden kytkeytyminen sisäiseen turvallisuuteen sekä sen profiloituminen rajat ylittävien uhkien, erityisesti laittoman maahantulon torjuntaan. Samalla - voidaan myös sanoa 'toissijaisesti' - huolehditaan liikenteen sujuvuudesta. Toiminta-ajatukselta on selvästi luettavissa rajaturvallisuuden 'rauhanaikainen' tai 'rauhanomainen' ulottuvuus. Ulkoiseen turvallisuuteen liittyvä maanpuolustus ja rajavartiolaitoksen rooli siinä on selkeästi erotettu rajaturvallisuudesta. Mitä tulee rajaturvallisuuden merelliseen ulottuvuuteen on huomattava, että rajaturvallisuus kattaa kaikki rajat, niin maa- ja merirajat kuin lentoasematkin. Sen sijaan toiminta-ajatukselta ilmenevä ihmisten pelastaminen merihädästä ei kuulu rajaturvallisuuteen. Se on osa merellistä turvallisuutta ja meripelastustehtävää, jonka johtovastuu kuuluu meripelastuslain mukaan rajavartiolaitokselle. Toki, kuten edellä on huomautettu, rajaturvallisuuden laajeneminen meripelastuksen suuntaan on vahvasti läsnä eurooppalaisessa rajaturvallisuuskeskustelussa.

Itse rajaturvallisuuden sisältöä tarkastellaan neliportaisen rajaturvallisuusmallin viitekehyksessä. Rajaturvallisuuden ylläpitäminen edellyttää rajalla tehtävien valvonta-tehtävien - rajojen valvonnan ja rajatarkastusten - lisäksi myös toimenpiteitä ulkomailla (edustustot, kansainvälinen rajaturvallisuusyhteistyö) sekä sisämaassa (ulkomaalaisvalvonta). Jatkuvan tilanteenseurannan ohella rajavartiolaitos pitää yllä valmiutta erityistilanteiden hallintaan ja toiminnan tehostamiseen sekä kykyyn reagoida nopeasti muuttuviin tilanteisiin kaikilla Suomen rajoilla. Rikostorjunnan merkitys on kasvanut selkeästi vuoden 2005 lakiuudistuksen<sup>369</sup> myötä, jolloin rajavartiolaitoksen rikostorjuntavalmiuksia parannettiin merkittävästi. Tämä näkyy myös TS/TTS -asiakirjoissa, missä rikostorjuntaa varten perustettiin oma tulosalue. Yksi mielenkiintoinen eroavuus rajaturvallisuusdiskursseissa voidaan todeta viranomaisyhteistyön osalta. Kun sekä kansallisessa että ylikansallisessa diskursseissa korostetaan viranomaisyhteistyö jatkuvaa parantamista ja tehostamista (viitaten osin epäsuorasti epätyytyttävään nykytilanteeseen), ilmenee viranomaisyhteistyö rajavartiolaitoksen asiakirjoissa hyvänä, jota kyllä pitää *lisätä*. Myös argumentointi perustuu eri lähtökohtiin kuin muissa konteksteissa. Rajavartiolaitoksen asiakirjoissa viranomaisyhteistyön lisääminen nähdään tarpeelli-

368 Rajavartiolaitoksen tulossuunnitelma 2009, toiminta- ja taloussuunnitelma 2010-2013, liite 1, s. 6. Toiminta-ajatus on säilynyt sisällöltään lähes muuttumattoman vuosikymmenen ajan. Esimerkiksi vuoden 2003 asiakirjassa (TS 2003/TTS 2004-2007) vastaava kohta kuului seuraavasti: ”Suomen sisäisen turvallisuusjärjestelmän osana rajavartiolaitos suojaa yhteiskuntaa ja kansalaisia estäen ja paljastaen laittoman maahantulon sekä osallistuen muun rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan huolehtien samalla rajanylitysliikenteen sujuvuudesta. Rajavartiolaitos turvaa rauhalliset olot maamme rajoilla ja merialueilla sekä hädässä olevien ihmisten pelastamisen merellä. Suomen ulkoisen turvallisuusjärjestelmän osana rajavartiolaitos valmistautuu torjumaan maamme kohdistuvaa sotilaallista uhkaa yhteistoiminnassa puolustusvoimien kanssa.”

369 Rajavartiolaitoslaki 578/15.7.2005.

seksi nopean ja avoimen tietojen vaihdon turvaamiseksi (rikostorjunta), toiminnan taloudellisuuden parantamiseksi, turvallisuuspalvelujen saatavuuden varmistamiseksi syrjäisillä raja- ja merialueilla sekä asiakaslähtöisyyden edistämiseksi.<sup>370</sup>

Rajavartiolaitoksen toiminta-ajatuksesta ilmenee, kuinka liikenteen sujuvuuden varmistaminen on osa rajaturvallisuuden organisatorista kontekstia. Suurin osa Suomen ulkorajaliikenteestä tapahtuu itärajan yli. Lisäksi liikenne on kasvanut koko ajan. Venäjän viisumivapauden toteutuminen voi jopa kaksinkertaistaa nykyisen henkilöliikenteen itärajan yli. Rajaliikenteen sujuvuuden varmistaminen on edellyttänyt rajanylityspaikkojen rakenteiden kehittämistä sekä henkilöstövoimavarojen siirtoa vilkkaimmille Kaakkois-Suomen rajanylityspaikoille. Lisäksi Rajavartiolaitos on määrittänyt omat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteensa *kansallisen kilpailukyvyyn* kannalta. Yhdeksi vaikuttavuustavoitteeksi on asetettu ”turvallisimmat ja sujuvimmat liikenneyhteydet Venäjän ja Euroopan unionin välillä kulkevat Suomen rajojen kautta”. Suomen mahdollisuudet rajanylitysliikenteen sujuvuuden varmistamiseksi ovat kuitenkin rajalliset. Syyt ajoittain jopa kymmenien kilometrien mittaisiin rekkajonoihin ovat tähän saakka johtuneet pääasiassa Venäjän viranomaisten toiminnasta.

*Liikenteen sujuvuuden* varmistaminen on uhkien torjunnan ohella tärkeä tavoite. Rajaliikenteen sujuvuus merkitsee rajanylittäjille mahdollisimman lyhyitä odotusaikoja sekä rajatarkastusten joutuisuutta<sup>371</sup>. Rajavartiolaitos on asiakirjojen valossa panostanut voimakkaasti rajanylityspaikkojen kehittämiseen. Rajanylityspaikkojen rakenteellisen kehittämisen ohella rajavartiolaitos on lisännyt rajatarkastushenkilöstöä, hankkinut uutta valvontatekniikkaa, kehittänyt rajatarkastusprosessia sekä tiivistänyt yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Huomionarvoista on myös varautuminen ongelma- ja häiriötilanteisiin sekä tarvittaviin jatkotoimenpiteisiin, jotta tarkempaa tarkastusta vaativat kohteet eivät heikennä muun liikenteen sujuvuutta<sup>372</sup>. Erittäin tärkeää tämä on EU kansalaisten osalta<sup>373</sup>. Sujuvuuden varmistamiseksi rajavartiolaitos on asettanut tulostavoitteekseen, että matkustajien odotusajat rajatarkastukseen eivät saisi ylittää 10 minuuttia poikkeustilanteita lukuun ottamatta. Lisäksi rajatarkastusten laadulle on asetettu laadullisia asiakaspalvelutavoitteita<sup>374</sup>.

Taloudellisen näkökulman ohella myös *oikeudellinen näkökulma* on esillä rajaturvallisuuden organisatorisessa kontekstissa eli kun rajaturvallisuutta tarkastellaan rajavartiolaitoksen kannalta. Juridinen ulottuvuus ei tosin ilmene yhtä vahvana kuin edellä mainitut operatiivinen ja taloudellinen diskurssi. Oikeudellisen näkökulman ’hiljaisuus’ voi olla seurausta viranomaistoiminnan oikeudellisen luonteen itsestään-

370 Ks. toiminnan painoalueet, päätoimintalinjat ja keskeisimmät hankkeet -kohta TS/TTS-asiakirjoista.

371 RVL TS 2009/TTS 2010-2013, liite 1, s. 5.

372 RVLE:n käsky ”Rajavartiotoiminta vuonna 2004”, 4.

373 RVLE:n käsky ”Rajavartiotoiminta vuonna 2003”, 5; RVLE:n käsky ”Rajaturvallisuus vuonna 2007”, 5.

374 RVL TS 2011/TTS 2012-2015, liite 2.2.

selvyydestä. Rakentuuhan länsimainen hallinto oikeusvaltioperiaatteen varaan. ”Kai- kessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava”, kuului vanha hallitusmuodon 92 § 1 momentti<sup>375</sup>. Joka tapauksessa oikeudellinen näkökulma ilmenee rajaturvallisuusdiskurssissa monella eri tavalla, kuten asiakkaan oikeusturvan korostamisena, vaatimuksina hyvän hallinnon ja hallinnon palveluperi- aatteiden noudattamisesta, tarkastustoimenpiteiden sovittamisena oikeasuhtaisuuden, kohtuullisuuden ja toimenpiteiden perusteltavuuden asettamiin vaatimuksiin sekä toiminnan asianmukaisuutena esimerkiksi kotietsintöjen ja erityistoimivaltuuksien käytön (esim. tarkkailu) yhteydessä<sup>376</sup>. Tarkastelkaamme näitä rajaturvallisuuden oikeudellisia diskursseja hieman seikkaperäisemmin.

Länsimainen hallinto rakentuu oikeusvaltioperiaatteelle. Yksittäisen kansalaisen kannalta se tarkoittaa viranomaisten toiminnan lainmukaisuutta sekä oikeussuojan takeina. Kansalaisten oikeusturva on oikeusjärjestyksemme mukaan keskeinen hallintoa ohjaava tekijä. Oikeudellisen näkökulman tärkeys on korostunut erityisesti turvallisuus- viranomaisten toiminnassa, jotka käyttävät merkittäviä yksilön oikeusasemaa rajoittavia toimivaltuuksia. Yksilön oikeusturvan tärkeys ilmenee selkeästi rajavartiolaitoksen asia- kirjoista. Esimerkiksi tulosohjausasiakirjoissa *rajatarkastuksen* tulosalueen yhteydessä korostetaan, kuinka ”rajatarkastuksissa ja rajatarkastuksiin liittyvässä *tutkinnassa* ja *hallintopäätöksissä* huolehditaan henkilöiden oikeusturvasta”<sup>377</sup>. Vastaava luonnehdinta, tosin vielä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen tärkeyttä erityisesti korostaen, ilmenee ’tulosalueen 3’ (käsittelee rikostorjuntaa, hallinnollisia maksuseuraamuksia ja valvontatoimenpiteitä) osalta: ”Myös rajavartiolaitoksen *rikostorjunnassa* ja *hallinnolli- siin maksuseuraamuksiin* liittyvissä toiminnoissa kunnioitetaan perus- ja ihmisoikeuksia sekä huolehditaan toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden oikeusturvasta”<sup>378</sup>. Oikeusturva on rajavartiolaitoksessa asetettu yhdeksi toiminnan laatua ja palvelukykyä mittaavaksi tulostavaksi. Oikeusturvan osalta tulostavoite on asetettu 100 %:iin. Lisäksi rajavartiolaitoksen toiminnan laatuvaatimusten varmistaminen laadukkaalla laillisuusvalvonnalla on asetettu yhdeksi tulosalueen 3 tulostavoitteeksi<sup>379</sup>.

375 Suomen hallitusmuoto (94/1919), 17.07.1919.

376 Vuoden 2007 rajaturvallisuuslainsäädännössä asetetaan tutkinnanjohtajalle seuraava vaatimus: ”Mikäli tutkinnanjohtaja ei saa poliisia paikalle tai katso sitä muutoin tarkoituksenmukaiseksi hänen on tällöin kuitenkin itse osallistuttava kotietsintään sen johtajana ja vastata kotietsinnän työ- ja asiakasturvallisuudesta ja kotietsinnän lainmukaisuudesta.” (RVLE:n käsky ”Rajaturvallisuus 2007, s. 7). Vuoden 2009 toimintaa koskeva ”Rajavartiolaitoksen toiminta vuonna 2009” käsky asetti hallintoyksiköille velvoitteen valvoa erityisesti tarkkailun asianmukaisuutta (emt. 4). ”Rajavartiolaitoksen toiminta vuonna 2011” käsky puolestaan velvoitti hallintoyksiköt varautumaan 5.4.2011 voimaan tulevan ulkomaalaislain muutokseen, jolla kansallisesti toimeenpannaan oikaisuvaatimusmenettely viisumiasioissa (emt. 3). Ks. myös rajavirtolain (578/2005) 2.luku, jossa on säädetty rajavirtolaitoksen toiminnassa noudatettavista yleisistä periaatteista.

377 RVL TS 2010/TTS 2011–2014, liite 2.2; RVLE:n käsky ”Rajavirtolaittoiminta vuonna 2005”, s. 4.

378 RVL TS 2010/TTS 2011–2014, liite 2.3.

379 RVL TS 2010/TTS 2011–2014, liite 2.3.

Oikeusturvan korostamisen ohella oikeudellinen näkökulma ilmenee rajaturvallisuusdiskursseissa myös hyvän hallinnon vaatimusten korostamisena. Vaikka raja-valvonta hahmottuukin turvallisuusviranomaisten näkökulmasta uhkapainotteisesti, ovat liikenteen sujuvuus sekä hyvän hallinnon ja asiakaskeskeisyyden (palvelun) näkökulmat myös korostetusti esillä: ”Samanaikaisesti on huolehdittava rajaliikenteen sujuvuudesta. Tarkastustoiminnan tulee olla joustavaa ja toimenpiteiden tulee olla asiakkaan kannalta perusteltuja ja kohtuullisia.” Lisäksi käskyissä on korostettu, kuinka kielteiset päätökset tulee perustella asiallisesti<sup>380</sup>. Usein rajavartiolaitoksen operatiivista toimintaa sisältävät käskyt sisältävät myös hyvää hallintoa koskevia toimintaohjeita. Tällaisia ovat esimerkiksi virkamiesten asiallista ja kohteliasta käytöstä koskevat ohjeet samoin kuin oikean asennoitumistavan tärkeyttä korostavat suositukset kohdattaessa ruuhkatilanteiden hermostuttamia matkustajia. ”Erityisesti ongelmatilanteissa on säilytettävä maltti ja toimittava asiallisesti ja kohteliaasti.”<sup>381</sup>

Oikeusturvan huomioon ottaminen voidaan todeta myös siitä, kuinka rajavartiolaitos on valmistautunut uusien toimivaltuuksien käyttöönottoon. Rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus, joka tuli voimaan 2005, edellytti mittavaa henkilöstön kouluttamista. Kaikki toimivaltuuksien käyttöön oikeutetut virkamiehet kävivät läpi koulutuksen ennen uusien säädösten voimaantuloa. Lisäksi jokainen virkamies sai henkilökohtaiseen käyttöönsä ”Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005” -kirjan<sup>382</sup>, joka uusien säädösten ohella sisälsi myös asiaankuuluvat hallituksen esitykset ja perustelumuiot. Myös myöhempien säädösmuutosten käyttöönotossa on korostettu koulutuksen ja niiden ’hallitun käyttöönoton’ merkitystä<sup>383</sup>. Suurten säädösmuutosten yhteydessä toiminnan sopeuttaminen uuteen oikeudelliseen viitekehykseen on todettu aina rajavartiolaitoksen toiminnan suurimmaksi sisäiseksi haasteeksi<sup>384</sup>. Toimivaltuuksien käytön seuranta on korostettu myös rajavartiolaitoksen toimintaa koskevissa käskyissä.

Rajaturvallisuuden organisatorisessa tarkastelussa voidaan analysoida myös sitä, kuinka rajaturvallisuus näyttäytyy yhtäältä kansallisessa ja toisaalta eurooppalaisessa kontekstissa. Onko näiden diskurssien välillä tunnistettavissa olevia eroja? Saako rajaturvallisuuden eurooppalaisen ulottuvuuden korostaminen toisenlaisia merki-

380 RVLE:n käsky ”Rajavartiotoiminta vuonna 2004”, 9.

381 RVLE:n käsky ”Rajavartiotoiminta vuonna 2003”. Oheisessa käskyssä vartiostoille annettiin velvoite kehittää henkilöstönsä kykyä toimia maltillisesti vaikeissa tarkastustilanteissa sekä opastaa erityisesti vastapalkattua nuorta henkilöstöä virkamiesuran alkuun oikealla kasvatuksella.

382 Kirjassa on 542 sivua.

383 Esim. ”Toimeenpannaan ja koulutetaan rajavartiolaitoslainsäädännön muutokset” ja ”Valmistaudutaan ottamaan hallitusti käyttöön Rajavartiolaitokselle ehdotetut (HE 219/2008vp) uudet toimivaltuudet” (RVL TS 2010/TTS 2011-2014, liitteet 1 ja 2.5). Koulutukseen liittyen on huomattava, että rajavartiolaitoksen koulutuksesta vastaava Raja- ja merivartiokoulu aloitti koulutuksen vaikuttavuuden ja osaamisen laadun seurantajärjestelmän kehittämisen vuonna 2007. Ks. RVL TS 2007/TTS 2008-2011, liite 2.5.

384 RVLE:n käsky ”Rajavartiotoiminta vuonna 2005”, 2; RVLE:n käsky ”Rajaturvallisuus 2007”, 2.

tyssisältöjä kuin puhe rajaturvallisuudesta pelkästään kansallisesta näkökulmasta? Miten ylikansallista rajavalvontaa käytetään mahdollisesti hegemonististen diskurssien ylläpidossa ja oikeuttamisessa? Entä kuinka organisatorisessa rajaturvallisuusdiskurssissa hyödynnetään erilaisia faktan konstruoinnin strategioita? Edellä tapahtuneen kansallisen tarkastelun rinnalle luodaan katsaus, kuinka jäsenyys Euroopan unionissa on vaikuttanut organisatoriseen puheeseen rajavalvonnasta. Toisin sanoen kuinka rajavalvonnan eurooppalainen ulottuvuus ilmenee rajavartiolaitoksen kielenkäytössä.

Rajavartiolaitoksen tavoitteet on asetettu korkealla koskien eurooppalaista rajavalvontaa. 2000-luvun alkupuolen tulosohjausasiakirjoissa 'visio 2010' kuvattiin tilaksi, jossa "Rajavartiolaitos on Euroopan johtava rajavalvonnan, rajatarkastusten ja meripelastuksen asiantuntija. Rajavartiolaitoksen luotettava ja ammattitaitoinen henkilöstö tuottaa korkeatasoisia turvallisuuspalveluja yhteistyössä suomalaisten ja ulkomaisten turvallisuusviranomaisten kanssa."<sup>385</sup> Vuonna 2005 rajavartiolaitoksen visiota tarkistettiin ja nykyisenkin voimassa olevan vision (visio 2019) mukaan "Rajavartiolaitos on yhteistyökykyinen, kansainvälisesti arvostettu rajaturvallisuuden ja merellisten turvallisuuspalvelujen asiantuntija, joka tuottaa yhteiskunnalle välttämättömiä turvallisuuspalveluja tehokkaasti ja taloudellisesti". Vahvan aseman tavoittelu ilmenee asiakirjojen mukaan toiminnassa siten, että rajavartiolaitos osallistuu aktiivisesti EU:n yhdenmetyt rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämiseen ja rajastrategian toimeenpääntöön. Rajavartiolaitos osallistuu muun muassa yhteisiin valvontaoperaatioihin sekä pyrkii vaikuttamaan aktiivisesti myös yhteisiin politiikkoihin. Kun kehitys kohti 'eurooppalaista rajavartiolaitosta' nousi agendalle, rajavartiolaitos asetti tavoitteekseen viraston pääjohtajuuden. Valmistautuminen Suomen toiseen puheenjohtajuuskauteen aloitettiin yli kaksi vuotta aikaisemmin. Suomi (rajavartiolaitos) on edistänyt aktiivisesti myös hyviksi koettujen 'parhaiden käytäntöjen' jalkauttamista osaksi EU:n yhdenmetyt rajavalvontaa. Esimerkkeinä voidaan mainita riskianalyysin, PTR-yhteistyömallin<sup>386</sup> sekä Schengen-arviointijärjestelmän kehittäminen<sup>387</sup>. Määrätietoinen politiikka on tuottanut selkeästi havaittavia tuloksia.

Samaan aikaan, kun eurooppalainen yhdenmetyt rajavalvonta on avannut uusia mahdollisuuksia, se on koettu myös haasteeksi. EU:n rajavalvonnan kehittyminen

385 TS 2003/TTS 2004-2007, liite 1. Visio alkaa lauseella "Suomessa on Euroopan unionin turvallisimmat ulkorajat." Nykyisessä visiossa sen ensimmäinen virke kuuluu "Suomessa on Euroopan turvallisimmat raja- ja merialueet." Rajaturvallisuuskäsitteen spatiaalinen laajennus ilmenee myös visiosta, jossa Euroopan unioni on korvautunut Euroopalla ja 'rajat' raja- ja merialueilla.

386 RVL TS 2010/TTS 2011-2014, liite 1, s. 7. PTR-yhteistyömallin käyttöönottoa ei ole pyritty edistämään pelkästään EU:n piirissä vaan myös Venäjän kanssa tehtävässä viranomaisyhteistyössä.

387 Rajavartiolaitos on pyrkinyt osallistumaan EU:n yhdenmetyt rajavalvontajärjestelmän kehittämiseen 'laajalla rintamalla' ei vain yksittäisillä kehittämishankkeilla. Tätä kuvastaa hyvin TS 2008/TTS 2009-2012 (liite 1, s. 9) oleva kirjaus keskeisimpien hankkeiden osalta: "Kehitetään Rajavartiolaitoksen toimialojen osaamista ja näkyvyyttä kansainvälisen yhteistyön tarpeisiin. Tällaisia aloja ovat kokonaisvaltainen riskianalyysijärjestelmä EU:n rajastrategian mukaisin painotuksin, käytännön johtajien koulutus sekä raja- ja merivartioliikenne ja niihin liittyvä simulaattorin kehittäminen."



edellyttää tulosohjausasiakirjojen mukaan tarkkaa tilanteen seuranta ja kykyä vaikuttaa nopeasti muuttuviin tilanteisiin. Suomen kansallisena intressinä on kansallisen riippumattomuuden turvaaminen. ”Suomen tulee pitää huolta siitä, että ei päädytä sellaiseen tilanteeseen, jossa Suomen omaehtoinen kyky huolehtia ulkorajojen valvonnasta tulisi riippuvaiseksi EU:n tasolla tai rajavirastossa tehtävistä päätöksistä”<sup>388</sup>. Vaikka EU:n yhdenntetty rajavalvonta rakentuu kansallisen rajavalvonnan ensisijaisuutta korostavalle periaatteelle, on ylikansallinen komponentti koko ajan vahvistunut. Ylikansallisuus ja kansallisten järjestelmien yhteensopivuus yhdenntetyn EU:n rajavalvontajärjestelmän kanssa ovat toisaalta luoneet kustannuspaineita. Tulosohjausasiakirjojen mukaan Suomen asema ulkoraja- ja jäsenvaltiona *edellyttää* entistä vahvempaa sitoutumista ja resurssien lisäämistä unionin rajavalvontayhteistyöhön. Rajaturvallisuuden kehitystyö tapahtuu EU:ssa erityisesti tietojärjestelmien ja valvontatekniikan osalta, mikä asettaa ”huomattavia vaatimuksia varsinkin rajaturvallisuusjärjestelmien tekniselle kehittämiselle ja uusien järjestelyjen käyttöönotolle. Laajojen eurooppalaisten järjestelmien ja järjestelyjen käyttöönotolla on vaikutusta rajatarkastusten lisäksi koko alueen turvallisuuteen ja kaikkien viranomaisten toimintaan.”<sup>389</sup> *Onhan rajavartiolaitoksella osaltaan vastuu koko Schengenin alueen sisäiselle turvallisuudelle asetettujen päämäärien toteutumisesta*<sup>390</sup>. Nämä strategiset linjaukset voidaan tulkita retoriikan näkökulmasta vaihtoehdottomuusstrategien ilmauksiksi.

Seuraavaksi tarkastellaan rajavartiolaitoksen rajaturvallisuusdiskurssin virallisia, organisatorisia ’totuuksia’ niiden ylläpitämisen näkökulmasta. Kuinka näitä vallitsevia, hegemonistisia merkityssysteemejä pidetään yllä ja uusinnetaan? Tarkastelu on kokonaisvaltaista, ei yksittäisiin asiakirjoihin pureutuvaa. Asiakirjoja tarkastellaan siitä näkökulmasta, kuinka niissä konstruoidaan faktat ja millaisia retorisia strategioita käytetään argumentaation perustana. Analyysissä nostetaan esiin tutkimusaineistosta tunnistetut, kaikkein yleisimmät faktuaalistamisstrategiat. Analyysi ei pyri olemaan tyhjentävä, ei liioin määrällinen, toisin sanoen osoittamaan eri faktuaaliststrategioiden yleisyyttä suhteessa muihin retorisen ’puheen’ tapoihin. Tarkastelu aloitetaan kuvauksella rajatilanteesta. Se paljastaa, miltä rajaturvallisuus näyttää viranomaisen näkökulmasta. Alla oleva kuvaus on TS/TTS -aineistoon sisältyvästä toimintaympäristöä koskevasta ympäristöanalyysistä:

”Rajatilanne valtakunnan rajoilla on säilynyt suhteellisen rauhallisena. Yksittäiset havainnot kertovat Venäjän rajavartiolaitoksen vaikeuksista säilyttää rajavalvonnan taso nykyisenä, ja näennäisesti rauhallisen rajatilanteen takana piileekin merkittäviä uhkia sisäiselle turvallisuudelle.

388 RVL TS 2008/TTS 2009-2012, liite 1, s. 3.

389 RVL TS 2007/TTS 2008-2011, liite 1, s. 2-3.

390 RVL TS 2003/TTS 2004-2007 - RVL TS 2007/TTS 2008-2011, liite 1.

Venäjän rajavartiopalvelu suuntaa lähivuosina resurssiaan etelärajoille, missä yleinen tilanne sekä huumeiden ja ihmisten salakuljetus on vakava ja kasvava ongelma. Henkilöstöä supistetaan muun muassa Suomen rajalta. Vaikka rajavartiopalvelun mukaan Suomen vastainen raja pyritään pitämään rauhallisena ja toimivana myös jatkossa, vastuu yhteisen rajan valvonnasta jää enenevästi Suomen rajavartiolaitokselle.”<sup>391</sup>

Suomen rajavalvonnan suurin realiteetti on Venäjän rajanaapuruus. Tilanne Venäjän rajalla on säilynyt rauhallisena, mutta samalla kuvauksissa on väijynyt Venäjän epävakaus ja mahdollisuus epäsuotuisaan kehitykseen. Turvallisuusviranomaisen näkökulmasta Venäjällä ei ole juuri tapahtunut suotuisaa kehitystä<sup>392</sup>. Venäjällä oleskelee laittomasti arvioiden mukaan jopa viisi miljoonaa kolmansien maiden kansalaista. Venäjän tilanne ei ole turvallisuusviranomaisen kannalta houkutteleva:

”Venäjä säilyy laittoman maahantulon lähtö- ja erityisesti kauttakulkumaana. Venäjällä laittomasti oleskelevien ja länteen pyrkivien kolmansien maiden kansalaisten määrä lisääntynee. Pääsy länteen suoraan itäisen Euroopan kautta vaikeutuu koko ajan. Näin paine Suomen suuntaan kasvaa. Keskeisenä kysymyksenä säilyy se, kuinka kauan ja millä hinnalla Venäjä pyrkii estämään kolmansien maiden kansalaisten maastalähdön. Turvapaikan hakijoiden määrä itärajalla saattaa lisääntyä äkillisestikin.”<sup>393</sup>

Rajantakaisten uhkien ohella myös rajaliikenne on kasvanut voimakkaasti. Kun liikenne itärajalla oli vuosituhannen vaihteessa reilut viisi miljoonaa, se oli vuonna 2010 yhteensä 8,4 miljoonaa<sup>394</sup>. Liikenteen kasvu ei ole ollut kitkatonta, kuten median välittämät uutiskuvat rajaruuhkista ovat kertoneet. ”Myös rajat ylittävä rikollisuus ja henkilöiden käännättämiset kertovat suuresta elintasokuilusta.”<sup>395</sup> Kun vielä otetaan huomioon, että laitton maahantulo Euroopan unionin alueelle on joka vuosi jatkunut voimakkaana, ei näistä lähtökohdista voine päättyä kuin yhteen arvioon. *Rajaturvallisuuden haasteet ovat todelliset ja mittavat, täynnä erilaisia rajat ylittäviä uhkia.* Tätä käsitystä vahvistaa myös tulosohjausaineistossa esitetty arvio Venäjän liittovaltion rajavartiopalvelun haasteista, jotka liittyvät laittomaan siirtolaisuuteen,

391 RVL TS 2003/TTS 2004-2007, liite 1. Kyseinen ote säilyi sellaisenaan osana ympäristöanalyysiä vuodet 2003-2006.

392 Kuvaukset Venäjällä tapahtuneesta myönteisestä kehityksestä ovat poikkeuksellisia, elleivät peräti harvinaisia. Tosin vuoden 2012 tulossuunnitteluaineistoa koskevassa valmistelukäskyssä on selvä muutos aikaisempaan verrattuna. Tähän palataan jäljempänä.

393 RVL TS 2003/TTS 2004-2007 - RVL TS 2006/TTS 2007-2010, liite 1.

394 Kurki & Wahlström 2002; Rajavartiolaitoksen vuosikertomus 2010. Liikenne itärajalla vuonna 1995 oli noin 3.7 miljoonaa. Liikenne on kasvanut vuosittain keskimäärin 300 000 matkustajalla. Venäläisten matkustajien osuus liikenteen kokonaismäärästä on koko ajan kasvanut.

395 RVL TS 2003/TTS 2004-2007 - RVL TS 2006/TTS 2007-2010, liite 1.

ihmissalakuljetukseen, ihmiskauppaan ja terrorismiin<sup>396</sup>. Luodaan hieman tarkempi silmäys tähän uhkakuvaan.

Rajavartiolaitoksen toiminnan painopiste on Suomen itärajalla. Tämä on selkeästi julkaistu tahtotila eri asiakirjoissa<sup>397</sup>. Syyt lienevät osin historialliset, osin seurausta edellä kuvatuista uhkatekijöistä. Uhkakuvien 'retorisuus' - tässä yhteydessä voisi puhua myös Heinosen esittämästä 'strategisesta retoriikasta' - paljastuu hyvin asiakirjojen tarkemmassa analyysissä. Venäjän epävakaas ja kehityksen arvaamattomuus ovat *'Venäjä-kortin'* lähtökohtana. Rajavartiolaitoksen kannalta tilanteen tekee erityisen huolestuttavaksi se, että Venäjän liittovaltion rajavartiopalvelu on supistanut toimintaansa Suomen vastaisella rajalla. Venäjän rajavartioasemaverkko on supistunut puoleen ja Venäjä on siirtänyt rajavalvonnallista huomiotaan maan ongelmallisille eteläisille rajoille Keski-Aasiaan ja Kaukasuksen alueelle. Venäjän rajavartiopalvelun suorituskyky on lähes poikkeuksetta kuvattu *tyydyttäväksi*<sup>398</sup>. Yksittäiset havainnot ovat kertoneet rajavartiopalvelun vaikeuksista säilyttää rajavalvonnan taso entisellään ja näennäisesti rauhallisen rajatilanteen takana on väijynyt merkittäviä uhkia Suomen sisäiselle turvallisuudelle. Onneksi Suomen oma rajavalvontajärjestelmä on pidetty iskussa ja "Venäjän vastainen raja valvotaan uskottavasti ja tehokkaasti"<sup>399</sup>, niin kuin tulosohjausasiakirjoissa on todettu.

Mikä tekee tästä uhkakuvasta osin strategisen retoriikan mukaista uhkien maalailua?<sup>400</sup> Asiaa voidaan argumentoida ainakin kahdella perusteella. Ensiksi puhe Venäjän mahdollisesta kyvyttömyydestä ja haluttomuudesta pitää yllä rajavalvonnan hyvää tasoa Suomen vastaisella rajalla voidaan kriittisen diskurssianalyysin ja puheaktiteorian valossa nähdä valtapuheena, joka konstruoi kyvyttömyyttä ja haluttomuutta<sup>401</sup>. Kuten edellä on esitetty, jo pelkän puheen avulla voidaan luoda tällainen mielikuva, tehdä kyvyttömyydestä ja haluttomuudesta poliittinen realiteetti, vaikka asialle ei välttämättä voitaisi esittää reaalisia perusteita. Puheen retorisuus paljastuu, kun samaa kriteeriä sovelletaan kansallisesti. Rajavartiolaitos tuskin pitäisi oikeutettuna sellaista puhetta, jossa yksittäiset havainnot, esimerkiksi yksittäiset rajavalvontajärjestelmän läpäisseet luvattomat rajanylittäjät oikeuttaisivat median viestimään Suomen ongelmista säilyttää korkea rajavalvonnan taso. Rajoista ei voida tehdä koskaan täysin läpäisemättömiä. Lisäksi monet tekstuaaliset merkityselementit sotivat tätä tulkintaa

396 RVL TS 2007/TTS 2008-2011, liite 1, s. 1.

397 RVL TS 2008/TTS 2009-2012 - RVL TS 2011/TTS 2012-2015, liite 1.

398 Poikkeuksen tästä muodostavat TS 2007/TTS 2008-2011 ("Rajavartiopalvelun toimintakyky Suomen vastaisella rajalla säilyy kohtuullisen hyvänä.") sekä käsky vuoden TS 2012/TTS 2013-2016 suunnitteluperusteista.

399 Esim. RVL TS 2003/TTS 2004-2007 - RVL TS 2007/TTS 2008-2011, liite 1.

400 Strategisella retoriikalla tarkoitetaan tässä Heinosen (2011) kuvailemaa retoriikkaa, joka hyödyntää manipulaatiota ja kielellisen vallan hyväksikäyttöä omien tarkoituksien ajamisessa. Ks. luku 7.1.3.

401 Tosin tässä yhteydessä on todettava, että Venäjän mahdolliseen kyvyttömyyteen ja haluttomuuteen liittyen on *aina* todettu myös Venäjän rajavartiopalvelun tahto pitää Suomen vastainen raja rauhallisen ja toimivana.

vastaan. Rajavartiolaitoksen toiminnallinen painopiste on itärajalalla. Venäjän suunta on tulosohjausasiakirjoissa todettu rajavalvonnan kannalta myös tärkeimmäksi suunnaksi kahdenväliselle yhteistyölle. Ja mitä merkitsee ”Rajavartiolaitos profiloituu Venäjän ja EU:n rajavalvontayhteistyön edistäjänä”<sup>402</sup> ellei sen varmistamista, että rajavalvontajärjestelmät ja maiden välinen vuoropuhelu säilyvät myös jatkossa toimivina.

Toiseksi vallitseva uhkakuva voidaan kyseenalaistaa, jos sitä tarkastellaan historian (kokemuksen) valossa. Tätä varten taulukkoon 27 on koottu numerotietoa kuluneen 15 vuoden ajalta. Vuodesta 2005 eteenpäin tiedot esitetään vuosittain.<sup>403</sup>

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Itärajaliikenne</b>	3.7	5.6	6.5	6.8	7.2	7.7	7.4	8.4
<b>Myönnetyt viisumit</b>	1200	1122	986	1236	1561	1936	1633	2080
<b>Käännytyspäätökset</b>	1200	4065/2350	1341/910	1609/952	1606/1158	1471/1145	1190	1169
<b>Havaitut rikkomukset<sup>404</sup></b>	3000	8000	6400	6700	7300	4900 <sup>405</sup>	6400	5800
<b>Luvattomat rajanylitykset<sup>406</sup></b>	80	60/47	62/24	93/45	79/37	59/31	52/37	29/12
<b>Muut rajatapahtumat<sup>407</sup></b>	270	223	218	189	110	199	162	117

**TAULUKKO 27. Rajavalvontaa koskevia suoritettietoja<sup>408</sup>**

402 RVL TS 2010/TTS 2011–2014, liite 1, s. 7.

403 Koska tarkastelun kohteena on Venäjän aiheuttama uhka Suomen rajaturvallisuudelle, ajatuksena oli tehdä taulukko, jossa olisi tarkasteltu vain Suomen itärajan yli tapahtuvaa ulkorajaliikennettä (itärajaliikenne). Kaikilta osin nämä tiedot eivät olleet poimittavissa vuosikertomuksista. Silloin, kun se oli mahdollista, taulukossa esiintyvä ensimmäinen luku kuvaa koko ulkorajaliikennettä ja kauttaviivan jälkeinen luku Venäjän vastaisen rajan osuutta kyseisestä liikenteestä. Itärajaliikenteen kokonaismäärä on esitetty miljoonissa pyöristettynä lähimpään sataan tuhanteen. Havaitut rikkomukset on pyöristetty lähimpään sataan. Muuten luvut on esitetty kertomusten ilmoitustarkkuudella. Esitettyihin lukuihin tulee suhtautua pienellä varauksella. Tämä siksi, että lukujen osalta ilmenee pientä vaihtelua riippuen siitä, otetaanko luvut vuosikertomuksista vai toimintakertomuksista. Lähtökohtaisesti on lähteenä käytetty toimintakertomuksia, koska raportointi on niissä tarkempaa.

404 Havaitut rikkomukset kattavat sekä rajavalvonnan että rajatarkastusten yhteydessä havaitut rikokset ja rikkomukset. Noin kaksi kolmasosaa rikkomuksista havaitaan rajatarkastusten yhteydessä.

405 Rikoslakirikokset putosivat vuoden 2007 reilusta 2100:sta alle 700:aan vuonna 2008. Toisena selittävänä tekijänä näin suurelle notkahdukselle edellisestä vuodesta on rajavartiolaitoksen tulosohjausjärjestelmässä tapahtunut raportointitavan muutos.

406 Luvuissa on mukana ihmisten, alusten ja ilma-alusten aiheuttamat rajanylitykset.

407 Rajatapahtumat on määritetty Suomen ja Neuvostoliiton välillä solmitussa rajajärjestys sopimuksessa (SopS 32/1960). Mainitun sopimuksen 29 artiklan mukaan ne ovat tapahtumia, jotka loukkaavat hyvää rajajärjestystä ja jotka aiheuttavat tai saattavat aiheuttaa selvittelyjä naapurimaan rajaviranomaisten kanssa. Pykälässä on tapahtumista 14-kohtainen luettelo alkaen ampumisesta rajan yli ja päätyen tulipalojen leviämiseen rajan yli sekä muihin rajatapahtumiin, jotka eivät vaadi ratkaisua diplomaattista tietä. Vuoden 1998 sopimusmuutoksella (SopS 54/1998) luettelo tarkistettiin ja sopimuksen 36 artikla sisältää 'vain' 10-kohtaisen luettelon.

408 Rajavartiolaitoksen vuosikertomukset sekä toimintakertomukset 1995, 2000, 2005–2010.

Taulukon 27 ja rajavartiolaitoksen vuosikertomusten perusteella voidaan todeta mielenkiintoisia kehitystrendejä.<sup>409</sup> Ulkorajaliikenteen määrä on vaihdellut 2000-luvulla 11-16 miljoonan matkustajan välillä<sup>410</sup>. Kolmen viime vuoden perusteella liikenteen määrä näyttää asettuneen noin 12 miljoonaan matkustajaan<sup>411</sup>. Liikenne on kasvanut sekä itärajalla<sup>412</sup> että lentoasemilla<sup>413</sup>. Itärajaliikenteen osalta viisumivelvollisten matkustajien osuus on koko ajan kasvanut<sup>414</sup>. Toisaalta on mielenkiintoista todeta, että suurin osa viisumeista myönnetään Helsinki-Vantaan lentoasemalla. Vaikka Venäjän kautta tapahtuvan ulkorajaliikenteen määrä on koko ajan kasvanut, havaittujen rikkomusten määrä on laskenut. Myös rajalla käännyttävien määrä on vähentynyt. Jos verrataan vuosia 2000 ja 2010, voidaan todeta, että itärajalla tapahtuneiden käännytyspäätösten määrä on pudonnut puoleen, vaikka liikenne on samalla ajanjaksolla kasvanut 1,5 -kertaiseksi<sup>415</sup>. Myös rajalla myönnettävien viisumien määrä on kasvanut, mikä voidaan tulkita liikenteen 'siistiytymiseksi'<sup>416</sup>. Itärajalla tapahtuneiden luvattomien rajanylitysten määrä on pudonnut jopa viidesosaan 1990-luvun lukemista<sup>417</sup>. Tulossuunnitteluaineistossa näyttää siten olevan selvä ristiriita, jos uhkien sanallista kuvausta

409 Trendien tulkinnaassa tulee huomioida toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset, kuten Suomen liittyminen Euroopan unioniin, EU:n laajeneminen ja sen vaikutus rajatarkastuksiin sekä rajavartiolaitoksen tehtävien ja toimivaltuuksien laajeneminen erityisesti rikostorjunnan osalta.

410 Vuonna 2000 rajavartiolaitos teki 19 miljoonaa rajatarkastusta, joista ulkorajaliikenteen osuus oli 13,9 miljoonaa.

411 Liikenteen laskuun on vaikuttanut merkittävästi Euroopan yhdentymisen. Rajavartiolaitos teki merirajoilla vuosittain noin 6 miljoonaa rajatarkastusta, mutta Baltian maiden aloittaessa soveltaa Schengen säännöstöä vuoden 2007 joulukuussa ulkorajatarkastukset merialueella lakkasivat käytännössä kokonaan. Suurimmillaan ulkorajaliikenne oli vuonna 2007, jolloin sen volyyymi oli 16,4 miljoonaa.

412 Itärajan henkilöliikenne on kasvanut voimakkaasti. Vuonna 1989 se oli vajaa 0,9 miljoonaa, josta se kasvoi seuraavan kymmenen vuoden aikana yli 5,1 miljoonaan. Voimakkain kasvu tapahtui vuosien 1994 ja 1995 aikana, jolloin liikenne kasvoi 2 miljoonasta 3,7 miljoonaan (84 %).

413 Vuonna 2000 rajavartiolaitos teki lentoasemilla noin 2 miljoonaa rajatarkastusta. Tarkastetun ulkorajaliikenteen määrää on kasvanut ja se oli suurimmillaan vuonna 2007, jolloin rajatarkastus tehtiin 4,2 miljoonalle matkustajalle. Vuodesta 2008 alkaen liikenteen määrä on laskenut. Vuonna 2010 lentoliikenteessä tehtiin 3,4 miljoonaa rajatarkastusta.

414 Esimerkiksi vuoden 2007 ulkorajaliikenteestä 5,5 miljoonaa matkustajaa oli viisumivelvollisia. Heistä 5,2 miljoonaa matkusti itärajan kautta (95 %). Itärajan ylittäneestä liikenteestä 72 % oli viisumivelvollisia. Viisumivelvollisten matkustajien määrä itärajalla vuonna 2010 oli 73 %.

415 Todellisuudessa tämä muutos on vielä suurempi. Vuosien 2009 ja 2010 osalta luvut koskevat kaikkia ulkorajoilla käännytettyjä henkilöitä. Itärajalla käännytettyjen osuus on tästä määrästä noin kaksi kolmasosaa (58-78 %). Tämä luku on laskettu taulukossa 27 esitettyjen arvojen perusteella.

416 Lähtökohtaisesti viisumi tulee anoa ennen matkaa. Viisumin myöntäminen rajalla on 'poikkeuksellinen' toimenpide ja se on mahdollista vain lain sallimista 'painavista syistä'. Lisäksi viisumien myöntämisen kriteerejä on koko ajan tiukennettu. Rajaviranomaisen näkökulmasta voidaan ajatella, että rajalla myönnettävien viisumien määrää pyritään laskemaan. Kun rajalla myönnettävien viisumien määrä on kasvanut, tästä on vedetty yllä tekstissä oleva johtopäätös liikenteen 'siistiytymisestä'.

417 Yksi syy luvattomien rajanylitysten merkittävään laskuun on Venäjän rajavartiolaitoksen ammattistuminen. Venäjä luopui varusmiesten käytöstä rajavalvontaan vuoden 2006 alussa, minkä seurauksena varusmiesten aiheuttamat, yleensä tahattomat ja lievät luvattomat valtakunnan rajanylitykset loppuivat.

verrataan numeroiden perusteella esitettyihin tosiasioihin<sup>418</sup>. Onko tämä tulkittavissa siten, että Euroopan eteläisillä merialueilla ja EU:n sisällä olevat uhkat on projisoitu Suomen ulkorajalle - tai jos asia ilmaistaan perelmanilaisen retoriikan termin - lähtökohtapremissien nauttima hyväksyntä on siirretty asiasta tehtyihin johtopäätöksiin?

Tämän numeerisen tarkastelun perusteella voidaan perustellusti kysyä, kuinka 'to-tuudenmukainen' on kuva Venäjän rajavartiopalvelun *tydyttävästä* suorituskyvystä sekä sen halusta ja kyvystä huolehtia rajavalvontavaroistaan? Onko kyse mahdollisesti ollut uhkien konstruoinnista rajavalvonnan resurssien turvaamiseksi?<sup>419</sup> Vai voitaisiinko esitettyjen faktojen perusteella myös esittää, että Venäjän rajavartiopalvelu on huolehtinut rajavalvonnastaan tehokkaasti<sup>420</sup>? Onko itärajan säilyminen rauhallisena itse asiassa Venäjän rajavartiopalvelun tuloksekkaan toiminnan tulosta? Onhan se kuvattu "Venäjän tärkeimmäksi turvallisuuspalveluksi". Jos asiaa tarkastellaan Venäjän valtiollisesta näkökulmasta, voisi ajatella, että jos jonkin viranomaisen toimintaedellytyksistä huolehditaan, juuri rajavartiopalvelu on se, johon supistukset kohdistuvat viimeisenä. Lisäksi Venäjän rajavartiopalvelu on muuttunut asevelvollisia käyttävästä viranomaisesta ammatilliseksi organisaatioksi. Uhkakuvien konstruoinnissa on myös korostunut Venäjän vetäytyminen Suomen rajoilta ja toiminnan keskittäminen Venäjän ongelmallisille eteläisille rajoille. Eikö eteen työnnetty puolustus, uhkien torjuminen jo Venäjän eteläisillä ulkorajoilla toimi enää Venäjän osalta samalla logiikalla kuin EU:n rajaturvallisuusmalli, jossa uhkien torjunta kaukana kolmansissa maissa vähentää painetta EU:n ulkorajoilla? Esimerkiksi suurin osa Eurooppaan salakuljetetusta heroiinista on peräisin Afganistanista.

Edellä on viitattu, kuinka arvio Venäjän rajavalvontajärjestelmän kykyyn on muuttunut uusimmissa tulossuunnitteluperusteissa. Vuoden 2012/2013-2016 TS/TTS -aineiston valmistelua koskevassa käskyssä todetaan ympäristöanalyysin yhteydessä turvallisuustilanteesta seuraavaa: "Vaikka Venäjän rajavartiopalvelu on supistanut henkilöstöään Suomen vastaisella rajalla, on sen toiminta ollut laittoman maahantulon torjunnassa tehokasta, eikä sen toimintakyvyn heikkenemisestä ole merkkejä hyvän

418 Tätä tukee myös rajavartiolaitoksen pitkäaikaisen päällikön, kenraaliluutnantti Matti Aution Rajamme Vartijat-lehdelle antama haastattelu. Autio ihmettelee niitä uhkakuvia, joita on maalailtu viime aikoina itärajan puolin ja toisin laittomien maahantulijoiden räjähdysmäisestä lisääntymisestä. "Tietysti meillä uhkakuvat syntyvät historiasta, mutta ne ovat kyllä tuulesta temmattuja. Vasta kävin itärajan toisella puolella, eikä siellä kyllä ole rajan pinnassa kuin metsää ja metsää", vakuuttaa Autio. (Rajamme Vartijat 6/1997, 4-5).

419 Tässä esitettyyn väitteeseen tulee suhtautua kriittisesti, ja siihen liittyy kolme metodista huomiota. Ensiksi kyse on historian retrospektiivisestä tarkastelusta, jolloin nykyisyydelle 'rakennetaan' tapahtunutta kehitystä vastaava tulkinta. Mikäli kehitys olisi muodostunut toisenlaiseksi, olisi myös tässä tehty tulkinta toinen. Arkikielellä ilmaistuna kyse on 'jälkiviisaudesta'. Sen sijaan toimijoiden suunnitelmissa on jouduttu ennustamaan tulevaisuutta epävarmojen viitteiden perusteella. Toiseksi tässä esitetty tulkintavaihtoehto on vain yksi mahdollisista tulkinnoista. Kolmanneksi tässä ei väitetä, että esitetty tulkinta olisi ollut toimijoiden tavoitteena, tai edes, että se olisi realisoitunut tietoisuudeksi asian valmistelun yhteydessä.

420 Tilanteen suotuisa kehitys ei välttämättä ole yksin Venäjän toiminnan ansiota. Suomi on tehostanut yhdysmiestoi-mintaansa, ja tehostunut viisumien myöntöprosessi vähentää 'ongelmatapausten' ilmenemistä rajoilla.

rahoitustilanteen jatkuessa. Nopeasti kehittyvät laittoman maahantulon ilmiöt ovat toki jatkossakin mahdollisia, mutta laittoman maahantulon tilanne säilynee Suomen ja Venäjän rajalla kohtuullisen vakaana.<sup>421</sup> Mikä voisi olla tapahtuneen suhtautumistavan syy? Tuskin selitys on kokonaan tyhjennettävissä rajavartiopalvelun suorituskykyyn, joka onkin nyt osoittautunut tehokkaaksi. Mielenkiintoiseksi asian tekee myös se, että tulosaluekohtaisessa tarkastelussa eli rajojen valvonnan yhteydessä Venäjän rajavartiopalvelun toimintakyky on arvioitu tyydyttäväksi.<sup>422</sup> Yksi mahdollinen selitys uudelle tulkinnalle voisi olla supistuva valtion talous. Viranomaisten tulee sopeuttaa toimintansa supistuviin menokehysiin. Saman aikaan julkishallinnon toiminnan tehokkuusvaatimukset kasvavat. Toiminnan jatkuva parantaminen ja tehostaminen supistuvilla voimavaroilla voi jossain vaiheessa muodostua sellaiseksi 'epäyhtälöksi', että toiminnan uskottavuus kärsii<sup>423</sup>. Venäjän rajavartiopalvelun tehokkuus voidaan kriittisen (yhden) tulkinnan mukaan nähdä tässä korjauskertoimena, joka mahdollistaa ja legitimoii uskottavan rajaturvallisuuspuheen muuttuneessa tilanteessa.

Tässä yhteydessä voidaan herättää myös pohdinta uhkakuvien ja todellisuuden vastaavuudesta. Tarkastelu voitaisiin aivan yhtä hyvin tehdä EU:n viitekehyksessä, mutta tässä tarkastelu tehdään osana suomalaista rajaturvallisuusdiskurssia. Ulkorajaliikenne vuonna 2010 oli noin 12 miljoonaa. Rajavalvonnan ja rajatarkastusten yhteydessä todettiin noin 500 rikosta<sup>424</sup>, jotka liittyvät läheisesti laittomaan maahantuloon. Kyseisenä vuonna käännytettiin 1170 henkilöä ja 2080 henkilölle myönnettiin rajalla viisumi. Edellä mainitut 500 rikosta edustavat vajaata yhdeksää prosenttia rajavartiolaitoksen paljastamasta rikollisuudesta (5836 rikosta). Näiden lukujen perusteella voidaan laskea, että keskimäärin yksi kymmenestä tuhannesta (1:10 000) matkustajasta kuuluu *'pahisten'* joukkoon. Kriittisen tutkimusotteen näkökulmasta voidaan kysyä, voitaisiinko rajavalvonta määritellä *'hyvisten'* eli vilpittömässä mielessä matkustavien 9 999 henkilön näkökulmasta? Kenen edun mukaista on nähdä rajavalvonta uhkien sävyttämänä turvattuutena?

Tämän luvun edellisissä alaluvuissa tarkasteltiin rajaturvallisuuden eri merkitysyhteyksiä ylikansallisessa (EU) ja kansallisessa viitekehyksessä. Tarkastelusta kävi ilmi,

421 Käsky Rajavartiolaitoksen TS 2012 ja TTS 2013-2016 laadinnasta, Dn:o 2280/20/20.6.2011, liite 1, s. 1-2.

422 RVL TS 2009 TTS 2010-2013, liite 2, s. 1. Tämä voi johtua asioiden valmistelun vakiintuneesta käytännöstä, jonka mukaan vanha asiakirjapohja otetaan uuden asiakirjan laatimisen lähtökohdaksi. Tätä tukee myös se havainto, että joskus asiakirjoissa saattaa esiintyä sama kappale kahteen kertaan (ks. esim. RVL TS 2009/TTS 2010-2013, liite 1, s. 4).

423 Toiminnan tehostamista on tapahtunut koko ajan. Erityisen näkyvää se on ollut siitä lähtien, kun rajatarkastukset siirtyivät rajavartiolaitoksen vastuulle 1990-luvun taitteessa. Vuonna 2010 rajatarkastukset sitovat 1001 HTV ja rikostorjunta 181 HTV eli 41 % rajavartiolaitoksen henkilötyövuosikehyksestä (2875 HTV). Rajavartiolaitoksen henkilötyövuosikehyys on viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana pienentynyt kuudenneksen eli laskenut reilusta 3500 henkilöstä alle 2900:aan henkilöön. Rajavartiolaitoksen vuosikertomus 2010; RVL:n käsky "Rajavartiolaitoksen TS 2012 ja TTS 2013-2016 laadinta", Dn:o 2280/20/20.6.2011.

424 Tähän lukuun on otettu mukaan valtiorajarikokset (239 kpl), laittoman maahantulon järjestäminen (74 kpl) ja väärennysrikokset (196 kpl), eli yhteensä 509 rikosta. Esimerkiksi vuonna 2009 edellisten rikosten määrä oli 750 (laskua 32 %).



kuinka rajaturvallisuutta artikuloidaan ja painotetaan eri tavoin, jos siitä puhutaan osana EU:n tai kansallista rajaturvallisuusdiskurssia. Kun rajaturvallisuudesta puhutaan EU:n viitekehyksessä, siinä korostuvat operatiiviseen *yhteistyöhön* (yhteiset operaatiot, riskianalyysi, tiedonvaihto) liittyvät seikat, *kansallinen vaikuttaminen* EU:n rajapolitiikan tuleviin linjauksiin sekä rajastrategian toimeenpanoon, samoin kuin rajavalvontajärjestelmien *yhdenmukaistamis*pyrkimykset (rajavalvontajärjestelmien kehittäminen, toimintamenetelmien yhdenmukaistaminen, valvontavälineiden ja -laitteiden yhteensopivuus). Kansallisessa tarkastelussa yhteiskunnan *turvallisuus* ja *taloudelliset näkökohdat* ovat vallitsevia. Organisatoriselta kannalta taas operatiiviset seikat höystettynä *uhkien* hallinnalla ovat dominoivia rajaturvallisuuden merkityksellistämisen tapoja. Tällainen pelkistys voi antaa asioista liian yksipuolisen kuvan, mutta rajaturvallisuus näyttäytyy turvallisuusviranomaiselle pääasiassa uhkaperspektiivistä. Esimerkiksi vaikka rajavartiolaitoksen osallistuminen EU:n yhdennetyn rajavalvontajärjestelmän kehittämiseen on tärkeää jo itseisarvoisesti, Suomen ensisijainen ja tärkein päämääränä on kuitenkin torjua Suomen kansalliseen rajaturvallisuuteen kohdistuvia uhkia ja riskejä<sup>425</sup>. Uhkien torjunta on siten yhtä kiinteä osa rajaturvallisuuden käsitettä kuin uhkien olemus on osa turvallisuuden käsitteen ontologista perustaa. Organisatorisessa kontekstissa uhkanäkökulma ainoastaan artikuloituu selvemmin kuin kansallisessa tai EU:n viitekehyksessä.

Uhkien konstruoinnin ohella asiakirjoista voidaan todeta myös muunlaista vaihtoehdottomuuspuhetta. Yksi vaihtoehdottomuusstrategian ilmenemismuoto on kuvaus EU:n yhdennetyn rajavalvonnan kehittymisestä sekä sen asettamat velvoitteet kansallisten rajavalvontajärjestelmien kehittämiseksi. 'Rynnistäminen' EU:n rajavalvonnan eturintamassa nähdään valintana, joka turvaa parhaiten kansallisen edun huomioon ottamisen eurooppalaisen rajavalvonnan kehittämisessä. Osallistuminen aktiivisesti rajavalvontaa koskevien asioiden valmisteluun EU:n eri toimielimissä ja foorumeilla takaa paitsi kansallisten näkökantojen välittämisen, myös varmistaa osaltaan sen, että 'kansallisen edun' vastaiset näkökannat voidaan 'ampua alas'. Toiminnalliselta kannalta taas huolehtimalla kansallisten järjestelyjen toimivuudesta, niiden 'mallikelpoisuudesta', Suomi (rajavartiolaitos) voi osaltaan vaikuttaa siihen, millaisia 'parhaita käytäntöjä' - *best practices* - otetaan EU:ssa käyttöön yhdennetyn rajavalvonnan standardeiksi<sup>426</sup>. Osaltaan tällä varmistetaan kansallisten järjestelmien yhteensopivuus yhteisötasolla, mikä säästää kustannuksia. Osaltaan rajavalvonnan ylikansallistuminen nostaa kustannuksia uusien yhteensopivien järjestelmien käyttöönoton myötä. Toki ulkorajarahastoa voidaan käyttää ja on käytetty aktiivisesti kattamaan kustannuksia yhteisöbudjetista.

425 Ks. esim. RVLE:n käskyt "Rajavartiotoiminta vuonna 2005", 6; "Rajaturvallisuus 2007", 9.

426 "Rajavartiolaitos toimii aktiivisesti Euroopan unionin rajapolitiikan yhteisten normien ja käytänteiden valmistelussa." RVL TS 2003/TTS 2004-2007 - RVL TS 2006/TTS 2007-2010, liite 1.

Samanlainen väistämätön vaihtoehdottomuuslogiikka on toiminut myös kansallisten ohjelmien valmistelussa. Tulohjousasiakirjoista ilmenee, kuinka rajavartiolaitos on osallistunut aktiivisesti tärkeiden yhteiskunnallisten ohjelmien (esim. sisäisen turvallisuuden ohjelma, turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko) valmisteluun. Samaan hengen-  
vetoon voidaan todeta, kuinka ”valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden ohjelma *asettaa* yhteiset strategiset tavoitteet myös viranomaisten yhteistoiminnan kehittämiseksi”<sup>427</sup> tai kuinka eri ohjelmat ”*määrittävät* myös rajavartiolaitoksen kehittämistä”<sup>428</sup>, joten asiaa ei oteta pelkästään annettuna, vaan toimintaa ja resurssien käyttöä ohjaavana *velvoitteena*. Rajavartiolaitosta koskevat asiat on valmisteltu rajavartiolaitoksen esikunnassa, ja näin organisaation tahtotila muutetaan yhteiskunnan tahtotilaksi. Sinänsä tässä ei ole mitään poikkeuksellista, kyse on tavanomaisesta hallinnollisesta valmistelusta.

Tämän luvun lopuksi tarkastellaan vielä *tarinoiden* merkitystä osana faktan konstruointia, organisatoristen ’itsestäänselvyyksien’ viestintää ja niiden merkitystä sekä rajaturvallisuusdiskurssiin liittyviä alitajuisia tai osin ehkä tiedostamattomia merkityksiä osana organisatorista rajaturvallisuusdiskurssia. Tarkastelu aloitetaan tarinoista, organisaation käyttöön vakiintuneista kertomuksista, jotka toimivat faktojen tavoin oikeuttamisperusteena erilaisille toimenpiteille. Usein tarinat saavat myyttisen merkityksen ja ne tavallaan alkavat elää omaa elämäänsä, itseoikeuttavat itsensä ja toimivat legitimoitiperustana argumentaatiokamppailussa. Tällaisia tarinoita voidaan organisatorisesta rajaturvallisuusdiskurssista paljastaa useita. Yksi tarina kertoo suomalaista menestystarinaa rajaturvallisuudesta<sup>429</sup>. Suomea voidaan hyvällä syyllä kutsua rajaturvallisuuden suurvallaksi aivan vastaavasti kun Suomi profiloitui aikoinaan rauhanturvaamisen suurvaltana. Suomi on toiminut aktiivisesti EU:n eri foorumeilla kehittämässä eurooppalaista rajavalvonta-ajattelua. Edellä paljon selostettu uhkakuvien konstruointi on myös esimerkki tällaisesta retoriikasta, jossa idästä nousevat uhat ikään kuin kumpuavat historian verenperintönä. Teksteissä tällaiset ”luutuneet totuudet” ilmenevät paitsi toistona, myös siten, että samat tekstikatkelmat toistuvat vuodesta toiseen. Edellä esitettyjen asioiden ohella kuvaavana esimerkkinä käy kuvaus järjestäytyneestä rikollisuudesta. Oheinen kuvaus on löydettävissä kaikista ympäristöanalyyseistä joko sellaisenaan tai hieman eri sanamuunnoksien: ”Järjestäytyneen rikollisuuden toimintatapoja ovat menetelmien nopea vaihtelevuus viranomaisten kontrollin välttämiseksi sekä viranomaisiin kohdistuva tiedustelu ja vaikutusyritykset. Tämä edellyttää omien toimintamenetelmien ja kansainvälisen yhteistyön edelleen kehittämistä sekä varautumista viranomaisiin kohdistuviin lahjontayrityksiin.”

427 RVL TS 2006/TTS 2007-2010, liite 1, s. 2. Kursivointi lisätty.

428 RVL TS 2009/TTS 2010-2013, liite 1, s. 3. Kursivointi lisätty.

429 Suomalaisen rajaturvallisuuden menestystarinan kertominen saa joissakin opinnäytetöissä niin mahtipontisia piirteitä, että lukijalla herää epäily tutkijan kykyyn tehdä tutkimusta. Tällaista ’etovaa’ mahtipontisuutta, ks. esim. Halinen 2005; Riissanen 2009.

Kriittinen diskurssianalyysi on kiinnostunut paikantamaan tekstistä mahdollisia piilomerkityksiä. Yhtenä esimerkkinä tällaisesta 'suorasta piilopuheesta' on sotilaallisen organisaation korostus. Joka vuosi tulossuunnitteluasiakirjoissa on korostettu kuinka "Rajavartiolaitoksen sisäinen sotilaallinen järjestys ja itsenäinen, operatiivisesti toimintakykyinen asema säilytetään."<sup>430</sup> Vastaavaa hallinnon sisäisen organisoinnin kuvausta ei löydy muiden turvallisuusviranomaisten tulosohjausasiakirjoista. Voidaan kysyä, onko asian suhteen epätietoisuutta, jos toiminnan lähtökohtana yli 90 vuotta ollut sotilaallinen järjestys vaatii sen jatkuvaa toistamista? Aineiston perusteella tällaiselle argumentoinnille voidaan löytää useita syitä. Ensiksi, rajavartiolaitoksen toimintaa ja organisatorista rakennetta on kehitetty voimakkaasti viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana. Vaikka organisaatioyksiköitä on lakkautettu ja yhdistetty sekä uusia perustettu hallintoa samalla koko ajan keventäen, on oheisella toimintalinjaukselle organisaatorakenteen syvin olemus 'naulattu' toiminnan hallinnollis-organisatoriseen perustaan. Toiseksi, eurooppalainen rajavalvontakehitys on kulkenut kohti rajavalvonnan 'poliisisoitumista'<sup>431</sup>. Monessa maassa (esim. Viro, Saksa, Itävalta) aikaisemmin sotilaallisesti järjestetty rajavalvonta on organisoitu uudelleen rajapoliisiksi. Rajavalvonta koostuu pääasiassa erityyppisistä lainvalvonnallisista poliisitehtävistä, joiden määrä rajaturvallisuuskäsitteen rikostorjunnallisen laajenemisen myötä on lisääntynyt. Niinpä tulosohjausaineistossa julkituotu linjaus sotilaallisen järjestyksen säilyttämisestä kertoo organisaation tahtotilasta. Rajavalvonnan kansallinen toteutus halutaan jatkossakin hoitaa sotilaalliseen järjestykseen tukeutuen<sup>432</sup>. Kolmanneksi organisatorisen rakenteen ja itsenäisen toimintakyvyn säilyttäminen voidaan nähdä mielekkäänä ilmauksena, kun se suhteutetaan eurooppalaiseen kehykseen, jossa ylikansallisen elementin (EU) merkitys koko ajan kasvaa. Kansallisesti on tärkeää säilyttää itsenäinen, EU:sta riippumaton toimintavapaus<sup>433</sup>. On myös syytä tiedostaa, että tärkeimmät organisatoriset asiakirjat palvelevat myös sisäistä viestintää. Organisaatioon perusrakennetta koskeva toimintalinjaus on omiaan poistamaan henkilöstön epätietoisuutta, kun ajoittain jopa

430 RVL TS 2000/TTS 2001-2004 - RVL TS 2011/TTS 2012-2015. Sama asia on käsketty myös TS 2012/TTS 2013-2016 suunnittelukautta ohjeistavassa valmistelukäskyssä (RVLE:n käsky Dn:o 2280/20/20.6.2011).

431 Keskustelu EU:n rajavalvonnan yhdentämisestä alkoi 'rajapoliisitoimintaa' koskevalla selvityksellä. Ks. Feasibility Study 2002.

432 Ks. myös Joutjärvi (2006, 7): "Oma merkityksensä sotilaallisen organisaation korostamisessa ja ylläpitämisessä on epäilemättä myös sotilaseläkejärjestelmällä sekä halulla ja tarpeella erottua saman hallinnonalan johtavasta turvallisuusviranomaisesta, poliisista."

433 "Rajaturvallisuus 2008" -käskyssä on asiaa koskeva seuraava kuvaus kansainvälisen toiminnan yhteydessä: "Euroopan unionin yhdenmätyn rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämiseen, rajastrategioiden toimeenpanoon sekä Frontexin toimintaan osallistutaan aktiivisesti. Toiminnalla vaikutetaan siihen, että taataan ulkorajojen korkea turvallisuustaso niin nykyisissä kuin tulevissakin jäsenmaissa. Tätä varten ylläpidetään vaatimukset rajavalvonnan erityisluonteesta osana kansallisia turvallisuusstrategioita, erityisammattitaidosta, EU:n jäsenvaltioiden rajavalvonnan kansallisen vastuun ensisijaisuudesta sekä tähän pohjautuvasta jäsenvaltioiden yhteisvastuusta sekä avoimuudesta." (RVLE:n käsky "Rajaturvallisuus 2008", 5). Kyseisen kohdan voi kansainvälisen kontekstin ohella tulkita myös kansallisesti siten, että sillä argumentoidaan kansallisia 'nurkanvaltausoperaatiota' vastaan.

julkisuudessa käydään keskustelua, tulisiko rajavartiolaitos lakkauttaa ja liittää milloin poliisiin ja/tai milloin puolustusvoimiin.

Kielen käyttö on osin tietoisista, osin tiedostamatonta toimintaa. Arkipuheessa meidän ei tarvitse juuri pohtia, ymmärretäänkö meidät oikein. Oletamme jo lähtökohtaisesti, että viestimme menevät perille. Tämä on mahdollista, koska sanojen merkitykset (käsitteet) ovat jaettua sosiaalista todellisuutta. Osin tästä kielen käytön automaattisuudesta johtuu, että kielenkäyttöömme on 'ladattu' runsaasti tiedostamatonta, itsestään selvinä pidettyjä uskomuksia, käsityksiä ja ajatuksia. Edgar Schein (1992) käyttää näistä usein tiedostamattomista taustaoletuksista nimeä pohjimmaisiet perusoletukset, kun hän tarkastelee niitä osana organisaatiokulttuuria. Edellä luvussa 7.3 on raportoitu, kuinka EU:n "Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoista ulottuvuutta koskevassa strategiassa" (2005) rajavalvonnasta käytetään eri termiä riippuen siitä, tarkastellaanko rajavalvontaa Yhdysvaltojen, Venäjän tai Balkanin alueen osalta<sup>434</sup>. Tällainen vastaava ilmiö on havaittavissa myös kansallisissa asiakirjoissa.

Edellä luvuissa 5 ja 6 sekä tässä luvussa on laajasti raportoitu, kuinka rajaturvallisuus-käsite on tullut käyttöön 2000-luvulla. *Rajanvartiointi* on rajavalvonnan yleisterminä jäänyt historiaan ja esiintyy eri muodoissa nykyisin lähinnä joissakin vakiintuneissa yhdysanoissa<sup>435</sup>. Sen sijaan termiä *rajavalvonta* käytetään runsaasti. Se on kuitenkin saanut tehdä tilaa *rajaturvallisuudelle*, jonka käyttö kansallisessa kontekstissa näyttää koko ajan yleistyvän. Rajavartiolaitoksen rajavartiokäskyjen ja TS/TTS -asiakirjojen huolellinen tarkastelu paljastaa mielenkiintoisen havainnon. Kaikilla näillä kolmella käsitteellä näyttää olevan oma tehtävänsä osana rajavartiolaitoksen organisatorista rajaturvallisuusdiskurssia. Näillä termeillä näyttää olevan samanlainen kielellinen työnjako, mitä edellä esiteltiin EU:n rajavalvonnan osalta. Rajavalvonta on yleistermi ja sitä käytetään kuvaamaan niin rajavalvontaa yleensä kuin rajavalvontayhteistyötä sekä koko rajavalvontajärjestelmää. Tosin rajaturvallisuus on syrjäyttämässä rajavalvonnan *osittain* myös näissä yhteyksissä. Rajavalvontaa käytetään kuitenkin johdonmukaisesti puhuttaessa EU:n *koordinoinnista* rajavalvontayhteistyöstä, vaikka muuten rajaturvallisuus (rajaturvallisuusvirasto, -operaatiot, -järjestelmä, -yhteistyö jne.) dominoi Euroopan unioniin liittyvää rajaturvallisuusdiskurssia. Liittyykö vahvasti artikuloituun rajaturvallisuuteen sellaisia merkityksenantoja, jotka ovat tarkoituksellisia tai ehkä tiedostamattomia? Kuvastaako käsitteellinen työnjako kansallisesti hoidetun rajaturvallisuuden hegemonista asemaa suhteessa ylikansallisesti koordinoituun yhdenmukaiseen rajavalvontaan ja rajavalvontayhteistyöhön? Tällainen tulkinta saa tukea Suomen aloitteesta sen toisella EU-puheenjohtajuuskaudella vuonna 2006 määrittelystä EU:n yhdenmukaisen rajavalvonnan (rajaturvallisuuden) käsitteestä.

434 EU tarkastelee rajavalvontaa Yhdysvaltojen kanssa rajaturvallisuus (*border security*) -käsitteen kautta, Venäjän kanssa rajavalvonta (*border management*) -käsitteen avulla ja Balkanin aluetta taas yhdenmukaisen rajavalvonnan (*integrated border management*) käsitteellisessä viitekehyksessä. Ks. COM(2005) 491 final, 9-10.

435 Esim. rajavartiolaitos, rajavartiosto, rajavartioalue, rajavartioasema, rajavartiolaki, rajavartiomies.

Kaikkein selvemmin termien 'rajanvartiointi', 'rajavalvonta' ja 'rajaturvallisuus' käsitteellinen työnjako ilmenee suhteessa Venäjään. Voidaan puhua ”*Venäjä-kortista*”, Venäjän erityisasemasta Suomen rajavalvonnalle. Vaikka Euroopan unioni on jo pitkään ollut rajavalvonnan tärkein viitekehys kansainvälisessä rajavalvontayhteistyössä, Venäjä on koko ajan säilynyt Suomen tärkeimpänä suuntana ja rajavartiolaitoksen tärkeimpänä kahdenvälisenä yhteistyökumppanina. Geopoliittisen asemamme perusteella tämä lienee realistinen kansallinen lähtökohta<sup>436</sup>. Venäjän erityisasema näkyy myös kielen tasolla. Rajavartiolaitos on tehnyt *rajavalvontayhteistyötä* kaikkien rajanaapuridensa (pl. Venäjä) kanssa. Yhteistyö on muuttunut rajaturvallisuusyhteistyöksi ja rajaturvallisuusyhteistyötä tehdään nykyisin myös kaukaisten maiden, kuten Kiinan kanssa. Sen sijaan kahdenvälisissä suhteissa Venäjään Suomi (rajavartiolaitos) tekee vain *rajavartioyhteistyötä*<sup>437</sup>. Myös valvonta merialueella, silloin kun sitä tehdään erityisesti Venäjän kanssa, hahmotetaan *merirajanvartiointi*<sup>438</sup> käsitteen kautta. Kuten tämän tutkimuksessa aikaisemmissa luvuissa tehdyt tarkastelut ovat osoittaneet, rajanvartiointi on käsitteenä korvautunut rajavalvonnalla ja sittemmin rajaturvallisuudella. Mutta tämä *kielellinen kehitys ei ole koskenut merkitystulkintoja Suomen itärajan suhteen, jota vartioidaan yhä kylmän sodan ajan poteroista*.

Kielellinen stagnaatio<sup>439</sup> Suomen itärajan suhteen ei ole rajautunut pelkästään edellä mainittuun rajanvartiointitermiin. Venäjän uhka väijyy kaikessa, mikä liittyy itärajaan. Esimerkiksi rajavartiolaitoksen ilma-aluksia käytetään monipuolisiin tehtäviin niin maalla kuin merialueilla. Kun tarkastelu siirtyy Suomen itärajaan, ilma-alusten käyttö hahmotetaan rajanvartiointin käsitteellisessä viitekehyksessä. Myös uusien ilma-alusten hankinta perustellaan vuoden 2007 TS/TTS -asiakirjassa samalla tavalla: ”Rajavartiolaitoksen esikunta käynnistää vuoden 2007 alusta *maarajan vartiointiin* kykenevän helikopterikaluston hankinnan<sup>440</sup>. Osaltaan Suomen itärajan erityisasema on näkynyt myös tiedottamisessa, jossa rajanvartiointin siirryttiin suoraan rajaturvallisuuteen<sup>441</sup>. Kaikkein selvemmin ”idän uhka” ilmenee rajavartiolaitoksen sotilaallisista tehtävistä. Rajavartiolaitos kouluttaa omat sodan ajan joukkonsa - rajavartiojoukot - joita valmistaudutaan käyttämään myös rajavartioitehtäviin<sup>442</sup>. Suomen itärajaan samoin kuin termiin rajanvartiointi näyttää liittyvän vahva sotilaallinen leima. Voidaan kysyä,

436 *Realismilla* viitataan tässä kansainvälisen politiikan (IR) koulukuntaan.

437 Ks. esim. RVL TS/TTS 2004/2005-2008; RVL TS/TTS 2007/2008-2011 - RVL TS/TTS 2009/2010-2013.

438 RVL TS/TTS 2008/2009-2012, liite 2.1.

439 Stagnaatio (ransk. stagnation < lat. stagnum 'seisova vesi') seisaus, pysähdystila, keskeytys (Turtia 2001, 926).

440 RVL TS/TTS 2007/2008-2011, 4.

441 Rajavartiolaitoksen tiedottamisen osalta TS/TTS -asiakirjassa todetaan, kuinka kansalaisilla on turvallisuusodotuksia, jotka liittyvät erityisesti ulkorajan vartiointiin ja pelastustoimintaan (RVL TS/TTS 2004/2005-2008, liite 4). Vuodesta 2005 alkaen nämä kansalaisten odotukset ovat liittyneet ulkorajan turvallisuuteen (RVL TS/TTS 2005/2006-2009 - RVL TS/TTS 2011/2012-2015, liite 4).

442 Ks. esim. RVL TS/TTS 2009/2010-2013, liite 2.5.

kuvastaako käyttöön vakiintunut tapa hahmottaa Venäjä rajanvartioinnin viitekehyydessä yritystä padota idän uhka, kun samaan aikaan kaikkien muiden maiden kanssa tehdään rajaturvallisuusyhteistyötä? Mielletäänkö turvallisuus ainakin alitajuisesti säiliömetaforan kautta? Onko Venäjän aiheuttama uhka Suomen rajavalvonnalle kuin Pandoran lipas, joka tulee pitää lukittuna ja tarkoin vartioituna, jotta sen aiheuttamat vitsaukset eivät muodostuisi haasteeksi Suomen sisäiselle turvallisuudelle?

Venäjän erityisasema kansallisen ja organisatorisen rajavalvonnan hahmottamisessa on laajempi ilmiö kuin edellä raportoidut esimerkit rajanvartiointitermin käytöstä. Syyt ovat historialliset ja suhtautumista Venäjään ohjaavat osittain institutionaaliset syyt. Suomen ja silloisen Neuvostoliiton välillä vuonna 1960 solmittu *rajajärjestyssopimus*<sup>443</sup> on vaikuttanut vahvasti rajavartiolaituksen kieleen. Rajajärjestyssopimus loi Suomen ja nykyisen Venäjän välille rajavaltuutettujärjestelmän. Paikallisina rajavaltuutettuina toimivat asianomaisten rajavartiostojen komentajat. He olivat rajajärjestyssopimuksen 29 artiklan mukaan velvollisia ”ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin sellaisten tapahtumien ehkäisemiseksi, joita rajalla saattaa esiintyä” sekä ”tutkimaan ja tarpeen vaatimissa tapauksissa ratkaisemaan kaikki rajatapahtumat”, jotka oli luetteloitu sanotussa artiklassa. Koska yhteistyötä Venäjän kanssa tehdään rajajärjestyssopimuksen määrittämässä normatiivisessa viitekehyydessä, on ilmeistä, että kansallinen sanasto on ’väritynyt’ sopimuksen mukaisesti. Tällaisia raja-aiheisia sanoja, jotka perustuvat rajajärjestyssopimukseen ja joita käytetään lähtökohtaisesti vain rajavalvonnan itäulottuvuudessa, ovat muun muassa rajavaltuutettu, rajajärjestys, rajatapahtuma<sup>444</sup>, rajavesi ja valtakunnan raja. Tämä Venäjä-vaikutus on selvästi todettavissa myös kansallisesta rajavalvonnan sääntelystä sekä rajavartiolaituksen tulosohtausjärjestelmästä. Rajajärjestyksen ylläpitäminen on viety käsitteenä rajavartiolaikiin (15.7.2005/578) ja määritetty lain 2 § 1 momentin 6. kohdassa. Valtakunnan<sup>445</sup> raja on terminä viety rajajärjestyksen ylläpitämisen, rajaturvallisuuden ylläpitämisen ja rajavalvonnan

443 Sopimus Suomen tasavallan Hallituksen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton Hallituksen kesken Suomen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnan rajalla noudatettavasta järjestyksestä ja rajatapahtumain selvittämisjärjestyksestä (SopS 32/1960). Sopimuksen implementoinnista osaksi kansallista oikeusjärjestystä on annettu asetus 4.11.1960/420. Sopimusta on muutettu kolme kertaa, ks. SopS 60/1969, SopS 60/1979 ja SopS 54/1998.

444 Termille ’rajatapahtuma’ löytyy venäjän kielestä useita vastineita. Rajavartiolaituksen tulkkien mukaan venäjänkielinen vastine termille rajatapahtuma on ”värikä” ja ilmaisultaan hyvin voimakas, koska se viittaa välikohtaukseen. Ks. Dahl 2005, 70.

445 Mielestäni ’valtakunta’ termin käyttö ilmentää arkaista lähestymistapaa valtion rajoihin. Ennen itsenäisyyttä Suomi kuului autonomisena valtiona Venäjän valtakuntaan. Vrt. Rooman valtakunta, Kaarle Suuren valtakunta, frankkien valtakunta. Uskonossa valtakuntatermiä käytetään kuvaamaan ’taivasten valtakuntaa’ maallisen vallan ja ajallisen elämän vastakohtana (tuhatvuotinen valtakunta). Vrt. myös kansallissosialistien omaksuma ’kolmas valtakunta’ käsitteen käyttö poliittisena iskusanana. Kansallissosialistit lainasivat ’kolmannen valtakunnan’ käsitteen keskiajan kristillisyydestä sekä historianfilosofiasta, joissa sillä kuvattiin tulevaa onnellisuuden aikakautta. (Facta 2001, osa 8, 670; Nykysuomen sanakirja, osa 6, 330).

määritelmiin<sup>446</sup>. 'Rajatapahtuma' terminä on puolestaan näkyvästi esillä rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden seurannassa ja raportoinnissa. Rajatapahtumien estämistä, paljastamista, selvitysaikaa, selvitystasoa ja niiden käsittelyä on käytetty tulosalueen 1 (rajavalvonta) tulostittareina<sup>447</sup>. Rajavartiolaitos raportoi myös vuosittain rajatapahtumista (henkilöiden aiheuttamat luvattomat rajanylitykset, muut rajatapahtumat) omissa tulos- ja vuosikertomuksissaan.

Edellä luvussa 7.2.5 kuvattiin erilaisia faktuaalistamisstrategioita viranomaispuheessa. Joitakin niistä, kuten faktan konstruointia rajavalvonnan eurooppalaisen ulottuvuuden samoin kuin uhkien rakentamisen osalta on tarkasteltu edellä. Seuraavaksi rajavartiolaitoksen organisatorista diskurssianalyysiä syvennetään tarkastelemalla luvussa 7.2.5 esitelyjä retorisia keinoja (yksinkertaistamisstrategia, vaihtoehdottomuusstrategia, sosiaaliin normeihin vetoava strategia, oikeusnormeihin vetoava strategia) esimerkkien valossa. Lisäksi tehdään vertailu tarkastelemalla uhkien konstruointia niin rajavartiokäskyissä kuin rajavartiolaitoksen tulossuunnitteluasiakirjoissa (TS/TTS -asiakirja). Tarkastelu aloitetaan oikeusnormeihin vetoavasta strategiasta, joka liittyy läheisesti rajavalvonnan eurooppalaiseen ulottuvuuteen.

Aikaisemmissa luvuissa 7.3 ja 7.4 on kuvattu, kuinka kansallisen rajavalvonnan kehittäminen on ollut välttämätöntä osana yhdenmukaista eurooppalaista rajavalvontajärjestelmää. Tällaiset vaatimukset ovat hyvin yleisiä rajavartiolaitoksen TS/TTS -asiakirjoissa<sup>448</sup>. Kuten edellä on todettu, vetoamista EU-lainsäädännön (esim. Schengen säännöstö) asettamiin velvoitteisiin voidaan pitää erittäin vahvana argumenttina. Niinpä TS/TTS -asiakirjoissa on *joka vuosi* vuodesta 2002 vuoteen 2009 saakka perusteltu rajavartiolaitoksen kasvavia resurssitarpeita sillä, kuinka ”Schengen säännöstön perusteella kaikki rajanylittäjät on tarkastettava”. Tosin näin on kansallisesti menetelty jo ennen EU-jäsenyyttäkin, joten vetoaminen EU-lainsäädäntöön toiminee tässä vain resurssitarpeita legitimoivana lisäperusteluna.

Toinen silmiinpistävä seikka rajavartiolaitoksen TS/TTS -asiakirjoissa koskien Schengen säännöstöä on toteamus, kuinka ”Suomen rajavalvonta täyttää vain mini-

446 Rajavartiolaki 15.7.2005/578, 2 §. Esimerkiksi rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan ”niitä kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään *valtakunnan rajan* ja *ulkorajan* ylittämistä annettujen säännösten rikkominen...”. Voidaan kysyä, mitä lisäarvoa käsitteellinen erottelu tuo tähän määritelmään? Olisiko määritelmä voitu rakentaa yksin ’valtion rajan’ käsitteen varaan?

447 Kyseiset viisi tulostittaria olivat käytössä vuosina 2004-2008. Vuodesta 2009 tulostittareita karsittiin ja käyttöön jäivät rajatapahtumien estäminen ja rajatapahtumien paljastaminen -tulostittarit. Ks. RVL TS/TTS 2004/2005-2008 - RVL TS/TTS 2011/2012-2015, liite 2.1. Osaltaan tähän on vaikuttanut uuden tulosalueen ”Rikostorjunta, hallinnolliset maksuseuraamukset ja valvontatoimenpiteet” käyttöönotto vuonna 2009. Kyseisellä tulosalueella raportoidaan muun muassa valtionrajarikoksista.

448 Esim. ”Suomen asema ulkoraja- ja jäsenvaltiona edellyttää entistä vahvempaa sitoutumista ja resurssien lisäämistä unionin rajavalvontayhteistyöhön.” RVL TS/TTS 2005/2006-2009 - RVL TS/TTS 2007/2008-2011, liite 1. Kirjaus on samansisältöinen kun kansallisissa politiikka-asiakirjoissa. Tämä johtunee siitä, että rajavartiolaitos laatii rajavalvontaa koskevat osuudet kansallisiin politiikka-asiakirjoihin.



mitasolla EU:n ulkorajapolitiikan edellytykset<sup>449</sup>. Rajavalvontaa koskevan tulosalueen osalta on tulostavoitteeksi vuosille 2001/2002 asetettu rajavalvonnan järjestäminen ja ylläpitäminen Schengen säännösten edellyttämällä minimitasolla<sup>450</sup>. Kun näihin lähtökohtiin asetetaan 2000-luvun alun TS/TTS -asiakirjoissa esitetyt huolet, kuinka rajavartiolaitos ei kykene ylläpitämään rajavalvonnan ja rajatarkastusten riittävää tasoa eikä huolehtimaan kaikista tehtävistään<sup>451</sup>, toimii tällainen puhe Juhilan (2000, 172-177) mukaan sosiaalisen normin tavoin. Kyse on kulttuurisesta (hallinnollisesta) konventiosta, joka ei vaadi perusteluita, pelkkä lakoninen vetoaminen taloudellisiin resursseihin riittää argumentaatioksi<sup>452</sup>.

Oikeusnormeihin vetoavat strategiat ovat kietoutuneet monin tavoin muihin retoriikan strategioihin. Aikaisemmissa tarkasteluissa on tuotu esiin, kuinka rajavalvonta merkityksellistyy viranomaisen näkökulmasta ensi sijassa uhkien kautta. Rajavalvontaan liittyvät oikeudelliset aspektit ovat marginaalisia huomioita ja tällöinkin ne liittyvät usein viranomaisen toimivaltuuksiin tai niiden kasvattamiseen. Yleistäen voidaan todeta, että kaikki hyvään hallintoon ja yksilön oikeusturvaan liittyvät näkökohdat - silloin harvoin kun niitä esitetään - esitetään ikään kuin notorisina seikkoina, hallinnollisina itsestäänselvyyksinä. Esimerkkinä tällaisesta rajavalvonnan normatiivisten seikkojen yksinkertaistamisesta voidaan mainita rajavartiokäskyyn kirjattu toimintaohjeohje rajatarkastusten yhteydessä: ”Rajatarkastuksissa ja niihin liittyvissä tutkimuksissa sekä hallintopäätöksissä on huolehdittava toimenpiteen kohteena olevan henkilön oikeusturvasta<sup>453</sup>. Yksinkertaistamisstrategian ohella EU:n normatiivista

449 RVL TS/TTS 2001/2002-2005, liite 1. Ks. myös SM:n julkaisu 13/2003: ”Jo tällä hetkellä Suomen rajavalvonta hoidetaan minimitasolla ja muihin Schengen -maihin verrattuna poikkeuksellisen vähäisellä henkilöstöllä.” (Emt. 3). Tätä voidaan pitää liian suoraviivaisena analyysinä. Rajavalvonnan järjestelyihin vaikuttavia tekijöitä ovat muun muassa maan väkiluku, valvottavien rajojen pituus sekä niiden rauhallisuus. Vaikka Suomella on pitkä ulkoraja valvottavanaan (Venäjän vastaisen rajan pituus on 1340 km), itärajamme on myös kaikkien rauhallisin EU:n ulkorajoista. Venäjän vastainen raja on enimmäkseen harvaan asuttua erämaata rajan molemmiin puoliin, kun taas muualla Euroopassa vilkas asutus ulottuu yleensä aivan rajan tuntumaan. Lisäksi Venäjän ’vanha’ rajavalvontajärjestelmä lienee ollut aikansa tehokkain. Se koostui useasta valvontatasasta, joista kauimmat ulottuivat pohjoisessa aina 100-150 kilometrin päähän rajasta. Pääsy raja-alueelle oli luvanvaraista ja sitä kontrolloitiin kaikkien teiden suunnissa.

450 RVL TS/TTS 2001/2002-2005, liite 2.1. Ei edes rajavartiolaitoksen esittämän lisämäärärahan turvin rajavalvonnan ja rajatarkastusten tasoa voitaisi pitää kuin ’välttävänä’. Sama, liite 1, s. 3.

451 RVL TS/TTS 2000/2001-2004 - RVL TS/TTS 2003/2004-2007.

452 Vuonna 1995 rajavalvontaan käytettiin 2400 henkilötyövuotta (HTV) ja rajatarkastuksiin 600 HTV. Vuonna 2000 rajavalvonnan HTV oli laskenut vajaaseen 1800:aan ja vastaavasti rajatarkastusten HTV oli noussut reiluun 1100 HTV:een. Vuonna 2010 rajavalvontaan käytettiin 1400 HTV ja rajatarkastuksiin 1000 HTV. Rikostorjuntaan käytettiin vuonna 2010 noin 200 HTV. Rajavartiolaitoksen toimintakertomukset 1995, 2000, 2010. Historiaa näin jälkikäteen tarkastellen on mielenkiintoista huomata, kuinka vielä vuonna 2004 RVL:n TS/TTS -asiakirjassa esitettiin lisää henkilöresursseja Pohjois-Karjalan ja Kainuun rajavartiostoihin, joiden rajaosuus on pääasiassa hiljaista erämaa-aluetta. (RVL TS/TTS 2004/2005-2008). On myös mielenkiintoista huomata, kuinka tämä rajavartiolaitoksen huoli resursseista on ilman mitään kritiikkiä toistunut myös alan oppinäytetöissä (ks. esim. Henttonen 2004, 20; Riissanen 2009, 66). Henttonen tosin perustaa väitteensä SM:n julkaisuun ”Turvallinen ja elinvoimainen Suomi - Tulevaisuus katsaus 2003-2007”. Katsaus perustuu SM:n hallinnonalan tulossuunnittelusiakirjoihin, joten asiakirjassa esitetyt rajavalvontaa koskevat näkemykset perustuvat rajavartiolaitoksen TS/TTS -aineistoon. Ks. SM:n julkaisu 13/2003, 3-4, 11-13.

453 RVL:n käsky ”Rajavartiotoiminta vuonna 2003”, 4.

viitekehystä käytetään myös vaihtoehdottomuusstrategian perusteluna. Joskus tämä perustelu ulotetaan jopa normatiivisen viitekehyksen ulkopuolelle. Riissanen (2009, 109) on mennyt vaatimuksissaan jopa niin pitkälle, että ”[r]ajaturvallisuus EU:ssa ja siihen liittyvä strategia on jäsenvaltioita sitovaa, joten kansallinen ohjaus vähenee yhä enenevässä määrin”. Riissanen tarkoittanee tässä eurooppalaisen yhdenmetyt rajavalvonnan poliittista sitovuutta. Normatiivista (oikeusnormien kaltaista) sitovuuttahan ei politiikka-asiakirjoilla tietenkään ole.

Seuraavaksi tarkastellaan rajavalvonnan erilaisia uhkia. Niiden argumentointi perustuu lukuisten retoristen keinojen hyväksikäyttöön. Uhkien rekonstruointi perustuu pääasiassa yksinkertaistamisstrategian käyttöön. Myös kvantifiointi on uhkien osalta paljon käytetty strategia. Usein määrällistäminen on ilmiön sanallista kuvausta kuten ”viime vuosien talouskasvu on tehnyt Venäjästä yhden suurimmista laittoman maahanmuuton kohdemaista”<sup>454</sup>. Yksi mielenkiintoinen havainto koskien uhkakuvien rakentamista on niiden projisointi *jatkuvan kasvun* dynamiikan kautta. Uhkat eivät koskaan vähene, ja silloinkin kun luvut osoittavat päinvastaista kehitystä, niihin sisältyy suuri *MUTTA*<sup>455</sup> tai ajatuksellinen *harha*<sup>456</sup>. Edellä tässä luvussa esitetyn taulukon 27 ja siinä raportoitujen lukujen perusteella tällaista uhkien jatkuvaa kasvua on mahdoton perustella. Niinpä sanallisen ja numeerisen ilmauksen välinen ristiriita selittynee pyrkimyksenä turvata rajavalvonnan resurssit. Tähän viittaa sekin, että uhkakuvamaailma on huomattavasti maltillisempaa rajavartiolaitoksen sisäiseen käyttöön tarkoitetuissa ’rajaturvallisuuskäskyissä’ kuin toiminnan ja talouden suunnitteluasiakirjoissa (TS/TTS). Turvallisuushallinnon kansallisessa valtakamppailussa eri virkakuntien kesken ’jokainen kenraali tarvitsee oman sotansa’. Ilman uskottavaa uhkaa koko (terrorismin vastaisen) sodan mielekkyys asettuu kyseenalaiseksi.

Uhkakuvien rakentamiseen liittyvä poliittisuus (*uhkakuvapolitiikka*) ja niiden erilainen tarkastelu rajavartiolaitoksen sisäiseen ja ulkoiseen käyttöön tarkoitetuissa asiakirjoissa innoitti tutkijan tekemään seikkaperäisemmän intervention Venäjän muodostamaan uhkaan Suomen rajavalvonnalle. Seuraavaksi verrataan sitä, kuinka Venäjän 2000-luvulla toteuttama rajavartiopalvelun ja rajavalvonnan reformi on kuvattu rajavartiokäskyissä ja rajavartiolaitoksen TS/TTS -asiakirjoissa. Vertailua varten otamme tekstikatkelmat vuoden 2003 asiakirjoista. Rajavartiolaitoksen TS/TTS -asiakirjoissa oli jo usean vuoden ajan kannettu huolta siitä, kuinka rajavartiolaitos

454 RVL TS/TTS 2009/2010-2013, liite 1.

455 ”Suomen ja Venäjän välisen rajaliikenteen kasvu on ainakin hetkellisesti pysähtynyt. Siitä huolimatta venäläisten *absoluuttinen* ja *suhteellinen* osuus matkustajista jatkaa kasvuaan.” RVL TS/TTS 2005/2006-2009, 1. Tämä TS/TTS -asiakirjassa oleva kuvaus kuvaa toimintaympäristössä käynnissä olevia muutoksia. Voidaanko tässä esitettyä suoraa lainausta tulkita kriittisen diskurssianalyysin valossa siten, että vaikka siinä puhutaan rajaliikenteestä, venäläiset matkustajat ja heidän absoluuttisen ja suhteellisen osuuden kasvu muodostaa *uhkan* Suomen sisäiselle turvallisuudelle? Kursivointi lisätty.

456 Ks. siteerattu kohta RVL:n TS/TTS -asiakirjasta edellä tässä luvussa. Kuvauksen mukaan näennäisesti rauhallisen rajatilanteen takana piilee merkittäviä uhkia sisäiselle turvallisuudelle.

ei kykenisi vallitsevilla määrärahoilla huolehtimaan tehtävistään eikä pitämään yllä riittävää rajavalvonnan ja rajatarkastusten tasoa.

”Venäjän rajavartiopalvelun *toimintakyky* Suomen vastaisella rajalla on säilynyt varsin *hyvänä*. Yhteistoiminta Suomen ja Venäjän rajavartioviranomaisten välillä on toiminut *tehokkaasti* kaikilla tasoilla. Rajavartiopalvelun reformin vaikutukset rajavalvonnan tasoon ovat olleet toistaiseksi *vähäisiä*. Rajavartiopalvelun kasvat paineet kriisialueilla Kaukasuksella ja Keski-Aasiassa johtavat kuitenkin lisäleikkauksiin *rauhallisilla* Suomen rajalla.”

Rajavartiotoiminta vuonna 2003, 1<sup>457</sup>

”Venäjän rajavartiopalvelun päähuomion vievät Keski-Aasian ja Kaukasian alueen rajavartiointin *ongelmat* sekä rajavalvonnan järjestäminen Venäjän ja IVY-maiden välisille rajoille. Venäjän rajavartiopalvelu on *supistanut* ja ilmoittanut jatkossakin supistavansa toimintaansa Suomen vastaiselta rajalta. Henkilöstön ja vartioasemien vähentäminen, yhtenäisen valvontalinjan ylläpidosta luopuminen ja siirtyminen liikkuvaan valvontaan tulevat *väistämättä* heijastumaan rajavalvonnan tasoon ja *lisäävät* laitonta maahantuloa Suomeen.”

TS/TTS 2003/2004-2007, 1<sup>458</sup>

Molemmat tekstikatkelmat kuvaavat Venäjän rajavartiopalvelun toimintakykyä ja sen vaikutusta rajavalvonnan tasoon maiden välisellä rajalla. ’Rajavartiokäskyssä’ Venäjän rajavartiopalvelun toimintakyky kuvataan hyväksi ja Venäjän rajavalvonnassa tapahtuneista muutoksista huolimatta Suomen rajatilanne kuvataan rauhalliseksi. Kuvaus uhkuu tehokkuutta ja tilanteen hallintaa<sup>459</sup>. Rajavartiolaitoksen TS/TTS -asiakirjan kuvaus on puolestaan ongelmien sävyttämä, mikä väistämättä johtaa rajavalvonnan tason alentumiseen ja lisääntyneeseen laittomaan maahantuloon Suomeen. Pessimistinen kohtalonusko ja luonnonlakien vääjäämättömyyden tavoin toimivat tulevaisuuden epäsuotuisat odotukset ovat kuin eri kuvausta samasta tilanteesta. Tällainen kuvaus on ollut vallitseva rajavartiolaitoksen TS/TTS -asiakirjoissa ja sitä on toistettu aina vuoteen 2009 saakka<sup>460</sup>. Ilmeisesti valtiotalouden supistuspainet ja sen motivoimat hallinnon rationalisointipyrkimykset sekä jo vuosia jatkunut henkilöstön määrän vähentäminen ovat pakottaneet muuttamaan uhkapolitiikkaa, jottei rajavartiolaitoksen ’katu-uskottavuus’ kärsisi haaksirikkoo. Numerotietojen valossa kun tilanne rajoilla on koko ajan parantunut ja laskevista henkilötyövuosikeyksistä huolimatta rajavartiolaitos on koko ajan pystynyt tehostamaan toimintaansa. Voidaanko tästä tehdä maslowilaisit-

457 Kursivointi ja alleviivaus lisätty.

458 Kursivointi lisätty.

459 Samansisältöinen kuvaus toistuu myös myöhempien vuosien rajavartiotoimintaa koskevissa käskyissä.

460 Ks. RVL TS/TTS 2002/2003-2006 - RVL TS/TTS 2009/2010-2013.

tain<sup>461</sup> sellainen tulkinta että 'organisatorinen itsesäilytysvietti' on jokaisen organisaation vahvin pyrkimys. Organisaation muut tarpeet, kuten organisaatiolle säädettyjen tehtävien hoitaminen (itsensä toteuttamisen tarve), hoidetaan vasta sen jälkeen, kun organisatoriset 'perustarpeet' tulevat ensin tyydytetyiksi.

Olen kriittiseen diskurssianalyysiin tukeutuen paikantanut rajaturvallisuudesta myös *petollisuusdiskurssin*. Sellaiseksi olen tulkinnut rajaturvallisuusdiskurssin silloin, kun tietoja käytetään harhaanjohtavalla tavalla. Edellä kuvattu Venäjän rajavartiopalvelun reformi toimikoon esimerkkinä tällaisesta turvallisuuden petollisuusdiskurssista. Syvennän vielä aiheen tarkastelua. Taulukossa 27 esitettyjen numerotietojen tarkastelu ei tue väitteitä, että reformi olisi vaikuttanut tai näkynyt Suomen ja Venäjän rajalla vallitsevassa rajatilanteessa. Itse asiassa numerotietojen valossa voidaan pikemminkin perustella päinvastainen tulkinta, jonka mukaan reformi onnistui ja tehosti Venäjän rajavalvontaa. Tähän petollisuusdiskurssiin liittyy myös TS/TTS -aineistossa usein toistettu epäily Venäjän mahdollisuudesta ja halusta huolehtia Suomen vastaisen rajan rajavalvonnasta (ks. tekstikatkkelma sivuilla 549-550). Maiden välisten hyvien suhteiden ja pitkän ja hyvin toimineen rajavalvontayhteistyön perusteella tätä ei voi edes kyseenalaistaa. Asia on selvästi todettu vuoden 2004 rajavartiokäskyssä: "Tilanne itärajalla on säilynyt vakaana ja rajayhteistyö on toiminut hyvin. Venäjän turvallisuuspalvelun rajavartiopalvelu on ilmoittanut huolehtivansa velvoitteistaan jatkossakin."<sup>462</sup>

Mutta se, miksi väitän Venäjän rajavalvontareformia käytetyn uhkakuvapolitiikan työrukkasena sekä petollisuusdiskurssin mukaisin painotuksin liittyy vielä vahvemmin itse reformin sisältöön. Reformin keskeinen uudistus liittyi Venäjän rajavartiopalvelun ammatillistamiseen, toisin sanoen luopumiseen asevelvollisten käytöstä rajavalvonnan tukena. Käytännössä tämä tarkoitti merkittävää henkilöstön määrän laskua. Samalla se merkitsi yhden *merkittävän uhkatekijän poistumista* Suomen sisäiselle turvallisuudelle<sup>463</sup>. Jo se, että tätä asiaa ei ole tuotu virallisesti esiin, on kyseenalaista ja oikeuttaa väittämään, kuinka uhkien konstruointia käytetään uhkakuvapolitiikan välineenä omien tarkoitusperien ajamiseen. Itse asiassa tässä Venäjän rajavartiopalvelun reformin turvallisamisessa menttiin vielä pidemmälle. Kun rajavartiolaitoksen vuoden 2002 TS/TTS -asiakirjassa analysoidaan ulkoista toimintaympäristöä, siinä todetaan kuinka "Toukokuussa 2001 sattunut erittäin vakava rajatapahtuma osoitti, että näennäisesti rauhallisen rajatilanteen takana piilee merkittäviä uhkia sisäiselle turvallisuudelle."<sup>464</sup> Kyseinen tapaus oli aseistautuneen varusmiehen tulo Suomeen. Rajavartiopalvelun reformin seurauksena tällaiset tapaukset jäisivät pois. Nyt näitä väistyviä uhkia käytettiin

461 Tässä viitataan yhdysvaltalaisen psykologin Abraham Maslowin kehittämään tarpeiden motivaatioteoriaan.

462 RVLE:n käsky "Rajavartiotoiminta vuonna 2004", 1.

463 Ainoastaan Riissanen (2009, 90) on tuonut tämän näkökulman esille omassa opinnäytetyössään.

464 RVL TS/TTS 2002/2003-2006, liite 1.

argumentoinnin tukena, kuinka uhkat olivat pikemminkin kasvavassa. Mielestäni tällainen uhkavapoliittikan ”härskiys” oikeuttaa esittämäni argumentoinnin, jossa kamppailu turvallisuuden torilla pitää sisällään muiden diskurssien ohella myös (raja) turvallisuuden petollisuusdiskurssin<sup>465</sup>.

Tässä luvussa 7.5 on tarkasteltu rajaturvallisuuden organisatorista diskurssia eli rajaturvallisuuden merkityksellistämistä rajavartiolaitoksen kielenkäytössä. Tarkastelu on osoittanut, kuinka rajaturvallisuuden eri merkitysyhteydet artikuloituvat eri tavoin aina sen mukaan, keskustellaanko rajavalvonnasta EU:n, Suomen vai rajavartiolaitoksen näkökulmasta. Turvallisuusviranomaisen kannalta rajaturvallisuuden tärkein merkityksenanto liittyy erilaisten rajaturvallisuuteen kuuluvien tehtävien toimeenpanoon (rajavalvonta, rajatarkastukset, riskianalyysi, rikostiedustelu jne.). Tämä diskurssi on kaikkein vahvin rajavartiolaitoksen kielenkäytössä. Rajaturvallisuutta ei ole kuitenkaan tarkastelu viranomaisen näkökulmasta eli operatiivisena toimintana. Tämä johtuu siitä, että tähän tutkimukseen valittu kriittinen näkökulma ei ole kiinnostunut hegemonisen aseman saavuttaneista diskursseista sinänsä. Sen sijaan kriittinen suuntaus on kiinnostunut tietämään, kuinka noita hegemonistisia diskursseja pidetään yllä (esimerkiksi retoriikan keinoin) ja toisaalta, mistä niissä vaietaan. Niinpä tarkastelun painopiste on muodostunut sen tutkimiseen, millaisia erilaisia retorisia keinoja käytetään rajaturvallisuusdiskurssissa, kun siitä puhutaan rajavartiolaitoksen kieliyhteisössä.

Tarkastelu on osoittanut, kuinka rajaturvallisuuden käsitteen eri merkityspiirteet artikuloituvat eri tavoin riippuen siitä, kenen kannalta (EU, jäsenvaltio, organisaatio, yksilö) rajaturvallisuutta tarkastellaan. Lisäksi samatkin merkityspiirteet saavat eri näkökulman ja painoarvon kielenkäytön kontekstista riippuen. Esimerkiksi EU:n viitekehyksessä rajavalvonta näyttäytyy ensi sijassa politiikan teon kohteena, jossa jäsenmaiden toimintojen koordinointi<sup>466</sup> ja kansallisten rajavalvontajärjestelmien yhteensopivuus sekä yhdenmukaisten menettelyjen noudattaminen muodostuvat keskeisiksi EU:n yhdenmukaistettujen rajavalvonnan ulottuvuuksiksi. Jäsenmaiden solidaarisuus ja taakanjako esimerkiksi yhteisten rajavalvontaoperaatioiden muodossa ovat myös tärkeä osa yhteistä eurooppalaista rajavalvonta-arkkitehtuuria. Yhteisten operaatioiden ohella erityisesti tiedonvaihto ja viranomaisten välinen yhteistyö niin kansallisella tasolla kuin kansainvälisesti muodostavat yhdenmukaistettujen rajavalvonnan operatiivisen perustan unohtamatta EU:n rajavalvontaviraston alati kasvavaa roolia eurooppalaisen rajavalvonnan koordinoijana. Sen sijaan turvallisuusviranomaisten tasolla rajavalvonta merkityksellistyy lähinnä rajavalvonnan perustehtävien, kuten rajavalvonnan, rajatar-

465 Venäjän rajavartiopalvelun luopuminen asevelvollisten käytöstä rajavalvonnan tukena on yksi syy siihen, miksi henkilöiden aiheuttamien rajatapahtumien (luvattomien rajanylitysten) määrä on laskenut Venäjän vastaisella rajalla. Aikaisemmin noin kolmasosa henkilöiden aiheuttamista luvattomista rajanylityksistä oli varusmiesten aiheuttamia. Rajatapahtumat olivat yleensä tahattomia, vähäisiä rajanloukkauksia, jotka ulottuivat Suomen puolelle usein vain muutaman metrin syvyydelle.

466 Jäsenmaiden toiminnan koordinointi tapahtuu lähinnä yhteisten politiikkojen (esim. EU:n rajastrategia) sekä yhteisöläinsäädännön kautta.

kastusten ja rikostorjunnan kautta. Liikenteen sujuvuus ja taloudelliset näkökohdat ovat tärkeässä roolissa tarkasteltaessa rajaturvallisuutta taas kansallisessa viitekehyksessä.

Rajaturvallisuuden diskurssianalyttinen tarkastelu on paljastanut myös mielenkiintoisia piirteitä kielen kehityksestä. Käsitehistoriallisesta näkökulmasta ja Jan Ifversenin (2007) typologiaa käyttäen voidaan todeta, että rajavalvontaan liittyvien käsitteiden käsitesedimentit ovat olleet liikkeessä ja jatkuvassa muutoksen tilassa. Rajaturvallisuuden alalla tapahtunut nopea kehitys on johtanut muutoksiin entisten käsitteiden merkityksissä osittain siksi, että niitä on määritelty uudelleen, mutta yhtä paljon siksi, että kielenkäytössä eri termien välille näyttää muodostuneen tietynlaista työnjakoa. Tämä sama ilmiö on ollut havaittavissa niin EU:n yhdenmetyt rajavalvonnan kuin kansallisesti määritetyn rajaturvallisuuden käsitteen osalta. Tämä havainto on tukenut käsitehistoriallisen lähestymistavan mukaisia perusoletuksia, joiden mukaan käsitteet ovat kontekstisidonnaisia ja spatiotemporaalisia merkitysyksikköjä. Mielenkiintoisena löytönä voidaan sen sijaan pitää sitä, kuinka Venäjällä on erityisasema myös kansallisessa ja organisatorisessa (rajavartiolaitoksen) rajavalvonnan kontekstissa. Vaikka yhteinen rajamme Venäjän kanssa on rauhallinen ja viranomaisten välinen *rajavartioyhteistyö* toimii hyvin, Venäjä edustaa näkyvää ja näkymätöntä uhkaa rajaturvallisuudelle. Edustaako Suomen itärajaja meille bysanttilaista hämäryyttä? Pitääkö *valtakunnan rajaa vartioida* tehokkaasti ja Venäjän aiheuttama uhka sulkea joka puolelta hyvin eristettyyn 'säiliöön' tekemällä kaikkien ympärysmaiden kanssa tiivistä *rajaturvallisuusyhteistyötä*? Mielestäni itärajamme merkityksellistäminen sotilaallisesti motivoitun rajavartiokäsitteen kautta edustaa sellaista tiedostamatonta tunnetta, uskomusta tai käsitystä, jonka Edgar Schein (1992, 17) on organisaatiokulttuurin osalta nimennyt kulttuurin pohjimmaisiksi perusoletukseksi<sup>467</sup>.

## 7.6 Diskurssianalyysin arviointi

Luvuissa 7.3 - 7.5 on tarkasteltu rajaturvallisuuden ilmenemistä erilaisina diskursseina ja diskursiivisina käytäntöinä niin organisatorisella (rajavartiolaitos), kansallisella (Suomi) kuin kansainvälisellä (EU) tasolla. Tarkastelu osoitti, kuinka rajaturvallisuus saa erilaisia tulkintoja riippuen puheen kontekstista. Tulkintojen vaihtelu voi johtua paitsi todellisuuden kielellisestä luonteesta myös diskurssianalyysin metodologisista haasteista, joita tarkasteltiin alaluvussa 7.2.6. Tässä luvussa tehtyä diskurssianalyysiiä reflektoidaan taaksepäin ja saatuja tuloksia arvioidaan osana laadullisen tutkimuksen tieteellistä arviointia. Hyvin usein tällainen arviointi jää tekemättä (esim. Tiihonen

<sup>467</sup> Tämä huomio koskee vain rajavartiolaitoksen asiakirjojen perusteella tehtyä tulkintaa. Opinnäytetöissä tällaista selkeää kielellistä työnjakoa ei ole havaittavissa.

2008; Heinonen 2011; Kurvinen 2011), mikä monien tutkijoiden (esim. Remes 2003, 63; Palonen 2010, 80) mukaan heikentää menetelmän uskottavuutta.

Laadullisiin tarpeisiin luodut menetelmäoppaat antavat tietoa ja ohjeita siitä, miten diskurssianalyttiselle tutkimukselle voidaan määritellä erilaisia arvioinnin kriteerejä (esim. Denzin ym. 1994; Dey 1995; Mason 1996; Patton 1990). Liisa Remes (2003) on väitöskirjassaan *Yrittäjäkasvatuksen kolme diskurssia* esitellyt diskurssianalyttisen tutkimuksen arviointimatriisin. Siinä diskurssien eri osatekijöitä (aineisto, diskurssin valinta, diskurssin identifikaatio jne.) arvioidaan tekniseltä, praktiselta ja kriittiseltä kannalta. Arviointi tapahtuu näin kolmella eri reflektion tasolla. Reflektion ensimmäisellä eli teknisellä tasolla ollaan kiinnostuneita *mitä*-kysymyksistä. Tällöin tarkastellaan valintojen suhdetta sekä tutkimusmenetelmään että tutkijan toimintaan. Seuraavan tason (praktinen) kysymykset ovat *miten*-muotoa, jolloin tuloksena pitäisi olla analyysi diskurssien kyvystä kuvata erilaisia tutkimusaineistoja ja diskurssia ilmaisevia kohteita. Tarkastelun kriittisellä tasolla esitetään *miksi*-kysymyksiä ja perustellaan tehdyt valinnat. Analyysin osalta eri diskurssiteoreettiset traditiot (anglo-amerikkalainen, ranskalainen, saksalainen) johtavat erilaisiin kysymyksiin, kuten Remes on havainnollistanut. Tutkimusekonomistisista syistä tässä työssä ei ole mahdollisuutta tehdä näin seikkaperäistä analyysiä diskurssianalyysin osalta, vaikka metodi sinänsä vaikuttaa käyttökelpoiselta ja mielenkiintoiselta.<sup>468</sup>

Diskurssianalyysien osalta menetelmän arviointi tehdään yleensä yleisemmällä tasolla. On tavanomaista puhua tutkimuksen validiteetista, sen konsistenssista ja koherenssista. Diskurssianalyysin yhteydessä kysymykset tutkimuksen validiteetista ja reliabiliteetista ovat hyvin aiheellisia, kun otetaan huomioon diskurssianalyttisen tutkimuksen konstruktivistiset lähtökohdat. *Validiteetin* osalta tulee arvioida sitä, onko tutkimus tutkinut sitä, mitä sen on ollut tarkoitus tutkia. Toisin sanoen voidaanko luvuissa 7.3 - 7.5 tehtyjen tarkastelujen perusteella sanoa jotain rajaturvallisuuden käsitteellisestä sisällöstä erilaisissa konteksteissa (organisatorinen, kansallinen, EU). *Konsistenssilla* tarkoitetaan loogisuutta, joka voi koskea tutkimuksen eri osa-alueita (esim. teoreettinen viitekehys, tutkimusmenetelmät, aineistot) tai tutkimusta kokonaisuudessaan. Tällöin arvioidaan muun muassa metodologian ja tutkittavan ilmiön yhteensopivuutta sekä erilaisten tutkimusaineistojen ja -menetelmien keskinäistä ristiriidattomuutta. *Koherenssilla* tarkoitetaan tutkimuksessa tehtyjen valintojen ja toteutuksen yhtenevyyttä tutkittavan ilmiön ja tutkimuksen ilmaisutavan kanssa. Käytännössä asiaa arvioidaan suhteessa tutkimuksessa asetettuihin tavoitteisiin. Arviointi voi koskea esimerkiksi aineiston ja menetelmän välistä suhdetta tai tutkimuksen sisällä tehtyjä teoriavalintoja. Tutkimuksen arvioinnissa tulee ottaa huomioon diskurssianalyttisen tradition merkitys tehdyille tulkinnoille. Tutkimuksen *reliabiliteetin* osalta anglo-amerikkalainen

468 Remes 2003, 65, 157-159.



suuntaus korostaa, kuinka tärkeää on raportoida tulosten kumulatiivinen merkitys suhteessa aikaisempiin tai samalla menetelmällä tehtyihin tutkimuksiin. Kaiken kaikkiaan diskurssianalyttisen tutkimuksen arvioinnin tulee kohdistua paitsi työn sisäiseen ja ulkoiseen arviointiin, ennen kaikkea diskurssianalyysiin kokonaisuutena sekä sen hedelmällisyyteen.<sup>469</sup>

Tutkimuksen laajuus huomioon ottaen tässä ei ole syytä analysoida seikkaperäisesti tehtyä diskurssianalyysia edes yllä kuvattujen yleisten tieteellisen tutkimuksen kriteerien valossa. Esiin nostetaan vain keskeisimmät metodiset huomiot siinä laajuudessa, että tehtyä diskurssianalyysia voidaan arvioida laadullisen tutkimuksen näkökulmasta. Aluksi täytyy todeta, että diskurssianalyysin valintaan vaikutti tämän työn yleinen tutkimuksellinen viitekehys, joka perustuu Katie Erikssonin käsiteanalyysimalliin. Tuon mallin mukaisesti käsitteitä tutkittiin myös erilaisissa merkitysyhteyksissä. Nuo merkitysyhteydet konstruointiin tässä tutkimuksessa turvallisuuskäsitteen analyysitasojen mukaisesti kolmelle tasolle - ylikansallinen, kansallinen, organisatorinen. Rajaturvallisuuskäsitteen merkitys näillä analyysitasoilla muodostettiin virallislähteiden perusteella<sup>470</sup>. Mikäli lukija jakaa tutkijan kanssa näkemyksen, että erilaisten kansallisten ja EU:n asiakirjojen sekä viranomaislähteiden perusteella voidaan antaa tulkinta rajaturvallisuuden käsitteelle sen mukaan, kuinka käsitettä rajaturvallisuus käytetään noissa asiakirjoissa, voidaan katsoa, että diskurssianalyysi täyttää koherentiuden vaatimuksen. Niin ikään voidaan pohtia, onko diskurssianalyttisen tutkimusotteen yhdistäminen esimerkiksi retoriikkaa ja argumentaatiota koskeviin tutkimussuuntauksiin koherenssia vahvistava tekijä, niin kuin tutkija on olettanut. Koherenssiin liittyen on myös huomattava, että tämän tutkimuksen episteeminen tietokäsitys perustuu sekä konstruktivistisiin että käsitehistoriallisiin lähtökohtiin. Diskurssianalyysin tavoin kyseiset suuntaukset korostavat tiedon suhteellisuutta sekä kontekstisidonnaisuutta, joten diskurssianalyysi istuu erittäin hyvin tämän tutkimuksen episteemiin ja ontologisiin lähtökohtiin. Näkemykseni mukaan tämän tutkimuksen koherenssi yleensä sekä diskurssianalyysin osalta myös osana koko tutkimuksen viitekehystä täyttyy niin teorioiden, metodiikan kuin lähdeaineiston osalta.

Konsistenssin osalta tilanne on hyvin samankaltainen. Juuri tutkimuksen konsistenssin vaatimuksesta esimerkiksi politiikka-asiakirjoissa ilmenneitä yksilön oikeusturvaan liittyviä seikkoja (perusoikeuksien kunnioittaminen, tietosuoja jne.) ei ole tulkittu

469 Remes 2003, 61-64; Palonen 2010, 80; J. Virta 2009, 41-42.

470 Tässä on syytä huomata, että virallislähteet ovat diskurssianalyysin osalta ensisijaisia lähteitä, kun pyritään selvittämään 'virallisia' käsityksiä rajaturvallisuudesta. Tutkimuskirjallisuus ja niissä rajaturvallisuuden käsitteestä tehdyt tulkinnot ovat tässä mielessä vasta sekundaarilähteitä. Tosin, kun diskurssianalyysia arvioidaan tutkimustulosten kumulaatiovaikutuksen näkökulmasta, muodostaa tutkimuskirjallisuus arvioinnin primaarilähteistön. Täten samoillakin lähteillä on erilainen status tämän tutkimuksen eri osissa. Tämä pohdinta liittyy edellä esitettyyn näkökulmaan diskurssianalyysin sisäisestä ja ulkoisesta arvioinnista.

kansalaisten turvallisuusdiskurssina<sup>471</sup> vaan olemassa olevia valtasuhteita ylläpitävien hegemonisten diskurssien varautumisena mahdollisesti esitettävään kritiikkiin. Toisaalta tämän tutkimuksen diskurssianalyysin metodiseen konsistenssiin voidaan kohdistaa myös kritiikkiä. Tämä tutkimus tarkastelee tutkimuskohdettaan kriittisestä näkökulmasta. Kriittinen tutkimusote on koko tutkimusta koskeva metodinen valinta. Kriittinen tulkintateoria edellyttää, että analyysissä pureudutaan 'tekstin taakse', pohditaan tiedonantojen tekijöiden mahdollisia julkilausumattomia pyrkimyksiä. Kontekstuaalisesti motivoitunut diskurssianalyysi lähtee puolestaan olettamuksesta, että kurkistus puheiden ja tekstien taakse on mahdoton pyrkimys (esim. Jokinen 2002a, 38; Juhila 2002a, 166). Kontekstuaalisen diskurssianalyysin mukaan diskursiivisen ja ei-diskursiivisen alueita ei voida erottaa toisistaan. Tämä sisäinen jännite voidaan jossain määrin ylittää nojautumalla diskurssianalyysin mukaiseen lähestymistapaan 'tiedonantojen' luonteesta. Niitä ei tarkastella niiden laatijoiden tuotoksina vaan tiedonantojen 'mieli' konstruoidaan osana tiedonannon muodostamaa merkityssysteemiä. Tutkijan esittämä tulkinta on vain yksi mahdollinen tulkinta tiedonannon tai eri diskurssien tarjoamassa tulkinta-avaruudessa. Lisäksi tässä voidaan vedota siihen, tässä tutkimuksessa nojattuun ja lukuisten eri teorioiden (esim. merkitysteoriat, relationaalinen tietoteoria, retoriikka, konstruktionismi) mukaiseen lähtökohtaan, jotta lausumien merkitys ei ole sen tiedonannon laatijan määräämä, vaan se muotoutuu viime kädessä viestin vastaanottajassa monimutkaisen ja lukuisten eri tekijöiden muodostaman tulkintakehyksen tuloksena. Diskurssianalyysin konsistenssiin liittyen voidaan myös kysyä, missä määrin erilaisia diskurssianalyysin traditioita (anglo-amerikkalainen, ranskalainen, saksalainen) voidaan yhdistää samassa tutkimuksessa siinä laajuudessa, kuin tässä tutkimuksessa on tehty.<sup>472</sup>

Edellä on todettu, kuinka diskurssianalyysi tulee kytkeä sen traditioon. Diskurssianalyysin onnistumista voidaan tarkastella esimerkiksi sen mukaan, millaisia tulkintoja sen avulla on tehty. Lukijan tulee peilata niitä suhteessa tutkimustyön teoreettisiin lähtökohtiin. Tutkimustyöhön valittu kriittinen tutkimusote tarkoittaa tulkintojen motivoitumista vallitsevan valtajärjestyksen vastaisesti. Kriittisessä diskurssianalyysissä tulee kritisoida vallitsevia hegemonistisia diskurseja ja tuottaa niiden kanssa kilpailevia näkemyksiä. Jos tässä onnistuttiin ja tulkintojen argumentaatio kestää kriittisen tarkastelun, diskurssianalyysi on selvinnyt 'tulikasteestaan'<sup>473</sup>. Tutkimustuloksia tulee tarkastella myös suhteessa aikaisempaan tutkimukseen. Mikäli tutkimus tuottaa niiden kanssa samansuuntaisia tuloksia, indikoi se positiivisesti tutkimuksen vakuuttavuuden puolesta. Seuraavaksi esitetään joitakin huomioita siitä, kuinka tässä tutkimuksessa

471 Vrt. Palonen 2010, 109-113.

472 Tässä yhteydessä palautan mieliin tämän tutkimuksen 'anarkistisen' tutkimusotteen. Mitään 'totuuksia' (tässä konsistenssin vaatimus) ei pidetä kyseenalaistamattomina, vaan kaikkea kokeillaan, jos uskotaan siihen, että se toimii.

473 Huomaa jälleen sotilassanaston käyttö!

esitetty tulokset asemoituvat suhteessa aikaisempiin tutkimuksiin. Tällaisia tutkimuksia, joissa on diskurssianalyttinen tutkimusote ja jotka tematiikaltaan käsittelevät turvallisuutta, ovat erityisesti Laitisen (1999)<sup>474</sup>, J. Virran (2009), Palosen (2010) ja Heinosen (2011) tutkimukset. Kaikki tutkimukset on tehty kriittisellä tutkimusotteella. Lisäksi valtasuhteiden osalta täytyy mainita erityisesti Juhilan (2000) sekä Jokisen & Juhilan (2000) työt.

Kokoavasti voidaan todeta, että tässä tutkimuksessa saadut tulokset vahvistavat ne tulokset, joita edellä mainituissa töissä on raportoitu. Tällaisina jo useassa eri tutkimuksessa todettuja tuloksia ovat muun muassa turvallisuuskäsitteen monimerkityksisyys ja tuon monimerkityksisyyden hyväksikäyttö poliittisesti erilaisten tarkoituksien ajamiseen, viranomaisten välinen reviirikilpailu, hegemonististen diskurssien ylläpito ja niihin liittyvä vaihtoehdottomuuspuhe sekä asiantuntijavallan käyttö, turvallisuusasioiden yksinkertaistaminen pelkästään 'tekniseksi kysymykseksi'<sup>475</sup> sekä terrorismin vahvojen mielikuvien hyväksikäyttö vastatoimien oikeuttamisessa. Lisäksi J. Virta (2009) on kiinnittänyt huomiota kansallisten turvallisuusstrategioiden turvattomuutta ylläpitävään vaikutukseen, diskurssien representaatioiden 'hiljaisuuteen' (asioihin, jotka on jätetty tarkoituksella pois) sekä vastuukysymysten häivyttämiseen (emt. 16-17, 32). Palonen (2010) puolestaan on kiinnittänyt huomiota eurooppalaisen poliisiyhteistyön toimimattomuuteen sekä tutkimusaineistoiksi valittujen politiikka-asiakirjojen ja tutkimuskirjallisuuden väliseen jännitteeseen koskien em. yhteistyön toimivuutta (emt. 120, 125, 133-134). Ainoa huomio, miltä osin esittämäni tutkimustulokset poikkeavat muista diskurssianalyysillä tehdyistä tutkimuksista liittyy Palosen tulkintoihin koskien kansalaisten turvallisuusdiskurssia<sup>476</sup>. Mielestäni tutkimustemme erilainen tulkinta voidaan osittain selittää toidemme osittain erilaisilla tutkimusintresseillä.

Heinosen (2011) väitöskirja *"Suomalaisen turvallisuuspolitiikan tila. Suomalaisen 2000-luvun alun turvallisuuspoliittisen debatin käsiteanalyttinen tarkastelu"* muodostaa aiheensa, ajankohtaisuutensa sekä käsiteanalyttisen tutkimusmetodinsa puolesta hyvän vertailukohdan tämän tutkimusten tulosten arvioimiseksi ja vertaamiseksi. Tosin diskurssianalyttisen metodin tarkastelun puute Heinosen työssä heikentää jonkin verran

474 Laitisen (1999) tutkimusta ei ole tehty diskurssianalyysiin tukeutuen. Työ on kuitenkin diskurssianalyttisesti motivoitunut, koska siinä tarkastellaan turvallisuuden muotoutumista erilaisina turvallisuuden diskursiivisina orientaatioina.

475 Heinonen (2011, 242) antaa kuvaavan esimerkin turvallisuuspolitiikan politisoitumisesta ja sen merkityksen vähättelystä. Vanhanen on kuvannut ulkoasiainministeriön tekemää Nato-selvitystä pelkästään tekniseksi selvitykseksi ja ilmoittanut samalla varsinaisen selonteon valmistuvan poliittisin perustein.

476 Palonen (2010, 109-113) päätyy tutkimuksessaan siihen, että hänen tutkimissaan EU:n ja kansallisissa politiikka-asiakirjoissa (joista useimmat ovat samoja kuin tässä tutkimuksessa käytetyt lähteet) *kansalaisten turvallisuutta korostetaan eniten*. Kansalaisten turvallisuusdiskurssi koostuu yhtäältä vahvasta kansalaisten aseman korostamisesta turvallisuuden viittauskohteena, ja toisaalta siihen liittyy ihmisoikeuksien eli kansalaisten aseman korostaminen. Tosin on huomattava, että myös Palonen päätyy hieman epäileväälle kannalle. Hän nimittäin toteaa, että "[o]lellista tutkimusaineistossa on, että lainvalvontatoimet ovat sopusoinnussa yksilönoikeuksien, lainmukaisuuden ja kansainvälisten säädösten takaamisen kanssa. Se mitä tämä tarkoittaa käytännössä jää epäselväksi." (Emt. 113).

hänen tutkimuksensa arvoa. Heinonen on päätenyt kansallisten politiikka-asiakirjojen osalta samanlaiseen arvioon koskien Venäjän asemaa Suomen uhkakuvapolitiikassa. Vaikka Suomen turvallisuuspolitiikka on alkanut myötäillä EU-retoriikkaa, Suomi suhtautuu Venäjään yhä epäluuloisesti pitäen yllä vanhoja uhkakuvia. Venäjä on Suomelle pysyvä uhka.<sup>477</sup> Maanpuolustuksen käsite on laajentunut valtion rajojen yli ja turvallisuushkien neutralointi alkaa kaukana omista rajoista<sup>478</sup>. Turvallisuusretoriikka on tulevaisuuteen suuntautunutta<sup>479</sup>. Nämä käsiteanalyttiset huomiot ovat yhteneväisiä verrattuna siihen, mitä olen esittänyt rajaturvallisuuskäsitteen osalta. Heinonen on kiinnittänyt huomiota myös arvojen korostamiseen politiikanteossa. ”Turvallisuuspolitiikan perustelevinen arvoilla näyttäytyy ilmiönä, joka on muuttamassa maailmanpolitiikan jäsentämisen tapaa järjestelmätendensseistä (nationalismi, regionalismi, globalismi) arvopohjaiseen jäsentelyyn, jossa arvoyhteisöjen tavoitteena lienee arvouniversalismi.”<sup>480</sup> Osana tätä pyrkimystä Heinonen näkee organisaatioiden ja operaatioiden nimeämisen humanitaarisiksi ja arvopohjaisiksi<sup>481</sup>. Arvojen korostuminen politiikan teossa on havaittavissa myös rajaturvallisuudessa, mistä esimerkkeinä käyvät Frontexin laatima ihmisoikeusstrategia sekä ’rajaturvallisuusoperaatioiden’ perustelevinen humanitäärisillä seikoilla, niin kuin olen tässä tutkimuksessa raportoinut.

Heinosen tutkimus on mielenkiintoinen myös käsiteanalyttisten havaintojensa osalta. Tutkimuksensa perusteella Heinonen päätyy arvioon, että Suomessa on kaksi erilaista käsitteellistä tulkintaa niin laajan turvallisuuden kuin turvallisuuspolitiikan käsitteille. Käsitteiden sisällöt rakentuvat erilaisiksi riippuen henkilöiden puoluekannasta. Nato-jäsenyyttä kannattavien ’liittoutujien’ turvallisuuspolitiikan käsitystä Heinonen luonnehtii arvokeskeiseksi ja sotilasstrategiseksi. ’Liittoutumattomien’ turvallisuuspoliittisen käsityksen voitiin taas sanoa olevan ’käytännöllispoliittinen’.<sup>482</sup> Havainto tukee sitä tämänkin tutkimuksen korostamaa näkemystä, että samaan aikaan vallalla voi olla useita erilaisia tulkintoja käsitteiden ’oikeasta’ sisällöstä. Kriittisesti orientoituneena tutkijana olen myös päätenyt samanlaisiin tulkintoihin Heinosen kanssa *konjunktuuripolitiikasta* (tilaisuuden hyväksikäyttö)<sup>483</sup> sekä erilaisten käsitteiden hyödyntämisen

477 Heinonen 2011, 205-207, 227. Näin myös Limnell 2009.

478 Heinonen 2011, 222, 231.

479 Sama, 209.

480 Sama, 245-246. Heinosen mukaan arvopohjainen orientaatio asettuu lopulta vahvistamaan ideologisen regionalismin kaltaista trendiä. Kyse ei ole regionalismista perinteisessä maantieteellisessä mielessä vaan *arvoregionalismista*, joka periaatteessa voi muodostaa arvoyhteisön kuten ’länsimaat’. Sen ’jäsenvaltiot’ voivat sijaita missä päin maapalloa tahansa.

481 Heinonen 2011, 231.

482 Sama, 220, 233, 239.

483 Sama, 235.

strategioista (*paradiastolisuus*)<sup>484</sup>. Rajaturvallisuuden määrittely ja kuvaaminen vain rajavartiolaituksen tehtäväksi sekä Suomen molempien EU-puheenjohtajuuskausien hyödyntäminen rajaturvallisuusasioiden edistämiseksi ovat näkemykseni mukaan ilmauksia juuri kuvatuunlaisesta poliittisesta kamppailusta käsitteellän kiistellyllä ’torilla’<sup>485</sup>.

Valtasuhteiden osalta tässä tutkimuksessa on voitu todentaa rajaturvallisuuden osalta vastaavat faktuaalistamisstrategiat, mitä Juhila (2000) sekä Jokinen & Juhila (2000) ovat todenneet asunnottomuutta käsittelevien viranomaisten puheesta. Tällaisia vahvoja rajaturvallisuusdiskurssissa esiintyviä strategioita ovat muun muassa vaihtoehtottomuusstrategia, yksinkertaistamisstrategia, kvantifioiva strategia, oikeusnormeihin vetoava strategia sekä asiantuntijuusstrategia. Aivan vastaavasti kuten Jokinen & Juhila (2000, 87) ovat todenneet asunnottomuuspuheen kohdalla, myös turvallisuusviranomaisten puhe ’asiakkaisiinsa’ eli tämän tutkimuksen osalta rajanylittäjiin nähden on ”tietävä, luokitteleva ja laskeva”. Katse on ylhäältä alaspäin, jossa rajaylittäjät esiintyvät ’toiseuden’ edustajina, joita katsotaan viranomaisten edustamasta normaaliudesta käsin (emt. 88). Sama pätee myös havaintoihin, jotka koskevat erilaisia kategorisointeja ja niiden varaan rakentuvia käsityksiä sekä niiden selitysten puuttumista, kuinka nämä kytkennät on tehty<sup>486</sup>. Jokinen & Juhila (2000, 92) arvioivat tämän johtuvan hallinnollisten tekstien luonteesta, joita kuvastaa pikemminkin pyrkimys selkeisiin toimenpidesuosituksiin kuin perusteellinen argumentointi<sup>487</sup>.

Samansuuntaisia edellä mainittujen tutkimusten kanssa ovat myös havainnot aineistossa esiintyvistä hegemonististen diskurssien kanssa kilpailevista näkökulmista, joiden tunnistaminen vaatii kyseenalaistavaa luovuutta ja spekulatiivisuutta (Jokinen & Juhila 2000, 105). Tällaisena vastapuheena olen rajaturvallisuuden osalta tunnistanut ’ihmisoikeusdiskurssin’. Olen tässä tutkimuksessa Juhilan (2000) tavoin kiinnittänyt huomiota myös faktuaalistamisstrategioiden ideologisiin seurauksiin. Juhila on esimerkein havainnollistanut kuinka virallisista asuntopolitiikkaa koskevista diskurssista voidaan samoilla tiedoilla tehdä lähes täysin päinvastainen tulkinta. Tässä tutkimuksessa sama on tehty rajaturvallisuuskäsitteen osalta. Lukijan tehtäväksi jää arvioida esitettyjen argumenttien voimaa sekä tekemieni tulkintojen pätevyyttä.

484 Sama, 221. Paradiastolisuus käsitteiden hyödyntämisen strategiana tarkoittaa argumentoinnin valjastamista omaan käyttöön nimeämällä juuri oma toiminta tai tarkoitus edustamaan käsitettä. Samanaikaisesti voidaan muiden sanoa käyttävän käsitettä väärällä tavalla. Vanha käsite voidaan myös skinneriläisittäin valjastaa kantamaan uusia merkityksiä liittämällä sen käsittekokoonpanoon liittyville alakäsitteille uusia elementtejä (esim. rauhanturvaamisen laajeneminen aseelliseen kriisinhallintaan). On myös mahdollista, että uusi käsite (*empty signifier*) tai toimija hegemonisoidaan ylilataamalla se vanhoilla käsitteillä, tai lataamalla vanhoja, vakiintumattomia ja kilpailin kohteena olevia käsitteitä (*floating, contested signifiers*) omilla käsitteillä, kuten Laclau on esittänyt. Näkemykseni mukaan käsitteiden ’rajaturvallisuus’ ja ’yhdenmenny rajavalvonta’ osalta on tapahtunut kuvatuunlaisia prosesseja, niin kuin olen tässä tutkimuksessa raportoinut.

485 Vrt. Heath 1992a.

486 Ks. myös J. Virta 2009, 26.

487 Juhilan (2000, 186) mukaan viranomaisten puhe pyrkii pääsääntöisesti olemaan rakenteeltaan todellisuuden suoraa kuvausta ilman poleemisia problematisointeja.

Tämän luvun lopuksi haluan nostaa esiin vielä muutaman metodisen haasteen, jotka liittyvät diskurssianalyysin käyttöön. Aineiston analyysi ei ole selkeästi määrittyvä prosessi, joka tuottaisi automaattisesti ”oikeat” tulkinnat tutkimuskohteestaan. On todennäköistä, että toinen tutkija päätyisi saman aineiston perusteella toisenlaisiin tulkintoihin.<sup>488</sup> Tämä on täysin mahdollista, koska samoja kielellisiä resursseja voidaan käyttää tukemaan hyvin erilaisia tulkintoja (Jokinen & Juhila 2000, 102; Juhila 2000, 184; Suoninen 2002b, 106). Merkitykset eivät siis nouse pelkästään aineistosta, vaan tutkijan ja aineiston välisestä vuoropuhelusta, josta tutkija aktualisoi tietyn merkityspotentiaal. Tämä merkityksellistäminen perustuu kuitenkin huomattavasti seikkaperäisempään analyysiin, kuin mihin arkielämässä on mahdollista päästä. Merkitysten muodostaminen ei ole kuitenkaan täysin ’subjektiivista’ ja mielivaltaista. Merkityksellistämisen tavat liittyvät kunkin aikakauden diskursiiviseen ilmapiiriin, laajempiin kulttuurisiin merkityksiin, merkityksellistämisen tapoihin ja kielellisiin käytäntöihin (Jokinen & Juhila 2002, 56). Tulkintojen subjektiivista vaikutusta (esim. diskurssien valinta, diskursseista tehdyt tulkinnat) on myös pyritty vähentämään tai tekemään ’läpinäkyväksi’ seikkaperäisen argumentaation avulla.<sup>489</sup>

Diskurssianalyysin rajaaminen hegemonistisiin diskursseihin voidaan tulkita diskursseja rajaavaksi näkökulmaksi. Kaikki erilaiset diskurssit eivät tällöin saa tilaisuutta nousta esiin. Tähän valintaan on päädytty tutkimustyötä varten tehtyjen rajausten perusteella. Tutkimuksessa tarkastellaan rajaturvallisuuden käsitettä ensisijassa valtion ja turvallisuushallinnon näkökulmasta. Tämä ohjaa tarkastelun hegemonistisiin diskursseihin. Toisaalta ollaan kiinnostuneita myös rajanylittäjistä turvallisuuspalvelujen käyttäjinä. Tämä kahtalainen tiedonintressi ’herkistää’ tarkastelemaan diskursseja myös yksilön kannalta. Itse asiassa aineistoa on luettu erittäin huolella juuri valtakurssien kanssa kilpailevien diskurssien paljastamiseksi (vapaa liikkuvuus, rajanylityksen nopeus, oikeusturva, ihmisoikeudet jne.). Tämä on ollut tavallaan helppoa, koska nämä vaihtoehtoisin diskursseihin kuuluvat maininnat ovat niin harvalukuisia, että ne suorastaan ’pomppaavat’ esiin aineistosta. Hegemonististen diskurssien tarkasteluun ovat ohjanneet myös rajavalvonta- ja rajaturvallisuuskäsitteiden määritelmät sekä aineiston laatu. Näillä perusteilla katson, että tekemäni näkökulman valinta on tutkimuksellisesti hyvin motivoitu ja perusteltu.<sup>490</sup>

Lopuksi voidaan nostaa esiin kysymys diskurssianalyysiin tarkkuudesta tässä tutkimuksessa. Heti alkuun täytyy valittaen todeta, että diskurssianalyysin analytisi-

488 Remes (2003, 23) on myös huomauttanut, että eri menetelmien soveltaminen aineistoon tai tutkittavaan kohteeseen johtaa erilaisiin tutkimustuloksiin. Ks. myös Juhila 2000, 184. Vrt. Billig 1991, 112.

489 Tässä on syytä palauttaa mieliin tämän tutkimuksen tietoteoreettiset lähtökohdat. Totuus ei ole sen paremmin tämän tutkimuksen lähtökohta kuin päämääräkään vaan analyysin keskiössä on ollut sen retorinen tuottaminen. Näin myös Edwards & Potter 1992, 57; Juhila 2000, 183.

490 Jokinen & Juhila 2000, 76-80.

sestä kapasiteetista on voitu hyödyntää vain hyvin marginaalinen osuus. Tässä yhteydessä viitataan luvussa 7.2.5 esitetyn lauseen ”meidän yhteisten turvallisuusetujen puolustamisen”<sup>491</sup> analyysiin. Diskurssianalyysillä on mahdollisuus sanoa ’vähästä paljon’. Toisaalta voidaan todeta, että diskurssianalyysin tarkempaan analyysiin ei ole ollut tarvetta eikä tutkimusekonomistisista syistä myöskään mahdollisuutta. Diskurssianalyysi on ollut vain yksi metodi muiden tutkimusmetodien joukossa, ei tutkimuksen päämenetelmä. Toisaalta se on rikastuttanut tutkimuksen metodista varustusta ja siten auttanut yhden tärkeän tutkimuksellisen tavoitteen, metodisen triangulaation saavuttamisessa. Diskurssianalyysin käyttö yhtenä tutkimusmenetelmänä on osaltaan parantanut koko tutkimuksen luettavuutta, koska se on tehnyt mahdolliseksi vertailla saatuja tutkimustuloksia muilla metodeilla tässä tutkimuksessa tehtyihin analyyseihin sekä muihin tutkimuksiin (esim. Juhila 2000; Liméll 2009; Rantapelkonen 2000).

Tässä tutkimuksessa on käsiteanalyttiseksi työkaluksi valittu Erikssonin käsiteanalyysimalli. Sen mukaan käsitteiden sisällön selvittämiseen kuuluu sekä käsitteiden ontologinen että kontekstuaalinen analyysi. Rajaturvallisuuskäsitteen ontologinen määrittely tehtiin luvuissa 5 ja 6. Käsitteen kontekstuaaliseen määrittelyyn kuuluu käsitteen erilaisten merkitysyhteyksien analyysi sekä käsitteen pragmaattisten piirteiden kartoitus. Tässä luvussa 7 tehtiin rajaturvallisuuskäsitteen merkitysyhteyksien analyysi tutkimalla rajaturvallisuuskäsitteen muotoutumista ylikansallisessa (EU), kansallisessa (Suomi) ja organisatorisessa (rajavartiolaitos) kontekstissa diskurssianalyysin keinoin. Seuraavaksi siirrytään analyysin viimeiseen vaiheeseen, jossa kuvataan rajaturvallisuuskäsitteen pragmaattisia piirteitä. Se tarkoittaa sen osoittamista, mitä käytännön seurauksia käsitteiden tietty määrittely ja niiden käyttö aiheuttavat. Tätä analyysiä varten tehdään kolme erillistä tarkastelua, jotka toivon mukaan antavat riittävän monipuolisen kuvan kielenkäytön tosiasiallisista seurauksista.

---

491 Ks. alaviite 182 luvussa 7.2.5.



”Järjestys toteutuu paremmin huolehtimalla elämästä kuin uhkaamalla kuolemalla.”

Michael Foucault<sup>1</sup>

## 8. ”RAJATURVALLISUUSKIELEN” EI-TOIVOTUT SEURAUKSET?

### 8.1 Pragmaattiset piirteet

Tässä tutkimuksessa on rajaturvallisuuden käsitettä analysoitu Katie Erikssonin kehittämän käsiteanalyysimallin avulla. Rajaturvallisuus-käsitteestä on selvitetty sen alkuperä ja kehitys, siihen artikuloituvat erilaiset merkityspiirteet sekä sen käyttöä erilaisissa konteksteissa diskurssianalyysin keinoin. Yksi tärkeä osa Erikssonin (2006) mallin mukaista käsitteen kontekstuaalista määrittelyä on käsitteen pragmaattisten piirteiden selvittäminen. Se on käsitteen teleologista analyysiä siitä, mitä käytännöllisiä vaikutuksia käsitteet saavat aikaan, mihin niiden käyttö johtaa<sup>2</sup>. Toisin sanoen kyse on siitä, *mitä käsitteet tekevät*. Käsitteitä ja niiden käyttöä osana kieltä on tulkittu puheaktiteorian mukaisesti kielellisinä tekoina, joilla on todellisia, havaittavissa olevia seurauksia. Tarcoitettujen seurausten ohella kielenkäyttö voi synnyttää myös ei-toivottuja seurauksia, kuten virheellisiä tulkintoja. Lisäksi käsitteiden monimerkityksisyyttä voidaan käyttää tietoisesti hyväksi antamalla niille uusia merkityskäytäntöjä. Käsitteiden ja niiden merkitysten määrittäminen voidaan nähdä osana yhteiskunnallista valtakamppailua. Merkityskäytäntöjen ylläpito ja niiden mahdollinen muuttaminen vaatii niiden aktiivista uusintamista, käsitteiden vanhojen merkityskäytäntöjen purkamista sekä uusien merkitysavaruuksien avaamista. Diskurssianalyysin yhteydessä puhutaan usein käsitevallasta, diskursiivisesta vallasta tai auktorisoidusta kielestä (Pekonen 2010). Toiminnan seurauksellisuutta on korostettu voimakkaasti myös rajoihin liittyvässä tutkimuksessa. Esimerkiksi Langer (1999, 41) on esittänyt, että ’border studies’ tutkimuksen rinnalle tulisi perustaa *border impact studies*, joka kiinnittäisi asianmukaista huomiota rajojen eri funktioiden tosiasiallisiin seurauksiin.

Tämä tutkimus on osa hallinnon perustutkimusta. Käsitteiden pragmaattisten piirteiden selvittäminen sidotaan *hallinnon kontekstiin*. Tämä tarkoittaa sitä, että rajaturvallisuuskäsitteen ’seurauksia’ tulkitaan osana hallinnon tarkoitusta, rajaturvallisuuden sisältämien erilaisten tehtävien toimeenpanoa. Näkökulma hallintoon on tässä

1 Siteerattu Pekonen 2003, 132.

2 K. Eriksson 2006, 66.

tutkimuksessa rajattu *normatiiviseksi*. Tämä tarkoittaa sitä, että turvallisuushallintoa tarkastellaan osana hallinnon oikeudellista viitekehystä, osana oikeusnormien muodostamaa sääntöjärjestystä. Oikeudellisesta näkökulmasta viranomaisen toiminta (rajaturvallisuuden ylläpitäminen) voidaan nähdä viranomaisten lakisääteisten tehtävien toimeenpanona, jossa viranomainen käyttää lain suomia toimivaltuuksia. Hallinnon asiakkaan eli yksilön näkökulmasta viranomaisen toimivaltuuksien käytön vastinparina on kansalaisen *oikeusturva*<sup>3</sup>. Lisäksi kansalaisille on odotuksia, jotka liittyvät *hyvään hallintoon*<sup>4</sup>.

Myös *perusoikeuksien* merkitys on koko ajan kasvanut. Perusoikeuksien kasvanut merkitys näkyy niin oikeuskäytännössä kuin EU:n institutionaalisessa kehityksessä. Lissabonin sopimuksen myötä EU:n parlamentin asema on vahvistunut, mikä on selvästi havaittavissa EU:n säädösvallan käytössä. Perus- ja ihmisoikeuksiin kajoavat 'lainsäädäntöaloitteet' eivät ole enää 'läpihuutojuttuja', mitä ne olivat 2000-luvun alun 'terrorihysterian' ilmapiirissä ja osin ehkä aikaisemmin. Perusoikeuksien roolin vahvistuminen on havaittavissa myös laillisuusvalvojien ratkaisutoiminnassa, samoin kuin kansallisen lainsäädännön kehittämisessä. Esimerkiksi poliisilain uudistuksessa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen on kirjattu heti lain toiseksi pykäläksi poliisin tehtävien jälkeen<sup>5</sup>. Rajaturvallisuuden alalta voidaan puolestaan todeta, että EU:n rajavalvontavirasto on ottanut käyttöön ihmisoikeusstrategian maaliskuussa 2011<sup>6</sup>. Perusoikeuslähtöisen ajattelun pitäisi ilmetä myös oikeusnormien säätämisessä. Viranomaisten toimivaltuudet ja niiden käytön perusteet tulee säätää

3 Oikeusturvalla tarkoitetaan tässä yhteydessä lähinnä prosessuaalisia perus- ja ihmisoikeuksia eli ns. menettelyllistä oikeusturvaa. Kyse on siitä, että viranomaiset noudattavat laadullisesti moitteettomia ja oikeudenmukaisia menettelytapoja. Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006, 52.

4 Vuoden 1995 perusoikeus uudistuksen yhteydessä hallitusmuodon perusoikeusluetteloon lisättiin säännökset oikeudesta hyvään hallintoon. Hyvän hallinnon perusteista on säädetty tarkemmin hallintolaissa. Hyvän hallinnon takeilla voidaan ymmärtää vaatimuksia tehokkaasta ja palveluperiaatteen mukaisesta virkatehtävien hoitamisesta. Hallinnon tulee täyttää asianmukaisuuden ja joutuisuuden vaatimukset. Hyvä hallinto merkitsee myös pyrkimystä joustavaan ja vuorovaikutteiseen hallintokäytäntöön, jossa asiakkaan tarpeet otetaan riittävästi huomioon viranomaispalveluja järjestettäessä. (HE 72/2002; Yleisperustelut, 1. Johdanto). Palvelujen tasapuolinen saatavuus on kansalaisten kannalta merkittävä tekijä. Rajavartiolaistosta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksessa vuonna 2005 rajavartiolaistoksen toimivaltuuksien lisäämistä perusteltiin muun muassa turvallisuuspalvelujen tasapuolisella saatavuudella sekä ihmisten eriarvoisuuden vähentämisellä maan eri osissa. (Rajavartiolaistoksen lakiuudistus 2005, 163).

5 Poliisilaki, 1 luku 2 § Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen: "Poliisin on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista." (Komiteamietintö 2009:2, 708).

6 Frontex Fundamental Rights Strategy, 31 March 2011.

selkeästi ja tarkkarajaisesti<sup>7</sup>. Tässä suhteessa nykyinen norminantokäytäntö jättää paljon toivomisen varaa<sup>8</sup>.

Hallinnon tuottavuus- ja vaikuttavuusodotukset ovat koko ajan kasvaneet. Hallinnon tutkimuksen näkökulmasta tämä tutkimus halutaan asemoida myös osaksi *hallinnon arviointitutkimusta*. Arviointitutkimuksellinen näkökulma ohjaa tutkimuksen kysymyksenasettelua eli rajaturvallisuus-käsitteen pragmaattisten piirteiden kartoitustapoja. Usein hallinnon arviointitutkimus on kiinnostunut sellaisista tarkasteluista, joissa arvioidaan toiminnan *tuloksellisuutta* ja *vaikuttavuutta*. Toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi perustuu erilaisiin tunnuslukuihin ja mittareihin. Rajavartiolaitoksen tulosohtausjärjestelmää ja siitä saatavia erilaisia tunnuslukuja käytetään hyväksi, kun rajaturvallisuutta tarkastellaan pragmaattisesta näkökulmasta arvioiden rajaturvallisuuskäsitteen käytännöllisiä seurauksia.

