

Kaija Korhonen

**EUROOPAN UNIONIN POLIISIYHTEISTYÖ
TERRORISMIN TORJUNNASSA
JA KYSYMYS INTEGRAATION TILASTA**

**– Suomalaisen turvallisuusviranomaisten puheiden analyysi
diskurssianalyysin keinoin**

Tampereen yliopisto

Politiikan tutkimuksen laitos

Kansainvälinen politiikka

Pro gradu -tutkielma

Huhtikuu 2008

Tampereen yliopisto

Politiikan tutkimuksen laitos

KORHONEN, KAIJA: Euroopan unionin poliisiyhteistyö terrorismin torjunnassa ja kysymys integraation tilasta – Suomalaisten turvallisuusviranomaisten puheiden analyysi diskurssianalyysin keinoin

Pro gradu -tutkielma. 97 s.

Kansainvälinen politiikka

Huhtikuu 2008

TIIVISTELMÄ

Tässä tutkielmassa tarkastellaan suomalaisten turvallisuusviranomaisten puheita eurooppalaisesta poliisiyhteistyöstä diskurssianalyysin keinoin. Työn teoreettisena kehyksenä on neofunktionalistinen integraatioprosessi ja integraation loppupistemallit – alueellinen yhteisö, monitasoinen hallinto ja federalistinen liittovaltiomalli. Puheissa tuotettuja diskursseja analysoimalla selvitetään, mitä loppupistemallia integraation tila vastaa, ja mihin suuntaan integraatioprosessi on menossa.

Turvallisuusviranomaisten puheissa esiintyi kolme päädiskurssia: 1) yhteisöllisyyden diskurssi, 2) suvereenisuuden ja kansallisten etujen diskurssi sekä 3) kansallisen ja ylikansallisen välimaastoon sijoittuva diskurssi. Yhteisöllisyyden diskurssi muodostui puheista, joissa käsiteltiin yhteisiä arvoja ja intressejä, jotka vahvistavat käsitystä tiiviimmästä unionista. Suvereenisuutta ja kansallisia etuja painottava diskurssi puolestaan muodostui yhteistyön käytäntöjen arvottamisen seurauksena: poliisiyhteistyössä suositaan horisontaalisia järjestelyjä keskitettyjen rakenteiden sijaan. Kansallisen ja ylikansalliseen välimaastoon sijoittuva diskurssi, ja sen luomat käytännöt selittävät kahden edellisen diskurssin välistä suhdetta. Poliisiyhteistyössä on astuttu ulos kansallisesta turvallisuusympäristön muutoksen seurauksena, joka vaatii tehokkaita torjuntatoimia yhteiseen uhkaan vastaamiseksi. Kansainvälisyys on poliisitoimintaa rakentava tekijä, mutta siinä suositaan järjestelyjä, jotka sallivat suvereenisuusperiaatteiden ylläpitämisen.

Integraation suuntaa tarkasteltaessa esiin tulivat federalismin ja suvereenisuuden väliset taistelut. Integraation tulevaisuuskeskustelun viranomaiset paikansivat poliittiselle makrotasolle ja ulkoistivat oman positionsa integraation suunnan nimeämiseltä.

Integraatio eurooppalaisessa poliisiyhteistyössä on saavuttanut alueellisen yhteisön tilan. Toimijoiden välillä vallitsee keskinäisriippuvuus, ja kansallisesta kontekstista on astuttu ulos, mutta siirtymää ylikansallisiin rakenteisiin ei ole tapahtunut. Diskurssit sisälsivät elementtejä myös muista malleista: keskustelun federalismista ja lojaalisuuksien siirtymisen. Nämä tendenssit ovat osoitus integraation prosessinomaisuudesta ja jatkuvasta liikkeestä.

ASIASANAT

Eurooppalainen poliisiyhteistyö, integraatio, neofunktionalismi, terrorismin torjunta

SISÄLLYSLUETTELO

1.	TUTKIMUKSEN TAUSTA JA TEHTÄVÄ.....	1
1.1.	Lähtökohdat, tavoite ja tutkimuskysymykset.....	2
1.2.	Aikaisempi tutkimus.....	3
1.3.	Tutkimuksen rakenne.....	4
2.	TURVALLISUUSYMPÄRISTÖN MUUTOS: KÄSITYS EUROOPAN SISÄISESTÄ TURVALLISUUDESTA.....	4
3.	EUROOPPALAISEN POLIISIYHTEISTYÖN HISTORIAA – KATSAUS POLIISIYHTEISTYÖJÄRJESTELYIHIN.....	6
3.1.	EU-yhteistyön kehitys oikeus- ja sisäasioissa.....	6
3.2.	Terrorisminvastainen taistelu.....	9
3.3.	Keskeiset vertikaaliset rakenteet terrorismin torjunnassa.....	11
3.4.	Keskeiset horisontaaliset järjestelyt terrorismin torjunnassa.....	13
3.5.	Nykyiset poliittiset kehityssuunnat.....	15
4.	NEOFUNKTIONALISMI.....	18
4.1.	Neofunktionalismin lähtökohdat.....	18
4.2.	Mitranilainen integraation malli.....	19
4.3.	Neofunktionalistinen integraatioprosessi.....	20
4.4.	Integraation ala ja taso.....	21
4.5.	Poliittinen integraatio.....	23
4.6.	Intressit ja arvot vievät yhteistyötä eteenpäin.....	23
4.7.	Muutokset suvereenisuuteen.....	25
5.	INTEGRAATION LOPPUPISTEMALLIT.....	26
5.1.	Alueellisen yhteisön malli.....	28
5.2.	Alueellisen yhteisön rajat – yhteisön rakentuminen arvojen, intressien ja luottamuksen kautta.....	31
5.3.	Monitasoisen hallinnon malli.....	32
5.4.	Eurooppalaisen poliisitoiminnan hallinnointi.....	34
5.5.	Federalistinen integraatiomalli.....	35
5.6.	Keskittäminen poliisiyhteistyössä.....	38
6.	METODINEN VIITEKEHYS.....	39
6.1.	Diskurssianalyysi tutkimusmetodina.....	39
6.2.	Diskurssin määritelmä.....	41
6.3.	Subjektin positiot.....	42
6.4.	Diskurssit ja valta.....	44
6.4.1.	<i>Foucault'n valtakäsitys</i>	44
6.4.2.	<i>Tiedon valta</i>	46
6.5.	Hegemoniset diskurssit.....	47
6.5.1.	<i>Diskurssien valtasuhteet</i>	47
6.5.2.	<i>Naturalisoituminen ja ideologiset ulottuvuudet</i>	48
7.	AINEISTO JA ANALYYSIPROSESSI.....	50
8.	AINEISTON ANALYYSI.....	51
8.1.	EU viitekehyksenä – yhteiset arvot ja intressit.....	52
8.2.	Kansalliset intressit ja suvereenisuus.....	56
8.3.	EU:n ja kansallisen välissä.....	61
9.	JOHTOPÄÄTÖKSET.....	76
9.1.	Diskurssit integraation loppupistemallien kehityksessä.....	76
9.2.	Diskurssianalyttinen lähestymistapa integraatiotutkimuksessa.....	80
10.	LOPUKSI.....	82
11.	LÄHTEET.....	85
	LIITE.....	96

1. TUTKIMUKSEN TAUSTA JA TEHTÄVÄ

Tässä tutkimuksessa analysoidaan eurooppalaisessa kehyksessä tapahtuvaa kansainvälistä poliisitoimintaa ja -yhteistyötä terrorismin torjunnassa. Näkökulma yhteistyöhön on suomalaisten poliisi- ja muiden turvallisuusviranomaisten puheissa.

Poliisitoiminnan kansainvälistyminen on osa kylmän sodan jälkeistä turvallisuusagendan muutosta. Kylmän sodan jälkeen on kiinnitetty yhä enemmän huomiota ei-valtiollisiin uhkiin, joiden on tulkittu olevan omalakisia, yksittäisiä ja koordinoimattomia uhkia Euroopan intresseille (Müller 2003, 12). Euroopan unionin kontekstissa tällaisiksi 'uusiksi uhkiksi' määritellään terrorismi, massatuhoaseet, alueelliset konfliktit, hajoavat valtiot ja organisoitunut rikollisuus, huumeiden, naisten, laittomien maahanmuuttajien ja aseiden salakuljetus (European security strategy 2003, 3–4).

Uusi turvallisuusagenda liittyy eurooppalaisen valtiosysteemin ja valtion luonteen muutokseen. Euroopan valtiosysteemin yhteen kietoutuminen ja Euroopan integroituminen ovat tehneet valtiot haavoittuviksi rajat ylittävälle ei-toivotuille liikkeille. Tätä haavoittuvuutta on kasvattanut maantieteellinen läheisyys, tekniset innovaatiot ja säännöt taloudellisesta ja poliittisesta lähentymistä. (Kircner & Spierling 2002, 431–432.) Eurooppalainen poliisiyhteistyö sijoittuu tähän tiettyyn toimintaympäristöön, jossa yhteistyötä ohjaa keskinäisriippuvuus valtioiden välillä. Poliisitoiminnan kansainvälistämistä perustellaan 'aina vain kasvavalla uhkalla' (Den Boer 1994, 182–183).

'Uusien uhkien' torjunnan tehostaminen on EU:ssa näkynyt uuden yhteisen politiikan alan yhteistyön kehittämisenä oikeus- ja sisäasiassa 1990-luvun alusta lähtien (ks. esim. Den Boer & Wallace 2004). Keskeistä uudella yhteistyöalalla on ollut jäsenmaiden politiikan koordinointi, joka sai vauhtia syyskuun 11. tapahtumien jälkeen, kun terrorisminvastaisesta taistelusta tuli yksi EU:n prioriteeteista (De Vries 2004). Terrorismin uudelleen määrittely kansainvälisenä, verkostoituneena ja näin ollen vaikeasti ennustettavana uhkana on johtanut siihen, että EU-politiikka terrorismia vastaan on katsottu tarpeellisenä ja väistämättömänä kehityksenä (Den Boer 2003, 1). Kuvaavaa yhteistyökehityksessä on ollut, että EU:n poliittisen tason koordinoinnin ja lähentymisen ohella kehitys on johtanut räjähdysmäiseen rajat ylittävien yhteistyöverkostojen kasvuun (Walker 2002, 320).

Eurooppalaisessa poliisiyhteistyössä kehityssuunta on muotoutunut kaksinaiseksi: yhtäältä on synnytetty poliisiyhteistyön vertikaalisia rakenteita ja toisaalta horisontaalisia yhteistyömuotoja (Den Boer 2004, 4). Tämän voidaan katsoa asettavan haasteita integraatiolle sekä integraatioteorioille: mitä nykyinen kehitys kertoo integraation tilasta ja mihin se on eurooppalaista integraatioprosessia viemässä?

1.1. Lähtökohdat, tavoite ja tutkimuskysymykset

Tässä työssä keskitytään terrorisminvastaisen poliisiyhteistyön perusedellytyksiin, muotoihin ja käytäntöihin integraatioteorian näkökulmasta. Kysymystä eurooppalaisesta integraatioprosessista tarkastellaan analysoimalla suomalaisten turvallisuusviranomaisten puheita diskurssianalyysin keinoin. Tutkielmassa selvitetään 1) *millaista integraatiokuvaa viranomaispuheissa ja toiminnoissa tuotetaan*. Aineiston analyysissa tavoitteena on kartoittaa diskursseja, jotka merkityksellistävät integraatioprosessia suomalaisten turvallisuusviranomaisten positioista. Näiden diskurssien (yhteisöllisyyden aspektien, suvereenisuuden ja kansallisten intressien sekä kansallisen ja ylikansallisen välimaastoon sijoittuvien diskurssien) ja niiden välisten suhteiden pohjalta syntyvän integraatiokuvan on tarkoitus tuottaa tietoa poliisiyhteistyössä vallitsevasta integraation tilasta ja suunnasta. Samalla on mahdollista arvioida työssä käytetyn teorian selitysvoimaa.

Integraatiokuvaa lähestytään neofunktionalistisen teorian sekä Ernst B. Haasin (1971, 31) esittämien integraation loppistemallien keinoin. Haas on esittänyt vaihtoehtoisia malleja integraation välitiloista, joista ensimmäinen on lähellä federalistista liittovaltiota. Toinen malli kuvaa EU:ta monitasoisena hallintona. Kolmas malli on alueellinen yhteisö, jolle kuvaavaa on keskinäisriippuvuus ja kansallisesta kontekstista pois astuminen.

Viranomaispuheissa esiintyviä diskursseja ja niiden välisiä suhteita tarkastelemalla on tavoitteena lisäksi vastata kysymykseen 2) *mitä Haasin mallia nykyinen integraation tila poliisiyhteistyössä vastaa*. Malleja soveltamalla voidaan saada viitteitä myös integraation tulevaisuuden suunnasta poliisiyhteistyön alalla.

Kansainvälisen politiikan tutkimuskentässä, tutkimus sijoittuu Euroopan integraatiotutkimuksen osa-alueelle, ja laajemmin siinä on kysymys kansainvälistä poliittisesta murrosvaiheesta, jolloin perinteiset turvallisuuskysymykset, jotka ovat liittyneet valtioiden suvereenisuuteen ja alueellisuuteen ovat joutuneet haastetuiksi. Tätä kuvaa perinteisesti tiukasti kansallisvaltioiden suvereenisuuden ytimeen

kuuluvan poliisitoiminnan kansainvälistyminen valtioiden keskinäisriippuvuuden kasvamisen seurauksena.

Tutkimuksen aihe on tärkeä siksi, että poliisiyhteistyöstä on vähän tutkimusta erityisesti integraatioteorioiden näkökulmasta. Työssä voidaan testata neofunktionalismin selitysvoimaa, sillä poliisiyhteistyö on haastava kenttä integraatioteorioille. Poliisiyhteistyöllä on ollut vähäisempi painoarvo integraatioprosessissa, ja se on pysynyt yhteisöpolitiikan ulkopuolella. Integraation tutkiminen diskursiivisessa kontekstissa on hedelmällistä siksi, että puhe Euroopasta sijoittuu aina tiettyihin diskursseihin (Diez 1999, 604–605). Useimmiten Eurooppa-tutkimuksessa on pitäydytty poliittisen puheen analyysissä (Waever 2004, 199). Diskurssianalyttistä tutkimuskenttää on myös hyvä laajentaa. On arvokasta antaa ääni myös niille toimijoille, suomalaisille turvallisuusviranomaisille, jotka kohtaavat työssään poliittisten EU-tason päätösten vaikutukset sekä ottavat osaa poliisiyhteistyön käytäntöihin.

1.2. Aikaisempi tutkimus

Poliisiyhteistyön tutkimuksen painoarvo on lisääntynyt poliisitoiminnan kasvavan kansainvälistymiskehityksen myötä. Eurooppalaista poliisiyhteistyötä ja sen rakenteita on ansiokkaasti tutkinut esimerkiksi Monika Den Boer, jonka töistä voidaan mainita artikkelit ”*Europeanisation of Anti-Terrorism Policy: Critical Assesment*” (2003) sekä ”*Lecitimacy under Pressure: The European Web of Counter-Terrorism Networks*” (2007). Näissä on tarkasteltu kriittisesti poliisihallinnon kansainvälisiä yhteistyömuotoja. Lisäksi Den Boer on koonnut poliisiyhteistyön analyysin välineiksi soveltuvia integraatioteorioita artikkelissaan ”*Plural Governance and EU Internal Security: Chances and Limitations of Enhanced Cooperation in the Area of Freedom, Security and Justice*” (2004). Tällaisiksi teorioiksi hän on maininnut muun muassa neofunktionalismin, intergovernmentalismin, monitasoisen hallinnon teorian ja sen tarkemman sovelluksen, verkostomaisen hallinnon lähestymistavan.

Muita poliisiyhteistyön haasteita kartoittavia tutkimuksia ovat Harald Müller-Willen (2003) ”*For Our Eyes Only? Shaping the Intelligence Community within the EU*”, joka keskittyy eurooppalaisen tiedusteluyhteistyön rakenteisiin ja haasteisiin. Uusien jäsenmaiden vaikutuksista EU:n sisäiseen turvallisuuteen on kirjoittanut muun muassa Jörg Monar (2006) artikkelissaan ”*Justice and Home Affairs in the EU. Liberty and Security Issues after Enlargement*”.

Suomessa poliisiyhteistyön tutkimus on ollut vähäisempää, mutta joitakin empiirisiä tutkimuksia on ilmestynyt. Poliisiammattikorkeakoulu on julkaissut teoksen *”Samalla puolella – eri puolilla rajaa: Rajaturvallisuuden edistäminen Suomen ja Venäjän viranomaisyhteistyönä”* (Heusala, Lohiniva & Malmi 2008), jossa käsitellään suomalais-venäläistä viranomaisyhteistyötä. Tutkimuksessa on haastateltu Suomen poliisiviranomaisia, rajavartiolaitoksen viranomaisia ja tulliviranomaisia sekä Venäjän puolelta miliisiviranomaisia. Lisäksi Poliisiammattikorkeakoulussa on tekeillä selvitys suomalais-venäläisestä poliisiyhteistyöstä talousrikollisuuden torjumiseksi.

1.3. Tutkimuksen rakenne

Tämän tutkimuksen sisältö etenee seuraavasti: ensimmäisessä varsinaisessa luvussa, luvussa 2 käsitellään turvallisuusympäristön muutosta ja käsitystä Euroopan sisäisestä turvallisuudesta. Luku 3 sisältää katsauksen eurooppalaisen poliisiyhteistyön historiaan. Katsauksessa keskitytään poliisiyhteistyön kehitykseen alkaen 1990-luvun alusta, jolloin tärkeänä rajapyykkinä solmittiin Maastrichtin sopimus, joka muodollisesti aiemmat yhteistyöjärjestelyt yhden kehyksen alle. Luvussa 4 käsitellään neofunktionalistista teoriaa ja luvussa 5 Haasin loppupistemalleja, joita teoreettisesti pyritään kehittämään eteenpäin ja tätä kautta soveltamaan niitä poliisiyhteistyön kontekstiin. Luvussa 6 esitellään työn metodi, diskurssianalyysi, joka toimii haastattelujen tulkinnan viitekehyksenä ja välineenä. Viranomaispuheista ei haeta ’totuutta’ heijastavia tulkintoja vaan lähestymistapana on, että puheissa esiintulevat diskurssit rakentavat todellisuutta tietyllä tavalla.

Luvussa 7 esitellään tutkimuksen aineisto ja luvussa 8 tarkastellaan kolmea päädiskurssia, jotka aineistosta oli paikannettavissa. Johtopäätösluvussa 9 arvioidaan diskursseja Haasin loppupistemallien kehyksessä ja arvioidaan diskussianalyysin soveltuvuutta Euroopan integraatiotutkimukseen. Lopuksi luvussa 10 suhteutetaan tutkimuksen tulokset aiempaan poliisiyhteistyötä käsittelevään tutkimukseen.

2. TURVALLISUUSYMPÄRISTÖN MUUTOS: KÄSITYS EUROOPAN SISÄISESTÄ TURVALLISUUDESTA

Käsitys turvallisuusympäristön muutoksesta liittyy turvallisuuden käsitteen laajentumiseen. Laaja ymmärrys turvallisuudesta, mikä merkitsee sen ulottumista kansallisen turvallisuuden ulkopuolelle, ilmeni jo 70-luvulla, ja sai yhä suuremman jalansijan 80- ja 90-luvuilla. Laaja turvallisuuskäsitys näkyi akateemisessa kielenkäytössä, mutta pian se omaksuttiin myös poliittisissa diskursseissa.

(Müller 2003, 16.) Bigon (2000, 192) mukaan läpimurto laajan turvallisuuskäsitteen hyväksymisessä tapahtui Barry Buzanin tutkimusten seurauksena.

Buzanin ym. teoria sisältää käsityksiä, jotka määrittävät sisäisen turvallisuuden muodostumista (ks. Bigo 2000¹, 191–197). Kansainvälisen poliisitoiminnan osalta tällaisiksi voidaan katsoa valtioiden keskinäisriippuvuus ja ymmärrys 'yhteisöllisestä turvallisuudesta'. Yhteisöllisessä turvallisuudessa viiteobjektina on yhteisö. Turvattomuus syntyy uhkasta, joka kohdistuu tiettyyn yhteisöön ja vaarantaa sen selviytymisen. Yhteisö voi vastata uhkaan kahdella tapaa: yhteisön oman toiminnan kautta tai siirtämällä kysymyksen poliittiselle tai sotilaalliselle sektorille, jolloin se siirtyy valtion agendalle. Valtion vastuulle siirretyt torjuntatoimet ovat yleisiä, mikä tekee siitä vaikean analysoida, koska se yhdistyy tällöin poliittiseen sektoriin. Yhteisöllisestä turvattomuudesta seuraavia valtion tason toimia ovat esimerkiksi maahanmuuton uhkaan vastaaminen lainsäädännöllä ja rajatarkastuksilla. (Buzan ym. 1998, 119, 122.) Yhteisöllisen turvallisuuden käsite on menestynyt, ja sitä on käytetty erityisesti keskustelussa 'uusista uhkista', joiden katsotaan tulevan yhteiskunnan itsensä sisältä. Yhteisöllistä turvallisuutta vastaavina käsitteinä on käytetty myös sisäistä turvallisuutta ja ei-sotilaallisia uhkia². (Bigo 2000, 193.)

Euroopan kontekstissa sisäisen turvallisuuden logiikka ei enää koostu kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen tähtäävistä keinoista. Tämä johtuu eurooppalaistamisen prosessista, jolloin se ei enää ole erillinen ilmiönsä vaan kansainvälisyys on poliisitoimintaa rakentava ja selittävä tekijä. (Bigo 2000, 172.) Eurooppalaistamista voidaan selittää vallitsevalla käsityksellä EU:n jäsenmaiden keskinäisriippuvuudesta, jonka tuloksena on syntynyt käsitys EU:n turvallisuudesta. Jäsenmaiden väliset suhteet ja niitä seuraavat keskinäiset suhteet valtioiden hyvinvoinnissa ovat toisistaan riippuvaiset siinä määrin, että yhden jäsenmaan instituutioiden vahingoittuminen vaikuttaisi myös muiden jäsenmaiden vakauteen. Jäsenmaiden turvallisuus luo Euroopan turvallisuuden. Müllerin mukaan käsitys EU:n turvallisuudesta ulottuu vieläkin pidemmälle: ulkoiset tekijät, jotka uhkaavat EU:n yhtenäisyyttä, pitää nähdä EU:n näkökulmasta, mieluummin kuin yksittäisen jäsenvaltion näkökulmasta, uhkana Euroopan turvallisuudelle. Tämä käsitys voidaan nähdä yhtenä syyskuun 11. seurauksista. (Müller 2003, 19–20.)

¹ Bigon (2000) artikkelissa "When two become one. Internal and external securitisations in Europe" käsitellään sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden sekoittumista, jonka olennainen osa on yhteiseksi katsottu uhka sellaisten turvallisuuspalveluiden välillä (armeija, poliisi), jotka ennen toimivat turvallisuuden eri osa-alueilla. Tästä ulottuvuudesta huolimatta Bigo selittää samoilla käsitteillä myös poliisiyhteistyön rajat ylittävää kehitystä, joka on tämän tutkimuksen keskiössä. Sen sijaan sotilaallisen sektorin toimijat ja tehtävät on jätetty tässä tarkastelun ulkopuolelle.

² EU:n piirissä käsite on institutionalisoitunut poliittisessa kielenkäytössä, josta hyvänä esimerkkinä on Tampereella 1999 pidetty Eurooppa-neuvoston huippukokous, jossa perustettiin vapauten, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue.

Yhteiskunnissa elää tietyn ajanjaksoin moraalisen paniikin ilmapiiri. Tietyn olotilan, henkilön, ryhmän tai tapahtuman katsotaan olevan vaaraksi yhteisöllisille arvoille tai intresseille. Joskus paniikki pyyhkiytyy pois nopeasti ja se unohtuu, paitsi jos kyseessä on kollektiivisen muistin³ tapahtuma. Toisinaan paniikilla on laajakantoisempia seurauksia, jotka voivat aiheuttaa muutoksia oikeus- ja sosiaalipolitiikassa ja jopa tavoissa, joilla yhteisö kokee olemassaolonsa. (Cohen 2002, 1.) Kommunismin jälkeinen uusi moraalinen paniikki terrorismista, huumeista ja maahanmuutosta ei ilmene vain yhteisenä mielentilana vaan myös konkretisoituna vastatoimina, joiden avulla jahdataan Euroopan sisäistä vihollista (Den Boer 1994, 182).

3. EUROOPPALAISEN POLIISIYHTEISTYÖN HISTORIAA – KATSAUS POLIISIYHTEISTYÖJÄRJESTELYIHIN

3.1. EU-yhteistyön kehitys oikeus- ja sisäasioissa

Maastrichtin sopimus (allekirjoitettu 1992, voimaan 1993) muodollisti aiemmat hallitustenväliset yhteistyöjärjestelyt oikeus- ja sisäministeriöiden ja vastaavien kansallisten yksiköiden kesken luomalla kolmannen pilarin, yhteistyön oikeus- ja sisäasioissa (Den Boer ym. 2000, 494). Tätä ennen oli myös unionin puitteissa olemassa joukko erinäisiä järjestelyitä, joiden tavoitteena oli torjua yhteiseksi katsottua uhkaa ja helpottaa yhteistyön koordinoitua.

Yksi keskeisempiä unionin makrotason järjestelyitä on ollut Trevi-ryhmä. Se ei ole oma organisaationsa vaan toiminut enemmin tietynlaisena foorumina. Trevi perustettiin Luxemburgissa joulukuussa 1975 ministerineuvoston kokouksessa. Sen ensisijaisena tehtävänä oli tarjota perusta laajemmalle eurooppalaiselle yhteistyölle taistelussa terrorismia vastaan (Trevi-työryhmä 1.). (Benyon 1993 ym., 152–153.) Jäsenvaltioiden hallitusten päätöslauselmassa (29.6.1976) sen tavoitteiksi ilmoitettiin yhteistyö terrorismin torjunnassa, tiedonvaihto terroristijärjestöistä, poliisiorganisaatioiden varustaminen ja harjoittelu erityisesti terrorisminvastaisissa taktiikoissa (Trevi-työryhmä 3.) (Den Boer ym. 2000, 494; Benyon 1993 ym., 153). Myöhemmin Trevin toiminta laajennettiin koskemaan myös muiden rikollisuuden alojen torjumista kuten organisoituneen rikollisuuden muotoja (Trevi-työryhmä 3.) (Benyon ym. 1993, 152–153). Ilman pysyvää sihteeristöä toimiva Trevi kehitti kuitenkin laajan verkoston, joka toimi Eurooppa-neuvoston alaisena useilla poliittisilla ja viranomaistoiminnan tasoilla. Tähän lukeutuivat

³ Tällaiseksi voidaan katsoa esimerkiksi kylmä sota. Se on synnyttänyt myyttejä, joiden mukaan kyseessä oli luotettava ja helposti ennustettava vihollinen. Müllerin mukaan on historian vääristelemistä ylläpitää tätä nostalgiaa, ja väittää, että sitä vastoin vasta nyt olemme kohdanneet epämääräisen ja hahmottoman terrorismin uhkan. (Müller 2003, 10–11.)

niin ministeritason toimijat kuin keskitason hallintovirkamiehet ja poliisivoimien ja muiden yksiköiden edustajat. (Den Boer ym. 2000, 495.)

Trevin ohella Schengen on ollut yksi merkittävimpiä yhteistyöprojekteja. Vuonna 1985 tehtiin Schengenin sopimus ja myöhemmin vuonna 1990 Schengenin toimeenpanosopimus. Schengensäännösten alkuperäisenä tavoitteena oli kehittää politiikka, jota sovellettaisiin yhteisön ulkorajoilla; tarkoituksena oli helpottaa yhteisön sisäisten rajojen poistumista. Sopimuksen alkuperäismaihin kuuluivat Belgia, Luxemburg, Saksa, Ranska ja Italia, jotka loivat uuden rakenteen, joka kosketti ennen kaikkea maiden poliisi- ja tulliviranomaisia. (Ks. Uçarer 2003, 297.)

Samassa yhteydessä luotiin SIS-tietojärjestelmä (Schengen Information System), johon kerätään tietoa esimerkiksi rikosrekistereistä ja turvapaikkahakemuksista. Kansallisilla viranomaisilla on pääsy tietokantaan. Schengenin toimeenpanosopimuksen (1990) seurauksena pyrittiin lisäämään yhteydenpitoa ja tiedonvaihtoa jäsenvaltioiden poliisivoimien välillä. Uudet järjestelyt synnyttivät säännöllistä konsultaatiota niiden hallintoviranomaisten välillä, jotka aiemmin eivät olleet yhteydessä toisiinsa ja avasi mahdollisuuksia tulevaisuuden yhteistyölle. (Uçarer 2003, 298.) Schengenin säännöstöä soveltaa täysimääräisesti 22 EU-maata sekä näiden lisäksi Norja ja Islanti. Suomi aloitti säännösten soveltamisen 25.3.2001. (Sisäasiainministeriö, luettu 7.12.2007; Valtioneuvosto 2008.)

Aikaisempina vuosikymmeninä lisääntynyt yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa sai muodollisen kehyksen Maastrichtin sopimuksen (sopimus Euroopan unionista) astuessa voimaan vuonna 1993 (ks. esim. Uçarer 2003, 298–299). Oikeus- ja sisäasioiden yhteistyö koottiin sopimuksen kappaleeseen neljä. Poliisiyhteistyön kannalta sopimuksen tärkeimmät osa-alueet koskettivat yhteisiä intressejä, päätöksentekomenettelyä ja toimivaltuuksia, joista määrätään artikloissa K1.-K6. (Ks. Maastrichtin sopimus 1992, 4.)

Yhteisten intressien osa-alueita (artikla K1.), joihin sopimuksella pyrittiin vaikuttamaan, lueteltiin kaikkiaan yhdeksän. Näistä tärkeimpiä poliisiyhteistyön kannalta ovat kohta seitsemän, yhteistyö rikosasioissa sekä kohta yhdeksän, jossa todetaan poliisiyhteistyön tavoitteeksi terrorismin ehkäiseminen ja torjuminen, laitton huumausainekauppa ja muut vakavat kansainvälisen rikollisuuden muodot. Yhteistyön määriteltiin toimivan yhteydessä unionin laajuiseen tiedonvaihtoon Europolin yhteydessä. (Maastrichtin sopimus 1992, 4:K1.)

Sopimuksella aikaansaatii uusi kehys, jonka alle koottiin kaikki aiemmat yhteistyöjärjestelmät. Samalla se toimi selkeänä päätöksentekorakenteena neuvottelujen pidolle. Uçarerin mukaan uusi kolmas pilari jäi kuitenkin valtioiden väliseksi kompromissiksi, kun toiset vaativat oikeus- ja sisäasioiden sijoittamista yhteisöpolitiikan alaan ja toiset taas vastustivat toimivallan siirtymistä unionin instituutioille. (Uçarer 2003, 299.)

Sopimukseen sisällytettiin suvereenisuusartikla K.2(2), jossa todettiin, ettei oikeus- ja sisäasioiden yhteistyötä koskevan sopimuskappaleen pidä vaikuttaa jäsenvaltioiden velvollisuuteen lain ja järjestyksen ylläpidossa ja sisäisen turvallisuuden valvonnassa (Maastrichtin sopimus 1992, 4:K.2.(2)). Toisaalta kuitenkin sopimukseen sisällytetyssä poliisiyhteistyötä koskevassa poliittisessa julistuksessa sitoutettiin valtiot tiedon ja kokemusten vaihtoon eri osa-alueilla (Benyon ym. 1993, 173).

Päätoimijaksi oikeus- ja sisäasioissa jäi EU:n neuvosto (ks. Maastrichtin sopimus, 4.) Komissiolle myönnettiin jäsenvaltioiden kanssa jaettu aloiteoikeus, mikä ei kuitenkaan koskenut poliisiyhteistyötä. Artiklan K.1. kohdat seitsemän (rikosoikeudellinen yhteistyö) ja yhdeksän (poliisiyhteistyön tavoitteita määrittävät keinot) jäivät aloiteoikeuden ulkopuolelle. Parlamentille suotiin ainoastaan konsultointitehtävät. (Maastrichtin sopimus 1992, 4:K.3(2), K.6).

Vaikka kolmannen pilarin luomista pidettiin hyvänä saavutuksena, syntyi sopimuksen toimeenpanon myötä myös kritiikkiä. Päätöksenteossa ei tapahtunut kaivattua edistystä. Ne saavutukset, jotka toteutuivat vuoden 1993 jälkeen, olivat niitä, jotka olivat edenneet jo sopimusta edeltävänä aikana. Tämä johtui pitkälti tehdyistä institutionaalisista järjestelyistä. Päätöksentekojärjestely osoittautui hankalaksi, sillä usein ei-sitovat päätöksentekomenettelyt vaativat pidennettyjä neuvotteluja. Oikeus- ja sisäasioita koskevat päätökset tarvitsivat neuvoston yksimielisyyden, mikä johti usein ratkaisemattomiin tai lukkiutuneisiin tilanteisiin. Kompromissit ja täytäntöönpanon jättäminen jäsenvaltioiden vastuulle heikensivät tehokkuutta entisestään. (Uçarer 2003, 299–300.)

Havaitut puutteet Maastrichtin sopimuksessa johtivat yhteistyön uudistamispyrkimyksiin, jotka tuotiin esille Amsterdamin (allekirjoitettu 1997, voimaan 1999) sopimuksessa (Uçarer 2003, 301). Toisaalta Amsterdamin sopimus kertoi myös oikeus- ja sisäasioiden painoarvon lisääntymisestä. Sopimuksella jaettiin oikeus- ja sisäasiat I- ja III-pilareiden kesken. Muun muassa Schengenin sopimus liitettiin osaksi unionin perussopimusta. (Ekholm 2003, 170.) Maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat siirrettiin viiden vuoden siirtymäajalla osaksi ensimmäistä pilaria. Kolmanteen pilariin (yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa) jäivät poliisi- ja oikeudellinen yhteistyö. Pilarien väliset

oikeus- ja sisäasiat sidottiin yhteen uuden sopimustavoitteen, vapauten, oikeuteen ja turvallisuuteen perustuvan alueen, luomisen kautta. (Hall & Bhatt 1999, 10.)

Kolmanteen pilariin jätetyt oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa ja poliisiyhteistyö kokivat nekin joitakin uudistuksia. Komissio saavutti tällä yhteistyöalalla aloiteoikeuden, mikä oli parannus sen aiempaan rooliin. Sen sijaan neuvosto säilytti päätoimijan roolinsa, ja päätöksenteko vaatii edelleen yksimielisyyttä. Sopimus mahdollisti kuitenkin tiettyjen uusien keinojen käytön päätöksenteossa. Näihin kuuluivat yhteisten kantojen määrittäminen, puitepäätökset⁴, muut velvoittavat sopimukset sekä yleissopimukset (Amsterdamin sopimus 1997, 4:K.6 (2); ks, myös Uçarer 2003, 302).

Amsterdamin sopimuksen voimaan tulon jälkeen oikeus- ja sisäasioiden yhteistyö sai vauhtia. Ylimääräinen Eurooppa-neuvosto pohti vapauten, oikeuteen ja turvallisuuteen perustuvan alueen suuntaviivoja ja arvioi Amsterdamin sopimuksen vaikutuksia Tampereella vuonna 1999. (Uçarer 2003, 305.) Eurooppa-neuvosto pyrki priorisoimaan vapauten, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomisen asettamalla sen yhdeksi poliittisen ohjelman tärkeimmistä tavoitteista. Tampereella määritellyt tärkeimmät linjaukset liittyivät EU:n yhteiseen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaan, oikeusasioihin, unionin rikollisuuden vastaiseen taisteluun ja vahvempaan unionin ulkoiseen toimintaan. Poliisiyhteistyön kehittämiseksi suunniteltiin toiminnallisen kapasiteetin lisäämistä (ks. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät 15.-16.10.1999). Sittemmin useat näistä linjauksista ovatkin toteutuneet.

Haagin ohjelmalla (2004) on jatkettu vapauten, oikeuteen ja turvallisuuteen perustuvan alueen toimia. Brysselin Eurooppa-neuvoston (4.-5.11.2004) mukaan kyseessä on monivuotinen ohjelma uusiin haasteisiin vastaamiseksi ja toisaalta aiempien saavutusten hyödyntämiseksi. Ohjelma käsittää unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden vahvistamiseen tähtääviä suuntaviivoja ja toimenpiteitä. (Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät 4.-5.11.2004, 2:15,16.)

3.2. Terrorisminvastainen taistelu

Syyskuun 11. on epäilemättä vaikuttanut vapauten, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen kehittymiseen (ks. esim. Den Boer 2003, 1). Tämä on näkynyt neuvoston päätöksissä erilaisten lainvalvonnallisten ja rikosoikeudellisten toimenpiteiden hyväksymisenä. Anderssonin & Apapin

⁴ Sopimuksen mukaan neuvostolla on oikeus tehdä puitepäätöksiä jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämiseksi. Niistä ei seuraa välitöntä oikeusvaikutusta, mutta ne velvoittavat jäsenvaltiot saavutettavaan tulokseen nähden. Kansallisten viranomaisten valittavaksi jäävät ne muodot ja keinot, joilla tuo tulos saavutetaan. (Ks. Amsterdamin sopimus 1997, 6:K.6 (2)b.)

mukaan turvallisuuden perusteissa on ollut havaittavissa spill-over, sen tunkeuduttua myös oikeus- ja sisäasioiden alalle terrorisminvastaisten toimien vuoksi. (Andersson & Apap 2002, 8.)

Ennen syyskuun 11. iskuja monilla EU:n jäsenmaista ei ollut erityisiä terrorismilakeja. Lakien puuttuessa valtioilla olisi ollut suuria vaikeuksia syyttää terrorismiin yllyttämisestä, terroristien rahoittamisesta tai terroristiryhmän jäsenyydestä. EU:ssa on katsottu yhteisen terrorismin määritelmän olevan ennakkoehto tehokkaille torjuntakeinoille. (Grant 2002, 146.) Vuonna 2002 EU:n neuvosto teki puitepäätöksen (13.6.2002) terrorismirikosten yhteisistä määritelmistä sekä terrorismirikosten seuraamuksista ja rangaistuksista. Kunkin jäsenvaltion on ryhdyttävä toimiin, joilla varmistetaan, että terrorismirikoksista, terroristiryhmään ja terroritoimintaan liittyvistä rikoksista sekä niihin yllyttämisestä, avunannosta tai yrityksistä langetettavat vankeusrangaistukset ovat yhdenmukaisia jäsenmaiden välillä. (EU:n neuvoston puitepäätös 13.6.2002.)

Toinen tärkeänä pidetty keino on päätös eurooppalaisista pidätysmääräyksistä ja luovutuskäytännöistä. EU:n neuvoston päätöksellä (13.6.2002) eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä pyrittiin korvaamaan aikaisempi valtioiden välinen muodollinen luovutuskäytäntö. Neuvoston puitepäätöksen tarkoituksena on täyttää rikosoikeuden toimeenpanon periaate oikeusistuimien päätösten keskinäisestä tunnustamisesta, jonka Eurooppa-neuvosto on katsonut olevan pääasia oikeudellisen yhteistyön alalla. Eurooppalainen pidätysmääräys tarkoittaa tietyn valtion oikeudellista päätöstä toisen jäsenvaltion alueella oleskelevan henkilön pidättämiseksi tai luovuttamiseksi pyynnön tehneeseen valtioon. (EU:n neuvoston puitepäätös 13.6.2002 (5), (6), 1:1.)

Syyskuun 11. tapahtumia seurasi sarja muitakin päätöksiä, joilla pyrittiin tehostamaan unionin laajuista terrorisminvastaista toimintaa. EU:n neuvosto teki puitepäätöksen yhteisten tutkintaryhmien perustamisesta (20.6.2002) ja antoi suositukset monikansallisten ad hoc-toimintaryhmien perustamisesta (26.4.2002) sekä terroristiprofiilien laatimisesta (28.11.2002) (European Counter Terrorism efforts JHA field 2004, Memo/04/59).

Terrorismin torjunnasta tuli voimakas yhteistyöalue, joka ilmenee päätöksentekoa koskevin aloitteina, strategisina kumppanuuksina ja tiedonvaihtona, mikä kasvattaa rajat ylittäviä poliittisia verkostoja (Den Boer ym. 2007, 28). Tämä on ilmennyt sekä EU:n instituutioiden voimistumisena että jäsenmaiden horisontaalisten verkostojen uusina mahdollisuuksina (ks. Den Boer 2003, 11; Den Boer ym. 2007, 22).

3.3. Keskeiset vertikaaliset rakenteet terrorismin torjunnassa

EU:n vertikaaliset rakenteet ovat olleet olemassa jo ennen syyskuun 11. tapahtumia, mutta tämän jälkeen niille annettiin uusia ja erityisiä tehtäviä terrorismin torjunnan alalla⁵ (Den Boer ym. 2007, 13–14).

