

Muuttoliikkeen hallinta monitasoisessa järjestelmässä –

Kyproksen kasvaneet virrat

Laura Ryyhälä

Pro gradu

Valtio-oppi

Turun Yliopisto

Kevät 2020

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaan tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

TURUN YLIOPISTO

Filosofian, poliittisen historian ja valtio-opin laitos / Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

RYYNÄLÄ, LAURA: Muuttoliikkeen hallinta monitasoisessa järjestelmässä – Kyproksen kasvaneet virrat

Pro gradu -tutkielma, 87 s.

Yleinen valtio-oppi

Kesäkuu 2020

Tutkielmassa tarkastellaan Kyproksen epäjohdonmukaisena näyttäytyvää kasvaneen muuttoliikkeen hallintaa Kyproksen tasavallan, Euroopan unionin ja YK:n pakolaisjärjestön välisen yhteistyön näkökulmasta. Tutkimuksen taustalla vaikuttaa eklektinen teoreettinen viitekehys, jonka puitteissa monitasohallinnan teorian, agendan määrittelyn ja politiikan kehystämisen käsitteiden kautta tarkastellaan, miten agendan määrittelyn tasokohtainen dynamiikka vaikuttaa muuttoliikkeen kehyksiin eri hallinnantasoilla. Tarkoituksena on selvittää, johtavatko eri tasojen muuttoliikkeen hallintaa määrittävät kehykset politiikkalinjojen lähentymiseen vai ovatko eri tasoilla tapahtuvat hallintapyrkimykset enemmän hajautuneita ja tasojen välinen yhteistyö irtikytkeytynyttä.

Analyysissä tarkastellaan Kyproksen tasavallan ja EU:n korkean profiilin poliitikkojen julkilausumia sekä YK:n pakolaisjärjestön Kyproksen organisaation julkaisuja muuttoliikkeestä. Aineistossa ilmenevät kehykset määritellään kehysanalyyttisin keinoin ja dominoivat kehykset täsmennetään laskemalla eri kehystämisen keinojen suhteellinen läsnäolo. Analyysi paljastaa kolme dominoivaa kehystä: Euroopan yhteisen haasteen kehysten sekä keskenään ristiriitaiset laittomien järjestelmän hyväksikäyttäjien ja ihmisoikeuksien kriisin kehykset. Analyysi osoittaa, että muuttoliike on määritelty ristiriitaisesti muuttoliikkeen hallinnassa aktivoituneilla eri hallinnantasoilla. Erityisesti Kyproksen tasavallan kehystämisen poikkeaa selkeästi EU:n ja YK:n pakolaisjärjestön kehystämistä, sillä laittomien järjestelmän hyväksikäyttäjien kehys on voimakkaasti läsnä ainoastaan Kyproksen valtiollisella tasolla. YK:n pakolaisjärjestö vaikuttaa harjoittavan ihmisoikeuksien kriisin kehysten kautta eräänlaista vastakehystämistä tälle Kyproksen valtiollisen tason kehystämelle. Myös eri kehysten yhteydessä esitetyt politiikkalinjat eroavat selkeästi toisistaan.

Johtopäätöksissä verrataan empiirisiä havaintoja monitasoisen hallintaympäristön järjestäytymisen muotoihin. Loppupäätelmänä todetaan, että muuttoliikkeen tasokohtaisissa kehyksissä on eroja ja kehykset johtavat valittujen politiikkalinjojen hajautumiseen, mikä ilmentää yhteistyön irtikytkeytyneisyyttä. Kehysten tasokohtaisuuden tiedostaminen ja yhteinen muuttoliikkeen määrittelemisen olisivat hyvä lähtökohta toimivammalle yhteistyölle. Yhteistyön sujuvoittaminen on kuitenkin hankala tehtävä, sillä erityiset tasokohtaiset tekijät, kuten Kyproksen kriisi, vaikuttavat kehysten taustalla.

Asiasanat: agendan määrittely, EU, kehysanalyysi, Kypros, monitasohallinta, muuttoliike, pakolaiset, pakolaispolitiikka, turvapaikanhakijat, turvapaikkapolitiikka, YK:n pakolaisjärjestö

Sisällysluettelo

1. Johdanto	2
2. Kyproksen muuttoliikkeen hallinnan erityispiirteet.....	7
2.1. EU:n rooli.....	10
2.2. YK:n pakolaisjärjestön rooli	12
3. Eklektinen teoreettinen viitekehys.....	13
3.1. Monitasohallinnan teoria.....	14
3.1.1. Maahanmuuton monitasoisen hallinnan tutkimus	16
3.1.2. Monitasohallinnan teorian typologiat.....	17
3.2. Agendan määrittely.....	24
4. Kehysanalyysi	27
4.1. Poliitiikan kehystäminen	29
4.2. Muuttoliikekriisi kehystenä	31
4.3. Kehysanalyysi menetelmällisenä työkaluna.....	32
4.4. Kehysanalyysin eteneminen	35
5. Aineisto	39
5.1. Kyproksen tasavalta	39
5.2. Euroopan unioni.....	40
5.3. YK:n pakolaisjärjestö Kyproksella.....	40
6. Analyysi muuttoliikkeen saamista kehyksistä.....	42
6.1. Aineistosta johdetut kehukset	42
6.1.1. Laittomat järjestelmän hyväksikäyttäjät.....	44
6.1.2. Ihmisoikeuksien kriisi	46
6.1.3. Euroopan yhteinen haaste	51
6.1.4. Globaali ongelma	54
6.1.5. Sidosryhmäyhteistyön puutostila	56
6.1.6. Muuttoliike mahdollisuutena.....	58
6.2. Tasojen vertailu	60
7. Johtopäätökset.....	68
Lähdeluettelo	74

Terminologiset lähtökohdat

Muuttoliikkeeseen liittyvä terminologia ei ole yksiselitteistä. Tässä työssä *sääntelemättömällä muuttoliikkeellä tai maahanmuutolla* tarkoitetaan Euroopan komission määritelmän mukaisesti sellaista henkilöiden liikkumista uuteen asuinpaikkaan, joka toteutuu lähtö-, siirtymä- ja vastaanottomaiden normijärjestelmien ulkopuolella (Euroopan komissio).

Kansainvälistä suojelua voi hakea jättämällä turvapaikkahakemuksen. *Turvapaikanhakijalla* tarkoitetaan siis henkilöä, joka hakee suojelua ja oleskeluoikeutta vieraasta valtiosta. (Sisäministeriö.)

Pakolaisella viitataan henkilöön, jolle on myönnetty turvapaikka vieraasta valtiosta. (Sisäministeriö.) *Pakolaisstatus* on määritelty Geneven pakolaissopimuksessa seuraavasti: ”Pakolaisella tarkoitetaan henkilöä, jolla on perusteltua ahdistusta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan; tai joka olematta minkään maan kansalainen oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella ja edellä mainittujen seikkojen tähden on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne” (Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, 1 artikla, 1951).

Mikäli pakolaisuuden määritelmä ei täyty, henkilön on mahdollista saada *toissijaiseen suojeluun* perustuva turvapaikka, jos on merkittäviä perusteita sille, että alkuperämaahan tai entiseen asuinmaahan palatessaan hän joutuisi vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, esimerkiksi kuolemanrangaistuksen tai kidutusta ja on kykenemätön tai vaaran johdosta haluton turvautumaan kyseisen maan suojaan (Euroopan unionin neuvosto 2004).

Euroopan unionin alueella hakija voi saada myös *tilapäistä suojelua* siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, joissa hakija ei voi palata lähtömaahan turvallisesti esimerkiksi aseellisen selkkauksen tai pysyväisluonteisen väkivallan vuoksi, ja jos turvapaikkajärjestelmä ei kykene käsittelemään tätä maahantuloa ilman, että sen asianmukainen toiminta häiriintyy (Euroopan unionin neuvosto 2011).

Tässä tutkielmassa viitataan yleensä YK:n pakolaisjärjestön suositteluun tapaan kattavasti ”pakolaisiin ja turvapaikanhakijoihin” termien sekoittamisen välttämiseksi (YK:n pakolaisjärjestö Kyproksella 2016).

1. Johdanto

Eurooppaan suuntaava sääntelemätön muuttoliike rauhoittui vuoden 2015 huipun jälkeen, mutta Euroopan unionin alueelle saapuu yhä merkittävä määrä pakolaisia ja turvapaikanhakijoita. Vuonna 2015 EU-valtiot vastaanottivat yhteensä ennätyselliset 1,3 miljoonaa turvapaikkahakemusta, jonka jälkeen trendi oli tasaisen laskeva, kunnes 2019 hakemusten määrä kääntyi jälleen nousuun ja hakemuksia jätettiin lähemmäs 700 000 (Eurostat 2020). Tilanteella on potentiaalia eskaloitua uudelleen, kun otetaan huomioon esimerkiksi Syyrian humanitaarisen kriisin syventyminen ja Turkin suunnalta tuleva paine maassa oleilevien pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden uudelleensijoittamiseksi.

Muuttoliikkeen huippuvuosina valtaosa Eurooppaan pyrkivistä tuli Välimeren reittien kautta Kreikkaan, Espanjaan ja Italiaan. Kreikkaan saapui vuonna 2015 yli 800 000 pakolaista ja turvapaikanhakijaa (YK:n pakolaisjärjestö 2015). Itäisen Välimeren reitti on jälleen hiljalleen aktivoitunut, ja syksyllä 2019 Kreikan saaret saivat todistaa uuden piikin tulijoiden määrässä. EU-valtioista suhteellisesti eniten turvapaikkahakemuksia kansalaisten määrään verrattuna on kuitenkin viimeisen parin vuoden aikana vastaanottanut vähemmälle huomiolle jäänyt, Välimeren itäisellä laidalla sijaitseva, Kyproksen tasavalta.

Kypros välttyi pitkään suurimmilta muuttovirroilta pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden suunnatessa kohti Manner-Eurooppaa ja Schengen-alueen piiriin. Kyproksen suosio on kasvanut vasta muiden Eurooppaan johtavien reittien käytön hankaloiduttua esimerkiksi EU-Turkki -pakolaissopimuksen sekä Italian suljettujen satamien politiikan myötä. Nyt Kyprokselle saapuva sääntelemättömien maahantulijoiden virta on suurempi kuin koskaan aiemmin kuluneen muuttoliikkeen aikana. (Stevis-Gridneff 2020.)

Kyproksella vaikuttaa olevan paljon vaikeuksia kasvaneen muuttoliikkeen hallinnassa. Vastaanottojärjestelmä on ylikuormittunut, ja Kypros on kääntynyt sekä EU:n että muiden jäsenvaltioiden puoleen avun toivossa (Petrides 2019). EU:ssa on yritetty päästä yksimielisyyteen yhteisestä, solidaarisesta ja kattavasta maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikasta, mutta sopimus antaa vielä odottaa itseään (Johansson 2020). YK:n pakolaisjärjestö Kyproksella on puolestaan

toistuvasti ilmaissut huolensa Kyproksen muuttoliikkeen hallinnan ongelmista ja pyrkii aktiivisesti auttamaan Kyprosta käytänteiden parantamisessa (YK:n pakolaisjärjestö Kyproksella 2017b, 2017c ja 2019a). Kyproksen tasavallan, EU:n ja YK:n pakolaisjärjestön yhteisistä pyrkimyksistä huolimatta vastaanottojärjestelmässä on yhä huomattavia ongelmia ja tilanne vaikuttaa huolestuttavalta vastaanottojärjestelmän kapasiteetin sekä pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Tämän työn tarkoituksena on perehtyä tarkemmin Kyproksen epä johdonmukaisena näyttäytyvään muuttoliikkeen hallintaan näiden kolmen hallinnan tason välisen yhteistyön näkökulmasta. Tämä on perusteltua, sillä muuttoliike koettelee jo nykyisellään Kyproksen kapasiteettia ja tilanteella on potentiaalia eskaloitua katastrofaaliseksi, jos muuttoliikevirrat Kyprokselle kasvavat esimerkiksi Turkin toimien tai Syyrian tilanteen heikkenemisen myötä ennen kuin järjestelmä on saatu toimivaksi. Yhteistyön ongelmien jäljittäminen saattaisi olla avain politiikkalinjojen käytäntöönpanon tehostamiseksi ja toimivan vastaanottojärjestelmän aikaansaamiseksi, sillä yhteistyön ongelmat voivat itsessään johtaa epäoptimaalisiin lopputuloksiin politiikkalinjojen toteutuksessa.

Tämän tutkielman kannalta keskeisessä asemassa on se, miten vuonna 2015 eskaloitunut muuttoliike on määritelty eri hallinnantasoilla. Usein kyseiseen muuttoliikkeeseen viitataan muuttoliikekriisinä. Erilaiset muuttoliikkeet ovat kuitenkin olleet normaali osa ihmiskunnan historiaa yhteiskunnan alkua ajoista saakka, eikä modernien eurooppalaisten valtioiden historia eroa tästä traditiosta. Muuttovirtojen volyyymi ja suunta ovat vaihdelleet eri aikakausina, ja Euroopassa on päästy todistamaan erilaisia trendejä aina kolonialismin aallosta maailmansotien kautta sisämarkkinoiden vapaan liikkuvuuden aikaan. 2000-luvulla *muuttoliike* on esiintynyt kuitenkin harvoin itsenäisenä terminä, vaan useimmiten se on liimautunut yhteen *kriisin* käsitteen kanssa. Muuttoliikkeet nähdään usein kriisien aikaansaamina, kriisejä luovina tai ne itsessään käsitetään kriiseiksi. Menjívarin, Ruizin ja Nessin (2019) mukaan kriisin käsitettä käytetään nyky-yhteiskunnassa niin paljon, että sen merkityksestä on tullut hyvin laava. Maahanmuuttokriiseistä on tullut nykyajan uusi normaali. Menjívar, Ruiz ja Ness huomauttavat, ettei kaikkia maahanmuuttovirtoja ole kuitenkaan historiallisesti määritelty ongelmiksi, vaan toisinaan muuttoliikkeisiin on

suhtauduttu neutraalisti tai nähty ne jopa mahdollisuuksina. Konstruktivistisen teoriaperinteen valossa medialla ja poliitikoilla nähdään olevan merkittävä rooli siinä, *miten* muuttoliikkeet on sanojen voimalla kehystetty kriiseiksi. (Menjívar, Ruinz & Ness 2019, 1–5.)

Tässä tutkielmassa lähdetään liikkeelle edellä mainitusta konstruktivistisesta ajatusmallista, jonka mukaan poliittiset kysymykset saavat merkityksensä toimijoiden konstruoimina kokonaisuuksina, eikä niiden julkisessa keskustelussa esiin noussut luonne välttämättä pohjaa ilmiön objektiiviseen todellisuuteen. Näin ollen myöskään muuttoliikkeen määritelmä ja sen hallintaan tähtäävät politiikkalinjat eivät siis välttämättä perustu objektiivisiin ja faktoihin nojaaviin käsityksiin hallittavasta ilmiöstä.

Tämä voi hankaloittaa politiikan päämäärien toteuttamista erityisesti silloin, kun muuttoliikkeen hallinnassa on aktivoitunut useampi eri hallinnantaso. Scholtenin (2012) mukaan agendan määrittämisen tasosidonnaisuus luo usein tasokohtaisia kehyksiä poliittisille ilmiöille. Kehysten yhteensopimattomuus voi hankaloittaa hallinnan koordinoimista tasojen välillä ja olla esteenä politiikkalinjojen konvergenssille sekä johtaa politiikan irtikykyneisyyteen (decoupling). Tämän vuoksi hallintayritykset eivät välttämättä tuota tulosta, sillä hallinnan tasot saattavat soveltaa yhteensopimattomia politiikkalinjoja ja lähettää ristiriitaisia viestejä politiikan kohteille, mikä on omiaan johtamaan epäoptimaalisiin lopputuloksiin politiikkalinjojen käytäntöönpanossa (Scholten 2012, 217–220 ja Scholten 2015, 991–992).

Kyproksen muuttoliikkeen hallinta tapahtuu monitasoisessa hallintaympäristössä, johon Kyproksen valtion ohella YK:n pakolaisjärjestö Kyproksella ja EU osallistuvat aktiivisesti. Myös erilaiset hyväntekeväisyys- ja kansalaisjärjestöt kuten Punainen risti, Caritas ja Cyprus Refugee Council sekä Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö toimivat Kyproksella pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden hyväksi. Tässä tutkielmassa keskitytään kuitenkin tarkastelemaan ensin mainittuja kolmea merkittävintä muuttoliikkeen hallintaan osallistuvaa hallinnantasoja. Eri tasoilla on voitu korostaa ilmiön eri aspekteja ja on myös mahdollista, että muuttoliike on määritelty täysin ristiriitaisesti eri hallinnantasojen kontekstissa. Tämän vuoksi myös ilmiön hallintaan valitut

politiikkalinjat voivat olla ristiriidassa keskenään, eihän niillä välttämättä olla ratkaisemassa edes samaa ongelmaa.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan Kyproksen epä johdonmukaisena näyttäytyvää muuttoliikkeen hallintaa EU:n, Kyproksen tasavallan ja YK:n pakolaisjärjestön välisen vuorovaikutuksen näkökulmasta, monitasohallinnan teoriaperinteen valossa. Tutkin, miten agendan määrittelyn tasokohtainen dynamiikka on vaikuttanut muuttoliikkeen saamiin kehyksiin näillä eri hallinnantasooilla ja millä tavalla tämä vaikuttaa hallinnan keinoihin. Tarkoituksena on selvittää, johtavatko eri tasojen muuttoliikkeen hallintaa määrittävät kehykset politiikkalinjojen konvergenssiin eli lähentymiseen muuttoliikkeen hallinnassa vai ovatko eri tasoilla tapahtuvat muuttoliikkeen hallintapyrkimykset ennemmin hajautuneita ja tasojen välinen yhteistyö irtikytkeytyntä (decoupled).