Rajaturvallisuuden pragmaattisten piirteiden määrittämiseen vaikuttavat osaltaan tutkimusten tieteenfilosofiset lähtökohdat. Käsiteanalyttisestä lähestymistavastaan huolimatta tätä tutkimusta on ohjannut praktinen tiedonintressi sekä *kriittisen* yhteiskuntatieteen mukainen ideologiakritiikki, jonka avulla pyritään purkamaan valitsevia valtarakenteita ja säännönmukaisuuksia<sup>9</sup>. Tämän näkökulman yhdistäminen hallinnon normatiiviseen viitekehykseen sekä hallinnon arviointitutkimukseen ohjaa rajaturvallisuus-käsitteen pragmaattisten piirteiden tarkastelua ottamaan huomioon

7 Vuoden 1999 laissa rajavartiolaitoksesta pyrittiin noudattamaan perustuslain edellyttämää toimivaltuuksien käytön sääntelyn tarkkarajaisuusvaatimusta. Tämä johti joidenkin virkatehtävien osalta (esimerkiksi henkilön kuljettaminen länsirajalta itärajalle käännättämisen toimeenpanemiseksi) monimutkaisiin virka-apujärjestelyihin, minkä johdosta hallituksen esityksen (HE 6/2005 vp) yleisperusteluissa todettiin: "LRVL:a säädettäessä noudatettu tarkkarajaisuusvaatimus on osoittautunut ylimitoitetuksi". Vuoden 2005 rajavartiolain säätämisen yhteydessä rajavartiolaitoksen alueellisen toimivallan rajoitukset poistettiin ja tilanne korjaantui tältä osin. Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005, 139.

8 Eduskunnan oikeusasiamiehen on kantanut pitkään huolta esimerkiksi poliisia koskevan lainsäädännön vaikeaselkoisuudesta. Laillisuusvalvojat ovat eri yhteyksissä arvostelleet sitä, että uudistukset ovat johtaneet osin vaikeaselkoiseen säädöskokonaisuuteen (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006, 65, 94; 2007, 103; 2008, 102). Tässä suhteessa esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistus ei juuri tuo parannusta. AOA piti kyseenalaisena, oliko 1000-sivuisen mietinnön jättänyt toimikunta (OM:n komiteamietintö 2009:2) onnistunut tavoitteessaan selkeyttää poliisin salaista tiedonhankintaa koskevaa lainsäädäntöä. Mietinnössä käytetty viittaustekniikka ei AOA:n mielestä ole omiaan helpottamaan lain käytettävyyttä ja ymmärtämistä. Viittaustekniikka johtaa AOA:n mielestä toimivaltuuksien hämääntymiseen. Kun tulli-, rajavartio- ja sotilasviranomaisia koskevissa laeissa viitataan poliisia varten tehtyihin lakeihin, on vaarana, että nämä viranomaiset saavat "toimivaltuusautomaatin". (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009, 122). Vuoden 2010 eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa korostetaan riittävän ajan varaamista poliisia koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen koulutukseen (emt. 152).

9 Niiniluoto 1984, 71-72. Hyvin samansuuntaisesti asian on nähnyt Arendt, joka on ottanut käyttöön "poliittisen arvioinnin (political evaluation) käsitteen. Arendt on arvioinut poliittisten toimenpiteiden toteuttamiskelpoisuutta viiden eri kriteerin perusteella, jotka ovat hyväksyttävyyden (acceptability), sopivuus (appropriateness), responsiivisuus (responsiveness), laillisuus (legality) ja oikeudenmukaisuus (equity). Responsiivisuus liittyy hyväksyttävyyteen ja sopivuuteen ja se sisältää *kohdejoukon* käsityksen siitä, sopivatko valitut politiikkatoimenpiteet (strategiat/ohjelmat) tarkoitukseensa eli saavutetaanko niillä tavoitellut tulokset. Poliittinen arviointi tulisi tehdä ennen eri toimintapolitiikkojen käyttöönottoa ja arviointi tulisi ulottaa koskemaan kaikkia eri intressiryhmiä. Poliittinen arviointi on näin ollen kriittinen näkökulma suhteessa yleiseen toimintapolitiikan arviointiin, koska se pyrkii avaamaan politiikan erilaisille tulkinnoille ja vaihtoehdoille. (Virta 2011b, 188-189). Näitä poliittisen arvioinnin kriteereitä käytetään väljänä tulkintakehyksenä, kun rajaturvallisuuden käsitettä arvioidaan luvuissa 9 ja 10.

myös *toiminnan ei-toivotut seuraukset*<sup>10</sup>. Lähtökohtaoletuksena on, että toiminnan haittavaikutukset eivät juuri esiinny 'virallisissa' rajaturvallisuuskäsitteissä, vaan tutkijan on 'kaivettava' ne esiin<sup>11</sup>. Näiden marginaalisten äänien paikantamisessa on hyödynnetty kriittistä käsitteanalyysiä samoin kuin kriittisen diskurssianalyysin metodiikkaa diskurssianalyysiä käsittelevissä luvuissa. Myös toisista lähtökohdista tuotettu tutkimuskirjallisuus toimii heuristisena apuvälineenä, kun rajaturvallisuuden käsitteelle on konstruoitu kriittinen näkökulma ja rajaturvallisuuden ei-toivottuja seurauksia arvioidaan tässä tutkimuksessa.

Tarkastelun kohdistaminen ei-toivottuihin seurauksiin ei ole suinkaan uusi näkökulma. Tosin sitä on tutkittu vähän verrattuna hallinnon muihin funktioihin. Harisalon (2009, 132-137) mukaan Merton julkaisi jo vuonna 1936 artikkelin, jossa hän osoitti, kuinka organisaation tekemillä valinnoilla oli ennakoitujen vaikutusten ohella myös odottamattomia seurauksia. Lisäksi valituilla toimenpiteillä oli näkyvien tarkoitusten lisäksi myös piileviä tarkoituksia. Sosiologisissa tutkimuksissa voitiin myöhemmin osoittaa, kuinka ennakoimattomia ja ei-toivottuja vaikutuksia ilmeni niin johtamisessa, rakenteissa, säännöissä kuin itse toiminnan rationaalisuudessakin. Organisaation toiminnan epävarmuus ja vaikutusten epälineaarisuus havaittiin siten jo 1930-luvulla (Hanén 2010, 51). Hallinnon dysfunktionaalisuutta voidaan hahmottaa myös Nobel-palkitun Herbert Simonin *rajoitetun rationaalisuuden* teoreettisista lähtökohdista käsin. Simonin mukaan päätöksenteko on parhaimmillaankin vain rajoitetun rationaalista, sillä koko päätösprosessia leimaa suuri epävarmuus<sup>12</sup>. Lisäksi hallinnossa tarkasteltavat ongelmat ovat lähtökohdiltaan niin monimutkaisia, että päätöksentekijät eivät pysty käsittelemään niiden lukuisia ulottuvuuksia.<sup>13</sup>

Edellä esitettyjen lähtökohtien perusteella rajaturvallisuuskäsitteen (nykyisestä määrittelystä johtuvien) seurausten eli pragmaattisten piirteiden tarkastelu toteutetaan kolmen eri analyysin avulla. Tässä luvussa tarkastellaan turvallisuushallinnon

10 Giddens (1984b) on korostanut, kuinka hallinnon dysfunktiot saattavat yhteiskunnan ja kansalaisten kannalta olla itse asiassa merkittävimpiä kuin hallinnon varsinaisten tehtävien toimeenpano. Ks. myös Temmes 1991; Tholen 2010.

11 Vrt. Stenvall 1997. Stenvall on todennut, että "yhdessäkään keskushallinnon kehittämishetimituksessa ei ole huomioitu mahdollisuutta uudistamistoimien epäonnistumiseen. Jopa mahdollisten muutosten toteuttamista estävien tekijöiden tarkastelu on sivuutettu lähes kokonaan" (emt. 183).

12 Hallinnolliseen päätöksentekoon ja prosesseihin liittyvästä epävarmuudesta ja 'sotkuisuudesta' ks. myös Stacey 1996; Lindblom 1996; Reunanen 1996. Toisaalta Ahonen (1989, 22) on huomauttanut, että käsite "rajoitettu rationaalisuus" on harhaanjohtava, koska siinä on kysymys lähinnä täydellisestä, taloustieteellistä vastaavasta rationaalisuudesta.

13 Ongelmien kompleksisuus saa päätöksentekijät jakamaan ongelmat näennäisesti itsenäisiksi alaongelmiksi, joista he mielestään puuttuvat vain tärkeimpiin. Lisäksi päätöksentekijät tyytyvät yleensä tyydyttävään vaihtoehtoon, joka sallii päätöksen tekemisen ja mahdollisuuden päästä eteenpäin. He myös rajaavat vaihtoehtojen joukkoa kokemustensa, koulutuksensa ja olosuhteiden perusteella. Päätäjät kohdistavat huomionsa tuttuihin tilanteisiin ja etsivät vaihtoehtoja läheltä sekä pohtivat asiaa mieluummin lyhyellä kuin pitkällä aikavälillä. He myös suosivat vaihtoehtoja, jotka eroavat mahdollisimman vähän opitusta, aikaisemmin koetusta ja hallitsevista olosuhteista. Päätäjät tukeutuvat myös mielellään johonkin organisaation "toimintaohjelmaan" (esim. ohjesääntö) ja tulkitsevat ongelman kuuluvan sen sisältöön, jolloin ongelmaa ei tarvitse enää miettiä. (Hanén 2010, 51-52; Harisalo 2009 156-157). Ks. myös Temmes 1991, 15-16.

*tehokkuutta* rajaturvallisuuden tuottamisessa<sup>14</sup>. Tehokkuus määritetään kahdesta eri näkökulmasta. Ensimmäinen näkökulma on hallinnon näkökulma ja se formuloidaan hallinnon aikaansaamien *tuloksien* perusteella. Toisin sanoen kuinka hyvin rajavartiolaitos on tuottanut turvallisuutta ja torjunut turvallisuusuhkia sisäiselle turvallisuudelle. Toinen tarkastelukulma johdetaan yksilön oikeusturvaodotuksista. Hallinnon 'oikeudellinen' tehokkuus voidaan ymmärtää *oikeusnormien tosiasialliseksi voimassaoloksi*. Yksilön kannalta tämä näkökulma voidaan formuloida kysymykseksi, kuinka hyvin *oikeusturva* toteutuu hallinnossa? Tämä tarkastelu koostuu viranomaisen toimintaan kohdistuneista valituksista ja kanteluista, niiden menestymisestä hallinto- ja oikeusprosesseissa sekä hallinnon sisäisen valvonnan järjestelyistä, joiden tehtävänä on osaltaan varmistaa oikeusturvan saatavuus. Tarkastelu aloitetaan seuraavassa alaluvussa 8.1.1, jossa luodaan lyhyt katsaus hallinnon tehokkuuden teoreettisiin lähtökohtiin.

Luvussa 8.2 tehokkuuden käsittelyä laajennetaan hallinnon suoritteiden tarkastelusta hallinnollisten toimenpiteiden arviointiin. Viranomaisten toimenpiteiden tulee olla tehokkaita. Tämä tarkoittaa sitä, että valittujen toimenpiteiden avulla saavutetaan asetetut tavoitteet. Toimenpiteiden tulee myös soveltua käyttötarkoitukseensa sekä olla oikeassa suhteessa mahdollisiin haittavaikutuksiin nähden. Tarkastelua ei ole mahdollista ulottaa koskemaan kaikkia rajaturvallisuuteen kuuluvia tehtäviä (esim. rajavalvonta, rajatarkastukset, riskianalyysi, rikostorjunta, yhteiset operaatiot) vaan tutkimusekonomistisista syistä tarkastelu on rajattu yhteen toimintaan, *terrorismin torjunnan* tarkasteluun. Tätä rajausta ja valintaa perustelen sillä, että terrorismin torjunta on näytellyt erittäin merkittävää roolia rajaturvallisuuden kehityksessä syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeen. Terrorismin torjunta konkretisoituu rajatarkastuksissa ja siinä käytetään hyväksi viranomaisen operatiivista keinovalikoimaa kuten rikostiedustelua, riskianalyysiä, profilointia ja tietojen vaihtoa. Terrorismin torjunnassa ilmenevät myös turvallisuuden paradoksaaliset piirteet. Turvallisuuden äärimmäinen tavoittelu voi johtaa lisääntyneeseen turvattomuuteen<sup>15</sup>. Niinpä rajaturvallisuutta tarkastellaan *rajaturvallisuusparadoksien* kautta. Lisäksi terrorismin torjunta tarjoaa ehkä parhaan esimerkin turvallisuushallintoon kohdistuvista osin ristiriitaisista odotuksista. Terrorismin torjunnassa yhtyvät myös tämän tutkimuksen intressit tarkastella turvallisuushallintoa sekä hallinnon että yksilön kannalta samoin kuin hallinnollisen

14 Tutkimuskirjallisuuden mukaan turvallisuustoimenpiteiden vaikuttavuutta on vaikea arvioida (ks. esim. Anderson & Bort 2001, 161, 166; Staudt 2011, 101). Ehkäpä juuri siksi turvallisuushallinnon toimenpiteiden tehokkuuden arviointi (esim. kustannustehokkuus, vaikutusten arviointi) jää usein tekemättä, mikä on herättänyt kritiikkiä (esim. Anderson & Bort 2001; Staudt 2011). Arvioinnin merkitystä korostaa myös se, että joskus viranomaisten liiallista pyrkimystä toiminnan tehokkuuteen sekä kapeaan ongelmanmäärittelyyn on pidetty syinä politiikkatoimenpiteiden epäonnistumiseen. Esimerkiksi Wuiling (2006) piti rikostorjunnan korostamista ihmiskauppaa synnyttävien tekijöiden sijaan keskeisimpänä syynä siihen, miksi ihmiskaupan vastainen toiminta epäonnistui Kaakkois-Aasian maissa. Hyvin samansuuntaisia arvioita Suomen osalta ovat esittäneet mm. Roth (2010) ja Jokinen (2012).

15 Ks. esim. Ruotsalainen 2012, 268-270.

tehokkuuden ja oikeudellisen viitekehyksen aiheuttamassa ristipaineessa. Tämä luku vastaa osaltaan kysymykseen *toiminnan ei-toivotuista seurauksista*.

Tässä tutkimuksessa on viitattu useaan otteeseen *rajaturvallisuuden militarisointiin*. Militarisointiin liittyy kielteisiä mielikuvia, kuten jyrkentyneitä asenteita, tehokkaampaa valvontaa, lainsäädännön ankaroitumista, koventuneita toimintapolitiikkoja, autoritäärisempää hallintoa sekä turvallisuushallinnolle tyypillistä salailua. Koska Suomessa rajavalvonta on länsimaisittain ehkä hieman poikkeuksellisesti järjestetty sotilaallisesti organisoidun Rajavartiolaitoksen tehtäväksi, tarkastellaan luvussa 8.3 tämän kansallisen ratkaisun seurauksia. Ratkaisua arvioidaan sekä rajavalvonnan alalla tapahtuneen kehityksen että rajavartiolaitoksen suoritteiden valossa. Ratkaisua pohditaan vertailemalla poliisin ja rajavartiolaitoksen toimintaa, koska se auttaa arvioimaan ratkaisun tarkoituksenmukaisuutta sekä militarisoinnista mahdollisesti aiheutuvia kustannuksia hallinnon oikeusvarmuudelle ja läpinäkyvyydelle.

### 8.1.1 Tehokkuus hallinnollisena ideaalina

Tehokkuus on määre, joka liitetään hallinnon olemukseen<sup>16</sup>. Hallinnon tulee toimia tehokkaasti. Hallinnon konemaisen 'byrokratiehokkuuden' rinnalle on viime vuosikymmeninä noussut toisenlaisia tehokkuusvaatimuksia<sup>17</sup>. Tulosohjausajattelun käyttöönotto hallinnossa on johtanut entistä kustannustietoisempaan ajatteluun ja toimintatapaan.<sup>18</sup> Valtion tuottavuusohjelma on korostanut entisestään hallinnon taloudellista tehokkuutta. Taloudellisen tehokkuuden rinnalla on korostettu toiminnallista tehokkuutta, yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Toiminnan tuloksellisuuden tulee olla arvioitavissa ja mitattavissa. Samaan aikaan näiden määrällisten vaikuttavuustavoitteiden kanssa on korostettu hallinnon "laadullista" ajattelua. Hyvän hallinnon vaatimukset sekä hallinnon palveluajattelu on turvattu paitsi perustuslaintasoisin säännöksin myös hallintoa ohjaavassa aineellisessa lainsäädännössä.<sup>19</sup>

Hallinnon *tehokkuus* ei ole vain hallintotieteellinen ideaali, vaan myös oikeusnormien vahvistama oikeustosiselkka. Hallinnon pitää toimia tehokkaasti. Tämä normatiivinen 'pitämiselementti' on säädetty viranomaisen lakisäätiseksi velvollisuudeksi. Esimerkiksi rajavartiolaitain (578/2005) 5 §:ssä on säädetty tehtävien hoidosta

16 Tehokkuudesta Weberin kehittämän byrokratian ominaispiirteenä, ks. Ahonen 1989.

17 Myös Simon (1947) pitää tehokkuutta hallinnollisen toiminnan perusominaisuutena. Itse asiassa Simon ehdottaa tehokkuuden periaatteen korottamista määritelmäksi siitä, mitä tarkoitetaan 'hyvällä' tai 'oikealla' hallinnollisella toiminnalla (emt. 38-39).

18 Kivelä 2010. Toisaalta Kivelä korostaa, että vaikka vaikuttavuus- ja tuottavuustavoitteiden painoarvo on oleellisesti kasvanut 2000-luvulla, niihin vastaaminen tulosohjauksen keinoin on haastavaa. "Vaikuttavuudella ja tuottavuudella ei tulosohjauksessa ole ollut mitään merkitystä." Niinpä Kivelä päätyy arvioon, jonka mukaan liiketalousperusteinen, yhdenmukaisiin numeraalisiin näyttöihin pyrkivä tulosohjaus on tullut tiensä päähän. (Emt. 271-272).

19 Mäenpää 2003, 45-51; Salminen 2005, 131-165.

ja tärkeysjärjestyksestä. Pykälän sanamuoto kuuluu 15.6.2011 voimaan tulleen säädösmuutoksen (HE 219/2008) jälkeen seuraavasti: ”Rajavartiolaitoksen tehtävät on hoidettava tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava tärkeysjärjestykseen.” Vastaava säännös löytyy poliisilaista<sup>20</sup>. Viranomaisten lakisääteinen velvollisuus on jo lähtökohtaisesti toimia tehokkaasti. Rajavartiolaitoksen tehokkuus voidaan hallinnollisen tehokkuusvaatimuksen ohella johtaa myös sotilaallisesta järjestyksestä. Sotilaalliseen järjestykseen kuuluvat sotilaallisen kurin ja täsmällisyyden vaatimukset asettavat tehokkuudelle korostuneet odotukset muuhun hallintoon verrattuna.

Tulosohjauksen myötä tehokkuuden sisältö on käsitteellisesti laajentunut. Tehokkuus voidaan tulosohjauksen näkökulmasta ymmärtää *tuloksellisuus*-käsitteen kautta. Julkishallinnossa tuloksellisuus tulee määritellä laajemmin kuin yksityissektorilla. Rajavartiolaitoksessa siirryttiin tulosohjaukseen vuoden 1995 alusta, kun rajavartiolaitos otti käyttöön monta vuotta kehittämänsä tulosohjausjärjestelmän<sup>21</sup>. Sen mukaan tuloksellisuus koostuu *vaikuttavuudesta, tuottavuudesta ja taloudellisuudesta*. Vaikuttavuudessa mitataan kykyä tyydyttää yhteiskunnan ja asiakkaiden tarpeet (eli tehdä oikeita asioita). Siinä mitataan muun muassa palveluiden laatua, saatavuutta, toiminnan nopeutta ja toimintavarmuutta. Tuottavuudessa mitataan työpanoksen suhdetta loppusuoritteiden määrään ja taloudellisuudessa rahallisten panosten suhdetta suoritteiden määrään (eli tehdä asiat oikein) (Kurki & Wahlström 2002, 7-8). Tämän tutkimuksen tuloksellisuus-tarkastelussa keskitytään ensi sijassa rajavartiolaitoksen *yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen*.

Kun hallinnon tehokkuustarkastelu kytketään viranomaisten *tehtävien toimeenpanoon* ja arvioidaan sitä normatiivisesti, päädytään pohdintaan *oikeussääntöjen voimassaolosta*. Oikeusteoreetikko Jerzy Wróblewski (1979, 207) on jakanut oikeussääntöjen voimassaolon kolmeen ulottuvuuteen, joita ovat systeemivoimassaolo (systemic validity), *tosiasiallinen voimassaolo* (factual validity) ja arvoperusteinen voimassaolo (axiological validity). Aulis Aarnio (1982, 42-43) on samaa tarkoittaen jakanut oikeusnormien voimassaolon oikeusnormien pätevyteen (systeemivoimassaolo), *tehokkuuteen* (tosiasiallinen voimassaolo) ja hyväksyttävyyteen (arvoperusteinen voimassaolo). Oikeusnormien voimassaolo voi siis tarkoittaa mitä tahansa näistä kolmesta. Tässä

20 Ks. Poliisilaki (493/1995) 3 § ja poliisilaki (22.7.2011/872) 6 § 2 mom. Jäljempänä mainittu poliisilaki tulee voimaan vuoden 2014 alusta.

21 Rajavartiolaitoksen tulosohjausjärjestelmä perustuu Robert S. Kaplanin & David P. Nortonin 1990-luvun alussa kehittämään Balanced Scorecard -malliin (BSC). BSC kehitettiin alun alkaen yritysmaailmaan, mutta 1990-luvun lopulta lähtien sitä on alettu käyttää erilaisina sovelluksina myös julkisella sektorilla. BSC:n ideana on tarkastella toimintaa kokonaisuutena, toimeenpanna yrityksen menestysstrategia sekä menestymisen mittaaminen. BSC on mittaus-, johtamis- ja ohjausväline, jossa toimintaa arvioidaan monesta eri näkökulmasta. Taloudellisen näkökulman ohella toimintaa arvioidaan myös asiakkaiden, toimintaprosessin ja organisaation oppimisen näkökulmista. Mittarit ja näkökulmat johdetaan yrityksen strategiasta. Kurki & Wahlström 2002, 7-8.



tutkimuksessa oikeussääntöjen voimassaololla viitataan niiden tosiasialliseen voimassaoloon eli oikeusnormien tehokkuuteen.

Oikeusnormien tehokkuus on pidettävä erossa sen muodollisesta pätevyydestä. Myös itse tehokkuuden käsite on monimielinen. Voidaan ajatella, että normi on tehokas yhteiskunnassa silloin ja vain silloin, kun kansalaiset noudattavat sitä säännönmukaisesti käyttäytymisessään. Usein tehokkuus määritellään oikeuskirjallisuudessa kuitenkin niin, että sillä tarkoitetaan viranomaisten harjoittamaa oikeussääntöjen soveltamista<sup>22</sup>. Oikeusnormit ovat tehokkaita eli tosiasiallisesti voimassa vain silloin, kun viranomaiset noudattavat oikeusnormeja<sup>23</sup>. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että viranomaiset käyttävät toimivaltuuksiaan vain lain sallimissa rajoissa sekä huolehtivat siitä, että yksilöt pääsevät nauttimaan lain turvaamista oikeuksistaan. *Yksilöiden oikeuksien toteutumisen aktiivinen edistäminen*<sup>24</sup> ilmenee esimerkiksi neuvontavelvollisuutena, prosessuaalisista seikoista huolehtimisena (esim. määrämuotojen ja -aikojen noudattaminen) sekä perusoikeusmyönteisen lähestymistavan omaksumisena tulkintatilanteissa.

Oikeusnormien voimassaolon määrittäminen tehokkuuden kautta ei ole aivan ongelmaton. Ongelma on yhteinen kaikille niin sanotuille 'ennustamisteorioille' eli lähestymistavoille, joissa pyritään tietämään ennakolta, miten tulevaisuudessa tulee käymään. Tämä problematiikka koskee erityisesti tuomioistuinlaitosta, ei niinkään ehkä viranomaisia. Oikeusturvaodotusten näkökulmasta meidän tulee 'tietää', kuinka tuomioistuin soveltaa lakia. Tuomari sen sijaan ei voi sitoa itseään ennakolta mihinkään ratkaisuun, koska silloin hänestä (eikä oikeusjärjestyksestä) muodostuisi se 'mitta', mikä on oikeusnormina voimassa. Tämä, osin ehkä teoreettinen ongelma on saanut oikeusteoreetikot argumentoimaan sen puolesta, että oikeuden voimassaoloa ei voida määritellä pelkästään tehokkuuden avulla<sup>25</sup>. Vastauksen etsiminen tähän problematiikkaan johtaa oikeusnormien hyväksyttävyyteen eli niiden arvoperusteiseen voimassaoloon. Tämä näkökulma voisi rajaturvallisuuden kannalta olla hyvinkin mielenkiintoinen, mutta se on rajattu ulkopuolelle, koska tämän tutkimuksen intressi ei ole oikeussosiologinen vaan käsiteanalyttinen.

22 Aarnio 1982, 50.

23 Joskus oikeuskirjallisuudessa tehdään ero primaarinormien ja sekundaarinormien välille. Kaikkia velvoittavia oikeusnormeja kutsutaan primaarinormeiksi ja normeja, jotka asettavat viranomaiselle tietyn velvoitteen, sekundaarinormeiksi. Tällä jaottelulla ei ole merkitystä tämän tutkimuksen kannalta.

24 Suomen perustuslain (731/1999) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä tarkoittaa sekä pidättymistä näiden oikeuksien rikkomisesta että aktiivista toimintavelvoitetta oikeuksien turvaamiseksi myös tosiasiallisessa toiminnassa. Yksi ja sama perusoikeus vaikuttaa usein kaksisuuntaisesti, sekä pidättäytymisvelvoitteena että toimintavelvoitteena. Tilanteesta riippuu, kummasta on kysymys vai ehkä molemmista. Kammonen 2011, 97; Jyränki 2003, 480-481.

25 Tätä problematiikkaa ovat Aarnion (1982, 53) mukaan käsitelleet erityisesti Benditt 1978; Hart 1961; Jørgensen 1970; Makkonen 1965; Ross 1968.

### 8.1.2 Rajaturvallisuustoimenpiteiden yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Rajavartiolaitos on käyttänyt tulosohjausjärjestelmää vuodesta 1995 lähtien. *Tulosalueita* (TA) on viisi ja ne ovat määritetty operatiivisen toiminnan mukaisesti: rajojen valvonta (TA 1), rajatarkastukset (TA 2), rikostorjunta, hallinnolliset maksuseuraukset ja valvontatoimenpiteet (TA 3), meriturvallisuus ja pelastustoimi (TA 4) sekä sotilaallinen maanpuolustus (TA 5). Lisäksi sisäisille toimintoille<sup>26</sup> on määritetty vastaavat tulostavoitteet, mittarit ja kehittämishankkeet kuin varsinaisille tulosalueille. Tulosaluekohtaisten tavoitteiden lisäksi rajavartiolaitos on vuodesta 2008 alkaen määrittänyt myös yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteensa. ”Rajavartiolaitos osallistuu omalta osaltaan kansallisen kilpailukyvyn kannalta tärkeän sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen tavoitteena, että Suomi on Euroopan turvallisimman maa.”<sup>27</sup> Tästä lähtökohdasta määritetyt rajavartiolaitoksen yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat:

1. Suomen rajaturvallisuus on parhaalla tasolla Euroopassa. Turvallisimmat ja sujuvimmat liikenneyhteydet Venäjän ja Euroopan unionin välillä kulkevat Suomen rajojen kautta. Rajavartiolaitoksen panos Euroopan unionin ulkorajastrategian kehittämisessä ja eurooppalaisen yhteisvastuun toteuttamisessa on vahva.
2. Rajavartiolaitoksen toiminta lisää monipuolisesti ihmisten jokapäiväistä turvallisuutta, erityisesti rajaseudulla ja saaristossa.
3. Suomen meripelastusjärjestelmä on Itämeren luotettavin. Johtamis- ja toimintavalmius on merellisten monialaonnettomuuksien varalta hyvä. Rajavartiolaitoksen panos EU:n meripolitiikan toimeenpanossa ja merellisen ympäristöturvallisuuden edistämiseksi on vahva.
4. Rajavartiolaitos kykenee toimimaan yhteiskunnan turvaamiseksi kaikissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, myös sodan aikana. Rajavartiolaitos toimii maalla, merellä ja ilmassa vaikeissakin luonnonoloissa.<sup>28</sup>

Rajavartiolaitoksen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden osalta voidaan havaita, että kaikki tavoitteet liittyvät osaltaan rajaturvallisuuteen ja sen ylläpitämiseen. Ensimmäisen vaikuttavuustavoitteen osalta korostetaan paitsi kansalliselle rajavalvontajärjestelmälle asetettavia korkeita suoritevaatimuksia, myös Suomen vahvaa roolia eurooppalaisen rajaturvallisuusajattelun kehittämisessä. Rajavartiolaitos haluaa olla vahva kehittäjä yhteisön rajaturvallisuuden osalta myös jatkossa. Toinen

26 Sisäisiä toimintoja ovat: suunnittelu ja taloushallinto, henkilöstöjohtaminen, työhyvinvointi (työturvallisuus ja työterveys), koulutus, tutkimus, teknillinen toimiala, materiaalihallinto, tietohallinto, kiinteistönpito ja toimitilahallinto, alusala, ympäristöriskien hallinta ja alueelliset teknilliset toimet. Lisäksi rajavartiolaitoksen lentotoiminnalle ja viestinnälle on määritetty erikseen suoritevaatimukset. (Rajavartiolaitoksen tulossuunnitelma 2011, toiminta- ja taloussuunnitelma 2012-2015).

27 RVL TS 2011 TTS 2012-2015, liite 1, s. 5.

28 Sama.

vaikuttavuustavoite kytkee rajaturvallisuuden osaksi sisäistä turvallisuutta sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä<sup>29</sup>. Merelliseen elementtiin kiinnitetty kolmas vaikuttavuustavoite realisoituu rajaturvallisuuden osalta esimerkiksi yhteisoperaatioissa Välimerellä sekä Atlantin valtamerellä. Rajaturvallisuuden erilaiset häiriötilanteet, kuten sisärajatarkastusten palauttaminen kuuluvat rajavartiolaitoksen neljännen vaikuttavuustavoitteen kattamaan alueeseen.

Kuten todettua, jokaiselle tulosalueelle on määritetty tulostavoitteet, mittarit sekä kehittämishankkeet. Rajaturvallisuuden kannalta tulosalueet 1-3 ovat keskeisiä. Rajojen valvonnan osalta seurataan panos- ja tuotostietojen ohella toiminnan tehokkuutta ja palvelun laatua. Raportoitavia kohteita ovat esimerkiksi tehdyt tarkastukset, turvallisuuspalvelut (poliisi- ja virka-aputehtävät) harvaan asuilla alueilla, myönnetyt rajavyöhykeluvat, rajatilanekuvan ylläpito sekä onnistuminen rajatapahtumien estämisessä ja paljastamisessa. Rajatarkastuksissa seurataan paitsi itse tarkastusten volyymiiä ja palvelun laatua myös erilaisia suoritettietoja, joihin rajatarkastuksen perusteella on aihetta ryhtyä. Tällaisia rajatarkastuksiin kuuluvia suoritteita ovat esimerkiksi tullitarkastukset, käännytyspäätökset, vastaanotetut turvapaikkahakemukset ja kiintiöpakolaiset, myönnetyt viisumit sekä muiden viranomaisten päätösten tiedoksianto- ja täytäntöönpanotehtävät. Rikostorjunnan osalta raportoitavia kohteita ovat muun muassa erilaiset rikostyytit sekä toimitettujen esitutkintojen selvitystaso. Rajatarkastusten ja rikostorjunnan osalta palvelun laatua kuvaavissa mittareissa on huomioitu myös oikeusturvan toteutuminen yhtenä toiminnan vaikuttavuutta kuvaavana seikkana.

Hyvä yleiskuva rajavartiolaitoksen tuloksellisuudesta saadaan, kun toiminnan suoritteita tarkastellaan yhtenä kalenterivuonna. Vuonna 2009 rajavartiolaitos paljasti 52 luvattonta rajanylitystä (henkilö, ilma-alus, alus). Muita rajatapahtumia kirjattiin 162 kappaletta. Rajavartiolaitoksen asettamien yhdyshenkilöiden<sup>30</sup> toiminnan tuloksena paljastettiin lähes 3500 luvattoman maahantulon tai siihen liittyvän mahdollisen ihmiskaupan yritystä<sup>31</sup>. Määrä on noin 400 suurempi kuin vuonna 2008. Lisäksi Venäjän rajavartiopalvelu ilmoitti pysäyttäneensä yli 250 luvattomasti Suomeen pyrkinyttä henkilöä vuoden 2009 aikana. Määrä oli yli kaksinkertainen edelliseen vuoteen verrattuna. EU:n ulkorajan rajanylitysliikenne oli 10.8 miljoonaa, mikä laski noin 0,9 miljoonalla edellisvuoteen verrattuna. Rajavalvonnan ja rajatarkastusten yhteydessä rajavartiolaitos käänsi 1190 henkilöä, myönsi 1633 viisumia, otti vastaan 415 turvapaikka-anomusta, paljasti 378 valtionrajarikosta, 364 juopumusrikosta (rattijuopu-

29 Tuoreiden arvioiden mukaan rajat ylittävän järjestäytyneen rikollisuuden (ml. ihmiskauppa, huumeet, pornografia, asekauppa, kyberrikollisuus) arvo on noin 130 miljardia dollaria vuodessa. Ks. Allum & Gilmour 2012.

30 Rajavartiolaitoksella oli vuoden 2009 aikana pysyviä yhdyshenkilöitä Venäjällä, Kiinassa sekä Virossa, jossa toimivan yhdyshenkilön toimialueena oli koko Baltia ja Valko-Venäjä. Lisäksi tilapäisiä yhdyshenkilöitä on käytetty niillä alueilla, joissa laittoman maahantulon on havaittu lisääntyneen. Vuoden 2009 aikana rajavartiolaitoksella oli tilapäisiä yhdyshenkilöitä Turkissa, Intiassa ja Nigeriassa.

31 Vuonna 2010 määrä oli noussut jo yli 5000:een. Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 2010, 5.

mus, vesiliikennejuopumus), 294 vääreennysrikosta, 219 ympäristö- ja luonnonrikosta, 78 laittoman maahantulon järjestämistapausta, 8 alueloukkausta sekä 5.100 muuta rikosta ja rikkomusta.<sup>32</sup> Lisäksi rajavartiolaitos pani täytäntöön 623 muun viranomaisen päätöstä sekä tuotti turvallisuuspalveluja (poliisi- ja virka-aputehtävät) harvaan asutuilla alueilla 474 kertaa. Meriturvallisuuden ja pelastustoimen alalla rajavartiolaitos suoritti 267 etsintää, 1303 pelastustehtävää (joista meripelastustehtäviä 1164), 370 sairaankuljetusta, 329 avustustehtävää sekä 182 muuta pelastussuoritetta. Kaikkiaan rajavartiolaitos pelasti merialueella 7432 henkilöä ja esti siellä 24 onnettomuutta.<sup>33</sup>

Vaikka oheinen numeerinen tarkastelu antaa hyvän yleiskuvan rajavartiolaitoksen toiminnan *yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta*, se ei kerro läheskään kaikkea. Pelkästään estettyjen onnettomuuksien taloudelliset vahingot olisivat olleet mittavat (vai pitäisikö sanoa 'mittaamattomat') puhumattakaan siitä, mikä yhteiskunnallinen merkitys on pelastetuilla ihmishengillä. Toisaalta asioiden numeerinen esittäminen yksinkertaistaa tarkastelua. Yksi estetty laitton maahantulija on vain yksi tilastomerkintä, yksi luku 3500 vastaavan tapauksen joukossa. Mutta jo yksi tällainen henkilö voi aiheuttaa Suomelle tai toiselle EU-jäsenmaalle jopa kymmenien tuhansien eurojen kustannukset laittoman maahantulon, lisääntyneen rikollisuuden, turvapaikkajärjestelmän väärinkäytön yms. seikkojen perusteella.

Kemppinen on opinnäytetyössään "*Laittoman maahantulon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset yhteiskunnalle*" (2006) tarkastellut kymmentä yksittäistä tapausta ja niiden aiheuttamia kustannusvaikutuksia. Kemppisen tapaustutkimus koskee viittä laittoman maahantulon järjestämistapausta sekä viittä turvanpaikkaprosessin mukaista tapausta. Kokonaiskustannukset on saatu laskemalla yhteen esitutinnan, tuomioistuinkäsittelyn, majoituksen, hallintoprosessin ja käännytyksen kustannukset sen jälkeen, kun tuomioistuinratkaisut ovat saaneet lainvoiman. Rikostapausten eli laittoman maahantulon tapausten osalta kokonaiskustannukset vaihtelivat 3.000 euron ja yli 90.000 välillä keskimääräisten kustannusten ollessa noin 27.000 euroa. Keskimääräisten kustannusten nousuun vaikutti erityisesti yksi törkeä laittoman maahantulon järjestämistapaus, jossa tuomion täytäntöönpanon ja käännytyksen aiheuttamat kustannukset olivat noin 70.000 euroa. Turvapaikkaprosessin osalta kustannukset vaihtelivat 11.500 ja 24.000 välillä keskimääräisten kustannusten ollessa noin 18.000 euroa. Turvapaikanhakijoiden osalta majoitus muodostuu merkittävimmäksi kustannustekijäksi muodostaen noin 70 % kokonaiskustannuksista. Lisäksi turvapaikanhakijoiden osalta on huomattava, että suuri osa yhteiskunnalle

32 Rajavartiolaitos antoi vuoden 2009 aikana 1070 rikosilmoitusta sekä yhteensä 3500 rangaistusvaatimusta ja rikesakkoa.

33 Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 2009.

aiheutuvista kustannuksista aiheutuu ns. Dublin-tapauksista<sup>34</sup> eli henkilöistä, jotka ovat hakeneet turvapaikkaa aikaisemmin jo toisessa EU-maassa<sup>35</sup>.

Yksi osa viranomaisen toiminnan tuloksellisuutta on *palvelun laatu*. Rajavartiolaitos seuraa toimintansa tuloksellisuutta käytössä olevan toiminnan tuloksellisuuden seurantajärjestelmän avulla. Osana tuloksellisuuden seurantajärjestelmää rajavartiolaitos tekee kyselytutkimuksia ja selvittää tärkeiden sidosryhmien (rajanylittäjät, rajaseudun väestö, yhteistyöviranomaiset) odotuksia ja käsityksiä rajavartiolaitoksen tuloksellisuudesta. Viisiportaisella asteikolla rajanylittäjät ovat arvioineet rajatarkastuksen sujuvuuden arvoksi 3,9. Rajavartiolaitoksen merkityksen *koetulle turvallisuudelle* harvaan asutuilla alueilla on paikallinen väestö arvioinut 3.5:ksi. Viranomaisten käsitys on positiivisempi ja he ovat antaneet arvosanan 3.8. Parhaan arvosanan (4.9) rajavartiolaitos sai avun saapumisesta meripelastustapahtuman onnettomuuspaikalle. Keskimääräinen vasteaika hätätilanteissa oli 29 minuuttia.<sup>36</sup>

Hallinnon tehokkuutta voidaan oikeusjärjestelmän kannalta tarkastella myös *oikeusnormien tosiasiallisen voimassaolon* kautta. Oikeus toteutuu, kun viranomaiset noudattavat lakeja ja yksilöt voivat tarvittaessa saattaa viranomaisten tekemät ratkaisut tuomioistuinten arvioitaviksi. *Päätösten pysyvyys* valitusprosessissa kertoo osaltaan viranomaisen oikeudellisesta laadunhallinnasta. Rajavartiolaitoksen toiminta on julkisen vallan käyttämistä, jossa puututaan yksilöiden perusoikeuksiin. Rajavartiolaitoksen tarkastama EU:n ulkorajan henkilöliikenne on vaihdellut vuosittain 11-16 miljoonan matkustajan välillä. Jokainen tarkastettu henkilö on alistettu viranomaisen tarkastustoimenpiteille. Lisäksi rajavartiolaitos on rajavalvonnan yhteydessä toteuttanut muita lainvalvontatehtäviä tekemällä valvontatoimen kohteina olleille henkilöille vuonna 2009 yli 26.000 tarkastusta.

Rajavartiolaitos on myös *lupaviranomainen*. Rajavartiolaitoksen toimipisteet myöntävät vuosittain noin 12.000 rajavyöhykelupaa. Lähes puolet luvista on myönnetty Pohjois-Karjalan rajavartioston alueella ja muiden rajavartiostojen (Lapin, Kainuun ja Kaakkois-Suomen rajavartiostot) alueella lupia on myönnetty vuosittain kahden tuhannen molemmin puolin. Suurin osa luvista myönnetään anotun mukaisena. Aikaisemmin rajavyöhykelupaa haettiin henkilökohtaisesti, kun henkilö täytti rajavyöhykelupa-anomuksen rajavartiolaitoksen toimipisteessä. Paikan päällä tapahtunut opastus ja neuvosta johtivat siihen, että käytännössä luvat voitiin myöntää anotun mukaisesti. Siirtyminen sähköiseen lupahallintoon kesäkuun alusta 2007 on lisännyt päätösharkinnan tarvetta, ja lupaehtoja joudutaan muuttamaan keskimäärin 10-20 %

34 Dublinin sopimus 1990, 3.artikla, kohta 7.

35 Kempinen 2006, 10.

36 Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 2009. Mielenkiintoista on havaita, että vaikka rajavartiolaitos pystyi vuonna 2010 tehostamaan rajatarkastuksia ja laskemaan keskimääräisen rajatarkastusajan 8 minuutista 6 minuuttiin, asiakkaiden kokemana rajatarkastusten sujuvuus pysyi entisellään eli arvossa 3.9. Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 2010, 12.

tapauksista<sup>37</sup>. Vain alle 1 % tapauksissa rajavyöhykelupa evätään eli tehdään kielteinen lupapäätös. Päätöksistä ei ole juuri valitettu<sup>38</sup>.

Toiminta rajatarkastusviranomaisena herättää eniten asiakkaiden tyytymättömyyttä rajavartiolaistosta kohtaan. Viimeisen viiden vuoden aikana rajavartiolaisto on käännytännyt vuosittain noin 1200-1600 henkilöä. Käännytyispäätöksistä on tehty vuosittain noin 30-100 valitusta hallinto-oikeuteen taulukon 28 esittämällä tavalla:

Vuosi	Ulkorajaliikenne	Käännytyispäätökset	Valitukset	Päätös kumottu/ muutettu
2005	15,5	1341	110 <sup>39</sup>	4
2006	16,1	1609	43	1
2007	16,4	1606	49	2
2008	11,7	1471	58	5
2009	10,8	1190	24	1
2010	12,1	1170	21	ei vielä tietoa <sup>40</sup>

**TAULUKKO 28. Rajavartiolaistoksen käännyttämät henkilöt ulkorajaliikenteessä vuosina 2005-2010**

Valitustapauksissa noin 3-5 % on sellaisia, joissa rajatarkastajan toiminta on arvioitu virheelliseksi. Yleensä virheet ovat liittyneet puutteisiin päätöksen perustelemisessa ja tiedoksiannossa. Asiaan liittyvällä koulutuksella on voitu parantaa päätöksen laatua ja tiedoksiantoa, ja tämä on ollut havaittavissa myös valituspäätösten vähenemisenä. Valitusten määrä on vuodesta 2005 pudonnut viidesosaan. Mielestäni asioiden numeerinen tarkastelu paljastaa myös viranomaisen toiminnan laadukkuuden. Kun käännytyispäätösten määrä suhteutetaan liikenteen kokonaismäärään, voidaan todeta, että käännytyispäätöksiä tehdään keskimäärin yksi 10.000 matkustajaa kohden. Käännytyispäätöksistä valitetaan noin yhdessä tapauksessa puolta miljoonaa

37 Tavallisimmat syyt lupaehtojen muuttamiseen ovat luvan voimassaoloajan muuttaminen myöntöhetkeä vastaavaksi ja liikkumisen rajoittaminen. Muutetuissa luvissa on lupaa anottu ehkä tietämättä myös liikkumiseen raja-aukolla, mihin lupia ei myönnetä Rajajärjestys sopimuksen perusteella.

38 Valituksia on tarkastelujaksolla (vv. 2005-2010) tehty alle kymmenen (K-SR 2 kpl, P-KR 4 kpl, KR 1 kpl). Pohjois-Karjalan ja Kainuun rajavartioston valitustapaukset ajoittuvat vuodelle 2010. Hallinto-oikeudet ovat pysyttäneet rajavartiostojen tekemät rajavyöhykelupapäätökset. (Sähköpostikysely hallintoyksiköille 26.11.2011 ja siihen saamani vastaukset Kaakkois-Suomen, Pohjois-Karjalan, Kainuun ja Lapin rajavartiostoista.)

39 Valitusten määrä vuonna 2004 oli 53 kappaletta. Valitusten määrän voimakas kasvu v. 2005 johtui siitä, että Rajavartiolaisto käännytti yhden linja-auton, jonka kaikki matkustajat tekivät valituksen.

40 Kaikkiaan 17 tapauksessa tuomioistuimien on pysyttänyt rajavartiomiesten tekemän päätöksen. Neljän tapauksen osalta lopputulos ei ole tiedossa.

matkustajaa kohden ja vuositasolla huomautettavaa löytyy 1-2 tapauksessa 10 miljoonaa matkustajaa kohden<sup>41</sup>.

Rajavartiolaitosta koskevat lakiuudistukset vuosina 1999 ja 2005 olivat laajoja kokonaisuudistuksia. Lait hyväksyessään eduskunta edellytti hallituksen seuraavan lakien toimeenpanon toteutumista. Rajavartiolaitos antoi pyydetty selvitykset. Vuoden 2005 lakiuudistuksessa rajavartiolaitoksen roolia esitutkinnassa lisättiin. Rajavartiolaitoksen aloitettua toimintansa laittoman maahantulon esitutkintaviranomaisena, paljastui kyseistä rikollisuutta entistä suurempia määriä. Hallintovaliokunta päätti saamansa selvityksen perusteella oman lausuntonsa seuraavasti: ”Lausuntonaan hallintovaliokunta katsoo, että vuonna 2005 voimaan tulleen Rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen toimeenpano on toteutettu hyvin ja asetetut tavoitteet on saavutettu ja että Rajavartiolaitos on hoitanut uudet ja laajentuneet tehtävänsä korkealla ammattitaidolla.”<sup>42</sup> Osoituksena esitutkintatehtävien menestyksellistä hoitamisesta voidaan pitää valtakunnan syyttäjävirston rajavartiolaitokselle luovuttamaa syyttäjäänsiomiitalia 26.11.2010.<sup>43</sup>

### 8.1.3 Hallinnon läpinäkyvyys

Edellä on tarkasteltu Rajavartiolaitoksen toiminnan tuloksia sekä sen päätehtävien hoidon kannalta että yksilön oikeusturvan näkökulmasta. Oikeussuojakeinojen ohella *hallinnon läpinäkyvyys* on tärkeässä asemassa yksilön oikeusturvan kannalta. Hallinnon läpinäkyvyyttä ei ole tutkimuskirjallisuudessa tyhjentävästi määritely. Tutkimuskirjallisuudessa sillä viitataan muun muassa hallinnon parlamentaarisen valvonnan järjestelyihin, hallinnon avoimuuteen, toiminnan julkisuuteen, viranomaisen toiminnan lainmukaisuuden varmistamiseen sekä yksilön oikeusturvan takeisiin ja sen toteutumisen varmistamiseen. Hallinnon läpinäkyvyyden ja siten viranomaisen toiminnan lainmukaisuuden kannalta merkitykselliseksi muodostuu se, kuinka viranomainen on huolehtinut toiminnan *oikeudellisesta laadunvarmistuksesta*<sup>44</sup>. Oikeudellisen laadunvarmistuksen katsotaan tässä

41 Tulosten tulkinnan kannalta tulee huomioida vielä se, että kyseessä ei ole kolmansien maiden kansalaisten osalta ’rutiin tarkastus’, vaan jokaisen henkilön maahantuloedellytykset selvitetään seikkaperäisesti Schengenin rajasäännösten mukaan (ks. Schengenin rajasäännöstö (EY) N:o 562/2006, 5 ja 7 artiklat). Selvitys on yksityiskohtainen tarkastus, jossa arvioidaan henkilön antamia tietoja koskien matkan tarkoitusta ja kesto, henkilön rahavarojen riittävyttä sekä henkilön mahdollisesti aiheuttamia turvallisuusuhkia koko EU alueen sisäiselle turvallisuudelle, yleiselle järjestykselle, kansanterveydelle ja kansainvälisille suhteille. Maahantulotarkastuksessa viranomainen joutuu soveltamaan *suhteellisuusperiaatetta*, mikä on toiminnallisesti ja juridisesti haastavaa, ja usein syynä juuri valitusten tekoon.

42 HaVL 25/2010 vp - MINS 7/2010 vp, s. 6.

43 RVLE:n tiedote Rajanetissä 26.11.2010. Valtakunnansyyttäjä Matti Nissinen kiitti palkinnon luovutustilaisuudessa pitämässään puheessa rajavartiolaitoksen toimittaman esitutkinnan laatua, joka oli alusta asti (vuodesta 2005) ollut kiitettävää. Lisätutkintapyynnöitä ei ole tarvittu, ja yhteistyö syyttäjän kanssa on sujunut esimerkillisesti. Nissisen mukaan rajavartiolaitoksen rikostutkijoilla on tinkimätön työmoraali ja korkea ammattitaito. ([http://intra.rvl.fi/rvl\\_rikostorjunta-henkilostolle\\_syyttajalaitoksen\\_korkein\\_tunnustus/i...](http://intra.rvl.fi/rvl_rikostorjunta-henkilostolle_syyttajalaitoksen_korkein_tunnustus/i...) 30.11.2010).

44 SM 48/2004.



tutkimuksessa koostuvan *hallinnon sisäisestä valvonnasta* sekä *laillisuusvalvonnasta*<sup>45</sup>. Myös ylimpien oikeusvalvojien toiminta ja heidän hallintoon kohdistamansa valvonta katsotaan tässä tutkimuksessa osaksi hallinnon oikeudellisen laadunvarmistuksen prosessia.

Kysymys hallinnon läpinäkyvyydestä liittyy läheisesti niihin diskursseihin, jotka kytkevät rajaturvallisuuden terrorismin torjuntaan ja rajaturvallisuuden militarisointiin. Nämä erityisesti tutkimuskirjallisuudessa esillä olevat teemat ovat suhtautuneet epäilevästi hallinnon läpinäkyvyyteen ja parlamentaarisen valvonnan järjestelyihin (esim. Ahumada-Jaidi 2010; den Boer ym. 2008; Hills 2006b; Jorry 2007; Lobasz 2009; Virta 2011b). Kriitikki on kohdistunut erityisesti turvallisuushallintoon. Turvallisuushallintoa on kritisoitu usein salailuperinteestä ja toiminnan 'liukumisesta' näkymättömän kontrollin piiriin. Erityisen suurta huolta on kannettu rajaturvallisuuden militarisoitumisesta, missä vastuu rajavalvonnasta on sotilasjoukoilla. Rajatarkastukset ovat tosiasiallista hallintotoimintaa, ja niinpä rajatarkastusten tulisi olla lainvalvontaviranomaisten vastuulla, joiden valvonta on lähtökohtaisesti läpinäkyvämpää kuin sotilasjoukkojen valvonta. Suomessa Rajavartiolaitos on sisäasiainministeriön johdon ja valvonnan alainen ja kuuluu siten parlamentaarisen valvonnan piiriin<sup>46</sup>. Tähän rajavartiolaitoksen sotilaalliseen järjestykseen ja sen erityispiirteisiin sekä sen vaikutuksiin rajaturvallisuuden ylläpitoon palataan luvussa 8.3.

Huoli hallinnon avoimuuden turvaamisesta ei ole perusteeton. Hyvänä esimerkkinä tästä käy valtio-opin professori Matti Wibergin vuoden 2010 lopulla opiskelijaryhmän kanssa suorittama 'testi', kuinka viranomaiset noudattavat avoimuussäädöksiä. Helsingin Sanomien artikkeli "*Salaajien valtakunta*" osaltaan paljasti, kuinka hallinto toimi julkisuuslain noudattamista koskeneessa asiakirjan luovutuspyynnössä. Kaikkiaan 230 eri viranomaiselle osoitettu tiedon luovutuspyyntö osoitti, että 90 prosenttia viranomaisista ei noudattaneet julkisuuslainsäädäntöä.<sup>47</sup> Myös poliisitoiminnan liu-

45 SM:n selvityksessä "Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä" (SM:n julkaisuja 11/2009) todetaan, että laillisuusvalvonta ei ole yksiselitteinen käsite (emt. 43). Laillisuusvalvonnalla on perinteisessä valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä tarkoitettu viranomaisten ulkopuolista - eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin - julkiseen hallintoon kohdistamaa valvontaa (emt. 8). Tässä tutkimuksessa laillisuusvalvonta ymmärretään laajempana käsitteenä niin, että se pitää sisällään myös viranomaisen omat toimenpiteen toiminnan lainmukaisuuden varmistamiseksi. Ks. SM:n julkaisuja SM 11/2009, 8.

46 Laki Rajavartiolaitoksen hallinnosta 15.7.2005/577, 3§.

47 Ks. Helsingin Sanomat 19.12.2010, sivu D5. Turun yliopiston valtio-opin opiskelijaryhmä lähetti viranomaisille tiedustelun yksikön korkeimman johtajan palkasta ja hänen työsuhde-eduistaan vuodelta 2009. Toinen sähköpostiviestillä lähetetty pyyntö koski myös edellisen pyynnön sisältäneen sähköpostiviestin lähettämistä toiseen sähköpostiosoitteeseen. Pyyntöissä käytettiin tekaistuja nimiä Johanna Mäkelä ja Tapani Laine. Vain 15 virastoa (6 %) lähetti pyydyt tiedot. Kahdeksan virastoa vastasi uusitun sähköpostiviestin jälkeen kaikkiin tietoihin. Lopulta testiryhmä sai palkkatiedot vain 60 prosentilta vastaajista. Muista johtajan etuuksista he saivat tiedot vain 39 % vastaajista. Tulosten tarkastelu osoittaa, että vastaaminen voi viime kädessä olla kiinni yhden virkamiehen toiminnasta. Tämä on ilmeistä sen johdosta, että samankin hallinnonalan piiriin kuuluvat viranomaiset reagoivat tietopyyntöihin eri tavalla. Esimerkiksi yliopistoja ja sairaanhoitopiirejä löytyy kaikista vastaajaluokista: noudattavat lakia, vastasivat puutteellisesti ja eivät vastanneet lainkaan. Mielenkiintoinen huomio kokonaan vastaamatta jättäneiden 30 viranomaisen osalta on myös se, että niiden joukossa on huomattavan paljon 'oikeusviranomaisia' (6 käräjäoikeutta, Vaasan hallinto-oikeus, Markkinaoikeus, Rovaniemen hovioikeuspiiri, 4 maistraattia, 5 syyttäjävirastoa). Myös turvallisuusviranomaisen osalta rintamalinja jakaantui. Puolustusvoimat (Maavoimien esikunta)

kuminen yhä enemmän ”salaisuuden verhon taakse” vaikeuttaa turvallisuushallinnon kontrollia. Esimerkiksi rekisterien käyttö, telepakkokeinot (televalvonta, telekuuntelu, tekninen tarkkailu), peitetoiminta ja valeostot ovat esimerkkejä nykyaikaisen rikostorjunnan toimenpiteistä, joiden julkisuutta on voimakkaasti rajoitettu. Sinänsä nämä toimenpiteet ovat rikostorjunnan kannalta perusteltuja, mutta kehityksen vaarallisuus liittyy juuri siihen, että näiden uusien toimenpiteiden yhteiskunnallinen kontrolli ei kehity samassa suhteessa. Selvitysmies Jaakko Jonkka on arviointiraportissaan (SM:n julkaisuja 48/2004) peräänkuuluttanut nykyisten epäkonventionaalisten tiedonhankintamenetelmien kokonaisvaltaista tarkastelua oikeusturvan näkökulmasta.<sup>48</sup>

Rajavartiolaitokselle säädetyistä tehtävistä merkittävin ja ulospäin näkyvin osa kuuluu julkisen vallan käytön piiriin. Tehtävien hoidon yhteydessä joudutaan puuttumaan ihmisten perustuslailla turvattuihin perusoikeuksiin, erityisesti henkilökoh- taiseen vapauteen sekä omaisuuden ja yksityisyyden suojaan. Suomen perustuslain (731/1999) 2 § 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslain 118.1 §:n mukaan virkamies vastaa toimiensa lainmukaisuudesta. Hän on virkatehtävissään rikos-, virkamies- ja vahingonkorvausoikeudellisessa vastuussa. Edellä mainituista oikeusvaltioperiaatteeseen sisältyvistä elementeistä on johdettu vaatimus, jonka mukaan julkisella hallinnolla on velvollisuus valvoa myös omaa toimintaansa<sup>49</sup>. Hallinnon tulee varmistaa toimintansa laillisuus sekä asianmukaisuus riittävällä *virka-astevalvonnalla*<sup>50</sup>. Viime kädessä ministeriö on vastuussa perustuslain 68.1 §:ssä säädetyllä tavalla hallinnonalojensa asian- ja lainmukaisesta toiminnasta<sup>51</sup>.

Tässä on tiedostettava, että kyse ei ole pelkästään toiminnan lainmukaisuuden

---

ja poliisi (Poliisihallitus) saivat puhtaat paperit, tullilaitos vastasi puutteellisesti ja vastaamattomien ’mustalle listalle’ turval- lisuushallinnosta joutuivat pelastustoimi ja rajavartiolaitos. Leikkisästi voisi todeta, että tässä julkisuus- tai avoimuustestissä rajavartiolaitos oli ”salavartiolaitos” - tiedonluovutuspyyntöihin ei reagoitu mitenkään. Tosin asian saaman julkisuuden jälkeen asiaa käsiteltiin ministeriön rajavartio-osastossa, ja asia on ainakin tiedostettu. Paljon huolestuttavimpana piirteenä kuin itse yksittäistapauksellista vastaamattomuutta voidaan pitää virkamiesten asenteita. Artikkelin mukaan ”Monet vastaukset huokuvat hyistä epäluuloa, kopeaa ylimielisyyttä ja häkellyttävää piittaamattomuutta ja päättävistä passiivis-aggressiivista sekä alentavaa asennetta: tiedonpyytäjään suhtaudutaan kuin vähämieliseen lapseen.” Niinpä Wiberg päätyykin kokoavaan yhteenvetoon: ”virkamiehet pitää kouluttaa noudattamaan lakeja”.

48 SM:n julkaisuja 48/2004, 61-67. ”Koska epäkonventionaalisia tiedonhankintamenetelmiä koskevat säännökset ovat tulleet lainsäädäntöön aste asteelta ilman selkeää kokonaistarkastelua ja koska tekninen kehitys sekä kansainvälistyminen aiheuttaa niiden soveltamiskäytännölle jatkuvasti uusia haasteita, olisi paikallaan käydä ne oikeusturvanäkökohdista kokoi- naisuudessaan läpi ja arvioida myös niitä koskeva käytäntö. Olisi harkittava sitäkin, pitäisikö poliisilaisissa ja pakkokeinolaisissa olevat säännökset koota yhteen, jolloin kokonaiskuvakin olisi paremmin hahmotettavissa.” (Emt. 66).

49 SM:n julkaisuja 11/2009, 8. Myös valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:ssä säädettyä työnantajan *direktio-oikeutta* on pidetty laillisuusvalvontaa legitimoivana normatiivisena perustana. Ks. SM:n julkaisuja 11/2009, 44.

50 Virka-astevalvonnalla tarkoitetaan ylempien viranomaisten alempiin toimielimiin kohdistamaa yleistä tarkkailua. Ylei- sintä on saman hallinnonalan viranomaisten hierarkkinen valvonta alaiseensa hallintoon. Virka-astevalvonnasta käytetään myös termejä *virka-valvonta* ja *esimiesvalvonta*. Laillisuusvalvonnalla ja virka-astevalvonnalla on oikeudelliselta kannalta sama funktio - toiminnan lainmukaisuuden varmistaminen ja mahdollisten väärinkäytösten selvittäminen. SM:n julkaisuja 11/2009, 6-8, 44.

51 Virka-astevalvonta rajoittuu toiminnan laillisuuteen ja asianmukaisuuteen. Se ei mahdollista puuttumista hallintoasioita koskevan päätösvalan käyttöön yksittäistapauksessa. SM:n julkaisuja 11/2009, 8.

varmistamisesta vaan myös *kansalaisten luottamuksesta*. Oikeusvaltion uskottavuus edellyttää, että ihmiset luottavat valtion vallankäyttöön ja uskovat sen olevan lain mukaista. Julkisen hallintotoiminnan eri valvontajärjestelmillä pyritään siten varmistamaan, että julkinen hallinto toimii lain- ja tarkoituksenmukaisesti, tehokkaasti sekä taloudellisesti sen kaikilla tasoilla. Myös eduskunnan oikeusasiamies on korostanut vuosikertomuksissaan viranomaistoiminnan puolueettomuutta ja yleistä uskottavuutta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kiteyttämän säännön mukaan ei riitä, että oikeus tapahtuu; sen täytyy myös nähdä tapahtuvan. Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ajattelutapa on heijastunut lainkäytön puolelta myös hallintomenettelyyn. Kotimaisessa oikeudessa tätä ajattelua ilmentää sekin, että perustuslain 21 §:ssä oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvä hallinto on yhdistetty samaan perusoikeussäännökseen. Kysymys on viime kädessä siitä, että demokraattisessa yhteiskunnassa kaiken julkisen vallankäytön on nautittava kansalaisten luottamusta.<sup>52</sup>

Rajavartiolaitoksen esikunta on ohjeistanut pysyväisohjeella sekä hallinnon sisäisen valvonnan<sup>53</sup> menettelyt rajavartiolaitoksessa että rajavartiolaitoksen operatiivisen laillisuusvalvonnan<sup>54</sup>. Sisäinen valvonta perustuu valtion talousarviosta annettuun lakiin ja sen nojalla annettuun asetukseen. Valtion talousarvioista annetun lain (423/1988) 24 b §:n mukaan viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa. Sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaa viraston ja laitoksen johto<sup>55</sup>. Edelleen valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 69 §:n mukaan viraston ja laitoksen johdon on huolehdittava siitä, että virastossa ja laitoksessa toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt (sisäinen valvonta), jotka varmistavat muun muassa viraston ja laitoksen *toiminnan laillisuuden* ja tuloksellisuuden.

*Sisäisen valvonta* tarkoittaa rajavartiolaitoksen pysyväismääräyksen (RVLPAK A21) mukaan toimintayksikön ohjaus- ja toimintaprosesseihin sisältyviä menettelyjä, organisaatioratkaisuja ja toimintatapoja, joiden avulla voidaan saada kohtuullinen varmuus toiminnan ja talouden lainmukaisuudesta, talousarvion noudattamisesta ja varojen turvaamisesta, toiminnan tuloksellisuudesta sekä taloutta ja tuloksellisuutta koskevien oikeuden ja riittävien tietojen tuottamisesta (emt. 2). Sisäinen valvonta on siten toiminnan lainmukaisuutta, varojen turvaamista, tuloksellista toimintaa ja oikean sekä riittävän tiedon

52 Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006, 65.

53 RVLPAK A21.

54 RVLPAK A22. Poliisin puolella laillisuusvalvonta on jaettu sisältä ja ulkoapäin tapahtuvaan laillisuusvalvontaan (SM:n julkaisuja 11/2009, 13).

55 Joissakin viranomaisissa (esimerkiksi poliisihallinnossa, rajavartiolaitoksessa) hallinnollista valvontaa tehostaa vielä johtavien virkamiesten mahdollisuus pidättää päätettäväkseen alemman virkamiehen käsiteltävänä oleva yksittäinen asia. Tällainen asioiden pidätysoikeus on yleinen rajavartiolaitoksen johtamisjärjestelmässä.

raportointia vastaavia menettelyjä ja ratkaisuja. Pysyväismääräyksessä sisäinen valvonta jakaantuu neljän edellä mainitun osakokonaisuuden valvontaan, joista toiminnan laillisuuden valvonta (sekä hallinnollinen että operatiivinen) on tämän tutkimuksen intressissä.<sup>56</sup>

Sisäinen valvonta toteutetaan osana normaalia toimintaa ja johtamista. Valvontatoimilla on erilaisia funktioita. Ennalta ehkäisevät toimet, kuten ajan tasalla olevat työjärjestykset, toimenkuvat ja hallinnon sisäinen ohjeistus, estävät ennakolta epätoivottuja tapahtumia. Erilaiset tarkastukset, seuranta ja tietojärjestelmiin rakennetut automaattiset tarkistukset auttavat paljastamaan toiminnan epäkohtia ja mahdollistavat korjaavien ja ohjaavien toimenpiteiden käynnistämisen. Esimiestoiminta toimii myös yleisenä johtamiskontrollina. Se, mikä tekee sisäisestä valvonnasta erityisen mielenkiintoisen tämän tutkimustehtävän kannalta, on sen sitominen *riskien hallintaan*. Sisäisen valvonnan järjestelmään kuuluu riskien hallinnan työkalu, jonka avulla arvioidaan vuosittain: 1) sisäiseen toimintaympäristöön, 2) valvontatoimenpiteisiin ja kontroleihin, 3) tavoitteiden asettamiseen, 4) seurantaan ja tilivelvollisuuden raportointiin, 5) riskien tunnistamiseen ja arviointiin sekä 6) muuhun selvitystoimintaan liittyviä riskejä. Toiminnan lainmukaisuuden osalta pysyväismääräyksessä on erikseen todettu laillisuusriskit (lain ja talousarvion noudattaminen), hyvän hallinnon vajeet (hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen) sekä rajavartiolaitoksen operatiiviseen toimintaan liittyvät riskit koskien toimivaltuuksia, henkilörekistereitä sekä pakko- ja voimakeinojen käyttöä.

Sisäinen valvonta perustuu suunnitelmalliseen *tarkastustoimintaan*. Rajavartiolaitoksen päällikkö tarkastaa vuosittain 1-2 hallintoyksikköä<sup>57</sup>. Rajavartiolaitoksen esikunnan eri osastot tarkastavat kaikki hallintoyksiköt 3-4 vuoden ajanjaksossa, mikä tarkoittaa 2-3 hallintoyksikön tarkastamista vuodessa. Tarkastus perustuu ennakolta laadittuun käskyyn, joka sisältää usein valmistautumistehtäviä hallintoyksikölle. Myös hallintoyksikkö voi esittää asioita, joita se haluaa otettavan esille tarkastuksessa. Tarkastuksen yhteydessä käydään läpi edellisen tarkastuksen havainnot. Toisin sanoen siinä todetaan, onko edellisessä tarkastuksessa havaitut puutteet korjattu. Tarkastuksen perusteella tehdään kertomus tai muistio, joka voi sisältää toimenpiteitä tarkastuksen kohteena olleelle hallintoyksikölle. Rajavartiolaitoksen esikunta seuraa havaittujen puutteiden korjaamista ja hallintoyksikkö veloitetaan yleensä myös raportoimaan puutteiden korjaamisesta annetussa määräajassa.<sup>58</sup>

*Operatiivisen laillisuusvalvonnan* käsite on määritetty rajavartiolaitoksen operatiivista laillisuusvalvontaa koskevassa pysyväismääräyksessä (RVLPK A22). Operatiivinen laillisuusvalvonta on osa rajavartiolaitoksen johtamisjärjestelmää ja sisäistä valvontaa.

56 RVLPK A21.

57 Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköitä ovat rajavartiostot (4 kpl), merivartiostot (2 kpl), vartiolentolaihue (VLLV), Raja- ja merivartiokoulu (RMVK) sekä Rajavartiolaitoksen esikunta. Vartiostot ovat alueellisia rajavartioviranomaisia ja VLLV sekä RMVK ovat alueelliseen jaotukseen kuulumattomia rajavartioviranomaisia. (Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 15.7.2005/577, 3-4 §:t).

58 RVLPK A21.

Siihen kuuluu henkilörekisterien käytön valvonta, esitutkinnan ja pakkokeinojen käytön valvonta<sup>59</sup>, rangaistuspäätös- ja rikesakkoasioiden valvonta, kanteluasioiden käsittely ja valvonta, sotilaskurinpitoasiat, voimankäyttötilanteiden ja niiden raportoinnin valvonta, muut sisäisen tutkinnan asiat ja vahingonkorvausasiat. Operatiivisesta laillisuusvalvonnasta vastaavat rajavartiolaitoksen päällikkö, rajavartiolaitoksen esikunta ja rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellinen osasto. Lisäksi muu operatiivinen linjajohto suorittaa laillisuusvalvontaa osana jatkuvaa johtamistoimintaansa.<sup>60</sup>

Laillisuusvalvonta on näin vakiintunut osaksi rajavartiolaitoksen toimintaa. Operatiivisen laillisuusvalvonnan ensisijaisena tavoitteena on edistää rajavartiolaitokselle asetettujen tehtävien toteutumista sekä ylläpitää ja vahvistaa kansalaisten luottamusta rajavartiolaitoksen toiminnan lainmukaisuuteen. Toiminta suunnitellaan ja keinot valitaan niin, että *ennalta estävyys* ja *nopean puuttumisen periaate* toteutuvat parhaalla mahdollisella tavalla. Operatiivisessa laillisuusvalvonnassa kiinnitetään erityistä huomiota niihin rajavartiolaitoksen tehtäviin ja sellaisten rajavartiomiehen toimivaltuuksien käyttöön, joilla puututaan kansalaisten perusoikeuksiin<sup>61</sup>. Operatiivinen laillisuusvalvonta toimii sekä *ennalta estävänä* että *jälkikäteisen kontrollin* muotona.

Operatiivinen laillisuusvalvonta toteutetaan *päivittäisen esimiestyöskentelyn* yhteydessä sekä erillisen tarkastustoiminnan avulla. Lähiesimiehet valvovat virkatehtävien toteutusta päivittäin osana toiminnan johtamista. Operatiivisesta laillisuusvalvonnasta annetun määräyksen mukaan (RVLPAK A22) ”jokaisen lähiesimiehen velvollisuutena on jatkuvasti valvoa ja omalla esimerkillään edistää alaistensa virkamiesten toiminnan lainmukaisuutta”. Lainvalvonnassa tai muutoin havaittuihin laiminlyönteihin ja virheisiin on puututtava viipymättä. Rajavartiolaitoksen määräyksessä erityisesti korostetaan, että ”[v]aikka menettely ei olisikaan nimenomaisesti säännösten, määräysten ja ohjeiden vastaista, siihen on syytä puuttua, jos näin voidaan edistää hyvän hallinnon periaatteiden ja perusoikeuksien toteutumista taikka muutoin parantaa virkatoiminnan laatua ja kansalaisten luottamusta rajavartiolaitoksen toimintaan”<sup>62</sup>.

Toinen tärkeä osa operatiivista laillisuusvalvontaa on *tarkastustoiminta*. Rajavartiolaitoksen johto - rajavartiolaitoksen päällikkö ja apulaispäällikkö sekä rajavartiolaitoksen

59 Salaisten pakkokeinojen käytöstä laaditaan erillinen luottamuksellinen kertomus eduskunnan oikeusasiamiehelle ja sisäasiainministeriöön. Rajavartiolaitoksen operatiivinen laillisuusvalvonta vuonna 2010, 11.

60 RVLPAK A22, 1; Rajavartiolaitoksen operatiivinen laillisuusvalvonta vuonna 2010, 1.

61 Rajavartiolaitoksen pysyväsasiakirjassa tällaisiksi toiminnan osa-alueiksi on nimetty: henkilörekisterien käyttö ja henkilörekisteröinnin toteuttaminen; pakkokeinoasioita koskevien muotomääräysten noudattaminen, laissa säädettyjen ilmoitusten tekeminen ja määräaikaisten noudattaminen, asiakirjojen arkistointi sekä asiakirjojen julkisuus ja salassapito; rangaistusvaatimus - ja rikesakkomennettelyä koskevien muotomääräysten ja määräaikaisten noudattaminen; asiakirjojen arkistointi ja säilyttäminen huomioon ottaen erityisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun (621/1999) lain säännökset asiakirjojen julkisuudesta ja salassa pitämisestä; takavarikoidun omaisuuden ja tutkittavan materiaalin asianmukainen haltuunotto, kirjaaminen ja säilyttäminen; avoinna olevien rikosasioiden tutkinta-ajat; voimankäyttötilanteiden ja niistä laadittavan raportoinnin seuranta. RVLPAK A22, 2.

62 RVLPAK A22, 6.

esikunta ja sen eri osastot - tarkastavat rajavartiolaitoksen hallintoyksiköt vuosittain. Tarkastuksia tehdään vuositasonalla noin 50. Operatiivisen laillisuusvalvonnan kannalta merkittävimpiä ovat oikeudellisen osaston tekemät, nimenomaan laillisuusvalvontaan kohdistuvat tarkastukset<sup>63</sup>. Lisäksi jokaisen hallintoyksikön päällikkö on velvoitettu tarkastamaan omat yksikkönsä vuosittain tarpeellisessa laajuudessa. Käytännössä hallintoyksiköt ja rajavartiolaitoksen esikunnan eri osastot tekevät tulevaa vuotta koskevan tarkastussuunnitelman, josta ilmenee tarkastettavat kohteet. Operatiivista laillisuusvalvontaa koskevassa pysyväämääräyksessä on korostettu, että lainsäädännössä tapahtuneet muutokset on otettava huomioon tarkastussuunnitelmaa laadittaessa. Vaikka tarkastustoiminta perustuu pääasiassa ennakolta laadittuun suunnitelmaan, erityisestä syystä tarkastuksia voidaan tehdä myös siitä kohteelle ennakolta ilmoittamatta. Erityisesti operatiivisen toimintakyvyn osalta todellisen toimintavalmiuden testaaminen edellyttää ajoittain juuri tämänlaatuista tarkastustoimintaa.

Jokaisesta tarkastuksesta tehdään raportti, johon kirjataan havaitut puutteet sekä tarkastuksen aiheuttamat toimenpiteet. Lisäksi tarkastuksen kohteen on asetetun määräajan kuluessa annettava selvitys niistä toimenpiteistä, joihin tarkastuskertomuksessa tai muistiossa esitettyjen toimenpide-ehdotusten johdosta on ryhdytty. *Tarkastuskertomukset* lähetetään tiedoksi rajavartiolaitoksen kaikille hallintoyksiköille, joiden tulee ottaa kertomuksista ilmenevät linjaukset toiminnassaan huomioon. Lisäksi hallintoyksiköt ja rajavartiolaitoksen esikunnan eri osastot laativat vuosittain kertomuksen esikunnan oikeudelliselle osastolle tekemästään tarkastustoiminnasta ja sen tuloksista. Oikeudellinen osasto laatii kertomusten pohjalta oman kertomuksen. Kertomukseen sisällytetään hallintoyksiköiden päälliköiden ja esikunnan eri osastojen kertomukset sekä yhteenveto niiden johdosta tehdyistä havainnoista. Raportti sisällytetään rajavartiolaitoksen toimintakertomukseen (vuosikertomukseen) ja se toimitetaan tiedoksi myös eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille.<sup>64</sup>

Tämän tutkimuksen aihepiirin kannalta tärkeitä laillisuusvalvonnan muotoja ovat henkilörekisterien käytön valvonta, esitutinnan ja pakkokeinojen käytön valvonta sekä kanteluasioiden käsittely. Rajavartiolaitoksen esikunta ja hallintoyksiköt valvovat henkilörekisterien käyttöä päivittäin sekä tarkastustoiminnan yhteydessä. Rajavartiolaitoksen oikeudellisen osaston suorittama rekisterien käytön valvonta toteutetaan käyttöoikeustarkastuksina sekä lokitietovalvontana. Viimeksi kuluneen neljän vuoden aikana on vuosittain ilmennyt muutamia tapauksia, joissa oikeudellinen osasto on selvittänyt mahdollisia rekisterien väärinkäytösepäilyjä. Tapausten selvittelyn yhteydessä väärinkäytöksiä ei ole paljastunut<sup>65</sup>.

63 Oikeudellinen osasto tarkasti kuusi hallintoyksikköä vuonna 2007, 5/2008, 6/2009 ja 2/2010. Vuonna 2010 oikeudellinen osasto tarkasti rajavartiolaitoksen kaksi suurinta ja toiminnaltaan vilkkainta hallintoyksikköä - Kaakkois-Suomen rajavartioston ja Suomenlahden merivartioston. Hallintoyksiköiden tarkastusmatkoilla ei ole tullut esiin sellaisia virheitä tai puutteita, jotka olisivat edellyttäneet jatkotoimia. Ks. Rajavartiolaitoksen operatiivisen laillisuusvalvonnan kertomukset vuosilta 2007-2010.

64 RVLPAK A22.

65 Rajavartiolaitoksen operatiivisen laillisuusvalvonnan raportit vuosilta 2007-2010.

Esitutkinnan ja pakkokeinojen käyttö on toimintaa, jossa puututaan merkittävällä tavalla ihmisen perusoikeuksiin. Ei siis ole yllättävää, että juuri rikosprosessiin kuuluvat esitutkinta- ja turvaamistoimenpiteet ovat useimmiten yksityisten ihmisten poliisiin kohdistamien kanteluiden kohteena. Rajavartiolaitoksen rikostorjunnallisen vastuun laajeneminen on merkinnyt myös tämän yksityisoikeudellisesti herkän alueen tulemista osaksi rajavartiolaitoksen tehtäväkokonaisuutta. Rajavartiolaitoksen esitutkintojen määrät ovat kasvaneet vuoden 2005 lakiuudistuksen myötä. Laittoman maahantulon järjestämiseen liittyvät tutkinnat ovat usein laajoja ja haasteellisia selvitettäviksi. Toistaiseksi rajavartiolaitoksen virkamiesten tekemiin esitutkintoihin on kohdistunut vähän kritiikkiä<sup>66</sup>.

Seuraavaksi tarkastellaan rajavartiolaitoksen virkamiesten toimintaan kohdistuneita *valituksia* ja *kanteluita*. Kanteluiden osalta on huomattava, että niitä voidaan pitää sekä hallinnon oikeussuojajärjestelmään keskeisesti kuuluvana että yleisen viranomais-toiminnan valvontajärjestelmän osana. *Hallintokantelu* ei ole kuitenkaan muutoksenhakukeino eikä sitä voida pitää varsinaisena jälkikäteisen oikeusturvan muotona<sup>67</sup>. Taulukkoon 29 on koottu tiedot vuosilta 2006-2010. Numerotiedot perustuvat rajavartiolaitoksen toimintakertomuksissa (vuosikertomuksissa) esitettyihin tietoihin.

	2010	2009	2008	2007	2006
<b>Valitukset/RVL<sup>68</sup></b>			73	42	36
<b>Kantelut</b>					
RVL:ssa vireille tulleet	14 <sup>69</sup>	16 <sup>70</sup>	19	53	25
- huomautettavaa	(2)	(2)	(1)	(1)	
Eduskunnan oikeusasiamies	2	7	4	11	13
- huomautettavaa <sup>71</sup>	(1)	(1)	(2)	(1)	(2)
Oikeuskanslerin virasto	-	-	1	-	
Vähemmistövaltuutettu	-	2 <sup>72</sup>	-	-	
Sisäasiainministeriö	1	1	-	-	
Ulkoasiainministeriö	1	-	-	1	

#### TAULUKKO 29. Rajavartiolaitoksen toimintaan kohdistuneet valitukset ja kantelut

66 Rajavartiolaitoksen esikunta on v. 2007 hallintokanteluun tekemässään ratkaisussa antanut tutkinnanjohtajalle huomautuksen, kun henkilön vapaudenmenetyksensä jatkettiin (3 tuntia) yli laissa sallitun määrärajan. Eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota rajavartiolaitoksen toimittamiin esitutkintoihin kahdessa kantelutapauksessa, jotka ajoittuvat vuosille 2009 ja 2010.

67 SM:n julkaisuja 11/2009, 10. Vrt. Bruun ym. 1995, 122.

68 Valituksilla tarkoitetaan rajanylittäjien rajatarkastustoimenpiteistä tekemiä valituksia hallinto-oikeuteen. Valituksista on pyydetty lausunnot asianosaiselta virkamieheltä ja kyseiseltä hallintoyksiköltä rajavartiolaitoksen esikunnan huolehtiessa vastineen antamisesta.

69 Luku sisältää rajavartiolaitoksen esikunnan (8 kantelua) ja hallintoyksiköiden (6 kantelua) käsittelemät asiat.

70 Luku sisältää rajavartiolaitoksen esikunnan (14 kantelua) ja hallintoyksiköiden (2 kantelua) käsittelemät asiat.



Taulukosta nähdään, että kanteluiden määrä on koko ajan laskenut. Kun vuonna 2007 tehtiin kaikkiaan 65 kantelua, oli määrä pudonnut 18:aan vuonna 2010. Moitittavaa toimintaa on todettu vuosittain keskimäärin kolmessa tapauksessa. Suurin osa kanteluista liittyy rajatarkastusten yhteydessä tehtyihin käännytyspäätöksiin ja erityisesti suhteellisuusperiaatteen noudattamiseen niiden yhteydessä. Myös virkamiesten käytös rajatarkastuksissa on ollut kantelun kohteena. Esimerkiksi vuonna 2009 kaikkiaan 12 tapauksessa (46 %) ja vuonna 2010 yhteensä 11 tapauksessa (61 %) kanneltiin joko muun ohella tai ainoastaan rajavartiolaitoksen virkamiesten epäasialliseksi koetusta käytöksestä. Vaikka nämä tapaukset johtavat vain harvoin toimenpiteisiin virkamiestä vastaan (1-2 tapausta/vuosi), on virkamiesten käytökseen kiinnitetty erityistä huomiota niin koulutuksessa kuin sisäisen valvonnan ja operatiivisen laillisuusvalvonnan tarkastuksissa. Asiallisesti vakavimmat kantelut koskevat esitutkintaa ja sen toimittamista sekä pakkokeinojen käyttöä. Vuonna 2009 kuusi kantelua ja vuonna 2010 neljä kantelua koski rajavartiolaitoksen virkamiesten suorittamaa rikostorjuntaa (pakkokeinojen käyttö) ja esitutkintaa. Näistä kahdessa tapauksessa virkamiesten toiminnassa todettiin moitittavaa. Kokonaisuutena kantelujen määrää voidaan pitää vähäisenä<sup>73</sup> ja moitittavaan toimintaan syyllistyneitten virkamiesten rikkeitä lievinä. Tässä voi yhtyä rajavartiolaitoksen esikunnan arvioon, jonka mukaan ”tehdyt ratkaisut osoittavat, että rajavartiolaitoksen toiminnan oikeusvarmuus on ollut hyvällä tasolla ja että ihmisten perusoikeuksia on viranomaistoiminnassa kunnioitettu”<sup>74</sup>.

71 'Huomautettava' tarkoittaa eduskunnan oikeusasiamiehen antamia huomautuksia. Eduskunnan oikeusasiamies ratkaisee vuosittain 3500 - 4500 kantelua. Oikeusasiamiehen ratkaisutoiminta on viraston vuosikertomuksissa ryhmitelty (1) toimenpiteeseen johtaneisiin ratkaisuihin, (2) asioihin, jotka eivät aiheuta toimenpiteitä sekä (3) kanteluihin, joita ei ole tutkittu. Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut (1) jaetaan huomautuksiin, käsityksiin, esityksiin sekä käsittelyaikana tapahtuneisiin (asiantilan) korjauksiin. Asiat eivät johda toimenpiteisiin (2), mikäli virheellistä menettelyä ei ole todettu tai syytä sellaiseen ei ole aihetta epäillä. Kantelun tutkimmattomuus (3) voi puolestaan johtua monista seikoista, kuten asia ei kuulu eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan, asia oli jo vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus oli jätetty käyttämättä, asiaa ei ollut riittävästi yksilöity, asia oli siirretty oikeuskanslerille, valtakunnansyyttäjälle tai muulle viranomaiselle tai tapahtumasta oli kulunut yli viisi vuotta. Suurin osa asioista (noin 60 %) ei johda toimenpiteisiin ja kantelua ei oteta tutkittavaksi noin yhdessä neljäsosassa tapauksista (25 %). Keskimäärin joka kuudes tapaus johtaa toimenpiteeseen. Ratkaisuista suurin osa on käsityksiä (yli 80 %). Huomautuksia eduskunnan oikeusasiamies on vuosien 2006-2010 aikana antanut 26-47/vuosi ja esityksiä 11-20/vuosi. Käsitteilyaikana tapahtuneita korjauksia on ollut 30-54 tapauksessa/vuosi. Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies ottaa vuosittain noin 50 tapausta oma-aloitteisesti käsiteltäväkseen. Yleensä nämä tapaukset johtavat keskimääräistä useammin toimenpiteeseen. Esimerkiksi vuonna 2010 eduskunnan oikeusasiamies otti käsiteltäväkseen 52 tapausta, joista huomautuksia oli 2, käsityksiä 21 ja esityksiä 19 kappaletta. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukset vuosilta 2006-2010.

72 Vähemmistövaltuutettu on antanut molempiin käsittelemiinsä kanteluihin vastauksen, joiden mukaan tapauksissa ei ilmennyt sellaisia seikkoja, jotka edellyttäisivät vähemmistövaltuutetun lausuntoa tai kannanottoa. (RVLE:n asiakirja Dn:o 300/60/12.2.2010, s. 4-5).

73 Esimerkiksi poliisin toiminnasta tehdään vuosittain n. 1500 kantelua. Kanteluista noin puolet tehdään laillisuusvalvojille (eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri) ja puolet poliisihallintoon. Luku ei sisällä paikallispoliisiin käsittelemiä kanteluita. Tehtyjen kantelujen määrä on joka vuosi kasvanut. Suurin osa kanteluista on sellaisia, joissa ei voida todeta moitittavaa käytöstä.

74 RVLE:n raportti ”Rajavartiolaitoksen operatiivinen laillisuusvalvonta vuonna 2008”, s. 4. (RVLE:n asiakirja Dn:o 669/60/5.3.2009).

Edellä selostettua kuvaa henkilöiden oikeusturvan toteutumisesta voidaan täydentää rajavartiolaitoksen tulosoheutusjärjestelmään kuuluvilla mittareilla. Oikeusturvan toteutuminen on määritetty yhdeksi laadulliseksi mittariksi sekä rajatarkastusten että rikostorjunnan osalta. Oikeusturvan osalta tavoitetaso on määritetty 100 %:iin. Oikeusturvaprosenttia heikentävät yksittäiset jälkikäteen virheellisiksi todetut hallinnolliset päätökset. Rajatarkastusten osalta oikeusturva on vaihdellut 99,6-99,9 %:n välillä. Rikostorjunnan osalta oikeusturvan taso on toimintakertomusten mukaan saatu pidettyä tavoitetilassa (100 %).<sup>75</sup> Tältä osin rajavartiolaitoksen tulosten seurantajärjestelmä vaatii kehittämistä tai seurannan terävöittämistä. Eduskunnan oikeusasiamies on nimittäin vuonna 2009 tekemässään ratkaisussa, joka koski rajavartiolaitoksen toimittamaa esitutkintaa v. 2007, todennut useita moitteenvärisiä asioita, minkä voisi ajatella heijastavan oikeusturvan tosiasialiseen toteumaan kyseisenä vuonna<sup>76</sup>.

*"Jokaiseen monimutkaiseen ongelmaan löytyy yksinkertainen ratkaisu. - Ja se on aina väärä."*

*H.L. Mencken<sup>77</sup>*

## 8.2 Rajaturvallisuusparadoksit

### 8.2.1 Turvallisuuden paradoksaaliset lähtökohdat

Sanotaan, että elämme 'turvallisuusähkyä'. Yhtä hyvin voimme sanoa, että podemme 'turvattomuusummetusta'. Meitä eivät uhkaa enää ydinaseet ja panssarit, terroristit, laittomat maahantulijat, ilmaston lämpeneminen, ympäristön saastuminen, hirmumyrskyt ja tulvat, taloudellinen ja sosiaalinen eriarvoisuus, radikalisoituminen, syrjäytyminen, hakkerointi ja tietoverkkohyökkäykset vaan kaikki arkipäiväiset sosiaaliset tilanteet ja kulttuuriset erityispiirteet voivat muodostua turvallisuusuhkiksi<sup>78</sup>. Turvallisuus on uhkakuvien muutosten myötä käsitteenä laajentunut valtiolähtöisen turvallisuuden ulkopuolelle. Voidaan puhua esimerkiksi ympäristöturvallisuudesta,

<sup>75</sup> Rajavartiolaitoksen toimintakertomukset 2006-2010. Rikostorjunta eriytettiin rajatarkastuksista omaksi tulosalueeksi v. 2007.

<sup>76</sup> Eduskunnan apulaisoikeusasiamies piti hyvin kyseenalaisena rajavartiolaitoksen menettelyä, jossa turvapaikanhakija oli pidätetty valtiorajarikosepäilyn perusteella. Lisäksi esitutkinnassa oli loukattu viestisalaisuutta ja esitutkinta-aineistoon liitetty sellaista materiaalia, joiden sisältö ei eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan liittynyt tutkittavana olevaan asiaan. Apulaisoikeusasiamies moitti myös sitä, että kantelija ei ollut saanut käyttää tiettyä avustajaa esitutkinnassa. Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009, 126.

<sup>77</sup> Siteerattu Kolodziej 2005, 1.

<sup>78</sup> Esim. Bajc 2011, 1; Virta 2011b, 196.

sosiaalisesta turvallisuudesta, taloudellisesta turvallisuudesta tai inhimillisestä turvallisuudesta. Yksi nykyisen turvallisuuden paradoksaalisista piirteistä liittyykin siihen, että entisestä valtioiden *välisestä* turvallisuudesta on tullut yhä enemmän valtioiden sisäisen turvallisuuden kysymys (Lipschutz 1995, 9)<sup>79</sup>.

Turvallisuusympäristön muutokset uusine uhkineen sekä turvallisuuskäsitteen laajeneminen ovat johtaneet siihen, että ulkoista ja sisäistä turvallisuutta on vaikea, ellei peräti mahdoton, erottaa toisistaan. Sama pätee rajaturvallisuuteen. Sen katsotaan olevan osa sekä sisäistä että ulkoista turvallisuutta. Rajaturvallisuus ei ole enää myöskään vain kansallinen asia. EU-jäsenyyden myötä siitä on tullut yksi yhteisön politiikan painopistealueista. Turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset ovat johtaneet myös siihen, että rajaturvallisuudesta huolehtiminen ei rajoitu pelkästään unionin ulkorajoille vaan se alkaa jo ns. kolmansista maista, kun 'etelän köyhälistö' aloittaa matkansa kohti 'hyvinvointipohjoista'.

Rajaturvallisuudesta huolehtiminen on paradoksaalinen tehtävä. *Paradoksi* on määritelmänsä mukaan näennäisesti järjenvastainen väite, joka näyttää olevan samaan aikaan sekä tosi että epätosi.<sup>80</sup> Rajat voivat toimia niin muureina (Kiinan muuri, Berliinin muuri, rautaesirippu) kuin 'siltoina' eri kansojen ja kulttuurien välillä. Sama rajoille tyypillinen kahtiajakoisuus ilmenee rajavalvonnassa. Rajatarkastuksessa viranomaisen tulee taata sujuva liikenne samalla kun sen pitää estää turvallisuuden kannalta ei-toivottujen henkilöiden maahanpääsy. Kuinka lisätä yhteiskunnan turvallisuutta rajoittamatta liikaa liikkumisen vapautta? Onko turvallisuus ja vapaus yhteen sovittavissa vai toteutuuko turvallisuus vain vapausoikeuksia rajoittamalla? Tuleeko turvallisuusuhka aina mustapartaisen miehen muodossa? Ja kuinka tunnistaa 'pahikset' muista rajanylittäjistä, kun he tunnetusti pyrkivät salaamaan toimintansa? Mutta onneksi laki on sentään kaikille sama. Vai onko?

Turvallisuuteen ja rajoihin liittyvät paradoksit ovat olleet useiden tutkimusten aiheena. Browning (2003) on artikkelissaan *The Internal/External Security Paradox and the Reconstruction of Boundaries in the Baltic: The Case of Kaliningrad* tarkastellut

79 Monet tutkijat (esim. Buzan 1991; der Derian 1995; Lipschutz 1995) ovat kiinnittäneet huomiota turvallisuuden ja turvallisuuskäsitteen sisäisiin jännitteisiin. Esimerkiksi der Derian (1995) on Nietzscheen tukeutuen argumentoinut, kuinka "toinen" meidän vastakohtana on välttämätön turvallisuuden määrittämiseksi. "Toisen" erillaisuus nähdään turvallisuuden määritelmässä aina uhkana sen sijaan että erillaisuutta voitaisiin lähestyä myös mahdollisuutena. "Turvallisuus on ansa", niin kuin Lipschutz on osuvasti kuvannut (emt. 9).

80 Hyviä johdatuksia paradoksien maailmaan ovat esim. Etienne Kleinin (2000), *Keskusteluja Sfinksin kanssa. Paradoksien merkitys fyysikassa*. Suom. Rami Kirstinä. Terra Cognita, Helsinki; Roy Sorensen (2003), *A Brief History of Paradox. Philosophy and the Labyrinths of the Mind*. Oxford University Press, Oxford & New York; Michael Clark (2007), *Paradoxes from A to Z*. 2.edn. Routledge, London & New York; Jeremy Stangroom (2009), *Einsteinin arvoitus. Mieltä kutkuttavia arvoituksia ja paradokseja ja pulmia*. Suom. Veli-Pekka Ketola. Karisto Oy, Hämeenlinna. Wilder & Collins (1994) ovat tutkineet paradokseja eri kulttuureissa ja päätyneet arvioon, että läntinen ajattelu sisältää paljon itsestään selviä totuuksia ja binäärisiä oletuksia. Ideat ovat joko tosia tai väärää, ts. ne eivät voi olla *sekä* tosia *että* väärää samaan aikaan. Itämaisessa ajattelussa paradoksit eivät aiheuta huolta samassa määrin, koska paradoksaaliset ajatukset eivät ilmaise korjattavissa olevaa epäjohtonmukaisuutta vaan ainoastaan pyrkimystä totuuteen, joka voi kasvaa ja kehittyä. Kiinan ja japanin kielistä näyttää jopa puuttuvan kokonaan käsite 'paradoksi' siinä merkityksessä, kuin se ymmärretään läntisen ajattelun perinteessä.

sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden paradoksia rajojen rakentamisprosessissa Kaliningradin osalta. Kaliningradin alueen sijainti EU:n alueen sisällä tekee siitä EU:n näkökulmasta viheliäisen ”kurjan luolan”<sup>81</sup>, joka pysyttää Kaliningradin kysymyksen EU:n poliittisella agendalla ja johtaa Kaliningradin kysymyksen turvallistamiseen. Kaliningradin kysymyksen turvallistaminen johtaa alueen kriminalisoimiseen ja kaikkien asukkaiden pitämiseen turvallisuusuhkina, rikollisina. Browning päätyy arvioon, että suhtautumalla Kaliningradin alueeseen uhkasävytteisesti sekä korostamalla alueen turvallisuusriskejä EU:n sisäiselle turvallisuudelle EU itse asiassa pitää yllä vanhoja rajoja ja historiallisia jakolinjoja hidastaen Euroopan todellista integraatiota ja rauhaista kehitystä (emt. 559-562).

Kessler & Daase (2008) ovat artikkelissaan *From Insecurity to Uncertainty: Risk and the Paradox of Security Politics* tarkastelleet nykyisiä terrorismintorjuntastrategioita, jotka ovat johtaneet uudenlaisen *totuusregiimin* syntyyn. Se perustuu tulevaisuuden hallintaan *varovaisuusperiaatteen* (precautionary principle) avulla. Tämä uusi riskiparadigma rakentuu neljän keskeisen rationaaliteetin varaan. Ne ovat: *nollatoleranssi*, *pahimman uhkakuva skenaario*, *käänteinen todistustaakka ja suunnaton tuho vaikutus*<sup>82</sup>. Kirjoittajien mukaan riski-käsitteen yleistyminen on johtanut siihen, että ”tuntematon” on muuttunut tiedoksi ja politiikanteoksi<sup>83</sup>. Turvattomuuden hallinnasta on siirrytty epävarmuuden hallintaan<sup>84</sup>, mikä on tehnyt turvallisuudesta ’tyhjän’ käsitteen. Turvallisuuden tuottaminen synnyttää turvallisuuden ohella myös turvattomuutta, mikä puolestaan johtaa turvallistamiseen. Tämä johtaa kirjoittajien mielestä paradoksaaliseen tilanteeseen, missä yhden tahon turvallisuuden varmistaminen johtaa muiden toimijoiden turvattomuuden lisääntymiseen ja lopulta kaikkien kannalta huonompaan lopputulokseen. (Kessler & Daase 2008, 212-215).

Thomas Diez (2006) on artikkelissaan *The Paradoxes of Europe's Borders* tarkastellut Euroopan rajoihin liittyviä ristiriitaisia piirteitä osana Euroopan yhdentymiskehitystä. Hän on nostanut tarkasteluun viisi rajoihin liittyvää paradoksia. Ensimmäinen paradoksi liittyy rajojen muuttuneisiin merkityksiin ja funktioihin, jota Diez kutsuu nimellä *kumousparadoksi* (subversion paradox). Toinen rajojen muutosta kuvaava jännite liittyy kansainvälisen ja ’maailman yhteisön’ (world society) rinnakkaiseen olemassaoloon (*kansainvälisen ja maailman yhteisön yhteenkietoutumisen paradoksi*). Kansainvälinen yhteisö nojaa kansallisvaltioiden olemassaoloon ja niiden väliseen yhteistoimintaan, kun taas maailman yhteisö viittaa yksityisten henkilöiden muodostamaan globaaliin

81 Komissionaari Patten kirjoitti huhtikuussa 2001 artikkelin Kaliningradin asemasta, joka julkaistiin *Guardian* ja *Le Monde* -lehdissä otsikolla ”Russia's hell-hole enclave”. (Browning 2003, 559).

82 ”Zero risk, worst case scenario, shifting burden of proof and serious and irreversible damage” (Kessler & Daase 2008, 213).

83 ”the unknown is translated into knowledge and politics” (emt. 214).

84 Ks. myös Hanén 2010.

yhteisöön. Kolmas EU:n kehitykseen liittyvä piirre on *laajenemisparadoksi*. Laajeneminen samaan aikaan sekä hävittää vanhoja rajoja että perustaa uusia. *Normatiivinen valtaparadoksi* viittaa EU:n kykyyn pakottaa ei-EU-maita normatiivisesti. Perinteisesti kansainvälisessä politiikassa voima ja normit nähtiin toistensa vastinpareina, mutta normatiivisen vallan käsitteessä nämä toistensa vastaelementit yhtyvät nykyisessä EU:n rajoihin liittyvässä kehityksessä. Viidentenä rajoihin liittyvänä paradoksina Diez mainitsee monen ”Euroopan” paradoksin, usean samanaikaisen poliittisen tilan läsnäolon. Esimerkiksi kysymys turkkialaisten kuulumisesta Eurooppaan jakaa käsityksiä samoin kuin monet muut arkisemmat kysymykset, kuten kuinka määrittää ’eurooppalainen’ kulttuuri. Diez päätyy artikkelissaan johtopäätökseen, että Euroopan integraatiokehitys ei ainoastaan siirrä vanhoja rajoja, vaan samaan aikaan sekä rakentaa uusia että vahvistaa entisiä jakolinjoja<sup>85</sup>.

Tässä luvussa tarkastellaan länsimaiden (EU, USA, Australia) rajaturvallisuusjärjestelyjä rajoihin liittyvien uhkakuvien (terrorismi, laitton maahanmuutto) viitekehityksessä. Amsterdamin sopimuksella EU:n alueelle luotiin *yhteinen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue*. Rajaturvallisuus ja sen ylläpitäminen ovat keskeisessä asemassa kyseisen alueen luomisessa. Tehokkaalla ulkorajavalvonnalla voidaan taata vapaa liikkuvuus EU:n sisällä. Toisaalta *vapaus, turvallisuus ja oikeus* arvoina ja tavoitteina ovat haasteellisia erityisesti turvallisuushallinnossa. Niinpä vapautta, turvallisuutta ja oikeutta tarkastellaan tässä luvussa rajaturvallisuuden paradokseina. Niihin jokaiseen sisältyy lukuisia ristiriitaisia piirteitä, minkä perusteella niitä voidaan kutsua *rajaturvallisuusparadokseiksi*. Äärimmäisessä tapauksessa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden valtiolähtöinen ja turvallisuuspainotteinen korostaminen voivat johtaa kyseisten arvojen ja oloilojen kumoutumiseen yksilötasolla<sup>86</sup>. *Valtiosta voi tulla suurempi uhka turvallisuudelle kuin itse uhkista, joita vastaan valtion tulisi tarjota suoja*<sup>87</sup>.

Tämä väite johdattaa pohtimaan rajaturvallisuuden tuottamiseen käytettyjen keinojen tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Keinot eivät välttämättä ole oikeassa suhteessa niistä koituviin haittoihin nähden kuten *tehokkuusparadoksi* tulee osoittamaan<sup>88</sup>. Tarkastelu päättyy aiheelliseen kysymykseen, käymmekö me oikeaa sotaa? Kysymys on kiinnostava ainakin kahdessa mielessä. Ensiksi, olemmeko me *sodassa*, jossa tarvitaan poikkeuslainsäädäntöä ja pitkälle meneviä ’pakkotilan’ mukaisia toimivaltuuksia ja vapausoikeuksien rajoituksia? Vai tulisiko tilannetta hallita rauhanomaisesti, hallinnon ja oikeusjärjestyksen mukaisessa tavanomaisessa normatiivisessä kehityksessä? Toiseksi

85 Näin myös Anderson & Bort 2001.

86 Van Houtum & van der Velde (2004) ovat tarkastelleet työvoiman vapaata liikkuvuutta EU:n alueella ja esittäneet, että olisi oikeampaa puhua pikemminkin liikkumattomuudesta (*immobility*) kuin vapaasta liikkuvuudesta.

87 Ks. esim. Gylling 2010; Malkki 2010; Staffans 2010; Staudt 2011.

88 Huom. Aas 2005, 194; Andreas 2000, x; Bigo 2002b, 2; 2006b, 52; Chen 2005, 242, 246, 254. He ovat korostaneet rajavalvonnan symbolista merkitystä riippumatta toimenpiteiden tosiasiallisesta tehokkuudesta.

voidaan kysyä, onko vihollinen oikein tunnistettu? Onko ihmisen vapaudesta tullut suurempi uhka turvallisuudelle kuin turvallisuuttamme vaarantavista uhkista sinänsä? Ja mihin tämä mahdollisesti johtaa?

Näiden paradoksien käsittelemiseksi luonnostellaan alustava teoreettinen malli, kuinka turvallisuustoimenpiteiden vaikutuksia tulisi arvioida. Heinonen (2011, 62-64) on väitöskirjassaan kuvannut turvallisuuskäsitteen semanttisen yleismallin<sup>89</sup>. Heinonen on myös esittänyt jonkinasteista funktionaalista riippuvuutta turvallisuuselementtien välillä. Heinosen mukaan puolustamisen arvoisten asioiden (A) ja käytettävissä olevien keinojen (K) pitää olla oikeissa suhteissa uhkiin (U) nähden, jotta tuloksena olisi positiivinen turvallisuuden tunne (T+). Turvallisuusyhtälömallin mukaan tuloksena on negatiivinen turvallisuuden tunne, turvallisuusvaje (T-) silloin, kun A, K ja U eivät ole samanlaatuisia. Myös siinä tilanteessa, että keinot eivät ole riittäviä uhkiin nähden ( $K < U$ ) on tuloksena turvallisuusvaje T-. Heinosen 'turvallisuusmatematiikka' voidaan pelkistää kahteen 'yhtälöön':

$$(1) \quad K = U \rightarrow T+$$

$$(2) \quad K < U \rightarrow T-$$

Heinosen valitsema käsitehistoriallinen lähestymistapa korostaa käsitteisiin liittyvien tulkintojen ajallisuutta ja paikallisuutta. Se suhtautuu *kriittisesti* perinteisiin yhteiskunnallisiin tieteenteorioihin sekä niiden ontologisiin ja epistemologisiin lähtökohtiin<sup>90</sup>. Kriittisestä näkökulmasta huolimatta Heinosen turvallisuusmatematiikka voidaan nähdä perinteisenä valtiojohtoisena tai -lähtöisenä turvallisuuden uhkien ja keinojen punnintana. Mielestäni Heinosen ansiokasta esitystä tulee täydentää *vieläkin kriittisemmällä* tai 'kontrapunktisella' näkökulmalla:

$$(3) \quad K > U \rightarrow T-$$

Tämän yhtälön tulkinnaksi tulee, että mikäli keinot ovat ylimitoitettut uhkiin nähden, tai muuten tarkoitukseensa sopimattomia, myös se johtaa turvallisuusvajeeseen. Viranomaisten toimenpiteiden tulee olla *tehokkaita, tarpeellisia* ja *oikeassa suhteessa* tavoiteltaviin päämääriin nähden, jotta ne täyttäisivät Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklasta johdetun ja EIT:n ratkaisukäytännössään vahvistaman  *syrjimät-*

89 Ks. luku 6.2.

90 Heinonen kytkee käsitehistoriallisen tarkastelutapansa Kosellekin (2004) kolmidimensionaaliseen historiakäsitykseen, jonka mukaan mennyt aika ja tulevaisuus ovat läsnä nykyisyydessä (Heinonen 2011, 39). Myös "[t]ämä 'ajan' (historian ja sen jatkumon, sekä perinteisen historiakäsityksen merkityksen tulevaisuuden ennustettavuudelle) haastaminen ehdollistamalla *kielellisesti* synnytyt uskomukset tekee käsitehistoriallisesta lähestymistavasta kriittisen näkökulman suhteessa perinteisiin tieteen teorioihin." (Emt. 2011, 30).

*tömyysstandardin* asettamat vaatimukset<sup>91</sup>. *Suhteellisuusperiaatteen* korostunut asema ilmenee myös siten, että vaikka se on yleinen hallinto-oikeudellinen periaate, se nauttii erityistä painoarvoa myös EU-oikeuteen kuuluvana 'itsenäisenä' oikeusperiaatteena. Suhteellisuusvaatimus on kirjattu erikseen myös viranomaisten organisaationormeihin<sup>92</sup>. Mielestäni juuri tämä kolmas turvallisuusyhtälö, oikeiden keinojen valitseminen ja niiden sovittaminen turvallisuusuhkiin nähden 'oikeassa suhteessa' on kysymys, joka tulee arvioitavaksi, kun rajaturvallisuutta arvioidaan hallinnollisen tehokkuuden ja sen normatiivisen ulottuvuuden näkökulmasta.

Kolmannen turvallisuusyhtälön mukaan turvallisuuden maksimointi tai ylireagointi turvallisuusuhkiin voivat aiheuttaa turvallisuusvajetta. Tämä näkökulma on erittäin tärkeä tähän työhön valitun lähestymistavan johdosta, jossa rajaturvallisuutta tarkastellaan hallinnollisen näkökulman ohella myös yksilön kannalta. Tämä näkökulma saa empiiristä tukea myös havainnoista, joissa riskianalyysiä ja profilointia tarkastellaan terrorismin torjunnan näkökulmista. Itse asiassa tämä näkökulma on läsnä 'hiljaisena' tai 'vaiettuna' myös rajaturvallisuuteen liittyvässä diskurssissa, vaikka virallisessa turvallisuusretoriikassa se on täysin sivuutettu. Esimerkiksi EU:n komission tiedonannossa "Kohti Euroopan Unionin jäsenvaltioiden yhdenmennyä rajavalvontaa" (KOM(2002) 233 lopullinen) on kuvattu tiedonannossa käytetyt termit. *Sisäinen turvallisuus yhteisellä vapaan liikkuvuuden alueella* on:

"Se suojelun taso, jonka perusteella yhteisellä vapaan liikkuvuuden alueella suojataan sekä fyysisiä että oikeushenkilöitä ja kaikenlaisia tavaroita, pääomia, palveluiden tarjoamista ja kaikenlaisia laillisia kauppatoimia sekä tekijänoikeuksia heidän tai niiden etuihin tai koskemattomuuteen kohdistuvia loukkauksia tai uhkia vastaan, joita aiheuttavat:

- *yhteisön tai kansallisen lainsäädännön noudattamatta jättäminen*<sup>93</sup>,
- rikollisuus, terrorismi, ihmiskauppa, lapsiin kohdistuvat rikokset, laitton asekauppa, lahjonta ja petokset sekä huumausaineiden laitton kauppa, siinä merkityksessä kuin niistä määrätään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklassa."

91 Vrt. Ojanen 2010, 142.

92 Rajavartiolaki (578/2005), 7 § *Suhteellisuusvaatimus*. "Kenenkään oikeuksiin ei saa puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa haittaa tai vahinkoa kuin tehtävän suorittamiseksi on välttämätöntä. Rajavartiolaitoksen tehtävien suorittamista koskevien toimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin." Vastaava säännös löytyy voimassa olevan poliisilain (493/95) 2 §:stä: Poliisin toiminnan yleiset periaatteet. Vireillä olevan uuden poliisilain, joka tulee voimaan 1.1.2014, säädösehdotuksessa suhteellisuusperiaate on kirjattu lakiin omana pykälänään - 3 § *Suhteellisuusperiaate*. Periaatteen sisältö on täsmentynyt aikaisempaan sääntelyyn verrattuna ja kuuluu seuraavasti: "Poliisin toimenpiteiden on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään, toimenpiteiden kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen ja muihin vastaaviin häneen liittyviin seikkoihin sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin." (Poliisilaki 22.7.2011/872).

93 Kursivointi lisätty.



Tähän määritelmään on aiheellista kiinnittää huomiota ainakin kahdesta syystä. Ensiksi on huomattava, että yhteisön tai kansallisen lainsäädännön noudattamatta jättäminen on mainittu ennen perinteisiä uhkia kuten rikollisuutta ja terrorismia. Onko tästä tehtävä sellainen tulkinta, että länsimaisen demokratian ja oikeusvaltion toimivuus siinä merkityksessä, että jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista, asetetaan siinä määrin kyseenalaiseksi, että tällainen oikeus ei ole enää itsestään selvä lähtökohta? Toiseksi on syytä huomata, että kyse ei ole pelkästään kolmansien maiden kansalaisten oikeuksista vaan yhtä lailla jäsenmaiden ja *unionin omien kansalaisten* oikeuksista. Tämän kohdan tarkastelu johtaa pohdinnan jäsenmaiden virkakoneistoon, jonka toiminnan legitimitetin tulisi nojata hallinnon ja vallankäytön laillisuuteen. Esitetyn määritelmän valossa uhat yhteisön sisäiselle turvallisuudelle yhteisellä vapaan liikkuvuuden alueella näyttävät kumpuavan ei vain maiden ulkopuolelta, vaan mikä pahempaa, oikeushyvien suojaamisesta vastuussa olevan *hallintokoneiston* sisältä.

Toisena teoreettisena lähtökohtana käytetään Tholenin (2010) määrittämiä kriteerejä rajavalvonnan ei-toivottujen sivuvaikutusten arvioimiseksi. Tholen on artikkelissaan arvioinut maahanmuuttoa rajavalvonnan kannalta. Hän on tarkastellut sekä maahanmuutossa että rajavalvonnassa tapahtunutta kehitystä ja sen sisältämiä riskejä. Hän on määrittänyt kaksi kriteeriä, joiden mukaan rajavalvonnan *tehokkuutta* tulee arvioida. Yhtäältä rajavalvonnan tulee mahdollistaa niiden maahanpääsy, joilla on siihen oikeus, ja toisaalta estää sellaisten henkilöiden maahanpääsy, jotka vaarantavat yhteisön turvallisuutta. Lisäksi Tholen on arvioinut toiminnan *ei-toivottuja seurauksia* ja määrittänyt viisi kriteeriä, joiden mukaan rajavalvontaa tulisi arvioida rajanylittäjien näkökulmasta. Kielteisiä sivuvaikutuksia tulee arvioida sen mukaan, kuinka hyvin toimenpiteet: 1) estävät pääsyn niiltä, jotka uhkaavat järjestystä ja turvallisuutta, 2) takaavat pakolaisten maahanpääsyn, 3) ehkäisevät karkean ja syrjivän kohtelun, 4) estävät kohtuuttomien seurausten muodostumisen mahdollisille maahanmuuttajille sekä 5) estävät kuolemat ja loukkaantumiset.<sup>94</sup> Näihin rajavalvonnan ei-toivottuihin seurauksiin palataan turvallisuusparadoksin yhteydessä.

Tässä luvussa syvennetään siis rajaturvallisuuskäsitteen pragmaattisten piirteiden käsittelyä tarkastelemalla joitakin rajaturvallisuuteen liittyviä paradoksaalisia piirteitä. Tällaisiksi tarkastelun kohteiksi - rajaturvallisuusparadokseiksi - on valittu terrorismi ja

94 Tholen 2010, 261-263. Ei-toivottujen seurausten osalta monet tutkijat ovat raportoineet tehostuneen rajavalvonnan haitallisista seurauksista. Kyle & Koslowskin (2001) mukaan tehostunut rajavalvonta on omiaan suuntaamaan turvapaikanhakijoita rikosjärjestöjen käsiin. Laillisten maahantulokeinojen rajoittaminen on omiaan ylläpitämään ja ruokkimaan salakuljetusorganisaatioiden kasvua (Green 2006, 163). Nuñez-Neto & Viña (2005, 135) ovat puolestaan raportoineet, kuinka Yhdysvaltojen Meksikon rajalle rakentamat aidat ovat ainoastaan suunnanneet laittoman maahantulon reitit toisaalle. Tämä "makkarateoria" osoittautui paikkansapitäväksi esimerkiksi Yhdysvaltojen operaation *'Gatekeeper'* aikana. Samaan aikaan kun laittomien maahantulojoiden pidätykset San Diegon rajaosuudella vähenivät, ne kasvoivat koko muulla rajaosuudella (Ellingwood 2004, 90). Ks myös Carpenter 2006.

sen torjunta<sup>95</sup>, yhteisen vapauden turvallisuuden ja oikeuden alueen perustana olevat oikeushyvät - turvallisuus, vapaus, oikeus - sekä hallinnon yleinen rationaliteetti, tehokkuus. Tämä kategorisointi on mielivaltainen ja yhtä hyvin olisi voitu käyttää muita luokitustapoja tai nimetä muita paradokseja (esim. arvoparadoksi). Myös eri paradoksien pitäminen käsitteellisesti tiukasti erillään osoittautui mahdolliseksi tehtäväksi<sup>96</sup>. Rajaturvallisuusparadokseja tarkastellaan normatiivisella tutkimusotteella hallinnon tehokkuuden näkökulmasta. Tarkastelu tapahtuu yleisellä tasolla, toisin sanoen se ei koske nimettyä valtiota tai organisaatiota vaan kuvaa länsimaiden rajaturvallisuudessa vallitsevia yleisiä trendejä.

Niin Yhdysvalloissa kuin Euroopassa rajojen tehokkaalla valvonnalla uskotaan olevan suuri merkitys terrorismin torjunnassa estämällä terroristien maahanpääsy. Mutta kuinka tehokas keino rajavalvonta on tämän aikamme vitsauksen torjunnassa? Rajavalvonnan merkityksen korostaminen terrorismin torjuntakeinona sekä viranomaisten toimivaltuuksien kasvattaminen terrorismin torjunnan nimissä<sup>97</sup> tekee terrorismin torjunnasta yhden rajaturvallisuusparadoksin. Rajaturvallisuuden tehostaminen voi johtaa ei-toivottuihin sivuvaikutuksiin, kukoistavaan ihmisalakuljetukseen, jopa kuolonuhreihin, kun ihmiset hukkuvat, tukehtuvat täyteen ahdattuihin kontteihin tai paleltuvat kuoliaiksi yrittäessään päästä länteen laittomin keinoin. Länsimaalaisten turvallisuus hankitaan kolmansien maiden kansalaisten turvattomuuden kustannuksella. Tarkastelu aloitetaan rajaturvallisuuden kuumimmasta aiheesta - mustapartaisesta miehestä<sup>98</sup>. ”Hyvää, sanoi mustapartainen mies, päivää!”

## 8.2.2 Mustapartaisen miehen myytti

*”En ole koskaan paha, sanoi mustapartainen mies. Olen ystävällinen. Hymyilen kaikille. Tulen uudeksi ihmiseksi. Ihmiseksi n:o 2.”*

Näillä sanoilla alkaa ”Hymyilevä mustapartainen” Ollin pakinakokoelmassa *Hyvää, sanoi mustapartainen mies, päivää*. Mustapartaisen miehen vakuutteluista ja tervehdyksen

95 Elorannan (2010, 203) mukaan terrorismin torjunnan osalta voidaan EU:ssa todeta myös kehitystä, jossa terrorismin torjunnan turvallisammasta on pyritty purkamaan ja siirtämään asioita tavanomaisen politiikan piiriin. Vrt. Virta (2011b, 190-191), joka puolestaan näkee, että turvallisuuden hallinnan sijaan hallinta EU:ssa voidaan nähdä pikemminkin hallintana terrorismin torjunnan kautta.

96 Esimerkiksi viranomaisten välistä lisääntyneitä henkilötietojen vaihtoa olisi voitu käsitellä minkä tahansa paradoksin yhteydessä. Asiat on yleensä käsitelty yhden paradoksin yhteydessä tai niihin on otettu toinen näkökulma, jos niitä on tarkasteltu useamman paradoksin yhteydessä.

97 Ks. esim. Sinkkonen 2010, 209.

98 Maailman sivu on ollut mustapartaisia miehiä, joista on koitunut kiusaa koko ihmiskunnalle. Lähihistoria muistelee kauhulla paria viiksiniekkää - Stalinia ja Hitleriä. Nykyiset pahat pojat ovat kasvattaneet täysparran. Hienotunteisuusyistä ja poliittisen korrektiuden nimissä mustapartaisen miehen edustajaksi on tähän tutkimukseen valittu harmiton partasuu kotimaisen komiikan piiristä.

toivotuksista huolimatta hänen luotettavuuteensa ei uskota. Jo pelkkä mustapartaisuus riittää tekemään hänestä perin epäilyttävän ja kyseenalaisen henkilön. Hänen henkilörekisterinsä - 25 mustapartaisjuttua - todistavat hänen pyyteettömyyttään vastaan.

Syyskuu 2001 terrori-iskut muuttivat turvallisuusympäristömme kertaiskulla. Terrorismista tuli suurin turvallisuusuhka niin kansalliselle kuin kansainväliselle turvallisuudelle (Balzacq & Carrera 2006, 19)<sup>99</sup>. Yhdysvallat julisti *sodan* terrorismia vastaan. Koska rikoksen tekijät olivat ulkomaalaistaustaisia henkilöitä, kytkettiin terrorismi välittömästi ihmisten liikkuvuuteen ja laittomaan maahanmuuttoon, olkoonkin, että syyskuun 2001 iskun tehneet henkilöt olivat saapuneet Yhdysvaltoihin laillisesti. Kolmansien maiden kansalaisista tuli uhka kansalliselle turvallisuudelle. Heidän maahantuloedellytyksiä ei tarkastettu enää matkailun, vaan ennen kaikkea valtion turvallisuuden näkökulmasta<sup>100</sup>. Tehostunut terrorismin vastainen toiminta johti paradoksaaliseen tilanteeseen sisäisen turvallisuuden kannalta. Länsimaiden päättäväinen toiminta lisäsi terrori-iskujen todennäköisyyttä myös sellaisissa maissa tai niiden maiden kansalaisia kohtaan, jotka aikaisemmin eivät kuuluneet terroristien 'mustalle listalle'. Esimerkiksi Norjan osallistuminen NATO-operaatioon Afganistanissa on Baillietin (2008, 15) mukaan lisännyt terroristisen toiminnan todennäköisyyttä Norjan intressejä vastaan<sup>101</sup>.

Syyskuun 2001 terrori-iskut olivat shokki maailmalle. Ei siis ihme, että iskua seuranneet ensireaktiot olivat hyvin tunneperäisiä ilmauksia. Jostain syystä tunneperäisestä suhtautumisesta tuli kuitenkin valtavirtaus terrorismin vastaisessa toiminnassa<sup>102</sup>. Turvallisuus nousi kansainvälisen politiikan polttopisteeksi ja turvallistamisesta tuli osa poliittista todellisuutta monilla politiikan osa-alueilla. Yhteiskuntatieteilijät näkivät turvallisuuden äärimmäisessä tavoittelussa turvallisuushysterian piirteitä ja he alkoivat puhua "turvallisuuspaniikista" ja "bunkkeriyhteiskunnasta" (esim. Kroker 2008). Tämä sai monet tutkijat näkemään itse turvallisuuden ja sen tavoittelun muodostuvan länsimaiden suurimmaksi uhaksi<sup>103</sup>. Tai niin kuin Rasmussen (2004) asian kiteytti kuvatessaan nykyajan 'refleksiivistä modernisuutta', että tavasta, jolla me yritämme ratkoa ongelmia, tulee turvallisuuden 'teema ja itse ongelma'.

99 Zaccardellin (2004) mukaan niin tutkijoiden, sotilasanalyttikoiden kuin politiikan asiantuntijoiden parissa vallitsee laaja yksimielisyyttä siitä, että seuraavan suuren terroriteon osalta kyse on ainoastaan ajankohdasta, milloin se tapahtuu (*WHEN*), ei siitä, tapahtuuko isku vai ei (*IF*).

100 Turvallisuuskurssissa laittoman maahanmuuton linkittäminen terrorismiin ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen alkoi jo 1990-luvun puolivälissä (Anderson & Bort 2001, 172).

101 Hyvin samansuuntaisesti on asian Suomen osalta nähnyt Laitinen (2012, 18). Ks. myös Malkki 2010, 184. Koston dynamiikasta ja terrorismista on kirjoittanut osuvasti esim. Andrew Silke (2003).

102 Vamik Volkan (2004) on käyttänyt psykoanalyysiin perustuvaa teoriaa regressiosta ryhmäidentiteettiin selittäessään nykyisiä terroritekoja. Teoria selittää Volkanin mukaan monet turvallisuuden nimissä tehdyt ylilyönnit terrorismin vastaisessa politiikassa. Tiukka linja lisää turvallisuuden tunnetta monissa ihmisissä. (Sinkkonen 2010, 212).

103 Näin esim. Anderson & Apap 2002. Katso myös Burgess & Rodin 2008, 7.

Myös oikeudesta tuli tehokas ase terrorismin torjunnassa. Lainsäädäntötyölle tyypillinen jähmeys katosi ja laajoja lainsäädäntöhankkeita ajettiin läpi muutamissa viikoissa ja jopa päivissä<sup>104</sup> ilman asianmukaista valmistelua ja parlamentaarista vuoropuhelua. Monien tutkijoiden mukaan kyse oli pikemmin tunneperäisestä 'paniikkireaktiosta', halusta tehdä *jotakin*, kuin tietoisesta pyrkimyksestä turvallisuuden hallintaan<sup>105</sup>. Monet alun alkaen poikkeustiläsäännöiksi tarkoitettut säännökset jäivät voimaan. Kanada lienee niitä harvoja, ellei peräti ainoa maa, jolta löytyi poliittista rohkeutta kumota terrorismin torjunnan vastaista lainsäädäntöä, kun lain viisivuotisen olemassaolon aikana yhtään terroristia ei jäänyt viranomaisten 'haaviin'.

Huokoisten rajojen on katsottu edesauttavan terrorismia (Schreier 2005, 138). Terrorismin torjuntastrategioita leimaa ymmärrettävästi *nolla-toleranssi –ajattelu*. On hyväksyttävämpää estää sadan aiheettomasti epäillyn henkilön maahanpääsy kuin päästää maahan yksi terroristi<sup>106</sup>. Rajaturvallisuuden suurimpana haasteena pidetään terroristien ja muiden vakaviin rikoksiin syyllistyneiden henkilöiden seulomista rajanylitysliikenteestä. Seulominen perustuu riskianalyysiin ja matkustajien profilointiin sekä viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon. Mutta miksi nämä toimenpiteet on tuomittu epäonnistumaan rajaturvallisuuden ylläpidossa? Miksi tämän "uuden terrorismin"<sup>107</sup> tai "hyperterrorismin"<sup>108</sup> torjunta on ylivoimainen tehtävä? Kuinka perusteltu terrorismin torjuntalähtöinen rajaturvallisuusajattelu on ylipäätään Euroopassa?

Heti alkuun täytyy todeta, että terrorin vanhat muodot ja ryhmittymät eivät ole kadonneet mihinkään, vaikka niiden rinnalle on noussut uusia tekotapoja ja aatteellisia painotuksia. Terrorismin uudet suuntaukset näyttävät irronneen aikaisemmista poliittisista, ideologisista ja maantieteellisistä lähtökohdistaan. Sen sijaan uskonnollisten ideologioiden merkitys tekojen motiivina on kasvanut. Terrorismin uusinta aaltoa on hankala torjua, koska sen organisatorinen rakenne on löyhä, solumainen ja verkottunut, sen toimintatavat joustavia ja kohteensa se näyttää valitsevan sattumanvaraisesti. Pyrkimys äärimmäiseen tuho vaikutukseen on liitetty myös yhdeksi nykyterrorismin

104 Scheinin ym. 2010, 4. Jo kahdeksan päivän kuluessa syyskuun 2001 terrori-iskuista Euroopan komissio esitteli kaksi puitepäätöstä, joista ensimmäinen koski terrorismin määrittelyä ja heidän rankaisemistaan (KOM(2001) 521 lopullinen, 19.9.2001) ja toinen eurooppalaista pidätysmääräystä (KOM(2001) 522 lopullinen, 19.9.2001). Ks. myös Lyon 2003b; Finn 2005; Balzacq & Carrera 2006; Mitsilegas 2007. Esimerkiksi Saksassa ja Puolassa eurooppalainen pidätysmääräys (European Arrest Warrant) todettiin maiden perustuslakien vastaiseksi (Carrera & Guild 2006, 229; Lodge 2006, 257).

105 Ks. esim. Andreas 2000; Bigo 2002b; Chen 2005.

106 De Lint (2011, 261) on raportoinut Yhdysvaltain varapresidentti Dick Cheney'n 1 %:n doktriinista. Sen mukaan turvallisuuden nimissä on parempi, että 99 viattomalta ihmiseltä estetään maahanpääsy kuin että yksi terroristi onnistuisi pääsemään maahan.

107 Uudeksi terrorismiksi on kutsuttu 1990-luvulta eteenpäin esiintynyttä terroristista toimintaa. Kysymys uudesta ja vanhasta terrorismista ei ole yksiselitteinen kysymys, vaan Laitisen (2012, 21) mukaan kyse on ennen kaikkea prosessista, jossa on mukana sekä vanhoja että uusia elementtejä. Uuden ja vanhan terrorismin eroista ks. esim. Neumann 2009.

108 Tästä nykyajan terrorismista on käytetty myös nimityksiä "megaterrorismi" ja "3. tyyppin terrorismi" (Bigo 2006b, 50).

uusimman aallon tunnuspiirteeksi.<sup>109</sup> Kuinka torjua ja estää ennakolta nykyisen hyperterrorismin iskuja, joita Ewald (2002, 294) on kuvannut: *"a risk beyond risk, of which we do not have, nor cannot have, the knowledge or the measure"*? Terrorismin torjuntaa voidaan jo lähtökohtaisesti ajatella mahdollittomana tehtävänä tai luonnehtia sitä kuin 'neulan etsimiseksi heinäsuovasta'<sup>110</sup>. Mielestäni terrorismin torjunnassa on tapahtunut siirtymä *faktoista oletettujen aikomusten keksimiseen*<sup>111, 112</sup>.

Nykyterrorismin torjunnan lähtökohtien pohdinta oikeuttaa meidät kutsumaan viranomaisten turvallisuuspyrkimyksiä terrorismin torjuntaan liittyen turvallisuusparadoksiksi<sup>113</sup>. Turvallisuuden paradoksaaliset piirteet eivät suinkaan pääty tähän. Seuraavaksi tarkastellaan terrorismin tilannetta Euroopassa. Hyvän yleiskuvan terrorismin nykytilasta Euroopassa saa Europolin laatimasta vuosikatsauksesta (TE-SAT 2010). Vuosikatsauksessa terrorismia tarkastellaan viiden ideologisen suuntauksen perusteella. Käytännössä rajat eri suuntausten välillä ovat liukuvia ja monien ryhmien toiminnassa saattaa olla vaikutteita useasta eri suuntauksesta, joskin ryhmällä on yleensä yksi hallitseva ideologia. Raportissa terrorismi on jaettu 1) islamilaiseen terrorismiin, 2) kansalliseen separatismiin, 3) ääriivasemmistolaiseen ja 4) äärioikeistolaiseen suuntaukseen sekä 5) yhden asian liikkeisiin (esim. ympäristö- ja eläinaktivistit).<sup>114</sup>

Vuonna 2009 Euroopan Unionin alueella tehtiin yhteensä 294 terrori-iskua. Laskua edellisestä vuodesta on 33 % (441 iskuja) ja vuodesta 2007 melkein 50 % (581 iskuja). Iskuissa pidätettiin 587 henkilöä (753/2008, 841/2007). Iskuja tehtiin kuudessa eri maassa, mutta terrorismin perusteella pidätyksiä tehtiin kaikkiaan 13 jäsenvaltiossa. Iskuissa menehtyi yhteensä seitsemän henkilöä. Europolin käyttämän luokituksen mukaan separatismi oli yleisin terrorismin muoto (237 iskuja). Separatismia esiintyy Ranskassa, Espanjassa ja Pohjois-Irlannissa. *Ääri-islamistien tekemiä iskuja oli vuonna 2009 yksi*, joskin terroriepäilyyn johtavissa pidätyksissä oli suuntauksen osuus lähes viidennes (110 pidätystä). Iskuissa nostettiin syyte 391 henkilöä kohtaan, joista tuomittiin kaikkiaan 337 henkilöä. Tuomioiden yleisimmät syyt langetettiin terroristijärjestöön kuulumisen ja terroristien rahoituksen perusteella.

109 Ks. esim. Neumann 2009, 28; Malkki & Paastela 2007, 380-381; Laitinen 2012, 21.

110 Ojanen 2010, 135.

111 Heiskanen 2011, 11. "Terrorist or not - from 'facts of acts' to 'invention of intention". Seminaariesitys "Border games" - from Duel to Russian Roulette at the Border", 17.5.2011, Montreal, Kanada. Ks. myös Mitsilegas 2009, 523.

112 Ks. esim. Malkki & Paastela 2007; Malkki 2010.

113 Vrt. Virta 2011b. Hän on argumentoinut, kuinka turvallisuuden hallintaa EU:ssa tulisi pikemminkin kutsua hallinnaksi terrorismin torjunnan kautta.

114 Yksi suuri ongelma terrorismiin liittyen koskee sen määrittelyä. Terrorismista ei ole olemassa yleisesti hyväksyttyä määritelmää, ja niinpä tutkijat, poliitikot ja kansainväliset järjestöt ovat tuottaneet terrorismista satoja erilaisia määritelmiä (Susi 2010, 224). Lisäksi terrorismin määrittelyn ongelmana on pidetty sen kytkemistä psykologiseen reaktioon (pelko, kauhu) (Sinkkonen 2010, 210). Lisäksi monet tutkijat (esim. Laitinen 2007, 11; Malkki 2007, 43; Susi 2010, 224) ovat ilmaisseet huolensa terrorismia käsittelevän tutkimuskirjallisuuden poliittisuudesta ja jopa tarkoitushakuisuudesta.

Toisena esimerkkinä terrorismi -käsitteen epäsuhtaisuudesta voidaan tarkastella USA:n kotimaanturvallisuusministeriö (DHS)<sup>115</sup> kansallisen terrorismintorjuntakeskuksen (National Counterterrorism Center) ylläpitämää tietokantaa TIDE. Se on keskustietokanta, joka sisältää henkilötiedot ihmisistä, jotka on yhdistetty terroristiseen toimintaan. Osa tiedoista välitetään FBI:lle käytettäväksi maahantulokiellon perusteena (no-fly list). Tietokanta sisältää tunnettujen terroristien ohella tiedot ihmisistä, joiden epäillään rahoittavan tai tukevan muuten terroristien toimintaa. Suurin osa henkilötiedoista koskenee ulkomaalaisia tai Yhdysvaltojen ulkopuolella olevia henkilöitä, vaikka DHS:n ilmoituksen mukaan tietokanta ei koostu ”pelkästään kotimaisesta terrorismi-informaatiota”. Tammikuussa 2009 tietokannassa oli 564.000 merkintää, jotka liittyivät noin 500.000 eri henkilöön. (Moeckli & Thurman 2009, 26). Ottaen huomioon, että se on vain yksi monista kymmenistä terroristeja koskevista tietokannoista ja kyseisen tietokannan sisältämien terroristeiksi luokiteltavien ihmisten kokonaismäärän, herää väistämättä kysymys, kuinka herkästi tai kevein perustein ihmiset päätyvät turvallisuusviranomaisten ’mustalle listalle’<sup>116</sup>?

Terrorismin torjunnan ja rajavalvonnan linkittäminen yhteen näyttää näin mielenkiintoiselta ja varsin kyseenalaiselta toimenpiteeltä. Terrorismi on keskittynyt Euroopassa vain muutaman EU:n jäsenvaltion (Iso-Britannia, Ranska, Espanja) alueelle. Valtaosaltaan terrorismi on paikallista, kansallismielisten separatistien harjoittamaa väkivaltaa<sup>117</sup>. Kahta kolmasosaa epäillyistä henkilöistä ei voitu yhdistää mihinkään ääri-islamistiseen suuntaukseen. Myös islamilaisesta terrorismista epäillyistä (110 henkilöä) lähes kolmasosa oli EU:n kansalaisia. Terrorismin torjunnan kannalta haasteellista on myös radikalisoitumisen estäminen ja siihen puuttuminen. Radikalisoituminen tapahtui yleensä toisen tai kolmannen polven maahanmuuttajille. Raportin mukaan myöskään värväytyminen terroristiksi tai terroristien järjestämään koulutukseen hakeutuminen eivät välttämättä edellytä radikalisoitumista, vaan ne voivat tapahtua ilman mitään selviä viitteitä.<sup>118</sup>

*Islamilaista terrorismia pidetään suurimpana uhkana useimmissa EU-maissa huolimatta siitä, että suuntauksen nimissä tehtiin Euroopassa vain yksi isku vuonna 2009. Islamilaisten terroristien iskut eri puolilla maailmaa osoittavat kuitenkin Europolin näkemyksen mukaan ääri-islamilaisten ryhmien pyrkimyksen joukkotuhontaan.*

115 Department of Homeland Security (DHS).

116 Wasem ym. (2005, 51) ovat kritisoineet, että Yhdysvalloissa ei ole virallisesti hyväksytyjä standardeja, kuinka ihmiset päätyvät tai poistetaan erilaisilta ’hakulistoilta’. Monissa autoritäärisesti hallituissa maissa toisinajattelijat ja mielenosoittajat päätyvät helposti virallisen hallituksen mustalle listalle. Yleensä nämä toisinajattelijat vaativat demokraattisten arvojen mukaisia oikeuksia, kuten äänioikeutta, vapaita vaaleja, sananvapautta ja kokoontumisvapautta. Toisin sanoen nämä toisinajattelijat ovat yleensä länsimaisten arvojen viejiä ei-demokraattisiin maihin, mutta samalla he päätyvät länsimaiden mustalle listalle ja ei-toivotuiksi henkilöiksi osana terrorismin torjuntatoimenpiteitä. (Bigo 2006b; Moeckli & Thurman 2009; Wasem ym. 2005).

117 Eloranta 2010, 202; Sinkkonen 2010, 218; Virta 2011b, 186.

118 TE-SAT 2010.

Esimerkkinä tästä on TE-SAT 2010 raportissa kuvattu 25. joulukuuta 2009 Nigerian kansalaisen yritys räjäyttää amerikkalaisen lentoyhtiön matkustajakone matkalla Amsterdamista Detroitiin. Henkilö epäonnistui yrityksessään, mutta rajavalvonnan kannalta tapauksen tekee mielenkiintoiseksi se, että henkilö läpäisi lentoaseman raja- ja turvatarkastukset sekä onnistui kuljettamaan räjähteet koneeseen. Henkilöllä oli voimassa oleva viisumi Yhdysvaltoihin. (TE-SAT 2010, 19). Tapaus havainnollistaa, kuinka vaikeaa on mahdollisten terroristien profilointi ja tunnistaminen rajatarkastusten yhteydessä.

Joka tapauksessa rajavalvonta on tärkeässä asemassa terrorismin torjunnassa. Uhkien torjunnan osalta rajavalvonta perustuu riskianalyysiin ja profilointiin. Ne perustuvat eri tietojärjestelmissä ja rekistereissä olevien suurien tietomassojen systemaattiseen käsittelyyn ja analyysiin.<sup>119</sup> Erilaisten analyysiohjelmien (esim. Analyst Notebook) avulla tietoa 'louhitaan' (*data mining*) eri tietojärjestelmistä tavoitteena paljastaa tietoineiston sisältämiä mahdollisia säännönmukaisuuksia (mallintaminen) ja vaikeasti havaittavia, mutta 'viitteellisiä' yhteyksiä, jotka puolestaan mahdollistavat matkustajien profiloinnin esimerkiksi tekotapojen (*modus operandi*) mukaan. Riskianalyysi ja profilointi eivät siis perustu pelkästään tiedon keräämiseen ja käsittelyyn, vaan ennen kaikkea tiedon analysointiin ja ennusteiden laatimiseen rikollisten paljastamiseksi. Ojasa (2010, 137) mukaan "lainvalvonnassa profilointi ilmenee usein perusteiltaan sääntelemättöminä ja osin ulko-oikeudellisina viranomaiskäytäntöinä"<sup>120</sup>.

Monet tutkijat (esim. Kolodziej 2005; Salter 2005; Wasem ym. 2005; Bigo 2006b; Jonas & Harper 2006; Kessler & Daase 2008; Thurman 2010) suhtautuvat kriittisesti riskianalyysiin<sup>121</sup> ja profiloinnin mahdollisuuksiin paljastaa terroristit.<sup>122</sup> Jonas & Harperin (2006) mukaan riskianalyysin ja profiloinnin mahdollisuudet paljastaa terroristit ovat minimaaliset, kun taas niiden taloudelliset kustannukset sekä mahdolliset

119 Turvallisuusviranomaisten uhkatilannekuvan (käsitys uhkista) muodostaminen on haastava tehtävä. Ruotsalaisen (2012) mukaan tiedustelu- ja turvallisuuspalvelujen terrorismin tilannekuvan pohjana oleva tieto koostuu useista eri lähteissä olevista tiedonmuruksista, jopa hyvin epämääräisistä ja vähäisistä tiedoista. Analyttikkojen subjektiiviset ominaisuudet, kokemus ja henkilökohtaiset painotukset vaikuttavat lopputulokseen. Viranomaiset "tietävät sen, mitä ne haluavat tietää, eivät välttämättä sitä, mitä niiden tulisi tietää" (emt. 269). Samat haasteet koskevat tapahtuneiden iskujen analysointia. Ruotsalaisen mukaan iskujen tekijöiden motiivit ja taustat voivat olla hyvinkin kaukana viranomaisten päätelmistä, koska viranomaiset tulkitsevat terrorismiin johtavia syitä oman kokoemuksensa ja näkemyksensä valossa. Yksi suuri haaste liittyy viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon. Kaikki jäsenmaat eivät toimita tietoja EU:n instituutioille, jotka tuottavat tilanne- ja uhkakuvaa. Niinpä EU:n tosiasiallinen tilannekuva koostuu vain muutaman jäsenmaan antamista tiedoista. (Emt. 267-270).

120 EU:n perusoikeusasian tutkijoiden verkosto on ottanut profilointiin vieläkin kriittisemmän kannan: "ethnic profiling typically takes the form of *practices* by public authorities, which remain unregulated or may even be prohibited by law". (Siteerattu Ojasa 2010, 137, alaviite 10).

121 Pitkäniitty (2009, 100, 103) on kiinnittänyt huomiota riskianalyysiin sisältyvään piilevään vallankäyttöön, johon "rajavartiolaituksen sisällä ei ole ainakaan julkisesti kiinnitetty huomiota" (emt. 100). Ks. myös Ruotsalainen 2012.

122 Salter (2005, 47) on listannut kolme tekijää, minkä johdosta nykyinen rajavalvonta ei toimi: 1) biometriikkaan liittyvät heikkoudet/vaikeudet, 2) ihmisten hallintaan liittyvien psykologisten prosessien kääntäminen puhtaasti teknisiksi ongelmiksi ja 3) riskien hallintastrategioiden epäonnistuminen parantaa turvallisuutta. Henkilökortteihin ja biometriikkaan kohdistuneesta kritiikistä ks. myös Lyon 2005; O'Neil 2005; Wilson 2006; Privacy International 2004.



perusoikeuksien ja yksityisyyden rajoitukset ovat puolestaan valtavat. Heidän mukaan 'ennakoiva' profilointi ei ole pelkästään resurssien haaskausta vaan ennen kaikkea kansallisten voimavarojen kohdentamista väärin terrorismin torjuntaa ajatellen. Niinpä he päätyvät siihen, että voimavarat tulisi suunnata tunnettujen terroristien seuraamiseen sekä viranomaisten olemassa olevien tietovarastojen parempaan hyödyntämiseen. Myös viranomaisten keskinäistä tiedonvaihtoa tulisi tehostaa.

Miksi tutkijat suhtautuvat kriittisesti riskianalyysin ja profiloinnin mahdollisuuksiin terrorismin torjunnassa? Profilointia on käytetty jo vuosikymmeniä kuluttaja- ja markkinatutkimuksissa. Laajimmat tutkimukset perustuvat jopa miljoonien ihmisten kulutustottumuksiin. Siitä huolimatta uusien kuluttajien käyttäytymisen arvioinnissa 'väärin positiivisten' osuus on merkittävä. Käyttäytymisen 'ennustamisessa' päästään parhaimmillaan vain 90 %:n tarkkuuteen. Jopa 99 %:n tarkkuus merkitsisi, että yksi sadasta 'hitistä' olisi väärä<sup>123</sup>. Jonas & Harperin (2006) mukaan markkinatutkimusten perusteella voidaan päätellä, miksi henkilöiden tulevan käyttäytymisen ennakkointiin perustuvat profiilit eivät toimi terrorismin torjunnassa<sup>124</sup>. Lisäksi terrori-iskuja tapahtuu 'liian vähän', jotta henkilöiden profiloimiseen voitaisiin laatia tilastollisesti päteviä algoritmit. On myös kyseenalaista, tapahtuuko terrori-iskujen suunnittelu ja toimeenpano tietyn mallin, yleisen 'modus operandin' mukaisesti niin kuin profilointi olettaa. Lisäksi 'väärin positiivisten' hittien osuus on niin suuri, että profiilien käyttö johtaa voimavarojen haaskaukseen ja merkittäviin perusoikeuksien loukkauksiin.<sup>125</sup>

Riskianalyysin ja profiloinnin heikkoudet eivät rajoitu pelkästään väärin positiivisten suureen määrään. Lähes yhtä suuri ongelma on 'väärät negatiiviset', eli sellaiset rikolliset henkilöt, jotka jäävät paljastumatta profiloinnissa. Syyskuun 2001 terrori-iskun tehneistä henkilöistä oli lukuisia 'hittejä' Yhdysvaltojen eri viranomaisten tietojärjestelmissä. Esimerkiksi kaksi lentokoneen kaapannutta terroristia olivat epäiltyjen mustalla listalla ja heidän tiedettiin olevan Yhdysvalloissa. Osalla terroristeista oli kytköksiä Al Qaedaan ja he olivat etsintäkuulutettuina aikaisemmin tekemiensä iskujen perusteella.

123 Lainvalvonnan kannalta ehkä vieläkin suurempi periaatteellinen kysymys koskee todennäköisyyslaskennan stokastista luonnetta. Tilastollinen todennäköisyys ilmentää vain 'muuttujien' eli koko 'tilastomassan' mallinnettavissa olevaa taipumusta jakaantua tietyllä tavalla. Sen sijaan yksittäisen havainnon, yksittäisen henkilön osalta ei voida päätellä mitään 'varmaa'. Ilmiö muistuttaa kvanttifysiikasta tuttua partikkeleiden aaltohiukkasdualismia ja niiden jakaantumista 'kaksoisrakokokeessa'. Kaikkien hiukkasten osalta saadaan erittäin tarkka jakaumapiirros, mutta yksittäisen hiukkasen osalta ei voida määrittää sen käyttäytymistä, toisin sanoen sitä, kumman raon kautta hiukkanen on kulkenut kyseisessä kokeessa. Kvanttifysiikka osoitti, että, että sattuma on sisäänrakennettu luontoon, eikä tämä sattuma johdu tietämättömyydestä. Tämä havainto pakottaa pohtimaan, kuinka ihmisen toiminta voisi olla ennakoitavissa, jos luonnon toiminta jo kaikkein pienimmässä mittakaavassa (alkeishiukkasten tasolla) on ennustamatonta? Luonnon ja elämän sattumanvaraisuudesta ks. esim. Oiva Ketonen (1976): *Se pyörii sittenkin*. WSOY, Porvoo; David Ruelle (1992): *Sattuma ja kaaos* (suom. Kimmo Pietiläinen). Art House, Jyväskylä; Kari Enqvist (2007): *Monimutkaisuus - elävän olemassaolomme perusta*. WSOY, Helsinki.

124 Ks. esim. Salter 2005, joka on argumentoinut, miksi totuuden puhumiseen perustuva "tunnustuksellinen vallankäyttö" ei toimi rajavalvonnassa. Hoffman (2003) puolestaan on tarkastellut samaa ilmiötä itsemurhapommittajien osalta. Hänen mukaansa järjestelmät, jotka perustuvat toden puhumiseen (confession) eivät voi ymmärtää, valvoa ja kontrolloida järjestelmän vastaisia ja vallankumouksellisia yksilöitä.

125 Jonas & Harper 2006.

Kaikki iskuihin syyllistyneet 19 terroristia olivat yhteydessä toisiinsa useiden päivien ajan ennen iskua. He eivät myöskään pyrkineet juuri peittämään henkilöllisyyttään tai harhauttamaan toimintaansa. Neljätoista terroristia oli hankkinut jopa henkilö- tai ajokortit joko Floridasta tai Virginiasta.<sup>126</sup> Myös Lontoon 7. heinäkuuta 2005 pommi-iskujen pääsuunnittelija oli kiinnittänyt tiedustelupalveluiden huomion, mutta henkilöä ei otettu kiinni, koska hän ei sopinut terroriepäilyn profiliin<sup>127</sup>.

Profilointi on herättänyt voimakasta vastustusta erityisesti ihmisoikeusjärjestöjen taholta. Myös Euroopan parlamentti on kiinnittänyt huomiota etnisen profiloinnin ongelmiin. Profilointia on moitittu etnisesti syrjiväksi, koska se kohdistuu pääasiassa kolmansien maiden kansalaisiin ja yhden uskontosuunnan (muslimit) edustajiin. Profilointi tuottaa paljon 'väärää positiivisia tuloksia' samalla kun profiliin sopimattomat rikoksen tekijät jäävät paljastumatta<sup>128</sup>. Parlamentin suosituksessa kuvataan tiedonlouhinnan ja profiloinnin haasteita kuin "neulan etsimiseksi heinäsuovasta". Suosituksessa todetaan, että "*lainkuuliaisten kansalaisten "digitaaliset jäljet" ovat vielä suuremmat kuin rikollisten ja terroristien, jotka pyrkivät kaikin tavoin peittämään henkilöllisyytensä.*"<sup>129</sup>

Tämä ns. *etninen profilointi* voi olla joko tietoista tai tiedostamatonta. Etninen profilointi on kuitenkin yleistä ja usein tiedostamatonta, koska se perustuu vallitseviin kielteisiin stereotyyppioihin "epäilyttävistä" henkilöistä. Esimerkiksi mustilla on 7-10 -kertainen ja aasialaisilla noin kaksinkertainen todennäköisyys joutua etsinnän kohteeksi<sup>130</sup>. Etninen profilointi voi johtua myös viranomaisten valvontakäytänteistä. Esimerkiksi Madridin poliisille on annettu viikoittaiset kiintiöt, kuinka paljon sen tulee pidättää laittomia maahantulijoita. Tavoitevahvuuksiin pääsemiseksi Madridin poliisi on joutunut partioimaan ajoittain myös oman alueensa ulkopuolelle saavuttaakseen asetetut kiintiöt.<sup>131</sup>

Profilointi poikkeaa myös kiistanalaisella tavalla yleissäännöstä, jonka mukaan lainvalvontaa koskevien päätösten tulee perustua ihmisten *yksilölliseen käyttäytymiseen*. Parlamentin suosituksessa viitataan tutkimustuloksiin, joissa on todettu sen sopimattomuus terroristien paljastamiseen. Suosituksessa Euroopan parlamentti toteaa, että "[e]tnisen alkuperän, kansallisen alkuperän tai uskonnon käyttöä lainvalvontaan liittyvässä tutkinnassa ei ole suljettu pois, kunhan käyttö on syrjinnän kieltävien normien

126 Jonas & Harper 2006, 2-4.

127 The Times: "Detectives draw up new brief in hunt for radicals", 28.12.2005.

128 Esimerkiksi Yhdysvalloissa asuu 3 miljoonaa ihmistä, joilla on arabi-juuret (Wonders 2006, 80). Dannerin (2004, 47) mukaan Kansainvälinen Punainen Risti on raportoinnut, kuinka 70-90 % Irakissa tehdyistä pidätyksistä on tehty väärin perustein. Monet tutkijat ovat raportoineet myös tietojärjestelmien sisältämistä virheellisyksistä (esim. Davis 2002; Bennett 2005; Lewis 2005; Danner 2006. Yksi tunnetuimmista esimerkeistä lienee senaattori Ted Kennedyn päätyminen terroristilistalle (Bennett 2005, 127).

129 Euroopan parlamentin suositus (2008/2020(INI), kohta S.

130 Vrt. Ojanen 2010, 153.

131 Ethnic Profiling 2009, 9-10; Gandy 2006; Ojanen 2010.

mukaista, mukaan lukien Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla, mutta sen on täytettävä *tehokkuuden, tarpeellisuuden ja suhteellisuuden* kriteerit.<sup>132</sup> Tehokkuuden, tarpeellisuuden ja suhteellisuuden kriteereistä on yhteisöoikeudessa muodostunut  *syrjimättömyysstandardi*<sup>133</sup>. Se on 'testi', jonka mukaan viranomaisen toimenpiteitä arvioidaan ihmisoikeuksien valossa. Yleensä tarpeellisuusvaatimus täyttyy, sen sijaan toimenpiteiden tehokkuus ja suhteellisuus ovat herättäneet kritiikkiä<sup>134</sup>. Tehokkuuden tulee ihmisoikeusjärjestöjen mukaan perustua tieteellisesti osoitettuun tai tilastollisesti pätevään näyttöön toimenpiteen tehokkuudesta.<sup>135</sup>

Viranomaiset perustelevat profiloinnin käyttöä sillä, että profiloinnin avulla voidaan paljastaa enemmän rikoksia. Profilointi on perusteltua myös resurssien riittämättömyyden vuoksi sekä valvonnan kohdentamiseksi riskikohteisiin.<sup>136</sup> Menetelmä on osoittautunut tehokkaaksi joidenkin rikostyyppien, kuten sarjamurhaajien ja huume-kuriirien kohdalla. Toisaalta on väitetty, että poliisin toiminta etnisten vähemmistöjen parissa on tehokasta juuri siksi, koska se kohdistuu juuri etnisiin vähemmistöihin. Mitä enemmän poliisi lisää valvontaa, sitä enemmän rikoksia paljastuu<sup>137</sup>. Sen sijaan profiloinnin käyttöä terrorismin torjunnassa on kritisoitu, koska niissä korostuu et-

132 Euroopan parlamentin suositus (2008/2020(INI)). EU:n ihmisoikeusjärjestö European Union Agency for Fundamental Rights on ottanut asiaan paljon kriittisemmän kannan. Sen mukaan: "Any form of ethnic profiling is likely to be illegal also in terms of international law because it infringes the guarantees of the International Convention on the Elimination of all form of Racial Discrimination. All Member States of the EU are bound by this Convention." (Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Council Framework Decision for a Passenger Name Record (PNR) data for law enforcement purposes (2009), at 39).