Europolin, Euroopan unionin organisaation, perustamisesta päätettiin jo Maastrichtin sopimuksessa vuonna 1992. Se aloitti rajoitetut operaatiot 3.1.1994 huumeiden vastaisena yksikkönä (Europol Drug Unit). Vuonna 2002 sen mandaattia laajennettiin koskemaan myös muita vakavia kansainvälisen rikollisuuden muotoja, jotka listattiin Europolin sopimuksen liitteessä. Sopimus Europolista tuli voimaan 1.10.1998, ja sen seurauksena Europolin varsinainen toiminta alkoi 1.7.1999. Nykyisellään Europolin torjuntatoimet ulottuvat seuraaville rikollisuuden osa-alueille: terrorismi, huumeiden salakuljetus, laittomien maahanmuuttajien verkostot, rahan vääreennys ja rahanpesu, ihmiskauppa ja varastettujen autojen välitys. (Fact sheet on Europol, luettu 12.12.2007.)

Europolin vahvistamispyrkimykset tuotiin ilmi jo Tampereen Eurooppa-neuvostossa vuonna 1999 (ks. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät 15.-16.10.1999). Syyskuun 11. jälkeen Europolille haluttiin antaa keskeinen rooli unionin laajuisessa terrorismin torjunnassa. Terrorismin vastaisen yksikön tehtävänä on kerätä, jakaa ja analysoida kansainvälistä terrorismia koskevaa informaatiota. Se voi myös jäsenvaltion niin pyytäessä ottaa osaa yhteisiin tutkintaryhmiin ja monikansallisiin ad hoc -ryhmiin. (European Counter Terrorism efforts JHA field 2004, MEMO/04/09.)

Tampereen Eurooppa-neuvostossa kehoitettiin myös perustamaan Euroopan poliisipäälliköiden operatiivinen toimintaryhmä (EPCTF). Tämän tarkoitus määriteltiin seuraavasti:

jotta yhteistyössä Europolin kanssa voitaisiin vaihtaa kokemuksia, parhaita toimintatapoja ja tietoja valtioiden rajat ylittävän rikollisuuden nykysuuntauksista sekä auttaa operatiivisten toimien suunnittelussa (Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät 1999, 8).

Sisäministeriön poliisiosasto on arvioinut EPCTF:n toiminnan vuoden 2007 aikana myönteiseksi. Vuonna 2005 aloitettiin operatiivisen toiminnan kehittäminen, ja sen on katsottu tuoneen haluttuja tuloksia. Tällä hetkellä EPCTF:llä on käynnissä yhdeksän COSPOL (Comprehensive Operational

⁵ Tässä esitetyt yhteistyöjärjestelyt perustuvat Den Boerin ym. (2007) ja Den Boerin (2004) jakoon EU:n vertikaalisista ja horisontaalisista poliisiyhteistyörakenteista. Tässä mainittujen lisäksi edellä esitetyissä tutkimuksissa myös Eurojust on luokiteltu vertikaaliseksi rakenteeksi. Näiden järjestelyjen esittelyssä on huomioitu Suomen terrorisminvastaiset yhteistyökehykset, jotka on listattu sisäministeriön poliisiosaston julkaisussa Suomen kansainvälisestä poliisitoiminnasta (ks. Sisäministeriön poliisiosasto 2007).

Strategy Plan) -projektia. Operatiiviset COSPOL -projektit toimivat eurooppalaisen rikostiedustelun mallin pohjalta yhteistyössä Europolin kanssa. Niiden torjuntakohteiden valinta perustuu järjestäytyneestä rikollisuudesta tehtyyn uhka-arvioon. Yksi yhdeksästä projektista koskee terrorismia, mutta Suomi ei osallistu projektiin. (Sisäministeriön poliisiosasto 2007, 3.)

EU:n neuvosto on luonut yhteyteensä Euroopan turvallisuus- ja tiedustelupalvelut (the Situation Center, SitCen). Vuodesta 2005 toiminnassa ollut palvelu tarjoaa neuvostolle Europolin ja jäsenmaiden keräämää tiedustelumateriaalia terrorismista. (Eurooppa-neuvosto 5.11.2004, 29.) Yksikössä analysoidaan jäsenmaiden tuottamia tiedusteluarviointeja. Kansallisten viranomaisten harkintavallassa on, mitä informaatiota luovutetaan. Arviot tulevat sisäisiltä turvallisuusyksilöiltä sekä Europolilta ja Terrorismintorjunnan ryhmältä (CTG:ltä). (Den Boer ym. 2007, 22.)

EU:n ulkosuhteiden alalla terrorismin torjunnan yhteistyöstä vastaa ulko- ja turvallisuuspoliittinen työryhmä COTER (Sisäministeriön poliisiosasto 2007, 19). Kyseistä ryhmää ei voida lukea vertikaalisiin eikä horisontaalisiin järjestelyihin kuuluvaksi, koska se ei toimi itsenäisesti eikä sillä ole operationaalisia tehtäviä; sen tehtävät ovat koordinoivia (Den Boer ym. 2007, 3). COTERin tehtävänä on suunnitella EU:n terrorisminvastaista politiikkaa ja valmistella ylemmän tason päätöksiä. Ulkosuhdeyhteistyössä on pyrkimyksenä vahvistaa kolmansien maiden valmiuksia terrorismin torjunnassa muun muassa poliittisen dialogin ja teknisen avun keinoin. Kyseisten toimien katsotaan parantavan EU:n turvallisuutta. Suomesta COTERin toimintaan osallistuu ulkoasiainministeriö. Tarvittaessa kokousdelegaatioon osallistuu asiantuntijatehtävässä myös suojelupoliisin edustaja. (Sisäministeriön poliisiosasto 2007, 19.)

Vastaava järjestely oikeus- ja sisäasioiden alalla on Terrorism Working Group (TWG). TWG:n työhön osallistuu jäsenmaiden sisä- ja oikeusministeriön sekä niiden alaisten terrorismintorjunnasta vastaavien yksiköiden edustajia. Yhteistyöryhmän tehtävät liittyvät uhka-arvioiden tuottamiseen ja terrorismin kehitystä koskevien ajankohtaisten tietojen vaihtamiseen. (Sisäministeriön poliisiosasto 2007, 19.)

Den Boer kuvaa eurooppalaisen terrorisminvastaisen toiminnan järjestelyitä moninaisina verkostoina, joissa määräysvalta, vaikutukset ja harjoitettu politiikka liikkuvat sekä vertikaalisella että horisontaalisella tasolla. Ylemmällä tasolla terrorisminvastainen toiminta esiintyy myös useilla muilla kansainvälisillä foorumeilla kuin Euroopan unionissa. Tähän yhteistyöverkostoon kuuluvat muun muassa Nato ja YK. (Den Boer 2003, 19; ks. myös esim. EU Counter-terrorism Strategy 2005, johdanto 4.)

3.4. Keskeiset horisontaaliset järjestelyt terrorismin torjunnassa

Eurooppalainen yhteistyö etenee myös muilla kanavilla kuin unionin institutionalisoituneissa rakenteissa. EU:n ulkopuolisessa kehyksessä tapahtuvaa yhteistyötä pidetään etusijalla (Bendiek 2006, 20). Horisontaalisia järjestelyitä kuvataan hajaantuneiksi, verkostomaisiksi ja epämuodollisiksi yhteistyöjärjestelyiksi (Den Boer 2003, 19). Eurooppalaisessa yhteistyössä tällaisia järjestelyitä edustavat Counter Terrorist Group (CTG), Police Working Group on Terrorism (PWGT) ja G6. G6 (perustettu toukokuussa 2003) muodostui alun perin viiden EU-maan, Iso-Britannian, Ranskan, Italian, Saksan ja Espanjan, kokoonpanosta. Vuodesta 2006 kokoonpanoon on kuulunut myös Puola. Kyseisten jäsenmaiden sisäministerit tapaavat epämuodollisesti kolme kertaa vuodessa keskustellakseen sisäisestä turvallisuudesta. Nämä järjestelyt, jotka sallivat myös EU:n ulkopuolisten toimijoiden osallistumisen, oikeuttavat toimintansa ei-byrokraattisen, epämuodollisen ja ammattimaisen luonteensa perusteella. (Den Boer ym. 2007, 3, 23–24.)

Suomi on läsnä sekä CTG:ssä että PWGT -työryhmässä. CTG on Länsi-Euroopan turvallisuuspalveluiden terrorisminvastainen työryhmä, jossa Suomesta jäsenenä on suojelupoliisi. (Sisäministeriön poliisiosasto 2007, 18.) CTG perustettiin heti syyskuun 11. jälkeen neuvoston päätöksellä 20.9.2001 (EU:n neuvoston puheenjohtajan päätelmät 20.9.2001, 4) jo vuosikymmeniä toimineen epämuodollisen yhteistyökehyksen, Bernin klubin, sisälle. Kyseiseen kokoonpanoon kuuluvat EU:n jäsenmaiden lisäksi Norja ja Sveitsi. (Bendiek 2006, 20–21.) CTG:n tehtäviin kuuluvat operatiivinen tiedonvaihto ja uhka-arvioiden tuottaminen jäsenvaltioiden turvallisuustilanteesta. Uhka-arviot toimitetaan jäsenmaiden turvallisuusasioista vastaaville ministereille sekä EU:n ulkopoliittiselle johdolle. (Sisäministeriön poliisiosasto 2007, 18.) CTG:llä ei ole muodollista linkkiä Euroopan unioniin. Bendiekin (2006, 21) mukaan linkki voitaisiin muodostaa sisällyttämällä Europol Bernin klubiin. EU on pyrkinyt ajamaan vahvempaa koordinaatiota Europolin, TWG:n, COTERin ja Bernin klubin välille.

Kolmas horisontaaliseksi katsottu yhteistyöjärjestely, PWGT -työryhmä, perustettiin jäsenmaiden kesken vuonna 1979, ja sen alkuperäisenä tarkoituksena oli vertailla menetelmiä kansallisia terroristiryhmiä (IRA, ETA, Red Brigades, Baader Meinhof) vastaan käydyssä taistelussa. Myöhemmin 80-luvulla pan-eurooppalaisen yhteistyön tehtävät laajentuivat koskemaan myös kansainvälistä rikollisuutta ja jalkapallohuliganismia. (Keohane 2005, 17.) Nykyisellään työryhmän, johon kuuluu 30 jäsenmaata, tarkoituksena on torjua sekä kansainvälistä että kansallista terrorismia ja väkivaltaista poliittista aktivismia. Se vaihtaa terrorismia koskevia tietoja ja järjestää

puolivuositain kokouksia, johon osallistuvat kansallisten terrorismintorjuntayksiköiden päälliköt. Kokouksissa esitellään kansallisia uhka-arvioita ja vaihdetaan kokemuksia tapahtuneiden terroristien tutkinnasta. (Sisäministeriön poliisiosasto 2007, 18.)

Horisontaalisen tason järjestelyiksi lasketaan myös bi- ja multilateraalit suhteet (ks. esim. Den Boer 2004). Bilateraalit sopimukset perustuvat havaintoihin yhteisestä ongelmasta. Sopimuksissa määritellään yhteisen ongelman ala ja laajuus sekä sopimuksen kesto (Das & Kratoski 2001, 6). Sisäministeriön kansainvälisen toiminnan katsauksessa todetaan Suomen osalta turvallisuuspoliisiorganisaatioiden bilateraalien yhteistyösuhteiden jatkuneen vakiintuneissa puitteissa useiden Länsi-Euroopan ulkopuolisten maiden kanssa. (Sisäministeriön poliisiosasto 2007, 18.)

Lisäksi raportissa mainitaan turvallisuuspoliisiorganisaatioiden välinen pohjoismainen yhteistyö, jonka todetaan jatkuneen tiiviinä vuoden 2007 aikana. Tähän yhteistyöhön osallistuu päällystön edustajia, poliisimiehiä ja analyytikoita. Yhteistyön tarkoituksiksi todetaan uhka-arvioinnissa käytettävien menetelmien kehittäminen ja kansallisten uhka-arvioiden yhteensovittaminen. Pohjoismaisessa yhteistoiminnassa myös koulutus on tärkeällä sijalla. (Sisäministeriön poliisiosasto 2007, 18.) Pohjoismaista yhteistoimintaa voidaan pitää Suomen osalta varsin luonnollisena yhteistyöalueena, sillä Dasin & Kracoskin (2001, 7) mukaan sekä bi- että multilateraaleissa järjestelyissä kuvaavaa on yhteistyön monivuotiset perinteet. Yhteistyöhön osallistuvat maat jakavat saman maantieteellisen alueen ja niiden perinteissä (esimerkiksi laeissa ja säännöksissä) on yhteneväisyyksiä.

Den Boerin (2003, 12) mukaan (jäsenmaiden) bi- ja multilateraalien yhteistyön kautta kehittyvät EU:n ulkopuoliset, säännöllisen yhteistyön kehykset, eivät kuitenkaan ole täysin ongelmattomia. Ne tuottavat alalle lisää moninaisuutta, rikkovat oikeudellista yhtenäisyyttä ja jopa demokraattista legitimitettä.

Toisaalta esillä on ollut vielä epämuodollisemmatkin yhteistyökuviot. Müller-Willen mukaan tiedustelutiedonvaihdossa horisontaalinen koordinointi rakentuu verkostoista, joissa kansalliset yksiköt voivat tiedonvaihdossa luoda keskenään suoria bi- ja multilateraaleja kontakteja (Müller-Wille 2004, 33). Näiden verkostojen tehokkuuden ja tiedonvaihdon on väitetty perustuvan henkilökohtaisiin suhteisiin. Kaiken kaikkiaan epämuodollisia ja puolivirallisia verkostoja pidetään joustavampina kuin muodollisia ratkaisuja. Kyseisten verkostojen kehitys ei kuitenkaan ole kulkenut kritiikittä. Näiden järjestelyjen lisääntymisen ja demokraattisen kontrollin puutteen katsotaan luovan

vaikeita ongelmia, jos ammattilaisten intressit Euroopan sisäisen turvallisuusyhteisön luomisesta johtaa itsemotivoituneeseen viranomaistoimintaan, joka on sekä kansallisen että ylikansallisen kontrollin ulottumattomissa. (Bigo 1994, 167, 169.)

Toisaalta Den Boer ym. (2007, 26) on tuonut esiin, etteivät myöskään kaikki vertikaaliset järjestelyt saavuta hyväksyttävää legitimitettä⁶, ainakaan suhteessa niihin normeihin, joita kansalliset yksiköt soveltavat. Haagin ohjelma (2004) ei onnistunut tuomaan esiin parannuksia moninaisten vanhojen ja uusien järjestelyjen oikeutukseen. Tämä on ongelmallista siinä suhteessa, että monet terrorismintorjunnan verkostot ovat verrattain uusia, ja suurella osalla Euroopan sisäisen turvallisuuden alan yhteistyömuodoista ei ole vastuuvollisuutta.

Käsitykseen näistä järjestelyistä tuottaa jännitteitä vaatimus tehokkaasta rajat ylittävästä terrorismintorjunnasta. Jos voidaan osoittaa, että demokratiavaje on hinta, joka tehokkuudesta on maksettava, saattavat nämä puutteet tarjota oikeutetun perustan vähäisemmästä tilivelvollisuusvaatimuksesta poliittisia päättäjiä kohtaan (Den Boer ym. 2007, 27).

3.5. Nykyiset poliittiset kehityssuunnat

Laekenin Eurooppa-neuvoston koolle kutsuman, tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan⁷ työn pohjalta syntyi EU:n perustuslakisopimus, joka allekirjoitettiin Roomassa 29.10.2004. Sopimuksen ratifiointiprosessi kuitenkin kaatui Ranskan ja Hollannin kansanäänestyksien seurauksena touko-kesäkuussa 2005 (Valtioneuvoston EU-sihteeristö 2007a). Huomattavaa kuitenkin on, että 18 jäsenvaltiota ratifioi sopimuksen, Suomi muiden mukana joulukuussa 2006 (Kiljunen 2008).

Kesäkuussa 2007 Eurooppa-neuvosto päätti järjestää uuden hallitustenvälisen konferenssin, jossa neuvoteltiin tulevan sopimus uudistuksen yksityiskohdista (Eurooppa-tiedotus 2007). Neuvottelujen tuloksena EU-maiden johtajat allekirjoittivat sopimuksen Lissabonissa 13.12.2007. Lissabonin sopimuksella (sopimus Euroopan unionin toiminnasta) muutetaan nykyisiä perussopimuksia, mutta se ei kuitenkaan korvaa niitä. (Perustietoa sopimuksesta 2007.)

⁶ Ks. tarkemmin poliisiyhteistyörakenteiden demokraattisen legitimitetin arvioinnista ja perusteista (Den Boer ym. 2007).

⁷ Valmistelukunta pohti puheenjohtajansa Valéry Giscard d'Estaingin johdolla neljää asiakokonaisuutta: jäsenvaltioiden ja unionin välistä toimivallanjakoa, EU:n perusoikeusasiakirjan aseman määrittelyä, perussopimusten yksinkertaistamista ja kansallisten kansanedustuslaitosten asemaa EU:ssa (Tuominen, Lehtinen & Kaila 2003, 138).

Suomi on pitänyt oikeus- ja sisäasioissa saavutettuja parannuksia keskeisimpinä uudistuksina (Valtioneuvoston EU-sihteeristö 2007b). Poliisiyhteistyötä koskevat artikkelit jäivät sopimusuudistuksessa pääpiirteissään samaan muotoon kuin Perustuslakisopimuksessa. Koska Euroopalait ja puitelait haluttiin jättää sopimusuudistuksessa syrjään, on nämä kohdat uudistussopimuksella korvattu lainsäätämisyhteistyön viittaavilla täsmennyksillä. (Ehdotus sopimukseksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, 5.10.2007, 5:69j; vrt. Sopimus EU:n perustuslaista 2004, 5:3:275.)

Tärkeimmät uudistukset poliisiyhteistyössä koskivat Euroopan parlamentin vallan lisäämistä lainsäätäjänä ja määränemmistö päätösten lisääntymistä. HVK:n ehdotuksessa uudistussopimuksesta 5.10.2007 todettiin poliisiyhteistyön tavoitteista seuraavaa:

Unioni toteuttaa jäsenvaltioiden kaikkien toimivaltaisten viranomaisten, kuten poliisi- ja tulliviranomaisten sekä rikosten ehkäisemiseen, paljastamiseen ja tutkintaan erikoistuneiden muiden lainvalvontaviranomaisten välisen poliisiyhteistyön (Ehdotus sopimukseksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta 5.10.2007, 5:69j:1).

Tämän tavoitteen osalta Euroopan parlamentin toimivaltaa lisättiin siten, että parlamentti ja neuvosto päättävät tavallomaisella lainsäätämisyhteistyöllä (entinen yhteispäätös menettely) noudattaen toimenpiteistä, jotka koskevat a) tietojen keräämistä, tallentamista, käsittelyä, analysointia ja vaihtoa; b) henkilöstön koulutuksen tukemista sekä henkilöstövaihtoa, välineistöä ja yhteistyötä rikosten selvittämistä koskevan tutkimuksen osalta; c) yhteisiä tutkintatekniikoita vakavan järjestäytyneen rikollisuuden paljastamiseksi. Operatiivisessa toiminnassa, joka koskee tässä kyseisessä artiklassa esitettyä viranomaisten välistä operatiivista yhteistyötä, neuvosto säilytti yksinoikeuden päättää toimenpiteistä. Operatiivista yhteistyötä koskevissa päätöksissä neuvosto tekee päätöksensä yksimielisesti parlamenttia kuultuaan. (Ehdotus sopimukseksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta 5.10.2007, 5:69j:2 ja 3.)

Europolin asemasta uudistamissopimuksessa todetaan seuraavaa:

Europolin tehtävänä on tukea ja tehostaa jäsenvaltioiden poliisiviranomaisten ja lainvalvontaviranomaisten toimintaa ja niiden keskinäistä yhteistyötä, jolla ehkäistään ja torjutaan kahta tai useampaa jäsenvaltiota koskevaa vakavaa rikollisuutta, terrorismia ja johonkin unionin politiikkaan kuuluvaa yhteistä etua vahingoittavia rikollisuuden muotoja (Ehdotus sopimukseksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta 5.10.2007, 5:69K:1).

Tässäkin Euroopan parlamentilla on artiklan 69j:n mukainen lainsäätäjän rooli; parlamentti ja neuvosto määrittävät tavallomaisella lainsäätämisyhteistyöllä annetulla asetuksella Europolin rakenteen, toiminnan, toiminta-alan ja tehtävät. Näihin tehtäviin katsottiin sisältyvän tiedonvaihtoa,

tiedon keräämistä, tallentamista, käsittelyä ja analysointia koskevat tehtävät sekä yhteiset tutkintaryhmät, tutkintatoimien ja operatiivisten toimien yhteensovittaminen, järjestäminen ja toteuttaminen. Kuitenkin samaiseen artiklan 69 k kohtaan sisällytettiin vaatimus siitä, että Europolin operatiivinen toiminta on toteutettava sen maan viranomaisten suostumuksella, jonka alueella toimitaan. (Ehdotus sopimukseksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta 5.10.2007, 5:69k:2 ja 3.)

Terrorismin torjunnan kannalta merkittävä uudistus on myös sopimukseen sisällytetty yhteisvastuulauseke, jonka mukaan jäsenvaltion joutuessa terrori-iskun kohteeksi unioni on velvoitettu toimimaan. Näihin toimiin kuuluvat terrorismin uhkan torjuminen jäsenvaltioiden alueella, demokraattisten instituutioiden ja siviiliväestön suojeleminen ja avun antaminen jäsenvaltion alueella, kun sen poliittiset elimet sitä pyytävät. Myös muut jäsenvaltiot antavat apua, jos iskun kohteeksi joutunut valtio sitä pyytää. (Ehdotus sopimukseksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta 5.10.2007, 7:188r:1(a) ja 2.)

Huolimatta Perussopimuksen mukaisista EU-yhteistyön tiivistämiseen tähtäävistä kehityssuunnista, on unionissa ollut meneillään myös toisensuuntaisia kehityskulkuja. Toukokuussa 2005 seitsemän jäsenvaltiota allekirjoitti Prümin sopimuksen. Sopimuksen tarkoituksena on lisätä tiedonvaihtoa sopimukseen liittyneiden valtioiden kesken. Suomi liittyi Prümin sopimukseen vuonna 2006. Sopimus on luonteeltaan hallitustenvälinen. Sopimusta on kritisoitu siitä, että se heikentää EU:n roolia tulla vahvemerkiksi päätöksentekoolimeksi turvallisuuden alalla. Luomalla kilpailevia ja ulossulkevia käytäntöjä, joiden tavoitteena on EU:n laajuiseen uhkaan vastaaminen, sopimus hajottaa EU:n toiminnan yhdenmukaisuutta. (Balzacq ym. 2006, 3, 19–20.)

Toiseksi sen katsotaan heikentävän jäsenmaiden välistä luottamusta toiminnoillaan, jotka sijoittuvat sekä EU:n ala- että yläpuolelle. Kolmanneksi, Prümin sopimuksen EU:n ulkopuolisesta kehiksestä johtuen Euroopan parlamentti ei tarkkaile sopimuksessa määriteltyjä toimia. Täten se jättää huomiotta ne saavutukset parlamentin roolin lisäämisessä, jotka konkretisoituisivat Lissabonin sopimuksen tullessa voimaan. Tämä olisi selvä takaisku Euroopan parlamentille; sen saavutettu lainsäätämisvalta katoaa, samalla kun sen valvonnan ala siirtyy hallitustenvälisen päätöksenteon suuntaan. (Balzacq ym. 2006, 3, 19–20.)

4. NEOFUNKTIONALISMI

4.1. Neofunktionalismin lähtökohdat

Neofunktionalistinen teoria perustuu empiirisiin kokemuksiin Euroopan Hiili- ja Teräsyhteisöstä⁸ vuodesta 1951 sekä Euroopan Talousyhteisöstä ja Euratomista vuoden 1957 jälkeen. Kokemusten pohjalta neofunktionalistit muodostivat peruslogiikan kuvaamaan integraatiota. Mallin mukaan kaksi tai useampi valtio päättävät toimia integroidakseen tietyn taloudellisen sektorin (sektorin a). Integraation käytännön toteuttamisen helpottamiseksi he perustuvat ylikansallisen elimen hallinnoimaan toimintaa. Vaikka alkuperäisen yhteistyön, sektori a:n alueella saavutetaan oletettuja etuja, ei integraation täyttä hyötyä voida kuitenkaan saavuttaa ennen kuin vastaavat taloudelliset sektorit ovat myös integroitu. Taustalla ovat funktionaaliset tarpeet, jolloin sektorin a integroiminen luo uusia paineita myös muiden sektoreiden integroimiseen. (Rosamond 2000, 58.)

Neofunktionalismin yksi keskeisempiä oppi-isiä, Ernst B. Haas, kirjoitti teoksen ”The Uniting Europe, Political, Social and Economic Forces 1950-1951” vuonna 1958, jossa hän pyrki selvittämään eri poliittisten ryhmien ja instituutioiden suhtautumista ylikansalliseen hallintoon, ja toisaalta taas hallinnon vaikutusta siinä suhteessa, millaisia reaktioita se herättää näissä ryhmissä. Haasin alkuperäinen työ syntyi kriittisenä puheenvuorona sen edeltäjän, David Mitranyn funktionalismille (Schmitter 2004, 46).

Haasin teos tutkimuksena oli tiukasti kontekstiinsa sidottua, sillä se perustui empiirisiin havaintoihin taloudellisen yhteistyön kehittymisestä sodan jälkeisessä Euroopassa. Haasin (1958, xii) mukaan tutkimuksen yleistyksset vaativatkin tiettyjen olosuhteiden vallitsemista ollakseen käyttökelpoisia. Sovellukset ovat päteviä, jos integraatioon osallistujat ovat teollistuneita yhteiskuntia, ja ne ovat vahvasti sidoksissa kansainväliseen kauppaan ja rahoitukseen. Lisäksi maiden tulee olla demokraattisesti hallinnoituja yhteiskuntia, joissa ihmisillä on mahdollisuus ottaa osaa poliittiseen toimintaan. Neofunktionalismi syntyi hyvin erityisissä poliittisissä olosuhteissa eikä sitä voi arvioida ottamatta niitä huomioon (Rosamond 2000, 54)⁹.

⁸ Haas kirjoitti väitöskirjansa Euroopan Hiili- ja Teräsyhteisöstä. Valinta oli riski, sillä organisaatio ei mahtunut tuohon aikaan mihinkään kansainvälisen koulukunnan kategorioista. Realistisen käsityksen mukaan koko organisaatiota ei olisi pitänyt edes olla olemassa ja idealistien mukaan sen olemassaolo oli täysin epärelevanttia suhteessa Yhdistyneiden Kansakuntien toimintoihin. (Schmitter 2005, 1–2.)

⁹ Toisaalta esim. Schmitter on ansiokkaasti päivittänyt neofunktionalismia (ks. esim. Schmitter 2004). Lisäksi markkinoiden integroitumisen ja sisäisen turvallisuuden alalla on selvä yhteys, joka on syntynyt kansallisten rajaesteiden vähennyttyä yhteismarkkinoiden ja talous- ja rahaliiton seurauksena (Börzel 2005, 230).

4.2. Mitranilainen integraation malli

David Mitranyn funktionalismin normatiivinen perusta oli niin ikään kontekstiinsa sidottua, sillä se syntyi maailmansotien välisenä aikana. Mitranyn malli pyrkii selittämään, kuinka perusteiltaan funktionaalisten rajat ylittävien organisaatioiden verkostojen avulla voitaisiin rajoittaa valtioita ja estää sodan syttyminen (Diez & Wiener 2004, 7).

Mitranyn funktionalismi perustuu seuraaviin lähtökohtiin: 1) lojaliteetista kansallisvaltioita kohtaan voidaan luopua tuloksekkaan kansainvälisen yhteistyön seurauksena, 2) funktionaalisten toimintojen pohjalta järjestetty kansainvälinen organisaatio voi lisätä yksilöiden hyvinvointia (suhteessa siihen mitä valtio pystyy tarjoamaan), 3) hyöty on sitä suurempi, jos organisaatio työskentelee (siellä missä tarpeellista) yli kansallisten rajojen ja 4) yksilöt ja ryhmät oppivat yhteistyön hyödyt ja ottavat osaa yhteistyöhön yhä enemmän. Yhteistyö perustuu keskinäisriippuvuuksien luomiselle, integraation vauhdittamiselle ja valtioiden perusteiden heikentymiselle. (Taylor 1975, x.)

Mitranyn funktionalistinen malli oli maailmanlaajuinen järjestelmä funktionaalisesti eriytyneistä globaaleista organisaatioista (Schmitter 2005, 256), joiden perustana olivat toimijoiden yhteiset intressit (Mitranyn 1975, 112). Mallin perusperiaate nojasi toimintojen erityiseen valikointiin, ja niiden organisoimiseen toisistaan erillään. Tämä tulisi tehdä sen mukaisesti, mikä oli tehtävän luonne, ja sen hetkiset olosuhteet ja tarpeet huomioonottaen. Toiminta voitaisiin järjestää myös ilman poliittista hallintoa, vaikka toisaalta sen olemassaolo ei olisi poissuljettuaakaan. (Mitranyn 1975, 113, 116.)

Mitranyn käsitys liittovaltiosta perustui näkemykseen siitä, että yhteistyön lähtökohtana tuli olla funktionaaliset tarpeet. Mitranyn (1975, 119) mukaan myös liittovaltiot olivat järjestäneet yhteiselämänsä funktionaaliselta pohjalta. Esimerkiksi Yhdysvalloissa liittohallituksen vallankasvu perustui uusien funktionaalisten tehtävien kasaantumiseen, jonka Mitranyn katsoi eheyttäneen maata paljon enemmän kuin mitä oli saavutettu (tai saavutettaisiin) perustuslailla.¹⁰

Mitranyn käsitteli myös sellaisia toimintoja, jotka perinteisesti ovat tiukimmin kuuluneet valtioiden toimivaltaan. Puolustus, oikeus ja poliisi ovat sellaisia perustuslaillisen vallan instrumentteja; esimerkiksi kansainvälisiä poliisivoimia ei voi olla olemassa ilman kansainvälisen poliittisen auktoriteetin olemassaoloa. Sen sijaan kansainvälinen poliisiyhteistyö on toiminut funktionaaliselta pohjalta jo ennen ensimmäistä maailmansotaa. (Mitranyn 1975, 117.)

¹⁰ Mitranyn mukaan perustuslaillinen lähestymistapa on yksilöllisen vallan osoittaja, kun taas funktionalistinen lähestymistapa painottaa yhteistä tarvetta (Mitranyn 1966, 159).

4.3. Neofunktionalistinen integraatioprosessi

Neofunktionalistinen integraatioprosessi perustuu funktionaaliseen lähestymistapaan. Toisin kuin Mitranyn kirjava ja varsin joustava post-kansallisia institutionaalisia järjestelmiä kuvaava malli, neofunktionalismi painottaa alueellista ulottuvuutta instituutioiden kehitysprosessissa (Rosamond 2005, 240).

Haasin integraatiomalli perustui intressiryhmien, poliittisten puolueiden ja hallitusten yhteisten intressien kohtaamiseen tietyn sektorin integroimiseksi. Olennaista ei ole, löydetäänkö perusta täysin identtisille intresseille, vaan se, miten ne pystytään mukauttamaan. (Haas 1958, 11.) Neofunktionalistisen strategian mukaan yhteistyö alkaa matalantason talouspolitiikasta, mutta on varmistettava, että yhteistyösektorit ovat tärkeitä talouden osa-alueita, kuten hiili- ja teräsyhteistyö. Integraatioprosessin alun yhteydessä on luotava ylikansallinen elin sitä hallinnoimaan ja edistämään integraatiota. (Rosamond 2000, 51.)

Ylikansalliset instituutiot luovat paineita laajentaa integraatiota muille talouden osa-alueille, jolloin syntyy funktionaalinen spill-over. Sektoreiden integroitumisen seurauksena syntyy ennaltaodottamaton integraation laajentuminen. (Pollack 2005, 359.) Spill-over on tärkeimpiä neofunktionalistisia käsitteitä: kyseessä on mekanismi, joka selittää alueellisen integraation prosessia (Rosamond 2000, 59).

Lindbergin mukaan spill-over viittaa tilanteeseen, jossa toimet tietyn tavoitteen saavuttamiseksi vaativat lisätoimia.

...alkuperäinen tehtävä ja toimivallan myöntäminen ylikansalliselle auktoriteetille luo tilanteen tai tilanteiden sarjan, joka pystytään ratkaisemaan vain laajentamalla tehtäviä ja toimivaltaa¹¹ (Lindberg 1963, 10).

Schmitterin (1969, 162) mukaan spill-over -käsite selittää prosessia, jossa integraation osapuolet ovat sopineet tietyistä yhteisistä tavoitteista (vaikkakin erilaisin motiivein), mutta ovat tyytymättömiä saavutuksiin. He yrittävät ratkaista ongelman siirtämällä yhteistyön muihin, alkuperäisen kanssa yhteydessä oleviin sektoreihin. Näin he laajentavat yhteistyön alaa. Tähän voi liittyä myös alkuperäisellä sektorilla tapahtuvan yhteistyön voimistaminen, jolloin yhteisen sitoutumisen taso kasvaa.

Spill-over -käsitteen avulla pystyttäisiin näin ollen selittämään talousyhteistyön leviämistä oikeus- ja sisäasioiden alueelle. Jo vuoden 1957 sopimuksessa Euroopan talousyhteisön perustamisesta on

¹¹ ...initial task and grant of power to the central institutions creates a situation or series of situations that can be dealt with only by further expanding the task and the grant of power (käännös kirjoittajan).

sovittu esteiden poistamisesta koskien tavaroiden, henkilöiden, palveluiden ja pääoman vapaata liikkumista. Kuitenkin sisäraajat pysyivät suljettuina, vaikka rajat ylittävän liikkeen määrä kasvoi. Samansuuntaisesti havaittiin kasvavan myös rajat ylittävä rikollisuus ja terrorismin liikehdintä. (Den Boer ym. 2000, 494.) Euroopan yhtenäisyysasiakirjalla käynnistettiin neljän vapauden toteutuminen ja sisärajojen avautuminen. Maastrichtin sopimukseen mennessä yhteisön sisällä oli herätty siihen, että avoimet rajat tarvitsivat kompensoivia toimia. Sopimuksen kolmas pilari oikeus- ja sisäasioissa perustui havaintoihin siitä, että sisäisten rajojen aukaisemista täytyi tasapainottaa yhteistyöllä sisä- ja oikeusasioissa (Chalk 1994, 114)¹².

Kokemus Euroopan yhteisöstä on osoittanut, ettei spill-over ole suoraviivainen ja progressiivinen prosessi. Schmitterin mukaan jokaisen kattavan integraatioteorian pitäisi integraation lisäksi pystyä selittämään myös disintegraatio: miksi valtiot eivät integroidu tai miksi ne vetäytyvät tehdyistä järjestelyistä (Schmitter 2004, 47).

4.4. Integraation ala ja taso

Spill-over -käsite sisältää tiettyjä olosuhteiden määrittelyjä, jotka selittävät taipumusta yhteistyön leviämiseen. Olosuhteet liittyvät yhteistyön laajuuteen ja tasoon. Mitä suurempi on politiikan ala ja alkuperäisen sitoutumisen taso, sitä todennäköisempänä voidaan pitää yhteistyön leviämistä. Yhteistyön laajuudella mitataan, kuinka paljon yhteiskunnallisia ryhmiä tai politiikan sektoreita on mukana yhteisön politiikassa, ja kuinka tärkeitä nämä politiikan alat ovat kansallisten toimijoiden määrittämille tavoitteille. Taso taas viittaa sitoutumisen laajuuteen yhteisessä päätöksenteossa. Sitä voidaan mitata päätöksenteon jatkuvuudella ja päätöksentekoprosessin teknisellä luonteella. Päätöksenteossa sitoutumisen korkeinta astetta osoittaa asiaa koskevan toimivallan luovuttaminen ylikansalliselle elimelle (ks. tarkemmin federalistisesta lähestymistavasta luvuista 5.5. ja 5.6.). Alimmalla tasolla ovat neuvottelut kansallisten edustajien kesken yhteisten etujen saavuttamiseksi. (Schmitter 1969, 163–164.)

Börzelin (2005, 232) mukaan Schmitter on ollut kriittinen sen suhteen, että neofunktionalistit ovat keskittyneet liian paljon eurooppalaisen interaktion tasoon ja jättäneet sen alojen laajentumisen vähemmälle huomiolle.

¹² Bigo (1994, 165) on kyseenalaistanut tämän väitetyn yhteyden ja esittänyt, että pikemminkin kyse on taustalla vallitsevasta sisäisen turvallisuuden ”ideologiasta”. Koska tämän tutkimuksen lähestymistapa on diskurssianalyttinen, otetaan vallitsevat ideologiat ja valtakamppailut työssä huomioon. Kyseinen esimerkki spill-over -mekanismista ei menetä merkitystään kuitenkaan tässä kontekstissa, vaikka sen takana olisikin taistelu ideologioista. Joka tapauksessa kyse on toimijoiden julkilausutuista havainnosta, jotka kaiken lisäksi on ehditty mukauttamaan useimpien toimijoiden käsitystä vastaavaksi. Integraatioteorioiden näkökulmasta tämä on riittävä havainto, sillä pääasia on, että integraatio etenee, vaikka syynä olisi rationaaliseen logiikkaan puettu ideologia. Tämä siksi, että myös kaikissa integraatioteorioissa voidaan ideologioiden katsoa olevan läsnä tavalla tai toisella. Sama pätee myös Eurooppa-poliittisiin toimiin. (Ks. myös metodiluku 6.)

Integraation alan laajeneminen on ollut esillä unionin terrorisminvastaisessa työssä. Euroopassa terrorismia on torjuttu perinteisillä keinoilla kuten tiedustelulla ja valvonnalla sekä puuttamalla terroristien rahoitukseen ja muihin tukitoimiin. Ymmärrys terrorismista monitahoisena ongelmana on kuitenkin lisännyt unionin keinovalikoimaa. (Selin 2005, 85; ks. myös European Security Strategy 2003.) Unioni onkin valmistellut laaja-alaisia toimintaohjelmia¹³. Sen lisäksi, että unionin ja jäsenvaltioiden terrorismin torjuntaa kehitetään ja valmiuksia terrori-iskun seurausten käsittelemiseksi vahvistetaan, ilmiö käsitteellistetään myös sosiaalipoliittisena ongelmana. Etnisten ryhmien syrjäytymiseen, eriarvoisuuteen ja sosiaalisiin ongelmiin on kiinnitetty huomiota. Lisäksi unionin vuoropuhelulla kolmansien maiden kanssa on pyritty vaikuttamaan terrorismin hillitsemiseksi. Ongelman kanssa kamppaileville kolmansille maille on tarjottu yhteistyötä ja apua. (ks. Selin 2005, 85.) Toisin sanoen yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa on kehittänyt merkittävän ulkoisen ulottuvuuden (Uçarer 2003, 308).

Kolmasmaasuhteisiin perustuvaa lähestymistapaa voidaan selittää myös spill-over -käsitteeseen liittyvällä ja sitä täydentävällä ulkoistamisprosessilla. Schmitterin mukaan ulkoistaminen¹⁴ on todennäköinen integraatioprosessin tulos. Ulkoistaminen tapahtuu, kun tietty sopimus on saavutettu ja laitettu käytäntöön tietyllä politiikan alalla. Ulkoistaminen vaikuttaa valtioiden tai alueiden välisiin suhteisiin, ja tällöin jäsenten täytyy omaksua yhteinen politiikka suhteessa kolmansiin osapuoliin. (Schmitter 1969, 164–165.)

Ulkoistaminen on läheisesti yhteydessä spill-overiin (Laursen 2002, 9). Terrorismi ja muut 'negatiiviset ulkopuoliset'¹⁵, joiden kehitys katsotaan taloudellisen ja poliittisen epävakauden seuraukseksi, ovat Börzelin (2005, 230) mukaan luoneet lisäpainetta myös yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittymiselle. Uhkaava tekijä on siis sama sekä II- että III pilarin aluella, sillä terrorismilla nähdään olevan yhteys muihin uhkatekijöihin; konfliktit voivat johtaa terrorismiin ja epäonnistuneilla valtioilla sekä organisoituneella rikollisuudella voi olla yhteyksiä terroristeihin (ks. European Security Strategy 2003, 4–5, 7).