Kyproksen muuttoliikkeen hallinnasta tehtyjen havaintojen pohjalta hypoteesi tutkimukselle on, että:

- 1) Muuttoliikkeen tasokohtaisissa kehyksissä on eroja, ja
- 2) kehykset johtavat valittujen politiikkalinjojen divergenssiin eli hajautumiseen, mikä ilmentää yhteistyön irtikytkeytyneisyyttä.

Seuraavaksi luvussa kaksi tarkastellaan Kyproksen muuttoliikkeen hallinnan erityispiirteitä ja haasteita. Alaluvussa 2.1 perehdytään EU:n rooliin ja alaluvussa 2.2 YK:n pakolaisjärjestön rooliin muuttoliikkeen hallinnassa.

Kolmannessa luvussa esitellään tutkimuksen eklektinen teoreettinen lähestymistapa ja alaluvussa 3.1 perehdytään tutkimuksen tärkeimpään teoreettiseen pohjaan eli monitasohallinnan teoriaperinteeseen. Alaluvussa 3.1.1 tarkastellaan maahanmuuton monitasoisen hallinnan tutkimusta ja alaluvussa 3.1.2 monitasohallinnan teoriaperinteen erilaisia tapoja jäsentää monitasoista hallintaympäristöä.

Kehysanalyysi ansaitsee oman lukunsa 4, sillä se toimii tässä tutkielmassa sekä teoreettisessa että metodologisessa roolissa. Alaluvussa 4.1 perehdytään siihen, miten poliittisten kysymysten kehystämistä on tutkittu ja alaluvussa 4.2 perehdytään puolestaan muuttoliikekriisin kehykseen. Alaluvussa 4.3 esitellään

kehysanalyysin hyödyntämistä menetelmällisenä työkaluna ja alaluvussa 4.4 käydään yksityiskohtaisesti läpi tämän tutkielman kehysanalyytin lähestymistapa.

Luvussa 5 esitellään tämän tutkimuksen aineisto. Aineisto valitaan mahdollisimman yhteneväisten periaatteiden mukaan jokaisen hallinnantason osalta, jotta tasojen välinen vertailu olisi mahdollista.

Luvussa 6 tarkastellaan analyysin etenemistä ja alaluvussa 6.1. aineistosta induktiivisesti johdettuja muuttoliikkeen saamia kehyksiä. Alaluvussa 6.2. aineiston kvalitatiivisen analyysin kautta saatujen kehysten esiintymistiheys mitataan, jotta muuttoliikkeen eri tasoilla saamia kehyksiä voidaan vertailla keskenään.

Johtopäätöksissä luvussa 7 tarkastellaan tasojen välistä yhteistyötä empiriaan ja teoriaan pohjaten sekä pohditaan mahdollisia keinoja yhteistyön tehostamiseen.

2. Kyproksen muuttoliikkeen hallinnan erityispiirteet

Valloitettuaan Kyproksen venetsialaiset rakensivat 1500-luvulla Kyproksen pääkaupunkia Nikosiaa ympäröivän muurin ja 80 metriä leveän vallihaudan suojaamaan kaupunkia hyökkääjiltä. Venetsialaisesta muurista on sittemmin tullut kaupungin suosituin turistinähtävyys ja muuria ympäröivästä vallihaudasta virkistyskäyttöön tarkoitettu puisto. Vallihauta tarjoaa nykyään myös epävirallisen suojan lukemattomille turvapaikanhakijoille, jotka ovat jääneet kodittomiksi ja yöpyvät taivasalla vailla riittävää tukea. Erityisesti juuri täällä saaren hallinnollisessa ytimessä, jonka laitamilla Kyproksen ainoa varsinainen vastaanottokeskus sijaitsee, turvapaikanhakijat ja pakolaiset näkyvät jo voimakkaasti katukuvassa.

Kypros vastaanotti vuonna 2019 lähes 13 000 uutta turvapaikkahakemusta ja vuoden loppuun mennessä päätöstä odottavia turvapaikanhakijoita saarella oli yhteensä lähes 19 000. Lisäksi 2000-luvun puolella pakolaisstatuksen tai toissijaiseen suojeluun perustuvan oleskeluluvan saaneita oli yhteensä noin 12 000. Näistä luvista valtaosa on myönnetty kuluvan muuttoliikkeen aikana. (YK:n pakolaisjärjestö 2019a.) Vaikka absoluuttisina lukuina tarkasteltuna määrät eivät kuulosta järin suurilta, Kyproksen tasavallan asukaslukuun suhteutettuna pakolaisia ja turvapaikanhakijoita saapuu nyt Kyprokselle enemmän kuin mihinkään muuhun EU-maahan. Kyproksen tasavallan asukasluku on noin 860 000 ja yhdessä turvapaikanhakijat sekä myönteisen päätöksen saaneet muodostivat siis vuoden 2019 loppuun tultaessa 3,6 prosenttia maan väestöstä. Luvut käsittävät Kyproksen tasavallan hallinnoiman alueen, sillä jakautuneen saaren pohjoisosan miehitetyllä alueella ei ole turvapaikkajärjestelmää, ja saarelle saapuvat pakolaiset sekä turvapaikanhakijat hakeutuvat Kyproksen tasavallan puolelle turvapaikkajärjestelmän piiriin. Suurin yksittäinen kansanryhmä turvapaikanhakijoiden joukossa ovat syyrialaiset, joiden lisäksi turvapaikanhakijoita saapuu eniten Georgiasta, Intiasta, Bangladeshista, Pakistanista, Kamerunista sekä Vietnamista (YK:n pakolaisjärjestö 2019 b).

Sisäministeri Nicos Nouriksen (2020b) mukaan Kypros on valmiustilassa taatakseen julkisen turvallisuuden ja selvitäkseen maahanmuuttovirroista. Nouriksen mukaan tulijoiden määrät ovat niin suuria, ettei Kyproksen

pakolaishallinto kykene toimeenpanemaan tarkoituksenmukaista politiikkaa. (Nouris 2020b.) Kypros on laatinut uuden toimintasuunnitelman muuttoliikkeen hallitsemiseksi. Suunnitelman tarkoituksena on vauhdittaa jumissa olevaa pakolaishallintoa ja saada tilanne hallintaan muun muassa nopeuttamalla pitkittyneitä käsittelyprosesseja, karkottamalla välittömästi hylätyn päätöksen saaneet, säätämällä vakavat rangaistukset hyötyavioliitoille, rakentamalla uuden suljetun vastaanottokeskuksen ja avaamalla myös aiemmin suljetun vanhan säilöönottokeskuksen, taistelemalla laitonta työvoimaa vastaan tehostetun kontrollin avulla ja lisäämällä poliisin sekä armeijan valvontaa julkisen turvallisuuden takaamiseksi. (Nouris 2020b.)

Kyproksella on tällä hetkellä yksi valtion rahoittama vastaanottokeskus, jonka 400 hengen kapasiteetti on täysin riittämätön kasvaneiden pakolais- ja turvapaikanhakijavirtojen edessä. Tämän lisäksi saarella toimii 350-paikkainen EU-rahoitteinen 72 tunnin hätävastaanottokeskus, jonne turvapaikanhakijat ohjataan heidän saavuttuaan Kyprokselle. Kolmen päivän päästä turvapaikanhakijat jatkavat matkaa eteenpäin suojasta, osa jo saarella oleskelevien perheenjäsentensä luokse, osa yksityisen sektorin vuokra-asuntoihin ja osa suoraan kadulle. (YK:n pakolaisjärjestö 2019b.)

Turvapaikanhakijat jäävät kodittomiksi monien syiden vuoksi. Muun muassa Kyproksen tarjoama turvapaikanhakijoille suunnattu sosiaaliavustus on huomattavasti pienempi kuin muille ihmisryhmille suunnattu minimitoimeentulon takaava avustussumma, ja sen turvin majapaikan löytäminen on haastavaa asuntojen kovan kysynnän vuoksi. Turvapaikanhakijoiden ahdinkoa lisäävät myös rajoitukset työmarkkinoilla: heidän on sallittua työskennellä ainoastaan tietyillä hallinnon määrittämällä aloilla, ja kielimuurin sekä hallinnollisten rajoitusten vuoksi työpaikan saaminen on haastavaa. Turvapaikanhakijoiden avustukset sekä työllistymismahdollisuudet ovat huomattavasti huonommat kuin pakolaisstatuksen saaneilla ja asettavat turvapaikanhakijat epätasa-arvoiseen asemaan muihin ihmisryhmiin nähden. Turvapaikanhakijat jäävät lisäksi usein paitsi vaille perustarpeita, kuten suojaa ja ruokaa, myös ilman yhteiskuntaan integroitumiseen ja uuden elämän aloittamiseen tarvittavaa muuta tukea. (YK:n pakolaisjärjestö 2017b ja YK:n pakolaisjärjestö 2019b.)

Vaille tarvittavaa tukea jääneet turvapaikanhakijat ajautuvat helposti Kyprosta vaivaavan ihmiskaupan uhreiksi tai työskentelemään harmaan talouden pariin. Erityisesti naisilla on suuri riski päätyä seksiperäisen ihmiskaupan uhreiksi.

Yllä kuvatut ongelmat ovat erityisen hälyttäviä, kun otetaan huomioon, miten pitkään turvapaikanhakijat saattavat joutua viettämään tässä välitilassa päätöstä odottaen. Kyproksen turvapaikkahakemusten käsittelyajat ovat pahasti pitkittyneet. Keskimäärin turvapaikkahakemuksen käsittely kestää Kyproksella noin kahdesta kolmeen vuotta, ja pahimmillaan päätöksen saamisessa voi kestää jopa neljäkin vuotta. (AIDA 2020.) Kyproksella ei myöskään ole käytössä toimivaa nopeutettua käsittelyä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden seulomiseksi. Pitkittyneet käsittelyajat johtavat myös siihen, että esimerkiksi työ- tai opiskelijaviisumilla saapuneet kolmansien maiden kansalaiset anovat turvapaikkaa oleskelulupansa päätyttyä. Tarjoaahan turvapaikkahakemuksen jättäminen muutaman vuoden oikeuden oleskella Kyproksella.

Kyproksen maantieteellinen sijainti Lähi-idän syleilyssä vain alle 100 kilometrin päässä Syyrian rannikosta ja Turkista sekä saaren hallinnollinen tilanne luovat Kyproksen muuttoliikkeen hallinnalle erityiset haasteensa. Kyproksen saari on ollut jakautunut vuodesta 1974 lähtien Kyproksen tasavaltaan sekä Pohjois-Kyproksen turkkilaiseksi tasavallaksi (TRNC) julistautuneeseen, mutta vain Turkin tunnustamaan alueeseen. Kansainvälisesti ainoa tunnustettu hallinto saarella on siis Kyproksen tasavalta. Alueiden välillä on YK:n vartioima Vihreäksi linjaksi kutsuttu puskurivyöhyke. Koko Kyproksen katsotaan liittyneen EU:hun vuonna 2004, mutta tosiasiallisesti jakautuneena alueena, eikä EU:n lainsäädäntöä implementoida Kyproksen tasavallan ulkopuolisilla alueilla (Euroopan unioni 2020). Kyproksen tasavallalla ei siis ole valtaa Vihreästä linjasta pohjoiseen kuten ei Euroopan unionillakaan.

Kyproksen tasavallan pakolaishallinnolla ei myöskään saaren jakautuneisuuden vuoksi ole minkäänlaisia viranomaiskontakteja saaren pohjoisosaan. Valtaosa turvapaikanhakijoista ja pakolaisista saapuu saarelle nimenomaan tämän miehitetyn alueen kautta, missä ei ole toimivaa turvapaikkajärjestelmää. Kyproksen viranomaiset ovat useaan otteeseen huomauttaneet, että Turkki ei

tunnusta Kyproksen tasavaltaa, eikä tämän vuoksi implementoi EU:n ja Turkin välistä takaisinottosopimusta suhteessa Kyprokseen (Andreou 2019).

Suurin osa saapuu saarelle lentäen Turkista miehitetyn puolen lentokentälle, Ercanille (Stavis-Gridneff 2020). Tämän lisäksi venereitti Turkin rannikolta on aktivoitunut viime vuoden aikana (YK:n pakolaisjärjestö 2020). Saarelle saavuttuaan pakolaiset pyrkivät hakeutumaan Kyproksen tasavallan puolelle Vihreän linjan yli. Puskurivyöhykettä vartioivan YK:n rauhanturvaoperaation UNFICYP:n resursseja on vähennetty asteittain, ja valvontatehtäviä on siirretty pohjoisen yhteisölle ja Kyproksen tasavallalle (UNFICYP 2020). 180 kilometriä pitkä raja-alue on paikoittain hyvin vajavaisesti vartioitu ja sääntelemättömät pakolaiset sekä turvapaikanhakijat saapuvatkin useimmiten Kyproksen tasavallan alueelle puskurivyöhykkeen aukkojen kautta, virallisten rajanylityspaikkojen ohi.

Kyproksen hallinto hyväksyi 2019 lopulla lakimuutoksen, jonka myötä rajakontrollia tarkennettiin kolmansien maiden kansalaisten osalta. Kyproksen mukaan muutoksen avulla on tarkoitus rajoittaa ”laitonta maahanmuuttoa”. Mikäli kolmansien maiden kansalaiset ovat saapuneet saarelle Kyproksen tasavallan laittomaksi määrittelemien maahantulopisteiden kautta, esimerkiksi lentämällä Ercanille, ei heitä päästetä ylittämään rajaa. (Psyllides 2019.) Rajoituksen vaikutukset taitavat jäädä vähäisiksi, sillä turvapaikkaa saa kansainvälisten sopimusten nojalla hakea katsomatta maahantulokeinoja. Valtaosa sääntelemättömästä muuttoliikkeestä hakeutuu tasavallan puolelle joka tapauksessa kuten tähänkin asti, rajatarkistukset kiertäen.

Usein Kyprokselle saapuvilla turvapaikanhakijoilla ja pakolaisilla on virheellinen käsitys siitä, minne he ovat päätyneet. On hyvin yleistä, että salakuljettajat lupaavat pääsyn Manner-Eurooppaan ja pakolaisille on suuri järkytys huomata, että he ovatkin jumissa pienessä saarivaltiossa Lähi-idän syleilyssä.

2.1. EU:n rooli

Eurooppalainen sääntely turvapaikkakäytänteiden saralla on tiivistynyt 2010-luvulla enenevässä määrin. Tärkeimmät EU:n turvapaikkakäytänteitä koskevat

säädökset, Eurodac-asetus, Dublin-asetus, vastaanotto-olosuhteista annettu direktiivi sekä turvapaikkamenettelydirektiivi tulivat voimaan vuosina 2012-2013 (Sokolska 2020). Vuonna 2015 Eurooppa todisti suurimman pakolais- ja turvapaikanhakijavyöryn puhkeamisen sitten toisen maailmansodan. Pelkästään tuona vuonna EU:hun jätettiin noin 1,3 miljoonaa turvapaikkahakemusta. (Euroopan parlamentti 2017a ja Euroopan parlamentti 2017b.) Muuttoliike paljasti heikkoudet EU-tason sääntelyssä ja tarve uudistukselle sekä turvapaikkajärjestelmien yhdenmukaistamiselle tunnistettiin. Vuonna 2015 määritettiin uusi eurooppalainen muuttoliikeagenda, jossa eriteltyjen tavoitteiden pohjalta EU:ssa on työstetty yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan tehostamiseen tähtäävää uudistusta. Käyttöön on jo otettu joitain uudistuksia, kuten hotspot-toimintamalli, jonka puitteissa Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto, Euroopan raja- ja merivartiostasto sekä Europol toimivat etulinjan valtioissa yhdessä paikallisten viranomaisten kanssa maahantulijoiden tunnistamiseksi ja rekisteröimiseksi. (Sokolska 2020.)

Keskustelun kohteena ovat kuitenkin vielä olleet seitsemän seuraavaa uudistusten kohdetta: Dublin-asetuksen uudistus hakemusten jakamiseksi jäsenvaltioiden kesken, Eurodac-sormenjälkijärjestelmän vahvistaminen, kattavan EU:n turvapaikkaviraston perustaminen, sääntely EU:n käytänteiden harmonisoimiseksi, sääntely suojelun standardien ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien harmonisoimiseksi, vastaanotto-olosuhteiden direktiivin uudistus ja uusi uudelleensijoittamisjärjestelmä. Toistaiseksi jäsenvaltiot eivät ole päässeet yhteisymmärrykseen kaikista uudistuksen osista, ja uudistuksen suunnittelu on säilynyt EU:n poliittisella agendalla viimeiset viisi vuotta. (Euroopan neuvosto 2020.)