133 Lissabonin sopimuksen myötä Euroopan perusoikeusasiakirja (The European Charter of Fundamental Rights) astuu voimaan. Perusoikeusasiakirja vahvistaa syrjinnän suoja, koska se luo syrjimättömyydestä oman ja erillisen, muiden oikeuksien toteutuksesta riippumattoman oikeuden. (Ethnic Profiling 2009, 5).

134 Ojasen mukaan (2010, 153) "etnisen tai kansallisen alkuperän taikka uskonnon varaan rakentuva terroristiprofilointi on *tehotonta* ja siten suhteellisuusperiaatteen vastaista, koska etnisellä profiloinnilla ei toisiasiassa saavuteta sitä hyväksyttävää tavoitetta (terrorismin torjunta), johon profiloinnilla pyritään."

135 Ethnic Profiling 2009. Vrt. Ojanen 2010. Hän on esittänyt, että "terroristiprofiloinnilla on oltava *hyväksyttävä tarkoitusperä* ja että profiloinnissa käytettävät kriteerit ja menetelmät ovat *oikeasuhtaisia* ja *välttämättömiä* tavoiteltuun (hyväksyttävään) tarkoitusperään nähden. Lisäksi yksi keskeinen edellytys varsinkin henkilötietojen profiloinnille on, että *menettelystä on säädetty riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti laissa*, jolla tarkoitetaan EU-oikeudessa esimerkiksi asetusta, direktiiviä tai puitepääöstä, Suomen oikeudessa taas eduskuntalakiä." (Emt. 142).

136 Esimerkiksi Yhdysvalloissa tehtiin vuonna 2002 tehokkaampi ns. 2.tasan rajatarkastus noin 2 % matkustajista (10 miljoonalle 448 miljoonasta rajanylittäjästä). Tavaraliikenteen osalta tulli tarkasti noin 15 % kuorma-autoliikenteestä, 22.6 % rautatiekonteista ja 5.2 % meritse saapuneista konteista. Yhden merikontin perusteelliseen tarkastukseen tarvitaan viideltä virkamieheltä jopa kolmen tunnin työpanos. Yksi rahtilaiva voi sisältää 3000 konttia, jotka on kuormattu jopa 11 konttia korkeiksi pinoiksi ja 18 tuuman etäisyydelle toisistaan. (Wasem ym. 2005, 2; Robinson ym. 2005, 125).

137 Iso-Britanniassa on ollut käytössä "pysäytä ja tarkasta" (stop and search) -menetelmä, jonka nimissä poliisi on pysäyttänyt ja tarkastanut ihmisiä tietyillä alueilla vuoden 2000 terrorismilain (Terrorism Act) antamien valtuuksien nojalla. Esimerkiksi vuosina 2003-2004 poliisi pysäytti ja tarkasti 8.120 ihmistä. Vain viiden - kaikissa tapauksissa valkoihoisen - henkilön tarkastus johti pidätyksiin terrorismiepäilyn takia. Käytännössä pysäytykset ja tarkastukset kohdistuivat suuressa määrin tiettyjen etnisten ryhmien edustajiin; aasialaiset joutuivat pidätetyiksi ja tarkastetuiksi 3.6 kertaa useammin ja mustat 4.3 kertaa useammin kuin valkoihoiset. (Ojanen 2010, 153). Myös Yhdysvalloissa valvonta on kohdistunut suuressa määrin väriillisiin ihmisiin. GAO on raportoinut, kuinka mustat naispuoliset matkustajat joutuvat tullitarkastuksessa 9 kertaan useammin läpivalaisuun (x-ray) kuin valkoihoiset naiset epäiltyinä huumeiden salakuljetuksesta, vaikka valkoihoisilta löytyy yli kaksi kertaa useammin huumeita kuin tummaihoisilta. (Wasem ym. 2005, 77).

nisten tekijöiden merkitys. *Etniset profiilit ovat sekä yli- että aliedustavia*. Yliedustavia siksi, että kokonaiset kansanryhmät tai tietyn uskonnon edustajat saatetaan epäilyn alaiseksi ja tulevat kriminalisoiduiksi potentiaalisina terroristeina<sup>138</sup>. Toisaalta ne ovat aliedustavia siinä mielessä, että profiilit eivät kykene paljastamaan luotettavasti (kaikkia) terroristeja. On myös selvää, että mitä luotettavimpia profileista tulee, sitä todennäköisemmin terroristit muuttavat ulkonäköään ja toimintaansa välttääkseen paljastumisen tai 'profiloitumisen'<sup>139</sup>. Mustapartaisen miehen sanoin, ne muuttuvat ja tulevat uudeksi ihmiseksi, ihmiseksi n:o 2<sup>140</sup>.

### 8.2.3 Turvallisuusparadoksi

Ihmisten liikkuvuus on lisääntynyt merkittävästi globalisaation seurauksena. Turvallisuusympäristössämme tapahtuneet muutokset ovat johtaneet siihen, että kansainvälistä muuttoliikettä ei tarkastella enää liikkuvuutena, vaan ennen kaikkea turvallisuusky-symyksenä. Maahanmuutto yhdistetään epävakauteen, sisäisen turvallisuuden uhkiin ja epäjärjestykseen. Monien tutkijoiden mukaan *maahanmuutto on kriminalisoitu*<sup>141</sup>. Kansallisissa ja ylikansallisissa strategioissa maahanmuuttoa tarkastellaan usein kansainvälisen vakavan rikollisuuden viitekehyksessä, jolla on kiinteä yhteys terrorismin<sup>142</sup>. Ihmisten globaali liikkuvuus leimataan elintasopakolaisuudeksi, turvapaikkajärjestelmän väärinkäytöksi ja 'turvapaikkashoppailuksi' (Ahumada-Jaidi 2010, 16; Wilson 2006, 101). Käsitteet, kieli ja mielikuvat ovat vahvoja aseita nykyisessä yhtiöturvallistamisen ilmapiirissä. Rajojen linnoittaminen kielen avulla on osa turvallistamista, poliittista retoriikkaa<sup>143</sup>. Van Houtumin (1998; 1999) sanoin "Rakennettu raja on kuvitteellinen, mielen muodostama raja, mutta sellaisena se ei ole vaikutuksiltaan ja seurauksiltaan yhtään sen vähäisempi kuin todellinen raja."

138 Nykyiset terroristiprofiilit rakentuvat Ojasen (2010, 141) mukaan uskomuksille, että potentiaalisilla terroristeilla on samanlaiset etniset, uskonnolliset, kansallisuus- ja ulkonäkötekijät kuin Lähi-idän islamilaisiin ääriliikkeisiin kuuluvilla mieshenkilöillä. Huomattava osa terroristeista on kuitenkin ollut muita kuin arabimaissa syntyneitä ja kasvaneita nuoria ja partaisia sekä tummia arabimiehiä.

139 EU:n 7:nneen puiteohjelmassa on mukana hankkeita, joilla pyritään parantamaan EU:n terrorismintorjuntavalmiuksia. Esimerkiksi ADABTS (Automatic Detection of Abnormal Behaviour and Threats) -hankkeessa pyritään kehittämään algoritmeja, kuinka tunnistaa potentiaaliset terroristit heidän käyttöksensä perusteella. Van der Hilst (2009, 15) on kritisoinut hankkeen teoreettisia lähtökohtia tunnistaa poikkeava käyttäytyminen sekä sen kytkeminen pahoihin aikomuksiin. Van der Hilstin mukaan kokemukset viime vuosina tehdyistä iskuista päinvastoin osoittavat, että valtaosa terroristeista käyttäytyy normaalisti aivan kuten muutkin matkustajat. Kriittikistä ks. myös Wonders 2006, 82.

140 Viime aikoina terroristiryhmien väräykset ovat kohdistuneet enenevässä määrin naisiin, lapsiin ja valkoihoisiin ihmisiin. (Ojanen 2010, 153).

141 Esim. Aas 2005; Bigo 2006b; Carrera 2006; Mitsilegas 2007; Walters 2004b; Weber 2006; Wilson 2006. Tuoreimista puheenvuoroista ks. esim. Weber & Pickering 2011; McCulloh & Pickering 2012; Melossi 2012.

142 Katso esim. Haagin ohjelma, kohta 1.7.2. (EC 2004a; EUVL C 53/7, 3.3.2005). Anderson & Bort 2001.

143 Esim. Weber 2006; Cholewinski 2007. Webber (1996) on kuvannut, kuinka ihmisten liikkuvuudesta ja turvapaikan hakemisesta on länsimaissa muodostunut "maahantulorikos" ('crime of arrival').

Maahanmuutto ei ole suinkaan uusi ilmiö. Maahanmuutto on perinteisesti ollut yksi ihmisen selviytymisstrategioista (Horsman & Marshall 1994, 60; Chen 2005, 240; Lobasz 2009, 340). Yhdysvallat ja Australia ovat saaneet nykyiset muotonsa, kun eurooppalaiset levittäytyivät oman mantereensa ulkopuolelle ja lähtivät etsimään uutta vaurautta<sup>144</sup>. Tai ajatellaan vaikka kolonialismia. Meidän länsimaalaisten tämän päivän hyvinvointi ja varallisuus perustuvat suuressa määrin siirtomaiden pitkään jatkuneeseen riistoon ja luonnonrikkauksiin. Sana 'eurooppalainen' vakiintuikin siirtomaissa tarkoittamaan siirtomaaisäntää. Nyt tilanne on muuttunut. Eurooppa ei ole enää mantereelta pois muuttavien emigranttien lähtömaa vaan kolonialismin jälkeisen kauden luvattu maa kolmansien maiden kansalaisille. Nyt nämä 'toiset' - laittomat maahantulijat - hakevat parempia toimeentulomahdollisuuksia aivan samoin kuin tekivät heidän siirtomaaisäntänsä. Suhtautuminen maahantuloon on vain muuttunut merkittävästi viimeisten vuosikymmenien aikana.

Monet tutkijat ovat vaatineet rajaturvallisuustoimenpiteiden kriittistä tarkastelua. Turvallisuushallinnon parlamentaarisen valvonnan lisääminen samoin kuin laaja-alaisen vastuullisuuden korostus on ollut näkyvästi esillä eri puheenvuoroissa. Bovensia (2007) seuraten Pollak & Slominski (2009) ovat korostaneet toimenpiteiden poliittista, juridista, hallinnollista, ammatillista sekä sosiaalista vastuuta. Tholen (2010) on puolestaan määrittänyt viisi kriteeriä, joiden mukaan rajavalvontaa tulisi arvioida. Tholen kiinnittää erityistä huomioita toiminnan tarkoitettujen vaikutusten ohella rajavalvonnan aiheuttamiin mahdollisiin haittoihin. Tholenin mukaan rajaturvallisuusjärjestelmää (sisältäen erilaiset toimintapolitiikat, lainsäädännön, viranomaisen valvontatoimenpiteet jne.) tulisi arvioida sen tulosten ohella myös sen mukaan, millaisia ei-toivottuja seurauksia toiminta aiheuttaa. Rajavalvonnan ei-toivottujen seurausten osalta Tholen on määrittänyt viisi kriteeriä: 1) uhkien torjunta estämällä turvallisuutta vaarantavien henkilöiden maahanpääsyn, 2) pakolaisten maahanpääsyn takaaminen, 3) karkean ja syrjivän kohtelun välttäminen, 4) erittäin haitallisten seurausten estäminen mahdollisille maahanmuuttajille ja 5) kuolonuhrien ja loukkaantumisten estäminen.<sup>145</sup>

Rajatarkastukset ovat EU:n neliportaisen rajavalvontajärjestelmän tärkein 'filteri'. Joka vuosi EU:n ulkorajoilla käännytetään lähes miljoona ihmistä puuttuvien maa-

144 YK:n arvion mukaan vuonna 2002 noin 3 % maailman väestöstä (175 miljoonaa) asui eri maassa kuin missä oli syntynyt. Kehittyneiden maiden väestöstä noin joka 10. henkilö oli maahanmuuttaja. Maahanmuuttajien osalta ilmenee huomattavaa alueellista vaihtelua. Esimerkiksi Yhdysvalloissa meksikolaistaustaiset maahanmuuttajat asuvat pääasiassa kuuden osavaltion alueella, missä he muodostavat huomattavan osan (21-32 %) osavaltioiden työvoimasta. (Wonders 2006, 67).

145 Ei pidä unohtaa myöskään rajojen taloudellista merkitystä, vaikka niitä ei tässä tutkimuksessa juuri tarkastella. Muun muassa Williams (2006) ja Chen (2005) ovat korostaneet rajojen territoriaalisuutta haastavia ja purkavia taloudellisia seikkoja. Esimerkiksi 18 % meksikolaisista saa rahaa sukulaisiltaan Yhdysvalloista (Chen 2005, 236). Kun Yhdysvallat sulki rajansa syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeen muutamaksi päiväksi, General Motors väitti, että jokainen minuutti, jonka sen rekati jonottivat Yhdysvaltojen ja Kanadan välisellä rajalla, maksoi yhtiölle 650.000 USD (Klein 2003; siteerattu Aas 2005, 199).

hantuloedellytysten johdosta (Pollak & Slominski 2009). Lisäksi rajatarkastuksissa paljastetaan runsaasti rikoksia, otetaan kiinni etsintäkuulutettuja henkilöitä sekä estetään turvallisuudelle haitallisten aineiden ja esineiden (alkoholi, huumeet, aseet) maahanpääsy. Myös valvontatoimenpiteiden ennalta estävää vaikutusta ei tule aliarvioida. Mutta *terrorismin torjunnan osalta rajavalvonnan teho on olematon*, niin kuin kävi ilmi edellä luvun 8.2.2 tarkastelusta. Pakolaisten sekä suojelun tarpeessa olevien henkilöiden maahanpääsyä (arviointikriteeri 2) samoin kuin karkean ja syrjivän kohtelun mahdollisuutta (arviointikriteeri 3) tarkastelen vapaus- ja oikeusparadoksien yhteydessä. Tämän alaluvun lopuksi tarkastelen rajaturvallisuusjärjestelmää arviointikriteereiden 4 ja 5 valossa.

Monet tutkijat (esim. Aas 2005; Chen 2005; Cornelius 2005; Smith 2006) ovat esittäneet, että rajavalvonnan tehostaminen ja länsimaiden 'linnoittaminen' maahanmuuttoa vastaan pikemminkin ruokkii rikollisuutta ja saa ihmiset turvautumaan salakuljetusorganisaatioiden apuun. Oxfamin (2005: iii) mukaan noin 90 % EU:n alueelle hakeutuvista turvapaikanhakijoista on pakotettu turvautumaan laittoman maahantulon eri muotoihin, koska tiukentunut viisumipolitiikka estää viisumien hankkimisen ja maahantulon laillisesti. Rajavalvonnan tiukkeneminen on johtanut myös vaarallisimpien reittien ja maahantulotapojen käyttöön. Cornelius (2005) on arvioinut, että kuluneen yhdeksän vuoden aikana Yhdysvaltojen ja Meksikon vastaisella rajalla on kuollut kymmenkertainen määrä laittomia rajanylittäjiä verrattuna siihen, mitä länteen pakoa yrittäneitä menehtyi Berliinin muurilla sen 28-vuotisen olemassaolonsa aikana.

EU:n jäsenmaat ovat kohdanneet vastaavia ongelmia. Kokemukset ovat osoittaneet, että kun yksi laittoman maahantulon reitti saadaan tukituksi, laitton maahantulo siirtyy toiseen paikkaan, tai maahantuloon käytetään uutta tekotapaa<sup>146</sup>. Yleensä uudet reitit ovat vaarallisempia kuin aikaisemmat saattaen luvattomat rajanylittäjät suurempaan vaaraan (Carpenter 2006; Green 2006). Monien mielestä juuri Espanjan tehostunut rajavalvonta oli syy laittoman maahantulon suuntautumiseen Kanarian saarille (Wolff 2008, 262). Tehostunut rajavalvonta voi siten pahentaa laittoman maahantulon ongelmaa<sup>147</sup>. Päästyään kerran (usein laillisesti) länsimaiden alueelle, henkilöt jäävät oleskelemaan maahan viisumin umpeuduttua. Viisumiajan ylitys on tunnetusti yleisin laittoman maahantulon muoto. Koska henkilöt ovat maassa 'laittomasti', heidän täytyy piileskellä viranomaisia, tehdä pimeää työtä alipalkattuina ilman minkäänlaista sosiaaliturvaa, tai rahoittaa toimeentulonsa rikoksilla, ja äärimmäisessä tapauksessa myydä itseään. He ovat fyysisesti alueen 'sisällä' (*outsiders in*), mutta käytännössä yhteiskunnan 'ulkopuolella' (*insiders out*).

146 COM(2006) 733 lopullinen, 6-7.

147 COWI Report 2009; Cornelius 2005, 782; Pickering & Weber 2006a, 10.

Laittoman maahantulon yritys voi äärimmäisessä tapauksessa johtaa kuolonuhreihin. Arvioiden mukaan joka vuosi hukkuu noin 4000 ihmistä heidän yrittäessään paeta vainoa, köyhyyttä ja erilaisia selkkauksia. Noin puolet tapauksista sattuu Välimerellä (Moorehead 2005; Pugh 2005). Pughin (2005) mukaan joka kolmas, joka aloittaa vaarallisen merimatkan, menehtyy. Dunn (2009) on raportoitunut, kuinka vuodesta 1994 lähtien yhteensä 4.600 maahanmuuttajaa on kuollut Yhdysvaltojen ja Meksikon välisellä rajalla yrittäessään ylittää rajan vaikeiden maastojen kautta<sup>148</sup>. Monet tutkijat (esim. Fekete 2003, 3; Morrison 2000) ovat väittäneet, että jokainen maahantulija, joka yrittää päästä Eurooppaan, turvautuu ainakin matkan jossain vaiheessa salakuljetusorganisaatioiden apuun.<sup>149</sup>

Tässä luvussa on tarkasteltu rajaturvallisuutta turvallisuuden kannalta. Tarkastelu on osoittanut, kuinka haasteellinen tehtävä turvallisuuden ylläpito on erityisesti silloin, kun kyse on terrorismin torjunnasta. Turvallisuuden 'tuottaminen' voi johtaa resurssien haaskaukseen ja viranomaisten toiminnan tehottomuuteen. Pahimmassa tapauksessa turvallisuuden nolla-toleranssi ajattelu voi lisätä turvattomuutta ja pahentaa alkupe- räistä ongelmaa. Turvallisuuden näkökulmasta rajaturvallisuuden paradoksaalinen luonne näyttää kohdistuvan ensi sijassa kolmansien maiden kansalaisiin. Mutta tämä on vain 'optinen' harha. Rajaturvallisuuden nimissä tehdyillä toimenpiteillä on vähintään yhtä syvä vaikutus jokaisen EU-kansalaisen elämään. Taistelussa terrorismia vastaan perinteinen syyttömyysolettama on kääntynyt pääläelleen ja *jokaisesta* tulee 'epäilty'<sup>150</sup>. Valtiovallan 'valvova katse' tunkeutuu yhä syvemmälle yksityisyyteen, kun viranomaisten toimivaltuuksia laajennetaan ja uutta valvontateknologiaa otetaan käyttöön turvallisuuden nimissä. Seuraavassa luvussa tarkastellaan, mitä haasteita rajaturvallisuuden teknistyminen ja 'informatisoituminen' asettavat yksityisyyden suojalla ja yksilön vapaudelle. Onko turvallisuus *primus inter pares* - ensisijainen ja kaiken perustavanlaatuisin *vapaus* muiden oikeuksien joukossa? Tällainen ajatteluhan on ollut turvallisuustoimenpiteiden ideologisena lähtökohtana niin poliittisessa reo- riikassa kuin turvallisuushallinnossa<sup>151</sup>.

148 Vrt. Chen 2005, 240. Hän on raportoitunut, kuinka yli 2.000 laitonta maahantulijaa on kuollut Yhdysvaltojen ja Meksikon välisellä rajalla 1990-luvun puolivälistä lähtien.

149 Ks. myös Aas 2005, 196-197. Hänen mukaansa ruumiista on tullut rajavartijoiden arkipäivää Välimerellä.

150 Marx (1988) käyttää tästä termiä 'kategorinen epäily' (*categorical suspicion*), Wilson (2006) 'ideaali epäilty' (*ideal suspect*) ja Agamben (2004) 'biopoliittinen tatuointi' (*bio-political tattooing*). Ks. myös Cholewinski 2007, 307-311; Bogard 2006. Foucaultin ajatuksiin tukeutuen Bogard väittää, että 'valvonta-assemblaasi' tarkastelee meitä kaikkia ikään kuin me olisimme vankeja (emt. 110).

151 Bajc 2011, 1.



## 8.2.4 Vapausparadoksi

Euroopan turvallisuusstrategia alkaa sanoilla ”Eurooppa ei ole koskaan aikaisemmin ollut yhtä vauras, turvallinen ja vapaa”<sup>152</sup>. Näin lienee asian laita valtion kannalta. Toisaalta yleisen turvallisuustilanteen parantuessa yksilöt eivät koskaan aikaisemmin ole kokeneet oloaan yhtä turvattomaksi ja yksityisyyttään niin uhatuksi kuin nykyisin<sup>153</sup>. Syyt ovat lukuisat, kuten valvontateknologian yleistyminen, biometriikan käyttöönotto, rekisterien käytön räjähdysmäinen kasvu, perusoikeuksien rajoitukset, tiedollisen itsemääräämisoikeuden heikkeneminen ja yhteiskuntien jatkuva turvallistaminen 9/11 jälkeisessä pelon ilmapiirissä<sup>154</sup>. Rajaturvallisuudessa yksityisyyden suojaan liittyvät haasteet kohdistuvat valvontateknologia yleistymiseen ja ihmiskehon ottamiseen yhä kattavampaan valvontaan, viranomaisen tietojärjestelmiin ja rekisterien käyttöön sekä tiedonvaihtoon.

Turvallisuus ja vapaus nähdään yleensä toistensa vastakohtina, toistensa kanssa kilpailevina periaatteina, arvoina tai tavoitteina. Näin on asianlaita myös turvallisuushallinnossa. Valtio, ja erityisesti sen turvallisuudesta vastaavat viranomaiset kantavat huolta ensisijaisesti turvallisuuden maksimoimisesta. Tässä luvussa tarkastellaan rajaturvallisuutta erityisesti yksilön ja hänen perusoikeuksiensa kannalta. Tarkastelu ei ole tyhjentävä, vaan aiheen käsittely on tutkimusekonomistisista syistä johtuen rajattu vain muutamaan seikkaan, jotka liittyvät *yksityisyyden suojaan ja tiedolliseen itsemääräämisoikeuteen*.<sup>155</sup> Nämä asiat on otettu käsiteltäviksi siksi, että henkilöiden tietosuoja ei ole hallinnollinen itsestäänselvyys, niin kuin voisi olettaa hallinnon lainalaisuuden sekä hyvän hallinnon vaatimusten valossa<sup>156</sup>. Lisäksi tämä tarkastelu laajentaa tarkastelun

152 Euroopan unionin turvallisuusstrategia: ”Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa”, 1.

153 Turvallisuus ja vapaus ovat hyvin kiistanalaisia käsitteitä (Buzan 1991, 7). Näennäisestä analogisuudesta huolimatta, suhtautuminen niihin on täysin päinvastaista. Vai onko kukaan kuullut koskaan puhuttavan ’vapauspolitiikasta’ tai ’kansallisesta vapausneuvostosta’ samassa merkityksessä kuin me puhumme turvallisuuspolitiikasta. Ja missä ovat ’vapausviranomaiset’ vastapainona sille, että turvallisuuden eri sektoreihin erikoistuneista viranomaisista löytyy kaikkialta? Tämä vapauden paradoksaalinen luonne johtuu Anderson & Apapin (2002, 1-2) mukaan siitä, että päinvastoin kuin turvallisuus, jonka hyväksi täytyy koko ajan tehdä työtä, muut perusoikeudet, kuten vapaus ja yhdenvertaisuus otetaan annettuina, itsestään selvinä tosiasioina.

154 Oguran (2006, 277) mukaan syyskuun 11. päivän tapahtumat johtivat vapauden ja yksityisyyden ’myytin’ murtumiseen. Kansallisesta turvallisuudesta ja sen nimissä tapahtuvasta väestön hallinnasta tuli poliittinen prioriteetti.

155 Esimerkiksi henkilöiden vapaa liikkuvuus, jossa ihmisillä on erilaiset vapausoikeudet (EU-kansalaiset, ei-EU-kansalaiset, kolmansien maiden kansalaiset jne.) kansalaisuuden ja suojelun tarpeen perusteella, ilmentää vapauden paradoksaalisia piirteitä ja olisi ansainnut tulla tarkastelluksi. Myös monien maiden perustuslakien sekä useiden ihmisoikeussopimusten tunnustama oikeus lähteä omasta maasta, mutta jonka vastaparina puuttuu muita valtioita sitova vastavuoroinen velvollisuus ottaa henkilö vastaan, olisi ansainnut tarkastelun. Vapausparadoksin osuvana kuvauksena olisi voinut tarkastella myös työvoiman vapaata liikkuvuutta, jota van Houtum & van der Velden (2004) mukaan voidaan paremmin luonnehtia ’liikkumattomuuden’ (*immobility*) kuin vapaan liikkuvuuden käsitteellä.

156 Kuvaavana esimerkkinä tietosuojan haasteellisuudesta voitaneen pitää oheista henkilötietojen käsittelyä koskevaa säädöserustelua koskien rajavartiolaitoksen lakiuudistusta (HE 6/2005 vp). Säädösmuutosten yleisperusteluissa todetaan, kuinka ”[y]ksityisyyden suojan ja avoimuuden vaatimuksen otettaisiin huomioon soveltamalla henkilötietojen käsittelyyn *lähtökohteisesti* henkilötietolakia ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia, kuten nykyisinkin. Yleisten säädösten soveltamisen lähtökohdasta poikettaisiin ainoastaan silloin, kun se oli olisi *rajavartiolaitoksen toiminnan tehokkuuden turvaamiseksi välttämätöntä*. Poikkeukset olisivat yhdenmukaisia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa

kolmansien maiden kansalaisista koskemaan jokaista valtion lainkäyttövallan piiriin kuuluvaa henkilöä eli meitä jokaista<sup>157</sup>. Tarkastelu osoittaa, miten viranomaisten välinen tiedonvaihto ja valvontateknologian alati lisääntyvä käyttö kyseenalaistavat yksilön vapauden niin, että vapaus kääntyy irvikuvakseen, epävapaudeksi ja 'isoveli valvoo' -vankilaksi, kun kansalaiset elävät 'akvaarioelämää' binäärikoodeina tietoverkkojen loputtomassa saaristossa. Tämän alaluvun lopussa luodaan lyhyt katsaus turvallisuuden ja vapauden jännitteiseen 'pakkoavioliittoon' Bigon (2006a) esittämän turvallisuusvapaus jatkumon avulla.

*Yksityisyys* on tärkeässä asemassa länsimaisten oikeusvaltion ytimessä. Yksityisyys merkitsee muun muassa yksityiselämän suojaa sekä *oikeutta olla 'näkyvätön', valtion valvonnan ulottumattomissa*. Turvallisuudessa - tai oikeammin turvallisuuden retorikan nimissä - pyritään lisäämään yhteiskunnan 'läpinäkyvyyttä', ihmisten kontrollia. Haggerty & Ericson (2000) kutsuvat tätä ilmiötä 'katoamisen katoamiseksi'. Se on prosessi, jossa yksilöiden on yhä vaikeampi säilyttää anonymiteettinsä ja karttaa eri instituutioiden suorittamaa valvontaa<sup>158</sup>. Terrorismin torjunnan nimissä turvallisuusviranomaiset haluavat yhä pidemmälle meneviä toimivaltuuksia. 'Rehellisillä ihmisillä ei ole mitään salattavaa' -perustelua käytetään keskustelussa perusteena toimivaltuuksien kasvattamiseksi. Mutta yksityisyys merkitsee juuri oikeutta olla valtion kontrollin ulkopuolella. Historian tarjoamat kokemukset valtion harjoittamasta valvonnasta eivät ole rohkaisevia. Harvat myöskään halunnevat olla jatkuvasti turvallisuusviranomaisten valvovan silmän alla, vaikkakin se joissakin tapauksissa lisäisi heidän turvallisuuttaan. (Bigo 2006a, 41-43).

Viranomaisille on perustettu koko ajan uusia *tietojärjestelmiä ja henkilörekistereitä*<sup>159</sup>.

---

noudatettavien poikkeusten kanssa." (Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005, 159, kursivointi lisätty). Yksityisyyden suojasta voidaan siis poiketa, kun toiminnallinen tehokkuus sitä edellyttää. Viranomaisen näkökulmasta voitaneen ajatella, että lähtökohteisesti yksityisyydensuoja viranomaistoimintaan kohdistuvine rajoituksineen on toiminnan tehokkuutta estävä seikka. Tästä näkökulmasta ei ole yllättävää, että laissa henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa (15.7.2005/579) on henkilörekisterin perustamisoikeus tehty mahdolliseksi, silloin kun se on tarpeen. Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköt ovat myös perustaneet näitä "tarpeellisia henkilörekistereitä" (3 §) mm. palveluksesta eronneista henkilöistä (Pohjois-Karjalan rajavartioston päätös: P-KR:n evp-henkilöiden yhteystietorekisterin perustaminen, D:no 5974/53/2012, 12.10.2012). Pidän turvallisuusviranomaisten henkilötietojen käsittelyä säätelevää lainsäädäntöä sekä vallitsevia käytäntöjä ongelmallisina erityisesti perusoikeuksien näkökulmasta, koska kyseessä on tietosuoja, jonka edistämistä tulisi myös viranomaistoiminnassa edistää. Tietosuojan romuttaminen toiminnallisen tehokkuuden tai viranomaisten tarveharkinnan perusteella suo viranomaisille liian paljon harkinta(/mieli)valtaa, mihin turvautuminen ei tutkimuskirjallisuuden, laillisuusvalvojen virallisten raporttien (esim. eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomukset) ja ilmitulleiden tapausten perusteella ole mitenkään poikkeuksellista.

157 Osaltaan näkökulman valintaan on vaikuttanut se, että julkisuudessa viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon ja alati lisääntyvää tiedonkeruuseen on kiinnitetty vähän huomiota. Ks. esim. Bajc 2011, 14.

158 Ogura 2006, 281.

159 Turvallisuushallinnon lähtökohdalla on 'enemmän on parempi' (*more is better*), kun taas yksityisyyden kannalta periaatetta 'vähemmän on enemmän' (*less is more*) voidaan pitää suositeltavampana vaihtoehtona. (Balzacq ym. 2006, 131; Brouwer 2006, 138). Ogura (2006, 282) puolestaan on kiinnittänyt huomiota siihen, kuinka nykyiset tietojärjestelmät eroavat niitä edeltäneistä rekistereistä. Sähköiset, tietokoneavusteiset ja verkottuneet tietojärjestelmät ovat sekä kyvyiltään että valvonnallisilta vaikutuksiltaan aivan toista luokkaa kuin perinteiset ja paikkaan sidotut manuaaliset rekisterit, joiden hyödyntämisen tehokkuus riippuu inhimillisistä rajoitteista. Ks. alaviite 176 tässä luvussa.

Lähtökohtaisesti eri tietojärjestelmät on perustettu tiettyä käyttötarkoitusta varten. Aikaisemmin tästä vaatimuksesta pidettiin johdonmukaisesti kiinni. Esimerkiksi turvapaikkajärjestelmää varten perustetun *Eurodac* -järjestelmän perustamisen yhteydessä neuvoston lainsäädäntöosasto korosti, että rekisteriä ei tule käyttää muihin tarkoituksiin. Neuvosto nimenomaan tähdensi, että rekisteriä ei tule käyttää rikostorjuntatyökaluna tai rikostutkinnan käynnistämiseen turvapaikanhakijoita vastaan Nykyisin asenteet ovat muuttuneet ja *rekistereitä käytetään kasvavassa määrin myös muihin kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen*<sup>160</sup>. Kriittisimpien puheenvuorojen mukaan rekistereiden käytön tarkoitussidonnaisuus on vesitetty ja niitä käytetään kaikkeen muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen<sup>161</sup>. Äärimmäisissä tapauksissa viranomaiset ovat joutuneet luopumaan joistakin rekistereistä tai ohjelmista, koska niiden lainmukaisuus on osoittautunut kyseenalaiseksi<sup>162</sup>. Tätäkin huolestuttavampana piirteenä pitää Mitsilegas (2007) tietojärjestelmien käyttöön liittyvän valvonnan rutinoitumista jokapäiväiseksi käytännöksi<sup>163</sup>.

Viranomaisen turvallisuustehtävien kannalta rekisterien käyttö on perusteltua. Yksilön tietosuojan ja oikeusturvan kannalta rekisterien käytön yleistymisen on on-

160 Esimerkiksi Eurodac -järjestelmää käytetään päätarkoituksensa ohella myös laittoman maahantulon ja terrorismin torjuntaan. Myös VIS- ja SIS -tietojärjestelmiä käytetään yleisesti rikostorjuntatyökaluina, vaikka ne on perustettu ensi sijassa henkilöiden maahantulon ja maastalähdön valvontaan. Toisaalta komissio edellyttää, että tietojen keräämistä ja käsittelyä kolmansien maiden kansalaisista rajatarkastusten yhteydessä ei pitäisi lähtökohtaisesti arvioida rikostorjunnan näkökulmasta, koska "turvapaikan tai viisumin anominen ei millään muotoa osoita että henkilö aikoo tehdä rikoksen tai terroriteon" (KOM(2005) 597, lopullinen, kappale 6). (Ahumada-Jaidi 2010, 12-20). Tietojärjestelmien käyttöön liittyvästä kriittisistä ks. myös Cholewinski 2007; Lodge 2006. Ks. myös eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007, jossa AOA totesi, että "poliisin rekistereissä olevia epäilyasteen tietoja saatetaan eri syistä edelleenkin käyttää tilanteissa, joissa niitä ei tulisi käyttää" (emt. 122).

161 Ks. esim. Scheinin ym. 2010, 17-18. EU:n vuonna 1995 antaman tietosuojadirektiivin käyttörajoitukset ovat käytännössä menettäneet merkityksensä neuvoston antaman, poliisi- ja oikeusviranomaisten yhteistyötä koskevan, puitepäättöksen (2008/977/JHA, 27.11.2008) johdosta. Scheinin ym. (2010) mukaan puitepäättöksen 3 artiklan 2 kohdassa säädetty tietojen käytön ja luovutuksen tarkoitussidonnaisuuden vaatimus on merkityksetön, koska puitepäättös itse asiassa koskee poliisin ja oikeusviranomaisten tiedonvaihdon mahdollistamista kuin itse tietosuojan turvaamista tietoja vaihdettaessa. Kirjoittajien mielestä tietojen käsittely ei tule koskaan olemaan niiden käyttötarkoituksen mukaista, ts. sen mukaista, mitä varten tiedot on kerätty.

162 Moeckli & Thurman (2009) ovat raportoineet useista Yhdysvaltain viranomaisten käytössä olevista tietojärjestelmistä, jotka on jouduttu keskeyttämään niiden epäselvän laillisuusperustan johdosta. Tällaisia ovat esimerkiksi TIA (Total Information Awareness/Terrorist Information Awareness), MATRIX (Multi-State Anti Terrorism Information Exchange), ADVISE (Analysis, Dissemination, Visualization, Insight and Semantic Enhancement), Able Danger ja TALON (Threat and Local Observation Notice). Lukuisten muiden tietojärjestelmien osalta niiden mahdollisesta käytöstä ei ole varmaa tietoa ja osa yllä mainituissa (kuten TALON ja MATRIX) on 'virallisesti' lopetettu, mutta järjestelmät ovat mahdollisesti käytössä toisella nimellä tai toimintoiltaan rajoitetumpana. Esimerkiksi TALON-järjestelmän käytöstä poistamisen syynä olivat juridisten ongelmien lisäksi järjestelmät sisältämät lukuiset virheellisydet. Järjestelmän sisältämät tiedot olivat varmistamattomia ja järjestelmään oli tallennettu tietoja myös rauhaa kannattavista järjestöistä ja sotaa vastustaneista mielenosoittajista. Myös monien turistien tiedot päättyivät tietokantaan, kun he valokuvasivat 'väärää kohteita'. ADVISE-järjestelmä jouduttiin ottamaan pois käytöstä, kun ilmeni, että järjestelmää testattiin todellisilla henkilötiedoilla.

163 Mitsilegas (2007) on arvostellut EU:n matkustajatietorekisteriä (PNR) sekä matkustajien ennakkotietodirektiiviä (Advance Passenger Information Directive, OJ C 82/23, 5 April 2003), jonka laillisuutta hän pitää kyseenalaisena. Mitsilegasin mukaan direktiivi tekee tietosuojan merkityksettömäksi. Lisäksi rajavalvonnan ja laittoman maahanmuuton yhdistäminen terrorismiin on omiaan edistämään tietojenvaihdon rutinoitumista, jossa se muuttuu sekä "erityisestä yleiseksi" että "reaktiivisesta proaktiiviseksi". Emt. 376-380, 393.

gelmallista erityisesti silloin, kun yksilö saa omalta kannaltaan kielteisen päätöksen eikä hän voi tietää, mihin tietoihin viranomaisen toiminta perustuu. Hän ei liioin voi tarkistaa itseään koskevien tietojen todenperäisyyttä. Rekisterien tarkastusoikeutta kun 'turvallisuusrekisterien' osalta on voimakkaasti rajoitettu<sup>164</sup>. Äärimmäisissä tapauksissa maat ovat kääntäneet omien maiden kansalaisia virheellisten rekisterimerkintöjen perusteella (Carrington 2006; Bennett 2005; Lewis 2005). Näihin tietoturva- ja oikeussuojaongelmiin ovat ihmisoikeusjärjestöt samoin kuin EU:n parlamentti ja tietosuoja viranomaiset kiinnittäneet toistuvasti huomiota. Myös turvallisuusviranomaisten parlamentaarisen valvonnan puute on koettu suureksi haasteeksi (esim. Virta 2011b). Tässä suhteessa Lissabonin sopimus tuo kaivattua parannusta. Se parantaa Euroopan parlamentin myötävaikutusta säädöshankkeissa sekä lisää yhteisön tuomioistuinten toimivaltaa niin asiallisesti kuin alueellisesti parantaen yksilön oikeusasemaa.

Rekisterien käytön ohella yksi suuri haaste henkilön tietosuojan kannalta on viranomaisten välinen *tiedonvaihto*. Tiedonvaihtoa on pyritty edistämään korostamalla tiedonvaihdon merkitystä eri toimintapolitiikoissa (esim. Haagin ja Tukholman ohjelmat) sekä poistamalla tiedonvaihdon juridisia esteitä yhteisön oikeutta kehitettäessä. Osaksi tähän on päädytty siksi, että puutteellista tiedonvaihtoa pidettiin osasyynä siihen, miksi vuoden 2001 terrori-isku ei voitu estää<sup>165</sup>. Osaltaan tiedonkulun ongelmat ovat johtuneet *turvallisuushallinnon toimintakulttuurista*. Tietoa ei välitetä, jos vastapuolta ei tunneta. Henkilösuhteiden merkitys erityisesti arkaluonteisen tiedon luovutuksessa voi olla ratkaiseva. Hallinnon läpinäkyvyyden ja parlamentaarisen valvonnan kannalta tiedonvaihdon 'henkilöityminen' on haasteellista. Yhdeksi syyksi toimimattomaan tiedonvaihtoon on esitetty myös viranomaisten välistä reviiirikilpailua.<sup>166</sup>

Tiedonvaihdon ohella suuri haaste viranomaisille on myös olemassa olevien *tietomassojen hallinta*. Monien tutkijoiden (esim. Jonas & Harper 2006, 4; Brouwer 2006, 138) mukaan rekisterien ja uusien tietojärjestelmien perustamisen sijaan viranomaisten tulisi keskittyä olemassa olevien tietojärjestelmien parempaan hyödyntämiseen ja syvällisempään analyysiin, mikä edellyttäisi analyysihenkilöstön lisäämistä. On jopa esitetty arvioita, että syyskuun 2001 terrori-iskut olisi voitu välttää, jos Yhdysvaltojen turvallisuusviranomaiset olisivat kyenneet hyödyntämään paremmin jo heidän hallus-

164 Suomessa tietosuoja valtuutettu antaa henkilötietojen käsittelyä koskevaa ohjausta ja neuvontaa sekä valvoo henkilötietojen käsittelyä henkilötietolain tavoitteiden toteuttamiseksi. Hän voi halutessaan tarkastaa esimerkiksi rajavartiolaitoksen ja poliisin rekistereiden tietojen lainmukaisuuden sekä tarkastaa rekisteröidyn pyynnöstä tämän tiedot. (RVLPAK A22, 5; SM:n määräys SM-2006-01324/Tu-42).

165 Jonas & Harper 2006, 2; Robinson ym. 2005, 112. "We found that as many as 15 of the 19 hijackers were potentially vulnerable to interception by border authorities. Analyzing their characteristic travel documents and travel patterns could have allowed authorities to intercept four to 15 hijackers and more effective use of information available in U.S. government databases could have identified up to three hijackers." (The 9/11 Commission report 2004, 384).

166 Ks. esim. SM:n julkaisuja 48/2004, 78. Viranomaisten välisen yhteistyön ja tiedonvaihdon ongelmista ovat raportoineet mm. Wasem ym. 2005, 56; Balzacq ym. 2006, 131; Eloranta 2010, 204; Laitinen 2010, 280; Virta 2011b, 195; Ruotsalainen 2012, 267-268.

saan olevia tietoja<sup>167</sup>. Toisaalta tiedon alati lisääntyvää kerääminen ja uusien rekisterien sekä tietojärjestelmien perustaminen on kyseenalaistettu erityisesti kansalaisjärjestöjen ja mm. Euroopan parlamentin taholta. Esimerkiksi Euroopan parlamentti on päätöslauselmassaan (2008) koskien PNR-puitepäätösehdotusta todennut, että ”toistaiseksi ei ole olemassa mitään todisteita siitä, että matkustajarekisteritietojen massiivisesta keräämisestä olisi mitään hyötyä terrorismin vastaisessa toiminnassa” (Ojanen 2010, 148).

Henkilötietojen keräämisen yleistymisen samoin kuin tiedonvaihdon lisääntyminen edellyttävät yksilön kannalta tehokkaita tietoturvan takeita. Mutta kehitys on kulkenut päinvastaiseen suuntaan. Yksityisyyden suojaa<sup>168</sup> ja henkilön tietoturvaa rekisterien käyttöön liittyen on heikennetty<sup>169</sup>. Tiedonvaihtoa viranomaisten välillä on helpotettu oikeuttamalla tietojen luovutus kaikille asiaankuuluville lainvalvonta- ja oikeusviranomaisille.<sup>170</sup> Tietojen luovutus on mahdollista myös kolmansiin maihin, joiden tietoturvalainsäädäntö ja -politiikat eivät yllä eurooppalaiselle tasolle. Myös EU:n piirissä kehitetty *tiedon saatavuusperiaate* oikeuttaa muiden maiden viranomaiset saamaan tarvitsemansa tiedot<sup>171</sup>. On jopa esitetty arvioita, että tiedon saatavuusperiaate mahdollistaa tietosuojasäännösten kiertämisen hankkimalla tarvittavat tiedot tarvittaessa toisesta EU:n jäsenmaasta (Ahumada-Jaidi 2010; Scheinin ym. 2010)<sup>172</sup>. Yksityisen henkilön kannalta tällaiseen kehitykseen sisältyy lukuisia riskejä. Kun henkilöä koskevat tiedot siirtyvät rajojen ulkopuolelle monikansallisiin tietojärjestelmiin ja jopa kolmansiin maihin, kansalaisten mahdollisuudet *hallita* heitä itseään koskevaa tietoa ja tiedon välitystä katoavat<sup>173</sup>. Kansalaisten tiedollinen itsemääräämisoikeus jää kuolleeksi kirjaimiksi.

Nykyinen rajavalvonta perustuu kasvavassa määrin *tekniikan* hyödyntämiseen. Rajoja valvotaan teknisin järjestelmin, jotka tuottavat reaaliaikaista kuvaa (tutka, vi-

167 The 9/11 Commission Report (2004). Yhdysvaltojen turvallisuusviranomaisilla oli runsaasti tietoja iskun tehneistä terroristeista, mutta tiedot olivat hajallaan eri tietojärjestelmissä ja viranomaisilla, eikä niitä ollut välitetty riittävästi eteenpäin. Tiedonvaihdon ja yhteistyön lisäksi turvallisuusviranomaisten olisi tullut kiinnittää enemmän huomiota tunnettuihin terroristeihin sekä käyttää heidän paljastamiseensa enemmän perinteisiä tutkintamenetelmiä. (Jonas & Harper 2006, 2).

168 Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa on säännökset henkilötietojen suojasta. Henkilötietojen suoja on siis oikeus *per se* eikä samastu yksityisyyden suojaan, josta on säädetty sopimuksen 7 artiklassa. Ks. Ahumada-Jaidi 2010, 18.

169 Periaatteessa yksilön tietosuojasta on huolehdittu. Poliisi- ja oikeusviranomaisten yhteistyötä koskevan puitepäätöksen (2008/977/JHA, 27.11.2008) 3.1 artiklassa on säädetty periaatteet, joiden tulee täytyä henkilötietoja käsiteltäessä (tietojen kerääminen, käsittely, luovutus jne.). Nämä periaatteet ovat laillisuus, tarpeellisuus ja tarkoitussidonnaisuus. Tietoja voidaan siis kerätä vain nimettyä, täsmällistä ja laissa säädettyä tarkoitusta varten. (Van der Hilst 2009, 6-7).

170 Ahumada-Jaidi 2010, 13-14. Katso SIS II Asetus (1987/2996), artiklat 27(1) ja 27(2). Vaikka tiedon luovutus on periaatteessa rajoitettu, artikloiden luonnehdinta on niin yleinen, että on olemassa vaara, että tiedot luovutetaan jäsenmaissa kaikilla viranomaisille.

171 Lyon (2001) on käyttänyt eri viranomaisten yhdistetyistä tietojärjestelmistä kuvaavaa ilmaisua 'leaky containers' (vuotavat säiliöt).

172 O'Harrow (2005) on väittänyt, että Yhdysvaltojen liittovaltion halu käyttää yksityisiä yrityksiä tietojen keräämiseen, käsittelyyn ja analysointiin johtuu pyrkimyksestä kiertää tietosuojalainsäädäntöä.

173 Ks. esim. Bennett 2005, 130; Lodge 2006, 273. Yksi tietojärjestelmiin liittyvä haaste yksityisyyden kannalta on rekisterien käyttöön liittyvät väärinkäytökset, joita silloin tällöin tulee ilmi. Esimerkiksi tietoja säilytetään yli sallitun ajan ja niitä käytetään eri tarkoituksiin kuin mihin ne on kerätty. Ks. esim. Brouwer 2006, 140, 147.

deo, lämpökamera) rajalla vallitsevasta tilanteesta. Raja-asetat ovat videovalvonnan piirissä. Rajatarkastuksissa hyödynnetään biometrisia tunnisteita (matkustusasiakirjat, kasvontunnistusohjelmat, iiris-skannerit jne.) sekä automaattisia rajatarkastuslinjastoja. Erilaiset läpivalaisulaitteet paljastavat kätkeytyt aseet ja kielletyt aineet. Samalla laitteet paljastavat 'alastoman' ihmisruumiin. Paljastaessaan genitaalien ääriiviivat ja esimerkiksi implantit laitteet ovat yksilön kannalta hyvin 'tunkeutuvia' olkoonkin, että kuvaa ei tallenneta ja kasvot on yleensä rajattu pois näkymästä. Kaikkein haastavin tilanne yksilön itsemääräämisoikeuden kannalta on *näkymätön valvonta* - tilanne, jolloin yksilö ei tiedä olevansa valvonnan kohteena. Tarkastustilanteessa (esim. rajatarkastus, turvatarkastus) yksilö on tästä tietoinen, ja hän osaa olla 'varuillaan'. Mutta silloin kuin CCTV<sup>174</sup>-järjestelmät, kasvontunnistusohjelmat, matkustusasiakirjojen kaukolukulaitteet tai sydämenlyönnintunnistusohjelmat toimivat henkilön tietämättä, yksilö saattaa tulla paljastaneeksi yksityisyydestään asioita, joita tietoisien tai näkyvän valvonnan piirissä hän ei olisi tehnyt.

Yksityisyyden ja yksityisyyden suojan kannalta viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitoon liittyy lukuisia haasteita. Viranomaistoiminnot voidaan nähdä 'tunkeutumisenä' (*intrusion*) yksityisyytemme alueelle. Sorell (2010) on tarkastellut teknologian aiheuttamia riskejä yksityisyyden kannalta. Hän on todennut valvontatekniikan ja tietojärjestelmien käytön aiheuttavan neljän tyyppisiä riskejä. Valvontateknologian käyttö kajoaa henkilöiden ruumiilliseen koskemattomuuteen, kotirauhaan ('home space')<sup>175</sup>, yksityiselämään ja tiedolliseen itsemääräämisoikeuteen. Sorell on nimennyt nämä riskit 'moraalisiksi riskeiksi' erotukseksi esimerkiksi puhtaasti teknisistä tai oikeudellisesti riskeistä. Sorell on tarkastellut edellä mainittuja moraalisia riskejä niiden yksityisyyteen tunkeutumisen, teknologian sisältämien virheiden ja syrjivän kohtelun (*discrimination*) sekä luottamuksen ja *jäättämisaikutuksen* (chill) kannalta. Peitetointa ja telekuuntelu, samoin kuin kaikki sellaiset käytännöt, joista ihmiset eivät ole tietoisia, aiheuttavat Sorellin mukaan suurimmat yksityisyyden 'loukkaukset'. Myös internetin lisääntyvää valvontaa samoin kuin erilaiset tiedonlouhintatekniikat<sup>176</sup>, mitkä

174 CCTV = *Close Circuit Television*. Tarkoittaa TV/Video -valvontajärjestelmää.

175 Termi 'kotirauha' ei ole englanninkielisen termin 'home space' tarkka käännös. Kyseisellä termillä Sorell viittaa kuitenkin kodin tai muun kotirauhan piiriin kuuluvan yksityisen tilan (esim. ajoneuvo) lailla turvattuun suojaan nauttia yksityisyydestä. Yksityiselämän turva puolestaan viittaa yksityisyyden suojaan esimerkiksi julkisilla paikoilla. Viranomaisille pitää olla lakisääteinen peruste puuttua yksityisyyteen. Viranomaiset eivät voi esimerkiksi ilman perusteltua syytä (rikosepäily, liikenteenvalvonta, rajatarkastus jne.) pysäyttää ihmisiä ja tiedustella heidän henkilöllisyyttään. Tiedollisen itsemääräämisoikeuden piiriin kuuluvat puolestaan kysymykset henkilöä koskevan tiedon hallinnasta.

176 Moeckli & Thurman (2009) ovat tarkastelleet käytössä olevia terrorismin torjunnan tiedonlouhintaohjelmia. Niissä on tapahtunut huomattavaa kehitystä. *Investigative Data Warehouse* (IDW) on Yhdysvaltain lainvalvontaviranomaisten käytössä oleva sovellus, joka louhii tietoja noin 50 eri järjestelmästä. Järjestelmän laskentakapasiteettia on kuvattu toteamalla, että se suoriutuu puolessa tunnissa sellaista tehtävistä, joihin aikaisemmin olisi tarvittu 32.000 tuntia (= 3 vuotta 8 kuukautta). Todettakoon että kyseinen sovellus on vain yksi raportissa kuvatuista 30 sovelluksesta, jotka ovat Yhdysvaltojen lainvalvontaviranomaisen käytössä. Tosin jotkut sovellukset on poistettu käytöstä tai niiden käytöstä ei ole tarkkaa tietoa. Sovellusten vetäminen pois käytöstä on yleensä johtunut asioiden saaman kielteisen julkisuuden takia (ts. sovellusten lainmukaisuus on asetettu kyseenalaiseksi).



saattavat suuret ihmisryhmät ilman syytä epäilyksen alaisiksi, ovat Sorellin mielestä yksityisyyden suojan kannalta kaikkein arveluttavimpia.<sup>177</sup>

Kysymys on periaatteellisesti tärkeä ja sillä voi olla syvällisiä vaikutuksia yksityisyyden suojaan sekä koko 'länsimaiseen' elämäntapaamme. Teknisen valvonnan yleistyminen on johtamassa yksilöiden 'vastakäytänteihin' (Foucault), suojautumiseen valvontaa vastaa. Pelko valvonnan kohteeksi joutumisesta tai valvonnan kohteena olemisesta saa ihmiset muuttamaan käyttäytymistään<sup>178</sup>. Ihmiset muuttavat jopa sellaista käyttäytymistä, mikä ei ole lain tai hyvien tapojen vastaista. Tutkimuskirjallisuudessa tätä ilmiötä kutsutaan 'jäätämisaikutukseksi' (*chilling effect*). Esimerkiksi Saksassa tehty kysely, joka koski teleoperaattoreita koskevaa tiedonkeruudirektiiviä (Data Retention Directive) osoitti, että 52 % kyselyyn vastanneista ilmoitti pidättäytyvänsä käyttämästä televiestimiä, mikäli heidän tulisi ottaa yhteyttä mielenterveys-, päihde- tai avioliitto-neuvontaan ja jos puhelua koskevat tiedot kerättäisiin ja tallennettaisiin. Kaikkiaan 11 % vastaajista ilmoitti, että he olivat lakanneet jo käyttämästä puhelinta tietyissä tilanteissa.<sup>179</sup>

Yksilön ottaminen yhteiskunnan hallintaan voi tapahtua myös hienovaraisemmin. Rajanylityksen sujuvuutta pyritään parantamaan ottamalla käyttöön 'luotettaville matkustajille' suunnattuja matkustusasiakirjoja ('smart card', 'green card', 'blue card'), 'trusted traveller' -ohjelmia sekä automatisoituja tarkastuslinjastoja. Luotettavan matkustajan statuksen saaminen edellyttää biometrisin tunnustein varustettua matkustusasiakirjaa sekä henkilön taustojen tarkistamista lupaprosessin yhteydessä. Yksilö joutuu 'myymään' palan yksityisyyttään päästäkseen nauttimaan liikkumisvapauden helppoudesta<sup>180</sup>. Pakollisen ja alistavan kurin sijaan yksilöt sopeuttavat käytöksensä omaehtoisesti yhteiskunnan vaatimuksiin. Kansalaisista tulee lainkuuliaisia, tai niin kuin Foucault on todennut - 'tottelevaisuuden' ruumiillistumia. Mitsilegas (2007, 393) kummasteleekin, kuinka on mahdollista, että EU rajattomana alueena johtaa paradoksaaliseen tilanteeseen, jossa 'rajattomuus' johtaa yksilöiden valvonnan lisäämiseen.

Tämän alaluvun lopuksi tarkastellaan vielä turvallisuuden ja vapauden kompleksista suhdetta. Vapaus on 911 jälkeisessä pelon ilmapiirissä määritetty uudelleen. Turvallisuushallinnon silmissä vapaus samaistuu valvonnaksi henkilökohtaisen suojan ja turvallisuuden (safety) nimissä. Haagin ohjelmassa vapaus on kavennettu pääasiassa vapaaksi liikkuvuudeksi (Schengen) alueen sisällä. Lukuun ottamatta alalukua 1.1, jossa käsitellään unionin kansalaisuutta, kaikki muut ohjelman alaluvut käsittelevät vapauksien rajoittamista, kieltämistä, valvontaa ja jopa kolmansien maiden kansalaisten pidättämistä ja rankaisemista. Vapaus on Bigon (2006a) mukaan vääristynyt sodaksi

177 Sorell 2010, 3, 22-26.

178 Los 2006, 79; Koskela 2006, 169-170.

179 Van der Hilst 2009, 20-21.

180 Torpey 2005, 159.



pelkoa ja erilaisia uhkia vastaan, oikeudeksi, joka valtion tulee turvata sen sijaan, että vapaus olisi ymmärretty toimintamahdollisuudeksi - vapaudeksi toimia. Bigo kysyykin, kuinka on mahdollista muodostaa tällainen käsitys vapaudesta, jossa vapaudesta on muodostunut suurempi uhka perusoikeuksille kuin perinteisistä turvallisuustoimenpiteistä. ”Milloin, miten ja miksi tämä muutos (epä)vapaudessa, jossa pidättäminen, rankaiseminen ja kuolema ovat sen loogisia seurauksia, on tapahtunut?”<sup>181</sup>

Bigo tarkastelee vapauden ja turvallisuuden suhdetta ja muutosta länsimaaisissa demokratioissa kuusiportaisen jatkumon avulla. Jatkumon toisessa päässä on vapaus ilman minkäänlaisia rajoituksia (anarkistinen vapaus) ja toisessa päässä puolestaan turvallisuus äärimmäisenä maksimina (fasistinen näkemys):

- 1) Vapaus on ainoa periaate ilman mitään rajoituksia (*anarkistinen näkemys*).
- 2) Vapaus on pääperiaate ja turvallisuus sen poikkeustapaus (*liberalistinen näkemys*).
- 3) Turvallisuutta voidaan tarkastella yksilön vapautena henkilökohtaisen turvallisuuden (safety) näkökulmasta (*perustuslaillinen näkemys*).
- 4) Turvallisuus on ensimmäinen vapaus, koska se yhdistyy eloonjäämiseen ja kuolemaan. Vapaus on kollektiivin (valtion) tai yksilön eloonjäämistä. Vapauksien välillä on kaksinkertainen hierarkia - 1) sekä vapauksien että 2) valtion ja yksilön välillä. Turvallisuus on tärkein vapaus. Toiseksi valtion 'eloonjääminen' voi merkitä yksilön tuhoutumista/kuolemaa. Vapaus on olemassa vain sen jälkeen, kun valtion turvallisuus on varmistettu. Vapaus on alisteinen valtion välttämättömyydelle (*poikkeustilanäkemys*).
- 5) Turvallisuus on kollektiivinen yhteishyvä ja ensimmäinen vapaus, koska elämä on mahdollista vain jos eloonjääminen on turvattu. Turvallisuus on oikeus ja vapaus, koska se on keino torjua vaaroja ja väkivaltaa. Vapaus on alisteinen turvallisuudelle. Turvallisuus on pääperiaate ja vapaus sen poikkeustapaus (*pysyvän poikkeustilan näkemys*).
- 6) Turvallisuus on ainoa periaate ilman mitään rajoja. Demokratia on heikkoutta. Kuri ja järjestys ovat parempia arvoja kuin vapaus (*fasistinen näkemys*).

Bigo tarkastelee Haagin ohjelmaa ja päättyy siihen, että länsimaissa on tapahtunut siirtymää liberalistisista painotuksista (2 ja 3) kohti turvallisuutta (4 ja 5). Vapautta tarkastellaan turvallisuusviranomaisten näkökulmasta. Bigon mielestä siirtymä kohti *illeberalismia* johtuu kahden asian sekoittamisesta. Ensiksi turvallisuutta pidetään vapautena, ja ensimmäisenä vapautena vapauksien joukossa. Toiseksi yksilöllinen turvallisuus (safety) samastetaan kollektiiviseen turvallisuuteen ja sellaisena osaksi

181 Bigo 2006a, 35-38. Vrt. Bogard 2006, 116. Vapausparadoksista (*liberal paradox*) ks. myös Balzacq & Carrera 2006, 15.

valtion turvallisuutta. Vapautta ei nähdä aktiivisena periaatteena tai keinona itsensä toteuttamiseen vaan eräänlaisena etäisenä ja välillisenä tavoitteena<sup>182</sup>. Vapaus on ensi sijassa valtion kontrollia ja valvontaa henkilökohtaisen suojelun ja turvallisuuden nimissä. Mutta niin kuin Bigo toteaa, (valtion) turvallisuus (security) ei ole vapautta eikä missään nimessä perustavaa laatua oleva oikeus. Vain henkilökohtainen turvallisuus (safety) voidaan lukea sellaiseksi.<sup>183</sup>

Turvallisuuden ja vapauden jännitteinen suhde on keskeinen rajaturvallisuudessa. Turvallisuushallinnossa turvallisuutta on pidetty vapauden perusedellytyksenä, ensimmäisenä vapautena. Tämä käy hyvin ilmi, kun tarkastellaan esimerkiksi Haagin ohjelmaa, jossa monet turvallisuusasiat, kuten rajatarkastukset ja laittoman maahanmuuton torjunta, biometria ja tietojärjestelmät sekä viisumipolitiikka on laitettu 'vapauden vahvistaminen' -otsikon alle. Ihmisoikeuksia on käsitelty hyvin suppeasti ja myös eri alueiden (vapaus, turvallisuus, oikeus) käsittelyn sivumäärät paljastavat selkeästi ohjelman painopisteen. Niinpä Bigo (2006a, 35) hieman kyynisesti kysyykin, eikö ohjelman otsikoinnin tulisi itse asiassa kuulua: 1. Turvallisuuden vahvistaminen, 2. Turvallisuuden vahvistaminen ja 3. Turvallisuuden vahvistaminen?

Samalla tavalla kuin vapaus on turvallistettu, myös oikeus (justice) on alistettu turvallisuudelle. Oikeutta ei pidetä enää oikeudenmukaisuuden, kohtuullisuuden ja yhdenvertaisuuden ideaalina, vaan se on valjastettu turvallisuuden käyttöön keinona legitimoida pakkoa ja toimeenpanovallan käyttöä<sup>184</sup>. Lisäksi 'turvallisuuskursoria' tarkistetaan jokaisen iskun jälkeen uudelleen vapauden ja oikeuden kustannuksella. Terrorismin vastaisessa sodassa poikkeustilasta on tullut pysyvä olotila, mikä on johdannut Bigon mukaan väkivallan jatkuvaan eskaloitumiseen sen sijaan, että turvallisuus olisi parantunut. (Bigo 2006a, 35-43).

182 Vrt. Skinner, joka on vienyt vapauden käsitteen tulkinnan vielä pidemmälle. Vapauden ajatusta on Hobbesin jälkeen usein tulkittu vain rajoitusten puuttumisena (ns. negatiivinen vapauskäsitelmä). Skinner (1978) on kuitenkin osoittanut, että varhaisemmassa poliittisessä teoriassa painotettu henkilökohtaisen riippumattomuuden idea on modernia käsitystä rikkaampi. Skinnerin mukaan tämä uusroomalainen vapauden käsite merkitsee vakiintuneesta negatiivisen vapauden käsitteestä poiketen sekä ulkoisten esteiden poissaoloa että riippuvuuden ja sen uhan poissaoloa. Hobbesin perintöä seuraavia moderneja liberaaleja vastaan Skinner (1998; 2003a; 2003b) väittää, että vaikka ihmisen teoille ei olisikaan välittömiä ulkoisia esteitä, ei hän silti ole vapaa, jos jokin ulkoinen tekijä kuten poliittinen hallitus, voi yksipuolisesti puuttua hänen vapauksiinsa. (Koikkalainen 2008, 80).

183 Bigo 2006a, 43. Barry Buzanin ajatuksiin tukeutuen Korhonen (2008, 253) on ottanut vielä jyrkemmän kannan. Hänen mukaansa "[t]urvallisuus ei ole mikään itseisarvo, eikä välttämättä edes kannatettava arvo, ainakaan arvo ylitse kaiken muun edes yksilön tasolla". Korhosen mukaan turvallisuus voitaisiin nähdä myös negatiivisena asiana ja poliittisen järjestelmän epäonnistumisena. "Mitä lujemmin turvallisuuteen valtiotasolla pyritään, sitä vaarallisempia ja negatiivisempia seurauksia pyrkimyksellä on normaalin poliittisen prosessin ja ihmisten vapauden kannalta".

184 Balzacq & Carrera 2006, 25, 41.

## 8.2.5 Oikeusparadoksi

Tässä alaluvussa tarkastellaan turvallisuushallinnon paradoksaalisia piirteitä nimenomaan oikeusjärjestyksen näkökulmasta. Me elämme *oikeusvaltiossa*. Viranomaisten toiminta perustuu lakiin. Toisaalta viranomaisten tehtävänä ei ole pelkästään noudattaa lakia ja hyvää hallintoa, vaan myös *aktiivisesti edistää oikeuksien toteutumista*. Perus- ja ihmisoikeuksien kaventuminen turvallisuuden hyväksi on laajasti raportoitu tutkimuskirjallisuudessa (esim. Gylling 2010; Ojanen 2010; Staffans 2010; de Lint 2011). Myös rajaturvallisuuden ylläpidossa tämä hallinnon yleinen laillisuuslähtökohhta on hämärtynt. Oikeus on valjastettu turvallisuushallinnon käyttöön ja oikeutta ’manipuloidaan’<sup>185</sup> poliittisten päämäärien saavuttamiseksi<sup>186</sup>. Rajaturvallisuudessa on siirrytty *eteen työnnettyyn puolustukseen* ja uhkien ennalta ehkäisyyn. Rajaturvallisuuden ylläpito viedään kansainvälisille vesialueille ja kolmansiin maihin, joissa yhteisön ja kansallisen oikeuden säännökset eivät päde. Ihmisten vapaa liikkuvuus ja pääsy kansainvälisesti tunnustettuihin, yleismaailmallisiin ihmisoikeuksiin estetään operoimalla ’ei kenenkään maalla’<sup>187</sup>.<sup>188</sup>

Syyskuun 2001 terrori-iskut johtivat ’moraaliseen paniikkiin’ ja maahanmuutto- ja rajavalvontakysymysten turvallistamiseen. Rajavalvonnasta siirryttiin *rajaturvallisuuteen*<sup>189</sup>. Ihmisten liikkuvuus koettiin turvallisuushaksi ja ulkomaalaiset ’stigmatisoitiin’ laittomiksi maahantulijoiksi pelkästään alkuperämaansa perusteella ennen kuin he edes aloittivat matkansa kohti läntistä maailmaa<sup>190</sup>. Tässä epäluulon ja pelon ilmapiirissä lainsäädäntöä tiukennettiin ja henkilöiden maahantulon, maastalähdön

185 Weber (2006, 35) sekä Pickering & Weber (2006b, 208) käyttävät tästä termiä ’rajan manipulointi’ (*border manipulation*) ja Wheeler (1999) ’normiyrityttöisyys’ (*norm entrepreneurship*).

186 Ks. esim. Byers & Nolte 2003; Carrington 2006; Green 2006; Mandani 2006; Sinkkonen 2010; Aalto 2012. Mandanin mukaan Yhdysvaltojen tarkoitushakuista tapaa tulkita kansainvälistä laillisuusperiaatetta omien tarkoituksiperiensä mukaisesti voidaan pitää ainutkertaisena jopa länsimaisen imperialismien historiassa (ks. tarkemmin Mandani 2006, 214–224).

187 Scheinin ym. (2010) ovat tarkastelleet valtioiden terrorismin torjuntatoimenpiteitä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valossa ja listanneet niitä loukkauksia, joihin valtiot ovat syyllistyneet. ”Syntilista” pitää sisällään: ihmisoikeussopimusten noudattamatta jättäminen aseellisissa konflikteissa, kansainvälisen humanitäärisen oikeuden edellyttämän suojelun epääminen suojelun tarpeessa olevilta ihmisiltä, kansainvälisten ihmisoikeusnormien kunnioittamattomuus ylimpinä oikeuslähteinä (*lex superior*), vastuun sysääminen väitetyistä ihmisoikeusloukkauksista kansainvälisille ihmisoikeusjärjestöille valtioiden sijaan, pidättäytyminen tunnustamasta ihmisoikeuksien valtioiden rajat ylittävää (ekstraterritoriaalista) luonnetta, ihmisoikeussopimuksiin tekemät varaumat, kansainvälisen tapaoikeuden vastustaminen oikeuslähteenä, ihmisoikeuksien huonontaminen hätä- tai pakkotiläsäännöksiin vedoten, ihmisoikeussopimuksiin tehtyjen poikkeusten ja rajoitusten laajamittainen käyttö ja sopimuksista vetäytyminen.

188 Rajaturvallisuuteen pätee näkemykseni mukaan sama, mitä Susi (2010, 233) on huomauttanut koskien terrorismia. ”Terrorismista puhuttaessa laillisuuteen ja laittomuuteen kytkeytyvä kysymyksen on lopulta pitkälti poliittinen.”

189 Mitsilegas 2007, 359; Hills 2006a, 127. Wonders (2006, 83) on esittänyt, kuinka nykyiset rajavalvontastrategiat ovat rakentuneet kahden eriavoisuutta ruokkivan valvontastrategian varaan: 1) ’laittoman’ sosiaalinen konstruointi ja linkittäminen epäsuotuisassa asemassa olevaan väestöön sekä 2) rajan turvallistaminen, joka ruokkii kasvavaa ja kallista ’rajavalvontateollisuutta’.

190 Balzacq & Carrera 2006, 14; Balzacq ym. 2006, 128; Cholewinski 2007, 331.

ja maassaolon edellytyksiä säädellään nykyään huomattavan yksityiskohtaisesti<sup>191</sup>. Esimerkiksi ulkomaalaisen käännättäminen oli aikaisemmin kansallisen lain mukaan harkinnanvarainen toimenpide. Schengen rajasäännösten tultua voimaan ulkomaalainen on *käännytettävä*, mikäli hän ei täytä maahantulon edellytyksiä eikä ole oikeutettu kansainväliseen suojeluun. Ulkomaalaisen muodostamaa uhkaa ei arvioida pelkästään yhden jäsenmaan, vaan jokaisen Schengen säännöstöä soveltavan maan näkökulmasta. Henkilö ei saa muodostaa uhkaa yhdenkään maan 'yleiselle järjestykselle', 'kansalliselle turvallisuudelle', 'kansanterveydelle' tai 'kansainvälisille suhteille'<sup>192</sup>. Ja mikä mielenkiintoisinta, tätä arvioita ei voida saattaa minkäänlaisen parlamentaarisen tai laillisen kontrollin piiriin (Guild 2007, 49). 'Turvallisuuskysymyksissä' kansallisilla ja yhteisön tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa arvioida viranomaisten toimenpiteiden laillisuutta eikä tarkoituksenmukaisuutta.

Lainsäädännön 'militarisointi' ei ole tapahtunut pelkästään lainsäädännön ankaroitumisen avulla. Terrorismiksi luokiteltavien rikosten ala on koko ajan laajentunut ja terrorismin kriminalisointi on ulotettu kattamaan myös terroristisessa tarkoituksessa tehdyt teot. Tekojen *objektiivisesta* arvioinnista on siirrytty, ei pelkästään potentiaalisten tekijöiden spekulatiivisten aikomusten arviointiin, vaan valvontaviranomaisten *subjektiivisiin* käsityksiin *mahdollisista* (ei siis pelkästään todennäköisistä) turvallisuusuhista<sup>193</sup>. Lisäksi terrorismin vastaisessa sodassa *jokaisesta* on tullut epäilty.<sup>194</sup> Länsimaiseen oikeuskäsitykseen syvään juurtunut *syöttömyysolettama on kääntynyt päällelleen*. Rikosten ja turvallisuuden 'terrorisoituminen' on näkynyt myös siten, että terrorismin torjunnan työkaluja käytetään entistä useammin myös vähäisissä rikostapauksissa. Esimerkkinä tästä voidaan mainita Euroopan pidätysmääräys, jota on 'kovien uhkien' ohella käytetty myös pikkurikollisten, kuten kana-, marja- ja matkapuhelinvarkaiden saattamiseksi edesvastuuseen (Scheinin ym. 2010).

Lainsäädännön ankaroituminen ja tiukentunut laintulkinta ovat kysymyksiä, jotka koskevat *suhteellisuusperiaatteen* noudattamista. Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisilla ei ole oikeutta huolehtia lakisäätteisten tehtäviensä toimeenpanosta 'mihin hintaan hyvänsä', vaan keinojen tulee olla *oikeassa suhteessa* tavoiteltaviin päämääriin

191 Ks. esim. Garlick 2006; Ruotsalainen 2012.

192 Olen kuvannut tätä rajatarkastajan ja matkustajan epäsymmetristä kohtaamista artikkelissani "*Border games*" - *From Duel to Russian Roulette at the Border*. Ennen rajanylittäjä pääsi rajan yli, kun matkustusasiakirja oli kunnossa. Tilanne muistutti kahden tasaväkisen kohtaamista kuin miekkataistelussa. Nykyisin matkustajan maahantuloedellytykset selvitetään seikkaperäisesti. Niihin kuuluu sen arviointi, että rajanylittäjä ei aiheuta uhkaa yhdenkään 27 EU:n jäsenmaan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle, kansanterveydelle tai ulkosuhteille. Näiden kriteerien arviointi muistuttaa enemmän poliittista tarkoituksenmukaisuutta kuin muodollista oikeusharkintaa. Niinpä tilannetta rajanylittäjän kannalta voidaan nykyään kuvata osuvammin 'venäläisen ruletin' peluiksi rajatarkastuksissa. Henkilö voi jatkaa matkaa vain, jos hän selviää 'tulikasteesta hengissä'. (Heiskanen 2011).

193 Vrt. Balzacq ym. 2006, 125; Bigo 2006, 62.

194 Heiskanen 2011.

nähden<sup>195</sup>. Toki joustavien oikeusnormien soveltaminen on hyvin tulkinnanvaraista, ja oikeasuhtaisuus tulee usein arvioitavaksi vasta jälkikäteen oikeus- tai hallintoprosessien yhteydessä. Joka tapauksessa yllä kuvatut esimerkit pikkurikollisten pidättämisestä ja heitä koskevien tietojen vaihtaminen 'terrorismilakien' varjolla ovat räikeitä esimerkkejä suhteellisuusharkinnan epäonnistumisesta. Suhteellisuusperiaatteen tilanneherkkää soveltamista kuvastaa myös se, että esimerkiksi rajatarkastusten osalta määrällisesti eniten kanteluita tehdään juuri suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta<sup>196</sup>. Myös laillisuusvalvojat joutuvat vuosittain ottamaan kantaa tämän periaatteen soveltamiseen viranomaistoiminnassa<sup>197</sup>.

Edellä vapausparadoksin yhteydessä käsiteltiin viranomaisten tietojärjestelmien ja rekisterien käyttöön liittyviä kehitystrendejä. Viranomaiset ovat saaneet koko ajan lisää uusia toimivaltuuksia ja tietojen luovuttaminen on helpottunut, ei vain kansallisesti ja EU alueen sisällä, vaan myös kolmansiin maihin. Yleensä tietojen vaihdon tehostamista on perusteltu erityisesti terrorismin torjuntaan vedoten. Kun otetaan huomioon eurooppalaisen terrorismin koko kuva ja suurimpana uhkana pidetyn ääri-islamilaisten terrorismin osuus siinä, voidaan perustellusti kysyä, kuinka hyvin tehokkuuden ja suhteellisuuden kriteerit täyttyvät näiden uusien viranomaistyökalujen osalta?<sup>198</sup> Ilmeisesti tällaista harkintaa ei tehdä. Esimerkiksi rajavartiolailla (15.7.2005/578) säädettiin rajavartiolaitokselle oikeus automaattiseen tunnistamiseen rajanylityspaikalla. Säädosperustelujen mukaan ”[t]ärkein syy menetelmästä säätämiseen olisi terroristisessa tarkoituksessa tehtävien rikosten estäminen”. Asiaan kriittisesti suhtautuvana tukijana rohkenen kyseenalaistaa toimenpiteen perusteltavuuden. Toki voin lohduttautua säädosperusteluissa todetulla vakuuttelulla, jonka mukaan ”automaattisesta tunnistamisesta ei ole haittaa sen kohteeksi joutuneille henkilöille”<sup>199</sup>. Mikäli ihminen uskoo totalitaariseen valtioihanteeseen, ehkä näin voi ollakin. Mutta jos lähtökohdaksi otetaan yksityisyys ymmärrettynä oikeutena olla valtiovallan kontrollin ulottumattomissa, silloin yhteiskunnan lisääntyvää valvontaa yksityisyyden 'nauttimisen' kannalta ei voida pitää toivottavana kehityssuuntana.

195 Ks. Rajavartiolaki (578/2005), 7 §; Poliisilaki (493/1995), 5 §.

196 RVLE:n raportti ”Rajavartiolaitoksen operatiivinen laillisuusvalvonta vuonna 2008”, 4.

197 Ks. esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus (2007, 105-106), jossa eduskunnan oikeusasiamies otti kantaa poliisin toimintaan Smash Asem -mielenosoituksen yhteydessä myös toiminnassa noudatettavan suhteellisuusperiaatteen valossa. Mielenkiintoinen on myös eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu vuodelta 2008, jossa poliisi oli eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan tulkinnut passin myöntämisen edellytyksiä virheellisesti, kun se ei ollut myöntänyt pikapassia alaikäiselle henkilölle, jonka voimassaolevasta passista henkilötietosivu oli irronnut. Henkilö oli lähdössä äitinsä luokse ulkomaille ja huoltajien suostumus oli tosiasiaa olemassa, koska alaikäisellä oli voimassa oleva passi. Vaikka eduskunnan oikeusasiamies perusteli ratkaisuaan perusoikeuksien näkökulmasta (liikkumisvapauden rajoituksia on tulkittava suppeasti), voidaan tapausta arvioida myös suhteellisuusperiaatteen soveltamisen näkökulmasta. (Emt. 50).

198 Esim. Cholewinski 2007, 315.

199 Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005, 188, 207-208.

Rajaturvallisuus tarjoaa mielenkiintoisen esimerkin paitsi hallinnon turvallisammaksi myös turvallisuuden politisoitumisesta (ks. esim. Chen 2005; Williams 2006). Raja sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välillä on hämärtynyt ja EU:n sisäisestä turvallisuudesta on tullut tärkeä osa EU:n turvallisuuden ulkoista ulottuvuutta<sup>200</sup>. Rajaturvallisuuden osalta tämä on tarkoittanut sitä, että EU:n rajavalvontaa on viety kolmansiin maihin erilaisten naapuruus- ja tukiohjelmien sekä kumppanuussopimusten nimissä. Kolmannet maat toimivat EU:n rajaturvallisuuden *puskurivyöhykkeenä*. EU tukee maita taloudellisesti ja auttaa niitä rakentamaan rajavalvontajärjestelmänsä 'EU normien' edellyttämälle tasolle. Vastavuoroisesti maiden tulee estää laitton maahantulo oman alueensa kautta EU:n alueelle sekä ottaa takaisin laittomat maahantulijat.<sup>201</sup> Tarvittaessa EU:n jäsenmaat toimivat yhdessä kolmansien maiden kanssa, niin kuin operaatiot Välimerellä ja eteläisellä Atlantilla Kanariansaarten laittoman maahantulo-ongelman hallitsemiseksi osoittavat.<sup>202</sup>

Siirtyminen EU:n ulkorajojen valvonnassa eteen työnnettyyn puolustukseen on herättänyt voimakasta kritiikkiä erityisesti ihmisoikeusjärjestöjen ja EU:n parlamentin taholta. Samaan aikaan kun EU vie länsimaisia arvoja ja korostaa ihmisoikeuksien kunnioittamista, se ulkoistaa omat lainkäyttötehtävänsä kolmansiin maihin, jotka ovat paremmin tunnettuja ihmisoikeusrikkomuksista ja autoritäärisistä hallinnoistaan kuin oikeusvaltion ja demokratian ihanteistaan (ks. esim. Aas 2005, 204; Green 2006, 159; Cholewinski 2007, 325; Wolff 2008, 265). Erityisen ongelmallinen tämä tilanne on kansainvälisen oikeuden kannalta. Toimimalla kolmansien maiden alueella tai kansainvälisillä vesialueilla maat voivat tehokkaasti torjua turvapaikkaoikeuden käytön. Turvapaikkaa tai kansainvälistä suojelua kun voidaan anoa vasta sitten, kun henkilö on saapunut maahan.<sup>203</sup>

Paradoksaaliseksi tämän toiminnan tekee juuri lain 'manipulointi' ja tarkoitushakui- nen tulkinta aina tilanteen mukaan, *eo ipso*. Samaan aikaan ja samoihin syihin vedoten, kun maat ulottavat lainkäyttövaltansa omien alueidensa ulkopuolelle - kansainvälisille vesille tai kolmansien maiden alueelle - ne sanoutuvat irti tunnustamiensa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteista juuri ekstraterritoriaalisuuteen vedoten<sup>204</sup>. Lisäksi lainkäyttövallan laajentaminen oman alueen ulkopuolelle on kansainvälisen oikeuden näkökulmasta ongelmallinen. Niinpä Fekete (2005, 5) on kritisoinut länsi-

200 Vrt. Rosenau 1997. Hän on monien realistisen koulukunnan edustajien tavoin väittänyt, että jyrkkä ja selväpiirteinen raja kansallisen ja kansainvälisen politiikan välillä on häviämässä.

201 Ks. esim. Corrado 2006; Smith 2006. Smith on kuvannut kuinka EU:n naapuruuspolitiikassa naapurimaita on houkuteltu mukaan "enemmän kuin kumppanuus, mutta vähemmän kuin jäsenyys" retoriikalla. Smithin mukaan EU:n naapuruuspolitiikkaa voidaan kuvata pikemminkin "a policy for neighbours rather than a neighbourhood policy" (emt. 220).

202 Green 2006; Smith 2006; Baldaccini & Toner 2007; Carrera 2007.

203 Booth (1995) on esittänyt, että ihmisoikeuksien olemassaolo kansainvälisessä politiikassa voidaan todentaa, koska voidaan osoittaa myös tapahtuneita 'ihmisoikeusvääryyksiä' (*human wrongs*).

204 Ahumada-Jaidi 2010, 9.

maiden turvapaikkapolitiikkaa, jossa hänen mukaansa on siirrytty *pakolaisten suojelusta valtioiden suojeluun* pyrkien sekä vähentämään turvapaikanhakijoita että poistamaan maasta ne turvapaikanhakijat, joille ei ole myönnetty oikeutta turvapaikkaan.<sup>205</sup> Maat ovat turvautuneet jopa turvapaikanhakijoiden kollektiivisiin käännytyksiin, niin kuin raportoidut tapaukset esimerkiksi Italian osalta osoittavat (Green 2006, 156)<sup>206</sup>. Onko niin, että turvapaikanhakijat ovat länsimaiden silmissä 'globaalia hylkytavaraa', joilta on riistetty oikeus edes omata mitään oikeuksia?<sup>207</sup>

Rajaturvallisuuden 'ulkoistamisen' ohella EU:n rajavalvontavirasto *Frontexin* rooli on herättänyt keskustelua. Viraston tehtävät on säädetty viraston perustamisasetuksessa (EC 2007/2004). Perustamisasetuksessa nimenomaan todetaan, että virasto ei päätä politiikasta, eikä se tee ehdotuksia lainsäädännöksi tai käytä täytäntöönpanovaltaa EY:n perustamissopimuksen 202 artiklan mukaisesti. Viraston perustamisen jälkeen sen tehtävät ovat laajentuneet. Laittoman maahanmuuton paine Eurooppaan erityisesti Välimeren alueelta sai *Frontexin* kehittämään rajaturvallisuuden "nopeat reservit". Neuvoston asetuksella (EC 863/2007) valtuutettiin *Frontex* perustamaan nopeat rajainterventoryhmät (*Rapid Border Intervention Teams*). Eri jäsenmaiden rajavarti-joista koostuvat muodostelmat voidaan ryhmittää nopeasti kriisialueelle hallitsemaan tilannetta. Ryhmissä olevat henkilöt voivat käyttää toimivaltaa toisen jäsenvaltion alueelle kansallisten viranomaisten valvonnassa ja ohjauksessa. *Frontex* oikeutettiin myös tekemään kahdenvälisiä sopimuksia rajavalvontaan liittyen kolmansien maiden kanssa. *Frontexin* näkemyksen mukaan näitä 'teknisiä yhteistyösopimuksia' ei tule pitää kansainvälisinä sopimuksina, joten kansainväliset ja oikeudelliset velvoitteet eivät niitä sido (COWI Report 2009, 63).<sup>208</sup>

Rajavalvonnan 'interventiossa' EU jää jälkeen Australian poliittisesta mielikuvituksesta. Esimerkiksi poliisi-, raja- ja maahanmuuttoyhdyshenkilöiden sijoittaminen ulkomaisten edustustoihin ja lentoasemille on ollut tärkeä osa nykyistä australialaista rajaturvallisuusajattelua, jossa uhkien torjunta alkaa 'syvältä' kolmansien maiden alueelta. Australia on EU:n tavoin sitonut naapurimaidensa taloudellisen tukemisen uusien rajavalvontajärjestelyjen käyttöönottoon. Esimerkiksi Australia myönsi Papua Uusi Guinealle 330 miljoonan dollarin suuruisen vuotuisen avustusohjelman vuonna 2003. Avun ehdoksi Australia asetti 230 poliisin ja lähes 70 muun siviilivirkamiehen

205 Esimerkiksi vuonna 2001 noin 380.000 henkilöä haki turvapaikkaa jostakin EU:n jäsenmaasta. Vain 1-5 % henkilöistä sai turvapaikan jäsenmaasta riippuen. (Aas 2005, 197).

206 Ks. myös Cholewinski 2007.

207 Arendt (1973) on kritisoinut ihmisoikeuksien heikkoa asemaa. Kaikkein huonoimmassa asemassa ovat valtiottomat henkilöt, joilta Arendtin mukaan riistetään itsenäisen oikeussubjektin status ("the right to have rights"). Niinpä Arendt (1970) esittää, että valtiolähtöisen ajattelun sijaan ihmisoikeudet ja humanisuus tulisi määrittellä vuorovaikutuksen kautta. Arendtin ihmisoikeuksia koskevista näkemyksistä ks. Cotter (2005).

208 *Frontexin* toiminnan tarkastelu puhtaasi teknisenä kysymyksenä ja sen herättämästä kritiikistä ks. esim. Baldaccini & Toner 2007; Marenin 2010; Mitsilegas 2007; Neal 2009; Wolff 2010.



(muun muassa oikeus-, rajavalvonta- ja maahanmuuttoviranomaisia) sijoittamisen maahan pitämään yllä 'lakia ja järjestystä'.<sup>209</sup>

Myös lain ja oikeuden manipuloinnissa 'Tyynenmeren isoveli' - tai 'Yhdysvaltojen sijainen' niin kuin Australian pääministeri John Howard asian ilmaisi - on osoittanut ennennäkemätöntä mielikuvitusta. Pitääkseen laittomat maahantulijat pois rannoiltaan Australia perusti maahanmuuttovyöhykkeen. Vyöhyke ulottuu Australian aluevesien ulkopuolelle. Australia kielsi kansallisessa lainsäädännössä henkilöitä saapumista maahanmuuttovyöhykkeelle, elleivät he täyttäneet maahantuloedellytyksiä. Koska 'venepakolaisia', 'maankiertäjiä', 'ihmislastia' ja 'globaalia hylkytavaraa' kuitenkin rantautui Australian saarille, säätö Australia lain (*The Migration Amendment (Excision from Migration Zone) Act 2001*), jolla se irrotti monta tuhatta saarta Australian alueesta. Joskus alueiden irrottaminen emämaasta tehtiin takautuvasti sen jälkeen, kun turvapaikanhakijat olivat rantautuneet kyseisille saarille. Tämä *Tyynenmeren ratkaisu* herätti voimakasta kritiikkiä ja käynnisti laajemman keskustelun Australian maahanmuuttopolitiikasta. Turvapaikanhakijoiden pidättäminen ja eristäminen vuosiksi vastaanottokeskuksiin sekä myös oman maan kansalaisten joutuminen karkotusten uhreiksi johti lukuisiin lainsäädännöllisiin parannuksiin ja 'rankaisevan' ulkomaalaisvalvonnan lievenemiseen humanimpaan suuntaan.<sup>210</sup>

Laittoman maahanmuuton hallintapyrkimykset ja 'rajaturvallisuuden ekstraterritoriaalinen interventionismi' poiki poliittista aloitteellisuutta myös Euroopassa. Iso-Britannia esitti kesäkuussa 2003 Alankomaiden ja Tanskan tukemina alueellisten 'turvavyöhykkeiden' ja pakolaisten vastaanottokeskusten perustamista Pohjois-Afrikkaan. Euroopan Unioni torjui ehdotuksen. Sen sijaan Italia toimi päättäväisesti *Eurooppalaisen ratkaisun* puolesta. Italia, johon kohdistuu jatkuva laittoman maahantulon paine Libyasta, rajoitti maahantuloa sen alueelle. *Anti Landing Decree* (2003) antoi Italian poliisille toimivaltuudet pysäyttää ja ohjata takaisin alukset ennen kuin ne saapuivat Italian aluevesille. Toimenpide muistuttaa suuresti Australian Tyynenmeren ratkaisua.<sup>211</sup>

### 8.2.6 Tehokkuusparadoksi

Tässä luvussa on tarkasteltu turvallisuushallinnon paradokseja rajaturvallisuuden näkökulmasta. Yhteisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen vahvistaminen yhdenmetyt rajarajavalvonnan keinoin on osoittautunut haasteelliseksi tehtäväksi.

209 Carrington 2006. Heinäkuussa 2010 Australian pääministeri Julia Gillard esitti uuden keskuksen perustamisesta Itä-Timoriin sellaisille henkilöille, joiden aikomuksena oli hakea turvapaikkaa Australiasta (Brown 2010; siteerattu Mountz 2011, 65).

210 Carrington 2006.

211 Green 2006. Asioita kriittisesti tarkastellen voidaan kysyä, onko länsimaiden maahanmuuton patoamispyrkimyksissä ja 'globaalin hylkytavaran' (*global outcast*) kohtelussa sekä kierrätettävien jätteiden dumpppauksessa vähemmän kehittyneisiin naapurimaihin nähtävissä analogia? Vrt. Chen 2005, 8, 234.

Rajaturvallisuuden ylläpitäminen niin kansallisella kuin EU:n tasolla on lähtökohtaisesti jäsenmaiden vastuulla. Turvallisuudesta vastaavat ensi sijassa viranomaiset, joiden toiminta perustuu kansallisen lain ohella yhteisöoikeuteen. Aineellisen lainsäädännön ohella toimintaa ohjaavat hallinto-oikeudelliset periaatteet, joiden asema yhteisöoikeudessa on vahva. Esimerkiksi suhteellisuusperiaatteella on erittäin keskeinen asema niin EU-oikeudessa kuin turvallisuushallinnossa, jossa viranomaisten toimenpiteiden tulee olla oikeasuhtaisia tavoiteltaviin päämääriin nähden. Myös tehokkuudella on tärkeä rooli niin turvallisuudessa kuin hallinnossa. Tehokkuusvaatimuksen voi sanoa olevan turvallisuushallinnon sisäsyntyinen maksiimi, joka on kirjattu myös viranomaisen lakisääteiseksi veloitteeksi. Esimerkiksi rajavartiolaitain (578/2005) 5 §:n mukaan ”Rajavartiolaitoksen tehtävät on hoidettava mahdollisimman *tehokkaalla* ja tarkoituksenmukaisella tavalla.” Vastaava kirjaus löytyy poliisilaista (493/1995, 3 §).

Tässä luvussa tehdään synteesi aikaisemmin esitellyistä paradokseista. Turvallisuuden, vapauden ja oikeuden paradokseja tarkastellaan hallinnon tehokkuuden, yksilön oikeusturvan ja toimenpiteiden laillisuuden näkökulmasta. Oikeusnormien tehokkuus voidaan ymmärtää niiden tosiasiallisen voimassaolon kautta. Oikeusnormit ovat tehokkaita silloin, kun niitä noudatetaan ja yksilöt pääsevät nauttimaan lain heille suomista oikeushyvästä. Tarkastelussa korostuu yksilönäkökulma, koska hallinnon tehtävänä - sen hallinnollisten tehtävien ohella ja niiden yhteydessä - on turvata yksilön oikeuksien toteutuminen. Tällainen poikkileikkaava tarkastelu syventää aiheen käsittelyä. Rajaturvallisuuden tarkastelu tehokkuuden näkökulmasta oikeuttaa meidät nimeämään sen *tehokkuusparadoksiksi*.

Rajavalvonnan ja terrorismin linkittäminen - rajavalvonnan turvallistaminen - on yksi tehokkuusparadoksin ilmentymistä. Euroopassa ilmenevä terrorismi on valtaosaltaan kotoperäistä, vain muutamaaan maahan keskittyvää separatismia. Sen torjunnassa sisärajattoman Euroopan rajatarkastuksilla ei ole juuri merkitystä. Suurimpana uhkana pidetyn ääri-islamilaisuuden torjunnassa rajavalvonnan työkalut, riskianalyysi ja profilointi, ovat osoittautuneet tehottomiksi. Ei voida välttyä ajatukselta, että *terrorismin torjuntaa on käytetty poliittisena keppihevosenä, kun on haluttu rajoittaa kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyä EU:n alueelle.*<sup>212</sup> Poliittisen päätöksenteon kannalta viranomaisten toimivaltuuksien lisääminen I pilarin yhteisöinstrumentin avulla ja määräenemmistö päätöksillä on ollut huomattavasti helpompi toteuttaa kuin asian edistäminen hallitusten välisenä yhteistyönä III pilarissa, mikä olisi edellyttänyt jäsenmaiden yksimielisyyttä. Sen saavuttaminen olisi tuskin onnistunut, kun otetaan huomioon, kuinka hitaasti poliisiyhteistyö on kehittynyt verrattuna rajaturvallisuuteen, tai millaista vastarintaa biometristen tunnisteiden lisääminen ja koneluettavien henkilökorttien hyväksyminen on herättänyt EU:n eri jäsenvaltioissa.

---

212 Vrt. Ruotsalainen 2012, 266.

Terrorismin torjunnan onnistumisesta ja tuloksista on vaikea saada tietoa (Schreier 2005, 130; Ruotsalainen 2012, 265-266). Terrorismin toimintamahdollisuuksien vaikeuttaminen esimerkiksi puuttamalla terrorismin rahoitukseen<sup>213</sup> tai kriminalisoimalla ei-toivottu toiminta vaikeuttaa väistämättä terroritekojen suorittamista. Torjuntatoimenpiteiden suoria tai välillisiä vaikutuksia on kuitenkin vaikea arvioida. Eräiden arvioiden mukaan vuoden 2001 New Yorkin terrori-iskujen jälkeen ovat viranomaiset kyenneet estämään 15-19 iskua (van der Hilst 2009, 21). Sen sijaan riskianalyysin ja profiloinnin tehokkuudesta terrorismin torjunnassa on vaikea saada näyttöä.

Jeffrey Rosen (2004) pohtii kirjassaan *The Naked Crowd* millainen järjestelmä olisi kyennyt profiloimaan syyskuun 2001 iskun tehneet 19 terroristia. Vaikka järjestelmän luotettavuus olisi ollut 99 %, koko Yhdysvaltojen väestön profilointi olisi johtanut siihen, että järjestelmä olisi tunnistanut kolme miljoonaa amerikkalaista mahdolliseksi terroristiksi. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että EU:n lentoliikenne on vuositasolla noin 800 miljoonaa matkustajaa. (Eurostat Yearbook 2010, 497). Bruce Schneier on puolestaan tehnyt laskelmia Yhdysvaltojen tietojärjestelmien mahdollisuudesta paljastaa terroristit. Vaikka profiloinnin luotettavuus 'väärin positiivisten' suhteen olisi 99 % ja 'väärin negatiivisten' suhteen 99.9 %, tuottaisi järjestelmä miljardi väärää 'hittiä' yhtä oikeaa osumaa kohden. Schneierin laskelmien mukaan poliisin tulisi tutkia joka päivä 27 miljoonaa mahdollista hittiä voidakseen estää yhden iskun kuukaudessa (van der Hilst 2009).

Profiloinnin vaikeus ei ole pelkästään tilastollista spekulatiota. Yksi tunnetuimmista esimerkeistä profiloinnin epäonnistumisesta on Saksan poliisin järjestämä operaatio *Rasterfahndung*. Syksyn 2001 ja alkuvuoden 2003 välisenä aikana Saksan poliisi keräsi henkilötiedot useista miljoonista henkilöistä, kun syyskuun 2001 iskujen tutkinnan yhteydessä kävi ilmi, että monet iskun tehneistä terroristeista olivat opiskelleet ja asuneet Hampurissa. Saksan liittovaltion hallitus velvoitti lainvalvontaviranomaiset keräämään ja analysoimaan tiedot paikantaakseen muut mahdolliset terroristit tai solut. Saksan poliisi ei kyennyt paljastamaan yhtään terroristia, vaikka se seuloi operaation aikana 8.3 miljoonan henkilön henkilötiedot eri tietojärjestelmistä ja otti 300.000 henkilöä tarkempaan 'syyniin'.<sup>214</sup>

213 Madridin ja Lontoon terrori-iskut osoittivat, ettei tuhoisan ja mediassa näkyvän iskun toteutukseen tarvita välttämättä merkittäviä pääomia, vaan onnistuneeseen iskuun saatavat varat ovat kohtalaisen helposti hankittavissa joko laillisesti tai arkipäiväisen rikollisuuden keinoin. Esimerkiksi heinäkuussa 2005 tapahtuneiden Lontoon iskujen toteutus maksoi arviolta alle 8.000 punttaa. Iskujen tekijät eivät saaneet ulkopuolista rahoitusta, vaan iskut rahoitettiin palkkatulojen, pienten lainojen ja luottokorttien käytön avulla. (Report of the Official Account of the Bombings in London on 7th July 2005. The Stationery Office, London 11.5.2005. Siteerattu Susi 2010, 229-230). Niinpä Susi päätyikin kysymään, onko terrorismin vastaista sotaa käyty jo pitkään ei pelkästään osin väärällä rintamalla, vaan myös vääränlaisin aseina? (Emt. 232).

214 Moeckli & Thurman 2009, 31-32; Ethnic Profiling in Europe (2007). Saksan valtiosääntötuomioistuimen päätti vuonna 2006, että *Rasterfahndung* -ohjelma oli vastoin Saksan perustuslain 2 artiklan 1 kohdassa suojattua itsemääräämisoikeutta. Tuomioistuimen mukaan profilointi olisi voinut olla oikeasuhtainen ja siten perustuslainmukainen, jos olisi ollut olemassa "konkreettinen vaara" kansalliselle turvallisuudelle tai ihmiselämälle sen sijaan, että oli vain vallinnut yleisesti (abstraktisti) uhkaava tilanne syyskuun 11. päivän jälkeen. (Ojanen 2010, 141).

Luopuminen profilointiin perustuvasta toimintatavasta voi parantaa viranomaisten toiminnan tehokkuutta. Esimerkiksi Yhdysvaltojen tulli onnistui *kymmenkertaistamaan* tullirikosten paljastumisriskin, kun se muutti tarkastuskäytäntöään ja kohdensi tarkastukset riskikansallisuuksien sijaan tasapuolisesti kaikkiin matkustajiin. Rikosten paljastumisriski nousi 5%:sta 13%:iin, vaikka tulli teki vain neljäsosan (25 %) tarkastuksia aikaisempaan tilanteeseen verrattuna. Aikaisemmasta poiketen (jolloin pääosa rikoksista paljastui riskiprofileille) rikokset jakaantuivat myös tasaisesti kaikkien kansallisuuksien suhteen. Samansuuntaiset tulokset saatiin Bulgarian, Iso-Britannian, Romanian ja Espanjan toteuttamassa *STEPSS* (Strategies for Effective Police Stop and Search) -hankkeessa. Lisäksi hankkeessa havaittiin, että vaikka ulkomaalaiset ja vähemmistöjen edustajat keskimääräistä useammin pysäytettiin tarkastusta varten, lähes poikkeuksetta heidän todettiin syyllistyneen rikoksiin harvemmin kuin valtaväestön edustajien.<sup>215</sup>

Rajavalvonnan kehitystä on ohjannut vahva usko teknologian kaikkivoipaisuuteen<sup>216</sup>. Vaikka tekniikka kehittyy jatkuvasti, teknologian hyödyntämiseen liittyy riskejä. Kun pienet virhemarginaalit suhteutetaan liikenteen kokonaismäärään, näyttävät tulokset aivan toisennäköisiltä. Brouwerin (2006) mukaan biometrinen tunnistamisen virhemarginaali on 0.5-1 %. Kun Euroopan unionin alueelle myönnetään vuosittain 20 miljoonaa viisumia, merkitsee kyseinen virhemarginaali virhettä 100.000 - 200.000 viisumin käsittelyssä (Brouwer 2006, 149). EU:n tietosuojavaltuutetun Peter Hustinin arvio on synkempi. Hänen mukaan biometrinen passien virhemarginaali on jopa 2-3 % (van der Hilst 2009, 17). Virhemarginaalit kasvavat myös järjestelmien koon kasvaessa, erityisesti silloin kun järjestelmät hyödyntävät alkuperäisten kappaleiden kopiota, niin kuin tapahtuu monissa sovelluksissa (Ahumada-Jaidi 2010, 18). Ei liene epäselvää, kuka kantaa seuraukset, jos tietojärjestelmien *e*-henkilöllisyys ja rajalle ilmestyvä tämän fyysinen manifestaatio eivät täsmää. Voidaan ajatella, että viranomaisille tietojärjestelmien sisältämä totuus on luotettavampi kuin ihmisten antama ilmoitus rajatarkastuksissa häntä itseään koskien<sup>217</sup>.

Edellä luvussa 8.2.2 kyseenalaistettiin tietojärjestelmien käyttö terroristien profiloimisessa pyrkimyksenä paljastaa ”mustapartaiset miehet” luotettavista rajanylittäjistä. Yh-

215 Ethnic Profiling 2009, 13-16. Ks. myös Ojanen 2010, 153; Wasem ym. 2005, 77.

216 Sherry (1987) käyttää tästä teknologisesta viehtymyksestä nimitystä ”teknologinen fanatismi”. Siteerattu Graham 2006, 262.

217 Ks. Guild 2006; Los 2006. Ottaen huomioon suomalaisen tietosuojalainsäädännön sekä viranomaiskulttuurin (Suomi arvioitu monena vuonna vähiten korruptoituneeksi maaksi maailmassa) voitaneen ajatella, että Suomessa henkilötietojen käsittelyyn ja rekisterinpittoon suhtaudutaan asiaankuuluvalla vakavuudella. Siitä huolimatta toiminnassa tapahtuu inhimillisiä virheitä, joita ei voida täysin välttää. Osa virheistä johtuu huolimattomuudesta, mutta myös viranomaiskulttuurilla, viranomaisten taipumuksella käyttää hallussaan olevia tietoja eri tarkoituksiin on asian kannalta merkitystä. (Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukset vuodelta 2007, 122; 2008, 155-156; 2009, 135. Ks. myös SM:n julkaisuja 48/2004, 57-59). Niinpä eduskunnan oikeusasiamies on painottanut rekisterien käytön valvonnan lisäämistä (ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2008, 105).

teiskuntatieteilijät ovat kritisoineet tietojärjestelmien käyttöön perustuvan lisääntyvän valvonnan haitallisista seurauksista myös yhteiskuntamoraaliin ja toden puhumiseen. Rajatarkastuksissa ihmisen tulee paljastaa aikeensa ja vastata totuudenmukaisesti häntä koskeviin kysymyksiin<sup>218</sup>. Los (2006, 87) on väittänyt, että tietojärjestelmien käyttö romuttaa moraalisen vaatimuksen puhua totta, koska tietojärjestelmien sisältämästä totuudesta tulee automaattisesti tosi riippumatta siitä, mitä yksilö kertoo. Samaan aikaan turvallisuushallinnon oma totuus jää piiloon eikä sen perusteista voi saada tietoa (emt. 109, 117). Tämä johtaa siihen, että yksilöt joutuvat kantamaan seuraukset tietojärjestelmien sisältämistä virheellisistä tiedoista<sup>219</sup>, mitä voidaan pitää yleisen oikeustajun vastaisena ja mikä voi osaltaan vähentää henkilöiden viranomaistoimintaa kohtaan tuntemaa luottamusta.

Rajavalvontatoimenpiteiden oikeasuhtaisuutta tulee tarkastella myös toimenpiteiden tehokkuuden kannalta. Valvontateknikoiden alati lisääntyvän käytön samoin kuin rekisteritietojen massiivisen louhinnan tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Henkilön yksityisyyden suojan jatkuva kaventaminen terrorismin torjunnan nimissä voi olla hyväksyttävää, mikäli valitut toimenpiteet estävät iskuja tehokkaasti. Sinänsä oikeat tavoitteet valtion ja sen kansalaisten turvallisuuden lisäämiseksi eivät riitä, jos valitut toimenpiteet ovat joko tehottomia, tai suhteettomia asetettuihin päämääriin nähden. Terrorismin torjunnan osalta toimenpiteiden oikeasuhteisuuden voi perustellusti kyseenalaistaa<sup>220</sup>. Sekä tutkimukset että käytäntö osoittavat, että profilointi terrorismin torjunnan työkaluna on paitsi voimavarojen haaskausta, johtaa myös ei-toivottuihin seurauksiin, joiden tuloksena turvallisuuden taso heikkenee<sup>221</sup>.

Edellä on tarkasteltu rajaturvallisuuden tehokkuutta lähinnä hallinnon suorituskyvyn ja sen toimenpiteiden valossa. Hallinnon tehokkuutta voidaan arvioida myös oikeusnormien tosiasiallisen voimassaolon kannalta. Esimerkiksi Guild (2000) on korostanut tällaista yksilölähtöistä näkökulmaa. Hänen mukaansa vapautta tulee tulkita laajemmin kuin pelkästään vapaana liikkuvuutena. Turvallisuus merkitsee Guildille selvää jakoa oikeuksien ja velvollisuuksien kesken. Oikeus edellyttää yksilöiden suojaamista ja kansainvälisten ihmisoikeuksien kunnioittamista. Viranomaisen harkinnassa tulee antaa etusija oikeuslähtöiselle lähestymistavalla harkintavallan sijaan, koska a) hallinnolliset viiveet ja kustannukset pienenevät, b) se turvaa yksilöiden vapauden ja turvallisuuden, c) muukalainen ja yhteiskunta voivat nauttia turvallisuudesta (oike-

218 "Tunnustusvallasta" ks. esim. Salter 2005; Cole 2006.

219 Williams (2006, 68) on kritisoinut myös sitä, että länsimaat käyttävät hyväksi myös kiduttamalla saatuja tietoja.

220 Esim. Ojanen 2010; Susi 2010.

221 Näin esim. Malkki 2010; Ojanen 2010; Sinkkonen 2010; Susi 2010; Staffans 2010. Tällaisia terrorismin torjunnan ei-toivottuina seurauksina on raportoitu mm. radikalisoituminen, etnisten ryhmien välisen jännitteen kasvu, viranomais-toiminnan luottamuksen menetykset, terrorismin eskaloituminen (kostoiskut) sekä pelon ja turvattomuuden ilmapiirin lisääntyminen.

usvarmuudesta) ja d) epäily järjestelmän väärinkäytöstä maahanmuuttajien taholta vähenee läpinäkyvien sääntöjen ansiosta.<sup>222</sup>

Guildin (2000) vaatimus ihmisten perusoikeuksien ja -vapauksien kunnioittamisesta sekä oikeuslähtöisestä lähestymistavasta rajavalvonnassa on hyvin perusteltu. Turvallisuusviranomaisten toimivaltuudet esimerkiksi tiedon hankintaan, käyttöön ja vaihtoon ovat koko ajan laajentuneet. Lisäksi houkutus käyttää tietoja eri tarkoituksiin, esimerkiksi rikostorjuntaan, on suuri, mikä on käynyt ilmi monissa tutkimuksissa (esim. Brouwer 2006; Ogura 2006; Talbot 2002. Ks. myös SM 48/2004) samoin kuin lainvalvojen tarkastuskertomuksista.<sup>223</sup> Turvallisuushallinnon tehtävien ja toimivaltuuksien laajeneminen sekä turvallisuuden 'ryömiminen' tai 'hivuttautuminen' (*function creep*)<sup>224</sup> yhteiskunnan uusille alueille (maahanmuutto, työvoimakysymykset, kehitysyhteistyö) ei ole tapahtunut käsi kädessä yksilön oikeussuojan kehityksen kanssa<sup>225</sup>. Päinvastoin, esimerkiksi yksilön tiedonsaantia (rekisterien tarkastusoikeus) turvallisuushallinnon alalla on rajoitettu. Kansalaisten mahdollisuudet valvoa tiedollista itsemääräämisoikeuttaan ovat kaventuneet myös rajavalvonnan kansainvälistymisen myötä. Turvallisuushallinto on haasteellinen hallinnonala myös hallinnon julkisuuden ja parlamentaarisen valvonnan kannalta.

Mutta me emme käy *sotaa* näkymätöntä vihollista vastaan<sup>226</sup> pelkästään poliittisin, juridisin, hallinnollisin, taloudellisin, teknisin tai moraalisin asein. Terrorismin torjunta on mitä suurimmassa määrin poliittista retoriikkaa ja uhkien tarkoitushakuista maalailua. Operaatio ”Kestävä rauha”, jota länsiliittouma käy Afganistanissa, on kuvaava esimerkiksi aikamme ahdingosta. Iskuissa terroristikohteita vastaan on kuollut paljon enemmän siviilejä kuin 'pahantekijöitä'. Yhtä synkkä on sodankuva rajaturvallisuuden osalta, kun sitä arvioidaan terrorismin torjunnan näkökulmasta. *Toimenpiteet, jotka on*

222 Guild 2000, 314; lainattu Tekofsky 2006, 12.

223 Mielenkiintoisena tapausmerkkinä voidaan pitää ”tapaus Myllylää”. Hiihtäjä Mika Myllylä teki itsemurhan. Uutisointi julkisuudessa johti siihen, että hänen rekisteritietojansa kävi katselemassa yli 200 virkamiestä. Näistä 195 oli poliisia, 31 muuta virkamiestä tai työntekijää ja 1 henkilö rajavartiolaitoksen palveluksessa. (Krista Soukolan ja Kai Lakion tutkijalle lähettämä kirjallinen vastaus (28.2.2012) asiaa koskevaan sähköpostitiedusteluun). Vain muutamalla virkamiehellä oli työtehtäviensä puolesta oikeus Myllylää koskevien rekisteritietojen katseluun.

224 Viranomaisten tehtävien laajeneminen on tapahtunut myös 'hienovaraisesti' viranomaiskäytäntöjen kautta. Esimerkiksi rajavartiolaitoksen lainsäädännön kokonaisuudistuksessa on hallituksen esityksessä (HE 6/2005 vp) useassa ei yhteydessä todettu, kuinka uusi esitys rajavartiolaiksi ja sen mukanaan tuomat laajemmat toimivaltuudet merkitsevät vain vallitsevan käytännön kirjaamista lakiin. Teknisen valvonnan lisääminen viranomaistoiminnassa on nähty vain ”työmenetelmien kehittämisenä”, mikä ei mielestäni kuvaa tilannetta oikein perusoikeuslähtöisestä ajattelusta (ks. Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005, 151, 200-201). Myös eduskunnan oikeusasiamies on ottanut kertomuksissaan kantaa viranomaisten liian laajaan laintulkintaan. Smash Asem -mielenosoituksen liittyen AOA arvosteli poliisia ”liian laajentavasta poliisilain tulkinnasta” (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007, 106).

225 Ks. esim. SM:n julkaisuja 48/2004.

226 Aas (2005, 201) on kuvannut osuvasti tämän näkymättömän vihollisen ja terrorismin vastaisen sodan paradoksaalista tilannetta. Sota terroria vastaan on esimerkki 'valtiottomasta sodasta' (Bauman 2002, 93), jossa ei ole rintamalinjoja ja missä vihollinen on näkymätön. Terrorismi kuvataan kätkeytyneeksi valtion sisään, kuten 5. kolonna, mutta samaan aikaan uhka generoidaan jatkuvasti valtion ulkopuolelta tulevaksi.

*suunnattu terroristien paljastamiseen, kohdistuvat pääasiassa - ei vain sivullisiin - vaan meihin jokaiseen.* Terroristin passissa ei lue "terroristi". Juuri siksi kokonaiset etniset ryhmät ja kansallisuudet sekä 'toisen' (väärän) uskonnon edustajat leimautuvat terroristeiksi. Ilmeisesti meistä länsimaalaisista tämä on oikeutettua? Mutta kuinka moni meistä olisi valmis hyväksymään 'preventiiviset' iskut Lontooseen tai Madridiin?<sup>227</sup> Tästä päästäänkin sujuvasti tämän tutkimuksen viimeiseen teemaan, joka käsittelee rajaturvallisuuden militarisoitua. Tarkastelu tulee osoittamaan, että asiat eivät aina ole niin, miltä ne näyttävät. Toisin sanoen militarisointi itsessään ei välttämättä johda yksilöiden oikeudenmenetyksiin tai salailevaan ja autoritäärisen hallintoon, niin kuin militarismia koskevien luonnehdintojen perusteella voisi olettaa.

*"Military organizations, like religions, are dependent upon transrational values. Loyalty is their metavalue."*

*Christopher Hodgkinson<sup>228</sup>*

### 8.3 Rajaturvallisuuden militarisointi

Rajojen linnoittaminen ja rajavalvonnan tai rajaturvallisuuden militarisointi ovat olleet näkyvästi esillä syyskuussa 2001 Yhdysvaltoihin tehtyjen terrori-iskujen jälkeen. Sanaa militarisointi<sup>229</sup> on käytetty monessa merkityksessä. Se on viitannut muun muassa sotilasjoukkojen tai sotilaallisesti järjestettyjen joukkojen sekä sotilaallisten toimintamenetelmien käyttöön rajavalvonnassa (Carpenter 2006; Green 2006), rajojen linnoittamiseen erilaisin estelaittein<sup>230</sup> sekä rajavalvontatoimenpiteiden te-

227 On selvää, että Yhdysvallat ei harjoita 'valtioterroria' vaan käytettävä sanasto valitaan poliittisen retoriikan mukaan. Mandaniin (2006) tuketuen Aalto (2012, 54) kirjoittaa: "USA:n ollessa terrorismia toteuttavana osapuolena terrorismista ei tosin käytetä nimitystä terrorismi vaan ilmaisua *matalan intensiteetin konflikti*; vastaavasti taas tukea terroristijärjestöille kutsutaan *rakentavaksi kumppanuudeksi* ja siviiliväestöön tietoisesti kohdennettuja iskuja, termin juridista merkitystä irvokkaasti pilkaten, *oheisvahingoksi* (Mandani 2006, 98, 102, 105; yksityiskohtaisemmin 72-129)."

228 Christopher Hodgkinson (1978), *Towards a Philosophy of Administration*. Siteerattu Temmes 1991, 119. Etuliite 'trans' viittaa jonkun yläpuolella, takana ja ulottumattomissa olevaan, tässä siis 'ylilijärjelliseen' (transrational) arvoon.

229 Militarisointi ei ole suinkaan uusi ilmiö. Alfred Vagts (1959) on käsitellyt teoksessaan *A History of Militarism. Civilian and Military* militarismin historiaa. Vagts jakaa militarismin perinteiseen militarismiin (sotahenkisyyteen) sekä sotilaalliseen tapaan (military way) tehdä asioita. Sotilaallista tapaa luonnehtii tieteellinen metodi (emt. 13), mikä mielestäni voidaan yhdistää juuri tehokkuuteen, mikä on militarismia luonnehtiva peruspiirre. Monet tutkijat (esim. Lång & Norros 1988; Kamenka 1989; Temmes 1991) ovat korostaneet militarismin ja byrokratian läheisiä yhteyksiä. Temmes (1991) on tarkastellut suomalaisen hallinnon militaristisia juuria. Temmeksen mukaan sotilaallisen tehokkuuden ideaali levisi siviilihallintoon jo 1800-luvulta alkaen (emt. 124). Tästä on muodostunut nykyajan julkisjohtamiselle jo jonkinasteinen rasite (emt. 181).

230 Hassner & Wittenberg (2009) ovat tutkineet rajojen varustamista erilaisin aidoin ja estelaittein. He löysivät 28 rajaa, jonne kylmän sodan päättymisen jälkeen on rakennettu vastaavia linnoitettuja aitarakenteina kuin Yhdysvaltain ja Meksikon väliselle rajalle. Esimerkiksi Etelä-Afrikka on asentanut Mosambikin vastaisen rajan tietyille osuuksille 3300 voltin sähköaidan pitäkseen laittomat rajanylittäjät loitolla (Pickering 2006, 56).



hostumiseen niin henkilöstön lisäyksen kuin käyttöön otetun valvontateknologian myötä. Rajaturvallisuuden militarisoinnilla on niin ikään viitattu rajojen valvontaa koskevan lainsäädännön<sup>231</sup> samoin kuin erilaisten rajoihin ja ihmisten liikkuvuuteen liittyvien toimintapolitiikkojen (viisumi-, maahanmuutto-, turvapaikka- ym. politiikat) tiukkenemiseen (Green 2006). Militarisointi on nähtävissä myös turvallisuudesta käytävässä keskustelussa, kun sotilastermistö on levittäytynyt poliittiselle agendalle (*sota* terrorismia vastaan)<sup>232</sup>. Rajaturvallisuuden militarisoinnilla on viitattu myös rajojen pitävyyteen, läpäisemättömyyteen ja estevaikutuksen tehokkuuteen kylmän sodan jälkeisessä turvallisuusympäristössä.<sup>233</sup>

Rajaturvallisuuden militarisointidiskurssin ilmaantuminen poliittiselle agendalle ei johdu pelkästään terrorismiin varautumisesta. Rajaturvallisuuden militarisointi liittyy osittain toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin<sup>234</sup>. Kylmän sodan päättyminen johti turvallisuusympäristön muutokseen ja turvallisuusuhkien uuteen määrittelyyn (esim. Dunn 1996; Staudt 2011). Sotilaallisten tehtävien ja uhkien vähentyminen joudutti turvallisuussektorin reformia. Aseellisten tehtävien vähetessä asevoimille haettiin uusia tehtäviä turvallisuuden muilta aluilta, kuten sisäisen ja ympäristöturvallisuuden alalta<sup>235</sup>. Niinpä ei ole yllättävää, että kriisinhallintatehtävien yhteydessä sotilaat ovat osallistuneet usein rajavalvontaan siihen saakka, kunnes

231 Mielestäni kuvaava esimerkki ”militarisoinnin” ryömisestä lainsäädäntöön on löydettyissä rajavartiolaista (578/2005). Rajavartiolaista säädosperusteluissa on rajatarkastuksia kuvattu hallinnolliseksi toiminnaksi. Rajatarkastuksista on todettu ”[s]e ei ole esitutkintaa, vaikka osa siinä käytettävistä menetelmistä on samankaltaista kuin rikosten estämisessä ja selvittämisessä käytettävät esitutkintalaissa ja pakkokeinolaissa säädetyt menetelmät.” Tämä rajatarkastuksen luonnehdinta on siinä mielessä mielenkiintoinen, että rajanylityksen luvallisuuden tarkastusta on lähdety kuvaamaan, joskin epäsuorasti, esitutkinnan näkökulmasta. Rajatarkastukseen sisältyviä viranomaisen tarkastustoimenpiteitä olisi voitu yhtä hyvin kuvata asiakirjatarkastuksen, lupahallinnon tai turvallisuuspalvelujen tuottamisen näkökulmasta. Onhan rajatarkastuksen yhtenä keskeisenä tehtävänä turvata rajanylityksen sujuvuus. Tehtävän (vaikkakin epäsuora) vertaaminen esitutkintaan, joka edellyttää rikosepäilyä, luo rajatarkastukseen, joka on hallinnollinen toimenpide, rikossävytteisen leiman, mikä voi vaikuttaa kielteisesti hyvän hallinnon ja hallinnon palveluajatteluun jalkauttamiseen. Mielestäni tällainen rikosepäilyperustainen ajattelu kuvaa osuvasti nykyisen turvallisuushallinnon uhkasävytteistä ajattelua hallinnon tehtävien toimeenpanossa. Tällainen kuvaustapa ei saa tukea myöskään tilastojen valossa. Ks. luku 8.1.2.

232 ”The EU is at war with irregular migrants and must gather all its forces to repel the attack” (Cholewinski 2007, 305). Cholewinkin mukaan sotilaallinen kielenkäyttö luo mielikuvan vihollisesta ja on johtanut sotilasoperaatioiden tyyppisiin operaatioihin EU:n ulkorajalla. Williams (2006) näkee tässä clausewitzeläisessä ”Just War -ajattelussa (sota on politiikan jatkamista toisin keinoin) eettisiä ongelmia. Häneen tukeutuen voidaan kysyä, onko rajoihin ja ihmisten liikkuvuuteen liittyvät politiikat epäonnistuneet, jos EU on turvautunut sotaan maahanmuuton ja muuttoliikkeiden hallinnassa? Onko nykyinen Westfalenin rauhasta alkunsa saanut valtiojärjestelmä tullut tiensä päähän, jota voidaan luonnehtia ”Westphalian”-termin sijaan pikemminkin termillä ”Westfailure” (emt. 121).

233 Ks. esim. Dunn 1996; Staudt 2011.

234 Bigon (2006b, 48, 55) mukaan sisäinen turvallisuus on länsimaissa militarisoitu. Samoin asian näkee McCulloch (2004). Bogardin (2006, 112-113) mukaan nykyisessä pelon ilmapölyssä sodasta on tullut yleinen viitekehys, jota vasten kaikki ongelmat määritellään, ei pelkästään valtioiden vaan myös valtioiden ja niiden väestön välillä.

235 Esimerkiksi Yhdysvaltojen osalta Graham (2006, 250-252) on puhunut ”vallankumouksesta sotilasasioissa” (*revolution in military affairs* (RMA)). Se perustuu muun muassa teknologiseen paremmuuteen, ”kaiken mahdollistavaan” valvontaan, reaaliaikaiseen tilannekuvaan sekä lähes valonnopeudella tapahtuvaan sähköiseen tiedonsiirtoon. RMA tekee mahdolliseksi siirtymisen ennalta estävästä sodasta alueiden jatkuvaan valvontaan. Huber & Mills’ä (2001, 30) siteeraten Graham (2006, 257) toteaa: ”The United States longer term objective must be to infiltrate their homelands (Afghanistan) electronically to the point where we can listen to and track anything that moves”.

rajaturvallisuustehtävät on luovutettu sisäisestä turvallisuudesta vastaaville toimijoille. Sotilaiden käyttö rajavalvontatehtäviin liittyy siten läheisesti rajaturvallisuuden militarisoinnista käytyyn keskusteluun. Myös sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajan hämärtyminen samoin kuin erilaisten kriisinhallintatehtävien lisääntyminen ovat myötävaikuttaneet rajaturvallisuuden militarisointidiskurssin voimistumiseen<sup>236</sup>.

Rajaturvallisuuden militarisointi on herättänyt osin äänestä kritiikkiä erityisesti kansalaisaktivisti- ja ihmisoikeusjärjestöjen taholta samoin kuin akateemisessa maailmassa. Kritiikki on kohdistunut valtioiden pyrkimykseen pitää yllä vanhaa territoriaalaisuuteen perustuvaa valtiojärjestelmää, mikä yrittää kahlita ajallemme tyypilliset, globalisaation mukanaan tuomat muutosprosessit, kuten ihmisten liikkuvuuden lisääntymisen<sup>237</sup>. Kritiikki on kohdistunut myös siihen, että rajaturvallisuuden nimissä valtiot ovat sanoutuneet irti kansainvälisistä ihmisoikeussopimusvelvoitteistaan (esim. Carrington 2006; Green 2006). Kansainvälisen oikeuden merkitys valtioiden välisten suhteiden määrittäjänä on kasvanut. Myös kansainvälisen oikeuden ala on laajentunut, ja nykyään jopa yksittäiset henkilöt voivat toimia kansainvälisen oikeuden tunnustamina oikeussubjekteina, jotka voivat vedota suoraan kansainvälisen oikeuden tunnustamiin normeihin. Kritiikki kohdistuu siis ensi sijassa siihen, että rajaturvallisuuden militarisointi ei huomioi ihmisoikeusnormien kasvanutta merkitystä kansainvälisissä suhteissa<sup>238</sup>.

Tiedemaailmassa rajaturvallisuuden militarisointia on kritisoitu muun muassa turvallisuusnäkökohtien ylikorostamisella sekä hallinnon läpinäkyvyyden että parlamentaaristen piirteiden vesittämisellä. Yksi arvostelun kohde on ollut se, että rajavalvontaa ja rajatarkastuksia pidetään sisäisen turvallisuuden tehtävinä, joiden tulisi kuulua lainvalvontaviranomaisten vastuulla. Rajavalvontaan ja rajatarkastuksiin liittyy paljon julkisoikeudellista vallankäyttöä, jonka asiamukaisuuden takeena ovat asiaankuuluvat oikeusturvajärjestelyt. Hallinnossa oikeussubjekteja kohdellaan oikeuksia ja vapauksia nauttivina yksilöinä. Asevoimien tehtävät ovat toisentyppisiä. Asevoimat ovat tottuneet operoimaan joukkokokoonpanossa, kohtaamaan 'vihollisia' ja käsittelemään 'massoja'. Toiminnan salaaminen ja harhauttaminen ovat osa menestyksekkään sotilasoperaation olemusta. Asevoimien tehtävät poikkeavat luonteeltaan, suoritustavaltaan ja toteuttamisperiaatteiltaan merkittävästi lainvalvontatehtävistä, joiden sisältö ja toteuttamisperiaatteet on sidottu yksilöön ja säännelty tarkkaan aineellisessa lainsäädännössä. Laillisuusperiaatteen ohella yksilön oikeussuoja ja oikeusturvan huomioon ottaminen ovat keskeisellä sijalla hallinnossa. Ei siis ihme, että

236 Myös lainvalvonta- ja sotilasviranomaisten välinen raja on hämärtynyt. Ks. esim. Graham 2006, 264.

237 Militarisoitua koskeva diskurssi linkitetään usein maahanmuuttoon ja sitä koskevaan kriminalisointiin. Ks. esim. Cholewinski 2007; Staudt 2011.

238 Esimerkiksi Staffans (2010, 267) on raportoinut, kuinka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisutoiminnassa tuomioistuin on usein asettunut yksilön puolelle valtiota vastaan.

suuri osa rajaturvallisuuden militarisointiin suunnatusta kritiikistä on kohdistunut juuri normatiivisiin seikkoihin, vastuukysymyksiin sekä vaatimuksiin hallinnollisen läpinäkyvyyden lisäämisestä<sup>239</sup>.

Rajaturvallisuus on osa sisäistä turvallisuutta. Rajaturvallisuudella on myös ulkoisen turvallisuuden ulottuvuus. Euroopassa rajaturvallisuudesta vastaavat yleensä sisä- tai oikeusministeriön alaiset viranomaiset. Vastuu rajaturvallisuudesta on monissa maissa uskottu poliisille. Lähes yhtä yleinen järjestely on se, että rajaturvallisuudesta huolehtivat erikoiskoulutetut, yleensä sotilaallisesti järjestetyt rajavartiojoukot.<sup>240</sup> Tällainen ratkaisu on Suomen lisäksi muun muassa Portugalissa, Espanjassa, Italiassa ja useimmissa entisissä Itäblokin maissa. Ranskassa puolustusministeriön alaiselle santarmistolle (*gendarmarie*) kuuluu poliisin ohella rajat ylittävän rikollisuuden, kuten ihmiskaupan ja laittoman maahantulon torjunta. Saksassa, Itävallassa ja Virossa sotilaallisesti järjestetyt rajavartiojoukot on muutettu poliisiviranomaisiksi. Kaikissa Euroopan unionin maissa rajaturvallisuuden ylläpitämiseen osallistuu useita viranomaisia. Näin on myös Suomessa. Vaikka päävastuu rajaturvallisuuden ylläpitämisestä on Suomessa rajavartiolaitoksella, myös tulli ja poliisi osallistuvat tehtävään toimimalla rajatarkastusviranomaisina.<sup>241</sup>

Tässä tutkimuksessa rajaturvallisuuden militarisointia tarkastellaan organisatorisesta näkökulmasta. Tutkimusintressi kohdistuu siihen, mitä käytännön seurauksia on sillä, että rajavalvonta on uskottu sotilaallisesti järjestetyn joukon tehtäväksi. Jotta tarkastelu ei jäisi teoreettiseksi, se kytketään Suomen rajaturvallisuuden järjestelyihin. Rajavartiolaitos vastaa Suomessa rajaturvallisuuden ylläpitämisestä. Rajavartiolaitos on sotilaallisesti järjestetty, joten se tarjoaa hedelmällisen lähtökohdan aiheen tarkasteluun. Tutkimustehtävän kannalta keskeinen kysymys kuuluu, kuinka hyvin sotilaallisesti organisoitu viranomainen sopii lainvalvontaviranomaiseksi erityisesti rajavalvonnan ja rajatarkastusten näkökulmasta. Rajaturvallisuus katsotaan Euroopan Unionissa osaksi

239 Turvallisuushallintoa on arvosteltu usein siitä, että se on perinteisesti salailevaa ja avoimuutta välttävää (Laaksonen 2009; Eloranta 2010; Laitinen 2010; Virta 2011b). Erityisesti sotilaskulttuuria on pidetty vaikenemisen linnakkeena (Varjonen 1999). Galbraith (1968; 1974) puolestaan on kritisoinut militaristista byrokratiaa siitä, että se itse on saanut määritellä oikeutensa.

240 Osa tutkijoista (esim. Bayley 1985; Bigo 2000) on pitänyt puolisolitaallisia joukkoja menneen ajan jäänteinä ja poikkeuksina. Puolisotilaallisuus (*paramilitary*) viittaa joukkoihin, joilla on sotilasorganisaatio, mutta jotka toimivat siviilihallinnon (esim. sisäasiainministeriö, oikeusministeriö tai valtiovarainministeriö) alaisuudessa tai sisäisen turvallisuuden tehtävissä. Lutterbeck (2004) asettuu päinvastaiselle kannalle. Hän on artikkelissaan *Between Police and Military* tutkinut puolisolitaallisten joukkojen käyttöä Euroopassa ja Yhdysvalloissa. Lutterbeck toteaa, että tällaisten joukkojen käyttö rajavalvontaan on lisääntynyt voimakkaasti 1990-luvulta alkaen. Puolisotilaallisten joukkojen käyttö on lisääntynyt erityisesti rajaturvallisuuden ja kriisinhallinnan alueella. Tätä on johtunut osaksi turvallisuudessa tapahtuneista muutoksista (sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välisen rajan hämärtyminen ja yhteen kietoutuminen, uudet turvallisuushakut jne.), minkä vuoksi puolisolitaalliset joukot ovat erittäin sopivia tällaisten 'harmaiden' välialueiden lainvalvonta- ja turvallisuustehtäviin. Puolisotilaallisilla joukoilla on sellaista kalustoa ja osaamista, mikä poliisilta yleensä puuttuu. Puolisotilaallisissa joukoissa yhdistyvät myös sotilasjoukkojen ja poliisien taidot, mikä on suuri etu uudessa muuttuneessa turvallisuustympäristössä erityisesti kriisialueilla.

241 Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005, 128-139.

sisäistä turvallisuutta. Rajaturvallisuuden ylläpitäminen on ensisijaisesti lainvalvontatehtävä samaan tapaan kuin yleisen turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitäminen.

Aiheen kannalta on tärkeää vertailla sotilas- ja siviilihallinnon eroja sekä niiden vahvuuksia ja heikkouksia lainvalvontaviranomaisena. Sotilaallinen johtamisjärjestelmä perustuu sotilaalliseen johto- ja vastuujärjestykseen, mikä tarkoittaa sotilaskäskyjärjestelmän ohella mukautumista sotilaalliseen kuriin, annettujen käskyjen täsmälliseen noudattamiseen sekä erityiseen lojaalisuuteen. Virantoimitus sen sijaan perustuu ensi sijassa hallinnon lainalaisuuteen sekä lain säatelemien toimivaltuuksien käyttöön. Periaatteessa ero sotilas- ja siviilihallintojen välillä on pienempi kuin yleensä ajatellaan. Myös siviilivirkamiehet voivat antaa virkakäskyjä. Virkakäskyt ovat yhtä velvoittavia kuin sotilaskäskyt, mutta niiden tukena ei ole samanlaista kurinpito- ja rangaistusjärjestelmää, kuin on sotilaskäskyjärjestelmän osalta. Poliisihallinnossa käytössä oleva käskyjärjestelmä poikkeaa myös jonkin verran yleisestä virkakäskyjärjestelmästä, minkä johdosta myös se kaipaa esittelyn. Poliisitehtävissä rajavartiolaitoksen tulee noudattaa poliisilaisissa ja muussa poliisin tehtäviä koskevassa laissa säädettyjä periaatteita<sup>242</sup>.

Aiheen tarkastelulle luodaan väljä teoreettinen kehys perehtymällä ihmisen kontrollinen keinoihin sekä menneessä ajassa että nykyajan johtamisessa. Foucaultin (2010) analyysi sielunpaimennuksesta ja paimenvallasta tulee osoittamaan, kuinka sotilaallinen järjestys ehdottomine kuuliaisuus- ja lojaliteettivelvoitteineen ilmentää mitä suurimmassa määrin vuosituhantisia perinteitä ja paimenvallan piirteitä. Myös organisaation ja johtamisen tutkimuksen piirissä tehty tutkimus kontrollin uusista ilmenemismuodoista johtamisessa ja ihmisten sitouttamisessa on löytänyt tiensä turvallisuushallintoon. Nämä kaksi analyysiä paljastavat, kuinka sekä vuosituhantiset kuuliaisuusihanteet että modernit johtamisen virtaukset ovat läsnä nykyajan hallinnossa. Tarkastelut myös osoittavat, kuinka eri järjestelmät (sotilashallinto, siviilihallinto) eivät esiinny todellisuudessa puhtaina ideaalimalleina vaan organisaatiokohtaisina ja olosuhteisiin muokkautuneina ”sekajärjestelminä”.

Lukujen 8.3.1 ja 8.3.2 teoreettisten tarkastelujen jälkeen esitellään sotilaallinen johtamisjärjestelmä luvussa 8.3.3. Sen olennaisimmat piirteet ovat sotilaskäskyjärjestelmä, sotilaskurinpitäjärjestelmä sekä tehokkuusimperatiivi. Sotilaallisesti järjestetyn raja-

242 Yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden lisäksi viranomaisille on voitu säätää tehtävien hoidossa noudatettavia periaatteita niiden hallintosäädöksissä. Näin on menetelty esimerkiksi poliisin, rajavartiolaitoksen ja tullin osalta. Lisäksi esitutkintalaisissa on säädetty esitutkintaa ohjaavia periaatteita. Joissakin tehtävissä, kuten rajatarkastuksissa, noudatetaan puolestaan poliisitutkintaa koskevia periaatteita. Näiden periaatteiden tarkoituksena on ohjata tehtävien hoitamista. Rajavartiolaitoksen osalta tilanteen tekee mielenkiintoiseksi se, että poliisitehtävissä noudatetaan poliisilaisissa ja muussa poliisin tehtäviä koskevassa laissa säädettyjä periaatteita, ja vastaavasti tullitehtävissä tullilaisissa ja muussa tullivalvontaa koskevassa laissa säädettyjä periaatteita. Esimerkiksi ’poliisitehtävien’ osalta rajavartiolaitos voi tehdä samoja tehtäviä omana tehtävänä, poliisin tehtävänä, yhteistoiminnassa poliisin kanssa tai antamalla virka-apua poliisille. Kun periaatteet on kirjattu eri tavoin, voi virkamies joutua ainakin periaatteessa pulmalliseen tilanteeseen, mikä on tehtävissä noudatettavien periaatteiden soveltamisjärjestys. (Poliisilaki (493/1995); Poliisilaki (872/2011); Rajavartiolaki (578/2005); Tullilaki (1466/1994); Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005).

vartiolaitoksen rooli yleisenä lainvalvontaviranomaisena sekä osana sisäasiainhallintoa nostaa esiin hallinto-oikeudellisia jännitteitä, joita tarkastellaan puolisolitaallisuuden problematiikkaa käsittelevässä luvussa 8.3.4. Poliisioikeudellisten näkökohtien (luku 8.3.5) jälkeen luvussa 8.3.6 siirrytään empiiriseen osuuteen, jossa poliisia ja rajavartiolaistosta verrataan lainvalvontaviranomaisina. Vertailu tehdään tarkastelemalla molempien hallinnonalojen tuloksellisuutta tehtävien täytäntöönpanossa, toiminnan moitteettomuutta ja oikeudellista laadukkuutta, oikeusturvan takeita hallinnollisissa prosesseissa (sisäisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan järjestelyjä) sekä hallinnon yleistä tehokkuutta arvioituna johtamisen ja viranomaisen oman toimintakulttuurin näkökulmista. Koko luvun 8 päättää eräänlainen yhteenvedo luvussa 8.3.7, jossa otetaan kantaa rajaturvallisuuden militarisoitua koskevaan diskurssiin. Kannanotto tehdään Suomen kansallisen ratkaisun näkökulmasta argumentoiden sitä siitä saatujen kokemusten valossa.

### 8.3.1 Sielunpaimennus ja paimenvallta

Me emme elä eristyksissä. Nykyisyys on muodostunut pitkän historian tuloksena. Historia on läsnä nykyisyydessä tavalla, jonka Koselleck on kuvannut käsittehistoriallisessa tutkimusotteessaan<sup>243</sup>. Sotilaallinen järjestelmän ammatillistuminen liittyy läheisesti modernin valtion syntyyn. Tuohon aikaan päättyy myös paimenvallan valtakausi. Foucaultin näkemyksen mukaan paimenvallta oli hallinnan ja hallinnallisuuden alkusoittoa, minkä johdosta se, sotilaalliseen johtamisjärjestelmään liittyvien kytkentöjensä ohella, puoltaa aiheen esittelyä tässä yhteydessä.

Michel Foucault (1926-1984) on yksi aikamme merkittävimpiä vallan tutkijoita. Hänen analyysinsä sielunpaimennuksesta ja paimenvallasta paljastavat hämmästyttävän samankaltaisuuden sotilaallisen johtamisjärjestelmän ja keskiaikaisen sielunpaimennuksen välillä. Hän osoittaa, kuinka ihmisten hallinnan tekniikat sekä valtio suvereniteetin instituutioiden kokonaisuutena ovat vuosituhansia vanhoja.<sup>244</sup> Paimenvallan idea perustuu ajatukseen, että kuningas, jumala tai *päällikkö*<sup>245</sup> on ikään kuin paimen ja ihmiset ovat hänen laumansa. Paimenvallan teema oli hyvin yleinen koko itäisen Välimeren alueella jo 1400-1700 eaa.<sup>246</sup> Mutta mikä kytkee erityisesti sielunpaimennuksen tematiikan sotilaalliseen johtamisjärjestelmään tai johtamiseen yleensä<sup>247</sup>?

Hallinnan ja paimenvallan analyysi on merkittävä monesta syystä. Hallinnan kohteena ei viime kädessä ole koskaan valtio, alue tai poliittinen rakenne. Hallinnan

243 Ks. luku 5.1.

244 Foucault 2010, 126.

245 Päällikkö-paimen analysistä ks. 6.luento, Foucault 2010, 139-162.

246 Emt. 129.

247 Sanaa 'paimenkirje' käytetään yhä kuvaamaan ylhäältä tulevaa normiohjausta. Ks. esim. SM:n julkaisuja 48/2004, 81.

kohteena ovat aina ihmiset, yksilöt ja ryhmät. Tämä pätee niin organisaation (rajavartiolaituksen) ulkoiseen hallinnan kohteeseen (rajanylitysliikenne, valvontatehtävät) kuin sisäiseen rakenteeseen (organisaation sisäinen hallinta sotilaallisen johtamisjärjestelmän kautta). Toiseksi *paimenvalta on hyvin johtajakeskeistä valtaa*. Laumassa on vain yksi paimen.<sup>248</sup> Rajavartiolaitys on päällikkövirasto. Rajavartiolaituksen päällikkö voi pidättää minkä tahansa asian ratkaisuvallan itselleen<sup>249</sup>. Kolmanneksi paimenvalta on pohjimmiltaan hyvántahtoista valtaa. Paimenvallan olennainen piirre on lauman pelastus. Talvi- ja jatkosodassa sotaväki ja rajajoukot niiden osana pelastivat Suomen Neuvostoliiton miehitykseltä. Voidaan sanoa, että asevoimat pelastivat valtion itsenäisyyden. Tänä päivänä rajavartiioviranomaisten tehtävänä on puolustaa yhteisiä arvoja, yhteistä vapautta, turvallisuuden ja oikeuden aluetta torjumalla turvallisuusuhkia. Neljänneksi paimenvalta on huolenpidon valtaa. Sielunpaimen kohdistaa huolensa aina toisiin eikä koskaan itseensä. Ei tarvitse lukea kuin sotilasvalan kaava<sup>250</sup> tai katsoa hyvän sotilasjohtajan kuvaus *Sotilasjohtaja* -oppaasta voidakseen todeta, kuinka sotilaallinen järjestelmä rakentuu huolenpidon varaan. ”Veljeä ei jätetä” –periaate elää meillä verenperintönä sodan käyneiltä veteraaneilta. Ja lopuksi paimenvalta on epäitsekästä valtaa. Paimenen valta ilmenee velvollisuutena ja hoidettavana tehtävänä. Se ei ole oman voiman ja yliveraisuuden esiintuomista vaan asettumista lauman palvelukseen. Paimen tekee kaikkensa lauman kokonaisuuden puolesta.<sup>251</sup>

Paimenvalta perustuu paimenen ehdottomaan valtaan laumaansa nähden. Laumassa ei ole koskaan useampia kuin yksi paimen.<sup>252</sup> Paimenvallan analyysissä keskeistä on

248 Lauman yhden paimenen ideaa on toteuttanut näkemys, että periaatteessa rajavartiolaituksen päällikkö johtaa kaikkea toimintaa. Tämä on todettu myös rajavartiolaituksen lakiuudistuksessa 2005. Esimerkiksi rikostorjunnan osalta on hallituksen esitykseen (HE 6/2005 vp) kirjattu ”Rikostorjuntaa johtaisi rajavartiolaituksen päällikkö.” (Rajavartiolaituksen lakiuudistus 2005, 162). Myös päätösvalan pidätystä koskevat asiat, jossa rajavartiolaituksen päällikkö voi ottaa ratkaistavakseen minkä tahansa toiselle rajavartiioviranomaiselle kuuluvan asian, voidaan tulkita lauman yhden johtajan näkökulmasta.

249 Rajavartiolaituksen päällikön ratkaisuvallasta on poikkeuksellisen laaja. Se on laajempi kuin yhdelläkään muulla viranomaisella valtion hallinnossa. Esimerkiksi puolustusvoimien komentaja voi yksittäistapauksessa pidättää itselleen päätösvalan hallinnollisessa asiassa, joka on säädetty pääesikunnan käsiteltäväksi, sekä tehtävään määräämistä koskevan asian, joka on säädetty puolustusvoimien muun viranomaisen ratkaistavaksi. (Laki puolustusvoimista 11.5.2007/551, 25 §). Pikku hiljaa rajavartiolaituksen päällikön kaikkivaltiota on purettu ja päätösvaltaa delegoitu alaspäin. Näin on tapahtunut monen rajavartiolaituksen sisäiseen toimintaan kuuluvan asian osalta. Yhtenä tuoreimpana esimerkkinä käy rajavartiolaituksen tutkimustoimintaa säätelevä ministeriön pysyväismääräys, jossa tutkimustoiminnan johtaminen delegoitiin rajavartiolaituksen päälliköltä Raja- ja merivartiokoulun johtajalle (Laki rajavartiolaituksen hallinnosta 577/2005, 25 §; RVLPAK B 20: Rajavartiolaituksen tutkimustoiminta, s. 2). Myös vallan keskittämisestä sotilasesimiehille on vähin erin siirrytty - tehtävien normatiivisten, toiminnallisten ja osaamisvaatimusten vuoksi - kohti virkatehtävien asianmukaista hoitamista. Esimerkiksi tästä käy tutkinnanjohtajien valtuuksien delegointi asian osaville ja kyseisiin tehtäviin koulutuksen saaneille rajavartiomiehille. (Laki rajavartiolaituksen muuttamisesta 875/22.7.2011, 46 §).

250 ”Jos minut asetetaan esimiesasemaan, tahdon olla alaisiani kohtaan oikeudenmukainen, pitää huolta heidän hyvinvoinnistaan, hankkia tietoja heidän toiveistaan, olla heidän neuvonantajanaan ja ohjaajanaan sekä omasta puolestani pyrkiä olemaan heille hyvänä ja kannustavana esimerkkinä”. (Valtioneuvoston asetus sotilasvalasta 10.8.2000/741, ote 6 §:stä).

251 Foucault 2010, 121-138.

252 Foucault 2010, 145-146. Rajavartiolaituksen säädöshankkeissa on korostettu rajavartiolaituksen päällikkyyjärjestelmää. Rajavartiolaituksen päällikkö voi ottaa ratkaistavakseen minkä tahansa muun rajavartiioviranomaisen ratkaistavaksi säädetyn asian. (Laki Rajavartiolaituksen hallinnosta 15.7.2005/577, 3-4 §).

lampaan<sup>253</sup> ja sen ohjaajan välinen suhde. Se on *täydellinen riippuvuussuhde*. Täydellinen riippuvuussuhde tarkoittaa kolmea asiaa. Ensinnäkin se on alistussuhde, muttei alistumista laille, järjestysperiaatteille eikä myöskään kohtuullisille määräyksille tai joillekin järjen asettamille periaatteille tai johtopäätöksille. Se on yhden ihmisen alistumista toiselle ihmiselle, *täydellistä kuuliaisuutta*.<sup>254</sup> Se on kuuliaisuuden tila, jossa luovutaan lopullisesti kaikesta tahdosta. Oma tahto kuolee, ei ole muuta tahtoa kuin tahto olla vailla tahtoa<sup>255</sup>. Eikö juuri annettujen käskyjen ja määräysten 'järkähtämätön' noudattaminen ilmennä juuri tällaista 'raatokuuliaisuutta', täydellistä alistumista, ei laille tai jollekin kaukaiselle ja abstraktille "yhteiselle hyvälle" tai esivallalle vaan sotilasesimiehelle? Sotilaallinen kuuliaisuus, *niin kuin se on tulkittu ja ymmärretty sotilasesimiesten taholta*<sup>256</sup> noudattaa tätä samaa kristillisen kuuliaisuuden periaatetta. Se "ei ole kuuliaisuutta laille, periaatteelle tai suhteessa johonkin rationaaliseen teki- jään vaan asettumista riippuvaiseksi jostakusta vain siksi, että tämä on se, joka on"<sup>257</sup>.

Kuuliaisuuden harjaannuttaminen oli tärkeä osa luostarielämää. Foucault (2010, 174) on nimennyt ne '*kuuliaisuuden kokeiksi*' tai 'välittömän ja vailla harkintaa tapahtuvan toiminnan kokeiksi'. Kuuliaisuuskokeessa munkin tuli *välittömästi* keskeyttää kaikki puuhansa ja toteuttaa käsky kysymättä, miksi se oli annettu tai pohtimatta olisiko kenties kannattavampaa jatkaa sitä, mitä hän oli tekemässä. Esimerkkinä tästä hyveestä Kassianus mainitsee munkkikokelaan, joka oli jäljentämässä tekstiä - ei mitä tahansa tekstiä vain pyhien kirjoitusta - ja keskeytti kopiointinsa, ei kappaleen tai rivin eikä edes sanan lopusta vaan keskeltä kirjainta, jätti kirjaimen kesken totellakseen mitä typerintä käskyä, joka hänelle oli annettu<sup>258</sup>. Oli myös 'absurdiuden koe'. Kuuliaisuuden täydellistyminen oli käskyn tottelemista, ei siksi, että se olisi järkevää tai koska kyseessä oli tärkeä tehtävä, vaan päinvastoin, koska se oli absurdi<sup>259</sup>. Munk-

253 Paimenvallan eli sielunpaimennuksen yhteydessä käytetty vertauskuva lampaasta ja paimenesta johtuu kristinuskossa käytetystä vertauskuvasta.

254 Vrt. LRVL 1999 säädösperusteluissa on useaan otteeseen korostettu annettujen käskyjen ja määräysten järkähtämätöntä noudattamista. Myös rajavartiolaitoksen lakiuudistuksessa (2005) korostetaan sotilaallista järjestystä, koska se tarjoaa "[p] arhaat edellytykset rajavalvonnan alaan kuuluvien ilmiöiden *hallittuun* seuraamiseen, kokonaiskuvan muodostamiseen ja toimenpiteiden nopeaan, täsmälliseen ja *kurinalaiseen* toteutukseen." (Emt. 157). Kursivointi lisätty.

255 Foucault 2010, 176.

256 Tällä ilmaisulla haluan korostaa todellisuuden, arkielämässä ilmenevän tai odotetun kuuliaisuuden ja kuuliaisuuden normatiivisen idealin mahdollista eroa. Normatiivisesti kuuliaisuus on sidottu esivallan 'laillisuuteen'. Ahtaasti tulkittuna se tarkoittaa kuuliaisuutta vain lain sallimissa rajoissa.

257 Foucault 2010, 174. Lammasmaisuuuden ja laumasieluisuuden kansainvälisesti tunnetuin kriitikko on Friedrich Nietzsche, joka kritisoi uskontoa kesyksi ja tottelevaiseksi lampaaksi kasvattamisesta ja laumasieluisuudesta. Laumasieluisuus kiteytyy hänen käsityksensä mukaan demokratiassa. Nietzsche (2000, 99) puhuu myös "laumaeläin-pyyteistä", joissa "korkea ja kova ylhäisyys ja itse-vastuullisuus melkein loukkaa ja herättää epäluuloa, 'karitsa' ja vielä enemmän 'lammas' saa osakseen kasvavaa kunnioitusta". (Pekonen 2003, 149).

258 Kassianus, teoksesta Foucault 2010, 174.

259 Esimerkkinä absurdistä kokeesta käy tarina munkki Johanneksesta, joka sai käskyn kastella kaukana omasta kammios- taan sijaitsevaa kuivaa keppiä, joka oli asetettu pystyyn keskelle autiomaata ja jota hän kävi kahdesti päivässä kastelemissa. Keppi ei alkanut kastelun ansiosta kukkia, mutta Johanneksen pyhyys sitä vastoin varmistui.



kikokelaiden kuuliaisuutta testattiin myös 'kärtyisän mestarin kokeessa'<sup>260</sup> ja 'lain rikkomisen kokeessa'<sup>261</sup>. Viimeksi mainitussa oli oltava kuuliainen jopa silloin, kun käsky kävi kaikkea laiksi tulkittavaa vastaan. Joskus sotilasviranhaltijoiden kuuliaisuus esimerkiksi *lain rikkomisen kokeessa* testataan arjessa, niin kuin eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksista voidaan lukea<sup>262</sup>. Kreikkalaisessa filosofiassa kuuliaisuudella oli päämäärä. Tavoitteena oli päästä oman itsensä hallitsijaksi. Sen sijaan kristillisessä kuuliaisuudessa (paimenvallassa) ei ole päätepidettä. Ollaan kuuliaisia, jotta voitaisiin olla kuuliaisia.<sup>263</sup> Näin antiikin 'henkeä kehittävä' kuuliaisuus on muuttunut paimenvallassa itsetarkoitukselliseksi toisen mielen ja tahdon täydelliseksi haltuunotoksi.