Unionin terrorisminvastaisen poliisiyhteistyön arvioinnissa, rajattu tarkastelukulma kolmospilarin alueella, ei kerro koko totuutta integraation etenemisestä. Integraation dynamiikka on monimutkaisempi ja laajempi kuin arviot integraation syventymisestä päätöksenteon luonteen ja keskittämistendenssien kautta antavat olettaa. Tässä suhteessa spill-over -logiikan mukaisella

¹³ Uudenlaista ymmärrystä terrorismin torjunnasta edustaa muun muassa Euroopan turvallisuusstrategia vuodelta 2005. Lisäksi unionissa on valmisteltu joukko muita avaindokumenteja, jotka kertovat laaja-alaisesta lähestymistavasta. Tällainen on esimerkiksi The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism (EU:n neuvosto 24.11.2005).

¹⁴ Externalization (käännös kirjoittajan).

¹⁵ Negative externalities (käännös kirjoittajan).

'läikkymisellä' – johon myös poliisiyhteistyö on merkittävässä määrin kytkeytynyt – on ollut myös laajempi, ja ehkä odottamaton, muita yhteiskunnan toimialoja mukaansa tempaava vaikutus.

4.5. Poliittinen integraatio

Poliittinen integraatio on prosessi, jonka aikana poliittiset toimijat useissa erillisissä kansallisissa puitteissa ovat taipuvaisia siirtämään lojaalisuutensa, odotuksensa ja poliittisen toimintansa kohti uutta keskusta, jonka instituutioilla on, tai ne vaativat toimivaltaa, joka ohittaa aikaisempien kansallisvaltioiden vallan¹⁶ (Haas 1958, 16).

Poliittinen integraatio on väistämätön integraation sivuvaikutus. Syvenevä taloudellinen integraatio vaatii syvempää institutionalisoitumista, sillä laajeneva integraatio on monimutkaisempi hallittava (Rosamond 2000, 52). Neofunktionalistien mukaan päätöksenteko on kasvavaa. Useat poliittiset päättäjät eivät ole kykeneviä yhdenmukaiseen käyttäytymiseen pitkällä aikavälillä vaan perustavat seuraavat päätökset aiempiin, kun he näkevät, mitä eivät ole aiemmissä päätöksissään pystyneet huomioimaan. (Haas 1971, 23.)

Yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa on EU-tasolla jatkuvaa ja kasvavaa jäsenmaiden hallitusten välillä (Apap 2004, 2). Päätöksenteon tehokkuutta, ja sen kehitystä ylikansalliseen suuntaan on pyritty lisäämään siitä lähtien, kun oikeus- ja sisäasiat Maastrichtin sopimuksessa määriteltiin omaksi pilarikseen¹⁷. Erityisesti Amsterdamin sopimuksen jälkeen yhteistyö eteni nopeasti. Tampereen Eurooppa-neuvostossa vuonna 1999 puhuttiin tulevista poliittisista linjoista, ja jäsenvaltiot tunnustivat sitoumuksensa oikeuteen, vapauteen ja turvallisuuteen perustuvalla aluella. Välittömästi syyskuun 11. jälkeen EU:n neuvostossa saatiin aikaan useita tärkeitä katsottuja puitepäätöksiä¹⁸. Kaikesta tästä edistyksestä huolimatta neuvosto on alalla päätoimija ja päätökset tehdään edelleen yksimielisesti. Päätöksentekojärjestelyt heijastavat asiakokonaisuuden herkkyyttä, ja jäsenmaiden käsityksiä suvereeniteetistaan. (Uçarer 2003, 304–304, 308.)

4.6. Intressit ja arvot vievät yhteistyötä eteenpäin

Poliittisen integraation neofunktionalistit määrittelevät prosessiksi, joka perustuu toimijoiden havaitsemiin intresseihin ja arvoihin. Integraatio tapahtuu, jos nämä intressit ja arvot muodostavat

¹⁶ Political integration is the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states (käännös kirjoittajan).

¹⁷ Amsterdamin sopimuksella haluttiin korjata kolmannen pilarin puutteita tuomalla maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat sekä oikeudellinen ja poliisiyhteistyö kansalaisyhteistyön ensimmäisen pilarin alaan. Yhteistyö rikosasioissa (oikeudellinen ja poliisiyhteistyö) jäivät kolmanteen pilariin. Näidenkin osalta otettiin käyttöön unionin yhteiset kannat ja puitepäätökset sekä hallitustenvälisesti neuvotellut ja oikeudellisesti sitovat sopimukset. Komissio tavoitti jaetun aloiteoikeuden, mutta parlamentin rooli jäi konsultoivaksi elimeksi. (Ks. Uçarer 2003, 302.)

¹⁸ Lukuunottamatta ensimmäistä pilaria, puitepäätöksiin, päätöksiin, suosituksiin, toimintaohjelmiin ja sopimukseen sovelletaan kuitenkin joustavuutta toimeenpanossa (Apap 2004, 5).

yhteisen kuvion, jos niin ei tapahdu, integraatio epäonnistuu. Poliittinen integraatio pystytään saavuttamaan vaikka alkuperäiset arvot ja intressit olisivat erilaisiakin. Olennaista on niiden mukauttaminen. (Haas 1958, 11, 15.)

Moravcsikin mukaan kansallisten hallitusten yhteisiä päätöksiä voidaan analysoida rationaalisessa kehyksessä, joka muodostuu kolmiportaisesta prosessista. Ensiksi jokainen valtio päättää kansallisista preferensseistään, osallistuu sitten hallitustenväliseen sopimiseen ja lopuksi päättää delegoiko tai jakaako suvereenisuuttaan. (Moravcsik 1998, 473.) Kansalliset preferenssit ovat läsnä alusta alkaen, ja usein ne haittaavat yhteisen politiikan muodostamista. Esimerkiksi maahanmuuttopolitiikan¹⁹ suhteen jäsenmailla on hyvin erilaiset odotukset ja perinteet suhteessa koko kysymykseen ja tarpeeseen kontrolloida sitä. Näin ollen sekä tässä että muissa kysymyksissä yhteisymmärrys on saavutettu siten, että suvereeniteettiin ja valtaoikeuksiin ei kosketa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että loppujen lopuksi oikeudelliset sopimukset sisältävät niin vähän kuin mahdollista oikeudellisia velvoitteita, jotta jokainen jäsenmaa voisi sopimuksen hyväksyä²⁰. (Apap 2004, 8.)

Kysymys suvereeniteetin delegoinnista liittyy niin ikään intresseihin. Müller-Wille (2004, 33) on kartoittanut rajat ylittävää tiedustelu-yhteistyötä vaikeuttavia tekijöitä. Suvereeniteetin delegointia unionin tasolle määrittää fundamentaalinen hyöty: ylikansallisen rakenteen tulee tuottaa jotain sellaista, mihin kansallisella tasolla ei pystytä.

Haasin mukaan integraation leviämisen onnistuminen onkin riippuvainen siitä, kuinka keskeiset toimijat sen havaitsevat. Kansallisen tason toimijoilla on tiettyjä poliittisia odotuksia sen etenemisen suhteen. (Haas 1958, 286–287.) Myös tässä suhteessa neofunktionalistit eroavat mitranilaisesta funktionalismista, joka olettaa, että poliittinen yhteisö syntyy automaattisesti, ennustettavana jatkumona. Neofunktionalistien mukaan prosessia edistävät tarkoitushakuiset toimijat, jotka tavoittelevat omaa etuaan. (Rosamond 2000, 55.)

Intressien ohella Haas (1958) määritteli toiseksi integraatioprosessia eteenpäinvieväksi tekijäksi arvot (11, 15). Yhteiset arvot toimivat luottamusta rakentavana tekijänä. Luottamus taas varmistaa järjestelmän toimivuuden. Apap (2004) määrittelee tapahtuvan kuvion seuraavasti:

Luottamus voidaan nähdä mekanismina ratkaista yhteistoiminnan ongelmia, koska yhteistyö, joka perustuu luottamukseen, on olemassa kaikista palkkioista ja sanktioista huolimatta. Luottamus nojaa uskomukseen siitä,

¹⁹ Maahanmuuttopolitiikka on yhteydessä poliisin terrorisminvastaiseen toimintaan.

²⁰ Apap lainaa erästä komission virkamiestä, jonka nimeä ei haluta tuoda esille. Hän on todennut aiheesta seuraavaa: “a great deal of time [is] spent negotiating legal texts which [are] watered down to carry as little legal obligation as possible to ensure they are acceptable to all member states” (Apap 2004, 8).

että ihmiset reagoivat tai eivät reagoi tietyllä tavalla; se vaatii vastavuoroisuutta ja moraalista sitoutumista, joka on olemassa siinä laajuudessa, kun ihmiset jakavat samat arvot ja normit.²¹ (Apap 2004, 2.)

Apapin mukaan 'luottamuksen kulttuurin' pitäisi olla EU:n laajuisen yhteistyön perusta oikeus- ja sisäasioissa²² (Apap 2004, 2).

4.7. Muutokset suvereenisuuteen

Haasin (1958, 5) mukaan poliittisen integraation oli tarkoitus johtaa poliittiseen yhteisöön. Poliittinen yhteisö saavutettaisiin, kun tietyt ryhmät ja yksilöt osoittavat enemmän lojaalisuuttaan ylikansallisille instituutioille kuin muille poliittisille toimijoille. Tämän tuli tapahtua tietyn ajanjakson aikana ja määriteltävissä olevan maantieteellisen alueen sisällä. Mitä neofunktionalistit ennustivat, oli kansallisen suvereeniteetin väistämätön luovuttaminen (Wind 2000, 110). Haasin poliittisen integraation ideaalissa keskeistä oli lojaliteetti-käsite. Lojaliteetin siirtyminen on tärkeää myös silloin, kun selitetään integraatioprosessin etenemistä. (Rosamond 2000, 66.) Nykyisten järjestelyiden perusteella lojaalisuus/suvereeniteetin luovuttaminen EU-kontekstissa voi näyttäytyä moninaisempana ilmiönä kuin vertikaalisina järjestelyinä.

Apapin (2004, 3) mukaan instituutiot voivat toimia identiteetin mittapuuna sosiaalistamalla ihmiset siten, että he jakavat yhteisen ymmärryksen poliittisista tavoitteista ja välineistä niiden saavuttamiseksi. Kuitenkin poliisiyhteistyössä luottamuspuola on kohdistunut ennen kaikkia vertikaalisiin yhteistyöjärjestelmiin.

Tiedonvaihto ylipäätään ei ole mahdollista ilman riittävää luottamusta toimijoiden välillä huolimatta kansallisesta taustasta tai yksikön funktionaalisista osa-alueista (Apap 2004, 3). Vaikka keskitettyjen ratkaisujen suhteen integraatio poliisiyhteistyössä näyttää vähäiseltä, on kehityksessä rakentunut myös toisenlaisia suvereeniteetin jakamiseen viittaavia kehityskulkuja. Bigon (2000, 171–172) mukaan Euroopan unionin nykyiset, valtioiden rajat ylittävät yhteistyöjärjestelmät sisäisen turvallisuuden alalla ovatkin horjuttaneet käsitystä siitä, mikä on sisäistä ja mikä ulkoista. Näin ollen perinteiset käsitykset suvereenisuudesta, alueellisuudesta ja turvallisuudesta ovat joutuneet haastetuiksi. Eurooppalaisen poliisiyhteistyön tuloksena sisäisen turvallisuuden ala ei rajoitu enää yksittäisen valtion rajojen sisäpuolelle. William Wallace (2000) kuvaa tilannetta post-suvereeniksi

²¹ Trust can be seen as a mechanism for solving collective action problems because cooperation based on trust exists irrespective of sanctions or rewards. Trust rests on beliefs about people reacting or not reacting certain ways; it requires reciprocity and moral obligation which exist to the extent that individuals share values and norms. (Käännös kirjoittajan.)

²² Ks. luottamuksen merkityksestä käytännön yhteistyössä luku 5.2.

politiikaksi. Se kulkee yli kansallisten rajojen ja tunkeutuu perinteisesti kansallisen politiikan alaan kuuluvien asioiden hoitamiseen.

Kyseiset järjestelyt voivat viitata myös EU:ssa harjoitetun 'joustavuuden' kautta määriteltyyn suuntaukseen. Periaatteeseen kuuluu mieluummin rohkaista suoraa yhteistyötä jäsenvaltioiden yksiköiden välillä kuin vaatia sitä EU:n lainsäädännön tai sääntelyn kautta²³. Apapin mukaan joustavuuden käsite voidaan laajentaa kattamaan myös lainvalvonnan alueella tyypilliset, EU-kehityksen ulkopuoliset bi- ja multilateraalit sopimukset jäsenmaiden välillä sekä kolmansien maiden kanssa. (Apap 2004, 5.)

Sekä funktionalismi että neofunktionalismi ovat uudistavia teorioita. Ne määrittelevät olosuhteet, joiden vallitessa toimijoiden identiteetissä ja suhteessa toisiinsa tapahtuu muutoksia. Olosuhteiden ollessa suotuisat, se pystyy ennustamaan muutoksensa ja luomaan uuden tarkastetun version itsestään. Vaikka teoria sisältää oletuksen siitä, että kansalliset lojaliteetit siirtyvät alueelliselle tasolle, se kuitenkin ottaa huomioon kansallisten toimijoiden vastustuksen. Kansallinen toiminta ja intressit eivät siirry automaattisesti ylikansalliselle tasolle vaan muutos vaatii huomattavasti poliittisia toimia, ja se on yleensä yhteydessä integraatioprosessissa tapahtuviin kriiseihin. (Schmitter 2004, 56–57.) Haasin poliittisen integraation määritelmän mukaan on riittävä, että lojaalisuuden siirto koskee poliittista eliittiä (Haas 1958, 17).

5. INTEGRAATION LOPPUPISTEMALLIT

Neofunktionalistit painottivat aina integraation prosessinomaisuutta enemmän kuin sen tuloksia tai seurauksia. Prosessi ilmenee monimutkaisena verkostona, jossa toimijat pyrkivät edistämään intressejään vallitsevassa moninaisuuden ympäristössä. (Rosamond 2000, 55.) Schmitterin mukaan neofunktionalistisessa teoriassa välteltiin tietoisesti erittelemästä sitä lopputulosta, mihin alueellinen yhteistyö oli integraatiota viemässä. Hänen mukaansa oli kuitenkin perusteltua olettaa, että neofunktionalistit edellyttivät ylikansallisen valtion syntyä integraation tuloksena. (Schmitter 2004, 69.) Tähän viittaisi myös Haasin määritelmä poliittisesta unionista.

...tietyt ryhmät ja yksilöt osoittavat enemmän lojaalisuuttaan poliittiselle keskusinstituutiolleen kuin muille poliittisille auktoriteeteille tietyn ajanjakson aikana ja tietyllä maantieteellisellä alueella.²⁴ (Haas 1958, 5).

²³ Muita joustavuus-periaatteeseen kuuluvia toimia ovat esimerkiksi mahdollisuus jättäytyä tietyillä sektoreilla sopimusvelvoitteiden ulkopuolelle tai tiivistää integraatiota pienemmän jäsenvaltioryhmän kesken (vähintään kahdeksan maata) käyttämällä unionin instituutioita (ks. Apap 2004, 5).

²⁴ ...specific groups and individuals show more loyalty to their central political institutions than to any other political authority, in a specific period of time and place (käännös kirjoittajan).

Neofunktionalismiin sisältyy myös olettaus, jonka mukaan integraatio tapahtuu tietyn alueen sisällä. Neofunktionalismi onkin varhaisempi versio alueellisesta integraatioteoriasta. (Rosamond 2000, 69.) Haasin mukaan tutkimus alueellisesta integraatiosta selittää, miten ja miksi valtiot luovuttavat osan suvereenisuuttaan ja sulautuvat osin yhteen naapureidensa kanssa (Haas 1971, 26).

Määritelmä poliittisesta unionista on Haasin (1971, 26) mukaan tärkeä, sillä käsite sisällyttää federalistisen yhteisön, mutta on kuitenkin vähemmän yleisluonteinen kuin turvallisuusyhteisö, koska se sisältää oletuksia keskusinstituutioista ja jäsenten välisen päätöksenteon keskittämisestä.

Neofunktionalistien oli täysin mahdotonta tarkasti ennustaa, mikä integraation tulos tulisi olemaan (Rosamond 2000, 87). Haas (1971, 27) kuitenkin määritteli spekulatiivisia, ideaaleja vaihtoehtoja integraation lopputuloksesta. Merkittävää on, että vaihtoehtoja on useita. Haas torjui neofunktionalistien aikaisemmin esittämät yksittäiset loppupisteet, poliittisen yhteisön, turvallisuusyhteisön, poliittisen unionin sekä federalistisen unionin, sillä ne kaikki poissulkivat todellisuudessa tapahtuvat kehitysmahdollisuudet. Haasin mukaan integraatiotutkimuksen lähestymistavassa pitäisi säilyttää prosessinomaisuus. Silloin muutoksen suuntaa tarkasteltaisiin siten, johtaako se keskittämiseen, hajautukseen vai saavutukseen uudesta integroitavasta alueesta.

Schmitterin edustama neo-neofunktionalismi ehdottaa yhtenä välietappivaihtoehtona integraatioprosessissa hallinnon monitasoisuutta ja järjestelmää, jonka hallinto on jakautunut useille keskuksille (Schmitter 2004, 69). Tämän kaltaiset vaihtoehdot eivät olleet vieraita myöskään Haasille, joka hahmotteli kolme mahdollista mallia alueellisen integraatioprosessin loppupisteestä. Malleilla ei ollut todellisuuspohjaa, eivätkä ne Haasin mukaan myöskään olisi lopullisia, vaikka ne saavutettaisiinkin integraation tuloksena (ks. Haas 1971, 31).

Ensimmäisen mallin Haas nimesi alueelliseksi valtioksi, joka järjestelyiltään vastasi pitkälti nykyisiä valtioita. Alueellisen valtion toimivalta olisi keskitetty, ja se edustaisi niin sanottua alueellista nationalismia. (Haas 1971, 31.)

Toinen malli on alueellinen yhteisö, jonka yksiköt ovat toisistaan riippuvaisia. Alueellisella yhteisöllä ei kuitenkaan ole yksittäistä keskusauktoriteettia tai muutakaan selvää keskusyksikköä. Auktoriteetti on olennainen siltä osin, että aiemmin olemassaolevat keskuksat ovat joutuneet luopumaan siitä, mutta sille ei kuitenkaan ole löytynyt uutta selvää sijaintia. (Haas 1971, 31.)

Kolmas malli on järjestelmältään monimutkaisempi muodostelma. Mallin mukaan yksiköiden välillä vallitsee tietty keskinäisriippuvuus, mutta se ei ole tasaisesti jakautunut. Aikaisempien yksiköiden toimivalta on hajautettu epätasaisesti useiden eri keskusten välillä, joista yksikään ei ole hallitseva

ylitse muiden. Järjestelmälle on myös tyypillistä, että lojaalisuudet eivät kohdistu vain yhteen keskukseseen, vaan myös ne ovat hajaantuneet. (Haas 1971, 31.)

Haasin (1971, 30) mukaan malleista on se hyöty, että ne luovat mahdollisuuden keskustelulle siitä, millainen tulevaisuuden integraatio voisi olla, ja miten siinä saavutettaisiin suurempi yhtenäisyys kuin koskaan aikaisemmin on saavutettu.

5.1. Alueellisen yhteisön malli

Alueellisen integraation esiasteena voidaan pitää pluralistista turvallisuusyhteisöä²⁵ (ks. Deutch 1978, 241, 245; Haas 1971, 30). Integraation alkumetreillä prosessia kuvaa psykologisen ei-sotaisan yhteisön synty. Sota mahdollisten tulevaisuuden kumppaneiden kesken näyttäytyy oikeudettomana eikä sen valmistelu tavoita kansalaisten tukea. Eurooppalainen integraatioprosessi on jo tavoittanut tämän pluralistisen turvallisuusyhteisön tilan; Deutchin mukaan se on vallinnut vuodesta 1950. (Deutch 1978, 241, 245.) EU onkin enemmän kuin pelkkä turvallisuusyhteisö, sillä jäsenmaat eivät enää uhkaa toinen toisiaan. Sen sijaan jaetun turvallisuusuhan katsotaan tulevan yhteisön ulkopuolelta. (Davis Cross 2006, 2.)

Ulkoisen uhkan havaitseminen on tärkeä osa alueellista integraatiota selittävässä teoriassa. Nyeen mukaan spill-over integraatiota selittävänä tekijänä on rajoittunut (Nye 1965 Rosamondin 2000 mukaan, 71–72). Hän kehittikin uudet muuttujat (perceptual conditions), jotka selittävät integraation etenemistä. Yksi näistä, 'havainnot ulkoisesta vakuuttavuudesta' (ulkoinen uhka tai huoli Euroopan statuksesta) selittää tapaa, jolla päätöksentekijät havainnoivat ympäristöänsä ja sitä, miten he siihen vastaavat. Nämä olosuhteet taas määrittelevät integraation etenemistä. (Nye 1971, 215.)

EU:n integraatioprosessissa on siirrytty korkean politiikan piiriin, kun päästiin yhteisymmärrykseen yhteisistä sisäistä turvallisuutta uhkaavista tekijöistä. Yhteisen politiikan taustalla on idea, että eri jäsenmaiden poliisi, tulli, tiedustelupalvelu ja armeija jakavat pääosin samat viholliset: terroristit, organisoituneen rikollisuuden, huumeiden salakuljettajat ja maahanmuuton aiheuttamat ilmiöt kansainvälisen politiikan alalla. EU-maiden yhteisen strategian tuloksena sisäinen turvallisuus ei enää ole erillinen (kansallinen) ilmiö vaan Euroopan laajuinen poliisiyhteistyö on muuttanut sisäisen turvallisuuden luonnetta siten, että kansainvälisyys on sitä rakentava tekijä. (Bigo 2000 171, 173.)

²⁵ Pluralistinen turvallisuusyhteisö viittaa valtioiden välisiin suhteisiin, joiden avulla saavutetaan pysyvä rauha (ks. Deutch, 1978).

Käytännössä yhteistyöstrategia näkyy kansallisten poliisivoimien yhteistyönä ja tietojen vaihtona erityisesti niiden poliisivoimien suhteen, jotka toimivat terrorismia, organisoitua rikollisuutta ja laitonta maahanmuuttoa vastaan. Poliisin työskentely ei enää perustu kansalliseen tai paikalliseen tasoon vaan on Euroopan laajuista. (Bigo 2000, 172–173.) Neofunktionalistien mukaan korkean politiikan motiivit selittyvät, kun tutkitaan toimijoiden käsityksiä siitä, miten he reagoivat ulkoisiin paineisiin tai uhkiin (Haas 1971, 25).

Alueellinen yhteisö on kuitenkin Haasin määritelmän mukaan vähemmän kuin poliittinen yhteisö. Alueellisen yhteisön voikin nähdä eräänlaisena välitilana, joka on syntynyt poliittisen integraation sivutuotteena. Haasin mukaan (1958, 16) poliittinen integraatio saa aikaan lojaalisuuden, odotuksien ja poliittisen toiminnan siirtymän kohti uutta keskusta, jonka instituutioilla on määräämisvalta aikaisempiin kansallisvaltioihin nähden. Poliittisen integraatioprosessin tuloksena syntyy poliittinen yhteisö. Haasin määritelmä alueellisesta yhteisöstä kuvaa yhtä tämän prosessin vaiheista: yksittäistä keskusauktoriteettia ei ole syntynyt, mutta olemassa olevat keskuksat ovat joutuneet luopumaan siitä (Haas 1971, 31).

Keskusauktoriteetista luopumisen voidaan ajatella viittaavan jaettuun suvereenisuuteen. Yhteissuvereenisuutta ylläpidetään David Crossin (2006, 2) mukaan ylikansallisen, rajat ylittävän ja kansainvälisen vuorovaikutuksen avulla. Vaikka eurooppalainen turvallisuusintegraatio on vasta alulla, on toisten mielestä olemassa mahdollisuus, että lähitulevaisuudessa syntyy 'Euroopan sisäinen turvallisuus'.

Toisenlaisen näkemyksen mukaan tällainen kehitys näyttäytyy vähemmän todennäköisenä. Intergovernmentalistista lähestymistapaa edustavan Moravcsikin (1998, 473) mukaan integraation historia on osoittanut, että geopolitiittiset uhkat, eurooppalainen federalistinen idea, teknokraattiset välttämättömyydet ja ylikansallisten poliittisten toimijoiden väliintulo ovat alueellisessa integraatiossa toimineet toissijaisessa roolissa.

Keskeistä sen sijaan on valtioiden preferenssit, jotka ohjaavat hallitustenvälisiä neuvotteluja. Ne käydään yksimielisyyden pohjalta, ja selvää on, että valtiot hylkäävät päätökset, jotka ne katsovat itselleen haitallisiksi (Moravcsik 1998, 60). Näkemys on perusteltu siinä suhteessa, että oikeus- ja sisäasioita ja yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva päätöksenteko tapahtuu edelleen yhteisötoiminnan ulkopuolella. Toiseksi Moravcsikin (1998, 60) mukaan hallitustenvälisestä yhteisötoiminnasta aiheutuvien haittojen tulee olla vähäisiä suhteessa saatuihin hyötyihin²⁶

²⁶ Tiedustelutiedonvaihdoissa tämä on osoittautunut erityisen hankalaksi kysymykseksi. Yksikään maa ei halua hankaloittaa omia suhteitaan tiedonvaihtokumppaneihinsa. Olisi irrationaalista odottaa, että jäsenmaa suostuisi

Kolmanneksi jokaisen hallituksen valta on käänteisesti verrannollinen siihen suhteelliseen arvoon, jonka se antaa sopimukselle verrattuna siihen, minkä se saavuttaisi vaihtoehtoisella politiikalla²⁷. Hallitukset, joilla on houkuttelevia unilateraaleja tai koalitioihin perustuvia vaihtoehtoja, antavat vähemmän arvoa sopimuksille ja suostuvat vähemmän todennäköisesti myönnytyksiin ja kompromisseihin. EU:n kontekstissa koalitioihin perustuvat järjestelyt ovat nykyään näyttäneet unionin alaryhminä, muutaman jäsenmaan kokoonpanoina, ja niiden synnyttämä dynamiikka on taipuvainen suosimaan suuria jäsenmaita. (Moravcsik 1998, 60–62, 64.)

Koalitiopolitiikka on ollut esillä pyrkimyksissä tehostaa EU:n terrorismintorjuntaa muun muassa Madridissa vuonna 2004 tapahtuneiden iskujen jälkeen. Jäsenmaiden välisen tiedonvaihdon osoittautuessa vaikeaksi kysymykseksi, unionin suuret jäsenmaat, Saksa, Ranska, Britannia, Espanja ja Italia, sopivat juuri ennen alkavaa huippukokousta arkaluonteisten tiedustelutietojen luovuttamisesta toisilleen. Pienet jäsenmaat jätettiin järjestelyn ulkopuolelle. (Kaleva 25.3.2004.)

Loppupistemalli jättää vielä syrjään kysymykset alueellisen yhteisön hallintamuodoista. Kuvaavaa sen sijaan on keskinäisriippuvuus osallistuvien yksiköiden välillä, joka ei kuitenkaan salli yksittäiseksi keskuksiksi identifioitumista (ks. Haas 1971, 31).

Uusien haasteiden on todettu vaativan kattavaa, yhteistyöhön perustuvaa yhtenäistä lähestymistapaa turvallisuuteen. Tiedonvaihto on tässä suhteessa olennainen: ilman sitä turvallisuusviranomaisten näkökulmat eroavat, eivätkä viranomaiset kykene koordinoimaan toimiaan riittävän turvallisuuden takaamiseksi. Huolimatta olemassa olevista EU-rakenteista, on tiedonvaihdossa pitkälti pitäydytty bi- ja multilateraaleissa järjestelyissä, joista puuttuu 'EU:n johtoporras'. Müller-Wille katsoo, että jo rajat ylittävä tiedonvaihto kansallisten yksiköiden kesken toimii kuitenkin indikaattorina siitä, kuinka lähellä ne ovat toinen toisiaan ja tarkoittaa lupausta tuottaa turvallisuus kollektiivisesti. (Müller-Wille 2004, 11–12, 15, 33.)

tiedonvaihtoon unionin kehityksessä, jos vaarana on, että sen muut relevantit yhteistyötahot, kuten esimerkiksi Yhdysvallat, vähentäisivät tai lopettaisivat tämän seurauksena tiedustelutietonsa jakamisen. Riski suhteiden vaarantumisesta perustuu oppiin niin sanotusta 'troijan hevosesta', mikä tarkoittaa tilannetta, jossa tiedonsaaja jakaa tiedon sellaisen kolmannen osapuolen kanssa, joka ei täytä tiedon tarjoajan turvallisuusstandardeja. (Müller-Wille 2004, 15.)

²⁷ Moravcsik viittaa tähän käsitteellä "preference intensity" (Moravcsik 1998, 62).

5.2. Alueellisen yhteisön rajat – yhteisön rakentuminen arvojen, intressien ja luottamuksen kautta

Eurooppalaisen alueellisen yhteisön voi katsoa syntyneen Länsi-Euroopan historiallisen kehityksen tuloksena; Deutchin mukaan turvallisuusyhteisö syntyi toisen maailmansodan jälkeen (Deutch 1978, 241, 245). Demokraattisuus on toiminut länsieurooppalaisen integraation peruspilarina, joka on huomioitu myös integraatiota selittävässä teorioissa. Haas totesi teoriansa sovellutusten olevan päteviä, jos integraatioon osallistuvat valtiot ovat demokraattisesti hallinnoituja yhteiskuntia (Haas 1958, xii). Kyseinen periaate onkin perustuva ehto unionin jäsenyydelle: jokainen eurooppalainen valtio, joka noudattaa vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamista, voi hakea jäsenyyttä (Ekholm 2003, 34). Lueteltujen periaatteiden ja arvojen voidaan katsoa rakentavan ja ylläpitävän yhteistä demokraattisuuden kulttuuria.

Koska alueellinen yhteisö kehittyi alun perin länsieurooppalaisten maiden välille, on tietynlaisen keskinäisen lojaliteetin kehittymisellä ollut aikaa useita vuosikymmeniä. EU:n laajentumiset sen sijaan tuovat aina uutta haastetta unionille. Oikeus- ja sisäasioiden kontekstissa nämä haasteet ovat erityisiä, sillä pyrkimyksenä on rakentaa EU:n sisäisen turvallisuuden alue, integraation osa-alue, joka ilmenee erityisen sensitiivisenä kysymyksenä. Laajentumisten katsotaankin tuoneen haasteita yhteisön sisäiselle tehokkuudelle ja uskottavuudelle. Kyseiset haasteet liittyvät rakenteelliseen moninaisuuteen, vastustaviin voimiin unionin toimeenpanossa ja keskinäiseen luottamuspulaan. Tämä vaikuttaa kaikkien haluun lisätä tiiviimpää yhteistyötä. (Monar 2004, 38, 40-41.) Ja näin ollen myös Haasin käsitteen realisoitumiseen lojaalisuuden siirtymisestä.

Luottamuksen käsite on alueellisen yhteisön muodostumisessa olennainen sen vuoksi, että sen rakentuminen vaikuttaa sekä yhteisön yhtenäisyyteen että näkemyksiin alueellisen yhteisön rajoista. Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toiminta perustuukin ennen kaikkea keskinäiseen luottamukseen. Monarin mukaan tämä luottamus ei kuitenkaan ole täysin realisoitunut edes vanhojen jäsenmaiden kesken, mikä on ilmennyt muun muassa tietojen panttaamisena unionin yhteisiltä toimielimiltä, kuten Europolilta. (Monar 2004, 42.) Alueellisen yhteisön tasolla tämä ei kuitenkaan ole yllättävä huomio: kyseisessä integraation vaiheessa legitimizeetti ei realisoitu vielä kansallistunteen tasolla (Haas 1971, 31).

Sisäisen turvallisuuden alalla, luottamus EU:ta kehittävänä voimavarana on kaikesta huolimatta onnistunut lisäämään arvoaan (Monar 2004, 43). Vuosikymmenten kokemus EU-yhteistyöstä on tuottanut tulosta, joka näkyy suurempana luottamuksena vanhojen jäsenmaiden välillä, kun taas uusiin tulijoihin suhtaudutaan epäilevämmiin (Dalferth 2004, 18). Luottamuksen rakentaminen suhteessa uusiin jäseniin pitäisi aloittaa alusta. Yhtäältä vallitseva epäluottamus voi johtua siitä, että

tulijat ovat uusia. Toisaalta luottamus pulaa aiheuttavat myös havainnot korruptiosta, riittämättömästä koulutuksesta ja alhaisina pidetyistä standardeista. (Monar 2004, 42.)

Uudet jäsenmaat haastavat myös käsityksen alueellisen yhteisön rajoista, sillä alueellista yhteisöä rakentaa havainnot yhteisistä uhkista, joille on kuvaavaa, että ne tulevat yhteisön ulkopuolelta (ks. Nye 1971, 215). Uusien jäsenmaiden voidaan katsoa tuovan mukanaan unionin ulkopuolisiksi merkityksellistettyjä uhkia. Laajentumisella on nähty olevan yhteys uusiin turvallisuushaasteisiin: sen seurauksena on syntynyt muun muassa yhteisön pidemmät ja suojattomammat rajat sekä laajemman sisämarkkina-alueen luoma houkutus rikollisjärjestöille, salakuljettajille ja laittomien maahanmuuttajien välittäjille (Monar 2004, 42).

5.3. Monitasoisen hallinnon malli

Schmitterin kehittelemän funktionalismin neo-neoversion mukaan yhtä integraation välitasoa sopii kuvaamaan monitasoisen hallinnon malli. Malli kuvaa EU:n ja sen jäsenmaiden välistä järjestelmää, jossa poliittinen toiminta on hajautunut eri hallinnon tasoille, ja toimijat pystyvät joustavasti operoimaan eri tasojen välillä luoden rajat ylittäviä verkostoja (Hooghe & Marks 2001, 3–4). Haasin voi ajatella ennakoineen EU:n ajautuvan kohti monitasoisen hallinnon mallia poliittisen yhteisön ideaalin kautta. Rosamondin (2005, 241) mukaan tähän löytyy kaksikin syytä: Haasin kuvitteleva poliittinen yhteisö oli yhdenmukainen paikallisen, pluralistisen valtiojärjestyksen kanssa, ja toiseksi Haas ei koskaan halunnut syrjäyttää tai korvata aikaisempia hallinnon muotoja vaan suosi päälle asetettavia (uusia) tasoja.

Monitasoisen hallinnon malli sijoittuu hallitustenvälisen ja ylikansallisen hallinnon välimaastoon. Monitasoisen hallinnon kehitys ilmentää 'muutoksen ylimenovaihetta', joka sijoittuu ylikansallisen valtion muodostumisen ja olemassa olevien suvereenien valtioiden väliseen muutostilaan. Monitasoista poliittista mallia voidaan selittää kahdella tapaa: ilmenevän (ei kuitenkaan vielä olemassa olevan) liittovaltion monikerroksisen hallinnon tasoina, tai kansainvälisten suhteiden analyysissä, hallitustenvälisen institutionaalisten järjestelyiden tulkitsijana. (Jessop luettu 31.10.2007, 7.)

Euroopan unioni on muodostunut muodollisten sopimusten tuloksena. Näillä sopimuksilla on lisätty institutionaalista toimivaltaa oikeudellisessa kehyksessä. Sopimuksilla on saavutettu tiettyjä tuloksia luomalla uusia instituutioita. (Hooghe & Marks 2001, 36.) Monitasoisen hallinnon teorian mukaan EU:ssa on kysymys sitovia päätöksiä luovasta järjestelmästä, jonka avulla saadaan itsenäiset

poliittiset toimijat (muutoin kuitenkin toisistaan riippuvaiset) alueellisen muodostelman eri tasoilla jatkuvaan neuvotteluun ja toimeenpanoon. Vakaa poliittinen auktoriteetti ei sijaitse millään näistä poliittisista tasoista. (Schmitter 2004, 49; vrt. Haas 1971, 31.) Schmitterin hahmottelema monitasoisen hallinnon malli on lähellä myös Haasin kolmatta mallia integraation loppupisteestä, jossa keskeistä on tietty keskinäisriippuvuus ja lojaliteetin osittainen siirtyminen (Haas 1971, 31). Den Boerin (2004, 6) mukaan Schmitterin teorian lähtökohdat sopivat hyvin sisäisen turvallisuuden sektorin tarkasteluun.

Hallintokeskeinen lähestymistapa, josta myös monitasoisen hallinnon mallissa on kysymys, keskittyy valtioiden hierarkian purkamiseen enemmän kuin valtiollisuuden häivyttämiseen. Hallinto on itseorganisoitunut ja se käsittelee funktionaalisia riippuvuussuhteita millä tahansa vaikutusalueella eikä vain valtiokeskeisesti toimintoja tietyllä rajatulla alueella. Tämä lähestymistapa katsoo EU:n päähallinnon muotona, johon kuuluu sekä valtiollisia että ei-valtiollisia toimijoita eri tasoilta. Toimijat yrittävät koordinoida toimintojaan funktionaalisten toimintojen ympärillä. Olennaista hallinnollisen lähestymistavan mukaan on se, kuinka valtiot ja ei-valtiolliset toimijat onnistuvat järjestämään yhteisiä intressejään eri alueellisten tasojen ja funktionaalisten toimintojen välillä. Tässä suhteessa asiaan on olemassa kaksi lähestymistapaa: monitasoisen hallinnon vertikaalinen ulottuvuus ja samansuuntainen ulottuvuus, joka taas painottaa horisontaalista lähestymistapaa. (Jessop luettu 31.10.2007, 10–11.) EU:n sisäisen turvallisuuden hallinnon tasoja voidaan tarkastella horisontaaliseen ja vertikaaliseen tason kautta (ks. myös Müller-Wille 2004, 33).

Monitasoisen hallinnon mallia, EU:ta selittävänä tekijänä, lienee helpointa oikeuttaa viittaamalla taloudelliseen yhteistyöhön tai muuhun yhteisötoiminnan alaan kuuluvaan politiikkaan, joissa eri toimijoiden väliset tehtäväkuvat ovat selkeästi erotettavissa (ks. esim. Hooghe ym. 2001). EU:n hallinnon kuvio, jossa komissiolla on aloitemonopoli ja parlamentilla ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimella selkeä asema lainsäädäntöprosessissa, ei kuitenkaan toimi sellaisenaan toisessa ja kolmannessa pilarissa, joissa päätöksenteko tapahtuu hallitustenvälisyyden pohjalta (Jachtenfuchs & Kohler-Koch 2004, 101). Unionin turvallisuusasiat ovat pääasiassa jakautuneet näiden kahden pilarin kesken.

EU:n monitasoisen hallinnon mallia on kritisoitu sen teoreettisista puutteista, mistä johtuen sen rooli on jäänyt kriitikoiden mukaan nykyisen järjestelmän kuvailuksi ja ad hoc -tyyppisiksi opetuksiksi (Weiler & Wessels 1988, 230 Jessopin mukaan (luettu 31.20.2007), 11). Tulevaisuuden trendien osoittamisessa neofunktionalismilla onkin integraatioteorioista johtava asema: päätöksentekijöiden politiikalla reagoidaan tiettyihin paineisiin, jotka johtuvat koko systeemin (ja sen alasysteemien)

funktionaalista tarpeista (Andersson 1994, 15). Näin ollen monitasoisen hallinnon malli, jonka on tässä tulkittu identifioituvan Haasin kolmanteen malliin, voi olla onnistunut vain välitilan (nykyisen tilan) selittäjänä (ks. Haas 1971, 31).

5.4. Eurooppalaisen poliisitoiminnan hallinnointi

Monitasoisen hallinnon malli huomioi kansallisten toimijoiden keskeisen roolin, mutta muistuttaa myös ylikansallisten instituutioiden itsenäisestä kyvystä vaikuttaa poliittiseen prosessiin. Näiden lisäksi malli sisältää myös intressiryhmien sekä alueellisten ja jopa yksityisten toimijoiden osallisuuden, sillä näillä on intressinsä vaikuttaa päätöksentekoprosessissa. (Hooghe ym. 2001, 3, 15–16, 78.) Poliisit, poliitikot, päättäjät ja maahanmuuttoviranomaiset pyrkivät joko edistämään tai kritisoimaan kansainvälisen poliisitoiminnan kehitystä. Tämä tapahtuu niiden ideologisten tulkintojen mukaisesti, mitkä kyseinen intressiryhmä on omaksunut. Yksilötasoinen osallisuus on perusteltavissa siten, että jopa yksittäisillä poliiseilla on erilaisia näkemyksiä aiheesta. Näkemyksiin vaikuttavat henkilökohtaiset intressit sekä oma kokemus. Aihetta koskevaa keskustelua leimaakin sen monitasoisuus ja intressidonnaisuus. (Den Boer 1994, 178–179.)