Olemassa olevan turvapaikkalainsäädännön ja keskitetyn eurooppalaisen muuttoliikeagendan uudistuksen ohella EU on osallisena muuttoliikkeen hallinnassa Kyproksella muun muassa rahoittamalla toimintaa turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston puitteissa. Lisäksi Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto on avustanut Kyproksen viranomaisia hakemusten käsittelyn, vastaanotto-olosuhteiden, datan käsittelyn ja hallinnan koordinaation saralla (EASO 2019).

2.2. YK:n pakolaisjärjestön rooli

YK:n pakolaisjärjestö on toiminut Kyproksella 1970-luvulta lähtien ja se on vakiintunut osa muuttoliikkeen hallintaa. Alun perin järjestön tehtävänä oli vastata Kyproksella sisäisesti siirtymään joutuneiden yhteisöjen humanitaarisesta avusta. Lyhytaikaiseksi tarkoitettu operaatio venyi yli kahden vuosikymmenen mittaiseksi työksi. Saaren sisäisten siirtolaisten hätäavun tarpeen laskettua 1990-luvun lopulla, YK:n pakolaisjärjestön panosta tarvittiin puolestaan Jugoslaviasta saapuvien turvapaikanhakijoiden vastaanottamisessa. YK:n pakolaisjärjestö vastasi turvapaikanhakijoiden rekisteröimisestä ja hakemusten käsittelystä vielä vuosituhannen vaihteessa. (YK:n pakolaisjärjestö Kyproksella 2020a ja 2020b.) 2000-luvulle tultaessa, osana Kyproksen EU-jäsenyyden valmisteluja, Kyproksella otettiin käyttöön ensimmäinen oma pakolaislainsäädäntö ja turvapaikkajärjestelmä. Vuonna 2002 turvapaikkapäätösten käsittely siirtyi YK:n pakolaisjärjestöltä Kyproksen tasavallan vastuulle. (YK:n pakolaisjärjestö Kyproksella 2020a ja 2020b.)

YK:n pakolaisjärjestön Kyproksen organisaatio tekee yhä tiivistä yhteistyötä Kyproksen viranomaisten kanssa pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien takaamiseksi. Sen tehtävänä on avustaa Kyproksen viranomaisia turvapaikkalainsäädännön ja käytänteiden hiomisessa kansainvälisten standardien mukaiseksi. Järjestö muun muassa valvoo ihmisoikeuksien toteutumista ja turvapaikanhakijoiden asianmukaista kohtelua, vaikuttaa lainsäätäjiin ja tarjoaa asiantuntemusta sekä kasvattaa tietoisuutta ja vahvistaa kansalaisyhteiskunnan toimintaa pakolaisten suojelemiseksi. (YK:n pakolaisjärjestö Kyproksella 2020.) YK:n pakolaisjärjestö Kyproksella osallistuu aktiivisesti muuttoliikkeen hallinnasta käytävään julkiseen keskusteluun tuoden esille turvapaikanhakijoiden oikeuksien näkökulman, kiinnittäen huomion turvapaikkajärjestelmän puutteisiin ja esittää toimintaehdotuksia käytäntöjen parantamiseksi.

Seuraavassa luvussa esitellään tutkimuksen eklektinen teoreettinen viitekehys. Toisiaan tukevien teoreettisten lähestymistapojen avulla pyritään ymmärtämään Kyproksen muuttoliikkeen hallinnan haasteita eri hallinnantasojen välisen yhteistyön näkökulmasta.

3. Eklektinen teoreettinen viitekehys

Tässä tutkielmassa hyödynnetään Robert Mertonin kurinalaisen eklektismin hengessä eri teoreettisten lähestymistapojen yhdistelmää muuttoliikkeen hallinnan haasteiden ymmärtämiseksi. Robert Mertonin (1975 ja 1982) mukaan useiden teorioiden läsnäolo ei tarkoita, että ne olisivat välttämättä konfliktissa keskenään ja että niiden välillä täytyisi tehdä valinta. Hänen mukaansa eri teoreettiset lähestymistavat voivat sen sijaan olla toisiaan tukevia. (Merton 1975, 47–52 ja 1982, s.80.)

Kyproksen muuttoliikkeen hallintaan osallistuu aktiivisesti eri hallinnantasoilla sijaitsevia toimijoita, joilla vaikuttaa olevan vallalla erilaiset käsitykset ilmiön luonteesta ja siihen sopivista hallinnan keinoista. Tämän dynamiikan ymmärtämiseksi tutkielma pohjaa monitasohallinnan kirjallisuuteen.

Monitasoisessa hallintaympäristössä ilmenevien politiikkalinjojen konvergenssia tarkastellaan muuttoliikkeen eri hallinnantasoilla saamien kehysten kautta. Tämän vuoksi työn teoriapohja kietoutuu yhteen myös agendan määrittelyn, poliittisten kysymysten kehystämisen ja kehysanalyysin käsitteiden kanssa, jotka tukevat monitasoisen hallintaympäristön dynamiikan ymmärtämistä monitasohallinnan teorian termien ohella.

Luvussa 3.1 tarkastellaan tutkimuksen kannalta keskeisintä tutkimuskirjallisuutta eli monitasohallinnan teoriaperinnettä. Siinä perehdytään monitasohallinnan teorian syntyyn eurooppalaisen integraation seurauksena. Alaluvussa 3.1.1 tarkastellaan maahanmuuton monitasoisen hallinnan tutkimusta ja alaluvussa 3.1.2 esitellään tärkeimmät tavat hahmottaa monitasoisen hallintaympäristön järjestäytyminen. Alaluvussa 3.2 perehdytään agendan määrittelyn (agenda setting) ideaan.

Kehysanalyysille on valittu oma lukunsa 4, sillä kehysanalyysi toimii sekä teoreettisena että metodologisena lähestymistapana. Alaluvussa 4.1 perehdytään kehysanalyysiin politiikkaprosessin tutkimusvälineenä ja alaluvussa 4.2 tarkastellaan, millaisiin kehyksiin muuttoliike on usein asetettu. Alaluvussa

4.3 tarkastellaan kehysanalyysia menetelmällisenä työkaluna ja alaluvussa 4.4. tässä tutkielmassa hyödynnettyä kehysanalyysin toteuttamisen mallia.

3.1. Monitasohallinnan teoria

Monitasohallinnalla tarkoitetaan tässä työssä Piattonin (2010) määritelmän mukaista yhtäaikaista valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden aktivoitumista eri tasoilla hallintoalueilla (Piattoni 2010, 159). Monitasohallinnan teorian piirissä pyritään ymmärtämään hallinnan luonnetta usein monimutkaisissa eri sektoreiden ja tasojen välisissä suhteissa (Bache 2012, 628).

Monitasohallinnan teorian lähtökohdat ovat Euroopan alueellisen integraation tarkastelussa. Euroopan yhteisöä tutkittiin 1980-luvun puoliväliin asti lähinnä integraatioprosessin näkökulmasta ja teoreettista debattia dominoivat ylikansallisuutta sekä hallitustenvälisyyttä korostaneet suutaukset: Kansainvälisten suhteiden tutkimuksen pluralistisesta perinteestä kumpuava neofunktionalismi korosti valtioiden menettävän valtaansa ylikansallisille toimijoille integraatioprosessin syventyessä. Rationalistiseen perinteeseen nojaavaa hallitustenvälisyyttä edustavat teoretikot puolestaan esittivät vastaargumenttina neofunktionalisteille, että integraatiosta huolimatta valtiot säilyttivät itsellään veto-oikeuden ja todellisen päätäntävällän tärkeillä politiikkasektoreilla. (Bache 2012, 628–629 ja Hicks 1994, 1–2.)

Euroopan yhteisön sisämarkkinoista sopimisen myötä integraatio eteni uudelle asteelle ja kansallisvaltioiden valta väheni huomattavasti esimerkiksi veto-oikeuden rajoitusten myötä samaan aikaan, kun Euroopan parlamentin valta kasvoi ja ministerineuvoston päätöksenteko helpottui. Tämä muutos eurooppalaisella politiikkakentällä asetti myös tarpeen uudelle teoreettiselle lähestymistavalle. Monitasohallinnan teoria vastasi tähän yhdistämällä aiempaan kansainvälisten suhteiden integraatiotutkimukseen ja erityisesti neofunktionalismin perinteeseen piirteitä sekä valtio-opista että vertailevasta politiikan tutkimuksesta Euroopan yhteisön sisäisten prosessien ymmärtämiseksi. (Bache 2012, 628–629, Hicks 1994, 1–2 ja Hooghe ja Marks 2001,1.)

Monitasohallintaa terminä käytti ensimmäisen kerran Gary Marks (1992) kuvaillessaan Euroopan yhteisön sisäisen epätasa-arvoisuuden poistamiseen tähtäävää taloudellista ja sosiaalista koheesiopolitiikkaa. Koheesiopolitiikan rakenteellinen rahoittaminen hallinnoitiin sellaisten alueellisten kumppanuuksien avulla, joihin kuului valtiollisten ja ylikansallisten toimijoiden ohella sekä alueellisia että paikallisia toimijoita. Tämä muutos hallinnan alueellisessa toteutuksessa nähtiin merkittävänä harppauksena kohti Euroopan Unionin monitasoista hallintaa. (Marks 1992, 191–193, 221 ja Bache 2012, 629). Marks (1993) määrittelee monitasohallinnan järjestelmäksi, jossa ylikansalliset, kansalliset, alueelliset ja paikalliset hallinnot ovat sotkeutuneet alueellisesti kattaviksi poliittisiksi verkostoiksi. Marks kuvailee Euroopan yhteisön integraatiota keskipakoiseksi prosessiksi, jossa jäsenvaltioiden päätäntävalta valuu kahteen suuntaan: ylikansallisille instituutioille ja erilaisille alivaltiollisille hallinnoille. (Marks 1993, 401–402.)

Aluksi monitasohallinnan teorian piirissä keskityttiin politiikkaverkostoihin, ja vaikka hallitustenvälisyys oli hyvin korostuneessa asemassa tässä tulkinnassa, tutkijat alkoivat kiinnostua myös ylivaltiollisista ja alueellisista toimijoista. Pikkuhiljaa huomiota alettiin kiinnittää lisäksi ei-valtiollisiin toimijoihin, jolloin hallinnan käsite laajeni koskemaan valtiollisten hallintayksiköiden ohella myös esimerkiksi vapaaehtoisjärjestöjä sekä kauppaunioneita. Erityisesti EU-tutkimuksen piirissä monitasohallinnan monitasoisella ulottuvuudella viitataan siis yleensä eri tasoisten julkisen vallan käyttäjien lisääntyneisiin vertikaalisiin suhteisiin ja hallinnan käsitteellä puolestaan tiivistyneeseen yhteistyöhön valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden välillä. (Bache 2012, 630.)

Monitasohallinnan teoriaa on kritisoitu käsitteellisen analyysin puutteesta ja käsitteiden venyttämisestä (Ongaro 2015, 1 ja Peters ja Pierre 2004, 75–76). Itse monitasohallinnan termiä on kritisoitu virheellisestä hallinnan hierarkkisuuden korostamisesta, sillä monitasoisessa ympäristössä tapahtuva hallinta ei välttämättä todellisuudessa ole vertikaalisesti ja hierarkkisesti järjestäytyntä, kuten termi antaa ymmärtää (Rosenau 2004, 39). Ei voida olettaa, että monitasoista hallintaa, jossa eri tasoiset toimijat ovat aktivoituneet jonkin ilmiön hallinnassa, leimaisi automaattisesti toimijoiden järjestäytyntä ja sulava yhteistyö. Tämä aito terminologinen ongelma otetaan tässä tutkielmassa huomioon, ja

luvussa 3.1.2 perehdytäänkin tarkemmin monitasoisen hallintaympäristön järjestäytymisen muotoihin ja niiden nimeämiseen.

Monitasohallinnan teoriaa on kritisoitu lisäksi selitysvoiman puutteesta ja lähinnä kuvailevasta luonteesta (Ongaro 2015, 1). Kuitenkin järjestelmässä, jossa hallinta on jakautunut eri tasoille ja sektoreille ja jossa erilaiset globaaliongelmät ja ilmiöt vyöryvät valtiollisten rajojen yli, eri tasojen ja toimijoiden välisen vuorovaikutuksen ymmärtäminen on erityisen tärkeää. Esimerkiksi Allain-Dupré ja de Mello (2015) huomauttavat, että tasojen välisen yhteistyön epäonnistuminen ja alueellisten erityispiirteiden huomiotta jättäminen tekevät politiikkalinjojen käytäntöönpanosta hankalaa ja ovat omiaan johtamaan epäoptimaalisiin lopputuloksiin politiikkalinjojen toteutuksessa (Allain-Dupré ja de Mello 2015, xv-xvi).

Tässä tutkielmassa lähdetään liikkeelle siitä, että monitasohallinnan teorian termit ovat hyödyllisiä tasojen välisen vuorovaikutuksen ymmärtämiseksi. Monitasohallinnan teorian luonne ei ole pelkästään kuvaileva, vaan sen avulla voidaan myös selittää mahdollisia yhteistyön ongelmakohtia muuttoliikkeen hallinnassa. Seuraavassa luvussa tarkastellaan maahanmuuton monitasoisen hallinnan ja sen tutkimuksen kehittymistä.

3.1.1. Maahanmuuton monitasoisen hallinnan tutkimus

Maahanmuuton politiikkaprosessin tutkiminen on suhteellisen nuori tutkimushaara, joka yleistyi Euroopassa epätasaisesti 1980-luvulta 2000-luvun taitteeseen tultaessa. Sitä edelsi maahanmuuttovirtojen, maahanmuuttajien taloudellisen ja sosiaalisen käyttäytymisen sekä integraatiopolitiikan ja poliittisen osallistumisen trendien tutkiminen. (Zinccone ja Caponio 2006, 269–275.)

Maahanmuuton säänteleminen on perinteisesti kuulunut valtioille ja tämän vastuun osittainen siirtyminen muille toimijoille on verrattain tuore ilmiö. Myös maahanmuuton politiikkaprosessin tutkimusta määrittä pitkään niin kutsuttu metodologinen nationalismi, kun tutkimus kehittyi kansallisvaltiollisten lasien värittämänä omissa erillisissä paradigmoissaan. (Penninx ja Scholten 2016, 91-92, Wimmer ja Glick 2002, 301.) Penninx ja Scholten (2016) huomauttavat, että

tämä tutkimuksen kansallinen sidonnaisuus on ollut omiaan johtamaan yksinkertaistuksiin ja kansallisten erojen virheelliseen korostumiseen (Penninx ja Scholten 2016, 91–93). Orastava vertaileva tutkimus keskittyi aluksi samantasoisten toimijoiden horisontaalisiin suhteisiin rajatulla maantieteellisellä alueella (Zinccone ja Caponio 2006, 269–275).

Euroopassa maahanmuuttopolitiikka on viime vuosikymmeninä hajautunut yhä enenevässä määrin eri tasoille toimijoille ja nyt maahanmuuttopolitiikkaa tehdään myös alueellisilla ja paikallisilla tasoilla sekä EU:ssa. Kansallisvaltioiden perinteinen itsemääräämisoikeus maahanmuuton saralla on vähentynyt merkittävästi EU:n sääntelyn lisääntyessä esimerkiksi Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän ja EU:n perheenyhdistämisdirektiivin myötä. (Penninx ja Scholten 2016, 91–93.) EU-tason maahanmuuttopoliittinen sääntely käy yhä kattavammaksi, jos vuonna 2015 määriteltiin eurooppalaiseen muuttoliikeagendaan pohjautuvista lakiuudistuksista päästään yksimielisyyteen.

2000-luvulla, maahanmuuton hallinnan hajauduttua eri tasoille, myös eurooppalaisen tason tutkimus, laajempi valtioiden välinen vertaileva tutkimus sekä tuoreimpana myös paikallisen tason tutkimus ovat yleistyneet. Tämä tutkimuksen valtiollisista paradigmoista irtoaminen on tapahtunut lähinnä EU-instituutioiden aloitteesta. Vallitsevana trendinä on säilynyt kuitenkin yhä yhteen hallinnantasoon kerrallaan perehtyvä maahanmuuttopolitiikan tutkimus, ja tasojen välisen yhteistyön ymmärtämiseen tähtäävä tutkimus on harvinaisempaa. Tarkastelun laajentaminen tasojen välisiin suhteisiin auttaa ymmärtämään maahanmuuttopolitiikkaa kokonaisvaltaisemmin eurooppalaisessa monitasoisessa hallintaympäristössä (Penninx ja Scholten 2016, 93.) Seuraavassa luvussa esitellään tämän työn kannalta merkittävimmät monitasohallinnan teoriaperinteestä muovautuneet monitasoisen hallintaympäristön järjestäytymisen luokittelut.

3.1.2. Monitasohallinnan teorian typologiat

Monitasohallinnan keskeiset tutkijat Marks ja Hooghe (2001) kehittävät monitasohallinnan teoriaa tarkastellessaan eurooppalaisen politiikkaprosessin kehitystä siitä näkökulmasta, millaisissa olosuhteissa valtiot, vapaaehtoisesti tai

vasten tahtaan, luopuvat päätäntävallastaan. He erottavat integraatioprosessista käydyn teoreettisen debatin pohjalta kaksi vaihtoehtoista käsitettä ymmärtää integraatioprosessin vaikutukset kansallisvaltioiden autonomiassa: *valtiokeskeisen hallinnan sekä monitasohallinnan*. (Hooghe ja Marks 2001, 1–4.)