Toiseksi täydellinen riippuvuussuhde tarkoittaa, että kyseessä on *päättymätön suhde*. Rajavartiomiehen palvelussuhteen 'iankaikkisuutta' havainnollistavat virkamiehelle ja sotilaalle asetetut palvelus- ja käyttäytymisvelvoitteet. Nämä velvoitteet eivät suinkaan rajaudu vain palvelustehtäviin, vaan ne ulottuvat myös vapaa-aikaan. Esimerkiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 21 §:n mukaan rajavartiomiehellä on velvollisuus vapaa-aikanakin ilmoittautua palvelukseen ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin virkatehtävien hoitamiseksi rajavartiolaitosta kohdanneen erityistilanteen varalta. Saman lain 20 §:ssä säädetään rajavartiomiehen käyttäytymisvelvoitteesta, joka koskee myös hänen yksityiselämäänsä. Tietojen salassapitoa koskevat säännökset jatkuvat myös palvelussuhteen päätyttyä (Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 15.7.2005/577, 17 §).

Kolmanneksi täydellisessä riippuvuussuhteessa nousee esiin *totuuden ongelma*. Totuuden ongelma kytkeytyy sen *opettamiseen*, mitä yhteisössä pidetään totena, oikeana<sup>264</sup>. Sielunpaimenella on yhteisönsä opettamistehtävä. Sielunpaimenen tulee opettaa omalla *esimerkillään*, omalla elämällään. Opetuksen tulee olla jokapäiväistä käyttäytymisen ohjausta. Päivittäinen elämä on otettava haltuun, sitä on havainnoitava ja tästä lauman jäsenten tarkkailusta on muodostettava pysyvä tieto ihmisten käyttäytymisestä. "Kyseessä on siis kaikenkattava opetustoimi, johon kuuluu sielunpaimenen

260 Mitä kärtyisämpi mestari on, sitä vähemmän hän osoittaa hyväksyntää ja kiitollisuutta, sitä vähemmän hän kehuu opetuslastaan kuuliaisuudesta ja sitä ansiokkaampaa kuuliaisuus on.

261 Esimerkkinä lain rikkomisen kokeesta Foucault kertoo Luciuksen testistä, jossa vaimonsa menettänyt mies saapui luostariin 10-vuotiaan poikansa kanssa. Lucius asetettiin kokeisiin, joissa viimeisessä hänen tuli hukuttaa oma poikansa virtaan. Koska kyseessä oli käsky, joka Luciuksen tuli toteuttaa, hän todella hukutti poikansa. Toisen tarinan mukaan muutamat uskonveljet oli sijoitettu etukäteen vahtiin joen varteen ja pelastivat pojat estäen näin esimiehen käskyn täyden toteutumisen. Mutta Luciuksen hurskaus ja ehdoton kuuliaisuus oli kuitenkin todistettu. Foucault 2010, 175, 185.

262 Esim. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006 (128-129), jossa sotilaslääkäriä painostettiin kirjoittamaan varusmiehestä psykiatrinen diagnoosi hänen vapauttamiseksi palveluksesta. Ks. myös eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009 (175), jossa esimiehet puuttuivat rajatarkastajan päätösvalan käyttöön velvoittaen tämän sallimaan matkustusasiakirjattoman henkilön lähtea maasta.

263 Foucault 2010, 175.

264 Sielunpaimennuksen kuuluvat olennaisesti myös omantunnon tutkiminen ja ohjaaminen. Niiden tavoitteena ei ole taata yksilölle itsensä hallitsemista vaan päinvastoin vahvistaa riippuvuutta ohjaajastaan. Kristillinen sielunpaimennus on pohjimmiltaan vallan käyttöä. Foucault 2010, 179-181.

tyhjentävä katse lampaidensa elämään.”<sup>265</sup> Näiden asioiden pohdinta sotilaallisen järjestelmän näkökulmasta paljastaa taas kerran hämmästyttävän yhdennäköisyyden. Yhteiskunnan eri aloilla kuten politiikassa ja erityisesti tiedemaailmassa on yleistä, että samaan aikaan esiintyy kilpailevia ajatuksia. Yhteiskunnassa on myös instituutioita, kuten kirkko, jossa toisinajattelulle ei ole juuri sijaa. Sotilasorganisaatiota voidaan ehdottomine kuuliaisuusvelvoitteineen sekä sotilaskurinpitojärjestelmineen pitää tämän yhden totuuden äärimmäisenä maksimina. Esimerkillä johtaminen on myös sotilasorganisaation kivijalka. Sotahistoria on täynnä tapauselostuksia johtajan oman esimerkin merkityksestä taistelutilanteessa. Esimerkillisyys on osa sotilaallisen johtamisjärjestelmän perusolemusta<sup>266</sup> ja se on kirjoitettu sisään myös sotilasvalan<sup>267</sup> kaavaan.

### 8.3.2 Kontrollin uudet muodot johtamisessa

Kontrolli on olennainen osa jokaisesta organisaatiota ja kaikkea johtamisesta. Ilman sitä organisaatio ei voi toimia annettujen tavoitteiden suuntaan. Kuittisen (2007,19) mukaan jokaisella organisaatiolla katsotaan olevan jopa kyseenalaistamaton ja laissa suotu oikeus kontrolloida henkilöstöään. Kontrolli näkyy esimerkiksi organisaation rakenteissa, työnjaossa, tiedonkulussa ja säännöissä. Voimakas kontrolli perustuu rationaaliseen käsitykseen organisaatiosta selkeästi ja loogisesti toimivana sekä ohjattavana 'koneena'. Kontrollin uskotaan olevan länsimaisen taloudellisen liiketoiminnan ylivoimaisen tehokkuuden lähde (Ball 2001). Postmoderni organisaatioteoria haastaa kuitenkin tällaisen liian yksioikoisen tulkinnan. Kontrolli ja sen lisääntyminen voivat synnyttää vastakäytäntöjä, jotka itse asiassa vähentävät työn tuottavuutta. Johtamisen uudet muodot, kuten tiimityö ja itseohjautuminen sekä organisaatioiden madaltuminen ovat saaneet monet uskomaan kontrollin vähenemiseen. On myös tutkijoita (esim. Ezzamel ym. 2001; Sewell 2005), joiden mukaan kontrolli on voimistumassa, vaikka organisaatioissa vannotaan itseohjautuvuuden, lisääntyvän autonomian ja erilaisten valtuuttamisstrategioiden nimiin.

Kuittinen (2007) on artikkelissaan *Kontrollista sitouttamiseen - uudet kontrollimuodot ja niiden vastustamiskeinot organisaatioissa* tarkastellut erilaisia kontrollin muotoja. Kontrollia ei ymmärretä nykyisessä johtamisen ja organisaatioiden tutkimuksessa enää pelkästään organisaation johdon suorittamana valvontana ja tarkkailuna. Kontrolli on huomattavasti moniulotteisempaa ja hienovaraisempaa, jonka äärimmäisenä muotona

265 Foucault 2010, 163-186.

266 Ks. esim. Yleisen palvelusohjesäännös kuvaus esimiehen tehtävistä. ”Esimiehen on oltava alaisiaan kohtaan oikeudenmukainen ja kohdeltava heitä yhdenvertaisesti. Hänen tulee huolehtia heidän hyvinvoinnistaan, hankkia tietoja heidän toiveistaan, ohjata ja neuvoa heitä sekä pyrkiä olemaan heille hyvänä ja kannustavana esimerkkinä. Tehtävissään kunnostautuneita tulee kiittää ja tarvittaessa palkita.” (YIPalvO 2009, 19).

267 Ks. lähdeviite 250 tässä luvussa.

on yksilöiden *itseohjautuva käytös*<sup>268</sup>. Kontrollin näkyvimpänä muotona organisaatioissa voidaan pitää erilaisia *valvontajärjestelmiä*, kuten erilaisia kameravalvonta- ja kulunvalvontajärjestelmiä. Tähän organisaation näkyvään kontrolliin perustuvat myös erilaiset tietojärjestelmät, prosessit ja menettelyt, joilla seurataan esimerkiksi talous- ja varastokirjanpitoa, tilausmenettelyjä, työaikoja, poissaoloja, sairaspäiviä, määrärahoja, operatiivisen toiminnan tuloksia, henkilöstön työkykyä ja hyvinvointia - vain joitakin mainitakseni.

Hieman epäsuorempana kontrolli näyttäytyy silloin, kun se on *rakenteellista*. Kontrollin järjestelyt ilmenevät tällöin organisatorisissa rakenteissa (hierarkkinen organisaatio, sisäisen tarkastuksen yksikkö jne.), työjärjestyksissä, toimenkuviissa, joustavissa työajoissa, palkan maksun perusteissa, henkilökohtaisen työsuorituksen arviointikriteereissä ja muissa normatiivisissa seikoissa. Nämä rakenteelliset tekijät ovat perinteisesti muodostaneet johtamisen ja kontrollin kivijalan, mutta näidenkin asema on muuttumassa. Järvensivu & Valkama (2005) havaitsivat tutkimuksessaan, kuinka sääntöjen ja määräysten avulla tapahtuvan kontrollin määrä on vähentynyt, mutta asiakkaiden, työvälineiden sekä tulos- ja laatuvaatimusten avulla tapahtuva kontrolli on lisääntynyt. Kontrollia harrastavat nyt myös kollegat, yhteistyötahot ja asiakkaat.

Näiden perinteisten kontrollin muotojen rinnalle on kehittynyt uusia ja hienovaraisempia kontrollin keinoja samalla kun työ on muuttunut luonteeltaan fyysisestä enemmän henkiseksi tietotyöksi tai palvelutuotannoksi. Nykyään työ on entistä enemmän kognitiivista prosessointia ja luonteeltaan monitahoista, rajatonta, epävarmaa sekä tuloksiltaan usein näkymätöntä (Kira 2003). Niinpä tietotyössä johdon kontrolli ei kohdistu enää niinkään itse työsuorituksen valvontaan, vaan työntekijän *henkisen panoksen* laatuun ja määrään eli yksilön osaamiseen tai jopa hänen persoonallisuutensa hyötykäyttöön. Tarvittaessa työntekijöistä muokataan 'oikeahenkisiä' organisaation tarpeiden mukaan. Ammattitaitoa tärkeämmäksi työn vaatimukseksi onkin eri tutkimuksissa (esim. Antila 2006) osoittautunut henkilön yhteistyökyky, oma-aloitteisuus sekä vastuunotto. Pohjimmiltaan kyse on kontrollin uusista muodoista, jotka Kuittinen on nimennyt

*identiteetin muuttamiseen* (psykologisin keinoin) tai *uusiin diskursseihin* liittyviksi kontrollikeinoiksi. Nykyisen kontrollin eri muodot voidaan Kuittisen (2007) mukaan kuvata seuraavasti:

---

268 Ks. luku 4.3.3.

Kontrollikeino	Esimerkki
Rakenteelliset tekijät	Matala organisaatio, tiimityö, joustavat työaikajärjestelyt, jatkuva mittaaminen, arviointi ja palkan perusteet.
Uusi tuotantoteknologia	Lean-tuotanto, laatu järjestelmät, JIT.
Valvontajärjestelmät	Kameravalvonta, suoritusten mittaaminen, elektroninen seuranta.
Identiteetin muuttaminen psykologian keinoin	Arvojen, asenteiden ja uskomusten muuttaminen sopiviksi laatu- tai tiimityölle, palvelualltiudelle sekä uskollisuudelle organisaatiota kohtaan. Pelon ja epävarmuuden ylläpito.
Uudet diskurssit	Sosiaalisesti omaksutut käsitykset normaaliudesta, totuudesta ja oikeaoppisesta toiminnasta tietyissä valta- ja tietokontesteissa.

TAULUKKO 30. Erilaisia kontrollin muotoja (Kuittinen 2007, 21)

Yksi ajallemme tyypillinen kehitystrendi on organisaatorakenteiden virtaviivaistaminen. Esimerkiksi poliisissa ja rajavartiolaitoksessa on hallintoa kevennetty siirtymällä 2-portaiseen hallintorakenteeseen. Marja Erikssonin (2006) mukaan matala organisaatorakenne edellyttää uudenlaista kontrollia, minkä avulla työntekijät tulevat entistä näkyvimiksi. Samalla menestys tai epäonnistuminen tulee paremmin julki. Samansuuntaisesti toimivat myös 'vastuuttamisen' strategiat. Johtamis- ja tulostavastuuta siirretään alaisille itselleen esimerkiksi *valtuuttamisen* avulla. Valtuuttamisen avulla pyritään lisäämään työn itseohjautuvuutta ja annetaan työntekijälle mahdollisuus käyttää voimavarojaan täysimääräisesti (Lämsä & Hautala 2005). Kuittinen (2007, 22) pitää valtuuttamisen ydinajatuksena - "vapautta vastuuseen" - paradoksaalisena. Valtuuttaminen tarkoittaa vapautumista johdon näkyvästä kontrollista, mutta toiminnan tavoitteet ovat kuitenkin organisaation määrittelemät. Tämä antaa Kuittisen mukaan aiheen kysyä, mistä mihin työntekijä lopulta vapautetaan - organisaation kannalta haitallisista toimintatavoista vai ajatuksistako? Toisaalta Kuittisen huomatuksena voi kysyä, mitä vikaa on siinä, että työntekijät tavoitteet on määritetty organisaatioiden tarpeista käsin. Pitäisikö työntekijän sallia itse määrittää tavoitteensa? Eikö juuri organisaation tarpeet ole se *raison d'être*, mikä määrittää organisaation olemassaolon ja sen tarkoituksen?

Myös uudet johtamisen opit *laatu järjestelmineen* voidaan nähdä kontrollin uusina muotoina. Laatu järjestelmien käyttöönotto on liittynyt kasvaneisiin työn tuottavuusodotuksiin, tehokkuus- ja vaikuttavuusvaatimusten monipuoliseen arviointiin sekä työn palvelutuotannollisiin lähtökohtiin. Palvelujen laatua täytyy voida mitata ja arvioida muutenkin kuin sanallisten kuvausten avulla. Johtamisen tutkimuksen piirissä laatujohtaminen on nähty julkilausutuista tavoitteistaan huolimatta pyrkimyksenä lisätä paitsi henkilön *itseohjautuvuutta*, myös johdon harjoittamaa kontrollia. Johtamis- ja organisaatiotutkijoiden mukaan laatu järjestelmien avulla todellinen valta siirtyy hierarkiassa ylös, kun taas tulosvastuu puolestaan jalkautuu alaspäin 'vastuullisen autonomian' siivittämänä (Ezzamel ym. 2001). Laatu järjestelmiin liittyy myös toinen

arveluttava piirre. Kääntämällä laadullinen suoritus (asiakaspalvelu, opetuksen laatu) numeraaliseksi, luodaan utopistinen käsitys tarkkuudesta, hallinnasta ja kontrollista (Winiiecki 2004). Kaiken takana on vankka luottamus numeroiden lahjomattomuuteen, tai kriittisemmin ilmaistuna - *numeroiden tyrannia*. Toisaalta on esitetty, että tuottavuuden, laadun ja suoritusten kontrolli on muuttanut johdon toimenkuvaa melkoisesti. Samalla johtoon itseensä kohdistuu epärealistisia ja ristiriitaisia odotuksia sekä ennennäkemätöntä seurainta ja kontrollia (Young 2000)<sup>269</sup>.

*Identiteetin muuttamisella* Kuittinen (2007, 21) tarkoittaa arvojen, asenteiden ja uskomusten muuttamista sopiviksi laatu- tai tiimityölle, palvelualltiudelle sekä uskollisuudelle organisaatiota kohtaan. Perinteinen johtaminen perustui tarkkoihin tavoitteisiin ja niiden toteutumisen välittömään valvontaan, jolloin työntekijän ajatuksilla ei ollut suurtakaan merkitystä (Alvesson & Willmott 2002). Uusissa johtamismalleissa pyritään muokkaamaan työntekijän subjektiviteettia eli ajatuksia, tunteita, uskomuksia ja tavoitteita organisaatiolle suotuisiksi (Willmott 1993)<sup>270</sup>. Subjektiiivisuuden (kuka minä olen) haltuunotto kiehtoo Whittlen (2005) mukaan johtoa siksi, että sen avulla voidaan ohjata työntekijän käyttäytymistä organisaation tavoitteiden suuntaan ilman näkyvää ulkopuolista kontrollia. Johdon harjoittaman tarkkailun rinnalle hiipii kunkin työntekijän omaehtoinen itsensä tarkkailu (Ezzamel ym. 2001). Tuloksena on post-fordistiseen ajattelumalliin soveltuva itseohjautuva ja näennäisesti vapaudestaan nauttiva tyytyväinen sekä tuottelias työntekijä. Tällainen henkilö voi olla jopa tyytyväinen lisääntyneeseen kontrolliin, jolloin työkavereiden mahdollinen 'vapaamatkustajuus' saadaan aisoihin. Vaikka organisaatio luottaa vahvasti tällaiseen työntekijään, varoittavat monet tutkijat (esim. Julkunen ym. 2006; Kuittinen 2007) luottamuksen väärinkäytön mahdollisista haitoista<sup>271</sup>.

Nykyisiä johtamistrendejä on leimannut pyrkimys muodollisen kontrollin ja autoritaarisuuden purkamiseen, joita pidetään epädemokraattisina ja työntekijöiden ihmisarvoa väheksyvinä. Johtamismalleja on räätälöity osallistumista, demokratiaa ja sitoutumista korostaviksi (Willmott 2005). Organisaatioiden tulee kiinnittää huomiota *'pehmeisiin arvoihin'*, kuten ihmisiin, asiakkaisiin ja 'eettisiin' toimintatapoihin<sup>272</sup>

269 Siteerattu Kuittinen 2007, 23.

270 Tunteet, kuten esim. pelko ja epävarmuus ovat Collinsonin (2003) mielestä yhä tärkeimpiä motivoivia voimia nykyorganisaatioissa. Marja Eriksson (2006) käyttää käsitettä "pelolla johtaminen", jota ruokkivat irtisanomisaallot, johdon ajamat yllättävät pakkomuutokset sekä alati kasvavat tehokkuusvaatimukset. Erikssonin mukaan "pelätköön, kunhan tottelevat" mentaliteetti on jopa sängen yleinen suomalaisissa organisaatioissa.

271 Julkunen ym. (2006) muistuttavat, että manipulointi ja luottamus ovat hyvin lähellä toisiaan varsinkin organisaatiokontekstissa, joissa valta, riippuvuus ja haavoittuvuus ovat aina toiminnan taustalla. Korkea luottamus vähentää vallankäytön tarvetta, mutta itse valtaa se ei kadota mihinkään. Valta ainoastaan sulautuu luottamuksen sisälle ja samalla luottohenkilöiden osaksi saattaa kaatua hyvin uuvuttava työmäärä.

272 Esimerkkinä tästä käyvät hallinnossa tehdyt tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmat.

mitattavien ja kovien tulosten rinnalla<sup>273</sup>. Yksi tämän kehitystrendin ilmentymistä on ollut *perheenomaisen organisaatiokulttuurin* käyttöönotto. Nähdäkseni rajavartiolaitoksen henkilöstöstrategiassa lanseerattu ilmaus ”yhdessä tekemisen meininki” on esimerkki näiden uusien johtamisvirtausten läsnäolosta myös rajavartiolaitoksessa. Monien tutkijoiden (Gabriel 1999; Casey 1999 jne.) mukaan perheenomaisen organisaatiokulttuurin rakentaminen ilmentää juuri organisaation pyrkimystä ottaa haltuun henkilöstön subjektiviteetti. Kulttuurin sisäistämisen avulla henkilöstön halutaan tulevan itseohjautuvaksi, itseään sääteleväksi, ahkeraksi, organisaatiolle uskolliseksi ja tunnolliseksi. Kuittisen (2007) mukaan totalitaristinen eli ihmisen mielen hallintaan tähtäävä johtaminen vaikuttaa yksilöiden emootioihin, defenseseihin ja selviytymiskeinoihin. Monet tutkijat ovat varoittaneet tämän kehityksen vaaroista<sup>274</sup>. Päällepäin perheenomainen organisaatiokulttuuri tekee työpaikasta inhimillisen, läheisen ja välittävän. Tämän läheisyyden hintana on kuitenkin se, että aikuisesta tulee *lapsen kaltainen*<sup>275</sup> riippuvainen ihminen, jolloin organisaatiosta tulee perhe ja vankila samanaikaisesti.

Johtamista ja kontrollia ei voida ajatella ilman *vallan* käsitettä. Valta luo mielikuvan sen alistavasta luonteesta. Vallankäyttö on perinteisesti ymmärretty niin kuin Schrijvers (2002) on sen kuvannut *ihmisen valinnanvapauden rajoittamisena vastapuolen eduksi*. Kuittinen (2007) kuvaa vallankäytön perusmekanismia Weberiin nojautuen kyvyksi ja mahdollisuudeksi voittaa toisen ihmisen vastustus itsensä eduksi. Alistamisen lisäksi valta voidaan ymmärtää mahdollistavana ja myönteisenä voimana, jolla lisätään toisen ihmisen itsenäisyyttä ja vastuullisuutta (Lämsä & Hautala 2005). Johdon vallankäyttöä on myös esimiesten toiminta silloin, kun he valvovat työturvallisuutta tai työn sopivuutta työntekijöille. Valta voidaan nähdä siis esimiehen harjoittamana näkyvänä toimintana tai ajatella sen olevan piilossa ja sisäänrakennettuna kaikkeen ”normaaliin” ja hyväksyttävään sosiaaliseen toimintaan (emt. 221). Tämän perinteisen ja normatiivisen näkemyksen

273 Tom Petersin ja Robert Watermanin vuonna 1982 julkaisema teos *In Search of Excellence* oli merkittävä virstanpylväs johtamismallien kehityksessä. Huippuyritysten tuli heidän mukaansa nostaa niin sanotut ”pehmeät asiat koviksi” kiinnittämällä huomiota tulosten ohella myös ihmisiin. Yksilöille oli annettava mahdollisuus autonomiaan, itsensä toteuttamiseen ja sitä kautta huippusuoritukseen. Yksilöiden kontrollin tuli tapahtua samaistamalla henkilöstö yhteisiin arvoihin ja organisaation kulttuuriin. Vahvan kulttuurin organisaatiossa vallitsee täysi konsensus (Willmott 2003). Teos sai innostuneen vastaanoton niin yritysjohtajien kuin johtamisen konsulttien piirissä.

274 Gabriel (1999) korostaa kritiikissään piirteitä, jotka ovat tunnusomaisia sotilasorganisaatioille. Organisaatiolle on ensinnäkin oltava ehdottoman lojaali eikä kritiikille ole mitään sijaa. Tämä lisää työntekijöiden henkistä kuormitusta. Toiseksi autoritääriin johtaminen tekee subjekteista ”epäsubjekteja”, joilla ei työn epävarmuuden vuoksi ole muuta vaihtoehtoa kuin hyväksyä tilanne tosiasiana. Esimerkiksi sotilaiden taloudellinen riippuvuus työnantajastaan on heidän erityiskoulutuksestaan johtuen huomattavasti suurempi kuin muilla ammattialoilla.

275 Tässä on mielenkiintoinen yhtymäkohta kristilliseen kuuliaisuuteen ja paimenvaltaan. Jeesus torui opetuslapsia, jotka estivät lapsia pääsemästä hänen tykönsä: ”Antakaa lasten olla, älkääkö estäkö heitä tulemasta minun tyköni, sillä sen kaltainen on taivasten valtakunta” (Matt 19:13. Ks. myös Matt 18:1-3. ”Sillä hetkellä opetuslapset tulivat Jeesuksen tykö ja sanoivat: ”Kuka on suurin taivasten valtakunnassa?” Niin hän kutsui tykönsä lapsen, asetti sen heidän keskellensä ja sanoi: Totisesti sanon minä teille: ellette käänny ja tule lasten kaltaisiksi, ette pääse taivasten valtakuntaan.”). Sotilasorganisaatiossa maallinen ’taivas’ voi konkretisoida esimerkiksi virkanimityksissä. Koska muodollisen pätevyuden, kokemuksen ja osaamisen hankkiminen lienee useimmille henkilöille mahdollista, taivaspaikan lunastaminen etenkin ylimpien virkojen osalta lienee mahdollista vain niille, jotka palvelustehtävissään osoittavat oikeaa ’lapsenmielisyyttä’ ja ehdotonta kuuliaisuutta ☺.

mukaan valta on joidenkin ihmisten tai ryhmien hallussa ja sillä on pääasiassa negatiivisia tai rajoittavia seurauksia. Tällöin kontrolli saavutetaan luomalla organisaatioon selkeä rakenne, työnjako, tavoitteet ja arviointijärjestelmä (Alvesson & Willmott 2002).

Vaihtoehtoinen näkemys vallasta pohjautuu Foucaultin näkemyksiin, joissa hän tarkastelee niitä prosesseja, joissa valta ilmenee tietona ja ”totuuksina”. Nämä totuudet ovat käsityksiä siitä, mitä organisaatio on ja miten sitä tulee johtaa. Valta ymmärretään tästä lähtökohdasta positiiviseksi ja produktiiviseksi. Valta muokkaa näin näkymättömällä tavalla yksilön identiteettiä, ja sitä kautta hänen toimintaansa esimerkiksi tiimin jäsenenä tai organisaatioon sitoutuneena työntekijänä. Näin ymmärrettynä vallan lähteitä on vaikea jäljittää (Knights & McCabe 2001; Sewell 2005). Identiteetin rakentamista voidaan siis pitää sekä kontrollin välineenä että lopputuloksena (Alvesson & Willmott 2002). Niinpä Collinsonin (2003) mukaan nykyajan organisaatioita ei voida pitää pelkästään palvelujen tuottajina vaan myös ihmisten identiteettien ja merkitysten tuottajina. Sotilasorganisaatiossa, joka on hyvin esimieskeskeinen ja ’yhden totuuden’ omaksumiseen tottunut järjestelmä, vallan ymmärtäminen juuri produktiivisena kontrollina on mitä ilmeisimmin varteenotettava lähtökohta. Toisaalta vallankäytön kohteiden kannalta valta ei välttämättä näyttäytyä aina positiivisena.

Gabriel (1999) jakaa kontrollikäsitteet *normatiiviseen* ja *diskursiiviseen*. Normatiivinen kontrolli tapahtuu psykologisten prosessien avulla, joissa niin työntekijän kuin johdonkin ajatukset, tunteet ja toiminta muokataan organisaatiolle sopiviksi. Panoptinen kontrolli tapahtuu puolestaan diskursiivisten käytäntöjen kautta, jossa kieli ja käytännön työjärjestelyt ovat avainasemassa. Ääriesimerkkinä tästä on esimerkiksi puhelinpalvelukeskuksissa hyvin pitkälle viety seuranta ja kontrolli, mikä kohdistuu myös työntekijän tunneilmaisuuksiin eli ystävällisyyteen ja innostuneisuuteen asiakaspalvelutilanteissa (Kinnie ym. 2000). Yleensäkin työntekijöiden valvonta on lisääntynyt, esimerkiksi netin käytön ja sähköpostien osalta. Kontrolliin ja tarkkailuun liittyy myös eettisiä kysymyksiä. Sewell & Barker (2001) katsovat, että kontrolli on hyväksyttävää ja eettisesti läpinäkyvää silloin, kun se on selkeästi perusteltua, tärkeätä, hyödyllistä ja ennen kaikkea yhteisesti sovittua. Tietoturvallisuudesta huolehtiminen, mikä lienee päällimmäisin syy esimerkiksi sosiaalisen median rajoittamiseen ja valvontaan viranomais toiminnassa, täyttää näkemykseni mukaan kontrollin hyväksyttävyyden, vaikka sitä ei olekaan yhteisesti sovittu vaan hallinnon sisäisesti määrätty.

Vallankäyttö *diskursseina* korostaa myös vallan kaksisuuntaista, ’neuvoteltavissa’ olevaa luonnetta. Diskurssi voidaan Whittlen (2005) tavoin määritellä niiden käsitteiden ja käytäntöjen tai tekstien kokonaisuudeksi, joiden avulla tai kautta suhteutamme itsemme, tulkitsemme asiat ja toimimme tietyssä kontekstissa<sup>276</sup>. Kuittisen (2007, 24) mukaan *laatu, osaaminen, joustavuus, oppiminen ja tuottavuus* lienevät tämän hetken yleisimmät johdon diskurssit organisaatioissa niin yksityisellä kuin julkisella sektorilla.

276 Diskurssin muista merkityksistä ja erityisesti kielitieteellisistä lähestymistavoista ks. luku 7.2.



Näitä yleisesti hyväksytyjä diskursseja ei voi avoimesti vastustaa, jos henkilö ei halua leimautua tietämättömäksi tai jopa osaamattomaksi. Mutta organisaation diskurssien merkitys ei ole yksisuuntainen ja determinoiva vaan pikemminkin vastavuoroinen neuvottelusuhde työntekijän ja työnantajan välillä. Niin johto kuin työntekijät käyttävät erilaisia diskursseja ja vastadiskursseja asemansa vahvistamiseen<sup>277</sup>. Voidaan väittää, että kaikilla on valtaa, tosin oman statuksen ja 'korvattavuutensa' mukaisesti (Kuittinen 2007, 24). Työntekijöiden asema ja suhde johtoon on nykyään muutenkin muuttunut yhä yksilöllisemmäksi ja näkyvämmäksi. Jokaista kontrolloidaan, arvioidaan ja palkitaan yhä tarkemmin hänen henkilökohtaisen suorituksensa perusteella. Työntekijä on Kiran (2003) mukaan työssään yhä voimakkaammin 'henkilökohtaisesti läsnä'.

Valta ja kontrolli nähdään siis dynaamisena ja relationalisena. Se on suhdeverkosto, jossa yksilöt kamppailevat resurssiensa varassa asemastaan. Valta ei siten ole niiden ihmisten ominaisuus, jotka sitä käyttävät vaan vallan merkitys riippuu myös kohteen tavasta reagoida erilaisiin vaatimuksiin (Knights & McCabe 2001)<sup>278</sup>. Valta myös konstituoituu vastavaltaa, kun vallankäytön kohde pyrkii pitämään yllä identiteettiään. Delbridge & Ezzamel (2005) jopa väittävät, että vallankäytön kohde pyrkii torjumaan identiteettinsä muuttamisen vastustamalla, manipuloimalla tai jopa sabotoimalla kontrollimekanismeja hyvinkin erilaisilla ja jopa ambivalenteilla strategioilla. Collinson (2003) on laajoihin tutkimuksiinsa nojaten kuvannut kolme yleisintä selviytymisstrategiaa: konformistinen, dramaturginen ja vastustava. *Konformisti* hyväksyy organisaation vaatimukset ja kontrollin oman uransa edistämiseksi. *Dramaturginen* henkilö tai työyhteisö ei mukaudu vaatimuksiin, vaan pyrkii nostamaan näkyvästi esille itsensä ja suorituksensa kaikilla mahdollisilla tavoilla. Arviointeja muokataan itselle sopiviksi ja negatiivisia seikkoja pimitetään mahdollisimman paljon. Mattila (2006) nimittää tälle hyvin läheistä toimintatapaa opportunistiksi, jossa kaikki käy, jos se edistää omaa uraa. Selkeä *vastustaminen* voi tarkoittaa esimerkiksi kyynisyyttä, ironiaa ja satiiria, joiden avulla työntekijä rakentaa itselleen vaihtoehtoisen subjektiviteetin. Organisaation kontrolliin voi alistua myös näennäisellä tavalla. Fleming & Sewell (2002) kutsuvat tällaista näkymätöntä vastarintaa 'svejkismiksi'. Tämä tarkoittaa leikkimielistä organisaation tavoitteisiin alistumista sitoutumatta niihin kuitenkin henkilökohtaisesti. Kuittisen (2007, 27) mukaan *svejkismi* saattaa olla runsaasti käytetty ja hyvinkin käyttökelpoinen "selviytymiskompetenssi" voimakkaan kontrollin ja nopeiden muutosten aikana<sup>279</sup>.

277 Whittle (2005) muistuttaa, ettei välijohtokaan kannata kaikkia niitä uusia johtamiskursseja, joita sen odotetaan vievän innolla eteenpäin. Oman uran jatkumisen vuoksi välijohtoon ei ole viisasta vastustaa näitä voimakkaita diskursseja vaan epäilyistään on edullisempaa vaieta. Voisi ajatella, että näin on asian laita erityisesti sotilasorganisaatioissa, missä lojaalisuus ja menestyminen virkauralla ovat korostetussa asemassa ja toisiinsa hyvin tiiviisti yhteen kietoutuneet.

278 Siteerattu Kuittinen 2007, 24.

279 Voisi ajatella, että sotilasorganisaatioissa, mikä perustuu ehdottomaan kuuliaisuusvelvoitteeseen, yksilön keinot kontrollin vastustamiseen ovat vain 'retorinen' tai näennäinen kysymys. Knights & McCabe (2000) kuitenkin väittävät, että myös äärimmäisen alistavissa olosuhteissa löytyy aina sija ja mahdollisuuksia toteuttaa itseään ja toimia vastoin kontrollikoneistoa.

Yhteenvetona voidaan todeta, että organisaatioiden kontrollijärjestelmät ovat saaneet rinnalleen myös pehmeämpiä henkilöstön kehittämisen menetelmiä, joilla työviihtyvyyttä on onnistuttu selkeästi parantamaan (Frenkel ym. 1998). Kuittisen (2007, 27) mukaan kontrolli lisänee organisaation tuottavuutta ainakin niillä mittareille mitattuna, joilla sitä arvioidaan, resursoidaan ja palkitaan. Kontrolli ja arviointi voidaan nähdä positiivisina, koska ne viestivät henkilöstölle selkeästi organisaatiotavoitteet ja päämäärät. Tosin organisaation tavoitteista voi henkilöstöllä olla eriäviä näkemyksiä<sup>280</sup>. Kontrollilla on myös kielteisiä sivuvaikutuksia. Kontrolli ja arviointi rapauttavat luottamusta ja lisäävät epäluuloa. Tulevaisuuden työelämä vaatii yhä enemmän luovuutta ja sitoutumista, joita tuskin voidaan saavuttaa lisäämällä kontrollia entisestään (Kinnie ym. 2000). Voimakas kontrolli synnyttää pelon ja uhan tunteita, jotka johtavat oppimisen, yhteistyön ja avoimen tiedonvaihdon kuihtumiseen niin suhteessa esimiehiin kuin kollegoihin. Marja Eriksson (2006) näkee tämän johtavan organisaation lamaanumiseen, kun taas nykyaika edellyttäisi organisaation jatkuvaa uudistumista. Aidon sitoutumisen aikaansaaminen voidaan Mattilan (2006) mukaan saavuttaa vain kohtelemalla työntekijöitä aktiivisina toimijoina ja osallistujina<sup>281</sup>.

Edellä esitetty lyhyt katsaus paimenvallan piirteisiin sekä kontrollin uusiin muotoihin johtamisessa on luonut *yhdessä* mahdollisen historiallis-teoreettisen kehityksen sotilaallisen johtamisjärjestelmän tarkasteluun. Jo tämä suppea katsaus riittää osoittamaan, että sotilaallinen johtamisjärjestelmä ei ole muusta yhteiskunnasta eristetty oma erillinen 'saarekkeensa' vaan kytköksissä sekä historialliseen jatkumoon että aikamme nykyisiin johtamis- ja organisaatioteoreettisiin virtauksiin. Sotilaallisen johtamisjärjestelmän sisään ja sen osaksi on liitetty runsaasti yritysjohtajuudesta tuttua ainesta, kuten tulosohjaus, erilaiset laatujohtamisjärjestelmät sekä perheenomaista organisaatiokulttuuria korostavat strategiat. Mielenkiintoista on myös havaita, että turvallisuuden, valvonnan ja hallinnan tutkimuksen piirissä tehdyt havainnot koskien aikamme muutostrendejä, kuten itseohjautumisen lisääminen ja epävarmuuden vähentämiseen tähtäävät strategiat ovat löydettävissä myös sotilasjohtamisen alalta<sup>282</sup>.

280 Whittlen (2005) mukaan aikamme keskeisimmät johtamiskurssit (laatu, tuottavuus, joustavuus jne.) ovat yhä voimissaan, vaikka työntekijät ja johto eivät täysin allekirjoita näitä diskursseja. Hän päätyy pessimistiseen johtopäätöksen, jonka mukaan nykyisten johtamiskurssien ristiriitaisuus sekä niistä väkensäminen ovat jo oleellinen osa nykyistä työelämää, eivät enää ongelmia, jotka voitaisiin ratkaista.

281 Vuoden 2006 työolobarometrin (Ylöstalo 2006) tulokset kertovat 'pomotuksen' lisääntymisestä työn mielekkyyden kustannuksella, mikä on Kuittisen (2007) mukaan selvä signaali kehityksen kääntymisestä väärille raiteille.

282 Pyrkimys asioiden intensiivisempään hallitsemiseen ja johtamiseen on hyvin tyypillistä nykyajan ihmisille, organisaatioille ja jopa yhteiskunnille. Kuittisen (2007, 20) mukaan tämä on hyvin paradoksaalista jatkuvan muutoksen aikakautena. Epävarmoina aikoina elätellään helposti utopistisia toiveita lisätä asioiden ennustettavuutta nimenomaan kontrollin avulla. Hallinnan tavoite yritetään rakentaa sisään myös yhä tehokkaampiin johtamismalleihin. Johdon tiukka kontrolli säilyy, vaikka samanaikaisesti puhutaan valtuuttavaan ja tukevaan johtamiseen siirtymisen puolesta. Kontrollista tehdään entistä näkymättömämpää (Ezzamel ym. 1994).

### 8.3.3 Sotilaallinen järjestys

Sotilaallinen järjestyksen tavoitteena on joukon häiriöttömän toiminnan takaaminen. Sotilaallinen järjestys tarkoittaa *Yleisen palvelusohjesäännön* (2009, 17) mukaan selviä johtosuhteita ja toimintatapoja, avoimuutta, aloitteellisuutta, sotilaskuria sekä palvelusmääräysten ja yleisesti hyväksytyjen käyttäytymistapojen noudattamista. Sotilaallinen järjestys rakentuu muutamana kulmakiven varaan. Nämä kulmakivet ovat *sotilaskäskyjärjestelmä*, *sotilaallinen kuri* sekä *tehokkuusimperatiivi*<sup>283</sup>. Sotilasvirassa palvelevia rajavartiomiehiä koskevat virkamiesoikeudellisen virantoimitusvelvollisuuden lisäksi rajavartiolaitoksen sotilaallisesta järjestyksestä johtuvat *täsmällisyyden* ja *kuuliaisuuden* velvoitteet (Kammonen 2011, 68).

*Sotilaskäskyjärjestelmä* perustuu tarkoin määrättyihin käskyvaltasuhteisiin. Käskyvallalla ymmärretään oikeutta antaa toista henkilöä velvoittavia käskyjä ja määräyksiä. Henkilö, joka kuuluu toisen käskyvaltaan, on tämän käskynalainen. Käskynalainen (sotilas) on velvollinen noudattamaan (ehdotonta) kuuliaisuutta esimiestään kohtaan ja täyttämään täsmällisesti esimiehen antamat *lailliset*<sup>284</sup> käskyt ja määräykset. Käskyvaltasuhde voi olla pysyvä tai tilapäinen. Jokaisella esimiehellä on pysyvä käskyvalta omiin johdettaviinsa (alaisiinsa) nähden. Tilapäinen käskyvalta voi perustua esimiehen käskyyn, Yleisen palvelusohjesäännön (YIPalvO) määräyksiin tai hallinnonalan normiohjaukseen.<sup>285</sup>

Esimiesasema ja käskyvalta asettavat sotilashenkilöstölle erityisiä vaatimuksia. Yleisen palvelusohjesäännön mukaan esimiehen tulee olla hyvänä esikuvana alaisilleen. Palveluksen täsmällistä suorittamista koskevissa vaatimuksissaan hänen on oltava luja ja tinkimätön. Esimiehen tulee määrätietoisesti ylläpitää kuria ja sotilaallista järjestystä sekä kaikin tavoin edistää niiden noudattamista. Hänen on harkittava antamiensa käskyjen lainmukaisuus, soveltuvuus ja toteuttamiskelpoisuus. Esimies on myös velvollinen valvomaan antamansa käskyn noudattamista ja hänen tulee puuttua käskynalaisen tekemiin rikkomuksiin ja laiminlyönteihin. Käskynalaisen on puolestaan osoitettava esimiehelleen arvonantoa, kuuliaisuutta ja huomaavaisuutta sekä käyttäytyttävä häntä kohtaan avoimesti, ujostelematta ja sotilaallisen ryhdikkäästi. Käskynalaisen on täytettävä esimiehen hänelle antamat käskyt täsmällisesti.<sup>286</sup>

283 Ks. Temmes 1991, 79. Temmeksen mukaan hallintokulttuurin keskeiset periaatteet saattavat varsinkin vahvan legalistisen tradition maissa olla sisällytettyinä hallintonormeihin. Esimerkiksi rajavartiolain (578/2005) 5 §:ään on kirjattu *tehokkuusvaatimus* tehtävien toimeenpanossa.

284 Yleisessä palvelusohjesäännössä (2009) korostetaan annettujen käskyjen lainmukaisuusvaatimusta. Yleisessä palvelusohjesäännössä on seikkaperäisesti ohjeistettu myös menettely, kun käskyn laillisuudesta on epävarmuutta. Selvästi lainvastaisia käskyjä ei saa noudattaa, ja käskynalainen on suorastaan velvollinen kieltäytymään niiden täytäntöönpanosta. (YIPalvO 2009, 18-21).

285 YIPalvO 2009, 19.

286 YIPalvO 2009, 11-12, 18-21.

Käskynalaisuus herättää kysymyksen käskyvallan alueellisista ja asiallisista rajoista. Koskeeko käskyvalta kaikkia rajavartiolaitoksen tehtäviä, vai onko käskyvalta jotenkin sisällöltään tai soveltamisalaltaan rajoittunut? Erityisen tärkeä tämä kysymys on hallinto-oikeudelliselta kannalta. Esimiehen käskyvalta voi vaikuttaa suoraan perus- ja ihmisoikeuksien suojaamien oikeuksien toteutumiseen.<sup>287</sup> Mäenpää (2003) on *Hallinto-oikeus* teoksessaan todennut, että käskynalaisuus on yleistä etenkin poliisiorganisaatiossa ja sotilashallinnossa. Käskynalaisuus koskee *poliisin operatiivista toimintaa* eli toiminnallisia johtosuhteita - ei sen sijaan poliisia esimerkiksi lupaviranomaisena tai muissa lain soveltamista ja varsinaisten hallintopäätösten tekemistä koskevissa tehtävissä.<sup>288</sup> Rajavartiolaitoksen operatiivisen toiminnan voidaan katsoa muodostuvan muun muassa rajaturvallisuuden ylläpitoon, meripelastukseen ja merellisiin turvallisuustehtäviin liittyvistä tehtävistä. Sen sijaan sotilaskäskyasioiden ala on lainsäädännössä ja oikeuskirjallisuudessa rajattu vain puhtaasti sotilaallisiin asiakokonaisuuksiin.

*Sotilaallisella kurilla* ymmärretään annettujen käskyjen ja määräysten *täsmällistä* noudattamista. Kurin sisäistäminen ja henkilöstön sitoutuminen sotilaalliseen järjestelmään on järjestelmän toiminnan kannalta välttämätöntä. Sotilasjoukkojen kurinalaisuus mahdollistaa *joukon* tehokkaan johtamisen sekä joukolle annettujen tehtävien suorittamisen. Kurin merkitys palvelusturvallisuudelle on kiistaton jo tavanomaisissa kasarmi- ja harjoitusolosuhteissa.<sup>289</sup> Kuri on yleisen palvelusohjesäännön mukaan parhaimmillaan silloin, kun joukon toiminta ja tavoitteiden saavuttaminen perustuvat yhteiseen tahtoon toteuttaa annetut tehtävät. Tämän taustalla ovat jokaisen yksilön *itsekuri* ja halu oma-aloitteisesti tehdä parhaansa omassa tehtävässään.<sup>290</sup>

Tässä yhteydessä on mielenkiintoista todeta, että ehdottoman kurin ja sokean *'raatokuuliaisuuden'*<sup>291</sup> vaatimuksista on vähin erin luovuttu ja siirrytty kohti toimin-

287 Vienola 2006, 1.

288 Mäenpää 2003, 108.

289 Kiiski 2006, 168.

290 Edellä luvussa 4.3.3 tarkasteltiin itse(n)hallintaa ja luvussa 8.3.1 sielunpaimennusta ja paimenvaltaa. Pekonen (2003, 159) on mm. Weberin ja Foucaultin ajatuksiin tukeutuen todennut, että hallitsemisen perusolottuvuuksien (valta, johtaminen, huolenpito/hoito, kuri) keskinäissuhteissa on tapahtunut painopisteen muutos kohden kuria. Hän on kiteyttänyt asian seuraavasti: "Jako hallitseviin ja hallittuihin perustellaan hallitsemisen historian eri vaiheissa ja hallitsemisen perusolottuvuuksissa retorisesti eri tavoin. Perinteisessä paternalismissa hallitut olivat kuuliaisia ja tottelevaisia alamaisia, elleivät peräti lapsia. Paimenmetaforiikassa vallitsee jako hyvään paimeneen ja toisaalta hänen laumaansa, lampaisiinsa, karitsoihinsa ja opetuslapsiinsa. Laivan kapteeni päällikkönä edellytti miehistöltään käskyjen tottelemista ja luottamusta kapteenin purjehdustaitoihin. Yleisemminkin johtamisen käsite edellyttää eroa johtajan ja johdettavien, kannattajien ja seuraajien välillä. Hoidossa ja huolehtimisessa auttajan ja autettavan ero syntyy ikään kuin luonnostaan. Kurin suhteen käsitteellinen muutos on ollut ehkä laajakantoisin. Perinteisessä paternalismissa kuri tarkoitti lähinnä esivallan ja kirkon oppien nuhteetonta tottelemista. Modernilta kurilta näyttävät puuttuvan tällaiset subjektit. Kuri toteutuu pikemminkin rationaalisen sopeutumisen asioiden edellyttämiin toimenpiteisiin." (Emt. 150).

291 Tarkoitan *raatokuuliaisuudella* sellaista ehdotonta kuuliaisuutta ja käskyjen 'sokeaa' tottelemista, jossa virkamies tietämättömyyden, pelon, henkilökohtaisten motiivien (urakehitys) tai muun niihin verrattavissa olevan syyn johdosta toimii vastoin sitä, mikä hänen käsityksensä mukaan on *lain* mukaan oikein. Esimerkiksi apulaisoikeusasiamiehen käsittelemässä kantelutapauksessa, jossa rajavartiomies päästi esimiehen 'käskystä' kansanedustajan lähtemään maasta ilman passia ilmentää juuri tällaista 'epäturvettä' kuuliaisuutta. Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009, 175.

nallista, tarkoituksenmukaista sekä normatiivisesti perusteltavissa olevaa kuuliaisuus-käyttäytymistä<sup>292</sup>. Tämän voi todeta esimerkiksi tarkastelemalla sotilaallisen kurin määritelmää eri aikoina julkaistuissa yleisissä palvelusohjesäännöissä. Vuoden 1980 ja sitä vanhemmissa yleisissä palvelusohjesäännöissä (YIPalvO) sotilaallinen kuri määritettiin annettujen käskyjen ja määräysten ”järkähtämättömäksi” noudattamiseksi. Vuoden 1995 ja sitä uusimmissa yleisissä palvelusohjesäännöissä termi ’järkähtämätön’ korvattiin ilmaisulla ’täsmällinen’. Vuoden 1995 ja 2002 YIPalvO:ssa sotilaalliseen kuriin liitettiin vielä vaatimus ”asettua varauksetta esimiestensä johdettavaksi heihin luottaen” (emt. 10). Vuoden 2009 Yleisessä palvelusohjesäännössä tästä on luovuttu. Olisi mielenkiintoista tietää, miksi tämä vaatimus poistettiin. Johtuivatko muutokset turvallisuusympäristössä ja yhteiskunnassa tapahtuneesta kehityksestä, kuten yhteiskunnan oikeudellistumisesta ja kasvaneista vaatimuksista myös yksittäisten sotilaiden osalta tiedostaa oman toimintansa oikeudelliset lähtökohdat? Vai oliko muutoksen syynä pyrkimys kitkeä pois viimeisetkin rippeet sotilaskäskyjärjestelmän mahdolliselta väärinkäytöltä?

Sotilaallisen kurin ja järjestyksen tehosteena on *sotilaskurinpitojärjestelmä*. Sotilaallisen käskyjärjestelmän edellyttämää kurinalaisuutta puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi on pidetty niin tärkeänä tavoitteena, että erityinen, vain sotilaita koskeva kurinpitojärjestelmä, on haluttu säilyttää.<sup>293</sup> Niinpä kurinpitojärjestelmän tavoitteena ei ole ollut pelkästään rikosvastuun toteuttaminen sotilasoikeudenkäytössä<sup>294</sup>, vaan myös sotilaallisen kurin ja järjestyksen säilyttämistehtävä.<sup>295</sup> Tässä suhteessa sotilaskurinpitojärjestelmän tavoitteet poikkeavat yleisistä kriminaalipolitiikan tavoitteista, joiden ensisijaisena päämääränä on rikollisuudesta aiheutuvien haittojen säätely, ei niinkään rangaistusten yleispreventio.<sup>296</sup> Koska sotajoukon tulee kyetä toimimaan jopa aseellisissa konflikteissa, on operatiivisen toiminnan edellytyksenä pidetty mainituissa olosuhteissa tarkoituksenmukaista ja toimivaa rangaistus- ja oikeudenhoitojärjestelmää.<sup>297</sup>

292 Vrt. YIPalvO 1973, 1980, 1995, 2002 ja 2009.

293 Kiiski 2006, 167-169.

294 Kiiski 2006, 169. Sotilasoikeudenkäyttö (sotilasoikeudenhoito) pitää sisällään sekä tuomioistuimissa käsiteltävät sotilasrikosasiat (sotilasoikeudenkäynti) sekä sotilasesimiesten toimenpitein tapahtuvan kurinpidon (sotilaskurinpito).

295 Sotilaskurinpitojärjestelmän ylläpito on herättänyt myös kritiikkiä. Suomalaisen sotilasoikeudenhoidon oikeudellista profiilia tarkastelevassa artikkelissaan Kiiski pitää sotilaskriminalisoiteja esimerkkinä ”historiallisen jatkumon aiheuttamasta painolastista” sekä puolustushallinnon muuta yhteiskuntaa hitaammasta oikeudellistumiskehityksestä. Perusoikeus uudistuksen näkökulmasta sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisutoimintaan viitaten hän toteaa, että ”puhtaasti rikosoikeudellisen rangaistusnormin taustalla tulee olla välittömästi tai välillisesti jokin perusoikeuden tai merkittävän yhteisöllisen oikeushyvänsuojelutavoite. Sotilaskriminalisointien ja -oikeudenhoidon hallinnolliset tavoitteet, sotilaallinen kuri ja järjestys, eivät ole oikeushyviä; niitä ei siten voi suojella rikosoikeudella.” Kiiski 2006, 188-189. Ks. myös Buure-Hägglund 2002; Kärki 2010; Nuotio 1998; 2008.

296 Kiiski 2006, 168.

297 Ks. HE 87/1981 vp, 3. Siteerattu Kiiski 2006, 169.

Sotilaallisella kurinpidolla on Suomessa aina ollut side operatiiviseen sotilaskäskyjärjestelmään. Itsenäisyytemme alkutaipaleella kurinpito ja sotilaskäskyjärjestelmä kytkettiin toisiinsa S.R. Bjöksteinin mukaan siten, että sotilaskäskyasioita olivat kaikki sotatoimia koskevat asiat. Sotilaskäskyteitse annettiin määräyksiä hallinnollisessa järjestyksessä syntyneiden säädösten soveltamisesta.<sup>298</sup> Tämä piirre on ollut havaittavissa myös Rajavartiolaitoksessa. Oikeudellinen herääminen ja ymmärrys rajavartiolaitoksen eri tehtävien erilaisista oikeudellisista lähtökohdista (sotilaskäskyasiat, hallintoasiat) on tapahtunut hitaasti ja vasta 1990-loputta alkaen.<sup>299</sup> Muutos voidaan havaita tarkastelemalla rajavartiolaitosta koskevan sääntelyn kehitystä 1999 ja 2005 lakiuudistuksissa.

Sotilaskurinpitojärjestelmä merkitsee käytännössä sitä, että sotilasvirassa palvelevat henkilöt voidaan sotilasoikeudenkäytössä tuomita erilaisiin seuraamuksiin, mikäli he laiminlyövät tai rikkovat sotilalle säädetyjä velvoitteita tai sotilaallista järjestystä vastaan. Sotilasoikeudenkäyttöä koskevat keskeisimmät aineelliset säädökset ovat sotilasoikeudenkäyntilaki (SOL) sekä sotilaskurinpitolaki (SKL)<sup>300</sup>. Sotilasoikeudenkäyntiasioita ovat sotilasrikoksia koskevat asiat, joista säädetään rikoslain (RL) 45 luvussa sekä SOL 2.2 §:ssä. *Sotilasoikeudenkäyntiasia* on käsitteenä laajempi kuin vain RL 45 luvussa tarkoitettu *sotilasrikosasia*. RL 45 luku määritteleeekin vain ns. *varsinaiset sotilasrikokset*. Muita sotilasoikeudenkäynnissä käsiteltäviä rikosasioita on perinteisesti kutsuttu ns. *epävarsinaisiksi sotilasrikoksiksi*.<sup>301</sup> Sotilasrikokset ovat erikoisrikoksia, joihin voi syyllistyä vain *sotilaan* asemassa oleva henkilö. Rikosoikeudellisesti sotilaita ovat Puolustusvoimissa sotilasvirassa tai Rajavartiolaitoksen sotilastehtävissä palvelevat, asevelvollisuutta suorittavat, vapaaehtoisissa harjoituksissa palvelevat, sotilasvirkaan koulutettavat oppilaat sekä kriisinhallintatehtävissä palvelevat. Tyhjentävä määritelmä on annettu RL 45 luvun 27 §:ssä.<sup>302</sup>

Ratkaisu sotilasprosessin (sotilaallinen kurinpitomenettely) oikeudellista luonteesta on jakanut mielipiteitä. Lainsäädännön esityöt antavat aiheesta ristiriitaisia vastauksia, samoin oikeuskirjallisuus.<sup>303</sup> Kytkeä on yleensä tehty joko rikosprosessiin tai hallintotoimintaan. Kurinpitoprosessissa (sotilasprosessissa) on sekä rikos- että hallinto-oikeudellisia piirteitä. Kiiskin (2006) mukaan summaarisen ja yksinkertaisesti rikosoikeuden lajityypin luominen sekä rikosoikeudellinen käsitemaailma ovat osoituksia kurinpitojärjestelmän rikosoikeudellisesta luonteesta.<sup>304</sup> Hän luonnehtii

298 Kiiski 2006, 185.

299 Sotilaskäskyjärjestelmän piiriin kuuluvien asioiden alan kaventuminen ei ole tapahtunut kivutta. Pyrkimys myös hallintoasioiden 'käskyttämiseen' on haluttu turvata laventamalla lain sananmukaista tulkintaa säädöserusteluilla. Ks. Laki ja asetus rajavartiolaitoksesta 1999, 43.

300 Sotilaskurinpitolaki 331/1983.

301 Kiiski 2006, 169-170.

302 Kärki 2010, 8.

303 Kärki 2010, 12.

304 Kiiski 2006, 186.

suomalaista sotilasprosessia hallinnolliseksi rikosprosessiksi erotukseksi sotilaskäsky- ja hallintoasioista.<sup>305</sup> Kurinpitoasioiden säätäminen lain- ja asetuksentasoisin säännöksiin on myös Buure-Hägglundin (2002) mielestä osoitus siitä, että kurinpitoasioita ei voida pitää sotilaskäskyasioina.<sup>306</sup> Aikaisemmin sotilaskurinpito oli osa sotilaskäskyjärjestelmää, eikä sillä ollut yhteyttä rikosprosessiin.<sup>307</sup> Sotilaskurinpitolain valmistelun yhteydessä tosin eduskunnan toinen lakivaliokunta ja perustuslakivaliokunta pitivät sotilaskurinpitoa luonteeltaan hallintoprosessina asiaa mitenkään perustelematta.<sup>308</sup>

Rajavartiolaitoksen sisäinen sotilaallinen järjestys mahdollistaa sotilaskurinpitojärjestelmän käytön muun virkavastuun (rikosoikeudellinen, hallinnollinen, vahingonkorvausvastuu) toteuttamisen ohella. Suurin osa rajavartiolaitoksen sotilaskurinpitoasioista koskee asevelvollisuutta suorittavia varusmiehiä sekä näissä yksiköissä palvelevia rajavartiolaitoksen sotilasviranhaltijoita. Viime vuosina rajavartiolaitoksessa on käsitelty vuosittain keskimäärin 50 sotilaskurinpitoasiaa. Näistä yksi neljäsosa on koskenut rajavartiolaitoksen henkilökuntaa<sup>309</sup>. Eduskunnan oikeusasiamies on käsitellyt vuosittain 30–60 sotilashallintoon kuuluvaa kanteluasiaa, joista keskimäärin yksi kolmasosa on johtanut toimenpiteeseen<sup>310</sup>.

Sotilaskurinpitojärjestelmän käyttö sotilashallinnon ulkopuolella on mielenkiintoinen ja oikeudelliselta kannalta haasteellinen järjestely. Sotilaskurinpitojärjestelmän käyttö perustuu sodan ajan vaatimuksiin, jossa lähtökohtana on sotilaan toiminta osana *sotilasjoukkoa*. Rauhan ajan hallintoviranomaisen toiminta perustuu täysin päinvastaiseen lähtökohtaan. Virkamies toimii julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa, jossa toiminta erityistilanteita lukuun ottamatta kohdistuu yleensä vain yksittäiseen henkilöön. Sotilaskurinpitojärjestelmä mahdollistaa myös *kaksoisrangaistavuuden*, mikä on länsimaisten oikeusjärjestysten yleisten oikeusperiaatteiden vastainen. Sotilaille (sotilasvirassa toimivalle) voidaan nimittäin muun rikos- tai virkamiesoikeudellisen seuraamuksen ohella määrätä myös sotilaskurinpidollinen seuraamus. Myös sotilasku-

305 Kärki 2010, 13. Kärki tukee Kiiskin käsityksiä. Kärjen tekemän tapaustutkimuksen mukaan kurinpitomenettelyn laatu ei yllä riittävän korkealle tasolle. Järjestelmä on liian monitasoinen ja epäkoherentti. Kärki tutki yhteensä 380 kurinpitomenettelyä vuodelta 2007. Kyseisenä vuonna sotilasrikosten kokonaismäärä koko maassa oli 5290. Tutkimuksessa paljastui kaikkiaan 592 virhettä, mikä tekee keskimäärin 1,6 virhettä/tapaus. Vaikka suurin osa virheistä oli muoto- ja merkintävirheitä (354 kpl/59,7%), joukossa oli myös sellaisia vakavia virheitä (blankorangaistusvirhe 33 kpl, tunnusmerkitö- ja teonkuvausvirhe 20 kpl, todistelu- ja näyttövirhe 12 kpl, syyttömysolettamavirhe 2 kpl, toimivaltuuden ylitys 4 kpl sekä erilaiset täytäntöönpanovirheet 31 kpl) joista monet antoivat aiheutta kysyä, oliko rikosta ollenkaan tapahtunut, ja joita ei Kärjen mukaan saisi missään olosuhteissa esiintyä. Suljetussa järjestelmässä tällaiset virheet jäävät helposti vaille kontrollia ja niistä voi tulla hyväksytyt käytäntö.

306 Buure-Hägglund 2002, 51.

307 Kärki 2010, 12.

308 Kiiski 2006, 183.

309 Rajavartiolaitoksessa käsitellyt sotilaskurinpitoasiat (suluisia henkilökuntaa koskevat tapaukset): 2010: 56 (13); 2009: 49 (12); 2008: 79 (6) ja 2007: 36 (ei tietoa).

310 Luku pitää sisällään sekä puolustusvoimien että rajavartiolaitoksen toimintaan kohdistuneet kantelut. Kanteluista valtaosa koskee puolustusvoimia. Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukset vuosilta 2006–2010.



rinpitorikosten tutkinta poikkeaa yleisistä oikeusperiaatteista. Sotilaskurinpitorikosten tutkinta ja seuraamusten määrääminen tapahtuu omien sotilasesimiesten taholta. Esimerkiksi poliisirikosten<sup>311</sup> osalta eduskunnan oikeusasiamies on toistuvasti joutunut kiinnittämään huomiota poliisirikosten tutkintaa koskeviin epäkohtiin, muun muassa siihen, että esitutkinta tulee toimittaa muualla kuin epäillyn henkilön sijoituspaikkakunnan poliisilaitoksella<sup>312</sup>. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt rikosprosessuaalisten menettelyvaatimusten täyttyvän myös eräillä sellaisilla alueilla, jotka on Suomessa perinteisesti mielletty rikosprosessin ulkopuoliseksi hallinnolliseksi menettelyksi<sup>313</sup>.

Sotilaallisen järjestyksen sisään on rakennettu eräänlainen *tehokkuusimperatiivi*. Tämä vaatimus ilmenee edellä kuvatuista sotilaskäsky- ja -kurinpitäjärjestelmistä. Tehokkuusimperatiivi on kirjattu myös lakiin. Rajavartiolain 5 §:n mukaan ”Rajavartiolaitoksen tehtävät on hoidettava *mahdollisimman*<sup>314</sup> tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava tärkeysjärjestykseen.”<sup>315</sup> Samansisältöinen sääntely löytyy myös poliisilaista. Poliisilaissa tehokkuusvaatimus tulee asiallisesti vasta toiminnan yleisten periaatteiden jälkeen, joissa korostetaan poliisin toiminnan asiallisuutta, puolueettomuutta ja sovinnollisuutta edistävää käytöstä<sup>316</sup>. Poliisilaista poikkeava säätämistapaa ja järjestystä on perusteltu nimenomaan sotilaallisen järjestyksen tehokkuusvaatimuksilla<sup>317</sup>.

Edellä tässä luvussa on jo sivuttu sotilaskäskyasioiden asiallista ulottuvuutta. Mitä ovat *sotilaskäskyasiat*? Sotilaskäskyasioiden ala on lainsäädännössä<sup>318</sup> rajattu vain sotilaallisen järjestelmän tunnuspiirteisiin kuuluviin asioihin<sup>319</sup> sekä sotilaallisen

311 Poliisirikoksilla tarkoitetaan poliisin tekemiksi epäiltyjä rikoksia.

312 Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007, 72.

313 Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007, 73. EIT on ottanut kantaa muun muassa veronkorotusasioihin sekä vankeja koskeviin järjestysrikkomus- ja kurinpitoasioihin.

314 Uuden poliisilain (872/22.7.2011) vastaavasta säännöksestä on poistettu tarpeettomana sana ”mahdollisimman” (Komiteamietintö 2009:2, 537). Uuden poliisilain vastaava virke kuuluu: ”Poliisin tehtävät on hoidettava tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti.” Sanakirjan mukaan ’mahdollinen’ viittaa sekä 1) todennäköiseen että 2) ajateltavissa olevaan, potentiaaliseen, hypoteettiseen (Nyky-suomen sanakirja 1989, osa 7, 227). Mielestäni sanan ’mahdollinen’ poistaminen ei ole vain kirjoitustekninen stilisointi, vaan se muuttaa kyseisen lainkohdan merkitystä siten, että tehokkuuden tavoittelu ei ole enää äärimmäinen maksiimi vaan muiden hallinto- ja oikeusperiaatteiden kanssa yhdessä sovellettava periaate, jonka asiallinen ulottuvuus tai toteutuminen käytännössä jää riippumaan kokonaisuuskannasta. Tässä harkinnassa perus- ja ihmisoikeusmyönteiselle tulkintavaihtoehdolle tulee antaa etusija.

315 Samansisältöinen vaatimus on kirjattu poliisilakiin (7.4.1995/493), 3§.

316 Vuoden 2014 alussa voimaan tulevassa uudessa poliisilaissa (872/22.7.2011) tehtävien hoito ja tärkeysjärjestys (6 §) tulee säännökseenä vasta poliisin tehtävien (1 §), perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen (2 §), suhteellisuusperiaatteen (3 §), vähimmän haitan periaatteen (4 §) ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteen (5 §) sääntelyn jälkeen.

317 Laki ja asetus rajavartiolaitoksesta 1999, 54.

318 Ks. laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 15.7.2005/577, 6-8 §:t sekä tasavallan presidentin asetus rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista, sotilas- ja palvelusarvoista sekä tunnuskuvasta, ansiolististä ja ansiomitalista 19.8.2005/637.

319 Tällaisia asioita ovat mm. sotilas- ja palvelusarvot, ylentäminen, sotilasjoukon tunnuskuvat, liput ja marssit sekä sotilaalliset huomionsoitukset (ansioristit ja -mitalit).

maanpuolustuksen suunnittelu-, valmius- ja koulutustehtäviin.<sup>320</sup> Rajavartiolain säädösperusteluissa on kuvattu sotilaskäskyasioiden alaa seuraavasti: Sotilaskäskyillä johdetaan sotilasyksikköä ja päätetään esimerkiksi sotilaiden nimityksistä ja sotilasarvossa ylentämisestä. Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasiat koskevat muun muassa rajajoukkojen puolustusvalmiutta, sotilaallista yhteistoimintaa puolustusvoimien kanssa, sotilaallisten toimenpiteiden valmistelua ja toteuttamista, sotilaskoulutusta sekä sotilaallista järjestystä ja varuskuntapalvelua.<sup>321</sup> Sotilaallisen joukon sisäisen hengen, kurin ja järjestyksen ylläpitäminen ovat osa sotilaallista järjestystä ja varuskuntapalvelua.<sup>322</sup> Koska sotilaskäskyjärjestelmä muiden normijärjestelmien tavoin luo oikeuksia ja velvollisuuksia, on sitä yleisten oikeusnormien tulkintaohjeiden ja periaatteiden mukaan tulkittava suppeasti. Sotilaskäskyasioihin kuuluvat vain ne asiat, jotka sotilaskäskyasioiksi on nimenomaan säädetty. Näin ollen *suurin osa rajavartiolaitoksen toiminnasta, kuten julkisen vallan käyttöön liittyvät lainvalvontatehtävät ja tosiasiallinen hallinto turvallisuuspalvelujen tuottamisen muodossa, jää sotilaskäskyasioiden alan ulkopuolelle*<sup>323</sup>.

Toimiminen sotilashallinnon ja siviilihallinnon välimaastossa voi osoittautua haasteelliseksi myös siinä mielessä, missä määrin sotilaallista järjestystä noudatetaan rajavartiolaitoksessa. Asian problemaattisuus käy hyvin ilmi esimerkiksi rajavartiolaitoksen sisäisessä norminannossa. Rajavartiolaitoksen pysyväismääräyksellä RVLPAK B.19 on ohjeistettu yleisen palvelusohjesäännön noudattaminen rajavartiolaitoksessa. Sen mukaan *Yleistä palvelusohjesääntöä* (YIPalvO 2009) noudatetaan asevelvollisten osalta ”kokonaisuudessaan soveltuvin osin”. Puolustusvoimien sotilashenkilöstöä koskevia osuuksia sovelletaan rajavartiolaitoksen sotilaspukua käyttävään henkilöstöön<sup>324</sup> niin ikään ”soveltuvin osin”. Pysyväismääräyksessä on lisäksi kuvattu luvuittain yleistä palvelusohjesääntöä täydentäviä määräyksiä. Ne ovat yleensä organisatorisista syistä johtuvia rajoitteita tai tarkennuksia, joita noudatetaan soveltaen tai ottaen huomioon rajavartiolaitoksen tehtävistä ja organisaatiosta johtuvat erityispiirteet. Sääntely kokonaisuudessaan on niin avointa, että monin paikoin on mahdotonta päätellä, kuinka yleistä palvelusohjesääntöä tulisi tosiasiasa

320 Sotilaskäskyasioita ovat mm. rajajoukkojen kokoonpanoista ja määrävahvuuksista päättäminen sekä henkilöstön sijoittaminen sodan ajan joukkoihin. Myös joukkojen käyttöperiaatteista päättäminen ja norminanto (ohjesäännöt ja oppaat) kuuluvat sotilaskäskyasioihin.

321 Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005, 173.

322 Kiiski 2006, 186.

323 Ottaen huomioon rajavartiolaitoksen tehtävien luonteen ja hallinnollisen aseman osana sisäasiainministeriötä, sotilaallinen johtamisjärjestelmä on mielenkiintoinen järjestely. Asia on ymmärrettävissä vain rajavartiolaitoksen syntyyn ja sen historiaan liittyvillä syillä. Rajavartiolaitos on perustamisestaan saakka ollut osa Suomen puolustusjärjestelmää.

324 Sotilaspukua käyttävä henkilöstö on ilmauksena epämääräinen. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 17 §:n mukaan ”Rajavartiolaitoksen sotilasvirassa oleva on velvollinen palveluksessa käyttämään virkapukuna rajavartiolaitoksen sotilaspukua, jollei virkatehtävän laadun tai muun syyn vuoksi toisin määrätä. Käytännössä monet rajavartiolaitoksen esikunnan virkamiehet työskentelevät siviilipuvussa. Samoin rikostorjuntatehtävissä voidaan käyttää siviilivaatetusta. Tarkoittaako kyseinen kohta vain sotilaspukua tosiasiallisesti käyttäviä vai virkapuvun käyttövelvoitteen piiriin kuuluvia virkamiehiä? Ja mitä tarkoittaa tässä ’soveltuvin osin’? Voiko jokainen virkamies ’soveltaa’ määräystä mielensä ja/tai tilanteen mukaan? Näin laeva tulkinta tuskin tulee kyseeseen norminantajan näkökulmasta.

noudattaa. Kuinka esimerkiksi on ymmärrettävä pysyvää määräyksen kohta, jonka mukaan käskyvaltasuhteita ”noudatetaan ottaen huomioon Rajavartiolaitoksen tehtävistä ja organisaatiosta johtuvat erityispiirteet”? Mihin erityispiirteisiin näillä on viitattu? Onko tämän rajoituksen määrä viitata mahdollisesti rajavartiolaitoksen lainvalvontatehtäviin vai johonkin muuhun?<sup>325</sup> Seuraavaksi tarkastellaan hieman syvemmin sitä problematiikkaa, mitä tällainen ’skitsofreeninen’ asema sotilaiden ja poliisien välimaastossa merkitsee hallintoviranomaisen asemaan ja sen toiminnan yleisiin lähtökohtiin.

### 8.3.4 Puolisotilaallisuuden problematiikka

Rajavartiolaitoksen tehtävien hallinto-oikeudellisen luonteen määrittely on haastava tehtävä. Sotilaallisesti organisoitu rajavartiolaitos osana sisäasiainministeriötä ja siviilihallintoa luo jo lähtökohtaisesti hallinto-oikeudellisia jännitteitä. Kuinka yhdistää toisiinsa sotilaallinen johtamisjärjestelmä ja hallintoviranomaisen lainvalvontatehtävät?<sup>326</sup> Tai kuinka suhteuttaa toisiinsa sotilalle säädetty (ehdoton) lojaliteettivelvollisuus hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin? Ei siis ole yllättävää, että tämä *paramilitarismiksi* luonnehdittu ’puolisotilaallisuus’ ja siihen liittyvä problematiikka ilmenevät monissa asiayhteyksissä. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies on vuosikertomuksissaan käsitellyt rajavartiolaitosta koskevia asioita osana sotilasasioita ja puolustushallintoa<sup>327</sup>.

325 Kokonaisuutena RVLPAK B.19 on esimerkki epäonnistuneesta norminannosta, joka on pikemminkin lisännyt kuin vähentänyt tulkinnallista epäselvyyttä. Normi ei täytä normille asetettuja yleisiä riittävän yksityiskohtaisuuden ja kielellisen täsmällisyyden vaatimuksia. Lisäksi määräys konkretisoi hallinnollisen norminannon problemaattisuuden. *Yleinen palvelusohjesääntö* on annettu puolustusvoimissa *sotilaskäskynä* (EOA kertomus vuodelta 2009, 169). Rajavartiolaitoksen esikunta on puolestaan määrännyt sen noudattamisesta rajavartiolaitoksessa *hallinnollisella määräyksellä*. Yleinen palvelusohjesääntö on määräyksen tasoinen oikeusnormi, josta ei voi poiketa ilman perusteltua ja painavaa syytä. Rajavartiolaitoksen määräys RVLPAK B.19 toteaa, että ”Mikäli joku Yleisen palvelusohjesäännön kohta on ristiriidassa rajavartiolaitoksen esikunnan antaman määräyksen tai *ohjeen* kanssa, noudatetaan mitä Rajavartiolaitoksessa on käsketty”. Rajavartiolaitoksessa voidaan siis alemman tasoisella sääntelyllä (ohjeet, käskyt) poiketa ylempään normihierarkiaan kuuluvista oikeusnormeista. Vaikka kysymys on tässä osin ’retorinen’, havainnollistaa tämä kuitenkin sitä problematiikkaa, mikä liittyy ’puolisotilaallisuuteen’ sekä viranomaisen hallinnollisen toiminnan luonteen mieltämiseen rajavartiolaitoksessa.

326 Tämä jännite liittyy jo hallinnon historiallisiin lähtökohtiin. Hallinnon erottaminen hallitsemisesta merkitsi siirtymistä hallitsijan kunnioittamisesta lain kunnioittamiseen. Virkamiehet pyrittiin irrottamaan uskollisuudesta hallitsijaan ja kiinnittämään kansakuntaan, valtion ja lakiin. (Pekonen 2003, 127, 131, 138, 141). Toisaalta asevoimat on haluttu aina pitää uskollisina lailliselle esivallalle (hallitsijalle). Siviilihallinnon organisoiminen ’sotilaallisesti’ merkitsee siten periaatteessa intressiristiriitaa hallitsijan ja hallinnon (kansan) välillä.

327 Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukset vuosilta 2006-2010. Ainoastaan vuoden 2009 (emt. 175) kertomuksessa Rajavartiolaitosta käsittelevät ratkaisut on käsitelty omana asiaryhmänään, tosin sotilasasioiden ja puolustushallinnon alaisuudessa. Kun otetaan huomioon kahden kertomuksessa selostetun ratkaisun luonne - toinen koski kansalaisten yhdenvertaista kohtelua rajatarkastuksissa ja toinen lainvastaista katsastusmääräystä, joista molemmat ovat puhtaasti julkisoikeudellisia hallintoasioita - ei liene ihme, että myös rajavartiolaitoksessa on vaikea hahmottaa omaa julkisoikeudellista asemaansa, kun se tuottaa vaikeuksia myös ylimmille laillisuusvalvojille. Tosin edellä mainittuun kansalaisten yhdenvertaiseen kohteluun liittyvässä kantelutapauksessa kyse oli sotilaskäskyjärjestelmän väärinkäytöstä, minkä perusteella tapauksen ryhmittäminen osaksi sotilasasioita on perusteltua. Sinänsä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian käyttämän asiaryhmittelyn mielenkiintoa lisää vielä se, että Rajavartiolaitosta koskevia asioita käsitellään myös ulkomaalaisasioiden yhteydessä silloin, kun ne liittyvät rajavalvontaan. Vuoden 2009 eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa käsiteltiin ulkomaalaisasioiden yhteydessä rajavartiolaitoksen toimittamaa esitutkintaa turvapaikan hakemista koskevassa prosessissa. Toista rajavartiolaitoksen esitutkintaan liittyvää tapausta käsiteltiin poliisia koskevassa osuudessa (emt. 126).

Rajavartiolaitoksen lainsäädäntöhankkeissa taas *sotilaallinen päällikkyyysjärjestelmä on katsottu kaiken kattavaksi hallinnollisen ohjauksen muodoksi myös julkisoikeuden piiriin kuuluvien hallinnollisten asioiden osalta*. Rikoslain 45 luvun 27 §:n (16.6.2000/559) mukaan sotilaita koskevia säännöksiä sovelletaan rajavartiolaitoksen *sotilastehtävissä* palveleviin henkilöihin<sup>328</sup>. Rajanveto sotilaskurinpidon ja virkamiesten virkamiesoikeudellisen statuksen hahmottamisen osalta on ollut häilyvä ainakin käsitteellisellä tasolla<sup>329</sup>. Nämä muutamat poiminnot riittänevät osoittamaan, kuinka suuri hallinto-oikeudellinen haaste puolisotilaallisuus on käytännössä.

Sotilaallinen järjestys on perusteltu ratkaisu rajavartiolaitoksen sotilaallisten tehtävien vuoksi. Osana maanpuolustustehtäväänsä rajavartiolaitos antaa sotilaskoulutusta henkilöstölleen sekä rajavartiolaitoksessa asepalvelua suorittaville henkilöille. Rajavartiolaitos ylläpitää ja kehittää puolustusvalmiutta yhdessä puolustusvoimien kanssa.<sup>330</sup> Myös erilaiset vaativat viranomaistehtävät, kuten erityistilanteiden hallinta, terrorismin torjunta, meripelastus ja tehtävät, jotka vaativat johtajilta ja johtamiselta erityisvalmiuksia (esim. työskentelyä kovan paineen alla), ovat luonteeltaan sellaisia, joihin sotilaallinen koulutus antaa erinomaiset valmiudet. Kun asiaa tarkastellaan rajavartiolaitoksen *kaikkien* lakisääteisten tehtävien valossa, rajavartiolaitosta ei voida pitää sotilasviranomaisena vaan ensisijaisesti *turvallisuus- ja lainvalvontaviranomaisena*<sup>331</sup>. Rajavartiolaitokselle on säädetty valvontatehtäviä useissa kymmenissä säädöksissä. Lainvalvontatehtävät ovat hallinnollisia tehtäviä, joissa käytetään julkista valtaa ja puututaan lailla säädettyyn yksityisyyden suojaan. Valvontatehtävien yhteydessä tehdään myös hallinnollisia päätöksiä. Mikäli tehtävien yhteydessä havaitaan rikoksia, käynnistetään esitutkinta. Rajavartiolaitos on myös lupaviranomainen. *Hallintoviranomaisen* (valvontaviranomainen, lupaviranomainen, esitutkintaviranomainen) tehtävien kannalta voisi ajatella, että hallinnon organisointi ”siviilihallinnon” mukaan tarjoaisi parhaat lähtökohdat tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen. Hallinnon lainalaisuus yhdistettynä yksilön oikeusturvalähtöiseen ajattelutapaan ovat keskeisiä näkökohtia, kun rajavartiolaitoksen tehtäviä tarkastellaan hallinto-oikeudelliselta kannalta. Lisäksi suuri osa rajavartiolaitoksen tehtävien toimeenpanosta on tosiasiallista hallintoa. Niissä

328 Sotilastehtävissä palveleviksi henkilöiksi voidaan näkemykseni mukaan katsoa vain rajavartiolaitoksen varusmiesyksiköissä asevelvollisia kouluttavat virkamiehet sekä virkamiehet, jotka osallistuvat kertausharjoitusten suunnitteluun ja toteutukseen.

329 Rajavartiolaitoksen operatiivisen laillisuusvalvonnan raporteissa on virkamieslakiperusteisia seuraamusasioita käsitelty aikaisemmin ’sotilaskurinpitoasiat’ otsakkeen alla. Vuodesta 2009 lähtien ovat sotilaskurinpitoasiat ja virkamiesoikeudelliset seuraamukset erotettu omiksi asiaryhmikseen. Ks. rajavartiolaitoksen operatiivisen laillisuusvalvonnan raportit vuosilta 2007-2010.

330 Sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviin sitoutuu vuosittain noin 100-150 henkilötyövuotta, mikä edustaa 3-5 % rajavartiolaitoksen henkilövoimavaroista. (Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 2009).

331 Rajavartiolaitos osallistuu myös Suomen alueen alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen. Tehtävä hoidetaan rajavalvonnan yhteydessä. Tehtävä voidaan katsoa eräänlaiseksi harmaaksi vyöhykkeeksi sotilaallisen maanpuolustuksen ja lainvalvontatehtävien välissä.

tehtävissä tulee noudattaa *hallintolakia*<sup>332</sup> ja hallinto-oikeudellisia periaatteita. Erityisen haasteen virantoimitukselle ja virkamiehille asettaa, ei niinkään sen hahmottaminen, tuleeko asia käsitellä sotilaskäsky- vai hallintoasiana, vaan missä määrin virkamiesten tulee ottaa huomioon esimiesten (oletettua sotilaskäsky)ohjausta, kun he valmistelevat hallintoasioita.

Kuinka tämä viranomaistehtävien luonne sitten ilmenee lainsäädännössä ja onko sillä merkitystä tehtävien hoidon kannalta? Vuoden 1999 laki rajavartiolaitoksesta erotteli toisistaan sotilaskäsky-asiat ja hallintoasiat.<sup>333</sup> Vuoden 2005 lakiuudistuksessa<sup>334</sup> tämä erottelu poistui. Asiaa ei mitenkään perusteltu säädösvalmisteluaineistossa. Asia on merkityksellinen paitsi siksi, että se poikkeaa yhteiskunnan yleisestä oikeudellistumiskehityksestä<sup>335</sup> myös siksi, että hallinnolliseen päätöksentekoon kuuluu esittelijän vastuu erityisine oikeusvaikutuksineen. Tosin valtioneuvoston asetuksessa rajavartiolaitoksesta (25.8.2005/651) on rajavartiolaitoksen päällikön tehtävien yhteydessä säädetty, että rajavartiolaitoksen päällikkö ”antaa tarkempia määräyksiä hallintoyksiköiden tehtävistä sekä *hallintoasioiden* käsittelystä ja ratkaisemisesta”.<sup>336</sup> Valtioneuvoston asetuksen perustelumuioston mukaan toimivalta rajoittuisi lain ja asetuksen täytäntöönpanoa yleisesti ohjaavien hallinnollisten normien antamiseen, mikä siten ei olisi tuonut muutosta vallitsevaan olotilaan.<sup>337</sup>

332 Vuoden 2004 alusta voimaan tullut hallintolaki korvasi vuonna 1982 säädetyt hallintomenettelylain siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolaki merkitsi käytännössä sitä, että yhä suurempi osa hallinnollisesta toiminnasta tuli lain sääntelyn piiriin. Hallintomenettelylaki oli nimensä mukaisesti kohdistunut vain hallintomenettelyyn, eli hallinnolliseen päätöksentekoon. *Hallintolailta tosiasiallinen hallinto ja julkisen vallan käyttäminen tulivat lain sääntelyn piiriin.* Lain lähtökohtana oli, että hyvän hallinnon perusteita sovelletaan viranomaistoimintaan yleisesti. Hallintoasiat laajenivat kattamaan myös viranomaisen sisäisen työskentelyn sekä hallintosopimukset. Lakia ei sovelleta lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan eikä ulosottoon. Lakia ei sovelleta myöskään *sotilaskäskyihin* eikä muihin tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista koskeviin hallinnon sisäisiin määräyksiin. Sen sijaan esimerkiksi viraston ohjesäännön tai työjärjestyksen taikka muun yleisohjeen antaminen ovat hallintoasioita. (Hallintolaki 6.6.2003/434; HE 72/2002).

333 Laki rajavartiolaitoksesta 12.3.1999/320, 3 §.

334 Vuoden 2005 lakiuudistuksella viitataan kokonaislainsäädäntöuudistukseen, jossa vuoden 1999 laki rajavartiolaitoksesta kumottiin ja rajavartiolaitosta koskeva keskeinen sääntely kirjattiin kolmeen lakiin: laki rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005), rajavartiolaitaki (578/2005) sekä laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa (579/2005). Lainsäädäntöuudistus aiheutti muutoksia yli 20 eri lakiin ja sen yhteydessä annettiin 10 asetusta (3 valtioneuvoston, 1 tasavallan presidentin ja 6 sisäasiainministeriön asetusta).

335 Tällä viitataan perusoikeuksien kasvaneeseen merkitykseen sekä oikeudellisen sääntelyn lisääntymiseen.

336 Valtioneuvoston asetus rajavartiolaitoksesta 25.8.2005/651, 2 § 2 momentti 7 kohta. Hallintoasioihin on viitattu myös mm. laissa rajavartiolaitoksen hallinnosta 15.7.2005/577, 5 §. Kursivointi lisäty.

337 Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005, 460. Toisaalta rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 4 § 3 momentissa säädetään, että ”Rajavartiolaitoksen päälliköllä on oikeus ottaa ratkaistavakseen muun rajavirtoviranomaisen ratkaistavaksi säädetty asia.” Säädöspäätöseluissa ei ole mitenkään rajoitettu tätä päätösvaltaa pidätysoikeutta. Niinpä rajavartiolaitoksen päällikkö voi periaatteessa pidättää minkä tahansa asian ratkaisuvallan itselleen. Näin avoin sääntely on ongelmallinen siinä mielessä, että päätösvalta on joissakin asioissa sidottu virkamiehen saamaan koulutukseen ja kokemukseen, kuten on laita esimerkiksi tutkinnanjohtajan osalta. Ks. rajavartiolaitaki 15.7.2005/578, 46 §.

Mielenkiintoista on myös havaita, että rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksessa (2005) ei viitata lainkaan hallintolakiin, vaikka se oli juuri voimaan tullut laki.<sup>338</sup> Toinen mielenkiintoinen havainto koskee hallinto-asioiden käsittelyä rajavartiolaitoksessa. Niin kuin edellä on todettu, nykyisin voimassa olevasta lainsäädännöstä löytyy vain muutama viittaus hallintoasioiden käsittelyyn. Tällöinkin viittaukset liittyvät rajavartiolaitoksen päällikön tehtäviin ja koskevat hallintoasioita vain niiden ratkaisuoikeuden tai päätösvallan pidätyksen kannalta, ei esimerkiksi hallinnossa noudatettavien hallinnollisten periaatteiden (oikeusperiaatteet, hyvä hallinto, hallinnon palveluperiaate jne.) kannalta. Sen sijaan sotilaskäskyasioiden käsittelyn osalta on rajavartiolaitosta koskevassa lainsäädännössä huomattavan yksityiskohtaista sääntelyä. Voidaanko tästä tehdä sellainen tulkinta, että *niin lainsäätäjällä kuin rajavartiolaitoksen sisällä on yhä ilmeisiä vaikeuksia habmottaa rajavartiolaitoksen toiminnan oikeudellista luonnetta ja sen säädösperustaa*<sup>339</sup>?

Rajavartiolaitosta koskeva lainsäädäntö tunnistaa hallinnollisten asioiden olemassaolon, vaikka niiden sääntely on jäänyt yksittäisten viittausten varaan. Mielenkiintoiseksi asian tekee vielä se, että sotilaskäskyasioista on *laissa rajavartiolaitoksen hallinnosta* (577/2005) huomattavan yksityiskohtaista sääntelyä sekä erillinen tasavallan presidentin asetus<sup>340</sup>. Asianmukaisten viittausten puuttuminen sekä hallintolakiin että *hallintoasioihin*<sup>341</sup> herättää joukon mielenkiintoisia kysymyksiä. Millaista menettelyä hallintoasioiden käsittelyssä noudatetaan rajavartiolaitoksessa?<sup>342</sup> Miten erotetaan hallintoasiat sotilaskäskyasioista? Mikä on esittelijän rooli hallintoasioiden käsittelyssä? Esimerkiksi rajavartiolaitoksen hallintoyksiköt myöntävät vuosittain noin 12000-

338 Rajavartiolaitain pykäläin yksityiskohtainen perustelu tapahtuu pelkästään viittaamalla vuoden 1999 lakiin rajavartiolaitoksesta ja kyseisiin pykäliin mahdollisesti tehtyihin tarkistuksiin.

339 Samansuuntaiseen tulkintaan on päätenyt Kammonen 2011, 106.

340 Tasavallan presidentin asetus rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista, sotilas- ja palvelusarvoista sekä tunnuskuvasta, ansiorististä ja ansiomitalista 19.8.2005/637.

341 Valtioneuvoston asetuksen perustelumuiotiossa (VNa rajavartiolaitoksesta 651/2005) 2 § 2 momentin 7 kohdan osalta todetaan, että säännös vastaisi asiallisesti vanhan asetuksen 8 § 1 momenttia. Siinä (asetus rajavartiolaitoksesta 12.3.1999/321) on säädetty, että ”Rajavartiolaitoksen päällikkö antaa tarkempia määräyksiä hallintoyksikköjen tehtävistä sekä sotilaskäsky- ja hallintoasiain käsittelystä ja ratkaisemisesta.” Asetuksen perustelumuiotiossa on hallintoasioihin viitattu vain rajavartiolaitoksen henkilöstöhallintoon kuuluvissa asioissa. ”Näitä koskevien sellaisten hallintopäätösten osalta, joihin on muutoksenhakuoikeus (esimerkiksi virkamiehen siirtäminen toiselle paikkakunnalle samassa hallintoyksikössä), muutoksenhakuviranomaisena on asianomainen läänioikeus.” Laki ja asetus rajavartiolaitoksesta 1999, asetuksen perustelumuiotio 8 §, s. 5.

342 Hallinnollinen päätöksenteko tapahtuu yleensä esittelystä. Samanlainen esittelystä tapahtuva päätöksenteko on säädetty myös sotilaskäskyasioiden osalta. Ks. laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 15.7.2005/577, 6 §. Tosin esittelyn muodollista, hallinto-oikeudellista ’puhtautta’, sopii epäillä. Vuoden 1999 laissa rajavartiolaitoksesta kuvattiin rajavartiolaitoksen sotilaallista järjestelmää 1§:n yksityiskohtaisissa perusteluissa seuraavasti: ”[r]ajavartiolaitoksen toiminta nojautuu sotilaalliseen päällikkyyssjärjestelmään ja rajavartiolaitoksen tehtävät, *hallintotehtävät mukaan luettuina*, toteutetaan sotilaallisen kurin ja järjestyksen mukaisesti esimiehen antamia käskyjä ja määräyksiä järkähtämättömästi noudattaen.” (Laki ja asetus rajavartiolaitoksesta 1999, 43). Kursivointi lisätty. Mäenpään (2003, 360-361) mukaan kaikkia hallintopäätöksiä koskevasta esittelymenettelystä ollaan vähitellen luopumassa.

13000 rajavyöhykelupaa<sup>343</sup>. Ajanjaksolla 2005-2009 rajavartiolaitoksen hallintoyksiköt myönsivät vuosittain 1000-1900 viisumia sekä tekivät 1200-1600 käännytyspäätöstä<sup>344</sup>. Käsiteltiinkö lupa- ja hallintopäätösasiat sotilaskäskyasioina vai hallintomenettelyssä? Ja miten se mahdollisesti vaikutti ratkaisujen lopputulokseen?

Kuten edellä on raportoitu, rajavartiolaitosta koskeva keskeinen lainsäädäntö on hyvin niukkasanaanainen hallintoasioiden suhteen. Voidaanko tästä tehdä sellainen tulkinta, että hallintoasiat käsitellään mahdollisesti sotilaskäskyasioiden mukaisessa prosessissa? Johtoa tämän asian tarkasteluun voidaan hakea hallinnollisesta norminannosta sekä hallintoasioiden käsittelystä rajavartiolaitoksen sisällä. Hallinnon sisäisten eli rajavartiolaitoksen esikunnan antamien hallinnollisten normien sekä sisäisen valvonnan raporttien tarkastelu osoittaa, että hallintoasioita käsitellään hallintomenettelyn mukaisessa prosessissa. Hallintoasioiden tunnistamisen osalta haasteellisimmaksi muodostunevat rajavartiolaitoksen omaa henkilöstöä koskevat asiat, koska sotilasviroissa palvelevat virkamiehet voidaan nähdä perus- ja virkamiesoikeudelliselta kannalta eräänlaisina 'kastroitteina', 'sotilaskuohilaina'. Heidän perusoikeutensa ovat rajoitetummat kuin siviiliviroissa palvelevilla virkamiehillä, heille on asetettu ankarammat käyttäytymis- ja lojaliteettivelvoitteet sekä heidän virkamiesoikeudellinen asemansa on heikompi kuin siviilivirkamiehillä<sup>345</sup>. Esimerkiksi sotilasviroissa palvelevat virkamiehet kuuluvat siirtovelvollisuuden piiriin ja he ovat erityisten lojaliteetti- ja kurinpitosäännösten alaisia. Niinpä sotilaskäsky- ja hallintoasioiden välisen rajan määrittämisen kannalta rajavartiolaitoksen omaa henkilöstöä koskevien hallinnollisten asioiden tarkastelu antanee kuvan siitä, kuinka niitä käsitellään hallinto-oikeudelliselta kannalta.

Rajavartiolaitoksen henkilöstöhallintoon kuuluvien erilaisten asioiden määrä on suuri, joten tarkastelu rajataan vain rajavartiomiehen 'sotilaallisesta' erityisasemasta johtuviin henkilöstöasioihin. Tällaisiksi asioiksi olen katsonut virkamiehen siirtoihin, sivutoimilupiin ja virkamieheen kohdistuviin hallintokanteluihin liittyvät asiat. Näistä kaikista asiakokonaisuuksista on annettu erilliset hallinnolliset määräykset, joissa on ohjeistettu asian käsittely rajavartiolaitoksessa<sup>346</sup>. Hallinnollisissa määräyksissä tuodaan esiin asioiden hallinto-oikeudellinen luonne sekä korostetaan asiaan kuuluvien menettelysääntöjen noudattamista. Myös hallinnon sisäisissä tarkastuksissa kiinnitetään huomiota asioiden prosessuaalisten muotomääräysten noudattamiseen.

343 Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005, 111. Yhteensä vuosina 1999-2003 myönnettiin 68 157 rajavyöhykelupaa.

344 Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 2009, 87.

345 Perusoikeusuudistuksen jälkeen tilanne lienee virkamiesten osalta pikku hiljaa kohenemassa ja lähenemässä muiden ihmisten nauttimiin perusoikeuksiin. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 12/1998 vp todennut, että perusoikeusuudistuksen jälkeen ei tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia voitaisi "suoraan rajoittaa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitovallan perusteella". Lausunto koski huumevalvonnan tiukentamista vankiloissa (HE 10/1998 vp). Siteerattu Vienola 2006, 43.

346 Siirtomenettely ja muuttokustannusten korvaaminen, RVLPAK B.3, 12.2.2010; Sivutoimet rajavartiolaitoksessa, RVLPAK B.4, 22.10.2010; Hallintokanteluiden käsittely rajavartiolaitoksessa, RVLPAK 4.2, 30.9.2003.



Esimerkiksi hallintopäätöksiin tulee liittää valitusosoitus tai ilmoitus valituskiellosta<sup>347</sup>. Sivutoimilupa-asoiden osalta voidaan todeta, että oikeutta sivutoimeen tulkitaan hallinnollisessa ratkaisutoiminnassa ahtaasti<sup>348</sup>.

Edellä on kuvattu, kuinka rajavartiolaitoksen virkatehtävien jakaantuminen sotilaskäskyasioihin ja hallintoasioihin ilmenee normitasolla. Seuraavaksi analyysiä syvennetään ja tarkastellaan sitä, kuinka sotilaallinen johtamisjärjestelmä vaikuttaa tosiasiaassa hallinnollisten asioiden käsittelyyn. Vuoden 1999 rajavartiolaitoslain säädösperusteluissa rajavartiolaitoksen tehtävien hallinto-oikeudellinen luonne kiistetään ja kaikista tehtävistä tehdään sotilaskäskyasioita. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavasti. ”Voimassa olevassa muodossaan säännös sisältää kuitenkin rajavartiolaitoksen hallintoa koskevan keskeisen ja olennaisen erityispiirteen, jonka mukaan rajavartiolaitoksen toiminta nojautuu sotilaalliseen päällikkyysjärjestelmään ja rajavartiolaitoksen tehtävät, *hallintotehtävät mukaan luettuina*, toteutetaan *sotilaallisen kurin ja järjestyksen mukaisesti* esimiehen antamia käskyjä ja määräyksiä *järkähtämättömästi* noudattaen.”<sup>349</sup>

Rajavartiolaitoksen lukuisten lainvalvontatehtävien perusteella suurin osa rajavartiolaitoksen tehtävistä on poliisin tehtävien kaltaisia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon<sup>350</sup> liittyviä lainvalvontatehtäviä. Lainsäädäntöhankkeissa on haluttu kuitenkin korostaa rajavartiioviranomaisen sotilaallista erityisluonnetta. Esimerkiksi vuoden 1999 laissa rajavartiolaitoksesta (SsK 320/1999) toimenpiteestä luopumista perusteltiin 12§:ssä seuraavasti: ”Rajavartiomiehen asema poikkeaa poliisimiehen asemasta, kun rajavartiolaitoksen valvontatehtäviä toteuttavat yleensä sotilasviroissa palvelevat rajavartiomiehet, joiden *virkavelvollisuutena on sotilaallisen kurin ja järjes-*

347 Ks. esim. Henkilöstö- ja palvelussuhdeasioiden tarkastuskertomus, RVLE:n asiakirja n:o 1154/17/28.10.2010.

348 Sama. Esimerkiksi rajavartiolaitoksen esikunta kiinnitti tarkastuksessa huomiota sivutoimilupaun, joka oli myönnetty arvoauton kuljetustehtäviin. Tarkastuskertomuksessa todetaan, että ”rajavartiomiehen on rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 16 §:n mukaan ryhdyttävä toimenpiteisiin myös vapaa-aikanaan vakavan rikoksen estämiseksi. Jos arvoautoon kohdistuisi ryöstöryitys, olisi kuljettaja rajavartiomiehenä velvollinen ryhtymään toimenpiteisiin vaikka hänellä ei kuljettajana siihen olisikaan *oikeutta* eikä velvollisuutta.” Ottamatta syvällisemmin kantaa tässä esitettyyn oikeudelliseen argumentointiin voidaan kyseinen perustelu kyseenalaistaa rikosoikeuden hätävarjelua koskevan sääntelyn perusteella. Rikoslain (19.12.1889/39) 4 luvun 4 §:n mukaan (siten kun se kuuluu muutettuna 13.6.2003/515 lailla) jokaisella on oikeus hätävarjeluun aloitetun tai välittömästi uhkaavan oikeudettoman hyökkäyksen torjumiseksi. Sama oikeus kuuluu myös poliisille ja muille virkamiehille, joskin Vienolan (2006, 43) mukaan puolustautumisen ja siihen käytettävien keinojen suhteen virkamiesten koulutus ja kokemus on otettava huomioon tilanteen kokonaisarvioinnissa. Hätävarjelua koskevan säännösten tulkinnasta ks. myös Nuutila 1995; Hallberg 1999, 263-266; HE 44/2002 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, Lakiehdotuksen perustelut, 4. luku, 6 §, Voimakeinojen käyttö, 3. Nykytilan ongelmia.

349 Laki ja asetus rajavartiolaitoksesta 1999, 43. Kursivointi lisätty. Tässä on huomionarvoista myös se, että vuoden 1995 Yleisessä palvelusohjesäännössä sotilaallinen kuri määritellään annettujen käskyjen ja määräysten täsmälliseksi noudattamiseksi. Vuoden 1980 ja sitä aikaisemmat palvelusohjesäännöt määrittivät sotilaallisen kurin annettujen käskyjen ja määräysten ”järkähtämättömäksi” noudattamiseksi. Jostain syystä kurin ylläpitämää ehdotonta kuuliaisuutta on haluttu korostaa ja ylläpitää rajavartiolaitoksessa, kun säädösperusteluissa on tukeuduttu kumottuun, lähes 20 vuotta vanhaan vuoden 1980 Yleiseen palvelusohjesääntöön eikä vuoden 1995 vastaavaan laitokseen. Tämä tekee analyysin *paimenvallasta* mielenkiintoiseksi ja relevantiksi, kun sotilasorganisaatiota tarkastellaan hallinnon organisointiperiaatteena ja käytäntönä.

350 Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito ”laajassa merkityksessä” laillisuusvalvontana ja havaittuihin rikkomuksiin puuttumisena.

*tyksen mukaisesti noudattaa kaikkia annettuja käskyjä ja määräyksiä järkähtämättömästi.* Jottei tämän johdosta valvontatoiminnassa tapahtuva säännösten pikkutarkka noudattaminen johtaisi kohtuuttomuuksiin, lakiin on tarpeen sisällyttää tältä osin mahdollisuus jättää kokonaan ryhtymättä vähäisen säännösten vastaisen menettelyn johdosta rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin.<sup>351</sup>

Oikeusdogmaattiselta kannalta edellä esitetty normiformulointi ei ole pelkästään kyseenalainen vaan suorastaan 'pöyristyttävä'. Sen kirjaimellinen tulkinta ei siis pelkästään mahdollista vaan suorastaan velvoittaa rajavartiomiehet noudattamaan esimiesten antamia mahdollisesti *lainvastaisia* käskyjä. Näin toimiessaan he olisivat myös *vapaat rikosoikeudellisesta vastuusta*. Onko tämä ollut lainsäätäjän tahto, että sotilaskäskyjärjestelmän turvin voidaan loukata jopa perustuslakia sekä oikeusvaltion syvintä perusolemusta, siihen olennaisesti kuuluvia keskeisiä oikeus-, vastuu- ym. periaatteita? Vai kuvastaako tämä vain hallinnollisen säädösvalmistelun tasoa? Tutkijana olen valmis päätyämään sellaiseen tulkintaan, että tässä on syyllistytty *perusteluilla säätämiseen*<sup>352</sup>. Se tarkoittaa oikeusnormin sisällön laventamista kirjoittamalla lain säännöksen yksityiskohtaiset perustelut väljemmiksi, kuin mihin normin tiukka, sanamuodon mukainen tulkinta antaisi mahdollisuuden. Tähän kysymykseen palataan jäljempänä.

Sotilaallinen johtamisjärjestelmä sotilaskäskyjärjestelmiseen ja ehdottomine kuuliaisuus- ja ljaliteettivelvoitteineen sisältää mahdollisuuden järjestelmän väärinkäyttöön. Yleisintä lienee hallintoasioiden ja muiden ei-sotilaskäskyasioiden ohjaus sotilaskäskyasioiden hengessä siten, että esittelijälle ei muodostu itsenäistä "esittelijän asemaa" ja päätösehdotusharkintaa. On myös mahdollista, että sotilasesimiehet käyttävät muodollista esimiesasemaansa väärin joko ylittämällä toimivaltansa, tai käyttävät sotilaskäskyjä toteuttaakseen hallinnolle vieraita tarkoituksia. Rärkeimmät näistä väärinkäyttötapauksista tullevat ilmi laillisuusvalvojille tehdyissä kanteluissa. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen vuonna 2006 käsittelemässä tapauksessa sotilaslääkäriä oli painostettu kirjoittamaan asevelvollisuutta suorittavasta varusmiestä psykiatrinen diagnoosi, koska esimiehet halusivat keskeyttää hänen palvelunsa huumerikosepäilyn perusteella<sup>353</sup>. Vuonna 2009 eduskunnan oikeusasiamies joutui ottamaan kantaa rajavartiolaitoksen virkamiehen tekemään kanteluun, jossa rajavartiolaitoksen esikunta puuttui rajatarkastajan toimenpiteeseen, ja neuvoi tämän vastoin lakia päästämään

351 Laki ja asetus rajavartiolaitoksesta 1999, 55. Kursivointi lisätty.

352 Perusteluilla säätämisestä ks. esim. Laakso 1993. Laakso pitää perusteluilla säätämistä suomalaisen oikeusjärjestyksen erikoisuutena, joka ainakin 1990-luvulla näytti yleistyvän siihen kohdistuneesta kritiikistä huolimatta. Eurooppalaisen integraatiokehityksen Laakso näki osaltaan johtavan eräänlaiseen vastatendenssiin, missä tuomioistuinten ratkaisukäytäntö olisi syrjäyttämässä esitöiden merkitystä oikeuslähteenä. Ks. Laakso 1993, 119-123.

353 Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006, 128-129.

kansanedustajan maasta ilman matkustusasiakirjaa<sup>354</sup>. Nämä - käytännössä onneksi harvat tapaukset - osoittavat, että sotilaallinen johtamisjärjestelmä mahdollistaa virkavallan väärinkäytökset ja vaatii sekä lainvalvojilta että lakia säätävältä eduskunnalta erityistä valppautta, jos se lisää toimivaltuuksia turvallisuusviranomaisille. Sotilas- ja rajavartioviranomaisten ohella tämä vaatimus koskee muitakin viranomaisia, jotka käyttävät laajoja toimivaltuuksia (poliisi-, tulli-, esitutkinta-, ym. viranomaiset)<sup>355</sup>. Mutta palatkaamme vielä edellä käsiteltyyn toimenpiteestä luopumista koskevaan sääntelyyn.

Rajavartiolain kokonaisuudistuksessa 2005 toimenpiteestä luopumista koskevat kohdat pysyivät pääpiirteissään ennallaan. Sen sijaan säädöserustelua modifioitiin ja edellä kuvatut viittaukset sotilaalliseen kuriin ja annettujen käskyjen ja määräysten järkähtämättömään noudattamiseen poistettiin. Kokonaan sotilaallisen kurin korostus ei kuitenkaan hävinnyt lakiuudistuksessa. Rajavartiolaitoksen hallintoa koskevia säännöksiä kuvataan yleisperusteluissa seuraavasti: ”Rajavartiolaitoksen sisäiseen järjestykseen tai hallinnolliseen asemaan ei esitetä muutoksia. *Sotilaallinen järjestys* tarjoaa *parhaat* edellytykset rajavalvonnan alaan kuuluvien ilmiöiden *hallittuun* seuraamiseen, kokonaiskuvan muodostamiseen ja toimenpiteiden nopeaan, täsmälliseen ja *kurinalaiseen toteutukseen*.”<sup>356</sup> Myös rajavartiomiesten virka-ajan ulkopuolelle ulottuvia toimintavaroitteita on perusteltu osin sotilaallisen järjestyksen vaatimuksilla. Rajavartiolaitoksen virkamiehen velvollisuudesta ilmoittautua tarvittaessa palvelukseen säädetään laissa rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005). Sanotun lain 21 §:n mukaan ”[s]otilaallisesta järjestyksestä ja rajavartiolaitoksen tehtävistä johtuen velvollisuudet koskisivat kuitenkin rajavartiolaitoksessa kaikkia virkamiehiä.”<sup>357</sup>, siis myös siviilivirkamiehiä. Poliisin osalta vastaava säännös koskee vain poliisivaltuudet omaavia poliisimiehiä.

Edellä esitellyt esimerkit kuvaavat sitä problematiikkaa, joka aiheutuu siitä, kun

354 Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009, 175. Tässä tapauksessa virka-asemaa on käytetty selvästi väärin ja vastoin sotilaskäskyjärjestelmän periaatteita. Yleisen palvelusohjesäännön (2009, 19) mukaan esimies ei saa antaa sellaisia käskyjä, joista käskynalainen on virka-asemansa, tehtävänsä tai annettujen määräysten perusteella yksin vastuussa. Vaikka tässä tapauksessa esimies ei ole nimenomaisesti ’käskennyt’ toimimaan vastoin virkavelvollisuuksia, sotilaallinen järjestys toimii käytännössä siten, että esimiehen toimeksiannot ja tahdonilmaisut merkitsevät käytännössä velvoitetta toimia julkilausutun tahdon mukaisesti. Näin asiaa on tulkittu myös oikeuskäytännössä (ks. esim. Nuutila 1995, 147) ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisutoiminnassa. Ks. myös Vienola (2006, 20). Asia on problemaattinen myös hallinto-oikeuden näkökulmasta. Tässä tapauksessa kyse ei ole sotilaskäskyjärjestelmän piiriin kuuluvasta sotilaskäskyasiasta. Lisäksi virkamieslainmukainen työnantajan direktio-oikeus eli virkakäskyt kattavat vain virkatehtävien hoitoon liittyviä muodollisia seikkoja, ei säädösten sisältöön ja tulkintaan liittyviä kysymyksiä. Mielenkiintoiseksi tämän tapauksen tekee myös se, että rajatarkastukset eivät kuuluneet kyseisen sotilasesimiehen toimenkuvaan millään muotoa. Vaikka tässä tapauksessa suurin moite kohdistuu luonnollisesti sotilasesimieheen, myös kansanedustajan toimintaa voidaan pitää tuomittavana ja suorastaan edesvastuuttomana. Oman edun nimissä kansanedustaja oli valmis ’ratsastamaan henkilösuhteilla’ ja saattamaan lakeja valvovat virkamiehet kiusalliseen asemaan.

355 Esimerkiksi esimiestason ohittavasta ohjauksesta poliisin osalta on raportoinut selvitysmies Jonkka. Ks. SM:n julkaisuja 48/2004, 31.

356 Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005, 157.

357 Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005, 182. Kursivointi lisätty.

lainvalvontaviranomainen on sotilaallisesti organisoitu. Sotilaallisella johtamisjärjestelmällä on ilmeinen pyrkimys sulkea hallintoasiat (ml. tosiasiallinen hallinto) järjestelmän piiriin. Myös tehokkuusimperatiivi voi muodostua ongelmalliseksi yksilön oikeusturvan kannalta. Esimerkiksi henkilötietojen käsittelyn osalta pyritään yksityisyyden suoja ja avoimuuden vaatimukset ottamaan huomioon soveltamalla henkilötietojen käsittelyyn lähtökohtaisesti henkilötietolakia ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. Hallituksen esityksen (HE 6/2005 vp) yleisperusteluissa todetaan, että "[y]leisten säädösten soveltamisen lähtökohdasta poikettaisiin ainoastaan silloin, kun se olisi rajavartiolaitoksen toiminnan *tehokkuuden* turvaamiseksi välttämätöntä."<sup>358</sup> Yleensäkin tehokkuuden korostaminen turvallisuushallinnossa on yleistä, mikä perusoikeuksien toteutumisen kannalta voi olla ongelmallista. Eduskunnan oikeusasiamies on useaan otteeseen joutunut ottamaan kantaa viranomaiset liian yksipuoliseen lain tulkintaan, kun ne ovat korostaneet liikaa tehtävien hoidon tehokkuusnäkökulmaa muiden oikeushyvien kustannuksella<sup>359</sup>.

Nämä esimerkit kuvaavat valitettavan hyvin lainvalmistelun tasoa Suomessa<sup>360</sup>. Valmisteluaineiston ilmeiset virheet ja suoranaiset lainvastaisuudet, mistä edellä referoiduissa esimerkeissä mitä ilmeisimmin on kysymys, läpäisevät koko eduskuntakäsittelyn. Lakipykälien yksityiskohtaisilla perusteluilla säännösten sisältöä on lavennettu pykälien tarkan, sananmukaisen merkityksen, ulkopuolelle.<sup>361</sup> Mielestäni tämä osoittaa, kuinka *sotilaallisen järjestelmän sisäistäminen on ollut pinnallista*. Siitä on valjastettu käyttöön vain muoto, sotilaallinen kuri ja järjestys ehdottomine kuuliaisuusvaateineen unohtaen täysin, että sotilasvalan ja koko sotilaskäskyjärjestelmän taustalla on *laillinen* yhteiskuntajärjestys oikeusvaltio- ja hallinnon lainalaisuusperiaatteineen. Sotilaallinen johtamisjärjestelmä on tehty sodan ajan tarpeisiin, jossa toimitaan joukkokokoonpanossa. Rajavartiolaitoksen rauhanajan toiminta on pääasiassa julkisen vallan käyttämistä

358 Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005, 159. Poikkeukset olisivat yhdenmukaisia henkilötietojen käsittelystä poliisi-toimessa noudatettavien poikkeusten kanssa.

359 Ks. esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007, 105-106, jolloin oikeusasiamies arvosteli poliisin toimintaa Smash Asem-mielenosoituksen yhteydessä: "Poliisi on painottanut huomattavan paljon toiminnan tehokkuutta eli järjestyksen ylläpitämistä ja rikosten selvittämistä, jolloin paikalla olleiden henkilökohtaiselle vapaudelle annettiin osin varsin kevyt painoarvo. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta tällainen tulkinnallinen yksipuolisuus on ongelmallista. Perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien suoja vesitty, jos näitä oikeuksia ei oteta asianmukaisen painavasti huomioon säännöksiä käytännössä tulkittaessa." Ks. myös Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009, jossa eduskunnan oikeusasiamies arvosteli SM:n rikosilmoitusten salaamisohjetta, jossa ei anneta painoarvoa perustuslaissa turvatuille yksityiselämän ja henkilötietojen suojalle. Samana vuonna eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti huomiota muutamaa tapaukseen, joissa rekisteritietojen käsittely ei ollut asianmukaista tai asianosaisia koskevia tietoja olisi tullut suojata paremmin. (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009, 134-135). Ks. myös SM:n julkaisuja 48/2004, 51.

360 Lainsäädännön tason nostamiseen on kiinnitetty jatkuvasti huomiota niin lainvalmistelun yhteydessä kuin erilaisissa politiikkaohjelmissa. Ks. esim. hallitusohjelmat (Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003, 46; Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007, 19; pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011, 25).

361 Kyse on *perusteluilla säätämisestä*. Ruotsissa säädösten valmisteluaineisto tarkastetaan yhtä huolellisesti kuin itse säädökset. Valitettavasti sama käytäntö ei ole Suomessa ja eduskunta tarkistaa huolellisesti vain varsinaiset säädökset. Niinpä esimerkiksi hallituksen esityksiin voi jäädä normiformulointien perusteluita, jotka menevät pidemmälle kuin varsinaiset säädöstekstit. Tämänkaltaisesta säätelystä poliisilainsäädännön osalta ks. esim. SM:n julkaisuja 48/2004, 34-35.

ja tosiasiallista hallintoa yksittäisten virkamiesten taholta. Mikäli puolustusvoimia ja rajavartiolaitosta vertaa yleisen palvelusohjesäännön valossa, näyttää siltä, että asia on ymmärretty paremmin puolustusvoimissa kuin rajavartiolaitoksessa. Hieman leikkisästi voisi todeta, että sotilaallisen kurin korostuksessa rajavartiolaitoksessa on oltu 'paavillisempia kuin paavi itse'.

Rajavartiolaitoksen sotilaallinen järjestys lienee osaltaan vaikuttanut siihen, että kahdessa viimeisessä rajavartiolaitosta koskevassa lakiuudistuksessa (1999, 2005), jolloin rajavartiolaitoksen toimivaltuudet eri tehtävissä laajenivat, eduskunta edellytti hallituksen tarkkaan seuraavan lain toimeenpanoa sekä antavan selvityksen lainsäädännön toimivuudesta ja soveltamisesta.<sup>362</sup> Molempien lakien voimaantuloon liittyen Rajavartiolaitos järjesti lukuisia koulutustilaisuuksia sekä painatti ja jakoi jokaisella virkamiehelle kirjat, joihin oli koottu kyseisiä lakiuudistuksia koskeva aineisto.<sup>363</sup> Toisaalta lakiuudistusten toimeenpano oli kuvaava esimerkki sotilaallisen järjestelmän tehokkuudesta. Hallintovaliokunta toteaa valtiopäivillä antamassaan lausunnossa, että ”vuonna 2005 voimaan tulleen Rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen toimeenpano on toteutettu hyvin ja asetetut tavoitteet on saavutettu ja että Rajavartiolaitos on hoitanut uudet ja laajentuneet tehtävänsä korkealla ammattitaidolla.”<sup>364</sup>

### 8.3.5 Poliisioikeudellisia näkökohtia

Rajavartiolaitos on turvallisuusviranomainen. Rajavartiolaitoksen tehtävät ja toimivaltuudet sisäisen turvallisuuden alalla ovat lähentyneet koko ajan poliisin tehtäviä. Rajavartiolaitokselle on säädetty poliisitehtäviä<sup>365</sup> ja rajavartiolaitoksen henkilöstöä sekä kalustoa varaudutaan käyttämään poliisin toiminnan tukena niin kiireellisissä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon liittyvissä tehtävissä kuin myös vaativimmissa erityistilanteissa. Myös toimintamenetelmät niin kenttäjohtamisen kuin vaativissa sisäisen turvallisuuden tilanteissa (esim. terrorismin torjunta) on yhdenmukaistettu poliisin toiminnan kanssa. Mutta se, mikä tekee poliisitehtävistä ja poliisioikeudellisista kysymyksistä aiheemme kannalta tärkeän asian, liittyy rajavartiotoiminnan ja poliisitoiminnan erilaisiin hallinto-oikeudellisiin lähtökohtiin. Poliisitehtävissä rajavartiolaitoksen tulee noudattaa poliisilaissa (493/1995) ja muussa poliisin tehtäviä koskevassa laissa säädettyjä periaatteita.<sup>366</sup> Myös poliisin käskyvalta muodostuu

362 Laki ja asetus rajavartiolaitoksesta 1999; Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005, 454.

363 Laki ja asetus rajavartiolaitoksesta 1999; Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005.

364 HaVL 25/2010 vp, s. 6.

365 Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon liittyvien tehtävien ohelle rajavartiolaitoksen rooli ja tehtävät rikos-  
torjunnassa ovat koko ajan kasvaneet.

366 Rajavartiolaki 578/2005, 10 §.

erilaiseksi verrattuna yleiseen virkakäskyjärjestelmään tai sotilaskäskyjärjestelmään. Onko näiden erilaisten näkökohtien erottaminen toisistaan tai yhteensovittaminen esimerkiksi yhteisissä operaatioissa edes periaatteessa mahdollista? Kansalaisten oikeusturvan ja yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta lienee perusteltua edellyttää, että viranomaisten menettelytavat ovat yhdenmukaisia riippumatta siitä, mikä viranomainen tehtäviä hoitaa<sup>367</sup>.

Jo poliisitehtävien tarkastelu osana rajavartiolaitoksen tehtäviä muodostuu haasteelliseksi. Mitä tarkoitetaan poliisitehtävillä? Kammonen (2011) on pro gradu -tutkielmassaan "Rajavartiolaitoksen toimivalta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidossa" analysoinut *poliisin, poliisin tehtävien, poliisitehtävien ja poliisin toimenpiteiden* käsitteitä<sup>368</sup>. Käsitteet viittaavat suomalaisessa oikeusjärjestyksessä *yhden poliisiviranomaisen -periaatteeseen*. Poliisi-nimitys, poliisin tehtävät ja valtuudet kuuluvat pääasiassa poliisiksi nimetyille viranomaiselle, ja poliisin tehtäviä ja -valtuuksia annetaan muille viranomaisille vain rajoitetusti. Poliisitehtävien ja -valtuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle merkitsee yleensä *rinnakkaisen* tai *avustavan toimivallan* luomista. Poliisi on yleisviranomaisena toimivaltainen poliisin toimialan tehtävissä, vaikka poliisitehtäviä ja -valtuuksia olisi annettu toiselle viranomaiselle. Poliisin tehtäväpiiriin kuuluu kaikkien yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaavien vaarojen sekä rikosten torjuminen. Poliisilla on ainoana yleisviranomaisena *yleinen toimivalta* yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon tehtävissä.<sup>369</sup>

Käsitteen 'yleinen järjestys ja turvallisuus' tyhjentävä määrittely lienee mahdollonta. Sama on asianlaita 'yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito' -käsitteen osalta. Kammosen (2011, 50) mukaan poliisin tehtäväpiiriin kuuluu "*kaikkien yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaavien vaarojen ja rikosten torjuminen*". Kyse ei ole siis pelkästään rikollisesta toiminnasta ja sen estämisestä, vaan myös muu yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantava toiminta kuuluu käsitteen alaen. Niinpä poliisi voi esimerkiksi onnettomuuspaikalla tai paloturvallisuutta välittömästi vaarantavan tapahtuman havaitessaan ryhtyä kiireellisiin toimenpiteisiin, vaikka vastuu pelastus- ja sammutustoiminnasta kuuluu pelastusviranomaisille. Kun otetaan vielä huomioon,

367 Ks. HE 57/1994, Poliisilain yksityiskohtaiset perustelut, kohta 1.1, 1.luku, 1 §.

368 Kammosen (2011, 128) mukaan 'poliisin tehtävä' voidaan katsoa käsitteellisesti viittaavan nimenomaan poliisi-nimiselle organille erikseen ja täsmällisesti osoitettuihin tehtäviin. Sen sijaan 'poliisitehtävä' tarkoittaa kaikkia niitä tehtäviä, joiden tarkoituksena on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen, olipa suorittajana sitten poliisi tai muu lainvalvontaviranomainen, kuten rajavartiolaitos. Rajavartiolaitos on siis myös 'poliisiviranomainen' poliisi-käsitteen aineellisessa merkityksessä. Toisaalta Kammonen huomauttaa, että näiden käsitteiden käyttö lainsäädännössä ei ole johdonmukaista vaan pikemminkin kirjavaa.

369 Kammonen 2011, 50-52, 79-98, 128-131. Rajavartiolaitoksen *erityistoimivalta* syrjäyttää poliisin yleistoimivallan rajavartiolaitoksen päätehtäväksi määritellyllä rajaturvallisuuden ylläpidon alueella, johon Kammonen lukee rajavalvonnan ja rajatarkastukset. Sen sijaan muissa rajaturvallisuuden ylläpitoon kuuluvissa tehtävissä, kuten rikostorjunnassa ja ulkomaalaisvalvonnessa poliisilla säilyy päävastuu niiden tehtävien hoitamisesta.

että rajavartiolaitos voi samoja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon liittyviä tehtäviä tehdä omana tehtävänä (esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen rajanylityspaikalla)<sup>370</sup>, poliisia avustaen (kiireelliset poliisitehtävät ja terrorismintorjunta sekä muut erityistilanteet)<sup>371</sup> tai virka-apuperusteisesti, lienee käytännössä mahdotonta tehdä eroa, milloin kyse on niin sanotuista *poliisitehtävistä*, joissa noudatetaan poliisilaisissa ja muualla poliisitoimintaa koskevassa laissa sovellettavia periaatteita ja milloin toiminnassa noudatetaan rajavartiolaitoksen omaa toimintaa koskevia yleisiä periaatteita<sup>372</sup>. Teoriassa periaatteet ja painotukset ovat varsin lähellä toisiaan. *Toimittaessa vahvasti lakiin nojautuen toiminnassa tulisi päätyä samaan lopputulokseen*. Sen sijaan tällä kysymyksellä on myös käytännöllistä merkitystä. Nimittäin *käskyvallan* osalta poliisitoiminta ja sotilaallinen käskyjärjestelmä poikkeavat merkittävästi toisiaan erityisesti sen suhteen, millainen velvollisuus virkamiehellä on varmistaa saamansa käskyn lainmukaisuus.

Myös käskyvaltaan<sup>373</sup> liittyvät kysymykset - *käskynalaisuussuhde ja kuuliaisuusvelvollisuus*<sup>374</sup> - saavat hierarkkisesti järjestetyssä poliisissa suuremman merkityksen kuin tavanomaisissa virkasuhteissa (Vienola 2006, 42). Siinä missä rajavartiolaitoksen käskyvaltasuhteet perustuvat sodan ajan vaatimuksiin ja rajavartiolaitoksen sotilaalliseen järjestykseen, perustuu poliisin käskyvalta toiminnallisten tilanteiden asettamiin vaatimuksiin pitää yllä oikeudellisesti velvoittavaa johtamisjärjestelmää (emt. 1-2)<sup>375</sup>. Vienolan mukaan käskynalaisuus poliisiorganisaatiossa tarkoittaa nimenomaan esimiehen oikeutta antaa *konkreettisia ja yksittäistapauksia koskevia käskyjä operatiivisiin tilanteisiin liittyen* (emt. 15). Käskyvalta on siis määritetty eri tavoin kuin sotilashallinnossa, jossa se on pysyvä johtamisjärjestely ja toimialtaan määrätty huomattavasti laajemmaksi. Laajimmillaan poliisin käskyvalta on poliisitoiminnallisten tilanteiden johtamisessa.

370 Rajavartiolaitaki 578/2005, 20 §.

371 Rajavartiolaitaki 578/2005, 21-22 §:t.

372 Näiden tehtävien erottamisen vaikeudesta ks. Kammonen (2011, 106). Kammonen on tutkinut rajavartiotoiminnan tietojärjestelmän (RVT) kirjauksia ja päätenyt arvioon, että ”rajavartiomiehet eivät näytä aina itsekkään tietävän toteuttamansa tehtävän juridista perustaa”.

373 Käskyvallalla tässä tutkimuksessa tarkoitetaan hallinnon sisäistä järjestelyä antaa virkatoimia koskevia käskyjä. Viranomaisilla on käskyvaltaa toimiessaan julkisoikeudellisessa suhteessa myös hallinnon ulkopuolelle, yksityishenkilöihin. Poliisin käskyvallasta antaa jokaista velvoittavia tarpeellisia käskyjä ja kieltoja on säädetty poliisilain (493/95) 26 §:ssä.

374 Hallintoon kuuluva *kuuliaisuus eli lojaalisuusvelvollisuus* on johdettu virkamieslaissa säädetystä velvollisuudesta noudattaa työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Virkamiesasemaan voi kuitenkin vielä liittyä hallinnon sisäinen lojaalisuuden vaatimus, joka ei kuitenkaan ole oikeudellisesti yhtä sitova kuin virkamieslain mukainen velvollisuus noudattaa virkakäskyjä. Bruun ym. (2003, 152) pitävät tätä jälkimmäistä pikemminkin virkamiesmoraaliin ja hyvään hallintotapaan kuuluvana tulkintaperiaatteena. Hallinnon sisäisestä lojaalisuudesta ks. esim. Salminen 1975; Hannus 1979; Kivivuori 1979; Korte 1979; Konstari 1986.

375 Juuri tässä käskyjen tilannekohtaisuudessa, missä poliisiesimies voi antaa konkreettisia ja yksittäistapauksia koskevia käskyjä operatiivisiin tilanteisiin liittyen Vienola näkee peruseron, kun hän vertaa poliisin ja puolustusvoimien käskyvaltasuhteita toisiinsa (Vienola 2006, 15).



Poliisin käskyvallan perusteet on säädetty poliisia koskevassa lainsäädännössä sekä virkamieslaissa. Laissa poliisin hallinnosta (110/1992) säädetään poliisiorganisaation rakenteesta. Se on hierarkkinen ja käskynalaisuuteen perustuva. Poliisiesimiehen käskyvallasta on säädetty poliisiasetuksen (1112/1995) 7 §:ssä. Siinä säädetään poliisimiehelle velvollisuus noudattaa niitä käskyjä, määräyksiä ja ohjeita, joita hänen esimies *toimivaltansa*<sup>376</sup> rajoissa antaa. Käskyjen tulee olla poliisin tehtäväpiirin rajoissa. Esimerkiksi yksityisoikeudelliset toimenpiteet jäävät pääosin poliisin tehtäväpiirin ulkopuolelle, vaikka esitutkinnassa ja virka-avussa nämäkin voivat olla poliisille kuuluvia toimenpiteitä (Helminen 2006, 79). Myös poliisin toiminta hallintoviranomaisena esimerkiksi myöntämällä erilaisia lupia tai tekemällä hallintopäätöksiä ei kuulu poliisin käskyvallan piiriin (Mäenpää 2003, 108). Sen sijaan virkamieslain yleiset säännökset esimiehen oikeudesta antaa työnjohto- ja valvontamääräyksiä koskevat myös poliisihallintoa. Rikoslain (39/1889) kokonaisuudistuksen esitöissä (HE 44/2002 vp) on otettu kantaa virkakäskyjen vaikutukseen ja niiden rikosoikeudellisen vastuun määräytymiseen niin sotilaskäskyjen kuin virkakäskyjen osalta<sup>377</sup>.

Hallinto-oikeudelliselta kannalta poliisiesimiehen käskyvaltaan liittyy merkittävää yhteiskunnallista vallankäyttöä. Poliisiorganisaation odotetaan kykenevän tiukasti johdettuun toimintaan. Hierarkkisesti järjestetyssä poliisin organisaatiossa esimiehen käskyvalta saa siten suuremman painoarvon kuin muissa virkasuhteissa. Myös poliisitoiminnallisten tilanteiden asettamat vaatimukset puoltavat oikeudellisesti velvoittavaa johtamisjärjestelmää, jossa esimiehellä on oikeus antaa alaisiaan sitovia käskyjä ja määräyksiä sekä ohjeistaa toimintaa. Tätä taustaa vasten on perin kummallista, että poliisimiehen käskyvaltaan ja sen vaikutuksiin on lainsäädännössä otettu kantaa lähinnä rikoslain kokonaisuudistuksessa. Vienolan (2006, 53) mukaan hallinto-oikeudellinen näkökulma on jäänyt taka-alalle, vaikka kysymystä poliisin käskyvallasta voidaan pitää lähtökohtaisesti juuri hallinto-oikeudellisena. Poliisin käskyvaltajärjestelyillä on merkitystä myös poliisihallinnon ulkopuolella, koska se voi vaikuttaa ratkaisevasti poliisin toimivaltuuksien käyttöön. Tässä mielessä on varsin mielenkiintoista, että vireillä oleva poliisilakiuudistus ei muuta vallitsevaa oikeustilaa poliisin käskyvallan osalta.

Koska laintasoisia säännöksiä poliisiesimiehen käskyvallasta ei ole, tulkinta-apua on haettu sotilashallinnon alalta. Poliisiesimiehen käskyvaltaa on verrattu sotilasesimiehen käskyvaltaan. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin näiden organisaatioiden ja

376 Toimivallan käsite ei ole selvä, vaikka sitä poliisioikeudessa käytetään kuvaamaan oikeutta suorittaa jokin hallinto-toimi. Wagnerin (1975) käyttämän jaottelun mukaan toimivallalle voidaan antaa joko laaja tai suppea merkitys. Laajassa merkityksessä toimivallalla voidaan viitata oikeuteen ja velvollisuuteen suorittaa tietyt tehtävät, jolloin ei oteta kantaa itse tehtävien toimeenpanoon käytettäviin keinoihin. Toimivalta suppeassa merkityksessä määrittelee puolestaan näiden tehtävien suorittamiseksi sallitut keinot. Toimivalta voidaan jakaa hallinnolliseen ja organisatoriseen toimivaltaan tai määrittellä se asiallisen, alueellisen ja asteellisen toimivallan käsitteiden kautta. Ks. Bruun ym. 1995, 144-146; Helminen ym. 1999, 43; Mäenpää 2003, 99-103, 206-207; Sinisalo 1971, 44; Vienola 2006, 8-9; Wagner 1975, 97.

377 Vienola 2006, 1.

niille säädettyjen tehtävien eroavaisuudet. Sotilasorganisaatio on tarkoitettu sodan ajan äärimmäisiin olosuhteisiin, kun taas poliisin perustehtävät ovat sisäisen turvallisuuden ylläpidossa rauhan aikana.<sup>378</sup> Organisaatioiden erilaisten tehtävien ja toiminnallisten painotusten ohella huomiota tulee kiinnittää myös käskyvallan luonteeseen.<sup>379</sup> Kuuliaisuusvelvollisuuden merkitys on sotilasorganisaatiossa suurempi, perustuuhan se lähtökohtaisesti erisuuruisten joukkojen toimintaan. Poliisiorganisaatiossa lähtökohtana on jokaisen yksittäisen virkamiehen asema hallinto-oikeudellisena vallankäyttäjänä, missä toiminta kohdistuu yleensä yksittäisiin henkilöihin.<sup>380</sup> Lisäksi sotilasjoukon toimintaan liittyy harvoin julkisen vallan käyttöä, mikä taas on keskeisessä asemassa poliisin toiminnassa. Myös sotilaan oikeusasema on erilainen poliisiin verrattuna. Suuri osa sotilaista on asevelvollisia, kun taas kaikki poliisit ovat virkamiehiä.

Näillä tekijöillä on merkitystä, kun käskyvaltaa ja siihen liittyvää kuuliaisuusvelvollisuutta arvioidaan sekä hallinto- että rikosoikeudelliselta kannalta. *Sotilaiden* kuuliaisuusvelvollisuus on ankarampi ja ehdottomampi verrattuna poliisin velvollisuuteen noudattaa virkakäskyä. Sotilas ei saa kieltäytyä noudattamasta esimiehensä käskyä kuin siinä äärimmäisessä tapauksessa, että käskynalainen tietää käskyn olevan *selvästi* lainvastainen<sup>381</sup>. Sotilaalla ei katsota olevan edes oikeutta tarkastuttaa esimiehellään hänen antamansa käskyn laillisuutta. Vienolan (2006, 35) mukaan sotilaskäskyä voidaan pitää ”äärimmäisenä rajana kuuliaisuusvelvollisuudelle”. Sotilasta ei voida myöskään rangaista, jos hän jättää noudattamasta esimiehensä antaman lainvastaisen käskyn. Oikeusjärjestys ei tunnusta sitovaksi käskyä, joka edellyttää rikokseen syyllistymistä. Lainvastainen käsky on mitätön. Toisaalta sotilaskäskyjärjestelmään kuuluvaa kuuliaisuusvelvoitetta on haluttu suojata antamalla rikosoikeudessa esimiehen käskyn noudattamiselle *anteeksiantoperusteen* asema<sup>382</sup>. Käskynalaisen on voitava luottaa siihen, että esimiehet toimivat lainmukaisesti ja että myös heidän antamansa käskyt ovat lain rajoissa. Sotilasta ei siis tuomita *rikosoikeudelliseen vastuuseen*<sup>383</sup>

378 Vienola 2006, 1-2.

379 Vienola 2006, 15.

380 Vienola 2006, 38.

381 Käskyn saanut alainen on velvollinen seuraamaan sellaistaakin käskyä, joka ei ole selvästi lainvastainen, mutta jonka lainmukaisuudesta alaisella on omat epäilynsä. HE 44/2002 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, Lakiehdotuksen perustelut, RL 45:26 b Esimiehen käsky, 1.2 Sotilaskäskyn vaikutus vastuuseen.

382 Ks. esim. Nuutila 1995, 147; Vienola 2006, 49-50.

383 Esimiehen käskyn vaikutus käskynalaisen rikosoikeudelliseen vastuuseen muodostaa varsin mutkikkaan oikeuskuvion. Siinä kietoutuvat yhteen oikeuttamis- ja anteeksiantamisperusteet, erehdysopit (käskyä seurannut tietoisuuden merkitys ja mahdollisen tietämättömyyden moitittavuus) ja kysymys normaaleista motivointimahdollisuuksista (mahdollisuus vaatia toisenlaista käyttäytymistä eli toisintoimimismahdollisuus).

noudattaessaan esimiehen käskyä kuin ehkä siinä poikkeuksellisessa tilanteessa, että hän tiesi *varmuudella* rikkovansa lakia.<sup>384</sup>

*Poliisimiehen* asema esimiehen antaman käskyn noudattajana muodostuu toisenlaiseksi kuin sotilaan asema osana sotilaskäskyjärjestelmää. Virkamiesoikeuden lähtökohtana on, että virkamiehelle on velvollisuus toimia lain mukaan ja noudattaa vain sitovia käskyjä ja määräyksiä. *Käskyn tulee olla muodollisesti oikea.*<sup>385</sup> Oikeuskirjallisuuden mukaan tämä tarkoittaa sitä, että (1) käskyn antaminen kuuluu sen antajan toimivaltaan, (2) toimenpide, johon ryhdytään, kuuluu toimenpiteeseen ryhtyvän virkamiehen omaan toimivaltaan ja (3) käskyä annettaessa on noudatettu lainmukaisia muotoja. Lisäksi edellytetään, että käsky ei ole sisällöltään *ilmeisen*<sup>386</sup> lainvastainen. Lisäksi poliisimiehellä on selonottovelvollisuus käskyn laillisuudesta siinä tapauksissa, jos hän *epäilee* esimiehen antaman käskyn lainmukaisuutta<sup>387</sup>. Edellä esitetty vaatimus korostaa poliisimiehelle asetettavia vaatimuksia itsenäiseen harkintaan verrattuna sotilaskäskyjärjestelmän 'sokean tottelemisen' lähtökohtaan<sup>388</sup>. Poliisilla käskyn noudattamatta jättäminen voi johtaa myös virkavastuuseen virkavelvollisuuden rikkomisesta.<sup>389</sup>

Sotilaalliseen kuriin kuuluu annettujen *käskyjen ja määräysten* täsmällinen noudattaminen<sup>390</sup>. Myös poliisimiehen on noudatettava niitä *käskyjä, määräyksiä ja ohjeita*,

384 HE 44/2002 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, Lakiehdotuksen perustelut, RL 45:26 b Esimiehen käsky, 4. Ehdotuksen lähtökohdat. Mielenkiintoinen tapaus sotilaskäskyvallan käytön kannalta on korkeimman oikeuden ratkaisu, jossa kuljettajan oletettu käsitys teon 'ilmeisestä' lainvastaisuudesta ei johtanut rikosvastuuseen. KKO tuomitsi ratkaisullaan 1993:22 merivartioston komentajan, jonka virka-autoa oli kuljetettu liikennesääntöjen vastaisesti, jotta komentaja ehti ajoissa vastaanottamaan kutsuvieraita laivalle. Esimiehensä käskystä autoa ajanutta ylimerivartijaa ei syytetty samassa jutussa liikenteen vaarantamisesta. Komentaja tekoa arvioitiin välillisen tekemisen kautta ja hänet tuomittiin *yllytyksestä* liikenteen vaarantamiseen, ei liikenteen vaarantamisesta. Nuutila 1995, 147, 166.

385 Koskinen & Kulla 2005, 144-145.

386 Sana 'ilmeinen' on aiheuttanut jonkin verran sekaannusta oikeussääntöjen tulkinnassa. Ilmeisellä lienee usein tarkoitettu selvää, kiistatonta ja riidatonta. Näin se on tulkittu usein oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa (ks. esim. Bruun ym. 1995, 147; Mäenpää 2003, 102). Toisenlaiseen tulkintaan on päädytty hallituksen esityksessä (HE 44/2002 vp) eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppoja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Siinä katsotaan, että sotilasoikeudenhoitoa koskevassa sääntelyssä normin merkitys olisi muuttunut jokseenkin päinvastaiseksi, kun aikaisempi sotaväen rikoslain 35 § säännös, joka asetti vastuuseen sen, joka on "ilmeisesti käsittänyt" syyllistyvänsä lainvastaiseen tekoon, muutettiin vuoden 1983 sotilasoikeudenhoitouudistuksen yhteydessä muotoon "käsittänyt selvästi" syyllistyvänsä lainvastaiseen tekoon. Ks. HE 44/2002 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, Lakiehdotuksen perustelut, RL 45:26 b Esimiehen käsky, 3. Nykytilan ongelmia ja sääntelyn tarve. Nähdäkseni tämä tulkinnanvaraisuus johtuu siitä, että sanalla 'ilmeinen' on kaksi jokseenkin päinvastaista merkitysyhteyttä. Nykysuomen sanakirjan (1989, osa 7) mukaan 'ilmeinen' tarkoittaa 1. (*todennäköinen*) todennäköinen, oletettava, otaksuttava, luultava, uskottava, mahdollinen; 2. (*kiistaton*) ehdoton, kiistaton, varma, selvä, kieltämätön, kiistämätön, epäämätön, epäilyksetön, eittämätön, suoranainen, itsestään selvä, evidenti.

387 Käskyn vahvistuttamista on yleensä pidetty edellytyksenä alaisen vastuuvapauden muodostumiselle epäselvissä tapauksissa. Lisäksi Vienola on huomauttanut, että käskyn lainvastaisuuden ilmeisyyden subjektiivinen arviointi on tiukempaa sellaisen poliisimiehen osalta, jolla on samankaltaista toimivaltaa kuin käskyn antaneella esimiehelläkin. Näin on erityisesti laita esimerkiksi pakko- ja voimakeinojen käytön osalta. Vienola on myös esittänyt, että tulisi määritellä normativisesti sellainen käskyn lainvastaisuuden todennäköisyystaso, jonka ylityessä käskyn vahvistuttaminen olisi alaisen virkavelvollisuus ja edellytys vastuuvapaudelle. Vienola 2006, 17-18.

388 Poliisimiehellä voi olla myös esimiestään parempi käsitys tilannetta koskevista tosiseikoista, mikä korostaa osaltaan itsenäisen harkinnan osuutta.

389 Vienola 2006, 17-18, 37-44.

390 Yleinen palvelusohjesääntö (YIPalVo) 2009, 11.

joita hänen esimiehensä toimivaltansa rajoissa antaa<sup>391</sup>. Sotilaskäskyvallan ja poliisin käskyvallan asiallinen sisältö näyttää siis Yleisen palvelusohjesäännön (2009) ja poliisiasetuksen (1112/1995) valossa muodostuvan melko yhtenäiseksi. Miten nämä erilaiset normityypit vaikuttavat käskyvallan asialliseen ulottuvuuteen. Mikä on käskyn ja määräyksen ero? Eikö hallinnollisessa järjestyksessä tai johtamisen yhteydessä annettujen ohjeiden noudattaminen koske kuin poliisia? Onko poliisin käskyvalta tässä suhteessa ankarampi tai rajallisempi kuin sotilasesimiehen käskyvalta?

Vienolan (2006, 15) mukaan käskyllä voidaan poliisihallinnossa ymmärtää yleensä yksittäistapauksessa annettua, velvoittavaa tahdonilmaisua. Käskynalaisuus poliisihallinnossa tarkoittaa nimenomaan esimiehen oikeutta antaa konkreettisia ja yksittäistapauksia koskevia velvoittavia määräyksiä. Käskyjä käytetään päivittäisten poliisitoiminnallisten tilanteiden samoin kuin erityistilanteiden johtamiseen. Käskyt ovat poliisin toiminnan luoteesta johtuen yleensä suullisia. Määräykset ovat puolestaan kattavuudeltaan laajempia, yleensä hallinnollisia säädöksiä ja muodoltaan kirjallisia. Niiden antajana on yleensä viranomainen, kun taas käskyn antaa lähtökohtaisesti yksittäinen esimies. Käskyn ja määräyksen velvoittavuudessa ei sinänsä ole eroa. Ohjeen velvoittavuus ei ole yhtä vahva kuin käskyn tai määräyksen osalta. Toisaalta ohjetta tulee noudattaa, ellei ole erityisiä syitä siitä poiketa. Esimerkiksi lainvastaista ohjetta ei saa noudattaa.

Sotilashallinnossa käskyjä ja määräyksiä ei ole erotettu niiden tapauskohtaisen luonteen, antotavan, ajallisen ulottuvuuden, normin antajan tai muun ulkoisen seikan perusteella. Sotilashallinnossa eri normiohjausinstrumentteja käytetään rinnan ja asiakirjan 'normatiivinen status' määräytyy hyvin pitkälle asiakirjan luonteen perusteella. Esimerkiksi pysyväisluonteiset oikeusnormit annetaan yleensä sääntöinä (ohjesäännöt), määräyksinä (hallinnolliset määräykset, pysyväisasiakirjat, varomääräykset) tai ohjeina riippuen normien velvoittavuudesta. Sen sijaan sotilaallisen tai operatiivisen toiminnan johtamisessa suositaan yleensä käskyjä. Esimerkiksi rajavartiolaitoksessa koko kalenterivuotta koskeva, rajavartiolaitoksen operatiivista toimintaa ohjaava asiakirja annetaan käskynä (Rajavartiolaitoksen toiminta vuonna 2011). Sotilashallinnossa ja sotilaallisesti järjestetyssä rajavartiolaitoksessa käytetään muun hallinnon tavoin runsaasti myös erilaista ohjeistusta hallinnonalan ohjaamiseen. Esimerkiksi monet koulutuksessa käytetyt oppaat luetaan tähän normikategoriaan.

Asian tarkastelu muodostuu entistä haasteellisemmaksi, kun tarkastellaan poliisin johtamia häiriötilanteita, joihin osallistuu erilaisin virka-apujärjestelyin muita viranomaisia (esim. puolustusvoimat ja rajavartiolaitos). Noudatetaanko johtamisessa virkakäskyjä ja niitä ohjaavia periaatteita vai sotilaskäskyjärjestelmää puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen osalta? Rajavartiolain mukaan poliisitehtävissä noudatetaan

391 Poliisiasetus 8.9.1995/1112, 7 §.

poliisin johtosuhteita sekä poliisin toiminnassa noudatettavia periaatteita. Toisaalta toiminnan yleisenä lähtökohtana pidetään sitä, että avustaessaan poliisia tai antaessaan sille virka-apua eri viranomaisia käytetään ja niitä johdetaan niiden operatiivisten (organisatoristen) tai tehtäväkohtaisten johtosuhteiden mukaisesti. Tämän problematiikan kannalta mielenkiintoinen ratkaisu on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tuomio McCann ym. v. Iso-Britannia, A - 324/27.9.1995. EIT on tuomiossaan arvioinut esimiehen velvollisuutta taustatietojen punnintaan sekä ohjeistuksen ja koulutuksen merkitystä:

”Viranomaisen olisi tullut arvioida käytettävissään ollutta aineistoa mahdollisimman huolellisesti ennen sen saattamista sotilaiden tietoon. Sotilaiden refleksinomainen toiminta ei vastannut ampuma-aseiden käytössä vaadittavaa varovaisuutta, jota voitiin odottaa lainvalvontahenkilöiltä demokraattisessa yhteiskunnassa jopa siinä tapauksessa, että kysymys oli vaarallisista terroristeista. Tuollainen toiminta oli myös rärkeässä ristiriidassa poliisille annettujen ohjeiden kanssa. Näissä korostettiin yksityisen poliisin oikeudellista vastuuta tulen avaamishetkellä. Sanotun perusteella EIT ei tullut vakuuttuneeksi siitä, että terroristien tappaminen oli ollut ehdottoman välttämätöntä muiden puolustamiseksi laittomalta väkivallalta.”<sup>392</sup>

Edellä olevasta tarkastelusta on käynyt ilmi, että siviilihallinnon puolella vastuu­ säännöt ovat tiukemmat kuin sotilashallinnossa. Sotilashallinnossa alaiselle ei aseteta edes käskyjen tarkistusvelvollisuutta saati oikeutta tarkistuttaa saamansa käskyn mahdollinen lainvastaisuus. ”Käskyjen tarkistuttaminen lamaannuttaisi koneiston, jonka toiminta perustuu pitkälle *käskyjen automaattiseen seuraamiseen*”<sup>393</sup>. Toisaalta sotilaskäskyjä koskeva sääntely on herättänyt myös kritiikkiä. Kansallinen sotilaskäskyjä koskeva sääntely asettaa rikosvastuun syntymisen edellytykset kansainvälisesti katsoen poikkeuksellisen korkealle. Myös rikosoikeudellinen vastuuvapaus on katsottu sotilaskäskyjen osalta perusteettoman laajaksi.<sup>394</sup> Virkamiehillä on sen sijaan yleisesti ottaen aikaa ja mahdollisuus tarkistaa käskyjen lainmukaisuus. Tarkistuttaminen voidaan myös tehdä siviilivirkakoneiston toimintaa ja auktoriteettia olennaisesti häiritsemättä. Juuri virkatoimien lainmukaisuuden varmistaminen voi pikemminkin katsoa edistävän koneiston legitimizeettiä.”<sup>395</sup>

Palataan vielä kysymykseen poliisihallinnon ja rajavartiolaitoksen eroista. Vaikka molempien hallinnonalojen organisatoriset ratkaisut ja lähtökohdat ovat erilaiset,

392 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 1995, <http://www.finlex.fi/fi/oikeus/eurooppa/feit/1995/19950291>.

393 HE 44/2002 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, Lakiehdotuksen perustelut, RL 45:26 b Esimiehen käsky, 5.Pykälän sisältö.

394 HE 44/2002 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, Lakiehdotuksen perustelut, RL 45:26 b Esimiehen käsky, 3.Nykytilan ongelmia ja sääntelyn tarve.

395 HE 44/2002 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, Lakiehdotuksen perustelut, RL 45:26 b Esimiehen käsky, 5.Pykälän sisältö.

nämä erot ovat koko ajan madaltuneet. Rajavartiolaitoksen rooli yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtävissä osana rajaturvallisuuden ylläpitämistä on kasvanut ja lisännyt rajavartiolaitoksen lainvalvontatehtäviä. Poliisin operatiivinen toiminta esimerkiksi erityistilanteiden hallinnan osalta muistuttaa puolestaan sotilasoperaatioita. Myös lainsäätäjät on taipuvainen tulkitsemaan sekä poliisin että rajavartiolaitoksen sotilas- ja siviilihallinnon välimaastoon sijoittuviksi toimijoiksi.

”Siviilihallinnon ja sotilashallinnon välimailla on aloja, joissa käskyvaltasuhteiden ylläpito on korostuneen tärkeitä. Näitä ovat muun muassa poliisitoimi, rajavartiolo, vankeinhoito, voimalaitokset, merenkulku ja vartiointi. Näillä aloilla käskyn vastuusta vapauttavaa vaikutusta voidaan yksittäistapauksissa laajentaa ohi edellä esitetyn. Lähinnä on ajateltavissa, että milloin käskyn nopea täytäntöönpano ei salli sen sisällön tarkistuttamista, vastuu rakentuisi sotilaskäskyä koskevan sääntelyn pohjalle.” Poliisihallinnon ja rajavartiolahallinnon samankaltaisuus käy ilmi myös monista poliisilain ja rajavartiolain säännöksistä. Molemmille viranomaisille on säädetty toisiaan vastaava toimimisvelvollisuus sekä velvollisuus ilmoittautua palvelukseen myös vapaa-ajallaan tiettyjen erityisolosuhteiden vallitessa<sup>396</sup>.