Eurooppalaisen poliisiyhteistyön kokonaisuuden ymmärtämiseksi yksittäisistä toiminnoista koostuvat yhteistyömuodot on jaoteltu kolmeen tasoon: makro-, meso- ja mikrotasoon (Benyon ym. 1993, 12–13; ks. myös Wasastjerna 1999, 28–29). Ylin taso eli makrotaso käsittää valtioita sitovat, kansainväliset, oikeudelliset kysymykset. Makrotason järjestelyihin kuuluvat lainsäädännön harmonisointi ja muu säännöksiin sekä viranomaistoimintaan liittyvä kehittäminen. Tämän tason toiminta edellyttää hallitusten tai korkeiden virkamiesten välisiä neuvotteluja, joiden tuloksena tehdään kauaskantoisia poliittisia sopimuksia. Yhteisen konsensuksen löytäminen tällä tasolla on ennakkoehto muiden käytännön toimien aloittamiselle. Tämän tason toiminta käsittää muun muassa poliisin valtuuksien määrittelyn EU:n alueella (yli sisäisten rajojen) ja muut hallitustenvälisiä päätöksentekoa edellyttävät toimet.

Mesotason kysymykset liittyvät operationaalisten rakenteiden sekä poliisin ja muiden lainvalvontaviranomaisten käytäntöihin ja menetelmiin. Tällä tasolla tapahtuu päivittäinen operationaalinen valvonta. Eräs tämän tason tärkeä elementti on poliisin yhteydenpitojärjestelyt, jotka ovat luotu yhteydenpidon helpottamiseksi. Järjestelyihin kuuluvat poliisin informaatiojärjestelmät, yhteiset tietokannat sekä rikoksia koskevan tiedustelun lisääminen ja koordinointi. Mesotasolla poliisiyhteistyön tiivistämistä haittaa eurooppalaisten lainvalvontaviranomaisten moninaisuus, joka näkyy erilaisina historioina, organisaatiokäytäntöinä, rakenteina ja menetelminä.

Mikrotason toiminta liittyy yksittäisten rikosten tutkintaan tai niiden torjumiseen. Yksittäisissä rikoksissa on usein näissä tapauksissa kyse laittomasta kaupasta, terrorismista, organisoidusta rikollisuudesta tai ympäristörikoksista. Onnistunut yhteistyö mikrotasolla vaatii kuitenkin onnistunutta verkostoitumista mesotasolla.

Kansainvälinen poliisitoiminta on ollut käytännön ajamaa pragmaattista toimintaa (Käyhkö 1999, 10). Hallitukset ja poliisiviranomaiset näkevät eurooppalaisen poliisiyhteistyön kehittämiseksi funktionaalisia vaatimuksia, jotka ovat aiheutuneet sisämarkkinoiden kehittämisestä ja rajakontrollin poistamisesta. Toisaalta poliisiyhteistyössä on tapahtunut kehitystä, jonka sysäyksenä on toiminut poliitikkojen tilannekuva eivätkä käytännöllisistä ongelmista aiheutuneet paineet. Esimerkiksi vuoden 1990 Trevi-toimintasuunnitelman syntymistä on selitetty tämän logiikan mukaisesti. Toimella varauduttiin Euroopan yhtenäisyysasiakirjan mukaiseen rajojen avautumiseen jo ennen kuin käytännön vaikutuksia oli koettu. Neofunktionalistien mukaan päätöksentekijöiden subjektiiviset preferenssit voivat toimia objektiivisina olosuhteina. (Andersson 1994, 6.)

Nykyisin EU:n poliisiyhteistyö on rakentunut sekä vertikaalisen että horisontaalisen yhteistyön varaan. Keskeinen kysymys on, mihin suuntaan yhteistyötä ollaan kehittämässä. Tietojen vaihtamiseksi on mahdollista kehittää vertikaalinen, keskitetty eurooppalainen avunantojärjestelmä, joka tuottaa omat tietonsa jäsenmaille välitettäväksi. Toinen tapa koordinoida EU-yhteistyötä on kehittää edelleen kansallisten viranomaisten verkostoja, jotka perustuvat bi- ja multilateraaliisiin kontakteihin. (Müller-Wille 2004, 33.)

5.5. Federalistinen integraatiomalli

Eurooppalaisen poliisiyhteistyön soveltaminen federalistiseen integraatiokehykseen on haastava tehtävä, sillä erityisesti oikeus- ja sisäasiat on pääsääntöisesti jätetty liittovaltiokehitystä koskevan keskustelun ulkopuolelle. Federalistisia merkkejä integraatioprosessissa on sen sijaan haettu erityisesti yhteisestä talouspolitiikasta: rahasta ja kaupasta. Intohimoja federalistiseen kehitykseen on integraatiohistorian aikana syntynyt myös turvallisuudesta, erityisesti yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, mutta ei niinkään sisäisestä turvallisuudesta. (Ks. esim. Pinder 1991; Burgess 2003, 71.)

Huolimatta erityisistä politiikan sektoreista, antavat liittovaltiota kuvailevat käsitteet kuitenkin joitakin välineitä myös poliisiyhteistyön tarkasteluun. Tällaisia ovat muun muassa perustuslakia koskeva keskustelu – joka onkin realisoitunut EU:ssa esitetyn perustuslaillisen sopimuksen

(ehdotetun EU:n perussopimuksen) kautta – sekä päätöksentekojärjestelmän federalistiset piirteet ja tavoitteellinen toimintojen keskittäminen (Burgess 2003, 71; Auer 2005, 419, 427; Dalferth 2004, 9; Sopimus EU:n perustuslaista 2004; ks. myös Ehdotus sopimukseksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamisopimuksen muuttamisesta 5.10.2007).

Haasin ensimmäinen loppupistemalli, jonka hän nimesi 'alueelliseksi valtioksi', muistuttaisi järjestelyiltään nykyisiä valtioita (Haas 1971, 31). Voitaneekin olla yhtä mieltä siitä, että EU ei nykyisellään ole valtio. Auerin (2005, 427) mukaan federalismi voi toteutua tulevaisuudessa, mutta nykypäivän Eurooppa ei näyttäyty federalistisena. Täyttääkseen federalismin määrittelemät ehdot EU:n on täytettävä määritellyt suunnitelmat sekä institutionaalisella että poliittisella tasolla²⁸.

Federalismi on luonteeltaan poliittinen liike. Poliisiyhteistyön kontekstissa tämä merkitsee ylhäältä alas tapahtuvaa poliittista päätöksentekoa. Benyon (1994, 514) kutsuu tätä poliisiyhteistyön makrotasolle sijoittuvaa poliittista tahtoa supranationalististen tai federalististen rakenteiden luomiseksi 'unionistiseksi liikkeeksi'. Hänen mukaansa on selvää, että poliittiset impulssit yhteistyön kehittämiseksi ovat peräisin idealistisesta uskomuksesta rakentaa ja lujittaa ylikansallisia instituutioita, joita hän kutsuu Euroopan 'valtion' instituutioiksi.

Benyonin ideologisen käsityksen lisäksi, federalismi voidaan nähdä myös toisenlaisina merkityksinä. Burgessin (2003, 68) mukaan se voidaan määritellä voimaksi tai dynamiikaksi, joka muodostuu ideologisen ulottuvuuden ohella kahdella muullakin tavalla: filosofiana tai empiirisenä faktana. Ideologialla hän viittaa aktiivisiin toimiin, joiden pyrkimyksenä on luoda federaatio. Federalistinen filosofia viittaa taas periaatteisiin, jotka kuvaavat federaatiota elämäntapana ja inhimillisten suhteiden järjestäjänä. Empiirinen fakta EU:n kontekstissa taas merkitsee 'yhä tiiviimpää unionia eurooppalaisten kesken'.

Federalismi ideologiana toimii yhtäältä keskittämisen ideologiana ja toisaalta desentralisoivana voimana riippuen näkökulmasta. EU-tasolla federalistit ovat tavoitelleet yhä tiiviimpää unionia²⁹. (Auer 2005, 427.) Andersonin (1994, 8) mukaan EU:n integraatiossa federalistiset pyrkimykset esiintyvät kahdenlaisena suuntauksena: oikeudellisuuteen/perustuslakiin ja valtaan/poliittisuuteen keskittyvinä. Federalismi edellyttää lakeja liittovaltion ja yksittäisten valtioiden tasolla, sekä lakeja, jotka molemmilla tasoilla on oikeus ratkaista.

²⁸ Ks. Sopimus EU:n perustuslaista 2004, joka toteutuessaan olisi syventänyt integraatiota.

²⁹ Näkemykselle on olemassa myös vastakkainen 'ideologia', joka vastustaa federalismia juuri sen keskittämiseen tähtäävien pyrkimysten tähden (Auer 2005, 426).

Periaatteessa federaatioissa on mahdollista keskittää kaikki lainvalvonta tai poliisitoimet (jäsen)valtioiden tasolle. Tämä on kuitenkin federaatioissa, kuten USA:ssa ja Saksassa, osoittautunut vaikeaksi ratkaisuksi ylläpitää. Kyseiset maat ovatkin myöhemmässä vaiheessa, ennakkosuunnitelmistaan poiketen, kehittäneet liittovaltion poliisin. Samalla kun federatiivinen lainsäädäntö etenee, kasvavat paineet myös federatiivisen lainvalvontakapasiteetin luomiseksi. Andersonin mukaan tämä on näkynyt Euroopan tasolla siten, että Europolia koskevat kysymykset ja poliisiyhteistyön tiivistämisen vaatimukset ovat osittain seurausta eurooppaisen lain kehityksestä, eikä vain käytännössä koetuista tarpeista. (Andersson 1994, 8.)

Federalismin yksi keskeisiä piirteitä on perustuslaki. EU:n perustuslain ollessa kyseessä, on edelleen avointa, voiko EU:ta nähdä federalistisena järjestelmänä, ottaen huomioon erityisesti jäsenmaiden kieltäytymisen ratifioida sopimusta sellaisenaan. EU:n perustuslaillisessa sopimuksessa huomioitiin kuitenkin selväsanaisesti jäsenmaiden omat oikeudelliset ja poliittiset järjestelmät, joita unioni tulee kunnioittamaan (Auer 2005, 419–420, 429; Sopimus EU:n perustuslaista 2004, 5:1.)

Unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja perustuslaillisia rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta. Se kunnioittaa olennaisia valtiolle kuuluvia tehtäviä, erityisesti niitä, joilla pyritään turvaamaan sen alueellinen koskemattomuus, ylläpitämään lakia ja järjestystä sekä takaamaan sisäinen turvallisuus. (Sopimus EU:n perustuslaista 2003, 5:1.)

Euroopan perustuslaki ei siis olisi tuonut muutosta valtion yksinoikeuteen, johon Walkerin mukaan kuuluu valtion alueen valvominen ja niiden resurssien hallinta, jotka mahdollistavat poliisin toiminnan, kuten poliisin työvoiman, varusteet ja oikeutuksen poliisin toimivallan käyttöön (ks. Walker 1994, 26). Poliisitoiminnan osalta sopimuksessa todetaan yksiselitteisesti pakkokeinojen käytön kuuluvan valtiolle (Sopimus EU:n perustuslaista 2004, 3:276:3; ks. myös Ehdotus sopimukseksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta 5.10.2007, 5:69k:3).

Haasin alueellisen valtion mallin keskeisenä piirteenä on keskitetty poliittinen valta, jonka kautta resurssit ohjataan ja jaetaan (Haas 1971, 31). Integraatio ei vielä olisi kohdannut Haasin mallissa esitettyä valtion kaltaista keskusauktoriteettia, vaikka EU:n perustuslaki olisi hyväksytty. Keskittäviä tendenssejä ei voida kuitenkaan täysin sivuuttaa nykyisessä kehityksessäkään. Voimaan tullessaan sopimus (nykyisin EU:n perussopimus) merkitsi jäsenmaiden sitomista voimakkaammin osaksi EU:n kokonaisuutta (Auer 2005, 429; ks. myös Ehdotus sopimukseksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta 5.10.2007).

Sopimus lisäisi EU:n turvallisuuspolitiikkaa luomalla yhdenmukaisen oikeudellisen kehyksen: yhteisten oikeus- ja sisäasioiden sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan erilliset pilarirakenteet purettaisiin ja päätöksenteko siirtyisi hallituksenvälisyydestä unionin toimialaan. Pilarirakenteen hajottamisen odotetaan vahvistavan sekä institutionaalista yhdenmukaisuutta että erillisten ulkoisten menettelytapojen toimivuutta. (Rasmussen 2006, 10; ks. myös Ehdotus sopimukseksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta 5.10.2007.)

Koslowskin (1999, 567–568) mukaan se, että yritykset luoda Euroopan liittovaltio ovat epäilemättä epäonnistuneet, ei vielä tarkoita sitä, etteivät tietyt poliittiset käytännöt (joilla ei ole välttämättä ollut federalistista tarkoitusta) olisi tuottaneet federalistisia piirteitä. Tällaiseksi piirteeksi voidaan nähdä muun muassa neuvoston puitepäätökset terrorismin torjumiseksi (ks. keskeisistä neuvoston puitepäätöksistä 2000-luvulla luku 3.2.), sillä yhteiset tavoitteet³⁰ ja koordinoitu politiikka katsotaan federalistisen valtion ominaisuuksiksi (Auer 2005, 421).

5.6. Keskittäminen poliisiyhteistyössä

Haasin mukaan federalistinen koulukunta pitää yhtenä tärkeänä tekijänä instituutioita ja niiden rakentamista (Haas 1971, 20). Keskittämiseen ohjaavat tendenssit ovatkin läsnä eurooppalaisella tasolla. Keskittämällä tarkoitetaan vertikaalisia ratkaisuja, joiden kautta eurooppalainen yhteistyö siirtyy unionin rakenteisiin. Tällaisia ovat muun muassa Europolin ja Eurojustin kaltaiset järjestelyt. (Ks. esim. Den Boer 2004, 4.) Europolin on kuvailtu sisältävän potentiaalia muodostua aidoksi ylikansalliseksi palveluksi. Sen oikeudellinen ja organisatorinen luonne on tietyiltä osin lähempänä ylikansallista kuin hallitustenvälistä järjestelyä, sillä sen valtuudet nojaavat EU:n sopimuskehykseen eivätkä vain erilliseen kansainväliseen sopimukseen. Walkerin mukaan sillä on oma järjestöllinen identiteetti, mikä estää sitä toimimasta vain jäsenvaltioiden pyrkimyksiä edistävänä, koordinoivana elimenä. (Walker 1994, 28.)

Tästä ei kuitenkaan kaikilta osin olla yksimielisiä. Müller-Willen (2004, 26, 34–35) mukaan on hyvä muistaa, ettei Europolille ole siirretty vastuuta kansalliselta tasolta eikä se ole toimeenpaneva viranomaisena. Kansallisilla toimijoilla on edelleen vastuu itse tuottaa ja tarjota tarvittava tiedustelutieto, ei Europolilla. Kansalliset toimijat myös päättävät, mitä tietoa he Europolille

³⁰ Muun muassa Tampereen Eurooppa-neuvosto lausui vuonna 1999 tärkeäksi tavoitteeksi keinojen etsimisen vapaan liikkuvuuden takaamiseksi. Samalla kuitenkin pyritään estämään niitä henkilöitä, joilla ei ole EU:n kansalaisuuden tuomaa oikeutta, hyötymästä tästä vapaudesta. (Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät 15.-16.10.1999, 2.)

tarjoavat ja miten he käyttävät Europolin tarjoamia palveluita. Europolilla on täten tietty rakenteellinen ongelma: sen asiakkaat ovat samoja kuin sen tiedontuottajatkin – unionin jäsenmaita. Sen toiminta johtaa päällekkäisyyksiin, ja se nykyisellään tuskin voi tarjota mitään sellaista, mitä jäsenmaat eivät itsekin yrittäisi tuottaa. Vaikka Europolin arvo ei synny tiedustelutiedon tuottamisesta, ei tämä tosiasia kuitenkaan jätä sitä täysin tyhjäksi rakenteeksi: se kokoaa asiantuntijuutta ja pystyy tarjoamaan laadukasta tiedon analyysia.

EU on pyrkinyt lisäämään omien rakenteidensa roolia tiedonvaihdossa (Dalferth 2004, 13). Tiedustelutiedonvaihdossa muun muassa SitCen (the Situation Center) on uusi rakenteellinen ratkaisu. Se toimii EU:n neuvoston yhteydessä, Euroopan turvallisuus- ja tiedustelupalveluna. Vuodesta 2005 toimintaan tullut palvelu tarjoaa neuvostolle Europolin ja jäsenmaiden keräämää tiedustelumateriaalia terrorismista. (Eurooppa-neuvosto 5.11.2004, 29.)

Integraation ja federalismin prosessinomaisesta luonteesta (Auer 2005, 430; Haas 1958, 11) johtuen, ei integraation voida olettaa tapahtuvan yhdessä yössä; keskeistä on yhteistyötä tiivistävät pyrkimykset. Tästä johtuen uusien rakenteiden luomista ja pyrkimyksiä niiden toiminnan parantamiseen³¹ ei voida vähätellä: keskittämisen voidaan katsoa olevan osoitus tiivimmän yhteistyön, ja tätä myöten federalistisen kehityksen suunnasta. Tällä hetkellä EU:n poliisitoiminnan keskittävä hallinnointi näyttää tapahtuvan ennen kaikkea erikoistuneiden yksiköiden tasolla (Walker 1994, 37), johon viittaavat yhteisten rakenteiden luominen tiedonvaihdon parantamiseksi (Europol, SitCen). Sen sijaan yhtenäistetyn palvelun myötä kykyä kehittää unionin taseisia yleisiä poliisitoimia ei ole näköpiirissä (ks. Walker 1994, 37), sillä ne kuuluvat valtion yksinoikeuteen. Perustuslakisopimuksessa tällaisina mainittiin muun muassa pakkokeinojen käyttö.

6. METODINEN VIITEKEHYS

6.1. Diskurssianalyysi tutkimusmetodina

Diskurssianalyysi tutkii sosiaalisen konstruktionismin lähtökohdista sosiaalisen todellisuuden rakentumista kielenkäytössä ja muussa toiminnassa. Tutkimuskohteena ovat kielelliset prosessit ja niiden tuottamat tilat, jotka rakentavat sosiaalista todellisuutta ja ihmisten välistä kanssakäymistä. (Jokinen 1999, 40–41.) Huomio kiinnitetään diskurssiin itseensä eikä siihen, mitä sillä pyritään osoittamaan (Weaver 2004, 199). Teoille ja ilmiöille ei nimetä syitä (Suoninen 1999, 18; ks. myös Jokinen 1999, 41). Pyrkimyksenä ei ole löytää kausaaliketjua, jota voitaisiin kuvata, ja joka sallisi löydön ja tapahtuman suhteuttamisen toisiinsa (Foucault 1969, 214).

³¹ Syyskuun 11. jälkeen Europolille annettiin uusia tehtäviä (De Vries 2004).

Diskurssianalyttinen tulkinta ei väitä, että diskurssit ovat ainoa asia maailmassa (Waever 1999, 199) tai, että ne olisivat suvereenista riippumattomia (Foucault 1969, 214). Diskurssit ovat todellisuuden kerrostuma, jossa merkitykset tuotetaan ja välitetään, ja siksi on perusteltua tutkia niitä (Waever 2004, 199).

Euroopan integraation tutkimuksessa käytetyt diskursiiviset lähestymistavat ovat jakautuneet tiettyjen toistuvien teemojen ympärille, sen sijaan, että keskustelu olisi pitäytynyt yhden ydinväitteen ympärillä. Waever (2004, 202) löytää kolme diskursiivista pääväittämää. Ensimmäisen mukaan ei ole olemassa yhtä Eurooppaa vaan monia. Kysymys 'Euroopasta' on yksi tyypillisimpiä kilpailevien konseptien käsitteitä. Tämä ajattelutapa vie foucaut'laiseen tulkintaan, jossa todellisuutta ei voida tuntea diskurssien ulkopuolella. (Diez 1999, 603.) Tässä tutkimuksessa kysymystä 'Euroopasta' lähestytään Haasin loppupistemallien – alueellisen yhteisön, monitasoisen hallinnon ja federalistisen mallin – kautta. Tarkoituksena ei ole 'mitata' näiden mallien todenmukaisuutta. Sen sijaan ne antavat välineitä analysoida turvallisuusviranomaisten kontekstissa käytyä diskurssia. Tutkimuksen lähtökohtana on, että viranomaispuheesta on mahdollista paikantaa näiden käsitteiden välisiä jännitteitä.

Toiseksi, sen sijaan, että EU:ta tulkittaisiin valtioon viittaaviin käsitteihin – oli se sitten intergovernmentalismia tai liittovaltiota koskeva keskustelu – on EU:n pikemminkin tulkittu muistuttavan verkostoa tai post-modernia valtakuntaa (empire) (Waever 2004, 202). Tulkinnan voidaan katsoa olevan lähellä monitasoisesta hallinnosta luotua kuvaa. Tämä muodostuu eri hallinnon tasojen (paikallinen, alueellinen, kansallinen ja eurooppalainen) välisestä kanssakäymisestä, jossa ne seuraavat toinen toisiaan tietyissä kysymyksissä ja toisissa asioissa toimivat itsenäisesti. Malli ei poista sitä todellisuutta, että kaikki käsitteellistämiset ovat osa diskursiivista kontekstia, eivätkä ne pysy syrjässä objektiivisesta analyysistä. (Diez 1999, 605.)

Kolmanneksi kysymykset Euroopasta eivät käsittele syy-seuraus-yhteyksiä tai loogisia päätelmiä. Sen sijaan ne ovat sidottuja muihin kysymyksiin (esimerkiksi kansallisiin traditioihin) kielen suhteellisuuden luonteesta johtuen. Tämä tarkoittaa, että käsitteitä arvioidaan suhteessa toinen toisiinsa. (Waever 2004, 202.) Tutkimuksen ennakko-oletuksena on, että viranomaispuheessa näille suhteille voidaan antaa vaihtelevia merkityksiä; ne eivät välttämättä muodosta yhdenmukaista kokonaisuutta.

6.2. Diskurssin määritelmä

Diskurssiksi kutsutaan lausumien kokonaisuutta sikäli kuin lausumat ovat peräisin samasta diskursiivisesta muodostelmasta; se ei muodosta rajattomasti toistettavissa olevaa retorista tai muodollista ykseyttä, jonka ilmaantuminen tai historiallinen käyttö voitaisiin osoittaa (ja tarpeen tulleen selittää); se muodostuu rajallisesta määrästä lausumia, joiden olemassaolon ehtojen kokonaisuus voidaan määritellä (Foucault 1969, 155).

Diskurssit näyttäytyvät totena esitettyinä lausumina, joita määrittää niiden ilmoittava funktio. Husan mukaan Foucault'lle diskurssit eivät ole vain merkkijoukkoja vaan käytäntöjä, jotka muokkaavat niitä objekteja, joista ne puhuvat. (Foucault 1982 Husan mukaan 1995, 3.) Foucault nimittää diskursiivista käytäntöä kokonaisuudeksi nimettömiä, historiallisia, ajassa ja tilassa määräytyneitä sääntöjä, jotka ovat määritelleet lausumisfunktion³² toimintaehdot tietyllä aikakaudella sekä yhteiskunnallisella, taloudellisella, maantieteellisellä ja kielellisellä alueella (Foucault 1969, 154–155).

Tiedon objektien voidaan nähdä olevan olemassa kielestä riippumattomana, mutta kun ne astuvat millä tahansa merkityksellisellä tavalla sosiaaliseen todellisuuteen, ne tulevat väistämättä kategorisoiduiksi ja käsitteellistetyiksi. Myös tiedon subjektien voidaan katsoa olevan samalla tavoin rakentuneita. Asiat tai subjektit ja niiden tarkoitusperät eivät ole olemassa annettuina vaan esiintyvät merkityksen verkkona. (Waever 2004, 198.)

Diskurssi määritellään merkityssuhteiden kokonaisuutena tai ulottuvuutena, joka toimii todellisuuden rakentajana tietynlaisella tavalla (Suoninen 1999, 21). Den Boerin mukaan 'eurooppalainen poliisiyhteistyö' voidaan määritellä diskursiivisena kenttänä, jossa keskustellaan poliisiyhteistyön tulevasta suunnasta (Den Boer 1994, 175).

Merkityksellistämisen tavat ovat historiallisen kehityksen tulosta, jossa ihmisten välisellä kanssakäymisellä on olennainen merkitys. Merkityksellistämisellä on aina kaksi suuntaa: yhtäältä merkitysten vakiinnuttamisen prosessi ja toisaalta merkityksen rajojen hämäryys ja moninaisuus sekä merkitysten muuttuminen ja uusien merkityksellistämisen tapojen esiintuleminen. (Jokinen 1999, 39.) Diskurssin muuttumisella on tärkeä paikka Foucault'n tulkinnassa; hänen mukaansa ristiriita on diskurssin olemassaolon ehto. Diskurssi ei voi koskaan täysin kiertää ristiriitaa: vaan se muuttuu sekä muuttaa muotoaan ja näin välttää oman jatkuvuutensa. Ristiriidan sijaintipaikka on

³² Merkkikokonaisuuksien funktio, joka vaatii toimiakseen viittauskohteen (joka ei ole tosiasia, asiantila eikä objekti vaan eriytymisen periaate), subjektin (omaksuttu puhujan asema), liitännäisalueen (suhde muihin lausumiin) ja aineellisuuden (aseman, sääntöjen, jälleenkäyttömahdollisuuksien siirtäminen muihin kirjoitusjärjestelmiin) (Foucault 1969, 154–155).

mahdollista määritellä, saada vaihtoehtojen haarautumiskohdat näkyville ja löytää diskurssien rinnakkaisen olemisen suunnat ja paikka. (Ks. Foucault 1969, 198.)³³

Diskurssit voivat ottaa paikkansa todellisuudessa toimina, aineellisuutena ja instituutioina (Waever 2004, 199). Ne toimivat silloin yhteiskunnan perustavana ja sitä rakentavana elementtinä (ks. Fairclough 1992, 39).

6.3. Subjektin positiot

Jokisen, Juhilan & Suonisen mukaan lausumat tuottavat todellisuutta. Kyse on siitä, mitä kielenkäyttäjät ilmaisullaan tekee ja tulee tuottaneeksi. Funktioiden tulkinnassa ei kuitenkaan ole olennaista se, onko kielenkäyttäjän toiminta tietoista vai ei. (Jokinen ym. 1993, 42.) Foucault'n mukaan kielenkäyttö on pikemminkin tiettyjen käytäntöjen sanelemaa, jossa subjektin yksittäisillä lausumilla ei ole itsenäisyyttä ja muutosta tuottavaa voimaa (Foucault 1969, 270).

Heidän on epäilemättä ollut kyllin vaikea tunnistaa, että heidän historiansa, taloutensa, yhteiskunnalliset käytäntönsä, ja heidän puhumansa kieli, heidän esi-isiansä mytologia ja jopa heidän lapsuudessaan kerrotut sadut noudattavat sääntöjä, joita kaikkia he eivät tunne. He tuskin toivovat, että heiltä päälle päätteeksi riistetään mahdollisuus sanoa suoraan ja välittömästi mitä he ajattelevat, luulevat tai kuvittelevat. He mieluummin kieltävät diskurssin olevan monimutkainen ja eriytynyt käytäntö, joka noudattaa analysoitavissa olevia sääntöjä ja muodonmuutoksia, kuin luopuvat tuosta herkästä, niin lohdullisesta varmuudesta, jonka mukaan he voivat muuttaa ainakin maailmaa ja elämää itseään pelkällä vain heistä itsestään tulevalla ja ikuisesti kaikkein lähimpänä lähdettä pysyvällä raikkaudella. Niin moni asia kielessä on jo heidän ulottumattomissaan... (Foucault 1969, 272.)

Foucault ei kiellä diskurssin muuttamisen mahdollisuutta – hän vain vie subjektin äkillisen yksinoikeuden siihen (Foucault 1969, 270). Subjektinpositioin käsite sopiikin tilanteeseen, jossa analysoidaan toiminnan rajoituksia (Jokinen ym. 1993).

Diskurssin ja toimijan suhde osoittautuu monimutkaiseksi. Yhtäältä diskurssi on ensisijainen toimijoihin nähden, sillä subjektit eivät määräydy diskurssin ulkopuolelta, ja tietyt subjektinpositiot avautuvat vain diskurssin sisällä. Toisaalta taas diskurssit ovat olemassa ainoastaan käytännön kautta, joissa niitä muutetaan ja tuotetaan taas uudelleen. (Waever 2004, 199.) Waeverin tulkinnan pohjana on Diezin (1999, 603) käsitys kielellisistä rakenteista, jotka antavat Giddensin (1984) teorialla rakenteiden ja toimijuuden kaksinaisuudesta kielellisen aspektin.

Giddensin (1984, 25) rakenneteorian mukaan toimijat ja rakenne³⁴ eivät ilmene toisistaan erillään vaan esiintyvät kaksinaisina. 'Rakenteen kaksinaisuus'³⁵ merkitsee, että sosiaalisten systeemien

³³ Foucault painottaa katkoksen ja epäjatkuvuuksien merkitystä sen sijaan, että tulkinnoissa pyrittäisiin jatkuvuuden osoittamiseen (ks. Foucault 1969).

rakenteelliset ominaisuudet ovat sekä keino että lopputulos niistä käytännöistä, joita ne toistuvasti järjestävät. Nuo rakenteelliset ominaisuudet ovat yksittäisten toimijoiden saavuttamattomissa. Samalla toimijoiden omat teoriat sosiaalisista systeemeistä, joita he auttavat tuottamaan ja edelleen uudelleen tuottamaan sosiaalisissa käytännöissään, saattavat konkretisoida nuo systeemit.

Tämä konkretisoituu Bigon väitteessä siitä, että poliisiyhteistyössä vallitsevat epämuodolliset verkostot ovat tuskin muuttamassa muotoaan institutionaaliseksi elimeksi vaan sen sijaan lisääntyvät ja moninaistuvat (Bigo 2000, 169). Tulkintaa voidaan perustella yhtäältä toimijoiden käytännöillä (ja intresseillä) ja toisaalta olemassaolevalla rakenteella, mihin käytännöt sijoittuvat. Lainvalvontaviranomaisten verkostot, ryhmät ja sopimukset ovat laajoja, ja ne yhdessä muodostavat monimutkaisen ja toisiinsa sidottujen rakenteiden verkon (Benyon 1994, 497–498). Henkilökohtaisten suhteiden verkostot määrittelevät yhteistyön ja tiedonvaihdon tehokkuutta ja itse asiassa muodolliset instituutiot toimivat vain näissä verkostoissa luotujen suhteiden ansiosta. Bigon mukaan epämuodollisten suhteiden verkostot tukehduttavatkin instituutioiden toimintaa. (Bigo 2000, 169.)

Tämä kuitenkin luo tietynlaisen kehän, jossa toimijoiden käytännöt vahvistavat olemassa olevia rakenteita eikä rakenteen muuttaminen ole mahdollista näistä käytännöistä johtuen. Tämä on tullut esiin muun muassa Müller-Willen (2004, 33) tuloksissa siitä, ettei eurooppalaisen keskitetyn elimen perustamista tueta niin kauan, kun se ei tuota jotain sellaista, mitä kansallisen tason toimijat eivät itsekin pysty tuottamaan omien suhdeverkostojensa avulla.

Diskurssi, jonka päätöksentekoon osallistuvat toimijat tuottavat, kertoo Euroopan poliisiyhteistyön ideologisesta rakenteesta (Den Boer 1994, 175). Foucault'n mukaan muutoksen aikaansaaminen diskurssissa edellyttää muodonmuutoksia käytännössä ja mahdollisesti niiden kietoutumista toisiinsa eikä ainoastaan 'uusien ajatusten' (Foucault 1969, 270).

Subjektipositivoiden tunnistamisessa on lausumistavoilla merkityksensä. Lausumistavat määräytyvät sen mukaan kuka puhuu (kuka on pätevä puhumaan). Missä asemassa ovat yksilöt, joilla on oikeus ilmaista tällaista puhetta? Ja keneltä puhe saa totuutensa? Olennaista on myös kuvata niitä paikkoja, joista käsin subjekti puhuu, ja joissa on määriteltävissä hänen puheensa alkuperä ja sovelluspiste; subjektin sijainti määräytyy asemasta, jonka subjekti voi ottaa suhteessa eri alueisiin tai kohteiden

³⁴ Rakenteella Giddens tarkoittaa toistuvasti organisoitujen sääntöjen ja resurssien kokoelmaa.

³⁵ Duality of structure (käännös kirjoittajan).

ryhmiin. Erilaiset lausumisen tavat eivät palaudu yhteen yhdistelmään tai subjektin yhteen yhdistävään tehtävään. (Foucault 1969, 76.)

Subjektiposititioiden tunnistaminen voi selittää Bigon näkemystä siitä, että 'turvallisuus' ei ole kaikkialla vaan se on yhteydessä erityisiin toimijoihin tai ammattilaisiin (turvallisuuspalvelut, armeija, tulli, poliisivoimat). Tutustumalla näihin toimijoihin³⁶, on mahdollista analysoida valvontaan liittyviä prosesseja; ymmärtää miten ja miksi he käyttävät tiettyjä tekniikoita, ja kuinka he legitimoivat toimiansa kuten esimerkiksi valvonnan ja kontrollin. (Bigo 2000, 176.) Foucaut'laisen tulkinnan mukaan diskurssit eivät kuitenkaan ole tietävän subjektin ilmaisu vaan kokonaisuus, jossa subjektin hajanaisuus ja epäjatkuvuus voivat tulla määriteltyiksi. Siitä etsitään erilaisten subjektiivisuuden asemien säännöllisyyskenttää. (Foucault 1969, 76.)

6.4. Diskurssit ja valta

6.4.1. Foucault'n valtakäsitys

Tarkasteltaessa vallan ja diskurssien välisiä suhteita, valta nähdään produktiivisena ja sosiaalisissa käytännöissä läsnä olevana ilmiönä. Vallan ei katsota olevan diskurssien ulkopuolinen voima eikä yksilö voi sitä omistaa. (Jokinen & Juhila 1993, 75.) Valta ei ole alistamista tai yleisen järjestelmän kautta välittyvää, yhden ryhmän ylivaltaa suhteessa toisiin. Foucaut'laisen valta-analyysin mukaan valtion suvereeniteetti, lainmuodot tai ylivallan kokonaisvaltainen yhdenmukaisuus eivät voi olla muuta kuin vallan välimuotoja. (Foucault 1976, 92.) Foucault'n mukaan valta tulee ymmärtää ensisijaisesti:

...voimasuhteiden monimuotoisuutena, läsnä olevana alueella, jossa ne operoivat ja jossa ne konstituivat oman järjestelmänsä; prosessina läpi loputtomien taisteluiden ja vastakkainasettelujen, muutosten, voimien, tai joka kääntää ne päinvastaisiksi; tukena, jotka nämä voimasuhteet löytävät toisistaan, näin muodostaen ketjun tai systeemin tai päinvastaisesti hajoamisena ja ristiriitoina, jotka eristävät ne toinen toisistaan; ja lopuksi, kuin strategioina, joissa ne vaikuttavat, joiden yleinen tarkoitus tai institutionaalinen kiteytyminen on ilmennetty valtiokoneistossa, lain muodostuksena, eri sosiaalisissa hegemonioissa³⁷ (Foucault 1976, 92.)

Valta on kaikkialla, ei siksi, että se käsittäisi kaiken vaan siksi, että se tulee kaikkialta; se tuotetaan joka hetkessä uudelleen, kohta kohdalta (tai pikemminkin näiden kohtien välisissä suhteissa) (Foucault 1976, 93). Kyseessä on aina jännittynyt suhdeverkko, jonka mallina on jatkuva taistelu

³⁶ Tässä työssä prosesseja pyritään selvittämään näiden toimijoiden näkemyksiä tarkastelemalla.

³⁷ ...power must be understood in the first instance as the multiplicity of force relations immanent in the sphere in which they operate and which constitute their own organization; as the process which, through ceaseless struggles and confrontations, transforms, strenghtens, or reverses them; as the support which these force relations find in one another, thus forming a chain or system, or on the contrary, the disjunctions and contradictions which isolate them from one another; and lastly, as the strategies in which they take effect, whose general design or institutional crystallization is embodied in the state apparatus, in the formulation of the law, in the various social hegemonies. (Käännös kirjoittajan.)

ennemmin kuin jonkinlainen luovutussopimus tai tietyn alueen valtaus. Foucault pitää valtaa strategisten asemien kokonaisuutena, joka voi joskus ilmentää tai ylläpitää hallittujen asemaa; se ei kuitenkaan ole pysyvä etuoikeus. Valta on eräänlaista valmiutta, taktiikkaa tai tekniikkaa. (Foucault 1975, 34.)

Valtasuhteet johtavat syvälle yhteiskunnan rakenteisiin, eivätkä ne noudata yleisiä rajoja, esimerkiksi luokkien tai valtioiden ja kansalaisten välillä. Suhteissa voi olla jatkuvuutta, mutta ne eivät ole yhdenmukaisia tai yksiselitteisiä. Niissä on epävakaisuuksia ja ristiriitoja sisältäviä kohtia, jotka voivat aiheuttaa muutoksia valtasuhteissa.³⁸ (Foucault 1975, 34–35.) Valtasuhteiden jatkuvuus on koetuksella poliisiyhteistyön käsitteellistämässä tapahtuneissa muutoksissa. Den Boerin mukaan käsitteelliset muutokset seuraavat olemassa olevien yhteistyön muotoja tai instituutioita koskevaa uudelleen arviointia (ks. Den Boer 1994).

Turvallisuuden kenttä auttaa ymmärtämään muutoksen dynamiikkaa, joka vaikuttaa eurooppalaiseen poliisiyhteistyöhön. Yhteistyötä voidaan analysoida sosiaalisena tilana, joka rikkoo rajat sisäisen ja ulkoisen, kansallisen ja kansainvälisen välillä. Sosiaalinen tila rakentuu turvallisuustoimijoiden erilaisista positioista³⁹ (esimerkiksi paikallisista poliisivoimista tai turvallisuuspalveluista) käsin. Se rakentuu sen alan mukaan, mitä nämä yksiköt hallinnoivat suhteessa suvereeniteettiin tai niihin suhdeverkostoihin, jotka ne ovat luoneet. Se on joka tapauksessa riippuvainen poliittisten taisteluiden muodoista, jotka ympäröivät eurooppalaistamista. Sosiaalinen tila ei kuitenkaan ole syntynyt näiden valtataisteluiden sivutuotteena. (Bigo 2000, 196.)

Foucault'n tulkinnan mukaisesti nämä valtataistelut eivät noudata eri luokkien välisiä rajoja. Tässä tutkimuksessa tämä merkitsee sitä, että eri toimijoita – instituutioita, valtioita, poliitikkoja tai viranomaisia – ei tarkastella siinä tarkoituksessa, että (yli)vallan sijainti voitaisiin paikantaa. Sen sijaan viranomaispuheesta on mahdollista löytää integraatiota koskevia valtataisteluita; valtasuhteiden yhdenmukaisuutta tai ilmaantuvia ristiriitaisuuksia, jotka näyttäytyvät integraatiota koskevissa ideogisissa diskursseissa. Diskurssit sisäisen turvallisuuden ideologiasta, jolla Bigo viittaa vallitsevaan näkemykseen pysyvästä turvallisuusvajeesta, ovat syntyneet sisäisten rajojen poistamisen seurauksena (ks. Bigo 1994, 165).

³⁸ Foucault nimittää näitä niin sanotuiksi mikrovaltasuhteiksi. Niiden kumoaminen ei koskaan voi olla totaalista. Niitä ei voi kumota ottamalla valtakoneisto uuteen valvontaan tai muuttamalla tai tuhoamalla sen olemassa olevat instituutiot. Toisaalta jokainen tapahtuma sijoittuu historiaan vain sen vaikutuksen kautta, jonka se on saanut aikaan koko sen elinehtona toimivassa verkostossa. (Foucault 1975, 35.)

³⁹ Tässä tutkimuksessa näihin positioihin lukeutuvat eri hallinnon alojen – sisä- ja ulkoasiainhallinnon sekä valtion keskushallinnon toimijat, joiden toimenkuva liittyy eurooppalaiseen poliisiyhteistyöhön terrorismin torjumiseksi.

Eurooppa-kuvia koskevat ideologiat tulevat esiin kysymyksessä siitä, mikä on integraation tarkoitus tai sen järjestämisen tarkoituksenmukaisuus. Tämä näyttäytyy ideologioina kuten federalismina tai vastaavasti keskittämistä vastustavina ideologioina kuten esimerkiksi suvereenisuuden ideologiana (Auer 2005, 426). Toisaalta voidaan paikantaa myös kansallinen ideologia ja sitä rikkova transnationaalisuus (ks. Bigo 1994, 169).