Valtiokeskeisellä hallinnalla Marks ja Hooghe viittaavat hallitustenvälisyyden teoriaperinteestä kumpuavaan käsitykseen, jonka mukaan valtiot eivät menetä autonomiaansa Euroopan unionin integraation myötä, vaan prosessin nähdään säilyttävän tai jopa vahvistavan valtiollista suvereniteettia. Poliitikan suuntaviivat määräytyvät valtiollisten intressien mukaan, eivätkä valtiot luovuta hallitustenvälisissä neuvotteluissa suvereniteetistaan enempää kuin tahtovat. Ylikansallisten toimijoiden rooli nähdään valtioita avustavana ja politiikkalinjat jäsenten välisiin voimasuhteisiin suoraan verrannollisina. EU-päätöksenteon nähdään perustuvan matalimpaan yhteiseen nimittäjään jäsenmaiden linjoissa, eikä yhteisille hallinnollisille elimille suoda valtioiden yläpuolista autonomista statusta. Valtiokeskeisyydellä ei tarkoiteta tässä yhteydessä pelkästään päätöksenteon valtiokeskeisyyttä, vaan lisäksi poliittisten intressien nähdään nousevan toisistaan erillisiltä ja autonomisilta kansallisen politiikan areenoilta. (Hooghe ja Marks 2001, 1–4.)

Marks ja Hooghe nimeävät valtiokeskeisen hallinnan käsitteen haastajaksi *monitasohallinnan*, jonka näkökulmasta integraatioprosessi tulee luoneeksi uusia hallinnan muotoja, minkä seurauksena päätäntävalta jakautuu kansallisen tason ohella ali- ja ylivaltiollisille tasoille. Valtiota pidetään yhä merkittävänä päätöksenteon tasona, mutta valtioilla ei ole hallinnan monopolia. Monitasohallinnan näkökulmasta EU-instituutioiden rooli on itsenäisempi, eikä EU-päätöksenteon nähdä reflektoivan suoraan jäsenmaiden kantoja matalimman yhteisen nimittäjän kautta. Monitasohallinnan näkökulmasta myös eritasoiset politiikan areenat ovat toisiinsa kytkeytyneitä. Kansallista ja kansainvälistä politiikkaa ei voida pitää toisistaan irrallisina, ainoastaan valtion kautta yhteydessä olevina kokonaisuuksina, vaan ne ovat myös suorassa vuorovaikutuksessa keskenään (Hooghe ja Marks 2001, 1–4.)

Myöhemmässä työssään Marks ja Hooghe (2003) esittelevät uuden, kahden tyyppin typologian kuvaamaan monitasoisen hallinnan vaihtoehtoisia järjestäytymisen muotoja. Hooghe ja Marks toteavat monitasohallinnan perinteen hengessä, että vallan jakaminen eri hallintoalueiden kesken on keskitettyä hallintaa joustavampi, monimuotoiseen ympäristöön sopivampi hallinnan muoto. Siitä, miten tämä monitasoinen hallinta tulisi käytännössä järjestää, ei kuitenkaan Marksien ja Hooghen mukaan ole politiikan tutkijoiden kesken yhteisymmärrystä. Tämän vuoksi he pyrkivät luomaan käsitteellisesti eheän typologian kuvaamaan vaihtoehtoisia toimivallan jakamisen muotoja. (Hooghe ja Marks 2003, 234–236.)

Hallinnan tyyppi I pohjautuu federalistiseen ideologiaan. Tässä hallinnan muodossa hallintayksiköiden ja tasojen määrä on rajallinen ja koko järjestelmän rakenne systemaattisen institutionaalisen valinnan tulosta. Sen hallintoalueet ovat selkeästi määriteltäviä ja toimivalta on jaettu niin, ettei se limity päällekkäin alueiden kesken. Hallintayksiköillä on yleisluontoinen toimivalta rajatulla alueellaan ja niillä on laaja skaala eri vastuita. Jokaista tasoa hallitsee yksi merkittävä toimivaltainen taho, useimmiten edustuksellinen julkisen hallinnan instituutio. (Hooghe ja Marks 2003, 236–237 ja Bache 2012, 631.)

Hallinnan tyyppissä II puolestaan toimivaltaisten tahojen määrä on potentiaalisesti valtava. Hallintoalueita ei ole järjestetty harkitusti muutamalle tasolle, vaan ne toimivat lukemattomissa alueellisissa skaaloissa. Tässä tyyppissä toimivalta jaetaan tapauskohtaisesti ja joustavasti muuttuvien hallinnan tarpeiden mukaan. Kansalainen ei ole vain yhden toimivaltaisen instituution hallitsema, vaan hallintaan osallistuu samanaikaisesti joukko eri teemojen ympärillä toimivia julkisten palveluiden tuottajia. Tässä tyyppissä toimivalta ei ole yhtä selkeästi jaettu kuin tyyppissä I ja hallintoalueet saattavat olla päällekkäisiä. (Hooghe ja Marks 2003, 237–239 ja Bache 2012, 631.)

Tyypit I ja II eivät Marksien ja Hooghen mukaan sulje toisiaan pois, vaan ne esiintyvät usein yhtäaikaisesti. On esimerkiksi yleistä, että viralliset julkisen hallinnan instituutiot luovat tehtäväkohtaisia hallinnan tahoja tarpeen mukaan. (Hooghe ja Marks 2003, 238 ja Bache 2012, 631.)

Hooghen ja Marksin mukaan skaalan joustavuus on monitasohallinnan suurin hyöty, mutta kolikon kääntöpuolena hallintoalueiden välinen koordinaatio voi olla raskasta. Koordinaation onnistuminen on Hooghen ja Marksin mukaan todella tärkeää, sillä yhden alueen politiikka voi tuottaa ulkoisvaikutuksia muille hallintoalueille, minkä vuoksi lopputulokset voivat olla epätarkoituksenmukaisia. Mitä enemmän toimivaltaisia tahoja on, sitä työläämmäksi ja kalliimmaksi koordinaatio käy. (Hooghe ja Marks 2003, 239.) Hooghen ja Marksin typologiassa hallintoalueiden välistä yhteistyötä voi leimata hallintayksiköiden hierarkia, yhtenäisriippuvuus tai suhteellinen itsenäisyys (Hooghe ja Marks 2004, 17–22 ja Bache ja Flinders 2004, 5).

Scholten (2012 ja 2015) on tutkinut tarkemmin hallinnantasojen järjestäytymistä ja yhteistyön koordinaatiota monitasoisessa hallintaympäristössä. Scholtenin mukaan monitasoisen järjestelmän hallintaa ei aina todellisuudessa välttämättä leimaa monitasoinen vuorovaikutus. Hän tarkastelee, millaisissa olosuhteissa monitasohallinta toimii koordinoitusti ja millaisissa olosuhteissa muunlaiset yhteisen hallinnan muodot tai hallinnan irtikykytyminen (decoupling) ilmenevät. (Scholten 2012, 217–220 ja Scholten 2015, 973.)

Scholtenin (2012) mukaan maahanmuuton kaltaisilla mielipiteitä jakavilla politiikanaloilla agendan määrittelyn (agenda setting) tasosidonnainen luonne on omiaan luomaan tasokohtaisia poliittisia kehyksiä ja monimutkaistamaan monitasoisen hallinnan tehokasta järjestäytymistä (Scholten 2012, 219 ja Schön ja Rein 1994, 4). Poliittisten kehysten muotoutumista Scholten tarkastelee agendan määrittelyn (agenda setting) näkökulmasta ottaen huomioon ongelman määrittämisen (problem agenda), poliittisen agendan (political agenda) ja politiikkalinjojen koordinaation (policy agenda). Hänen mukaansa tasokohtaiset agendojen dynamiikat tuottavat usein eriäviä kehyksiä erityisesti hankalien poliittisten kysymysten kohdalla. Hänen hypoteesinsa on, että näillä tasokohtaisiin agendojen dynamiikkoihin pohjautuvilla kehyksillä on yhteys tasojen välisen yhteistyön järjestäytymiseen. (Scholten 2012, 217–220 ja Penninx ja Scholten 2016, 92.)

Johtopäätelmissään Scholten toteaa, että tasojen väliset erot kehyksissä hankaloittavat tehokkaan monitasohallinnan toteutumista: Kun poliittisten

kysymysten viitekehyksissä on eroja tasojen välillä, on myös tasojen ensisijaisissa politiikkalinjoissa siis odotettavissa eroja. Tällaisessa kehysten ristiriidan tilanteessa ei voida olettaa myöskään tehokasta tasojen välistä yhteistyötä, minkä myötä politiikkalinjojen halutut vaikutukset saattavat jäädä saavuttamatta. (Scholten 2012, 217–220 ja Penninx ja Scholten 2016, 92.)

Myöhemmässä työssään Scholten (2015) tarkastelee monitasoisen hallinnan järjestäytymisen vaikutusta eri hallinnantasoilla ilmenevien kehysten konvergenssiin tai divergenssiin. Hänen johtopäätöksensä on, että tasojen välisillä vertikaalisilla suhteilla on vaikutusta kehysten muotoutumiseen. Vertikaalisten suhteiden poissaolo on omiaan johtamaan poliittisten kehysten yhteensopimattomuuteen ja yhteistyön irtikykeytymiseen sekä ristiriitaisten viestien välittymiseen politiikan kohderyhmille. (Scholten 2015, 973–992.) Scholtenin järjely on samassa linjassa Hooghen ja Marksian ajatuksen kanssa siitä, että yhden tason politiikka saattaa tuottaa ulkoisvaikutuksia muille hallintoalueille, minkä vuoksi lopputulokset voivat jäädä epätarkoituksenmukaisiksi. Tasojen välisen koordinaation onnistuminen olisi siten tärkeää päämäärien saavuttamiseksi. (Hooghe ja Marks 2003, 239.)

Scholtenin lähestymistapa vaikuttaa vastaavan monitasohallinnan teorian saamaan kritiikkiin siitä, ettei monitasoisessa ympäristössä tapahtuva hallinta välttämättä aina ole vertikaalisesti ja hierarkkisesti järjestäytyntä. Tässä tutkielmassa tarkastellaan Kyproksen monitasoista muuttoliikkeen hallintaa Scholtenin esittämän idean, agendan määrittelyn tasokohtaisuuden, poliittisten kehysten konvergenssin tai divergenssin ja monitasoisen hallintaympäristön järjestäytymisen välisen yhteyden näkökulmasta. Tarkoitus ei ole kuitenkaan jäljittää poliittisten kehysten muotoutumiseen johtaneita tekijöitä, vaan identifioida eri hallinnantasoilla ilmenevät kehykset ja verrata näitä keskenään. Tämän tutkielman kannalta keskeisiä agendan asettamisen ja poliittisten kysymysten kehystämisen käsitteitä tarkastellaan tarkemmin tulevissa luvuissa. Perehtykäämme kuitenkin ensin Scholtenin typologiaan monitasoisen hallintaympäristön jäsentämiseksi.

Scholten kokoaa monitasohallinnan teoriaperinteestä neljän ideaalityypin typologian kuvaamaa hallinnan tasojen järjestäytymistä: *monitasoisen*

(multilevel) *hallinnan*, *keskusjohtoisen* (centralist) *hallinnan*, *paikallislähtöisen* (localist) *hallinnan* ja *hallinnan irtikytkeytyneisyyden* (decoupled). Scholten (2012) soveltaa typologiaansa alun perin kuvaamaan hallinnan organisoitumista valtiollisen ja paikallisten tasojen välillä, mutta Penninx ja Scholten (2016) soveltavat kyseistä typologiaa laajemmin myös EU-tason tarkasteluun. (Penninx ja Scholten 2016, 91–106 ja Scholten 2012, 217–220.)

Tässä typologiassa *monitasoisella hallinnalla* tarkoitetaan siis ainoastaan yhtä potentiaalista monitasoisen toimintaympäristön järjestäytymisen muotoa. Monitasoiseen hallintaan kuuluu jonkin asteinen koordinoitu yhteistyö eri hallinnantasojen välillä jonkin poliittisen kysymyksen ympäriltä. Monitasoista hallintaa ilmentää 1) poliittisen kysymyksen monitasoisen luonteen tunnistaminen, 2) epäpolitisoitunut tai käytännöllinen lähestymistapa, jossa esimerkiksi teknokraattisen yhteistyön kautta pyritään yhteisesti tunnustetun ongelman ratkaisemiseen ja 3) vahvan keskusjohtoisen koordinaation puuttuminen ja eri tasoille fragmentoituneet institutionaaliset rakenteet. (Penninx ja Scholten 2016, 94 ja Scholten 2012, 219–222.)

Keskusjohtoisella hallinnalla tarkoitetaan tässä Scholtenin typologiassa ylhäältä alaspäin ohjattua yhteistyötä eri hallinnantasojen välillä. Poliittikkalinjat muodostetaan keskusjohtoisesti ja alemmat tasot osallistuvat vain politiikan käytäntöönpanoon. Keskusjohtoinen järjestäytyminen ilmenee yleensä silloin, kun 1) poliittiset kysymykset koetaan keskuksen ongelmiksi, joihin tarvitaan selkeä keskuksen ratkaisu, 2) kysymys on vahvasti politisoitunut keskuksessa ja liittyy muihin kyseisen tason poliittisiin kysymyksiin sekä 3) on olemassa vahva keskusjohtoinen viitekehys politiikan koordinaatiolle. (Scholten 2012, 219–222 ja Penninx ja Scholten 2016, 92–93.)

Scholtenin määrittelemässä *paikallislähtöisessä hallinnassa* paikalliset hallinnantasot luovat poliittikkalinjoja itse. Malli ilmenee, kun 1) kysymykset määritellään paikallisiksi ja paikallisen ratkaisun tarpeessa oleviksi, 2) paikallinen johtajuus kyseiseen kysymykseen on tarjolla tai kysymys on politisoitunut paikallisella tasolla ja 3) keskitetty hallinta puuttuu. Tässä mallissa paikalliset tasot saattavat oppia toisiltaan horisontaalisessa yhteydessä. (Scholten 2012, 219–222 ja Penninx ja Scholten 2016, 92–93.)

Scholtenin mukaan *irtikytkytyneen hallinnan* tyypissä hallinnantasojen välinen merkityksellinen yhteistyö loistaa poissaolollaan (Scholten 2012, 219–222). Tämä malli ilmentää Hooghen ja Marks in huomiota monitasoisen hallinnan hallintoalueiden välisen koordinaation raskaudesta (Hooghe ja Marks 2003, 239). Hallinnan irtikytkytyneisyys ilmenee todennäköisesti silloin, kun useat eri hallinnantasot osallistuvat saman kysymyksen hallintaan, mutta määrittelevät sen eri tavalla. Irtikytketyntä hallintaa ilmenee silloin, kun 1) poliittiset kysymykset on määritelty ristiriitaisesti, 2) tasojen välillä on poliittinen konflikti ja 3) eri tasojen politiikkalinjat saattavat jopa olla keskenään syvästi ristiriitaisia, tai välittää ristiriitaisia viestejä politiikan kohderyhmälle vähentäen tehokkuutta. Hyvä esimerkki irtikytkytyneen hallinnan tyypistä on, kun paikalliset tahot seuraavat täysin erilaista logiikkaa päätöksenteossaan kuin järjestelmän keskusta ja politiikkalinjat ovat konfliktissa johtaen epäoptimaalisiin lopputuloksiin. (Scholten 2012, 219–222 ja Penninx ja Scholten 2016, 92–93.) Eri hallinnan tyypit on eritelty taulukkoon *Monitasoisen hallintaympäristön järjestäytyminen*.

Taulukko: Monitasoisen hallintaympäristön järjestäytyminen

Keskusjohtoinen hallinta	Monitasoinen hallinta	Paikallislähtöinen hallinta	Hallinnan irtikytkytyneisyys
Poliittiset kysymykset koetaan keskuksen ongelmiksi.	Tunnistetaan poliittisen kysymyksen monitasoinen luonne.	Kysymykset määritellään paikallisiksi ja paikallisen ratkaisun tarpeessa oleviksi.	Poliittiset kysymykset on määritelty ristiriitaisesti.
Kysymys on vahvasti politisoitunut keskuksessa ja liittyy muihin kyseisen tason poliittisiin kysymyksiin.	Lähestymistapa on epäpolitisoitunut tai käytännöllinen.	Paikallinen johtajuus kyseiseen kysymykseen on tarjolla tai kysymys on politisoitunut paikallisella tasolla.	Tasojen välillä on poliittinen konflikti.

On olemassa vahva keskusjohtoinen viitekehys politiikan koordinaatiolle.	Vahvan keskusjohtoisien koordinaation puuttuminen ja eri tasoille fragmentoituneet institutionaaliset rakenteet.	Keskitetty hallinta puuttuu.	Eri tasojen politiikkalinjat saattavat jopa olla keskenään syvästi ristiriitaisia, tai välittää ristiriitaisia viestejä politiikan kohderyhmälle vähentäen tehokkuutta.
--	--	------------------------------	---

Lähde Scholten 2012, 221.

Scholtenin mukaan siis agendojen dynamiikkojen ollessa yhteneväisiä, myös poliittisten kysymysten kehystäminen on yhteneväistä, mikä puolestaan mahdollistaa tehokkaan monitasoisen hallinnan. Vastaavasti hajautuneet agendojen dynamiikat ovat omiaan johtamaan hajautuneisiin kehyksiin ja monimutkaistamaan yhteistyötä monitasoisessa hallintaympäristössä. (Scholten 2012, 221–222.)