### 8.3.6 Turvallisuushallinnon vertailu

Edellä on tarkasteltu lyhyesti sekä rajavartiolaitoksen hallinnon että poliisihallinnon erityispiirteitä. Sotilaallisesti järjestetyssä rajavartiolaitoksessa ja siviilihallinnon mukaan toimivassa poliisissa on hallinnon näkökulmasta sekä eroja että yhtäläisyyksiä. Molemmat hallinnonalat ovat päämääräsuuntautuneita ja niissä korostetaan tehtävien tehokasta toimeenpanoa. Tämän takeena on tehokas johtamisjärjestelmä, jolla on haluttu turvata tehtävien täytäntöönpano myös vaativissa johtamistilanteissa tavanomaisesta virkakäskyjärjestelmästä poikkeavalla tavalla. Sekä poliisissa että rajavartiolaitoksessa esimiesten asemaa ja käskyvaltaa on vahvistettu, mitä rajavartiolaitoksessa korostaa vielä sotilaskurinpidollinen ulottuvuus. Koska tutkimuskirjallisuudessa on oltu huolissaan rajavalvonnan sotilaallisesta ulottuvuudesta, vertaillaan seuraavaksi poliisia ja rajavartiolaitosta turvallisuustehtävien hoitamisen kannalta. Analyysissa tarkastellaan

396 Ks. Poliisilaki (493/95), 9 § ja Rajavartiolaki (578/2005) 16 § ja 21 §. Aiheemme kannalta erityisen mielenkiintoinen on rajavartiolain 21 §:ssä käytetty muotoilu. Sanotun pykälän 2.momentin mukaan ”... [r]ajavartiolaitoksen virkamies on velvollinen erityisestä *määräyksestä* saapumaan palvelukseen, tarvittaessa myös vuosilomalla olleessaan, jos se on välttämätöntä rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvien vakavien erityistilanteiden johdosta.” Erityistilanteet voivat vaihdella pelastustehtävistä ja sisärajarakastusten palauttamisesta laajan laittoman maahantulon hallintaan, väestönsuojeluun ja jopa aseelliseen alueloukkaukseen saakka. Perinteisesti toimintavalmiuden ylläpito ja palvelukseen *käskeminen* on ymmärretty sotilaskäskyasiaksi. Säännöksen perusteluissa on viitattu vireillä olevaan poliisilain muutokseen, jossa niin ikään on käytetty palvelukseen määräämisen käsitettä. Mikäli palvelukseen määrääminen ymmärretään virkamieslain mukaiseksi työnjohdolliseksi määräykseksi, mitä se mitä ilmeisimmin on, silloin termin ’määräys’ käyttö on hyvin perusteltu. Toisaalta rajavartiolain 21 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa kummastusta herättää viittaaminen rajavartiolaitoksen sotilaalliseen järjestykseen ja palvelukseen ilmoittautumisen ulottaminen koskemaan kaikkia virkamiehiä (myös siviilivirkamiehiä). Lähtökohtaisesti sotilaallinen järjestys voinee koskea vain sotilasviranhaltijoita. Ks. Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005, 181-182.

keskeisinä pitämiäni tekijöitä, jotka ovat tehokkuus tehtävien toimeenpanossa, oikeus- turvan toteutuminen, hallinnon läpinäkyvyys sekä johtaminen. Lopuksi arvioidaan molempia hallintomalleja rajaturvallisuuden tulevaisuuden haasteiden valossa.

Tehokkuusimperatiivi on luonteenomaista turvallisuushallinnolle. Tehokkuuden vaatimus on kirjattu sekä poliisilakiin että rajavartiolaitokseen. Rajavartiolaitoksen tehokkuutta eri suoritteiden valossa tarkasteltiin edellä luvussa 8.1. Seuraavaksi esitetään suorit tiedot poliisiin osalta. Suorit tiedot perustuvat poliisin vuosikertomukseen 2010. Kertomuksen mukaan poliisi teki 1.028.000 tehtävää<sup>397</sup>. Tehtävät kohdistuivat suuruusjärjestyksessä yksilön suojaan (301.000), liikenteeseen (230.000), erityis- tehtäviin (191.000) ja omaisuuden suojaan (114.000). Perusvalvonnan ja ennalta estävän toiminnan osuus oli 10 % (102.000) kokonaismäärästä. Hengen ja terveyden suojaan kohdistuvia tehtäviä oli 48.000. Rikoksia poliisiin tietoon tuli 925.000. Näistä rikoslakirikoksia oli 500.000. Sekä huumausaine- että rattijuopumusrikoksia tuli poliisiin tietoon kumpiakkin noin 20.000. Törkeitä yksilöön kohdistuvia rikoksia kirjattiin 3.100. Poliisi myönsi vuonna 2010 kaikkiaan 1.1 miljoonaa lupaa. Luvat kohdistuivat passeihin (460.000), ajolupiin (343.000), henkilökortteihin (80.000), aselupiin (70.000), ulkomaalaislupiin (60.000) ja muihin lupiin (87.000). Aseiden hallussapitolupiin kohdistuvia peruutuksia ja varoituksia poliisi teki 4.220 kertaa.

Raportoinnin erilainen kirjaamistapa poliisissa ja rajavartiolaitoksessa vaikeuttaa vertailun tekemistä. Lukujen perusteella voidaan kuitenkin havaita, että poliisin puolella suoritteiden määrät ovat eri suuruusluokkaa. Poliisiin tietoon tulee rikoksia noin 150 kertaa enemmän ja poliisi myöntää lupia noin 100-kertaisen määrän verrattuna rajavartiolaitokseen. Poliisi tekee päivittäin tuhansia toimenpiteitä. Rajavartiolaitoksen toiminnassa painottuu enemmän ennalta estävä luonne ja tässä mielessä toiminta muistuttaa enemmän suojelupoliisin kuin paikallispoliisin toimintaa<sup>398</sup>. Rajatarkastuksilla on toki merkittävä vaikutus yleisen järjestyksen ja turvallisuuden toteutumiseen. Rajavartiolaitos tekee päivittäin keskimäärin 30.000 - 45.000 rajatarkastusta. Niiden yhteydessä ilmenee keskimäärin 25 tapausta, jotka vaativat viranomaisen puuttumista<sup>399</sup>. Lisäksi rajavartiolaitoksen yhdysmiestoiminnalla estetään keskimäärin 15 muun tapauksen päivittäinen realisoituminen rajatarkastusten yhteydessä<sup>400</sup>. Myös rajavartiolaitoksen toteuttama partiointi osana rajavalvontaa voidaan katsoa samanlaiseksi

397 Vuosikertomuksessa tehtävät on ilmoitettu jopa yksittäisten suoritteiden tarkkuudella, mutta tässä ne on pyöristetty lähimpään tuhanteen.

398 Ks. Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta, SM:n julkaisuja 48/2004, 68.

399 Luvussa on huomioitu rajalla myönnetty viisumit (4-5/pv), vastaanotetut turvapaikka-hakemukset (1/pv), vastaanotetut kiintiöpakolaiset (2/pv), rajalla tehdyt käännätykset (3-4/pv), rajatarkastusten yhteydessä paljastunut rikollisuus (10/pv) sekä muiden viranomaisten päätösten täytäntöönpano (2-3/pv). Nämä luvut on muodostettu rajavartiolaitoksen toimintakertomuksista vv. 2005-2010 ilmenevien suorit tiedojen perusteella.

400 Rajavartiolaitoksen yhdysmiestoiminnalla paljastettiin ja estettiin vuonna 2010 yli 5000 luvattoman maahantulon tai siihen liittyvän mahdollisen ihmiskaupan yritystä. Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 2010, 5.



ennalta estäväksi toiminnaksi kuin perusvalvonta on poliisilla. Tätä perusvalvontaa rajavartiolaitoksen partiot tekevät vuositason noin 300.000 tuntia. Lisäksi tekniset järjestelmät tukevat valvontaa vuosittain noin 900.000 tunnilla. Partiointi johtaa vuosittain noin 23.000 - 26.000 tarkastustoimenpiteeseen. Lisäksi tämän perusvalvonnan yhteydessä paljastuu noin yksi kolmasosa rajavartiolaitoksen paljastamasta rikollisuudesta (noin 1500-2000 rikosta/vuosi).<sup>401</sup>

Rikostorjunta on tärkeä osa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä. Poliisin rikostorjuntatehtävät ovat niiden asiallista laajuudeltaan kuin määrältään huomattavan mittavat verrattuna rajavartiolaitoksen tutkimiin juttuihin, jotka kohdentuvat rajavartiolaitoksen pätehtävien alueelle. Poliisin vuosikertomuksen mukaan keskimääräinen selvitysprosentti vuonna 2010 oli poliisin toimittamassa esitutkinnassa 81 %.<sup>402</sup> Alhaisin se oli omaisuusrikosten kohdalla, 41 %. Rajavartiolaitoksen tutkimissa jutuissa rikoslakirikosten (pl. liikenne rikokset) selvitystaso vuonna 2010 oli 100 %. Laittoman maahantulon ja ihmiskaupparikosten selvitystaso oli 86 %.<sup>403</sup> Toisaalta esitutkinta on sellaista virnaomaistoimintaa, jossa yksilön perusoikeuksiin puututaan perustavaa laatua olevalla tavalla. Poliisin toimittama esitutkinta onkin yleisin syy poliisin toimintaan kohdistettuihin kanteluihin. Niissä puutteet kohdistuvat muotomääräysten ja määräaikaisten noudattamiseen sekä poliisimiesten käytökseen. Yksi rajavartiolaitoksen ensimmäisistä laajoista tutkinnoista koski niin sanottua 'georgialaistapausta' vuonna 2005. Julkisuudessa rajavartiolaitoksen virkamiesten toimintaa arvosteltiin, ja heidän väitettiin käyttäytyneen ryhmää kohti epäasianmukaisesti ja halventavasti. Rajavartiolaitoksen esikunta pyysi eduskunnan oikeusasiamiestä selvittämään julkisuudessa esitettyjen väitteiden todenperäisyyden. Eduskunnan oikeusasiamiehen tutkinnassa ei tullut esille näyttöä siitä, että virkamiehet olisivat kohdelleet ryhmää tai jäseniä epäinhimillisesti, halventavasti tai ihmisarvoa loukkaavalla tavalla. Sen sijaan esille tuli naisten pettymys matkan keskeytyksestä.<sup>404</sup> Rajavartiolaitoksen tehtävien hoito, mukaan lukien uusien esitutkinnallisten toimivaltuuksien käyttö, on sen sijaan saanut myönteistä palautetta niin eduskunnan kuin syyttäjälaitoksen taholta.<sup>405</sup>

401 Rajavartiolaitoksen toimintakertomukset vv. 2006-2010.

402 Tätä lukua voidaan pitää harhaanjohtavana. Poliisin tutkimien rikosten selvitysprosentit vaihtelevat rikostyyppittäin. Korkein vuosikertomuksessa mainittu selvitysprosentti koskee törkeitä yksilöön kohdistuvia rikoksia, jossa se oli 81,9 %. Näiden rikosten määrä (3.100/925.000) on vain 3 promille kaikista rikoksista. Omaisuusrikoksia oli 25 % (230.000/ selvitysprosentti 41), rikoslakirikoksia (pl. liikenne rikokset) 27 % (247.000/ selvitysprosentti oli 53) ja liikenne rikoksia 17 % (154.000). Rikoslakirikosten selvitysprosentti ilman liikenne rikoksia oli 53 % ja liikenne rikosten kanssa se nousi 67 %:iin. Näiden huomioiden perusteella voitaneen päätellä, että todellinen, eri rikostyyppi huomioonottava selvitysprosentti lienee todellisuudessa lähempänä 60 kuin 80 %:a.

403 Laittoman maahantulo- ja ihmiskaupparikosten selvitysprosentti laski edellisestä vuodesta 14 %. Syyksi tähän nähtiin juttujen vaikeutumisen, mikä on pidentänyt tutkinta-aikoja. Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 2010, 17.

404 Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006, 135-136.

405 Esim. Hallintovaliokunnan lausunto 25/2010 vp rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön toimivuudesta ja soveltamisesta sekä syyttäjälaitoksen myöntämä järjestyksessä 12. Syyttäjälaitosmittali tunnustuksena rajavartiolaitoksen rikostorjuntatyöstä. (Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 2010, 17).

*Oikeusturvan* toteutumisen osalta voidaan tehdä samanlaista vertailua. Poliisi joutuu puuttumaan ihmisten perusoikeuksiin usein voimakkaasti, mikä altistaa poliisin erityisen kritiikin kohteeksi<sup>406</sup>. Sisäasiainministeriön laillisuusvalvontaa koskevan selvityksen mukaan ”poliisitoiminnan luonne on monella tapaa tosiasiallista, mistä seuraa, että poliisin toiminnasta kannellaan paljon”<sup>407</sup>. Poliisihallinnon sisällä poliisista tehdään vuosittain toista tuhatta *kantelua*. Vuonna 2007 poliisihallinnon sisällä tehtiin noin 1400 kantelua. Luvussa eivät ole mukana paikallispoliisin käsittelemät kanteluasiat. Sisäasiainministeriön poliisiosasto käsitteli vuosina 2006-2008 noin 300 kanteluasiata/vuosi. Lisäksi yksityisiltä tahoilta saapui kirjeitä noin 70-190 vuosi<sup>408</sup>. Poliisin lääninjohdot, poliisin valtakunnallisten yksiköiden johdot sekä Helsingin kihlakunnan johto käsittelevät vuonna 2007 noin 1.100 hallintokantelua. Poliisin käsittelemistä hallintokanteluista moitteeseen tai ohjaavaan kannanottoon johtaa 5-10 % tapauksista. Tämä tarkoittaa moitteen tai ohjaavan palautteen antamista 70-140 poliisimiehelle. Pääosa poliisiin kohdistuneista kanteluista kohdistuu esitutkintaan - sen viivästymiseen sekä muihin mahdollisiin laiminlyönteihin - sekä poliisimiesten käytökseen.<sup>409</sup> Lisäksi poliisin ylijohdon tekemissä tarkastuksissa on havaittu epäkoh-  
tia valvonnassa, jotka usein liittyvät henkilöiden saamaan palveluun, pakkokeinojen käyttöön esitutkinnassa, poliisiyksikön sisäiseen toimintaan sekä ylijohdon ohjeiden ja määräysten noudattamiseen<sup>410</sup>.

Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista poliisia koskevat kantelut ovat suurin ryhmä edustaen noin 15 % kanteluiden kokonaismäärästä. Poliisia koskevia kanteluita ratkaistaan myös mm. syyttäjiin ja tuomioistuimiin sekä poliisin menettelyyn ulkomaalaisasioissa kohdistuneiden asioiden ratkaisun yhteydessä.<sup>411</sup> Kanteluiden määrä on ollut koko ajan kasvussa. Poliisikanteluiden määrä ei 2000-luvun alkuvuosina juurikaan vaihdellut, mutta vuodesta 2005 alkoi nousu noin 400 kantelusta nykyiselle noin 700:n tasolle<sup>412</sup>. Kun eduskunnan oikeusasiamies ratkaisi vuonna 2006 yhteensä

406 Esim. Vuonna 2006 Helsingissä järjestetyn Aasian ja Euroopan maiden huippukokouksen (ASEM) ja siihen liittyvän SmashAsem -mielenosoituksen yhteydessä poliisin toimenpiteistä tehtiin yli 60 kantelua. (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007, 105).

407 SM:n julkaisu 11/2009, 10.

408 Yksityisiltä saapui kirjeistä SM:n poliisiosastoon seuraavasti: 74 (2006), 65 (2007) ja 189 (2008).

409 SM:n julkaisu 11/2009, 16.

410 SM:n julkaisu 11/2009, 18.

411 Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2010, 152. Esimerkiksi huomattava osa kanteluista ulkomaalaisasioissa koskee poliisin menettelyä. Ulkomaalaisviranomaisiin kohdistuneita kanteluista eduskunnan oikeusasiamies ratkaisi vuonna 2010 yhteensä 60.

412 Jonkan mukaan eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ratkaisivat vuonna 2003 yhteensä 600 poliisia koskevaa asiaa. SM:n julkaisu 48/2004, 49.

532 poliisia koskevaa asiaa<sup>413</sup>, oli ratkaisujen määrä vuonna 2010 jo 694 kappaletta.<sup>414</sup> Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies ratkaisi 7 poliisia koskenutta omaa aloitetta. Suurin osa kanteluista ei johda toimenpiteisiin<sup>415</sup>. Vuoden 2010 (2009) ratkaisuista toimenpiteeseen johti 131 (140). Näistä huomautuksia oli 7 (5), käsityksiä 120 (134) ja 4:ssä (1) oli tapahtunut korjaus. Vuonna 2010 eduskunnan oikeusasiamies ei määrännyt yhtään syytettä nostettavaksi poliisiin toiminnasta. Eduskunnan oikeusasiamies on nostanut syytteen poliisiasioissa 2000-luvulla vain kahdessa tapauksessa<sup>416</sup>. Valtaosa eduskunnan oikeusasiamiehelle tulleista kanteluista koskee esitutkintaa ja erilaisten pakkokeinojen käyttöä. Pakkokeinoista kannellaan useimmiten kotietsinnästä ja erilaisista vapaudenmenetyksistä. Myös poliisiin käytös on ajoittain kantelun kohteena<sup>417</sup>.

Eduskunnan oikeusasiamies korostaa kertomuksessaan, että ”kantelujen määristä ja niiden johdosta tehdyistä ratkaisuista ei voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä poliisitoimen tilasta<sup>418</sup>. On otettava huomioon, että erilaisia poliisitoimenpiteitä tehdään päivittäin tuhansia. Kantelut ovat vain hyvin pieni ja valikoitunut otos.”<sup>419</sup> Aiheemme kannalta on syytä huomioida myös poliisiin kohdistuneet rikosepäilyt. Rikosilmoituksia poliisimiehen tekemiksi väitetyistä rikoksista kirjataan vuosittain 600-700 kappaletta. Vuonna 2010 ilmoituksia tehtiin 708 kappaletta.<sup>420</sup> Suuri osa ilmoituksista ei johda esitutkintaan<sup>421</sup>. Valitettavasti vertailutietoa rajavartioloitoksesta ei ole käytettävissä. Rajavartioloituksen esikunnan tietoon tulee vuosittain muutamia rajavartioloituksen virkamiehiin kohdistuneita rikosepäilyjä. Toistaiseksi tässä suhteessa vilkkaimpana toimintavuonna, vuonna 2009, rajavartioloituksen esikunta antoi 18 lausuntoa hallintoyksiköille

413 Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006, 94. Kertomuksessa ei ole raportoitu tehdyistä kanteluista, vaan ratkaistuista kanteluista, minkä johdosta vertailuluvuksi on otettu ratkaistujen kantelujen määrä. Se voi poiketa usealla kymmenellä vuosittain tehtyjen kantelujen määrästä. Esimerkiksi v. 2010 poliisista tehtiin 666 kantelua, mutta niitä ratkaistiin kaikkiaan 694 kappaletta. (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2010, 152).

414 Vuonna 2010 oikeuskanslerin virastolle tehtiin 296 poliisiin kohdistunutta kantelua. Osa näistä siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain perusteella. Poliisihallituksen mukaan poliisista tehtiin vuoden 2010 aikana yhteensä 693 kantelua. Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2010, 153.

415 Kanteluissa on usein kyse ”sana sanaa vastaan -tilanteesta”, jolloin näytön hankkiminen jälkikäteen on vaikeaa. Asiaa tulkitaan tällöin rikosoikeuden yleisten oppien mukaan vastaajan eduksi.

416 Ks. EOA kertomus 2007, 66.

417 ”Käyttäytymistä koskevien kanteluratkaisujen kirjo on moninainen. Tyypillisimmin kyse on ollut epäasiallisesta kielenkäytöstä, yleistökeydestä tai palveluhaluttomuudesta.” ”Myös poliisiin sisäisen laillisuusvalvonnan ratkaisemat kantelut ovat koskeneet yleisimmin esitutkintaa ja pakkokeinoja sekä poliisimiehen käyttäytymistä. Myös toimenpiteet - käsityksen lausumiset - ovat pääasiassa kohdistuneet näihin.” SM:n julkaisu 48/2004, 49-50.

418 Toisaalta on pohdittava, onko kantelujen ja rikosepäilyjen osalta asian laita samoin kuin rikollisuuden osalta yleensä, että ilmi tulevat tapaukset ovat vain ’jäävuoren huippu’ ja suurin osa tapauksista ei tule edes tietoon. Ottaen huomioon julkisen toiminnan suuremman yhteiskunnallisen läpinäkyvyyden ja ’mediaherkkyyden’, tutkijana en ole valmis hyväksymään tällaista lähtökohtaa. Päinvastoin uskon, että suurin osa mahdollisesta moitteenvaraisesta toiminnasta päätyy laillisuusvalvonnan piiriin.

419 Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2010, 153.

420 Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2010, 154.

421 Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2010, 164.

virkamieslakiperusteisissa seuraamusasioissa. Varoituksia virkamiehille annettiin neljä kappaletta ja kahdelta virkamiehellä peruutettiin määräys toimia rajavartiomiehenä. Lisäksi yksi virkamies oli pidätettynä virantoimituksesta häneen kohdistuneen esitutkinnan ajan ja kaksi virkamiestä erotettiin kuuden kuukauden määräajaksi virantoimituksesta.

Vaikka luotettavan vertailun tekeminen näiden lukujen perusteella ei ole mahdollista, voidaan esitetyistä luvuista tehdä suuntaa antavia huomioita. Henkilöstön määrä rajavartiolaitoksessa vuonna 2010 oli 2875, jolla tuotettiin 2816 henkilötyövuotta (HTV). Poliisissa tehtiin samana vuonna 10679 henkilötyövuotta, joista varsinaisten poliisien osuus oli 7826 HTV. Kun otetaan huomioon, että rajavartiolaitoksen henkilökunnasta rajavartiomiehiä oli noin 87 % (2450 HTV), saadaan poliisien ja rajavartiomiesten suhdeluvuksi 3,2. Poliiseja oli siis reilu kolminkertainen määrä rajavartiomiehiin verrattuna<sup>422</sup>. Vertailu paljastaa samanlaisen epäsuhtan viranomaisen toimintaan kohdistuvan kielteisen huomion osalta kuin mikä oli todettavissa tiettyjen suoritteiden osalta. Poliisista kannellaan lainvalvojille 100-kertainen määrä rajavartiomiehiin verrattuna. Myös hallinnon alan sisäisten kantelujen osuus on lähes satakertainen, vaikka poliisin suurimman edustajan - paikallispoliisin - mahdollisesti käsittelemät asiat eivät ole luvuissa mukana. Myös virkamiehiin kohdistuvien rikosepäilyjen osalta suhde noudattaa tuota sadan kertalukua. Mielenkiintoinen havainto on myös se, että rajavartiolaitosta koskevien lukujen trendi on laskeva, kun taas poliisin osalta luvut ovat kasvussa. Toisaalta on huomattava, että viranomaisista poliisia kohtaan tunnetaan eniten luottamusta<sup>423</sup>. Rajavartiolaitos on kansalaisille huomattavasti tuntemattomampi, eikä se ole kyseisessä vertailussa mukana. Niitä harvoja tutkimuksia, joissa sekä poliisi että rajavartiolaitos olivat mukana, koski turvapaikkamenettelyjen kehittämistä ulkomaalaisviranomaisissa.<sup>424</sup> Siinä rajavartiolaitos julkisuuskuva muodostui poliisin julkisuuskuvaan hieman myönteisemmäksi.

Kansalaisten oikeusturvan kannalta merkitystä on paitsi hallinnollisen oikeussuojajärjestelmän (oikeuskansleri, oikeusasiamies ja erityisvaltuutetut<sup>425</sup>) toimivuudella, myös *hallinnon sisäisen valvonnan* järjestelyillä. *Laillisuusvalvonta* ei ole poliisin toiminnassa ollut tärkeässä asemassa, mikä Jonkan mukaan on ilmennyt paitsi toimialan voimavarojen niukkuutena että tarkastustoiminnan vähäisyytenä. Tarkastuksia ei ole tehty kuin nimeksi ja asennoituminen laillisuusvalvontaan on ollut vähöksyvä. Suojelupoliisia ei ole käytännössä valvonut kukaan ja poliisilaitoksissa on jatkuvasti tullut esiin virheellisyksiä ja puutteellisuuksia, jotka Jonkan mukaan kertovat siitä, että

422 Henkilötyövuosien suora vertaaminen olisi antanut suhdeluvuksi 3,8, mikä olisi vääristänyt vertailua. Viranomaiselle säädettyjä toimivaltuuksia voivat käyttää vain asianomaisen koulutuksen saaneet ja tehtävään määrätty poliisit ja rajavartiomiehet.

423 Ks. esim. SM:n julkaisuja 48/2004, 3; Poliisin vuosikertomus 2010, 3.

424 Maahanmuutto- ja ulkomaalaisviranomaiset mediassa 2009. Tutkimuksessa arvioitiin eri ulkomaalaisviranomaisten julkisuuskuva ja mediasuhteita. Viranomaisista mukana olivat poliisi, rajavartiolaitos, maahanmuuttovirasto sekä sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto. Eri viranomaisten ulkomaalaisasioiden viestintä arvioitiin kouluarvosanoilla seuraavasti: Rajavartiolaitos 7,1 - Maahanmuuttovirasto 6,9 - SM:n maahanmuutto-osasto 6,9 ja Poliisi 6,6. (Emt. 2009, 155-165).

425 Esimerkiksi tasa-arvo-, tietosuojaj- ja vähemmistövaltuutetut.

esimiehet eivät ole toimintaa riittävästi seuranneet.<sup>426</sup> Jonkan vuonna 2004 tekemän selvityksen jälkeen on poliisin laillisuusvalvontaa terävöitetty<sup>427</sup>, mutta asiantilassa ei liene tapahtunut suurta parannusta. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksissa on nimittäin joka vuosi kannettu huolta poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan niukoista resursseista ja valvonnan kattavuusongelmista.<sup>428</sup> Kun otetaan vielä huomioon turvallisuushallinnon pyrkimys ”väljään” laintulkintaan, jossa toimivaltuuksia tulkitaan laajasti, ovat sisäisen valvonnan puutteet sitä merkittävämpiä. Poliisia on jouduttu usein muistuttamaan perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä laintulkinnasta ja oikeus-turvanäkökohtien huomioonottamisesta erityisesti tilanteissa, joissa tehokkuus ja yksilön oikeusturva ovat tulkinnassa olleet ’törmäyskurssilla’. Jonkan mukaan näistä tapauksista voidaan päätellä, että poliisitoiminnassa on rikosten selvittämistä ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaamisen nimissä paineita tulkita toimivalta- ja pakkokeinosäännöksiä jopa ”sanamuotojen ääri rajoille saakka”. Jonkan mukaan tällainen laintulkinta vesittää perusoikeuksien merkityksen.<sup>429</sup>

Jos poliisin ”perustoimintojen” valvonta on haasteellista hallinnon sisäisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan näkökulmasta, sitä haasteellisempaa on ”riskialttiiden” toimintojen valvonta. Jonkka käyttää näistä termiä ’erityisvalvonta’. Tähän kategoriaan Jonkka lukee muun muassa pakkokeinot ja putkakuolemat, rekisterien käytön sekä ”salaisen poliisitoiminnan”, kuten telepakkokeinot, peitetoiminnan, valeostot ja kansainvälisen rikostorjuntayhteistyön. Tässä tarkastellaan lyhyesti vain niitä toiminnan osa-alueita, jotka ovat relevantteja myös rajaturvallisuudessa<sup>430</sup>. Rekisterit ovat Jonkan

426 SM:n julkaisu 48/2004, 80-81.

427 Poliisin sisäisen tarkastuksen yksikkö suoritti v. 2010 laillisuustarkastuksen kaikissa 29 poliisin yksikössä. Sen kohteena olivat poliisin toimivaltuuksien käyttö ja perusoikeuksien toteutuminen poliisin toiminnassa. Laillisuusvalvonnan vastuualueella oli kyseisenä vuonna kirjattu 1490 asiaa. (Poliisin vuosikertomus 2010, 22).

428 Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukset vuosilta 2006-2010. Poliisin laillisuusvalvonnan ahdinkoa kuvastaa osaltaan tapahtuneet organisaatiouudistukset: ”Lisäksi tilanne on huolestuttava Poliisihallituksen kirjaamossa, missä asiat olivat pahoin ruuhkaantuneet: mm. keväästä alkaen oli vielä kirjaamatta yli sata saapunutta kantelua. Henkilöstöä oli lisätty ja rästejä purettiin ylitöinä.” (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2010, 154). Toisaalta Jonkan mukaan kyse ei ole pelkästään viranomaisen voimavaroista. ”Sisäisen valvonnan avainasioita ovat koulutus, asennekasvatus, lähiesimiesvalvonta ja tarkastustoiminta. Tarkastustoiminnan onnistumisen edellytys on se, että näiden keinojen käyttö on huolellisesti dokumentoitua.” (SM:n julkaisu 48/2004, 81).

429 SM:n julkaisu 48/2004, 80-81.

430 Perusoikeuksien kannalta poliisitoiminnan suurimmat haasteet liittyvät sellaisiin toimivaltuuksiin, joilla puututaan perustavalla tavalla perusoikeuksien toteutumiseen. Tällaisia toimivaltuuksia ovat esimerkiksi pakko- ja voimakeinojen käyttö (ml. rikosprosessuaaliset pakkokeinot kuten kotietsinnät) sekä epäkonventionaaliset tiedonhankintatavat. Kotietsinnät ja takavarikot ovat suhteellisen yleisiä kantelujen aiheita. Esimerkiksi kotietsintöjä tehdään Suomessa vuosittain pitkälti yli 10.000. On tosin huomattavaa, että ne kaikki eivät suinkaan kohdistu asuntoihin, koska esimerkiksi auton tavaratilan tarkastaminen esitutkinnan yhteydessä katsomaan kotietsinnäksi. (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2010, 158). Kotietsintöjä tekevät poliisin ohella myös muut esitutkintaviranomaiset. Epäkonventionaalisten tiedonhankinta- ja rikostorjuntatoimenpiteiden (esim. peitetoiminta, valeostot) ’perusoikeusherkkää’ luonnetta kuvastanee osaltaan myös se, että niitä on käsitelty eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksissa omina kokonaisuuksina erillään poliisitoiminnasta, vaikka niiden käyttäjänä on pääasiassa poliisi. Tämän tarkastelun ulottaminen pakko- ja voimakeinoihin sekä epäkonventionaaliin tiedonhankinta- ja rikostorjuntatoimenpiteisiin olisi vain ’rumentanut’ tilastoja poliisin kannalta ja lisännyt poliisin ja rajavartioviranomaisen välistä epäsuhtaa laillisuusvalvonnessa.

mukaan ”oikeusturvan heikko lenkki”. Nykyaikainen viranomaistoiminta perustuu hyvin pitkälle eri tietojärjestelmissä olevien tietojen hyödyntämiseen. Rekisterien väärinkäyttötapaukset osoittavat paitsi valvonnan tarpeellisuuden myös vaatimuksen sen tehostamiseksi. Myös telepakkokeinojen osalta Jonkka toteaa valvonnan pettäneen. Poliisiosasto teki vuonna 2003 vertailun telepakkokeinoista ja hankki vertailutiedot poliisilain mukaisista televalvontapyynnöistä teleyrityksillä. Vertailutiedot osoittivat, että televalvontapyyntöjä oli tehty teleoperaattoreille enemmän kuin mitä ministeriöön oli lähetetty pöytäkirjoja. Kun poliisitoiminnan nykyinen suuntaus on ollut sen liukuminen yhä enemmän ”salaisen toiminnan alueelle”, on Jonkka aiheellisesti huolissaan poliisihallinnon sisäisen valvonnan järjestelyistä ja sen toimivuudesta. Kansainvälinen poliisiyhteistyö tuo poliisitoimintaan vielä omat haasteensa.<sup>431</sup>

Sotilaallisen johtamisjärjestelmä on tutkimuskirjallisuudessa kuvattu usein autoritääriseksi järjestelmäksi, jota sen mahdollisen tehokkuuden ohella voidaan luonnehtia sekä virkavaltaiseksi että salailuun pyrkiväksi. Sotilaallinen johtamisjärjestelmä on luotu kriisiajan olosuhteisiin ja sellaisten tilanteiden asettamat vaatimukset johtamistoiminnalle ovat aivan toisenlaiset, mitä parlamentaarinen päätöksenteko tai hyvä hallinto lähtökohtaisesti edellyttävät. Seuraavaksi verrataan sotilas- ja siviilihallintoa johtamisen näkökulmasta. Järjestelmien peruspiirteet on kuvattu edellä, joten tarkastelu keskittyy näiden kahden erilaisen hallinnon johtamistoiminnan arviointiin tutkimuskirjallisuuden valossa.

Valtionhallinnossa on siirrytty tulosohjaukseen 1990-luvulla. Sekä poliisi että rajavartiolaitos ovat osa sisäasiainhallintoa ja siten saman tulosohjausprosessin ohjauksessa. Molemmat virkakunnat ovat myös lainvalvontaviranomaisia, joilla on laaja tehtäväkenttä. Mahdolliset erot tulosohjauksessa ja sen jalkauttamisessa läpi koko hallinnon keskushallinnosta aina paikallistasolle saakka voidaan siten tulkita johtuvaksi erilaisista johtamisjärjestelmistä. Sotilaallinen johtamisjärjestelmä voidaan pelkistää kuvaukseen, jossa viraston päällikön tahto on samalla jokaisen rajavartiomiehen tahto. Rajavartiolaitos on *yksiääninen*, vaikkakin monijäseninen virasto. Siviilihallinto tarjoaa lähtökohtaisesti huomattavasti enemmän valinnan vapautta. Seuraavassa selostetaan keskeisiä havaintoja, joita selvitysmies Jaakko Jonkka (2004) raportoi laatimassaan selvityksessä ”Poliisin johtamisjärjestelmä ja laillisuusvalvonta”. Päätösten tehokas toimeenpano läpi koko hallinnon ja toiminnan yhdenmukaisuus lakien täytäntöönpanossa ovat mielestäni keskeisiä elementtejä *oikeusvarmuuden* näkökulmasta (ks. esim. Mäenpää 2003, 312).

Poliisin ylijohdo teki aikaisemmin tulosopimukset alaistensa läänien sekä poliisin valtakunnallisten yksiköiden kesken. Läänit puolestaan tekivät tulosopimukset alaistensa poliisilaitosten kanssa. Vuoden 2009 alusta poliisin organisaatiota muutettiin

431 SM:n julkaisuja 48/2004, 56-65.

ja aikaisemman 90 kihlakunnan poliisilaitoksen sijaan toimintansa aloitti 24 uutta poliisilaitosta. Vuoden 2010 alusta poliisin organisaatio muutettiin kaksiportaiseksi, kun poliisin lääninjohdot lakkautettiin. Poliisin operatiivisen toiminnan valtakunnallista johtamista ja valvontaa hoitamaan perustettiin uusi viranomainen, Poliisihallitus. Poliisilaitokset ja poliisin valtakunnalliset yksiköt Keskusrikospoliisi (KRP), suojelupoliisi ja liikkuva poliisi sekä Poliisiammattikorkeakoulu ja Poliisin tekniikkakeskus toimivat suoraan Poliisihallituksen alaisuudessa.<sup>432</sup> Selvitysmies Jonkan huomiot koskevat siis poliisin vanhaa organisaatiota, joten havaintoja ei voida suoraan siirtää nykytilanteeseen. Toisaalta poliisin siviilihallinnolliseen 'statukseen' ei tehty muutoksia, joten Jonkan kuvaamat haasteet voivat olla haasteita myös nykyiselle organisaatiolle.

Kuten edellä todettiin, tulosohejaus on vakiintunut käyttöön koko valtionhallinnossa. Jonkka suhtautuu kriittisesti erityisesti tulossopimusmallin sopivuuteen julkisen vallan käyttöön liittyvissä tehtävissä. Jonkan mielestä pelkästään sopimusten varaan rakentuva yhteistyö vaarantaa palveluiden saatavuutta ja hämärtää vastuusuhteita. Kansalaisnäkökulmasta ei ole asianmukaista, että poliisipalveluiden saanti on riippuvainen yksiköiden päälliköiden välisistä sopimuksista. Yhteistyösopimusten toimivuuteen käytännön tasolla vaikuttavat myös "henkilökemiat". Tulosohejausmalli johtaa myös keskinäiseen kilpailuun ja reviiirijatteluun. Tulossopimuksen jalkauttaminen toimintaan johti myös vaihteleviin käytäntöihin poliisihallinnossa. Tulossopimusten laitoskohtainen vaihtelu ja erilaisten tulossopimusmallien käyttöönotto yhteistoimintasopimuksia solmittaessa johti kirjavaan sopimiskäytäntöön, mikä Jonkan mukaan osoitti ohjaus- ja johtamisjärjestelmien olevan "vielä hakusessa". Myös seuranta jäi poliisissa liian vähälle huomiolle. Puutteita seurannassa esiintyi toiminnan kaikilla tasoilla, aina strategisten linjausten toteutumisesta poliisin operatiivisen toiminnan tuloksellisuuteen saakka.<sup>433</sup> Mielestäni Jonkan tulosohejausjärjestelmään kohdistamaa kritiikkiä ei voida tyhjentävästi selittää pelkästään tulosohejausjärjestelmästä johtuvaksi. Jos tulosohejaus saadaan toimimaan muualla valtionhallinnossa, lienee kysymys pikemmin viranomaisen sisäisestä toimintakulttuurista ja johtamisen jäntevyydestä kuin itse tulosohejausjärjestelmästä johtuvista haasteista.

Johtajuus, tai oikeammin sen puute, nousee toistuvasti esiin Jonkan selvityksessä. Jonkan mukaan oli olemassa "viitteitä siitä, että partiot ovat edelleenkin monesti itseohjautuvia (tämä koskee niin paikallispoliisia kuin liikkuvaa poliisia)". Myös "ryhmänjohtajuus on ollut välillä kateissa; alipäällystön esimiehisyys oli jossain vaiheessa päässyt unohtumaan". Häätäkeskuspäivystäjien ja kenttäjohtajien roolia tulisi Jonkan mukaan selkiinnyttää, jottei se jäisi "esim. läänikohtaisesti ohjeistettavaksi tai epämääräisten sopimusten varaan - tai ajelehtimaan paikallisten käytäntöjen mu-

432 Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2010, 151.

433 SM:n julkaisuja 48/2004, 32-38, 78-79.



kaisesti, kuten nykyisin tuntuu olevan." (SM:n julkaisuja 48/2004, 32-33). Jonkan poliisin johtamistoimintaan kohdistama kritiikki ei kohdistu pelkästään partioiden toimintaan, paikallispoliisiin tai lääninjohtoon. Yhtä lailla Jonkka peräänkuuluttaa jäntevän johtamisen tarvetta aina poliisin ylijohtoa myöten (emt. 80). Poliisin johtamistoiminnalliset haasteet eivät rajaudu myöskään pelkästään esimiestoimintaan. Myös organisatoriset ja eri yksiköiden toiminnalliset päällekkäisyydet samoin kuin lainsäädännön vaikeaselkoisuus ovat osasyitä johtamistoiminnan ontumiseen. Jonkka kritisoi erityisesti poliisin hallintolakia (HE 76/1997), jonka tulisi säädellä poliisin lääninjohtoon ja valtakunnallisten yksiköiden alueorganisaatioiden välisiä suhteita. Jonkka päätyy kokoavaan yhteenvedoon: "Paljon vaikeaselkoisemmin johtosuhteita tuskin voisi ilmaista!"<sup>434</sup>

Usein johtajuus mielletään työnjohdolliseksi, tehtävien organisointiin ja niiden käytännön toteutukseen liittyväksi toiminnoksi. Selvitysmies Jonkka näkee johtamisen laajemmin, ja hänen mukaansa esimiestoiminnalla on kiinteä yhteys toiminnan lainmukaisuuteen. Jonkan mielestä "määrällisesti suurin laillisuusongelma näkyy liittyvän siihen, että *lähijohtaminen ja arkipäivän valvonta ei ole toiminut asianmukaisella tavalla*"<sup>435</sup>. Jonkka lukee suurimman osan esimerkiksi esitutkinnan ongelmista kuuluvan tähän joukkoon: kirjausten puutteellisuudet, ilmoitusten laiminlyönnit, perustelujen virheellisyydet sekä esitutkinnan pitkittymiseen. Jonkka menee arviotseen jopa niin pitkälle, että hänen mielestään kanteluista varsin suuri osa jäisi pois, mikäli yksilöiden lähijohtaminen saataisiin kuntoon.<sup>436</sup> Kun tätä johtamiskulttuuria vertaa sotilaalliseen johtamisjärjestelmään, jonka mukaan johtamisesta 90 % on valvontaa ja tehtyjen päätösten toimeenpanon seurantaa, voidaan todeta, että poliisin ja rajavartiolaitoksen johtamiskulttuurit ovat "aivan eri planeetalta". Tässä suhteessa yhdyn Jonkan näkemykseen ja uskon, että suuri osa eroavaisuuksista, jotka ilmenevät tutkimusaineistossa koskien viranomaisten käytäntöjen yhdenmukaisuutta, toiminnan virheettömyyttä tai kanteluiden määriä, ovat selitettävissä eroilla poliisin ja rajavartiolaitoksen erilaisissa toimintakulttuureissa. Poliisihallinnossa sooloilu ja yksilöllinen vaihtelu tehtävien toimeenpanossa ovat huomattavasti yleisempää kuin sotilasorganisaatiossa, jossa "sydämetkin lyövät samaan tahtiin", niin kuin eräs asevelvollinen kuvasi koulutyössä sotilasjoukon organisatorista kiinteyttä.

Poliisin tehtäväkentän laajuus on osaltaan myötävaikuttanut organisatoriseen ja toiminnalliseen päällekkäisyyteen. Näin on tapahtunut erityisesti rikostorjunnan

434 SM:n julkaisuja 48/2004, 34-44. Jonkka kritisoi myös lainsäätäjää, joka ei ole halunnut ratkaista poliisin eri yksiköiden johtosuhteita koskevaa ongelmaa. Poliisin hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 76/1997) on syyllistytty myös perusteluilla säätämiseen. Esimerkiksi hallintolain 5 §:n 2 momentin 2 kohdan perustelut lääninjohtoon yksittäistapauksellisesta käskyvallasta menevät Jonkan mukaan pidemmälle kuin säännöksen sanamuoto (emt. 35).

435 SM:n julkaisuja 48/2004, 52; kursivointi siteerauksen mukainen.

436 SM:n julkaisuja 48/2004, 52-53.

osalta. Aikaisemmin lääneihin ja joihinkin suurimpiin poliisilaitoksiin perustettiin eri tavoin kokoonpantuja rikostutkintaryhmiä palvelemaan laajempaa aluetta (esim. talousrikostutkinta). Poliisiorganisaatioon kuuluu myös valtakunnallisia poliisiyksiköitä, jotka toimivat omien alueorganisaatioidensa kautta. Periaatteessa työnjako on selkeä. Poliisin hallintolain 9 §:n mukaan KRP:lle kuuluu vastuu kansainvälisestä, järjestäytyneestä, ammattimaisesta, taloudellisesta ja muusta vakavasta rikollisuudesta. Käytännössä rajaveto on tuottanut ongelmia, ja tapauksen tutkinnan käynnistyminen saattoi riippua pelkästään rikosentekijästä, toisin sanoen käynnistystä sillä perusteella, mikä yksikkö vastaanotti rikosilmoituksen. Joskus toiminnassa oli todettavissa ”jopa epäasiallisen kilpailun tai tietojen panttaamisen vaaraa”.<sup>437</sup>

### 8.3.7 Sotilaita emme ole, poliiseiksi emme halua tulla, olkaamme siis rajavartiomiehiä<sup>438</sup>

*”All border guards can be police agents whereas all police agents are not border guards”*

*A. Fortesque*

Tämän luvun lopuksi pohdimme, pitäisikö suomalainen rajaturvallisuusjärjestelmä, joka perustuu osin sotilaallisen järjestelmän hyväksikäyttöön, purkaa ja organisoida siviili- tai poliisihallinnon periaatteiden mukaan toimivaksi kokonaisuudeksi? Tämä kysymys putkahtaa aika ajoin esiin, kun hallintoa virtaviivaistetaan ja ulkomailla tehdään rajaturvallisuusjärjestelmään liittyviä uudelleen organisoiteja. Pohdinta perustuu tässä luvussa tehtyihin tarkasteluihin ja niiden pohjalta vedettyihin johtopäätöksiin. Tarkastelun lähtökohdaksi olen valinnut kaksi poleemista sitaattia. Ensimmäistä (luvun 8.3.7 otsikko) olen käyttänyt artikkelissani vuonna 2006 (ks. Heiskanen 2006). Niemenkarin (2003) *Rajaturvallisuus Euroopan unionissa* alkaa puolestaan oheisella Fortesquen siteerauksella. Siteeraus vaikuttaa mahtipontiselta, jopa sisäsiittoiselta, mutta olen kuitenkin turvautunut siihen, koska jollakin tapaa tutkimusaineiston osoittama empiria näyttää puhuvan sen puolesta. Tulkinta jää viime kädessä jokaisen lukijan tehtäväksi.

Rajavartiolaitoksen ja poliisin vertailu niiden tehtävien valossa on haasteellista, koska molempien viranomaisten tehtäväkentät ovat hyvin erilaiset. Poliisi on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden yleisviranomainen, jolla on hyvin laajat ’yleistoimivaltuudet’. Rajavartiolaitos on rajojen valvontaan erikoistunut viranomainen, jolla yleisten

437 SM:n julkaisu 48/2004, 36.

438 ”Ruotsalaisia emme ole, venäläisiksi emme tahdo tulla, olkaamme siis suomalaisia”. J.V. Snellman kirjoitti v. 1961, että nämä sanat olivat kansallisen herättäjämme A. I. Arvidssonin esittämät. Siitä lähtien ne ovat kulkeneet Arvidssonin ohjelmalla. Nämä sanat olivat myös G. M. Armfeltin piirin johtotähtenä Suomen asiain komiteassa. (Rantanen 1997).

lainvalvontaviranomaistehtävien lisäksi on merkittäviä merellisiä tehtäviä sekä tärkeä rooli osana Suomen puolustusjärjestelmää. Rajavartiolaitos on harvaan asuttujen alueiden yleisviranomaisen ja tuottaa turvallisuuspalveluja noilla alueilla silloin, kun poliisi on estynyt tehtäviä hoitamasta. Monissa tehtävissä poliisin ja rajavartiomiehen toimivaltuudet on samanlaiset ja esimerkiksi vaativien ja erityistilanteiden hallinnassa toimintamenetelmät on yhdenmukaistettu. Toiminnassa käytetään poliisin vahvistamia ja käyttöön hyväksymiä toimintamalleja. Mikäli poliisia ja rajavartiolaitosta arvioidaan niiden toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden perusteella, tehdyn tutkimuksen perusteella ei voida osoittaa yhtään perustetta sille, mitä lisäarvoa rajavartiolaitoksen mahdollinen uudelleenorganisointi toisi tehtävien hoidon kannalta. Missään suhteessa poliisihallinnon ei voi sanoa toimivan tehokkaammin kuin sotilaallisesti järjestetyn rajavartiolaitoksen, olipa valittu mittari mikä tahansa.

Tehtävien tehokkaan toimeenpanon vastaparina voidaan nähdä yksikön oikeusturva. Kuinka hyvin yksikön oikeusturva toteutuu hallinnossa? Ja millaisia ovat viranomaisen sisäisen valvonnan järjestelyt (oikeudellinen laadunvalvonta) sen varmistamiseksi, että hallinto toimii oikeusnormien näkökulmasta oikein? Sekä poliisissa että rajavartiolaitoksessa on annettu sisäistä valvontaa ja laillisuusvalvontaa koskevaa ohjeistusta. Oikeusnormien näkökulmasta ja ohjeistuksen tasolla asiat ovat muodollisesti järjestyksessä ja 'samalla tasolla'<sup>439</sup>. Tutkimuskirjallisuuden sekä erilaisten raporttien (eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukset, SM:n julkaisut) perusteella käytäntö sen sijaan näyttää olevan hyvinkin erilainen poliisissa ja rajavartiolaitoksessa. Rajavartiolaitoksessa laillisuusvalvontaan on kiinnitetty huomattavasti enemmän huomiota kuin poliisissa. Tämä on luettavissa suoraan esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksista, joissa vuodesta toiseen pahoitellaan poliisin niukkoja resursseja sisäiseen laillisuusvalvontaan. Ehkä kyse on enemmän asenteesta, mihin selvitysmies Jonkka on raportissaan viitannut todetessaan, että laillisuusvalvonta ei ole poliisin tärkeysjärjestyksessä ollut korkealla<sup>440</sup>. Tämä laillisuusvalvonnan aliarvostus on Jonkan mielestä ilmennyt juuri toimialan resursoinnin niukkuutena, väheksyvänä asenteena sekä tarkastustoiminnan vähäisyytenä.

439 Poliisissa suoritettavasta laillisuusvalvonnasta on annettu SM:n määräys. Määräystä sovelletaan kaikkeen poliisitoimintaan lukuun ottamatta hallinnon taloudenhoitoa. Laillisuusvalvonta perustuu suunnitelmalliseen tarkastustoimintaan sekä lähimpien rooliin valvoa toiminnan lainmukaisuutta päivittäisen johtamistoiminnan yhteydessä. Poliisin kaikkien yksiköiden (valtakunnalliset yksiköt, poliisilaitokset) tulee tehdä vuotta koskeva tarkastussuunnitelma laillisuusvalvonnan kohteista. SM:n määräyksen mukaan: "Tarkastussuunnitelmassa tulee painottaa poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinoalaissa poliisille annettujen toimivaltuuksien ja poliisin omien tai sen käytettävissä olevien henkilörekistereiden laillisen käytön sekä poliisin ylijhdon antamien määräysten ja ohjeiden noudattamisen valvontaa." Havaittuihin epäkohtiin tulee puuttua, vaikka toiminta ei olisi sääntöjen, määräysten ja ohjeiden vastaista, jos puuttumisen voidaan katsoa edistävän hyvän hallinnon periaatteiden ja perusoikeuksien toteutumista tai muutoin parantavan poliisitoiminnan laatua ja luottamusta poliisiin. Tarkastustoiminnasta myös raportoidaan säännöllisesti ja raporteissa tulee ottaa kantaa myös toimenpiteisiin, joihin tarkastukset ovat antaneet aihetta. Poliisin ylijohdo kokoaa koko poliisitoimintaa koskevan laillisuusvalvontakertomuksen, joka saatetaan eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tiedoksi. (SM:n määräys (2006) "Poliisissa suoritettava laillisuusvalvonta, SM-2006-01324/Tu-42, 17.5.2006). Poliisin sisäistä valvonnasta on ohjeistettu myös poliisihallituksen antamassa määräyksessä "Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen ohjesääntö" (POHADno/2010/14, 7.1.2010).

440 SM:n julkaisuja 48/2004, 80.

Hallinnon hyvyttä voidaan epäsuorasti arvioida myös sen mukaan, kuinka virkamiehet toimivat tehtävissään, kansan palvelukseen asetettuina ja yleisten oikeushyvien turvaajina. Vaikka viranomaisiin kohdistuneet kantelut vain harvoin johtavat toimenpiteeseen, voidaan niitä arvioida jo lähtökohtaisesti eräänlaisena toiminnan epäonnistumisena viranomaisen julkisuuskuvan ja hyvän hallinnon (palvelun) näkökulmista. Myös viranomaiseen kohdistuvat rikosepäilyt ovat omiaan synnyttämään epäluuloa virkakunnan nuhteettomuudesta ja siten heikentävät yleistä luottamusta viranomaista kohtaan. Seuraavaan taulukkoon on koottu vertailutiedot poliisista ja rajavartiolaitoksesta vuodelta 2010<sup>441</sup>.

	Poliisi	Rajavartiolaitos
Kantelut eduskunnan oikeusasiamiehelle	666	2
Kantelut oikeuskanslerille	296	0
Kantelut laillisuusvalvojille (yhteensä)	<b>962</b>	<b>2</b>
<i>Kantelu/virkamies (poliisimies/rajavartiomies)</i> <sup>442</sup>	<i>1 : 8,1</i>	<i>1 : 1250</i>
Rikosepäilyt <sup>443</sup>	708	23
<i>Rikosepäilyt/virkamies</i> <sup>444</sup>	<i>1 : 11</i>	<i>1 : 109</i>
Kantelut + rikosepäilyt (yhteensä)	<b>1670</b>	<b>25</b>
<i>"Nuhteettomuuskerroin"</i>	<i>4.7</i>	<i>100</i>

### TAULUKKO 31. Virkamiesten toimintaan kohdistuneen kantelut ja rikosepäilyt

Taulukosta 31 nähdään, että poliisi kärsii tässä taistossa 'murskatappion'. Poliisimiehiä on hieman yli kolminkertainen määrä rajavartiomiehiin nähden, mutta heidän toimintaansa kohdistuu huomattavasti enemmän kanteluita. Kun vuonna 2010 ra-

441 Vertailuun ei ole otettu mukaan hallinnon sisäisiä kanteluita ja kansalaiskirjeitä, koska poliisin puolelta tietoja niistä ei ole saatavilla kuin poliisihallituksen osalta. Poliisihallitus sai vuonna 2010 kaikkiaan 364 kantelua ja 332 kansalaiskirjettä (yhteensä 696). Vastaava luku edellisenä vuonna oli 461. Koko rajavartiolaitos sai vuonna 2010 yhteensä 14 kantelua. Rajavartiolaitoksessa kanteluita on tulkittu kaikki kansalaiskirjeet, koska laki ei edellytä hallintokantelulta tiettyä muotoa.

442 Luvussa on otettu huomioon vain toimivaltuuksien käyttöön oikeutetut poliisimiehet (pl. opiskelijat) ja rajavartiomiehet. Luvut eivät ole aivan vertailukelpoisia, koska poliisi ilmoittaa henkilöstön henkilötyövuosina (HTV), joka on aina hieman pienempi kuin todellisten henkilöiden määrä. Rajavartiolaitoksen osalta lukuna on käytetty rajavartiomiesten määrää (2501 rajavartiomiestä).

443 Rikosepäilyn osalta on käytetty poliisin osalta eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa (v. 2010) mainittua lukua. Rajavartiolaitoksen osalta luku on otettu "Rajavartiolaitoksen operatiivinen laillisuusvalvonta vuonna 2010" -raportista. Luku 23 muodostuu 13 sotilaskurinpitoasiasta ja 10 muusta tapauksesta, joissa rajavartiolaitoksen esikunta antoi lausunnon hallintoyksiköille virkamieslakiperusteisessa seuraamusasiassa. Näiden lukujen vertailu voidaan kyseenalaistaa myös sillä perusteella, että siinä missä poliisiin kohdistuvat rikosepäilyt ovat julkisempia ja tulevat usein hallinnon ulkopuolelta, edellä mainitut rajavartiolaitokset rikosasiat ovat 'talon sisäisiä' ja niillä ei ole samanlaista julkisoikeudellista ulottuvuutta kuin poliisiin kohdistuvissa rikosepäilyissä.

444 Tämä, samoin kuin muut taulukkoon kursivilla merkityt luvut ovat suhdelukuja. Esitetty suhdeluku tarkoittaa sitä, kuinka montaa virkamiestä kohden on tehty keskimäärin yksi rikosepäily (poliisi: 1 rikosepäily/11 poliisimiestä; rajavartiolaitos: 1 rikosepäily/109 virkamiestä).

javartiolaitoksen 2500 rajavartiomieheen kohdistui kaksi kantelua, keskimäärin joka kahdeksas poliisi oli kantelun kohteena. Kun mukaan otetaan rikosepäilyt, keskimäärin joka viidennen poliisimiehen toiminta herätti jossain suhteessa epäluottamusta. Sama suhdeluku rajavartiomiesten osalta oli 100 eli kaksikymmentä kertaa pienempi. Vielä mielenkiintoisemmaksi tämän vertailun tekee se, että poliisin osalta poliisiin kohdistuvien kantelujen, samoin kuin rikosepäilyjen<sup>445</sup> määrät, ovat koko ajan kasvaneet, kun taas kehitys rajavartiomiesten osalta on kulkenut päinvastaiseen suuntaan. Kun tässä huomioidaan vielä rajavartiomiesten tehtävien lisääntymisen erityisesti rikostorjunnan alalla, mikä on tunnetusti ollut kanteluherkkää aluetta poliisin toiminnassa, tämä kahden eri virkakunnan vertailu paljastaa tulkintani mukaan hyvin erilaisen suhtautumisen viranhoitoon erityisesti yksilön oikeussuojan näkökulmasta. Tämän lyhyen vertailun perusteella voidaan todeta, että rajavartiolaitoksen toimintakulttuuri edustaa oppivalle organisaatiolle tunnusomaista, toiminnan jatkuvaan laadun parantamiseen tähtäävää käytäntöä.<sup>446</sup>

Toki tästä ei tule tehdä liian suoraviivaisia johtopäätöksiä. Poliisi tekee päivittäin tuhansia toimenpiteitä, joilla se puuttuu jollakin tavalla ihmisten perusoikeuksien käyttöön. Esitetyt tapaukset ovat vain *murto-osa* kokonaistoiminnasta. Asiaa voidaan havainnollistaa ehkä siten, että toiminnan volyyymiin nähden poliisi ehtii tehdä kaikki 'mokat' yhdessä päivässä ja muut 364 päivää vuodesta poliisin toiminta on moitteetonta ja se nauttii luotettavammaksi arvioidun viranomaisten statuksesta<sup>447</sup>. Lisäksi poliisin toiminta on monella tapaa huomattavasti riskialttiimpaa, jossa kohdataan 'ei-toivottuja' asiakkaita, usein vieläpä jonkinlaisessa aikapaineessa. Päätökset joudutaan tekemään usein nopeasti ja osin puutteellisilla lähtötiedoilla. Toisaalta tämä lisää vain tutkijan hämmästystä edellä olevien tulosten valossa. Nimittäin, jostain syystä poliisi osaa hoitaa nämä arjen haastavat tilanteet 'rutiinilla'. Sen sijaan esimerkiksi esitutkinta, joka on tarkkaan säädelyä ja muotomääräysten 'kahlitsemaa' toimintaa, aiheuttaa vuodesta toiseen runsaasti kanteluita. Näyttääkin siltä, että määräysten tunnontarkka noudattaminen, mikä oikeusturvan toteutumisen kannalta on välttämätöntä, ei ole poliisin vahvinta osaamisaluetta.

445 Huom. Poliisin vuosikertomuksessa 2008 (s. 23) on raportoitu, kuinka "Poliisimiestä epäillään yhä harvemmin rikoksesta". Poliisimiehen tekemiksi epäiltyjen rikosten määrä on neljän viimeisen vuoden aikana vähentynyt lähes sadalla, 735 rikosilmoituksesta (2005) 638 rikosilmoitukseen vuonna 2008. Pääosa rikosilmoituksista on koskenut voimankäyttötilanteita tai poliisimiehen vapaa-ajallaan tekemiksi epäiltyjä rikoksia. Vain muutama prosentti näistä epäillyistä rikoksista on johtanut tuomioon saakka. Miten trendi on jatkunut, siitä ei ole tietoa, koska vuosien 2009 ja 2010 vuosikertomuksissa ei ole raportoitu poliisimiehen tekemiksi epäillyistä rikoksista.

446 Kanteluiden osalta vertailu saattaisi muodostua aivan toisenlaiseksi, mikäli myös poliisin osalta olisi tiedot kaikista organisaatioyksiköistä ja hallintotasoilta. Tätä voidaan perustella kahdella syyllä. Ensiksi poliisin lääninjohdot ovat vastanneet merkittävästä osasta poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa. Toiseksi suoraan paikallispoliisille tehtyjen kantelujen määrä ei ole tiedossa. (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009, 123).

447 Mikäli sama aikavertaus ulotetaan rajavartiolaitokseen, voidaan sanoa, että vuodessa 'homma tökkii' tunnin verran, mutta muuten palvelu on priimaa koko vuoden ajan!

Nähdäkseni kaksi suurinta tekijää näiden lukujen 'epäsuhtaisuuden' selittämiseen ovat poliisin ja rajavartiolaitoksen erilaiset *toimintakulttuurit* ja *johtamiskäytännöt*. Sotilaallinen järjestys rakentuu *täsmällisyyden*<sup>448</sup> varaan, mikä merkitsee esimerkiksi huolellisuutta muotomääräysten ja määräaikojen noudattamisessa. Tehtävien tunteen tarkka suorittaminen tuottaa taas poliisille alituista päänvaivaa. Jonkan mukaan "huolettomuus muotomääräysten noudattamisessa ja huolimattomuus kirjauksissa kertoo väheksyvistä suhtautumisesta siihen, että pakkokeinoilla puututaan ihmisten perustuslaissa turvattuihin oikeuksiin"<sup>449</sup>. Tällä huolettomuudella voi olla yksilön kannalta äärimmäisen vakavat seuraukset. Pahimmassa tapauksessa poliisin huolimattomuus johtaa oikeudenmenetyksiin, kun rikosilmoituksia ei kirjata, tai rikokset vanhenevat esitutinnan liiallisen viivästymisen vuoksi<sup>450</sup>. Kyse on myös menettelylliseen oikeusturvaan liittyvistä kysymyksistä, niin kuin eduskunnan oikeusasiamies on korostanut ratkaisutoiminnassaan<sup>451</sup>.

Tämä toimintakulttuurin erilaisuus ilmenee myös poliisin ja rajavartiolaitoksen tavassa suhtautua omien virkamiestensä toimintaan. Tutkimusaineiston perusteella rohkenen väittää, että poliisissa suhtautuminen on väheksyvää. Eduskunnan oikeusasiamies on jatkuvasti kiinnittänyt huomiota siihen, kuinka poliisirikosten asianmukaisen seurannan järjestäminen on vakava puute poliisihallinnon sisällä<sup>452</sup>. Myös itse järjestelmän toimivuus on herättänyt epäilyksiä siitä, että asioita 'painetaan villaisella'<sup>453</sup>. Tässä suhteessa sotilaallinen järjestelmä tarjoaa vielä tehokkaamman keinon virkamiesten kyseenalaiseksi epäiltyyn toimintaan puuttumiseen. Sotilaskurinpitojärjestelmän avulla on mahdollista käsitellä virkamiesten sellaisia rikkomuksia, joihin rikos- tai virkamiesoikeudellinen puuttuminen ei anna mahdollisuutta. Tärkeämpänä tässä näen kuitenkin viranomaisessa vallitsevan toimintakulttuurin. Rajavartiolaitokseen

448 Täsmällisyys on sotilaallisen järjestelmän peruspiirre. Täsmällisyyden vaatimus on kirjattu esimerkiksi sotilaallisen kurin määritelmään: sotilaallisella kurilla ymmärretään annettujen käskyjen ja määräysten *täsmällistä* noudattamista. (Yleinen palvelusohjesääntö 2009, 11).

449 SM:n julkaisuja 48/2004, 50.

450 Poliisin toiminnassa näihin asioihin kohdistuvat kantelut toistuvat vuodesta toiseen. Ks. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukset vv. 2006-2010.

451 Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006, 67.

452 Eduskunnan oikeusasiamies on todennut kertomuksessaan vuodelta 2007 (s. 104): "Vakava puute on, että tarkkaa seurantatietoa poliisia kohtaan tehtyjen rikosilmoitusten kohtalosta ei ole". Sama maininta on sanasta sanaan myös kertomuksissa vuosilta 2008 (s. 104) ja 2009 (s. 124). Ehkä asialle oli jo tehty jotakin, kun vastaava kirjaus vuoden 2010 kertomuksessa (s. 164) oli lieventynyt muotoon: "Puutteena on, että ei ole saatavilla tarkkaa tilastotietoa varsinkaan siitä, miten paljon ja mistä rikoksista poliiseja on syytettävä tai lopulta tuomittava."

453 Ks. SM:n julkaisuja 48/2004, 72-77. Ks. myös Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukset 2006, 106-107; 2007, 118-120; 2008, 111-113; 2010, 164-165. Vuoden 2007 kertomuksessa eduskunnan oikeusasiamies toteaa seuraavaa: "Poliisimiesten tekemiksi väitettyjen rikosten tutkinnanjohto on kuulunut viralliselle syyttäjälle jo kymmenen vuotta. Silti tulee edelleen ilmi tapauksia, joissa tutkinnanjohtajalle kuuluvia ratkaisuja on lainvastaisesti tehnyt poliisimies." (Emt. 118). Vuoden 2010 kertomuksessa raportoidaan, kuinka apulaisoikeusasiamies ryhtyi omasta aloitteestaan selvittämään, miten joutuisasti poliisimiesten epäillyksi tekemiä rikoksia tutkitaan ja onko näiden esitutkintojen valvonta ja seuranta asianmukaisesti järjestetty. Selvitys on vielä kesken. (Emt. 165).

on vakiintunut, ehkä osin sotilaallisesta järjestelmästä johtuen, *ankaran virkavastuun* periaate. Toimintaa ei peitellä ja mahdolliset epäilyt väärinkäytöksistä tutkitaan. Kuvaavana esimerkkinä tästä käy ns. georgialaistapaus vuodelta 2005, josta raportoin edellä. Julkisuudessa esitetyt syytökset rajavartiomiesten epäsiiallisesta käyttäytymisestä georgialaisten naisten käännättämistapauksessa johtivat siihen, että rajavartiolaitoksen esikunta pyysi eduskunnan oikeusasiamiestä selvittämään esitettyjen väitteiden todenperäisyyden. Esitetuille väitteille ei löytynyt näyttöä.

Erilaisten organisaatiokulttuurien ohella *johtaminen ja johtamistoiminnan erilaisuus* on tekijä, minkä suhteen poliisin ja rajavartiolaitoksen toiminta eroavat toisistaan. Poliisihallinto toimii, jos sallitaan militaristinen vertaus, kuin *'ammu ja unohda'*-ohjus. Toiminnan seurantaan ei kiinnitetä asianmukaista huomiota, seuranta ei mielletä johtamisen onnistumisen mittariksi. Itse asiassa vasta toiminnan seuranta sen suhteen, toimiiko hallinto niin kuin viraston johto on asiat linjannut, antaa kuvan toiminnan tosiasiallisesta tehokkuudesta. Sotilaallinen *johtamisjärjestelmä*, niin kuin jo järjestelmän nimi kuvastaa, korostaa nimenomaan *johtamisen* merkitystä. Suurin osa johtamisesta on sen varmistamista, että tehdyt päätökset laitetaan asianmukaisesti täytäntöön. Hallinto on *toimeenpanovaltaa*. Päätökset ja normit, jotka eivät jalkaudu toiminnaksi, ovat kuolleita päätöksiä. Käyttäen ohjusvertausta, rajavartiolaitos toimii kuin *'risteilyohjus'*. Ohjuksen kulkua seurataan koko sen lennon ajan antaen ohjukselle tarvittaessa uusia korjauskomentoja, jotta ohjus löytäisi maalinsa.

Voidaanko nämä erilaiset johtamiskulttuurit, turvallisuushallinnon erilaiset 'ohjukset', tunnistaa tutkimuskirjallisuudesta? Palataan eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukseen. Tuntuu hämmästyttävältä, että ylin laillisuusvalvoja joutuu vuodesta toiseen kiinnittämään poliisin ylijohdon huomiota poliisirikosten sisäisen valvonnan asianmukaiseen seurantaan. Eikö asialle ole tehty mitään? Vai onko pidetty vain juhlapuheita tai annettu määräyksiä, joita hallinnon sisällä ei noudateta?<sup>454</sup> Miten toimii rajavartiolaitos? Havaittu epäkohta johtaa *aina* ja *heti* toimenpiteisiin<sup>455</sup>. Tämän voi todeta myös eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksista. Niissä harvoissa tapauksissa, kun rajavartiolaitoksen toiminnasta on kanneltu ja asiaa käsitelty eduskunnan

454 Ongelma on tiedostettu ja siihen on yritetty puuttua. Esimerkiksi jo vuonna 2006 annetussa poliisissa suoritettavaa laillisuusvalvontaa koskevassa määräyksessä (SM-2006-01324/Tu-42, 17.5.2006) korostettiin poliisiyksiköiden päälliköiden, päällystön sekä lähiesimiesten roolia ja omaa esimerkkiä laillisuusvalvonnassa. "Toiminnan lainmukaisuuden valvonta on heidän virkavelvollisuutensa. Heillä on käytännössä myös parhaat mahdollisuudet havaita ja puuttua epäasianmukaisiin, virheellisiin tai lainvastaisiin toimintatapoihin osana normaalia päivittäistä johtamistyötä. Esimiehen on lisäksi säännöllisellä seurannalla ja tarkastuksilla pidettävä yllä toiminnan korkeaa oikeudellista laatua." (Emt. 1-2). Lisäksi määräys velvoittaa laillisuusvalvontaa koskevan raportoinnin yhteydessä ottamaan kantaa myös päivittäisjohtamisen kehittämiseen (emt. 6).

455 Tässä yhteydessä on aiheellista viitata myös poliisin ja rajavartiolaitoksen erilaisiin toimintakulttuureihin, jota on sivuttu edellä tässä luvussa. Esimerkiksi rajavartiolaitoksen esikunnan raportit hallinnon sisäisistä tarkastuksista menevät tiedoksi kaikkiin rajavartiolaitoksen hallintoyksiköihin. Lähtökohtaisesti toimenpiteet koskevat vain tarkastettua hallintoyksikköä. Sotilaskulttuuriin kuuluu, että tarkastuskertomukset käydään läpi kaikissa hallintoyksiköissä. Mikäli tarkastuskertomukseen kirjatut havainnot (puutteet, epäkohdat) koskevat myös muita hallintoyksiköitä, ne saattavat asiat kuntoon ilman eri käskyä tai ohjausta.



oikeusasiamiehen kertomuksista, kuvauksen jälkeen on lyhyt selostus toimenpiteistä, mihin rajavartiolaitos on asian johdosta ryhtynyt<sup>456</sup>. Tällaiset kuvaukset poliisin osalta ovat harvinaisia, vaikka kantelutapauksia on satakertainen määrä rajavartiolaitokseen verrattuna<sup>457</sup>.

Palataan vielä tämän alaluvun alussa esitettyyn kysymykseen, tulisiko kansallinen, sotilaallisesti organisoitu rajavalvonta purkaa? Mikä olisi se lisäarvo, jota Suomen rajavalvonnan 'demilitarisointi' ja muuttaminen siviilihallinnoksi toisi mukanaan? Käytännössä se merkitsisi rajavartiolaitoksen organisoimista rajapoliisiksi, mikä tekisi siitä todennäköisesti yhden poliisihallintoon kuuluvan viranomaisen. On todennäköistä, että rajapoliisi organisoitaisiin poliisiylijohtoon alaisuuteen valtakunnalliseksi yksiköksi muiden valtakunnallisten poliisiyksiköiden (keskusrikospoliisi, liikkuva poliisi, suojelupoliisi) tavoin. Jo nykyisellään eri poliisiyksiköiden välinen työnjako esimerkiksi rikostutkinnan alalla tuottaa poliisihallinnolle ongelmia. Tulosohtaus on tuonut mukanaan myös poliisiyksiköiden välistä epätervettä sisäistä kilpailua, mikä on ilmennyt muun muassa tiedon panttaamisena<sup>458</sup>. On vaikea nähdä, millä tavalla poliisihallinnossa jo nyt havaitut ongelmat helpottuisivat, jos toimintaan tulisi yksi "kilpailija" lisää<sup>459</sup>. Todennäköisesti kahden erilaisen toimintakulttuurin yhdistäminen yhden johdon alaisuuteen ei olisi mitenkään kivutonta. Hallintojen yhdistämistä vastaan puhuu myös kansainvälisestä yhteistyöstä saadut kokemukset. Yhteistyö poliisasioiden osalta on lähtenyt liikkeelle paljon aikaisemmin kuin yhteistyö rajavalvonnan alalla. Jostain syystä rajavalvonnan alalla yhteistyö on kehittynyt suotuisammin ja paljon nopeammin. Rajavalvonnan uudelleen organisointi poliisihallinnoksi tuskin parantaisi

456 Ks. esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009, 84, 126, 176.

457 Positiivisena havaintona voidaan todeta, että vuoden 2010 osalta on eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa poliisiin kohdistuneiden kanteluiden osalta raportoitu niiden aiheuttamista toimenpiteistä selkeästi useammin kuin aikaisempina vuosina. Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2010, 151-168.

458 SM:n julkaisu 48/2004, 36.

459 'Hyvän kuvan' eri virkakuntien kuppikuntaisuudesta ja oman nurkan puolustamisesta saa tarkastelemalla näiden vuosikertomuksia. Vuosikertomusten valossa poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistyölle (PTR-yhteistyö), jota laajasti hehkutetaan ja markkinoidaan muille EU-maille hyvän yhteistyön 'parhaana käytänteenä', ei löydy paljon katetta. Esimerkiksi poliisin ja tullin vuosikertomuksissa PTR-yhteistyöstä ei puhuta sanaakaan ja viittaukset muihin PTR-viranomaisiin ovat yksittäisiä mainintoja. Poliisin vuoden 2010 vuosikertomuksessa rajavartiolaitos mainitaan vain kerran yhden 3,5 kuukautta kestävä projektin yhteydessä, ei esimerkiksi terroristien torjunnan, laittoman maahantulon torjunnan tai ulkomaalaisvalvonnan tiimoilta, vaikka juuri näillä alueilla tehtäviä hoidetaan yhteisissä työryhmissä. Vuonna 2010 poliisi ja rajavartiolaitos paljastivat Suomen suurimman ihmiskuljetustapauksen, jonka tutkinnassa rajavartiolaitoksella on merkittävä rooli. Myös poliisin vuoden 2009 vuosikertomuksessa rajavartiolaitos mainitaan kerran, tosin silloinkin väärin kirjoitettuna ja yhden yhteisen tutkimushankkeen tiimoilta, ei operatiivisen yhteistyön osalta. Myös tullin vuosikertomuksissa viittaukset yhteistyöhön poliisin ja rajavartiolaitoksen kanssa ovat yhtä niukkasanaiset kuin poliisin vuosikertomuksissa. Tosin tullin vuosikertomuksessa vuodelta 2010 tunnustetaan, kuinka "tullilla onkin tärkeä rooli vakavan rikollisuuden torjunnassa osana tiivistä lainvalvontayhteistyötä poliisin ja rajavartiolaitoksen kanssa". Rajavartiolaitoksen vuosikertomuksissa operatiivinen yhteistyö poliisin ja tullin kanssa on näkyvästi esillä, ja yhteistyötä tehdään nimenomaan PTR-yhteistyön nimissä. Vuoden 2009 vuosikertomuksessa on yhden aukeaman artikkeli "Rajan ja Tullin yhteistyöllä parempaa palvelua", jota on kuvitettu sivun värikuvalla rajavartiolaitoksen ja tullin yhteistyöparttiosta rekkaa tarkastamassa. Seuraavalla sivulla poliisi poseeraa lähes sivun kokoisessa värikuvassa pelastustoimintaa koskevassa katsauksessa. Myös rajavartiolaitoksen vuoden 2010 vuosikertomuksessa poliisin ja tullin edustajat ovat näkyvästi esillä niin tekstissä kuin kuvituksessa.

nykyistä tilannetta. Rajavartiolaitoksen rooli monipuolisena lainvalvonta-, rajavartio- ja sotilasviranomaisena antaa sille erinomaiset mahdollisuudet kohdata rajaturvallisuuden haasteet erilaisissa valmiustiloissa, mihin toimiminen osana poliisihallintoa ei antaisi samaa joustavuutta. Tulevaisuuden turbulentissa turvallisuusympäristössä tällä voi olla ennalta arvaamaton merkitys.

Uudelleen organisointi ei saa olla itsetarkoitus, vaan sen tulisi tuottaa selkeitä etuja nykytilanteeseen verrattuna. On mahdollista, että rajavalvonnan uudelleen organisointi toisi joitakin säästöjä, mikäli hallintoa kevennettäisiin yhdistelemällä olemassa olevia hallintorakenteita. Ilman tutkimusta tästä ei voida sanoa mitään varmaan. Muuta etua rajavalvonnan nykyjärjestelyjen muuttamiselle on vaikea nähdä. Sen sijaan monet seikat puhuvat nykyisten hallintorakenteiden puolesta. Tähän johtopäätökseen voidaan päätyä, kun tarkastellaan kummankin hallinnon, poliisin ja rajavartiolaitoksen, toimintaa ja sen tuloksia. Myös oikeusvarmuuden ja oikeusturvan kannalta sotilaallisesti organisoitu rajavartiolaitos toimii huomattavasti nopeammin, oikeusvarmemmin ja moitteettomammin. Tehty tutkimus on osoittanut, että pelkän järjestelmän ideaalikuvausten (sotilashallinto, siviilihallinto) tai sen oletettujen lähtökohtaletusten perusteella ei voida arvioida luotettavasti sitä, kuinka hallinto tosiasiasa toimii. Vasta empiria, viranomaisten omaksumat toimintatavat ja toimintakulttuuri viime kädessä ratkaisevat, kuinka kansalaisten oikeudet toteutuvat käytännössä asioiden hallinnollisessa toimeenpanossa.

Suurimmat erot näiden kahden organisaation välillä ilmenevät toimintakulttuurissa ja johtamisessa. Paljon vettä ehtii virrata Vantaanjoessa, mikäli poliisi aikoo saavuttaa rajavartiolaitokseen verrattavissa olevan organisatorisen tehokkuuden. Poliisin omaksumalla johtamiskulttuurilla se tuskin on mahdollista. Sen sijaan, että keskustelua käydään rajaturvallisuuden militarisoinnista tai sen purkamisesta, aiheellisempi kysymys kansalliselta kannalta tai kansalaisten oikeusturvan näkökulmasta saattaisi olla pohtia, pitäisikö poliisi militarisoida, mikäli se aikoo täyttää nykyisen yhteiskunnan sille asettamat oikeusturvaodotukset? Selvitysmies Jonkan mukaan suurin osa poliisin toimintaan kohdistuvista kanteluista jäisi pois, mikäli lähijohtamista saataisiin 'terävöitettyä'<sup>460</sup>. Vielä suuremmat johtamisodotukset kohdistuvat luonnollisesti poliisin johtamiseen lääni- ja valtakunnallisella tasolla. Suuri osa poliisin kohtaamista laillisuusongelmista, oikeusturvan vajeista, olisi siis minimoitavissa jäntevöittämillä johtamisella? Toisaalta Suomen poliisi nauttii jo nykyisin suurta kansallista ja kansainvälistä arvostusta<sup>461</sup>. Sotilaallisen johtamisjärjestelmän vahvuuksilla varustettuna se saattaisi olla jopa Linnunradan paras ☺.

<sup>460</sup> SM:n julkaisuja 48/2004, 53.

<sup>461</sup> "Eräässä tutkimuksessa suomalainen poliisi arvioitiin peräti maailman luotettavimmaksi ja Suomi maailman turvallisemmaksi maaksi." (Poliisin vuosikertomus 2010, 3).

Tämä tutkimus on tehty rajaturvallisuuden käsitteestä. Kielitieteellisellä tutkimusotteella tehty käsiteanalyysi voi jäädä teoreettiseksi ja tällaista tutkimusta moititaankin yleensä siitä, että se jää arkielämälle vieraaksi. Tässä tutkimuksessa on pyritty vastaamaan näihin haasteisiin. Rajaturvallisuuskäsitteen analyysityökaluksi valittiin Katie Erikssonin käsiteanalyysimalli. Siinä kielitieteellisten näkökohtien ohella kiinnitetään huomiota myös kielen tosiasiallisiin seurauksiin eli siihen, mitä käsitteet tekevät. Rajaturvallisuuskäsitteen osalta tämä analyysi koostui kolmesta eri tarkastelusta. Luvussa 8.1 rajaturvallisuus kytkettiin turvallisuushallinnon kontekstiin ja rajaturvallisuuden käsitettä analysoitiin hallinnon ideaalin näkökulmasta osana hallinnollista tehokkuutta. Tehokkuus määritettiin hallinnon aikaansaannosten ohella normatiivisesti siten, että huomiota kiinnitettiin myös hyvän hallinnon takeisiin, kuten oikeusturvan toteutumiseen sekä hallinnon läpinäkyvyyteen.

Luvussa 8.2 rajaturvallisuuskäsitteen pragmaattisten piirteiden tarkastelua laajennettiin turvallisuuden paradoksaalisiin piirteisiin. Turvallisuutta pidettiin lähtökohdiltaan ristiriitaisena. Valtion ja yhteiskunnallisen turvallisuuden maksimointi voi johtaa kasvaneeseen turvattomuuden tunteeseen yksilötasolla. Koska rajaturvallisuus on osa Euroopan unionin sisäistä turvallisuutta, tarkasteltiin rajaturvallisuuden paradoksaalisia piirteitä osana yhteistä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta. Terrorismia on pidetty rajaturvallisuuden vakavimpana haasteena. Terroristien torjunta osana rajaturvallisuuden ylläpitämistä on kuin neulan etsimistä heinäsuovasta, minkä johdosta sitä pidettiin yhtenä suurimmasta rajaturvallisuusparadoksista. Myös turvallisuushallinnolle tyypillinen tehokkuuden maksimointi osoittautui haasteelliseksi.

Turvallisuuden korostuminen syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeen on ilmennyt myös rajaturvallisuudessa, jonka on väitetty militarisoituneen. Akateemisessa keskustelussa militarisoinnilla on viitattu paitsi sotilasjoukkojen käyttöön rajavalvonnassa myös rajavalvonnan yleiseen tiukkenemiseen ja sen lainvalvonnallisten piirteiden heikkenemiseen. Tässä tutkimuksessa pureuduttiin tähän päivänpolttavaan kysymykseen tarkastelemalla Suomen rajaturvallisuuden järjestelyjä osana militarisointidiskurssia. Tarkastelu osoitti, että luotettavien johtopäätösten tekeminen pelkästään eri järjestelmien (sotilashallinto, siviilihallinto) ominaispiirteiden valossa ei ole mahdollista. Militarisointia tulee tarkastella hallinnon tosiasiallisen toiminnan ja sen seurausten valossa. Tehty tarkastelu paljasti, että sotilaallisesti organisoitu rajavartiolaitos osoittautui yksilön oikeusturvan kannalta oikeusvarmemmaksi järjestelyksi kuin siviilihallinnon mukaan toimiva poliisi. Näiden kokoavien huomioiden jälkeen on aika siirtyä tutkimustulosten esittelyyn.

## III OSA

# PÄÄTÄNTÄ



*”Mutta annan sen vähän, jonka olen oppinut, tulla päivänvaloon, jotta joku minua etevämpi saattaisi arvata totuuden ja hänen työnsä voisi osoittaa ja oikaista tekemäni virheet. Tällöin iloitsen siitä, että olin kuitenkin väline totuuden paljastumiselle.”*

*Albrecht Durer<sup>1</sup>*

## 9. YHTEENVETO

### 9.1 Käsitetutkimuksen uusi toimintatapa

Tutkimus sai alkunsa havainnosta, jonka mukaan *rajaturvallisuus* ilmaantui rajavalvontaa koskevaan diskurssiin 2000-luvun taitteessa. Erityisesti Yhdysvaltojen syyskuun 2001 terrori-iskut jouduttivat rajaturvallisuus*käsitteen*<sup>2</sup> esiinmarssia. Keskustelu muodostui rinnakkaiseksi ja osin päällekkäiseksi *EU:n yhdennettyä rajavalvontaa (IBM)* koskevan kehityksen kanssa. Kansallisesti rajaturvallisuus koettiin sen verran haastavaksi käsitteeksi, että rajaturvallisuuden sijaan rajavartiolakiin otettiin määritelmä *rajaturvallisuuden ylläpitämisestä*. Eurooppalainen ja kansallinen rajaturvallisuusdiskurssi poikkesivat sisällöllisesti toisistaan, vaikka keskustelussa käytettiin samoja käsitteitä. Uusia käsitteitä ilmaantui ’kuin sieninä sateella’ ja käsitteiden suhteen näytti vallitsevan täysi anarkia. Lähdeaineiston perusteella näytti siltä, että jokainen määritteli rajaturvallisuuden omista lähtökohdistaan. Kun kielen käyttö perustuu kuitenkin yhteisiin merkityksiin, heräsi mielenkiintoni, *mitä on rajaturvallisuus?* Voidaanko rajaturvallisuudesta puhua kollektiivisessa merkityksessä, jos jokainen tarkoittaa sillä osin eri asiaa?

Tässä tutkimuksessa tehtiin ekskursio rajaturvallisuuden käsitteeseen. Käsitteen kompleksisuus ilmeni hyvin jo siitä, että edes 600 sivua ei riittänyt rajaturvallisuus-käsitteen tyhjentävään määrittelyyn. Mutta eikö tärkeämpää ole oikeiden kysymysten tekeminen niiden vastaamisen sijaan, kuten englantilainen filosofi ja historioitsija Richard Collingwood (1939) on esittänyt<sup>3</sup>. Tämän tutkimuksen lähtökohtien mukaan yksiselitteisen vastauksen antaminen esittämäni tutkimusongelmaan ei ole edes mahdollista. Sitoutuminen relationaaliseen tietokäsitykseen samoin kuin sosiaalisen konstruktivismiin ja käsitehistoriallisen lähestymistavan mukaisesti lähtökohtiin tekee käsitteistä historiallisesti muodostuvia merkityksikköjä, joiden merkitys muodostuu

1 Siteerattu teoksesta Popper 1995, 2.

2 Yksinkertaisuuden vuoksi tässä tutkimuksessa puhutaan rajaturvallisuuden *käsitteestä*, vaikka joskus ilmaus viittaa vain käsitteen nimitykseen (sana, termi).

3 Ks. Collingwoodin *An Autobiography* (1944), jossa hän perustelee oikeiden kysymysten ensisijaisuutta niihin vastaamiseen verrattuna, kun kyse on ihmisen oppimisesta. Hän kehittää ajatusta edelleen teoksessa *The Idea of History* (1946).

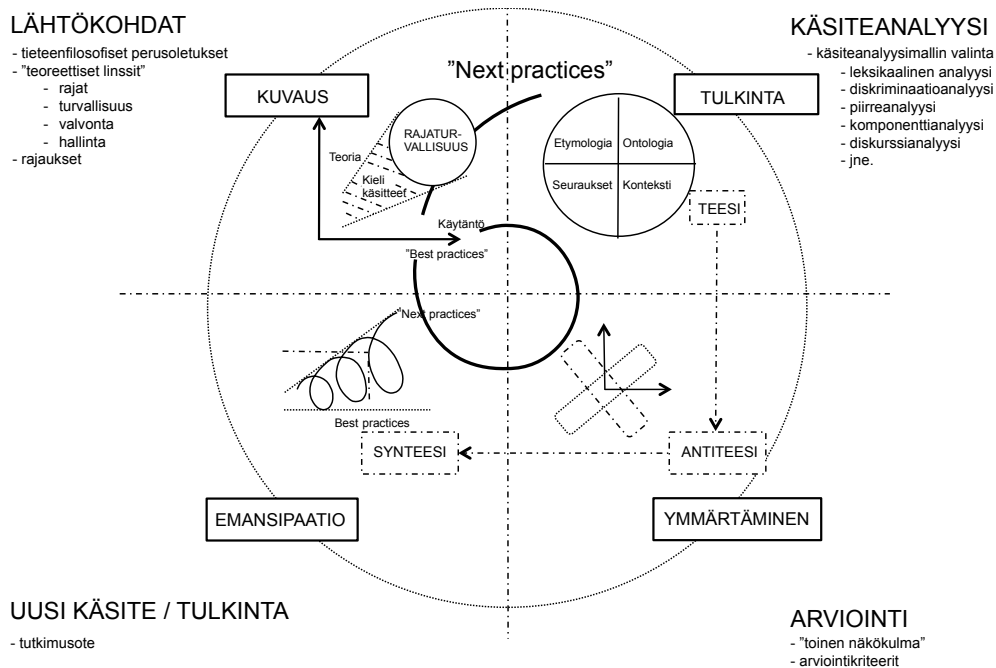
aika-, paikka- ja tilannekohtaisesti kussakin kielenkäytön tilanteessa. Käsitteet ovat dynaamisia ja relationaalisia kielen rakenneosia, jotka saavat koko ajan uusia merkityspiirteitä samaan aikaan kun vanhat merkitykset muuttuvat ja osin ehkä jopa kokonaan häviävät. Tämä kielen elastisuus, jatkuva käymisprosessi, muodostaa haasteellisen lähtökohdan käsiteanalyysille, jossa pyritään paikantamaan rajaturvallisuuskäsitteen syvin olemus, sen muuttumaton perussubstanssi.

Perehtyminen käsiteanalyysin työkaluihin toi uuden haasteen. Erilaisia analyysimalleja on runsaasti. Lisäksi lähestymistavat ovat usein kapea-alaisia kiinnittäessään huomiota vain kielen yksittäisiin piirteisiin tai rajattuun näkökulmaan. Kuinka valita sopiva analyysityökalu eri vaihtoehtojen joukosta? Osaltaan käsiteanalyysimallin pohdintaan vaikutti tutkimusaineistosta tehdyt havainnot, kuinka monet käsiteanalyysit olivat jääneet pinnallisiksi. Usein tehdyt käsiteanalyysit sisälsivät jännitteitä työn teoreettisten taustaoletusten kanssa. Arvioni mukaan tämä saattoi johtua siitä, että käsiteanalyysin metateoreettisia lähtökohtia ei ollut tiedostettu eikä tehtyjä valintoja argumentoitu saati raportoitu. Lisäksi käsiteanalyysit olivat voittopuolisesti teoreettisia, missä kieltä pidettiin pikemminkin todellisuuden abstraktina kuvaajana kuin itse todellisuuden 'rakennusaineena'. Vielä harvinaisempaa oli kielen käsittäminen puheaktiteorian mukaisesti *tekona*, jolla oli todellisia seurauksia muiden tekojen tapaan. Huomion kiinnittäminen kielen pragmaattisiin piirteisiin sekä kielenkäytön mahdollisiin haittavaikutuksiin laajensivat tutkimusintressiäni ohi perinteisten käsiteanalyysimallien. Sitoumukseni ohjasivat minua kehittämään uuden lähestymistavan, jossa kieltä ja käsitteitä voitiin tarkastella useasta näkökulmasta ja monitieteisellä tutkimusotteella (*triangulaatio*). Halusin tarkastella käsitteitä tavalla, jossa erilaiset tiedonintressit voitiin yhdistää samassa tutkimuksessa. Käsitteiden kuvaamisen ja niiden erilaisen käytön ymmärtämisen sijaan koin tärkeäksi kehittää rajaturvallisuuden käsitettä ideologiakriittikin kautta. Tavoitteenani oli tuottaa uutta tietoa (teoreettinen tiedonintressi), joka vapauttaisi vanhan ajattelutavan kahleista (emansipatorinen tiedonintressi).

Kuvassa 53 on esitetty tässä tutkimuksessa kehitetty käsitetutkimuksen uusi toimintatapamalli. Käsiteanalyysin aluksi kuvattiin tutkimuksen lähtökohdat, jotka liittyvät paitsi tutkimuksen *tieteenfilosofiin* lähtökohtiin (ontologia, epistemologia) myös rajaturvallisuuden kytkemiseen osaksi aiheen kannalta relevantteja teoreettisia suuntauksia. Nämä 'teoreettiset linssit' muodostettiin rajaturvallisuuden osalta *rajoja, turvallisuutta, valvontaa* ja *hallintaa* koskevista lähestymistavoista. Osana käsitetutkimuksen lähtökohtia määritettiin myös muut teoreettiset ja metodiset sitoumukset. Esimerkiksi tässä tutkimuksessa tällaisina valintoina voidaan pitää sitoutumista kriittiseen tutkimusotteeseen sekä sosiaalisen konstruktivismin mukaiseen kielikäsitteeseen. Kriittinen näkökulma edustaa tutkimussuuntauksena paitsi *refleksiivistä* tutkimusotetta, myös sellaisten teoreettisten näkökulmien hyödyntämistä, jotka eivät kuulu valtavirtatutkimukseen. Yksi tämän tutkimuksen keskeinen lähtökohta oli tarttua



haasteeseen monitieteisellä ja -menetelmällisellä tutkimusotteella. Tämä triangulaatioksi nimetty lähestymistapa teki mahdolliseksi rajaturvallisuuskäsitteen 'louhimisen' lukuisten teoreettisten lähestymistapojen ja metodisten tutkimustyökalujen turvin.



KUVA 53. Käsitetutkimuksen toimintatapamalli

Tutkimuksen lähtökohtien kuvaamisen jälkeen siirryttiin varsinaiseen käsiteanalyysiin. Käsiteanalyysi muodosti tutkimuksen painopisteen (luvut 5-8). Tämän tutkimuksen analyysimalliksi valittiin Katie Erikssonin (2006) kehittämä käsiteanalyysimalli. Se oli lähestymistavaltaan laajin, jos sitä vertasi muihin käsiteanalyysin tekotapoihin. Erikssonin mallissa kiinnitettiin käsitteiden semanttisten piirteiden ohella huomiota myös käsitteiden pragmaattisiin piirteisiin, toisin sanoen siihen, millaisia merkityksiä käsitteet saivat eri konteksteissa ja 'mitä käsitteet tekevät'. Osaltaan käsiteanalyysin kehittämiseen kielen käytön seurauksia huomioivaan suuntaan vaikuttivat *evidence based policy*, *bench marking* ja *CDE* (Concept Development and Experimentation) mukaisten lähestymistapojen yleistymisen politiikanteossa. Tällaiset näkökulmat tunnustivat termien määrittelyyn sisältyvän käsitevallan todelliset vaikutukset. Tässä tutkimuksessa hahmotettu käsitetutkimuksen uusi toimintatapamalli voidaan tulkita myös yhdeksi käsitteiden kehittämisen tavaksi.

Ajatus termien ja käsitteiden 'hyvyyden' arvioinnista sekä kriittisen tutkimusotteen

mukaisen ”toisen näkökulman” esiin tuomisesta voidaan käsitetutkimuksessa saavuttaa tulkitsemalla ja vertaamalla tehtyä käsiteanalyysiä uudesta näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa tuo toinen näkökulma rajaturvallisuuteen konstruointiin hyvän hallinnon ja hallinnollisen tehokkuuden varaan. Lisäksi nämä hallinnon arviointikriteerit yhdistettiin hallinnon normatiivisiin lähtökohtiin. Toisin sanoen hallinnollista tehokkuutta arvioitiin oikeusnormien valossa. Mikäli luvuissa 5–8 tekemääni käsiteanalyysiä voidaan pitää rajaturvallisuuden uutena tulkintana, toimii ’toinen näkökulma’ ikään kuin sen antiteesinä. Näin kielitieteellisesti painottunut käsiteanalyysi voitiin tuoda lähemmäksi hallinnollista todellisuutta ja kytkeä rajaturvallisuuden käsite konkreettisesti siihen ilmiöön, jota se kuvasi. Tämä edustaa aikaisempiin käsiteanalyysiin nähden merkittävää laajennusta puhtaasi kielitieteellisistä tarkasteluista niin pragmaattisesti orientoituneen käsiteanalyysin kuin toiminnan vaikuttavuutta mittaavan arviointitutkimuksen suuntiin.

Tutkimuksen tavoitteena on usein ’uusi ymmärrys’ tutkimuskohteesta. Erityisesti kriittinen tutkimusote pyrkii ajatusten emansipaatioon, jossa todellisuutta tulkitaan uudella tavalla. Käsiteanalyttisen tutkimuksen osalta tämä voi tarkoittaa esimerkiksi uuden käsitteen lanseeraamista tai jo olemassa olevan käsitteen uutta tulkintaa. Tässä tutkimuksessa rajaturvallisuuden käsitteelle on annettu uusi tulkinta, jonka toivotaan vaikuttavan myös siihen todellisuuteen, jossa rajaturvallisuutta tuotetaan turvallisuushallinnon eri prosesseissa ja käytännöissä. Kun nämä ajatukset tuodaan tähän tutkimukseen voidaan todeta, että vallitsevan turvallisuusajattelun kritiikin kautta meille avautuu tilaisuus nostaa esiin turvallisuuden uusia painotuksia ja virtauksia, jotka ilmenevät toistaiseksi vain vallan marginaalissa erityisesti turvallisuushallinnon osalta. Sen sijaan, että rajaturvallisuuden (kuten muun valtiolähtöisen turvallisuuden osalta) pyrittäisiin tulevaisuuden haltuunottoon ja hallinnan parhaisiin käytänteisiin (*best practices*), meidän tulisi pyrkiä turvallisuuden hallintapyrkimysten asteittaiseen purkamiseen ja turvallisuuden tuleviin, ”uuden sukupolven” käytänteihin (*next practices*). Näissä käytännöissä laitetaan enemmän painoa yksilön vapausoikeuksille ja mahdollisuudelle toteuttaa yhtiöturvallisuudesta vapaata yhteisöllistä läpinäkyvää toimintaa. Oikeus olla kontrollin ulkopuolella on länsimaiseen demokratiaan syvään juurtunut periaate. Sitä ei pitäisi uhrata näennäistehokkaiden toimenpiteiden nimissä, joiden tehokkuus esimerkiksi terrorismin torjunnan osalta jää hyvin kyseenalaiseksi ja etenkin, kun toimenpiteiden seuraukset kohdistuvat huomattavasti syvällisemmin meihin jokaiseen kuin itse epäiltyihin terroristeihin. Tässä tutkimuksessa hahmotettu vaihtoehtoinen määritelmä rajaturvallisuudelle kuvaa pyrkimystä tavoitella jonkinlaista tasapainoisempaa lähestymistapaa rajaturvallisuuteen.

Tämän luvun seuraavassa luvussa esitellään lyhyesti keskeisimmät tutkimustulokset *käsiteanalyysin* kannalta. Ne on työhön valitun kriittisen tutkimusotteen johdosta esitetty taulukkona, jossa virallisen totuuden (teesi) rinnalla esitetään tämän tut-

kimuksen paljastama kriittinen näkökulma (antiteesi), toinen tulkinta viralliselle rajaturvallisuusdiskurssille. Näistä tehdään synteesi luvussa 9.3. Luvussa esitetään vaihtoehtoinen määritelmä rajaturvallisuuden käsitteelle sekä tehdään suositus, mihin suuntaan nykyistä rajaturvallisuuden käsitteellistä sisältöä tulisi kehittää. Alaluvussa 9.4 arvioidaan tehtyä tutkimusta, sen mahdollisia ansioita ja metodisia heikkouksia.

## 9.2 Keskeisimmät tutkimustulokset

Tehty tutkimus on kohdistunut rajaturvallisuuden *käsitteeseen*. Tässä luvussa esitellään rajaturvallisuuskäsitteen semanttisiin ominaisuuksiin liittyvät ja käsiteanalyysiin perustuvat johtopäätökset.<sup>4</sup> Asian havainnollistamiseksi tutkimustulokset esitetään kootusti taulukossa 32. Kriittisen tutkimusotteen johdosta tutkimustulokset esitetään rinnan 'virallisen totuuden' kanssa, joka on konstruoitu pääasiassa virallislähteistä. Esitetty vaihtoehtoinen tulkinta 'turvallisuustoteemille' on sen kontrapunkti. Kutakin keskeistä tutkimustulosta ja sen kanssa kilpailevaa 'virallista totuutta' tarkastellaan omissa alaluvuissaan 9.2.1 - 9.2.7. Virallisen totuuden kritiikin kautta esitellään tämän tutkimuksen paljastama ja argumentoima vaihtoehtoinen tulkinta kustakin väittämästä.

"Virallinen totuus" (turvallisuustoteemi)	Kontrapunkti
Rajoissa ja rajavalvonnassa tapahtuneet muutokset tulee ottaa huomioon viranomaisten toiminnassa. Muutokset tulee huomioida myös normatiivisella (säädös) tasolla.	Rajojen muuttuneet merkitykset sekä niiden valvontakäytännöissä tapahtuneet muutokset ovat havaittavissa myös kielen tasolla. Rajavalvontaan liittyvien käsitteiden kehitys ilmentää turvallisuusorientoitunutta hallinta-ajattelua.
Rajaturvallisuuden määrittely on ollut tarpeen, koska turvallisuusympäristössä on tapahtunut muutoksia eivätkä vanhat rajojen vartiointin ja valvonnan käsitteet vastaa enää nykyajan todellisuutta.	Rajaturvallisuuden nykyinen määrittely edustaa kylmän sodan aikaista vastakkainasettelua ja hallintamentaliteettia. Se ei ota huomioon turvallisuuden käsitteessä tapahtunutta laajenemista kohti inhimillistä ja yhteisöllistä turvallisuutta. Rajaturvallisuuden suppea määrittely korostaa yhä valtiolähtöistä ajattelua.
Rajaturvallisuuden määrittely on lisännyt hallinnollista tehokkuutta, koska se on auttanut kirkastamaan kansalliset tavoitteet rajaturvallisuuden osalta.	Rajaturvallisuuskäsitteen kapea-alainen määrittely on johtanut myönteisten tulosten ohella haitallisiin sivuvaikutuksiin, joista ei ole keskusteltu julkisuudessa.

<sup>4</sup> Käsiteanalyysin perusteella tehdyistä tutkimustuloksista voidaan vetää myös yhteiskuntatieteellisiä johtopäätöksiä. Nämä rajaturvallisuuden *turvallisuuden, valvonnan ja hallinnan* tematiikkojen ympärille rakentuvat johtopäätökset esitellään diskussiossa (luku 10). Tulokset ovat eräässä mielessä oheistutkimustuloksia, tai niitä voidaan pitää käsiteanalyysin yhteiskuntatieteellisinä tulkintoina.

Rajaturvallisuuden määrittely on lisännyt käsitteellistä selkeyttä.	Rajaturvallisuuden määrittely-yritykset ovat epäonnistuneet ja ne ovat lisänneet käsitteellistä epäselvyyttä. Tämän päivän rajaturvallisuusdiskurssissa käsitteet <i>rajaturvallisuus</i> , <i>rajaturvallisuuden ylläpitäminen</i> , <i>yhdennetty rajavalvonta</i> , <i>yhdennetty rajaturvallisuus</i> , <i>rajaturvallisuusmalli</i> , <i>rajaturvallisuusjärjestelmä</i> ja <i>rajaturvallisuusstrategia</i> samaistuvat siinä määrin, että niiden käsitteellinen erottaminen kielenkäytössä on mahdotonta.
Rajaturvallisuuden ylläpitämisen määrittely lainsäädännössä on ollut tarpeen rajavalvonnan yhdenmukaistamiseksi.	Rajaturvallisuuden ylläpitämisen määrittely lainsäädännössä ei ole ollut tarpeen. Määritelmän käyttöönotto on lisännyt terminologista kirjavuutta sekä hämärtänyt rajaturvallisuuden normatiivista ja käsitteellistä sisältöä. Rajaturvallisuuden ylläpitämisen määrittely lainsäädännössä voidaan nähdä pyrkimyksenä vahvistaa rajavartiolaituksen kansallista roolia EU:n yhdennetyssä rajavalvonnassa.
Rajaturvallisuuden kansallinen määrittely on edesauttanut EU:n yhdennetyn rajavalvonnan käyttöönottoa.	Rajaturvallisuuden kansallinen määrittely ei ole edesauttanut EU:n yhdennetyn rajavalvonnan käyttöönottoa. Rajaturvallisuuskäsitteen käyttö ei ole jalkautunut kansallisessa turvallisuusdiskurssissa juuri rajavartiolaituksen ulkopuolelle. Viranomaiset haluavat säilyttää vanhat reviiirinsä.
Suomi on rajaturvallisuuden mallimaa. Suomen rajaturvallisuus on parhaalla tasolla Euroopassa.	Rajavalvonta on Suomessa korkealla tasolla. Rajoihin liittyviä uhkia on käytetty Suomessa osana turvallisuuden turvallistamiskurssia, jossa turvallisuus on ylikorostunut. Rajavartiolaitos on <i>rajaturvallistettu</i> ja <i>rajaturvallistunut</i> .

### TAULUKKO 32. Rajaturvallisuuden ”virallinen totuus” vs. kontrapunkti

#### 9.2.1 Rajoissa ja rajavalvonnassa tapahtuneet muutokset ovat havaittavissa kielen tasolla

Rajat ovat globalisaation, turvallisuusympäristössä tapahtuneiden muutosten, Euroopan yhdentymiskehityksen ja monien muiden ajallemme tyypillisten muutosvoimien seurauksena menettäneet perinteisen merkityksen valtion suvereniteetin äärimmäisinä linnakkeina. Rajoista on tullut huokoisia, läpinäkyviä ja vaikeasti havaittavia *bipolaarisia konstellatioita*, jotka biovallan (Foucault) tavoin siirtyvät ihmisten mukana. Siitä huolimatta ne ovat säilyttäneet perinteiset alueen turvaamiseen liittyvät suojaamistehtävänsä. Rajat ovat moninkertaistuneet ja ne ovat alati ”läsnä olevia”. Rajoissa tapahtuneet muutokset ovat heijastaneet myös rajojen valvontakäytäntöihin. Rajojen turvaaminen ei rajoitu enää pelkästään maantieteellisten rajojen läheisyyteen, vaan se on laajentunut maiden rajoilta sekä alueiden sisään että kauas kolmansien maiden alueelle.

Rajojen turvallisuus, tai lyhemmin *rajaturvallisuus*, muodostuu nykyajattelun mukaan useista toimintatasoista, filtreistä. *Rajaturvallisuuden eteen työnnetty puolustus*

*perustuu syvän puolustuksen doktriiniin* (luku 4.4). EU:n rajaturvallisuusajattelun mukaan turvallisuushkien torjunta alkaa jo lähtömaista, kolmansien maiden alueelta, missä ihmiset hakevat viisumia matkustaakseen länteen. Henkilöt ovat koko matkansa ajan viranomaisten ja matkaoperaattoreiden (turvallisuusklusteri) valvonnan alaisina. Päästyään EU:n yhteisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueelle henkilö voi nauttia vapaasta liikkuvuudesta EU-kansalaisten tavoin. Näennäisestä vapaudesta huolimatta henkilö voi milloin tahansa joutua rajamuodollisuuksien kohteeksi, esimerkiksi kun hänen matkustusasiakirjansa tarkastetaan etniseen ravintolaan tehdyn ulkomaalaisvalvontaiskun seurauksena. Näin raja voi realisoitua *missä tahansa* ja *milloin tahansa* riippumatta siitä, ylittääkö henkilö valtiollisia rajoja vai ei.

Rajoissa ja rajavalvontakäytännöissä tapahtuneet muutokset maantieteellisiltä rajoilta *kohhti tilan, alueen ja ajan yhä laajempaa hallintaa* on näkynyt myös kielen (käsitteiden) tasolla niin kuin luvussa 6.1 raportoitiin. Lineariajatteluun perustunut *rajanvartiointi* korvautui rajavalvonnalla ja sittemmin rajaturvallisuudella. Tämä käsitteellinen laajennus ilmenee paitsi sanan sijamuodosta (genetiivi muuttui nominatiiviksi) myös *'rajavalvontaa'* kuvaavan termin käsitteellisenä laajenuksena. *Rajanvartiointi* viittaa alueelliseen suppeuteen, visuaalisuuteen (näköyhteys), toiminnan välittömiin vaikuttamismahdollisuuksiin sekä ajallisesti nykyhetkeen. *Rajavalvonta* on vartiointiin verrattuna selkeästi laaja-alaisempi käsite niin alueelliselta ulottuvuudeltaan, toiminnaltaan kuin ajalliselta kestoltaan. *'Näkymättömyys'* on osa valvonnan käsitteellistä sisältöä (vrt. tutkavalvonta). *Rajaturvallisuus* on käsitteenä selvästi laajin ja epämääräisin. Turvallisuuteen voidaan ajan, paikan, tilan ja toiminnan laajennusten ohella liittää myös aistein todentamattomat psyykkiset olotilat (esim. turvallisuuden tunne). Taulukossa 33 on havainnollistettu tätä käsitteen tasolla tapahtunutta rajojen valvontaa kuvaavan perustermin sisällöllisen alan laajenemista.

	<b>Vartiointi</b>	<b>Valvonta</b>	<b>Turvallisuus</b>
Valvonnan kohde	Linja	Alue	Tila
Valvonnan näkyvyys	Näköyhteys / eristäminen (aita)	Näköyhteys / ei yhteyttä	Voitava vaikuttaa myös näkymättömiin uhkiin
Tiedon kohde	Alue	Henkilö	Verkostot / suhteet
Tiedon syvyys ja laajuus	Pintatieto	Syvämpi informaatio (tutkakuva, ip-kuva)	Syvä tieto (DNA, identiteetti)
Valvontatapa	Kiinteä	Laajentunut	Liikkuva
Valvonnan kesto	Hetkellinen	Moninkertainen	Jatkuva
Valvonnan ajallisuus	Nykyhetki	Menneisyys-nykyhetki	Menneisyys-tulevaisuus
Valvonnan rationaliteetti	Reagointi	Ennakointi	Ennaltaehkäisy

**TAULUKKO 33.** Valvontaa kuvaavan 'perustermin' sisällöllinen muutos

Rajaturvallisuuden osalta merkittävä muutos on tapahtunut myös valvonnan kohteessa. Luvussa 4.4 kuvattu kehitys rajavalvonnassa osoitti, kuinka valvonta on siirtynyt itse rajoista rajat ylittäviin *ihmisvirtoihin*. Rajat ovat irronneet maantieteellisestä, alueeseen sidotusta lähtökohdastaan ja kiinnittyneet liikkuviin ihmisyksilöihin sekä siirtyneet virtuaaliseen kyberavaruuteen, tietojärjestelmiin. Rajat siirtyvät ihmisten mukana, mutta kaikkein todellisimmat rajat manifestoituvat digitaalisissa binäärikoodeissa, kun sähköiset *e*-henkilöllisyytemme konstruoidaan rekistereiden ja tietoverkkojen 'loputtomassa saaristossa'. Ei liene epäilystä, mihin tietoon viranomaisen luottaa, jos rajatarkastuksessa henkilön antama ilmoitus ei vastaa rekisterissä olevaa merkintää hänen *e*-henkilöllisyydestään. Yksilön näkökulmasta rajojen muuttuneet funktiot voidaan havainnollistaa taulukon 34 esittämällä tavalla, kun asiaa tarkastellaan rajatarkastusten näkökulmasta.

	Rajanvartiointi	Rajavalvonta	Rajaturvallisuus / IBM
Valvonnan kohde	Henkilö	Tieto / <i>e</i> -henkilöllisyys	Riskiprofiili
Valvonnan tarkoitus	Tunnistaminen / identifiointi	Todentaminen / verifiointi	Ennustaminen / profilointi
Tiedon kohde	Henkilöllisyys	Käytös / rekisterit	Verkostot / suhteet
Tiedon syvyys ja laajuus	Pintatieto	Moni-tieto	Syvä tieto (DNA, identiteetti)
Valvontatapa	Aistit	Valvontateknologia	Analyysoivallukset
Valvonnan kesto	Yksittäinen	Moninkertainen	Jatkuva
Valvonnan ajallisuus	Nykyhetki	Menneisyys-nykyhetki	Menneisyys-tulevaisuus
Valvontafunktio	Turvallisuus	Laillisuus / luvallisuus	Uhallisuus
Valvonnan rationaliteetti	Estäminen	Valvonta	Hallinta
<b>Kylmän sodan päättyminen</b>			<b>911</b>

#### TAULUKKO 34. Rajatarkastus yksilön näkökulmasta

Rajojen ja rajavalvonnan muuttuneet funktiot voidaan näin todentaa erilaisten siirtymien avulla, kuten monet tutkijat (esim. Torpey 2000; Zollberg 2003; 2006; Rumford 2006; Tholen 2010) ovat osoittaneet. Nämä siirtymät ilmenevät myös kielen ja käsitteiden tasolla, kuten olen osoittanut. Lisäksi rajoissa ja niiden valvontakäytännöissä tapahtuneet muutokset on viety osaksi rajaturvallisuuden normatiivista viitekehystä. Euroopan rajavalvonnan yhdenmukaistaminen on johtanut siihen, että Schengenin rajasäännöstössä kuvatut käsitteet on täytynyt implementoida osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tämä on aiheuttanut tarpeita tarkistaa kansallisessa lainsäädännössä määritellyt keskeiset käsitteet vastaamaan yhteisöläinsäädäntöä. Niinpä esimerkiksi rajavartiolaissa (578/2005) tarkennettiin laissa rajavartiolaitoksessa (1999) määritel-

tyä rajavalvonnan käsitteellistä sisältöä. Schengenin rajasäännösten tultua voimaan vuonna 2006 rajavalvonnan käsitteellinen sisältö täytyi tarkistaa uudelleen, jolloin se jaettiin rajojen valvontaan ja rajatarkastuksiin. Sen sijaan termiä rajaturvallisuus ei ole määritetty EU-lainsäädännössä. *Rajaturvallisuus ja rajaturvallisuuden ylläpitäminen ovat puhtaasti kansallisia käsitteellisiä innovaatioita.* Ne ovat mielenkiintoisia käsitteitä ainakin siinä mielessä, että niiden käyttöönoton aikaan kehitys Euroopan unionissa kulki päinvastaiseen suuntaan ja kohti yhä tiiviimpää käsitteellistä integraatiota.

### 9.2.2 Rajaturvallisuuden määrittely edustaa kylmän sodan aikaista hallinta-ajattelua

Eurooppalaisen rajavalvonnan yhdentymiskehitystä sekä turvallisuusympäristössä tapahtuneita muutoksia on käytetty perusteluna sille, kun rajavalvontaa on käsitteellisesti laajennettu rajavalvonnasta rajaturvallisuuden ylläpitämiseen. Rajaturvallisuuden ylläpitäminen on mielletty samanlaiseksi keskeiseksi rajavartiolaitoksen tehtäväksi, kuin mitä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on poliisilla. Rajaturvallisuuskäsitteen esiinmarssi liittyy kylmän sodan jälkeiseen aikakauteen, kun vanhaa valtiolähtöistä ja asevaraista turvallisuutta lähdettiin purkamaan ja turvallisuus käsitteenä laajentui kattamaan yhä moninaisempia toimintaympäristöön liittyviä uhkia, haasteita ja riskejä. Kun rajaturvallisuuden käsitteellistä sisältöä analysoitiin tässä tutkimuksessa, tehdyn analyysin perusteella voidaan väittää, että *rajaturvallisuuden nykyinen määrittely edustaa kylmän sodan aikaista vastakkainasettelua ja hallinta-ajattelua eikä se ota huomioon turvallisuudessa tapahtuneita muutoksia kohti inhimillistä ja yhteisöllistä turvallisuutta.* Rajaturvallisuus on määritetty suppeasti ja se korostaa valtiolähtöistä, turvallisuusuuhkien torjuntaan keskittyvää ajattelua. *Turvallisuusajattelua leimaa utopia turvallisuuden hallinnasta.* Turvallisuusympäristön muuttuessa yhä turbulentimmaksi, jossa uudet uhkat ovat globaaleja, asymmetrisiä, liikkuvia ja vaikeasti hallittavia, turvallisuustoimijat kehittävät tekniikoita ja poliitikot ottavat käyttöön poliittisia ja normatiivisia instrumentteja, joiden ideologisena *lähtökohtana on ongelmien ennustettavuus ja hallittavuus.* Tämä 'kristallipallousko' on puettu tieteen kaapuun erilaisilla hienostuneilla riskianalyseillä, tiedonlouhintatekniikoilla ja profilointityökaluilla. Nämä modernit rajaturvallisuustyökalut esimerkiksi terroristien torjunnassa ovat kuitenkin osoittaneet kyvyttömyytensä uusien turvallisuushaasteiden edessä. Ihmisen käyttäytymisen ennustaminen kun ei parhailla tietokonesovelluksilakaan taida olla mahdollista.

Tässä tutkimuksessa tehty käsiteanalyysi tukeutui käsitehistoriallisen teorian mukaisesti lähtökohtiin. Sen mukaan käsitteet ovat aika-, paikka- ja tilannekohtaisia, jatkuvasti liikkeessä olevia kielen rakenneosasia, joissa eri aikakausien käsitesedimentit saattavat elää rinnakkain etenkin aikakauden murroskohdissa. Tämä tärkeä huomio



selittänee osaltaan sen, miksi Suomessa EU:n yhdenmety rajavalvonta (*integrated border management*) käännetään rajaturvallisuudeksi eikä esimerkiksi rajahallinnoksi tai rajahallinnaksi (vrt. crisis management, risk management). Ehkäpä vieläkin mielenkiintoisempaan voidaan pitää tämän tutkimuksen havaintoa, jossa Venäjä nauttii rajavallionnallista erityisasemaa suhteessa kaikkiin muihin maihin. Luvussa 7.5 tehty rajavartiolaituksen organisatoristen rajaturvallisuusdiskurssien tarkastelu osoitti, että rajavartiolaituksen käytössä on oma ja erityinen, vain Suomen ja Venäjän *rajavartio*-yhteistyöhön liittyvä sanasto. Tuo sanasto on paitsi historiallisesti määräytynyt, se on tulkintani mukaan myös sidoksissa kansallisesti syvään juurtuneisiin asenteisiin ja historialliseen kokemukseen. Kuinka muuten on selitettävissä se, että Suomi tekee kaikkien muiden maiden kanssa rajavalvonta- ja rajaturvallisuusyhteistyötä, kun taas yhteistyö Venäjän liittovaltion rajavartiopalvelun kanssa, samoin kuin Suomen itäisen rajan valvonta yleensä, hahmotetaan voittopuolisesti rajavartiotermin mukaisessa viitekehyksessä.

### 9.2.3 Rajaturvallisuuskäsitteen kapea-alainen määrittely johtaa haitallisiin sivuvaikutuksiin

Tämän tutkimuksen käsitteelliseksi työkaluksi valittiin Erikssonin käsiteanalyysimalli. Sen avulla käsitteitä voidaan analysoida ja tarkastella monesta näkökulmasta. Semanttis-pragmaattisesta tutkimusotteesta johtuen tässä tutkimuksessa oltiin kiinnostuneita myös kielen ja käsitteiden todellisista vaikutuksista. Toisin sanoen siitä, *mitä käsitteet 'tekevät' tai saavat aikaan*. Käsitteet ovat tunnetusti kiistelyn kohteena ja niiden määritelmät ovat poliittisen valtakampailun tulosta. Esimerkiksi jonkin maan määrittäminen viisumivelloiseksi, jonkin teon luokittelu terroristiseksi rikokseksi tai jonkun ryhmän leimaaminen laittomiksi maahantulojoiaksi aiheuttavat seurauksia, jotka voidaan todentaa niin politiikassa kuin viranomaisten toiminnassa. Rajaturvallisuus kilpailuna poliittisena käsitteenä kantaa myös näitä käsitteiden määrittelyvallan tunnusmerkkejä. Tässä tutkimuksessa tutkittiin rajaturvallisuuskäsitteen pragmaattisia piirteitä erityisesti *hallinnollisen tehokkuuden* ja *oikeusvarmuuden* näkökulmista. Hallinnollinen tehokkuus määritettiin normatiivisesta lähtökohdasta. Näin määritellen viranomaisten rajaturvallisuuden nimissä tekemien toimenpiteiden tuli olla *tarpeellisia, käyttötarkoituksensa sopivia* (tuotti toivotut tulokset) sekä *oikeasuhtaisia* mahdollisiin haittavaikutuksiin nähden.

Rajaturvallisuuden osalta siirtyminen 'eteen työnnettyyn puolustukseen' on auttanut torjumaan henkilöiden rajanylilykköön liittyviä turvallisuusuhkia ennen kuin ne ilmaantuvat unionin ulkorajoille. Erityisen menestykselliseksi tämä toiminta on osoittautunut yhdysmiestoiminnan osalta, jossa EU:n jäsenmaat ovat sijoittaneet virkamiehiä ulkomaan edustustoihin ja vilkkaimmille lentoasemille seulomaan ja estämään

turvallisuusriskeiksi arvioitavien henkilöiden matkustamisen. Yksin vuonna 2010 rajavartiolaitoksen yhdysmiehet estivät yli 5000 tällaisen henkilön matkustamisen. Se vaikutti merkittävästi paitsi Suomen, myös koko EU alueen turvallisuustilanteeseen sekä kansalliseen taloudelliseen rasiin. Jo yhden henkilön käännättämisestä ja palauttamisesta voi jäsenvaltiolle aiheutua jopa useiden kymmenien tuhansien eurojen kustannukset<sup>5</sup>. EU:n ulkorajoilla paljastuu myös huomattava määrä erilaista rikollisuutta. Ihmisten liikkumisen huomattava lisääntyminen ja helpottuminen ovat tehneet rajoilla toteutettavista valvonta- ja tarkastustoiminnoista merkittävän yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä turvaavan tehtävän. Esimerkiksi rajatarkastusten yhteydessä paitsi estetään turvallisuutta vaarantavien henkilöiden ja tavaroiden maahanpääsyä, tavoitetaan myös sellaisia rikollisia, jotka ovat onnistuneet välttelemään 'lainkouraa' EU:n sisällä. Nyt tehdyn tutkimuksen valossa voidaan väittää, että viranomaisen toimenpiteet rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi ovat olleet tarpeellisia.

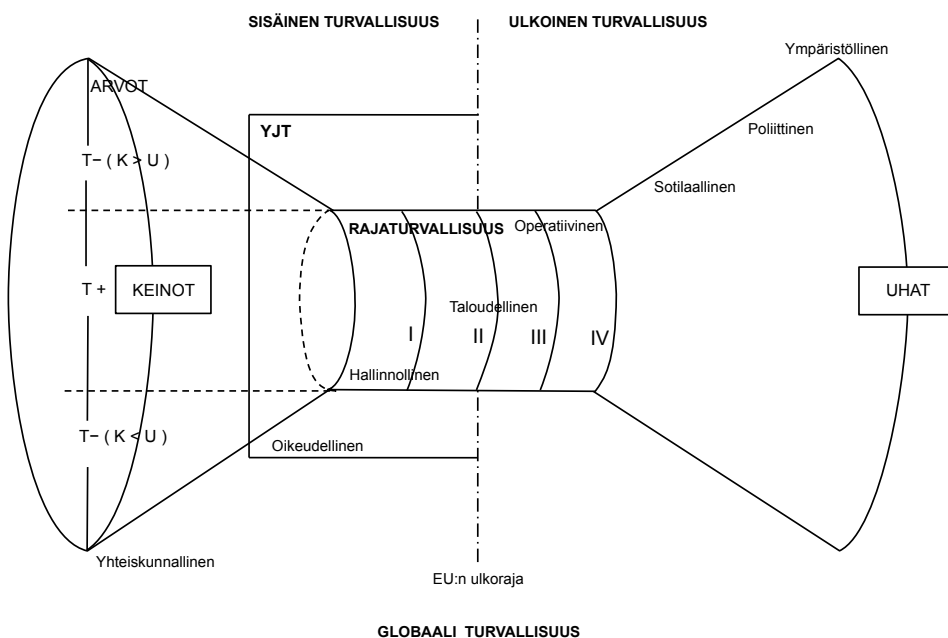
*Rajavalvonnan tiukentaminen* on parantuneen turvallisuustilanteen ohella johtanut myös haitallisiin sivuvaikutuksiin, *ei-toivottuihin seurauksiin*. Monet tutkijat (esim. Morrison 2000; Fekete 2003; Cornelius 2005; Oxfam 2005; Carpenter 2006; Green 2006; Wolff 2008) ovat kritisoineet, kuinka nykyiset rajaturvallisuustoimenpiteet globaalien ihmisvirtojen hallitsemiseksi ovat itse asiassa pahentaneet turvallisuustilannetta, kun ihmiset pyrkivät keinolla millä hyvänsä 'etelän köyhyydestä' kohti 'hyvinvointipohjoista'. Pyrkimys turvallisuuden maksimointiin voi johtaa joidenkin osalta turvattomuuden tunteen yleistymiseen ja turvallisuusvajeseen.<sup>6</sup> Niinpä tämä lukuisissa tutkimuksissa vahvistettu ja jo Giddensin (1984b) aikanaan esiin nostama huoli, kuinka hallintokoneiston dysfunktiot saattoivat yhteiskunnan ja kansalaisten kannalta muodostua merkittävämmiksi kuin itse hallinnon varsinaisten tehtävien toimeenpano, stimuloivat minut ideoimaan turvallisuuden periaatemallin, jonka avulla voidaan kuvata tätä turvallisuuden ja turvattomuuden herkkää tasapainoa. Tämä malli on esitetty kuvassa 54.

Malli on laadittu turvallisuusviranomaisen (valtion) näkökulmasta. Mallissa yhdistyy rajaturvallisuuden ideologia (4-portainen rajaturvallisuusmalli) turvallisuuden eri sektoreihin. Mallista voidaan todeta myös rajaturvallisuuden asemoituminen suhteessa yhteiskunnan muihin keskeisiin 'turvalluuksiin'. Malli ilmentää vallitsevaa turvallisuusajattelua, jossa uhkat nähdään 'ulkona' oleviksi. Uhkien (U) pyritään varautumaan

5 Ks. Kempainen 2006 ja luku 8.1.2 tässä tutkimuksessa.

6 Esimerkiksi tiukentunut rajavalvonta ohjaa maahantulijat käyttämään salakuljetusorganisaatioiden palveluksia sekä turvautumaan riskialttiisiin rajanylityskeinoihin ja uhanalaisiin reitteihin. Tämä ruokkii kansainvälistä rikollisuutta ja saattaa monet haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt riippuvuussuhteeseen 'hyväntekijöistään'. Laittomat maahantulijat joutuvat - karttaukseen maasta karkottamisen - pakkoilemaan yhteiskunnan virallisia tukipalveluja ja ovat näin helppoja uhreja erilaisiin hyväksikäyttötarkoituksiin. Pahimmissa tapauksissa halu päästä osalliseksi lännen vauraudesta johtaa kuolonuhreihin, kun laitottomat maahantulijat hukkuvat täyteen lastatuissa aluksissa, paletuvat vuoristoissa, menehtyvät kuumuuteen aavikoilla tai tukehtuvat täyteen ahdettuihin kontteihin tai tilapäisiin matkustustiloihin.

erilaisten keinojen (esim. rajatarkastukset, tiedonvaihto, lainsäädäntö) avulla. Keinot (K) voivat olla riittämättömiä vallitseviin uhkiin nähden ( $K < U$ ), jolloin syntyy turvallisuusvaje (T-). Vastaavasti mahdollinen ylireagointi erilaisiin turvallisuusuhkiin esimerkiksi heikentämällä yksilöiden tietosuojaa ( $K > U$ ) voi johtaa kasvaneeseen turvattomuuden tunteeseen ja siten turvallisuuden heikkenemiseen. Malli korostaa siis turvallisuustoimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia. Tässä tutkimuksessa turvallisuustoimenpiteiden vaikuttavuutta arvioitiin sekä viranomaisten operatiivisten tehtävien (profilointi ja riskianalyysi osana terrorismintorjuntaa) että hallinnollisen tehokkuuden näkökulmista.



KUVA 54. Rajaturvallisuuden suppilomalli

Turvallisuushallinnon ja rajaturvallisuuden arviointi hallinnollisen tehokkuuden näkökulmasta määritettiin tässä tutkimuksessa paitsi aikaansaatuojen (rikostorjunnallisten) tulosten avulla myös viranomaisten toimenpiteiden sopivuutena käyttötarkoituksensa. Viranomaisten turvallisuuden 'nimissä' tekemien toimenpiteiden tuli tuottaa toivotut tulokset. Tutkimusekonomistista syistä kaikkia rajaturvallisuuteen kuuluvia viranomaisen 'operatiivisia työkaluja' ei voitu ottaa tarkasteluun. Tarkastelun kohteiksi valittiin ne keinot, jotka palvelivat tutkimuksen tarpeita ja sen julkilausuttua tiedonintressiä. Tutkimukseen valittu kriittinen tutkimusote suuntasi tarkastelun terrorismintorjuntaan tarkoitettuihin rikostorjuntatyökaluihin - riskianalyysiin ja profilointiin.

Analyysi osoitti, että terroristien paljastaminen ja profilointi tietojärjestelmistä erilaisilla analyysiohjelmilla on 'turvallisuushaihattelua'. Se on utopistista ajattelua, joka on tuomittu epäonnistumaan. Ihmisen toiminta vapaan tahdon omaavana ja tarvittaessa jopa irrationaaliseen käytökseen pyrkivänä ja pystyvänä subjektina riistää matemaattisiin malleihin perustuvilta analyysiohjelmilta kaikki onnistumisen edellytykset. Ei siis ihme, että monet tutkijat (esim. Jonas & Harper 2006; Kessler & Daase 2008; Thurman 2010) ovat arvostelleet ankarasti terrorismin torjuntaan käytettyjä suunnattomia voimavaroja resurssien haaskauksena. Rajaturvallisuuden terrorismin torjuntalähtöisen näkökulman voi niin ikään kyseenalaistaa, kun tarkastellaan rajaturvallisuustoimenpiteiden roolia ja vaikutuksia Euroopassa. Eurooppalainen terrorismi on pääasiassa kansallista separatismia, joka rajoittuu muutamaaan jäsenmaahan. Vain ani harvoin realisoituu rajavalvonnan yhteydessä *rajaturvallisuuden suurin uhka* - ääriislamistinen terroristi. Silloinkin 'mustapartainen mies' onnistuu karttamaan kaikki profilointiyritykset, koska hän matkustaa laillisilla matkustusasiakirjoilla ja käyttäytyy tavallisen turistin tapaan. Tehdyn tutkimuksen perusteella ei voida välttyä ajatukselta, että *terrorismia ja sen torjuntaa on käytetty poliittisena keppihevosenä, kun toimenpiteiden ensisijaisena tarkoituksena on ollut globaalien muuttovirtojen hallinta ja laittoman maahantulon torjunta ja patoaminen..* Tähän syyskuun 2001 jälkeistä aikaa seurannut turvallisuushysteria<sup>7</sup> on tarjonnut oivan lähtökohdan. Turvallisuusorgaaneille on säädetty laajoja toimivaltuuksia ilman minkäänlaista syvällistä harkintaa ja osoitusta toimenpiteiden tehokkuudesta tai sopivuudesta käyttötarkoitukseensa.

Rajaturvallisuuden tarkastelu osana turvallisuushallintoa, hallinnon tehokkuutta ja sen normatiivista ulottuvuutta, nostaa esiin kysymyksen *turvallisuustoimenpiteiden oikeasuhtaisuudesta*. Toimenpiteiden tulee olla oikeassa suhteessa niistä koituviin haitta- ja sivuvaikutuksiin nähden. Terrorismin torjunnan tarpeellisuutta ja välttämättömyyttä tuskin kukaan asettaa kyseenalaiseksi. Sen sijaan keinojen suhteellisuus ja sopivuus käyttötarkoitukseensa on jo paljon poleemisempi kysymys. Ei riitä, että keinot ovat tehokkaita ja tuottavat toivottuja tuloksia. Tulosten pitää olla myös mielekkäässä ja hyvin perustellussa suhteessa mahdollisiin haittavaikutuksiin nähden. Tässä tutkimuksessa raportoidut esimerkit (esim. *Rasterfahndung*) havainnollistavat, kuinka suhteellisuus on jäänyt taka-alalle ja muiden seikkojen jalkoihin. Tuloksiin on pyritty seurauksista piittaamatta. Turvallisuushallinnon ajattelua ovat leimanneet nollatoleranssi ja varautuminen pahimpaan skenaarioon. Tätä epäkohtaa on ollut omiaan pahentamaan se, että valtion turvallisuuden nimissä tehtyjä toimenpiteitä ja niiden tarkoituksenmukaisuuden arviointia ei voida saattaa minkään riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi. *Turvallisuus nauttii pyhää immuniteettia, kaikkein suurinta koskemattomuutta, jota ei voida saattaa minkäänlaisen parlamentaarisen tai oikeudellisen valvonnan piiriin.*

<sup>7</sup> Kroker (2008, 27) puhuu 'turvallisuuspaniikista' (*panic security*).

Turvallisuustoimenpiteiden *suhteellisuusparadoksin* pahin vääristymä ei suinkaan koske toimenpiteiden näennäistehokkuutta tai tehottomuutta, vaan ennen kaikkea sitä, että siinä missä toimenpiteet auttavat *joskus* paljastamaan jonkun *yksittäisen* pahantekijän, toimenpiteiden massiiviset ja laajalle yksilön vapauksiin ulottuvat haittavaikutukset kohdistuvat *koko ajan ja kaikkiin* ihmisiin<sup>8</sup>.

Hallinnon tehokkuuden yhdistäminen hallinnon normatiivisuutta korostavaan tarkasteluun kytki rajaturvallisuuden osaksi hallinnon arviointitutkimusta, missä rajaturvallisuutta arvioitiin oikeusvarmuuden näkökulmasta. Yksilön kannalta turvallisuushallinto toimii tehokkaasti silloin, kun viranomaiset toimivat hyvän hallinnon ja lakien mukaan ja yksilöt pääsevät nauttimaan lailla turvatuista perusoikeuksistaan. Yksilön oikeusturvan takeita voidaan tarkastella esimerkiksi arvioimalla hallinnon sisäisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan järjestelyjä viranomaisessa. Viranomaisen toimintaan kohdistuneet kantelut ja valitukset kertovat myös hallinnon tosiasiallisesta toiminnasta. Nämä näkökulmat otettiin tässä tutkimuksessa tarkasteluun vertaamalla rajavartiolaitoksen ja poliisin sisäisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan järjestelyjä sekä näihin viranomaisiin kohdistuneita kanteluita ja valituksia<sup>9</sup>. Hallinnon sisäisen valvonnan ohjeistus oli molemmissa viranomaisissa samalla tasolla. Sen sijaan poliisin toimintaan kohdistui huomattavasti enemmän kansalaiskritiikkiä. Eri selvityksissä tämän nähtiin johtuvan ainakin osittain poliisin tehtävien luonteesta. Poliisi hoiti päivittäin tuhansia erilaisia tilanteita, joiden yhteydessä se joutui usein puuttumaan ihmisten perustuslailla suojattuihin oikeushyviin. Tämän tutkimuksen valossa näyttää siltä, että vielä suurempana selittävänä tekijänä voidaan pitää poliisin ja rajavartiolaitoksen erilaisia toimintakulttuureja. Sotilaallisesti organisoitu rajavartiolaitos on tehokkuusmaksiimeineen ja sotilaalliseen kuriin kuuluvine täsmällisyysvaatimuksineen suuntautunut omassa toiminnassaan huomattavasti enemmän jatkuvaan laadun parantamiseen ja virheiden välttämiseen kuin siviilihallinnon tavoin organisoitu poliisi. Tämä tutkimus paljasti myös yllättävän tutkimustuloksen. Perinteisesti autoritääriseksi mielletty ja salailuun taipuvainen sotilasorganisaatio osoittautui laillisuusvalvonnan kannalta oikeusvarmemmaksi ja tehokkaammaksi ratkaisuksi kuin perinteisen siviilihallinnon tavoin organisoitu poliisi. On selvää, että tämä tulkinta voidaan tehdyn tutkimuksen valossa tehdä vain Suomen osalta.

8 Tutkimuskirjallisuudessa vieläkin suurempana epäkohtana on pidetty turvallisuusviranomaisten suorittamaa riskianalyysia ja siihen perustuvaa harkintavallan käyttöä. De Goede (2008, 19) kirjoittaa: "In short, it is not the collection, monitoring or 'sight' of data that is significant, so much as the way decisions are made on the basis of a risk analysis that claims to 'foresee'."

9 Päävastuu rajavalvonnasta on Suomessa rajavartiolaitoksella, joka on määritetty johtavaksi rajavalvontaviranomaiseksi (Rajavartiolaitolaki 578/2005, 17 §, siten kun se kuuluu muutettuna HE 219/2008 mukaan). Koska rajavalvontaan osallistuvat Suomessa myös poliisi, tulli ja maahanmuuttovirasto, tällaisen vertailun tekemistä pidettiin mahdollisena tiedostaen kuitenkin eri viranomaisten erilaiset tehtävät ja roolit rajavalvonnassa.

### 9.2.4 Rajaturvallisuuskäsitteen määrittely ei ole lisännyt kielellistä selkeyttä

Käsitteiden määrittelyn lähtökohtana on lisätä kielellistä selkeyttä. Kieli kehittyy ja muuntuu sosiaalisen elämän mukana ja vanhat käsitteet eivät aina vastaa muuttuneita olosuhteita. Käsitteet saavat uusia merkityksiä ja tarvittaessa vanhat käsitteet korvautuvat uusilla käsitteillä niin kuin Ifversen (2007) on analyysissään käsitesedimenteistä ja niiden temporaalisuudesta havainnollistanut. Ifversen on nojautunut analyysissään Kosellekin käsitehistorialliseen lähestymistapaan, mikä auttaa ymmärtämään käsitteiden kontekstuaalisuutta sekä historiallisesti muuttuvia merkityksiä. Nämä piirteet ovat selkeästi todettavissa myös rajaturvallisuuskäsitteen kehityksessä, kuten edellä tässä tutkimuksessa on raportoitu. Rajaturvallisuuden ala politiikan teon kohteena on myös koko ajan laajentunut. Tämä on havaittavissa niin politiikka-asiakirjoista kuin itse rajaturvallisuuskäsitteen määrittelyistä. Rikostorjunta kokonaisuudessaan on tullut kiinteäksi osaksi rajaturvallisuuden käsitteellistä sisältöä. Tämä muutos on viety myös normatiivisiin määritelmiin. Viimeisintä kehityspiirrettä edustaa perus- ja ihmisoikeuksien korostuminen rajavalvontaoperaatioissa. Euroopan rajavalvontavirasto Frontex on ottanut käyttöön ihmisoikeusstrategian, jossa kiinnitetään huomiota suojelun tarpeessa olevien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen. Rajaturvallisuuden käsitteellisellä, määritelmien tasolla, nämä uusimmat painotukset eivät ole toistaiseksi havaittavissa.

Käsitehistoriallinen lähestymistapa korostaa siis kielen ja käsitteiden kontekstisidonnaisuutta. Se on myös yksi Erikssonin käsiteanalyysimallin tarkastelu-ulottuvuuksista. Tätä ominaisuutta tutkittiin rajaturvallisuuskäsitteen osalta tarkastelemalla rajaturvallisuuden diskursiivista ilmenemistä virallislähteissä (oikeusnormit, politiikka-asiakirjat, viranomaisen asiakirjat) niin organisatorisella (rajavartiolaitos), kansallisella (Suomi) kuin ylikansallisella (EU) tasolla. Luvuissa 7.3 - 7.5 tehty tarkastelu osoitti, että ”kaikki tekstit ovat osoitteellisia, jollekin yleisölle suunnattuja vetoamuksia”, niin kuin Perelman (1996) on omassa retoriikan teoriassaan asian ilmaissut. Rajaturvallisuuden osalta tämä tekstien kontekstisidonnainen *osoitteellisuus* tuli erittäin havainnollisesti esiin. Euroopan unionin viitekehyksessä rajaturvallisuutta käsiteltiin yleensä yhdenmisen rajavalvonnan/rajaturvallisuuden viitekehyksessä, jolloin rajaturvallisuudesta konnotoitiivat erityisesti rajavalvonnan ylikansalliseen integrointiin ja harmonisointiin liittyvät merkitystulkinnat. Suomen kansallisessa rajaturvallisuuden diskurssissa kiinnitettiin sisäisen turvallisuuden ylläpitämisen ohella huomiota myös liikenteen sujumuuteen. Organisatorisessa diskurssissa rajaturvallisuus sai erilaisia painotuksia riippuen siitä, tarkasteltiinko asiaa rajavartiolaitoksen sisäisenä vai myös sidosryhmäsuhteisiin liittyvänä asiana. Tämä erilainen suhtautuminen ilmeni sekä Venäjään liittyvissä uhkakuvisa että maiden välisen rajavalvontayhteistyön toimivuuden kuvauksissa. Puhtaasti

sisäiseen käyttöön tarkoitetuissa rajavartiolaitoksen operatiivisissa käskyissä yhteistyö Venäjän kanssa kuvattiin hyväksi ja Venäjän rajatilanne sangen vakaaksi. Sen sijaan myös ulkoiseen käyttöön tarkoitetuissa rajavartiolaitoksen toiminnan ja talouden suunnitteluasiakirjoissa (TTS) Venäjän aiheuttama uhka *Euroopan* rajaturvallisuudelle kuvattiin selkeästi suuremmaksi, Venäjän kehitys epävakammaksi sekä maiden välisen rajavalvontayhteistyön toimivuus epävarmemmaksi. Näkemykseni mukaan rajavartiokäskyjen sekä tulosohjausasiakirjojen selvästi erilainen kuvaus rajaturvallisuuden uhkista selittyy sillä, että TTS-asiakirjojen avulla perustellaan rajavartiolaitoksen voimavaratarpeet sekä sisäasiainhallinnon että valtiovarainministeriön suuntiin. Käsitehistoriallisen lähestymistavan soveltaminen rajaturvallisuuskäsitteisiin paljasti myös yhden mielenkiintoisen kuriositeetin koskien rajaturvallisuuskäsitteen kontekstuaalisia aikakerroksia. Niin kuin tässä tutkimuksessa on laajasti raportoitu, 'rajaturvallisuus' on korvannut hyvin pitkälle käsitteet 'rajanvartiointi' ja 'rajavalvonta' niin kansallisessa kuin ylikansallisessa viitekehyksessä. Sen sijaa suhteissa Venäjään eletään yhä kylmän sodan ajan poteroissa ja "historian hidastumista" (Aron 1958), kun rajaturvallisuutta tarkastellaan pääasiassa rajanvartiointin käsitteellisessä viitekehyksessä.

Rajaturvallisuuden sisällöllinen ja toiminnallinen laajeneminen on havaittavissa myös rajaturvallisuudesta muodostettujen yhdyssanojen lisääntymisenä. Rajaturvallisuusaiheisia yhdyssanoja (N = ~ 80) esiintyy rajaturvallisuuskäsitteissä kaksinkertainen määrä verrattuna rajavalvonnasta johdettuihin yhdyssanoihin (N = ~ 40). Rajaturvallisuuden uudet käsitteelliset dimensiot liittyvät pääasiassa EU:n rajavalvonnan yhdyntymiseen ja rajaturvallisuuden politisoitumiseen. Voisi ehkä ajatella, että rajaturvallisuusaiheisen termistön kehittyminen on lisännyt termien kielellistä erottelukykä sekä käsitteellistä selkeyttä. Tilanne on pikemminkin päinvastoin. Esimerkiksi rajaturvallisuuskäsitteen määrittely-yritykset ovat epäonnistuneet, koska ne ovat hämärtäneet käsitteellistä selkeyttä ja lisänneet käsitteellistä päällekkäisyyttä. Tämän päivän rajaturvallisuuskäsitteissä käsitteet *rajaturvallisuus*, *rajaturvallisuuden ylläpitäminen*, *yhdennetty rajavalvonta*, *yhdennetty rajaturvallisuus*, *rajaturvallisuusmalli*, *rajaturvallisuusjärjestelmä* ja *rajaturvallisuusstrategia* samaistuvat siinä määrin, että niiden erottaminen kielenkäytössä on miltei mahdotonta. Asia voidaan ilmaista myös toteamalla, että rajaturvallisuuskäsitteissä kielen *idiolektiset piirteet* ovat voimistuneet. Toisin sanoen valittu terminologia heijastaa hyvin pitkälle jokaisen kielenkäyttäjän henkilökohtaisia preferenssejä, millä käsitteillä hän kuvaa puheena olevaa "rajaturvallisuusasiaa".

Edellä tehty havainto johti pohtimaan, kuinka on selitettävissä se, että käsitteellisestä anarkiasta huolimatta kieli toimii käytännössä ja tuottaa yhteisesti jaettuja merkityksiä. Tulokinnassa hyödynnettiin Saul Kripken ja Hilary Putnamin kaikista perinteisistä käsityksistä jyrkästi poikkeavaa lähestymistapaa merkitysten muotoutumiseen. Heidän kehittämäänsä teoriaa on kutsuttu monilla eri nimillä, kuten



*kausaalinen merkitysteoria, historiallinen merkitysteoria ja uusi merkitysteoria.* Teorian mukaan kielenkäyttäjät ei välttämättä tiedä käyttämiensä sanojen merkityksiä. Täten kielen hallitseminen - ”ymmärtäminen” - ei ole sanojen oikeiden merkitysten tietämistä vaan paljon vaatimattomampaa - sanojen tavanomaisen käytön hallitsemista<sup>10</sup>. Putnam korostaa myös ”kielellisen työnjaon” merkitystä sekä ympäristön osuutta merkitysten määräytymisessä. Kielellinen työnjako ilmenee kieliyhteisössä siten, että kieliyhteisö ottaa termin (rajaturvallisuus) omakseen ja viittaa siihen tietyissä tilanteissa ja käyttökonteksteissa, uskoivatpa kielenkäyttäjät käsitteen sisällöstä mitä hyvänsä. Näin kielenkäyttäjät voi erehtyä käsitteen merkitystä koskevissa kysymyksissä pystyen kuitenkin käyttämään sitä asiaankuuluvasti. Nämä näkemykset auttavat selittämään, kuinka rajaturvallisuuskäsitteen ympärille muotoutunut rikas termistö toimii arkipuheessa ja turvallisuusdiskursissa käsitteellisestä monimerkitysisyydestään huolimatta.

Kosellekin käsitehistoriallinen lähestymistapa samoin kuin edellä viitattu uusi merkitysteoria toimivat teoreettisina apuvälineinä ja auttavat ymmärtämään myös sitä, miksi rajaturvallisuuskäsitteeseen liittyvät kansalliset ja ylikansalliset (EU) tulkinnat poikkeavat toisistaan. Euroopan unionin viitekehyksessä rajaturvallisuutta lähestytään *yhdennetty rajavalvonta* (Integrated Border Management/IBM) käsitteen kautta. Käsitteen suomenkielinen käännös on vuosien kuluessa muuttunut ja yhä useammin IBM käännetään *yhdennetyksi rajaturvallisuudeksi*. Myös muut eurooppalaiseen rajavalvontaan liittyvät termit käännetään voittopuolisesti ’*turvallisuus*’-termin kautta. Esimerkiksi EU:n operatiivista rajavalvontaa koordinoiva virasto Frontex suomenetaan nykyisin *rajaturvallisuusvirastoksi*. Suomenkielisen termistön kääntäminen turvallisuuspainotteisesti voidaan nähdä osana turvallisuuden *turvallistamisdiskursia*. Rajaturvallisuus on nostettu poliittiselle agendalle, jolloin sen painoarvo on kasvanut. Rajaturvallisuuden nimissä viranomaisille on säädetty lisää toimivaltuuksia, joiden säätämistä on perusteltu erityisesti terrorismin torjuntaan liittyvillä syillä. Rajaturvallisuuden muodostaminen turvallisuuskysymyksiä on auttanut kansallisella tasolla rajavartiolaitosta vahventamaan rooliaan EU:n yhdennetyn rajavalvonnan toimeenpanossa<sup>11</sup>.

Rajaturvallisuuden erilaisia määritelmiä ja kielellistä selkeyttä voidaan tarkastella myös osana turvallisuuden käsitteellisestä sisällöstä. Rajaturvallisuus on osa turvallisuutta ja siten turvallisuuden keskeisten elementtien tai ominaispiirteiden tulisi ilmetä myös rajaturvallisuudessa. Tämän tutkimuksen luvussa 6.2 analysoitiin erilaisia

10 Jami Virta (2009, 7) on Hanénin (2005) työhön tukeutuen argumentoinut turvallisuuden osalta, kuinka ”käsitteiden merkitysten moniulotteisuudesta ja osittaisesta sekavuudestakin muodostuvaa turvallisuuden kokonaisuutta voidaan silti jäsentää ja ymmärtää loogisesti”.

11 Rajavartiolaain (578/2005) 17 §:n mukaan rajavartiolaitos johti ja sovitti yhteen *rajatarkastuksia* suorittavien viranomaisten toimintaa. Rajavartiolaikiin tehdyn muutoksen (HE 219/2008) jälkeen rajavartiolaitoksesta tuli johtava *rajavalvontaviranomainen*. Käytännössä muutos oli säädöstekninen, koska päävastuu Suomen rajojen rajavalvonnasta on aina kuulunut rajavartiolaitokselle.

turvallisuuskäsityksiä. Porras (2008) havaitsi, että turvallisuuden ydinsisältöön kuuluu kahtalainen tendenssi: turvallisuus *toimintana* ja turvallisuus *olotilana*. Voidaan todeta, että turvallisuuden määrittely toiminnan ja toimenpiteiden kautta on vallitseva piirre erilaisissa turvallisuusstrategioissa samoin kuin turvallisuushallinnon sisällä. Turvallisuus mielletään ennen kaikkea uhkien torjunnaksi erilaisten toimenpiteiden avulla. Monet tutkijat (esim. Levä 2003; Rantapelkonen 2000) ovat korostaneet turvallisuuden määrittämistä *ominaisuuden* kautta. Rantapelkonen (2000) kytkee turvallisuuden käsitteen rakenteisiin myös toimijat ja niiden välisen vuorovaikutuksen, mikä voi turvallisuuden ohella tuottaa turvattomuutta (turvallisuudilemma). Levän (2003) mukaan turvallisuus ominaisuutena voidaan taas ymmärtää *kyvykkyudeksi* pitää yllä turvallisuutta. Mikäli tämä kyky pitää yllä turvallisuutta on jostain syystä rajoittunut, ominaisuus voidaan mieltää *haavoittuvuudeksi*. Laitinen (1999) puolestaan on ehdottanut irtautumista vanhoista kahleista ja kysyy, olisiko turvallisuudesta löydettävissä *huolettomuuden* paradigma? Parempi turvallisuustulevaisuus voisi Laitisen mukaan merkitä joko uusia hallittavuuden malleja ja ideoita tai keinoja saavuttaa huolettomuuden (huolen poissaolo) tila.

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin rajaturvallisuuden erilaisia määritelmiä ja analysoitiin niiden käsitteellistä sisältöä osana edellä kuvattua turvallisuuden ominaispiirteiden sisältöä. Analyysi osoitti, että viralliset, turvallisuushallintoa edustavat määritelmät, jotka on kirjattu oikeusnormeihin ja politiikka-asiakirjoihin, rajoittuivat tarkastelemaan rajaturvallisuutta vain uhkien näkökulmasta, minkä johdosta turvallisuus määritetään erilaisten toimenpiteiden kokonaisuutena. Turvallisuuden yhteiskunnallisille tai yksilöllisille näkökohdille ei rajaturvallisuuden virallisissa määritelmässä ole sijaa. Tämä lähtökohta on kyseenalaistettu erityisesti tutkimuksessa, jossa peräänkuulutetaan laajempaa turvallisuusajattelua. Kammonen (2011) on yksi niitä harvoja tutkijoita, joka on tarjonnut perustellun näkemyksen käsitteiden *rajaturvallisuus* ja *rajaturvallisuuden ylläpito* erottamiseksi toisistaan. Hän on myös esittänyt rajaturvallisuuden käsitteellisen sisällön määrittämistä yhteiskunnallisen tilan (turvallisuuden olotila), ei toimenpiteiden kautta, niin kuin vallitsevassa rajaturvallisuusajattelussa on tehty. Rajaturvallisuuden ylläpidon Kammonen on varannut tarkoittamaan turvallisuuden toiminnallista puolta. Tämä jaottelu on sinänsä selkeä, mutta käytännössä siitä kiinnipitäminen voi olla mahdotonta, niin kuin käytäntö on osoittanut.

Rajaturvallisuuden käsitteellistä määrittelyä on syytä tarkastella myös *terminologian teorian* näkökulmasta. Terminologian teoria tarjoaa kuvauksen käsitteen ja sen määritelmän ideaaliseksi kuvaukseksi. Ideaali määritelmä kiinnittää huomiota käsitteiden systeemiin ominaisuuksiin ja auttaa liittämään termin osaksi muita perheyhtäläisiä tai samaan käsitteperheeseen kuuluvia käsitteitä. Tässä tutkimuksessa tehty rajaturvallisuuskäsitteen analyysi osoitti, että rajaturvallisuuden määrittely EU:n yhdenmätyn rajaturvallisuusmallin ajatusmaailmaa noudattaen eri politiikka-asiakirjoissa sekä oi-

keusnormeissa on terminologian teorian näkökulmasta epäonnistunut. *Rajaturvallisuuden nykyinen määrittely sisältää tautologiaa, sanataskuja ja kehämääritelmälle ominaisia sulkeutumia, mitkä kaikki kuvastavat määrittelytyön epäonnistumista.* Tämä on tavallaan ymmärrettävää, koska määrittelytyössä ei ole kiinnitetty huomiota kielitieteellisiin lähtökohtiin ja selkeysvaatimuksiin. Rajaturvallisuuden määrittelyssä ovat korostuneet erilaiset rajaturvallisuuteen liittyvät toiminnot, joiden tarkka erottaminen käsitteellisesti toisistaan on hankalaa sekä rajaturvallisuuskäsitteen historiallinen kehitys.