Foucault'n käsitys vallasta kaikkialla läsnäolevana, kuitenkin kenellekään kuulumattomana, tekniikan ominaisuutena, jonka kautta modernit instituutiot rakentuvat, on herättänyt myös kriittisempiä tulkintoja. Faircloughin⁴⁰ mukaan tämä on korvannut aiemman, perinteisemmän käsityksen vallasta ja vienyt huomiota pois analyyseilta, jotka keskittyvät vallan epäsymmetrisyyteen tai ylivaltasuhteisiin (Fairlough 1995, 17). Faircloughin huomiota ei voida tässäkään sivuuttaa. EU:n hallintoa ja myös poliisiyhteistyön hallintaa koskevaan kysymykseen liittyy kritiikki niiden epädemokraattisuudesta.

Ylikansalliset poliisiverkostot, enemmän tai vähemmän poliittisen kontrollin ulkopuolella, voivat olla vain vahingollisia demokratialle, vaikka niiden tehokkuus saattaa olla huomattavaa. Poliisiverkoston poliittinen kontrolli on poissa sekä kansalliselta että ylikansalliselta tasolta. Bigon mukaan virkavallan intressit eivät välttämättä vastaa enää kansakunnan intressejä, toisaalta ne eivät myöskään edistä tilivelvollisuutta ylikansalliselle instituutiolle. (Bigo 1994, 169.)

6.4.2. Tiedon valta

Valta ja tieto eivät ole olemassa toisistaan erillään, sillä ei ole olemassa valtasuhdetta, jolle ei muodostuisi sitä vastaavaa tiedon kenttää eikä tietoa, joka ei edellyttäisi ja samalla tuottaisi valtasuhteita. Vallan ja tiedon väliset suhteet eivät ole eriteltävissä tietävästä subjektista, joka olisi valtarakenteista vapaa tai riippuvainen vaan tietävä subjekti, tunnettavat kohteet ja tiedon soveltamistavat, ovat seurausta vallan ja tiedon välisten suhteiden edellytyksistä ja niiden historiallisista muutoksista. (Foucault 1975, 35.)

Tieto on lähtöisin vallan ja tiedon välisistä suhteista ja niiden kautta tapahtuvista kehityskuluista ja taisteluista, joista tämä yhdistelmä koostuu, ja jotka määräävät tiedon muodot ja alueet (Foucault 1975, 35). Tieto on lausumien välisen riippuvuuksien ja yhteistoiminnan alue, jolla käsitteet ilmaantuvat, määrittyvät, toteutuvat ja muuttuvat. Tietoa määrittävät diskurssien käyttö- ja haltuunottomahdollisuudet; ei ole olemassa tietoa ilman määrättyä diskursiivista käytäntöä, ja

⁴⁰ Fairclough tunnetaan diskurssianalyysin kriittisen orientaation edustajana.

jokainen diskursiivinen käytäntö puolestaan määrittäyty muodostamastaan tiedosta. (Foucault 1969, 237.)

Husan (1995, 11) mukaan Foucault'n diskurssit ovat asenteita ja mielipiteitä (käsityksiä), jotka muodostavat sellaisia tiedon rakenteita, joiden kautta ihmiset toimivat. Esimerkiksi terrorisminvastaiset toimet tulevat määritellyiksi terrorismia ja terroristien ominaisuuksia koskevien olettamuksien, uskomuksien ja tiedon kautta. Nämä käsitykset määrittelevät, millaiset terrorismin vastaiset käytännöt ovat järkeviä tai kohtuuttomia, sopivia tai sopimattomia. (Jackson 2005, 8-9.) Foucault varoittaa valmiiden käsitteiden kyseenalaistamattomasta hyväksymisestä, sillä niiden käsitteellinen rakenne ei välttämättä ole tarkka, mutta sen sijaan niiden tehtävä voi olla täsmällinen (Foucault 1969, 33–34).

Uudelleen rakennettu ymmärrys terrorismista kansainvälisenä ja terroristien verkostoitumisesta johtuen vaikeammin ennustettavana uhkana, on helpottanut yrityksiä edistää kansainvälisiä rikosoikeudellisia toimia (Den Boer 2003, 1). Terrorismin uhka on avannut mahdollisuuksia luoda uusia turvallisuusverkostoja. Näiden verkostojen epämuodollisesta luonteesta johtuen niiden toiminnasta ja rakenteesta on kuitenkin vähän tietoa saatavilla. (Den Boer ym. 2007, 22.)

6.5. Hegemoniset diskurssit

6.5.1. Diskurssien valtasuhteet

Hegemonisten diskurssien käsite on keskeinen erityisesti diskurssianalyysin kriittiselle koulukunnalle⁴¹ (Jokinen & Juhila 1999, 86). Kriittinen diskurssianalyysi olettaa lähtökohtaisesti tiettyjen valta- ja alistussuhteiden olemassaoloa. Vaaran & Laineen (2006, 159) mukaan tämä seurailee Foucault'n käsitystä, jonka mukaan merkittävässä asemassa ovat valtaa määrittävät diskurssiiviset käytännöt.

Analyttisen diskurssianalyysin erottaa kriittisestä sen perustuminen aineistolähtöisyyteen: etukäteisolettamuksena ei ole tiettyjen alistussuhteiden olemassaolo vaan siihen otetaan kantaa vasta aineiston analyysin jälkeen (Jokinen ym. 1999, 86). Esimerkiksi institutionaalisen kielenkäytön, kuten viranomaispositioista tulevan puheen, tutkimuksessa painotetaan valtasuhteiden tarkastelua. Saattaa kuitenkin käydä niin, että viranomaiskäytännössä tuotettu sosiaalinen todellisuus ei olekaan

⁴¹ Muita keskeisiä käsitteitä kriittisessä diskurssianalyysissä ovat ideologia, ideologiset käytännöt, valta, vallan käytännöt ja harjoittaminen sekä tiettyjen äänien tukahduttaminen ja hallinta (Jokinen & Juhila 1999, 86–87; Fairclough 1989, 84–85, 90–95; ks. myös hegemonian käsitteestä, Fairclough 1995, 92–96).

niin yhdenmukainen kuin lähtökohtaisesti voitaisiin olettaa. Diskursiivinen kenttä ei myöskään välttämättä muotoilu vahvoiksi valtakursseiksi ja heikoiksi diskursseiksi vaan ne esiintyvät jossain määrin yhteydessä toinen toisiinsa. (Jokinen ym. 1993, 80.)

Kriittinen ja analyttinen diskurssianalyysi eivät välttämättä ole toisiaan poissulkevia lähestymistapoja. On mahdollista käyttää kriittisen tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ja samalla antaa mahdollisuus lähtökohtaisten olettamusten sijaan vaihtoehtoisille tulkinnoille. Analyysin lopputulos voi toisaalta saada aikaan myös kriittisen puheenvuoron: tutkimuksessa ei ainoastaan rakenneta vaan myös kyseenalaistetaan sosiaalista järjestystä. (Jokinen ym. 1999, 87.)

Käsite 'hegemoniset diskurssit' pohjautuu näkemykseen, että diskurssit ovat vallan käyttöä. Tämä tarkoittaa sitä, että ne yrittävät tulla hallitseviksi tai hegemonisiksi epäilemällä vaihtoehtoisia tai kilpailevia diskursseja. Hegemoniset diskurssit esittävät itsensä oikeana ja lopullisena totuutena suhteessa muihin diskursseihin. (Jackson 2005, 19.) 'Totuus' määräytyy sen mukaan, mikä tietyssä yhteisössä on yhteisesti jaettua tietyn merkitysjärjestelmän sisällä (Vaara ym. 2006, 159).

6.5.2. Naturalisoituminen ja ideologiset ulottuvuudet

Jokisen ym. (1993, 90) mukaan diskurssien hegemonisoitumisen tunnistamiseksi aineistoa voidaan tarkastella siitä näkökulmasta, miten tiettyjen asioiden sosiaalisesti tuotettu alkuperä peittyi ja asiat alkavat näyttää itsestäänselvyyksiltä. Tämä edellyttää asioiden monimutkaisuuden ja ristiriitaisuuden väistymistä. Tätä kutsutaan 'naturalisoimiseksi'.

Faircloughin (1989, 91) mukaan naturalisoituminen tapahtuu siten, että diskurssityypistä tulee siinä määrin hallitseva, että se lakkaa olemasta vain yksi näkökulma muiden joukossa. Näin se aletaan nähdä legitiiminä ja luonnollisena, koska sen katsotaan olevan tapa, jota noudatetaan.

Myös asiantilojen faktuaalistamisen voidaan katsoa kuuluvan naturalisoitumisen prosessiin. Faktuaalistaminen tarkoittaa sitä, että käsitteet ilmenevät konkreettisina ja todistetusti olemassa olevana osana sosiaalista todellisuutta (Vaara ym. 2006, 165). Faktuaalistamisstrategioilla viitataan sellaisiin käytäntöihin, jotka saavat näyttämään jonkun tiedon totuusarvon niin kiistattomana, että asia vaikuttaa itsestään selvältä ja ainoalta oikealta tulkinnalta (Jokinen 1993, 152). Tosiasiallistaminen ja oikeuttaminen johtavat luonnollistumiseen. Tämä tarkoittaa sitä, että kun tietty strategia on yleisesti hyväksytty, sitä ei tarvitse enää erikseen perustella. (Vaara ym. 2006, 166.) Diskurssityyppien naturalisoituminen ei ole ehdotonta vaan se voi vaihdella asteittain;

naturalisoitumisen aste voi muuttua sen mukaan, mikä on sosiaalisessa taistelussa vallitseva voimatasapaino (Fairclough 1989, 92).

Hegemonian käsite viittaa yhteiskunnan eri toimialojen kehittymiseen, käytäntöihin, jotka naturalisoivat tiettyjä suhteita ja ideologioita. Nämä käytännöt ovat suureksi osaksi diskursiivisia. Tietyt diskursiiviset tavat ilmentävät tiettyjä ideologioita: tietoa, uskomuksia, käytännön toimijoiden subjektipositioita ja suhteita, jotka muodostuvat eri luokista tulevien toimijoiden välille. (Fairclough 1995, 94.) Siinä määrin, kun ideologioita sisältäviä diskurssityyppejä naturalisoidaan, muuttuvat ideologiat ideologisesti järkeistetyiksi⁴². Tässä mielessä ideologinen järkeistäminen voidaan nähdä vallan tuotteena. Diskurssityyppien naturalisoimisen ja järkeistämisen prosessien lopputuloksena diskurssit itse asiassa näyttävät menettävän ideologisen alkuperänsä. (Fairclough 1989, 86, 92.) Den Boer (1994, 183) paikantaa ideologisen muutoksen suhteessa suuntaukseen poliisitoiminnan kansainvälistämisestä, jolloin se esitetään ja oikeutetaan luonnollisena reaktiona havaintoihin aina vain kasvavasta uhkasta.

Ideologioiden järkeistämistä vaikeuttaa kuitenkin se tosiasia, että ideologioiden monimuotoisuus on aina jossain määrin havaittavissa. Tämä moninaisuus tarkoittaa myös konflikteja ja taisteluja, joten ideologinen yhdenmukaisuus on tuskin koskaan saavutettavissa. (Fairclough 1989, 86, 92.) Vaikka ymmärrys uusista uhkista ja kansainvälisen poliisitoiminnan tarpeesta näyttää saavuttaneen melko hegemonisen aseman, rakoilee ideologinen yhdenmukaisuus viimeistään näkemyksissä keinoista, joilla kansainvälinen poliisiyhteistyö toteutetaan.

Erityisesti Foucault'n valtakäsityksessä painottuu valtasuhteiden näkeminen tietynlaisessa taisteluiden tilassa (ks. Foucault 1975, 34–35). Eurooppalaisessa kontekstissa valtataistelu ilmenee formalistien ja epämuodollisuuden kannattajien näkemyksissä. Formalistien mukaan institutionaaliset rakenteet ja muodolliset oikeudelliset sopimukset parantavat muun muassa laatua ja tehokkuutta poliisiyhteistyössä. Epämuodollisen yhteistyön kannattajat sen sijaan ovat varuillaan säännöllisten, sitovien ja rajoittavien keskitettyjen rakenteiden suhteen. Eurooppalaista poliisiyhteistyötä koskevalta politiikalta on puuttunut yhdenmukainen suunta ja suunnittelu. Tämä

⁴² Fairclough (1989, 92) esittää, että se mikä järkeistetään (common sense) riippuu pitkälti siitä, kuka käyttää valtaa ja hallitsee yhteiskunnassa tai instituutiossa. Tässä tutkimuksessa asiaa ei kuitenkaan nähdä niin yksilökeskeisesti määriteltynä vaan tukeudutaan foucault'laiseen valtakäsitykseen, jossa valta ei ole yhden ryhmän ylivaltaa suhteessa toisiin vaan tietynlaisia voimasuhteita ja verkostoja. Yksittäisellä toimijalla tai ryhmällä ei ole muutosta tuottavaa voimaa. Sen sijaan yksittäisen toimijoiden merkityksenannot rakentuvat subjektipositioiden kautta. Näistä positioista lähtöisin olevia puhetapoja määrittelee läsnäoleva diskurssien valta eikä yksilön tai ryhmän vallankäyttö. (Ks. subjektipositioista luku 6.3. ja Foucault'n valtakäsitteestä, Foucault 1969, 57–76.)

johtuu Den Boerin mukaan useista syistä, kuten siitä, että alalta puuttuu keskusauktoriteetti, joka ohjaisi keskustelua. (Den Boer1994, 178–181.)

EU:n hallinnon muotoa koskevissa kuvauksissa otetaan osaa taisteluun sen (EU:n) nimeämiseksi tai sen määritelmän korjaamiseksi. Näin diskurssien valta rakentaa käsitystämme eurooppalaisesta hallinnosta. Puhe Euroopasta sijoittuu aina tiettyihin diskursseihin: sanojen merkitys riippuu diskursiivisesta kontekstista. Tämä konteksti ei ole pysyvä vaan jatkuvassa liikkeessä. EU 'moninäkökulmaisena hallintojärjestelmänä' johtuu siitä, että se voidaan käsitteellistää useista kuvakulmista käsin. (Diez 1999, 604–605, 610.) Tämän tutkimuksen tehtävänä on käsitteellistää unioni kansallisten turvallisuusviranomaisten positioista. Millainen integraatiokuva syntyy näiden merkityksenantojen tuloksena?

7. AINEISTO JA ANALYYSIPROSESSI

Tutkielman aineisto koostuu suomalaisten poliisi- ja muiden turvallisuusviranomaisten haastatteluista. Haastattelut on toteutettu keväällä 2007 osana Poliisiammattikorkeakoulun tutkimusprojektia 'Terrorismin uhat Suomessa'. Yhteensä haastatteluja tehtiin 18⁴³. Haastateltaville lähetettiin pyyntökirje tammikuussa 2007. Tehdyt haastattelut nauhoitettiin ja ne purettiin tekstimuotoon kesällä 2007. Haastattelut kestivät kerrallaan 30-90 minuuttia.

Aineiston keräämisessä metodina käytettiin teemahaastattelua⁴⁴, jolloin keskustelu ja sitä eteenpäin vievät kysymykset keskittyivät seuraaviin aiheisiin: turvallisuusympäristön muutos, terrorismin käsite/määritelmä, terrorismin uhka Suomessa, terrorismin torjunta Suomessa, kansainvälinen yhteistyö terrorismin torjumiseksi ja tulevaisuuden kehityssuunnat. Haastatteluissa käytetty kysymysrunko on työn liitteenä 1. Koska haastattelut etenivät keskustelumuotoisina, ei liitteessä esitettyjä yksittäisiä kysymyksiä ole esitetty jokaiselle haastatellulle. Sen sijaan keskustelua viettiin eteenpäin edellä mainittujen teemojen kautta. Toisin sanoen haastattelija on ohjannut keskustelua esittämällä haastateltavalle laajempia keskusteluaiheita, ja toisinaan täsmentänyt aiheita tarkemmilla yksittäisillä kysymyksillä. Haastattelut toteutti tämän työn kirjoittaja yhdessä Poliisiammattikorkeakoulun erikoistutkijan Kari Laitisen kanssa.

⁴³ Haastattelunauhojen purkuvaiheessa ilmeni, että neljä nauhaa oli tyhjiä. Näin ollen niitä ei ole voitu käyttää aineiston analyysissa.

⁴⁴ Teemahaastatteluista aineistonkeruumenetelmänä ks. esim. Hirsjärvi & Hurme (2000).

Kaiken kaikkiaan haastateltavat valikoitiin hyvin laajalta pohjalta: mukana on eri alojen turvallisuusasiantuntijoita, joiden työnkuva liittyy terrorismin torjuntaan. Koska tässä työssä keskitytään eurooppalaiseen poliisiyhteistyöhön, on mukaan valikoitu sellaiset haastattelut, joissa käsitellään aihetta, eli muita aloja koskeva terrorisminvastainen toiminta on rajattu pois. Tässä työssä huomioituja haastatteluja oli yhteensä 9. Haastateltuja oli 11, sillä yhdessä haastattelussa oli mukana kolme haastateltavaa, muissa yksi haastateltava. Haastateltujen toimipaikat sijaitsivat sisä- ja ulkoasiainhallinnossa sekä valtion keskushallinnossa.

Aineiston analyysissa keskityttiin kansainvälistä poliisiyhteistyötä sekä integraatiota ja sen tulevaisuutta kuvaavien teemojen ympärille. Analyysi aloitettiin jaotteleamalla tiettyjä aineistossa esiintyneitä teemoja teoreettisen kehyksen ja käsitteistön pohjalta. Teoreettisia käsitteitä käytettiin hyödyksi jo kysymyksiä laadittaessa. Poliisiyhteistyötä ja integraatiota jäsentävät teemat jaoteltiin seuraavasti: uhkan rakentuminen, yhteistyön viitekehys, toisessa EU-maassa tapahtuneen terroristiskun vaikutukset Suomessa, uusien jäsenmaiden rooli, suvereenisuus, ongelmat/hyödyt yhteistyössä, Suomen asema EU:ssa pienenä maana, horisontaalinen yhteistyö, integraation rakentuminen ja tulevaisuus (näkökulmat siitä syveneekö yhteistyö) sekä integraation mahdollisuudet muilla aloilla (toisin sanoen sisäisen turvallisuuden ulkoinen ulottuvuus).

Tämän jaottelun pohjalta edettiin kohti varsinaista analyysia, jossa edellä mainittujen teemojen kautta pyrittiin löytämään laajempia teoreettisia diskursseja, joilla viranomaiset rakentavat integraatiokuvaa. Näiden diskurssien tulkintojen pohjalta on tavoitteena tarkastella integraatiokuvia, joiden oletetaan antavan viitteitä EU:n poliisiyhteistyössä tapahtuvan integraation tilasta ja tulevaisuudesta.

8. AINEISTON ANALYYSI

Puhe Euroopasta sijoittuu tiettyihin diskursseihin, joiden merkitys muodostuu diskursiivisen kontekstin kautta (Diez 1999, 604–605). Tässä pyrkimyksenä on käsitteellistää unioni kansallisten turvallisuusviranomaisten puheita tulkitsemalla. Diskurssien vallan kautta rakentuu käsityksemme eurooppalaisesta hallinnosta (Diez 1999, 604–605). Diskurssien vallankäytön painottaminen viittaa prosessiin hegemonisten diskurssien muodostumisesta. Tämä tarkoittaa sitä, että ne vievät tilaa muilta diskursseilta ja näin vahvistavat omaa 'totuusarvoaan'. (Jackson 2005, 19.)

Analyyxiluku 8.1. *EU viitekehyksenä – yhteiset arvot ja intressit* käsittelee yhteisöllisyys- ja integraatiodiskurssia. Tämän jälkeen luvussa 8.2. *Kansalliset intressit ja suvereenisuus* esitetään

yhteisöllisyyttä hajottavia merkityksenantoja. Luvussa 8.3. *EU:n ja kansallisen välissä* paikannetaan kysymyksiä ja haasteita, jotka sijoittuvat kahden edellisen käsitteellisen diskurssin välimaastoon. Lopuksi tarkastellaan näiden diskurssien suhteita toisiinsa, ja pyritään muodostamaan integraatiokuva Haasin integraation loppupistemalleja soveltaen.

8.1. EU viitekehyksenä – yhteiset arvot ja intressit

Aineistosta oli löydettävissä yhteisöllisyyttä ja integraatioprosessia tukevia diskursseja. Nämä diskurssit nimettiin niiden puheiden kautta, jossa merkityksellistettiin 1) arvoja ja luottamusta, 2) yhteisiä uhkia ja Euroopan statusta tai laajemmin EU-viitekehystä.

Neofunktionalistisen käsityksen mukaan integraatio on prosessi. Sen lähtökohtana ovat toimijoiden havaitsemat yhteiset intressit ja arvot, joiden tulee muodostaa yhteinen kuvio. Integraatio pystytään saavuttamaan, jos nämä arvot ja intressit pystytään mukauttamaan (Haas 1958, 11, 15.) Yhteiset arvot toimivat luottamusta rakentavana tekijänä, ja luottamus taas varmistaa järjestelmän toimivuuden. Luottamus on yhteisten ongelmien ratkaisun edellytys, ja se nojaa uskomukseen siitä, että ihmiset jakavat samat arvot ja normit. (Apap 2004, 2.)

Aineiston puheiden tarkastelussa arvot ja luottamus määrittyivät poliisiyhteistyön perusedellytykseksi. Laajemmassa kehyksessä yhteiset arvot määrittivät yhteisöä, jonka sisällä yhteistyö tapahtuu. Luottamuksen ja arvojen välinen suhde kuitenkin muodosti monimuotoisempia tulkintoja.

Se [valtioiden välinen yhteistyö]aika pitkälle korreloi EU:n kanssa, mutta se on aika luontevaa tavallaan, koska siinä on myös kyse, EU:han perustuu tavallaan kuitenkin yhteisen oikeusvaltiollisen periaatteen noudattamiseen, oikeustraditioon ja samoin sitten tämä yhteistyö. Se on luontevaa tavallaan, että ne menee yksi yhteen. [1]⁴⁵

[...] Eli kyllä ne sitten hoidetaan kuntoon [tiedonvaihtosuhteet uuteen jäsenmaahan], koska kyllä EU on taas sellainen järjestö, että sen jäsenyys antaa tiettyjä käsityksiä sen maan viranomaistoiminnasta, että voidaan niin kuin luottaa sen maan viranomaistoimintaan. Kysymyksen on luottamuksesta, kahdenvälisessä tiedonvaihdossa on aina kysymys kuitenkin luottamuksesta, sen pitää perustua johonkin. [6]

[...] En tiedä miten nyt, kun tulee näitä uusia maita, niin se on vähän jännä, niillä on hyvin erilainen kulttuuri kuin meillä, varsinkin näillä uusilla Itä-Euroopan mailla Bulgaria ja Romania, jotka ei varmaankaan hirveästi paranna tuota yhteistyömahdollisuuksia, ja sitten

⁴⁵ Haastatteluocteen perässä oleva numero viittaa puhujan, sillä 11 haastateltavaa on numeroitu luvuilla 1–11. Tarkoituksena on tuoda esiin eri henkilöt.

jos vielä tulee Turkki, niin sitten tullaan ihan uusiin kuvioihin. Mutta tällaisena kuin tämä on EU nykyään on, niin vielä näyttää toimivan eikä siinä minun mielestä varsinaisesti mitään jakolinjojakaan ole. Siinä on ne muutamat hyvin itseriittoiset maat, joilla on tavattoman hyvät organisaatiot, mutta myös suuret riskit. [4]

Puheissa paikantui käsitys EU:sta arvoyhteisönä, joka muodostuu tulkitsemalla viittauksia jäsenmaiden jakamaan yhteiseen kulttuuriin ja oikeusvaltion periaatteisiin. Siitä, miten arvoyhteisö toimi integraatiota edistävänä tekijänä, löytyi kuitenkin kahdensuuntaisia tulkintoja. Yhtäältä EU näyttäytyi sisäänsulkevana yhteisönä, joka perustuu käsitykseen positiivisen yhteiskunnallisen muutoksen mahdollisuudesta, jonka rakentamisessa EU:lla on vaikutusmahdollisuudet. Toisaalta taas kulttuuria pidettiin sisäsyntyisenä ominaisuutena, jota voidaan käyttää perusteena sille, kuka jää alueellisen yhteisön ulkopuolelle. Nämä eivät kuitenkaan EU:n laajentumista tarkastellessa välttämättä ole täysin ristiriitaisia tulkintoja. Haas totesi teoriansa sovellutusten olevan päteviä, jos integraatioon osallistuvat valtiot ovat demokraattisesti hallinnoituja yhteiskuntia (Haas 1958, xii). Omaksuttu demokratian kulttuuri on näin ollen ehto myös unionin jäsenyydelle: jokainen eurooppalainen valtio, joka noudattaa vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamista voi hakea jäsenyyttä (Ekholm 2003, 34).

Arvoilla ja luottamuksella katsottiin olevan yhteys yhteistyömahdollisuuksiin, mutta sen sijaan arvojen ja luottamuksen keskinäisestä suhteesta ei loppujen lopuksi oltu aivan yksimielisiä. Arvoyhteisö ei automaattisesti takaa keskinäistä luottamusta:

[onko ilmennyt luottamuspulaa suhteessa uusiin jäsenvaltioihin?]

[...] Ei näissä edellisellä kerralla tulleissa jäsenvaltioissa [huolestuta], niin ei niistä ole mun käsittääkseni mitään havaintoja. Mutta tietyllä varauksella tietenkin aina suhtaudutaan näihin ensi alkuun. [5]

Kyllä nämä uudet jäsenmaatkin, niin kyllä sielläkin tietenkin ihan hyviä tyyppejäkin on. Järjestelmät kehittyvät ja kulttuurit kehittyvät ja muuta, että ei sitä niin kategorisesti voi sanoa... Että suuret jäsenmaat ja jotkut vanhat jäsenmaat, ja jotka olisi, mutta että... Kyllähän se varmaan pikkuhiljaa kasvaa ja tiedetään, ettei nyt kaikissa vanhoissakaan jäsenmaissa voi kaikkea kaikille kertoa. [11]

[Kysymykseen uusien jäsenmaiden vaikutuksesta]

Kaikessa kansainvälisessä tiedusteluyhteistyössä pohjana on bilateraali yhteistyö, kaikessa on niin kuin pohjana bilateraali yhteistyö, joka on tietysti hallitusten hyväksymää. Mutta tiedustelupuolella nämä yhteistyörakenteet kehittyvät hyvin maltillisesti, että siellä ei tapahdu niin kun sitä, että tässä sinulle kaikki meidän tiedot. Vaan ensin mitataan sen yhteistyökumppanin luotettavuutta ja tapaa käsitellä tietoa [...] ja ennenkö tässä voidaan luottaa yhteistyökumppaniin niin se on hidas prosessi. [9]

Luottamuspula ei ole yllättävä tulos: myös vanhojen jäsenmaiden kesken on havaittu luottamuspulaa, joka on ilmennyt muun muassa tietojen panttaamisena unionin yhteisiltä

yhteistyöelimiltä, kuten Europolilta (Monar 2004, 42). Tässä mielessä painotus luottamuksen synnyttämisestä EU-kehityksen ulkopuolella, jäsenmaiden keskinäisissä suhteissa näyttäytyy yhdenmukaiselta tulkinnalta. Tästä huolimatta tulos ei tee täysin tyhjäksi EU:n voimavaroja. Dalferthin mukaan vuosikymmenten kokemus onnistuneesta EU-yhteistyöstä on näkynyt luottamuksen kasvuna. Sen sijaan uusiin tulijoihin suhtaudutaan epäilevämmiin (Dalferth 2004, 18). Tämä osaltaan selittää myös edellä mainitun puhujan näkemystä luottamuksen synnyttämisen hitaasta prosessista.

Integraatiota edistävien keskinäisen luottamuksen ja yhteisten arvojen lisäksi paikantui puheista myös toinen vahva yhteisöllisyyttä tukeva tekijä, käsitys ulkoisesta uhkasta. Nyen (1971, 215) kehittämä muuttuja, ulkoinen uhka tai huoli Euroopan statuksesta selittää tapaa, jolla ympäristöä havainnoidaan ja sitä, miten siihen vastataan. Nämä olosuhteet taas määrittelevät integraation etenemistä. Olosuhteiden vaikutuksesta yhteistyön edellytyksiin, esiin tuli lojaalisuuden jakamiseen viittaavia, yhtenäistäviä piirteitä (EU:n status). Toisaalta näiden käänntöpuolena oli ulossulkeva mekanismi, joka sisälsi käsitykset luottamuksesta ja 'arvoyhteisön' rajoista.

Ei se nyt ehkä [EU:n laajentuminen tuonut huolia yhteistyöhön]. Tietysti tuo Balkan on sitten eri asia jo. Sitähän pidetään kuitenkin tämmöisenä terrorismin rahoituksen väylänä näitä Balkanin maita. En usko, että nämä nyt tulleet, että näitä ongelmia olisi kovin paljon. Ennenhän oli, että ennenhän joskus 70-luvulla ja varmaan 80-luvullakin oli Itä-Euroopan maissa nämä selvät kytkennät tähän Lähi-idänkin terrorismiin. Mutta en usko, että se on se keskeinen ongelma ollut tässä. Balkanin alue on sitten eri asia vähän. [7]

Sitä ainakin näihin uusiin jäsenmaihiin nähden on ollut luottamuspulaa, sekä niin että ei uskota sen poliisiorganisaation tai armeijan pystyvän hoitamaan sitä asiaa ja toiseksi ei uskota siihen, etteikö ne olisi itse sidoksissa jollain tavalla näihin järjestöihin. [8]

Luottamuspula kohdistui epäilyyn siitä, että uudet jäsenmaat voivat tuoda mukanaan unionin ulkopuolisiksi merkityksellistettyjä uhkia. Toisaalta uudet uhkat määrittyivät myös suhteessa aiemmin määriteltyyn demokraattiseen kulttuuri- tai arvodiskurssiin. Viittaus kommunismin ja nykyisen ulkoisen uhkan väliseen yhteyteen voidaan tulkita siten, että epäilyt ei-demokraattisuudesta eivät kytkeydy ainoastaan epäluottamukseen, vaan jopa suoranaiseen uhkaan. Näiden käsitysten välisen rajan heikkous on omiaan vahvistamaan käsitystä jäsenmaiden herkkyydestä suvereenisuutta koskeviin kysymyksiin, vaikkakin toisaalta arvoyhteisöllä on vahva merkitys integraatiota edistävänä tekijänä.

Huoli Euroopan statuksesta ja ulkoisesta uhkasta näyttäytyivät puheissa erityisen vahvoina ja niille annettujen merkitysten välinen suhde tuki toisiaan.

Esimerkiksi kun Suomi oli EU:n puheenjohtajana, niin kyllähän se täytyy aina miettiä, että normaalitilanteessa Suomen kansainvälinen profiili on aika neutraali, alhainen, meitä ei paljon näy tuolla, jos katsoo pelkästään jotain mediatarjontaa eri puolilla maailmaa. Mutta sitten puheenjohtajuushan toi meille tämmöistä näkyvyyttä, joka me tottakai täällä tiedostettiin, että meidän pääministeri tai ministeri, saattaa ottaa sellaisia kannanottoja, jotka rekisteröidään sitten tämmöisissä terroristisissa ryhmissä ja aina ne reaktiot ei ole niin kuin positiivisia. Onneksi nyt ei kuitenkaan tapahtunut sitten mitään, mutta kyllä me miellettiin, että tämmöinen mahdollisuus on. [9]

Kyllä me ollaan muiden mukana, siis edelleen ollaan sitä mieltä, että se on muiden ongelma, mutta meidän täytyy ja me ollaan varauduttu koko ajan siihen, että täälläkin saattaa tapahtua. Me ei olla enää sillä tavalla syrjässä, lintukotona niin kuin aikaisemmin eli meillä on täällä mahdollisia kohteita [...] Koko ajan ollaan mukana, nyt varsinkin unionin jäsenenä, niin kaikki se mitä unionissa tehdään, niin nehan on meidän jalkautettavana, vähintään jalkautettavia asioita. [5]

[...]Uhkien osalta voidaan varmaankin sanoa niin, että kun EU kuitenkin on jossain määrin merkittävä kansainvälispoliittinen toimija, pienten sinänsä ulkopoliittisesti merkityksettömien maiden sitoutuminen yhteisiin kannanottoihin, voi tietyssä tilanteissa myöskin kohdistaa huomiota näihin yksittäisiin EU:n osasiin. [1]

Se on varmasti yksi asia, että siis jos unionia kohtaan tai unionia vastaan halutaan tehdä joku isku, niin ei sitä sitten katsota onko siellä suomalaiset vai britit vai espanjalaiset seassa. [5]

No, esimerkiksi tietysti meidän puheenjohtajuuskaudella mietittiin tai ennen puheenjohtajuuskautta sitä, että lisääntykö uhka Suomea kohtaan ja mitä jos meidän pj-kaudella tapahtuu jotain. Mutta en minä niin kun nyt ole tässä työssäni törmännyt sellaiseen, että me oltaisiin minkään niin kun uhkan kohteena. Mutta silti, vaikka me ei niin kun Suomena tai Suomessa olla oltu terrorismin kohteena, niin ei me voida ajatella niin, että me ollaan jossain lintukodossa, joka on täällä näin muista eristyksissä, että kyllähän se kuitenkin koskee meitä kauheesti. [...] [3]

[...]turha ehkä ajatella pelkästään sillä tavalla, että ei koske Suomea tai ei ole suomalaisia, koska kyllä se melkein kaikki mitä tapahtuu EU-tasolla, niin kyllä se Suomi on siinä osaltaan mukana. Vähän semmoiset kommentit, että ei siellä ollut suomalaisia tai ei koske Suomea, se on vähän tämmöistä vanhempaa ajattelua. Sitä helposti kommentoidaan näin, että ei ole suomalaisia mukana. [7]

Tässä on lista noista tuommoisista oikeastaan EU:n keskeisistä asiakirjoista ja siihen liittyen 2005 jouluna Euroopan neuvosto hyväksyi terrorismin vastaisen strategian ja rekrytoitumisen terrorismiin, mikä se nyt on, rekrytoituminen ja radikalisoituminen ja terrorismiin rekrytoituminen, semmoisen strategian ja toimintasuunnitelman. Ja nyt tämä radikalisoitumisen ja rekrytoitumisen strategian ja toimintasuunnitelman sisältönä on aika paljon se, että miten otetaan kantaa tähän islamilaiseen terrorismiin ja näihin uusimuotoisiin ilmiöihin. [3]

Puheista kävi ilmi Nyen esittämä huoli Euroopan statuksesta, joka sisältää käsityksen valtioiden välisestä keskinäisriippuvuudesta, jonka tuloksena on syntynyt käsitys EU:n turvallisuudesta (Müller 2003, 19–20). Vaikka puhujat käsittelivät rinnan kansalliseen (Suomi) ja ylikansalliseen (EU) turvallisuuteen kohdistuvia uhkia, voidaan annetut merkitykset tulkita osoitukseksi eurooppalaisen

sisäisen turvallisuuden diskurssista, joka sisältää integraatiota ja ylikansallisuutta korostavia piirteitä. Sisäisen turvallisuuden diskursseilla viitataan vallitsevaan näkemykseen pysyvästä turvallisuusvajeesta, joka on syntynyt sisäisten rajojen poistamisen seurauksena (ks. Bigo 1994, 165). EU:n kehityksessä turvallisuusvajeeseen pyritään vastaamaan koordinoimalla jäsenmaiden politiikkaa, ja luomalla yhteistä linjaa.

Tässä integraation vaikutus näyttäytyi kahden rinnakkain ilmenevän viiteobjektin kautta. Buzan ym.(1998, 122) määritteli yhteisöllisen turvallisuuden viiteobjektiksi yhteisön, jota uhkaavaan tekijään voidaan vastata siirtämällä torjuntatoimet valtiolliselle agendalle. Puheissa tuli kuitenkin esiin myös toinen viiteobjekti, laajempi yhteisö eli Euroopan unioni. Müllerin mukaan (2003, 19–20) ulkoiset tekijät, jotka uhkaavat EU:n yhtenäisyyttä pitää nähdä EU:n näkökulmasta eikä ainoastaan uhkana jäsenvaltioiden turvallisuudelle.

Analysoituissa puheissa EU-näkökulma ei kuitenkaan osoittautunut näin yksiselitteiseksi. Puheissa kansallinen turvallisuus määräytyi laajemman viiteobjektin kautta: uhka Euroopan statukselle voi altistaa myös sen sellaiset osat yhteisille uhkille, jotka eivät niitä muuten kohtaisi. Erikoisen lopputuloksen antoi kansallisen ja ylikansallisen turvallisuuden välinen ristiriitaisuus, mistä herää kysymys, onko yhteisen uhkan määrittelemästä alueellisesta yhteisöstä syntynyt yksittäistä valtiota uhkaava tekijä. Toisin sanoen EU määrittää tavalla tai toisella Suomeen kohdistuvaa uhkaa sekä torjuntakeinoja.

Kaiken kaikkiaan diskurssit Euroopan sisäisestä turvallisuudesta kertovat kansallisen kontekstin ulkopuolelle astumisesta, ja ymmärrys laajemmasta viiteobjektista enteilee lojalisuuden asteittaisesta siirtymisestä kohti ylikansallista. Sitoutuminen yhteisiin kannanottoihin ja strategioihin vahvistaa käsitystä EU:n yhtenäisyydestä ulospäin. Ei voida kuitenkaan kieltää etteivätkö huomiot Suomen kansallisen turvallisuuden ja EU:n turvallisuuden tilojen ristiriitaisuuksista saattaisi asettaa sisäistä yhtenäisyyttä hieman kyseenalaiseksi, jos jäsenmailla (tai jäsenmaalla ja EU:lla) on erilaiset suhteet koko kysymykseen ja tarpeeseen kontrolloida sitä (ks. myös Apap 2004, 8).

8.2. Kansalliset intressit ja suvereenisuus

Yhteisöllisyyttä tukevien diskurssien ohella aineistosta löytyi kuitenkin myös vastakkaisia diskursseja: kansallinen etu ja suvereenisuus. Nämä tulivat esiin vallitsevien yhteistyöjärjestelyiden kuvailun, tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin ja oikeutuksen kautta.

Eurooppalaisia yhteistyöjärjestelyitä listattaessa puheissa esiin nousivat TWG, Coter, Bernin klubi, CTG, SitCen ja bilateraaliset järjestelyt. Näistä ainoastaan SitCen voidaan luokitella vertikaaliseksi rakenteeksi. Sen sijaan CTG ja Bernin klubi ovat horisontaalisia yhteistyömuotoja ja TWG:llä, Coterilla ja EU:n terrorisminvastaisella koordinaattorilla on yhteistyötä yhteensovittava rooli. Eurooppalaisten järjestelyiden lisäksi mainittiin näiden yhteydessä myös YK.

No joo, se on varmaan Bernin klubi ennen kaikkea ja sitten se on TWG ja Coter. Ja YK on sitten se ylätaso [...] YK on ainoa, jolla on valtaa antaa välittömästi sovellettavia lainsäädöksiä tai YK:n turvallisuusneuvostolla kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden hyväksi. Kun niitä pykäläiä sovelletaan, niin siinä ei ole kellään maalla mitään harkintavaltaa enää. EU:lla ei ole tätä valtaa, EU etenee niin kuin yhteisymmärryksen tietä. [4]

[Bernin klubi] ja se working group, se taitaa olla EU:n puitteissa, se on kolmannen pilarin. Coteri on UM:n, missä UM on [...] [7]

Mehän täällä saadaan suomalaisilta turvallisuusviranomaisilta, jotka sitten saa mistä saa. On meillä yksi yhteistyökumppanikin eli tämä European Situation Center on sellainen, mihin meillä on ollut koko puheenjohtajuuskauden suorat yhteydet, niin kun toimivat yhteydet muutenkin täältä. Mutta niidenkin tieto pääsääntöisesti tulee muiden viranomaisyhteyksien kautta. [...] [11]

SitCenin tietysti tunnen ja ne SitCenin raportoinnit tunnen, sehän kokoaa eri maiden turvallisuuspalveluiden raportteja tilanteesta. Kyllä ne niin kun aika hyviä, mielenkiintoisia raportteja on, mutta näistä työryhmistä en, en ole ollut siinä sillä tavalla mukana, tässä terrorismin torjunnan työryhmässä. Sitten näillä turvallisuuspalveluilla on se omansa ja tiedustelupalveluilla oma yhteistyöverkostonsa. [7]

Tämmöiset tiedustelurakenteet, niin ne on EU-rakenteiden ulkopuolella, CTG esimerkiksi, tämä Counter Terrorist Group, niin se on EU-rakenteiden ulkopuolella. Että se on valtioiden välistä yhteistyötä. [9]

[...] Mulla tulee tästä [ylikansallisen tason toimivaltuuksien määrästä] se mieleen se keskustelu, jota käytiin erityisesti terrorismintorjunnan koordinaattorin rooliin liittyen. Siinähan tuntui olevan mediassa väärä käsitys, että hän on jokin EU:n terrorismipäällikkö, ja sitten ihmeteltiin miksei hänellä ole valmiuksia puuttua siihen, mitä jäsenmaat tekee. Vaikka hänen toimenkuvansa alun perin piti olla koordinaattori, sen vuoksi että terrorismi on horisontaalinen kysymys, joka koskee EU:ssa hyvin monia instituutioita ja toimijoita. Se hänen eropäätöksensä lopulta liittyi siihen, että siinä oli ristiriita näiden ulkoa tulevien paineiden ja ehkä hänen omienkin tavoitteidensa ja sitten tämän tosiallisen mandaatin välillä. [...] [2]

Vallitsevia yhteistyörakenteita tarkastellessa keskitettyjen rakenteiden tuottama integraation painoarvo näyttää vähäiseltä, mutta tästä huolimatta on puheissa paikannettavissa kuitenkin toisenlainen suvereeniteetin jakamiseen viittaava kehityskulku. Bigon (2000, 171–172) mukaan Euroopan unionin nykyiset, valtioiden rajat ylittävät yhteistyöjärjestelmät sisäisen turvallisuuden alalla, ovat horjuttaneet käsitystä siitä mikä on sisäistä ja mikä ulkoista. William Wallace (2000)

kuvaa tilannetta post-suvereeniksi politiikaksi, joka kulkee yli kansallisten rajojen ja tunkeutuu perinteisesti kansallisen politiikan alaan kuuluvien asioiden hoitamiseen.