Tässä tutkielmassa tarkastellaan Kyproksen muuttoliikkeen hallintaa Scholtenin ajatusta seuraten. Analyysin tarkoituksena on selvittää, ovatko agendojen tasokohtaiset dynamiikat tuottaneet yhteneväiset kehykset hallinnantasojen välille ja ilmentääkö muuttoliikkeen hallinta jotain monitasoisen hallintaympäristön yhteistyön muodoista. Vai ovatko agendojen dynamiikat tuottaneet eriävät kehykset eri hallinnantasojen välille ja johtaneet mahdollisesti hallinnan irtikykytyymiseen. Seuraavassa kappaleessa tarkastellaan tarkemmin tutkimuksen kannalta keskeistä agendan määrittelyn kirjallisuutta.

3.2. Agendan määrittely

Lelieveldt ja Princen (2011) määrittävät poliittisen agendan sellaiseksi kysymysten joukoksi, johon politiikantekijät kiinnittävät vakavasti huomionsa. Tämän agendan tila on rajallinen, eivätkä kaikki huomionarvoiset kysymykset voi mahtua sille samaan aikaan. (Lelieveldt ja Princen 2011, 205–208.)

Lelieveldtin ja Princenin mukaan agenda voi muodostua tietoisien valinnan seurauksena tai ulkoisten tapahtumien pakottamana. Molemmissa tilanteissa agendan asettaminen nähdään kuitenkin poliittiseksi prosessiksi, jossa poliittiset toimijat pyrkivät vaikuttamaan agendan sisältöön omien intressiensä mukaisesti. Poliittinen kilpailu on läsnä siis myös silloin, kun ulkoinen tapahtuma saa aikaan kysymyksen nousemisen poliittiselle agendalle. Sillä, miten kysymys käsitetään ja mitä puolia tai tulkintoja tapahtumasta korostetaan, on suuri merkitys agendan muotoutumiselle. (Lelieveldt ja Princen 2011, 205–208.) Dearingin ja Rogersin (1996) mukaan agendan asettamisen prosessi on jatkuvaa kilpailua eri kysymysten kannattajien välillä median sekä julkisen ja poliittisen eliitin huomion saamiseksi (Dearing ja Rogers 1996, 1).

Agendan asettamisen kirjallisuus erottaa demokraattisissa yhteiskunnissa kolme merkittävää agendaa: poliittisen agendan, median agendan ja julkisen agendan. Poliittiseen agendaan kuuluvat ne kysymykset, joihin päättäjät kiinnittävät huomionsa. Median agendalla viitataan niihin ilmiöihin, jotka saavat tilaa lehtien palstoilta, televisiosta ja erilaisilta nettimedian alustoilta. Julkisella agendalla puolestaan tarkoitetaan kansalaisten merkittävinä pitäviä kysymyksiä. Agendat saattavat heijastella toisiaan ja vaikuttaa toisiinsa, mutta eivät välttämättä ole identtisiä. (Dearing ja Rogers 1996, 5–6 ja Lelieveldt ja Princen 2011.)

Tässä tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan muuttoliikkeen saamaa merkitystä nimenomaan poliittisella agendalla eri hallinnan tasoilla. Sääntelemättömän muuttoliikkeen valtaisa kiihtyminen vuonna 2015 näyttää toimineen sinä ulkoisena tapahtumana, joka nosti muuttoliikkeen hallinnan poliittiselle agendalle EU:ssa ja unionin jäsenvaltioissa. Muuttoliikkeen luonne ei kuitenkaan näytä saaneen yhtä, yksiselitteistä määritelmää. Kiihtynyttä muuttoliikettä on tarkasteltu useasta eri näkökulmasta korostaen esimerkiksi humanitaarista, taloudellista tai turvallisuusnäkökulmaa. Valitulla tulokulmalla on iso merkitys sille, millaiset politiikkalinjat tulevat kysymykseen ilmiön hallinnassa. Agendan määrittelyn kirjallisuudessa poliittisten kysymysten kehystäminen nimetään yhdeksi merkittävimmistä agendan muotoutumiseen vaikuttavista tekijöistä (Lelieveldt ja Princen 2011, 219, Princen 2011, 929 ja Rochefort ja Cobb 1994, 8–9). Tässä tutkielmassa keskitytäänkin tarkastelemaan muuttoliikkeen saamia kehyksiä monitasoisen hallintaympäristön eri tasoilla. Tässä luvussa

esitellyt monitasohallinnan teorian ja agendan määrittelyn käsitteet kietoutuvat siten yhteen seuraavassa luvussa esitetyn kehysanalyysin kanssa. Alaluvussa 4.1. perehdytään tarkemmin juuri politiikan kehystämisen kirjallisuuteen. Sitä ennen on kuitenkin syytä tarkastella kehysten ja kehysanalyysin periaatteita yleisemmällä tasolla.

4. Kehysanalyysi

Kehysanalyysi on eri tieteenaloilla sovellettu, useasta eri lähestymistavasta koostuva joustava yleiskäsite todellisuuden sosiaalisen konstruktion tutkimiseksi (Shaw 2007, 322). Kehysanalyysi voidaan mieltää samaan aikaan teoreettiseksi, metodologiseksi sekä kriittiseksi työkaluksi merkityksen rakentamisen prosessien ja niiden vaikutusten tutkimiseksi (Allen 2017,1). Kehystämällä viitataan vertauskuvallisesti siihen, miten kuva asetetaan tietynlaisiin kehyksiin, jotka korostavat joitain kuvan elementtejä ja vievät huomion pois toisista. Asettamalla kuvan uusiin kehyksiin voidaan puolestaan korostaa aivan toisia puolia kuin alkuperäisillä kehyksillä. Kehysanalyysin piirissä ideoiden ja tapahtumien ajatellaan tulevan kehystetyiksi samaa logiikkaa noudattaen. Kehystämällä ilmiön tietyllä tapaa johdattelemme yleisöä tarkastelemaan asiaintilaa tästä tietyistä näkökulmasta. (Kuypers 2009, 181.)

Nykypäivänä yhä harvempi fyysisesti kehystää kuviaan ja valokuvat päätyvät sen sijaan pilvipalveluiden arkistoihin tai esille sosiaalisen median seinille. Ehkäpä vielä osuvampi ja nykyaikaisempi vaihtoehto kehyksen käsitteelle olisikin sosiaalisen median kuvanmuokkauksessa käytetty puhekielen ilmaisu filteri tai virallisemmin suodatin. Kuvankäsittelyllä ja erilaisia suodattimia käyttämällä voidaan alkuperäisestä kuvasta tuoda korostetusti esiin tietyjä aspekteja ja häivyttää toisia. Tarpeeksi voimakkaita suodattimia käyttämällä voidaan jopa varjo muuttaa valoksi tai poistaa kaikki värisävyt jättäen jäljelle mustavalkoisen esityksen todellisuudesta. Kyseessä on yhä sama kuva, mutta se antaa katsojalle suodattimen värittämän näkökulman todellisuudesta. Tässä tutkielmassa käytetään kuitenkin yhä kehyksen ja kehystämisen käsitteitä tutkimuskirjallisuuden hengessä.

Kehyksestä siinä mielessä, kuin se kehyksanalyysin perinteessä ilmenee, puhui ensimmäisen kerran Gregory Bateson (1972) tulkitessaan psykologisia, metakommunikatiivisia viestien ymmärtämisen ehtoja (Bateson 1972, 193). Tälle Batesonin ajatukselle pohjasi myös sosiologi Erving Goffman, jota pidetään kehyksanalyysin isänä. Goffmanin kehyksanalyysillä on myöhemmin ollut merkittävä rooli eri yhteiskuntatieteissä. (Shaw 2007, 322–323). Goffman (1974) määrittelee kehyksanalyysin kokemuksen järjestäytymisen ehtojen tarkasteluksi.

Hän tarkastelee yhteiskunnassa ilmeneviä, tavallisia ymmärtämisen viitekehyksiä ja niiden vajavaisuuksia. Hän huomauttaa, että vaikka saatamme yksilönä kokea jollakin hetkellä jonkin asiaintilan todeksi, voi siinä oikeasti olla kyse aivan muusta, kuten unesta, väärinymmärryksestä tai silmänlumeesta. Sitä, mitä objektiivisesti todellisuudessa kulloinkin tapahtuu, voi olla hyvin vaikea määrittää. Tapahtumat voidaan kuvata erilaisten painotusten kautta ja eri perspektiiveistä. Usein tapahtuu myös monta asiaa yhtä aikaa, ja eri todellisuuden osien erottaminen toisistaan erillisiksi ilmiöiksi voi olla haastavaa. (Goffman 1974, 8–11.)

Kehykset auttavat ihmisiä määrittämään, mitä on parhaillaan tapahtumassa. Ne auttavat jäsentämään ja ymmärtämään asioita ja tapahtumia (Goffman 1974, 8–11). Goffman erottaa toisistaan kaksi primääristä kehysten luokkaa, joiden avulla (läntisen) yhteiskunnan jäsenet tulkitsevat kohtaamiaan tapahtumia: luonnolliset ja sosiaaliset kehykset. Goffmanin mukaan luonnolliset kehykset identifioivat ilmiöt puhtaasti fyysisinä, suuntaamattomina tai painottamattomina seikkoina. Tällaisista kehyksistä hän antaa esimerkiksi säätilan raportin. Goffmanin mukaan sosiaaliset kehykset puolestaan tarjoavat taustatietoa tai ymmärrystä ilmiöille, joihin sisältyy elävän toimijan tahto, tavoitteet ja kontrollipyrkimykset. Hän kutsuu näitä sosiaalisia kehyksiä ”ohjatuiksi teoiksi” (guided doings). Esimerkiksi ohjatusista teoista Goffman nimeää uutislähetysten, joka raportoi säästä. (Goffman 1974, 21–23.)

Goffmanille arkipäiväinen elämämme on siis käsitteellistettyä ja kulttuuristen standardien värittämää (Goffman 1974, 562). Vaikka kehykset ovatkin Goffmanille osa laajempaan kulttuuria, yksilöt tai ryhmät voivat hänen mukaansa tietoisesti pyrkiä hallitsemaan jotakin toimintaa niin, että muille muodostuu siitä virheellinen käsitys. Goffmanin mukaan toiminta ei siten ole yksiselitteistä, vaan sen kehykset ovat alttiita muunnoksille kääntämällä (keying) tai väärentämällä (fabricating). (Goffman 1974, 83.) Kehykset voivat olla paitsi monitulkintaisia tai virheellisiä, myös ristiriidassa keskenään. Kaikki eivät välttämättä siis jäsennä tapahtumia samojen kehysten kautta. (Goffman 1974, 302–322.)

4.1. Poliitiikan kehystäminen

Björneheadin ja Eriksonin (2018) mukaan konstruktivistiseen teoriaperinteeseen nojaavaa kehysanalyysia on hyödynnetty laajasti eri tieteenaloilla tutkittaessa merkityksen konstruktiota ja toimijoiden asemaa tässä prosessissa. Poliitiikan tutkimuksen piirissä sen avulla on tarkasteltu merkityksen rakentumisen eroja ja käsitteiden strategisen käytön merkitystä. (Björnehead ja Erikson 2018, 109–111.) Tarkastelkaamme seuraavaksi kehysten ja kehystämisen saamia merkityksiä poliitiikan tutkimuksen alalla.

Poliitiikan kehystämisen tutkimuksen piirissä poliittisten kysymysten nähdään muotoutuvan politiikanteon osana. Daviter (2007) huomauttaa, että erilaiset ja keskenään ristiriitaiset käsitykset vaikuttavat yleensä poliittisten kysymysten taustalla (Daviter 2007, 654). Tästä näkökulmasta tarkasteltuna muuttoliikkeiden kaltaisia mielipiteitä jakavia poliittisia kysymyksiä ei käsitetä objektiivisiksi todellisuuden osiksi, vaan niiden nähdään muotoutuvan osana päätöksentekoprosessia, erilaisten käsitysten värittäminä. Päätöksentekoon vaikuttaa se, miten kysymys on määritelty tai esimerkiksi mikä aspekti siitä on ollut suurennuslasin alla julkisessa keskustelussa. (Daviter 2007, 654).

Schöniä ja Reinia (1994) voidaan pitää edelläkävijöinä kehysanalyttisen näkökulman kehittämisessä politiikkaprosessin tutkimusvälineenä, Batesonin kehyskäsitteen hengessä. Schönin ja Reinin mukaan politiikan suunnittelu ei perustu teknis-rationaalisesti ohjautuvaan ongelmien ratkaisuun. Näkemuserot siitä, miten poliittiset ongelmat parhaiten voidaan ratkaista, on erotettava siitä, miten ongelmien luonne ylipäänsä määritellään. Schön ja Rein tutkivat poliittisten ristiriitojen hallintaa yhdistämällä politiikanteon käytännön tutkimuksen sekä poliittisten ristiriitojen taustalla olevien kehysten tutkimuksen. Kehykset he määrittelevät tässä yhteydessä oletukseen perustuviksi rakenteiksi, joita toimijat ylläpitävät poliittisen diskurssin foorumeilla ja politiikanteon areenoilla. Schön ja Rein keskittyvät hankaliin (intractable) poliittisiin ristiriitoihin, joista on vaikea päästä yhteisymmärrykseen faktoihin vetoamalla, kuten ristiriitoihin köyhyyden hallinnasta ja ympäristön suojelusta. (Schön ja Rein 1994, 3–37.) Voimme liittää maahanmuuton hallinnan tähän samaan kategoriaan.

Schönin ja Reinin mukaan poliittisten ristiriitatilanteiden osapuolet näkevät käsillä olevan ongelman ja politiikkalinjat eri tavoin, ja nämä näkemykset rakentuvat erilaisten uskomusten ympärille ja näin ollen vaativat erilaisia toimintatapoja. Osapuolet puhuvat eri "faktoista" tai tulkitsevat samat faktat eri tavoin. Todellisuuden osat määräytyvät kehysten mukaan ja siten myös valittu toimintatapa määräytyy käsillä olevan kehysten kautta. Schön ja Rein uskovat, että tietoisuus kehystistä voi johtaa "suhteellisuuden ansan" tunnistamiseen ja totuuden ja objektiivisuuden uudelleen määrittämiseen. (Schön ja Rein 1994, 3–37.)

Van Hulst ja Yanov (2009) kiinnittävät huomionsa staattisten kehysten sijaan kehystämiseen toimintana. He asettavat tehtäväkseen ymmärtää Schönia ja Reinia dynaamisemmasta näkökulmasta näitä kehystämisen prosesseja. Heidän mukaansa kehystäminen on prosessi, johon kuuluu 1) merkityksen luominen, 2) tarinankerronta ja 3) itse kehysten kehystäminen. (Van Hulst ja Yanov 2009, 7–8.)

Lelieveldt ja Princen puolestaan määrittelevät kehysten tulkinnalliseksi rakennelmaksi, jonka puitteissa kysymykset ja ilmiöt saavat merkityksensä ja määritelmänsä. Kehystämällä Lelieveldt ja Princen tarkoittavat sitä, miten jokin kysymys määritellään niin, että se sopii tiettyyn kehukseen. Heidän mukaansa kehystämällä vaikutetaan siihen, miten kysymyksessä oleva ilmiö tullaan käsittämään, miten paljon huomiota sille suodaan ja kuka politiikkaprosessiin tulee osallistumaan. Kehystämällä voidaan muuttaa poliittisen keskustelun fokusta ja sitä, millaiset politiikkalinjat ovat hyväksyttävissä. Lelieveldt ja Princen huomauttavat, että EU-politiikassa on merkitystä sillä, mikä skaala poliittiselle kysymykselle määritellään, sillä tämä vaikuttaa siihen, nähdäänkö kysymys EU-päätöksenteon kynnyksen ylittäväksi ja EU:n yhteiseen hallinnanalaan kuuluvaksi. (Lelieveldt ja Princen 2011, 220–222.)

Kuten yllä kuvatustakin voi huomata, kehysanalyysin perinteessä ei olla yksimielisiä termeistä ja niiden merkityksistä. Tämä tutkimuksen hajautuneisuus näkyy myös tutkimusmenetelmien saralla, eikä yhtä selkeää tapaa toteuttaa kehysanalyysia ole identifioitavissa. (Van Gorp 2005, 485.) Luvussa 4.3 tarkastellaan, miten kehysanalyysia voidaan hyödyntää menetelmällisenä

työkaluna ja luvussa 4.4 kuvataan tähän tutkimukseen valikoituneen menetelmällisen lähestymistavan eteneminen. Ensin kuitenkin tarkastellaan muuttoliikkeen yleisintä kehystä luvussa 4.2.

4.2. Muuttoliikekriisi kehystenä

Vuonna 2015 alkunsa saaneesta muuttoliikkeestä puhuttaessa viitataan hyvin usein muuttoliikekriisiin. Esimerkiksi EU:n virallisissa tiedonannoissa puhutaan usein pakolais- ja muuttoliikekriisistä. Tämän tutkimuksen aineistoissa, kaikilla eri hallinnantasoilla viitataan yleisesti muuttoliikekriisiin.