Tehdyn tutkimuksen perusteella on osoitettu, kuinka rajaturvallisuuden erilaiset määritelmät ja rajaturvallisuustermin käyttö eri yhteyksissä ovat eläneet omaa elämäänsä. Rajaturvallisuuden käsitteellisen sisällön vakiintumista on osaltaan vaikeuttanut rajaturvallisuuskäsitteen merkityksen laventaminen koskemaan kaikkea rajavartiolaitoksen toimintaa, niin kuin lainsäädännössä ja esimerkiksi rajavartiolaitoksen viestintästrategiassa (2006) on tehty. Tämä paradiastolisen strategian käyttö herättää pohtimaan, kuvastaako rajaturvallisuuden määrittely (vain) *rajavartiolaitoksen toiminnaksi* ilmeisen käsitevallan käytön ohella pikemminkin viranomaisten välistä reviiirikilpailua, oman erityisaseman ja ammattikunta-ajattelun (professio) korostamista sekä oman toimialan resurssien turvaamispyrkimyksiä kuin kielellisen selkeyden tavoittelua viranomaistoiminnassa?

### 9.2.5 Rajaturvallisuuden ylläpitämisen normatiivinen määrittely ei ole ollut tarpeen

Yksi ajallemme tyypillinen kehitystrendi on yhteiskunnan oikeudellistuminen. Lainsäädännön merkitys yhteiskunnallisen ohjauksen välineenä on kasvanut. Käsitteiden määrittely oikeusnormeissa suo niille normatiivisen statuksen, mikä on omiaan vahvistamaan niiden yhteiskunnallista merkittävyyttä. Tämä on toteutunut myös rajaturvallisuuteen liittyvien käsitteiden osalta. Vuoden 1999 lakiin rajavartiolaitoksesta otettiin rajavalvonnan määritelmä. Rajavalvonta määritettiin rajavartiolaitoksen toiminnan kautta. Toisin sanoen rajavalvonta sidottiin yhden viranomaisen toimialaksi. Rajatarkastukset ja rajavalvonta muodostivat rajavartiotehtävien ydinsisällön. Vuoden 2005 rajavartiolaissa rajatarkastusten ja rajavalvonnan käsitteellistä sisältöä tarkennettiin. Lisäksi lakiin otettiin uusina termeinä muun muassa *rajajärjestyksen ylläpitämisen* ja *rajaturvallisuuden ylläpitämisen* käsitteet. Rajaturvallisuuden ylläpitäminen määritettiin EU:n piirissä käyttöön vakiintuneen neliportaisen rajaturvallisuusmallin mukaisesti. Se sisälsi sekä kotimaassa että ulkomailla toteutettavat erilaiset toimenpiteet, joilla pyrittiin estämään rajan ylittämisestä annettujen säännösten rikkominen sekä rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhkat. Rajaturvallisuuden ylläpitämisen määritelmään sisältyi hieman epämääräinen ilmaus rajanylityksen turvallisuuden varmistamisesta.

Schengenin rajasäännöstö tuli voimaan 15. maaliskuuta 2006. Muiden EU-säädösten tavoin se on suoraan sovellettavaa oikeutta, mikä tarkoittaa muun muassa sitä, että samoista asioista ei voida säätää kansallisessa lainsäädännössä. Niinpä rajavartiolain tarkistamisen yhteydessä (HE 219/2008) rajavartiolaista poistettiin rajatarkastusten ja rajavalvonnan määritelmät. Rajavartiolain (578/2005) säätämisen yhteydessä rajaturvallisuuden ylläpitämisen määrittelyä lainsäädännössä pidettiin kuitenkin tarpeellisena rajavalvonnan yhdenmukaistamiseksi. Tämä on kiinnostava väite siinä mielessä, että rajaturvallisuutta tai rajaturvallisuuden ylläpitämistä ei ole määritetty EU:n tasolla. Schengenin rajasäännöstö operoi rajavalvonnan, rajojen valvonnan ja rajatarkastusten käsitteillä. Eurooppalaisen rajavalvonta-ajattelun lähtökohtana on neliportainen rajaturvallisuusmalli, joka on määritelty kattavasti EU:n Schengen luettelossa (2002) sekä sen jälkeen lukuisissa EU:n ulkorajojen valvontaa käsittelevissä komission tiedonannoissa. Kaikissa näissä politiikka-asiakirjoissa EU:n yhdennettyä rajavalvontaa tarkastellaan *Integrated Border Management* (IBM) käsitteen kautta. Rajaturvallisuutta ei siis tarkastella 'border security' tai 'integrated border security' käsitteiden avulla. On myös huomattava, että eurooppalaisen rajavalvonnan yhdentymisen alkutaipaleelle IBM suomennettiin *yhdennetyksi rajavalvonnaksi*. Muutos rajaturvallisuudeksi tapahtui muutaman vuoden kuluessa.

EU:n yhdennetyn rajavalvonnan määrittelyyn *management* -termin kautta on aiheellista kiinnittää huomiota. Kuten tässä tutkimuksessa on raportoitu, monet tutkijat (esim. Corrado 2006; Mitsilegas 2007) ovat korostaneet, kuinka 'border management' -termin käyttö 'border control' -termin sijaan on merkinnyt siirtymää ainakin käsitteellisellä tasolla. Rajoja ja rajavalvontaa ei tulisi enää arvioida pelkästään turvallisuusorientoituneesti laittoman maahantulon torjunnan näkökulmasta vaan yhtä lailla huomiota tulisi kiinnittää vilpittömässä mielessä matkustavien *bona fide* -matkustajien rajanylitysten sujuvuuteen. Eurooppalaisen rajavalvonnan määrittäminen management -termin kautta on siten ollut tietoinen valinta, jonka avulla on pyritty purkamaan rajojen poliittisuutta sekä korostamaan rajavalvonnan hyvään hallintoon (governance) ja lainvalvonnalliseen (law enforcement) luonteeseen liittyviä seikkoja.

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan väittää, että rajaturvallisuuden ylläpitämisen määrittely lainsäädännössä EU:n yhdennetyn rajavalvonnan yhdenmukaistamiseksi ei ole ollut tarpeen eikä määrittely ole lisännyt käsitteen normatiivista selkeyttä, pikemminkin päinvastoin. Tulkintani tästä on se, että *rajaturvallisuuden ylläpitämisen määrittely lainsäädännössä on nähtävä sekä osoituksena rajavartiolaitoksen halusta käyttää auktorisoitua kieltä ilmiön "rajaturvallisuus" viralliseksi määrittämiseksi että poliittisena turvallistamistekona*. Rajaturvallisuuden ylläpitämisen määrittely lainsäädännössä voidaan nähdä pyrkimyksenä vahvistaa rajavartiolaitoksen kansallista roolia EU:n yhdennetyissä rajavalvonnassa. Suomen myötävaikutuksesta jo Tampereen Eurooppa-neuvoston kokouksessa vuonna 1999 vahvistettiin periaate, jonka mukaan

EU:n tulevien ulkorajojen valvonta tuli uskoa 'erikoiskoulutetuille ammattilaisille'. Tällä määrittelyllä haluttiin päästä eroon entisissä itäblokin maissa vakiintuneesta käytännöstä, jossa asevelvollisia käytettiin rajavalvontaan. Tämä edesauttoi rajavalvonnan militarisoinnin purkamista lainvalvontatehtävien suuntaan. Toisaalta vaatimus erikoiskoulutetusta ammattiorganisaatiosta voidaan nähdä pyrkimyksenä korostaa rajavalvonnan erityisluonnetta. Rajavalvonnan asianmukainen hoitaminen vaati erityisosaamista aivan samalla tavalla kuin poliisitoiminta. Rajavalvonnan erityisyyden korostaminen esti rajavalvonnan samaistamisen yleiseksi poliisi- ja lainvalvontatehtäväksi, mikä auttoi rajavalvonnasta vastuussa olevia viranomaisia säilyttämään itsenäiset hallinnollis-organisatoriset statuksensa.

### **9.2.6 Rajaturvallisuuden kansallinen määrittely ei ole edesauttanut EU:n yhdenmukaisen rajavalvonnan käyttöönottoa**

Euroopan yhdentyminen ja 'yhteisen Euroopan' luominen Euroopan unionin muodossa on ollut tärkeä poliittinen tavoite. Euroopan kilpailukyky muuttuvassa maailmassa on haluttu turvata muodostamalla suurempi taloudellinen alue, jossa ihmiset, pääomat, tavarat ja palvelut voivat liikkua vapaasti. Samalla ihmisten liikkumista jäsenmaiden rajojen yli on helpotettu poistamalla sisäiset rajamuodollisuudet. Euroopan unionin kansalaisuuden käyttöönotto samoin kuin yhteisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen perustaminen ovat osoituksia tahtotilasta, joka muistuttaa kansallisvaltiolle tyypillisiä piirteitä. Turvallisuushkat EU:n sisäiselle turvallisuudelle torjutaan unionin ulkorajoilla. Ulkorajojen valvonnan tulee kaikkialla vastata yhteisesti sovittuja standardeja. EU:n *yhdennetyin rajavalvonnan* (IBM) kehittäminen on ollut tärkeä poliittinen tavoite. EU:n jäsenmaat vastaavat yhä unionin yhteisten ulkorajojen valvonnasta, mutta yhteisön rooli erityisesti yhteisen ulkorajojen valvontaa säätelevän politiikan sekä lainsäädännön kehittämisen osalta on keskeinen. Myös operatiivisen yhteistyön osalta EU on kehittänyt koko ajan erilaisia instrumentteja. EU:n ulkorajojen yhdenmukaista valvontaa koordinoimaan perustettiin vuonna 2005 *EU:n rajavalvontavirasto Frontex*. Virasto huolehtii operatiivisen yhteistyön koordinoinnista ulkorajavalvonnan alalla, tekee riskianalyyskejä sekä organisoii yhteisiä rajavalvonta- ja palautusoperaatioita. Virasto toimii aktiivisesti myös eurooppalaisen rajavartioiden koulutuksen yhdenmukaistamiseksi. Viraston tehtävät ovat sen perustamisen jälkeen laajentuneet ja kehittyneet operatiivisempaan suuntaan. Esimerkkinä tästä voidaan mainita nopeiden rajainterventioyryhmien käyttöönoton. Se merkitsi käännettä aikaisempaan valtiolähtöiseen turvallisuusajatteluun verrattuna. Nopeiden rajainterventioyryhmien jäsenet voivat yhteisissä rajavalvontaoperaatioissa käyttää toimivaltuuksia, jopa aseellisia voimakeinoja, myös muiden jäsenmaiden alueelle.

Rajavalvonnan eurooppalaistuminen ja koordinointi EU:n tasolla ovat merkinneet

työnjakoa EU:n ja jäsenmaiden kesken. Yhdennäköisen lähestymistavan valitseminen rajanvalvontaa koskeissa kysymyksissä on käytännössä tarkoittanut paitsi operatiivisen yhteistyön tiivistymistä, myös yhteisten toimintapolitiikkojen kehittämistä. Keskeistä osaa eurooppalaisessa rajaturvallisuusajattelussa on näytellyt yhteisten toimintamallien ja konseptien kehittäminen rajanvalvontaa koskeissa kysymyksissä. *EU Schengen luettelossa: Tarkastukset ulkorajoilla, maasta poistaminen ja takaisin ottaminen* (2002) määritettiin yhtenäinen rajaturvallisuusmalli. Se on neljään toimintatasoon perustuva järjestelmä, jonka avulla *henkilöiden* ja *tavaroiden* rajojen ylikulkuun liittyviä uhkia pyritään hallitsemaan paitsi kansallisesti myös kansainvälisen rajanvalvontayhteistyön avulla. Tämä Schengen luettelossa 'kattavaksi' ja 'yleiseksi' määritetty rajaturvallisuusmalli on toiminut EU:n *yhdennetyn rajanvalvonnan* (IBM) kehittämisen lähtökohtana. EU:n komissio julkaisi vuosina 2002 ja 2003 kaksi tiedonantoa, jotka *yhdessä* muodostivat yhdennetyn rajanvalvonnan sisällöllisen kuvauksen. Ensimmäinen tiedonanto tarkasteli yhdennettyä rajanvalvontaa lähinnä henkilöliikenteen näkökulmasta, kun taas vuoden 2003 tiedonanto keskittyi tullin roolin yhdennetyssä rajanvalvonnessa. Sen jälkeen on yhdennettyä rajanvalvontaa kehitetty eteenpäin lukuisten tiedonantojen avulla. Erittäin merkittäväksi rajanvalvonnan käsitteellisen kehittämisen kannalta muodostui Suomen toinen puheenjohtajuuskausi vuoden 2006 jälkimmäisellä vuosipuoliskolla. Suomen aloitteesta oikeus- ja sisäasioiden ministereiden kokouksen puheenjohtajien päätelmissä tarkistettiin yhdennetyn rajanvalvonnan (IBM) käsitteellinen sisältö. Määritelmä vahvisti jo vakiintuneen ajattelutavan täydentäen aikaisempaa rajaturvallisuusmallia rikostorjunnallisella ulottuvuudella. Rajat ylittävien rikosten torjunnasta (ml. tutkinta) tuli elimellinen osa yhdennetyn rajanvalvonnan käsitteellistä sisältöä.

Edellä on raportoitu, kuinka rajavartiolaikiin otettiin määritelmä rajaturvallisuuden ylläpitämisestä. Määritelmä noudatteli yhdennetyn rajanvalvonnan ajatuksellista sisältöä, mutta se oli muotoiltu käyttäen lähtökohtana poliisin tehtäväalueena vakiintuneen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen käsitteellistä sisältöä. Rajaturvallisuuden ylläpitäminen on siten kansallinen sovellus EU:n yhdennetyn rajanvalvonnan käsitteestä, eikä se vastaa sisällöltään EU:n tasolla käyttöön vakiintunutta IBM-käsitettä. Tämä ei liene paras mahdollinen lähtökohta eurooppalaisen rajanvalvonta-ajattelun kansalliseen jalkauttamiseen. Voitaneen myös argumentoida, että rajanvalvonnan määrittely ja omiminen vain rajavartiolaitoksen tehtäväksi en ole ainakaan edesauttanut yhdennetyn rajanvalvonnan käsitteellistä käyttöönottoa kansallisesti ja rajavartiolaitoksen ulkopuolella. Niinpä ei ole yllättävää, että eri tutkimuksissa (esim. J. Virta 2009) on kuppikuntaisuuden ja nurkanvaltausoperaatioiden sijaan korostettu poikkihallinnollisten käsitteiden luontitarvetta viranomaisten välisen yhteistyön edistämiseksi.

Tämä määrittelyvallan käyttö ja kilpailu rajaturvallisuuden omistajuudesta ilmenee myös määrittelmistä. Esimerkiksi rajaturvallisuuden ylläpitäminen on käsitteellisesti rajattu vain *henkilöliikenteeseen*. Käytännössä se rajaa tullin rajaturvallisuuden ylläpi-

tämisen ulkopuolelle. Niinpä ei ole yllättävää, että tulli on lausunnoissaan vastustanut rajavartiolaitoksen roolin vahvistamista kansallisen rajavalvonnan päävastuuviranomaisena. Vaikka kansallisesti poliisin tullin ja rajavartiolaitoksen välinen viranomaisyhteistyö (PTR-yhteistyö) on eurooppalaisen mittapuun mukaan esimerkillisellä tasolla, ei kuva ole yhtä harmoninen, jos sitä tarkastellaan yhdenmetyt rajavalvonnan näkökulmasta. *PTR-viranomaisten välistä yhteistyötä tehdään paljon toiminnan kaikilla tasoilla, mutta ei yhdenmetyt rajavalvonnan tai rajaturvallisuuden käsitteellisessä viitekehyyksessä.* Edellä mainittuja termejä ei käytetä lainkaan kahdenvälisessä tai PTR-yhteistyössä. Sen sijaan kansallisissa politiikka-asiakirjoissa termit ovat käytössä. Tämän voinee tulkita ilmaukseksi viranomaisten kuppikuntaisuudesta, halusta säilyttää ja puolustaa omia käyttöön vakiintuneita revierejään.

### 9.2.7 Suomi on rajaturvallisuuden ”suurvalta”<sup>12</sup>

Rajavalvonnalla on Suomessa yli 90 vuoden perinteet. Suomella on EU:n jäsenmaista pisin yhteinen ulkoraja Venäjän kanssa. Näistä lähtökohdista ei liene yllättävää, että rajavalvonta on Suomessa korkealla tasolla. Suomi on asettanut myös kunnianhimoiset kansalliset tavoitteet rajaturvallisuuden osalta. Rajavartiolaitoksen yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin on tahtotilaksi kirjattu, että ”Suomen rajaturvallisuus on parhaalla tasolla Euroopassa. Turvallisimmat ja sujuvimmat liikenneyhteydet Venäjän ja Euroopan unionin välillä kulkevat Suomen rajojen kautta.” Suomi on myös koko EU:n jäsenyytensä ajan toiminut aktiivisesti yhteisen eurooppalaisen rajavalvonnan kehittämiseksi. Esimerkiksi EU:ssa käyttöön otettu riskianalyysimalli pohjautuu Suomessa käytettyyn riskianalyysiajatteluun. Suomi on niin ikään toiminut aktiivisesti Schengenin arviointijärjestelmän kehittämiseksi sekä yleiseurooppalaisen rajavartioiden koulutusjärjestelmän rakentamiseksi. Vuonna 2009 Raja- ja merivartiokoulusta valmistunut rajavartiijan peruskurssi n:o 15 oli ensimmäinen eurooppalaisten standardien mukaan toteutettu ja valmistunut rajavartioiden ammatillinen kurssi EU:ssa. Suomi on hyödyntänyt tehokkaasti molemmat puheenjohtajuuskautensa rajaturvallisuuteen liittyvien asioiden eteenpäinviemiseksi. Tunnustuksena Suomen vahvasta ja osaavasta panoksesta EU:n rajavalvonnan alalla voitaneen pitää myös sitä, että EU:n rajavalvontaviraston Frontexin ensimmäiseksi pääjohtajaksi valittiin suomalainen rajaupseeri, prikaatikenraali Ilkka Laitinen. Vuonna 2010 hänet valittiin uudelleen toiselle 5-vuotiskaudelle. Näiden muutamien poimintojen avulla voidaan perustellusti todeta, että Suomi on eurooppalaisen rajaturvallisuuden ”suurvalta”.

Suomalainen rajavalvonnan perusratkaisu on mielenkiintoinen. Rajavalvonnasta

<sup>12</sup> Termiä ’suurvalta’ ei käytetä tässä poliittisena käsitteenä vaan arkipuheen merkityksessä ja retorisenä kielikuvana vastaavassa merkityksessä kuin Suomesta on puhuttu ’rauhanturvaamisen suurvaltana’.



vastaa sotilaallisesti järjestetty rajavartiolaitos. Eurooppalaisen yhdenmukaisen rajavalvonnan toimeenpanoon osallistuu myös muita viranomaisia, kuten poliisi ja tulli, jotka ovat organisoitu perinteisen siviilihallinnon mukaan toimiviksi lainvalvontaviranomaisiksi. Vaikka Euroopan unionissa rajavalvontaa on pyritty yhdenmukaistamaan, rajavalvonnan järjestäminen kansallisella tasolla on puhtaasti jäsenvaltioiden sisäinen asia. Yhteisön tasolla on määritetty vain oikeusnormit ja prosessuaaliset menettelytavat, mutta niiden toteuttaminen jäsenvaltioissa on jätetty kansallisesti päätettäväksi. Kun otetaan huomioon yhdenmukaiseen rajavalvontaan kuuluvat kaikki asia- ja tehtäväkokonaisuudet, voidaan todeta, että EU:n jäsenvaltioiden joukosta ei löydy kahta maata, joissa rajavalvonta olisi yhdenmukaisesti järjestetty. Toki yleisinä suuntauksina ja suosituksina voidaan todeta, että rajavalvonta kuuluu useimmissa maissa joko sisäasiainministeriön tai oikeusministeriön toimialaan. Lisäksi rajavalvonta on lainvalvontaviranomaisten, ei sotilasviranomaisten tehtävä. Näistä lähtökohdista monissa maissa rajavalvonnan päävastuu kuuluu joko poliisille tai puolisolitaallisesti järjestetyille turvallisuusjoukoille (*santarmisto*).

Turvallisuuden korostuminen Yhdysvaltoihin tehtyjen vuoden 2001 terrori-iskujen jälkeen on voimistanut *rajaturvallisuuden militarisointiin* liittyvää keskustelua. Rajaturvallisuuden militarisointidiskurssiin liittyy lukuisia erilaisia temaattisia asiakokonaisuuksia. Tässä tutkimuksessa aiheeseen liittyvä keskustelu rajattiin tarkasteluun, jossa rajavalvontaa arvioitiin sotilaallisesti järjestetyn joukon tehtävänä. Lisäksi militarisointidiskurssi kytkettiin osaksi rajaturvallisuuden käsitteellistä kehystä, jossa militarisointia arvioitiin osana lainvalvontatehtävien toimeenpanoa ja siitä johtuvia todennettavissa olevia seurauksia. Tämä tarkastelu oli mielenkiintoinen monesta syystä. Ensiksi Suomen kansallinen ratkaisu rajavalvonnan organisoimiseksi sotilaallisesti järjestetyn rajavartiolaitoksen varaan mahdollisti kysymyksen tarkastelun käytännöllisellä tasolla. Usein rajaturvallisuuden militarisoinnin tarkastelut jäivät tutkimuksissa teoreettiselle tasolle keskittyen järjestelmätasolla tapahtuvaan piirteiden kuvailuun, kuten valvontateknologioiden käytön yleistymiseen tai rajan linnoittamiseen erilaisin estelaittein. Tässä tutkimuksessa tarkastelu vietiin pidemmälle, toisin sanoen siihen, kuinka militarisointi vaikutti toiminnan lopputulokseen. Lisäksi Suomen kansallinen tarkastelu mahdollisti hallinnollisesti mielenkiintoisen vertailun, jossa poliisia ja rajavartiolaitosta verrattiin lainvalvontaviranomaisina turvallisuustehtävien toimeenpanossa. Kyse oli eräänlaisesta hallinnon arviointitutkimuksesta. Kolmanneksi tässä tutkimuksessa esitettyjä näkökohtia voidaan pitää tuoreena puheenvuorona aihetta koskevaan keskusteluun.

Rajaturvallisuuden militarisoinnin purkamista on perusteltu lukuisilla vaatimuksilla. Sotilasjoukkojen väitetään toimivan autoritäärisesti ja tehokkuutta korostaen, jolloin perusoikeuksien kunnioittamiseen ja toiminnan parlamentaariseen valvontaan liittyvät näkökohdat eivät pääse riittävästi esillä. Sotilasviranomaisten toimintaa luonnehditaan

myös 'salaisuuden verhon' kätkemäksi osin valtion turvallisuussyihin nojaten. Nämä ovat tutkimuskirjallisuudessa esitetyjä yleisiä arvioita koskien rajaturvallisuuden militarisoimista. Tätä taustaa vasten tämän tutkimuksen tulokset koskien suomalaista rajavalvontaratkaisua, joka rakentuu sotilaallisesti organisoidun rajavartiolaitoksen varaan, tarjoavat mielenkiintoiset tulokset. *Lainvalvontaviranomaisena rajavartiolaitoksen toiminta osoittautui olevan avoimempaa, tehokkaampaa ja oikeusvarmempaa kuin poliisin toiminta, kun tarkastelun kohteena olivat hallinnon läpinäkyvyys, viranomaisen sisäisen laillisuusvalvonnan järjestelyt sekä viranomaisen toimintaan kohdistuneet kantelut ja valitukset.* Kun tähän lisätään vielä rajaturvallisuuden tulevaisuuden haasteet, kuten tehtävien monipuolistumisen, sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden samoin kuin sotilas- ja siviilikriisinhallinnan välisen rajanvedon hämärtyminen, jotka kaikki edellyttävät organisatorista joustavuutta, tilanneherkkyyttä ja johtamistaidollista osaamista, voidaan perustellusti väittää, että sotilaallinen organisaatio tarjoaa jo lähtökohtaisesti paremmat lähtökohdat rajaturvallisuuden tulevaisuuden haasteisiin vastaamiseen. Myös tässä mielessä suomalaista rajavalvontaratkaisua, joka rakentuu sotilaallisesti organisoidun rajavartiolaitoksen varaan, voidaan pitää varsinaisena kansallisena voimannäyttönä.

Rajavartiolaitos on osa turvallisuushallintoa. Turvallisuusviranomaisilla on taipumus korostaa valtion turvallisuustarpeita muiden arvojen kustannuksella. Tämä turvallisuushallinnolle tyypillinen piirre on havaittavissa myös kansallisella ja organisatorisella tasolla. Tässä tutkimuksessa on laajasti raportoitu, kuinka Suomessa on kansallisesti siirrytty 'amerikkalaisittain' rajaturvallisuuteen samalla kun Euroopan unionissa rajavalvontaa on kehitetty yhdenmukaisen rajavalvonnan (IBM) käsitteen kautta. Tämä kielellinen rajaturvallistuminen ilmenee erittäin selvästi englanninkielisen terminologian osalta, missä rajavalvonta-aiheiset sanat käännetään nykyään voittopuolisesti rajaturvallisuusjohteisiksi yhdyssanoiksi, niin kuin edellä luvussa 9.2.4 on raportoitu. Kuriositeettina todettakoon, että vastaavaa kehitystä ei ole asiakirjojen valossa tapahtunut esimerkiksi Saksassa, Isossa-Britanniassa tai Ruotsissa<sup>13</sup>. Jos asiaa tarkastellaan kansallisesti rajavartiolaitoksessa, voidaan ehkä hieman leikkisästi todeta, että *rajavartiolaitos on rajaturvallistettu ja rajaturvallistunut*<sup>14</sup>. Kaikki rajoihin liittyvät asiat ovat 'rajaturvallisuusasioita'. Niitä käsittelevät 'rajaturvallisuusasiantuntijat'. He laativat 'rajaturvallisuuskäskyjä'. Rajavartiolaitoksen virkamiehet osallistuvat 'rajaturvallisuusoperaatioihin', joissa he tekevät 'rajaturvallisuusyhteistyötä' vaihtaen tietoja muiden 'rajaturvallisuusviranomaisten' kanssa. Tätä rajaturvallisuuskuvausta voisi jatkaa huikeaan 'rajaturvallisuusnäytökseen' saakka. Tämä turvallisuuden ylikuumentuminen rajaturvallisuuden osalta käy ilmi myös kansallisesta lainsäädännöstä, jossa rajavartiolaitokselle on esitetty lisää toimivaltuuksia juuri terrorismin torjunnan

13 Tässä viitataan *Integrated Border Management* -termin käyttöön ja sen eri käännöksiin EU:n eri asiakirjojen englannin, saksan ja ruotsinkielisissä versioissa. Ks. luku 6.1.

14 Rajaturvallistuminen viittaa aktiiviseen toimintaan, rajaturvallistuminen taas passiiviseen. Vrt. Virta 2013.

varjolla, mitä pidetään rajaturvallisuuden suurimpana uhkana. Mikäli nämä terrorismin torjuntaan liittyvät perustelut asetetaan eurooppalaiseen yhteyteen, niiden mielekkyyden voi perustellusti kyseenalaistaa, kuten edellä tässä tutkimuksessa on seikkaperäisesti raportoitu. Sen sijaan, että Suomi kehittyisi itse rajaturvallistamisen suurvallaksi, nykyisin *tulisi kiinnittää yhä enemmän huomiota turvallistamisen purkamiseen*, niin kuin Buzan, Waever ja muut kriittisen turvallisuustutkimuksen edustajat ovat esittäneet. Tämän purkamisen voisi aloittaa kielen ja käsitteiden tasolta, mihin jokainen voi antaa oman panoksensa.

Tämän tutkimuksen tutkimuskysymys kuului, *mitä on rajaturvallisuus*. Olemme analysoineet rajaturvallisuuden käsitettä Erikssonin käsiteanalyysimallin mukaisesti niin käsitteen ontologiselta kuin kontekstuaaliselta kannalta. Ontologinen analyysi piti sisällään käsitteen alkuperän ja kehityksen selvittämisen samoin kuin rajaturvallisuuden olemuksen sekä sen episteemisten peruskategorioiden määrittämisen. Kontekstuaalinen analyysi puolestaan koostui käsitteen merkityspiirteiden tarkastelusta erilaisissa rajaturvallisuusdiskursseissa (organisatorinen/RVL, kansallinen/Suomi, EU) sekä käsitteen pragmaattisten piirteiden selvittämisestä. Rajaturvallisuus-käsitteen pragmaattisten piirteiden selvittäminen oli analyysiä siitä, mitä rajaturvallisuuden nykyisenkaltainen määrittely sai käytännössä aikaan erilaisissa asiayhteyksissä. Tähän työhön valittu konstruktivistinen kielikäsitelmä sekä käsitehistoriallinen lähestymistapa tunnustavat käsitteiden kontekstuaalisuuden, toisin sanoen käsitteiden aika-, paikka- ja tilannesidonnaisuuden. Käsitteet ovat sosiaalisesti määräytyneitä merkitysyksikköjä, joiden lopullinen merkitys muodostuu tilannekohtaisesti vasta kussakin kielenkäyttö- ja tulkintatilanteessa. Sosiaalinen konstruktivismi yhdistettynä kriittiseen tutkimusotteeseen sekä tutkimuksessa tehtyyn analyysiin rajaturvallisuuden käsitteestä houkuttelevat minua tekemään uuden tulkinnan rajaturvallisuudesta. Tähän tutkimukseen valittujen lähtökohtien mukaisesti täytyy siis korostaa, että seuraavassa alaluvussa esitettävät ajatukset ovat *vaihtoehtoisia tulkintoja* rajaturvallisuudesta muiden tulkintojen joukossa. Ne eivät ole sen oikeampia tai virheellisempiä käsityksiä kuin muutkaan rajaturvallisuudesta esitetyt käsitykset. Esittämäni tulkinnat kiinnittävät huomiota vain eri asioihin kuin perinteiset, jo käyttöön vakiintuneet käsitteet rajaturvallisuudesta.

### 9.3 Rajaturvallisuuden uudet tulkinnat

Tässä tutkimuksessa tehty käsiteanalyysi osoitti, kuinka vallitsevat rajaturvallisuuden 'viralliset' määritelmät ovat yksipuolisia ja terminologian teorian näkökulmasta epäonnistuneita. Tässä luvussa pyritään tekemään synteesi tehdystä rajaturvallisuuden käsiteanalyysistä sekä tuottamaan kriittisen tutkimusotteen mukainen uusi tulkinta rajaturvallisuudelle. Määrittelytyön lähtökohdaksi otetaan seuraavat termit ja niiden

määritelmät: *'rajaturvallisuus'*, *'rajaturvallisuuden ylläpitäminen'*, *'yleinen järjestys ja turvallisuus'* sekä *'yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen'*. Pelkistäen voidaan todeta, että edellä mainittujen käsitteiden sisältö on pelkistettävissä kahteen asiakokonaisuuteen - uhkiin ja niiden hallintaan (toimenpiteet). Valtiolähtöisessä turvallisuusajattelussa on ensisijaisesti kysymys turvallisuutta vaarantavista uhkista sekä toimenpiteistä niiden hallitsemiseksi. Rajaturvallisuuden käsitteen tulee minimissään kattaa nuo kaksi turvallisuuden perusulottuvuutta. Kun analyysissä vielä huomioidaan Portaan (2008) tekemä analyysi turvallisuuden 'perusolemuksesta' sekä toimintana että olotilana, voidaan rajaturvallisuus määritellä seuraavasti:

*Rajaturvallisuus on rajoihin liittyvää turvattomuutta sekä toimenpiteitä sen hallitsemiseksi.*

tai,

*rajaturvallisuus on rajoihin liittyvää turvattomuuden hallintaa (governance of border insecurity<sup>15</sup>).*

Käsitteen ydinmerkitystä määrittävät *rajat*, *turvallisuus/turvattomuus* ja *hallinta*. Toimenpiteet ovat osa hallintaa ja mahdollisuus erilaisiin turvallisuustoimenpiteisiin voidaan tulkita myös toimijan ominaisuudeksi tai kyvyksi. Käsitteessä yhtyvät sekä *safety*- että *security*-näkökulmat. Käsite on valtiolähtöinen, koska rajat ovat lähtökohdaisesti valtion suvereniteetin ilmauksia. Niinpä tässä tutkimuksessa rajaturvallisuutta on tarkasteltu viranomaisen valvontafunktion (rajavalvonta, rajatarkastukset) näkökulmasta. Vaikka valtion rinnalle on tullut muita toimijoita, valtio on yhä tärkein toimija kansainvälisessä politiikassa. Valtio on myös toimijoista se, joka on ensisijassa vastuussa yhteiskunnallisesta turvallisuudesta. Yllä esitetty rajaturvallisuuden määritelmä tunnustaa kuitenkin turvallisuustutkimuksessa tapahtuneen siirtymän kohti yhteisöllistä ja yksilökeskeistä ajattelua määrittämällä turvallisuuden turvattomuuden kautta. Juuri turvattomuus turvallisuuden vastinparina sitoo käsitteen yksilöön. Turvallisuus, ja etenkin turvattomuus, ovat pohjimmiltaan tunteita. Turvallisuus on vapautta vaaroista tai huolen poissaoloa, huolettomuuden tila, kuten Laitinen (1999) on todennut.

Erilaiset uhkat ja toimenpiteet niiden hallitsemiseksi muodostavat turvallisuuskäsitteiden ydinsisällön. Rajaturvallisuuteen liittyvät uhat ovat moninaisia. Fred Schreier (2009, 7-9) on listannut esimerkinomaisesti kolmekymmentä erilaista rikoslajia, jotka liittyvät kansainväliseen rajat ylittävään järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Turvallisuutta

15 Turvallisuustoimenpiteiden kahtalainen luonne (ts. lisäävätkö ne enemmän turvallisuutta vai turvattomuutta) ja rajoihin liittyvä turvattomuuden tematiikka ovat näkyvästi esillä kansainvälisessä rajaturvallisuutta käsittelevässä kirjallisuudessa. Ks. esim. Morris (2005) *Border security or Insecurity*; Hills (2006a; 2006b).

uhkaavat tekijät eivät välttämättä ole ulkoisia. EU:n ulkorajasuunnitelmassa on todettu, *kuinka yhteisön oikeuden ja kansallisen lainsäädännön noudattamatta jättäminen voi muodostua uhkaksi yhteisen vapaan liikkuvuuden alueella*. Erityisesti turvallisuustutkimuksen kriittisimmissä puheenvuoroissa on korostettu, kuinka valtiosta ja terrorismin torjunnan nimissä tehdyistä toimenpiteistä on tullut suurempi uhka turvallisuudelle kuin itse terrorismista. Tarkasteltiinpa asiaa miltä kannalta tahansa, tässä esitetty rajaturvallisuuden määritelmä mahdollistaa erilaisten uhkien käsittelyn, koska uhkat on sidottu turvattomuuden tunteeseen, olivatpa ne kuvitteellisia, todellisia tai jopa itse turvallisuustoimijoiden aiheuttamia. Esitetty rajaturvallisuuden määritelmä on myös siinä mielessä 'demokraattinen', että siinä jokaisella toimijalla on yhtäläinen puhevalta. Turvallisuus ei määräydy enää poliittisen eliitin mukaan, joka turvallistamisen prosessin kautta on tähän saakka määritellyt lopullisen totuuden uhkien suhteen.

Tässä esitetty rajaturvallisuuden määritelmä poikkeaa aikaisemmista määritelmistä myös siten, että rajaturvallisuutta ei ole enää sidottu valtiolliseen toimijaan. Itse asiassa käsitettä ei ole sidottu mihinkään toimijaan. Irtaantuminen valtiolähtöisestä turvallisuusmäärittelystä mahdollistaa rajaturvallisuuden tarkastelun eri toimijoiden näkökulmista. Myöskään toimenpiteitä ei ole kategorisoitu millään tavalla. Toimenpiteet voivat olla poliittisia, lainsäädännöllisiä, operatiivisia eli viranomaistoimintoihin liittyviä (rajatarkastus, riskianalyysi, tiedonvaihto, jne.), teknisiä tai viestinnällisiä, kunhan ne liittyvät vain valtion rajoihin ja sen aiheuttamaan epävarmuuteen (uhat, riskit, pelot, haasteet). *Tietty asia voi täten muodostua jollekin toimijalla 'rajaturvallisuuskysymykseksi', vaikka se ei ole sitä toiselle.*

Hallinta on keskeinen osa turvallisuuden rationaliteettia. Hallinnan tematiikka sitoo määritelmän paitsi perinteiseen turvallisuusajatteluun turvallisuudesta hallintana, myös foucaultilaisiin näkemyksiin hallinnan ja hallinnallisuuden teemoista ja kysymyksenasetteluista (hallinta, kuri, valvonta, biopolitiikka jne.). Valtion näkökulmasta ja kansainvälisessä politiikassa turvallisuus mielletään ensisijaisesti erilaisten toimenpiteiden ja politiikkojen kokonaisuutena, joiden avulla turvallisuutta uhkaavat epävarmuudet otetaan käsitteellisesti haltuun ja tehdään sitä kautta hallittaviksi. Turvallisuutta (ja turvattomuutta) tehdään yhtä paljon kielen avulla kuin toiminnallisesti. Olennainen osa turvallisuusdiskurssia on uhkien konstruointi, niiden nimeäminen. Poliittisin perustein määritetyt uhkat eivät aina vastaa todellisuutta niin kuin tässä tutkimuksessa tehty tarkastelu terrorismista rajaturvallisuuden suurimpana uhkana on osoittanut. Mutta uhkien kautta valtion harjoittama hallinta legitimoidaan osaksi rajaturvallisuuden käsitteellistä sisältöä.

Esitettyyn määritelmään sisältyvä *hallinta* sisältää myös toisen rajaturvallisuuden käsitteen kannalta tärkeän merkitysyhteyden. Se sitoo käsitteen hallinnan tutkimusperinteeseen. *Governance* -lähestymistapa ottaa huomioon kansainvälisessä politiikassa tapahtuneen toimijuuden hajaantumisen eri toimijoiden kesken samoin kuin niiden

välisen keskinäisriippuvuuden kasvun. Toimenpiteitä ei enää tarkastella yksipuolisesti vain valtion näkökulmasta esimerkiksi viranomaistoimintoina. Hallinnan tematiikka *hallinnon* yhteydessä korostaa hallinnon normatiivista luonnetta - hallinnon lainalaisuutta, vastuullisuutta, läpinäkyvyyttä sekä oikeushyvien suojaa kunnioittavaa lähestymistapaa. Hallinnan tematiikkaan yhdistyvät myös *hyvän palvelun* ja *asiakslähtöisyyden* näkökulmat. Nämä kaikki ovat tärkeitä näkökohtia, kun otetaan huomioon samaan aikaan tapahtunut turvallistamisen kehitys ja turvallisuuden ylikorostuminen.

Esitetty määritelmä täyttää terminologian teorian mukaisesti hyvän määritelmän kriteerit. Määritelmä on lyhyt ja se sisältää viittauksen käsitteen yläkäsitteeseen (turvallisuus/turvattomuus) sekä vähintään yhteen sen keskeiseen ominaispiirteeseen (hallinta). Turvallisuustutkimuksen osalta määritelmä ottaa huomioon sekä perinteisen turvallisuuden määrittämisen valtiokeskeisesti että turvallisuustutkimuksen uusimpien suuntausten pyrkimykset korostaa inhimillistä turvallisuutta. Määritelmällisestä suppeudestaan huolimatta ehdotetussa määritelmässä on joko suoraan tai epäsuorasti paikannettavissa kaikki turvallisuuden määrittelyyn liittyvät elementit:

- 1) *Kohde* (referent object) ei ole enää pelkästään valtio (perinteinen turvallisuuskäsitte) tai inhimillinen turvallisuus (uusi paradigma), vaan ”sekä - että”.
- 2) *Toimijoita* ovat kaikki rajaturvallisuuteen ja sen ylläpitoon osallistuvat tahot (valtiot, yhteisöt (EU, NAFTA), järjestöt (IOM, DCAF, OSCE jne.), eturyhmät, yksityiset yritykset (lento-operaattorit, teleoperaattorit), yksilöt jne.
- 3) *Uhat* käsitellään turvattomuuden kautta. Uhat, vaarat, riskit ja haasteet aiheuttavat turvattomuutta. Määrittelemällä uhat turvattomuuden kautta uhkien tosiasiallisella, ’objektiivisella’ luonteella, ei ole merkitystä. Äärimmäisessä tapauksessa esimerkiksi ankara laintulkinta tai viranomaisen turvallisuustoimenpiteet voivat muodostua uhkiksi yksilön kannalta.
- 4) *Toimenpiteet* määritellään hallinnan temaattisen viitekehyksen kautta.

Mielestäni esittämäni määritelmän ansiot löytyvät kuitenkin turvallisuustutkimuksen kritiikistä, joka on kohdistunut ensi sijassa nykyiseen tapaan hahmottaa turvallisuus voittopuolisesti positiivisena turvallisuuden maksimointipyrkimyksinä. Tätä näkökulmaa ovat erityisesti kritisoineet kriittisesti suuntautuneet turvallisuustutkijat. Esittämäni määritelmä ottaa kantaa tähän turvallisuuden nykykritiikkiin kolmella tavalla. Ensiksi määrittelemällä turvallisuuden turvattomuuden kautta *negatiivisena* asiana tämä voi edesauttaa turvallistamisen purkamista ja rajoihin liittyvien asioiden palauttamista turvallisuusagendalta takaisin tavanomaisen politiikan piiriin. Toiseksi

käyttämällä termiä 'turvattomuus'<sup>16</sup> rajaturvallisuuden määritelmässä tunnustetaan täydellisen turvallisuuden mahdottomuus ja tuomitaan sen äärimmäinen tavoittelu. Kolmanneksi käyttämällä määrittelytyössä apuna sekä termiä 'turvallisuus' että 'turvattomuus' halutaan sanoutua irti nykyajattelun mukaisesta mustavalkoisesta joko-tai -ajattelusta ja sitoutua pikemmin postmodernia aikaa paremmin kuvaavaan sekä-että -ajatteluun. Toisin sanoen samaan aikaan voi vallita sekä turvallisuus että turvattomuus ajallisista, paikallisista ja tilannekohtaisista tekijöistä riippuen.

Tutkimuskirjallisuudesta on hyvälle määritelmälle löydettävissä erilaisia kriteerejä. Määritelmän sisältöön vaikuttaa osaltaan *määritelmätyyppi*, toisin sanoen se, onko kyse nominaali-, reaali-, sisältö- kooste- vai jostakin muusta määritelmästä. Lähtökohtaisesti määritelmän tulee rajata käsite antamalla tietoja käsitteen sisällöstä ja alasta sekä suhteista muihin käsitteisiin. Lisäksi määritelmän tulee sitoa yhteen käsite ja sen nimitys (termi). Ideaalitapauksessa määritelmän tulisi luoda normit käsitteen käytölle. Usein määritelmän hyvyttä arvioidaan kolmen kriteerin avulla. Nämä kriteerit ovat kuvaus- tai ilmaisuvoima, erottelukyky ja selitysvaima. Nämä kriteerit ovat hyvin pitkälle samat, mitä Niiniluoto (1984)<sup>17</sup> ja Carnap (1962)<sup>18</sup> ovat esittäneet stipulatiivisten määritelmien arvioinnin kriteereiksi. Seuraavaksi testaan esittämäni rajaturvallisuuden määritelmää mainitsemieni kolmen kriteerin valossa kahden esimerkin avulla. Tarkastelen siis sitä, kuuluvatko kyseiset tapaukset kuvaamani rajaturvallisuuskäsitteen piiriin?

Ensimmäisenä esimerkkinä tarkastelen tapausta, jossa Euroopan unioniin viisumivollisen maan kansalainen hakee viisumia kotimaansa edustustosta. Kuuluuko kyseinen tapaus esittämäni rajaturvallisuuskäsitteen piiriin? Aluksi meidän tulee määrittellä, kenen kannalta asiaa tarkastellaan (toimija). Mikäli asiaa tarkastellaan viisumin hakijan kannalta, asian ratkaisu riippuu siitä, kuinka hakija kokee lupaprosessin. Jos viisumin hakeminen ei aiheuta hänelle minkäänlaista turvattomuuden tunnetta, tapaus ei ole yksilön kannalta rajaturvallisuuskysymys, vaikka viisumin hakeminen sinänsä liittyy rajatarkastusprosessiin. Jos hakija sen sijaan tuntee epävarmuutta viisumin myöntämisperusteista, tai viranomaisten menettelystä lupakysymyksessä (mielivaltaisuus, korruptio), tapaus kuuluu esittämäni rajaturvallisuuskäsitteen piiriin. Viisumin

16 Wæverin (1995, 55) mukaan 'turvattomuus' tarkoittaa tilannetta, jossa on turvallisuusongelma, mutta meiltä puuttuvat keinot sen poistamiseksi.

17 Niiniluodon (1984, 161) mukaan stipulatiivisten määritelmien eksplikaation tulosten eli eksplikaattien hyvyyden kriteerinä voidaan pitää niiden kykyä täsmentää vanhan termin merkitystä tavalla, joka yhtäältä joko tuo esiin jonkin sen keskeisistä merkitysvivahteista (moniselitteiset termit) tai kattaa alkuperäisen epätäsmällisen termin alaan kuuluvat 'selvät tapaukset' ja toisaalta luo ja selvittää yhteyksiä muuhun tieteellisen käsitteistöön. Eksplikaattien tulee olla käyttökelpoisia, teoreettisesti hedelmällisiä sekä omata (kielijärjestelmän kannalta) systemaattista voimaa.

18 Carnap (1962, 7) asettaa hyvälle eksplikaatille (explicatum) neljä vaatimusta: 1) sen tulee olla tietyssä määrin samankaltainen määrittelyn kohteen (explicandum) kanssa siten, että sitä voidaan käyttää useimmissa niistä tapauksissa, joissa explicandumia on aikaisemmin käytetty; 2) sen käyttöä koskevat ehdot tulee esittää tarkasti muihin tieteellisiin käsitteisiin liitettynä; 3) sen tulee olla hedelmällinen, so. hyödyllinen monien yleisten lauseiden muotoilussa; 4) sen tulee olla niin yksinkertainen, kuin ehdot 1-3 sallivat.



myöntävän valtion kannalta kyseinen tapaus kuuluu lähtökohtaisesti rajaturvallisuuden alaan. Viisumivelvollisuus on säädetty yleensä niiden maiden kansalaisille, joiden maahantulon ehdoksi on haluttu säätää ennakkotarkastus sekä maahan tulevan henkilön henkilöllisyyden varmistamiseksi että sen arvioimiseksi, ettei henkilö aiheuta uhkaa EU-maiden yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle, kansanterveydelle tai maiden kansainvälisille suhteille.

Toiseksi esimerkiksi olen valinnut poliisin tekemän operaation, jossa se tekee valvontaiskun ns. 'etniseen' ravintolaan ulkomaalaisten henkilöiden työilupien valvomiseksi. Ennakkotietojen mukaan ravintolassa työskentelee sekä EU-kansalaisia että kolmannen maan kansalaisia. Kuuluuko sisämaassa tehty viranomaisen valvontaisku työilupien valvomiseksi esittämäni rajaturvallisuuskäsitteen piiriin? Edellä esitetty EU:n rajaturvallisuusmalli sisältää toimet myös yhteisön alueella henkilöiden maahantulon ja maassaolon laillisuuden toteamiseksi. Siten ulkomaalaisten henkilöiden työskentely yhteisön alueella, joka on luvanvaraista, kuuluu EU:n rajaturvallisuuden piiriin ja esittämäni rajaturvallisuuskäsitteen alaan silloin, kun asiaa tarkastellaan (raja)viranomaisen näkökulmasta. Sen sijaan EU-kansalaisilta vaaditaan työ lupa vain yhteisölaainsäädännössä mainituin perustein. Yksilön näkökulmasta kysymys koskee ensisijaisesti sitä, aiheuttaako tarkastus hänessä rajoihin liittyvää turvattomuutta (esim. kääntymis- tai karkottamispelko). Yksilön kannalta ratkaisu riippuu siis hänen tunteestaan turvallisuudesta/turvattomuudesta, kuten oli asianlaita ensimmäisen esimerkin osalta.

Näiden kahden esimerkin avulla on voitu havainnollistaa esitetyn rajaturvallisuuskäsitteen käyttökelpoisuutta. Käsitteen käytön kannalta ratkaisevaksi muodostuu se, minkä toimijan kannalta asiaa tarkastellaan. Toiseksi huomiota kiinnitetään siihen, kokeeko toimija jonkin asian valtion rajoihin liittyväksi turvallisuusuhkaksi. Esittämäni määritelmää voidaan toimijalähtöisen lähtökohdan lisäksi pitää subjektiivisena, toimijan turvallisuuden tai turvattomuuden tunteeseen perustuvana, mikä voi tehdä yhteisen kuvan muodostamisen rajaturvallisuudesta mahdottomaksi. Määritelmän 'subjektiivisuus' voi myös mitätöidä todellisen *turvallisuuskäsitteen*. Yksilön oikeudet voivat jäädä esimerkiksi rajatarkastuksessa toteutumatta, jos mahdollista muutoksenhakuoikeutta viranomaisen tekemässä ratkaisussa ei saateta hänelle tiedoksi. Tällöin asia ei välttämättä muodostu henkilön kannalta rajaturvallisuuskysymykseksi, jos hän ei saa muutoksenhakuoikeudesta tietoa. Normatiivisesta tai 'objektiivisesta' näkökulmasta asia kuuluisi esittämäni rajaturvallisuuskäsitteen piiriin. Toisaalta esittämäni määritelmä vastaa turvallisuustutkimukseen kohdistettuun kritiikkiin. Erityisesti Kööpenhaminan koulukunta on vaatinut turvallistamisen purkamista ja asioiden siirtämistä turvallisuusagendalta tavanomaisen politiikan piiriin. Näkemykseni mukaan esittämäni määritelmä mahdollistaa turvallistamisen purkamisen helpommin kuin käytettäessä nykyistä rajaturvallisuuden (ylläpitämisen) määritelmää.

Kritiikkiä voidaan kohdistaa myös esittämäni määritelmän suppeuteen. Päinvastoin kuin viralliset rajaturvallisuuden ylläpitämisen ja EU:n yhdenmetyt rajavalvonnan määritelmät, joita voidaan luonnehtia informatiivisiksi sisältö- tai kontekstimääritelmiksi, esittämäni rajaturvallisuuden määritelmä, vaikka se muodollisesti täyttää sisältö- ja kontekstimääritelmän kriteerit, muistuttaa enemmän nominaalimääritelmää. Esittämäni määritelmää voidaan kritisoida myös terminologian teorian näkökulmasta. Rajaturvallisuus on määritetty *turvattomuuden* kautta. Lähtökohtaisesti määrittelytyössä pitäisi välttää negatiivisia määritelmiä<sup>19</sup>. Niiniluodon (1984, 164) mukaan tälle vaatimukselle ei löydy loogisia perusteita. Kysymys lienee enemmän semanttinen kuin todellinen, koska turvallisuus käsitteenä määritellään jo lähtökohtaisesti uhkien kautta. Toisaalta Wæver (1995, 56) on huomauttanut, että turvallisuus ja turvattomuus eivät ole toistensa vastakohtia. Turvallisuuden vastakohtana Wæverille on 'ei-turvallisuus'.

Edellä tässä luvussa on tarkasteltu rajaturvallisuuden käsitettä *määritelmän* valossa. Voidaanko tarkastelunäkökulmaa laajentaa niin, että esittämäni rajaturvallisuuden käsitettä ja sen sisällöllistä määrittelyä tarkastellaan *teoriana*? Teorian -käsite ei ole yhteiskuntatieteessä mitenkään selvä ja tarkkarajainen<sup>20</sup>. Siitä on esitetty lukuisia tulkintoja. Koskinen ym. (2005, 40) mukaan teoriaksi voidaan periaatteessa ymmärtää kaikki käsitteelliset järjestelmät. Hyyryläinen & Viinamäki (2011, 220) ovat puolestaan argumentoineet, kuinka laajimman mahdollisimman tulkinnan mukaan kaikki hallinnon tutkimus on ainakin jossain määrin teorian muodostusta. Mikäli tällainen lähtökohta hyväksytään ja esittämäni rajaturvallisuuden käsitteellistä tarkastelua pidetään teoriana tai teorian muodostuksena, voitaneen esittämäni määritelmää arvioida Imre Lakatosin (1970; 1978) kuvaamien teorioiden arviointikriteerien valossa.

Lakatos (1978, 32) on esittänyt kolme kriteeriä, jotka teorioiden tulee läpäistä, ollakseen päteviä<sup>21</sup>. Kolodziej (2005) on soveltanut Lakatosin kuvaamia kriteereitä turvallisuustutkimukseen. Kolodziejin mukaan teoria/n: 1) tulee kyetä selittämään jopa vastakkaiset tai tasapainottavat käsitykset turvallisuudesta; 2) ei saa turvautua *ad hoc*-selityksiin pitäessään kiinni teorian johdonmukaisuudesta ja 3) tulee pystyä tuottamaan tuoreita näkökulmia ja painottaa uudenlaisia turvallisuuskysymyksiä, jotka mahdollisesti aktualisoituvat tulevaisuudessa (emt. 44). Seuraavaksi tarkastelen lyhyesti esittämäni rajaturvallisuuden määritelmää Kolodziejin esittämien kriteereiden valossa.

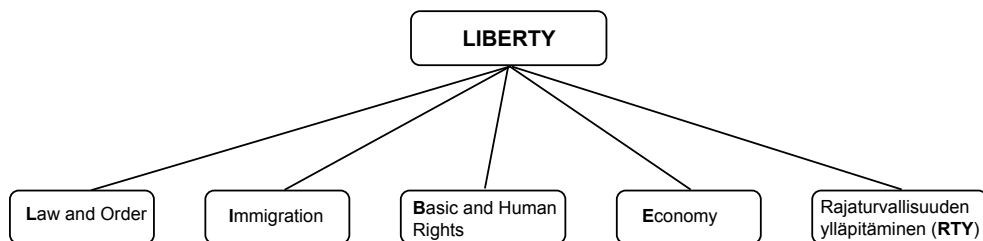
19 Ks. esim. Cohen & Nagel 1934, 238; Kalliokuusi 1999, 48. Joskus negatiiviset määritelmät ovat erittäin käyttökelpoisia. Helpoin tapa määrittellä mies tai nainen on näiden sukupuolten negaationa: nainen = ei-mies. Painoa tulee antaa myös määritelmän käytettävyydelle. Esimerkiksi kyselytutkimuksissa dikotomiaa nainen-mies käytetään kuvaamaan sukupuolta tekemättä eroa fyysisen iän perusteella, vaikka vastaajan iällä (lapsi, nuori, täysi-ikäinen) on usein merkitystä vastausten kannalta.

20 Ks. esim. Kolodziej 2005, 38.

21 Lakatosin mukaan teorioita voidaan pitää joko progressiivisina (edistyskellisinä) tai degeneratiivisina (rappiollisina). Se, kumpaan kategoriaan teoria luokitellaan riippuu siitä, kuinka hyvin teoria pystyy selittämään: 1) sen, mitä muut teoriat selittävät; 2) ne havainnot, joita muut teoriat eivät pysty selittämään ja 3) uudet faktat ja havainnot, jotka kuuluvat teorian piiriin. Ks. Lakatos 1970; 1978, 32; Kolodziej 2005, 294.

Olen edellä tässä aluvussa raportoinut, kuinka esittämäni määritelmä pitää sisällään sekä *safety*- että *security* -näkökulmat. Määritelmää ei ole rakennettu pelkästään valtiolähtöiseksi, vaan sen avulla voidaan tarkastella myös yksilöiden turvallisuutta. Esittämässäni määritelmässä uhkia ei ole määritelty, niin kuin on tehty rajaturvallisuuden virallisissa määritelmissä. Tämä mahdollistaa erilaisten uhkien tarkastelun. Äärimmäisessä tapauksessa rajaturvallisuuden maksimaalinen tavoittelu voi muodostua uhkaksi yksilöiden kannalta. Näkemykseni mukaan esittämäni määritelmä täyttää hyvin 1. kriteerin. Mitä tulee kriteeriin 2, voidaan todeta, että esittämäni määritelmä ei pyri mitenkään ohjaamaan tulkintaa niin, että tavoitteena olisi yhdenmukainen tulkinta rajaturvallisuuden käsitteellisestä sisällöstä. Niinpä sama tapahtuma voidaan eri toimijoiden näkökulmasta nähdä joko rajaturvallisuuskäsitteen piiriin kuuluvaksi tai siihen kuulumattomaksi. Tutkimustyön konstruktivististen lähtökohtien mukaan tämä on täysin hyväksyttävää. Lisäksi turvallisuuskäsitteen analyysiin kuuluu jo lähtökohtaisesti tarkastelunäkökulman (analyysitason) valinta, koska turvallisuus rakentuu erilaiseksi riippuen siitä, kenen kannalta sitä tarkastellaan. Näillä perusteilla katson, että esittämäni määritelmä täyttää myös kriteerin 2. Esittämäni rajaturvallisuuden määritelmä on ottanut huomioon turvallisuuden käsitteellisessä hahmottamisessa tapahtuneet muutokset ja uudet painotukset. Määritelmä on myös kytkenyt rajaturvallisuuden relevantteihin teoreettisiin suuntauksiin. Turvallisuuden määrittely turvattomuuden kautta on myös uusi näkökulma suhteessa entiseen ajatteluun. Voidaan perustellusti väittää, että esittämäni määritelmä täyttää myös Kolodziejin esittämän kolmannen kriteerin.

Mikäli nykyistä rajaturvallisuuden legaalimääritelmää tarkastellaan Kolodziejin esittämien kriteereiden valossa, voidaan tässä tutkimuksessa tehdyn analyysin perusteella väittää, että se ei selviä kriteereistä 1) ja 3). Niinpä tämän aluvun loppuksi haluan kiinnittää huomiota virallisiin rajaturvallisuuden ylläpitämisen ja EU:n yhdenmukaisen rajavalvonnan määritelmiin. Esitän puudiagrammin avulla näkemykseni siitä, kuinka vallitsevia määritelmiä tulisi kehittää, jotta ne vastaisivat paremmin sekä turvallisuusympäristön muutoksia että kehittyvän rajaturvallisuuden uusia painotuksia. Toisin sanoen esitetty kaaviokuva kuvaa sitä, mitkä rajaturvallisuuden ulottuvuudet tulisi ottaa mukaan ”uuden” rajaturvallisuuskäsitteen määritelmään, jotta siinä olisi huomioitu tasapainoisempi lähestymistapa rajaturvallisuuteen perinteiseen kylmänsodan aikaiseen hallintamentaliteettiin verrattuna. Määritelmän englanninkielinen akronyyymi *LIBERTY* kuvanee osuvasti esitetyn ajatustavan kehittämissuunnan.



KUVA 55. Uuden rajaturvallisuuden peruskategoriat

Vallitsevat viralliset määritelmät rajaturvallisuuden ylläpitämisestä ja EU:n yhdenmennyksestä rajavalvonnasta on laadittu uhkien ja niiden hallitsemiseksi tarpeelliseksi nähtyjen toimenpiteiden ympärille. Rajaturvallisuus näyttäytyy ensisijaisesti ulkoisena *uhkana*, jossa meihin kuulumattomat *toiset* pyritään sulkemaan EU:n ulkopuolelle. Tätä voidaan sanoa hyvin kapea-alaiseksi ja rajoittuneeksi käsitykseksi, kun ajatellaan, millainen merkitys rajojen yli tapahtuvalla liikenteellä on sekä eri maiden talouksille että nykyiselle elämänmuodolle. Me emme ole enää yhden maan kansalaisia vaan nykyiset identiteettimme rakentuvat yhä monikansallisemmin ja jopa maailmanlaajuisesti. Tämän toteamalla en halua kiistää valtion keskeistä (tärkeintä) merkitystä turvallisuuden takaajana. Mutta *pelkästään* valtion turvallisuuden korostaminen rajaturvallisuuden yhteydessä on paitsi yksipuolista, myös haitallista, jos asiaa tarkastellaan yhteiskunnan kannalta. Valtion takaamien turvallisuuspalvelujen (*law and order*) ohella rajaturvallisuuden käsitteessä tulisi ottaa huomioon maahanmuutto (*immigration*), kansainvälisesti tunnustetut perus- ja ihmisoikeudet (*basic and human rights*) sekä talouselämän tarpeet (*economy*). Näiden eri näkökohtien tasapuolinen huomioiminen tarjoaisi huomattavasti tasapainoisemman lähestymistavan rajaturvallisuuteen nykyiseen ajatteluun verrattuna. Länsimainen hyvinvointimme on tulevaisuudessa yhä enemmän riippuvainen ulkomaisesta työvoimasta. Kehitys rajaturvallisuuskäsitteen laajenemiseen inhimillisen turvallisuuden suuntaan on jo alkanut, kuten Frontexin julkistama ja vuonna 2011 käyttöönotettava ihmisoikeusstrategia osoittaa.

## 9.4 Tutkimuksen arviointi

Jokainen tutkimus on tekijänsä näköinen, johon valittu tieteenala lyö oman leimansa. Tämä tutkimus on tehty osana hallinnon tutkimusta. Hallinnon tutkimus on jo läh- tökohtaisesti monitieteistä. Osaltaan tähän monitieteisyyteen on ohjannut tutkimani ilmiö - rajaturvallisuus. Niin rajat kuin turvallisuus ovat tutkimuskohteena sellaisia, että niitä on tutkittu lukuisilla eri tieteenaloilla. Tutkimuksessa on nojaututtu moniin yhteiskuntatieteisiin, kuten valtio-oppiin, oikeustieteeseen ja sosiologiaan, joilla on

perinteisesti ollut vahva side hallintotieteelliseen tutkimukseen. Kaikkein vahvimmin tämä tutkimus kytkeytyy turvallisuustutkimukseen. Myös valvonnan ja hallinnan tematiikat on kytkeyty osaksi tehtyä tutkimusta, koska rajavalvonta voidaan asemoida osaksi valtion harjoittamaa kontrollia. Rajojen tarkastelu valtiollisina instituutioina lisää tutkimuksen tieteenalikirjoa kansainvälisen politiikan ja maantieteen tutkimustraditioihin. Monien yleishallintotieteisiin kuuluvien tutkimusotteiden lisäksi tässä tutkimuksessa on erityisen vahva julkisoikeudellinen korostus, minkä perusteella tutkimus sivuaa erityishallintotieteen tutkimustraditiota. Samaan hengenvetoon voidaan todeta, että tämä tutkimus on kaukana 'perinteisestä' hallinnon tutkimuksesta. Itse asiassa tämän tutkimuksen luokittelu johonkin hallintotieteelliseen tutkimussuuntaukseen kuuluvaksi lienee mahdoton tehtävä. Luokittelu on aina mielivaltainen ja tekee väkivaltaa, jos tutkimuksessa on nojaututtu moniin tieteenaloihin. Luokittelu saattaa myös vääristää tutkimustulosten tulkintaa ja herättää tarpeettomia koulukuntakiistoja, jos niistä halutaan pitää itsepintaisesti kiinni. Mitä tulee rajanvetoon perus- ja soveltavan tutkimuksen välillä, sellaisen määrittely erityisesti yhteiskuntatieteellisesti painottuvan tutkimuksen osalta on nähty usein mahdottomaksi tehtäväksi. Kuitenkin tähän tutkimukseen valittu kielitieteellinen näkökulma ja hallinnon peruskäsitteisiin kohdistuva tutkimusote oikeuttavat tulkitsemaan tämän tutkimuksen hallinnon *perustutkimuksen* piiriin kuuluvaksi.

Jokaisen tutkimuksen tavoitteena on tuottaa uutta tietoa ja ymmärrystä meitä ympäröivästä todellisuudesta. Tämän tutkimukset tieteenfilosofisten lähtökohtien mukaan tässä tutkimuksessa ei ole tavoiteltu tietoa sen perinteisessä mielessä (perusteltu *tosi* uskomus) vaan lähestymistavaksi on sosiaaliseen konstruktiviin (v/on)ismiin tukeutuen hyväksytty yksi mahdollinen *tulkinta* todellisuudelle. Kriittiseen tutkimusote on puolestaan ohjannut tutkimusta haastamaan vallitsevia tieto- ja valtarakenteita, toisin sanoen tuottamaan niiden kanssa kilpailevia käsityksiä todellisuudesta. Lukijan tehtäväksi jää pohtia, kuinka hyvin tämä tutkimus on onnistunut kyseenalaistamaan virallisen käsityksen rajaturvallisuudesta? Onko tutkija omien pyrkimystensä mukaisesti onnistunut tuottamaan sellaisia *informatiivisia* väitteitä rajaturvallisuudesta, jotka poikkeavat 'virallisesta totuudesta'? Mikäli näin on, voidaan tutkimuksen katsoa saavuttaneen tutkijan sille asettamat tavoitteet.

Tutkimuksen teoreettinen lähtökohta muodostettiin kytkemällä nykyiset rajoja ja rajavalvontaa koskevat käsitykset rajoja, turvallisuutta, valvontaa ja hallintaa koskeviin teoreettisiin suuntauksiin. Rajoissa ja rajavalvonnassa tapahtuneet muutokset sidottiin sekä turvallisuusympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin että edellä kuvattuihin teoreettisiin lähtökohtiin. Näistä lähtökohdista vallitsevaa kuvausta ja analyysiä rajoista ja rajavalvonnasta voitiin viedä pidemmälle kuin tähän mennessä on tehty. Rajat eivät ole enää pelkästään valtioinstituutioon kiinnittyviä fyysisiä, kiinteitä, näkyviä, maantieteellisiä ja 'objektiivisiä' faktoja. Nykyajan rajat ovat huokoisia, näkymättömiä

sekä sosiaalisesti rakentuvia ja tuotettuja virtuaalisia 'olioita', jotka siirtyvät ihmisten mukana. *Rajat ovat kokeneet metamorfoosin ajan, tilan, alueen ja hallinnan suhteen.* Sama muodonmuutos on tapahtunut rajojen valvontakäytännöissä sekä niitä kuvaavissa käsitteissä. Tämä kytkös on osoitettu selkeästi tässä tutkimuksessa. Voidaan siis sanoa, että tutkimuksella on tuotettu uutta tietoa rajoista, rajavalvonnasta ja rajavalvontaa kuvaavista käsitteistä.

Tämä tutkimus on tehty kielitieteellisestä näkökulmasta. Onko tutkimus onnistunut kyseenalaistamaan vallitsevan käsityksen todellisuudesta eli rajaturvallisuuskäsitettä koskevat viralliset kuvaukset? Tutkimuksessa on osoitettu, kuinka monet rajaturvallisuuden käsitettä koskevat yleiset väittämät, joita esitetään laajasti politiikka-asiakirjoissa, oikeusnormeissa, viranomaisen asiakirjoissa ja tutkimuskirjallisuudessa (opinnäytetöissä) ovat pikemminkin retorisia ja päämäärähakuisia ilmauksia poliittisesta tarkoituksenmukaisuudesta kuin tosiasioden kielellisiä kuvauksia. Esimerkiksi sellaiset väitteet kuin 'rajaturvallisuuden määrittely on lisännyt käsitteellistä selkeyttä', 'rajaturvallisuuden ylläpitämisen määrittely lainsäädännössä on ollut tarpeen' tai 'rajaturvallisuuden kansallinen määrittely on edesauttanut EU:n yhdenmetyä rajavalvonnan käyttöönottoa' ovat osoittautuneet paikkansa pitämättömiksi. Tässä tutkimuksessa on monien tällaisten yleisten "rajaturvallisuustoteemien" osalta päädytty aivan päinvastaiseen tulkintaan. Tässä mielessä tutkimus on onnistunut tavoitteessaan purkaa virheellisenä pitämiään käsityksiä todellisuudesta. Tehty tutkimus on toisin sanoen tuottanut *informatiivisia* väitteitä rajaturvallisuuden käsitteestä.

Kielitieteellinen ja käsiteanalyttinen tutkimusote kuuluvat hallinnon tutkimuksen marginaaliin. Käsitteiden tutkimus on kuitenkin jokaisen tieteenalan perustutkimusta, minkä tarve on todettu monien tutkijoiden taholta. Tässä mielessä tehty tutkimus palvelee hallinnon tutkimuksen tarpeita. Käsiteanalyttinen tutkimus on myös poikkeuksellisen haasteellista. Yleensä käsiteanalyysit rajautuvat hyvin suppealle alueelle. Käsitteitä tarkastellaan esimerkiksi erilaisissa diskursiivisissa käytännöissä tai sitten käsitteiden sisältöä analysoidaan erilaisten piirrematriisien ja komponenttianalyyysien avulla. Tähän tutkimukseen valittiin laajin löydetty käsiteanalyysimalli. Katie Erikssonin (2006) käsiteanalyysimalli tarkastelee käsitteitä monesta suunnasta. Käsitteiden ontologisten ja epistemologisten lähtökohtien lisäksi malli kiinnittää huomiota käsitteiden pragmaattisiin piirteisiin, niihin merkityksiin, mitä käsitteet saavat eri käyttökonteksteissaan sekä myös niihin seurauksiin, mitä kielenkäyttäjien kielelliset valinnat saavat aikaan. Erikssonin käsiteanalyysimalli onnistuu siten tavoittamaan sekä käsitteiden teoreettiset että käytännölliset ulottuvuudet, mikä tekee siitä erittäin monipuolisen. Mallin avulla on mahdollista yhdistää teoreettinen kielitieteellinen tutkimus osaksi hallinnon praksista, erilaisina käytänteinä ja toimenpiteinä ilmenevää hallinnon todellisuutta ja niiden kielellistä ilmaisua.

Syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeen rajaturvallisuuteen ilmaantui hyvin vahva

*rajaturvallisuuden militarisointidiskurssi.* Militarisoinnilla on viitattu lukuisiin asioihin, kuten rajojen linnoittamiseen, sotilaallisesti järjestettyjen joukkojen käyttöön ja sotilasteknologian hyödyntämiseen rajavalvonnassa sekä lainsäädännön ja yleensä poliittikkatoimenpiteiden ankaroitumiseen rajaturvallisuuden suhteen. Tässä tutkimuksessa otettiin kantaa käytyyn keskusteluun ja rajaturvallisuuden militarisointia tarkasteltiin sotilaallisesti organisoidun rajavartiolaitoksen toimintana. Tarkastelu kytkettiin osaksi hallinnon arviointitutkimusta ja rajaturvallisuustoimenpiteitä tarkasteltiin hallinnon läpinäkyvyyden, hallinnollisen tehokkuuden ja oikeusnormien tosiasiallisen voimassaolon kautta. Juuri nämä seikat ovat olleet erityisen kritiikin kohteita rajaturvallisuuden militarisointia koskevassa kansainvälisessä keskustelussa. Lisäksi rajaturvallisuuden militarisointia koskeva diskurssi kytkettiin laajempaan kontekstiin vertaamalla poliisin ja rajavartiolaitoksen toimintaa lainvalvontaviranomaisina. Tämä tarkastelu tuotti tulokset, jotka erosivat kaikista aikaisemmin tehdyistä tutkimuksista. Tarkastelu osoitti, että muualla tehtyjä tutkimustuloksia ei voida yleistää, vaan tarkastelu tulee tehdä aina kansallisessa kontekstissa. Katson, että tämä tutkimus tuotti tältä osin uutta tietoa.

Käsillä oleva tutkimus tehtiin monitieteisellä ja -metodisella tutkimusotteella, mikä on tyypillistä sekä hallintotieteelliselle että turvallisuuden tutkimukselle. Tosin tämän tutkimuksen teoreettinen ja metodinen varustus ylittää huomattavasti yhdessä tutkimuksessa käytetyn 'normaalin' tason. Tutkimuksessa hyödynnettiin jopa kilpailevia teoreettisia suuntauksia, jos niiden katsottiin tuottavan lisäarvoa tehdyille tulkinnoille. Tutkimuksessa 'raivattiin peltoa' myös sellaisille alueille, joissa hallintotieteellisessä käsiteanalyysissä ei ole tähän mennessä käyty ainakaan kotimaisessa tutkimuksessa. Esimerkiksi korpuslingvistiikan ja tilastotieteellisten menetelmien hyödyntämiseen liittyviä töitä en onnistunut saamaan käsiini sitkeistä yrityksistäni huolimatta. Tyydytyksellä voin todeta, että jokainen teoreettinen tai metodinen interventio toi jotain sellaista lisäarvoa, mitä muilla lähestymistavoilla en onnistunut tavoittamaan. Toivottavasti tämä rohkaisee muitakin tutkijoita analyyttiseen riskinottoon ja hyödyntämään triangulaatiota hallintotieteellisessä tutkimuksessa. Toisaalta tämä teoreettinen ja metodinen runsauden sarvi johti siihen, että eri teoreettisia suuntauksia ja tutkimusmenetelmiä koskeva kriittinen pohdinta sisällytettiin yleensä asiayhteyteensä, jotta tämä tutkimuksen lopussa tapahtuva työn arviointi ei paisuisi tarpeettoman laajaksi.<sup>22</sup>

Tutkimuksen monitieteisyys ja teoreettisten lähtökohtien runsaslukuisuus oikeuttavat perustellusti kysymään, kuinka eri tieteenalat ja tutkimussuuntaukset voidaan sovittaa ristiriidattomasti toisiinsa? Eikö tällaisen tutkimuksen ilmeisenä vaarana ole se, että tutkimus muodostuu eklektiseksi 'rusinoiden poimimiseksi pullasta' tai teoreettiseksi hipelöinniksi sen sijaan että tutkimuksella tehtäisiin vakavasti otettavaa tiedettä.

<sup>22</sup> Tutkimustulosten luotettavuutta on pyritty parantamaan esittelemällä tuloksia kolmessa kansallisessa ja kahdessa kansainvälisessä tutkimusseminaarissa vuosien 2010-2012 aikana.



Tällaista riskiä on turha kieltää. Tähän haasteeseen on pyritty vastaamaan kahdella tutkimusstrategisella valinnalla. Ensimmäiseksi tutkimuksen kaikki lähtökohdat ja valinnat on sidottu teoreettiseen kehykseen. Tämä teoreettisten lähtökohtien tarkastelu on ulotettu koskemaan myös tutkimuksen yleisiä metateoreettisia lähtökohtia (esim. *mitä tieto on tai miten todellisuus on rakentunut*), jotka yleensä otetaan annettuina ja joita ei pohdita saati raportoida. Teoreettinen pohdiskelu on ulotettu koskemaan myös kilpailevia käsityksiä. Lopullinen valinta eri suuntausten välille on perustunut julkituotujen argumenttien voimaan. Tutkimuksen kannalta merkityksellisten seikkojen sitominen aiheita koskevaan teoreettiseen keskusteluun on luonnollisesti kasvattanut työn teoreettista painolastia. Se on tehnyt väistämättömäksi sen tosiasian, että perehtyminen kaikkiin tässä tutkimuksessa hyödynnettyihin teoreettisiin suuntauksiin on jäänyt osin pinnalliseksi ja perustunut rajalliseen määrään tutkimuskirjallisuutta sekä osin toisen käden lähteisiin. Tätä epäkohtaa ei ole voitu välttää tutkimusekonomistisista syistä. Toisaalta runsas teoreettinen ja metodinen varustus on auttanut välttämään sudenkuoppia. Yksikään teoria ei ole itseriittoinen siinä mielessä, että se toimisi yksin tarkasti rajatulla alueella. Kaikki teoriat rakentuvat monien erilaisten lähtökohtien varaan, jotka sitovat ne kiinteämmin tai löyhemmin muihin teoreettisiin suutauksiin. Voidaan ajatella, että runsas teoreettinen varustus muodostaa tämän tutkimuksen teoreettisesta viitekehyksestä eräänlaisen verkon tai verkoston, joka on sitä vahvempi, mitä enemmän sillä on kytkentöjä muihin teorioihin. Näin ollen yksittäiset teoreettiset ristiriitaisuudet tai epäjatkuvuuskohdat eivät ole merkityksellisiä tutkimuksen kokonaistuloksen kannalta.<sup>23</sup>

Toinen tutkimusstrateginen ratkaisu, jolla on pyritty vastaamaan tutkimuksen teoreettista kirjavuutta koskevaan kritiikkiin, on työn tutkimusotteen valinta. Tutkimukseen ei ole valittu pelkästään *kriittistä*, vaan *yltiökriittinen* näkökulma. Refleksiivisyyteen tukeutuen tutkimus pyrkii kyseenalaistamaan myös omat lähtökohtansa. Tutkimuksen tavoitteena ei ole 'objektiivinen' totuus vaan sosiaalisen konstruktionismin mukainen paljon vaatimattomampi käsitys - yksi mahdollinen ja 'subjektiivinen' tulkinta todellisuudesta. Tämä fallibilistinen tietokäsitys yhdistettynä Paul Feyerabendin metodologiseen anarkismiin on ohjannut tutkimusta tuottamaan informatiivisia väitteitä, jotka Karl Popperin falsifikationismin mukaisesti ennemmin tai myöhemmin tulevat kumoutumaan vielä perustellumpien näkemysten tieltä. Tieto ei siten ole koskaan täydellistä ja lopullista vaan aina osittaista, vajavaista ja suhteel-

---

23 Yhtenä selkeänä epäkohtana tästä argumentoinnin seikkaperäisyydestä on seurannut sekä tutkimustyön sivumäärän kasvu että lähdeviitteiden merkityksen ja määrän kasvu. Toisaalta tätä ei ole voitu välttää. Tutkimusalan (hallintotiede) ja tutkimuskohteen (rajat, turvallisuus) poikkiteollisuus samoin kuin työhön valittu, holistista tutkimusotetta edellyttävä käsitteanalyysimalli, joka tarkastelee käsitteitä laajasti (ontologia, epistemologia, merkitysyhteydet eri konteksteissa, kielenkäytön seuraukset) ovat tehneet työstä väistämättä laajan. Myös työhön valittu kriittinen tutkimusote, jolla on pyritty vastaamaan sekä hallintotutkimuksen tarkoitushakuisuutta vastaan suunnattuun kritiikkiin että välttämään omaan tutki- japositioon sisältyvät riskitekijät, ovat kasvattaneet työn sivumäärää.

lista. Tämä seikka tiedostaen tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen mahdollisella pinnallisuudella ei ole suurtakaan käytännön merkitystä, jos se on vain ajan kysymys, kun tutkimuksella tuotettu tieto tulee korvautumaan uudella tiedolla tieteen itseään korjaavaan vaikutuksen ansiosta.

Tehtyyn tutkimukseen voidaan kohdistaa kritiikkiä myös sen *lähdeaineiston* osalta. Erityisesti suomalainen rajaturvallisuutta koskeva tutkimuskirjallisuus, joka koostuu eritasoisista opinnäytetöistä, ansaitsee tulla tarkastelluksi. Hallinnon tutkimukseen on kohdistettu usein kritiikkiä (esim. Jasonoff 1985) erityisesti siksi, että se on sisäsiittoista, heikkolaatuista ja päämäärähakuista, ja joka on valjastettu ajamaan vain hallinnon omia päämääriä. Valitettavasti tämä kaikki pitää paikkansa tässä tutkimuksessa hyödynnettyyn rajaturvallisuutta käsittelevään tutkimukseen, mikä yhtäältä tekee esitetyn kritiikin oikeutetuksi, mutta toisaalta kertoo korutonta kieltä hallinnon (sisäisen) tutkimuksen tilasta. Tämän tutkimuksen lähdeaineiston valossa näyttää siltä, että laadukkaat tutkimukset, joilla on aitoa tieteellistä arvoa, ovat vain yksittäisiä poikkeuksia. Onneksi tilanne näyttää olevan korjaantumassa, mistä kertoo useat tässäkin työssä hyödynnetyt tutkimukset. Tässä yhteydessä ei voi olla kiinnittämättä huomiota sotatieteellisen tutkimuksen haasteisiin sekä rajavartiolaitoksen tutkimuskulttuurin nuoruuteen, mihin sotilaskulttuuri vaikuttaa voimakkaasti. Sotilaalliseen kuriin ja ehdottomaan kuuliaisuuteen perustuva sotilaallinen järjestys ja toisaalta kriittistä ja kyseenalaistavaa ajattelua vaativa tutkimus kun ovat lähtökohdiltaan kovin kaukana toisistaan. Kuinka 'raatokuuliaisista' ja käskyjen mukaan toimivista 'ihmiskoneista' voisi seuraavassa hetkessä tehdä kriittisiä ja ennakkoluulottomia 'pellepelottomia' uusine ajatuksineen? Osaltaan tämä sotatieteellisen tutkimuksen lohdu-ton tila inspiroi minua hyödyntämään käyttämäni runsasta teoriavarustusta ja kehittämään korpuslingvistisiä työkaluja laadullisen tutkimuksen arviointiin. Tästä on raportoitu tutkimuksen luvussa 6.2.

Voidaan kysyä, miksi tässä tutkimuksessa kuitenkin hyödynnettiin kyseisiä opinnäytetöitä, jos niiden tutkimuksellinen anti arvioitiin vähäiseksi? Opinnäytetyöt muodostivat tärkeän osan lähdeaineistosta erityisesti *kielen* näkökulmasta. Opinnäytetöissä käytetty kieli (sanasto, termit, määritelmät) kuvasi rajavartiolaitoksessa käytössä olevaa kieltä ja puhunnan kulttuuria. Opinnäytetyöt paljastivat osaltaan koko sen rajaturvallisuuskäsitteeseen liittyvän merkitysvaruuden, joka käsitteelle oli muodostunut rajavartiolaitoksen sisällä. Opinnäytetyöt muodostivat tärkeän lähteen myös kielen *idiolektisten* (käyttäjäkohtaisten) piirteiden selvittämiseksi. Tässä mielessä työt olivat hyvin informatiivisia ja todistusvoimaisia lähteitä eikä töiden mahdollisilla tieteellisillä puutteilla ollut sellaista merkitystä, kuin jos töihin olisi tukeuduttu lähdeaineiston perinteisessä, tieteellisestä evidenssiä osoittavassa merkityksessä. Opinnäytetyöt perustuivat valtaosaltaan myös viranomaisen (rajavartiolaitoksen) asiakirjalähteisiin. Tätä kautta niiden kielellinen kattavuus rajavartiolaitoksen käytössä olevan *ammattikielen* (erikoiskielen) osalta oli huomattava.

Yksi keskeinen tutkimuksen tekoon liittynyt ongelma koski omaa *tutkijan asemaa*. Kuinka tutkijalta vaadittava riippumattomuus voi tutkimuksessa toteutua, kun rajavartiolaitoksen virkamiehenä olen ollut osa tutkittavaa ilmiötä? Tämä kysymys ei ole mikään näennäisongelma, niin kuin olen osoittanut rajaturvallisuudesta laadittujen opinnäytetöiden osalta. Niissä rajavartiolaitoksen toimintaan on lähtökohtaisesti suhtauduttu täysin kriitikittömästi pitäen vallitsevia käytäntöjä ikään kuin sosiaalisina faktoina (sein), jopa tavoiteltavina olotiloina (sollen). Tämä tutkijan positioon liittyvä haaste ratkaistiin kahdella tutkimusstrategisellä valinnalla. Tutkimuksen lähtökohdaksi valittiin *kriittinen tutkimusote*. Vaikka tutkimus on jo lähtökohtaisesti kriittistä, kyseenalaistavaa ja argumentoivaa, kriittisen näkökulman valitseminen korosti entisestään tutkimuksen refleksiivisyyttä. Myös omiin valintoihin suhtauduttiin samalla kriittisyydellä ja niiden heikkoudet tuotiin esiin. Refleksiivisyys ilmeni tehdyssä tutkimuksessa myös siten, että tehtyihin valintoihin ja niiden perusteluihin kiinnitettiin erityistä huomiota. Myös tutkimuksen hiljaiset taustaoletukset, joita ei yleensä raportoida, tuotiin tiedeyhteisön arvioitaviksi. Lopuksi kriittinen näkökulma ulotettiin koskemaan myös valittuja teoreettisia suuntauksia. Kriittiset suuntaukset edustavat tieteen marginaalia ja niiden edustamat käsitykset poikkeavat valtavirtatutkimuksen tuloksista, jotka yleensä pyrkivät säilyttämään vallitsevat valtarakenteet. Tällaisen position ottaminen vaati tutkijalta erityistä herkkyyttä. Lukijan ja tiedeyhteisön tehtäväksi jää arvioida, kuinka hyvin olen tässä tavoitteessa onnistunut.

Toinen tutkijan position merkitystä vähentävä seikka oli *kielitieteellisen näkökulman* valitseminen pääasialliseksi tutkimusorientaatioksi. Turvallisuuden tutkiminen esimerkiksi turvallisuustutkimuksen näkökulmasta on paljon kiinteämmin sidoksissa valtaan ja vallitseviin käsityksiin turvallisuudesta. Kielitieteellisten lähestymistapojen valinnalla on helpompi tarkastella käsitteitä enemmän neutraalisti ja etäännyttää omat mahdolliset sidonnaisuudet vallitsevaan organisaatiokulttuuriin. Toki niin kuin tässä tutkimuksessa on osoitettu, termien määrittely on vallankäyttöä siinä missä muukin vallankäyttö ja siinä mielessä argumentointi minkä tahansa käsitteen puolesta tai sitä vastaan ei ole arvoneutraalia vaan tutkijan arvoista, taustaoletuksista ja tavoitteista riippuvaista. Nämä taustaoletukset on kuitenkin tuotu julki, joten ne eivät jää lukijan arvailujen varaan.

Kielitieteelliseen ja käsiteanalyttiseen lähestymistapaan liittyvät omat haasteensa. Tämän tutkimuksen tutkimusaineiston perusteella voidaan todeta, että suurin osa käsiteanalyysistä tehdään ilman teoreettista tai metodista otetta. Käsiteanalyysiä tehdään 'vapaalla otteella' ilman selvää tutkimuksellista fokusta. On selvää, että tällainen käsiteanalyysi jää pinnalliseksi verrattuna siihen, jos se olisi tehty sitomalla analyysi selkeisiin teoreettisiin lähtökohtiin. Silloin kun käsiteanalyysi on tehty tutkimuksellisella otteella (esim. Heinonen 2011; Limnell 2009; Pitkäniitty 2009; Porras 2008; Rantapelkonen 2000), käsiteanalyysi tuottaa syvempää ja analysoidumpaa tietoa tut-

kimuskohteestaan, mikä on selkeästi havaittavissa tutkimusraporteista. Mutta tämä on vasta ensimmäinen askel kohti onnistunutta käsiteanalyttistä tutkimusta. Toinen lähinnä metodinen tai kielellinen haaste liittyy itse *käsitteiden* tutkimiseen. Yleensä käsiteanalyysin lähtökohdaksi on valittu Ogden ja Richardsin (1923) käsiteanalyttinen kolmio tai de Saussuren semioottinen merkkiteoria. Itse analyysivaiheessa valittu lähtökohta on usein unohtunut. Käsitteitä ei ole tarkasteltu 'tarkoitteen' (esim. rajaturvallisuus) *merkitys- tai miellesisältönä* vaan 'käsite' on samaistettu milloin sanaan (Pitkäniitty 2009), termiin, määritelmään (Rantapelkonen 2000) tai ties mihin. Jopa käsiteanalyysin lähtökohtien tarkka määrittely ei ole aina pelastanut tutkimusta, vaan on johtanut käsiteanalyysin ja tutkimuksen sisäisiin ristiriitaisuuksiin<sup>24</sup>. Näillä muutamilla esimerkeillä olen halunnut vain havainnollistaa, kuinka haasteellinen tehtävä kielitieteellinen *käsiteanalyysi* oikein on.

Mahdollisten sudenkuoppien lisäksi oma tutkijan asema osana rajavartiolaitoksen organisaatiokulttuuria voidaan tulkita myös vahvuudeksi. Syvä ymmärrys vallitsevasta organisaatiosta on auttanut minua hahmottamaan rajaturvallisuutta paljon syvemmin ja monimerkitysisemmin kuin jos tutkimuskohde olisi näyttäytynyt minulle vain tutkimuskirjallisuuden valosta. Se on auttanut minua paikantamaan myös lähteitä, jotka ovat relevantteja asettamaani tutkimuskysymykseen vastaamiseksi. Tutkijan ulkopuolisuus, millä on kiistattomat etunsa, sisältää myös suuren riskin, mitä tulee tutkimuskohteen ymmärtämiseen. Erittäin hyvin tästä tutkijan ulkopuolisuudesta kertovat turvallisuudesta tehdyt tutkimukset, joissa tutkijoilta näyttää puuttuvan kosketuspinta tutkimaansa ilmiöön. Havainnollisena esimerkkinä tästä käy Mirkka Kreusin tutkimus *Terrorismin torjunta Suomessa* (2010), jossa jo puolen sivun kuvaukseen rajavartiolaitoksen tehtävistä on saatu mahtumaan lukuisia asiavirheitä ja paljon vanhentunutta tietoa. Tämä ei ole yksittäinen havainto vaan pätee hyvin yleisesti sekä kansalliseen että kansainväliseen turvallisuustutkimukseen<sup>25</sup>. Eräänlaisena 'sisäpiirin tutkijana' tutkimusluvan hankkineen ei-julkiseen aineistoon lienee ollut minulle helpompaa sen sijaan, jos olisin ollut aivan ulkopuolinen tutkija. Esimerkiksi valtakunnallisen PTR-johtoryhmän kokouspöytäkirjat eivät ole julkisia asiakirjoja. Perehtymällä kyseisiin asiakirjoihin olen voinut perehtyä ja syventää analyysiäni rajaturvallisuuskäsitteen kansallisesta käytöstä. Kuten edellä on raportoitu, rajaturvallisuuskäsitettä ei käytetä PTR-kontekstissa, mistä tutkijana olen tehnyt toisensuuntaiset johtopäätökset kuin olisin tehnyt siinä

24 Näin on käynyt Rantapelkonen työssä. Rantapelkonen on määritellyt käsitteen *määritelmäksi* rajaten käsitteen intensiön ulkopuolelle 'kielen sisäiset piirteet ja merkitykset'. Kuitenkin Rantapelkonen on tutkimuskysymyksissä kiinnostunut tutkimiansa käsitteiden (konflikti, konfliktinhallinta, turvallisuus) käytöstä tutkien muun muassa metaforien käyttöä sekä minkälaisen *merkityspohjan* tutkittavat käsitteet saivat eri kontekstissa. Ks. myös Heinonen 2011, 63, 217 ja siinä alaviite 514. Heinosen kohdalla kyse saattaa olla lapsuksesta.

25 Ks. esim. Chen 2005, 248-249 sekä lähdeviitteen 40 selitys sivulla 260. Chenin virheelliset käsitykset koskien esimerkiksi Suomen ja Venäjän välistä rajayhteistyötä perustuvat toisen käden lähteisiin, ulkomaisen professorin antamaan lausuntoon. Myös lukuisissa siviilitutkijoiden töissä, jotka tutkivat EU:n yhdenmuetä rajavalvontaa (esim. Hills 2006a; 2006b), tutkijan 'ulkopuolisuus' on alan parissa työskenteleville henkilöille helposti havaittavissa.

tapauksessa, jos käsite olisi ollut yleisesti käytössä myös PTR-viranomaisten välisessä yhteistoiminnassa<sup>26</sup>. Nähdäkseni vieläkin suurempi merkitys tutkijan havainnointikyvylleni on ollut lähes 30 vuoden kokemuksella rajavartiolaitoksen virkamiehenä. Se on tehnyt minusta rajavartiolaitoksen organisaatiokulttuurin syvällisen tuntijan. Kokemus on auttanut minua hahmottamaan, mitä lähteissä kerrotaan ja mistä niissä vaietaan. Pystyn arvioimaan asiakirjojen kuvaamaa todellisuutta siihen todellisuuteen, joka muodostuu jokapäiväisessä toiminnassa ja hallinnollisissa käytännöissä. Organisaation ulkopuolinen tutkija ei voi koskaan yltyä samalla tiedostamisen tasolle. Tutkijan positio ja läheinen suhde tutkimaansa ilmiöön voidaan siten nähdä myös vahvuutena, kunhan se tehdään hallitusti ja mahdolliset riskit tiedostaen.

Tutkijoita syytetään usein siitä, että he eivät ota kantaa yhteiskunnalliseen keskusteluun tai esitä konkreettisia toimenpiteitä, mitä tulisi tehdä.<sup>27</sup> Tai että he naamioivat sanomansa sellaiseen tieteen kaapuun, että tutkimustulokset jäävät pölyttymään vain paperille eivätkä koskaan päädy osaksi yhteiskunnallista keskustelua tai todellisuutta (esim. Vanhatalo 2003, 362). Tämän työn seuraavassa luvussa tartun tähän haasteeseen. Keskustelu irrotetaan ahtaasta kielellisestä tulkinnasta ja julkituotujen taustasitoumusten ja kriittisen tutkimusotteen mukaisesti vallitsevat käsitykset rajaturvallisuudesta asetetaan kyseenalaiseksi. Lukua voidaan eräässä mielessä pitää tutkimuksen yhteiskunnallisena tulkintana, jossa erityistä huomiota kiinnitetään vallitsevan kehityksen mahdollisiin seurauksiin. Esitetyt tulkinnat edustavat eräänlaista äärimmäisyyteen vietyä tulkintaa - kontrapunktia - mihin vallitseva kehitys voi johtaa pahimman skenaarion tapauksessa. Siten luku 10 ei ole enää varsinaisesti tutkimustulosten esittelyä vaan tutkijan yhteiskunnallinen puheenvuoro ”vapausvaltioihanteemme” puolesta. Ehkäpä tämä luku suorapuheisuudessaan ja osin ehkä idealismissaan toimii yhteiskunnallisen keskustelun virittäjänä turvallisuuden ylikorostuneessa ilmapiirissä. Tutkimuksen päättää epilogi (luku 10.3), jossa pohditaan mahdollisia jatkotutkimustarpeita. Voisi melkein väittää, että jokainen tutkimus nostaa enemmän kysymyksiä, kuin mihin se pystyy itse vastaamaan.

---

26 Ks. luku 9.2.6.

27 Reunanen (1996, 349) on huomauttanut, että ”[k]äytännön toimenpide-ehdotusten tekeminen on valtakysymys. Koska tutkimuksella ei ole valtaoikeuksia, ei tutkimus voi laatia mitään ”hallituksen esitystä”. Tutkimus voi ainoastaan panna päätöksentekijät ajattelemaan.” Jaan Reunasen käsityksen tutkimuksen tehtävästä.

*”Humanity is divided between rich and poor, not ruler and ruled. Most notable is the posited split between the “West and the Rest”.*

*Kolodziej (2005, 13-15)*

## 10. DISKUSSIO

### 10.1 Saanko luvan - rajakeisarin uudet (v)aatteet?

Tämä tutkimus on ollut kielitieteellinen ekskursio rajaturvallisuuden käsitteeseen. Tutkimuksessa on tarkasteltu rajaturvallisuutta valtion turvallisuusviranomaisen näkökulmasta. Tutkimus on osoittanut, kuinka rajaturvallisuuden käsitteellinen sisältö on sekä laajentunut että syventynyt. Käsitteellinen metamorfoosi on onnistunut tavoittamaan jotkut ajallemme tyypilliset globalisaation seuraukset, kuten ajan ja paikan kutistumisen sekä ihmisten liikkuvuuden lisääntymisen mukanaan tuoman rajojen ja niiden hallintaideologian muutoksen. Valtion rajat eivät ole enää lineaariajattelun mukaisia maantieteellisiä jakolinjoja selkeine rajaviivoineen, vaan rajat ovat hämärtyneet ja kokeneet maantieteellisen diffuusion. Rajat ovat siirtyneet *sekä* sisään- *että* ulospäin ja yksittäisen rajalinjan sijaan rajat muodostuvat nyt useista sisäkkäisistä puolustus- tai torjuntakehistä. Rajavalvonnassa on siirrytty kylmän sodan aikaisesta lineaaritaktiikasta kylmän sodan jälkeiseen *syvän ja eteentyönnetyn puolustuksen doktriiniin*. Valtiot ovat laajentaneet lainkäyttövaltansa ekstraterritoriaalisesti kolmansiin maihin kahlitakseen ei-toivotut maahantulijat synnyinsijoilleen. Monet nykyisen ’uusinterventionismin’ vastustajat ovat kritisoineet länsimaiden eteentyönnettyä rajaturvallisuuspuolustusta ja kysyneet, kuinka henkilöt, jotka eivät pääse edes lähtemään maastaan voivat olla ’laittomia maahantulojia?’ Sontag (2004) onkin luonnehtinut länsimaita lainulko-puolella toimiviksi rankaisuvallioiksi (*extralegal penal empire*). Guntanamo ja CIA:n salaiset vankilat Euroopan maaperällä ovat vain harvoja näkyviä linnakkeita<sup>1</sup> tässä vankileirien saaristossa.

Rajojen hämärtyminen, levittäytyminen ja moninkertaistuminen eivät ole suinkaan ainoat muutokset, jotka ovat kohdistuneet rajoihin valtiollisina instituutioina. Yhteiskunnan ja yksilön kannalta vieläkin merkittävämpänä rajojen siirtymänä voidaan pitää niiden irtaantumista maantieteestä ja kiinnittymisestä ihmisruumiiseen. Rajat eivät ole enää siellä, missä vuoristot, vesistöt tai muut maamerkit halkovat maa- ja vesialueita eri valtioiden kesken. Rajoista on tullut liikkuvia ja maankamaran sijaan

<sup>1</sup> Vai pitäisikö sanoa ”näkyttömiä linnakkeita”? Aas (2005, 201) on kuvannut näitä valtion ulkopuolisia alueita, jonne valtio ulottaa vaikutusvaltansa, ”ei-tila” -käsitteen (*non-space*) avulla.

ne ovat kiinnittyneet ihmiskehoon ja sen virtuaaliseen e-henkilöllisyyteen. Nykyajan rajat ovat *binäärisiä biorajoja* - bittiavaruuteen koodattua lihaa ja verta. Tietojärjestelmissä olevat 'avattaremmet' ovat analysoitavissa, tulkittavissa, profiloitavissa ja jopa manipuloitavissa. *Rajoista on tullut spekulatiivisia ja bipolaarisia konstellaatioita, alati muuttuvia ja häilyviä sosiaalisia ja virtuaalisia rakenteita, jotka stigmatisoivat kohteensa.* Tämä kehitys on johtanut siihen, niin kuin eurooppalaisen yhdennetyn rajaturvallisuusmallin esittelyn yhteydessä todettiin, että kolmansien maiden kansalaiset voivat kokea EU:n yhteisen ulkorajan jo kotimaassaan, oman maansa sisällä, pääsemättä edes koskaan lähtemään kotimaastaan. Vapaa liikkuvuus on vain 'kineettisen eliitin' etuoikeus. EU-kansalaisten *vapaata liikkuvuutta* vastaa kolmansien maiden kansalaisten *kahlittu paikallisuus*. Länsimaisten vapausihanteiden ja -arvojen näkökulmasta tämän pitäisi johtaa eettisiin pohdintoihin. Kuinka moni meistä kineettisen eliitin edustajista olisi omalta kohdaltaan valmis hyväksymään tämän lähtökohdan?

Rajat ja rajaturvallisuuden ylläpitäminen ovat kokeneet kylmän sodan jälkeen lukuisia siirtymiä. Sen sijaan turvallisuustutkimuksen uudet painotukset ja siirtymät kohti yksilölähtöistä ja yhteisöllistä (kollektiivista) turvallisuutta sekä hallinnan uudet muodot, jotka korostavat yhteistyöhakuisia lähestymistapoja yksipuolisten viranomaispainotteisten *kontrollitoimenpiteiden* vastapainona, eivät ole tavoittaneet turvallisuushallintoa kuin hyvin rajallisesti. Viranomaisten näkökulmasta määritetty rajaturvallisuus nähdään hyvin pitkälle valtiokeskeisenä toimintana uhkien torjumiseksi. Juuri tästä kritiikistä kumpuaa tässä työssä esitetty uusi määritelmä rajaturvallisuudelle. Se pystyy vastaamaan esittämäänsä kritiikkiin nykyistä rajaturvallisuuden ahdasta valtiolähtöistä turvallisuusajattelua kohtaan ja se on teoreettisilta lähtökohdiltaan myös huomattavasti laaja-alaisempi. Moni- ja poikkitieteellisenä lähestymistapana *rajaturvallisuuden uusi tulkinta* soveltuu paremmin turvallisuuden laajenemisesta käytävään keskusteluun. Toisaalta käsitteen 'subjektiivinen' lähtökohta voi vaikeuttaa yhteiskunnallisen konsensuksen saavuttamista yhteisistä turvallisuuskysymyksistä. Esitetyn tulkinnan toivotaan kuitenkin herättävän yhteiskunnallista keskustelua rajaturvallisuuden tavoitteista ja keinoista, ennen kuin nykyinen turvallistaminen karkaa täysin yksittäisten kansalaisten ulottumattomiin. Länsimainen demokratia vapaus- ja oikeuskäsityksineen on yhä aatteellinen kotimme, olkoonkin että kotimme rajat eivät ole enää siellä, missä ne olivat vielä vuosituhannen vaihteessa.

Sanat, symbolit ja kuvat ovat meidän ihmisten luontainen tapa hahmottaa ja kuvata todellisuutta. Onko kieli pelkästään todellisuuden kuvaamisen väline? Ei. Kielen avulla tehdään todellisuutta ja muokataan sitä meille mieleiseksi. Kielen avulla tehdään puhetekoja. Kielen kuvaaminen tekemisenä ei riitä kuvaamaan kielen tosiasiallista voimaa. Kieli on paljon enemmän kuin sanoja tai puhetta. *Kieli on vahva ase.* Todellisuus näyttäytyy aivan eri valossa riippuen siitä, yritämmekö me torjua vakavaa *rikollisuutta* vai olemmekö me *sodassa* terrorismia vastaan. Meidän on helppo tuomiota nykyiset



terroriteot. Entä sitten, kun meillä on 'oma lehmä ojassa' ja omat intressit sotivat virallisia valtakäsityksiä vastaan? Voidaan kysyä, oliko Eugen Schauman terroristi, kansalaisaktivisti vai vapaustaistelija, kun hän ampui Suomen venäläistämistoimenpiteistä vastanneen kenraalikuvernööri Nikolai Bobrikovin? Tai emmekö suhtautuisi toisin laittomiin maahantulijoihin kuin jos heidät nähtäisiin suojelun tarpeessa olevina pakolaisina? Kielelliset valinnan heijastavat arvojamme ja kuvastavat yhteiskunnassa vallalla olevia valtakäsityksiä. Kielenkäyttö on myös kulttuuri-, aika- ja tilannesidonnaista. Eurooppalaisuus on merkinnyt meille länsimaisten vapausihanteiden toteutumista. Kolonialismin aikaan sana eurooppalainen tuli tarkoittamaan kolmannen maailman ihmisille siirtomaaisäntää, herranvaltaa. Myös sanojen merkitykset ja niistä tehdyt tulkinnat muuttuvat. Kieli on koko ajan liikkeessä. Näin ollen 'sanoista' ei voida saavuttaa lopullista totuutta tai yksimielisyyttä. Termien merkitykset ovat jatkuvan valtakamppailun kohteena. Tämä tutkimus on antanut oman panoksensa tähän merkityskamppailuun. Vallan marginaaliin sijoittuvana ja sitä kritisoivana tulkintana esitetty kannanotto tulee tuskin hukkumaan suosionosoituksiin tai horjuttamaan virallisia totuuksia. Mutta tuhannen mailin matka alkaa yhdellä askeleella. Eikä tämä ole suinkaan ensimmäinen askel. Se matka on jo alkanut.

Tämän tutkimuksen luvussa 9.2 raportoitiin keskeisimmät tutkimustulokset, jotka liittyivät rajaturvallisuuden käsitteeseen. Käsitemaalyttisesta tutkimusotteestaan huolimatta tutkijan mielenkiintoni kohdistui ensi sijassa sanojen voimaan, niiden tosiasialliseen mahtiin: *mitä sanat tekevät* tai *mitä ne saavat aikaan?* Tämä (semanttis) pragmaattinen tutkimusintressi siirsi huomion kielitieteellisestä näkökulmasta kielen yhteiskunnallisiin funktioihin. Kieli on vallan käytön väline ja siten sillä on myös kaikki ne seuraukset, jotka liittyvät erilaisiin valtasuhteisiin. Analyysin siirtäminen kielen semanttisista piirteistä sen pragmaattisiin piirteisiin muutti myös käsiteanalyysin fokusta. Kun termien merkityksiä tarkastellaan usein 'objektiivisten' *mitä* tai *mikä* kysymysten avulla, kielen käytön seurausten pohdinta ohjasi analyysin *miksi* ja *miten* kysymyksiin. Juuri *miten* -kysymykset ohjasivat tässä tutkimuksessa tehtyä diskurssianalyysiä. Siinä osoitettiin, kuinka ja miksi rajaturvallisuus sai erilaisia merkitystulkintoja riippuen siitä, tarkasteltiinko rajaturvallisuutta organisatorisessa (rajavartioloitus), kansallisessa (Suomi) vai kansainvälisessä (EU) viitekehysessä. Kielen pragmaattisten piirteiden tarkastelu ohjasi analyysiä myös faktapremissien takana oleviin arvoihin ja poliittisiin päämääriin ja sitä kautta eettisiin ja moraalisiin pohdintoihin. Kielenkäyttö ei ole arvovapaata ja neutraalia. Kielelliset valinnat ovat poliittisia tekoja, joilla on myös moraalisia ja eettisiä seurauksia.

Huomion kiinnittäminen kielenkäytön tosiasiallisiin seurauksiin ohjasi pohdintaa *turvallisuuskäsitteen* suuntaan. Missä määrin turvallisuus voidaan hankkia muiden kustannuksella? Onko niin, että turvallisuuden maksimointipyrkimykset voivat itse asiassa pahentaa vallitsevaa turvallisuuden olotilaa? Tehdyn tutkimuksen perusteella

rohkenen väittää, että rajaturvallisuuteen pätee sama mitä Laitinen (1999) on todennut ydinturvallisuuden problematiikasta: sähkö ja hyvinvointi yhtäällä - riskit ja turvattomuus toisaalla. Miksi näin on tapahtunut? Yksi syy vallitsevaan tilanteeseen on yksilön vapausoikeuksien samaistaminen turvallisuuteen ja turvallisuuden pitäminen ensimmäisenä, perustavaa laatua olevana vapautena. Turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset ovat johtaneet yksilölähtöisen turvallisuuden korostumiseen, mutta tämä siirtymä ei ole tavoittanut turvallisuushallintoa, joka tarkastelee turvallisuutta yhä valtiokeskeisesti. Ja mikä pahinta, sen sijaan että pelkästään samaistaisi turvallisuuden vapauteen, se pitää vapautta turvallisuuden kanssa kilpailevana, tai jopa sitä uhkaavana asiana. Turvallisuushallinnon paradoksaalisuus ilmenee juuri *joko* turvallisuus *tai* vapaus - dikotomisuuksena sen sijaan että valtiot tavoittelisivat *sekä* turvallisuutta *että* vapautta. Foucault (2010) on monien tutkijoiden (esim. Bigo 2006b; Dillon 2002) tavoin pitänyt sekä turvallisuuden että vapauden rinnakkaista tavoittelua mahdollisena.

Niin ikään tulevaisuuden ja riskien hallintapyrkimysten osalta rajaturvallisuus on kulkenut postmodernin hallintaideologian etujoukkona. Rajaturvallisuus perustuu mitä suurimmassa määrin uuden *hallintamentaliteetin ja -teknologian* hyödyntämiseen. Matkustajat skannataan ja heidän matkatavaransa läpivalaistaan. Matkustajien tiedot seulotaan kymmenistä eri tietojärjestelmistä, joiden perusteella heidät profiloidaan eri riskiluokkiin. Rajatarkastuksessa nykyinen 'rajakeisari' riisuu meidät alasti ja näkymätön e-henkilöllisyytemme on hänen hallussaan ja näkyvissä erilaisina rekisterimerkintöinä eri tietojärjestelmissä. Henkilöistä tulee turvallisuushallinnon silmissä 'läpinäkyviä'. Sen sijaan itse keisari on meille näkymätön, katseilta piilossa. Me emme tiedä, missä ja milloin olemme valvonnan alla ja mitä tietoja meistä käytetään, kun kohtaamme viranomaisen rajatarkastuksessa. Sen lisäksi että rajakeisari esiintyy meille näkymättömissä vaatteissa niin kuin ratkiriemukkaassa H.C. Andersenin sadussa, me tiedämme, että rajakeisarilla on myös uudet aatteet. Hänellä on sokea usko valvontateknologian kaikkivoipaisuuteen. Rajakeisarilla on kyky tietää, kuka ja missä muodostuu uhkaksi rajaturvallisuudelle. Riskianalyysi ja profilointi yhdistyvät nykyisen rajakeisarin ajattelussa varmaan tietoon ihmislunnon ja hänen toimintansa ennustettavuudesta. Mustapartaisen miehen syndrooma estää rajakeisaria näkemästä tosiasioiden taakse sanoivatpa tutkimukset mitä tahansa. Esimerkiksi Pohjoismaissa me olemme kokeneet suurimmat terroriteot maidemme sisällä omien kansalaisten taholta, niin kuin viimeaikaiset terroriteot Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa ovat osoittaneet. Jos terrorismia tarkastellaan Euroopan kontekstissa, missä se on pääasiassa muutama jäsensamaan keskittyvää separatismia, voidaan kysyä, onko terrorismilla ja terrorismin torjunnalla ollut rajaturvallisuuden kannalta muuta merkitystä kuin turvallisuushysterian lietsonta ja viranomaisten toimivaltuuksien kasvattaminen yksilön vapausoikeuksien rajoittamisen kustannuksella? Toki. Niin kuin luvussa 9.2.3 esitettiin, terrorismiin vedoten länsimaat ovat voineet tehokkaasti rajoittaa kolmansien maiden kansalaisten liikkuvuutta.

Turvallisuusympäristön muutokseen liittyy myös uhkakuvien muutos. Ennen uhkat kumpusivat maan rajojen ulkopuolelta, olivat meihin kuulumattomien *toisten* aiheuttamia. Uhkat olivat ulkoisia, näkyviä ja yleensä selvästi tunnistettavia. Nykyisen riskiyhteiskunnan uhkat kumpuavat enenevässä määrin valtioiden sisältä, johtuvat uusista teknologioista ja niiden potentiaalista ei-toivottuihin haittavaikutuksiin, tai ovat peräti valtion itsensä aiheuttamia. *Uhkat* ovat yhä enemmän sisäisiä, näkymättömiä ja vaikeasti tunnistettavia. Eikö meidän tulisi ajatella Giddensin (1991) tavoin, jonka mukaan ihmiskunnalla on edessään vain yhteisiä ongelmia, joissa ei ole vastapuolta. Ihmiskunnalla ei ole olemassa 'muita', vaan se kohtaa globaalit uhkat yhdessä. Siitä huolimatta uhkat esitetään ulkoisina ja hallintamentaliteetin mukaisesti teknologian avulla ratkaistavissa olevina *teknisinä kysymyksinä*. Poliittiset, yhteiskunnalliset, oikeudelliset, eettiset ja muut uhkapolitiikan yhteiskunnallisiin seurauksiin liittyvät pohdinnat sivuutetaan ikään kuin notorisina seikkoina. Turvallisuushallinto tarjoilee esittämiinsä uhkakuviin valmiit ratkaisut, joihin on pakko tarttua, mikäli turvallisuusongelmat halutaan ratkaista.

Mutta niin kuin Limnell (2009) on väitöstutkimuksessaan monien muiden tutkijoiden tavoin osoittanut, uhkakuvia rakennetaan tietoisesti. Uhkakuvien rakentamisen taustalla on usein organisaatioiden resurssien turvaaminen yhteiskunnallisessa valtakamppailussa. On olemassa selvä vaara, että organisaatioiden itesäilytysvietti menee yleisen edun edelle. Turvallisuusviranomaiset käyttävät asiantuntijavaltaansa ja esimerkiksi Suomessa kansalaisten syvä luottamus julkiseen hallintoon tekee mahdolliseksi, että kansalaisia viedään turvallisuuskyssymyksissä kuin 'pässii narusta'. Suomessa ei ole voimakkaita eturyhmiä eikä meillä ole samanlaista yhteiskunnallista keskusteluperinnettä kuin suurissa EU maissa. Esimerkiksi monissa EU maissa kansalaiset aktivistiryhmät ovat vastustaneet voimakkaasti kansallisten henkilötunnusten käyttöönottoa. Noissa maissa on tiedostettu ne riskit, joita alati lisääntyvä kansalaisten valvonta aiheuttaa vapausoikeuksien toteuttamiselle ja identiteettien purkamiselle. Ymmärrettävästi vielä suurempaa vastarintaa on herättänyt biometrinen tunnistamisen käyttöönotto. Toki me suomalaiset voimme ylpeillä sillä, että meillä on vähiten korruptoitunut hallinto ja luotettavin poliisi. Mutta on suorastaan lapsellista ajatella, etteikö turvallisuuden suhteen ylireagoiva hallinto syyllystyisi välillä ylilyön-teihin. Me emme voi koskaan tietää, mihin tietoja käytetään, kuten tuore tapaus Myllylä osoitti<sup>2</sup>.

Tämän väitöskirjan kansikuvaksi on valittu kuva Lewis Carrollin satukirjasta *Liisan seikkailut peilimaailmassa*. Symboloiko aidan muurilla istuva Tyyris Tyllerö aikamme rajakeisaria, joka toimii eurooppalaisen linnakkeen portinvartijana? Tyyris Tyllerö ei ole suinkaan mikä tahansa munapää vaan rajaupseeri, joka suojaa kuningaskun-

2 Ks. Alaviite 223, sivulla 638.

nan oikeaa sivustaa<sup>3</sup>. Mikäli Tyyris Tyllerö putoisi aidalta, hänen ylösnostamiseensa tarvittaisiin kaikki kuningaskunnan miehet ja hevoset niin kuin sadussa kerrotaan. On siis selvää, että rajakeisari ei voi antaa Tyyris Tyllerön pudota. Tyyris Tyllerö voi rajakeisarin palveluksessa käyttää jatkossakin valtaansa ja määritellä termit niin kuin hän itse haluaa. Reiluna rajaupseerina Tyyris Tyllerö toki maksaa hieman ylimääräistä, kun se panee sanat tekemään ylitöitä. Mutta me voimme kysyä, eikö tämä hinta ole rajakeisarille jo liian kova? Eikö tämä ratkaisu käy länsimaiselle demokratialle ja sen vapausihanteelle liian ’tyyriksi’, kun turvallisuus nähdään vain uhkien ja muurien kautta ja *ihmisyydestä itsestään tulee olemassaolomme suurin uhka*, niin kuin Agamben (2004) on asian osuvasti kiteyttänyt? Eikö liiallinen pyrkimys turvallisuuteen pilaa elämän, kuten Vita Andersenin (1995) klassinen runokokoelma *Tryghedsnarkomaner* muistuttaa? Voidaanko turvallisuus Pekka Korhosen (2008, 253) tavoin nähdä myös negatiivisena asiana ja poliittisen järjestelmän epäonnistumisena? Millainen tulevaisuus odottaa meitä sen tien päässä, jossa asiantuntijuus muuttaa lukuisat epätasa-arvot, vallan epätasapainot ja poliittiset ongelmat teknisiksi kysymyksiksi? Muodostuuko tulevaisuudesta dystopia, jossa *”uudet globaalit turvallistamisstrategiat on asennettu paikoilleen ja uusi vankileirien ja tarkkailuinstituutioiden saaristo on kehkeytymässä, samalla kun vapauden kieli kyllästää poliittista sanastoa valtioissa, jotka eivät ole kokeneet liberaalia silmännäpäystäkkään”*? (Miller & Rose 2010, 312). Vai onko rajaturvallisuuden ’uljas uusi maailma’ jotain inhimillisempää, yhteisöllisempää, eettisempää ja turvallisempaa kuin nykyinen ylitiöturvallistunut riskiyhteiskunta? Onko meillä mahdollisuus Laitisen (1999, 306) esittämään *kestävän turvallisuuden ethokseen* tai *uuteen hyvinvointiturvallisuuteen*, jossa turvallisuus näyttäytyy uhkien, riskien ja turvattomuuden sijaan *huolettomuuden* paradigmana entistä tasapainoisemman ja kokonaisvaltaiseman lähestymistavan kautta? Varovaisia viitteitä tästä uudesta lähestymistavasta on jo aistittavissa, mutta jatkuuko kehitys suotuisana jää meidän nähtäväksi. Päinvastoin kuin nykyinen rajakeisari, joka väittää omistavansa tiedon tulevaisuudesta ja totuuden ihmislunnonnosta, me emme sitä tiedä.

## 10.2 Käymmekö me oikeaa sotaa?

Syyskuun 11. päivän terrori-iskut 2001 johtivat ’hyperterrorismin’ syntyyn. *Hyperterrorismissa* (Bailes 2005) on käytetty kuvaamaan nykyisen terrorismin asymmetrisiä piirteitä, kuten pyrkimystä mittaamattomien ihmisuhrien ja tuho vaikutuksen aikaan-

<sup>3</sup> Teoksessa Liisan seikkailut peilimaailmassa on shakkilauta, joka koostuu punaisesta ja valkoisesta puolesta. *Tyyris Tyllerö* on punaisen puolen oikean laidan *torni* -upseeri. Torni on tunnetusti shakkilaudan toiseksi vahvin upseeri kuningattaren jälkeen. Toinen punaisen puolen torni on nimeltään *Leijona*. *Tittelity* ja *Tittelitom* ovat vastaavasti valkoisen puolen torniupseerit. (Carroll 1974, 131).

saamiseen, toimijoiden epäsuhtaisuuteen esimerkiksi käytössä olevien voimavarojen sekä heidän kansainvälisoikeudellisen asemansa perusteella (valtiot vs. rikolliset) sekä ylipäätään toimijuuden hämärtymiseen (sotilaat, vapaustaistelijat, terroristit). Sama 'hyperoituminen' (savoksi 'höperöityminen') tai 'yltiöpäistyminen' on tapahtunut myös turvallisuudessa, jossa jatkuvan turvallistamisen kautta on siirrytty *hyperturvallisuuteen*. Se on turvallisuuden osalta samanlaista radikalisoitumista ja ääriilikehdintää kuin mitä on ekstremismi vakavan rikollisuuden osalta. Seurausvaikutuksiltaan *turvallisuus-ekstremismi* on vain paljon tuhoisampaa kuin terrorismi. Turvallisuusekstremismin uhreja eivät ole ainoastaan laittomat maahantulijat ja muut rikolliset vaan me kaikki etniseen alkuperään tai kansalaisuuteen katsomatta. Ironista kyllä, tämä on ainoa 'yhdenvertaisuus', joka toteutuu nykyisin tässä ajallemme tyypillisessä ylitiöturvallistamisen ilmapiirissä.

Rajaturvallisuutta on käytetty vahvana argumenttina terrorismin vastaisessa sodassa. Terrorismin nimissä viranomaisille on säädetty lisää toimivaltuuksia ja vastaavasti kansalaisten perusoikeuksia ja -vapauksia on rajoitettu samassa suhteessa. Turvallisuuden näkökulmasta tämä voisi olla perusteltua, mikäli valitut toimenpiteet olisivat tarkoituksenmukaisia, oikeasuhteisia ja tehokkaita asetettuihin päämääriin nähden. Mutta uusien terrorismin torjuntatyökalujen tehosta ei ole esitetty pätevää näyttöä. Jos tämä suhteutetaan vielä siihen, että oikeusturvan takeet eivät ole kehittyneet samassa suhteessa rajakeisarin uusien "aseiden" kanssa, voidaan tätä pitää huolestuttavana kehityksenä. Sen sijaan uudet valvontakäytännöt ovat synnyttäneet sellaisia kielteisiä oheisvaikutuksia, jotka muuttavat yhteiskunnan avoimuutta ja identiteettien rakentumista. Ihmiset ovat alkaneet suojautua valtion lisääntyntä valvontaa vastaan pidättäytymällä jopa normaalista sosiaalisesta kanssakäymisestä. Eikö tämä lisää syrjäytymistä, minkä on todettu olevan yksi tärkeä tekijä terrorismiin johtavassa radikalisoitumisessa sekä yksi syy nykyisiin turvallisuusuhkiin? Eikö tässä toteudu syrjäytymisen itseään ruokkiva dynamiikka? Kenen vastuulla on taistella sen puolesta, että meitä ei alisteta elämään akvaarioelämää valtion jatkuvan kontrollin alla? Olemmeko unohtaneet, millaiseksi elämä muodostui Benthamin veljesten ideoimassa mallivankilassa tai orwelilaisessa valvontayhteiskunnassa? Eikö perusoikeuksiimme kuuluva yksityisyys tarkoita juuri oikeutta olla näkymätön, vallan kontrollin ulkopuolella? Ja missä kulkee mielekkään oikeasuhteisuuden raja? Onko oikein, että muutaman "mustaparran" vangitsemiseksi kokonaiset etniset ryhmät ja kansallisuudet tulevat leimatuiksi potentiaalisiksi terroristeiksi. Tai mikä vieläkin pahempaa, meidän jokaisen perusoikeuksia ja -vapauksia rajoitetaan yksittäisten tapahtumien perusteella. Vapausoikeuksiemme hyväksi tehdyt turvallisuustoimenpiteet muuttavat vapautemme *asymptoottiseksi vapaudeksi*. Se on vapautta, jota ei koskaan saavuteta. Päinvastoin, mitä kiihkeämmin me sitä tavoittelemme, sitä kauemmaksi se näyttää meiltä karkaavan.

Turvallisuushallintoa pidetään perinteisesti tehokkaana. Turvallisuusviranomaiset

pitävät yllä yhteiskuntarauhaa ja tuottavat turvallisuutta torjumalla sekä estämällä ennalta rikollisuutta. Terrorismin torjunta on osoittautunut erittäin haasteelliseksi tehtäväksi. Riskianalyysi ja profilointi eivät toimi, ja ne harvat terroristit, jotka silloin tällöin ilmestyvät rajalle, onnistuvat läpäisemään raja- ja turvatarkastukset, jopa räjähteet mukanaan. Siitä huolimatta uusia terrorismintorjuntatyökaluja - perusoikeuksien rajoituksia - säädetään ilmaan minkäänlaista näyttöä toimenpiteiden tehokkuudesta. Terrorismin torjunnasta on muodostunut paljon suurempi uhka yhteiskunnille kuin itse terrorismista. Esimerkiksi Euroopan liikenteessä kuolee vuosittain 40.000 - 60.000 ihmistä (Eurostat Yearbook 2010). Vuonna 2009 Euroopassa sai surmansa seitsemän ihmistä terrori-iskuissa (TE-SAT 2010). Jokaista terroristin uhria kohti liikenteessä kuolee monta tuhatta ihmistä. Siitä huolimatta ihmiset kokevat liikenteen jotakuinkin turvalliseksi. Mutta kuinka moni meistä kokee henkilökohtaisen turvallisuutensa turvatuksi terrorismin vastaisessa sodassa?

Utopia rajattomasta maailmasta tai vauraasta hyvinvointipohjoisesta on muuttunut monelle kolmannen maan kansalaiselle dystopiaksi, aidoin ja muurein varjelluksi linnakkeeksi<sup>4</sup>. Ihmisten pyrkimys vaurauteen ja omaan henkilökohtaiseen hyvinvointiin on luontainen selviytymisstrategia puutteessa tai hädän keskellä elävillä ihmisillä. Mutta vapaa liikkuvuus ei koske kaikkia samalla tavalla. Vapaa liikkuvuus on vain 'kineettisen eliitin' eli länsimaiden kansalaisten etuoikeus. Tämä ei ole suinkaan suurin epäkohta maapallon eri väestöosien välillä. Hannah Arendt (1973) on valtiottomien henkilöiden osalta todennut, että heidän ahdinkonsa syy ei ole pelkästään se, että he eivät ole yhdenvertaisia lain edessä, vaan se, että mikään laki ei heitä koske (suojele). He ovat Carringtonin (2006) sanoin 'globaalia hylkytavaraa' vailla ihmisoikeuksia. Ei siis liene ihme, että kaikki ratkaisuyritykset näiden yleismaailmallisten ongelmien hallitsemiseksi, niin kuin Tyynenmeren ja Välimeren 'ratkaisut' osoittavat, on tuomittu epäonnistumaan. Kuinka globaaleja prosesseja voisi edes yrittää *hallita* paikallisilla ja valtiokeskeisillä toimenpiteillä muutoin kuin voiman, väkivallan ja manipulaation avulla?<sup>5</sup>

Taistelu turvallisuuden puolesta on johtanut meidät sotaan näkymätöntä vihollista vastaan. Operaatiossa "*Kestävä rauha*", jota länsiliittouma käy Afganistanissa, on kuollut paljon enemmän siviilejä kuin terroristeja, kun turvallisuudessa on siirrytty turvallisuusuhkien ennakkolliseen torjuntaan.<sup>6</sup> "Eikö taistelu terrorismia vastaan tulisi

4 Klein (2003) on kuvannut Eurooppaa ja Amerikkaa 'turvallisuuslinnakkeina' tai 'linnoitettuna mantereina' (*fortress continents*).

5 Bauman 2002, 88. Onko todellakin niin, kuten Kaisto & Pyykkönen (2010, 12) ovat Foucaultin (1998, 96-97; 2003, 34-36) ajatuksiin tukeutuen esittäneet, että "läntisten yhteiskuntien hallintavalta ammentaa globaalilla tasolla voimansa siitä, että niiden asema suhteessa lännen ulkopuolisiin maihin perustuu yhä suurelta osin pakkokeinoilla alistamiseen, kuoleamalla uhkaamiseen ja ulossulkemiseen, jotka ovat tyypillisiä suvereenivallan piirteitä".

6 Williams (2006, 24) on todennut, että Afganistan ei ole hyökännyt Yhdysvaltoihin, vaikka Kabuln talibaanihallitus tekeekin läheistä yhteistyötä Al Qaeda verkoston kanssa. Myös 911 iskun tehneet terroristit olivat pääasiassa saudiarabeja, eivät afgaaneja.

käydä lakituvassa eikä aseina?” kysyy Bailliet (2008, 17), joka on huolissaan politiikan ’militarisoitumisesta’ ja oikeuden marginalisoitumisesta ihmisoikeuskysymyksissä poliittisen tarkoituksenmukaisuuden nimissä. Yhtä synkkä on ’sodankuva’ rajaturvallisuuden osalta, kun sitä arvioidaan terrorismin torjunnan näkökulmasta. Toimenpiteet, jotka on suunnattu terroristien paljastamiseen, eivät kohdistu pelkästään sivullisiin, vaan meihin jokaiseen. Koska terroristin passissa ei lue ”terroristi”, jokaisen matkustajan tiedot seulotaan mahdollisten terroristien paljastamiseksi. Erityisesti ’toiset’ - eri etnisten ryhmien ja kansallisuuksien, sekä ’väärän’ uskonnon edustajat - leimautuvat ’epäilyiksi’. Mutta kuinka moni meistä olisi valmis hyväksymään ’preventiiviset’ iskut täällä Euroopassa? ” Ja missä vaiheessa unelma rajattomasta, vapauksien maailmasta on muuttunut dystopiaksi, jossa itse ihmisyyks muodostuu turvallisuuden suurimmaksi uhkaksi (Agamben 2004).

Ehkä vihollinen ei sittenkään ole niin kaukana ja näkymätön, kun tämän päivän turvallisuuskeskustelu antaa aiheen olettaa. Ottaen huomioon yksityisyyden suojan rajoitukset ja menetykset terrorismin torjunnan nimissä voidaan perustellusti kysyä, käymmekö me ”oikeaa sotaa”? Vai olemmeko me niin kuin epäonninen kunnan sotamies Švejk, joka herkkäuskoisuuttaan harhautui väärälle rintamalle?<sup>7</sup> Tulisiko meidän olla jo enemmän huolissamme länsimaisista oikeus- ja vapausarvoista sekä niiden puolustamisesta kuin turvallisuutemme nimissä käydystä taistelusta terrorismia vastaan? Jos laillisuusperiaate kärsii haaksirikon kamppailussa terrorismia vastaan, eivätkö terroristit ole onnistuneet työssään riippumatta heidän tavoitteistaan? Yksi aikamme filosofi, A.C. Grayling (2009, 4) menee arviossaan vieläkin pidemmälle. Hänen mukaansa me teemme ’likaisen työn’ terroristien puolesta, kun me terrorismin synnyttämän pelon vuoksi tukahdutamme länsimaisen oikeusvaltion rajoittamalla omaehtoisesti vapausoikeuksiemme käyttöä. Ja ilman minkäänlaisia haittavaikutuksia sodan toiselle osapuolelle, terroristeille. Tämän kehityksen ääripäässä hämmöttää tilanne, jossa turvallisuus on menetetty ja länsimaiset perusarvot sen mukana. Tai niin kuin Burgess & Rodin (2008, 57) asian nasevasti kiteyttävät, länsimainen vapausvaltioihanteemme on muuttunut dystopiaksi, jota voidaan luonnehtia sanoin - ”*bad security and no privacy!*”

### 10.3 Epilogi

Tämä tutkimus alkoi Heusala ym. (2008) esittämällä kysymyksellä ”onko rajaturvallisuus globalisaation viimeinen taistelutanner?” Tutkimus osoitti, kuinka kiistelty kohde tämä turvallisuuden uusi ilmentymä oikein on. Rajaturvallisuus ei kasva kiiväinpiipuista niin kuin perinteinen, valtiolähtöinen turvallisuus teki luottaen ensi

7 Jaroslav Hašek (1977): *Kunnan sotamies Švejk maailmansodassa*. 2. painos. Suomentanut Eero Balk. Tammi, Helsinki.



sijassa sotilaalliseen voimaan. Rajaturvallisuus on valjastanut käyttöönsä terästäkin vahvemman aseistuksen. Kielestä - sanan miekasta - on tehty rajaturvallisuuden vahvin ase. Rajaturvallisuuden käsitteellinen määrittely on tunkeutunut oikeusnormeihin ja politiikka-asiakirjoihin. Määrittelyt kuvastavat turvallisuushallinnon pyrkimyksiä ottaa tulevaisuus sekä siihen sisältyvät uhkat käsitteellisesti haltuun ja tehdä siitä puhtaasti *'tekninen kysymys'*, jolloin sitä voidaan hallita ja tarkastella ilman poliittista valtakamppailua, yhteiskunnallista keskustelua tai normatiivisia ja moraalisia pohdintoja, kuinka asioiden tulisi olla tai millainen olisi suotava rajaturvallisuuden tila yhteiskunnan jäsenten kannalta. Suomessa, jossa erityisesti turvallisuushallinto nauttii kansalaisten suurta arvostusta, rajaturvallisuudesta ja sen määrittelystä ei muodostu minkäänlaista voimainmittelöä. *Rajaturvallisuus muodostuu kansallisesti juuri sellaiseksi, kuinka rajavartiolaitos sen asiantuntijavaltaansa käyttäen määrittää.* Sen sijaan kansainvälisen järjestelmän tasolla valtiot joutuvat käymään jatkuvaa puolustuskamppailua globalisaation mukanaan tuomio muutosprosesseja vastaan, kun ne yrittävät rajaturvallisuuden avulla pitää yllä perinteistä valtion suvereniteettiä nojaavaa turvallisuusajattelua.

Vaikka kansainvälinen järjestelmä on kokenut suuria muutoksia viime vuosikymmenten aikana, valtio on yhä tärkein toimija kansainvälisessä politiikassa. Tämä pätee erityisesti turvallisuuteen, minkä takaaminen on katsottu valtion ehkä tärkeimmäksi tehtäväksi. Tätä valtion keskeistä roolia ei ole haluttu kiistää tässä tutkimuksessa, vaikka vallitsevaan valtiolähtöiseen turvallisuusajatteluun on kohdistettu voimakasta kritiikkiä. Kritiikin kärki ei ole ollut niinkään itse valtion roolissa, vaan siinä yksipuolisessa suhtautumisessa turvallisuuteen, ikään kuin valtion turvallisuus olisi yksilotteinen olio ja käsitettävissä vain uhkakuvien ja vastakkainasettelun kautta. Tässä tutkimuksessa tätä joko-tai vastakkainasettelua on pyritty purkamaan korostamalla turvallisuuden välittävää *sekä-että* luonnetta. Turvallisuutta ei voida hankkia muiden turvattomuuden kustannuksella. Turvallisuus täytyy rakentaa tasapainoisemman lähestymistavan varaan, jossa turvallisuutta pohditaan yhtä paljon turvallisuuden ja siitä maksettavan hinnan kuin myös turvallisuuden tuottamisesta aiheutuvien yhteiskunnallisten haittojen kautta. Turvallisuustoimenpiteiden tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltaviin päämääriin nähden. Terrorismin torjunnan kautta turvallisuushallintoon pesiytynyt nollatoleranssijattelu tuottaa paljon enemmän turvattomuutta kuin mitä sen avulla voidaan torjua turvallisuusuhkia. Maksimaalinen turvallisuus ei täten voi olla tavoitteena, jos se johtaa turvattomuuden tunteen lisääntymiseen. Riskit kuuluvat olennaisena osana länsimaiseen elämäntapaamme eikä niiden hallinta saa johtaa riskeistä suurimpaan -vapaasihanteille rakentuvan demokratian riskiytymiseen turvallisuuden äärimmäisen tavoittelun seurauksena.

Tämä tutkimus on osa sitä laajaa kansallista ja kansainvälistä kriittisen turvallisuustutkimuksen traditiota, joka on voimistunut kahden viime vuosikymmenen aikana. Vaikka tässä tutkimuksessa uskotaan vahvasti turvallisuuden laajenemiseen ja syvene-

miseen sekä turvallisuustutkimusten uusiin painotuksiin inhimillisen ja yhteisöllisen turvallisuuden suuntiin, tässä tutkimuksessa on oltu myös selvän tietoisia kriittisen turvallisuustutkimuksen heikkouksista. Esitetty tulkinta edustaa vain yhtä mahdollista tulkintaa turvallisuuden kilpailulla areenalla eikä tämä tulkinta välttämättä edusta sen parempaa käsitystä todellisuudesta kuin muutkaan tulkinnat. Ratkaisu tulkintojen paremmuudesta voitaneen viime kädessä tehdä niiden arvojen ja tavoitteiden kautta, joihin tutkija uskoo ja on sitoutunut ja joiden puolesta hän ottaa osaa turvallisuuden merkityskamppailuun. Tässä merkityskamppailussa en ole kaihtanut retorisia keinoja. Olen valjastanut sanat ajamaan omia tutkimusintressejä ja tulkintoja aivan yhtä pontevasti kuin olen niiden avulla hyökännyt vastustajieni kimppuun. Mikä takaa, että tekemäni tulkinnat, havaitsemani piilomerkitykset tai heikot signaalit eivät ole omaa tutkijan mielikuvitustani vaan ovat 'todellisia', tutkimusaineistosta esiin nostettavia 'faktoja'? Tuskin mikään voi antaa tästä täyttä varmuutta. Mahdollista epävarmuutta voidaan jossain määrin vähentää, mikäli tulkintoja on argumentoitu muiden tutkijoiden tekemillä samansuuntaisilla havainnoilla, niin kuin tässä tutkimuksessa on tehty. Mutta tämä tulkintojen subjektiivisuus ja tutkijan intressit on koko ajan syytä pitää mielessä, kun tutkimustuloksia tarkastellaan ja arvioidaan.

Jokainen tutkimus herättää yleensä joukon jatkotutkimustarpeita. Kun kyse on ollut käsiteanalyttisestä tutkimuksesta, nämä jatkotutkimustarpeet eivät välttämättä ole yhtä ilmeisiä tai pakottavia kuin toisentyypisessä tutkimuksessa. Jatkotutkimustarpeita on kuitenkin helppo paikantaa, jos nyt saatuja tuloksia halutaan testata tai hankkia vieläkin syvempi ymmärrys tutkimuskohteesta. Tämä tutkimus on Hilary Putnamin kriittiseen merkitysteoriaan nojautuen osoittanut, että kielen käyttäjillä ei välttämättä ole tarkkaa käsitystä käyttämiensä termien merkityksistä. Olisi mielenkiintoista tietää, kuinka paljon rajaturvallisuuskäsitteen merkitys(avaruus) vaihtelee rajavartiolaitoksen sisällä. Ymmärretäänkö rajaturvallisuus lähtökohtaisesti rajavartiolaissa kuvatun 'rajaturvallisuuden ylläpitäminen' määritelmän kautta vai mielletäänkö rajaturvallisuuden pitävän sisällään rajavartiolaitoksen kaiken toiminnan, niin kuin rajaturvallisuus on määritelty rajavartiolaitoksen asiakirjoissa? Entä samaistuvatko suomalainen *rajaturvallisuuden ylläpitäminen* ja *EU:n yhdenmennetty rajavalvonta* käsitteellisesti toisiinsa, niin kuin rajaturvallisuudesta tehtyjen opinnäytetöiden perusteella voidaan lähtökohtaisesti väittää? Yksi mielenkiintoinen tutkimuskysymys voisi koskea muiden PTR-viranomaisten käsitystä rajaturvallisuudesta. PTR-yhteistyössä rajat ylittävää rikollisuutta ja ulkomaalaisvalvontaa tarkastellaan ensi sijassa *yleisen järjestyksen ja turvallisuuden* sekä *sisäisen turvallisuuden* käsitteiden kautta. Kansallisissa politiikka-asiakirjoissa rajaturvallisuuskäsitettä kuitenkin käytetään. Olisi tutkimuksellisesti mielenkiintoista tietää, millaiseksi rajaturvallisuuskäsitteen sisältö muodostuu muiden turvallisuusviranomaisten käsityksissä. Koska rajaturvallisuutta käytetään ulkoisessa viestinnässä, myös kansalaisten käsitykset rajaturvallisuudesta voisivat tuoda uutta

tietoa rajavartiolaitoksen viestintää ajatellen. Mikäli kansalaisten käsitykset poikkeavat merkittävästi rajavartiolaitoksen piirissä vallitsevista käsityksistä, olisi tämä selkeä haaste kirkastaa rajavartiolaitoksen julkisuuskuva. Yksi mahdollinen jatkotutkimusaihe voisi liittyä rajavartiolaitoksen tuottamaan rajaturvallisuuteen. Rajavartiolaitos seuraa osana tulosohjausjärjestelmäänsä matkustajien kokemaa rajaturvallisuutta. Rajaturvallisuus kansalaismielipiteenä on huomattavasti laajempi kokonaisuus kuin rajanylittäjän kokemus rajatarkastuksessa. Tässä esitetty jatkotutkimustarve koskisi nimenomaan sen selvittämistä, kuinka vallitsevien rajaturvallisuussuhkien viestintä ja ylläpito vaikuttavat yleisesti kansalaisten käsityksiin ja heidän kokemaansa turvallisuuden tunteeseen. Liian voimakas uhkakuvapolitiikka kun voi heikentää turvallisuuden tunnetta, niin kuin monissa tutkimuksissa on osoitettu.

Tehty tutkimus on paljastanut, kuinka suomalaista rajaturvallisuuskäsitteitä leimaa käsitemarkkia, jos sitä tarkastellaan opinnäytetöiden valossa. Rajaturvallisuuskäsitteen sisällöllinen ala on koko ajan laajentunut, mitä osoittaa rajaturvallisuustermiin liittyvien yhdyssanojen määrän huomattava kasvu verrattuna rajavalvonta-aiheisiin yhdys-sanoihin. Toisaalta käsitteiden mielivaltaisen käyttö paljasti opinnäytetöiden osalta mielenkiintoisen havainnon. Rajaturvallisuussanaston ryöstöviljelyn ja tutkimuksen tieteellisen ansiokkuuden välillä näytti vallitsevan vahva yhteys. Mitä runsaampaa oli erilaisten rajaturvallisuusjohdannaisten käyttö opinnäytetöissä, sitä suurempia olivat myös töiden teoreettiset ja metodiset puutteet (teoreettinen viitekehys, lähteaineiston suppeus ja epärelevanttius, tutkimusmenetelmien hallinta, tieteellinen argumentointi, tutkimuksen raportointi jne.). Kaikkein ansiokkaimmissa tutkimuksissa käsitteiden käyttö oli kurinalaista ja johdonmukaista, ja niissä oli käytetty vain muutamia rajaturvallisuusaiheisiä termejä. Tämä havainto herätti yhden mahdollisen jatkotutkimustarpeen ohella kysymään, missä määrin huolellinen kielenkäyttö indikoi tutkimuksen pätevyyttä ja voitaisiinko siitä kehittää jopa tutkimuksen laadusta kertova mittari osaksi tutkimuksen laatujärjestelmää.

Hyvä virkakieli on selkeää. Virkakieli voidaan nähdä erikoiskielenä, joka rakentuu kullakin alalla käytössä olevien termien varaan. Haarala (1981) on määritellyt erikoiskielen perusvaatimukset, joita ovat yksiselitteisyys, tarkkuus, loogisuus, selkeys, tarpeeksi laaja ymmärrettävyys sekä rakenteellinen (kieliopillinen) virheettömyys. Nykyinen käyttöön vakiintunut rajaturvallisuussanasto täyttää vain hyvin rajoitetusti edellä mainitut selkeän erikoiskielen vaatimukset. Koska tätä erikoissanastoa käytetään myös rajavartiolaitoksen ulkoisessa viestinnässä, olisi sitäkin tärkeämpää vakiinnuttaa käytössä olevien termien määritelmät terminologisesti kestäväälle perustalle. Tämä työ on rajavartiolaitoksessa aloitettu jo vuonna 2007, jolloin käynnistettiin ns. termipankkihanke. Hanke on kesken, mutta tämä tutkimus samoin kuin muiden tutkijoiden havainnot (esim. Pitkäniitty 2009) korostavat hankkeen jatkamisen tärkeyttä.

Viimeisenä asiana tässä yhteydessä haluan nostaa esiin rajavartiolaitoksen tutkimus-

kulttuurin kehittämisen. Tässä tutkimuksessa on kritisoitu sotatieteellistä tutkimusta. Osaltaan tämä ongelma johtuu sotilaskulttuurin ja tutkimuskulttuurin yhteensovittamisongelmista ja aivan päinvastaisista lähtökohdista. Toisaalta tämä korostaa haasteen tärkeyttä. Kuinka rohkaista sotilasviroissa palvelevat virkamiehet, joiden osana virkatutkintoa tulee tehdä opinnäytetyö, tekemään aitoa tutkimusta vallitsevien organisaatiokäytänteiden ihannoinnin sijaan? Toinen puoli haastetta on asianmukaisen ohjauksen järjestäminen. Tutkimus voi epäonnistua myös puuttuvan tai epäpätevän ohjauksen johdosta. Näihin haasteisiin vastaaminen edellyttää rajavartiolaitoksen tutkimuskulttuurin vahvistamista. Nämä haasteet on tiedostettu ja tässä esitetyt huomiot kirjattu muun muassa rajavartiolaitoksen tutkimusstrategiaan ja -ohjelmaan. Rajavartiolaitos on myös käynnistänyt työnantajan tukeman tohtorikoulutusohjelman, jonka avulla se tukee väitöskirjaa tekeviä virkamiehiä osallistumalla hankkeesta aiheutuviin kustannuksiin (lähdeaineiston hankinta, seminaarimaksut jne.) sekä antamalla työaikaa väitöstutkimuksen tekoon. Myös tämä tutkimus on tehty osana kyseistä tukiohjelmaa. Ilman työnantajan vahvaa tukea minulla ei olisi ollut mitään mahdollisuuksia toteuttaa tätä väitöshanketta, mistä esitän vilpittömän kiitoksen rajavartiolaitokselle. Leikkisästi voisi todeta, että tällä tavalla myös rajavartiolaitos on antanut arvokkaan panoksensa ja osallistunut osaltaan siihen merkityskamppailuun, jota minä olen peräänkuuluttanut nykyisellä ”turvallisuustorilla” vapausvaltioihanteemme puolesta.

## TIIVISTELMÄ

Rajaturvallisuus on turvallisuuskäsitteen tavoin kiistelty käsite. Rajaturvallisuus saa erilaisia merkityksiä riippuen siitä, tarkastellaanko sitä organisatorisella, kansallisella vai kansainvälisellä tasolla. Lisäksi jokainen kielenkäyttäjä näyttää käyttävän termejä 'rajaturvallisuus' ja 'yhdenntetty rajavalvonta' omassa merkityksessään niin, että kielen käytössä termit 'rajaturvallisuus', 'rajaturvallisuusmalli', 'rajaturvallisuusjärjestelmä', 'rajaturvallisuusjärjestelmä', 'yhdenntetty rajavalvonta' ja 'yhdenntetty rajaturvallisuus' näyttävät sulautuvan toisiinsa. Tämän tutkimuksen mielenkiinto kohdistui kysymykseen *mitä on rajaturvallisuus?* Toisin sanoen oliko mahdollista löytää rajaturvallisuuskäsitteen syvin olemus, kun lukuisat rajaturvallisuuteen liittyvät käsitteet olivat ilmaantuneet turvallisuusdiskurssiin 9/11 tapahtuman jälkeen.

Tässä väitöskirjassa rajaturvallisuutta tutkitaan monitieteisellä tutkimusotteella tutkimuksellisen painopisteen ollessa kielitieteellisissä lähestymistavoissa. Rajaturvallisuuden käsiteanalyysi perustuu Katie Erikssonin käsiteanalyysimalliin, joka kiinnittää huomiota sekä käsitteen ontologisiin että kontekstuaalisiin piirteisiin. Ontologinen analyysi etsii käsitteen historiallisia juuria sekä rajaturvallisuuskäsitteen tietoteoreettista perustaa. Rajaturvallisuuskäsitteen syntyä ja kehitystä tarkastellaan Reinhard Koselleckin käsitehistoriallisen tutkimusotteen avulla. Ontologisessa analyysissä hyödynnetään erilaisia leksikaalisia ja diskriminaatioanalyysijä samoin kuin korpuslingvivistisiä tutkimusmenetelmiä rajaturvallisuuskäsitteen ja sen lähikäsitteiden analysoimiseksi ja erottamiseksi toisistaan.

Kontekstuaalinen eli merkitysyhteysanalyysi tarkastelee rajaturvallisuuskäsitettä erilaisissa kielenkäytön konteksteissa. Tässä tutkimuksessa tehty merkitysyhteysanalyysi perustuu diskurssianalyysiin sekä retoriikkaan. Näiden avulla tutkimus pyrki paljastamaan kuin rajaturvallisuutta ja siihen liittyvää poliittista valtakamppailua rajaturvallisuuden 'oikeasta' määritelmästä käytetään osana yhteiskunnallista vallankäyttöä, jossa turvallisuustoimijat pyrkivät turvaamaan omat resurssinsa sekä määrittelemään valtasuhteensa. Merkitysyhteysanalyysin toinen osa keskittyy niihin kielenkäytön seurauksiin, joita rajaturvallisuuskäsitteen käyttö osana turvallisuusdiskurssia saa aikaan. Tehty tutkimus osoittaa, kuinka rajaturvallisuus on 'turvallistunut' ja sitä käytetään legitimoivana käsitteenä, kun kolmansien maiden kansalaisten liikkuvuutta "etelän köyhyydestä kohti hyvinvointipohjoista" halutaan rajoittaa osana terrorismin vastaista toimintaa. Täten rajaturvallisuudella on sen EU:n sisäistä turvallisuutta ylläpitävien toimenpiteiden ohella myös haitallisia vaikutuksia yhteiskunnalliseen turvallisuuteen, ei pelkästään pelätyn 'toisen' eli kolmansien maiden kansalaisten osalta, vaan jokaisen EU-kansalaisen osalta. Lisäksi rajaturvallisuuden äärimmäinen tavoittelu ja nollatoleranssijattelu suhteessa terrorismiin vaarantavat länsimaiseen demokratiaan

olennaisesti kuuluvat vapausoikeudet sekä yksityisyyden suojan tehden meistä jokaisesta mahdollisen 'epäillyn' turvallisuusviranomaisten silmissä.

Tämä tutkimus vahvistaa monia aikaisempia tutkimustuloksia osoittaen kuinka rajaturvallisuus muotoutuu lukemattomissa turvallisuusdiskursseissa saaden erialisia merkityksiä riippuen siitä, tarkastellaanko sitä kansainvälisessä, kansallisessa vai organisatorisessa viitekehyksessä. EU:n yhteydessä rajaturvallisuutta tarkastellaan yleensä 'yhdenmukainen rajavalvonta' käsitteen kautta, missä korostuvat käsitteen oikeudellinen ja poliittinen ulottuvuus, kuten lainsäädännön harmonisointipyrkimykset samoin kuin jäsenmaiden rajavalvontajärjestelmien yhdenmukaistaminen. Jäsenmaiden tasolla ja kansallisessa viitekehyksessä (Suomi) rajaturvallisuuskäsite liittyy läheisesti sisäisen turvallisuuden ja rajaliikenteen kysymyksiin korostaen rajojen taloudellisia sekä turvallisuuteen liittyviä funktioita. Ja vihdoin kun rajaturvallisuutta tarkastellaan organisatorisessa (Rajavartiolaitos) viitekehyksessä osana lainvalvontaviranomaisten toimintaa, rajaturvallisuus merkityksellistyy etupäässä rajan aiheuttavien uhkien näkökulmasta. Rajaturvallisuus merkitsee rajaviranomaisille ensi sijassa tehokkuutta rajat ylittävän rikollisuuden ja terrorismin torjunnassa.

Käsittehistoriallisen lähestymistavan mukaan käsitteen ovat aika- ja paikkasidonaisia kielen rakenneosasia, joissa erilaiset historialliset kerrostumat voivat esiintyä samanaikaisesti. Esimerkiksi Suomessa rajaturvallisuuskäsitettä edelsivät käsitteet rajavalvonta ja rajanvartiointi. On ilmeistä, että kun käsitteet muuttuvat ne samaan aikaan sekä menettävät osan merkityspiirteistään että saavat uusia piirteitä verrattuna aikaisempaan käsitteeseen. Yhtenä mielenkiintoisena havaintona suomalaisen rajaturvallisuuskäsitteen kehityksessä voidaan pitää Venäjän erityisasemaa suomalaisen rajaturvallisuuskäsitteen 'merkitsijänä'. Rajavartiolaitos tekee läheistä yhteistyötä monien EU maiden samoin kuin kolmansien maiden kanssa, jopa kaukaisen Kiinan kanssa. Yhteistyötä tarkastellaan usein rajaturvallisuuden (border security) tai rajavalvonnan (border control) käsitteellisessä viitekehyksessä kaikkien muiden maiden paitsi Venäjän kanssa. Yhteistyötä Venäjän kanssa tehdään pääasiassa 'rajanvartiointin' alalla. Mielestäni tämä edustaa kylmän sodan aikaista lähestymistapaa ja historiaamme syvälle juurtuneita käsityksiä Venäjästä pelättynä 'toisena'.

## ENGLISH SUMMARY

Border security like security is a contested concept. This study has its origin in the notion where border security is used in different meanings as regards organizational, national and international context. In addition to every speaker seems to use the term 'border security' or 'integrated border management' in his or her special meaning so that in common parlance for example the terms 'border security', 'border security model', 'border security system', 'border security strategy', 'integrated border management' and 'integrated border security' seemed to merge together. This study was motivated to explore *what is border security*, or to put it in other words, was it possible to find the very basic essence of border security concept in modern border security discourses where dozens of border security related concepts were mushroomed since 911.