Yhtäältä suvereenisuuden jakamiseen liittyvät horisontaaliset yhteistyömuodot siinä mielessä, että ne ovat osoitus kansallisesta kehyksestä poisastumisesta, voitaisiin tulkita tietyllä tapaa integraatiodiskurssia tukevaksi. EU:ssa harjoitettuun joustavuuden periaatteeseen kuuluu rohkaista suoraa yhteistyötä jäsenmaiden yksiköiden välillä myös bi- ja multilateraalein sopimuksin eikä vaatia sitä välttämättömän EU-säätelyn kautta. (ks. Apap 2004, 5.)

Toisaalta viranomaisten esittämissä järjestelyissä painotettiin nimenomaisesti horisontaalisia verkostoja, joille ylikansalliset järjestelyt arvioitiin alisteisiksi. Tämä tuli esiin muun muassa havainnoilla EU:n ulkopuolelle sijoittuvista tiedusteluverkostoista ja keskitetyn yhteistyörakenteen, SitCenin riippuvuudesta muista yhteistyöjärjestelyistä. Keskeiset vaihtoehdot eurooppalaisen yhteistyön järjestämiseksi ovat vertikaalinen yhteistyö, keskitetty eurooppalainen avunantojärjestelmä ja horisontaalinen yhteistyö, kansallisten viranomaisverkostojen kehittäminen, joista ensimmäinen vaihtoehto olisi neofunktionalistien mukainen poliittisen unionin kaltainen lopputulos (ks. Müller-Wille 2004, 33; Haas 1958, 5). Tässä mielessä löydetty suvereenisuuden jakamiseen viittaavat kehityskulut eivät kohtaa varsinaista integraatiodiskurssia. Tätä tulkintaa tukevat myös perustelut vertikaalisten rakenteiden epätarkoituksenmukaisuudelta.

Kansallisten etujen diskurssi tuli voimakkaimmin esiin niissä perusteluissa, joissa pohdittiin keskitettyjen mallien kannattavuutta verrattuna vallitseviin horisontaalisiin järjestelyihin. Toisaalta suvereeniteetin delegointia unionin tasolle määrittää fundamentaalinen hyöty: ylikansallisen rakenteen tulee tuottaa jotain sellaista, mihin kansallisella tasolla ei pystytä (Müller-Wille 2004, 33).

Ja sitten semmoiset isot keskitetyt ratkaisut, ne on aika byrokraattisia ja silloin helposti olisi nähtävissä, että sellainenkin kehitys, että tämmöinen vähän syrjäisempi seutu, kun Suomi, niin ei meidän intressit tuolla Euroopan suuriin keskuksiin nähden ole juuri mitään. Minä en näe, että mitä lisäarvoa ne tuo sitten ne rakenteet. Käytännön tasolla kun mietitään, ajatellaan tiedustelutietoakin, niin tällä hetkellä me ollaan terrorismiin nähden, niin me ollaan kaiken sen relevantin tiedustelupiirin jakelupiirissä jo nyt. Että mitä se sitten joku muu rakenne tuo niin kun lisää, vaikea sanoa, pitäisi nähdä ensiksi ne, mitä se tuo niin kun lisää. En mä nyt näe, ainakaan, että se tuo jotakin lisää. [9]

Siihen on jotenkin hirveän vaikea ottaa kantaa [EU:n perustuslailliseen sopimukseen], kun ei ole mitään kokemusta siitä, mutta sanotaan näin, että EU:ssa ja yleensä pitkälle kansainvälisessä yhteistyössä on abstraktiotasolla se ongelma, että helposti luodaan päällekkäisiä järjestelmiä. Tavallaan niin kuin niitä vähäisiä resursseja, mitä on käytössä, niin niitä väärinkäytetään sillä tavalla, että se ei välttämättä ole hyvä tilanne[...][1]

Se, jos katsotaan meitä ihan konkreettisesti, niin se pikemminkin vie, erilaiset EU-sidonnaiset rakenteet vie meidän voimavaroja, enemmän työaika kuluu EU-tyyppisiin asioihin, joihin vaaditaan jotain raportteja tai osallistutaan johonkin kokoukseen tai vastaavaa, niin se vie niin kun enemmän työaika. Että sitten, mikä on se turvallisuus, jota se tuo mukanaan, niin sitä on todella vaikea arvioida, sitä on todella vaikea arvioida. Koska EU:han on, niin kuin Euroopan unioni, mutta mitä se loppu peleissä sitten tuo siihen turvallisuuteen lisäarvoa joku kansainvälinen sopimus, joka tehdään, vaikka joku puitepäättös, joka vaikuttaa sitten terrorismin torjuntaan, niin mitä se sitten estää jotain terroristiryhmää toteuttamasta hankettaan. Minulla ei ole suoraa vastausta siihen. [9]

[Mitä toimenpiteitä synnyttää toisessa EU-maassa tapahtunut isku?] Siis tuota unionin puoleltahan puheenjohtajavaltio on velvollinen informoimaan sitten muita jäsenmaita ja mahdollisesti kokouskin järjestetään. Se on vaan, EU:han on sängen hidasliikkeinen instanssi, että se ei välttämättä ole mukana heti alusta lähtien. Mutta täällä päässä meillähän toi valtioneuvoston tilannekeskus on tietysti se, ensimmäisenä tiedon saa luultavasti ulkoministeriön päivystys, jos jossain tapahtuu. Ja sieltä menee sitten valtioneuvoston tilannekeskukseen tieto. Sieltä pitäisi mennä tieto pelastuspuolelle, ihan tällaisille. [...][5]

Keskitettyjen ratkaisujen edustaman tiiviimmän integraation sijaan perusteltiin kansallisia intressejä ja kansallista turvallisuuden tuottamista. Tämä johtui juuri siitä, ettei ylikansallisen yhteistyön nähty olevan hyödyllistä. Ylikansallinen yhteistyö kuvattiin hitaaksi ja byrokraattiseksi, Suomen etujen vastaiseksi, turhaksi tai jopa haitallisiksi siinä mielessä, että nykyiset järjestelyt ovat riittäviä turvallisuuden takaamiseksi. Tässä mielessä konkretisoituvat Moravscikin havainnot siitä, että valtiot hylkäävät päätökset, jotka ne katsovat itselleen haitallisiksi tai jos heillä on unilateraaja tai koalitoihin perustuvia vaihtoehtoja (Moravscik 1998, 60–62, 64). Huomionarvoista on myös se, ettei laajemman viiteobjektin (EU:n) status ollut samalla tavalla esillä yhteistyöjärjestelyissä kuin yhteisten arvojen tai uhkien kohdalla vaan näkökulma oli kansallinen.

Kansallisia etuja ja suvereenisuuden ydinalueita painottavasta lähestymistavasta huolimatta toi osa puhujista esiin mahdollisen tai hypoteettisen hyötysuhteen, joka jäi kuitenkin selvästi alisteiseksi kansallisille intresseille ja suvereenisuusprinsiippien ensisijaisuudelle.

Se ehkä mikä pikemminkin olisi ajateltavissa, että on näköpiirissä, että luodaan uusia rakenteita tiedustelutiedon käsittelemiseksi ja analysoimiseksi, mutta on lähes poissuljettua, että kansalliseen viimekätiseen toimivaltaan terrorismin torjunnassa puututtaisiin ihan ketjutasolla. Luotaisiin semmoisia organisaatioita kuin mikä mielikuva Interpolista on, koska se ei mitenkään todellisuutta vastaa, että ulkomaalaisia torjuntaviranomaisia alkais kyselymään Suomessa tai että ne toimivaltuuksia täällä saisi, käyttää pakkokeinoja esimerkiksi, niin aivan poissuljettua. [1]

Siis ensinnäkin, tarvetta tällaiseen Euroopan FBI:hin niin minun mielestä ei välttämättä ole. Siis ei Euroopan tasolla tarvita poliisiviranomaista, jolla olisi ylikansalliset toimivaltuudet. Enemmänkin kysymys on semmoisesta tiedon keskittämisestä tai tiedon keskitetystä analyysistä, sen tyyppisistä tiedon vaihtoon liittyvistä asioista ja siihen liittyvistä

palveluista, joita jäsenmaat minun mielestäni enemmänkin tarvitsisi. Ja siinä törmätään heti siihen ongelmaan, että kansallinen turvallisuus on jäsenmaiden asia, jäsenmaat vastaavat itse kansallisesta turvallisuudestaan ja kansallisen turvallisuuden tekeminen jäsenmaissa luo sitten eurooppalaisen turvallisuuden. Ja näin ollen jäsenmaat itse päättävät, mikä tieto on sellaista, että se on suojattava kansallisten etujen tähden ja tässä on se syy, että tällaista kansainvälistä tai EU tasoista edes tämmöistä analyysitiedonvaihdon keskittymääkään ei voida luoda sillä tavalla, että se antaisi samantasoista analyysia tai samantasoista palvelua kuin kansallinen analyysi tai kansallinen tiedonkeskittymä antaa. Eli kaikki tieto ei ikinä päädy Eurooppaan juuri tästä kansallisen turvallisuuden suvereniteetistä johtuen. [...]][6]

Yhtäältä puheissa vahvistui käsitys, että federalistisen liittovaltion mallin kaltaiset ratkaisut, kuten unionin poliisivoimien luominen tai keskitetty operatiivinen yksikkö poliisiyhteistyössä, ovat täysin poissuljettuja. Toisaalta kuitenkin esiintyi viittauksia keskittäviin tendensseihin nimenomaan hyötysuhteen olemassaolon kautta. Puhujien mukaan voisi olla mahdollista, että keskittämiseen voitaisiin pyrkiä tiedon analysoimisen osa-alueella, joka toisaalta vahvistaa käsitystä yhteisestä uhkasta. Kansallisen turvallisuuden periaate esiintyi kuitenkin jopa niin voimakkaana, että vaikka yhteinen tarve ja hyötysuhde olisi havaittavissa, ei vallitsevaa kansallisten intressien ja suverenisuuden ideologiaa ole mahdollista murtaa. Tässä mielessä syntyy ristiriitainen tulkinta hyötysuhteen merkittävydestä yhteistyön edistäjänä. Viimeksi mainittu puhuja vetosi tietynlaiseen vallitsevaan rakenteeseen, jossa jäsenvaltiot järjestävät toimintaansa kansallisin perustein huolimatta hyötysuhteista. Yhteisöllisyyttä tukevat tekijät arvotettiin selvästi suverenisuusperiaatille alistetuiksi.

Moravcsikin (1998, 473) mukaan integraation historia on osoittanut, että muun muassa geopoliittiset uhkat ja eurooppalainen federalistinen idea ovat alueellisessa integraatiossa toimineet toissijaisessa roolissa. Näkemys ei näitä puheita tulkitsemalla osoittaudu näin yksiselitteiseksi ainakaan uhkien osalta. Niin kuin aiemmista analysoiduista puheista kävi ilmi, myös edellä esitetyissä kansallisia intressejä painottavissa näkemyksissä oli toimintojen taustalla vallitseva yhteinen uhka. Nämä viittaukset jaettuun ymmärrykseen olemassa olevan yhtäläisen uhkan esiintymisestä ilmenivät tulkintoissa, jossa esitettiin tiedonvaihdon tehostamista tai analyysiä, EU:n reaktiota jäsenmaassa tapahtuneeseen terrori-iskuun tai yleisemmin terroristien aikeisiin. Toisin sanoen taustalla voidaan tulkita elävän käsitys yhteisesti jaetun tiedon luonteesta, joka koskee ymmärrystä torjuntatoimien kohteesta.

Tässä yhteiseksi tulkittu uhka ei kuitenkaan automaattisesti johtanut yhteisiin (EU-) toimiin, vaan suverenisuus tai kansalliset intressit näyttivät olevan poliisitoiminnan yhteistyötä määrittävät tekijät. Tässä mielessä Husan tulkinta (1995, 11) Foucault'n diskursseista asenteina ja mielipiteinä, jotka muodostavat tiedon rakenteita, joiden kautta toiminta muodostuu, ei näytä johtavan ainakaan poliisitoimintaa keskittävään federalistiseen kehitykseen. Toisin sanoen ulkoiset uhkat integraatiota

helpottavana tekijänä (Nye 1971, 215) eivätkä funktionaaliset tarpeet (Mitrany 1975, 119) kannaa automaattisesti tai lineaarisesti varsinaisiin neofunktionalistien toivomiin supranationalistisiin ratkaisuihin.

Yhteisten intressien ja suvereenisuuden diskurssit eivät kuitenkaan välttämättä ole ristiriidassa keskenään. Sitä, millaisia tulkintoja syntyy määrittämällä näiden diskurssien keskinäisiä suhteita, tarkastellaan seuraavassa luvussa.

8.3. EU:n ja kansallisen välissä

Aineistosta nousi esiin diskursseja, jotka sijoittuivat EU:n ja kansallisen kontekstin välimaastoon. Nämä voidaan jakaa kolmeen eri kategoriaan. Ensimmäiseen luokkaan kuuluvat kontekstijaottelut, joilla viranomaiset määrittivät EU:n ja kansallisen tason välistä kanssakäymistä. Toiseksi haastatellut tekivät tulkintoja EU:n tulevaisuuden kehityksestä ja tarpeista. Nämä liittyivät osaksi EU:n ja kansallisen väliseen tehtävien jakoon erityisesti siinä määrin kuin niihin paikantui ideologioiden, federalismin ja sitä vastustavien voimien välisiä valtataisteluita. Kolmanneksi viranomaispositioista käsin hyviksi havaittujen yhteistyömallien voidaan katsoa sijoittuvan niin sanotulle harmaalle alueelle pois kansallisesta, mutta myös ylikansallisen järjestelmän ulkopuolelle.

Poliittisen integraation ideaalissa keskeistä oli lojaliteetti-käsite. Lojaliteetin siirtyminen on tärkeä osa myös silloin, kun selitetään integraatioprosessin etenemistä. (Rosamond 2000, 66.) Viranomaispuheissa tuotettiin kahdenlaisia integraatiotiloja, ja näin ollen myös lojaalisuuden siirtyminen näytti eri tasoilla erilaiselta.

[...]nyt on tapahtunut tällainen isku ja nyt on EU-maiden joku johtajien kokous ja mitä EU tästä mieltii ja miten tätä tilannetta selvitetään ja mitä pitää käytännössä ihan tehdä. Mitä EU tästä sanoo ja millä tavalla se tuomitaan. Ja enemmän siis tämmöistä, ei mitään käytännön toimintaa, mikä varmaan sitten olisi tuolla ehkä enemmän poliisiviranomaisilla ja muilla pelastusviranomaisilla, mutta sellaista, että miten tuomitaan ja mitä sanotaan, mitä lausutaan, miten eteenpäin. [3]

[...] Ollaan varautuneita tietenkin siihen, että jos tämä maa, jäsenmaa, jossa on jotain tapahtunut, pyytää meidän apua niin me ollaan valmiit lähtemään. Lähinnä se on kai se pelastuspuoli, joka sinne lähtee silloin, että meillä on tietysti kai velvoite tällä hetkellä myös muissa viranomaistoiminnoissa myös poliisitoiminnoissa, mutta minä en osaa kuvitella sellaista tilannetta, että esimerkiksi britit kutsuisi suomalaisia poliiseja sinne hoitamaan heidän puolestaan tätä hommaa. [5]

Siinä on se kansallinen ylpeys tietysti sillä tavalla, että isommat maat ainakin haluaa pystyä hoitamaan ne yksinään. Että ei ne välttämättä tietoa anna jälkeensä, että tämmöistä tapahtui, hei me hoidimme sen, vaikka apua olisikin saatavissa helposti muualta, mutta tämä

on sitä kansallista ylpeyttä, mitä aivan varmasti Saksassa on, Ranskassa on, on Englannissa, Italiassa. Ei ne ensimmäisenä tule pyytämään miltään maalta apua. [...] Että joku Britannia esimerkiksi varsin hyvä tiedustelu niin kuin tiedät, niin eihän se nyt sillä tavalla tule tänne [pyytämään apua]. Ei tule ensimmäisessä junassa eikä toisessakaan vasta kahden viikon päästä, että tuommoinen tilaisuus oli, missä suomalaisiakin saattoi olla mukana. Ihan sen takia, että vaikka hyvin on hyvät välit noin puheissa, mutta sitten kun se todellinen tilanne tulee niin se valtio vastaa itse omista eikä luota. Ehkä USA:han soittelevat, mutta ei Eurooppaan mihinkään suuntaan, kaikkein vähiten Pohjoismaihin. [8]

Niin se on valtioiden ja poliisin välinen yhteistyö tietysti selvittää, että tiedustelutietohan vaihtuu, mutta se että joutuuko tai saako antaa asiantuntija-apua, niin Suomi ei välttämättä siinä ole kovin tasokas vielä. Jotain tutkinta- tai muuta apua, välineapua ei todennäköistä, että Suomi semmoiseen, koska isot maat eivät välttämättä varmastikaan pyydä. Silloin kun puheenjohtajamaana Suomella oli valtuus käynnistää nämä kriisikoordinaatiojärjestelyt ja silloin periaatteessa olisi ollut mahdollista joutua sellaisiin avustustehtäviin poliisinkin puolelta, mutta näin yksittäisenä jäsenmaana tuskin tullaan Suomelta pyytämään EU: nkaan piiristä, että tulkaapas tänne selvittämään terrori-iskua. Että se on ihan fakta. Että vaikka kuinka olisi asiantuntijoita Suomessa, kun meillä ei sitä kokemusta ole. [8]

Puheissa ilmeni rinnakkain edellisissä luvuissa esiintyneet diskurssit: suvereenisuus- ja yhteisöllisyysdiskurssi (EU:n status), vaikka toisaalta taustalla esiintyikin jaetty ymmärrys poliittisista tavoitteista ja välineistä niiden saavuttamiseksi (ks. Apap 2004, 3). Yhteisöllisyysdiskurssi on tulkittavissa osoitukseksi poliittisista linjauksista ja suvereenisuusdiskurssi taas todellisista käytännön toimista. Näiden diskurssien rinnakkaisuutta voidaan kuvata monitasoisen hallinnon mallin avulla. Monitasoisen hallinnon mallissa EU näyttäytyy päähallinnon muotona, jonka sisällä sekä valtiolliset että ei-valtiolliset toimijat yrittävät koordinoida toimintojaan (Jessop (luettu 31.10.2007), 6–7). Näihin toimijoihin katsotaan kuuluvaksi poliitikot, päättäjät ja eri viranomaiset (Den Boer 1994).

Puheissa esiintyi kaksi integraation tasoa: makrotaso, johon sijoittuivat valtiojohdon tasoiset kauaskantoiset poliittiset sopimukset koskien muun muassa poliisin valtuuksien määrittelyä EU:n alueella (yli sisäisten rajojen) ja mesotaso, johon liittyivät kysymykset operationaalisista rakenteista, poliisin ja muiden lainvalvontaviranomaisten käytännöistä ja menetelmistä (Benyon ym. 1993, 12–13; ks. myös Wasastjerna 1999, 28–29). Tietty lojaliteetin siirtyminen näytti puheissa hyväksyttävältä poliittisella, periaatteellisella tasolla, ja ylipäättäänkin yhtenäisyys paikannettiin poliittiselle tasolle.

Sen sijaan käytännössä tapahtuvat toimet näyttivät järjestäytyvän kansallisen ideologian mukaisesti. Tähän viittasivat puheissa esiintyvät käsitykset siitä, että todellisuudessa terrori-iskun sattuessa jäsenmaat eivät turvaudu EU:n politiikan mukaisiin toimiin, vaan valtiot vastaavat itse käytännön

viranomaistoimistaan. Tällöin valtiot hakevat mahdolliset yhteistyökumppanit ja avun omien kansallisten intressiensä pohjalta eivätkä EU:n valmiista yhteistyökehikosta. Tämä näyttäisi johtavan siihen, että todellisuudessa viranomaiskäytännöt, joita määrittää kansallinen harkinta, eivät välttämättä vastaa poliittisia linjauksia. Vaikka yhtäältä poliittiset linjaukset saavat unionin näyttämään ulospäin varsin yhtenäiseltä niin suvereenisuusdiskurssin luomat todelliset käytännöt heikentävät EU:n tiivistymispyrkimyksiä, jolloin federalistinen diskurssi alistetaan suvereenisuusdiskurssin luomille käytännöille.

Näitä kahdensuuntaisia monitasoisen hallinnon mallin luomia merkityksiä voidaan selittää poliittisen yhteisön ideaalin kautta. Haasin kuvittelema poliittinen yhteisö oli yhdenmukainen paikallisen pluralistisen valtiojärjestyksen kanssa, ja toiseksi Haas ei koskaan halunnut syrjäyttää tai korvata aikaisempia hallinnon muotoja vaan suosi päälle asetettavia tasoja. (Rosamond 2005, 241.) Tämän seurauksena vakaa poliittinen auktoriteetti ei sijaitse millään näistä tasoista (Haas 1971, 32), mikä tulikin esiin puheissa, kun selitettiin olemassa olevia toimintoja vetoamalla suvereenisuus- ja yhteisöllisyysdiskurssiin rinnakkain.

Toisaalta aineistosta löytyi myös kaksi puheenvuoroa, joissa esiintynyt lojaalisuusdiskurssi ei ollut hajautunut vaan näytti hyvin yhdenmukaiselta sekä poliittisella että todellisten käytännötoimien operatiivisella tasolla.

Lontoon isku oli oma tapauksensa, siinä Englannin poliisi kutsui kaikki EU-maat ja niitä oli varmaan eri tilaisuuksia, minä luulen, että ensimmäiseksi järjestettiin niin kuin operatiivisille poliisihenkilöille kutsu. Sitten järjestettiin tietoisuuskäynnö [EU maiden] ulkoministeriöille. Ne kertoi täsmälleen, miten oli valmistauduttu, mitä tehtiin suunnilleen minuutti minuutilta ja kadunkulma kadunkulmalta. Että ne niin kuin avoimesti jakoi sen lessons learn -opin, mitä siitä oli saatavissa, mikä oli hirveän hyvä. Mutta muuten niin, nyt kun meillä oli EU-puheenjohtajuus, niin se mitä pelättiin oli, että jos sattuu joku isku a) EU-maassa tai b) muualla, niin siihen täytyy heti jollakin tavalla ottaa kantaa. No ei nyt sitten sattunut, mutta Irlanti toinen pieni maa, kun niiden puheenjohtajuusaikana sattui juuri nämä Madridin pommit. Lontoon pommit sattui sattumalta muistaakseni Englannin puheenjohtajuuskauden aikana. Että se lähinnä heti se operatiivinen reaktio, se on puheenjohtajan pääsärky. Meille ei sattunut onneksi. Mutta muuten, kun jotain sattuu, niin mulla on sellainen kuva, ainakin tuon Englannin tapauksen jälkeen, että kyllä siitä pyritään heti ottamaan kaikki oppi, mitä on saatavissa irti ja jakamaan. [...] [4]

Se on tosi vaikea sanoa [EU:n hyöty-haitta suhteesta], mutta rakenteisiinhan se vaikuttaa sillä lailla, että se vahvistaa näitä torjuntarakenteita koko Euroopassa. Koska siellä tulee tämmöisiä yhteisiä, vaikka kolmannen pilarin yhteistyö on tätä yhteistyötä vielä, että se on sikäli kun, että jokainen maa vastaa omastaan, niin kyllä se työ mitä siellä tehdään, se vahventaa näitä EU:n rakenteita, erilaisiin terrorismiin liittyviä riskejä ajatellen. Tämä tulee niin kun vahvemmaksi, lainsäädäntöä kehitetään, erilaisia tämmöisiä suojausmekanismeja kehitellään. Että kyllä se vahventaa niitä, mutta se on sellaista hidasta kehitystä, joka sitten ennen kuin se näkyy siellä ihan kaikilla tahoilla, niin se kestää aina vuosia, ennen kuin ne vaikutukset näkyy. [9]

Puheet poikkesivat selvästi aiemmista tulkinnoista, joissa poliittisen tason sekä käytännön ja operatiivisen tason toimet merkityksellistyivät erisuuntaisina kehityskulkuina. Ensin esitetystä puheesta puheenjohtajamaan poliittiset kannanotot unionin yhtenäisyyttä määrittävinä sekä operatiivinen reaktio näyttävät kytkeytyvän toinen toisiinsa ja esiintyvän samalla tasolla. Toisessa puheesta kansallisesti määräytyvä yhteistyö rakenteellistuu ja sulautuu, jossain vaiheessa vaikkakin hitaasti – osaksi laajempaa integraatiokehitystä. Kun aiemmissa puheissa operatiivisia toimia järjesti vahva suvereenisuusprinsiippi, tässä yhtenäisyys näyttää tuottavan Haasin poliittisen integraation määritelmään viittaavia tiloja, jolloin lojaalisuus, odotukset ja poliittinen toiminta ollaan valmiita siirtämään kohti uutta keskusta (Haas 1958, 16).

Huolimatta edellisestä hieman poikkeavista tulkinnoista, voidaan kaiken kaikkiaan todeta, että integraation eteneminen ja yhtenäisyys on paikantunut poliittiselle, makrotasolle. Sen sijaan käytännön viranomaistasolle paikantuvia toimenpiteitä määrittävät edelleen kansalliset prinssiipit.

Myös integraation tiivistymisen mahdollisuudet paikannettiin lähes poikkeuksetta makrotasolle. Tälle tasolle sijoittuvissa integraation tulevaisuusdiskursseissa esiin tulivat yhtäältä federalistisen ja suvereenisuusideologian väliset taistelut ja toisaalta federalistiseen diskurssiin sisältyvä integraation syvenemisen faktuaalistamisprosessi.

Kyllähän se varmasti eteenpäin menee ja osa-puolellahan on tehty tosi paljon, kun on hyväksytty tuo puitepäättös ja yhteinen pidätysmääräys ja iso joukko erilaisia muita direktiivejä ja päätöksiä, jotka ovat toki ihan merkittäviä. [...] [12]

Sehän [ylikansallisten elinten vahvistuminen, tiivistyminen] on aika pitkälle sidoksissa tietenkä tuohon EU:n perustuslakiin, koska se muuttaa päätöksentekomenettelyn myöskin kolmospilarin alueella. [1]

Voimakkaita pyrkimyksiä on ainakin siis tämmöisten rakenteiden luomiseen EU:n puitteissa, mutta se on justiin, perustuslaista se on, perustuslaillisesta sopimuksesta se on aika pitkälle siinä niin kun, semmoinen keskeinen päätös sitten siihen nähden. [9]

[Kysymykseen syveneekö, meneekö integraatio eteenpäin]

Niin tämä poikkipilarien [kolmos- ja kakkospilarien] menevä yhteistyö on kyllä koko ajan syventynyt ja parantunut ja varmaan parantuu jatkossakin. Ja oikeastaan kyllähän EU:ssa koko ajan integraatio syvenee, kyllä se syvenee joka alalla. Sehän oli sen suuri tarkoituskin. [4]

Se on hyvä poliittinen keskustelunaihe ja sen takia varmasti poliitikot tulee puhumaan siitä vuosia, tulevaisuudesta, tämmöisestä, että tiedonvaihtoa on tehostettava, on luotava järjestelmiä ja on luotava rakenteita, jossa sitä pystytään tuolla kv-tasolla käsittelemään. Ja senpä takia jäsenmaiden on annettava tietoutta. Tulee aina olemaan jäsenmaita, jotka vastustaa sitä. [6]

No, siinä on, kun nyt täytyy puhua, ei omaa mielipidettä tietysti ole, mutta se mitä olen kuullut, että on kahta koulukuntaa selvästi, varsinkin UM:ssä. Toiset on sitä mieltä, että totta kai EU vahvistuu ja yhtenäistyy, ja sitten on tämä, että nämä kansallisvaltiot, vahvat, isot maat ottaa itselleen vaan edut ja jättää kaiken muun pois. [8]

Se on [miten EU yhteistyötä pitäisi kehittää], jos on köyhästä maasta kysymys niin kuin Suomi niin hirveän hyvä olisi saada virkamiesvaihtoa, eli se on yksi sellainen konkreettinen asia, mikä tulee mieleen, että jos poliisilla olisi varaa niin kun ottaa jonkun jalkapallohuligaanin tai muun, sinnehän meni aikanaan paljon suomalaisia tutustumaan siihen, ja ei täällä ole ollut taas kerran niitäkään. Mutta tiedonvaihto sillä tavalla on hirveän tehokasta ja hyvää. Ja olihan jopa MM-kisojen aikaan englantilaisia, venäläisiä muun maan poliiseja, tutustumassa täällä, että kuinka turvajärjestelyt toimii. Tottakai tällä tavallahan ne kävisi. Mutta ihan tähän, mikä on lainsäädäntöä ja mikä on sitten EU-tasoinen sääntely, niin ei siihen osaa sanoa yhtään mitään, että... Se on sitten isompien herrojen asioita. Se virkamiesvaihto on, että näkisi mitä se käytännössä on. Että ei koskaan sillä pääse, että sähköpostia lähettelee ja kysyy kuinka teillä tehdään vaan pitäisi olla puoli vuotta seuraamassa ja tuoda se oppi sitten tänne. [8]

Makrotasolle sijoittuva integraation tiivistymiseen tähtäävä federalistinen ideologia ja toisaalta sitä vastustavat kansallinen ideologia ja suvereenisuusideologia ilmenivät viittauksina EU:n tasoiseen lainsäädäntöön, poliitikoihin, jäsenmaiin, ja toisaalta ministeriön sisällä käytävään keskusteluun. Ministeriö voitiin tässä katsoa makrotason edustajaksi, sillä puhuja viittasi siihen instituutiona eikä erittellyt ministeriön viranomaisten subjektipositioita. Federalismi esiintyi puheissa vahvasti ideologian tasoisena, mitä voidaan perustella viittauksilla tietynlaiseen ajattelutapaan, käytävään keskusteluun tai yleensä ottaen esiin tuleviin pyrkimyksiin.

Poliittiselle tai makrotasolle sijoitetusta integraatioprosessista viranomaiset ulkoistivat itsensä toimijoina viittaamalla muualla tehtyihin päätöksiin: hyväksytyihin asiakirjoihin ja jäsenmaiin, jotka osallistuvat päätöksentekoon. Tätä tulkintaa vahvistivat vielä eronteko käytännön tarpeiden ja toisaalta poliittisen päätöksenteon välillä, kun integraation suuntaa määrittävä keskustelu tai päätöksenteko kiteytettiin *isompien herrojen asioiksi*.

Käytännön meso- ja mikrotason tarpeiden (virkamiesvaihto) katsottiin olevan olemassa, mutta kokemukset niiden hoidosta sijoittuivat EU-sääntelyn ulkopuolelle. Tämä on omiaan vahvistamaan vallitsevaa kaksinaisuutta.

Huolimatta paikannetuista taisteluista jäsenmaiden ja toisaalta ylikansallisten intressien välillä integraation suuntaa määrittäessä, osallistuivat viranomaiset (ehkä tahtomattaankin) myös niin sanottuun 'syvenevän integraation' faktuaalistamisprosessiin. Tosiasiallistamisella ja sitä kautta

asioiden luonnollistumisella on yhteys valittuihin strategioihin, mikä tarkoittaa sitä, että kun tietty strategia on yleisesti hyväksytty sitä ei tarvitse enää perustella (Vaara 2007, 166). Viranomaispuheissa perustuslaki voidaan tulkita valituksi integraation suuntaa näyttäväksi strategiaksi, johon puhujat perustavat näkemyksensä. Samanlaisena strategiana toimivat myös viittaukset *puitepäätöksiin, yhteiseen pidätysmääräykseen ja hyväksytyihin direktiiveihin*, jotka ovat kaikki federalistisen mallin elementtejä. Poliisiyhteistyön kontekstissa federalismin poliittinen liike merkitsee ylhäältä alas tapahtuvaa poliittista päätöksentekoa (Benyon 1994, 514).

Myös tietty luonnollistumisen prosessi kävi ilmi *EU-integraation syvenemisen suuresta tarkoituksesta*. Kysymys on abstraktimman tason ideologisesta strategiasta, joka näytti sisäsyntyisesti tulleen hyväksytyksi. Integraation tarkoitukseksi on omaksuttu tiivistyvä, federalistinen kehityssuunta, jota ei enää luonnollistumisen tuloksena kyseenalaisteta eikä sen tarkoituksenmukaisuutta pohdita.

Viittaukset makrotason strategioihin, ja samalla oman position ulkoistaminen toimivat totuusarvoa vahvistavasti. Tiivistymiseen johtava lopputulos on kuitenkin mielenkiintoinen suhteessa aiempiin tulkintoihin ylikansallisten elinten puutteellisesta hyötyarvosta. Integraation katsottiin etenevän makrotasolla huolimatta viranomaispuheissa puuttuvista funktionaalisista ylikansallisen kehityksen tarpeesta (ks. luku 8.2). Tätä kuitenkin voidaan selittää jo aiemmin esiintulleella neofunktionalistien näkemyksellä, että poliittisen eliitin integroituminen on tiivistymisprosessin kannalta riittävää. Tässä mielessä viranomaistason ja poliittisen tason näkemysten ei välttämättä tarvitse kohdata, ja integraatio etenee silti. Tulkinta on yhdenmukainen aiempien tutkimustulosten kanssa: poliisiyhteistyössä on tapahtunut kehitystä, jonka sysäyksenä on toiminut poliitikkojen tilannekuva eivätkä käytännöllisistä ongelmista aiheutuneet paineet (Andersson 1994, 6).

Huolimatta luonnollistumiseen johtavista strategioista, esiintyi puheissa myös valtataistelu kahden pääideogian yhtenäistymisen ja suvereenisuuden välillä. Puhujat huomasivat olevan tiettyjä paineita yhteistyön tiivistämiseen, mutta toisaalta argumentoivat myös niitä vastaan jäsenmaiden suvereenisuuspuheen kautta. Aiemmin havaittu luonnollistumisen prosessi ja toisaalta esiintyvien ideologioiden monimuotoisuus voivat esiintyä rinnakkain. Faircloughin (1989, 86, 92) mukaan ideologioiden järjeistämistä vaikeuttaa juuri se tosiasia, että ideologioiden monimuotoisuus on aina jossain määrin havaittavissa. Tämä moninaisuus tarkoittaa myös konflikteja ja taisteluja, joten ideologinen yhdenmukaisuus on tuskin koskaan saavutettavissa.

Makrotasolle sijoittuva integraatiodiskurssi näyttäisi saavuttaneen hegemonisen aseman. Se tuli esiin myös seuraavassa puheessa, jossa puhuja paikansi integraation EU-tasolle. Näkökulma erosi kuitenkin aiemmista siinä määrin, että puhuja oikeutti puheensa vetoamalla omaan asiantuntijapositionsa.

No, oikeastaan olen ihan yllättynyt itsekkin siitä, että kun tuntuu, että silloin kun tulin tähän hommaan niin olin vähän epäileväinen, että mitähän ne siellä [tekee], kääntää paperia päivästä toiseen. Mutta ihmeellisesti ne asiat siellä etenee. Ja sitten taas siihen, että onko jotain syventymistä tai sellaista, siihen oikeastaan minä en pysty vastaamaan. Se, että asiat menee eteenpäin, niin niissä asioissa se sitten ehkä on syventymistä vai onko se syventymistä vai vain asioiden eteenpäin menoa. [3]

Kuten aiemmissa puheissa puhuja ulkoisti itsensä integraation 'nimeämiseltä' pohtiessaan, mistä EU-tasoisten asioiden edistymisessä on kysymys. Eroava näkökulma aikaisempiin merkityksellistämisen prosesseihin tulee esiin tavassa, jolla puhuja katsoi itsensä aktiiviseksi havainnoijaksi integraatioprosessissa. Hän vetosi puheessa omaan subjektipositionsa siten, että hänellä on omakohtainen kokemus (työn kautta) integraatioprosessista, vaikkakin hän edellä mainittujen puhujien tavoin ulkoisti itsensä tuosta konkeettisesta prosessista. Aiemmistä puheista puuttui kokonaan tämä omakohtaisuuden elementti, ja niissä vedottiin tehtyihin poliittisiin strategioihin.

Edellä on paikannettu kansallisen ja ylikansallisen väliin sijoittuvia puhetapoja. Tämä on ilmennyt tietynlaisena monitasoisuutena suhteessa lojalisuuden siirtoon, integraation suuntaa määrittäviin ideologioihin ja toisaalta myös poliisiyhteistyössä harjoitettuihin käytäntöihin. Huolimatta vahvoista suvereenisuutta ja kansallisia etuja painottavista diskursseista ei voida kieltää, etteikö liikahdusta pois kansallisesta olisi tapahtunut. Tämä tarkoittaa myös viranomaiskäytännöissä hyväksytyjä yhteistyömuotoja, joille kuvaavaa on transnationaalisuus.

Aineistosta nousi esiin keskustelu Prümin sopimuksesta, joka voidaan nähdä suvereenisuuden ja tiivistämiseen tähtäävien elementtien kohtauspisteenä. Lisäksi tämän voidaan tulkita sijoittuvan niin sanotulle harmaalle alueelle siinä määrin, että yhteistyömuoto on EU-kehityksen ulkopuolella, mutta toisaalta myös ulkona kansallisesta. Suvereenisuuden ja ylikansallisuuden välille haettiin Prümin sopimuksen kautta jonkinlaista kompromissia. Tämä tapahtui määrittelemällä tarvetta, tehokkuutta ja valtioiden etuja.

[...]Prümin sopimuskin on minusta esimerkki sellaisesta kompromissista tässä asiassa, että se takaa pääsyn tiettyihin tietoihin, mutta se on mahdollista hoitaa esimerkiksi viitetietokannalla. Eli Prümin sopimukseen, pääosin se antaa pääsyn semmoisiin tietokantoihin, joilta kyllä hitti löytyy, mutta on kysyttävä erikseen, että mikä hitti tämä on.

Se on sellainen välimuoto, mikä on ihan jees, ei siinä mitään. Se on ihan hyvä, ei tarvi, koska se tämmöinen kansainvälinen oikeusapumenettely on vähän raskas, niin tällä pystytään muun muassa niitäkin mutkia oikomaan. Että saadaan niin nopeasti ajettua jostain tietokannasta, että onko yleensä mitään, kannattaako käynnistää isompi projekti sen tiedon saamiseksi. [6]

Se [turvallisuusasiat suvereenin valtion kovinta ydintä] on edelleenkin, sille ei varmaan voida mitään. Mutta ilmeisesti se ei siis hirveästi haittaa yhteistyötä, toivoisin näin. Ja sitten joo, no sen huomaan, kun oli tämä Prüm-aloite, minkä metelin meidän lehdistö nosti siitä, että voidaan niin kuin kansainvälisesti vaihtaa sormenjälkiä ja muita tunnisteita, joka kaiketikin rikollisuuden ja terrorismin vastustamisessa on erittäin hyvä asia. Mutta ne on suvereenisuusjuttuja, ja sen takia hirveen toucheja. Ja eihän sitä, minä luulen, sitä eurooppalaista pidätysmääräystä ole vieläkaan saatu kokoon. [4]

Se ei ehkä ensimmäisenä tunnu, että se olisi Suomessa oleellinen tarve [Prümin sopimukseen], mutta kyllä se pitää ymmärtää tämmöisenä laajempaa juttuna, ettei Suomen nyt sitä vastaanakaan tarvitsisi olla. Koska ei me hirveäsi siinä kyllä menetetäkään. Eikä meillä ole varmaan sellaisia rasitteita, etteikö me voitaisi olla aktiivisesti mukana tässä torjunnassa. Voi olla, että joillakin mailla on sellaisia syitä, minkä takia ne ei halua antaa jotakin tietoa toisille, ja ei meillä varmasti ole mitään sellaista, jonka takia ei voitaisi. [7]

[...]se mitä tuolla lehdissä paukutellaan siitä integraatiosta, että se on hyvä asia niin miksi ei joku Prümin sopimus, niin onhan se hyvä rikosentorjunnassa ja rikosten tutkinnassa. Mutta jos sitä noudattaa vaan niin, että se meille ei käy, saksalaiset ei tee sitä, ei käy heille, Suomelle se käy pieni maa on polvillaan niin miksi ei...ei sit. Mutta joku Schengenin laajentuminen niin, ja sen vahtiminen niin, miten se muuten onnistuisikaan kuin näillä kompensoivilla toimilla, ja Prümi on siinä ihan hyvä. Mutta ei millään jaksa uskoa sitä, että nämä vanhat valtiot alistuisi semmoiseen osavaltiosysteemin, mikä jossain tavoitteena on ollut. [8]

Kaiken kaikkiaan viranomaiset suhtautuivat myönteisesti sopimukseen, vaikka epäilyjäkin ilmeni. Myönteisyys merkityksellistettiin sopimuksen mahdollistaman valtioiden suvereenisuuden ylläpitämisen ja toisaalta yhteistyötarpeen kautta. Tarvetta määrittivät sekä uhkat että yhteistyön tehokkuus. Toisaalta yksi puhuja ei nähnyt Suomessa kyseiselle sopimukselle olennaista tarvetta.