Menjívar, Ruinz ja Ness (2019) kuitenkin huomauttavat, että kriisin käsitettä käytetään nyky-yhteiskunnassa niin paljon, että sen merkityksestä on tullut hyvin laava. Maahanmuuttokriiseistä on tullut säännöllisesti ilmenevä, normaali osa nyky-yhteiskuntaa, joten on aiheellista kysyä, millä perusteilla niitä voidaan nimittää *kriiseiksi*. Menjívar, Ruinz ja Ness myös huomauttavat, ettei kaikkia maahanmuuttovirtoja ole historiallisesti määritelty ongelmia luoviksi, vaan toisinaan muuttoliikkeisiin on suhtauduttu neutraalisti tai nähty ne jopa mahdollisuuksina. Konstruktivistisen teoriaperinteen valossa medialla ja poliitikoilla nähdään olevan merkittävä rooli siinä, miten muuttoliikkeet sanojen voimalla kehystetään kriiseiksi. Kriisien kehystämiseen voivat osallistua poliitikkojen ja median ohella myös muut toimijat, kuten kansalais- ja hyväntekeväisyysjärjestöt. Muuttoliikekriisin käsitettä ei siis voida pitää yleispätevänä, vaan on syytä kyseenalaistaa, mitä muuttoliikekriisillä ylipäätään tarkoitetaan ottamalla huomioon ”kriisin” konteksti ja sille luodut kehukset (Menjívar, Ruinz & Ness 2019, 1–5.)

Jonkin ilmiön kriisiksi määrittämisellä on todelliset seuraukset sen osapuolille ja yhteiskunnalle ylipäänsä (Menjívar, Ruinz & Ness 2019, s.1–5). Se, *miten* ilmiö on kehystetty, vaikuttaa luonnollisesti myös sen hallinnassa käytettävään keinovalikoimaan (Scholten 2012, 217–220).

Kyproksella muuttoliikkeen hallintaan osallistuvat aktiivisesti valtion ohella EU ja YK:n pakolaisjärjestö ja vaikuttaa siltä, ettei muuttoliikkeen luonteesta ole yksimielisyyttä. Mikäli Kyproksen muuttoliike on määritetty eri tavalla näillä eri

hallinnantasoilla, saattavat myös sen hallintaa koskevat politiikkalinjat olla keskenään ristiriitaisia. Jos toisella tasolla vaikuttaa globaaliongelman kehys ja toisella tasolla puhutaan esimerkiksi mahdollisuuksista, on politiikkalinjojen yhteensovittaminen hyvin haastavaa. Tämä on omiaan välittämään myös ristiriitaisia viestejä politiikkalinjojen kohderyhmille ja saattaa johtaa politiikan toteutuksen ongelmiin sekä epäoptimaalisiin lopputuloksiin (Scholten 2012, 221). Tässä tutkielmassa perehdytään tähän dynamiikkaan kehysanalyysin keinoin.

4.3. Kehysanalyysi menetelmällisenä työkaluna

Kehysanalyysin avulla voidaan analyttisesti lähestyä diskurssia ja pyrkiä paljastamaan ne tekstin tulkinnalliset kokonaisuudet, jotka antavat käsiteltävälle ilmiölle sen merkityksen: symboliset tai kehystämisen keinot ja järkeilyn keinot. Identifioimalla nämä keinot tekstistä voidaan myös itse kehukset paljastaa. Näiden paljastamiseksi on käytetty vaihtelevasti erilaisia menetelmiä eri tieteenaloilla, eikä yhtä selkeää polkua kehysanalyysin toteuttamiselle ole olemassa (van Gorp 2005, 484–486 ja Ji, 2017, 75–93.)

Harjun (2009) mukaan kehysanalyysia on kritisoitu subjektiivisuudesta. Kehysanalyysin monimuotoisuuden vuoksi kattavia kriteereitä analyysin toteuttamiseksi ei ole olemassa. Sekä aineiston valinnan että kehysten identifioimisen keinot ovat tutkijan harteilla ja alttiita tämän mielivaltaisuukselle. Lisäksi kehysanalyysia on kritisoitu deskriptiivisestä luonteesta, sillä usein analyysin lopputulokset päätyvät pelkkään kehysten kuvailemiseen. Ongelmana on nähty myös deskriptiivisyydestä juontuva tutkimuksen staattinen luonne, jos kehystämisen prosessien sijaan on keskitytty kehyksiin olemassa olevina, pysyvinä maailman käsitteellistäjinä. Harjun mukaan deskriptiivisyys voi kuitenkin toimia lääkkeenä subjektiivisuuden ongelmaan, ja tulkinnan ehtojen tarkka kuvailu auttaa tutkimuksen lukijaa seuraamaan tulkintaketjua ja tekemään kyseenalaistuksia. (Harju 2019, 59–61.)

Jotta kehysanalyysin suurimmilta sudenkuopilta vältyttäisiin, tässä työssä seurataan Van Gorpin (2010) metodologista ohjenuoraa, jonka tarkoituksena on kehysanalyysin subjektiivisuuden minimoiminen (Van Gorp 2010, 3). Kehukset johdetaan induktiivisesti aineistosta rekonstruoimalla joukon kehyspaketteja,

joiden avulla sitten suoritetaan deduktiivinen sisällönanalyysi aineistolle. (Van Gorp 2005, 484–486 ja Van Gorp 2010, 3.) Matthes ja Kohring (2008) huomauttavat, että tutkimuksen validiteetin varmistamiseksi on tärkeää kiinnittää huomiota toteutuksen läpinäkyvyyteen, kun kehyksiä johdetaan tähän tapaan induktiivisesti aineistosta (Matthes & Kohring 2008, 258-279). Deskriptiivisyyden ongelmalta vältyttäneen, sillä tutkimuksen tavoitteena ei ole pelkkä kehysten kuvaileminen, vaan tasojen välisten kehysten vertailu ja politiikkalinjojen konvergenssin tai divergenssin tarkastelu sekä lopulta yhteistyön luonteen määrittäminen monitasohallinnan termein. Kehysten kuvailu on siis vain välineellisessä roolissa lopullisessa analyysissä.

Van Gorp (2005) soveltaa lähestymistapaansa alun perin median tutkimiseen, kuten turvapaikanhakijoiden ja sääntelemättömän maahanmuuton saamiin kehyksiin Belgialaisessa mediassa, mutta tätä lähestymistapaa on soveltanut esimerkiksi Egres (2018) myös poliitikkojen julkilausumissa ilmenevien kehysten identifioimiseksi. (Van Gorp 2005, 484–486, Van Gorp 2010, 3 ja Egres 2018, 463–477) Lähestymistapa sopii siis hyvin tämän tutkielman aineiston tarkasteluun, joka koostuu eri hallinnantasoilta annetuista kirjallisista, virallisista julkilausumista ja tiedotteista.

Van Gorpin lähestymistavan taustalla vaikuttavat Entmanin (1993) ajatukset kehysten toiminnasta viestinnän tutkimuksen näkökulmasta. Hänen mukaansa kehystämisen prosessissa valitaan joku käsitetyn todellisuuden aspekti, joka tehdään näkyvämmäksi osaksi viestinnällistä tekstiä. Tämän valinnan myötä valikoituu myös tietty ongelman määritelmä, kausaalinen tulkinta, moraaliset arvostelmat ja suositukset oikeista toimintatavoista. Entmanin mukaan kehysanalyysin käsitteet tarjoavat keinon tarkastella, miten ihmisten tietoisuuteen vaikutetaan erilaisten viestinnän keinojen, kuten puheiden, lausuntojen ja uutisartikkeleiden kautta. (Entman 1993, 52.)

Van Gorpin menetelmässä tutkija aloittaa analyysin hahmottelemalla uudestaan aineistossa ilmenevien kehysten joukon. Nämä jälleenrakennetut kehykset muodostuvat kehyspaketeista, joista ilmenevät järjestelmällisesti kehystämisen ja järjestyksen keinot, jotka osoittavat, kuinka ilmiö tekstissä esitetään. Tekstistä ei siis etsitä ennalta määritettyjä kehyksiä, vaan kehykset johdetaan aineistosta

induktiivisesti. Kehystämisen ja järkeilyn keinot identifioidaan, jonka jälkeen ne liitetään tiivistävään kulttuuriseen symboliin. (Van Gorp 2010, 10–12.) Van Gorp (2005) nimeää kehystämisen keinoiksi esimerkiksi sanastolliset valinnat, metaforat, iskulauseet, lähdevalikoiman, stereotypiat, dramaattiset hahmot, visuaaliset kuvat ja grafiikat. Myöhemmässä työssään Van Gorp (2010) lisää tähän listaan historialliset ennakkotapaukset, kuvaukset, teemat ja alateemat, toimijoiden tyypit, toiminnan tyypit ja miljööt, järkeilyn linjat, kausaaliset suhteet, vastakohtat, määrällistämiset, taulukot, tilastot, ja vetoamukset (Van Gorp 2010, 10–11).

Kehystämisen keinojen ohella vaikuttavat järkeilyn keinot, jotka Van Gorpin mukaan liittyvät Entmanin (1993) identifioimiin kehystämisen toimintoihin. Järkeilyn keinoihin kuuluvat ongelman määrittäminen, syiden selvittäminen, vastuun määrittäminen, moraalinen arvostelu sekä seurauksien ja mahdollisten ratkaisujen määrittäminen. Van Gorp huomauttaa, että vaikka järkeilyn keinot eivät olisikaan suoraan sellaisenaan esillä tekstissä, ne kuitenkin ikään kuin heräävät lukijassa kehyksen viestin myötä tulkinnan hetkellä. Kehys siis toimii sinä tarkennuksena, joka yhdistää käytetyt kehystämisen keinot järkeilyn keinoihin. Kehykset toimivat näin ollen Batesonin ajatuksen mukaisesti meta-kommunikatiivisesti. (Van Gorp 2005, 486–487, Van Gorp 2010, 10–11, Entman 1993, 52 ja Bateson 1972, 193.)

Huomattakoon, että ontologian osalta Van Gorp katsoo kehysten siis olevan osa kulttuuria eikä puhtaasti individualistisia, mutta toisaalta hän myös toteaa, ettei kehystä voi muodostua ilman toimijaa, joka yhdistää tekstin ja kulttuurissa sijaitsevan kehysten joukon. Van Gorpille yksilö ei voi luoda tai muuttaa kehystämisen keinoja, mutta yksilön on mahdollista käyttää viestiessään valtavaa kulttuuristen kehysten joukkoa ilmiön esittämiseen tietyssä valossa. (Van Gorp 2010, 8–10.) Tässä tutkielmassa seurataan Van Gorpin ajatusta kehyksistä osana kulttuurissa sijaitsevaa kehysten joukkoa, jonka joukosta poliitikkojen kehystämisen ja järkeilyn keinot valikoituvat. On kuitenkin huomionarvoista pohtia, onko yksilön poikkeusoloissa mahdollista luoda uusi kehys kehystämisen keinoineen päivineen. Voitaisiinko esimerkiksi ajatella George Bushin yksin luoneen terrorisminvastaisen sodan kehyksen yhdessä julistuksessa?

4.4. Kehysanalyysin eteneminen

Aineiston keruun suhteen Van Gorp kehottaa olemaan avoin ja etsimään kehyksiä eri tahojen viestinnästä (Van Gorp 2010, 14). Koska tämän tutkielman tarkoitus on tarkastella nimenomaan eri hallinnantasojen välisiä suhteita muuttoliikkeen hallinnassa, aineisto rajautuu Kyproksen valtiollisen tason, EU:n ja YK:n pakolaisjärjestön arkistoihin taltioituihin virallisiin julkilausumiin muuttoliikkeen tiimoilta. Näin pääsemme tarkastelemaan yhteistyöhön osallistuvien toimijoiden virallisia linjoja. Lisäksi aineistot pyritään rajaamaan mahdollisimman homogeenisesti, jotta tasojen välinen vertailu on mahdollista. Näiden ehtojen puitteissa tullaan kuitenkin käsittelemään mahdollisimman laaja otos julkilausumia muuttoliikekriisin ajalta.

Kehyspakettien avulla on mahdollista koodata aineisto ja identifioida eri kehysten läsnäolo. Van Gorp neuvoo muodostamaan kehysmatriisin, josta jokaisen kehysten kehystämisen ja järjestyksen keinot ilmenevät. Kehysmatriisi muodostuu prosessissa, jossa kerätään, koodataan ja analysoidaan tekstejä Straussin ja Corbinin (1990) Grounded Theory -menetelmästä tutun jatkuvan vertailun menetelmän avulla. Koodaamisella viitataan tässä yhteydessä prosessiin, jossa aineisto käsitteellistetään, pilkotaan ja muotoillaan tai jäsennellään uudestaan. Jatkuvan vertailun menetelmässä tekstistä huomioituja ilmiöitä verrataan muihin havaintoihin etsien yhteneväisyyksiä tai eroavaisuuksia, nimetään ne ja lopulta ryhmitellään saman kaavan mukaisesti. Aineistosta nousseita käsitteitä verrataan muihin aineiston osiin varmuuden saavuttamiseksi ja vääristymien estämiseksi. Koodaus etenee näin avoimen koodauksen, akselikoodauksen ja selektiivisen koodauksen välillä vuorotellen. (Van Gorp 2010, 12–15, Strauss ja Corbin 1990, 9–14 ja Saaranen-Kauppinen ja Puusniekka 2006.)

Avoimessa koodauksessa tehdään sisällöllisiä koodeja tarkastelun kohteena olevien alkuperäisten ilmausten pohjalta. Avoimen koodauksen vaiheessa ei Van Gorpin mukaan ole tärkeintä keskittyä siihen, mistä tekstissä puhutaan, vaan siihen, miten siitä kerrotaan. Tarkoitus on listata ne empiiriset seikat, jotka voivat vaikuttaa lukijan muodostamaan tulkintaan. (Van Gorp 2010, 12–15, Strauss ja Corbin 1990, 9–14 ja Saaranen-Kauppinen ja Puusniekka 2006.)

Akselikoodauksessa muodostetaan spesifioituja kategorioita keskeisten elementtien ympärille (Van Gorp 2010, 15–16, Strauss ja Corbin 1990, 9–14 ja Saaranen-Kauppinen ja Puusniekka 2006). Van Gorpin mukaan tarkoitus on havainnoida keinojen kaavamaisista käyttöä yhdistämällä ne johonkin kattavaan ideaan. Tässä vaiheessa analyysin tukena voidaan käyttää myös lähdekirjallisuutta. (Van Gorp 2010, 15–16.)

Selektiivisessä vaiheessa etsitään aineiston sisäinen juoni ja identifioidaan ydinkategoria (Van Gorp 2010, 15–16, Strauss ja Corbin 1990, 9–14 ja Saaranen-Kauppinen ja Puusniekka 2006). Tässä vaiheessa myös täytetään kehysmatriisin sarakkeet valmiiksi kehyspaketeiksi niin, että jokaisella rivillä on looginen keinojen joukko, joka viittaa tämän organisoivaan kehykseen. Kaikkia akselikoodauksen osia ei pidä mahduttaa, vain ne, jotka riittävästi ilmentävät kyseessä olevaa kehystä. Kun keinot on identifioitu matriisiin, voidaan sen avulla yhdistellä eri sarakkeiden tietoja loogiseksi päätelmiksi esimerkiksi kehyksen syy-seuraussuhteista ja ratkaisuvaihtoehdoista. Kehyspaketit nimetään siten, että ne yhdistyvät siihen kulttuuriseen motiiviin, joka toimii kehyksen ydinideana. Tutkijaa ei voida ulkoistaa tästä nimeämisen prosessista, vaan siihen sisältyy väistämättä jonkin verran subjektiivista tulkintaa. (Van Gorp 2010, 16–17.)

Sitä helpompaa kehysten määrittäminen on, mitä selkeämmin eri kehyspaketit on määriteltä. Kehyspakettien olisi hyvä olla toisensa poissulkevia ja kehystämisen keinojen selkeästi eri paketteihin viittaavia. (Van Gorp 2010, 3–19.)

Jo läpi käytyjä aineistoja voi olla tarpeellista käydä uudestaan läpi ja tarkastella niitä myöhemmin löytyneiden kehysten näkökulmasta. Kehysten määrittäminen lopetetaan vasta sitten, kun aineistosta ei nouse esiin uusia kehyksiä ja jokainen teksti voidaan määritellä jonkin kehyksen avulla. Jotta kehykset olisivat tutkimuksen kannalta merkityksellisiä, niiden tulee ensinnäkin olla runsaita, eli niitä kuvaamaan tulee tekstistä havaita kattava lista kehystämisen ja järjelyn keinoja. Kehyksen paksuus toimii myös mittarina kehysten dominoivuudelle. Toiseksi järjelyn keinojen tulee liittyä toisiinsa loogisesti ja johdonmukaisesti. Kolmanneksi kehysten ideoiden tulee olla tarpeeksi abstrakteja, ja sovellettavissa muihinkin tutkimuksiin. (Van Gorp 2010, 17–19.)

Kehysanalyttisiä tutkimuksia on kritisoitu siitä, ettei empiirisissä tutkimuksissa yleensä täysin hyödynnetä kehysanalyysin potentiaalia. Usein kehysanalyysi päättyykin tähän vaiheeseen, eikä analyysia syvennetä kehysten kuvailua pidemmälle. (Björnehead ja Erikson 2018, 109–111.) Tässä tutkielmassa analyysia kuitenkin jatketaan Van Gorpin hengessä kvantifiointiin.