In this dissertation border security is studied in multidisciplinary approach where linguistic theories and methods dominate compared to other theoretical and methodological orientations. Concept analysis of border security is based on Katie Erikson's model, which pay attention both ontological and contextual features of concepts under scrutiny. Ontological analyses search for the historical roots and the epistemological basis of border security. The genesis and evolution of border security is scrutinized through methodology of concept history originated by Reinhard Koselleck. Ontological analyses utilizes e.g. lexical analysis and discrimination analysis as well as divergent corpus linguistic tools to analyze the main features of border security and the other concepts that are closely linked or related to border security.

Contextual analysis examines border security in different contextual settings. Contextual analysis in this study is based on discourse analysis and rhetoric theory trying to reveal how border security and the 'right' definition of border security as other contested political concepts are used in power relations between security actors to secure their resources and to define their roles and societal functions within states. The other part of contextual analysis of border security is focused on the practical consequences of the use of term 'border security' in contemporary security discourses. This study shows that border security is securitized and used as a legitimizing concept to blockade the movement of third country nationals from "poor south to welfare north" as a part of 'war on terror'. Thus border security besides its positive functions to internal security of EU states has also detrimental side effects to societal security not only of the feared 'other' but also to every EU-citizen. In addition to extreme aspiration to maximum border security and zero tolerance policy against terrorism jeopardise western democratic values of liberty and privacy making everyone an ideal suspect and transparent within the eyes of security assemblage.

This study buttresses many earlier results illustrating how border security like other concepts are constructed in numerous security discourses getting divergent meaning



depending on whether border security is studied in international, national or organizational context. In EU context border security is viewed mainly through integrated border management (IBM) concept, where judicial and political dimension like harmonisation and integration of legislation and national border control systems are stressed and promoted. In member state level and national context (Finland) border security is closely linked to questions of internal security and border traffic underlining the security and economical functions of the border. And finally when border security is examined in organizational (border guard) context as a law enforcement function the concept of border security highlights the numerous threats generated by cross-border traffic and interaction. Border security for border guards means mainly efficiency in fight against cross-border crime and terrorism.

According to historical approach to concepts they can be viewed as spatiotemporal units where several historical sediments may occur at the same time. For example in Finland the predecessors of concept border security were border control and border guard. It is quite clear that when concepts change they both lose some features of their previous meaning and get some new dimensions of meaning compared to their prior extension. One quite an interesting result as regards evolution of Finnish border security concept was not the evolution from border guard to border security but that Russia is a special 'signifier' for Finnish border security concept. The Finnish Border Guard makes close cooperation with many EU member states and third countries even with remote countries like China. Cooperation is usually considered through concept of border security or border control with all the other states except Russia. Cooperation with Russia is usually viewed through historical lenses of border guard, which resonate Cold War approach and the deep rooted historical experiences of "feared other".

## LÄHDELUETTELO

### 1. Kirjallisuus

- Aalto, Mika (2012). *Strategian tragedia. Suomalaisupseerit clausewitzlaisina strategeina*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos, Julkaisusarja 1, Tutkimuksia N:o 7, Helsinki.
- Aarnio, Aulis (1982). *Oikeussäännösten tulkinnasta. Tutkimus lainopillisen perustelun rationaalisuudesta ja hyväksyttävyydestä*. Juridica, Helsinki.
- Aarnio, Eeva (1997). ”Poliittiset kielet yhteisöllisyyden vahvistajana?”, teoksessa Matti Mälkiä & Jari Stenvall (toim.), *Kielen vallassa. Näkökulmia politiikan, uskonnon ja julkishallinnon kieleen*, ss. 105-117. Tampere University Press, Tampere.
- Aas, Katja Franko (2005). ”’Getting ahead of the game’: border technologies and the changing space of governance”, teoksessa Elia Zureik & Mark B. Salter (eds.), *Global Surveillance and Policing: Borders, security, identity*, pp. 194-214. Willan Publishing, Devon.
- Aas, Katja Franko (2008). ”Globalization -implications and challenges for security research”, teoksessa J. Peter Burgess & David Rodin (eds.), *The Role of Law, Ethics and Justice in Security Practices*, pp. 12-14. International Peace Research Institute, Oslo (PRIO), Prio Papers.
- Ackleson, Jason (2003). ”Directions in border security research”. *The Social Science Journal*, 40 (2003), 573-581.
- Agamben, Giorgio (1998). *Homo sacer. Sovereign power and bare life*. Stanford University Press, Stanford, CA.
- Agnew, John (1994). ”The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory”. *Review of International Political Economy*, Vol. 1, No. 1, pp. 53-80.
- Agnew, John. (1994b). ”Timeless Space and State Centrism: The Geographical Assumptions of International Relations Theory”, teoksessa Stephen Rosow, Naem Inayatullah & Mark Rupert (eds.), *The Global Economy as Political Space*. Lynne Rienner, Boulder.
- Agnew, John (1998). *Geopolitics: Re-visioning world politics*. Routledge, London.
- Ahonen, Pertti (1989). *Hallinto hallintana. Hallinnon teorian avaimet*. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Ahumada-Jaidi, Audelina (2010). ”Border control and internal security in the European Union - information, technology and human rights implications for third country nationals”. EU 7th Framework Programme, DETECTOR, FP7-SEC-2007-217862. (<http://www.detector.bham.ac.uk/documents.html> / 29.12.2010)
- Ailes, Roger (1988). *You are the Message. Secrets of Master Communicators*. Dow Jones-Irwin, Homewood.
- Airaksinen, Jenni (2009). *Hankala hallintouudistus*. Väitöskirja. Tampereen yliopisto, Yhdyskuntatieteiden laitos, Acta Universitatis Tamperensis 1397, Tampere.
- Airaksinen, Timo (2011). ”Turvallisuuden ja sodan etiikasta”, teoksessa Juha Tuominen (toim.), *Nuoret, arvot ja maanpuolustus*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat 6/2011, Helsinki.

- Aittola, Tapio & Pirttilä, Ilkka (1989). *Tieto yhteiskunnassa. Tiedonsosiologinen tarkastelu*. Gaudeamus, Helsinki.
- Alasuutari, Pertti (1989). Kvalitatiivinen analyysi kulttuurisen kieliopin etsimisestä. *Sosiologia* 4/1989, ss. 267-276.
- Alasuutari, Pertti (1999). *Laadullinen tutkimus*. 3. uudistettu painos. Vastapaino, Tampere.
- Albert, Mathias & Brock, Lothar (1996). "Debordering the World of States: new spaces in international relations". *New Political Science*, Vol. 35, No. 1, pp. 69-106.
- Albrow, Martin (1970). *Bureaucracy*. Pall Mall Press, London.
- Alderfer, Clayton (1972). *Existence, relatedness and growth. Human needs in organizational settings*. Free Press, New York.
- Alkire, Sabina (2004). "A Vital Core that Must Be Treated with the Same Gravitas as Traditional Security Threats". *Security Dialogue* 2004, 35, pp. 359-360.
- Allardt, Erik (1971). Rakenteellisia, institutionaalisia ja kulttuurisia selityksiä. *Sosiologia*, 8, ss. 111-124.
- Allen, Matthew (1994). "See You in the City. Perth's Cityplace and the Space of Surveillance", teoksessa Katherine Gibson & Sophie Watson (eds.), *Metropolis Now: Planning and the Urban in Contemporary Australia*, pp. 137-147. Pluto, Sydney.
- Allerton, David (1984). Three (or four) levels of word cooccurrence restriction. *Lingua* 63, pp. 17-40.
- Allison, Graham & Zelikow, Philip (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2<sup>nd</sup> edn. Longman, New York.
- Allum, Felia & Gilmour, Stan (2012). "Introduction", teoksessa Felia Allum & Stan Gilmour (eds.), *Routledge Handbook of Transnational Organized Crime*, pp. 1-15. Routledge, UK.
- Althusser, Louis (1971). "Ideology and Ideological State Apparatuses", teoksessa Louis Althusser (ed.), *Lenin and Philosophy and Other Essays*. New Left Books, London.
- Alvesson, Mats & Willmott, Hugh (2002). "Identity Regulation as Organizational Control: Producing the Appropriate Individual". *Journal of Management Studies*, Vol. 39, No. 5, pp. 619-644.
- Amoore, Louise & Hall, Alexandra (2010). "Border theatre: on the arts of security and resistance". *Cultural Geographies*, Vol. 17, No. 3, pp. 299-319.
- Amoore, Louise (2011). "On the line: writing the geography of the virtual border". *Political Geography* 30 (2011), pp. 63-64.
- Anderson, James (1995). "The Exaggerated Death of the Nation-state", teoksessa James Anderson, Chris Brook & Allan Cochrane (eds.), *A Global World? Re-ordering Political Space*, pp. 65-112. The Open University, Oxford.
- Anderson, James (2001). "Theorizing State Borders: 'Politics/Economics' and Democracy in Capitalism". CIBR Working Papers in Border Studies, CIBR/WP01-1. (<http://www.qub.ac.uk/research-centres/CentreforInternationalBordersResearch/Publications/WorkingPapers/CIBRWorkingPapers/Filetoupload,174417,en.pdf> / 19.5.2012)
- Anderson, Malcolm (1996). *Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World*. Polity Press, Cambridge.
- Anderson, Malcolm & Apap, Joanna (2002). "Changing Conceptions of Security and their implications for EU Justice and Home Affairs Cooperation". *CEPS Policy Brief*, No. 26, October 2002.

- Anderson, Malcolm & Bort, Eberhard (2001). *The Frontiers of the European Union*. Palgrave, New York.
- Andreas, Peter (2000). *Border Games: Policing the U.S. - Mexico Divide*. Cornell University Press, Ithaca.
- Andreas, Peter (2000b). "Introduction: The Wall after the Wall", teoksessa Peter Andreas & Timothy Snyder (eds.), *The Wall around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, pp. 1-11. Rowman & Littlefield, Lanham, MD.
- Andreas, Peter (2003). "Redrawing the line: borders and security in the twenty-first century". *International Security*, Vol. 28, No. 2, pp. 78-111.
- Andreas, Peter & Biersteker, Thomas (2003). *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*. Taylor & Francis, London.
- Andreas, Peter & Snyder, Timothy (eds.) (2000). "*The Wall around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*". Rowman & Littlefield, Lanham, MD.
- De Angelis, Massimo (2001). Global Capital, Abstract Labour, and the Fractal-Panopticon. *The Commoner 2001*. Saatavilla osoitteessa <http://www.commoner.uk.org>.
- Antaki, Charles (ed.) (1988). *Analysing Everyday Explanation: A Casebook of Methods*. Sage, London.
- Antaki, Charles (1994). *Explaining and Arguing. The Social Organization of Accounts*. Sage, London.
- Antila, Juha (2006). *Työn mielekkyydestä ja mielettömyydestä*. Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus nro 305.
- Anttiroiko, Ari-Veikko – Haveri, Arto – Karhu, Veli – Ryynänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.) (2003). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampere University Press, Tampere.
- Appadurai, Arjun (1996). "Sovereignty Without Territoriality: Notes for a Postnational Geography", teoksessa Patricia Yager (ed.), *The Geography of Identity*, pp. 40-58. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Aradau, Claudia (2003). *Desecuritize and despair! The Copenhagen School revisited*. CEU Working Papers. Central European University, Budapest.
- Arendt, Hannah (1970). "On humanity in dark times: Thoughts about Lessing". Teoksessa Hannah Arendt (ed.), *Men in Dark Times*, pp. 3-31. Jonathan Cape, London.
- Arendt, Hannah (1973). *The Origins of Totalitarianism*. Harcourt Brace Javanovich, New York.
- Aristoteles (1989). Nikomakhoksen etiikka. Teokset / Aristoteles; osa VII. Suomentanut ja selitykset laatinut Simo Knuutila. Alkuperäisteos *Ethica Nicomachea*. Gaudeamus, Helsinki.
- Aristoteles (1991). Poliitiikka. Teokset / Aristoteles; osa VIII. Suomentanut A.M. Anttila ja selitykset laatinut Juha Sihvola. Alkuperäisteos *Politica*. Gaudeamus, Helsinki.
- Aristoteles IX (1997). *Retoriikka. Runousoppi*. Gaudeamus, Helsinki.
- Armitage, Rachel (2002). *To CCTV or not to CCTV? A Review of Current Research into the Effectiveness of CCTV Systems in Reducing Crime*. NACRO, London.
- Armstrong, John A (1973). *The European Administrative Elite*. Princeton University Press, Princeton.
- Aro, Jari (1999). *Sosiologia ja kielenkäyttö. Retoriikka, narratiivi, metafora*. Acta Universitatis Tamperensis 654. Tampereen yliopisto, Tampere.

- Art, Robert (1993). "Security", teoksessa Joel Krieger (ed.), *The Oxford Companion to Politics of the World*, pp. 820-822. Oxford University Press, New York & Oxford.
- Asikainen, Jussi (2007). *Rajavartiolaitoksen yhdyshenkilöt - neliportaisen rajaturvallisuusjärjestelmän ensimmäinen porras*. Kandidaatin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, Kadettikurssi 92, Rajavartiolinja, Helsinki.
- Atkinson, Paul (1990). *The Ethnographic Imagination. Textual Construction of Reality*. Routledge, London.
- Austin, John Langshaw (1965). *How to do Things with Words*. Oxford University Press, New York.
- Axford, Barrie (2006). "The Dialectic of Borders and Networks in Europe: Reviewing 'Topological Presumptions'". *Comparative European Politics*, **2006**, **4**, pp. 160-182.
- Axworthy, Llyod (2004). "A New Scientific Field and a Policy Lens". *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3, pp. 348-349.
- Baayen, R. Harald (2001). *Word Frequency Distribution*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Bache, Ian & Flinders, Matthew (eds.) (2005). *Multi-level Governance*. Oxford University Press, Oxford.
- Backman, Johan (2006). *Itämafia. Uhkakuva politiikka, rikosilmiöt ja kulttuuriset merkitykset*. Väitöskirja. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 25, Helsinki.
- Badie, Bertrand (1995). *Fin des Territoires*. Fayard, Paris.
- Bahtin, Mihail (1991). *Dostojevskin poetiikan ongelmia*. Suom. Paula Nieminen & Tapani Laine. Orient Express, Helsinki.
- Bacevich, Andrew J. (2007). "Introduction", teoksessa Andrew J. Bacevich (ed.), *The Long War: A New History of U.S. National Security Policy Since World War II*. Columbia University Press, New York.
- Bailes, Alyson J.K. (2005). "Terrorism and the International Security Agenda since 2001", teoksessa Theodor H. Winkler, Anja H. Ebnöther & Mats B. Hansson (eds.), *Combatting Terrorism and Its Implications for the Security Sector*, pp. 12-25. Swedish National Defence College & DCAF, Vällingby.
- Bailliet, Cecilia M. (2008). "Statement on the Role of Law in Security Practices from Perspective of Globalization", teoksessa J. Peter Burgess & David Rodin (eds.), *The Role of Law, Ethics and Justice in Security Practices*, pp. 15-17. International Peace Research Institute, Oslo (PRIO), Prio Papers.
- Bajc, Vida (2007). "Introduction: debating surveillance in the age of security". *American Behavioral Scientist*, Vol. 50, No. 12, pp. 1567-1591.
- Bajc, Vida (2011). "Introduction", teoksessa Vida Bajc & Willem de Lint (eds.), *Security and Everyday Life*, pp. 1-28. Routledge, New York & London.
- Baker, Mona (1993). "Corpus Linguistics and Translation Studies. Implications and Applications", teoksessa Mona Baker, Gill Francis & Elena Tognini-Bonelli (eds.), *Text and Technology. In Honour of John Sinclair*, pp. 233-250. Benjamins, Amsterdam.
- Baker, Mona (1996). "Corpus-based translation studies. The challenges that lie ahead", teoksessa Harold Somers (ed.), *Terminology, LSP and translation. Studies in Language Engineering in Honour of Juan C. Sager*, pp. 175-186. Benjamins, Amsterdam.

- Baker, Mary - Nienstedt, Barbara - Everet, Ronald & McCleary, Richard (1983). "The Impact of a Crime Wave: Perceptions, Fear, and Confidence in the Police". *Law and Society Review*, Vol. 17, No. 2, pp. 319-336.
- Baldaccini, Anneliese & Toner, Helen (2007). "From Amsterdam and Tampere to The Hague: An Overview of Five Years of EC Immigration and Asylum Law", teoksessa Anneliese Baldaccini, Elspeth Guild & Helen Toner (eds.), *Whose Freedom, Security and Justice?*, pp. 1-22. Hart Publishing, Oxford & Portland Oregon.
- Baldwin, David, A (1997). "The concept of security". *Review of International Studies*, Vol. 23, No. 1, pp. 5-26.
- Balibar, Etienne (1998). "The borders of Europe", teoksessa Pheng Cheah & Bruce Robbins (eds.), *Cosmopolitics: Thinking and feeling beyond the Nation*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Balibar, Etienne (2002). "What is a Border?" in *Politics and the Other Scene*, pp. 75-86. Verso, New York.
- Balibar, Etienne (2004). *We, the People of Europe? Reflections on Transnational Citizenship*. Princeton University Press, Princeton.
- Balibar, Etienne (2009). Europe as borderland. *Environment and Planning D: Society and Space*. Vol. 27, No. 2, pp. 190-215.
- Ball, Kristie S. (2001). "Situating workplace surveillance: Ethics and computer based performance monitoring". *Ethics and Information Technology*, Vol. 3, No. 3, pp. 211-223.
- Ball, Kirstie (2006). "Organization, surveillance and the body: towards a politics of resistance", teoksessa David Lyon (ed.), *Theorizing Surveillance. The panopticon and beyond*, pp. 296-317. Willan Publishing, Portland, Oregon.
- Ball, Terence (1988). *Transforming Political Discourse*. Blackwell, Oxford.
- Balzacq, Thierry (2005). "The three faces of securitization: Political agency, audience, context". *European Journal of International Relations*, Vol. 11, No. 4, pp. 171-201.
- Balzacq, Thierry (2010). "Constructivism and securitization studies", teoksessa Victor Mauer & Myriam Dunn Cavelty (eds.), *The Routledge Handbook of Security Studies*, pp. 56-72. Routledge, London.
- Balzacq, Thierry & Carrera, Sergio (2006). "The Hague Programme: The Long Road to Freedom, Security and Justice", teoksessa Thierry Balzacq & Sergio Carrera (eds.), *Security Versus Freedom: A Challenge for Europe's Future*, pp. 1-32. Ashgate, Aldershot, United Kingdom.
- Balzacq, Thierry - Bigo, Didier - Carrera, Sergio & Guild, Elspeth (2006). "The Treaty of Prüm and EC Treaty: Two Competing Models for EU Internal Security", teoksessa Thierry Balzacq & Sergio Carrera (eds.), *Security Versus Freedom: A Challenge for Europe's Future*, pp. 115-136. Ashgate, Aldershot, United Kingdom.
- Barry, Andrew (2006). "Technological zones". *European Journal of Social Theory*, Vol. 9, No. 2, pp. 239-254.
- Barsky, Robert F. (1993) "Discourse analysis theory", teoksessa Irena R. Makaryk (ed.), *Encyclopedia of Contemporary Literary Theory. Scholars, Terms*, pp. 34-36. Toronto University Press, Toronto.
- Barth, Fredrik (1969). *Ethnic groups and boundaries. The social organization of cultural difference*. George Allen and Unwin, London.



- Barthes, Ronald (1973). *Mythologies*. Paladin, London.
- Bassnett, Susan (1998). "The Translation Turn in Cultural Studies", teoksessa Susan Bassnett & André Lefevere (eds.), *Constructing Cultures. Essays on Literary Translation*, pp. 123-140. Multilingual Matters, Clevedon.
- Bauman, Zygmunt (1992). *Intimations of Postmodernity*. Routledge, London.
- Bauman, Zygmunt (1998). *Globalization: The Human Consequences*. Polity Press, Cambridge, UK.
- Bauman, Zygmunt (2002). *Society under Siege*. Polity Press, Cambridge, UK.
- Bayley, David H. (1985). *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. Rutgers University Press, New Brunswick, NJ.
- Beck, Daniel & Conzelmann, Thomas (2004). "Zwischen Sanktionierung und Dialog. Die Durchsetzung von *Good Governance* in der Entwicklungspartnerschaft von EU und AKP", teoksessa Franz Pappi, Eibe Riedel, Paul Thurner & Roland Vaubel (eds.), *Die Institutionalisierung Internationaler Verhandlungen*. Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung, No. 8. Campus, Frankfurt.
- Beck, Ulrich (1990). *Riskiyhteiskunnan vastamyrykyt*. Gummerus, Jyväskylä.
- Beck, Ulrich (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage, London.
- Beck, Ulrich (1999). *World Risk Society*. Polity, London.
- Beck, Ulrich (2000). "Risk Society Revisited: Theory, Politics and Research Programmes", teoksessa Barbara Adam, Ulrich Beck & Joost van Loom (eds.), *The Risk Society and Beyond: Critical Issues for Social Theory*. Sage, London.
- Beck, Ulrich (2000b). *What is globalization?* Polity Press, Cambridge.
- Beck, Ulrich (2002). "The Terrorist Threat. World Risk Society Revisited". *Theory, Culture & Society*, Vol. 19, No. 4, pp. 39-55.
- Beck, Ulrich (2011). "Living in and Coping with World Risk Society", teoksessa H.G. Brauch et al. (eds.), *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security*, pp. 11-15. Vol. 5. Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace 5. Springer-Verlag, Berlin & Heidelberg & New York.
- Beck, Ulrich - Giddens, Anthony & Lash, Scott (1995). *Nykyajan jäljillä. Refleksiivinen modernisaatio*. Vastapaino, Tampere.
- Bekkers, Victor – Dijkstra, Geske – Edwards, Arthur & Fenger, Menno (eds.) (2007). *Governance and the Democratic Deficit. Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*. Ashgate, Aldershot.
- Benditt, Theodore M. (1978). *Law as Rule and Principle*. Stanford University Press, Stanford, California.
- Bennett, Colin J. (2005). "What happens when you book an airline ticket? The collection and processing of passenger data post -9/11", teoksessa Elia Zureik & Mark B. Salter (eds.), *Global Surveillance and Policing: Borders, security, identity*, pp. 113-138. Willan Publishing, Devon.
- Berdayes, Vicente (2002). "Traditional Management Theory as Panoptic Discourse: Language and the Constitution of Somatic Flows". *Culture and Organization*, Vol. 8, No. 1, pp. 35-49.
- Berezin, Mabel (2003). "Introduction: territory, emotion and identity: spatial recalibration in a new Europe", teoksessa Mabel Berezin & Martin Schain (eds.), *Europe Without Borders: Remapping Territory, Citizenship and Identity in a Transnational Age*. John Hopkins University Press, Baltimore.



- Bergman, Mats (2008). "Retoriikan merkitys - Peircen pragmatistinen semiotiikka ja viestinnän tutkimus", teoksessa Erkki Kilpinen, Osmo Kivinen & Sami Pihlström (toim.), *Pragmatismi filosofiassa ja yhteiskuntatieteissä*, s. 133-161. Yliopistopaino, Helsinki.
- Berki, Robert N. (1986). *Security and society - Reflections on law, order and politics*. Dent, London.
- Beyerlin, Ulrich (1998). "Neue rechtliche Entwicklungen der regionalen und grenzüberschreitenden lokalen Zusammenarbeit", teoksessa Gerhard Brunn & Peter Schmitt-Egner (eds.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa: Theorie - Empirie - Praxis*, pp. 118-134. Nomos, Baden-Baden.
- Bialasiewicz, Luiza - Elden, Stuart & Painter, Joe (2005). "The constitution of EU Territory". *Comparative European Politics*, Vol. 3, No. 3, pp. 333-363.
- Biber, Douglas - Conrad, Susan (1999). "Lexical Bundles in Conversation and Academic Prose", teoksessa Hilde Hasselgård & Signe Oksefjell (eds.), *Out of Corpora. Studies in Honour of Stig Johansson*, pp. 181-190. Rodopi, Amsterdam.
- Biber, Douglas - Conrad, Susan & Reppen, Randi (1998). *Corpus linguistics. Investigating language structure and use*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Bigo, Didier (1998). "Frontiers and Security in the European Union: The Illusion of Migration Control", teoksessa Malcolm Anderson & Eberhard Bort (eds.), *The Frontiers of Europe*. Palgrave, London, Washington, DC.
- Bigo, Didier (2000). "When Two Become One: Internal and External Securitisations in Europe", teoksessa Morten Kelstrup & Michael C. Williams (eds.), *International Relations Theory and the Politics of European Integration, Power, Security and Community*, pp. 171-205. Routledge, London.
- Bigo, Didier (2002). To Reassure, and Protect, After September 11. *Social Science Research Council Essays*. (<http://essays.ssrc.org/sept11/essays/bigo.htm> / 14.10.2010)
- Bigo, Didier (2004). "Global (in)security: The Field of the Professionals of Unease Management and the Banopticon". *Traces: A Multilingual Series of Cultural Theory*, 4.
- Bigo, Didier (2005). "From foreigners to "abnormal aliens": how the faces of the enemy have changed following September the 11<sup>th</sup>", teoksessa Elspeth Guild & Joanne van Selm (eds.), *International migration and security: opportunities and challenges*, pp. 64-81. Routledge, London.
- Bigo, Didier (2006a). "Liberty, whose Liberty? The Hague Programme and the Conception of Freedom", teoksessa Thierry Balzacq & Sergio Carrera (eds.), *Security Versus Freedom: A Challenge for Europe's Future*, pp. 35-44. Ashgate, Aldershot, United Kingdom.
- Bigo, Didier (2006b). "Security, exception, ban and surveillance", teoksessa David Lyon (ed.), *Theorizing Surveillance. The panopticon and beyond*, pp. 46-68. Willan Publishing, Portland, Oregon.
- Bigo, Didier (2007). "Detention of foreigners, states of exception, and the social practices of control of the banopticon", teoksessa Prem Kumar Rajaram & Carl Grundy-Warr (eds.), *Borderspaces: Hidden geographies and politics at territory's edge*, pp. 3-34. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Bigo, Didier & Carrera, Sergio (2005). "From New York to Madrid: technology as the ultra-solution in the permanent state of fear and emergency on the EU". Centre for European Policy Studies, 11 October. ([http://www.ceps.be/Article.php?article\\_id=314](http://www.ceps.be/Article.php?article_id=314) / 29.10.2011)
- Bigo, Didier - Shapiro, Jeremy & Fedorov, Andrei (2004). "European Homeland Security post March 11<sup>th</sup> and Transatlantic Relations. *European Security Forum* (ESF) Working Paper No. 17, October 2004.

- Billig, Michael (1987). *Arguing and Thinking. A Rhetorical Approach to Social Psychology*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Billig, Michael (1991). *Ideology and Opinions. Studies in Rhetorical Psychology*. Sage, London.
- Billig, Michael (1995). *Banal Nationalism*. Sage, London.
- Billig, Michael - Condor, Susan - Edwards, Derek - Gane, Mike - Middleton, David & Radley, Alan (1988). *Ideological Dilemmas: A Social Psychology of Everyday Thinking*. Sage, London.
- Björne, Lars (1979). *Oikeusjärjestelmän kehityksestä*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja, No. 143, Vammala.
- Blanchard, Eric (2003). "Gender, International Relations, and the Development of Feminist Security Theory". *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, Vol. 28, No. 4. ([http://people.reed.edu/~ahm/Courses/Reed-POL-240-2012-S1\\_IP/Syllabus/EReadings/05.1/05.1.zFurther\\_Blanchard2003Gender.pdf](http://people.reed.edu/~ahm/Courses/Reed-POL-240-2012-S1_IP/Syllabus/EReadings/05.1/05.1.zFurther_Blanchard2003Gender.pdf) / 7.6.2011)
- Blank, Rebecca M. - Dabady, Marilyn & Citro, Constance F. (eds.) (2004). *Measuring Racial Discrimination*. National Academies Press, Washington.
- Blum-Kulka, Shoshana & Levenston, Eddie (1983). "Universals of Lexical Simplification", teoksessa Claus Faerch & Gabriele Kasper (eds.), *Strategies in Interlanguage Communication*, pp. 119-139. Longman, London.
- Boehm, Franziska (2012). *Information Sharing and Data Protection in the Area of Freedom, Security and Justice. Towards Harmonized Data Protection Principles for Information Exchange at EU-level*. Springer, Heidelberg & Dordrecht & London & New York.
- den Boer, Monica (2004). Plural Governance and EU Internal Security: Chances and Limitations of Enhances Cooperation in the Area of Freedom, Security and Justice. Paper for ARENA, Oslo, 25 May 2004. (<http://www.arena.uio.no/events/papers/denBoer.pdf> / 8.2.2007)
- Den Boer, Monica - Hillebrand, Claudia & Nölke, Andreas (2008). "Tightening the net around radicalisation and recruitment: notes on the legitimacy of European counter-terrorism initiatives", teoksessa Sirpa Virta (ed.), *Policing Meets New Challenges: Preventing Radicalisation and Recruitment*, pp. 64-81. Tampere University Press, Tampere.
- Bogard, William (1996). *The Simulation of Surveillance. Hypercontrol in Telematic Societies*. Cambridge University Press, New York.
- Bogard, William (2006). "Surveillance assemblages and lines of flight", teoksessa David Lyon (ed.), *Theorizing Surveillance. The panopticon and beyond*, pp. 97-122. Willan Publishing, Portland, Oregon.
- Bolkcom, Christopher (2005). "Homeland Security: Unmanned Aerial Vehicles and Border Surveillance", teoksessa Paul V. Morris (ed.), *Border Security or Insecurity*, pp. 89-97. Novinka, New York.
- Bonditti, Philippe (2004). "From Territorial Space to Networks: A Foucauldian Approach to the Implementation of Biometry". *Alternatives*, Vol. 29, No. 4, pp. 465-482.
- Bonß, Wolfgang (1995). *Vom Risiko. Unsicherheit und Ungewißheit in der Moderne*. Hamburger Edition HIS Verlag, Hamburg.
- Booth, Ken (1979). *Strategy and Ethnocentrism*. Croom Helm, London & Holmes & Meier, New York.

- Booth, Ken (1987). "New Challenges and old mind-sets: Ten rules for empirical realists", teoksessa Carl G. Jacobsen (ed.), *The Uncertain Course. New Weapons, Strategies and Mind-sets*, pp. 39-66. Oxford University Press, Oxford.
- Booth, Ken (ed.) (1991). *New Thinking about Strategy and International Security*. HarperCollins Academic, UK.
- Booth, Ken (1995). "Human Wrongs and International Relations". *International Affairs*, Vol. 71, No. 1, pp. 103-126.
- Booth, Ken (2005a). "Critical Explorations", teoksessa Booth, Ken (ed.), *Critical Security Studies and World Politics*. Lynne Rienner, Boulder.
- Booth, Ken (2005b). "Beyond Critical Security Studies", teoksessa Booth, Ken (ed.), *Critical Security Studies and World Politics*. Lynne Rienner, Boulder.
- Booth, Ken (2007). *Theory of World Security*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Bort, Eberhard (2006). "Integrated Borderlands?", teoksessa Marina Caparini & Otwin Marenin (eds.), *Borders and Security Governanance. Managing Borders in a Globalised World*, pp. 209-232. Transaction Publishers, New Brunswick & London.
- Boundon, Raymond (1971). *The Uses of Structuralism*. Heineman, London.
- Bousquet, G. (1998). "Space, Power, Globalisation: The Internet Symptom". *Societies* 4, pp. 105-113.
- Bovens, Mark (2007). "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework". *European Law Journal*, Vol. 13, No. 4, pp. 447-468.
- Boyne, Roy (2000). "Post-Panopticism". *Economy and Society*, Vol. 29, No. 2, pp. 285-307.
- Brauch, Hans Günter (2008). "Introduction: Globalization and Environmental Challenges. Reconceptualizing Security in the 21<sup>st</sup> Century", teoksessa Hans Günter Bauch, Úrsula Oswald Spring, Czeslaw Mesjasz, John Grin, Pál Dunay, Navnita Chadha Behera, Béchir Chourou, Patricia Kameri-Mbote & P.H. Liotta (eds.), *Globalization and Environmental Challenges. Reconceptualizing Security in the 21<sup>st</sup> Century*, Vol. 3, pp. 27-43. Springer, Berlin & Heidelberg & New York.
- Brauch, Hans Günter - Oswald Spring, Úrsula - Mesjasz, Czeslaw - Grin, John - Dunay, Pál - Behera, Navnita Chadha - Chourou, Béchir - Kameri-Mbote, Patricia, - & Liotta, P.H. (eds.) (2008). *Globalization and Environmental Challenges. Reconceptualizing Security in the 21<sup>st</sup> Century*. Vol. 3. Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace. Springer-Verlag, Berlin & Heidelberg & New York.
- Brauch, Hans Günter (2011), "Concepts of Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks", teoksessa H.G. Bauch et al. (eds.), *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security*, Vol. 5, pp. 61-106. Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace. Springer-Verlag, Berlin & Heidelberg & New York.
- Brauch, Hans Günter - Oswald Spring, Úrsula - Mesjasz, Czeslaw - Grin, John - Kameri-Mbote, Patricia, Chourou, Béchir - Dunay, Pál & Birkmann, Jörn (eds.) (2011). *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security. Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*. Vol. 5. Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace. Springer-Verlag, Berlin & Heidelberg & New York.
- Brockhaus Enzyklopädie* (1986-1994). Brockhaus, Wiesbaden & Mannheim.
- Broeders, Dennis (2007). "The New Digital Borders of Europe: EU Databases and the Surveillance of Irregular Migrants". *International Sociology*, Vol. 22, No. 1, pp. 71-92.

- Brouwer, Evelien (2006). "Data surveillance and border control in the EU: balancing efficiency and legal protection", teoksessa Thierry Balzacq & Sergio Carrera (eds.), *Security Versus Freedom: A Challenge for Europe's Future*, pp. 137-154. Ashgate, Aldershot, United Kingdom.
- Brown, Chris (1992). *International Relations Theory: The Normative Approaches*. Harvester Wheatsheaf, London.
- Brown, Jennifer (1988). "Environmental and nuclear threats", teoksessa Shirley Fisher & James Reason (eds.), *Handbook of life stress, cognition and health*, pp. 115-134. John Wiley & Sons, New York.
- Brown, Lester (1998). Food Security: An Environmental Wakeup Call. *The Futurist*, Vol. 32, No. 1, pp. 34-38.
- Browning, Christopher, S. (2003). "The Internal/External Security Paradox and the Reconstruction of Boundaries in the Baltic: The Case of Kaliningrad". *Alternatives*, Vol. 28, No. 5, pp. 545-581.
- Brun, Wibecke (1992). "Cognitive Components in Risk Perception: Natural versus Manmade Risks". *Journal of Behavioral Decision Making*, Vol. 5, No. 2, pp. 117-132.
- Brun, Wibecke (1995). *Subjective conceptions of uncertainty and risk*. Department of Psychosocial Science. Faculty of Psychology. Väitöskirja. University of Bergen, Bergen.
- Bruun, Niklas - Mäenpää, Olli & Tuori, Kaarlo (1995). *Virkamiesten oikeusasema*. Otava, Helsinki.
- Bull, Hedley (1977). *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. Macmillan, London & Columbia University Press, New York.
- Burgess, J. Peter & Rodin, David (eds.) (2008). *The Role of Law, Ethics and Justice in Security Practices*. Conference report. International Peace Research Institute, Oslo (PRIO), Prio Papers.
- Burke, Kenneth (1945). *A Grammar of Motives*. Prentice Hall, New York.
- Burke, Kenneth (1966). *Language as Symbolic Action: Essays on Life, Literature and Method*. University of California Press, Berkeley.
- Burke, Kenneth (1969). *A Rhetoric of Motives*. University of California Press, Berkeley.
- Burr, Vivien (1995). *An Introduction to Social Constructionism*. Routledge, London.
- Burr, Vivien (2003). *Social Constructivism*. 2<sup>nd</sup> edition. Routledge, London.
- Butchart, Alexander (1996). "The Industrial Panopticon: Mining and the Medical Construction of Migrant African Labour in South Africa, 1900-1950". *Social Science and Medicine*, Vol. 42, No. 2, pp. 185-197.
- Butler, Judith (1988). Performative Acts and Gender Constitution: An Essay in Phenomenology and Feminist Theory. *Theatre Journal*, Vol. 40, No. 4, pp. 519-531.
- Buure-Häggglund, Kaarina (2002). *Suomen kriisilainsäädäntö*. WSOY Lakitieto, Helsinki.
- Buzan, Barry (1991). *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Harvester Wheatsheaf, Worcester.
- Buzan, Barry (1993). "From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School". *International Organization*, Vol. 47, No. 3, pp. 327-352.
- Buzan, Barry (1995). "Security, the State, the "New World Order," and Beyond", teoksessa Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On security*, pp. 187-211. Columbia University Press, New York.
- Buzan, Barry (2004). "A Reductionist, Idealistic Notion that Adds Little Analytical Value". *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3, pp. 369-370.

- Buzan, Barry (2008). "The changing agenda of military security", teoksessa Hans Günter Bauch, Úrsula Oswald Spring, Czeslaw Mesjasz, John Grin, Pál Dunay, Navnita Chadha Behera, Béchir Chourou, Patricia Kameri-Mbote & P.H. Liotta (eds.), *Globalization and Environmental Challenges. Reconceptualizing Security in the 21<sup>st</sup> Century*, Vol. 3, pp. 553-560. Springer, Berlin & Heidelberg & New York.
- Buzan, Barry & Hansen, Lene (2009). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Buzan, Barry & Wæver, Ole (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Buzan, Barry - Wæver, Ole - de Wilde, Jaap (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers, London.
- Byers, Michael & Nolte, George (2003). *United States Hegemony and the Foundations of International Law*. Cambridge University Press, UK.
- Börzel, Tanja (2002). "Member State Responses to Europeanization". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, pp. 193-214.
- Caballero-Anthony, Mely & Emmers, Ralf (2006). "Understanding the dynamics of securitizing non-traditional security", teoksessa Mely Caballero-Anthony, Ralf Emmers & Amitay Acharya (eds.), *Non-Traditional Security in Asia: Dilemmas in Securitization*, pp. 1-12. Ashgate, Aldershot.
- Callon, Michel (1986). "Some elements of a sociology of translation", teoksessa John Law (ed.), *Power, Action and Belief*. Routledge & Kegan Paul, London.
- Callon, Michel & Latour, Bruno (1981). "Unscrewing the Big Leviathan: how actors macro-structure reality and how sociologists help them to do so", teoksessa Aaron Cicourel & Karin Knorr-Cetina (eds.), *Advances in Social Theory*. Routledge, London.
- Camilleri, Joseph A. & Falk, Jim (1992), *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*. Edward Algar, UK.
- Campbell, David & Dillon, Michael (1993). "Introduction: The End of Philosophy and the End of International Relations", teoksessa David Campbell & Michael Dillon (eds.), *The Political Subject of Violence*. Manchester University Press, Manchester & New York.
- Caparini, Marina & Marenin, Otwin (eds.) (2006). *Borders and Security Governanance. Managing Borders in a Globalised World*. Transaction Publishers, New Brunswick (U.S.A) and London (U.K.).
- Caparini, Marina & Marenin, Otwin (2006). "Introduction", teoksessa Marina Caparini & Otwin Marenin (eds.), *Borders and Security Governanance. Managing Borders in a Globalised World*, pp. 9-14. Transaction Publishers, New Brunswick (U.S.A) and London (U.K.).
- Carnap, Rudolf (1962). *The Logical Foundations of Probability*. 2<sup>nd</sup> edition. The University of Chicago Press, Chicago.
- Carnap, Rudolf & Bar-Hillel, Yehoshua (1973). "An Outline of a Theory of Semantic Information", teoksessa Yehoshua Bar-Hillel (ed.), *Language and Information. Selected essays on Their Theory and Application*, pp. 221-274. Addison Wesley, Reading, Massachusetts.
- Carpenter, Jan (2006). "The Gender of Control", teoksessa Sharon Pickering & Leanne Weber (eds.), *Borders, Mobility and Technologies of Control*, pp. 167-177. Springer, Dordrecht.
- Carrera, Sergio (2006). "Integration of Immigrants Versus Social Inclusion: A Typology of Integration Programmes in the EU", teoksessa Thierry Balzacq & Sergio Carrera (eds.), *Security Versus Freedom: A Challenge for Europe's Future*, pp. 87-112. Ashgate, Aldershot, United Kingdom.



- Carrera, Sergio (2007). "The EU Border Management Strategy - Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands". CEPS Working Document No. 261/March 2007.
- Carrera, Sergio & Guild, Elspeth (2006). "No Constitutional treaty? Implications for the Area of Freedom, Security and Justice", teoksessa Thierry Balzacq & Sergio Carrera (eds.), *Security Versus Freedom: A Challenge for Europe's Future*, pp. 223-239. Ashgate, Aldershot, United Kingdom.
- Carrington, Kerry (2006): "Law and Order on the Border in the Neo-colonial Antipodes", teoksessa Sharon Pickering & Leanne Weber (eds.), *Borders, Mobility and Technologies of Control*, pp. 179-206. Springer, Dordrecht.
- Carter, Ronald (1987). *Vocabulary. Applied Linguistic Perspectives*. Allen & Unwin, London.
- C.A.S.E. Collective (2006). "Critical Approaches to Security in Europe: A Network Manifesto". *Security Dialogue*, Vol. 37, No. 4, pp. 443-487.
- Casey, Catherine (1999). "'Come Join Our Family': Discipline and Integration in Corporate Organizational Culture". *Human Relations*, Vol. 52, No. 1, pp. 155-178.
- Castells, Manuel (1989). *The Informational City. Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process*. Blackwell, Oxford.
- Castells, Manuel (1997). *The Power of Identity. Economy, Society and Culture*. Blackwell, Oxford.
- Castells, Manuel (1998). *The End of the Millenium*. Blackwell, Oxford.
- Castells, Manuel (2000). *The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume 1*. 2<sup>nd</sup> edition. Blackwell, Oxford.
- de Certeau, Michel (1984). *The Practice of Everyday Life*. University of California Press, Berkeley.
- Cerutti, Furio (2007). *Global Challenges for Leviathan. A Political Philosophy of Nuclear Weapons and Global Warming*. Rowman & Littlefield, Lanham & Boulder, New York.
- Chafe, Wallace (1992). "The Importance of Corpus Linguistics to Understanding the Nature of Language", teoksessa Jan Svartvik (ed.), *Directions in Corpus Linguistics*. Proceedings of Nobel Symposium 82, Stockholm, 4-8 August 1991, pp. 79-97. Mouton de Gruyter, Berlin.
- Checkel, Jeff (1997). *Ideas and International Political Change: Soviet/Russian Behaviour and the End of the Cold War*. Yale University Press, New Haven, CT.
- Chen, Xiangming (2005). *As Borders Bend. Transnational Spaces on the Pacific Rim*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham & Boulder & New York & Toronto & Oxford.
- Cherwitz, Richard & Hikins, James (1986). *Communication and Knowledge: An Investigation in Rhetorical Epistemology*. University of South Carolina Press, South Carolina.
- Chesterman, Andrew (1998). "Beyond the particular", teoksessa Anna Mauranen & Pekka Kuja-mäki (eds.), *Translation Universals. Do They Exist?*, pp. 33-49. Benjamins Translation Library 48. Benjamins, Amsterdam.
- Chilton, Paul A. (1996). "The Meaning of Security", teoksessa Francis A. Beer & Robert Hariman (eds.), *Post-Realism: The Rhetorical Turn in International Relations*. Michigan State University Press, East Lansing.
- Chilton, Paul A. (1996b). *Security Metaphors - Cold War Discourse from Containment to Common House*. Peter Lang, New York.
- Cholewinski, Ryszard (2007). "The Criminalisation of Migration in EU Law and Policy", teoksessa Anneliese Baldaccini, Elspeth Guild & Helen Toner (eds.), *Whose Freedom, Security and Justice?*, pp. 301-336. Hart Publishing, Oxford & Portland Oregon.

- Christie, Ryerson (2010). "Critical Voices and Human Security: To Endure, To Engage or To Critique?". *Security Dialogue*, Vol. 41, No. 2, pp. 169-190.
- Ciuta, Felix (2009). "Security and the problem of context: A hermeneutical critique of securitization theory". *Review of International Studies*, Vol. 35, No. 2, pp. 301-326.
- Clark, Ian (1999). *Globalization and International Relations Theory*. Oxford University Press, Oxford.
- Cohen, Morris & Nagel, Ernest (1934). *An Introduction Logic and Scientific Method*. Routledge & Kegan Paul, London.
- Coker, Christopher (2002). *Globalization and Insecurity in the Twenty-first Century: NATO and the Management of Risk*. Adelphi 345, London: IISS.
- Cole, Mark (2006). "The role of confession in reflective practice: monitored continuing professional development (CPD) in health care and the paradox of professional autonomy", teoksessa David Lyon (ed.), *Theorizing Surveillance. The panopticon and beyond*, pp. 206-229. Willan Publishing, Portland, Oregon.
- Coleman, Mathew (2007). "Immigration Geopolitics Beyond the Mexico-US border". *Antipode*, Vol. 39, No. 1, pp. 54-76.
- Collingwood, Robin George (1944). *An Autobiography*. Penguin Books, Harmondsworth.
- Collingwood, Robin George (1946). *The Idea of History*. Oxford University Press, New York.
- Collins, Alan (2005). "Securitization, Frankenstein's Monster and Malaysian education". *The Pasific Review*, Vol. 18, No. 4, pp. 567-588.
- Collinson, David (2003). "Identities and Insecurities: Selves at Work". *Organization*, Vol. 10, No. 3, pp. 527-547.
- Concise Oxford Dictionary* (1999). 10<sup>th</sup> edition. Edited by Judy Pearsall. Oxford University Press, Oxford.
- Connolly, William (1983). *The Terms of Political Discourse*. Princeton University Press, Princeton.
- Cornelius, Wayne (ed.) (2001). "Death at the Border: Efficacy and Unintended Consequences of US Immigration Control Policy". *Population and Development Review*, Vol. 27, No. 4, pp. 661-685.
- Cornelius, Wayne (ed.) (2004). *Controlling Immigration: A Global Perspective*. 2<sup>nd</sup> edition. Stanford University Press, Stanford, CA.
- Cornelius, Wayne (2005). "Controlling 'unwanted' immigration: lessons from the United States, 1993-2004". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 31, No. 4, pp. 775-794.
- Corrado, Laura (2006). "Negotiating the EU External Border", teoksessa Thierry Balzacq & Sergio Carrera (eds.), *Security Versus Freedom: A Challenge for Europe's Future*, pp. 183-203. Ashgate, Aldershot, United Kingdom.
- Cottam, Martha (2006). "Border Management Issues in NAFTA", teoksessa Marina Caparini & Otwin Marenin (eds.), *Borders and Security Governanance. Managing Borders in a Globalised World*, pp. 271-290. Transaction Publishers, New Brunswick & London.
- Cotter, Bridget (2005). "Hannah Arendt and the right to have rights", teoksessa Anthony F. Lang Jr. & John Williams (eds.), *Hannah Arendt and International Relations: Readings Across the Lines*. Palgrave, New York.
- Cox, Robert (1981). "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory". *Millenium - Journal of International Studies*, Vol. 10, No. 2, pp. 126-155.



- Crozier, Michel (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Cruse, D. Alan (1986). *Lexical Semantics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Cruse, D. Alan (2000). *Meaning in Language. An Introduction to Semantics and Pragmatics*. Oxford University Press, Oxford.
- Crystal, David (1985). *A Dictionary of Linguistics and Phonetics*. Basil Blackwell, Oxford.
- Cuff, E.C. - Sharrock, W.W & Francis, D.W. (1990). *Perspectives in Sociology*. 3<sup>rd</sup> edition. Unwin Hyman, London.
- Cunningham, Hilary (2004). "Nations Rebound?: Crossing Borders in a Gated Globe". *Identities: Global Studies in Culture and Power*. Vol. 11, No. 3, pp. 329-350.
- Daase, Christopher (2002). "Internationale Risikopolitik: ein Forschungsprogramm für den sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel", teoksessa Christopher Daase, Susanne Feske & Ingo Peters (eds.), *Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen*, pp. 267-276. Nomos, Baden-Baden.
- Dahl, Päivi (2005). *Rajan määrittelystä luvattomaan rajanylitykseen. Suomalais-venäläisen rajavalvontasanaston valmistelu*. Pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto, käännöstieteen laitos, Helsinki.
- Dalby, Simon (1992). "Security, Modernity, Ecology: The Dilemmas of Post-Cold War Security Discourse". *Alternatives*, Vol. 17, No. 1, pp. 95-134.
- Damasio, Antonio (2000). Tapahtumisen tunne: Miten tietoisuus syntyy? Suom. Kimmo Pietiläinen. Terra Cognita, Helsinki. Englanninkielinen alkuteos *The Feeling of What Happens: Body and Emotion in the Making of Consciousness* (1999).
- Damasio, Antonio (2001). Descartesin virhe: Emootio, järki ja ihmisen aivot. Suom. Kimmo Pietiläinen. Terra Cognita, Helsinki. Englanninkielinen alkuteos *Descartes's Error* (1994).
- Danner, Mona (2006). "Borders, Belonging and Homeland (In)security", teoksessa Sharon Pickering & Leanne Weber (eds.), *Borders, Mobility and Technologies of Control*, pp. 111-122. Springer, Dordrecht.
- Dant, Tim (1991). *Knowledge, Ideology and Discourse. A Sociological Perspective*. Routledge, London.
- Davidson, Donald (1967). "Totuus ja merkitys", teoksessa Panu Raatikainen (toim.), (1997), *Ajattelu, kieli, merkitys. Analyttisen filosofian avainkirjoituksia*, ss. 320-335. Suomentanut Anssi Korhonen. Gaudeamus, Tampere.
- Davidson, Donald (1984). *Inquiries into Truth and Interpretation*. Oxford University Press, Oxford.
- Davidson, Donald (1990). "The Structure and Content of Truth". *The Journal of Philosophy*, Vol. 87, No. 6, pp. 279-328.
- Davidson, Donald (1991). "Three Varieties of Knowledge", teoksessa A. Phillips Griffiths (ed.), *A.J. Ayer: Memorial Essays*, pp. 153-166. Cambridge University Press, Cambridge.
- Davidson, Donald (2001). "Truth Rehabilitated", teoksessa R.B. Brandom (ed.), *Rorty and his Critics*. Blackwell Publishers Ltd., Malden.
- Davis, Mike (1990). *City of Quartz*. Verso, London.
- Dean, Mitchell (1999). *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. Thousand Oaks, London & Sage, New Delhi.
- Deibert, Ronald & Rohozinski, Rafal (2010). "Risking security: policies and paradoxes of cyberspace security". *International Political Sociology*, Vol. 4, No. 1, pp. 15-32.

- Delanty, Gerard & Rumford, Chris (2005). *Rethinking Europe: Social Theory and the Implications of Europeanization*. Routledge, London.
- Delbridge, Rick & Ezzamel, Mahmoud (2005). "The Strength of Difference: Contemporary Conceptions of Control". *Organization*, Vol. 12, No. 5, pp. 603-618.
- Deleuze, Gilles (1992). Postscript on the Societies of Control. *October*, Vol. 59, Winter, pp. 3-7.
- Deleuze, Gilles (1995). "Postscript on control societies", teoksessa *Negotiations*, pp. 177-185. Columbia University Press, New York.
- Deleuze, Gilles & Guattari, Felix (1983). *Anti-Oedipus: Capitalism and Schizophrenia*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Denzin, Norman K. (1970). *The research act*. Aldine, Chicago.
- Denzin, Norman K. & Lincoln, Yvonna S. (eds.) (1994). *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks. Sage, London.
- der Derian, James (1992). *Antidiplomacy: spies, terror and speed*. Blackwell, UK.
- der Derian, James (1995). "The value of Security: Hobbes, Marx, Nietzsche and Baudrillard", teoksessa Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On security*, pp. 24-45. Columbia University Press, New York.
- der Derian, James & Shapiro, Michael (eds.) (1989). *International/Intertextual Relations. Postmodern Readings of World Politics*. Lexington Books, Lexington.
- Descartes, René (1956). *Teoksia ja kirjeitä*. WSOY, Porvoo.
- Devitt, Michael (1981). *Designation*. Columbia University Press, New York.
- Devitt, Michael (1984). "Thoughts and Their Ascription". *Midwest Studies in Philosophy*, Vol. 9, No. 1, pp 385-420.
- Devitt, Michael (1989). "Against Direct Reference". *Midwest Studies in Philosophy*, Vol. 14, No. 1, pp. 206-240.
- Devitt, Michael & Sterelny, Kim (1987). *Language and Reality*. Blackwell, Oxford.
- Dewey, John (1984 [1929] [LW4]). *The Quest for Certainty. The Later Works of John Dewey, 1925-1953. Volume 4*. Edited by Jo Ann Boydston. Southern Illinois University Press, Carbondale.
- Dewey, John (1986 [1938] [LW12]). *Logic. The Theory of Inquiry. The Later Works of John Dewey, 1925-1953. Volume 12*. Edited by Jo Ann Boydston. Southern Illinois University Press, Carbondale.
- Dietz, Thomas - Frey, R. Scott & Rosa, Eugene A. (1992). "Risk, Technology and Society", teoksessa Riley E. Dunlap & William Michelson (eds.), *Handbook of Environmental Sociology*. Greenwood Press, Westport, CT.
- Diez, Thomas (2006). "The Paradoxes of Europe's Borders". *Comparative European Politics*, **2006**, **4**, pp. 235-252.
- van Dijk, Teun A. (1997). "Discourse as interaction in society", teoksessa Teun A. van Dijk (ed.), *Discourse as social interaction. Discourse studies: A multidisciplinary introduction. Volume II*, pp. 1-37. Sage, London.
- Dillon, Michael (2002). "Network Society, Network-Centric Warfare and the State of Emergency". *Theory*, Vol. 19, No. 4, pp. 71-79.
- DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press, Chicago, IL.

- Dion, Roger (1947). *Les Frontières de la France*. Hachette, Paris.
- Ditton, Jason & Duffy, James (1983). "Bias in the Newspaper Reporting of Crime News". *British Journal of Criminology*, Vol. 23, No. 2, pp. 159-165.
- Donaldson, John (2005). "Fencing the line: analysis of the recent rise in security measures along disputed and undisputed boundaries", teoksessa Elia Zureik & Mark B. Salter (eds.), *Global Surveillance and Policing: Borders, security, identity*, pp. 173-193. Willan Publishing, Devon.
- Donnellan, Keith (1972). "Proper Names and Identifying Descriptions", teoksessa Donald Davidson & Gilbert Harman (eds.), *Semantics of Natural Languages*, pp. 356-379. Reidel, Dordrecht.
- Doty, Roxanne Lynn (2007). "States of Exception on the Mexico - U.S. Border: Security "Decisions", and Civilian Border Patrols". *International Political Sociology*, Vol. 1, No. 2, pp. 113-137.
- Dougherty, James & Pfaltzgraff, Rober Jr. (1986). *American Foreign Policy: FDR To Reagan*. Harper & Row, New York.
- Douglas, Mary & Wildavsky, Aaron (1982). *Risk and Culture. An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*. University of California Press, Berkeley.
- Dreyfus, Hubert L. & Rabinov, Paul (1986). *Micheal Foucault. Beyond Structuralism and Hermeneutics*. Harvester, London.
- Drucker, Peter (1993). *Post-Capitalist Society*. Butterworth-Heinemann, Oxford.
- Dubin, Robert (1969). *Theory building*. The Free Press, New York.
- Dunn, Myriam A. (2006). *Cyber-Threats and Countermeasures: The Threat Politics Behind Efforts to Secure the Information Age*. Väitöskirja. Universitität Zurich.
- Dunn, Timothy (1996). *The Militarization of the U.S. - Mexico Border 1978-1992*. University of Texas, Center for Mexican American Studies, Austin.
- Dunn, Timothy (2009). *Blockading the Border and Human Rights. The El Paso Texas Operation that Remade U.S. Border Enforcement*. University of Texas Press, Austin.
- Dürrenmatt, Friedrich (1988). *The Assignment, or, on the Observing of the Observer of the Observers*. Random House, New York.
- Dyson, Kenneth (1980). *The State Tradition in Western Europe. A Study of an Idea and Institution*. Martin Robertson, Oxford.
- Earle, Timothy C. & Cvetkovich, George (1994). "Risk Communication: The Social Construction of Meaning and Trust", teoksessa Berndt Brehmer & Nils-Eric Sahlin (eds.), *Future risks and risk management*, pp. 141-181. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Eco, Umberto (1977). *A Theory of Semiotics*. The Macmillan Press, London.
- Eco, Umberto (1995). *Oppineisuuden osoittaminen eli miten tutkielma tehdään*. 3. painos. Tammer-Paino Oy, Tampere.
- Edelman, Murray (1972[1964]). *The Symbolic Uses of Politics*. University of Illinois Press, Urbana & Chicago & London.
- Edwards, Alice (2003). "Tampering with Refugee Protection: The Case of Australia". *International Journal of Refugee Law*, Vol. 15, No. 2, pp. 192-211.
- Edwards, Derek (1997). *Discourse and Cognition*. Sage, London.
- Edwards, Derek & Potter, Jonathan (1992). *Discursive Psychology*. Sage Publications, London.
- Ellingwood, Ken (2004). *Hard Line: Life and Death on the US-Mexico Border*. Pantheon Press, New York.

- Elliott, Lorainne (2007). "Transnational environmental crime in the Asia Pasific: An 'un(der) securitized' security problem?". *The Pasific Review* 20, No. 4, pp. 499-522.
- Elmer, Greg & Opel, Andy (2006). "Pre-empting panoptic surveillance: surviving the inevitable war on terror", teoksessa David Lyon (ed.), *Theorizing Surveillance. The panopticon and beyond*, pp. 139-159. Willan Publishing, Portland, Oregon.
- Eloranta, Elina (2007). "Terrorismin vastainen toiminta EU-Suomessa", teoksessa Leena Malkki & Jukka Paastela (toim.), *Terrorismin monet kasvot*, ss. 366-374. WSOY Oppimateriaalit Oy, Helsinki.
- Eloranta, Elina (2010). "Terrorismin rooli eurooppalaisen turvallisuusyhteistyön ja -ajattelun edistäjänä", teoksessa Kimmo Nuotio & Leena Malkki (toim.), *Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden Eurooppa*, ss. 195-208. Yliopistopaino, Helsinki.
- Emmers, Ralf (2007). "Securitization", teoksessa Alan Collins (ed.), *Contemporary Security Studies*, pp. 109-125. Oxford University Press, Oxford.
- Englanti-suomi suursanakirja* (2000). English-Finnish General Dictionary (2000). Toim. Raija Hurme, Maritta Pesonen & Olli Syväoja. 18. painos. WSOY, Porvoo – Helsinki - Juva.
- Eriksson, Johan & Giacomello, Giampiero (2006). "The Information Revolution, Security, and International Relations: (IR)relevant Theory?". *International Polical Science Review*, Vol. 27, No. 3, pp. 221-244.
- Eriksson, Katie (2006). "Perustutkimus ja käsiteanalyysi", teoksessa Marita Paunonen & Katri Vehviläinen-Julkunen (toim.), *Hoitotieteen tutkimusmetodiikka*, ss. 50-75. WSOY Oppimateriaalit Oy, Helsinki.
- Eriksson, Katie & Lindström, Unni Å. (1997). "Abduction - A Way to Deeper Understanding of the World of Caring". *Scandinavian Journal of Caring Sciences* 11, pp. 195-198.
- Eriksson, Marja (2006). "Viihtyykö pelolla johtaminen asiantuntijaorganisaatiossa?", teoksessa Pertti Jokivuori, Raija Latva-Karjanmaa & Arja Ropo (toim.), *Työelämän taitekohtia*, ss. 222-244. Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus nro 309.
- Eräsaari, Risto (2002). *Kuinka turvaton on riittävän turvallinen?* Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.
- Eschbach, Karl - Hagan, Jacqueline - Rodríguez, Nestor - Hernández-León, Rubén & Bailey, Stanly (1999). "Death at the Border". *International Migration Review*, Vol. 33, No. 2, pp. 430-454.
- Eskola, Antti (1973). *Sosiologian tutkimusmenetelmät I*. 4. painos. Werner Söderström Osakeyhtiön laakapaino, Porvoo.
- Eskola, Antti (1975). *Sosiologian tutkimusmenetelmät II*. 2. painos. Werner Söderström Osakeyhtiö, Porvoo.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (2000). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. 5. painos. Vastapaino, Tampere.
- Eskola, Sari (2002). *Syntetisoivat rakenteet käännessuomessa. Suomennetun kaunokirjallisuuden ominaispiirteiden tarkastelua kospusmenetelmillä*. Joensuun yliopiston humanistisia julkaisuja 30, Joensuu.
- Etzioni, Amitai (1977). *Nykyajan organisaatiot*. 4. painos. Alkuteos *Modern Organizations* (1964). Suomentanut Seppo Randell. Tammi, Helsinki.
- Euskirchen, Markus - Lebuhn, Henrik & Ray, Gene (2007). "From Borderline to Borderland: The Changing European Border Regime". *Monthly Review*, November 2007. (<http://monthlyreview.org/2007/11/01/from-borderline-to-borderland-the-changing-european-border-regime/> / 3.4.2013)

- Even-Zohar, Itamar (1990). "Polysystem Theory". *Polysystem Studies. Poetics Today*, Vol. 11, No. 1, pp. 9-26.
- Evisalu, Aare - Reimann, Jürgen - Savolainen, Jukka - Szabo, Zoltan - Travner, Anton & Öövel, Andrus (2004). *Benchmarking Border Management in the Western Balkans Region*. DCAF Publications.
- Ewald, François. (1991). "Insurance and risk", teoksessa G. Burchell - C. Gordon & P. Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmental Rationality*. Harvester Wheatsheaf, Hempstead.
- Ewald, François. (2002). "The Return of Descartes' Malicious Demon: An Outline of a Philosophy of Precaution", teoksessa Tom Baker & Jonathan Simon (eds.), *Embracing Risk*. Chicago University Press, Chicago.
- Ezzamel, Mahmoud - Lilley, Simon & Willmott, Hugh (1994). "The 'new organization' and the 'new managerial work'". *European Management Journal*, Vol. 12, No. 4, pp. 454-461.
- Ezzamel, Mahmoud - Willmott, Hugh & Worthington, Frank (2001). "Power, Control and Resistance in 'The Factory That Time Forgot'". *Journal of Management Studies*, Vol. 38, No. 8, pp. 1053-1079.
- FACTA 2001* (1984) Tietosanakirja, osa 8. WSOY, Porvoo & Helsinki & Juva.
- Fairclough, Norman (1989). *Language and Power*. Longman, Singapore.
- Fairclough, Norman (1992). *Discourse and Social Change*. Polity Press, Cambridge.
- Fairclough, Norman (1993). "Critical Discourse Analysis and the Marketization of Public Discourse: the Universities". *Discourse & Society*, Vol. 4, No. 2, pp. 133-168.
- Fairclough, Norman (1995). *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. Longman, London.
- Fairclough, Norman (1997). *Miten media puhuu*. Vastapaino, Tampere.
- Falah, Ghazi & Newman, David (1995). "The Spatial Manifestation of Threat: Israelis and Palestinians Seek a 'Good' Border". *Political Geography*, Vol. 14, No. 8, pp. 689-706.
- Falcon, Sylvanna (2001). "Rape as a weapon of war: advancing human rights for women at the US-Mexico border". *Social Justice*, Vol. 28, No. 2, pp. 31-51.
- Farazmand, Ali (ed.) (1994). *Handbook of Bureaucracy*. Marcel Dekker, New York.
- Fearon, James & Wendt, Alexander (2002). "Rationalism and Constructivism: A Skepical View", teoksessa Walter Carlsnaes, Thomas Risse & Beth A. Simmons (eds.), *Handbook for International Relations*, pp. 52-72. Sage, London.
- Fekete, Liz (2003). "Death at the border - who is to blame?". *European Race Bulletin*, No. 44, (July): 2-3.
- Fekete, Liz (2005). *The Deportation Machine: Europe, Asylum and Human Rights*. Institute of Race Relations, London.
- Feshbach, Seymour & Weiner, Bernard (1991). *Personality*. 3<sup>rd</sup> edition. Helth, Lexington, M.A.
- Feyerabend, Paul (1975). *Against Method: Outline of and Anarchistic Theory of Knowledge*. NLB, London.
- Feyerabend, Paul (1976). "Kuinka olla hyvä empiristi", teoksessa Tuomela, Raimo & Patoluoto, Ilkka (toim.), *Yhteiskuntatieteiden filosofiset perusteet I*, ss. 322-362. Gaudeamus, Helsinki.

- Finn, Jonathan (2005). "Potential threats and potential criminals: data collection in the national security entry-exit registration system", teoksessa Elia Zureik & Mark B. Salter (eds.), *Global Surveillance and Policing: Borders, security, identity*, pp. 139-156. Willan Publishing, Devon.
- Firth, John Rubert (1957). *Papers in Linguistics 1934-1951*. Oxford University Press, Oxford.
- Firth, John Rubert (1968[1957]). "A Synopsis of Linguistic Theory, 1930-1955", teoksessa William Farley (ed.), *Selected Papers of J. R. Firth 1952-1959*, pp. 168-205. Longman, London.
- Fiske, John (1992). *Merkkien kieli. Jobdatus viestinnän tutkimiseen*. Vastapaino, Tampere.
- Floyd, Rita (2007). "Human Security and the Copenhagen School's Securitization Approach: Conceptualizing Human Security as a Securitizing Move". *Human Security Journal*, Vol. 5, Winter 2007, pp. 38-49.
- Flynn, Don (2005). "Immigration controls and citizenship in the political rhetoric of New Labour", teoksessa Elia Zureik & Mark B. Salter (eds.), *Global Surveillance and Policing: Borders, security, identity*, pp. 215-232. Willan Publishing, Devon.
- Fontrodona, Juan (2002). *Pragmatism and Management Inquiry. Insights from the Thought of Charles S. Peirce*. Quorum, London.
- Forsberg, Hannele - Jokinen, Arja - Juhila, Kirsi - Järviluoma, Helmi - Kuronen, Marjo - Pösö, Tarja - Ritala-Koskinen, Aino - Roivainen, Irene - Rostila, Ilmari - Silverman, David & Suoninen, Eero (1991). *Sosiaalisia käytäntöjä tutkimassa*. Tampereen yliopisto, Sosiaalipoliittikan laitos, Tutkimuksia, sarja A, Nro 1, Tampere.
- Forsberg, Tuomas (1996). "Beyond Sovereignty, Within Territoriality: Mapping the Space of Late Modern (Geo)Politics". *Nordic Journal of International Studies*, Vol. 31, No. 4, pp. 355-386.
- Foucault, Michel (1972). "The Discourse of Language. Appendix", teoksessa *The Archaeology of Knowledge*, pp. 215-237. Tavistock, London.
- Foucault, Michel (1973). *The Order of Things. An Archeology of the Human Sciences*. Vintage Books, New York.
- Foucault, Michel (1977). *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. Translated by A. Sheridan. Vintage, New York.
- Foucault, Michel (1980a). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*. Ed. Colid Gordon. Pantheon Books, New York.
- Foucault, Michel (1980b). *Tarkkailla ja rangaista*. Otava, Helsinki.
- Foucault, Michel (1981). *The History of Sexuality. Volume 1: An Introduction*. Penguin, Harmondsworth.
- Foucault, Michel (1982). "The Subject of Power. Afterword", teoksessa Hubert L. Dreyfus & Paul Rabinow (eds.), *Michel Foucault. Beyond Structuralism and Hermeneutics*. Harvester, London.
- Foucault, Michel (1986 [1972]). *The Archaeology of Knowledge*. Tavistock, London. Ilmestynyt suomeksi nimellä *Tiedon arkeologia*. Vastapaino, Tampere 2005.
- Foucault, Michel (2000). *Ethics. Subjectivity and Truth. Essential Works of Foucault 1954-1984. Volume 1*. Toim. Paul Rabinow, käänt. Robert Hurley ym. Penguin Books, London.
- Foucault, Michel (2010). *Turvallisuus, alue, väestö*. Tutkijaliitto, Helsinki.
- Foucault, Michel (2010b). Sanat ja asiat. *Eräs ihmistiteiden arkeologia*. Suomentanut Mika Määttänen. Alkuperäisteos *Les Mots et les choses* (1966). Gaudeamus Helsinki University Press, Helsinki.



- Fowler, Roger (1991). *Language in the News. Discourse and Ideology in the Press*. Routledge, London.
- Fowler, Roger - Hodge, Bob - Kress, Gunther & Trew, Tony (1979). *Language and Control*. Routledge & Kegan, London.
- Frawley, William (1984). "Phenomenon to a Theory of Translation", teoksessa William Frawley (ed.), *Translation: Literary, Linguistic and Philosophical Perspectives*, pp. 159-175. Associated University Press, London.
- Frederickson, H. George (2005). "What Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere", teoksessa Evan Ferlie, Laurence Lynn & Christopher Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press, Oxford.
- Frege, Gottlob (1892). "Mielestä ja merkityksestä". Alunperin julkaistu vuonna 1892. Teoksessa Panu Raatikainen (toim.), (1997) *Ajattelu, kieli, merkitys. Analyttisen filosofian avainkirjoituksia*, ss. 41-56. Gaudeamus, Helsinki.
- Frenkel, Stephen J. – Tam, May – Korczynski, Marek & Shire, Karen (1998). "Beyond bureaucracy? Work organization in call centres". *The International Journal of Human Resource Management*, Vol. 9, No. 6, pp. 957-979.
- Fuchs, Walter (1970). *Informaatioteoria ja kybernetiikka*. Kirjayhtymä, Helsinki.
- Fukuyama, Francis (1999). *The Great Disruption. Human Nature and Reconstitution of Social Order*. The Free Press, New York.
- Fuster, Gloria Gonzáles - Gutwirth, Serge & de Hert, Paul (2008). "The role of law, ethics and justice in security practices", teoksessa J. Peter Burgess & David Rodin (eds.), *The Role of Law, Ethics and Justice in Security Practices*, pp. 22-24. International Peace Research Institute, Oslo (PRIO), Prio Papers.
- Gabriel, Yiannis (1999). "Beyond Happy Families: A Critical Re-evaluation of the Control-Resistance-Identity Tringle". *Human Relations*, Vol. 52, No. 2, pp. 179-203.
- Galbraith, John Kenneth (1968). *Uusi yhteiskunta*. Kirjayhtymä, Helsinki.
- Galbraith, John Kenneth (1974). *Valta ja raha*. Kirjayhtymä, Helsinki.
- Gallie, William (1962). "Essentially Contested Concepts", teoksessa Max Black (ed.), *The Importance of Language*, pp. 121-146. Englewood Cliffs, New Jersey.
- Galloway, Alexander R. (2004). *Protocol: How Control Exists After Decentralization*. MIT Press, Cambridge, MA.
- Gandy, Oscar (2006). "Quixotics unite! Engaging the pragmatists on rational discrimination", teoksessa David Lyon (ed.), *Theorizing Surveillance. The panopticon and beyond*, pp. 318-336. Willan Publishing, Portland, Oregon.
- Garland, David (2001). *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Garlick, Madeline (2006). "Asylum Legislation in the European Community and the 1951 Convention: Key Concerns regarding Asylum Instruments Adopted in the 'First Phase' of Harmonization", teoksessa Thierry Balzacq & Sergio Carrera (eds.), *Security Versus Freedom: A Challenge for Europe's Future*, pp. 45-59. Ashgate, Aldershot, United Kingdom.
- Gaus, John Merriman (1950). "Trends in the Theory of Public Administration". *Public Administration Review*, Vol. 10, Summer, pp. 163-168.



- Genosko, Gary & Thompson, Scott (2006). "Tense theory: the temporalities of surveillance", teoksessa David Lyon (ed.), *Theorizing Surveillance. The panopticon and beyond*, pp. 123-138. Willan Publishing, Portland, Oregon.
- Gergen, Kenneth (1994). *Realities and Relationships - Soundings in Social Construction*. Harvard University Press, Cambridge.
- Gibbons, Michael - Limoges, Camille - Nowotny, Helga - Schwartzman, Simon - Scott, Peter - Throw, Martin (1997). *The new production of knowledge. The dynamics of science and research in contemporary societies*. SAGE Publications, London.
- Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society*. University of California Press, Berkeley.
- Giddens, Anthony (1984b). *Yhteiskuntateorian keskeisiä ongelmia*. Otava, Keuruu.
- Giddens, Anthony (1990). *The Consequences of Modernity*. Stanford University Press, Stanford, CA.
- Giddens, Anthony (1991). *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Polity Press, Cambridge.
- Gilbert, Nigel & Mulkey, Michael (1984). *Opening Pandora's Box. The Sociological Analysis of Scientific Discourse*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Gill, Stephen. (1995). "The Global Panopticon: The Neo-Liberal State, Economic Life and Democratic Surveillance". *Alternatives*, Vol. 20, No. 1, pp. 1-49.
- Gilliom, John (2001). *Overseer of the Poor: Surveillance, Resistance, and the Limits of Privacy*. University of Chicago Press, Chicago.
- Girard, René (1977). *Violence and the Sacred*, translated by P. Gregory. Johns Hopkins Press, Baltimore.
- Glaser Barney & Strauss, Anselm (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Aldine, Chicago.
- Glassner, Barry (1999). *The Culture of Fear: Why Americans are Afraid of the Wrong Things*. Basic Books, New York.
- de Goede, Marieke (2008). "Risk and Normative Power Europe", teoksessa J. Peter Burgess & David Rodin (eds.), *The Role of Law, Ethics and Justice in Security Practices*, pp. 18-19. International Peace Research Institute, Oslo (PRIO), Prio Papers.
- Goffman, Erving (1959). *The presentation of self in everyday life*. Doubleday, Garden City, NY.
- Goombidge, Nic (2003). "Crime Control or Crime Culture TV?" *Surveillance and Society*, Vol. 1, No. 1, pp. 30-46. (<http://www.surveillance-and-society.org/articles1/cctvculture.pdf> / 3.4.2013)
- Gordon, Colin (1987). "The soul of the citizen: Max Weber and Michel Foucault on rationality and government", teoksessa Sam Whimster & Scott Lash (eds.), *Max Weber, Rationality and Modernity*, pp. 293-316. Allen & Unwin, London.
- Gordon, Diana (1990). "The Electronic Panopticon", teoksessa *The Justice Juggernaut: Fighting Street Crime, Controlling Citizens*, pp. 438-451. Rutgers University Press, New Brunswick, NJ.
- Graham, Stephen (2006). "Surveillance, urbanization and the US 'Revolution in Military Affairs'", teoksessa David Lyon (ed.), *Theorizing Surveillance. The panopticon and beyond*, pp. 247-269. Willan Publishing, Portland, Oregon.
- Gramsci, Antonio (1979). Vankilavihkot. Toim. Mikael Böök. Kansankulttuuri Oy, Helsinki.

- Gramsci, Antonio (1982). Vankilavihkot 2. Toim. Mikael Böök. Kansankulttuuri Oy, Helsinki.
- Grayling, Anthony Clifford (2009). *Liberty in the age of terror, a defence of civil liberties and enlightenment values*. Bloomsbury, London.
- Grayson, Kyle (2003). "Securitization and the boomerang debate: A rejoinder to Liotta and Smith-Windsor". *Security Dialogue*, Vol. 34, No. 3, pp. 337-343.
- Grayson, Kyle (2004). "A Challenge to the Power over Knowledge of Traditional Security Studies". *Security Dialogue* 2004, Vol. 35, No. 3, p. 357.
- Gready, Paul (2004). "Conceptualising globalisation and human rights: boomerangs and boorders". *International Journal of Human Rights*, Vol. 8, No. 3, pp. 345-354.
- Green, Penny (2006). "Crime Beyond Borders", teoksessa Sharon Pickering & Leanne Weber (eds.), *Borders, Mobility and Technologies of Control*, pp. 149-166. Springer, Dordrecht.
- Gregory, Derek (2004). *The Colonial Present*. Blackwell, Oxford.
- Grice, Paul (1997). "Tarkoittaminen", teoksessa Panu Raatikainen (toim.), *Ajattelu, kieli, merkitys. Analyttisen filosofian avainkirjoituksia*, pp. 269-278. Gaudeamus, Tampere.
- Griner, Shlomo (2002). "Living in a World Risk Society. A Reply to Mikel V. Rasmussen." *Milennium*, Vol. 31, No. 1, pp. 149-160.
- Groenendijk, Kees (2003). "New Borders behind Old Ones: Post-Schengen Controls Behind the Internal Borders and Inside the Netherlands and Germany", teoksessa Kees Groenendijk, Elspeth Guild & Paul Minderhoud (eds.), *In Search of Europe's Borders*, pp. 131-146. Kluwer, The Hague.
- de Groot, Adriaan (1969). *Methodology. Foundations of Inference and Research in the Behavioral Sciences*. Mouton & CO., Mouton.
- Grossberg, Lawrence (1979). "Language and Theorizing in the Human Sciences", teoksessa Norman K. Denzin (ed.), *Studies in Symbolic Interaction, vol. 2*, pp. 189-231. Greenwich, Connecticut, JAI Press.
- Grossberg, Lawrence (1992). *We Gotta Get Out of This Place. Popular Conservatism and Postmodern Culture*. Routledge, New York & London.
- Grossberg, Lawrence (1995). *Mielihyvän kytkennät. Risteilyjä populaarikulttuurissa*. Vastapaino, Tampere.
- Grüske, Karl-Dieter & Schneider, Friedrich (2003). *Wörterbuch der Wirtschaft*. Kröner, Stuttgart.
- Grönros, Eija-Riitta. (toim.) (2006). *Kielitoimiston sanakirja*. Gummerus, Jyväskylä.
- Grönfors, Martti (1982). *Kvalitatiiviset kenttätömenetelmät*. WSOY, Juva.
- Guiraudon, Virginie (2006). "Enlisting Third Parties in Border Control: a Comparative Study of its Causes and Consequences", teoksessa Marina Caparini & Otwin Marenin (eds.), *Borders and Security Governance. Managing Borders in a Globalised World*, pp. 79-97. Transaction Publishers, New Brunswick & London.
- Gusfield, Joseph (1989). "The Bridge over Separated Lands: Kenneth Burke's Significance for the Study of Social Action", teoksessa Herbert W. Simon & Melia Trevor (eds.), *The Legacy of Kenneth Burke*. The University of Wisconsin Press, Madison.
- Gylling, Heta Aleksandra (2010). "EU ja vapauden illuusio", teoksessa Kimmo Nuotio & Leena Malkki (toim.), *Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden Eurooppa*, ss. 285-296. Yliopistopaino, Helsinki.

- Guild, Elspeth (2000). *Moving the Borders of Europe*. Kluwer, The Hague & London & Boston.
- Guild, Elspeth (2006). "The Bitter Fruits of a Common Asylum Policy", teoksessa Thierry Balzacq & Sergio Carrera (eds.), *Security Versus Freedom: A Challenge for Europe's Future*, pp. 61-76. Ashgate, Aldershot, United Kingdom.
- Guild, Elspeth (2007). "Citizens Without a Constitution, Borders Without a State: EU Free Movement of Persons", teoksessa Anneliese Baldaccini, Elspeth Guild & Helen Toner (eds.), *Whose Freedom, Security and Justice?*, pp. 25-55. Hart Publishing, Oxford & Portland Oregon.
- Guiraudon, Virginie (2001). "De-nationalizing Control: Analyzing State Responses to Constraints on Migration Control", teoksessa Virginie Guiraudon & Christian Joppke (eds.), *Controlling a New Migration World*, pp. 31-64. Routledge, London.
- Guiraudon, Virginie (2003). "Before the EU Border: Remote Control of the "Huddled Masses"", teoksessa Kees Groenendijk, Elspeth Guild & Paul Minderhoud (eds.), *In Search of Europe's Borders*, pp. 191-214. Kluwer, The Hague.
- Haacke, Jürgen & Williams, Paul (2008). "Regional arrangements, securitization, and transnational security challenges: The African Union and the Association of Southeast Asian Nations compared". *Security Studies*, Vol. 17, No. 4, pp. 775-809.
- Haapanen, Pirkko (1998). "Roomalaisten korkein taito. Johdanto antiikin retoriikkaan", teoksessa Kari Palonen & Hilikka Summa (toim.), *Pelkkää retoriikkaa*. 2. painos, ss. 23-50. Vastapaino, Tampere.
- Haaparanta, Leila (2008). "Peircen merkkiteorian filosofinen tausta", teoksessa Erkki Kilpinen, Osmo Kivinen & Sami Pihlström, *Pragmatismi filosofiassa ja yhteiskuntatieteissä*, ss. 52-60. Yliopistopaino, Helsinki.
- Haarala, Risto (1981). *Sanastotyön opas*. Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen julkaisuja 16, Kotimaisten kielten tutkimuskeskus. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Haarala, Risto (toim.) (2004). *Suomen kielen perussanakirja*. Kotimaisten kielten tutkimuskeskus, Helsinki.
- Hacking, Ian (1991). "How should we do the history of statistics?" teoksessa Graham Burchell, Colin Gordon & Peter Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmental Rationality*, pp. 181-195. University of Chicago Press, Chicago.
- Haggerty, Kevin (2006). "Tear down the walls: on demolishing the panopticon", teoksessa David Lyon (ed.), *Theorizing Surveillance. The panopticon and beyond*, pp. 23-45. Willan Publishing, Portland, Oregon.
- Haggerty, Kevin & Ericson, Richard (2000). "The surveillant assemblage". *British Journal of Sociology*, Vol. 51, No. 4, pp. 605-622.
- Hakari, Kari (2011). "Tampereen toimintamalli ja uuden hallinnan mahdollisuudet". *Kunnallistieteiden aikakauskirja*, 39. vuosikerta, No. 4/2011, ss. 337-354.
- Hakulinen, Auli & Karlsson, Fred (1979). *Nyky-suomen lauseoppia*. SKS, Helsinki.
- Halinen, Mikko (2003). *Sevillasta Thessalonikiin - Euroopan unionin rajavalvontayhteistyön kehittyminen*. Kandidaatin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, Kadettikurssi 88, Rajavartiolinja, Helsinki.
- Halinen, Mikko (2005). *Suomen rajavartiolaitos Euroopan unionissa*. Pro gradu -tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, 88. Kadettikurssi, Jalkaväkijoukko, Helsinki.

- Hall, Stuart (1992). *Kulttuurin ja politiikan murroksia*. Vastapaino, Tampere.
- Halliday, Michael Alexander Kirkwood. (1973). *Explorations in the functions of language*. Edward Arnold, London.
- Halliday, Michael A.K. & Hasan, Ruqaiya (1989 [1985]). *Language, context, and text: Aspects of language in a social-semiotic perspective*. Oxford University Press, Oxford.
- Halliday, M.A.K. & Matthiessen, C.M.I.M. (2004). *An introduction to functional grammar*. 3<sup>rd</sup> edition. Arnold, London.
- Hallberg, Pekka - Karapuu, Heikki - Scheinin, Martin - Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka (1999). *Perusoikeudet*. WSOY Lakitieto Oy, Juva 1999.
- Hanén, Tom (2005). *Turvallisuusjohtaminen ja rajavartiolaitos - Yksittäisten onnettomuuksien tutkimasta strategisten häiriöiden hallintaan*. Diplomityö. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 1, Tutkimuksia N:o 30. Hakapaino Oy, Helsinki.
- Hanén, Tom (2010). ”Ennakoinnin illuusio”. *Tiede ja ase*, No. 68, ss. 31-62.
- Hannus, Arno (1979). *Virkamiehen näkökulmasta*. WSOY, Porvoo.
- Haraway, Donna (1991). *Simians, Cyborgs, and Women. The Reinvention of Nature*. Routledge, New York.
- Hardt, Michael & Negri, Antonio (2004). *Multitude. War and Democracy in the Age of Empire*. Penguin Press, New York.
- Hardy, Cynthia & Nelson, Phillips (1999). ”No Joking Matter. Discursive Struggle in the Canadian Refugee System”. *Organization Studies*, Vol. 20, No. 1, pp. 1-24.
- Harris, Roy (1988). *Language, Saussure and Wittgenstein - How to play games with words*. Routledge, Kent.
- Hart, Herbert Lionel Adolphus (1994). *The Concept of Law*. 2. edition. Oxford University Press, Oxford.
- Haskel, Peggy (1971). ”Collocations as a measure of stylistic variety”, teoksessa Roy A. Wisbey (ed.), *The Computer in Literary and Linguistic Research*. Papers from a Cambridge Symposium, pp. 159-168. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hassner, Pierre (1993). ”Beyond Nationalism and Internationalism: Ethnicity and World Order”. *Survival*, Vol. 35, No. 2, pp. 49-65.
- Hassner, Ron & Wittenberg, Jason (2009). *Barriers to entry: Who builds fortified boundaries and are the likely to work?* Annual meeting. American Political Science Association, Toronto.
- Hautamäki, Antti (1996). ”Individualismi on humanismia”, teoksessa Antti Hautamäki, Eerik Lagerspetz, Juha Sihvola, Juha Siltala & Jarmo Tarkki, *Yksilö modernin murroksessa*, ss. 13-44. Gaudeamus, Helsinki.
- Hayes, Robert (1992). ”The Measurement of Information”, teoksessa Pertti Vakkari & Blaise Cronin (eds.), *Conceptions of Liberty and Information Science*, pp. 268-285. Taylor Graham, London.
- Heath, Robert (1992a). ”The Wrangle in the Marketplace: A Rhetorical Perspective of Public Relations”, teoksessa Elisabeth Toth & Robert Heath (eds.), *Rhetorical and Critical Approaches to Public Relations*. Lawrence Erlbaum Associates, Hillsdale & Hove & London.
- Heath, Robert (1992b). ”Critical Perspectives on Public Relations”, teoksessa Elisabeth Toth & Robert Heath (eds.), *Rhetorical and Critical Approaches to Public Relations*. Lawrence Erlbaum Associates, Hillsdale & Hove & London.

- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1994). *Oikeusfilosofian pääpiirteet eli luonnonoikeuden ja valtiotieteen perusteet*. Suomentanut Markus Wahlberg. Kustannus Pohjoinen, Oulu.
- Heidegger, Martin (1990)[1959]. *Unterwerkes zur Sprache*. 1. painos ilmestyi 1959. Neske, Pfuldingen.
- Heikkilä, Mikko (2007). *Järjestäytyneet rajat ylittävä rikollisuus - ilmiö, vastatoimet ja vaikutukset Suomeen*. Pro gradu -tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, 90. Kadettikurssi, Rajavartiolinja, Helsinki.
- Heikkinen, Vesa (1999). *Ideologinen merkitys kriittisen tekstintutkimuksen teoriassa ja käytännössä*. SKS, Helsinki.
- Heikkinen, Vesa - Hiidenmaa, Pirjo & Tiililä, Ulla (2000). *Teksti työnä, virka kielenä*. Gaudeamus, Helsinki.
- Heinonen, Veikko (2011). *Suomalaisen turvallisuuspolitiikan tila. Suomalaisen 2000-luvun alun turvallisuuspoliittisen debatin käsiteanalyttinen tarkastelu*. Väitöskirja. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 416. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.
- Heinämaa, Sara (1999). "Merlay-Ponty's Modification of Phenomenology: Cognition, Passion and Philosophy". *Synthese*, Vol. 118, No. 1, pp. 49-68.
- Heiskanen, Markus (2006). "Rajaturvallisuuden haasteet", teoksessa Aki-Mauri Huhtinen (toim.), *Sotilasjohtamisen tiedon kohteet*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat n:o 16, ss. 257-271. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Heiskanen, Markus (2011). "'Border Games' - from duel to Russian roulette at the border". Paper presented at the UQAM International Conference "Fences, Walls and Borders: State of Insecurity" University of Quebec, Montreal, Canada, 17-18 May 2011.
- Helén, Ilpo (2010). "Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka: Foucault'lainen hallinnan analytiikka", teoksessa Jani Kaisto & Miikka Pyykkönen (toim.), *Hallintavalta*, ss. 27-48. Gaudeamus Helsinki University Press, Tallinna.
- Helminen, Klaus - Kuusimäki, Matti & Salminen, Markku (1999). *Poliisioikeus*. Kauppakaari Oyj, Helsinki.
- Helminen, Klaus (2006). *Turvallisuusvirnaomaisten toimivaltuussäännösten uudistamistarpeet*. SM:n julkaisuja 32/2006. Sisäasiainministeriö, Helsinki.
- Helminen, Klaus - Lehtola, Kari - Virolainen, Pertti (2006). *Esitutkinta ja pakkoneinot*. 3. painos. Talentum Media Oy, Helsinki.
- Hempel, Carl Gustav (1952). *Fundamentals of Concept Formation in Empirical Science*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Hempel, Carl Gustav (1966). *Philosophy of Natural Science*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Heng, Yee-Kuang (2002). "Unravelling the War on Terrorism: A Risk Management Exercise in War Clothing". *Security Dialogue*, Vol. 33, No. 2, pp. 227-242.
- Heng, Yee-Kuang (2006). "The 'Transformation of War' Debate: Through the Looking Glass of Ulrich Beck's *World Risk Society*". *International Relations*, Vol. 20, No. 1, pp. 69-91.
- Henttonen, Sami (2004). *Suomen rajavartioston tulevaisuus EU:n ulkorajalla*. Kandidaatin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, Kadettikurssi 87, Rajavartiolinja, Helsinki.

- Héritier, Adrienne (1996). "The Accommodation of Diversity in European Policy Making and its Outcomes: Regulatory Policy as a Patchwork". *Journal of European Public Policy*, Vol. 3, No. 2, pp. 149-167.
- Héritier, Adrienne (2003). "New Modes of Governance in Europe: Increasing Political Capacity and Policy Effectiveness?", teoksessa Tanja Börzel & Rachel Cichowski (eds.), *The State of the European Union, Vol. 6: Law, Politics, and Society*, pp. 105-126. Oxford University Press, Oxford.
- Hermans, Theo (1999). *Translation in Systems. Descriptive and System-oriented Approaches Explained*. St. Jerome, Manchester.
- Herz, John (1959). *International Politics in the Atomic Age*. Columbia University Press, New York.
- Hetemäki, Ilari (toim.) (1999). *Filosofian sanakirja*. WSOY, Porvoo & Helsinki & Juva.
- Heusala, Anna-Liisa - Lohiniva, Anja & Malmi, Antti (2008). *Samalla puolella - eri puolella rajaa*. Poliisiammattikorkeakoulun Tutkimuksia 30/2008, Raja- ja merivartiokoulun Julkaisusarja 1, Tutkimuksia No. 2. Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere.
- Heusala, Anna-Liisa (2011). "Kokonaisturvallisuus ja inhimillinen turvallisuus yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa", teoksessa *Tiede ja Ase*, Suomen Sotatieteellisen Seuran vuosijulkaisu n:o 69, ss. 96-111. Hakapaino Oy, Helsinki.
- Heuru, Kauko (2003). *Hyvä hallinto*. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Heyman, Josiah McC (2004). "Ports of entry as nodes in the world system". *Identities: Global Studies in Culture and Power*, Vol. 11, No. 3, pp. 303-327.
- Hier, Sean - Walby, Kevin & Greenberg, Josh (2006). "Supplementing the panoptic paradigm: surveillance, moral governance and CCTV", teoksessa David Lyon (ed.), *Theorizing Surveillance. The panopticon and beyond*, pp. 230-244. Willan Publishing, Portland, Oregon.
- Hietanen, Aki & Joenniemi, Pertti (1982). Varustelu, kieli ja maailmankuva; puolustusrevisionin ja parlamentaaristen puolustuskomiteoiden mietintöjen tarkastelua. *Rauhaan tutkien*, Vol. 11, No. 1, ss. 18-44.
- Hills, Alice (2006a). "Control, Protection and Negligence", teoksessa Sharon Pickering & Leanne Weber (eds.), *Borders, Mobility and Technologies of Control*, pp. 123-148. Springer, Dordrecht.
- Hills, Alice (2006b). "Towards a Rationality of Democratic Border Management", teoksessa Marina Caparini & Otwin Marenin (eds.), *Borders and Security Governanance. Managing Borders in a Globalised World*, pp. 41-57. Transaction Publishers, New Brunswick & London.
- Hills, Alice (2009). "The Possibility of Transnational Policing". *Policing and Society*, Vol. 19, No. 3, pp. 300-317.
- van der Hilst, Rozemarijn (2009). "Human Rights Risks of Selected Detection Technologies. Sample Uses by Governments of Selected Detection Technologies". EU 7th Framework Programme, DETECTOR, FP7-SEC-2007-217862. (<http://www.detector.bham.ac.uk/documents.html> / 29.12.2010)
- Hintikka, Jaakko (1971). "Nykyinen logiikka filosofian apuvälineenä", teoksessa *Logiikka ja matematiikka*, ss. 41-60. WSOY, Porvoo.
- Hintikka, Jaakko (1973). *Logic, Language-Games and Information. Kantian Themes in the Philosophy of Logic*. Oxford University Press, Oxford.
- Hirsjärvi, Sirkka – Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2004). *Tutki ja kirjoita*. 10. osin uudistettu painos. Tammi, Helsinki.



- Hirst, Paul (2000). "Democracy and Governance", teoksessa J. Pierre (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, pp. 13-35. Oxford University Press, Oxford.
- Hirst, Paul & Thompson, Grahame (1996). *Globalization in Question*. Polity Press, Cambridge.
- Hirvonen, Tero (2010). *Venäjän viisumivapauden vaikutus Euroopan unionin rajaturvallisuuteen*. Esiupseerikurssin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, Esiupseerikurssi 62, Maasotalinja, Helsinki.
- Hirvonen, Tero (2011). *Venäjän viisumivapaus - uhka Euroopan unionin rajaturvallisuudelle? Diplomityö*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Yleisesikuntaupseerikurssi 55, Maasotalinja/Rajavartiolaitos, Helsinki.
- Hobbes, Thomas (1985). *Leviathan*. Alkuperäisteos ilmestynyt v. 1651. BCPP Hazell Books, Aylesbury.
- Hobbing, Peter (2005). "Integrated Border Management at the EU Level". *CEPS Working Document*, No. 227/August 2007.
- Hobbing, Peter (2006a). "Integrated Border Management at the EU Level", teoksessa Thierry Balzacq & Sergio Carrera (eds.), *Security Versus Freedom: A Challenge for Europe's Future*, pp. 155-181. Ashgate, Aldershot, United Kingdom.
- Hobbing, Peter (2006b). "Management of External EU's Borders: Enlargement and the European Border Guard Issue", teoksessa Marina Caparini & Otwin Marenin (eds.), *Borders and Security Governance. Managing Borders in a Globalised World*, pp. 169-191. Transaction Publishers, New Brunswick & London.
- Hobsbawm, Eric (1995). *Age of Extremes: The Short Twentieth Century 1914-1991*. 2<sup>nd</sup> edition. Abacus, UK.
- Hodge, Bob & Kress, Gunther (1979). *Language as Ideology*. Routledge, London.
- Hodge, Bob & Kress, Gunther (1988). *Social Semiotics*. Polity Press, Oxford.
- Hoepman, Jaap-Henk - Hubbers, Engelbert - Jacobs, Bart - Oostdijk, Martijn & Schreur, Ronny Wichers (2006). "Crossing Borders: Security and Privacy Issues of the European e-Passport". (<http://scholar.ly/paper/1253332/crossing-borders-security-and-privacy-issues-of-the-european-e-passport> / 3.4.2013)
- Hoey, Michael (1997). "From concordance to text structure: new uses for computer corpora", teoksessa Barbara Lewandowska-Tomaszczyk & Patrick Melia (eds.), *PALC'97. Applications in Language Corpora Proceedings*, pp. 2-23. Łódź University Press.
- Hoffman, Bruce (2003). "The Logic of Suicide Terrorism". *The Atlantic Monthly*, Vol. 291, No. 5, pp. 40-47.
- Hoffmeyer, Jesper & Emmeche, Klaus (1991). "Code-duality and the Semiotics of Nature", teoksessa Myrdene Anderson & Floyd Merrell. (eds.), *On Semiotic Modelling*, pp. 117-166. Mouton de Gruyter, Berlin.
- Hofmann, Herwig C.H. & Türk, Alexander, H. (2006). "An Introduction to EU Administrative Governance", teoksessa Herwig C.H. Hofmann & Alexander H. Türk (eds.), *EU Administrative Governance*, pp. 1-8. Edward Elgard, Cheltenham.
- Holopainen, Martti & Pulkkinen, Pekka (2003). *Tilastolliset menetelmät*. WSOY, Helsinki.
- Holstein, James (1988). "Court-Ordered Incompetence. Conversational Organization in Involuntary Commitment Hearings". *Social Problems*, Vol. 35, No. 4, pp. 458-473.



- Hood, Christopher (1986). *Administrative Analysis. An Introduction to Rules, Enforcement and Organizations*. Wheatsheaf Books, Sussex.
- Horsman, Mathew & Marshall, Andrew (1994). *After the Nation-State: Citizens, Tribalism and the New World Order*. Harper-Collins, New York.
- House of Lords (2008). Frontex: the EU External Borders Agency. Report with Evidence. HL Paper 60, London.  
(<http://www.publications.parliament.uk/pa/Id200708/Idselect/Ideucom/60/60.pdf>. /15.11.2011)
- van Houtum, Henk (1998). *The Development of Cross-border Economic Relations, a Theoretical and Empirical Study of the Influence of the State Border on the Development of Cross-border Economic Relations between Firms in Border Regions of the Netherlands and Belgium*. CentER, Tilburg.
- van Houtum, Henk (1999). "Mental Distance and Internationalisation", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 90, pp. 329-355.
- van Houtum, Henk & Pijpers, Roos (2003). "Towards a gated community", *Eurozine*, January 6.  
(<http://www.eurozine.com/articles/2005-01-12-houtumpijpers-en.html> / 3.4.2013)
- Hubert, Don (2004). "An Idea that Works in Practice". *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3, pp. 351-352.
- Hudson, Heidi (2005). "Doing Security as Though Humans Matter: A Feminist Perspective on Gender and Politics of Human Security". *Security Dialogue*, Vol. 36, No. 2, pp. 155-174.
- Hughes, Christopher (2002). "Reflections on Globalization, Security and 9/11". *CSGR Working Paper* No.105/02.
- Humbley, John - Koby, Geoffrey & Wright, Sue (1999). "English Terminology" teoksessa Jean Delisle, Hannelore Lee-Jahnke & Monique C. Cormier (eds.), *Terminologie de la traduction - Translation terminology - Terminología de la traducción - Terminologie der Übersetzung*, pp. 107-212. Benjamins, Amsterdam.
- Hurme, Raija - Malin, Riitta-Leena & Syväoja, Olli (1998). *Uusi suomi-englanti suursanakirja*. WSOY, Juva.
- Hurme, Raija & Pesonen, Maritta (1990). *Englantilais-suomalainen suursanakirja*. WSOY, Porvoo.
- Huru, Jouko (1998). "Kohti moniarvoista ja laaja-alaista turvallisuutta". *Kosmopolis*, Vol. 28, No. 1, ss. 45-67.
- Huysmans, Jef (1998). "Security! What Do You Mean? From Concept to Thick Signifier". *European Journal of International Relations*, Vol. 4, No. 2, pp. 226-255.
- Huysmans, Jef (2002). "Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security". *Alternatives*, Vol. 27, No. 1, supplement February 2002, pp. 41-62.
- Huysmans, Jef (2004). "A Foucaultian view on spill-over: freedom and security in the EU", *Journal of International Relations and Development*, Vol. 7, No. 3, pp. 294-318.
- Huysmans, Jef (2004b). "Minding Exceptions: Politics of Insecurity and Liberal Democracy". *Contemporary Political Theory*, Vol. 3 No. 3, pp. 321-341.
- Huysmans, Jef (2006). *The Politics of Insecurity - Fear, Migration and Asylum in the EU*. Routledge, New York & London.
- Hyvärinen, Matti (1994). *Viimeiset taistot*. Vastapaino, Tampere.

- Hyvärinen, Matti (1998). ”Vallan retorinen konstruointi”, teoksessa Kari Palonen & Hilikka Summa (toim.), *Pelkkää retoriikkaa*, 2. painos, ss. 175-193. Vastapaino, Tampere.
- Hyvärinen, Matti (2003). ”Valta”, teoksessa Hyvärinen ym. (toim.), *Käsitteet liikkeessä*, ss. 63-116. Vastapaino, Tampere.
- Hyvärinen, Matti - Kurunmäki, Jussi - Palomäki, Kari - Pulkkinen, Tuija & Stenius, Henrik (2003). ”Johdanto” teoksessa Hyvärinen ym. (toim.), *Käsitteet liikkeessä*, ss. 9-19. Vastapaino, Tampere.
- Hyryläinen, Esa & Viinamäki, Olli-Pekka (2011). ”Vertailu hallinnon teorianmuodostuksessa”, teoksessa Turo Virtanen, Pertti Ahonen, Antti Syväjärvi, Pirkko Vartiainen, Juha Vartola & Jari Vuori (toim.), *Suomalainen hallinnon tutkimus – Mistä, mitä, minne?*, ss. 218-243. Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere.
- Häkkinen, Kaisa (2004). *Nykysuomen etymologinen sanakirja*. WS Bookwell Oy, Juva.
- Hänninen, Sakari (2010). ”Politiikka hallinnan analytiikassa”, teoksessa Jani Kaisto & Miikka Pyykkönen (toim.), *Hallintavalta*, ss. 71-94. Gaudeamus Helsinki University Press, Tallinna.
- Ihonen, Markku (1997). ”Uskonnolliset kielipelit. Vallankäyttöä ja identiteetin vahvistamista”, teoksessa Matti Mälkiä & Jari Stenvall (toim.), *Kielen vallassa. Näkökulmia politiikan, uskonnon ja julkishallinnon kieleen*, s. 91-103. Tampere University Press, Tampere.
- Ikola-Norrbacka, Rinna & Lähdesmäki, Kirsi (2011). ”New public management – näkökulmia julkisjohtamiseen ja hyvään hallintoon”, teoksessa Turo Virtanen, Pertti Ahonen, Antti Syväjärvi, Pirkko Vartiainen, Juha Vartola & Jari Vuori (toim.), *Suomalainen hallinnon tutkimus – Mistä, mitä, minne?*, ss. 244-272. Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere.
- Inin, Engin F. & Nielsen, Greg M. (eds.) (2008). *Acts of citizenship*. Zed Books, London.
- Itkonen, Erkki - Joki, Aulis & Peltola, Reino (1975). *Suomen kielen etymologinen sanakirja*. Suomalaisen Kirjallisuuden Kirjapaino Oy, Helsinki.
- Jachtenfuchs, Markus (2005). ”Das Gewaltmonopol: Denationalisierung oder Fortbestand”, teoksessa Siegfried Leibfried & Michael Zürn (eds.), *Transformation des Staates*, pp. 69-91. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Jachtenfuchs, Markus & Kohler-Koch, Beate (2004). ”Governance and institutional development”, teoksessa Antje Wiener & Thomas Diez (eds.), *European Integration Theory*. Oxford University Press, Oxford.
- Jackson, Nicole (2006). ”International organizations, security dichotomies and the trafficking of persons and narcotics in post-soviet Central Asia: A critique of the securitization framework”. *Security Dialogue*, Vol. 37, No. 3, pp. 299-317.
- Jaeger, Carlo - Renn, Ortwin - Rosa, Eugene & Webler, Thomas (2001). *Risk, Uncertainty, and Rational Action*. Earthscan, London-Sterling VA.
- Jantunen, Jarmo Harri (2001a). Synonymity and Lexical Simplification in Translations: A Corpus-based Approach. *Across Languages and Cultures*, Vol. 2, No. 1, pp. 97-112.
- Jantunen, Jarmo Harri (2001b). ”Tärkeä seikka” ja ”keskeinen kysymys”: Mitä korpuslingvistinen analyysi paljastaa lähisynonymeistä?”. *Virittäjä* 105, ss. 170-192.
- Jantunen, Jarmo Harri (2004a). ”Let’s count mistakes! - A corpus-based view of linguistic correctness in translations”, teoksessa Marja Nenonen (toim.), *Papers from the 30<sup>th</sup> Finnish Conference of Linguistics*, Joensuu, May 15-16, 2003, ss. 55-60. Studies in Languages, University of Joensuu.

- Jantunen, Jarmo Harri (2004b). *Synonymia ja käännoosuomi. Korpusnäkökulma samamerkityksisyyden kontekstuaalisuuteen ja käännoškielen leksikaalisiin erityispiirteisiin*. Väitöskirja. Joensuun yliopiston humanistisia julkaisuja N:o 35, Joensuu.
- Jantunen, Jarmo & Eskola, Sari (2002). ”Käännoosuomi kielivarianttina: syntaktisia ja leksikaalisia erityispiirteitä”. *Virittäjä* 106, ss. 184-207.
- Janzon, Max (2008). *Morals and European Border Politics. An Ethics of Plurality*. Border and Coast Guard Academy Publications, Research Series II, Working Paper. Raja- ja merivartiokoulu, Espoo.
- Jasonoff, Sheila (1985). ”Peer review in the regulatory process”. *Science, Technology and Human Values*, Vol. 10, No. 3, pp. 20-32.
- Jefferson, Gail (1990). ”List Construction as a Task and Resource”, teoksessa George Psathas (ed.), *Interaction Competence*. University Press of America, Lanham, MD.
- Jensen, Ole & Richardson, Tim (2004). *Making European Space: Mobility, Power and Territorial Identity*. Routledge, London.
- Jensen, Juul (1983). *Sjukdomsbegrepp i praktiken*. Munksgaard, Köpenhamn.
- Jessop, Bob (1998). ”The Rise of Governance and the Risks of Failure: The case of Economic Development”. *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 155, pp. 29-45.
- Joenniemi, Pertti (1995). ”Regionality: A Sovereign Principle of International Relations”, teoksessa Heikki Patomäki (toim.), *Peaceful Changes in World Politics*. Tampere Peace Research Institute (TAPRI) julkaisuja No. 71, Tampere.
- John, Peter (2001). *Local Governance in western Europe*. Sage, London.
- Johnson, Corey - Jones, Reece - Paasi, Anssi - Amoore, Louise - Mountz, Alison - Salter, Mark & Rumford, Chris (2011). ”Interventions on rethinking ‘the border’ in border studies”. *Political Geography* 30 (2011), pp. 61-69.
- Johnson, Corey & Reece, Jones (2011). ”Rethinking “the border” in border studies”. *Political Geography* 30 (2011), pp. 61-62.
- Johnson, David & Michaelsen, Scott (eds.) (1997). *Border theory: The limits of cultural politics*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Johnston, Les & Shearing, Clifford (2003). *Governing Security*. Routledge, New York.
- Jokela, Minna (2011). ”Rajat ylittävien turvallisuusongelmien hallinta”, teoksessa Hiski Haukkala - Eero Palmujoki - Juha A. Vuori (toim.), *Maailma kansainvälisten subteiden tutkimuksen haasteena*, ss. 152-167. Harto Hakovirran 70-vuotisjuhlakirja. Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere.
- Jokinen, Anniina (2012). ”Työperäinen ihmiskauppa”, teoksessa Risto Honkonen & Vesa Mutttilainen (toim.), *Poliisin toimintaympäristö - Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2012*, ss. 216-229. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 102, Poliisiammattikorkeakoulu, Tampere.
- Jokinen, Arja (2000). ”Poliitikkojen puheet puntarissa: Kaupunginvaltuutettujen asunnottomuuspuheiden retoriikka”, teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen, *Diskursianalyysin aakkoset*, ss. 189-226. 2. painos. Vastapaino, Jyväskylä.
- Jokinen, Arja (2002a). ”Diskursianalyysin suhde sukulaistraditioihin”, teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen, *Diskursianalyysi liikkeessä*, ss. 37-53. Vastapaino, Jyväskylä.

- Jokinen, Arja (2002b). ”Vakuuttelevan ja suostuttelevan retoriikan analysoiminen”, teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen, *Diskurssianalyysi liikkeessä*, ss. 126-159. Vastapaino, Jyväskylä.
- Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (1991a). *Diskursseja rakentamassa. Näkökulmia sosiaalisten käytäntöjen tutkimiseen*. Tampereen yliopisto, Sosiaalipolitiikan laitos, Tutkimuksia, Sarja A, Nro. 2. Tampere.
- Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (1991b). *Pohjimmaiset asuntomarkkinat. Diskurssianalyysi kuntatason viranomaiskäytännöistä*. Sosiaaliturvan keskusliitto, Joutsa.
- Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (1996). *Merkitykset ja vuorovaikutus - Poimintoja asunnottomuuspuheiden kulttuurisesta virrasta*. Acta Universitatis Tamperensis, ser A Vol. 510. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (2000). ”Valtasuhteiden analysoiminen”, teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen, *Diskurssianalyysin aakkoset*, ss. 75-108. 2. painos. Vastapaino, Jyväskylä.
- Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (2002). ”Diskurssianalyttisen tutkimuksen kartta”, teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen, *Diskurssianalyysi liikkeessä*, ss. 54-97. Vastapaino, Jyväskylä.
- Jokinen, Arja - Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (2000). *Diskurssianalyysin aakkoset*. 2. painos. Vastapaino, Jyväskylä.
- Jokinen, Arja - Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (2002). *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Vastapaino, Jyväskylä.
- Jonas, Jeff & Harper, Jim (2006). ”Effective Counterterrorism and the Limited Role of Predictive Data Mining”. *Policy Analysis*, No. 584, December 11, 2006.
- Jørgensen, Stig (1970). *Ret og samfund*. Berlingske.
- Jorry, Hélène (2007). ”Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU’s External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?”. *Challenge Research Paper* No. 6.
- Joutjärvi, Sami (2005). *Rajavartiomiehen oikeudesta käyttää voimakeinoja*. Pro gradu -tutkielma, Joensuun yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta, Oikeustieteiden laitos, Joensuu.
- Joutjärvi, Sami (2006). *Rajavartiomiehen toimivaltuus voimakeinojen käyttöön sisäisen turvallisuuden erityistilanteissa*. Esiupseerikurssin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, Esiupseerikurssi 58, Maasotalinja, Helsinki.
- Juhila, Kirsi (2000). ”Miten tarinasta tulee tosi: Faktuaalistamisstrategiat viranomaispuheessa”, teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen, *Diskurssianalyysin aakkoset*, ss. 151-188. 2. painos. Vastapaino, Jyväskylä.
- Juhila, Kirsi (2002a). ”Kulttuurin jatkuvasti rakentuvat kehät”, teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen, *Diskurssianalyysi liikkeessä*, ss. 160-198. Vastapaino, Jyväskylä.
- Juhila, Kirsi (2002b). ”Tutkijan positiot”, teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen, *Diskurssianalyysi liikkeessä*, ss. 201-232. Vastapaino, Jyväskylä.
- Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (2002). ”Kymmenen kysymystä diskurssianalyysistä”, teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen, *Diskurssianalyysi liikkeessä*, ss. 233-252. Vastapaino, Jyväskylä.
- Jukarainen, Pirjo (1998). ”Missä on rauhan ja turvallisuuden tyyssija?” *Kosmopolis* 1/1998.

- Jukarainen, Pirjo (1999). "Borders Change - So Do Space, Identity, and Community", teoksessa Heikki Eskelinen, Ilkka Liikanen & Jukka Oksa (toim.), *Curtains of Iron and Gold. Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, pp. 57-72. Ashgate, Aldershot & Brookfield, USA & Singapore & Sydney.
- Julkunen, Raija – Kaskisaari, Marja – Rikala, Sanna & Virkki, Tuija (2006). "Valta ja haavoittuvuus työelämän luottamusrakenteissa", teoksessa Pertti Jokivuori, Raija Latva-Karjamaa & Arja Ropo (toim.), *Työelämän taitekohtia*, ss. 95-116. Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus nro 309.
- Juntunen, Matti & Mehtonen Lauri (1982). *Ihmistieteiden filosofiset perusteet*. Gummerus, Jyväskylä.
- Juntunen, Pekka - Nurmi, Veli-Pekka & Stenvall, Jari (2009). *Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa*. Suomen Kuntaliitto, Acta nro 208.
- Jyränki, Antero (1994). *Valta ja vapaus*. Kaksikymmentäkolme luentoja valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Jyränki, Antero (2001). "Montesquieu: miksi lakeja ja mitä lakien takana", teoksessa Kaisa Mäkelä & Heta Gylling (toim.) *Filosofien oikeus I*, ss. 153-168. Suomalainen lakimiesyhdistys, Saarijärvi.
- Jyränki, Antero - Perttunen, Juhani & Vilkkonen, Eero (1979). *Valta, valtio, kansalainen*. Forum oikeustiede. Tammi, Helsinki.
- Jäppinen, Harri (toim.) (1989). *Synonymisanakirja*. 2. painos. WSOY, Porvoo.
- Järvensivu, Anu & Valkama, Päivi (2005). *Proaktiivisen työvoimapolitiikan rajoja ja mahdollisuuksia*. Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus nro 268.
- Järviluoma, Helmi & Roivainen, Irene (1997). "Jäsenkategorisoinnin analyysi kulttuurisena metodina". *Sosiologia*, Vol. 34, No. 1, ss. 15-25.
- Kaakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa (1991a). *Pubetaito. Mitä mestaripuhujan tulee tietää*. Helsingin kauppar korkeakoulun julkaisuja D-140, Helsinki.
- Kahan, Dan & Braman, Donald (2006). "Cultural Cognition and Public Policy". *Yale Law and Policy Review*, Vol. 24.
- Kaila, Eino (1939). *Inhimillinen tieto: Mitä se on ja mitä se ei ole*. Otava, Helsinki.
- Kaisto, Jani & Pyykkönen, Miikka (toim.) (2010). *Hallintavalta*. Gaudeamus Helsinki University Press, Tallinna.
- Kajosmaa, Kimmo (1997). *Poliisilain yleiset oikeusperiaatteet - tutkimus oikeusperiaatteista järjestysoikeuspoliisin ylläpitäessä yleistä järjestystä ja turvallisuutta*. Licensiaattitutkimus. Lapin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, Rovaniemi.
- Kaldor, Mary - Martin, Mary & Selchow, Sabine (2007). "Human Security: a New Strategic Narrative for Europe". *International Affairs*, Vol. 83, No. 2, pp. 273-288.
- Kallioinen, Päivi (2010). *DON'T PANIC: kansalaisten turvallisuudentunne yhteiskuntarauhan takajana*. Kandidaatin tutkielma. Valtiotieteellinen tiedekunta, Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitos, Helsingin yliopisto, Helsinki.
- Kalliokoski, Jyrki (1996). "Johdanto", teoksessa Jyrki Kalliokoski (toim.), *Teksti ja ideologia. Kieli ja valta julkisessa kielenkäytössä*, ss. 8-36. Kieli 9, Helsingin yliopiston suomen kielen laitos, Helsinki.
- Kalliokuusi, Virpi (1999). "Määrittelyn monet kasvat", teoksessa Kaisa Kuhmonen (toim.), *Toimikunnista termitalkoisiin. 25 vuotta sanastotyön asiantuntemusta*, ss. 43-57. Tekniikan Sanastokeskus, Helsinki.

- Kamenka, Eugene (1989). *Bureaucracy, new perspectives on the past*. Basil Blackwell Publishers, Oxford.
- Kammonen, Heikki (2008). *Rajavartiolaitoksen toimivalta rajanylityspaikan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidossa*. Esiupseerikurssin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, Esiupseerikurssi 60, Rajavartiolinja, Helsinki.
- Kammonen, Heikki (2011). *Rajavartiolaitoksen toimivalta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidossa*. Pro gradu tutkielma, Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta, Oikeustieteiden laitos, Joensuu.
- Kangasniemi, Heikki (1997). *Sana, merkitys, maailma. Katsaus leksikaalisen semantiikan perusteisiin*. Finn Lecture, Helsinki.
- Kant, Immanuel (1988). *Critique of Pure Reason*. Julkaistu alun perin vuonna 1787. J.M. Dent & Sons Ltd., London.
- Kantola, Anu (2010). ”Kilpailukyky politiikan valtastrategiana”, teoksessa Jani Kaisto & Miikka Pyykkönen (toim.), *Hallintavalta*, ss. 97-118. Gaudeamus Helsinki University Press, Tallinna.
- Kantola, Johanna & Valenius, Johanna (toim.) (2007). *Toinen maailmanpolitiikka, 10 käsitettä feministiseen kansainvälisten suhteiden tutkimukseen*. Vastapaino, Tampere.
- Karhu, Anna (1997). ”Suomennosten normaalilausekkeiden piilopoikkeamat”, teoksessa Anna Mauranen & Tiina Puurtinen (toim.), *Translation - Acquisition - Use*. AFinLAN vuosikirja 1997, ss. 71-87. Suomen soveltavan kielitieteen yhdistys AFinLA, Jyväskylä.
- Karhu, Matti (toim.) (1994). *Julkinen johtaja. Miten opit elämään mediayhteiskunnassa?* Tietopaino Oy, Helsinki.
- Karvonen, Erkki (1997a). *Imagologia. Imagon teorioiden esittelyä, analyysiä, kritiikkiä*. Väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 544, Tampereen yliopisto, Tampere.
- Karvonen, Erkki (1997b). ”Kohti relationaalista tietokäsitystä”, teoksessa Kari Stachon (toim.), *Näkökulmia tietoyhteiskuntaan*, ss. 171-204. Tammer-Paino Oy, Tampere.
- Karvonen, Erkki (1998). ”Ihminen ja kulttuuri eli robinsonit asfalttiviidakossa”, teoksessa Ulla-Maija Kivikuru & Risto Kunelius (toim.), *Viestinnän jäljillä*, ss. 29-40. WSOY, Helsinki.
- Karvonen, Erkki (1999). *Elämää mielikuvayhteiskunnassa. Imago ja maine menestystekijöinä myöhäismodernissa maailmassa*. Gaudeamus, Helsinki.
- Karvonen, Erkki (2001). ”Elämmekö tieto- vai informaatioyhteiskunnassa?”, teoksessa Matti Vuorensyrjä & Reijo Savolainen (toim.), *Tieto ja tietoyhteiskunta*, ss. 81-108. 2. painos. Yliopistopaino, Helsinki.
- Kaufmann, Franz-Xaver (1970). *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem*. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften. (Soziologische Gegenwartsfragen. Bd. 31). Enke, Stuttgart.
- Kaul, Inge - Grunberg, Isabelle & Stern, Marc (eds.) (1999). *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st century*. Published for the United Nations Development Programme, Oxford University Press, New York.
- Keating, Michael (1998). *The New regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Keil, Roger (2000). ”Governance Restructuring in Los Angeles and Toronto: Amalgamation or Secession?”. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 24, No. 4, pp. 758-781.



- Kemppinen, Jarmo (2006). *Laittoman maahantulon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset yhteiskunnalle*. Opinnäytetyö, Etelä-Karjalan Ammattikorkeakoulu, Lappeenranta.
- Kenny, Dorothy (2000). "Lexical Hide-and-Seek: Looking for Creativity in a Parallel Corpus", teoksessa Maeve Olohan (ed.), *Intercultural faultlines. Research models in translation studies I. Textual and cognitive aspects*, pp. 93-104. St. Jerome, Manchester.
- Kenny, Dorothy (2001). *Lexis and Creativity in Translation. A Corpus-based Study*. St. Jerome, Manchester.
- van Kersbergen, Kees & van Waarden, Frans (2004). "Governance' as a Bridge between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy". *European Journal of political Research*, Vol. 43, No. 2, pp. 143-171.
- Kerttula, Timo (2010). *Vartiijat ja järjestyksen valvojat julkisen vallan käyttäjinä*. Väitöskirja. Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta, Helsinki.
- Kerttunen, Mika (2007). "Johdanto", teoksessa Mika Kerttunen (toim.), *Uudet ubkat? Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 2, Tutkimuslustoista no 37*. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Kesby, Alison (2007). "The Shifting and Multiple Border and International Law". *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 27, No. 1, pp. 101-119.
- Kesseli, Pasi (2007). "War Studies at the Finnish National University", teoksessa Tom Kristiansen & John Andreas Olsen (eds.), *War Studies, Perspectives from the Baltic and Nordic War Colleges*. Oslo Files on Defence and Security, 2/2007, pp. 63-85, Oslo.
- Kessler, Oliver & Daase, Christopher (2008). "From Insecurity to Uncertainty: Risk and the Paradox of Security Politics". *Alternatives*, Vol. 33, No. 2, pp. 211-232.
- Kickert, Walter (1993). "Complexity, Governance and Conceptual Explorations of Public Network Management", teoksessa Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. SAGE Publications, London & Newbury & New Delhi.
- Kiiski, Kimmo Ilmari (2006). "Suomalaisen sotilasoikeudenhoidon oikeudellinen profiili". *Lakimies* 2/2006, ss. 166-190.
- Kilpinen, Erkki (1995). "Mitä on semiotiikka?". *Synthese*, Vol. 14, No. 4, ss. 2-21.
- Kilpinen, Erkki (2002a). "A Neglected Classic Vindicated: The Place of Georg Herbert Mead in the General Tradition of Semiotics". *Semiotica*, Vol. 142, No. 1, pp. 1-30.
- Kilpinen, Erkki (2008). "John Dewey, George Herbert Mead ja pragmatistisen yhteiskuntatieteen ongelmat", teoksessa Erkki Kilpinen, Osmo Kivinen & Sami Pihlström, *Pragmatismi filosofiassa ja yhteiskuntatieteissä*, ss. 91-132. Yliopistopaino, Helsinki.
- Kilpinen, Erkki - Kivinen, Osmo & Pihlström, Sami (2008). "Johdanto", teoksessa Erkki Kilpinen, Osmo Kivinen & Sami Pihlström, *Pragmatismi filosofiassa ja yhteiskuntatieteissä*, ss. 7-17. Yliopistopaino, Helsinki.
- Kimmerling, Baruch (1985). *The Interrupted System: Israeli Civilians in War and Routine Times*. Transaction Books, New Brunswick & London.
- King, Gary - Keohane, Robert & Verba, Sidney (1994). *Designing Social Inquiry*. Princeton University Press, Princeton.
- Kinnie, Nicholas - Hutchinson, Sue & Purcell, John (2000). "Fun and Surveillance: the paradox of high commitment management in call centres". *International Journal of Human Resource Management*, Vol. 11, No. 5, pp. 967-985.



- Kira, Mari (2003). *Byrokratian jälkeen - kohti uudistuvaa työtä ja kestäväää työjärjestelmäkehitystä*. Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus nro 254.
- Kivimäki, Arto (1999). *Summa summarum. Latinankielisiä termejä*. 3. painos. Karisto, Hämeenlinna.
- Kivimäki, Timo (1995). ”Suomi ja Eurooppa maailmassa, joka on hylännyt johtajansa”. *Ulkopoliittikka*, Vol. 32, No. 1, ss. 43-52.
- Kivinen, Osmo & Piironen, Tero (2004). ”The Relevance of Ontological Commitments in Social Sciences: Realist and Pragmatist Viewpoints”. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, Vol. 34, No. 3, pp. 231-248.
- Kivinen, Osmo & Ristelä, Pekka (2001). *Totuus, kieli ja käytäntö. Pragmatistisia näkökulmia toimintaan ja osaamiseen*. WSOY, Helsinki.
- Kiviniemi, Markku (2011). ”Hyvän hallinnan käsite: Analyysi osatekijöistä ja soveltamisen ongelmista”, teoksessa Turo Virtanen, Pertti Ahonen, Antti Syväjärvi, Pirkko Vartiainen, Juha Vartola & Jari Vuori (toim.), *Suomalainen hallinnon tutkimus – Mistä, mitä, minne?*, ss. 273-302. Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere.
- Kivivuori, Antti (1979). Virkamiehen sidonnaisuudet ja virkamiesmoraali. *Politiikka* 4/1979, ss. 271-285.
- Kivivuori, Janne (1994). *Understand and Punish. The Culture of Juvenile Transgressions in the Context of A Welfare State*. National Institute of Legal Policy, No. 125. Hakapaino Oy, Helsinki.
- Kjellmer, Göran (1984). ”Some Thoughts on Collocational Distinctiveness”, teoksessa Jan Aarts & Willem Meijs (eds.), *Corpus Linguistics. Recent Developments in the Use of Computer Corpora in English Language Research*, pp. 163-171. Rodopi, Amsterdam.
- Klein, Bradley (1994). *Strategic Studies and World Order. The Global Politics of Deterrence*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Klijn, Eri-Hans (2008). Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review*, Vol. 10, No. 4, pp. 505-525.
- Knights, David & McCabe, Darren (2000). ”Ain't Misbehavin'? Opportunities for Resistance under New Forms of 'Quality' Management”. *Sociology*, Vol. 34, No. 3, pp. 421-436.
- Knights, David & McCabe, Darren (2002). ”A road less travelled: Beyond managerialist, critical and processual approaches to total quality management”. *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 15, No. 3, pp. 235-254.
- Knodt, Michèle (1998). *Tiefenwirkung europäischer Politik. Eigensinn oder Anpassung regionalen Regierens?* Nomos, Baden-Baden.
- Kobrin, Stephen (2004). ”Safe harbours are hard to find: the trans-Atlantic data privacy dispute, territorial jurisdiction and global governance”. *Review of International Studies*, Vol. 30, No. 1, pp. 111-131.
- Kohler-Koch, Beate (1998). ”Europäisierung der Regionalen: Institutioneller Wandel als sozialer Prozess”, teoksessa Beate Kohler-Koch (ed.), *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*. Laske+Budrich, Opladen.
- Kohler-Koch, Beate (2000). ”Europäisierung: Plädoyer für eine Horizonterweiterung”, teoksessa Beate Kohler-Koch & Michèle Knodt (eds.), *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*. Campus, Frankfurt.

- Kohler-Koch, Beate & Rittberger, Berthold (2006). "The 'governance turn' in EU studies". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 1, pp. 27-49.
- Koikkalainen, Petri (2008). "Quentin Skinner. Menneisyyden poliittinen merkitys", teoksessa Kia Lindroos & Suvi Soininen (toim.), *Politiikan nykyteoreetikkoja*, ss. 61-86. Gaudeamus Helsinki University Press, Tampere.
- Koivisto, Ida (2011). *Hyvän hallinnon muunnelmat: Julkisoikeudellinen tutkimus*. Väitöskirja. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 304. Helsingin yliopisto, oikeustieteellien tiedekunta, Helsinki.
- Kolodziej, Edward (2005). *Security and International Relations*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Kononenko, Vadim & Laine, Jussi (2008). "Assesment of the Finnish-Russian Border: The case of Vaalimaa Border Crossing Point", The Finnish Institute of International Affairs, Working Papers 57/2008.
- Konstari, Timo (1986). *Virkamiehen ilmaisuvapaus*. Lakimiesliiton kustannus, Vammala.
- Koort, Peep (1975). *Semantisk analys och konfigurationsanalys*. Studenlitteratur, Lund.
- Korander, Timo (1994). Suomalaisen turvallisuuden kokeminen ja suhtautuminen poliisiin 1993. Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisuja 10/1994.
- Korander, Timo (2000). "Turvallisuus rikollisuuden ja sen pelon vastakohtana", teoksessa Pauli Niemelä ja Anja Riitta Lahikainen (toim.), *Inhimillinen turvallisuus*, ss. 177-216. Vastapaino, Tampere.
- Korhonen, Pekka (2008). "Barry Buzan. Valtion käsite kansainvälisessä politiikassa", teoksessa Kia Lindroos & Suvi Soininen (toim.), *Politiikan nykyteoreetikkoja*, ss. 235-254. Gaudeamus Helsinki University Press, Tampere.
- Korpi, Esa (2012). *Kauppa vai järjestämistä? - Ihmiskaupparikos rajavalvonnan näkökulmasta*. Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1, Tutkimuksia 2/2012. Raja- ja merivartiokoulu, Espoo.
- Korte, Kai (1979). Virkamiesmoraali ennen ja nyt: havaintojani. *Hallinto* 6/1979, ss. 14-18.
- Koselleck, Reinhart (1996). "A Response to Comments on the Geschichtliche Grundbegriffe", teoksessa Hartmut Lehmann & Melvin Richter (toim.), *The Meaning of Historical Terms and Concepts. New Studies on Begriffsgeschichte*. German Historical Institute, Washington, D.C. Occasional Paper No. 15, ss. 50-71.
- Koselleck, Reinhart (2004) [1985]. *Futures Past [Vergangene Zukunft]*. Keith Triben käännös. Columbia University Press.
- Koskela, Hille (1999). *Fear, Control and Space: Geographics of Gender, Fear of Violence, and Video Surveillance*. Helsingin yliopiston maantieteen laitoksen julkaisuja A 137, Helsinki.
- Koskela, Hille (2003). "'Cam Era' - The Contemporary Urban Panopticon". *Surveillance and Society*, Vol. 1, No. 3, pp. 292-313.
- Koskela, Hille (2006). "'The other side of surveillance': webcams, power and agency", teoksessa David Lyon (ed.), *Theorizing Surveillance. The panopticon and beyond*, pp. 163-181. Willan Publishing, Portland, Oregon.
- Koskela, Hille (2009). "Watch the Border 24/7, on Your Couch: Texas Virtual Border Watch Program and the politics of informing".  
([http://www2.pucpr.br/ssscla/papers/SessaoI\\_A19\\_pp526-537.pdf](http://www2.pucpr.br/ssscla/papers/SessaoI_A19_pp526-537.pdf) / 24.7.2011)

- Koskinen, Ilpo - Alasuutari, Risto & Peltonen, Tuomo (2005). *Laadulliset menetelmät kauppatieteessä*. Vastapaino, Tampere.
- Koskinen, Seppo - Kulla, Heikki (2005). *Virkamiesoikeuden perusteet*. 4. uudistettu painos. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi.
- Koslowski, Rey (2006). "Information Technology and Integrated Border Management", teoksessa Marina Caparini & Otwin Marenin (eds.), *Borders and Security Governanance. Managing Borders in a Globalised World*, pp. 59-78. Transaction Publishers, New Brunswick & London.
- Krasner, Stephen (1983). "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", teoksessa Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*. Cornell University Press, Ithaca & London.
- Krasner, Stephen (1999). "Globalization and sovereignty", teoksessa David A. Smith, Dorothy J. Solinger & Steven C. Topik (eds.), *States and Sovereignty in the Global Economy*, pp. 34-52. Routledge, London.
- Krause, Keith & Williams, Michael (1997). "From Strategy to Security: Foundations of Critical Security Studies", teoksessa Keith Krause & Michael C. Williams (eds.), *Critical Security Studies: Concepts and Cases*. UCL Press, London.
- Kress, Gunther (1985). *Linguistic Processes in Sociocultural Practise*. Deakin University Press, Victoria, AUS.
- Kreus, Mirkka (2010). *Terrorismin torjunta Suomessa*. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 39/2010, Poliisiammattikorkeakoulu, Tampere.
- Krogars, Marco (1998). *Sotatieteelliset käsitteet puntarissa. Johtamisen, strategian, operaatiotaidon ja taktiikan vertaileva sisällön analyysi*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 1, No. 9, Helsinki.
- Krogars, Marco (2000). *Muutoksen suunta. Näkökulmia puolustushallinnon strategisen johtamisen ajankohtaisiin haasteisiin*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen laitos, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat No. 5, Helsinki.
- Kroker, Arthur (2008). "The New Biometric State", teoksessa J. Peter Burgess & David Rodin (eds.), *The Role of Law, Ethics and Justice in Security Practices*, pp. 26-27. International Peace Research Institute, Oslo (PRIO), Prio Papers.
- Kuhn, Thomas (1994). *Tieteellisen vallankumouksen rakenne*. Alkuperäisteos ilmestyi vuonna 1962 nimellä *The Structure of Scientific Revolutions*. Vuoden 1969 tarkistetusta laitoksesta suomentanut Kimmo Pietiläinen. Art House, Helsinki.
- Kuiri, Kaija (2004). *Semantiikan peruskurssi. Luennot ja harjoitukset*. 2. painos. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Kuittinen, Matti (2007). "Kontrollista sitouttamiseen - uudet kontrollimuodot ja niiden vastustamiskeinot organisaatiossa". *Hallinnon Tutkimus*, Vol. 26, No. 4, ss. 19-29.
- Kulla, Heikki (2008). *Hallintomenettelyn perusteet*. 7. painos. Talentum, Helsinki.
- Kulonen, Ulla-Maija (toim.) (2000). *Suomen sanojen alkuperä, etymologinen sanakirja*. Kotimaisten kielten tutkimuskeskus ja Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Jyväskylä.
- Kunelius, Risto (2003). *Viestinnän vallassa. Johdatus joukkoviestinnän kysymyksiin*. WSOY, Helsinki.
- Kupiainen, Reijo (1997). "Kielessä asumme. Kieli eettisyyden pelitilana", teoksessa Matti Mälkiä & Jari Stenvall (toim.), *Kielen vallassa. Näkökulmia politiikan, uskonnon ja julkishallinnon kieleen*, ss. 61-71. Tampere University Press, Tampere.

- Kurvinen, Janne (2010). *Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyön rooli ja kehitys osana integraatioprosessia*. Esiupseerikurssin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, Esiupseerikurssi 62, Rajavartiolinja, Helsinki.
- Kurvinen, Janne (2011). *Euroopan unionin rajaturvallisuus - raja turvallisuutena ja turvallisuus rajana?* Diplomityö. Maanpuolustuskorkeakoulu, Yleisesikuntaupseerikurssi 55, Rajavartiolinja. Helsinki.
- Kusch, Martin (1986). *Ymmärtämisen haaste*. Kustannusosakeyhtiö Pohjainen, Oulu.
- Kuukkanen, Jouni-Matti (2006). ”Minkä historiaa käsitehistoria on?”. *Ennen ja nyt - historian tietosanomat*. Numero 1/2006.  
([http://www.ennenjanyt.net/2006\\_1/referee/kuukkanen.html](http://www.ennenjanyt.net/2006_1/referee/kuukkanen.html) / 30.11.2012)
- Käkönen, Jyrki (1999). ”Asymmetry and Interaction. Borders in the International System”, teoksessa Heikki Eskelinen, Ilkka Liikanen & Jukka Oksa (toim.), *Curtains of Iron and Gold. Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, pp. 377-384. Ashgate, Aldershot & Brookfield, USA & Singapore & Sydney.
- Käpylä, Juha & Mikkola, Harri (2006). ”Vapaus ennen totuutta. Richard Rortyn liberaalien ihmisoikeuksien pragmatistinen puolustuspuhe”. *Politiikka*, Vol. 48, No. 3, ss. 182-195.
- Käpylä, Juha & Mikkola, Harri (2007). ”Kansainvälinen politiikka ”käytännöllisten ratkaisujen joukkona”. Pragmatistinen tulkinta kansainvälisen politiikan tieteenalan itsekuvasta”. *Kosmopolis*, Vol. 37, No. 1/2007, ss. 7-28.
- Kärki, Eero (2010). ”Sotilaskurinpitolain kurinpitomenettely ja sen laatu”. *Helsinki Law Review* 2010/1, ss. 5-35.
- König, Klaus (1999). ”Good Governace - as Steering and Value Concept for the Modern Administrative State”, teoksessa Joan Corkery (ed.), *Governance: Concepts and Applications. Working Group Governance: Concepts and Applications*. IIAS, Brussels.
- Laakso, Seppo (1993). ”Lain esityöt oikeuslähteenä”, teoksessa Allan Rosas (toim.), *Oikeus, Demokratia, Informaatio*, ss. 111-124. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Laaksonen, Marko (2009). *Merkillinen strategia. Puolustushallinnon strategian semioottinen tarkastelu*. Väitöskirja. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos, Julkaisusarja 1, Tutkimuksia No.1. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal (1987). ”Post-Marxism without Apologies”. *New Left Review*, Vol. 166, November-December, pp. 79-106.
- Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal (2001[1985]). *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*. Verso, New York & London.
- Lahav, Gallya (2004). *Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Lahav, Gallya & Guiraudon, Virginie (2000). ”Comparative Perspective on Border Control: Away from the Border and Outside the State”, teoksessa Peter Andreas & Timothy Snyder (eds.), *The Wall around the West: State Borders and Immigration Controls in north America and Europe*, pp. 55-79. Rowman & Littlefield, Lanham, MD.
- Lahtinen, Jouni (2008). *Rajaturvallisuus 2020*. Pro gradu -tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, 91. Kadettikurssi, Rajavartio-/Maavoimien viestilinja, Helsinki.
- Laitinen, Kari (1999). *Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka, tulkintoja uusista turvallisuusista kylmän sodan jälkeen*. Väitöskirja. Studia Politica Tamperensis, No. 7, Poliitiikan tutkimuksen laitos, Tampereen yliopisto, Tampere.

- Laitinen, Kari (2003). "Geopolitics of the Northern Dimension: A Critical View on Security Borders". *Geopolitics*, Vol. 8, No. 1, pp. 20-44.
- Laitinen, Kari (2007). "Terrorismi ilmiönä ja tutkimuskohteena", teoksessa Kari Laitinen (toim.), *Tuhat ja yksi uhkaa - Tulkintoja terrorismista*. Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 66/2007.
- Laitinen, Kari (2009). "Muuttuva turvallisuusympäristömme ja keskustelu turvallisuudesta". *Kosmopolis*, Vol. 39, No. 2, pp. 39-53.
- Laitinen, Kari (2010). "Turvallistamisella turvallisuutta?", teoksessa Kimmo Nuotio & Leena Malkki (toim.), *Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden Eurooppa*, ss. 273-283. Yliopistopaino, Helsinki.
- Laitinen, Kari (2012). "Globaali turvallisuusympäristö", teoksessa Risto Honkonen & Vesa Muttilainen (toim.), *Poliisin toimintaympäristö - Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2012*, ss. 15-26. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 102, Poliisiammattikorkeakoulu, Tampere.
- Lakatos, Imre (1970). "Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes", teoksessa Imre Lakatos & Alan Musgrave (eds.), *Criticism and the Growth of Knowledge*, pp. 91-195. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Lakatos, Imre (1978). *The Methodology of Scientific Research Programmes: Philosophical Papers*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Lake, Jennifer (2007). "Border Security: The Complexity of the Challenge". *CRS Report* for Congress, January 24, 2007. Order Code RL32839.
- Lakoff, George & Johnson, Mark (1999). *Philosophy in the Flesh. The embodied mind and its challenge to western thought*. Basic Books, New York.
- Lambach, Daniel (2005). "State Failure and Regional Security: Theoretical Considerations and the Limits of Security Studies". Paper presented at the WISC International Studies Conference, Bilgi University, Istanbul, Turkey, 24-27 August 2005.
- Lambert, José (1997). "Itamar Even-Zohar's Polysystem Studies: An Interdisciplinary Perspective on Culture Research". *Canadian Review of Comparative Literature*, Vol. 24, No. 1, pp. 8-14.
- Lampén, Lea (1983). *Ruotsalais-suomalainen suursanakirja*. WSOY, Porvoo.
- de Landa, Manuel (1991). *War in the Age of Intelligent Machines*. Zone, New York.
- Landau, Saul (1988). *The Dangerous Doctrine: National Security and U.S. Foreign Policy*. Westview Press, Boulder & London.
- Langer, Josef (1999). "Towards a Conceptualization of Border: The Central European Experience", teoksessa Heikki Eskelinen, Ilkka Liikanen & Jukka Oksa (toim.), *Curtains of Iron and Gold. Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, pp. 25-42. Ashgate, Aldershot & Brookfield, USA & Singapore & Sydney.
- Lanne, Marinka (2007). *Yhteistyö yritysturvallisuuden hallinnassa*. Tutkimus sisäisen yhteistyön tarpeesta ja roolista suurten organisaatioiden turvallisuustoiminnassa. Väitöskirja. VTT Publications 632. Valtion Teknillinen Tutkimuskeskus, Espoo.
- Lapid, Josef (1996). "Culture's Ship: Returns and Departures in International Relations Theory", teoksessa Yosef Lapid & Friedrich Kratochwil (eds.), *The Return of Culture and Identity in IR Theory*, pp. 3-20. Lynne Rienner, London.
- Lappi-Seppälä, Tapio (2006). *Rikollisuus ja kriminaalipolitiikka*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Forum Iuris, Helsinki.

- Larsen, Randall (2005). *Rethinking Border security*. The Institute for Hoemeland Security, White Paper. ([http://www.demcoalition.org/pdf/Rand\\_Larsen\\_paper.pdf](http://www.demcoalition.org/pdf/Rand_Larsen_paper.pdf) / 20.10.2011)
- Latham, Robert & Sassen, Saskia (eds.) (2005). *Digital Formations: IT and New Architectures in the Global Realm*. Princeton University Press, Princeton.
- Latour, Bruno (1987). *Science and Action*. Open University Press, Milton Keynes.
- Latour, Bruno (2000). "When Things strike back: a possible contribution of 'science studies' to the social sciences". *British Journal of Sociology*, Vol. 51, No. 1, pp. 107-123.
- Latour, Bruno & Woolgar, Steve (1981). *Laboratory Life. The Social Construction of Scientific Facts*. Sage, London.
- Lavenex, Sandra (2004). EU External Governance in "Wider Europe". *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, p. 680-700.
- Lavenex, Sandra (2006). "Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control". *West European Studies*, Vol. 29, No. 2, pp. 329-350.
- Lavenex, Sandra & Wichmann, Nicole (2009). The External Governance of Internal Security. *Journal of European Integration*, Vol. 31, No. 1, pp. 83-102.
- Laviosa, Sara (2002). *Corpus-based Translation Studies. Theory, Findings, Applications*. Rodopi, Amsterdam.
- Laviosa-Braithwaite, Sara (1996). *The English Comparable Corpus (ECC). A Resource and a Methodology for the Empirical Study of Translation*. Väitöskirja. UMIST, Manchester, UK.
- Laviosa-Braithwaite, Sara (1998). "Universals of Translation", teoksessa Mona Baker (ed.), *Routledge Encyclopedia of Translation Studies*, ss. 288-291. Routledge, London.
- Lawrence, Paul & Lorsch, Jay (1967). *Organization and Environment*. Harvard University, Boston.
- Leaning, Jennifer (2004). "Psychosocial Well-Being over Time". *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3, pp. 354-355.
- Leech, Geoffrey (1981). *Semantic. The Study of Meaning*. 2<sup>nd</sup> edition. Penguin Books, Harmondsworth.
- Leemans, Arne (ed.) (1976). *The Management of Change in Government*. Martinus Nijhoff, The Hague.
- Lefebvre, Henri (1991). *The Production of Space*. Blackwell, Oxford.
- Lehtonen, Mikko (1996). *Merkitysten maailma. Kulttuurisen tekstintutkimuksen lähtökohtia*. Vastapaino, Tampere.
- Leino, Antti & Leino, Pirkko (1990). *Synonyymisanasto*. Otava, Keuruu.
- Leino, Pentti (1990). "Sijojen asema kielenkuvauksessa", teoksessa Pentti Leino, Marja-Liisa Helasvuo, Petri Lauerma, Urpo Nikanne & Tiina Onikki (toim.), *Suomen kielen paikallissijat konseptuaalisessa semantiikassa*, ss. 12-58. Kieli 5, Helsingin yliopiston suomen kielen laitos, Helsinki.
- Leino, Pentti (1993). Polysemia - kielen moniselitteisyys. Kieli 7. Helsingin yliopiston suomen kielen laitos, Helsinki.
- Lehtonen, Mikko (1996). *Merkitysten maailma*. Vastapaino, Tampere.
- Leiwo, Matti & Pietikäinen, Sari (1998). "Kieli vuorovaikutuksen ja vallankäytön välineenä", teoksessa Kari Palonen & Hilikka Summa (toim.), *Pelkkää retorikkaa*, 2. painos, ss. 85-108. Vastapaino, Tampere.



- Leman-Langois, Stéphane (2003). "The Myoptic Panopticon: The Social Consequences of Policing Through the Lens". *Policing and Society*, Vol. 13, No. 1, pp. 43-58.
- Leminen, Mikko (2007). *Kansainvälinen rikollisuus rajaturvallisuuden kannalta tarkasteltuna EU:n alueella*. Kandidaatin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, Merikadettikurssi 75, Merivartiolinja, Helsinki.
- Lenschow, Andrea (2005). "Europeanization of Public Policy", teoksessa Jeremy Richardson (ed.), *European Union. Power and Policy-making*. 3<sup>rd</sup> edition. Routledge, London.
- Leontjev, Aleksei Nikolajevitš (1977). *Toiminta, tietoisuus, persoonallisuus*. Kansankulttuuri, Helsinki.
- Lessig, Lawrence (1999). *CODE and Other Laws of Cyberspace*. Basic Books, New York.
- Levi-Faur, David (ed.) (2012). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, New York.
- Lewis, Martin & Wigen, Kären (1997). *The Myth of Continents: A Critique of Metageography*. University of California Press, Berkeley.
- Lewis, Nancy (2005). "Expanding surveillance: connecting biometric information systems to international police cooperation", teoksessa Elia Zureik & Mark B. Salter (eds.), *Global Surveillance and Policing: Borders, security, identity*, pp. 97-112. Willan Publishing, Devon.
- Lewontin, Richard Charles (1992). *Biology as Ideology: The Doctrine of DNA*. Harper Perennial, New York.
- Lianos, Michalis (2003). "Social Control after Foucault". *Surveillance and Society*, Vol. 1, No. 3, pp. 412-430.
- Liikavainio, Janne (2012). *Ulkomaalaisen käännyttämisen ja maahantulokiellon perusteet sekä rajatarkastusviranomaisen harkintavalta*. Pro gradu -tutkielma, Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos, Joensuu.
- Limnell, Jarmo (2009). *Suomen uhkakuva politiikka 2000-luvun alussa*. Väitöskirja. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 1, No. 29, Helsinki.
- Lindblom, Arto (2006). Keskustelua päätöksentekoon liittyvän epävarmuuden olemassa olosta. *Liiketaloudellinen Aikakauskirja*, Vol. 2, No. 6, ss. 215-226.
- Lindroos, Kia (2008). "Michel Foucault. Ajattelun rajat", teoksessa Kia Lindroos & Suvi Soininen (toim.), *Politiikan nykyteoreetikkoja*, ss. 186-208. Gaudeamus Helsinki University Press, Tampere.
- de Lint, Willem (2011). "Conclusion: Security and Everyday Life", teoksessa Vida Bajc & Willem de Lint (eds.), *Security and Everyday Life*, pp. 258-269. Routledge, New York & London.
- Liotta, Ray (2004). "A Concept in Search of Relevance". *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3, pp. 362-363.
- Lipschutz, Ronnie (1995). "On security", teoksessa Ronnie D. Lipschutz (toim.), *On security*, pp. 1-23. Columbia University Press, New York.
- Lipschutz, Ronnie (1995b). "Negotiating the Boundaries of Difference and Security at Millenium's End", teoksessa Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On security*, pp. 211-228. Columbia University Press, New York.
- Llewellyn, David (1996). "Risk Analysis", teoksessa Adam Kuper & Jessica Kuper (eds.), *The Social Science Encyclopedia*, pp. 744-746. Routledge, New York & London.



- Lobasz, Jennifer (2009). "Beyond Border Security: Feminist Approaches to Human Trafficking". *Security Studies*, Vol. 18, No. 2, pp. 319-344.
- Locke, John (1995). *Tutkielma hallitusvallasta. Tutkimus poliittisen vallan oikeasta alkuperästä, laajuudesta ja tarkoituksesta*. Suomennos ja esipuhe Mikko Yrjönsuuri. Alkuteos "Second Treatise of Government: An Essay Concerning the True Original, Extent, and End of Civil Government". Tammerpaino Oy, Tampere.
- Lodge, Juliet (2006). "Transparency, Justice and territoriality: The EU Border Challenge", teoksessa Thierry Balzacq & Sergio Carrera (eds.), *Security Versus Freedom: A Challenge for Europe's Future*, pp. 257-277. Ashgate, Aldershot, United Kingdom.
- Los, Maria (2006). "Looking into the future: surveillance, globalization and the totalitarian potential", teoksessa David Lyon (ed.), *Theorizing Surveillance. The panopticon and beyond*, pp. 69-94. Willan Publishing, Portland, Oregon.
- Louw, Bill (1993). "Irony in the Text or Insincerity in the Writer? The Diagnostic Potential of Semantic Prosodies", teoksessa Mona Baker, Gill Francis & Elena Tognini-Bonelli (eds.), *Text and Technology. In Honour of John Sinclair*, pp. 157-176. Benjamins, Amsterdam.
- Lucy, John (1992). *Language Diversity and Thought. A Reformulation of the Linguistic Relativity Hypothesis*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Luijpen, William (1966). *Phenomenology and Humanism. A Primer in Existential Phenomenology*. Duquesne University Press, Pittsburg.
- Luijpen, William (1981). *Existential Phenomenology*. Revised edition. Duquesne University Press, Pittsburg.
- Luke, Timothy (1998). "The Discipline of Security Studies and the Codes of Containment: Learning from Kuwait", teoksessa Gearóid Ó Tuathail, Simon Dalby & Paul Routledge (eds.), *The Geopolitics Reader*. Routledge, The Bath Press, UK. Artikkelin on ilmestynyt alkuperäisenä vuonna 1991, *Alternatives* 16, pp. 315-344.
- Lumijärvi, Ismo & Virta, Sirpa (2011). "Turvallisuushallinto hallintotieteen osa-alueena", teoksessa Turo Virtanen, Pertti Ahonen, Antti Syväjärvi, Pirkko Vartiainen, Juha Vartola & Jari Vuori (toim.), *Suomalainen hallinnon tutkimus – Mistä, mitä, minne?*, ss. 165-187. Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere.
- Luojola, Teemu (2006). *Kielitieteellisen aineiston kvantitatiiviset analyysimenetelmät*. Helsingin yliopiston, yleisen kielitieteen laitos, Helsinki.
- Luostarinen, Heikki & Väliverronen, Esa (1991). *Tekstinsyöjät. Yhteiskuntatieteellisen kirjallisuuden lukutaidosta*. Vastapaino, Tampere.
- Luotonen, Marko (2012). "Median muutos ja sen vaatimukset poliisille", teoksessa Risto Honkonen & Vesa Muttilainen (toim.), *Poliisin toimintaympäristö - Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2012*, ss. 231-240. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 102, Poliisiammattikorkeakoulu, Tampere.
- Lutterbeck, Derek (2004). "Between Police and Military. The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries". *Cooperation and Conflict*, Vol. 39, No. 1, pp. 45-68.
- Lyon, David (1993). "An Electronic Panopticon? A Sociological Critique of Surveillance Theory". *The Sociological Review*, Vol. 41, No. 3, pp. 653-678.
- Lyon, David (1994). *The Electric Eye: The Rise of Surveillance Society*. University of Minnesota Press, Minneapolis.