Sen lisäksi, että puheissa tuli esiin tarve yhteistyön kehittämiseksi, esiintyi Prümin sopimus vaihtoehtona, jonka avulla pystyttiin välttämään federalistinen kehitys. Se ei myöskään vaarantanut jo aiemmin esiin tullutta suvereenisuusprinsiippiä yhteistyötä järjestävänä ehtona.

Prümin sopimuksen kaltaisten ratkaisujen suosimisella poliisiyhteistyössä on ratkaisevia vaikutuksia integraatioprosessiin myös teoreettisessa mielessä. EU:n kanssa kilpailevien ja ulkossulkevien käytäntöjen luomisen on katsottu hajottavan EU:n yhdenmukaisuutta, vaikkakin sen tavoitteena on yhteiseen uhkaan vastaaminen (Balzacq ym. 2006, 19–20). Haas osasi ottaa huomioon myös nykyisen kaltaisen kehityksen, sillä hän näki integraation prosessina eikä automaattisena tai ennustettavana jatkumona (Rosamond 2000, 55). Integraatioprosessin muutoksen

suunnan arvionnissa on otettu huomioon hajautuksen mahdollisuus (Haas 1971, 27). Tämä hajautus voidaan nähdä Prümin sopimuksen kaltaisten ratkaisujen seurauksena, ja on erittäin kyseenalaista johtavatko ne keskitettyihin ratkaisuihin.

Neofunktionalistien käsitys oli, että integraatioprosessia edistävät tarkoitushakuiset toimijat, jotka tavoittelevat omaa etuaan (Rosamond 2000, 55). Tämä tulikin ilmi viranomaistulkinnossa Prümin sopimuksesta: sopimus on hyväksyttävä yhteistyömuoto niin kauan kun se ei vaaranna kansallisia etuja ja/tai siitä saatava hyöty on perusteltavissa. Tällä tulkinnalla on selvä ero kysymykseen keskitetyistä yhteistyörakenteista, joiden hyötyarvo katsottiin puutteelliseksi ja suvereenisuusperiaatteen vastaiseksi.

Tiedonvaihto on katsottu myös aiemmassa tutkimuksessa olennaiseksi yhteistyön ehdoksi. Ilman sitä turvallisuusviranomaisten näkökulmat eroavat, eivätkä he kykene koordinoimaan toimiaan riittävän turvallisuuden takaamiseksi. Huolimatta olemassa olevista EU-rakenteista, on tiedonvaihdossa pitkälti pitäydytty bi- ja multilateraaleissa järjestelyissä. (Müller-Wille 2004, 11–12) Tämä voidaan katsoa Prümin sopimusta vastaavaksi kehitykseksi, joka sijoittuu kansallisen ja ylikansallisen välimaastoon.

[...] Ja se, että millä tavalla sitten pystytään pitämään sitä aisoissa [terrorismin uhkaa], niin on kyllä edelleenkin se, että se pitää ennakoita kyetä estämään [...] Kyllä se täytyy olla ennalta estävää toimintaa, ja se taas perustuu ihan kokonaan tietojen vaihtoon, siihen, että meillä on luottamukselliset välit niin moneen paikkaan kuin mahdollista, että me saadaan se tieto, mitä sitä varten tarvitaan. [...]][5]

Sen [tiedonvaihtokumppanin] pitää kuulua johonkin yhteisöön, jossa sillä on joku asema. Eli juuri niin kuin puhuit Bernin klubista, Bernin klubin jäsenmaiden kesken kahdenvälinen tiedonvaihto ei ole mikään ongelma, sitten vain päälliköt ottaa keskenään yhteyttä, että sopiiko, että ruvetaan vaihtamaan ja sitten ne rupee vaihtamaan. [6]

[...] ja se [TWG] ei koskaan ole ollut sellainen operatiivinen työryhmä, operatiivista tietoa siellä ei vaihdeta sillä tavalla, se on sitten bilateraalia ja jollain erityisillä foorumeilla. Mutta siis operatiivista tietoa käytetään sen työryhmän sellaisena viitekehyksenä kuitenkin, että sitä vaihdetaan siellä, mutta sitä ei vaihdeta siinä tarkoituksessa, että tässä sulle juttu, että mitä tiedät tästä. Se on eri asia, se on bilateraalista tiedonvaihtoa. [...]][6]

Kyllähän ne kaikki niin kun tapaavat virallisesti, on yhteisiä kokouksia missä sitten on ja, mutta kyllä nämä henkilökohtaiset suhteet, totta kai, totta kai ne on. Ja joidenkin maiden ja joidenkin ihmisten välillä on paremmat suhteet kuin toisten maiden, toisten ihmisten suhteen. [11]

Tiedonvaihtoa koskevassa keskustelussa esiintyi vahva käsitteellinen näkökulma: transnationaalisuus. Tämä järjestyi kahdella tapaa: 1) kahdenvälisin ja monenkeskisin suhtein,

joihin liittyy käsitys luottamuksesta ja suvereenisuudesta ja 2) foorumit ja yhteisöjen jäsenyydet statukset huomioiden. Foorumit ja jäsenyys taas korostavat yhteisön merkitystä.

Puhujat painottivat vahvoja kahdenvälisiä tai multilateraaleja suhteita, joihin käsitys luottamuksesta on kytkeytynyt. Tätä selittää osaltaan se, että ne ovat EU:n institutionaalisen kehyksen ulkopuolella. Toisaalta esiin tulivat myös yhteiset 'foorumit': keskusteluareenat tai kokoukset, joissa on useampia maita läsnä. Varsinainen luottamuksellisuus painottui kuitenkin nimenomaisesti kahdenvälisesti muodostettaviin suhteisiin.

Vahva luottamuksellisuuden painotus järjestelyiden luonteessa vaikeuttaa tässä tehtävää tulkintaa siitä, miten yhteistyö muotoutuu ja miten se asettuu integraatioteorioiden kontekstiin. Asiaa voidaan kuitenkin lähestyä poliisitoiminnan kansainvälistymisen kautta ja tulkitsemalla puheissa esiintyviä arvoja ja luottamusta integraation näkökulmasta.

Euroopan kontekstissa sisäisen turvallisuuden logiikkaa kuvaa kansainvälisyys poliisitoimintaa rakentavana ja selittävänä tekijä (Bigo 2000, 172). Tiedonvaihto edellyttää kansainvälisiä kumppaneita. Aiemmin löydettiin perusteita yhteistyölle yhteisistä arvoista ja intresseistä. Myös edellä esitetyissä puheissa tuli ilmi piirteitä, joissa pohdittiin yhteistyön perusteita. Luottamuksen käsitettä voidaan myös tässä tulkita siten, että se on yhteistyön ehto, ja tämä taas ulossulkee tiettyjä osapuolia.

Toisaalta saatiin myös viitteitä siitä, että (länsimaisten) yhteisöjen jäsenyydellä on merkitystä yhteistyökumppanien valinnassa. Tällaiseksi yhteisöksi puhuja katsoi esimerkiksi Bernin klubin, johon kuuluu länsieurooppalaisia turvallisuusviranomaisia. Müller-Willen (2004, 15) mukaan jo rajat ylittävä tiedonvaihto kansallisten yksiköiden kesken toimii indikaattorina siitä, kuinka lähellä ne ovat toinen toisiaan ja lupausta tuottaa turvallisuus kollektiivisesti. Valittu yhteistyökehys, Bernin klubi, voi kertoa siitä, että siihen osallistuvien maiden tiedetään länsimaina olevan demokraattisesti hallinnoituja ja noudattavan oikeusvaltion periaatteita. Tällöin tulkinta osoittautuisi yhteneväiseksi sen kanssa mikä aiemminkin tuli esiin: yhteiset arvot toimivat poliisiyhteistyön perusedellytyksenä.

Tiedustelutiedonvaihdossa puhujat painottivat transnationaalisuutta kansallisesta näkökulmasta. Puheissa, joissa he arvioivat tätä poliisitoiminnan muutosta ylipäätään voimistui käsitys siitä, että kansallisesta on astuttu ulos, mutta selvää uutta suuntaa ei varsinaisesti ole tulkittavissa.

Minun mielestä keskeisin [muutos] on tietysti tämä kansainvälistyminen. Eli me ollaan siirrytty tämmöisestä maan rajojen sisällä tapatuvasta torjunta-ajattelusta tämmöiseen kansainväliseen ja tavallaan niin kuin osittain, ei nyt suoranaisesti voi sanoa kansainväliseen ohjaukseen, mutta kansainvälisten kehityskulkujen tulkintaan ja sitä kautta ne ohjaa ikään kuin tätä meidän toimintaa täällä, nimenomaan viranomaisten toimintaa. Se on minun mielestä sellainen iso asia, viimeisten parinkymmennen vuoden aikana nähtynä koko poliisitoimintaa ajatellen ja erityisesti tietenkin terrorismia ajatellen. [6]

Rikollisuus on jotenkin, minun mielestä poliisi näkee rikollisuuden eri tavalla nyt kuin se näki sen 20 vuotta sitten. Eli siis se ei ole sidoksissa näihin jäsenyyksiin ja jäsenyydet ovat on vain kiihdyttänyt sitä tilannetta. [6]

[Kysymykseen siitä, onko kansallisesta kehyksestä jouduttu astumaan ulos] Juu, kyllä ja tahdottukin astua, että se on kyllä viranomaistoiminnassa, on ollut pääsääntönä tehdä laadukasta toimintaa niin on jouduttu ja haluttu astua. [6]

Suomi on päässyt mukaan tiiviisti tämmöiseen laajempaan turvallisuusyhteisöön tai tämmöiseen kansainväliseen turvallisuusyhteisöön ja se niin kuin toimii vastavoimana tämmöisille asioille, joita taas vastapuoli voi hyödyntää. [10]

Toki se on lisännyt huomattavasti meidän työtaakkaa, kansainvälisen yhteistyön kehittyminen. Mutta ei me olla koettu sitä mitenkään erityisen ongelmalliseksi, koska toki me halutaan olla aktiivisesti mukana monenkeskisessä kansainvälisessä yhteistyössä joka tapauksessa. [2]

Keskeinen piirre oli kansainvälistyvä toimintaympäristö, joka on johtanut ulos kansallisesta kehyksestä. Tätä voidaan nimittää sisäisen turvallisuuden diskurssiksi, siinä mielessä, että kansallinen sisäinen turvallisuus on sekoittunut ulkoiseen (ks. Bigo 2000). Tämä tuli esiin näkemyksissä, joiden mukaan laadukas työ ja uhkien torjuminen edellyttää kansallisen kontekstin rajan yli astumista ja laajempaa kansainvälistä tulkintakehystä.

Bigon (2000, 196) mukaan yhteistyötä voidaan analysoida sosiaalisena tilana, joka rikkoo rajat sisäisen ja ulkoisen, kansallisen ja kansainvälisen välillä. Sosiaalinen tila rakentuu sen alan mukaan, mitä turvallisuusyksiköt hallinnoivat suhteessa suvereeniteettiin tai niihin suhdeverkostoihin, jotka ne ovat luoneet. Se on riippuvainen poliittisten taisteluiden muodoista, mutta ei kuitenkaan ole syntynyt näiden valtataisteluiden sivutuotteena. Puheissa kansainvälisyyskehityksestä piirtyi melko omalakinen kuva, sillä niistä puuttuivat aikaisempien puheiden kaltaiset viittaukset poliittisella tasolla tehtyihin linjauksiin tai keskusteluihin. Päinvastoin havainnoissa uudenlaisesta kansainvälisestä ympäristöstä ja sen vaatimista toiminnoista, viitattiin yleisen kehityskaaren lisäksi viranomaistason, ja sillä tasolla määrittävään haluun ja tarpeeseen ottaa osaa kansainvälistymiseen.

Mielenkiintoinen ero syntyy tavassa, jolla viranomaiset puhuivat yleensä kansainvälisestä yhteistyöstä verrattuna puheeseen EU-yhteistyöstä ja sen määräytyistä rakenteista. Kansainvälisen yhteistyön kohdalla esiin tuli halu ja tarve astua pois kansallisesta. EU-yhteistyöhön liittyviä puheita

tulkitsemalla taas kansallinen painotus toimi yhteistyön tietynlaisena lähtökohtana tai perusedellytyksenä, johon soviteltiin ja peilattiin ylikansallisuuden luomia paineita.

Kansainvälisen yhteistyön kontekstissa mainittiin myös Suomen pääseminen *laajempaan turvallisuusyhteisöön*, minkä kokoonpano jäi kuitenkin epäselväksi. Viranomaispuheiden perusteella selvää kuitenkin on, että kansainvälisessä ympäristössä ja yhteistyön kehyksessä on tapahtunut kiihtyvää muutosta kohti kansainvälistymistä. Lainvalvontaviranomaisten verkostot, ryhmät ja sopimukset ovat laajoja, ja ne yhdessä muodostavat monimutkaisen ja toisiinsa sidottujen rakenteiden verkon (Benyon 1994, 1).

Viranomaispuheissa eriteltyt olemassa olevat yhteismuodot koostuivat yhtäältä EU-rakenteista, joiden painoarvo jäi vähäiseksi, ja toisaalta hajanaisemmista järjestelyistä, kuten Euroopan laajuisista horisontaalisista järjestelyistä, kahdenvälisistä tiedusteluverkostoista tai epämuodollisista suhteista sekä hallitustenvälisestä Prümin sopimuksesta. Bigon (2000, 169) mukaan poliisiyhteistyössä vallitsevat epämuodolliset verkostot ovat tuskin muuttamassa muotoaan institutionaaliseksi elimeksi vaan sen sijaan ne laajenevat ja moninaistuvat. Tulkintaa unionikehyksen ulkopuolelle sijoittuvasta toiminnasta voidaan perustella toimijoiden käytännöillä ja intresseillä, jotka edellyttävät suvereenisuusprinsiipin kunnioitusta ja olemassaolevaa hyötysuhdetta uhkan torjumiseksi tehokkaasti. Nämä näyttäisivät paremmin olevan saavutettavissa epämuodollisten, horisontaalisten suhteiden avulla.

Kansainvälisten tai ylikansallisten poliisiverkostojen olemassaoloa on aiemmassa tutkimuksessa tarkasteltu kriittisesti. Bigon mukaan enemmän tai vähemmän poliittisen kontrollin ulkopuolelle sijoittuvat verkostot voivat olla vain vahingollisia demokratialle, vaikka niiden tehokkuus saattaa olla huomattavaa. Kansainvälisten yhteistyömuotojen osalta poliittisen kontrollin puutetta on perusteltu siten, että se on poissa sekä kansalliselta että ylikansalliselta tasolta. Ne eivät myöskään edistä tilivelvollisuutta ylikansalliselle instituutiolle. (Bigo 1994, 169.) Tämä on EU:n puitteissa ollut toivottava ja tarkoituksenmukainen kehitys.

Onkin arvioitu, että epämuodollisten suhteiden verkostot tukahduttavat instituutioiden toimintaa (ks. esim. Bigo 1994, 169). Tähän kysymykseen ei tämän aineiston perusteella voida kaikilta osin vastata, sillä kuvaukset kansainvälisistä poliisiyhteistyöverkostoista ja turvallisuusyhteisöistä ovat niin väljiä, ettei niiden perusteella ole mahdollista tehdä tulkintoja järjestelyiden konkreettisista muodoista ja tarkoituksenmukaisuudesta.

Toisaalta, jos horisontaaliset verkostot katsotaan riittäviksi, ei tämän perusteella ole löydettävissä tukea funktionaalille logiikalle, jonka mukaan yhteistyön tarve johtaisi ylikansallisten instituutioiden toimivallan kasvattamiseen ainakaan viranomaispositioista käsin tarkasteltuna. Mitranilaisen mallin mukaan toiminta voitaisiin järjestää myös ilman poliittista hallintoa, vaikka toisaalta sen olemassaolo ei olisi poissuljettuakaan (Mitrany 1975, 113, 116). Neofunktionalistit taas kokivat poliittisen päätöksenteon olevan riittävää integraation etenemiselle. Tässä mielessä funktionaalinen logiikka ja ylikansalliset rakenteet eivät välttämättä kohtaa.

Aineistosta löytyi myös kuvaus niistä EU-rakenteista, joihin viranomaistoiminnot sijoittuvat. Tämä osaltaan selittää yhteistyötoimintojen moninaisuutta ja toisaalta monimutkaisuutta.

Kyllä se [integraatio] varmaan niin kuin luonnollisuuden kautta pitäisi syventyä. Kun tuossa olen aika paljon käynyt tuolla Brysselissä tutustumassa erilaisiin organisaatioihin, joita siellä on, niin siellä on EU:nkin sisällä päällekkäisiä ja yhteistyö ei välttämättä toimi niin kuin pitäisi toimia. Kaikki ne kuitenkin sanoivat, että pyrkii parempaan ja kyllä se varmaan on siinä mielessä, uskon, että on menossakin kunhan pääsee reviiirijattelusta ja näistä toimivaltakysymyksistä, no lähinnä reviiiri- ja valtakysymyksistä, ei välttämättä toimivalta mutta valtakysymyksistä, joita on EU:n sisällä, mutta niin on jokaisessa jäsenmaassa ja niin on Suomessakin. Samalla lailla Suomessakin asiat voisi hoitaa monessa suhteessa paljon joustavammin. Ja kun puhutaan EU:sta niin jossain vielä enemmän voi olla näitä tämmöisiä niin. Mutta se nyt varmaan on ollut niin kauan kun minkään näköisiä järjestäytyneitä yhteiskuntia on ollut olemassa ja niin kauan kun niitä tulee olemaan olemassa, niin ne samathan siellä tulee olemaan. Niiden kanssa vain pitää elää ja niiden kanssa, ja näistä perusteista huolimatta ja niihin perustuen kuitenkin samanlainen yhteistoiminta kaikkien kanssa niin paljon kuin vain mahdollista. [...] [11]

Edellä esitetyssä haastatteluotteessa paikantui moninaisten rakenteiden synnyttämisen jälkeinen kehitys. Puhujan mukaan yhteistyörakenteissa on kehittynyt päällekkäisiä järjestelyjä, ja niiden välillä vallitsee reviiiriritiriitoja ja toimivaltataistelua. Puhuja vetosi olemassa olevaan rakenteeseen, jota yksittäisten toimijoiden ei ole mahdollista muuttaa, vaan siihen tulee sopeutua. Tässä mielessä konkretisoituu Giddensin mukainen rakenteen kaksinaisuus, mikä merkitsee sosiaalisten systeemien rakenteellisia ominaisuuksia, jotka ovat sekä keino että lopputulos niistä käytännöistä, joita ne toistuvasti järjestävät (Giddens 1984, 25).

Edellä esitettiin eurooppalaisen poliisiyhteistyön tendenssejä, jotka sijoittuvat kansallisen ja kansainvälisen välimaastoon. Niitä kuvasivat terrorismin torjunnan hajautuneet ratkaisut ja yleinen poliisitoimintaa kansainvälistävä kehityssuunta sekä integraatiokehityksen monitasoisuus. Hallinnon ja lojaalisuuden monitasoisuus näytti jakautuneen kahdenlaisiin integraation tiloihin: poliittiseen,

joka painottaa yhtenäisyyttä ja käytännölliseen, jota järjestävät kansalliset näkökohdat. Tätä tulkintaa vahvistavat puheissa esiintyneet käsitykset, joissa integraatiota tarkastellaan sektoreittain.

Schmitter mittasi integraation tilaa ottamalla huomioon integraation tason ja alan. Tasolla hän viittasi sitoutumisen laajuuteen yhteisessä päätöksenteossa (Schmitter 1969, 163–164). Tässä esitetty tulkinta hajanaisuuteen johtaneesta integraatiokehityksestä, kertoo siitä, ettei viranomaisposioista (vrt. poliittiselle tasolle paikannettu prosessi) katsottuna kehitys ole edennyt eikä tulevaisuudessa välttämättä ole tarpeen edetä kohti koordinoituja vertikaalisia ratkaisuja vaan suvereenisuus järjestää edelleen omaksuttuja käytäntöjä.

Schmitteriä tulkitsemalla päästään kuitenkin siihen tulokseen, ettei integraation tasosta viestivät ratkaisut kerro koko totuutta prosessista. Börzelin (2005, 232) mukaan Schmitter on suhtautunut kriittisesti neofunktionalistien integraation tasoa painottavaan lähestymistapaan, sillä alojen laajentuminen on jäänyt vähemmälle huomiolle.

Tämä huomio ei jäänyt vaille merkitystä myöskään viranomaispuheita tulkittaessa. Schmitterin huomioima integraation ala määrittyy mittaamalla yhteistyön laajuutta. Kuinka paljon yhteiskunnallisia ryhmiä tai politiikan sektoreita on mukana yhteisön politiikassa, ja kuinka tärkeitä nämä politiikan alat ovat kansallisten toimijoiden määrittämille tavoitteille?

Sehän pitää muistaa, että EU ei suinkaan ole olemassa terrorismintorjuntayhteistyötä varten vaan se on pelkästään myöhäsyntyinen yksi yhteistoimintamuoto [...] Siis ei EU:ssa olla sen takia mukana, että parempaa terrorismintorjuntayhteistyötä haetaan. [1]

Suurempia mahdollisuuksia [yhteistyön tiivistymiselle kuin poliisitoiminnan keskittämiseen tähtäävät tendenssit] minä näen EU- tasolla, että kun EU kun on tuollainen ikään kuin iso instituutio ja toimija niin se voisi vaikuttaa niihin seikkoihin ja jännitteisiin ja ongelmiin, jotka on näissä eri puolella maailmaa kriisipesäkkeissä. Se voisi niin kun vaikuttaa siihen kielteiseen kehitykseen, että asiat ei siellä niin kun kehity huonompaan suuntaan. Ja tällöin puhutaan jo muustakin kuin tämmöisestä turvallisuusyhteistyöstä. Puhutaan kehitysavusta ja koulutuksesta ja taloudellisesta tuesta ja maan infrastruktuurin järkevän rakentamisen ja hallinnon rakentamisesta, tämmöisiä niin kun tukitoimenpiteitä, jotka auttaa. Ja tämmöinen iso toimija kykenee niihin, niitä tekemään. Mutta ne on sitten ihan muuta kuin poliisiyhteistyötä ja operatiivista yhteistyötä. [9]

Yhteistyö terrorismin torjunnassa muodosti viranomaispuheissa erikoisen integraation kuvion. Spill-over mekanismi ei näytä selittävän yhteistyön laajentumista, jos käytetään Lindbergin spill-overin määritelmää. Lindbergin (1963, 10) mukaan spill-over syntyy tilanteesta, jossa ylikansalliselle auktoriteetille myönnetty tehtävä ja toimivalta vaatii laajentumista. Terrorismin torjunnan ollessa kyseessä, spill-over mekanismi ei näytä toteutuneen, koska koko yhteistyöalan ei edes katsottu kuuluvan EU:n tehtäviin, siten se ei myöskään ole ylikansallisesti hallinnoitua.

Erikoinen asetelma tuli kuitenkin esiin siten, ettei yhteistyöalan laajentuminen EU:n puitteissa näyttänyt kuitenkaan poissuljetulta vaan pikemminkin toivottavalta. Toisaalta tätä voitaisiin koittaa selittää Schmitterin spill-over käsitteellä, joka on ratkaisevasti Lindbergin määritelmää väljempi. Schmitterin mukaan spill-overissa on kyse prosessista, jossa integraation osapuolet ovat sopineet tietyistä yhteisistä tavoitteista, mutta ovat tyytymättömiä saavutuksiin. He yrittävät ratkaista ongelman siirtämällä yhteistyön muihin alkuperäisen kanssa yhteydessä oleviin sektoreihin. (Schmitter 1969, 162.)

Tämä on siinä mielessä sopivampi määritelmä, että Schmitter ei määrittele yhteistyön tasoa. Mikä on kuitenkin erikoista puheita tarkastellessa, on se kuilu, mikä integraation sektoreiden tasojen välille syntyy. Integraation tila näyttäytyy hajanaiselta sisäänpäin, mutta hyvin vahvalta ja yhtenäiseltä ulospäin. Tätä tukevat muun muassa puhujan viittaukset EU:hun isona instituutiona ja yksittäisenä kokonaisena toimijana. Nämä määritelmät eivät saaneet sijaa poliisiyhteistyön käytännöistä käydyssä keskustelussa. Toisaalta puhuja vahvasti rajanvetoa ulkoisen ja sisäisen yhtenäisyyden välille viittaamalla poliisiyhteistyöhön ja operatiiviseen yhteistyöhön, joiden hän katsoi olevan aivan eri asioita kuin EU:n kyky tehdä yhteistyötä kolmansien maiden kanssa.

Terrorisminvastaista yhteistyötä on harjoitettu jo pitkään, paljon ennen vuotta 2001, mutta silloin aikaisemmin se lähinnä koski vaikuttamista kansainvälisissä järjestöissä ja erityisesti YK:ssa. Se mitä meille on tullut lisää sen 2001 jälkeen on, paitsi että me ollaan kehitetty paremmin tätä uhka-arvio ja tilannekuvapuolta, niin sitten me ollaan pyritty integroimaan tätä terrorismin torjunnan aspektia laajemmin, niin sanottuihin kolmasmaasuhteisiin eli EU:n ulkosuhteisiin. Ja tältä pohjalta [on] kehitetty muun muassa poliittista dialogia ja teknistä apua kolmansiin maihin. Tässä on valtavan paljon tehtävää vielä, mutta kyllä minusta muutamassa vuodessa on yhtä ja toista saavutettukin. [2]

Kyllä musta on aika selvää, että jos me pyritään koordinoimaan jäsenmaiden toimia suhteessa kolmansiin maihin, ja pyritään luomaan vahvempaa yhteistä kapasiteettia, niin totta kai ne on integraatiota edistäviä toimia. Samoin jos me pyritään esiintymään yhdellä äänellä kansainvälisillä foorumeilla. [2]

[...][tulevaisuudessa] terrorismin syihin pitäisi pystyä puuttumaan, ei vaan siihen, että ne olisi niiden suoranaisten iskujen torjumista. Vaan että aloitettaisiin se torjunta jo ihan sieltä syihin puuttumisesta. Ja sehän kävisi sitten koulutuksen, keskustelun, tällöisen normaalin yhteiskuntatoiminnan kautta, että saataisiin se terrorismin vastustaminen niin kuin kasvatettua ihmisiin. Ja siihenhän nämä tähtää nämä EU:nkin teknisen avun hankkeet, joita myöskin jäsemaat suorittaa, että se on erilaisiin asioihin kohdistuvaa apua, mutta mihinkä se sitten vaikuttaa lopputuloksella niin tarkoitus on se, että olosuhteet ja tilanteet paranevat ja yhteisymmärrys paranee ja terrorismi vähenee ja tällöiset ääri-ilmiot tulee torjuttua. [3]

Keskustelussa poliisiyhteistyön tiivistämisestä viranomaiset ulkoistivat itsensä tulevaisuutta koskevasta keskustelusta, siirtämällä kysymyksen toiselle integraation tasolle. Tässä kuitenkin integraatiota rakennettiin juuri viranomaispositioista käsin. Tämä kävi ilmi jo yhden puhujan sanavalinnoista, joissa hän kokee, että *me ollaan pyritty integroimaan*. Lisäksi toinen puhuja viittasi jäsenmaiden suhteiden koordinointiin ja pyrkimykseen luoda vahvempaan yhteistä kapasiteettia.

Viimeksi mainitussa haastatteluotteessa unionin suhteet kolmansiin maihin katsottiin myönteiseksi kehityssuunnaksi, sillä puhujan mukaan sillä on uhkan vähentymiseen johtavia vaikutuksia terrorismin torjumisessa. Myös tämän voi katsoa vahvistavan yhtäältä integraatiodiskurssia. Tähän päätelmään voidaan päätyä vertaamalla tulkintaa poliisiyhteistyön tasoa käsittelevään keskusteluun, jossa integraation tiivistämisen katsottiin johtavan negatiivisiin vaikutuksiin (byrokratia, Suomen asema ja edut jne.)

Uçarerin (2003, 308) mukaan yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa on luonut merkittävän ulkoisen ulottuvuuden. Viranomaispuheita tulkitsemalla näin näyttääkin tapahtuneen. Erikoista tässä integraation kuviossa on kuitenkin se, ettei näiden sektoreiden tasot näyttäyty yhenmukaisilta. Sisäinen yhteistyö on johtanut varsin hajanaisiin yhteistyöjärjestelyihin, ja suunta yhtenäistäviin vertikaalisiin ratkaisuihin ei näytä toivottavalta. Sen sijaan ulkoisen yhtenäisyyden kohdalla integraation tilaa voidaan puheiden perusteella tulkita hyvin integroituneeksi. Unionin ulkosuhteiden alalla myös kahden aiemmin erityneiksi tulkittujen tasojen voi nähdä kulkevan nyt samansuuntaisesti, sillä viranomaispuheet kohtaavat poliittisen tason keskittämisen ideologian. Viranomaiset itse kokevat kehityksen myönteiseksi, ja sisällyttävät itsensä tuohon kehitykseen aktiivisina toimijoina.

9. JOHTOPÄÄTÖKSET

9.1. Diskurssit integraation loppupistemallien kehityksessä

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu Euroopan terrorisminvastaisen poliisiyhteistyön integraatiokehitystä analysoimalla suomalaisten turvallisuusviranomaisten puheita diskurssianalyysin keinoin. Tutkimuksen tehtävänä on ollut EU:n integraation merkityksellistäminen kansallisten turvallisuusviranomaisten positioista. Tarkoituksena on ollut selvittää, millainen integraatiokuva poliisiyhteistyössä syntyy näiden merkityksenantojen tuloksena.

Viranomaispuheista oli paikannettavissa kolme päädiskurssia, joiden voidaan ajatella toimivan tulkintakehyksenä, jonka kautta eurooppalaista yhteistyötä jäsennetään. Ensimmäinen diskurssi käsitti yhteiset arvot ja intressit, ja se kuvasi poliisiyhteistyön yhteisöllisyyden aspekteja. Yhteisöllisyyttä tukeville piirteille kuvaavaa oli, että ne löytyivät poliisiyhteistyön taustatekijöistä (uhkat) ja yhteistyöhön vaadittavista edellytyksistä (arvot, luottamus). Laajempaan ymmärrykseen turvallisuudesta ja alueellisen arvoyhteisön olemassaolosta liittyi uuden viiteobjektin (EU) ilmeneminen kansallisen rinnalle.

Toinen diskurssi koostui kansallisista intresseistä ja suvereenisuutta korostavista merkityksistä. Tähän diskurssiin paikantuivat varsinaiset poliisiyhteistyön käytännön muodot ja järjestelyt. Eurooppalaisten yhteistyöjärjestelyjen kuvauksissa painoarvo oli jäsenmaiden välisissä horisontaalisissa järjestelyissä, joille keskitetyt rakenteet jäivät selvästi alisteisiksi. Vertikaaliset rakenteet merkityksellistettiin kansallisten etujen vastaiseksi, hitaiksi ja byrokraattisiksi, ja niiden hyötyarvo katsottiin puutteelliseksi. Nykyiset horisontaaliset yhteistyöverkostot nähtiin yhteistyöhön riittävänä ratkaisuna.

Kolmanneksi puheista paikantui diskursseja ja niiden luomia käytäntöjä, jotka sijoittuivat kansallisen ja ylikansallisen välimaastoon. Diskursseissa määrittyvät käytännöt selittivät yhteisöllisyyden diskurssin ja suvereenisuuskurssin esiintymistä rinnakkain: yhteiseksi tulkittu uhka ei automaattisesti johda poliisiyhteistyön federalistiseen kehitykseen vaan suvereenisuus ja kansalliset intressit määrittivät keskeisesti poliisiyhteistyötä.

Haasin integraation loppupistemalleja – alueellinen valtio, alueellinen yhteisö ja monitasoinen hallinto – soveltamalla tutkimuksen tuloksista voidaan muodostaa integraatiokuva, joka kertoo tämän hetkisestä yhdentymisen tilasta.

Alueellisen valtion malli vastaa järjestelyiltään pitkälti nykyisiä valtioita. Alueellisen valtion toimivalta olisi keskitetty, ja se edustaisi niin sanottua alueellista nationalismia. Tutkimuksen tuloksia tulkitsemalla voidaan todeta, ettei poliisiyhteistyössä tapahtuva integraatio ole saavuttanut sellaista alueellisen valtion tilaa, joka järjestelyiltään vastaisi nykyisiä valtioita. Toisin sanoen liittovaltiota, jossa toimivalta olisi keskitetty. Viranomaiset eivät katsoneet tällaista kehitystä edes todennäköiseksi: EU:n liittovaltion poliisijoukkojen ja sen keskittyneiden rakenteiden kehittämistä ei nähty tarpeelliseksi.

Federalistiset paineet ovat kuitenkin olemassa. Nämä tulivat esiin puheissa federalistisena ideologiana, ja ylhäältä alaspäin tehtynä päätöksentekona, jonka tarkoituksena on tiivistävä integraatiokehitys. Toisaalta myös uuden viiteobjektin, EU:n, ilmeneminen viittaa federalistiseen kehitykseen. Lojaalisuuksien siirtoa sekä uuden viiteobjektin ilmenemistä voitaisiin kuvata esiasteena alueellisesta nationalismista, joka kuuluu alueellisen valtion kuvaukseen. Voidaan väittää, että abstraktimmalla tasolla elää idea liittovaltiosta, vaikka vallitseva asiantila viranomaiskäytännöissä ei sitä vastaa. Tämä idea ei täysin seuraa makro- ja mesotason toimijoiden välisiä rajoja, vaikka viranomaiset ulkoistivatkin itsensä tiivistymiskeskustelusta ja paikansivat sen ylemmälle poliittiselle tasolle. Kysymys on Foucault'n esittämästä vallan verkostosta: federalistinen idea oli tunkeutunut myös viranomaispuheisiin, mikä kävi ilmi federalismikehityksen faktuaalistumisprosessista, johon puhujat itse ottivat osaa viittaamalla muun muassa tehtyihin strategioihin.

Haasin alueellisen yhteisön ja monitasoisen järjestelmän malleja järjesti yksiköiden välinen keskinäisriippuvuus. Keskinäisriippuvuus näyttäytyi aineistossa yhteisymmärryksenä yhteisistä uhkista ja laajemman viiteobjektin olemassaolosta, joka määrittäi myös yksittäiseen jäsenvaltioon kohdistuvaa uhkaa ja torjuntatoimia. Myös kansainvälisiä kehityskulkuja seurailevat transnationaaliset yhteistyöjärjestelyt viittasivat siihen, etteivät valtiot kykene toimimaan muista eristyksissä.

Alueellista yhteisöä kuvasi selvän keskusauktoriteetin tai muun keskusyksikön puuttuminen. Aiemmat keskuskeskukset olivat joutuneet luopumaan siitä olennaisilta osin, mutta sille ei ollut löytynyt uutta selvää sijaintia. Monitasoisen hallinnon malli erosi tästä siten, että yksiköiden toimivalta on epätasaisesti hajautettu useampien eri keskusten välille. Järjestelmälle oli myös tyypillistä, että lojaalisuudet eivät kohdistuneet vain yhteen keskukseen, vaan myös ne olivat hajaantuneet.

Alueellisen yhteisön ja monitasoisen hallinnon mallien hallintomuotojen soveltaminen tutkielman tuloksiin osoittaa ratkaisevimmin integraation nykyistä tilaa. Selvä on, että viranomaistoiminnoissa on siirrytty pois kansallisesta. Siirtymän kohdetta vastaavat horisontaaliset yhteistyöverkostot sekä Prümin sopimuksen kaltaiset ratkaisut, jotka sijoittuvat EU:n kehikon ulkopuolelle. Ensi katsomalta vaikuttaisi siltä, että monitasoisen mallin esittämä toimivallan hajauttaminen useampien keskusten välille olisi perusteltavissa vallitsevien monitasoisten järjestelyiden – horisontaalisten ja vertikaalisten yhteistyömuotojen – rinnakkaisuuden kautta.

Prümin sopimus hyväksyttävänä yhteistyömuotona sen vuoksi, että sillä väistetään federalistinen kehitys. Samalla se mahdollistaa tarpeellisen ja tehokkaan yhteistyön kansallisia etuja kunnioittaen.

Tätä tukivat vielä tulkinnat vertikaalisten rakenteiden alisteisuudesta horisontaalisille järjestetyille, jolloin niiden toimivaltoja ei voida tulkita samanarvoisiksi. Näin ollen yhteistyö ei näytä johtavan federalistiseen kehitykseen. Täten nykyisen monitasoisen rakenteen ei voida katsoa edustavan välitilaa, vaan voidaan sanoa ainoastaan, että uusilta transnationaalisilta järjestelyiltä puuttuu uusi keskusauktoriteetin selvä sijainti.

Kansainvälistävä tai eurooppalaistava kehitys on vienyt keskusauktoriteetin ainakin osittain pois kansallisesta, mutta sen tie ei ole vienyt ylikansallisiin rakenteisiin. Keskusauktoriteetin siirtyminen kohti ylikansallista pyritään välttämään funktionaalisella tasolla. On kyseenalaista, miten monitasoisen hallinnon malli pystyy selittämään integraation prosessia pitemmällä tähtäimellä. Toisaalta voidaan myös pohtia ovatko, hajanaiset ja päällekkäiset yhteistyöjärjestelyt, joita se kuvaa, toivottava asiantila.

Integraation loppupistemalleissa osattiin ennakoida hajautukseen johtavan kehityksen mahdollisuus, mikä nostaa neofunktionalismin selitysvoiman arvoa integraatioteorian. Haas otti huomioon kansalliset intressit sekä jäsenvaltioiden integraatiota vastustavat voimat.

Aineiston kuvauksissa poliittisen eliitin lojaalisuudet näyttivät kuitenkin olevan siirtymässä, mikä tuli ilmi yhteisten kantojen ja poliittisten linjausten muodossa sekä federalistisen ideologian elinvoimaisuuden kautta. Tässä mielessä konkretisoituu monitasoisen mallin esittämä lojaalisuuksien hajautuminen. Sen sijaan poliisiyhteistyön käytännön toimijoiden kohdalla näin ei voida tulkita täysin tapahtuneen, sillä ensi sijassa viranomaistoimintoja järjestivät suvereenisuuden kunnioittaminen ja kansallisten etujen vartioiminen. Viranomaiset käsittivät integraation etenevän poliittisella makrotasolla tehtyjen päätösten seurauksena eikä omien käytäntöjensä funktionaalisista vaatimuksista käsin.

Loppupistemalleja tulkitsemalla näyttää siltä, että muodostuvassa integraatiokuvassa on elementtejä niistä jokaisesta. Alueellisen yhteisön kuvauksen osalta täyttyy keskinäisriippuvuuden ehto sekä liike pois kansallisesta toimivallasta. Yhteisön alueen rajoja rakennettiin arvoilla ja intresseillä, ja lopputuloksesta voidaan puhua 'arvoyhteisönä'. Arvoista ja intresseistä huolimatta esiintyvä luottamuspuola jäsenmaiden kesken sisältyy alueellisen yhteisön kuvaamaan integraation tilaan, sillä integraation legitimitetti ei vielä realisoidu kansallistunteen tasolla. Näin ollen voidaan todeta, että yhteistyössä on ainakin saavutettu alueellisen yhteistyön tila – ellei myös jotakin enemmän. Alueellisen valtion osalta integraatiokuvassa näyttäytyi alueellisen nationalismien idea - uusi viiteobjekti - jonka voidaan katsoa kuuluvan federalistiseen ideologiaan. Monitasoisen mallin mukaisesti lojaalisuudet näyttäisivät olevan siirtymässä ainakin makrotasolla, mihin viittasi

käsitykset poliittisista yhtenäistävistä linjauksista ja uuden viiteobjektin esiin tulosta. Tällöin lojaalisuudet eivät kohdistu vain yhteen keskukseseen.