- Lyon, David (2001). *Surveillance Society: Monitoring Everyday Life*. Open University Press, Buckingham.
- Lyon, David (2003). *Surveillance and Social Sorting: Privacy, Risk and Digital Discrimination*. Routledge, London & New York.
- Lyon, David (2003b). *Surveillance after September 11*. Polity, Cambridge, UK.
- Lyon, David (2004). Identity cards: social sorting by database. *Internet Issue Brief No. 3*, Oxford Internet Institute, University of Oxford.
- Lyon, David (2005). "The border is elsewhere: ID cards, surveillance and the other", teoksessa Elia Zureik & Mark B. Salter (eds.), *Global Surveillance and Policing: Borders, security, identity*, pp. 66-82. Willan Publishing, Devon.
- Lyon, David (2006). "The search for surveillance theories", teoksessa David Lyon (ed.), *Theorizing Surveillance. The panopticon and beyond*, pp. 3-20. Willan Publishing, Portland, Oregon.
- Lyons, John (1968). *Introduction to Theoretical Linguistics*. Cambridge University Press.
- Liotard, Jean-François (1985). *The Post-Modern Condition*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Lång, K.J & Norros, Ilkka (toim.) (1988). *Militarisoitumisen uudet muodot*. Tutkijaliitto, Jyväskylä.
- Lämsä, Anna-Maija & Hautala, Taru (2005). *Organisaatiokäyttämisen perusteet*. Edita, Helsinki.
- Maas, Willem (2005). "Freedom of movement inside 'fortress Europe'", teoksessa Elia Zureik & Mark B. Salter (eds.), *Global Surveillance and Policing: Borders, security, identity*, pp. 233-245. Willan Publishing, Devon.
- MacIntyre, Alasdair (1981). *After Virtue: A Study in moral Theory*. Duckworth, London.
- Mack, Andrew (2004). "A Signifier of Shared Values". *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3, pp. 366-367.
- Majone, Giandomenico (1996). *Regulating Europe*. Routledge, Europe.
- Makkonen, Kaarle (1965). Zur Problematik der juristischen Entscheidung. Väitöskirja. Annales Universitatis Turkuensis, Ser. B, No. 93. Turun yliopisto, Turku.
- Malaska, Pentti (1993). *Progress, nature and technology in late-modern transition*. Turun kauppa- korkeakoulun julkaisuja. Keskusteluja ja raportteja 11, Turku.
- Malkki, Leena & Paastela, Jukka (2007). *Terrorismin monet kasvot*. WSOY Oppimateriaalit Oy, Helsinki.
- Malmkjær, Kristen (1997). "Punctuation in Hans Christian Andersen's stories and in their translation into English", teoksessa Fernando Poyatos (ed.), *Nonverbal Communication and Translation. New Perspectives and Challenges in Literature, Interpretation and the Media*, pp. 151-162. Benjamins, Amsterdam.
- Mandani, Mahmood (2006). *Kylmä sota ja terrorin juuret*. Like, Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu.
- Mann, Michael (1996). "Nation-states in Europe and Other Continents: Diversifying, Developing, not Dying", teoksessa Gobal Balakrishnan (ed.), *Mapping the Nation*, pp. 281-294. Verso, London.
- Mann, Steve - Nolan, Jason & Wellman, Barry (2003). "Sousveillance: Inventing and Using Wearable Computing Devices for Data Collection in Surveillance Environments". *Surveillance and Society*, Vol. 1, No. 3, pp. 331-355.

- Mannermaa, Mika (2008). *Jokuveli. Elämä ja vaikuttaminen ubiikkiyhteiskunnassa*. WS Bookwell, Juva.
- March, James & Olsen, Johan (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Free Press, New York.
- Marenin, Otwin (2006). "Democratic Oversight and Border Management: Principles, Complexity and Agency Interests", teoksessa Marina Caparini & Otwin Marenin (eds.), *Borders and Security Governance. Managing Borders in a Globalised World*, pp. 17-40. Transaction Publishers, New Brunswick & London.
- Marenin, Otwin (2010). "Challenges for Integrated Border Management in the European Union". Geneva Centre for the Democratic control of Armed Forces (DCAF) *Occasional Paper*, No. 17, Geneva.
- Marks, Gary - Scharpf, Fritz - Schmitter, Philippe & Streek, Wolfgang (1996). *Governance in European Union*. Sage, London.
- Martin, William (1995). *The Global Information Society*. Aslib, London.
- Martinez, Oscar (1994). "The Dynamics of Border Integration: New Approaches to Border Analysis", teoksessa Clive H. Schofield (ed.), *Global Boundaries, World Boundaries, Vol. 1*, pp. 1-15. Routledge, London.
- Marx, Gary (2005). "Some conceptual issues in the study of borders and surveillance", teoksessa Elia Zureik & Mark B. Salter (eds.), *Global Surveillance and Policing: Borders, security, identity*, pp. 11-35. Willan Publishing, Devon.
- Maskell, Peter & Tornqvist, Gunnar (1999). *Building a Cross-Border Learning Region: The Emergence of the North European Oresund Region*. Copenhagen Business School Press, Copenhagen.
- Maslow, Arthur (1987). *Motivation and personality*. 3<sup>rd</sup> edition. Harper & Row Publishers, New York.
- Masterman, Margaret (1970). "The Nature of Paradigm", teoksessa Imre Lakatos & Alan Musgrave (eds.), *Criticism and the Growth of Knowledge*, pp. 59-90. Cambridge University Press.
- Mathiesen, Thomas (1997). "The viewer society: Michael Foucault's "Panopticon" revisited". *Theoretical Criminology*, Vol. 1, No. 2, pp. 215-234.
- Mattila, Pekka (2006). *Toiminta, valta ja kokemus organisaation muutoksessa – tutkimus kolmesta suuryrityksestä*. Väitöskirja. Helsingin yliopiston Sosiolgiaan laitoksen tutkimuksia nro. 248, Helsinki.
- Mauranen, Anna (2000). "Strange strings in translated language. A study on corpora", teoksessa Maeve Olohan (ed.), *Intercultural faultlines. Research models in translation studies I. Textual and cognitive aspects*, pp. 119-141. St. Jerome, Manchester.
- Mauranen, Anna (2004a). "Corpora, universals and interference", teoksessa Anna Mauranen & Pekka Kujamäki (toim.), *Translation Universals. Do They Exist?*, pp. 65-82. Benjamins Translation Library 48. Benjamins, Amsterdam.
- Mauranen, Anna & Kujamäki, Pekka (toim.) (2004). *Translation Universals. Do They Exist?* Benjamins Translation Library 48. Benjamins, Amsterdam.
- May, Rachel (1997). "Sensible Elocution. How Translation Works in & upon Punctuation". *The Translator*, Vol. 3, No. 1, pp. 1-20.
- Mbembe, Achille (2003). "Necropolitics". *Public Culture*, Vol. 15, No. 1, pp. 11-40.

- McCulloh, Jude (2004). "Blue armies, khaki police and the cavalry on the new American frontier". *Critical Criminology*, Vol. 12, No. 3, pp. 309-326.
- McCulloh, Jude & Pickering, Sharon (2012). "Introduction", teoksessa Jude McCulloh & Sharon Pickering (eds.), *Borders and Crime. Pre-Crime, Mobility and Serious Harm in an Age of Globalization*, pp. 1-14. Palgrave MacMillan, New York.
- Mc Donald, Matt (2008). Securitization and the construction of security. *European Journal of International Relations*, Vol. 14, No. 4, pp. 563-587.
- McGilvary, Evander Bradley (1956). *Toward a Perspective Realism*. The Open Court Publishing Company, La Salle, Illinois.
- Mead, George Herbert (1899). *The Philosophy of Act*. Edited by Charles W. Morris, John M. Brewster, Albert M. Dunham & David Miller. University of Chicago Press, Chicago, Illinois.
- Medveded, Sergei (1999). "Across the Line: Borders in Post-Westphalian Landscapes", teoksessa Heikki Eskelinen, Ilkka Liikanen & Jukka Oksa (toim.), *Curtains of Iron and Gold. Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, pp. 43-56. Ashgate, Aldershot & Brookfield, USA & Singapore & Sydney.
- Melossi, Dario (2012). "The Processes of Criminalization of Migrants and the Borders of 'Fortress Europe'" teoksessa Jude McCulloh & Sharon Pickering (eds.), *Borders and Crime. Pre-Crime, Mobility and Serious Harm in an Age of Globalization*, pp. 15-34. Palgrave MacMillan, New York.
- Meri, Veijo (2002). *Sanojen synty*. 5. painos. Gummerus, Jyväskylä.
- Merleau-Ponty, Maurice (1986). *Phenomenology of Perception*. Routledge & Paul Kegan, London. Translated by Colin Smith. Ranskankielinen alkuteos 'Phenomenologie de la perception' (1962).
- Mill, John Stuart (2000). *Utilitarismi*. Suomentanut Kari Saastamoinen. Englanninkielinen alkuteos *Utilitarianism*, 1861). Gaudeamus, Helsinki.
- Milleniun Ecosystem Assessment (2005). *Ecosystems amd Human Well-being: Synthesis*. Island Press, Washington, D.C.
- Miller, Gale & Holstein, James (1993). "Reconsidering Social Constructionism", teoksessa James A. Holstein & Gale Miller (eds.), *Reconsidering Social Constructionism. Debates in Social Problems Theory*, pp. 5-24. Aldine de Gruyter, New York.
- Miller, Peter (1987). *Domination and Power*. Routledge & Kegan Paul, London.
- Miller, Peter & Rose, Nikolas (2010). *Miten meitä hallitaan*. Suomentanut Risto Suikkanen. Vastapaino, Tampere.
- Mintzberg, Henry (1996). Managing Government, Governing Management. *Harvard Business Review*, Vol. 74, No. 3, pp. 75-83.
- Mitchell, James (1990). "Human dimensios of environmental hazards, complexity, disparity, and the search for guidance", teoksessa Andrew Kirby (ed.), *Nothing for Fear. Risks and Hazards in American Society*, pp. 131-175. University of Arizona Press, Tucson.
- Mitchell, Terence (1975). *Principles of Firthian Linguistics*. Longman, London.
- Mitsilegas, Valsamis (2006). "Trust-building Measures in the European Judicial Area in Criminal Matters: Issues of Competence, Legitimacy and Inter-institutional Balance", teoksessa Thierry Balzacq & Sergio Carrera (eds.), *Security Versus Freedom: A Challenge for Europe's Future*, pp. 257-277. Ashgate, Aldershot, United Kingdom.

- Mitsilegas, Valsamis (2007). "Border Security in the European Union: Towards Centralised Controls and Maximum Surveillance", teoksessa Anneliese Baldaccini, Elspeth Guild & Helen Toner (eds.), *Whose Freedom, Security and Justice?*, pp. 359-394. Hart Publishing, Oxford & Portland Oregon.
- Mitsilegas, Valsamis (2009). "Third Wave of third pillar law". *European Law Review*, Vol. 34, No. 4, pp. 523-560.
- Moe, Ronald & Gilmour, Robert (1995). "Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public Law". *Public Administration Review*, Vol. 55, No. 2, pp. 135-146.
- Moeckli, Daniel & Thurman, James (2009). "Survey of Counter Terrorism Data Mining and Related Programmes, D08.1. Detection Technologies, Terrorism, Ethics and Human Rights". EU 7th Framework Programme, DETECTER, FP7-SEC-2007-217862. (<http://www.decteter.bham.ac.uk/documents.html> / 29.12.2010)
- Moffit, Mary Anne (1993). "Articulating Meaning: Reconceptions of the Meaning Process, Fantasy/Reality, and Identity in Leisure Activities". *Communication Theory*, Vol. 3, No. 3, pp. 231-251.
- Moffit, Mary Anne (1994a). "A Cultural Studies Perspective Toward Understanding Corporate Image: A Case Study of State Farm Insurance". *Journal of Public Relations Research*, Vol. 6, No. 1, pp. 41-67.
- Moffit, Mary Anne (1994b). "Collapsing and Integrating Concepts of 'Public' and 'Image' into a New Theory". *Public Relations Review*, Vol. 20, No. 2, pp. 159-170.
- Moisio, Sami (2003). *Geopoliittinen kamppailu Suomen EU-jäsenyydestä*. Väitöskirja. Turun yliopiston julkaisuja 204. Turku.
- Møller, Bjørn (2003). "National, Societal and Human Security: Discussion - A Case Study of the Israeli-Palestine Conflict", teoksessa Hans Günter Brauch, P.H. Liotta, Antonio Marquina, Paul Rogers & Mohammed El-Sayed Selim (eds.), *Security and Environment in the Mediterranean. Conceptualizing Security and Environmental Conflicts*, pp. 277-288. Springer, Berlin-Heidelberg.
- Monar, Jörg (2000). Justice and Home Affairs in a Wider Europe: The Dynamics of Inclusion and Exclusion. ESRC 'One Europe or Several?' Programme Working Paper 07/00.
- Monar, Jörg (2006). "The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of EU's Integrated External Border Management", teoksessa Marina Caparini & Otwin Marenin (eds.), *Borders and Security Governance. Managing Borders in a Globalised World*, pp. 193-208. Transaction Publishers, New Brunswick & London.
- Moore, Dawn & Haggerty, Kevin (2001). "Bring It On Home: Home Drug Testing and the Relocation of the War on Drugs". *Social and Legal Studies*, Vol. 10, No. 3, pp. 377-395.
- Moorehead, Caroline (2005). *Human Cargo: A Journey among Refugees*. Chatto and Windus, London.
- Moravcsik Andrew (ed.) (1998). *Centralization or Fragmentation? Europe Facing the Challenges of Deepening, Diversity, and Democracy*. Council of Foreign Relations, New York.
- Moravcsik Andrew (ed.) (1999). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. UCL Press, London.
- Morgan, Gareth (2007). *Images of Organization*. Updated Edition. Sage Publications, Thousand Oaks, London & New Delhi.
- Morris, Paul (ed.) (2005). *Border Security or Insecurity*. Nova Science Publishers, Inc, New York.

- Morrison, John (2000). ' *The Smuggling and Trafficking of Refugees: The Endgame in European Asylum Policy*'. UNHCR Working Paper No. 39.
- Mouffe, Chantal (1993). *The Return of the Political*. Verso, London.
- Mounce, Howard (1977). *The Two Pragmatisms: From Peirce to Rorty*. Routledge, New York & London.
- Mountz, Alison (2011). "Border politics: spatial provision and geographical precision". *Political Geography* 30 (2011), pp. 65-66.
- Muller, Benjamin (2005). "Borders, bodies and biometrics: towards identity management", teoksessa Elia Zureik & Mark B. Salter (eds.), *Global Surveillance and Policing: Borders, security, identity*, pp. 83-96. Willan Publishing, Devon.
- Murtonen, Samuli (2004). *Matkustajaliikenteen valvonnan toteuttaminen Schengen-sisärajaliikenteessä*. Kandidaatin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, Kadettikurssi 89, Rajavartiolinja, Helsinki.
- Murtonen, Samuli (2006). *Suomen ja Venäjän välisen Schengen-sisärajaliikenteen valvonta*. Pro gradu -tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, 89. Kadettikurssi, Rajavartiolinja, Helsinki.
- Mytologian sanakirja* (2000). Toimittanut Juha Honkala. WSOY, Helsinki.
- Mäenpää, Olli (1979). *Keskusviraston asema valtionhallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus valtionhallinnon organisaatiosta*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja, n:o 142, Helsinki.
- Mäenpää, Olli (1989). *Julkisen hallinnon muutosvaiheista Suomessa*. VAPK-kustannus, Helsinki.
- Mäenpää, Olli (2003). *Hallinto-oikeus*. 4. painos. WSOY Lakitieto, Porvoo.
- Mäkinen, Kalevi (2005). *Strategic Security. A Constructivist Investigation of Critical Security and Strategic Organisational Learning Issues: Towards a Theory of Security Development*. Academic Dissertation. National Defence University, Department of Education, Publication Series 2, Research Reports N:o 15. ACIE, Helsinki.
- Mäkinen, Kalevi (2007). *Organisaation strateginen kokonaisturvallisuus*. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Mäkinen, Olli (2005). *Tieteellisen kirjoittamisen ABC*. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.
- Mälkiä, Matti (1997). "Kieli, yhteisöllisyys ja valta. Näkökulmia alan tutkimusperinteen kehittämiseksi" teoksessa Matti Mälkiä & Jari Stenvall (toim.), *Kielen vallassa. Näkökulmia politiikan, uskonnon ja julkishallinnon kieleen*, ss. 17-48. Tampere University Press, Tampere.
- Mälkiä, Matti (1998). "Kieli, vuorovaikutus ja valta tietoyhteiskunnassa. Huomiotta jääneen tutkimusteeman jäsnetelyä". *Hallinnon tutkimus*, Vol. 17, No. 3, ss. 173-191.
- Mälkiä, Matti (2001). "Tietoyhteiskunnan haasteet poliisihallinnolle", teoksessa Matti Vuorensyrjä & Reijo Savolainen (toim.), *Tieto ja tietoyhteiskunta*, ss. 178-193. 2. painos. Yliopistopaino, Helsinki.
- Mälkiä, Matti & Stenvall, Jari (toim.) (1997). *Kielen vallassa. Näkökulmia politiikan, uskonnon ja julkishallinnon kieleen*. Tampere University Press, Tampere.
- Nathan, Fabien (2009). "Natural Disasters, Vulnerability and Human Security", teoksessa Hans Günter Brauch, Úrsula Oswald Spring, John Grin, Czeslaw Mesjasz, Patricia Makeri-MBote, Navnita Chadha Behera, Béchir Chourou & Heinz Krumpal (eds.), *Facing Global Environmental Change: Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, pp. 1121-1129. Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, vol 4. Springer-Verlag, Berlin - Heidelberg & New York.



- Nathan, Fabien (2010). "Disaster Risk Perception of People Exposed: Are We Asking Right Questions?", teoksessa Joana Laviono & Rasmus Neumann (eds.), *Psychology of Risk Perceptions*. Nova Publishers, Hauppauge, N.Y.
- Natunen, Juha & Takala, Tuomo (2007). "Vallan ja karisman suhteesta - tulkitseva käsitetutkimus". *Liiketaloudellinen Aikakauskirja 2/07*, ss. 239-252.
- Nauta, Doede (1972). *The Meaning of Information*. Mouton, Paris.
- Neal, Andrew (2009). "Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX", *JCMS* 2009, Vol. 47, No. 2, pp. 333-356.
- Nelson, Mike (2000). *A Corpus-Based Study of the Lexis of Business English and Business English Teaching Materials*. Unpublished thesis. University of Manchester, Manchester. Saatavilla osoitteessa: <http://users.utu.fi/micnel/thesis.html>.
- Nelson, Rick - Conley, Heather - Schaffer, Teresita - Bodurian, Ben - Kraut, Jamie - Cipoletti, T.J. - Dukkipati, Uttara - Walker, Robin & Rajca, Ania (2010). *Border Security in a Time of Transformation*. A Report on CSIS Homeland Security & Counterterrorism Program, Europe Program, and South Asia Program. Center for Strategic & International Studies. July 2010.
- Neocleous, Mark (2003). *Imagining the State*. Open University Press, Meidenhead.
- Nersessian, Nancy (1985). "Faraday's Field Concept", teoksessa David Gooding & Frank A. J. L. James (eds.), *Faraday Rediscovered: Essays on the Life and Work of Michael Faraday, 1791-1867*, pp. 377-406. Macmillan Press, Basingstoke.
- Nersessian, Nancy (1992). "How Do Scientists Think?", teoksessa Ronald N. Giere (toim.), *Capturing the Dynamics of Conceptual Change in Science*, pp. 3-45. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Nersessian, Nancy (1998). "Conceptual Change", teoksessa William Bechtel & George Graham (eds.), *A Companion to Cognitive Science*, pp. 155-166. Blackwell, Malden, MA.
- Neufeld, Mark (1995). *The Restructuring of International Relations Theory*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Neumann, Peter (2009). *Old & New Terrorism*. Polity Press, Cambridge.
- Newman, David & Paasi, Antti (1998). "Fences and neighbours in the postmodern world: Boundary narratives in political geography". *Progress in Human Geography*, Vol. 22, No. 2, pp. 186-207.
- Newman, Edward (2004). "A Normatively Attractive but Analytically Weak Concept". *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3, pp. 358-359.
- Newton-Smith, William (2001). "Underdetermination of Theory by Data", teoksessa William H. Newton-Smith (ed.), *A Companion to the Philosophy of Science*. Blackwell Publishers, Malden.
- Nield, Sophie (2006). "On the Border as Theatrical Space: Appearance, Dis-location and the Production of the Refugee", teoksessa Joe Kelleher & Nicholas Ridout (eds.), *Contemporary Theatres in Europe*, pp. 61-72. Routledge, London.
- Niemelä, Pauli (2000). "Turvallisuuden käsite ja tarkastelukehikko", teoksessa Pauli Niemelä & Anja Riitta Lahikainen (toim.), *Inhimillinen turvallisuus*, ss. 21-37. Vastapaino, Tampere.
- Niemenkari, Arto (2002). "The Finnish Border Security Concept", Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Working Paper Series, No. 7, March 2002.
- Niemenkari, Arto (2003). *Rajaturvallisuus Euroopan unionissa*. Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1, Tutkimuksia nro 1. Raja- ja merivartiokoulu, Espoo.



- Nietzsche, Friedrich Wilhelm (1969). *Moraalin alkuperästä*. Otava, Helsinki.
- Nietzsche, Friedrich Wilhelm (1995). *Näin puhui Zarathustra*. Suom. J.A. Hollo. 6. painos. Saksalainen alkuperäisteos *Also sprach Zarathustra*. Otava, Helsinki.
- Niiniluoto, Ilkka (1983). *Tieteellinen päättely ja selittäminen*. Kustannusosakeyhtiö Otava, Keuruu.
- Niiniluoto, Ilkka (1984). *Johdatus tieteen filosofiaan. Käsitteen ja teorianmuodostus*. 2. painos. Kustannusosakeyhtiö Otava, Keuruu.
- Niiniluoto, Ilkka (1996). *Informaatio, tieto ja yhteiskunta. Filosofinen käsiteanalyysi*. Oy Edita Ab, Helsinki.
- Niiniluoto, Ilkka (1999). *Critical Scientific Realism*. Oxford University Press, Oxford.
- Niiniluoto, Ilkka (2008). ”Arvot ja tosiasiat - samaa vai eri paria?”, teoksessa Erkki Kilpinen, Osmo Kivinen & Sami Pihlström (toim.), *Pragmatismi filosofiassa ja yhteiskuntatieteissä*, ss. 61-87. Yliopistopaino, Helsinki.
- Nikkilä, Juhani (1983). *Kriittisen teorian byrokratiakonseptio*. Väitöskirja. Acta Universitatis Tampereensis, Ser. A, Vol. 152. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Nikku, Pasi (2006). *EU-Suomen rajaturvallisuus*. Kandidaatin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, Kadettikurssi 91, Rajavartiolinja, Helsinki.
- Nikku, Pasi (2008). *Rajaturvallisuuden johtaminen Euroopan unionissa*. Pro gradu -tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, Kadettikurssi 91, Rajavartiolinja, Helsinki.
- Nisbet, Robert (1975). *Twilight of Authority*. Oxford University Press, Oxford.
- Nock, Steven (1993). *The Costs of Privacy: Surveillance and Reputation in America*. Aldine de Gruyter, New York.
- Nonaka, Ikujiro & Takeuchi, Hirotaka (1995). *The Knowledge Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. Oxford University Press, New York & Oxford.
- Nordenfelt, Lennart (1999). *Livskvalitet och hälsa*. Almqvist & Wiksell, Stockholm.
- Norheim-Martinsen, Per (2010). ”Beyond Intergovernmentalism: European Security and Defence Policy and the Governance Approach”. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 5, pp. 1351-1365.
- Norhstedt, Daniel & Hansén, Dan (2009). ”Converging Under Pressure? Counterterrorism Policy Developments in the European Union Member States”. *Public Administration*, Vol. 88, No. 1, pp. 190-210.
- Nuñez-Neto, Blas & Viña, Stephen R. (2005). ”Border Security: Fences Along the U.S. International Border”, teoksessa Paul V. Morris (ed.), *Border Security or Insecurity*, pp. 129-137. Novinka, New York.
- Nuopponen, Anita (1999). ”Mihin terminologian teoriaa ja menetelmiä voidaan hyödyntää?”, teoksessa Kaisa Kuhmonen (toim.), *Toimikunnista termitalkoisiin. 25 vuotta sanastotyön asian-tuntemusta*, ss. 91-98. Tekniikan Sanastokeskus, Helsinki.
- Nuotio, Kimmo (1998). Teko, vaara, seuraus: Rikosvastuun filosofisista, kriminaalipoliittisista ja lainopillisista perusteista. Väitöskirja. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja, N:o 126, Helsinki.
- Nuotio, Kimmo (2008). ”Turvallisuudesta käsitteenä ja oikeushyväne”, teoksessa Samuli Hurri (toim.), *Demokraattisen oikeuden ehdot - kritiikki, politiikka, kulttuuri* - Kaarlo Tuorin 60-vuotisjuhlakirja. Tutkijaliitto, Helsinki.

- Nurmi, Timo (2004). *Gummeruksen suuri suomen kielen sanakirja*. Gummerus, Jyväskylä.
- Nuutila, Ari-Matti (1995). *Rikosoikeuden ABC-kirja*. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, Rikos- ja prosessioikeuden sarja A:21, Turku.
- Nye, Joseph (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Public Affairs, New York.
- Nygrén, Anders (1972). *Meaning and Method*. Epworth Press, London.
- Nykänen, Olli (1999). ”Auttaisiko sanastojen sisällön profilointi niiden laadun mittaamisessa?”, teoksessa Kaisa Kuhmonen (toim.) *Toimikunnista termitalkoisiin. 25 vuotta sanastotyön asiantuntemusta*, s. 143-153. Tekniikan sanastokeskus, Helsinki.
- Nykänen, Olli & Kalliokuusi, Virpi (1999). ”Sanastotyön sanastoa”, teoksessa Kaisa Kuhmonen (toim.) *Toimikunnista termitalkoisiin. 25 vuotta sanastotyön asiantuntemusta*, ss. 170-183. Tekniikan sanastokeskus, Helsinki.
- Nyky-suomen sanakirja. Synonymisanakirja* (1989). 2. painos. Toimittanut Harri Jäppinen ja SIT-RA. WSOY, Porvoo.
- Nyky-suomen sanakirja 1-6* (2002). 15. painos. Toimittanut Matti Sadeniemi, Jouko Vesikansa, Arvo Keinonen, Osmo Nikanne, Liisa Nurmela & Kaarina Åstedt. WS Bookwell Oy, Juva.
- Nyysönen, Heino (2008). ”Hayden White. Historian tulkinnan politiikat”, teoksessa Kia Lindroos & Suvi Soininen (toim.), *Politiikan nykyteoreetikkoja*, ss. 87-104 Gaudeamus Helsinki University Press, Tampere.
- Oakes, Michael (1998). *Statistics for corpus linguistics*. Edinburgh University Press, Edinburgh.
- O’Brien, Richard (1992). *Global Financial Integration: The End of Geography*. Royal Institute of International Affairs, London.
- O’Dowd, Liam (2001). ”Analysing Europe’s Borders”. *IBRU Boundary and Security Bulletin*, Summer 2001, pp. 67-79.
- O’Dowd, Liam (2010). ”From a ‘borderless world’ to a ‘world of borders’: ‘bringing history back in’”. *Environment and Planning D. Society and Space*, 28, pp. 1031-1050.
- Ogden, Charles Kay & Richards, Ivor Armstrong (1923). *The Meaning of Meaning: A Study of the Influence of Language upon Thought and of the Science of Symbolism*. Routledge & Kegan Paul, London.
- Ogura, Toshimaru (2006). ”Electronic government and surveillance-oriented society”, teoksessa David Lyon (ed.), *Theorizing Surveillance. The panopticon and beyond*, pp. 270-295. Willan Publishing, Portland, Oregon.
- Ohmae, Kenichi (1990). *The Borderless World*. Fontana, London & Harper Collins, New York.
- Ohmae, Kenichi (1995). *The End of Nation State. The Rise of Regional Economies*. Free Press, New York.
- Ojanen, Tuomas (2010). ”Kuin etsisi neulaa heinäsuovasta: Terroristiprofilointi Euroopan unionissa perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta”, teoksessa Kimmo Nuotio & Leena Malkki (toim.), *Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden Eurooppa*, ss. 135-156. Yliopistopaino, Helsinki.
- O’Malley, Pat (1996). ”Risk and Responsibility”, teoksessa Andrew Barry, Thomas Osborne & Nikolas Rose (eds.), *Foucault and Political Reason. Liberalism, Neo-Liberalism and Rationalities of Government*, pp. 189-207. UCL Press, London.
- O’Malley, Pat (1996b). ”Post-Keynesian Policing”. *Economy and Society*, Vol. 25, No. 2, pp. 137-155.
- O’Malley, Pat (2000). ”Uncertain Subjects. Risks, Liberalism and Contract”. *Economy and Society*, Vol. 29, No. 4, pp. 460-484.

- O'Neil, Patrick (2005). "Complexity and Counterterrorism: Thinking about Biometrics". *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 28, No. 6, pp. 547-566.
- Onikki-Rantajääskö, Tiina (2001). *Sarjoja. Nykysuomen paikallissijaiset olotilailmaukset kielen analogisuuden ilmentäjinä*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki.
- Ord för ord* (1986). P.A. Norstedt & Söners Förlag, Stockholm.
- Oswald Spring, Úrsula (2001). "Sustainable Development with Peace Building and Human Security", teoksessa Mosfata K. Tolba (ed.), *Our Fragile World. Challenges and Opportunities for Sustainable Development, Forerunner to the Encyclopedia of Life Support System, Vol.1*, pp. 873-916. Oxford-EOLSS Publisher, Oxford.
- Oswald Spring, Úrsula (2007). "International Security, Peace, Development, and Environment", teoksessa Úrsula Oswald Spring (ed.), *Encyclopedia of Life Support System, vol. 39*. Oxford-EOLSS Publisher, Oxford.
- Ó Tauthail, Gearóid (1996). *Critical Geopolitics: The Politics of Writing Global Space*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Oxford Latin Dictionary*. Oxford University Press, Oxford.
- Paasi, Anssi (1995). "Constructing territories, boundaries and regional identities", teoksessa Tuomas Forsberg (ed.), *Contested territory: Border disputes at the edge of the former Soviet empire*. Edward Elgar, Brookfield, VT.
- Paasi, Anssi (1999). "The Political Geometry of Boundaries at the End of the Millenium: Challenges of the De-territorializing World", teoksessa Heikki Eskelinen, Ilkka Liikanen & Jukka Oksa (toim.), *Curtains of Iron and Gold. Reconstructing Borders and Scales of Interaction*, pp. 9-24. Ashgate, Aldershot & Brookfield, USA & Singapore & Sydney.
- Paasi, Anssi (2011). "Borders, theory and the challenge of relational thinking". *Political Geography* 30 (2011), pp. 62-63.
- Palmer, Frank Robert (1976). *Semantics. A New Outline*. Cambridge University Press.
- Palonen, Emilia (2007). *The Rhetoric of Skinner and Laclau: Critical Approaches to Politics*. Helsingin yliopisto.
- Palonen, Emilia (2008). "Ernesto Laclau ja Chantal Mouffe. Diskurssiteoriaa ja radikaalia demokratiaa", teoksessa Kia Lindroos & Suvi Soinen (toim.), *Politiikan nykyteoreetikoja*, ss. 209-232. Gaudeamus Helsinki University Press, Tampere.
- Palonen, Kari (1987). *Tekstistä politiikkaa. Johdatus tulkintataitoon*. Jyväskylän yliopisto, Valtio-opin laitos, julkaisuja 54. Jyväskylä.
- Palonen, Kari (1988). *Tekstistä politiikkaa. Johdatus tulkintataitoon*. Vastapaino, Tampere.
- Palonen, Kari (1994). *Politics, Rhetoric and Conceptual History. Studies on modern languages of political theory*. Jyväskylän yliopiston valtio-opin laitoksen julkaisuja 6, Jyväskylä.
- Palonen, Kari (1998). "Retorinen käänne poliittisen ajattelun tutkimuksessa. Quentin Skinner, retoriikka, käsitehistoria", teoksessa Kari Palonen & Hilikka Summa (toim.), *Pelkkää retoriikkaa*, 2. painos, ss. 137-159. Vastapaino, Tampere.
- Palonen, Kari (2003a). *Quentin Skinner. History, Politics, Rhetoric*. Polity Press in association with Blackwell Publishing Ltd., Cambridge.
- Palonen, Kari (2003b). "Politiikka", teoksessa Matti Hyvärinen, Jussi Kurunmäki, Kari Palonen, Tuija Pulkkinen & Henrik Stenius (toim.), *Käsitteet liikkeessä*, ss. 467-518. Vastapaino, Tampere.

- Palonen, Kari (2003c). ”Eurooppalaiset poliittiset käsitteet suomalaisissa pelitiloissa”, teoksessa Matti Hyvärinen ym. (toim.), *Käsitteet liikkeessä*, ss. 569-587. Vastapaino, Tampere.
- Palonen, Kari & Summa, Hilikka (1998). ”Johdanto” teoksessa Kari Palonen & Hilikka Summa (toim.), *Pelkkää retoriikkaa*. 2. painos, ss. 7-19. Vastapaino, Tampere.
- Palonen, Ulla (2010). *Turvallisuusympäristön muutos diskurssina*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 90/2010, Poliisiammattikorkeakoulu, Tampere.
- Paloposki, Outi (2001). ”Enriching translations, simplified language? An alternative viewpoint to lexical simplification”. *Target*, Vol. 13, No. 2, pp. 265-288.
- Paloposki, Outi (2002). *Variation in Translation. Literary Translation into Finnish 1809-1850*. Painamaton väitöskirja, Helsingin yliopisto.
- Papineau, David (2010). *Filosofia*. Suomentanut Tapani Kilpeläinen. Ajatus-kirjat, Malesia.
- Paris, Roland (2004). Still and Inscrutable Concept. *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3, pp. 370-371.
- Parker, Ian (1992). *Discourse Dynamics. Critical Analysis for Social and Individual Psychology*. Routledge, London.
- Parker, Ian (ed.) (1998). *Social Constructionism, Discourse and Realism*. Sage, London.
- Parker, Noel - Vaughan-Williams, Nick - Bialasiewicz, Luiza - Bulmer, Sarah - Carver, Ben - Durie, Robin et al. (2009). ”Lines in the sand? Towards an agenda for critical border studies”. *Geopolitics*, Vol. 14, No. 3, pp. 582-587.
- Partanen, Petteri (2007). *Suomalainen turvallisuus-toimivallan tarkastelu rajavartiolaitoksen näkökulmasta*. Pro gradu - tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki.
- Partington, Alan (1998). *Patterns and Meanings. Using Corpora for English Language Research and Teaching*. Benjamins, Amsterdam.
- Patomäki, Heikki (2002). *After International Relations, Critical Realism and the (Re)construction of World Politics*. Routledge, London & New York.
- Patomäki, Heikki (2008). *The Political Economy of Global Security. War, Future Crises and Changes in Global Governance*. Routledge, London & New York.
- Patomäki, Heikki & Wight, Colin (2000). ”After Postpositivism? The Promises of Critical Realism”. *International Studies Quarterly*, Vol. 44, No. 2, pp. 213-237.
- Paunonen, Marita & Vehviläinen-Julkunen, Katri (toim.) (2006). *Hoitotieteen tutkimusmetodiikka*. WSOY Oppimateriaalit Oy, Helsinki.
- Payne, Malcolm (1999). ”Social Construction in Social Work and Social Action”, teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Tarja Pösö (eds.), *Constructing Social Work Practices*, pp. 25-65. Ashgate, Aldershot.
- Peirce, Charles, Sanders (1931-1958) (CP). *The Collected Papers. Volumes 1-8*. Vols. 1-6 edited by Charles Hartshorne & Paul Weiss, and vols. 7-8 by Arthur Burks. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Peirce, Charles, Sanders (1992-1998) (EP). *The Essential Peirce: Selected Philosophical Writings. Volumes 1-2*. Edited by Nathan Houser & Christian J.W. Kloesel (vol. 1) and the Peirce Edition Project (vol. 2). The Peirce Edition Project. Indiana University Press, Bloomington & Indianapolis.
- Peirce, Charles, Sanders (1990). *Pragmatism och Kosmologi*. Daidalos, Göteborg.

- Pekonen, Kyösti (1983). *Byrokratia politiikan näkökulmasta*. Väitöskirja. Jyväskylä Studies in education, psychology and social research, No. 51. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.
- Pekonen, Kyösti (1991). *Symbolinen modernissa politiikassa*. Nykykulttuurin tutkimusyksikkö, julkaisuja No. 25. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.
- Pekonen, Kyösti (2003). ”Hallitseminen”, teoksessa Matti Hyvärinen, Jussi Kurunmäki, Kari Palomäki, Tuija Pulkkinen & Henrik Stenius (toim.), *Käsitteet liikkeessä*, ss. 117-166. Vastapaino, Tampere.
- Pellerin, Hélenè (2005). ”Borders, migration and economic integration: towards a new political economy of borders”, teoksessa Elia Zureik & Mark B. Salter (eds.), *Global Surveillance and Policing: Borders, security, identity*, pp. 51-65. Willan Publishing, Devon.
- Pentti, Veikko (2003). *Turvallinen yhteisö - turvattu yksilö*. Turvallisuutta kasvatuksen ja yhteiskuntapolitiikan keinoin. Yliopistopaino, Helsinki.
- Perelman, Chaim (1996). *Retoriikan valtakunta*. Vastapaino, Tampere.
- Perera, Suvendrini (2002). ”A line in the sea”. *Race & Glass*, Vol. 44, No. 2, pp. 23-39.
- Pesonen, Timo (2007). *Turvapaikkamenettelyn väärinkäytön aiheuttama uhka Euroopan unionin rajaturvallisuukselle*. Pro gradu -tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, 90. Kadettikurssi, Rajaviestiopintosuunta, Helsinki.
- Peters, B. Guy (1978). *The Politics of Bureaucracy. A Comparative Perspective*. Longman, New York & London.
- Peters, B. Guy (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. University Press of Kansas.
- Peters, Tom & Waterman, Robert (1982). *In Search of Excellence*. Harper & Row, New York.
- Peterson, John & Bomberg, Elizabeth (1999). *Decision-Making in the European Union*. St. Martin's Press, New York.
- Pettigrew, Andrew (1987). ”Introduction: Researching Strategic Change”, teoksessa Andrew Pettigrew (ed.), *The Management of Strategic Change*. Basil, Blackwell.
- Philpott, Daniel (1995). ”Sovereignty: An introduction and brief history”. *Journal of International Affairs*, Vol. 48, No. 2, pp. 353-368.
- Pickering, Sharon (2006). ”Border Narratives”, teoksessa Sharon Pickering & Leanne Weber (eds.), *Borders, Mobility and Technologies of Control*, pp. 45-62. Springer, Dordrecht.
- Pickering, Sharon & Weber, Leanne (2006a). ”Borders, Mobility and Technologies of Control”, teoksessa Sharon Pickering & Leanne Weber (eds.), *Borders, Mobility and Technologies of Control*, pp. 1-19. Springer, Dordrecht.
- Pickering, Sharon & Weber, Leanne (2006b). ”De-territorialising Criminology”, teoksessa Sharon Pickering & Leanne Weber (eds.), *Borders, Mobility and Technologies of Control*, pp. 207-212. Springer, Dordrecht.
- Pierre, Jon (2000). ”Introduction: Understanding Governance”, teoksessa Jon Pierre (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press, Oxford.
- Pierre, Jon & Peters, B. Guy (2000). *Governance, Politics and the State*. Macmillan, Basingstoke.
- Pietikäinen, Sari & Leppänen, Sirpa (2007). ”Saamelaiset toisin sanoin”, teoksessa Joel Kuortti, Mikko Lehtonen & Olli Löytty (toim.), *Kolonialismin jäljet. Keskustat, periferiat ja Suomi*, ss. 175-189. Gaudeamus, Helsinki.

- Pietikäinen, Sari & Mäntynen, Anne (2009). *Kurssi kohti diskurssia*. Vastapaino, Tampere.
- Piha, Kalevi (1963). Hallinto. *Yhteiskuntatieteiden käsikirja. Osa I*. Otava, Keuruu.
- Pihlström, Sami (2008). ”Pragmatismi filosofisena perinteenä”, teoksessa Erkki Kilpinen, Osmo Kivinen & Sami Pihlström, *Pragmatismi filosofiassa ja yhteiskuntatieteissä*, ss. 21-51. Yliopistopaino, Helsinki.
- Pirttilä, Ilkka. (1994). *Me ja maailman mallit. Tiedonsosiologian ydintä etsimässä*. Gaudeamus, Helsinki.
- Pitkänen, Antti & Kohonen, Viljo (1984). *Johdatus kvalitatiiviseen kielentutkimukseen ja alan atk-sovelluksiin*. Gaudeamus, Helsinki.
- Pitkäniitty, Matti (2008). *Riskianalyysikäsite yleisessä kielenkäytössä ja rajavartiolaitoksessa*. Esiupseerikurssin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, Esiupseerikurssi 60, Rajavartiolinja, Helsinki.
- Pitkäniitty, Matti (2009). *Rajavartiolaitoksen riskianalyysi - mitä se merkitsee?* Diplomityö. Maanpuolustuskorkeakoulu, Yleisesikuntaupseerikurssi 54, Rajavartiolinja, Helsinki.
- van der Ploeg, Irma (1999). ”The illegal body: “Eurodac” and the politics of biometric identification”. *Ethics and Information Technology*, Vol. 1, No. 4, pp. 295-302.
- van der Ploeg, Irma (2006). ”Borderline identities: the enrolment of bodies in the technological reconstruction of borders”, teoksessa Torin Monaham (ed.), *Surveillance and security: technological politics and power in everyday life*, pp. 177-193. Routledge, New York.
- Polanyi, Michael (1964). ”The Logic of Tacit Inference”, teoksessa Marjorie Grene (ed.) (1969), *Knowing and Being. Essays by Michael Polanyi*, pp. 138-158. The University of Chicago Press, Chicago.
- Polanyi, Michael (1966). *The Tacit Dimension*. Doubleday & Company, Garden City, New York.
- Pollack, Henry (2003). *Uncertain Science ... Uncertain World*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Pollak, Johannes & Slominski, Peter (2009). ”Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU’s External Borders”. *West European Politics*, Vol. 32, No. 5, pp. 904-924.
- Pomerantz, Anita (1986). ”Extreme Case Formulation. A Way of Legitimizing Claims”. *Human Studies*, Vol. 9, No. 2-3, pp. 219-229.
- Pope, Rob (1994). *Textual intervention: Critical and creative strategies for literary studies*. Routledge, London.
- Popper, Karl (1957). *The Poverty of Historicism*. Routledge & Kegan Paul, London.
- Popper, Karl (1959). *The Logic of Scientific Discovery*. Hutchinson, London 1962.
- Popper, Karl (1972). *Objective Knowledge. An Evolutionary Approach*. Clarendon Press, Oxford 1975.
- Popper, Karl (1984). ”Evolutionary Epistemology” teoksessa Jeffrey W. Pollard (ed.), *Evolutionary Theory: Paths into the Future*, pp. 239-255. John Wiley & Sons, New York 1985.
- Popper, Karl (1995). *Arvauksia ja kumoamisia. Tieteellisen tiedon kasvu*. Gaudeamus, Tampere. Alkuperäisteos *Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge* (1963). Routledge & Kegan Paul, London.
- Porrás, Ville (2008). *Turvallisuus käsitteenä. Käsiteanalyysi turvallisuuden ominaispiirteistä*. Dipoli-raportit 2008:1. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.



- Porter, Theodore (1986). *The Rise of Statistical Thinking, 1820-1900*. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Porter, Theodore (1995). *Thrust in Numbers: The Invention of Objectivity*. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Poster, Mark (1990). *The Mode of Information: Poststructuralism and Social Context*. University of Chicago Press, Chicago.
- Potter, Jonathan (1996a). "Discourse Analysis and Constructionist Approaches: Theoretical Backround", teoksessa John T.E. Richardson (ed.), *Handbook of Qualitative Research Methods for Psychology and the Social Sciences*, pp. 125-140. BPS Books, Leicester.
- Potter, Jonathan (1996b). *Representing Reality. Discourse, Rhetoric and Social Construction*. Sage, London.
- Potter, Jonathan (1996c). "Right and Wrong Footing". *Theory & Psychology*, Vol. 6, No. 1, pp. 31-39.
- Potter, Jonathan & Edwards, Derek (1990). "Nigel Lawson's Tent: Discourse Analysis, Attribution Theory and the Social Psychology of Fact". *European Journal of Social Psychology* 20, pp. 405-424.
- Potter, Jonathan & Edwards, Derek (1993). "A Model of Discourse in Action". *American Behavioral Scientist*, Vol. 36, No. 3, pp. 383-402.
- Potter, Jonathan & Wetherell, Margaret (1989). *Discourse and Social Psychology: Beyond Attitudes and Behaviour*. 2<sup>nd</sup> edition. Sage Publications, London.
- Potter, Jonathan & Wetherell, Margaret (1990). Discourse: Noun, Verb or Social Practice? *Philosophical Psychology*, Vol. 3, No. 2-3, pp. 205-219.
- Potter, Jonathan - Wetherell, Margaret & Chitty, Andrew (1991). "Quantification Rhetoric - Cancer on Television". *Discourse & Society*, Vol. 2, No. 3, pp. 333-365.
- Prescott, John Robert Victor (1987). *Political Frontiers and Boundaries*. Allen & Unwin, London.
- Pugh, Michael (2005). "Drowning not waving: boat people and humanitarianism at sea". *Journal of Refugee Studies*, Vol. 17, No. 1, pp. 50-69.
- Pulkkinen, Tuija (1989). *Valtio ja vapaus*. Tutkijaliitto, Jyväskylä.
- Pulkkinen, Tuija (2003). "Valtio", teoksessa Matti Hyvärinen, Jussi Kurunmäki, Kari Palomäki, Tuija Pulkkinen & Henrik Stenius (toim.), *Käsitteet liikkeessä*, ss. 213-255. Vastapaino, Tampere.
- Putnam, Hilary (1961). "The Analytic and Synthetic", teoksessa Herbert Feigl ja Grover Maxwell (eds.), *Current Issues in the Philosophy of Sciences*, pp. 358-397. Rinehart & Winston, New York.
- Putnam, Hilary (1962). "What Theories are not", teoksessa Ernest Nagel - Patrick Suppes & Alfred Tarski (eds.), *Logic, Methodology and Philosophy of Science*. Stanford, CA.
- Putnam, Hilary (1975). "Language and Reality", teoksessa Hilary Putnam *Mind, Language and Reality - Philosophical Papers, Vol. 2*, pp. 33-69. Cambridge University Press, Cambridge.
- Putnam, Hilary (1981). *Reason, Truth and History*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Putnam, Hilary (1990). *Realism with a Human Face*. Edited by James Conant. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Putnam, Hilary (1995b). "Pragmatism and Moral Objectivity", teoksessa James Conant (ed.), *Hilary Putnam. Words & Life*, pp. 151-181. Harvard University Press, Cambridge, MA & London.
- Putnam, Hilary (1997). "Merkityksen merkitys", teoksessa Panu Raatikainen (toim.), *Ajattelu, kieli, merkitys. Analyttisen filosofian avainkirjoituksia*, ss. 359-414. Gaudeamus, Tampere.



- Puukka, Ilkka (2005). *Valtapelit hallinnossa. Tapaustutkimus sotilaskulttuurin puolustuksesta puolustushallinnon uudistamisessa*. Väitöskirja. Tampere.
- Quine, Willard Van Orman (1997[1960]). "Käännös ja merkitys", teoksessa Panu Raatikainen (toim.) (1997), *Ajattelu, kieli, merkitys. Analyttisen filosofian avainkirjoituksia*, ss. 154-200. Suomentanut Tiina Seppälä. Gaudeamus, Tampere.
- Quine, Willard Van Orman (1980). *From a Logical Point of View - 9 Logico-Philosophical Essays*. Harvard University Press, Harvard.
- Raatikainen, Panu (1996). "Merkityksen muutos tieteellisissä vallankumouksissa", teoksessa I.A. Kiesepää, Sami Pihlström & Panu Raatikainen (toim.), *Tieto, totuus, todellisuus*, ss. 185-193. Tammer-Paino Oy, Tampere.
- Raatikainen Panu (1997). *Ajattelu, kieli, merkitys. Analyttisen filosofian avainkirjoituksia*. Gaudeamus, Tampere.
- Raivola, Petri & Kamppinen, Matti (1991). *Riskien moniulotteisuus. Maallikon näkökulma teknologian riskeihin*. Turun yliopisto. Satakunnan ympäristöntutkimuskeskus. SYKEsarja A1, Pori.
- Rantahalvari, Iikka (2006). *Neliportainen rajaturvallisuusjärjestelmä Euroopan unionissa*. Kandidaatin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, Kadettikurssi 91, Rajavartiolinja, Helsinki.
- Rantahalvari, Iikka (2008). *Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen rajaturvallisuusjärjestelmät*. Pro gradu -tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, 91. Kadettikurssi, Rajavartiolinja, Helsinki.
- Rantanen, Päivi (1997). *Suolatut säkeet*. Väitöskirja. SKS, Helsinki.
- Rantapelkonen, Jari (2000). *Konfliktin, konfliktinhallinnan ja turvallisuuden käsitteet kylmän sodan päättymisen jälkeen*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 1, No. 17, Helsinki.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2001). "Reflective Security: NATO and International Risk Society". *Millennium*, Vol. 30, No. 2, pp. 285-309.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2002). "A Parallel Globalization of Terror: 9-11, Security and Globalization". *Cooperation and Conflict*, Vol. 37, No. 3, pp. 323-349.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2004). "It Sounds Like a Riddle: Security Studies, the War on Terror and Risk". *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 33, No. 2, pp. 381-395.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2006). *The Risk Society at War: Terror, Technology and Strategy in the Twenty-First Century*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ray, John (1978). "Perelman's Universal Audience". *The Quarterly Journal of Speech*, Vol. 64, No. 4, pp. 361-375.
- Reed, Michael (1993). "Organisations and Modernity. Continuity and Discontinuity in Organization Theory", teoksessa John Hassard & Martin Parker (eds.), *Postmodernism and Organizations*, pp. 163-183. Sage, London.
- Rees, Wyn (2008). "Inside Out: the External Face of EU Internal Security Policy". *European Integration*, Vol. 30, No. 1, pp. 97-111.
- Reiner, Robert (2000). *The Politics of the Police*. 3<sup>rd</sup> edition. Oxford University Press, Oxford.
- Reiss, Katharina & Vermeer, Hans (1984). *Grundlegung einer allgemeinen Translationstheorie*. Niemeyer, Tübingen.
- Remes, Liisa (2003). *Yrittäjäkäsvatuksen kolme diskurssia*. Väitöskirja. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 213. Vastapaino, Tampere.

- Remuss, Nina-Louisa (2010). "Creating a European internal security strategy involving space applications". *Space Policy*, Vol. 26, No. 1, pp. 9-14.
- Renn, Ortwin (2008). *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World*. Earthscan, London, Sterling, VA.
- Renn, Ortwin - Schweizer, Pia-Johanna - Dreyer, Marion & Klinke, Andreas (2007). *Risiko. Über den gesellschaftlichen Umgang mit Unsicherheit*. Oekom, München.
- Reunanen, Jyrki (1996). *Asiantuntijavalta. Asiantuntijavalta ministeriössä ja asiantuntijavallan idean kehittely vanhaeurooppalaisen filosofian perustalta*. Väitöskirja. Hallinnon kehittämiskeskus, Helsinki.
- Reynolds, Paul Davidson (1971). *A Primer in Theory Construction*. Bobbs-Merrill, Indianapolis.
- Rhodes, R.A.W. (1981). *Control and power in central-local governments*. Allen & Unwin, London.
- Rhodes, R.A.W. (1996). "New Governance: Governing without Government". *Political Studies*, Vol. 44, No. 4, pp. 652-667.
- Rhodes, R.A.W. (2000). "Governance and Public Administration", teoksessa Jon Pierre (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, pp. 54-90. Oxford University Press, Oxford.
- Rhodes, R.A.W. (2000b). "The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC's Whitehall Programme". *Public Administration*, Vol. 78, No. 2, pp. 345-363.
- Rhodes, R.A.W. (2001). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press, Buckingham.
- Richter, Melvin (1995). *The History of Social and Political Concepts*. Oxford University Press, Oxford.
- Riihinen, Olavi (1979). *Henkinen turvallisuus - haaste tulevaisuuden sosiaalipolitiikalle*. Helsingin yliopisto, Sosiaalipolitiikan laitos, Tutkielmia n:o 44. (Eripainos Sosiaaliturvarehdessä n:o 18).
- Riissanen, Urpo (2006). *Uhkat Venäjältä Suomeen rajaturvallisuuden ylläpitämisen näkökulmasta tarkasteltuna*. Esiupseerikurssin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, Esiupseerikurssi 58, Maasotalinja, Helsinki.
- Riissanen, Urpo (2009). *Rajaturvallisuus - ilmiö, strategia ja turvallistaminen*. Diplomityö. Maanpuolustuskorkeakoulu, Yleisesikuntaupseerikurssi 54, Rajavartiolinja, Helsinki.
- Rijpma, Jorrit & Cremona, Marise (2007). *The extra-territorialisation of EU migration policies and the Rule of Law*. EUI Working Paper Law 2007/01, EUI, Department of Law, Florence.
- Risse-Kappen, Thomas (ed.) (1995). *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Robinson, William - Lake, Jennifer & Seghetti, Lisa (2005). "Border and Transportation Security: Possible New Directions and Policy Options", teoksessa Paul V. Morris (ed.), *Border Security or Insecurity*, pp. 99-128. Novinka, New York.
- Roe, Paul (2008). "Actor, audience(s) and emergency measures: Securitization and the UK's decision to invade Iraq". *Security Dialogue*, Vol. 39, No. 6, pp. 615-635.
- Rolin, Kristina (2006). "Voiko soveltava yhteiskuntatiede olla arvovapaata?", teoksessa Kristina Rolin, Marja-Liisa Kakkuri-Knuutila & Elina Henttonen (toim.), *Soveltava yhteiskuntatiede ja filosofia*, ss. 16-35. Oy Yliopistokustannus University Press Finland, Helsinki.
- Rolin, Kristina - Kaakkuri-Knuutila, Marja-Liisa & Henttonen, Elina (2006). "Johdanto", teoksessa Kristina Rolin, Marja-Liisa Kakkuri-Knuutila & Elina Henttonen (toim.), *Soveltava yhteiskuntatiede ja filosofia*, ss. 7-15. Oy Yliopistokustannus University Press Finland, Helsinki.

- Rorty, Richard (1972). "The World Well Lost". *Journal of Philosophy*, Vol. 69, No. 19, pp. 649-665.
- Rorty, Richard (1980). *Philosophy and the Mirror of Nature*. Basil Blackwell, Oxford.
- Rorty, Richard (1982). *Consequences of Pragmatism*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Rorty, Richard (1989). *Contingency, Irony, and Solidarity*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Rorty, Richard (1991a). *Objectivity, Relativism, and Truth. Philosophical Papers. Volume 1*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Rorty, Richard (1991b). *Essays on Heidegger and Others. Philosophical papers. Volume 2*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Rorty, Richard (1998). *Truth and Progress. Philosophical papers. Volume 3*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Rorty, Richard (1999). *Philosophy and Social Hope*. Penguin Books, Harmondsworth.
- Rorty, Richard (2000). "Reply to Barry Allen", teoksessa Robert Brandom (ed.), *Rorty and His Critics*, pp. 236-241. Blackwell Publishers, Malden, Mass. & Oxford.
- Rosen, Jeffrey (2004). *The Naked Crowd: reclaiming security and freedom in an anxious age*. Random House, New York.
- Rose, Nikolas (1991). "Governing by numbers: figuring out democracy". *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 16, No. 7, pp. 673-692.
- Rose, Nikolas (1999). *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Rose, Nikolas (2001). Elämän itsensä politiikka. *Tiede & edistys*, Vol. 26, No. 2, ss. 81-101.
- Rose, Nikolas & Miller, Peter (1989). *Rethinking the State: governing economic, social and personal life*. Working paper, June 1989.
- Rosenau, James (1990). *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton University Press, Princeton.
- Rosenau, James (1992). "Governance, Order and Change in World Politics", teoksessa James N. Rosenau & Ernst-Otto Czempiel (eds.), *Governance without Government, Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Rosenau, James (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Rosenau, James (2001). "Stability, Stasis, and Change: A Fragmegrating World", teoksessa Richard L. Kugler & Ellen L. Frost (eds.), *The Global Century. Globalization and National Security. Volume I*. National Defence University Press, Washington DC.
- Rosenau, James & Czempiel, Ernst-Otto (eds.) (1992). *Governance without Government, Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ross, Alf (1968). *Directives and Norms*. Humanities Press, New York.
- Rossi, Kimmo (1999). "Sanastotyö Euroopan unionissa", teoksessa Kaisa Kuhmonen (toim.), *Toimikunnista termitalkoisiin. 25 vuotta sanastotyön asiantuntemusta*, ss. 106-110. Tekniikan sanastokeskus, Helsinki.
- Rothschild, Emma (1995). "What is Security?". *DÆDALUS, The Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, Vol. 124, No. 3, pp. 53-98.

- Rousseau, Jean-Jacques (1997). *Yhteiskuntasopimuksesta eli valtio-oikeuden johtavat periaatteet*. 3. painos. Suomentanut ja johdannolla varustanut J.V. Lehtonen. Ranskankielinen alkuteos *Du contrat social ou principes du droit politique*. Karisto Oy, Hämeenlinna.
- Rovisco, Maria (2010). "Reframing Europe and the global: conceptualizing the border in cultural encounters". *Environment & Planning D: Society & Space*, Vol. 28, No. 6, pp. 1015-1030.
- Ruggie, John Gerard (1993). "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations". *International Organization*, Vol. 47, No. 1, pp. 139-174.
- Ruggie, John Gerard (1998). "Territoriality at Millenium's End", teoksessa John Gerard Ruggie, *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. Routledge, London.
- Rumford, Chris (2006). "Rethinking European spaces. Territory, Borders, Governance". *Comparative European Politics*, 2006, 4, (127-140).
- Rumford, Chris (2008). *Citizens and borderwork in contemporary Europe*. Routledge, London.
- Rumford, Chris (2011). "Seeing like a border". *Political Geography* 30 (2011), pp. 67-68.
- Ruotsalainen, Seppo (2012). "Terrorismin uhkan vaikutukset EU:n ja sen jäsenmaiden tilannekuva- toimintoihin", teoksessa Risto Honkonen & Vesa Muttilainen (toim.), *Poliisin toimintaympäristö - Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2012*, ss. 265-272. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 102, Poliisiammattikorkeakoulu, Tampere.
- Ruotsi-suomi suursanakirja* (1999). Svensk-finsk storordbok. Lea Lampén. 9. painos. WSOY, Porvoo & Helsinki & Juva.
- Rusanen, Timo (2000). "Gloaali turvallisuus", teoksessa Pauli Niemelä ja Anja Riitta Lahikainen (toim.), *Inhimillinen turvallisuus*, ss. 307-319. Vastapaino, Tampere.
- Russell, Bertrand (1905). "On Denoting". *Mind*, New Series. Vol. 14, No. 56, pp. 479-493.
- Russell, Bertrand (1912). *The Problems of Philosophy*. Allen & Unwin, London.
- Russett, Bruce & Antholis, William (1993). *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. Princeton University Press, Princeton.
- Rutanen, Erkki (2009). *Käsitemanalyytikirja*. 5. painos. Nord Print Oy, Helsinki.
- Saastamoinen, Mikko (2010). "Aktiivisen kansalaisuuden vastatulkintoja: Neuroottinen ja hylätty kansalaisuus", teoksessa Jani Kaisto & Miikka Pyykkönen (toim.), *Hallintavalta*, ss. 230-253. Gaudeamus Helsinki University Press, Tallinna.
- Sabel, Charles & Zeitlin, Jonathan (2008). "Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU". *European Law Journal*, Vol. 14, No. 3, pp. 271-327.
- Sabel, Charles & Zeitlin, Jonathan (2012). "Experimentalist Governance", teoksessa David Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, pp. 169-183. Oxford University Press, New York.
- Sadeniemi, Matti ym. (2002). Ks. Nykysuomen sanakirja.
- Said, Edward (2001). *Ajattelevan ihmisen vastuu*. Lokikirjat, Helsinki.
- Saksa-suomi suursanakirja* (1993). Grosswörterbuch Deutsch-Finnisch. Toim. Lauri Hirvensalo. 6. painos. WSOY, Porvoo & Helsinki & Juva.
- Salamon, Lester (2002). "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction", teoksessa Lester M. Salamon (ed.), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford University Press, New York.
- Salminen, Ari (2005). *Hallintotiede*. 8. painos. Edita Prima Oy, Helsinki.

- Salminen, Ari (2011). "Mitä on hallintotiede – tieteenalan identiteetin rakentaminen", teoksessa Turo Virtanen, Pertti Ahonen, Antti Syväjärvi, Pirkko Vartiainen, Juha Vartola & Jari Vuori (toim.), *Suomalainen hallinnon tutkimus – Mistä, mitä, minne?*, ss. 305-323. Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere.
- Salminen, Janne (2010). "Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen muotoutuminen ja Lissabonin sopimus". *Lakimies* 6/2010, ss. 1025-1053.
- Salminen, Seppo (1975). *Valtionhallinto ja virkamiehet*. Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900 - 3/9 - 1975, ss. 101-124. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, C-sarja, 13, Vammala.
- Salminen, Pertti (1995). *Puolueettomuuden nimeen, sotilasjohto Kekkonen linjalla ja sen sivussa 1961-1966*. Kustannus Oy Suomen Mies, Helsinki.
- Salter, Mark (2004). "Passports, mobility, and security: how smart can the border be?" *International Studies Perspectives*, Vol. 5, No. 1, pp. 71-91.
- Salter, Mark (2005). "At the threshold of security: a theory of international borders", teoksessa Elia Zureik & Mark B. Salter (eds.), *Global Surveillance and Policing: Borders, security, identity*, pp. 36-50. Willan Publishing, Devon.
- Salter, Mark (2008). *Politics at the airport*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Salter, Mark (2011). "Places everyone! Studying the performativity of the border". *Political Geography* 30 (2011), pp. 66-67.
- Sanders, Willy (1977). *Linguistische Stilistik*. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen.
- Sapir, Edward (1921). *Language. An Introduction to the Study of Speech*. Harcourt, Brace & Company, New York.
- Sapir, Edward (1949). *The Selected Writings of Edward Sapir in Language, Culture, and Personality*. Edited by D.G. Mandelbaum. University of California Press, Berkeley, CA.
- Saukkonen, Pauli (1984). *Mistä tyylä syntyy?* WSOY, Helsinki.
- de Saussure, Ferdinand (1983). *Course in General Linguistics*. Translated and annotated by Roy Harris. Gerald Duckworth & co., London. Alkuperäisteos ilmestyi vuonna 1916.
- Savage, Peter (1974). "Dismantling the Administrative State: Paradigm Reformulation in Public Administration". *Political Studies*, Vol. 22, No. 2, pp. 147-157.
- Savolainen, Matti (2001). "Intellektuelli, maanpakolainen, amatööri. Kontrapunktinen lukeminen vastarinnan muotona Edward Saidin teoksissa", teoksessa Edward Said (2001), *Ajattelevan ihmisen vastuu*. Lokikirjat, Helsinki.
- Schein, Edgar (1992). *Organizational Culture and Leadership*. 2<sup>nd</sup> edition. Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Scheinin, Martin - Vermeulen, Mathias & Tzanou, Maria (2010). "EU law and policy approaches to the applicability of human rights norms in the fight against terrorism". EU 7th Framework Programme, DETECTOR, FP7-SEC-2007-217862. (<http://www.detector.bham.ac.uk/documents.html> / 29.12.2010)
- Schimmelfennig, Frank (2003). *The EU, NATO and the Integration of Europe*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Schimmelfennig, Frank (2012). "EU External Governance and Europeanization beyond the EU", teoksessa David Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, pp. 656-670. Oxford University Press, New York.



- Schmitt, Carl (1985). *Political theology: Four chapters on the concept of sovereignty*. MITT Press, Cambridge, Mass.
- Schneider, Volker (2004). "State Theory, Governance and the Logic of Regulation and Administrative Control", teoksessa Andreas Warntjen & Arndt Wonka (eds.), *Governance in Europe*, pp. 25-41. Nomos, Baden-Baden.
- Scholte, Jan Aart (2005). *Globalisation: A Critical Introduction*. 2<sup>nd</sup> edition. Palgrave, Basingstoke.
- Scholten, Sophie & Minderhoud, Paul (2008). "Regulating Immigration Control: Carrier Sanctions in the Netherlands". *European Journal of Migration and Law*, Vol. 10, No. 2, pp. 123-147.
- Schiffirin, Deborah (1994). *Approaches to Discourse*. Blackwell, Oxford.
- Schreier, Fred (2005). "Combatting Terrorism and Its Implications for Intelligence", teoksessa Theodor H. Winkler, Anja H. Ebnöther & Mats B. Hansson (eds.), *Combatting Terrorism and Its Implications for the Security Sector*, pp. 129-167. Swedish National Defence College & DCAF, Vällingby.
- Schreier, Fred (2009). *Fighting the Pre-eminent Threats with Intelligence-led Operations*. DCAF Occasional Paper No 16.
- Schrijvers, Joep (2002). *Valtapelit työelämässä. Vehkeilyn ja juonittelun taito*. Rastor-yhtiöt, Helsinki.
- Scott, Richard (2001). *Institutions and Organizations*. 2<sup>nd</sup> edition. Sage Publications, Thousand Oaks, CA.
- Seale, Clive (1999). *The quality of qualitative research*. Sage Publications, London.
- Searle, John (1958). "Proper Names". *Mind*, Vol. 67, No. 266, pp. 166-173.
- Searle, John & Vanderveken, Daniel (1985). *Foundations of Illocutionary Logic*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Sellars, Wilfrid (1963). *Science, Perception and Reality*. Routledge & Kegan Paul, London.
- Sellars, Wilfrid (1997[1956]). *Empiricism & The Philosophy of Mind*. Harvard University Press, Cambridge, Mass. & London.
- Seppänen, Lauri (1997). "Kieli ja valta", teoksessa Matti Mälkiä & Jari Stenvall (toim.), *Kielen vallassa. Näkökulmia politiikan, uskonnon ja julkishallinnon kieleen*, ss. 51-59. Tampere University Press, Tampere.
- Sewell, Graham (2005). "Nice Work? Rethinking Management Control in an Era of Knowledge Work". *Organization*, Vol. 12, No. 5, pp. 685-704.
- Sewell, Graham & Parker, James R. (2001). "Neither good, nor bad, but dangerous: Surveillance as an Ethical Paradox". *Ethics & Information Technology*, Vol. 3, No. 3, pp. 183-196.
- Shannon, Claude & Weaver, Warren (1949). *The Mathematical Theory of Communication*. The University of Illinois Press, Urbana.
- Sheenan, Michael (2000). *National and International Security*. Ashgate, Aldershot.
- Sharov, Alexei (1991). "Biosemiotics: Functional-Evolutionary Approach to the Analysis of the Sense of Information", teoksessa Thomas Sebeok & Jan Umiker-Sebeok (eds.), *Biosemiotics. The Semiotic Web*, pp. 345-373. Mouton de Gruyter, New York.
- Shelley, Louise (2006). "Border Issues: Transnational Crime and Terrorism", teoksessa Marina Caparini & Otwin Marenin (eds.), *Borders and Security Governance. Managing Borders in a Globalised World*, pp. 255-269. Transaction Publishers, New Brunswick & London.

- Shilling, Chris (1993). *The Body and Social Theory*. Sage, London.
- Shotter, John (1990). "Social Individuality versus Possessive Individualism: The Sounds of Silence", teoksessa Ian Parker & John Shotter (eds.), *Deconstructing Social Psychology*, pp. 155-169. Routledge, London & New York.
- Shotter, John (1993). *Conversational Realities - Constructing Life through Language*. Sage, London.
- Silke, Andrew (2003). "Retaliating Against Terrorism", teoksessa Andrew Silde (ed.), *Terrorists, Victims and Society - Psychological Perspectives on Terrorism and its Consequences*, pp. 216-231. John Wiley & Sons, Chichester.
- Silverman, David (1985). *Qualitative Methodology and Sociology: Describing The Social World*. Gower, Aldershot.
- Silverman, David (1993). *Interpreting Qualitative Data: Methods for Analysing Talk, Text, and Interaction*. Sage, London.
- Silverman, David (1998). *Harvey Sacks. Social Science and Conversation Analysis*. Oxford University Press, New York.
- Simon, Herbert (1947). *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. The Free Press, New York.
- Simon, Herbert A. (1957). *Models of Man*. Wile, New York.
- Simon, Herbert, W (1989). "Introduction: Kenneth Burke and the Rhetoric of the Human Sciences", teoksessa Herbert W. Simon & Melia Trevor (eds.), *The Legacy of Kenneth Burke*. The University of Wisconsin Press, Madison.
- Sinclair, John (1966). "Beginning the Study of Lexis", teoksessa C.E. Bazell, J.C. Catford, M.A.K. Halliday & R.H. Robins (eds.), *In Memory of J. R. Firth*, pp. 410-430. Longman, London.
- Sinclair, John (1987). "Collocation: a progress report", teoksessa Ross Steele & Terry Threadgold (eds.), *Language Topics. Essays in Honour of Michael Halliday 2*, pp. 319-331. Benjamins, Amsterdam.
- Sinclair, John (1991). *Corpus, Concordance, Collocation*. Oxford University Press, Oxford.
- Sinclair, John (1996). The Search for Units of Meaning. *Textus IX*, pp. 75-106.
- Sinclair, John (1998). "The Lexical Item", teoksessa Edda Weigand (ed.), *Contrastive Lexical Semantics*, pp. 1-24. Benjamins, Amsterdam.
- Sinisalo, Kari (1971). *Poliisin toimivallan määräytyminen*. Väitöskirja. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 94. Lakimiesliiton kustannus, Vammala.
- Sinkkonen, Teemu (2010). Terrorismin seuraukset ja Euroopan unionin terrorismin vastainen strategia", teoksessa Kimmo Nuotio & Leena Malkki (toim.), *Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden Eurooppa*, ss. 209-222. Yliopistopaino, Helsinki.
- Sivistyssanat* (2001). Toim. Kaarina Turtia. Otava, Keuruu.
- Sjöstedt, Roxanna (2008). "Exploring the construction of threats: The securitization of HIV/AIDS in Russia". *Security Dialogue*, Vol. 39, No. 1, pp. 7-29.
- Skinner, Quentin (1978). *The Foundations of Modern Political Thought, I-II*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Skinner, Quentin (1988). "A Reply to my Critics", teoksessa James Tully (ed.), *Meaning and Context. Quentin Skinner and his Critics*, pp. 231-288. Polity Press, London.



- Skinner, Quentin (1989). "The State", teoksessa Terence Ball, James Farr & Russell. L. Hanson (eds.), *Political Innovation and Conceptual Change*, pp. 90-131. Cambridge University Press, Cambridge.
- Skinner, Quentin (1998). *Liberty Before Liberalism*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Skinner, Quentin (2005). *On Intellectual History and the History of Books. Contributions to the History of Concepts 1*, pp. 29-36.
- Skinner, Quentin (2006 [2002]). *Visions of Politics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Slovic, Paul (1994). "Perceptions of Risk: Paradox and Challenge", teoksessa Berndt Brehmer & Nils-Eric Sahlin (eds.), *Future risks and risk management*, pp. 63-78. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Slovic, Paul (2000). *The Perception of Risk*. Earthscan, London, Sterling, VA.
- Slovic, Paul - Fischhoff, Baruff & Lichtenstein, Sarah (1982). "Facts versus Fears: Understanding Perceived Risks", teoksessa Daniel Kahneman, Paul Slovic & Amos Tversky (eds.), *Judgement Under Uncertainty. Heuristics and Biases*, pp. 463-489. Cambridge University Press, Cambridge.
- Smadja, Frank (1993). "Retrieving Collocations from Text: Xtract". *Computational Linguistics*, Vol. 19, No. 1, pp. 143-177.
- Smith, Anthony (1992). "National Identity and the Idea of European Unity". *International Affairs*, Vol. 68, No. 1, pp. 55-76.
- Smith, Graham (2005). "Into Cerberus' lair: Bringing the idea of security to light". *The British Journal of Politics & International Relations*. Vol. 7, No. 4, pp. 485-507.
- Smith, Karen (2003). *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Polity, Cambridge.
- Smith, Karen (2006). "The Outsiders: The European Neighbourhood Policy", teoksessa Thierry Balzacq & Sergio Carrera (eds.), *Security Versus Freedom: A Challenge for Europe's Future*, pp. 205-222. Ashgate, Aldershot, United Kingdom.
- Smith, Keith (2001). *Environmental Hazards. Assessing Risk and Reducing Disaster*. Routledge, London & New York.
- Smith, Michael (2004). *Europe's Foreign and Security Policy. The institutionalization of Cooperation*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Smith, Steve (1997). "New Approaches to International Theory", teoksessa John Baylis & Steve Smith (eds.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford University Press, Oxford.
- Snyder, Jack (1991). *Myths of Empire*. Cornell University Press, Ithaca, NY.
- Snyder, Timothy (2005). The wall around the west. *Eurozine*, January 6.  
(<http://www.eurozine.com/articles/2005-01-06-snyder-en.html> / 3.4.2013)
- Solana, Javier (2003). "A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy". Endorsed by the European Council, Brussels, 11-12 December, 2003.
- Sorell, Tom (2010). "Quarterly Update on Technology 6". EU 7th Framework Programme, DETECTER, FP7-SEC-2007-217862. (<http://www.detector.bham.ac.uk/documents.html> / 29.12.2010)
- Sorkin, Michael (2008). "Introduction: the fear factor", teoksessa Michael Sorkin (ed.), *Indefensible Space: The Architecture of the National Insecurity State*. Routledge, New York.

- Sparke, Matthew (2004). "Belonging in the PACE lane: Fast Border Crossing and Citizenship in the Age of Neoliberalism", teoksessa Joel Migdal (ed.), *Boundaries and Belonging: States and Societies in the Struggle to Shape Identities and Local Practices*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Sparke, Matthew (2005). *In the space of theory: Postfoundational geographies of the nation-state*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Sparke, Matthew (2006). "A Neoliberal Nexus: Economy, Security and the Biopolitics of Citizenship on the Border". *Political Geography*, Vol. 25, No. 2, pp. 151-180.
- Spector, Malcolm & Kiseuse, John (1987). *Constructing Social Problems*. Aldine de Gruyter, London.
- Stacey, Ralph (1996). *Complexity and Creativity in Organizations*. Berrett-Koehler Publishers, San Francisco.
- Staples, William (1997). *The Culture of Surveillance: Discipline and Social Control in the United States*. St Martins Press, New York.
- Staples, William (2000). *Everyday Surveillance: Vigilance and Visibility in Postmodern Life*. Rowman & Littlefield Publishers, Lanham.
- Staudt, Kathleen (2011). "Rethinking National Security Policies and Practices in Transnational Contexts. Border Resistance", teoksessa Vida Bajc & Willem de Lint (eds.), *Security and Everyday Life*, pp. 101-121. Routledge, New York & London.
- Stehr, Nico (1994). *Knowledge Societies*. Sage, London.
- Steinfatt, Thomas (1989). "Linguistic Relativity. Toward a Broader View", teoksessa Stella Ting Toomey & Felipe Korzenny (eds.), *Language, Communication, and Culture. Current Directions*, pp. 35-75. SAGE, Newbury Park, CA.
- Stevall, Jari (1997). "Yhteisöllisyydestä erottautumiseen. Hallinnon kehittämisen kieli", teoksessa Matti Mälkiä & Jari Stenvall (toim.), *Kielen vallassa. Näkökulmia politiikan, uskonnon ja julkishallinnon kieleen*, ss. 177-199. Tampere University Press, Tampere.
- Stenvall, Jari (2000). *Käskyläisestä toimijaksi*. Väitöskirja. Tampereen yliopisto, hallintotieteen laitos. Acta Universitatis Tamperensis 759. Tampereen Yliopistopaino Oy Juvenes Print, Tampere.
- Stenvall, Jari (2012). "Julkinen hallinto poliisin toimintaympäristönä", teoksessa Risto Honkonen & Vesa Muttilainen (toim.), *Poliisin toimintaympäristö - Poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2012*, ss. 113-120. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 102, Poliisiammattikorkeakoulu, Tampere.
- Steward, Dominic (2000). "Conventionality, Creativity and Translated Text: The Implications of Electronic Corpora in Translation", teoksessa Maeve Olohan (ed.), *Intercultural faultlines. Research models in translation studies I. Textual and cognitive aspects*, pp. 73-91. St. Jerome, Manchester.
- Stoker, Gerry (1998). "Governance as theory: Five positions". *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 155, pp. 17-28.
- Strassoldo, Raimondo (1977). "The Study of Boundaries". *The Jerusalem Journal of International Relations*, Vol. 2, No. 3, pp. 81-107.
- Strawson, Peter (1959). *Individuals*. Methuen, London.
- Stritzel, Holger (2007). "Towards a theory of securitization: Copenhagen and beyond". *European Journal of International Relations*, Vol. 13, No. 3, pp. 357-383.
- Stubbs, Michael (1993). "British tradition in text analysis", teoksessa Mona Baker, Gill Francis & Elena Tognini-Bonelli (eds.), *Text and technology: In honour of John Sinclair*, pp. 1-33. John Benjamins, Amsterdam.

- Stubbs, Michael (1995a). "Collocations and semantic profiles. On the Cause of the Trouble with Quantitative Studies". *Functions of Language*, Vol. 2, No. 1, pp. 23-55.
- Stubbs, Michael (1995b). "Corpus evidence for norms of lexical collocation", teoksessa Guy Cook & Barbara Seidlhofer (eds.), *Principle and Practice in Applied Linguistics*, pp. 245-256. Oxford University Press.
- Stubbs, Michael (1996). *Text and Corpus Analysis. Corpus-assisted Studies of Language and Culture*. Blackwell, Oxford.
- Stubbs, Michael (2001a). *Words and Phrases. Corpus Studies of Lexical Semantics*. Blackwell, Oxford.
- Stubbs, Michael (2001b). "On Inference theories and code theories: Corpus evidence for semantic schemas". *Text*, Vol. 21, No. 3, pp. 437-465.
- Ståhlberg, Kaarlo Juho (1915). *Suomen hallinto-oikeus: Sisäasiain hallinto*. Otava, Helsinki.
- Ståhlberg, Kaarlo Juho (1928). *Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa*. Otava, Helsinki.
- Summa, Hilikka (1989). *Hyvinvointipolitiikka ja suunnitteluretoriikka: Tapaus asuntopolitiikka*. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskus, Espoo.
- Summa, Hilikka (1990). "Hallinto tukahduttaa politiikan". *Hallinnon tutkimus*, 9:8, ss. 115-118.
- Summa, Hilikka (1995). "Retoriikka ja argumentaatioanalyysi yhteiskuntatutkimuksessa", teoksessa Jaakko Leskinen (toim.), *Laadullisen tutkimuksen risteysasemalla*. Kuluttajatutkimuskeskus, Helsinki.
- Summa, Hilikka (1998). "Kolme näkökulmaa uuteen retoriikkaan. Burke, Perelman, Toulmin ja retoriikan kunnianpalautus", teoksessa Kari Palonen & Hilikka Summa (toim.), *Pelkkää retoriikkaa*, 2. painos, ss. 51-83. Vastapaino, Tampere.
- Suomalaisen kirjallisuuden seura (1987). *Iso ruotsalais-suomalainen sanakirja*. SKS, Helsinki.
- Suomi-ruotsi suursanakirja*. Finsk-svensk storordbok. (1999). Toim. Knut & Aulis Cannelin, Lauri Hirvensalo & Nils Hedlund. 10. painos. Ilmestynyt aikaisemmin nimellä *Suomalais-ruotsalainen suursanakirja*. WSOY, Juva.
- Suomi-saksa suursanakirja*. Grosswörterbuch Finnish-Deutsch (1993). Toim. Pekka Katara & Ingrid Schellbach-Kopra. 6. painos. WSOY, Juva.
- Sunstein, Cass (2007). *Worst Case Scenarios*. Harvard University Press, Cambridge, MA & London.
- Suojanen, Päivikki (1975). "Uskonnollinen kieli", teoksessa Juha Pietikäinen (toim.), *Uskonnollinen liike. Suomalaisia tapaustutkimuksia*, ss. 230-260. Tietolipas 74, Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki.
- Suojanen, Päivikki (1997). "Etnografisia havaintoja politiikan ja uskonnon ammattikielistä Suomessa. Suostuttelevan viestinnän valta", teoksessa Matti Mälkiä & Jari Stenvall (toim.), *Kielen vallassa. Näkökulmia politiikan, uskonnon ja julkishallinnon kieleen*, ss. 75-89. Tampere University Press, Tampere.
- Suoninen, Eero (1992). *Perheen kuvakulmat. Diskurssianalyysi perheenäidin puheesta*. Tampereen yliopisto, Sosiologian ja sosiaalipsykologian laitos, Tutkimuksia, sarja A, Nro 24, Tampere.
- Suoninen, Eero (1997a). Miten tutkia moniäänistä ihmistä - väitöskirjan yhteenvedoartikkeli. Teoksessa Eero Suoninen, *Miten tutkia moniäänistä ihmistä: Diskurssianalyttisen tutkimuskohteen kehittelyä* (1997b), ss. 11-38.
- Suoninen, Eero (1997b). *Miten tutkia moniäänistä ihmistä: Diskurssianalyttisen tutkimuskohteen kehittelyä*. Väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 580. Tampereen yliopistopaino, Tampere.

- Suoninen, Eero (1997c). ”Selonteot ja oman toiminnan ymmärrettäväksi tekeminen”. *Sosiologia*, Vol. 34, No. 1, ss. 26-38.
- Suoninen, Eero (2000). ”Kielen käytön vaihtelevuuden analysoiminen”, teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen, *Diskurssianalyysin aakkoset*, ss. 48-74. 2. painos. Vastapaino, Jyväskylä.
- Suoninen, Eero (2002a). ”Näkökulmia sosiaalisen todellisuuden rakentumiseen”, teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen, *Diskurssianalyysi liikkeessä*, ss. 17-36. Vastapaino, Jyväskylä.
- Suoninen, Eero (2002b). ”Vuorovaikutuksen mikromaiseman analysoiminen”, teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen, *Diskurssianalyysi liikkeessä*, ss. 101-125. Vastapaino, Jyväskylä.
- Suonuuti, Heidi (1999). ”Käsiteanalyysi työmenetelmänä”, teoksessa Kaisa Kuhmonen (toim.), *Toimikunnista termitalkoisiin, 25 vuotta sanastotyön asiantuntemusta*, ss. 29-42. Yliopistopaino, Helsinki.
- Suonuuti, Heidi (2006). *Sanastotyön opas*. Laser-Paino Oy, Helsinki.
- Suuri suomi-ruotsi sanakirja* (1997). WSOY, Juva.
- Svensk Ord Bok* (1986). Språkdata och Esselte Studium AB, Uppsala.
- Svensk ordbok* (1999). Språkdata och Norstedts Ordbok. AIT Gjøvik AS, Norge.
- Sweeny, Robert (2004). *Pedagopticon: Beyond Discipline and Punish in the Classroom. New Forms Festival*. Vancouver, BC.
- Takala, Tuomo & Lämsä, Anna-Maija (2001). ”Tulkitseva käsitetutkimus organisaatio- ja johtamistutkimuksen tutkimusmetodologisena vaihtoehtona”. *Liiketaloudellinen aikakauskirja* 3/01, ss. 371-390.
- Takkinen, Henri (2007). *Rajaturvallisuuden riskiprofililit*. Kandidaatin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, Kadettikurssi 92, Rajavartiolinja, Helsinki.
- Talbot, Rhiannon (2002). ”The Balancing Act: Counter-terrorism and Civil Liberties in British Anti-terrorism Law”, teoksessa John Strawson (ed.), *Law after Ground Zero*. The Glasshouse Press, London.
- Tarasti, Eero (1990). *Johdatus semiotiikkaan*. Gaudeamus, Helsinki.
- Taylor, Peter (1994). ”The State as Container: Territoriality in the Modern World-system”. *Progress in Human Geography*, Vol. 18, No. 2, pp. 151-162.
- Temmes, Markku (1987). *Hallintokoneiston autonomisuus. Tutkimus teknobyrokratiasoitumisen vaikutuksista Suomen hallintokoneiston aseman kehitykseen*. Väitöskirja. Acta Universitatis Tampereensis, ser A vol 218. Tampereen pikakopio Oy, Tampere.
- Temmes, Markku (1989). *Virastojen kehityskaaret: valtion virastojen kehitys*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus, VapK-kustannus, Helsinki.
- Temmes, Markku (1991). *Julkinen johtaminen*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus, VapK-kustannus, Helsinki.
- Temmes, Markku (1992). *Julkiset asiantuntijaorganisaatiot*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus, VapK-kustannus, Helsinki.
- Thakur, Ramesh (2004). ”A Political Worldview”. *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3, pp. 347-348.
- Tholen, Berry (2010). ”The Changing border: development and risks in border control management of Western countries”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 76, No. 2, pp. 259-278.

- Thomas, Caroline (2004). "A Bridge Between the Interconnected Challenges Confronting the World". *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3, pp. 353-354.
- Thurman, James (2010). "Meeting on Data Mining, Human Rights and Ethics. Report on meeting D03.1". EU 7th Framework Programme, DETECTOR, FP7-SEC-2007-217862. (<http://www.detector.bham.ac.uk/documents.html> / 29.12.2010)
- Tiainen, Janne (2007). *Kylmän sodan päättymisen vaikutukset rajaturvallisuuteen*. Kandidaatin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, Kadettikurssi 92, Rajavartiolinja, Helsinki.
- Tickner, Ann (2002). "Feminist Theory and Gender Studies: Reflections for the Millenium", teoksessa Michael Brecher & Frank P. Harvey (eds.), *Millennial Reflections on International Studies*. University Michigan Press, Ann Arbor.
- Tiihonen, Seppo (1985). *Valtioneuvosto koordinoijana. Teoria ja käytäntö vuosina 1939-56*. Väitöskirja. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Tiihonen, Seppo (1990a). *Hallitusvalta. Hallintohistoriakomitea*. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Tiihonen, Seppo (1990b). *Talouden ylivalta. Hallintohistoriallisia tutkimuksia*, Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Tiihonen, Seppo (2008). *From Governing to Governance. A process of change*. 2. painos. Tampere University Press, Tampere.
- Tiili, Minna (2008). *Ministers as strategical political leaders? Strategic political steering after NPM reforms in Finland*. Academic dissertation. Acta Politica 34, Department of Political Science, University of Helsinki, Helsinki.
- Tiilikainen, Tommi (2007). *Automatisoidut rajatarkastukset*. Kandidaatin tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, Kadettikurssi 92, Rajavartiolinja, Helsinki.
- Tiilikainen, Tommi (2009). *Automatisoidut rajatarkastukset*. Pro gradu -tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, Kadettikurssi 92, Rajavartiolinja, Helsinki.
- Timonen, Pekka (toim.) (1996). *Johdatus Suomen oikeusjärjestelmään 1. Yksityisoikeus*. 3. painos. Lakimiesliiton kustannus, Jyväskylä.
- Tirkkonen-Condit, Sonja (2000a). "Kääntämisen teoria, tutkimus ja sovellus", teoksessa Kari Sajaavaara & Arja Piiraniemi-Marsh (toim.), *Näkökulmia soveltavaan kielentutkimukseen*, ss. 123-154. Soveltavan kielentutkimuksen keskus, Jyväskylä.
- Tirkkonen-Condit, Sonja (2002). "Translationese; A Myth or an Empirical Fact? A Study into the Linguistic Identifiability of Translated Language". *Target*, Vol. 14, No. 2, pp. 207-220.
- Tirkkonen-Condit, Sonja (2004). "Unique Items - over or under-represented in translated language?" teoksessa Anna Mauranen & Pekka Kujamäki (toim.), *Translation Universals. Do They Exist?*, pp. 177-184. Benjamins Translation Library 48. Benjamins, Amsterdam.
- Tirman, John (2004). *The Maze of Fear: Security and Migration After 9/11*. The New Press, New York.
- Tobin, Graham & Montz, Burrell (1997). *Natural Hazards. Explanation and Integration*. Guilford Press, New York & London.
- Toffler, Alvin (1991). *Suuri käänne*. Otava, Helsinki.
- Tognini-Bonelli, Elena (1996). *Corpus Theory and Practice*. TWC, Birmingham.
- Toiskallio, Jarmo (2011). "Ihmisen turvallisuudesta - ajattelun kehittelyä professori Timo Airaksisen alustuksen virittämänä", teoksessa Juha Tuominen (toim.), *Nuoret, arvot ja maanpuolustus*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Julkaisusarja 2, Artikkelikokoelmat 6/2011.

- Toivonen, Aaro (1998). *Ruhtinaan uudet vaatteet. Tutkielma turvallisuuden käsitteestä*. Kansallinen turvallisuusneuvosto (KATU), Kokkola.
- Topak, Ozgun (2010). "The New Borders of EU: Surveillance, Security and European Citizenship". Paper prepared for SGIR 7<sup>th</sup> Pan-European International Relations Conference Stockholm, 9-11 September 2010.
- Torpey, John (2000). *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Torpey, John (2005). "Imperial embrace? Identification and constraints on mobility in a hegemonic empire", teoksessa Elia Zureik & Mark B. Salter (eds.), *Global Surveillance and Policing: Borders, security, identity*, pp. 157-172. Willan Publishing, Devon.
- Toyr, Gideon (1980). *In Search of A Theory of Translation*. The Porter institute for Poetics and Semiotics, Tel Aviv University, Tel Aviv.
- Toyr, Gideon (1985). "A Rationale for Descriptive Translation Studies", teoksessa Theo Hermans (ed.), *Manipulation of Literature. Studies in Literary Translation*, pp. 16-41. Groom Helm, London.
- Toury, Gideon (1995). *Descriptive Translation Studies and beyond*. Benjamins, Amsterdam.
- Trombetta, Maria Julia (2008). "Environmental security and climate change: Analysing the discourse". *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 21, No. 4, pp. 585-602.
- Tshuma, Lawrence (2000). "Hierarchies and Government versus Network and Governance: Competing Regulatory Paradigms in Global Economic Regulation". Law, Social Justice and Global Development (LGD). ([http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/lgd/2000\\_1/tshuma/](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/lgd/2000_1/tshuma/) / 3.4.2013)
- TSK (toim.) 1988. *Sanastotyön käsikirja. Soveltavan terminologian periaatteet ja työmenetelmät*. SFS-käsikirja 50, TSK 14. Suomen standardisoimisliitto SFS, Helsinki
- Tuan, Yi-Fu. (1977). *Space and Place. The Perspective of Experience*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Tucker, Robert & Hendrickson, David (1992). *The Imperial Temptation: The New World Order and America's Purpose*. Council On Foreign Relations Press, New York.
- Tuomela, Raimo & Patoluoto, Ilkka (1976). *Yhteiskuntatieteiden filosofiset perusteet I*. Gaudeamus, Helsinki.
- Turtia, Kaarina (2001). *Sivistyssanat*. Otava, Keuruu.
- Tymoczko, Maria (1998). "Computerized Corpora and the Future of Translation Studies". *Meta*, Vol. 43, No. 4, pp. 652-659.
- Törrönen, Jukka (2005). "Puhetapoja analysoimassa. Rajankäyntiä kriittisen diskurssianalyysin ja semioottisen sosiologian välillä", teoksessa Pekka Räsänen, Anu-Hanna Anttila & Harri Melin (toim.), *Tutkimus menetelmien pyörteissä*. PS-Kustannus, Juva.
- Töttö, Pertti (1987). *Yhteiskuntatiede ja toiminta*. Tampereen yliopiston jäljennepalvelu, Tampere.
- Töttö, Pertti (2010). *Syvällistä ja pinnallista. Teoria, empiria ja kausaalisuus sosiaalitutkimuksessa*. 3. painos. Vastapaino, Tampere.
- Uimonen, Risto (1994). "Julkea julkisuus. Poliitikot ja yritysjohtajat mediayhteiskunnassa", teoksessa Matti Karhu (toim.), *Julkinen johtaja. Miten opit elämään mediayhteiskunnassa?* Tietopaketti Oy, Helsinki.
- Ullman, Richard (1983). "Redefining Security". *International Security*, Vol. 8, No. 1, pp. 129-153.



- Uusitalo, Hannu (1998). *Tiede, tutkimus ja tutkielma. Johdatus tutkielman maailmaan*. WSOY, Juva.
- Vaara, Eero & Laine, Pikka-Maaria (2006). ”Kriittinen diskurssianalyysi metodologiana strategia-tutkimuksessa”, teoksessa Kristiina Rolin, Marja-Liisa Kaakkuri-Knuutila & Elina Henttonen (toim.), *Soveltava yhteiskuntatiede ja filosofia*, ss. 155-173. Oy Yliopistokustannus University Press Finland, Helsinki.
- Vagts, Alfred (1959). *A History of Militarism. Civilian and Military*. Hollis & Carter, London.
- Valaskakis, Kimon (2000). Westphalia II: The Real Millenium Challenge.
- Valtonen, Vesa (2010). *Turvallisuustoimijoiden yhteistyö operatiivis-taktisesta näkökulmasta*. Väitös-kirja. Maanpuolustuskorkeakoulu, Taktiikan laitos, Julkaisusarja 1, N:o 3/2010. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Vanderauwera, Ria (1985). *Dutch Novels Translated into English: The Transformation of a "Minority" Literature*. Rodopi, Amsterdam.
- van Dijk, Teun (2001). ”Multidisciplinary CDA: A Plea for Diversity”, teoksessa Ruth Wodak & Michael Meyer (eds.), *Methods of Critical Discourse Analysis*. Sage Publications, London.
- Vanhatalo, Ulla (2003). ”Kyselytestit vs. korpusligvistiikka lähisyntymien semanttisten sisältöjen arvioinnissa - Mitä vielä keskeisestä ja tärkeästä?” *Virittäjä* 3/2003, ss. 351-369.
- Varjonen, Pekka (1999). *Sotilasorganisaation kulttuuri*. Maanpuolustuskorkeakoulu. Johtamisen laitoksen julkaisusarja 1, N:o 15. Edita, Helsinki.
- Vartola, Juha (1979). *Valtioballinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. Tutkimus julkishallinnon kriisiteeseistä ja Max Weberin byrokratiateoriasta sekä näiden välisistä suhteista valtioonhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa*. Acta Universitatis Tampereensis. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Vartola, Juha (1992). ”Onnistuuko hallintouudistus tällä kertaa?”, teoksessa Päivi Anttila & Tarmo Pukkila (toim.), *Suomi suosta - kansallisen strategian aineksia*. Acta Universitatis Tampereensis, Serie B, Vol. 39. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Vartola, Juha (2005). *Näkökulmia byrokratiaan*. Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere.
- Vattimo, Gianni (1989). *Läpinäkyvä yhteiskunta*. Suomentanut Jussi Vähämäki. Gaudeamus, Helsinki.
- Vaughan-Williams, Nick (2010). ”The UK border security continuum: virtual biopolitics and the simulation of the sovereign ban”. *Environment & Planning D: Society and Space*, Vol. 28, No. 6, pp. 1071-1083.
- Vehkavaara, Tommi (1998). *Tietoa ilman uskomuksia*. ([http://mtlserver.uta.fi/~attove/TIE\\_I\\_US.HTM](http://mtlserver.uta.fi/~attove/TIE_I_US.HTM) / 27.6.2011)
- Vehmas-Lehto, Inkeri (1989). *Quasi-correctness. A critical study of Finnish translations of Russian journalistic texts*. Neuvostoliittoinstituutin vuosikirja 31, Helsinki.
- Vehmas-Lehto, Inkeri (1999). *Kopiointia vai kommunikointia. Johdatus käännosteoriaan*. Finn Lectura, Helsinki.
- Veivo, Harri (2000). ”Merkki, kulttuuri, kokemus”, teoksessa Anu Airola, Heikki Koskinen & Veera Mustonen (toim.), *Merkillinen merkitys*, ss. 130-142. Gaudeamus, Helsinki.
- Vesikansa, Jouko (1977). *Johdokset*. Nykysuomen oppaita 2. WSOY, Porvoo.
- Veyne, Paul (1997). ”Foucault revolutionizes history”, teoksessa A.I. Davison (ed.), *Foucault and His Interlocutors*. University of Chicago Press, Chicago.



- Vienola, Ville (2006). *Poliisimiehen käskyvalta*. Kandidaatin tutkielma, Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta, Julkisoikeuden laitos, Helsinki.
- Vihavainen, Timo (1993). ”Teknologian arvioinnista”, teoksessa Paul Collander ym. (toim.), *Vas-tuulliseen teknologiaan. Puheenvuoroja tekniikasta, arvoista ja tulevaisuudesta*, ss. 25-31. Tekniikka elämää palvelemaan TEP, Helsinki.
- Vilkuna, Maria (1996). *Suomen lauseopin perusteet*. Kotimaisten kielten tutkimuskeskus, Helsinki.
- Virta, Jami (2009). *Strategiat diskurssianalyttisesti tarkasteltuna - tapaus yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia*. Esiupseerikurssi 61:n tutkielma, maasotalinja. Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki.
- Virta, Sirpa (1998). *Poliisi ja turvayhteiskunta: lähipoliisi turvallisuusstrategiana*. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 1/1998. Poliisiammattikorkeakoulu, Espoo.
- Virta, Sirpa (2005). *Tavoitteena turvallisuus. Poliisin strategisen johtamisen haasteita*. Tampereen yliopisto, Turvallisuushallinnon julkaisu 10. Juvenes Print, Tampere.
- Virta, Sirpa (2006). ”Security”, hakusana teoksessa Eugene McLaughlin & John Muncie (eds.), *The SAGE Dictionary of Criminology*, pp. 371-373. SAGE, London.
- Virta, Sirpa (2007). *Valtion vastuu ja tehtävät. Verotuksesta terrorismin torjuntaan*. Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston julkaisu 5. Tampereen yliopisto. Juvenes Print, Tampere.
- Virta, Sirpa (2009). ”Strategioiden valta. Kriittisen strategiatutkimuksen näkökulmia”, teoksessa Jaana Haatainen, Timo Keski-Petäjä & Juha Vartola (toim.), *Muuttuva hallinto ei sammaloidu*, ss. 209-228. Tampereen yliopisto. Juvenes Print, Tampere.
- Virta, Sirpa (2011). ”Turvallisuuden tutkimus. Tieteenalat ja monitieteisyyden lähtökohtia”, teoksessa *Tiede ja Ase*, Suomen Sotatieteellisen Seuran vuosijulkaisu n:o 69, ss. 112-126. Hakapaino Oy, Helsinki.
- Virta, Sirpa (2011b). ”Re/Building the European Union. Governing through Counterterrorism”, teoksessa Vida Bajc & Willem de Lint (eds.), *Security and Everyday Life*, pp. 185-211. Routledge, New York & London.
- Virta, Sirpa (2013). ”Governing urban security in Finland: Towards the ‘European model’”. *European Journal of Criminology*, Vol. 10, No. 3, pp. 326-340.
- Virtanen, Petri & Stenvall, Jari (2010). *Julkinen johtaminen*. Tietosanoma, Tallinna.
- Virtanen, Teemupekka (2002). *Four views on security*. Väitöskirja. Teknillisen korkeakoulun tietoliikenneohjelmistojen ja multimedian julkaisu TML-A4, Teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Virtanen, Turo (2011). ”Hallintotiede tieteenä – hallinnollisen toiminnan näkökulma omalajisen tieteen perustana”, teoksessa Turo Virtanen, Pertti Ahonen, Antti Syväjärvi, Pirkko Vartiainen, Juha Vartola & Jari Vuori (toim.), *Suomalainen hallinnon tutkimus – Mistä, mitä, minne?*, ss. 324-370. Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere.
- Volonisov, Valentin (1990). *Kielen dialogisuus. Marxismi ja kielifilosofia*. Vastapaino, Tampere.
- Vornanen, Riitta (2000). ”Teknologiset riskit ja turvallisuus”, teoksessa Pauli Niemelä ja Anja Riitta Lahikainen (toim.), *Inhimillinen turvallisuus*, ss. 321-344. Vastapaino, Tampere.
- Vuorensyrjä, Matti (2000). ”Miksi älykkään koneen aikakautta ei koskaan tullut?” teoksessa Matti Vuorensyrjä & Reijo Savolainen (toim.), *Tieto ja tietoyhteiskunta*, ss. 109-136. 2. painos. Yliopistopaino, Helsinki.

- Vuori, Juha (2011). *How to do Security with Words. A Grammar of Securitisation in the People's Republic of China*. Väitöskirja. Turun yliopiston julkaisuja, Sarja B, Tom. 336, Turku.
- Vuorinen, Sami (2009). Alijohtajat kokoon -esimiestensä rinnalle - alaistaidon käsiteanalyysi. Pro gradu -tutkielma. Maanpuolustuskorkeakoulu, Merikadettikurssi 75, Merivartiolinja, Helsinki.
- Väliverronen, Esa (1993). Diskurssien verkossa. Joukkoviestimet, julkisuus ja valta. *Tiedontutkimus* 1/1993, ss. 22-34.
- Wacquant, Loic (2001). "The Penalisation of Poverty and the Rise of Neo-Liberalism". *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 9, No. 4, pp. 401-412.
- Wæver, Ole (1995). "Securitization and Desecuritization", teoksessa Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On Security*, pp. 46-86. Columbia University Press, New York.
- Wæver, Ole (2000). "The EU as a Security Actor - Reflections from a pessimistic constructivist on post-sovereign security orders", teoksessa Morten Kelstrup & Michael C. Williams (eds.), *International Relations Theory & European Integration: Power, Security & Community*, pp. 250-294. Routledge, London.
- Wæver, Ole (2004). "Aberystwyth, Paris, Copenhagen. 'New Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery". Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Montreal, March 17-20, 2004.
- Wæver, Ole (2004b). "Peace and security - two concepts and their relationship", teoksessa Stefano Guzzini & Dietrich Jung (eds.), *Contemporary Security Analysis and Copenhagen Peace Research*, pp. 51-65. Routledge, London.
- Wæver, Ole (2007). 10x10, teoksessa Klein Nielsen, Ole Dahl Rasmussen & Ole Wæver (eds.), *10x10*. Cambridge Sholars Press, Cambridge.
- Wæver, Ole (2008a). "Peace and security: Two evolving concepts and their changing relationship", teoksessa Hans Günter Bauch, Úrsula Oswald Spring, Czeslaw Mesjasz, John Grin, Pál Dunay, Navnita Chadha Behera, Béchir Chourou, Patricia Kameri-Mbote & P.H. Liotta (eds.), *Globalization and Environmental Challenges. Reconceptualizing Security in the 21<sup>st</sup> Century*, Vol. 3, pp. 99-112. Springer, Berlin & Heidelberg & New York.
- Wæver, Ole (2008b). "The changing agenda of societal security", teoksessa Hans Günter Bauch, Úrsula Oswald Spring, Czeslaw Mesjasz, John Grin, Pál Dunay, Navnita Chadha Behera, Béchir Chourou, Patricia Kameri-Mbote & P.H. Liotta (eds.), *Globalization and Environmental Challenges. Reconceptualizing Security in the 21<sup>st</sup> Century*, Vol. 3, pp. 581-594. Springer, Berlin & Heidelberg & New York.
- Wagner, Heinz (1975). *Amtsverbrechen*. Duncker & Humblot, Berlin.
- Walker, Lorraine Olszewski & Avant, Kay Coalson (1992). *Teoria - avain hoitotyöhön*. Sairaanhoidtajien koulutussäätiön julkaisu. Vammalan kirjapaino Oy, Vammala.
- Walker, Ralph (2004). "Kant ja moraalilaki", teoksessa Ray Monk & Frederic Raphael (eds.), *Suuret filosofit*, ss. 293-366. Suomentanut Heikki Eskelinen. Otava, Helsinki.
- Walker, Robert (1992). *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Walker, Robert (1997). "The Subject of Security", teoksessa Keith Krause & Michael C. Williams (eds.), *Critical Security Studies*, pp. 61-81. UCL Press, USA.

- Walker, Robert (2000). "Europe is Not Where it is Supposed to be", teoksessa Morten Kelstrup & Michael Charles Williams (eds.), *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security and Community*, pp. 14-32. Routledge, London.
- Walker, Robert (2010). *After the globe, before the world*. Routledge, London.
- Walters, William (2004). "The frontiers of the European Union: a geostrategic perspective". *Geopolitics*, Vol. 9, No. 3, pp. 674-698.
- Walters, William (2004b). "Secure borders, safe haven, domestic politics". *Citizenship Studies*, Vol. 8, No. 3, pp. 237-260.
- Walters, William (2006). "Rethinking Borders Beyond the State". *Comparative European Politics*, 2006, 4, (141-159).
- Wasem, Ruth Ellen - Lak, Jennifer - Seghetti, Lisa - Monke, James & Viña, Stephen (2005). "Border Security: Inspections Practices, Policies, and Issues", teoksessa Paul V. Morris (ed.), *Border Security or Insecurity*, pp. 1-78. Novinka, New York.
- Waters, Malcolm (1995). *Globalization*. Routledge, London & New York.
- Watson, Adam (1992). *The Evolution of International Society*. Routledge, London.
- Webber, Frances (1996). *Crimes of Arrival: Immigrants and Asylum-Seekers in the New Europe*. Statewatch, London. (<http://www.statewatch.org/analyses/crimes-of-arrival.pdf> / 3.4.2011)
- Weber, Cynthia (2003). *International Relations Theory - A Critical Introduction*. Routledge, London.
- Weber, Leanne (2006). "The Shifting Frontiers of Migration Control", teoksessa Sharon Pickering & Leanne Weber (eds.), *Borders, Mobility and Technologies of Control*, pp. 21-43. Springer, Dordrecht.
- Weber, Leanne & Pickering, Sharon (2011). *Globalization and Borders. Death at the Global Frontier*. Palgrave MacMillan, New York.
- Weber, Max (1978). *Economy and Society, Vol. I-II*. University of California Press, California.
- Weber, Max (1985). *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5. Auflage. Mohr, Tübingen.
- Weber, Max (2009). *Tiede ja politiikka: Kutsumus ja ammatti*. Suomentanut Tapani Hietaniemi ja Risto Hannula. Vastapaino, Tampere.
- Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary of the English Language* (1994). Random House Value Publishing Inc, New Jersey.
- Weldes, Jutta - Laffey, Mark - Gusterson, Hugh & Duvall, Raymond (eds.) (1999). *Cultures of Insecurity: States, Communities, and the Production of Danger*. University of Minnesota Press, Minneapolis & London.
- Weiss, Thomas (2000). "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges". *Third World Quarterly*, Vol. 21, No. 5, pp. 795-814.
- Wendt, Alexander (1992). "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics". *International Organization*, Vol. 42, No. 2, pp. 391-425.
- Wendt, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Wetherell, Margaret & Potter, Jonathan (1988). "Discourse Analysis and the Identification of Interpretative Repertoires", teoksessa Charles Antaki (ed.), *Analysing Everyday Explanation. A Casebook of Methods*, pp. 168-183. Sage Publications, Worcester.

- Wetherell, Margaret & Potter, Jonathan (1992). *Mapping the Language of Racism. Discourse and the Legitimation of Exploitation*. Harvester Wheatsheaf, Cornwall.
- Wheeler, Nicholas (1999). "Humanitarian vigilantes or legal entrepreneurs? Enforcing human rights in international society", teoksessa Simon Caney & Peter Jones (eds.), *Human Rights and Global Diversity*. Frank Cass, London.
- Whewell, William (1967). *The Philosophy of the Inductive Sciences, Founded upon their History*. 2. painos. Alkuperäisteos ilmestyi vuonna 1847. Uusi painos Frank Cass & Co, London.
- Whitaker, Reg (1999). *The End of Privacy: How Total Surveillance is Becoming a Reality*. New Press, New York.
- Whittle, Andrea (2005). "Preaching and practising 'flexibility': Implications for theories of subjectivity at work". *Human Relations*, Vol. 58, No. 10, pp. 1301-1322.
- Whorf, Benjamin (1956). *Language, Thought, and Reality. Selected Writings of Benjamin Lee Whorf*. Edited by J.B. Carroll. MIT Press, Cambridge, MA.
- Wiberg, Håkan (1987). "The security of small nations: Challenges and defences". *Journal of Peace Research*, Vol. 24, No. 4, pp. 339-363.
- Wiener, Antje (2000). "The Embedded Acquis Communautaire: Transmission Belt and Prism of New Governance", teoksessa Karlheinz Neunreither & Antje Wiener (eds.), *European Integration After Amsterdam*, pp. 318-341. Oxford University Press, USA.
- Wierzbicka, Anna (1996). *Semantics. Primes and universals*. Oxford University Press, Oxford.
- Wight, Martin (1991). *International Theory: The Three Traditions*. Edited by Gabriele Wight & Brian Porter. Leicester University Press, Leicester & London.
- Wilder, Carol & Collins, Sue (1994). "Patterns of Interactional Paradoxes", teoksessa William Cupach & Brian Spitzberg (eds.), *The Dark Side of Interpersonal Communication*, pp. 83-103. Erlbaum, Los Angeles.
- Wilkinson, Claire (2007). "The Copenhagen School on tour in Kyrgyzstan: Is securitization theory useable outside Europe?". *Security Dialogue*, Vol. 38, No. 5, pp. 5-25.
- Williams, John (2006). *The Ethics of Territorial Borders. Drawing Lines in the Shifting Sand*. Palgrave MacMillan, New York.
- Williams, Michael C. (1997). "The Institutions of Security: Elements of a Theory of Security Organizations". *Cooperation and Conflict*, Vol. 32, No. 3, pp. 287-307.
- Williams, Michael C. (2003). "Words, images, enemies: Securitization and international politics". *International Studies Quarterly*, Vol. 47, No. 4, pp. 511-531.
- Williams, Michael, J. (2008). "(In)security Studies, Reflective Modernization and the Risk Society". *Cooperation and Conflict*, Vol. 43, No. 1, pp. 57-79.
- Williams, Paul (ed.) (2008). *Security Studies: An Introduction*. Routledge, New York & London.
- Williams, Paul & Dickinson, Julie (1993). "Fear of Crime: Read All about it? The Relationship between Newspaper Crime reporting and fear of crime". *British Journal of Criminology*, Vol. 33, No. 1, pp. 33-56.
- Williams, Raymond (1976). *Keywords. A Vocabulary of Culture and Society*. Fontana & Croom Helm, London.
- Williams, Raymond (1988). *Marxismi, kulttuuri ja kirjallisuus*. Vastapaino, Jyväskylä.

- Williamson, Oliver (1986). *Economic Organization: Firms, Markets and Policy Control*. New York University Press, Washington Square, NY.
- Willmott, Hugh (1993). "Strength is ignorance; slavery is freedom: Managing culture in modern organizations". *Journal of Management Studies*, Vol. 30, No. 4, pp. 515-552.
- Willmott, Hugh (2003). "Renewing Strength: Corporate Culture revisited". *M@n@gement*, Vol. 6, No. 3, pp. 73-87.
- Willmott, Hugh (2005). "Theorizing Contemporary Control: Some Post-structuralist Responses to Some Critical Realist Questions". *Organization*, Vol. 12, No. 5, pp. 747-780.
- Wilson, Dean (2006). "Biometrics, Borders and the Ideal Suspect", teoksessa Sharon Pickering & Leanne Weber (eds.), *Borders, Mobility and Technologies of Control*, pp. 87-109. Springer, Dordrecht.
- Wilson, John (1969). *Thinking with Concepts*. Cambridge University Press, New York.
- Wilson, Thomas & Donnan, Hastings (1998). "Nation, State and Identity at International Borders", teoksessa Thomas M. Wilson & Hastings Donnan (eds.), *Border Identities. Nation and State at International Frontiers*, pp. 162-190. Cambridge University Press, Cambridge.
- Winiacki, Donald (2004). "Shadowboxing with data: Production of the subject in contemporary call centre organizations". *New Technology, Work and Employment*, Vol. 19, No. 2, pp. 78-95.
- Wishnick, Elizabeth (2008). "The securitization of Chinese migration to the Russian Far East: Rhetoric and reality", teoksessa Melissa G. Curley & Sii-Lun Wong (eds.), *Security and Migration in Asia: The Dynamics of Securitisation*, pp. 83-99. Routledge, London & New York.
- Wittgenstein, Ludwig (1953). *Philosophical Investigations*.
- Wittgenstein, Ludwig (1999). *Filosofisia tutkimuksia*. 2. painos. Suomentanut Heikki Nyman. Alkuperäinen teos julkaistu vuonna 1953 nimellä *Philosophical Investigations*. WSOY, Juva.
- Wodak, Ruth (2001). "What CDA is about? - a Summary of its History, Important Concepts and its Developments", teoksessa Ruth Wodak & Michael Meyer (eds.), *Methods of Critical Discourse Analysis*. Sage Publications, London.
- Wolfers, Arnold (1952). "'National Security' as an Ambiguous Symbol". *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 4, pp. 481-502.
- Wolfers, Arnold (1962). "National Security as an Ambiguous Symbol", teoksessa Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*, pp. 147-165. John Hopkins University Press, Baltimore.
- Wolff, Sarah (2008). "Border management in the Mediterranean: Internal, external and ethical challenges". *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 21, No. 2, pp. 253-271.
- Wolff, Sarah (2010). *EU Integrated Border Management beyond Lisbon: Contrasting policies and practice*. ([http://www.clingendael.nl/publications/2010/20100900\\_cesp\\_chapter\\_wolff.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2010/20100900_cesp_chapter_wolff.pdf) / 12.10.2011)
- Wolfrum, Rüdiger (1994). "Chapter 1. Purposes and Principles, Art. 1", teoksessa Bruno Simma (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, pp. 49-56. Oxford University Press, Oxford.
- Wonders, Nancy (2006). "Global Flows, Semi-permeable Borders and New Channels of Inequality", teoksessa Sharon Pickering & Leanne Weber (eds.), *Borders, Mobility and Technologies of Control*, pp. 63-86. Springer, Dordrecht.

- Wooffitt, Robin (1992). *Telling Tales of the Unexpected. The Organization of Factual Discourse*. Harvester Wheatsheaf, Exeter.
- Wooffitt, Robin (1993). "Analysing accounts", teoksessa Nigel Gilbert (ed.), *Researching Social Life*, pp. 287-305. Sage, London.
- Woolgar, Steve (1988). *Science - The Very Idea*. Tavistock Publications, London & New York.
- Woolgar, Steve & Pawluch, Dorothy (1985). "Ontological Gerrymandering the Anatomy of Social Problems Eplanations". *Social Problems*, Vol. 32, No. 3, pp. 214-227.
- von Wright, Georg Henrik (1968). *Logiikka, filosofia ja kieli*. 2. painos. Otava, Helsinki.
- Wróblewski, Jerzy (1979). *Verification and Justification in the Legal Sciences*. Rechtsatheorie, Beiheft 1, pp. 195-213.
- Wuiling, Cheah (2006). "Assessing criminal justice and human rights models in the fight against sex trafficking: a case study of the ASEAN region". *Essex Human Rights Review*, Vol. 3, No. 1, pp. 46-63.
- Wyllie, Bill (2000). *A guide to security surveys*. Perpetuity Press, Leicester, UK.
- Yergin, Daniel (1977). *Shattered Peace. The Origins of the Cold War and the National Security State*. Houghton Mifflin Harcourt (HMH), Boston.
- Ylöstalo, Pekka (2006). Työolobarometri, lokakuu 2006, ennakkotietoja. Työministeriö, Helsinki. ([http://www.mol.fi/mol/fi/99\\_pdf/fi/06\\_tyoministerio/06\\_julkaisut/10\\_muut/tyoolobarometri2006.pdf](http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/10_muut/tyoolobarometri2006.pdf) / 21.10.2011)
- Zaccardelli, Giuliano (2004). *Speech-Cooperation and Coordination in the New Security Environment*. Department of National Defence Network Enabled Operations, Ottawa.
- Zangl, Bernhard (2005). "Von der nationalen zur post-nationalen Konstellation. Die Transformation globaler Sicherheitspolitik", teoksessa Egbert Jahn, Sabine Fischer & Astrid Sahn (eds.), *Die Zukunft des Friedens. Vol. 2: Die Friedens und Konfliktforschung aus der Perspektive der jüngeren Generationen*, pp. 159-187. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Zetterholm, Staffan (ed.) (1994). *National Cultures and European Integration*. Berg, Oxford.
- Zolberg, Aristide (2003) "The Archeology of 'Remote Control'", teoksessa Andreas Fahrmeir (ed.), *Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the US from the French Revolution to the Inter-war Period*, pp. 195-222. Berghahn, Oxford.
- Zolberg, Aristide (2006). *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Zureik, Elia & Salter, Mark (2005). "Global surveillance and policing: borders, security and identity - Introduction", teoksessa Elia Zureik & Mark B. Salter (eds.), *Global Surveillance and Policing: Borders, security, identity*, pp. 1-10. Willan Publishing, Devon.
- Zürn, Michael (1998). *Regieren jenseits des Nationalstaates*. M. Suhrkamp, Frankfurt.
- Öövel, Andrus (2003). *Recommendations on the Topic of Border Security Reform*. DCAF, Geneva.



## 2. Asiakirjat

### 2.1 Euroopan unioni

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (*Schengenin rajasäännöstö*). EUVL L 105, 13.4.2006.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1986/2006 ajoneuvojen rekisteröintitodistusten myöntämisestä vastaavien jäsenvaltioiden yksiköiden pääsyn sallimisesta toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmään (SIS II). EUVL L 381, 28.12.2006.

Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 574/2007/EY ulkorajarahaston perustamisesta vuosiksi 2007-2013 osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa. EUVL L 144, 6.6.2007.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 863/2007 nopeiden rajainterventioyhtymien perustamista koskevan mekanismin käyttöön ottamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta mainitun mekanismin sekä vierailevien virkamiesten tehtävien ja toimivallan osalta. EUVL L 199, 31.7.2007.

Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (2011). (EU) No 1168/2011 of 25 October 2011 amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.

Euroopan parlamentti (2008). *Euroopan parlamentin suositus 24. huhtikuuta 2009 neuvostolle etniseen alkuperään ja rotuun perustuvan profiloinnin ongelmasta terrorismin torjunnan, lainvalvonnan, maahanmuuton sekä tulli- ja rajavalvonnan yhteydessä* (2008/2020(INI)). EUVL C 184 E, 8.7.2010.

Euroopan (unionin) neuvosto (European Council, EC)

- (2002a). *EU Schengen-luettelo*. Tarkastukset ulkorajoilla, maasta poistaminen ja takaisin ottaminen. Suositukset ja parhaat käytännöt. Helmikuu 2002.
- (2002b). *Neuvoston puitepäätös terrorismin torjumisesta*, 13.6.2002. (2002/475/YOS). EUVL L 164, 22.6.2002.
- (2002c). *Suunnitelma Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen valvonnasta*. 10019/02/14.6.2002/FRONT 58 COMIX 398.
- (2003). Neuvoston päätöslauselma tulliyhteistyöstrategiasta, 2.10.2003. EUVL C 247, 15.10.2003.
- (2004a). *Haagin ohjelma. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittaminen Euroopan unionissa*. EUVL 2005/C 53, 3.3.2005.
- (2004b). Neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004 Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta. EUVL L 349, 25.11.2004.
- (2006). Press release 15801/06 (Presse 341). 2768<sup>th</sup> Council Meeting, Justice and Home Affairs, Brussels, 4-5 December 2006.
- (2008a). Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November amending Framework Decision 2002/475/JHA on combatting terrorism, OJ L 330, 9.12.2008.



- (2008b). Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters. OJ L 350, 30.12.2008.
- (2010a). Ehdotus Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategiaksi: Kohti eurooppalaista hallintomallia. 5842/2/10 REV 2, 23.2.2010.
- (2010b). *Tukholman ohjelma*. EUVL C 115, 4.5.2010.

European Union Agency for Fundamental Rights (2009). Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Council Framework Decision for a Passenger Name Record (PNR) data for law enforcement purposes.

([http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/28-FRA\\_opinion\\_PNR\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/28-FRA_opinion_PNR_en.pdf) / 13.10.2010)

#### Euroopan unioni (EU)

- (2003). *Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa. Euroopan unionin turvallisuusstrategia*. Bryssel 12. joulukuuta 2003.
- (2008). *Selvitys Euroopan unionin turvallisuusstrategian täytäntöönpanosta - Turvallisuudesta huolehtiminen muuttuvassa maailmassa*. S407/08. Bryssel 11. joulukuuta 2008.

#### Euroopan (yhteisöjen) komissio (KOM)

- *KOM(2001) 51 lopullinen*, 8.2.2001. Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja talous- ja sosiaalikomitealle tulliliittoa koskevasta toimintasuunnitelmasta.
- *KOM(2001) 428 lopullinen*, 25.7.2001. Eurooppalainen hallintotapa. Valkoinen kirja.
- *KOM(2001) 521 lopullinen*, 19.9.2001. Neuvoston puitepäätös terrorismin torjumisesta.
- *KOM(2001) 522 lopullinen*, 19.9.2001. Neuvoston puitepäätös Eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä.
- *KOM(2002) 233 lopullinen*, 7.5.2002. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille kohti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmukista valvontaa.
- *KOM(2003) 0452 lopullinen*, 24.7.2003. Komission tiedonanto Neuvostolle, Euroopan parlamentille ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle tullin roolista ulkorajojen yhdenmukisessa valvonnassa.
- *KOM(2003) 687 lopullinen*, 11.11.2003. Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan operatiivisen ulkorajayhteistyön hallintaviraston perustamisesta.
- *KOM(2004) 376 lopullinen*, 18.5.2004. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle Poliisi- ja tulliyhteistyön kehittämisestä Euroopan unionissa.
- *COM(2004) 4002 final*, 2.6.2004. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament; Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere Programme and future orientations.
- *COM(2005) 440 final*, 21.9.2005. Proposal for a Council Decision concerning the Specific Programme "Cooperation" implementing the Seventh Framework Programme (2007-2013) of the European Community for research, technological development and demonstration activities.
- *KOM(2005) 491 lopullinen*, 12.10.2005. Komission tiedonanto Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoista ulottuvuutta koskeva strategia.

- *KOM(2005) 597 lopullinen*, 24.11.2005. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille eurooppalaisten tietokantojen tehokkuuden parantamisesta, yhteentoimivuuden lisäämisestä ja synergioista oikeus- ja sisäasioiden alalla.
- *KOM(2006) 331 lopullinen*, 28.6.2006. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille Haagin ohjelman täytäntöönpano: tulevat toimet.
- *KOM(2006) 401 lopullinen*, 19.7.2006. Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi nopeiden rajainterventoryhmien perustamista koskevan mekanismin vahvistamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta kyseisen mekanismin osalta.
- *KOM(2006) 733 lopullinen*, 30.11.2006. Komission tiedonanto neuvostolle Euroopan unionin eteläisten merirajojen hallinnoinnin tehostamisesta.
- *KOM(2008) 67 lopullinen*, 13.2.2008. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Kertomus EU:n rajaturvallisuusviraston arvioinnista ja jatkokehityksestä.
- *KOM(2008) 68 lopullinen*, 13.2.2008. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) luomisesta.
- *KOM(2008) 69 lopullinen*, 13.2.2008. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien tulevien toimien valmistelu.
- *KOM(2008) 611 lopullinen*, 8.10.2008. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle muuttoliikettä koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan lujittaminen: lisää koordinaatiota, johdonmukaisuutta ja synergiaa.
- *KOM(2010) 171 lopullinen*, 20.4.2010. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttaminen EU:n kansalaisten hyväksi. Toimintasuunnitelma Tukholman ohjelman toteuttamiseksi.
- *KOM(2010) 386 lopullinen*, 20.7.2010. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: EU:n terrorisminvastainen politiikka: tärkeimmät saavutukset ja tulevaisuuden haasteet.
- *KOM(2010) 673 lopullinen*, 22.11.2010. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle EU:n sisäisen turvallisuuden strategian toimintasuunnitelma: viisi askelta kohti turvallisempaa Eurooppaa.

#### Eurooppa-neuvosto

- (1999). *Tampere European Council* 15 and 16 October 1999. Presidency Conclusions. ([http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99\\_en.htm](http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_en.htm))
- (2001). *Laekenin Eurooppa-neuvosto* 14. ja 15. joulukuuta 2001. Puheenjohtajan päätelmät.
- (2003). *Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa. Euroopan unionin turvallisuusstrategia*, 12.12.2003
- *Europol* (2010). TE-SAT 2010, EU Terrorism Situation and Trend Report 2010. ([http://www.europol.europa.eu/publications/EU\\_Terrorism\\_Situation\\_and\\_Trend\\_Report\\_TE-SAT/TE-SAT2010.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TE-SAT/TE-SAT2010.pdf) / 24.2.1012)

*Feasibility Study* (2002). Feasibility Study for the setting up of a European Border Police. Final Report, Rome 30 May, 2002.

#### *Frontex*

- *Frontex Fundamental Rights Strategy*, 31 March 2011.
- *Futures of Borders* (2011). A Forward Study of European Border Checks. Frontex Tender/64/2010 Study for RDU. Lot 2, December 2011.

## 2.2 Puolustusministeriö ja puolustusvoimat

Sotilasjohtaja I (1990) luonnos. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1991.

Sotilasjohtaja II (1990) luonnos. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1990.

Yleinen palvelusohjesääntö (YIPalvO) 1973.

Yleinen palvelusohjesääntö (YIPalvO) 1980. Savon Sanomien Kirjapaino Oy, Kuopio 1983.

Yleinen palvelusohjesääntö (YIPalvO) 1995. Kirjapaino Raamattutalo, Pieksämäki 1995.

Yleinen palvelusohjesääntö (YIPalvO) 2002. Karisto Oy, Hämeenlinna 2002.

Yleinen palvelusohjesääntö (YIPalvO) 2009. Edita Prima Oy, Helsinki 2009.

## 2.3 Rajavartiolaitos

Henkilöstö ja palvelussuhdeasioiden tarkastuskertomus. RVLE:n asiakirja n:o 1154/17/28.10.2010.

Kurki, Ismo & Wahlström, Kari (2002). *Rajavartiolaitoksen tuloksellisuuden kehitys ja siihen vaikuttaneet tekijät vuosina 1995-2001*. Rajavartiolaitos, Helsinki.

Laki- ja asetus rajavartiolaitoksesta (1999). Oy Edita Ab, Helsinki.

Pohjois-Karjalan rajavartioston päätös: P-KR:n evp-henkilöiden yhteystietorekisterin perustaminen. Dn:o 5974/53/2012, 12.10.2012.

Rajavartiolaitoksen henkilöstöstrategia 2015. RVLE:n päätös Dn:o 600/01/2006, 16.3.2006.

Rajavartiolaitoksen johtosääntö (RVLJS) 1983. RVLE:n asiakirja 1800/Dbcb/18.4.1983.

Rajavartiolaitoksen lakiuudistus 2005. Edita Prima Oy, Helsinki 2005.

Rajavartiolaitoksen lausunto (2012). RVLE:n lausunto ”Sotilaskäskyryhmän mietintö”. Dno 7838/03/2011, 5.1.2012.

Rajavartiolaitoksen operatiivinen laillisuusvalvonta:

- vuosiraportti 2007. RVLE:n raportti Dn:o 533/60/2008, 29.2.2008.
- vuosiraportti 2008. RVLE:n raportti Dn:o 669/60/2009, 5.3.2009.
- vuosiraportti 2009. RVLE:n raportti Dn:o 300/60/2010, 12.2.2010.
- vuosiraportti 2010. RVLE:n raportti Dn:o 369/60/2011, 14.2.2011.
- vuosiraportti 2011. RVLE:n raportti Dn:o 196/60/2012, 23.2.2012.

Rajavartiolaitoksen strategia 2015. RVLE:n päätös Dn:o 790/01/2005, 17.3.2005.

Rajavartiolaitoksen strategia 2019. RVLE:n asiakirja Dn:o 2294/08/2009, 18.3.2009.

Rajavartiolaitoksen strategia 2022. RVLE:n asiakirja Dn:o 488/20/2012.

Rajavartiolaitoksen tutkimusohjelma 2010-2014. RMVK:n päätös 154/38/2010, 23.4.2010.

Rajavartiolaitoksen tutkimusstrategia. RVLE:n asiak. 1215/03/2008, 19.10.2009.

Rajavartiolaitoksen viestintästrategia (2006). RVLE:n päätös 2207/11/2006, 21.11.2006.

Rajavartiolaitoksen vuosikertomus (vuodet 2000 - 2011).

Rajavartio-ohje rajakomppanialle (RKO) 1986. RVLE:n päätös 3000/Dbca/28.5.1986.

*Rajavalvontaa koskevat operatiiviset käskyt:*

- Rajavartiotoiminta vuonna 2003. RVLE:n käsky dn:o 2920/400/2002, 13.12.2002, TL III.
- Rajavartiotoiminta vuonna 2004. RVLE:n käsky dn:o 2906/400/2003, 4.12.2003, TL III.
- Rajavartiotoiminta vuonna 2005. RVLE:n käsky dn:o 2863/400/2004, 22.12.2004, TL III.
- Rajaturvallisuus 2006. RVLE:n käsky dn:o 2585/400/2006 LUOTT, 12.12.2005, TL III.
- Rajaturvallisuus 2007. RVLE:n käsky dn:o 34/40/2007 LUOTT, 5.1.2007, TL III.
- Rajaturvallisuus 2008. RVLE:n käsky dn:o 2538/40/2007 LUOTT, 14.12.2007, TL III.
- Rajavartiolaitoksen toiminta vuonna 2009. RVLE:n käsky dn:o 2634/40/2008, 19.12.2008, TL III.
- Rajavartiolaitoksen toiminta vuonna 2010. RVLE:n käsky dn:o 2694/40/2009, 18.12.2009, TL III.
- Rajavartiolaitoksen toiminta vuonna 2011. RVLE:n käsky dn:o 2251/40/2010, 20.12.2010, TL III.
- Rajavartiolaitoksen toiminta vuonna 2012. RVLE:n käsky dn:o 8442/400/2011, 19.12.2011, Salassa pidettävä, Suojaustaso III.

*Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirjakokoelma (RVLPAK)*

- *RVLPAK A21.* Sisäinen valvonta ja riskienhallinta rajavartiolaitoksessa. RVLE:n määräys 1572/20/2006, 12.12.2006.
- *RVLPAK A22.* Operatiivinen laillisuusvalvonta rajavartiolaitoksessa. RVLE:n määräys 2156/400/2006, 18.12.2006.
- *RVLPAK B.3.* Siirtomenettely ja muuttokustannusten korvaaminen. RVLE:n määräys 39/17/2010, 12.2.2010.
- *RVLPAK B.4.* Sivutoimet Rajavartiolaitoksessa. RVLE:n määräys 1412/17/2010, 22.10.2010.
- *RVLPAK B.19.* Yleisen palvelusohjesäännön noudattaminen rajavartiolaitoksessa. RVLE:n määräys 1832/07/2010, 29.11.2010.
- *RVLPAK B.20.* Rajavartiolaitoksen tutkimustoiminta; RVLE:n määräys 1972/38/2010, 23.11.2010.
- *RVLPAK 4.2.* Hallintokanteluiden käsittely Rajavartiolaitoksessa. RVLE:n määräys 2324/60/2003, 30.9.2003.
- *RVLPAK C.5.* Rikostiedustelu rajavartiolaitoksessa. RVLE:n määräys 1949/409/2005 TL III, 16.9.2005.

*Rajavartiolaitoksen tulossuunnitelma (TS) ja toiminta- ja taloussuunnitelma (TTS) (TS/TTS):*

- TTS 2001-2004, TS 2000. RVLE:n suunnitelma dn:o 3122/460/1999, 1.12.1999.
- TS 2001, TTS 2002-2005. RVLE:n suunnitelma dn:o 2228/460/2000, 29.11.2000.
- TS 2002, TTS 2003-2006. RVLE:n suunnitelma dn:o 1382/460/2001, 19.12.2001.
- TS 2003, TTS 2004-2007. RVLE:n suunnitelma dn:o 1573/460/2002, 19.12.2002.
- TS 2004, TTS 2005-2008. RVLE:n suunnitelma dn:o 1552/460/2003, 19.12.2003.
- TS 2005, TTS 2006-2009. RVLE:n suunnitelma dn:o 1425/460/2004, 23.12.2004.
- TS 2006, TTS 2007-2010. RVLE:n suunnitelma dn:o 1532/460/2005, 23.12.2005.
- TS 2007, TTS 2008-2011. RVLE:n suunnitelma dn:o 1240/460/2006, 22.12.2006.
- TS 2008, TTS 2009-2012. RVLE:n suunnitelma dn:o 1292/20/2007, 19.12.2007.
- TS 2009, TTS 2010-2013. RVLE:n suunnitelma dn:o 1225/20/2008, 19.12.2008.
- TS 2010, TTS 2011-2014. RVLE:n suunnitelma dn:o 1267/20/2009, 18.12.2009.
- TS 2011, TTS 2012-2015. RVLE:n suunnitelma dn:o 1192/20/2010, 17.12.2010.

*Rajavartiolaitoksen toimintakertomus:*

- Vuosi 1995. RVLE:n asiakirja dn:o 745/05/1995, 18.3.1996.
- Vuosi 2000. RVLE:n asiakirja dn:o 952/05/2001, 10.4.2001.
- Vuosi 2001. RVLE:n asiakirja dn:o 1039/05/2002, 2.4.2002.
- Vuosi 2002. RVLE:n asiakirja dn:o 785/05/2003, 26.3.2003.
- Vuosi 2003. RVLE:n asiakirja dn:o 830/05/2004, 26.3.2004.
- Vuosi 2004. RVLE:n asiakirja dn:o 784/05/2005, 16.3.2005.
- Vuosi 2005. RVLE:n asiakirja dn:o 648/05/2006, 17.3.2006.
- Vuosi 2006. RVLE:n asiakirja dn:o 2438/20/2006, 15.3.2007.
- Vuosi 2007. RVLE:n asiakirja dn:o 677/20/2008, 17.3.2008.
- Vuosi 2008. RVLE:n asiakirja dn:o 2902/21/2008, 18.3.2009.
- Vuosi 2009. RVLE:n asiakirja dn:o 558/21/2010, 12.3.2010.
- Vuosi 2010. RVLE:n asiakirja dn:o 2363/21/2011, 15.3.2011.
- Vuosi 2011. RVLE:n asiakirja dn:o 10/21/2012, 9.3.2012.

*Rajavartiolaitoksen vuosikertomus, vuodet 2000 - 2011.*

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

*Valtakunnallisen PTR-johtoryhmän kokospöytäkirjat:*

- Vuosi 2000: RVLE:n asiakirja dn:o 3282/41/2000, 21.12.2000.
- Vuosi 2001: RVLE:n asiakirja dn:o 924/41/2001, 17.9.2001.
- Vuosi 2002: RVLE:n asiakirja dn:o 1024/41/2002, 25.3.2002; 2374/41/2002, 25.9.2002.
- Vuosi 2003: RVLE:n asiakirja dn:o 2635/41/2003, 4.11.2003.
- Vuosi 2004: RVLE:n asiakirja dn:o 744/41/2004, 15.3.2004; 2549/41/2004, 5.11.2004, TL III.

- Vuosi 2005: RVLE:n asiakirja dn:o 2546/41/2005, 7.12.2005, TL III.
- Vuosi 2006: RVLE:n asiakirja dn:o 1557/41/2006, 31.3.2006, TL III.
- Vuosi 2007: RVLE:n asiakirja dn:o 966/41/2007, 3.5.2007, TL III; 2394/44/2007, 26.11.2007, TL III.
- Vuosi 2008: RVLE:n asiakirja dn:o 1338/44/2008, 10.6.2008, TL III; 2164/44/2008/2.12.2008, TL III.
- Vuosi 2009: RVLE:n asiakirja dn:o 1175/44/2009, 8.5.2009 TL III; 1922/44/2009, 19.8.2009, TL III.

## 2.4 Sisäasiainministeriö

Poliisihallituksen määräys (2010). Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen ohjesääntö. POHAD-no/2010/14, 7.1.2010.

Rajaturvallisuus, ihmiskaupan estäminen ja laittoman maahantulon torjunta. Sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun osallistuneen asiantuntijaryhmän loppuraportti. Sisäasiainministeriö 31.3.2008.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan tutkimusstrategia 2011-2013. SM, 9.12.2010.

Sisäasiainministeriön määräys (2006). Poliisissa suoritettava laillisuusvalvonta. SM-2006-01324/Tu-42, 17.5.2006.

Sisäasiainministeriön ohje (2011). Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla. SMDnro/2011/700, 26.8.2011.

*SM 13/2003*. Turvallinen ja elinvoimainen Suomi. Tulevaisuuskatsaus 2003-2007. Sisäasiainministeriön julkaisuja 13/2003.

*SM 48/2004*. Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. Selvitysmies Jaakko Jonkan raportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 48/2004.

*SM 49/2004*. Arjen turvaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Valtioneuvoston yleisistunto 23.09.2004. Sisäasiainministeriön julkaisuja 49/2004.

*SM 42/2005*. Sisäasiainministeriön tutkimusstrategia. Sisäasiainministeriön julkaisuja 42/2005.

*SM 29/2007*. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano ja tulokset 2004-2007. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanon seurantaraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 29/2007.

*SM 16/2008*. Turvallinen elämä jokaiselle. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Valtioneuvoston yleisistunto 8.5.2008. Sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2008.

*SM 11/2009*. Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä. Nykytilan arvio ja valvonnan haasteet. Sisäasiainministeriön julkaisuja 11/2009.

*SM 25/2010*. Turvallinen ja moniarvoinen Suomi - sisäinen turvallisuus ja maahanmuutto 2020. Sisäasiainministeriön tulevaisuuskatsaus 2020. Sisäasiainministeriön julkaisuja 25/2010.

## 2.5 Valtioneuvosto

- Pääministeri Jyrki Karaisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki 2011. (<http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf> / 22.11.2012)
- Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki 2003. (<http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/vn/hallitus/vanhasen-hallitusohjelma-2003/fi.pdf> / 22.11.2012)
- Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki 2007. (<http://www.aka.fi/Tiedostot/Strategiat/hallitusohjelma2007.pdf> / 22.11.2012)
- VNS 6/2004. Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004. Valtioneuvoston selonteko VNS 6/2004 vp. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2004. Edita Oy, Helsinki.
- VNS 11/2009. Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009. Valtioneuvoston selonteko VNS 11/2009. Yliopistopaino, Helsinki.
- Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETTS). Valtioneuvoston periaatepäätös 27.11.2003.
- Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian arviointi 2005. Puolustusministeriö. ([http://www.defmin.fi/files/249/2769\\_Yhteiskunnan\\_elintArkeiden\\_toimintojen\\_turvaamisen\\_strategian\\_arviointi.pdf](http://www.defmin.fi/files/249/2769_Yhteiskunnan_elintArkeiden_toimintojen_turvaamisen_strategian_arviointi.pdf) / 22.11.2012)
- Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006. Puolustusministeriö.
- Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010.

## 2.6 Valtiopäiväasiakirjat

- Asetus Suomen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnan rajalla noudatettavasta järjestyksestä ja rajatapahtumain selvittämisjärjestyksestä tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta 4.11.1960/420 (SopS 32/1960); sekä sopimukseen kohdistuvat muutokset ja ilmoitukset SopS 60/1969; SopS 60/1979 ja SopS 54/1998.
- Asetus valtion talousarviosta (1243/1992).
- Esitutkintalaki (449/1987).
- Hallintolaki (434/2003).
- HaVL 25/2010 vp - MINS 7/2010 vp. Hallintovaliokunnan lausunto 25/2010 vp. Ministeriön selvitys Rajavartiolaistosta koskevan lainsäädännön toimivuudesta ja soveltuvuudesta.
- HE 87/1981 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Sorilaskurinpitolaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 57/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 76/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain 4 ja 5 §:n muuttamisesta.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.



*HE 44/2002 vp.* Hallituksen esitys eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

*HE 6/2005 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle rajavartiolaitosta ja rajavyyhkyettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

*HE 219/2008 vp.* Hallituksen esitys Eduskunnalle rajavartiointia koskevan lainsäädännön sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa (579/2005).

Laki poliisin hallinnosta (110/1992).

Laki puolustusvoimista (551/2007).

Laki rajavartiolain muuttamisesta (875/2011).

Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005).

Laki rajavartiolaitoksesta (14/1975).

Laki rajavartiolaitoksesta (320/1999).

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta (581/2005).

Laki valtion talousarviosta (423/1988).

Poliisiasetus (1112/1995).

Poliisilaki (493/1995).

Poliisilaki (872/2011).

Rajavartiolaki (578/2005).

Rikoslaki (39/1889).

Sotilaskurinpitolaki (331/1983).

Suomen perustuslaki (731/1999).

Tasavallan presidentin asetus rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista, sotilas- ja palvelusarvoista sekä tunnuskuvasta, ansiorististä ja ansiomitalista (637/2005).

Tullilaki (1446/1994).

Valtioneuvoston asetus rajavartiolaitoksesta (251/2005).

Valtioneuvoston asetus sotilasvalasta (741/2007).

Valtion virkamieslaki (750/1994).

## 2.7 Muut virallislähteet

*COWI Report* (2009). External evaluation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. Final Report, January 2009. COWI A/S.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006. K 7/2007 VP.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007. K 5/2008 VP.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2008. K 4/2009 VP.

- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009. K 14/2010 VP.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2010. K 4/2011 VP.
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio McCann ym. v. Iso-Britannia, A - 324/27.9.1995.  
(<http://www.finlex.fi/fi/oikeus/eurooppa/feit/1995/19950291> / 22.11.2012)
- Eurostat Yearbook 2010.  
([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-CD-10-220/EN/KS-CD-10-220-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-10-220/EN/KS-CD-10-220-EN.PDF) / 22.11.2012)
- Kansallisen turvallisuustutkimuksen strategia. Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan julkaisuja 17:2009.
- KM 1986:16. Parlamentaarisen poliisikomitean mietintö. Valtion painatuskeskus.
- Komiteamietintö 2009:2. Esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistus. Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunnan mietintö. Oikeusministeriö.
- MA [Millenium Ecosystem Assessment], 2005. *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis*. Island Press, Washington DC.  
(<http://millenniumassessment.org/documents/document.300.aspx.pdf> / 22.11.2012)
- Poliisilaki (1995). Painatuskeskus Oy, Helsinki.
- Poliisilaki II (2001). Oy Edita Ab, Helsinki.
- Poliisin vuosikertomus (vuodet 2005-2011).
- Better Management of EU Borders through Cooperation. Study to identify best practices on the cooperation between border guards and Customs administrations working at the external borders of the EU (2010). CSD Report, Sofia.  
([http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/borders/docs/customs\\_bgs\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/borders/docs/customs_bgs_final.pdf) / 22.11.2012)
- The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States* (2004). Washington, DC.  
(<http://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report.pdf> / 22.11.2012)
- Tullin vuosikertomus (vuodet 2000-2011).
- Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa (2012). Turvallisuus- ja puolustusasian komitean sihteeristö. Erweko Oy, Helsinki.

### 3. Muut lähteet

- Agamben, Giorgio. (2004). No to bio-political tattooing. *Le Monde*, 10 January 2004.  
(<http://www.ratical.org/ratville/CAH/totalControl.html> / 22.11.2012)
- Andersenin kauneimmat sadut*. Kustannusosakeyhtiö Otavan laakapaino. Helsinki 1972.
- Andersen, Vita (1995) [1977]. *Tryghedsnarkomaner*. Gyldendal, København. Suomeksi *Turvallisuusnarkomaanit*, suom. Annika Idström, Tammi 1983.
- Brown, J. (2010). Australian's solution: Process refugees regionally. *The Globe & Mail*, 27 October 2010.
- Carroll, Lewis (1974). *Liisan seikkailut ihmemaassa. Liisan seikkailut peilimaailmassa*. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

- Danner, Mona (2004). "Torture and Truth". *New York Review of Books*, 10 June 2004, p. 47.
- Davis, Ann (2002). "FBI's post-sept. 11 'watch-list' mutates, acquires life of its own". *The Wall Street Journal*, 19 November 2002, pp. A1, A10.
- Ethnic Profiling (2009). ENAR Fact Sheet 40, October 2009.  
(<https://www.soros.org/sites/default/files/Factsheet-ethnic-profiling-20091001-ENG.pdf> / 12.3.2011)
- Ethnic Profiling in Europe: Counter-Terrorism Activities and the Creation of Suspect Communities. June 2007. Open Society & Justice Initiative.  
(<http://ejp.icj.org/IMG/OSIsubmissionJune2007.pdf> / 22.11.2012)
- Etelä-Saimaa* (2001). Riihelä, Matti: "Piiritys Toikkalassa kesti lähes neljä tuntia". *Etelä-Saimaa* 26.5.2001, s. 5.
- EUROPA Press Release, MEMO/08/85, 13.2.2008. New tools for an integrated European Border Management Strategy. ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-08-85\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-85_en.htm) / 22.11.2012)
- Helsingin Sanomat* (2001). Pihlaja, Jaakko: "Venäläinen sotilaskarkuri ampui itsensä takaa-ajon jälkeen". *Helsingin Sanomat* 26.5.2001, s. A7.
- Helsingin Sanomat* (2010). Matti Wiberg: "Salaaajien valtakunta". *Helsingin Sanomat* 19.12.2010, s. D5.  
<http://www.noborder.org/>  
<http://www.statewatch.org/>
- ISO/DIS 1087 - 1.2 Terminology work - Vocabulary. Part 1: Theory and application 1999. International Organization for Standardization.
- Klein, Naomi (2003). "Fortress continents: The US and Europe are both creating multi-tiered regional strongholds". *The Guardian*, 16 January 2003.
- Mitroff, Ian (2000). *Tartu oikeisiin ongelmiin*. WSOY, Porvoo & Helsinki & Juva.
- Mälkiä, Matti & Stenvall, Jari. *Hallintotieteet*. Julkaisematon artikkeli.
- O'Harrow Robert Jr. (2005). *No Place to Hide*. Free Press, New York.
- Olli (1954). *Hyvää, sanoி mustapartainen mies, päivää*. 25 mustapartaisjuttua. Otava, Helsinki.
- Oxfam (2005). 'Foreign Territory: The Internationalisation of EU Asylum Policy'. Oxford.  
([http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Events/Events\\_2005/Foreign%20Territory%20Final%20\(English\).pdf](http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Events/Events_2005/Foreign%20Territory%20Final%20(English).pdf) / 27.10.2011)
- Paakkunainen, Kari (2013). "Valtio-opin johdantokurssi (3/5). Suppea, välittävä ja laaja vallan ja politiikan käsitys". (<http://www.avoin.helsinki.fi/Kurssit/valjohd/printti3.html> / 19.2.2013)
- Parkers, Roderick (2006). "Joint Patrols at the EU's Southern Border - Security and Development in the Control of African Migration". Berlin, SWP Comments 21, August 2006, p. 2.
- Pekonen, Kyösti (1993). "Politikointi, politisointi, politiikka - Tulkinta politiikan ajatusmuodon pelikieliäkatiloista". Opetusmonisteita 1. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.
- Pekonen, Kyösti (2010). "Neljä näkökulmaa valtaan II Valta rakenteissa (struktuurialismi ja poststruktuurialismi)". Verkko-opetusmateriaali. (<http://www.valt.helsinki.fi/vol/opiskelu/opas/0910/y205/2101pekonen.pdf> / 2.3.2012)
- Peters, Tom & Waterman, Robert (1982). *In Search of Excellence*. Harper & Row, New York.

- Privacy International (2004). *Mistaken Identity: Exploring the Relationship Between National Identity Cards and the Prevention of Terrorism*. Interim Report, April, London. (<http://www.docstoc.com/docs/2921014/PRIVACY-INTERNATIONAL-Interim-Report-Mistaken-Identity-Exploring-the-Relationship-Between> / 28.10.2011)
- Pyhä Raamattu* (1977). Suomen kirkon sisälähetysseura, Pieksämäki.
- Rajamme Vartijat* (1997). Natunen, Mervi: ”Eläkepäivien viettoon hyvillä mielin - Rajavartiolaikoksenkin varauduttava jatkuvaan muutokseen”. *Rajamme Vartijat* 6/1997, s. 4-5.
- RVLE:n tiedote Rajanetissä 26.11.2010. ([http://intra.rvl.fi/rvl\\_rikostorjuntahenkilostolle\\_syyttajalaitoksen\\_korkein\\_tunnustus/i...](http://intra.rvl.fi/rvl_rikostorjuntahenkilostolle_syyttajalaitoksen_korkein_tunnustus/i...) / 30.11.2010).
- Savon Sanomat* (1994). Jaatinen, M: Asioiden hallinnan myytti kasvamassa liian suureksi. ”Laivat eivät uppoa eivätkä koirat pure”. *Savon sanomat* 16.12.1994, s. 2.
- Scott, James (2000). ”Transnational Regionalism, Strategic Geopolitics and European Integration: the Case of the Baltic Sea Region”. Paper presented to the Border Research Network Workshop, Aabrenaa, Denmark.
- Sontag, Susan (2004). “Regarding the Torture of Others”. *New York Times Magazine*, 23 May 2004, p. 29.
- Soukkola, Krista & Laki, Kai (2012). Sähköpostivastaus (28.2.2012) tiedusteluuni liittyen Mika Myllylää koskevien rekisteritietojen katselua.
- Study to identify best practices on the cooperation between border guards and Customs administrations working at the external borders of the EU. Project One EOOD. Center for the Study of Democracy (CSD). Final Report, Sofia, 25 November 2010.
- The Border Post* (2011). Frontex Monthly Newsletter. September 2011.
- The Times* (2005). “Detectives draw up new brief in hunt for radicals”. *The Times* 28.12.2005.

## LIITE 1

### RAJAVARTIOSANASTO

rajanvartiointi	rajavartiolaitos	rajavartiopalvelu
rajavartioalue	rajavartiolaki	rajavartiosto
rajavartioasema	rajavartiomies	rajavartioviranomainen

### RAJAVALVONTASANASTO

(Rajavalvonta-)

ajattelu	ohjeistus	toimi
ala	ohjelma	toiminto
asia	operaatio	viranomainen
elin	organisaatio	virasto
henkilöstö	rakenne	voimavara
järjestelmä	sovellus	yhteistyö
järjestely	strategia	yksikkö
keskus	suunnitelma	
koulutus	tehtävä	ulkorajavalvonta/sisäraajavalvonta
kyky	teknologia	ulkorajavalvontasuunnitelma
malli	tiedonanto	
menetelmä	toimenpide	

## RAJATURVALLISUUSSANASTO

(Rajaturvallisuus-)

ajattelu	lainsäädäntö	tilanne
ala	malli	tilannekuva
asia	mekanismi	toimija
asiantuntija	menetelmä	toimenpide
diskurssi	missio	toiminta
elementti	näkemys	toiminto
hanke	näkökohta	tutkimus
haaste	näytös	työ
harjoitus	operaatio	uhka
henkilö	organisaatio	ulottuvuus
ilmiö	osaaminen	vaatimus
intressi	paketti	valtio
johtaminen	palvelu	virasto
järjestely	politiikka	virastoasetus
järjestelmä	puheakti	viranomainen
järjestelmämalli	päätöksenteko	yhteistyö
kehitys	ratkaisu	yhteistyöasia
konsepti	reformi	yhteistyömekanismi
kysymys	strategia	yhteistyömuoto
käsite	säädös	yhteistyösektori
käsitys	säännöstö	yhteistoiminta
käytäntö	taito	ympäristö
kehä	tarve	
kenttä	taso	Schengen-rajaturvallisuus
kokonaisuus	tehtävä	Schengen- ulkorajaturvallisuus
koulutusjärjestelmä	tekniikka	ulkorajaturvallisuus