Muista malleista tulevat integraation etenemisen paineet ovat osoitus kehityksen prosessinomaisuudesta, mikä oli neofunktionalismin keskeinen idea. Näin ollen esitetyt mallit eivät ole lopullisia tiloja vaan avaavat tilaa keskustelulle integraation suunnasta. Diskurssianalyttinen lähestymistapa tarjoaa mahdollisuuksia integraatiokeskustelun analysoimiseksi myös tulevaisuudessa.

9.2. Diskurssianalyttinen lähestymistapa integraatiotutkimuksessa

Waever (2004, 202) paikansi kolme diskursiivista pääväittämää Europan integraation tutkimuksessa. Ensimmäisen mukaan ei ole olemassa yhtä Eurooppaa vaan monia, jotka syntyvät diskursseissa (ks. myös Diez 1999, 603). Toiseksi EU:n on tulkittu muistuttavan post-modernia valtakuntaa sen sijaan, että sitä tulkittaisiin valtioon viittaavin käsittein (intergovernmentalismi ja federalismi). Kolmanneksi kysymykset Euroopasta eivät seuraa syy-seuraus suhteita vaan ovat sidottuja muihin kysymyksiin kielen suhteellisuuden luonteesta johtuen. Tämä tarkoittaa että käsitteitä arvioidaan suhteessa toinen toiseensa.

Näiden kolmen pääväittämän voidaan todeta olevan hyvin läheisessä yhteydessä toisiinsa. Tässä työssä niitä ei edes voinut arvioida toisistaan erillään. Toisin sanoen kohta yksi, EU:n nimeäminen alueelliseksi yhteisöksi, edellytti analyysia EU:n (yhteistyö)muodosta (kohta kaksi), joka taas vaati Eurooppaa koskevien käsitteiden arvioimista suhteessa toisiinsa.

EU:n muotoa koskien viranomaispuheiden tulkittiin sisältävän monitasoisuuteen liittyviä elementtejä, jotka ilmenivät diskursseissa lojaalisuuden siirron, integraation tulevaisuuskeskustelun ja viranomaistoimintojen välillä. Diez (1999, 605) on selittänyt monitasoisuutta eri hallinnon tasojen (paikallinen, alueellinen, kansallinen ja eurooppalainen) välisellä kanssakäymisellä, jossa ne seuraavat toinen toisiaan tietyissä kysymyksissä ja toisissa asioissa toimivat itsenäisesti. Kaikki käsitteellistämiset ovat kuitenkin osa diskursiivista kontekstia.

Tässä kontekstia voidaan yhtäältä selittää puhujien subjektipositioilla, jotka sijoittuvat kansalliselle tasolle, vaikka ne ovat kanssakäymisessä eurooppalaisen tason kanssa. Tasojen välinen kanssakäyminen ei kuitenkaan näyttäytynyt ilman valtioon viittaavia käsitteitä tai diskursseja – federalistista ja suvereenisuusdiskurssia – toisin kuin Waever esitti kohdassa kaksi. Sen sijaan

kaikkea kanssakäymistä pohdittiin valtioon tai ylikansallisuuteen viittaavin termein (viiteobjektit, kansalliset edut, yhteiset uhkat, poliittiset linjaukset jne.). Toisaalta konteksti ei liittynyt ainoastaan subjektiposiotioihin vaan eri integraation aloihin. Integraatio sisäisessä yhteistyössä näytti hajanaiselta, mutta ulospäin hyvin yhtenäiseltä riippuen siitä oliko puheen konteksti sisäisen turvallisuuden ulkoisessa vai sisäisessä ulottuvuudesta.

Sen sijaan, että nimettäisiin EU monitasoiseksi hallinnoksi, on ehkä mielekkäämpää tarkastella laajempien diskurssien välisiä kohtauspisteitä. Tällaisena kohtauspisteenä voidaan mainita muun muassa ylikansallisista rakenteista käytävä ideologinen taistelu. Viranomaiset itse ottivat osaa tähän taisteluun Waeverin esittämän kohdan kolme mukaisella tavalla eli arvioimalla käsitteiden suhteita toisiinsa. Federalistisen ideologian mukaisia ylikansallisia ratkaisuja vastustettiin arvioimalla muun muassa ylikansallisen rakenteen, kansallisen edun ja hyötysuhteen välistä yhteyttä. Tässä taistelussa esiin tulleen konfliktin tai ristiriidan paikan määrittämisellä federalistisen ja suvereenisuusdiskurssin välillä, löydettiin kuitenkin kolmas hyvin hegemoniseksi muotoutunut diskurssi, joka sijoittui ylikansallisen ja kansallisen välimaastoon. Tämän diskurssin haltuunotto määritteli 'tietoa' tehokkaista poliisiyhteistyön muodoista, ja puheissa sillä ratkaistiin tai kierrettiin olemassa oleva kahden edellä mainitun ideologian välinen ristiriita.

Diskursiivinen lähestymistapa tässä työssä osoitti perinteisten integraatioteorioiden ideologisen elinvoimaisuuden. Federalismi ja suvereenisuutta painottava intergovernmentalismi ovat edelleen läsnä EU:n muotoa koskevissa ideologisissa taisteluissa. Yhtäläisen aseman on säilyttänyt myös neofunktionalismi, joka kokoamalla näiden teorioiden sisältämiä komponentteja (kansalliset edut, hyväksytyt lait ja päätökset) ja tuomalla oman lisänsä (arvot, intressit, integraation malliskenaariot) pystyy kertomaan jotain integraatioprosessista myös diskursiivisesta näkökulmasta.

EU-tutkimuksessa diskursiivinen lähestymistapa voi tuoda jotain uutta integraation tarkasteluun. 'Integraatioideologioiden' välisiä törmäyskohtia paikantamalla voidaan kertoa jotain laajemmassa prosessissa ilmenevistä ongelmista ja esteistä sekä toisaalta syntyneistä ratkaisumalleista tietyllä integraation osa-alueella. Ideologiat eivät noudattele eri ryhmien tai luokkien välisiä rajoja, ja näin ollen aikaan saavat käytäntöjä, jotka ilmenevät hallinnon kaikilla tasoilla.

Toiseksi diskurssianalyysi antaa välineitä yhteistyön tarkoituksenmukaisuuden arviointiin sellaisten intressiryhmien näkökulmasta, jotka politiikan tutkimuksessa voivat perinteisesti jäädä vähemmälle huomiolle. Diskurssien tulkinta voi myös paljastaa asioita, kuten meneillään olevia faktuaalistumisprosesseja, ja voi tätä kautta luoda mahdollisuuden myös kriittisille tulkinnoille.

Tässä työssä syntyi kuva abstraktiotason ajatuksen, 'syvenevän integraation' faktuaalistumisesta, mikä herättää kysymyksen käsityksen tarkoituksenmukaisuudesta. Tämän käsityksen tarkoitusta olisi ehkä hyvä pohtia myös muilla integraation osa-alueilla. Onko tiivistyvä yhteistyö kaikilla aloilla toivottava kehityssuunta? Miten muita luonnollistumisen prosesseja EU kehityksessä on meneillään, ja ovatko ne hyväksyttävissä?

Kansainvälisen politiikan tutkimuksessa on omaksuttu laaja turvallisuuskäsitys, joka haastaa perinteiset kysymykset alueellisuudesta, rajoista ja esittää valtiollisuuden häivyttämiseen johtavia kehityskulkuja. Vaikka nämä jännitteet olivat läsnä myös tässä tutkimuksessa, vahva suvereenisuusdiskurssi kuitenkin osoittaa vielä valtioiden elinvoimaisuuden ja vahvan aseman kansainvälispoliittisina toimijoina. Foucaut'n valta-analyysin mukaan suvereeniteetissa ei kuitenkaan voi olla kyse muusta kuin vallan välimuodosta (Foucault 1976, 92).

10. LOPUKSI

Tämän tutkimuksen tulokset ovat melko lailla yhdenmukaisia aiemman poliisiyhteistyön hallintoa koskevan tutkimuksen kanssa. Käsitys sisäisestä turvallisuudesta on laajenemassa. Käsitykset yhteisistä uhkista edellyttävät voimakkaampaa kansainvälistä ja erityisesti eurooppalaista yhteistyötä (vrt. esim. Bigo 2000; Den Boer 1994).

Pääkysymys koskee tämän yhteistyön järjestämisen tarkoituksenmukaisuutta ja periaatteita. Poliisiyhteistyön perusedellytyksenä ovat arvot ja luottamus. Myös aiemmassa tutkimuksessa on todettu arvojen ja luottamuksen merkitys yhteistyön perustana (ks. Apap 2002; Monar 2004). Tämän tutkielman tuloksissa tuli kuitenkin esiin, ettei näiden perusedellytysten keskinäinen suhde esiinny ilman jännitteitä, sillä arvot eivät automaattisesti takaa luottamusta. Voidaan joka tapauksessa arvioida, että eurooppalaisten yhteisöjen (EU, Bernin klubi) jäsenyydet helpottavat yhteistyösuhteiden solmimista, sillä ne antavat viitteitä yhteistyökumppanin statuksesta.

Suomen turvallisuusviranomaiset suosivat horisontaalisia ratkaisuja, sillä ne sallivat suvereenisuusprinsiipin ylläpitämisen ja vastaavat paremmin torjunnan tarpeita ja yhteistyön tehokkuutta. Vertikaalisia rakenteita kartetaan niiden byrokraattisuuden, kansallisten etujen vastaisuuden ja hyötysuhteen puuttumisen vuoksi. Myös muissa eurooppalaista poliisiyhteistyötä koskevissa tutkimuksissa on saatu samansuuntaisia tuloksia. Esimerkiksi Bigo (1994) ja Den Boer ym. (2007) ovat tuoneet esiin, että yhteistyössä suositaan tapoja, jotka toimivat joustavasti ja ei-byrokraattisesti. Tämän suuntaiset tulokset eivät rajoitu vain Euroopan unionissa tapahtuvaan

yhteistyöhön vaan myös suomalais-venäläistä poliisiyhteistyötä käsittelevässä tutkimuksessa on tullut esiin joustavuuden tärkeys (Heusala ym. 2008).

Müller-Willen (2004) tiedusteluyhteistyötä koskevien tutkimustulosten mukaan EU-tason yhteistyötä määrittää fundamentaalinen hyöty: ylikansallisen rakenteen tulee tuottaa jotain sellaista, mihin kansallisella tasolla ei pystytä. Toisaalta tässä esitetyissä viranomaispuheissa esiin tuli myös periaatteellisempia suvereenisuuskysymyksiä, jotka estävät vertikaalisen yhteistyöjärjestelmän tehokkaan toiminnan. Näin ollen kyseessä ei näyttäisi olevan vain puhtaan hyötysuhteen puute.

Nykyinen kehitys poliisiyhteistyössä, moninaisissa horisontaalisissa verkostoissa ja foorumeissa, poissa kansallisesta ja toisaalta myös ylikansallisesta kontrollista, on joutunut kritiikin kohteeksi tulkitun demokratiavajeen vuoksi (ks. esim. Bigo 1994; Den Boer ym. 2007). Tässä mielessä keskitettävät rakenteet voisivat olla toivottava poliittinen kehityssuunta, jolloin yhteistyö siirtyisi EU:n ylikansallisen tarkkailun ja kontrollin alle. Toisaalta myös vertikaalisten rakenteiden vastuuvollisuuden kehittäminen vaatisi parannuksia, joihin pitäisi puuttua poliittisella päätöksenteolla (ks. myös Den Boer ym. 2007, 26).

Muutosta kohti keskitettyjä rakenteita vaikeuttaa kuitenkin viranomaisyhteistyön tehokkuuden vaatimus ja käytännön viranomaistyön tarpeiden huomioon ottaminen, joiden ei katsottu toteutuvan ylikansallisissa rakenteissa. Den Boer (2007, 27) onkin tuonut esiin aiheellisen kysymyksen siitä, onko demokratiavaje tehokkuudesta maksettava hinta, mikä oikeuttaa vähäisempään tilivelvollisuuteen poliittisia päättäjiä kohtaan.

Tulevaisuuden eurooppalaisen poliisiyhteistyön tutkimuksen tehtävänä olisi kartoittaa näitä yhteistyörakenteita, niiden toimivuutta ja tehokkuutta sekä viranomaisten tarpeita. Yhteistyörakenteiden kartoituksella voitaisiin tuoda esiin, esiintyykö rakenteissa päällekkäisyyksiä ja miten karsitaan turha byrokraatia, joka hankaloittaa viranomaisten työtä. Samalla olisi mahdollista miettiä hyvän hallinnon vaatimukset täyttäviä yhteistyömuotoja ja mahdollisesti saada rakenteellista selkeyttä yhteistyömuotojen moninaisuuteen ja hajanaisuuteen.

Olisi hyvä selvittää myös laajemmin, miten viranomaiset kokevat poliisitoiminnan kansainvälistymisen ja millaisia haasteita ja tarpeita he näkevät sen kehittämisessä. Lisäksi olisi hyödyllistä kuunnella, millaisia ratkaisumalleja viranomaiset itse tarjoaisivat yhteistyön hallinnoimiseksi, sillä sekä tässä että aiemmissa tutkimuksissa on tullut esiin, etteivät EU:n poliittiset makrotason ratkaisut ja viranomaisten käytännön tarpeet näytä kohtaavan, vaan uudistustyötä on tehty ja tehdään poliittisen tilannearvion mukaisesti. Yhteistyön tavoitteet ja

välineet tulisi suhteuttaa toinen toisiinsa siten, että ne hyödyttäisivät myös kohteita, joita yhteistyön on tarkoitus palvella.

11. LÄHTEET

Kirjallisuus

Andersson, Malcolm (1994), *The Agenda for Police Cooperation*. Teoksessa Andersson, Malcolm & Monica Den Boer (toim.), *Policing Across National Boundaries*. London: Pinter Publishers. 3–21.

Andersson, Malcolm & Joanna Apap (2002), *Changing Conceptions of Security and their Implications for EU Justice and Home Affairs Cooperation*. CEPS Policy Brief No. 26/October 2002. Center for European Policy Studies. Luettavissa: <http://uei.edu/1984/01/PB26.PDF> (luettu 27.3.2008).

Apap, Joanna (2004), *Towards Closer Partnerships. Requirements for More Effective JHA Cooperation in an Enlarged EU*. CEPS Working Document. No. 211/October 2004. Centre for European Policy Studies. Luettavissa: http://www.ceps.be/Article.php?article_id=16 (luettu 21.3.2008).

Auer, Andreas (2005), *The Constitutional scheme of federalism*. *Journal of European Public Policy* 12:3 June 2005. 419–431.

Balzacq, Thierry, Didier Bigo, Sergio Carrera & Elspeth Guild (2006), *Security and Two-Level Game: The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats*. CEPS Working Document. No. 234/January 2006. Centre for European Policy Studies. Luettavissa: http://www.ceps.be/Article.php?article_id=16 (luettu 21.3.2008).

Bendiek, Annegret (2006), *EU-strategy on Counter-Terrorism. Steps Toward a Coherent Network Policy*. SWP Research Paper. 2006/RP12. Stiftung Wissenschaft und Politik. Luettavissa: http://www.swp-berlin.org/en/common/get_document.php?asset_id=3477 (luettu 11.12.2007).

Benyon, John, Lynne Turnbull, Andrew Willis, Rachel Woodward & Adrian Beck (1993), *Police Cooperation in Europe: An Investigation*. Leicester: Centre for Study of Public Order. University of Leicester.

Benyon, John (1994), Policing the European Union: the changing basis of cooperation on law enforcement. *International Affairs* 1994: 70, 3. 497–517.

Bigo, Didier (1994), The European internal security field: stakes and rivalries in a newly developing area of police. Teoksessa Anderson, Malcolm & Monica Den Boer (ed.), *Policing Across National Boundaries*. London: Pinter Publishers. 161–173.

Bigo, Didier (2000), When two become one, Internal and external securitisations in Europe. Teoksessa Kelstrup, Morten & Michael C. Williams (ed.), *European Integration: power, security and community*. London: Routledge. 170–197.

Burgess, Michael (2003), Federalism and federation. Teoksessa Cini, Michelle (ed.), *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press. 65–79.

Buzan, Barry, Ole Wæver & Jaap De Wilde (1998), *Security – A New Framework for Analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers Inc.

Börzel, Tanja (2005), Mind the gap! European integration between level and scope. *Journal of European Public Policy* 12:2, April 2005. 217–236.

Chalk, Peter (1994), EU Counter-Terrorism, the Maastricht Third Pillar and Liberal Democratic Acceptability. *Terrorism and Political Violence*, Vol.6. No.2. (summer 1994). 103–145.

Cohen, Stanley (2002), *Folk Devils and Moral Panics. The Creation of the Mods and Rockers*. London: Routledge.

Dalferth, Simon (2004), Enlarging the Area of Freedom, Security and Justice. Europeanisation, Policy Transfer and the Police. Luettavissa: <http://130.225.138.19/ecsa/2004%20papers/Dalferth.pdf> (luettu 21.3.2008).

Das, Dilip K. & Peter C. Kratoski (2001), International Police Cooperation: A World Perspective. Teoksessa Koenig, Daniel J. & Dilip K. Das (ed.), *International Police Cooperation: A World Perspective*. Maryland: Lexington Book.

Davis Cross, Mai'a K. (2006), *An Eu Homeland Security? Sovereignty vs. Supranational Order*.
Luettavissa: www.isa.org.> paper archive > 2006 San Diego, CA - All AcademicArchive > Quick
search "EU homeland security" (luettu 23.9.2007).

Den Boer, Monica (1994), *The Quest for European Policing: Rhetoric and justification in a
disorderly debate*. Teoksessa Anderson, Malcolm & Monica Den Boer (ed.), *Policing Across
National Boundaries*. London: Pinter Publishers. 174–196.

Den Boer, Monica (2003), *9/11 and the Europeanisation of Anti-Terrorism Policy: Critical
Assesment*. Policy Papers Nro 6. Groupement d'Etudes et de Recherches, Notre Europe.

Den Boer, Monica (2004), *Plural Governance and EU Internal Security: Chances and Limitations of
Enhanced Cooperation in the Area of Freedom, Security and Justice*. Paper for ARENA. Oslo, 25
May 2004. Luettavissa: www.arena.uio.no/events/papers/denBoer.pdf (luettu 2.10.2007).

Den Boer, Monica, Claudia Hillebrand & Andreas Nölke (2007), *Käsikirjoitus: Legitimacy under
Pressure: The European Web of Counter-Terrorism Networks*. *Tulossa Journal of Common Market
Studies* 2008.

Den Boer, Monica & William Wallace (2000), *Justice and Home affairs, Integration through
Incrementalism*. Teoksessa Wallace, Helen & William Wallace (ed.), *Policy-Making in the
European Union*. Oxford: Oxford University Press. 493–519.

Deutch, Karl W. (1978), *The Analysis of International Relations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice
Hall.

Diez, Thomas (1999), 'Speaking of "Europe": the politics of integration discourse'. *Journal of
European Public Policy* 1999 6(4), 598–613.

Diez, Thomas & Antje Wiener (2004), *Introducing the Mosaic of Integration Theory*. Teoksessa
Diez, Thomas & Antje Wiener, *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press. 1–
21.

Ekholm, Peter (2003), *Tiivistävä ja hajautuva Euroopan unioni*. Helsinki: Sitra.

Fairclough, Norman (1989), *Language and Power*. New York: Longman Inc.

Fairclough, Norman (1992), *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.

Fairclough, Norman (1995), *Critical discourse analysis. Critical study of language*. Edinburgh: Pearson Group Limited.

Foucault, Michel (1969), *Tiedon Arkeologia*. (Ranskankielinen alkuperäisteos *L'Archéologie du savoir*. Suomentanut Tapani Kilpeläinen.) Tampere: Vastapaino.

Foucault, Michel (1975), *Tarkkailla ja rangaista*. (Ranskankielinen alkeperäisteos *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Suomentanut Eevi Nivanka.) Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Foucault, Michel (1976), *The History of Sexuality. Volume 1. An Introduction*. London: Penguin Group.

Foucault, Michel (1982), *The Archaeology of Knowledge*. London: Tavistock Publications. (Ranskankielinen alkuperäisteos *L'Archéologie du savoir*).

Giddens, Anthony (1984), *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.

Grant, Charles (2002), The Eleventh of September and Beyond: The Impact of the European Union. *Political Quarterly*, Aug 2002, Supplement Vol.73. Issue 4. 135–153.

Haas, Ernst B. (1958), *Uniting of Europe, Political, Social and Economical Forces 1950-1957*. London: Stevens.

Haas, Ernst B. (1971), The Study of Regional Integration. Teoksessa Lindberg, Leon N. & Stuart A. Scheingold (ed.), *Regional Integration, Theory and Research*. Cambridge: Harvard University Press. 3–42.

Hall, Ben & Ashish Bhatt (1999), *Policing Europe: EU Justice and Home Affairs Co-operation*. London: Centre for European Reform.

Heusala, Anna-Liisa, Anja Lohiniva & Antti Malmi (2008), *Samalla puolella – eri puolilla rajaa: Rajaturvallisuuden edistäminen Suomen ja Venäjän viranomaisyhteistyönä*. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 30/2008. Tulossa Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 1. Tutkimuksia No 2. Tampere: Tampereen yliopistopaino.

Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2000), *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Helsingin yliopistopaino.

Hooghe, Liesbet & Gary Marks (2001) *Multi-Level Governance and European Integration*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Husa, Sari (1995), "Foucaut'lainen metodi". Filosofinen aikakauslehti n&n 3/95. Luettavissa: www.netn.fi/395/netn_395_husa.html (luettu 18.9.2007).

Jachtenfuchs, Markus & Beate Kohler-Koch (2004), Governance and Institutional Development. Teoksessa Wiener, Antje & Thomas Diez (ed.), *European integration Theory*. Oxford: Oxford University Press 2004. 97–116.

Jackson, Richard (2005), *Writing the war on terrorism, language, politics and counter-terrorism*. Manchester: Manchester University Press.

Jessop, Bob (luettu 31.10.2007), Multilevel Governance and Multilevel Metagovernance, Changes in the EU as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood. Luettavissa: http://eprints.lancs.ac.uk/245/01/F2004a_MLG-MLMG.pdf

Jokinen Arja (1999), Diskurssianalyysin suhde sukulaistraditioihin. Teoksessa Jokinen, Arja, Kirsi Juhila & Eero Suoninen, *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Tampere: Vastapaino. 37–53.

Jokinen, Arja & Kirsi Juhila (1999), Diskurssianalyttisen tutkimuksen kartta. Teoksessa Jokinen, Arja, Kirsi Juhila & Eero Suoninen, *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Tampere: Vastapaino. 54–97.

Jokinen, Arja & Kirsi Juhila (1993) Valtasuhteiden analysoiminen. Teoksessa Jokinen, Arja, Kirsi Juhila & Eero Suoninen, *Diskurssianalyysin aakkoset*. Tampere: Vastapaino. 75–108.

Keohane, Daniel (2005), The EU and counter-terrorism. Center for European Reform. Working paper. Luettavissa: http://www.cer.org.uk/pdf/wp629_terrorism_counter_keohane.pdf (luettu 12.12.2007).

Kirchner, Emil & James Sperling (2002), *The New Security Threats in Europe: Theory and Evidence*. European Foreign Affairs Review 7: 423–452.

Koslowski, Rey (1999), A Constructivist approach to understanding the European Union as a federal polity. Journal of European Public Policy 6:4, Special Issue 1999: 561–578.

Käyhkö, Esa (1999), *Euroopan poliisiyhteistyö ja julkinen vastuu*. Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 11. Espoo: Poliisiammattikorkeakoulu.

Laursen, Finn (2002), *Theories of European Integration*. Background paper for lecture on “European Integration: What and Why?” at The Graduate Institute of European Studies Tamkang University, Taipei, Taiwan. March 2002. Luettavissa:

<http://www.lib.tku.edu.tw/libeu/eulecture/Theories%20of%20European%20Integration.pdf> (luettu 12.3.2008).

Lindberg, Leon N. (1963), *The Political Dynamics of European Economic Integration*. London: Oxford University Press.

Mitrany, David (1966), *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle.

Mitrany, David (1975), *The Functional Theory of Politics*. London: Robertson.

Monar, Jörg (2004), *Maintaining the Justice and Home Affairs Acquis in an Enlarged Europe*.

Teoksessa Apap, Joanna (ed.) *Justice and Home affairs in the EU. Liberty and Security Issues after Enlargement*. 37–54. Luettavissa:

<http://books.google.com/books?id=P0ruJkb8dcMC&printsec=frontcover&dq=corruption+eu+new+member+states&psp=1&hl=it#PPA1,M1> (luettu 18.11.2007).

Moravcsik, Andrew (1998), *The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*. London: UCL Press.

Müller, Harald (2003), *Terrorism, Proliferation: a European Threat Assessment*. European Union Institute for Security Studies. Chaillot papers number 58. Luettavissa <<http://www.iss-eu.org/chaillot/chai58e.pdf>> (luettu: 2.1.2008).

Müller-Wille, Björn (2004), *For Our Eyes Only? Shaping the intelligence community within the EU*. Occasional Papers number 50. European Union Institute for Security Studies. Luettavissa <http://www.iss-eu.org/occasion/occ50.pdf> (luettu 5.3.2007).

Nye, J.S. (1965), *Patterns and Catalysts in Regional Integration*. International Organization Number 19 Volume 4. Autumn 1965. 870–884.

Nye, J.S. (1971), *Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functionalist Model*. Teoksessa Lindberg, Leon N. & Stuart A. Scheingold (ed.), *Regional Integration. Theory and Research*. Cambridge: Harvard University Press. 796–835.

- Pinder, John (1992), *Euroopan unioni. Erään yhteistyön historia*. (Englanninkielinen alkuperäisteoksesta *European Community. The Building of a Union*. Revised edition following the Maastricht Treaty 1992. Suomentanut Esko Hamilo). Helsinki: Tammi.
- Pollack, Mark A. (2005), Theorizing the European Union: Internal Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance. *Annual Review of Political Science* 2005: 8. 357–398.
- Rasmussen, Niels Aadal (2006), EU Global Power? Reflections on the European Security and Defence Policy after the Failure of the 2004 Draft Constitutional Treaty. DIIS Report 2006:8. Danish Institute for International Studies. Luettavissa:
http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports2006/RP_06_08_eu_globalpower_web.pdf (luettu 21.3.2008).
- Rosamond, Ben (2000), *Theories of European Integration*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosamond, Ben (2005), The Uniting of Europe and the foundations of EU studies: Revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas. *Journal of European Public Policy*. Volume 12, Number 2/April 2005. 237–254.
- Schmitter, Philippe C. (1969), Three Neo-Functional Hypothesis About International Integration. *International Organisation*, Volume XXIII, Number 1, Winter 1969. 161–166.
- Schmitter, Philippe C. (2004), Neo-neofunctionalism. Teoksessa Wiener, Antje & Thomas Diez (ed.), *European integration Theory*. Oxford: Oxford University Press 2004. 50–71.
- Schmitter, Philippe C. (2005), Ernst B. Haas and the Legacy of Neofunctionalism. *Journal of European Public Policy* 12:2, April 2005: 255–272.
- Selin, Paavo (2005) Terrorismi ei sotimalla loppu. *Kosmopolis* Vol. 35:1/2005. 82–86.
- Suoninen, Eero (1999), Näkökulma sosiaalisen todellisuuden rakentumiseen. Teoksessa Jokinen Arja, Kirsi Juhila & Eero Suoninen, *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Tampere: Vastapaino. 17–36.
- Taylor (1975), Esipuhe teoksessa Mitrany, David (1975) *The Functional Theory of Politics*. London: Robertson.
- Tuominen, Katja & Teemu Lehtinen (toim. vuoteen 1999), Heidi Kaila (toim. 5/1999 alkaen), *Euroopan yhdyntymisen kronologia* (2003), Eurooppa-tietoa 153/2003. Helsinki: Eurooppa-tiedotus, Ulkoasiainministeriö.

Uçarer, Emek M. (2003), Justice and Home Affairs. Teoksessa Cini, Michelle (ed.), *European union politics*. Oxford: Oxford University Press. 294–311.

Vaara, Eero & Pikka-Maaria Laine (2006), Kriittinen diskurssianalyysi metodologiana strategiatutkimuksessa. Teoksessa Rolin, Kristiina, Marja-Liisa Kakkuri-Knuuttila & Elina Henttonen (toim.), *Soveltava yhteiskuntatiede ja filosofia*. Helsinki: Gaudeamus kirja. Oy Yliopistokustannus University Press Finland. Ltd. 155–173.

Waeber, Ole (2004), Discursive Approaches. Teoksessa Wiener, Antje & Thomas Diez, *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press. 197–215.

Walker, Neil (1994), European integration and European policing: a complex relationship. Teoksessa Andersson, Malcolm & Monica Den Boer (ed.), *Policing Across National Boundaries*. London: Pinter Publishers. 23–45.

Walker, Neil (2002), “Policing and Supranational”. *Policing and Society*, Vol. 12, No. 4. 307–321. Luettavissa: Elektroniset kokoelmat NELLI > Poliitiikan tutkimus > EBSCOhost Academic Search Premier > Publications > Policing and Society > 2002 > Vol. 12. Issue 4-Dec2002 > “Policing and Supranational” (luettu 16.3.2008).

Wallace, William (2000), Collective Governance. Teoksessa Wallace, Helen & William Wallace (ed.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press. 523–542.

Wasastjerna, Jyrki (1999), *Johdatus Poliisin kansainväliseen yhteistyöhön. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjat 3*. Espoo: Poliisiammattikorkeakoulu.

Weiler, J.H.H. & A. Wessels (1988), ‘EPC and the challenge of theory’. Teoksessa Pijpers, A., E. Regelsberger & A. Wessels (ed.), *European Political cooperation in the 1980s: a Common Foreign Policy for Western Europe*. Dordrecht: Martinus: Nijhoff. 229–258.

Wind, Marlene (2000), Sovereignty, anarchy and law in Europe, When legal norms turn into political facts. Teoksessa Kelstrup, Morten & Michael C. Williams (ed.) (2000), *European Integration: power, security and community*. London: Routledge. 106–126.

Muut:

Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen , Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta (1997). Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto. Luettavissa: <http://www.euoparl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-fi.pdf> (luettu 21.3.2008).

De Vries, Gisj (2004), European strategy in the fight against terrorism and the cooperation with United States. Puhe Washingtonissa 13.5.2004. CISIS European dialogue lunch. Luettavissa: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Washington,%2013%20May%202004.pdf> (luettu 21.3.2008).

Ehdotus sopimukseksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta. Jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssi 5.10.2007. Bryssel. Saatavilla Eurooppa-tiedotus, Helsinki.

EU:n neuvosto, The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism 24.11.2005. Luettavissa: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14781-re01.en05.pdf> (luettu 31.3.2008).

EU:n neuvoston puheenjohtajan päätelmät 20.9.2001. Luettavissa: http://ec.europa.eu/justice_home/news/terrorism/documents/concl_council_20sep_en.pdf (luettu 13.12.2001).

EU:n neuvoston puitepäättös terrorismin torjumisesta 13.6.2002. Luettavissa: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/dynadoc/jo/jai/FI/ST006128_02ORIFI.pdf (luettu 21.3.2008).

EU:n neuvoston puitepäättös eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovutusmenettelyistä 13.6.2002. Luettavissa: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/dynadoc/jo/jai/FI/ST007253_02ORIFI.pdf (luettu 21.3.2008).

EU:n neuvosto, European Counter Terrorism Strategy 30.11.2005. Luettavissa: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf> (luettu 21.3.2008).

Eurooppa-neuvosto, puheenjohtajan päätelmät. 15-16.10.1999. Tampere. Luettavissa:
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fi/ec/00200-r1.fi9.htm (luettu 21.3.2008).

Eurooppa-neuvosto, puheenjohtajan päätelmät 4.-5.11.2004. Bryssel. Luettavissa:
<http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/newsWord/fi/ec/82538.doc> (luettu 21.3.2008).

Eurooppa-tiedotus (2007), Euroopan unionin perussopimusten uudistaminen. Tietosivu 3/2007.
Luettavissa: <http://www.eurooppatiedotus.fi/Public/download.aspx?ID=22533&GUID={3825FA44-D848-4970-9B0E-0D1907F0F834}> (luettu 18.12.2007).

European Counter Terrorism efforts JHA field 2004, Memo/04/59. 12.3.2004. Luettavissa:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/04/59&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (luettu 21.3.2008).

Euroopan neuvosto, European Counter Terrorism Strategy 30.11.2005. Bryssel. Luettavissa:
<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf> (luettu 21.3.2008).

European Security Strategy (2003)

Luettavissa: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (luettu 19.3.2008).

Europol Fact Sheet. Luettavissa:

<http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts> (luettu 12.12.2007).

Kaleva 25.3.2004. Uutinen. Ylönen Seppo: ”Yhteistyö takkuu terrorin edessä”.

Kiljunen, Kimmo (2007), Keskustelutilaisuus 21.11.2007 ”Mikä muuttuu? EU:n sopimus uudistus perustuslain jälkeen”. Eurooppa-tiedotus. Helsinki

Maastictin sopimus Euroopan unionista (1992)

<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001> (luettu 10.12.2007).

Perustietoa sopimuksesta (2007)

Luettavissa: http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_fi.htm (luettu 18.12.2007).

Sisäasiainministeriö (luettu 7.12.2007) Luettavissa:

<http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/7EB97A046292E0D4C2256B80005ECEE7?opendocument>.

Sisäministeriön poliisiosasto (2007), Poliisin kansainvälinen toiminta 1.1.-30.6.2007. Poliisin ylijohdon julkaisusarja 8/2007. Luettavissa

[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/3CC395D4B0AA3875C2257330003F4899/\\$file/8-2007.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/3CC395D4B0AA3875C2257330003F4899/$file/8-2007.pdf) (luettu 12.12.2007).

Sopimus Euroopan unionin perustuslaista 29.10.2004. Luxembourg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto. Saatavilla Eurooppa-tiedotus, Helsinki.

Valtioneuvosto (2008) Luettavissa:

<http://www.valtioneuvosto.fi/eu/teemoja/schengen/fi.jsp> (luettu 12.3.2008).

Valtioneuvoston EU-sihteeristö (2007a), EU:n perussopimusten uudistaminen. Luettavissa:

<http://www.vn.fi/eu/perussopimusten-uudistaminen/pdf/hvk-2007/tietoa.pdf> (luettu 15.12.2007).

Valtioneuvoston EU-sihteeristö (2007b), EU:n perussopimusuudistus; valmistautuminen kesäkuun Eurooppa-neuvostoon. Jatkokirjelmä Eduskunta, Suuri valiokunta ja Ulkoasianvaliokunta.

Luettavissa:

http://217.71.145.20/TRIPviewer/temp/TUNNISTE_E_149_2006_3._VNK_06.06.2007_fi.html (luettu 30.3.2008).

LIITE 1.

Haastattelukysymykset

1. TURVALLISUUSYMPÄRISTÖN MUUTOS

1. Millaisena näet Suomen nykyisen turvallisuusympäristön?
2. Mitkä tekijät ovat mielestäsi vaikuttaneet turvallisuusympäristön muutokseen Suomessa kylmän sodan päättymisen jälkeen?
3. Onko Suomen EU-jäsenyys mielestäsi vaikuttanut muutokseen? Jos, niin miten?
4. Miten muutos näkyy suomalaisten turvallisuusviranomaisten toiminnassa?
5. Millaisia uusia tehtäviä se on tuonut viranomaisille?

2. TERRORISMIN MÄÄRITELMÄ

6. Millainen toiminta on mielestäsi terrorismia?
7. Mitkä ovat mielestäsi niin sanotun uuden terrorismin ominaispiirteet?
8. Miten mielestäsi niin sanottu uusi terrorismi eroaa aikaisemmasta terrorismista?
9. Mistä lähtien arvioit tämän muutoksen olleen havaittavissa?

3. MILLAINEN UHKA TERRORISMI ON SUOMELLE

Ennen syyskuun 11.

10. Millaiseksi arvioit Suomeen kohdistuneen terrorismin uhan ennen syyskuun 11.?
11. Oliko ennen 11.9. havaittavissa terrorismitoimintaa tai sen uhkaa Suomessa?
12. Jos, niin mitä tai ketä tekijät edustivat?

Syyskuun 11. jälkeen

13. Millaiseksi arvioit terrorismin uhan Suomessa?
14. Onko olemassa viitteitä siitä, että Suomessa on terrorismitoimintaa? (11.9. jälkeisellä ajalla)
15. Mihin ryhmään toimijat kuuluvat? Mitä he edustavat?
16. Ovatko kyseessä Suomessa pysyvästi asuvat henkilöt vai väliaikaisesti Suomessa oleskelevat henkilöt?
17. Mistä nämä henkilöt ovat kotoisin?
18. Millaisiin terrorismia koskeviin uhkakuviin Suomessa on varauduttu?
19. Miten Suomen uhkakuvat eroavat niistä, mihin EU, Yhdysvallat ja Nato ovat varautuneet?
20. Millaisiin uhkakuviin mielestäsi Suomen pitäisi varautua?
21. Millaisia vaikutuksia arvioit toisessa EU-maassa tapahtuneella iskulla olevan Suomeen?

4. TERRORISMIN TORJUNTA SUOMESSA

22. Mistä lähtien terrorismi on turvallisuusviranomaisten toiminnassa otettu huomioon?
23. Miten syyskuun 11. on vaikuttanut tähän?
24. Millaisilla toimilla terrorismia torjutaan? (suomi, oma toimiala?)
25. Miten ne ovat muuttuneet viimeisen 15 vuoden aikana?
26. Mitkä eri viranomaiset vastaavat terrorismin torjunnasta?
27. Millaista yhteistyötä viranomaiset tekevät?
28. Miten arvioisit yhteistyön toimivuutta? Parannusehdotukset?
29. Millainen tehtävänjako näiden viranomaisten välillä on? Miten onnistuneena sitä pidät?

30. Jos Suomessa sattuisi terrori-isku, minkä eri viranomaisten vastuualueeseen kuuluu siihen reagoida?
31. Tietävätkö kaikki tehtävänsä? Mikä olisi oman yksikkösi toimenkuva?
32. Millaisia viranomaistoimia toisessa EU-maassa tapahtunut isku aiheuttaa Suomessa?

5. YHTEISTYÖ TERRORISMIN TORJUMISEKSI

33. Mistä lähtien Suomi on tehnyt kansainvälistä yhteistyötä terrorismin torjumiseksi?
34. Millaisilla kansainvälisillä toimilla terrorismia torjutaan?
 - a) EU-tasolla?
 - b) EU:n jäsenmaiden kesken?
 - c) EU:n ulkopuolisten valtioiden kanssa?
35. Mitkä ovat Suomen kansainväliset yhteistyötahot?
36. Mitkä näistä ovat tärkeimmät?
 - a) Suomen tärkeimmät yhteistyökumppanit?
 - b) Oman toimialasi tärkeimmät yhteistyökumppanit?
37. Millaista yhteistyö on?
 - a) EU:n toimielinten kanssa?
 - b) EU:n jäsenmaiden kesken?
 - c) EU:n ulkopuolisten toimijoiden kanssa?
38. Miten arvioisit yhteistyön vaikuttavuutta?
39. Onko yhteistyössä ilmaantunut ongelmia? Millaisia?
40. Miten uusien jäsenvaltioiden mukaantulo on vaikuttanut EU-yhteistyöhön?
41. Millaista kansainvälisen yhteistyön pitäisi olla?
42. Millaista EU-yhteistyön pitäisi olla?
43. Miten arvioisit EU:n integraation tilaa sisäisen turvallisuuden alalla?
44. Miten ajattelet sen tulevaisuudessa kehittyvän?

6. TULEVAISUUS

45. Mihin suuntaan arvioit terrorismin uhan kehittyvän tulevaisuudessa Suomen osalta?
46. Minkä tekijöiden arvioit tähän muutokseen vaikuttavan?
47. Millaisia toimia tarvitaan tulevaisuudessa terrorismin torjumiseksi?
 - a) kansalliset toimet
 - b) EU-tason toimet
 - c) Naton toimet
 - d) valtioiden väliset toimet
 - e) muut toimet
48. Millaisia haasteita/ongelmia näet terrorismin torjunnassa tulevaisuudessa?
49. Miten terrorismin torjuntaa pitäisi kehittää?
 - a) Kansalliset toimet?
 - b) EU:n toimet?
 - c) Naton toimet
 - d) valtioiden väliset toimet?
 - e) muut toimet?