Kehyspakettien luomisen jälkeen siirrytään deduktiiviseen vaiheeseen, jossa aineisto kvantifioidaan ja mitataan, missä määrin eri kehyspaketit ilmenevät aineistossa. Tähän analyysin vaiheeseen kannattaa soveltaa ainoastaan toisensa pois sulkevia selkeästi rajattuja kehyksiä. Kehysmatriisi muutetaan koodikirjaksi, jonka avulla kehykset voidaan tunnistaa aineistosta. Kehysmatriisin osien tulee olla muotoiltuna siten, että on helposti määriteltävissä, onko kyseessä oleva kehystämisen tai järkeilyn keino läsnä tekstissä vai ei. (Van Gorp 2010, 19–20.)

Seuraavaksi Van Gorpin kuvailemassa ideaalitulanteessa ulkopuoliset koodaajat kävisivät aineiston läpi. Tässä vaiheessa joko 1) kehyksistä tietämätön koodaaja voisi suorittaa klusterianalyysin keinojen rykelmien havainnollistamiseksi tai 2) vaihtoehtoisesti kehyspaketteihin perehtynyt koodaaja voitaisiin ohjeistaa tarkastelemaan kunkin kehyspaketin kehystämisen ja järkeilyn keinojen yhtäaikaista läsnäoloa, ei vain yksittäisten kehystämisen keinojen ilmenemistä. (Van Gorp 2005, 491–492 ja Van Gorp 2010, 19–20.) Tämän pro gradu - tutkielman puitteissa ulkopuolisten koodaajien rekrytoiminen ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista. Aineisto käydään kuitenkin uudestaan läpi alusta loppuun mahdollisimman objektiivisesti ja tarkastellaan kehystämisen ja järkeilyn keinojen ryhmittymistä loogisiksi ja koherenteiksi kehyksiksi valveutuneen koodaajan tavoin.

Seuraavaksi määritetään, missä määrin kehyspaketit ilmenevät aineistossa. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi laskemalla, kuinka usein johonkin kehyspakettiin viittaava kehystämisen tai järkeilyn keino ilmenee kussakin tekstissä. Mitä useammin näitä keinoja käytetään tekstissä, sitä todennäköisempää on, että teksti saa lukijan yhdistämään ilmiön kyseiseen kehykseen. Laskemalla käytetyt keinot voidaan määrittää, mikä kehys dominoi

tekstiä. (Van Gorp 2010, 22.) Näin on myös mahdollista vertailla keskiarvoja (Van Gorp 2010, 22.) ja siten myös eri hallinnantasojen kehyksiä keskenään.

Kehysten läsnäoloa mitattaessa on syytä pitää mielessä, että jokin kehystämisen tai järkeilyn keino voi olla toisinaan niin voimakas, että sen mainitseminen kerran riittää herättämään lukijassa vahvan yhteyden tiettyyn kehykseen. Van Gorp mainitsee esimerkiksi erityisen painavasta viittauksesta sen, kuinka presidentti George Bush pystyi kuvaamaan, mitä Irakissa oli meneillään yksinkertaisesti julistamalla, että Saddam Hussein oli jopa pahempi kuin Adolf Hitler. Jos jokin kehystämisen tai järkeilyn keino vaikuttaa herättävän tähän tapaan erityisen voimakkaasti jonkin kehyksen, voidaan sille antaa lisää painoarvoa analyysissä, vaikka siihen ei määrällisesti viitattaisikaan yhtä usein kuin muihin. (Van Gorp 2010, 22–23.)

Van Gorpin ajatuksia seuraten voimme tarkastella, millaisia kehyksiä aineistossa ilmenee ja ovatko agendojen dynamiikat tuottaneet yhteneväisiä politiikkalinjoja muuttoliikkeen hallinnassa sekä sujuvaa monitasoista yhteistyötä vai ovatko muuttoliikkeen saamat kehykset hajaantuneita ja yhteistyö irtikytkettyä.

5. Aineisto

Aineisto on rajattu ajallisesti vuodesta 2015, jolloin muuttoliike kasvoi räjähdysmäisesti ja päätyi koko Euroopan agendalle, vuoden 2020 alkukevääseen. Näin analyysi keskittyy vuonna 2015 huippunsa saaneeseen muuttoliikkeeseen ja sen jälkipuintiin. Aineisto rajautuu tarkalleen vuoden 2020 maaliskuuhun, sillä keväällä riehunut COVID-19 -pandemia vaikutti suuresti myös muuttoliikkeen hallintaan. Muuttoliikkeen hallinta pandemia-aikana on tarkoituksella rajattu tästä tutkielmasta pois, sillä korona-ajan olosuhteet ovat olleet niin poikkeukselliset ja kaikenkattavat, että muut hallinnan näkökulmat ovat jääneet taka-alalle. Muuttoliikkeen hallinta poikkeusoloissa ansaitsisi kokonaan oman tutkimuskysymyksensä, mikä ei tämän tutkielman puitteissa ole mahdollista eikä myöskään tarkoituksenmukaista.

Analyysin kohteeksi on valittu mahdollisimman kattavasti virallisia, eri hallinnantasojen politiikkaa heijastelevia, korkean profiilin poliitikkojen julkilausumia viiden vuoden tarkasteluvälillä. Aineiston rajaus on pyritty suorittamaan mahdollisimman objektiivisesti ja tasavertaisesti eri tasojen välillä, jotta tasojen välinen vertailu olisi hedelmällistä ja johtopäätökset luotettavia. Kyproksen tasavalta, EU ja YK:n pakolaisjärjestö Kyproksella eivät tietenkään ole viestineet yhtä paljon ja tasaisesti aiheesta, mutta tämä määrällinen ero pyritään ohittamaan tarkastelemalla kehysten suhteellista ilmenemistä eri tasojen aineistoissa.

5.1. Kyproksen tasavalta

Toisin kuin EU:ssa, Kyproksen poliittiseen kulttuuriin ei kuulu white paper -tyyppisten raporttien tai katsauksien laatiminen, eikä tämänkaltaista muuttoliikettä käsittelevää aineistoa ollut saatavilla ainakaan englanniksi. Aineistona Kyproksen tasavallan tasolta käytetään tämän vuoksi valtion tiedotustoimiston arkistoista korkean profiilin poliitikkojen julkilausumia, jotka ilmentävät valtion virallisia kantoja. Tarkasteluun on valittu kaikki pääasiallisesti maahanmuuttoa, maahanmuuttajia, turvapaikanhakijoita tai pakolaisia koskevat

julkilausumat (hakusanat immigrant, migrant, immigration, migration, migratory, asylum, refugee), jotka on taltioitu arkistoihin (<https://www.piopressreleases.com.cy/easyconsole.cfm/page/search> ja <https://www.pio.gov.cy/en/press-releases/>) aikavälillä 2015 - maaliskuu 2020. Analyysin ulkopuolelle on jätetty epätäydellisesti dokumentoidut julkilausumat, joista esimerkiksi puuttuu tiedotteen antajan nimi ja titteli. Aineisto koostuu kymmenestä korkean profiilin poliitikon virallisesta lausunnosta.

5.2. Euroopan unioni

EU:n politiikkalinja suhteessa Kyprokseen seuraa selkeästi EU:n yleistä maahanmuuttopolitiikkaa. Tarkastelun kohteena ovat siten muuttoliikettä yleensä käsittelevät julkilausumat. EU:n aineisto on pyritty rajaamaan mahdollisimman yhteneväisesti Kyproksen aineiston kanssa, jotta aineistot olisivat mahdollisimman homogeenisiä ja niiden välinen vertailu hedelmällistä. EU-tason kehysten jäljittämiseksi tarkastellaan siten korkean profiilin EU-poliitikkojen virallisia julkilausumia Euroopan komission arkistosta (<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/advancedsearch/en>) vuodesta 2015 maaliskuuhun 2020. Tarkasteluun on valittu kaikki pääasiallisesti maahanmuuttoa, maahanmuuttajia, turvapaikanhakijoita ja pakolaisia käsittelevät julkilausumat (hakusanoilla migration, immigration, migrant, immigrant, refugee, asylum ja migratory). Aineisto koostuu 23 virallisesta korkean profiilin poliitikon lausunnosta.

5.3. YK:n pakolaisjärjestö Kyproksella

Koska tässä tutkielmassa tarkastelun kohteena on nimenomaan aktiivisesti Kyproksen muuttoliikkeen hallintaan osallistuva YK:n pakolaisjärjestön Kyproksen organisaatio, aineisto on rajattu käsittelemään tämän paikallisen organisaation julkaisuja. YK:n pakolaisjärjestö Kyproksella julkaisee itse tiedotteita koskien paikallisesti merkittäviä kysymyksiä, ja nämä ovat vertailukelpoisia muiden tasojen aineiston kanssa. Tarkastelun kohteena ovat YK:n pakolaisjärjestön Kyproksen jaoston verkkosivuille taltioidut julkaisut vuodesta 2015 vuoden 2020 kevääseen. Erillisiä hakusanoja aineiston rajaamiseen ei tarvita, sillä kaikki sivun (<https://www.unhcr.org/cy/publications/>) julkaisut käsittelevät muuttoliikkeen hallintaa. Aineiston ulkopuolelle rajautuvat

ainoastaan YK:n pakolaisjärjestön Kyproksen jaoston julkaisemat, mutta muiden yhteistyötahojen kanssa tehdyt laajemmat tutkimukset, sillä niistä ei ole mahdollista erotella YK:n pakolaisjärjestön toteuttamaa muuttoliikkeen kehystämistä muiden toimijoiden vaikutuksista. Aineisto koostuu kahdeksasta virallisesta YK:n pakolaisjärjestön Kyproksen organisaation julkaisemasta tiedotteesta.

6. Analyysi muuttoliikkeen saamista kehyksistä

Analyysi etenee Van Gorpin ohjenuoran mukaisesti ja aineistosta rekonstruoidaan muuttoliikettä määrittävät kehykset. Tässä analyysin vaiheessa aineistot luetaan ensin läpi kertaalleen ja hahmotellaan potentiaalisia kehystämisen ja järjelyn keinoja jokaisesta tekstistä. Seuraavassa vaiheessa teksteistä nousseita keinoja vertaillaan muiden tekstien keinoihin ja ne ryhmitellään kattavien ideoiden ympärille. Lopulta täytetään kehysmatriisi, määritellään kehysten punaiset langat ja nimetään kehykset. Aineistoja tarkastellaan, kunnes uusia kehyspakettien osia ei enää havaita. Tekstin luettavuuden helpottamiseksi aineistosta poimitut esimerkit ja kehystämisen sekä järjelyn keinot on suomennettu. Suomennoksissa on hyödynnetty sanakirjaa ja pyritty säilyttämään alkuperäistekstin oikea sävy ja merkitys. Englanninkieliset alkuperäiset suorat lainaukset löytyvät alaviitteistä.

6.1. Aineistosta johdetut kehykset

Seuraavissa alaluvuissa perehdytään aineistosta nousseisiin kehyspaketteihin, esimerkkejä käyttäen. Huomattakoon, että kehyspaketit on luotu ja nimetty tämän tutkimuksen osana, eikä niitä siis mainita sellaisenaan lähdeaineistossa. Kehystämisen ja järjelyn keinojen katsotaan yhdistyvän tekstin lukijassa niiden taustalla vaikuttavaan kehykseen. Seuraavissa kappaleissa on siis esitelty jatkuvan vertailun menetelmällä tämän tutkimuksen toteuttajan havainnoimat kehykset. Rekonstruoidut kehyspaketit on havainnollistettu tekstin sekaan sijoitetuissa kehysmatriiseissa. Kaikkia yksittäisiä kehystämisen keinoja ei välttämättä ole hyödynnetty jokaisen kehyksen yhteydessä, mutta jotta kehys laskettaisiin mukaan analyysiin, täytyy sen yhteydessä olla käytetty monipuolisesti erilaisia kehystämisen keinoja. Kehysten pääpiirteiden ja kehystämisen sekä järjelyn keinojen hahmottamiseksi kehyspaketit avataan tekstissä aineistosta poimittujen esimerkkien avulla.

Ennen varsinaisten kehyspakettien rekonstruoinnista on syytä huomioida, että kaikki tarkastelun kohteena olevat monitasoisen hallintaympäristön toimijat vaikuttavat olevan yhtä mieltä siitä, että alati kasvanut muuttoliike vaatii

jonkinlaisia toimenpiteitä. Tältä osin hallinnantasot puhuvat siis samasta ilmiöstä, kasvaneesta muuttoliikkeestä. Toimijat ovat myös yhtä mieltä siitä, että jonkinlaista muutosta muuttoliikkeen hallintaan tarvitaan ja jonkun tulee toimia. Mikään taho ei vaikuta tyytyväiseltä status quohon.

Valtaosassa tekstejä esitellään kasvaneita muuttoliikkeitä numeroina, prosentteina tai taulukoina. Koska Van Gorpin (2010) mukaan kehyspaketteja luotaessa eri paketteihin kuuluvat kehystämisen keinot tulee voida ehdottomasti erottaa toisistaan (Van Gorp 2010, 10–17), puhtaaseen määrän kasvuun tai muutoksen tarpeeseen viittaavat perustelut on jätetty kehyspakettien ulkopuolelle.

Kaikilla tasoilla puhutaan myös jollain tapaa maahanmuutto-ongelmasta tai kriisistä. Maahanmuutto-ongelman tai pakolaisongelman käsite esiintyy myös eri kehysten yhteydessä lukuun ottamatta muuttoliike mahdollisuutena -kehystä, johon viitataan muutamassa tekstissä eri toimijoilla. Siispä myöskään maahanmuutto- tai pakolaisongelmaa ei voitu määrittää mihinkään tiettyyn kehukseen viittaavaksi kehystämisen keinoksi.

Muuttoliikkeen äkillinen kasvu vaikuttaa olleen se ulkoinen tapahtuma, joka on pakottanut muuttoliikkeen hallinnan poliittiselle agendalle kaikilla hallinnantasoilla. Kuten Lelieveldt ja Princen (2011) toteavat, vaikka kysymys ei olisikaan päätynyt agendalle tietoisien valinnan seurauksena vaan ulkoisen tapahtuman pakottamana, toimijat pyrkivät silti vaikuttamaan agendan sisältöön omien intressiensä mukaisesti (Lelieveldt ja Princen 2011, 205–208). Vaikka siis kaikilla tasoilla viitataankin kasvaneeseen muuttoliikkeeseen ja tilanne koetaan jollain tapaa ongelmalliseksi, ei se tarkoita välttämättä sitä, että agendojen dynamiikat olisivat samanlaiset ja johtaisivat yhteneväisiin kehyksiin. Sillä, miten kasvanut muuttoliike käsitetään, on suuri merkitys ratkaisujen valikoimalle. Analyysi keskittyy siten siihen, *miten* kiihtyneestä muuttoliikkeestä puhutaan, millaiseksi ongelma määritellään, kenen pitäisi toimia tai millaisia toimintaehdotuksia sen ratkaisemiseksi esitetään.

Seuraavissa alaluvuissa esitellään yleisesti kaikilta kolmelta hallinnantasolta kumpuavat kehykset. Tekstiin poimitut kehysten esimerkit on kuitenkin valittu

niiltä hallinnantasoilta, joilla kukin kehys on erityisesti läsnä. Kehysten suhteelliseen esiintymiseen eri hallinnantasoilla syvennyttään tarkemmin luvussa 6.2.

6.1.1. Laittomat järjestelmän hyväksikäyttäjät

Kehysmatriisista 1 ilmenevät aineistosta johdetut kehystämisen ja järjestyksen keinot *laittomien järjestelmän hyväksikäyttäjien* kehyspaketin muodossa. Tässä kehyksessä korostuu Kyprokselle saapuvien toiminnan laittomuus, siis *laiton maahanmuutto, laitton työnteko, rangaistavat käytännön avioliitot ja laitton oleilu epäsoveliaissa kiinteistöissä*. Laittoman maahanmuuton kuvataan kasvaneen dramaattisesti ja sen uskotaan olevan uhka tasavallan turvallisuudelle. Tässä syy-seuraussuhteessa vaikuttaa laitton toiminta olevan automaattinen turvallisuusuhka, ei siis pelkästään lain järjestelmälle vaan itse kansakunnan turvallisuudelle. Kehystä värittää nationalistinen ajatus *meidän maastamme* ja tarpeesta suojella sitä. Yleisiä sanastollisia valintoja ovat *laittomat maahanmuuttajat, torjunta, turvallisuusuhka* ja *rangaistava*.

Potentiaalisiksi ratkaisuksi laittomien maahanmuuttajien kriisiin ehdotetaan esimerkiksi vakavia rangaistuksia, tehostettua valtion rajojen kontrollia ja valvontainfrastruktuurin tehostamista. Esimerkiksi Kyproksen sisäministeri Nikous Nouris (2020a) julistaa laittomien järjestelmän hyväksikäyttäjien kehysten hengessä: ”Olemme tällä hetkellä valmiustilassa taataksemme turvallisuuden Kyproksen tasavallassa ja pärjätäksemme maahanmuuttovirtojen kanssa”¹ (Nouris 2020a). Nouriksen (Nouris 2020b) esittelemän kasvanutta maahanmuuttovirtaa koskevan toimintasuunnitelman tavoitteena on muun muassa ”taistella laitonta työvoimaa vastaan tehostamalla kontrolleja”² ja ”lisätä poliisin sekä armeijan valvontaa julkisen turvallisuuden parantamiseksi”³ (Nouris 2020b). Presidentti Nikos Anastasiades (2020) puolestaan toteaa: ”Olemme huolissamme ja haluamme tutkia keinoja taata, ettei maamme väestörakenne

¹ Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”We are currently in a state of alertness in order to ensure safety within the Republic of Cyprus and cope with the migrant flows.”

² Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”to combat illegal labor by intensifying controls”

³ Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”increase police and army patrols to enhance public safety”

vääristy⁴ (Anastasiades 2020). Tämänkaltaisten ilmausten takana piilee vahva nationalistinen moraalinen arvostelma, jonka puitteissa valtion velvollisuus on ensi sijassa kansalaisia kohtaan.

Vaikuttaa siltä, että laittomien maahanmuuttajien uhkaan viittaamisen avulla oikeutettaisiin myös kovia tiukennuksia rangaistuksiin ja valvontaan. Esimerkiksi käytännön avioliittoja solmiville esitetään *vakavia rangaistuksia*. Tässä puututaan jo melko pitkälle myös oman valtion kansalaisten oikeuksiin. Kehykseen liittyyneen klassinen turvallistamisteorian ajatus, jonka mukaan turvallisuusuhaksi kehystetyn kriisin myötä poikkeukselliset keinot ovat sallittuja.

Kehysmatriisi 1: Laittomien järjestelmän hyväksikäyttäjien kehys

Laittomat järjestelmän hyväksikäyttäjät		
Kehystämisen keinot	Sanastolliset valinnat	julkinen turvallisuus, laittomat maahanmuuttajat, rangaistava, turvallisuusuhka, valmiustila, torjunta (L1)
	Metaforat, vastakohtat, iskulauseet	Laittomat maahanmuuttajat asetetaan vastakohtaksi niille, joilla on aito sarron pelko alkuperämaassaan tai jotka oikeasti tarvitsevat apua.- maahanmuuttajien laitton salakuljetus = laittomien maahanmuuttajien salakuljetus. (L2)
	Stereotypiat, historialliset ennakkotapaukset	(L3)
	Toimijoiden tyypit, dramaattiset hahmot	kansallisvaltio, armeija, laitton työvoima, laittomat maahanmuuttajat, poliisi (L4)
	Teemat ja alateemat	julkinen turvallisuus ja tasavallan turvallisuus uhattuina, terrorismi, väestörakenne vääristyy, väkivaltaisten ääriilikkeiden uhka (L5)
	Toiminnan tyypit ja miljööt	laitonta toimintaa "meidän maassamme", laitton maahanmuutto, laittomasti majoittuvat maahanmuuttajat epäsoveliaissa kiinteistöissä, laitton työvoima, rangaistavat käytännön avioliitot (L6)
	Järkeilyn linjat, kausaalisuhteet	Laitonta, siis vaarallista. (L7)
	Visuaaliset keinot	

⁴ Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: "We are concerned and want to examine the measures we can take to ensure that the demographic character of our country is not distorted."

	Kuvaukset	taistella laitonta työvoimaa vastaan tehostamalla kontrolleja (L9)
Järkeilyn keinot	Ongelman määrittely	Laittomat maahanmuuttajat luovat kriisin. He vievät kaiken kapasiteetin ja uhkaavat turvallisuuttamme. Samaan aikaan oikeasti hädässä olevat jäävät vaille tarvitsemaansa apua. (L10)
	Ongelman syyt	laittomat turvapaikanhakijat (L11)
	Moraaliset arvostelmat	nationalistiset arvot (L12)
	Potentiaaliset ratkaisut	nopeutettu käsittely perusteettomien hakemusten seulomiseksi ja välitön karkotus, vakavat rangaistukset, estää pääsy, lisätä poliisin ja armeijan vartiointitoimenpiteitä julkisen turvallisuuden takaamiseksi, talteenottokeskusten avaaminen (L13)

Aineistosta rekonstruoidussa laittomien järjestelmän hyväksikäyttäjien kehyksessä on yhtäläisyyksiä Van Gorp (2005) identifioiman turvapaikkakysymyksen tunkeutuja-kehyksen kanssa. Tunkeutuja-kehyksessä turvapaikanhakijoina esiintyneet seikkailijat tai rikolliset hyväksikäyttivät turvapaikkajärjestelmää, tukeutuivat laittomiin keinoihin ja uhkasivat yhteiskunnan kulttuuria sekä sosiaalijärjestelmää. (Van Gorp 2005, 491.) Tunkeutuja-kehyksessä ei ollut kuitenkaan samanlaista järkeilyä laittomuuden ja kansallisen turvallisuuden uhkan välillä, eivätkä ehdotetut toimenpiteet siten olleet yhtä radikaaleja, vaan ratkaisuksi ehdotettiin turvapaikanhakijoiden karkotusten ohella julkista diskurssia, joka ei kannustaisi Eurooppaan tulemistä.

6.1.2. Ihmisoikeuksien kriisi

Kehysmatriisista 2 ilmenevässä *ihmisoikeuksien kriisin* kehyksessä muuttoliike määritellään ihmisoikeuksien näkökulmasta: Epäinhimilliset elinolot ja ihmisoikeuksien rikkomukset alkuperämaissa pakottavat ihmiset pakenemaan. Ongelmaksi koetaan lisäksi, etteivät siirtymään joutuneiden henkilöiden oikeudet usein toteudu myöskään vastaanottavissa maissa. Sanastollisia valintoja ovat muun muassa *humanitaarinen, turvapaikanhakijoiden ja maahanmuuttajien oikeudet, suojelun tarve ja voimaannuttaminen*. Tämän kehyksen piirissä velvollisuus kanssaihmissä kohtaan ja ihmisoikeudet koetaan vahvasti moraalisesti velvoittaviksi.

Kehysmatriisi 2: Ihmisoikeuksien kriisin kehys

Ihmisoikeuksien kriisi		
Kehystämisen keinot	Sanastolliset valinnat	elämien pelastaminen, humanitaarinen, huolenpito, hyväksikäytön riski, hätäapu, ihmisoikeudet, ihmisoikeusloukkaus, inhimillinen tekijä, ihmisarvo, oikeudenmukainen, suojelun tarve, turvasatama, turvapaikanhakijoiden ja maahanmuuttajien oikeudet, vaino, voimaannuttaminen, inhimillisyys, syrjimättömyys (I1)
	Metaforat, vastakohtat, iskulauseet	On kyse elämästä tai kuolemasta. (I2)
	Stereotypiat, historialliset ennakkotapaukset	Esimerkki 16-vuotiaasta Eurooppaan veneellä paenneesta työstä, joka kokee nykyisessä majoituspaikassaan turvattomuutta ja päivittäistä väkivaltaa. Muutama sukupolvi sitten monet eurooppalaisetkin olivat pakolaisia, joilla oli sama inhimillinen tahto paeta konfliktia ja väkivaltaa sekä jälleenrakentaa elämänsä ja etsiä turvallista tulevaisuutta. (I3)
	Toimijoiden tyypit, dramaattiset hahmot	YK:n määritelmän mukaiset pakolaiset, haavoittuvaiset yksilöt, ihmiskauppioiden uhrit, epätoivoiset ihmiset, miehet, naiset, suojelemattomat lapset, perheet, traumatisoituneet yksilöt(I4)
	Teemat ja alateemat	ihmisoikeudet, pakolaisten oikeudet, naisten ja lasten oikeudet, tasa-arvo, sosiaalinen koheesio, elintaso ja elämänlaatu (I5)
	Toiminnan tyypit ja miljööt	ihmisoikeuksien turvaaminen, avunanto, inhimillisen tuskan helpottaminen, pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden suojeleminen, tuen tarjoaminen, tehokas integraatio eri elämänalueilla, hyväksikäytön estäminen, lähtö-, siirtymä- ja vastaanottajamaat (I6)
	Järkeilyn linjat, kausaalisuhteet	Pakolaisten on ollut pakko paeta, ja heillä on tämän vuoksi erityisiä tarpeita. (I7)
	Visuaaliset keinot	kuva kärsivästä pakolaisesta, kuva iloisista pakolaisnaisista, kuva karuista vastaanottoolosuhteista, kuva mielenosoituksesta pakolaisten oikeuksien puolesta (I8)
	Kuvaukset	Ihmiselämän menetykset Välimerellä ovat tragedia kynnyksellämme. Salakuljettajat hyväksikäyttävät epätoivoisia ihmisiä, jotka yrittävät paeta konfliktia ja sota. Ihmisoikeuksien suojeleminen ei ole ainoastaan prioriteetti, vaan välttämätöntä kaikessa työssä maahanmuuton saralla. Turvapaikan etsimisessä ei ole mitään

		laitonta, vaan se on universaali ihmisoikeus. (I9)
Järkeilyn keinot	Ongelman määrittely	Ihmisoikeuksien kriisi sekä alkuperämaissa että vastaanottavissa maissa. Epäinhimilliset elinolot ja ihmisoikeuksien rikkomukset alkuperämaassa pakottavat ihmiset pakenemaan. Siirtymään joutuneiden henkilöiden oikeudet eivät usein toteudu myöskään vastaanottavassa maassa. (I10)
	Ongelman syyt	kestämätön elinympäristö, konfliktit, köyhyys, marginalisoituminen, sorto, puutteet ja heikkoudet kansallisissa turvapaikkalainsäädännöissä ja käytännöissä, valtiot eivät takaa ihmisoikeuksien toteutumista (I11)
	Moraaliset arvostelmat	Velvollisuus kanssaihmiä kohtaan, inhimillisyys, perus- ja ihmisoikeudet on turvattu myös laissa(I12)
	Potentiaaliset ratkaisut	On varmistettava, että valtiot noudattavat ihmisoikeussopimuksia. Puututtava alkuperäisiin syihin lähtömaissa, taisteltava salakuljetusta ja ihmiskauppaa vastaan, parantaa turvapaikkalainsäädäntöjä ja vastaanotto-olosuhteita, reilu ja tehokas hakemusten käsittely, valvoa pakolaisten oikeuksien kunnioittamista ja turvapaikanhakijoiden kohtelun tasoa, hallinnon jäsenien kouluttaminen pakolaisten oikeuksien sisällöstä, tietoisuuden lisääminen (I13)

Kansainvälisen maahanmuuttajien päivän Euroopan komission yhteislausunnossa (2016) viitataan ”pakolaisiin ja siirtymään joutuneisiin henkilöihin, joille maahanmuutossa voi olla kyse elämästä tai kuolemasta”⁵ (Avramopoulos ym. 2016b). Tämä on hyvä esimerkki ihmisoikeuksien kriisin kehityksen metaforasta. Sen ytimessä on viittaus perustavanlaatuisen oikeuteen, oikeuteen elää, jota ei tulisi anastaa keltään. Komissaarien yhteislausunnossa (2015) puolestaan todetaan, että ”joka päivä tuhannet ihmiset ovat pakotettuja

⁵ Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”refugees and displaced people for whom migration can be a matter of life or death”

jättämään kotinsa ja pakenemaan väkivaltaa sekä etsimään turvapaikkaa”⁶ (Avramopoulos ym. 2015a). Molemmista esimerkeistä ilmenee järkeilyn linja siitä, että pakolaisten ja siirtymään joutuneiden henkilöiden on ollut pakko paeta, minkä vuoksi he ovat erityisessä asemassa.

Yhteislausunnossa (2016) muistutetaan, että ”puhuessamme maahanmuutosta, emme saa koskaan unohtaa inhimillistä elementtiä”⁷ (Avramopoulos ym. 2016b). Näin lausunto liitetään siis ihmisoikeuksien kriisin perustavaan arvoon: inhimillisyyteen. Syyksi kotoa lähdölle Avramopoulos ynnä muut mainitsevat konfliktit, sarron ja köyhyyden, siis ihmisoikeuksien kriisin kehyyksen perustavat ongelmien syyt. He esittävät ongelman ratkaisuksi ihmisoikeuksien kriisin kehyyksen hengessä alkuperäisiin syihin puuttumisen lähtömaissa, ihmiskauppaa ja salakuljettajia vastaan taistelun, riittävän suojelun tarjoamisen hädässä oleville ja lakimuutokset sisällyttämisen sekä integraation parantamiseksi (vastaanottavissa maissa). Lausunnossa tiivistetään, että ”ihmisoikeuksien suojeleminen ei ole ainoastaan prioriteetti, vaan välttämätöntä kaikessa tekemässämme työssä maahanmuuton saralla”⁸. (Avramopoulos ym. 2016b.)

Ihmisoikeuksien kriisin kehyyksessä siirtymään joutuneisiin henkilöihin viitataan usein inhimillisinä hahmoina. He eivät ole joukko laittomia maahanmuuttajia tai laitonta työvoimaa, kuten laittomien järjestelmän hyväksikäyttäjien kehyyksessä, vaan he ovat esimerkiksi suojelemattomia lapsia, perheitä tai traumatisoituneita yksilöitä. Esimerkiksi komissaari Jourová (2016) toteaa maahanmuuttajalapsien suojelemista käsittelevässä puheessaan, että ”meillä on velvollisuus tukea perheitä”⁹ ja ”meidän tulee tarjota lapsille parasta mahdollista hoivaa”¹⁰ (Jourová 2016). Komissaari Avramopoulos (2015) puolestaan toteaa, että ”salakuljettajat käyttävät uusia menetelmiä hyväksikäyttääkseen epätoivoisia ihmisiä, jotka yrittävät paeta konfliktia ja sotaa”¹¹ (Avramopoulos 2015a). Avramopoulos (2016)

⁶ Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”Every day, thousands of people are forced to flee their homes to escape violence and seek refuge.”

⁷ Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”When we speak of migration, we should never forget the human element.”

⁸ Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”Safeguarding human rights is not only a priority but essential in all the work we do on migration.”

⁹ Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”We have a duty to support families.”

¹⁰ Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”We need to give children the best care possible.”

¹¹ Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”Smugglers are employing new methods in order to exploit desperate people who are trying to escape conflict and war.”

myös huomauttaa, että ”vaikka onnistuisimme kaikessa muussa maahanmuuttopolitiikassamme, jos epäonnistumme lasten suojelemisessa, emme ole onnistuneet vähääkään”¹² (Avramopoulos 2016). Esimerkeistä käy ilmi sekä ihmisoikeuksien kriisin kehykselle ominainen turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten kohtelemisen ihmisiin että kehysten moraalinen velvollisuus kanssaihmiä kohtaan ja suojelun velvollisuuden ensisijaisuus. Usein tämän kehysten yhteydessä viitataan myös neutraalisti turvapaikanhakijoihin ja pakolaisiin, mutta näitä ei lasketa kehystämisen keinoihin, sillä muidenkin kehysten yhteydessä, kuten esimerkiksi myöhemmin esiteltävässä EU-kehyksessä viitataan myös turvapaikanhakijoihin ja pakolaisiin.

YK:n pakolaisjärjestö Kyproksella (2016) viittaa ihmisoikeuksien kriisin taustalla vaikuttavaan perustavaan moraaliseen lähtökohtaan: ”Maahanmuuttajia suojaa kansainvälinen ihmisoikeuslaki. Tämä suojele juontuu heidän perustavasta arvostaan ihmisiin.”¹³ (YK:n pakolaisjärjestö Kyproksella 2016.) YK:n pakolaisjärjestö Kyproksella jatkaa ihmisoikeuksien kriisin hengessä: ”Ihmisoikeuksien turvaamisen epäonnistuminen voi johtaa osalla vakaviin seurauksiin. Se voi johtaa ihmisoikeusrikkomuksiin kuten vakavaan syrjintään, kyseenalaiseen pidätykseen tai vangitsemiseen, pakkotyöhön, orjuuteen tai erittäin hyväksikäyttäviin työolosuhteisiin.”¹⁴ (YK:n pakolaisjärjestö Kyproksella 2016.)

Ihmisoikeuksien kriisin kehyksessä on samanlaisia kehystämisen ja järjelyn keinoja kuin Van Gorpin (2005) Belgian mediasta identifioimassa turvapaikkakysymyksen uhri-kehyksessä. Siinä passiivisten, avun tarpeessa olevien ihmisten, nähtiin ajautuneen salakuljettajien kynsiin. Heidän katsottiin paenneen pakotettuina kotimaastaan ja ongelmien alkuperäksi nähtiin väkivalta ja vaino, mutta toisaalta myös ihmisoikeuksien kriisin kehyksestä puuttuva ero

¹² Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”Even if we succeed in all areas of our migration policy, if we don't succeed in protecting children, we have not succeeded at all.”

¹³ Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”Migrants are protected by international human rights law. This protection derives from their fundamental dignity as human beings.”

¹⁴ Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”For some, failure to accord them human rights protection can have serious consequences. It may result in human rights violations, such as serious discrimination; arbitrary arrest or detention; or forced labour, servitude, or highly exploitative working conditions.”

rikkaiden ja köyhien valtioiden välillä. Ratkaisuksi nähtiin inhimillinen, joustava ja varovaisesti sekä tehokkaasti toteutettu turvapaikkapolitiikka. Uhri-kehyksessä vedottiin myötätuntoon ja velvollisuuteen auttaa kärsiviä ihmisiä. Merkittävänä erona uhri-kehyksessä eivät kuitenkaan olleet läsnä ihmisoikeusloukkaukset myös vastaanottavissa maissa, ja tämän vuoksi ehdotetut poliittiset ratkaisut erosivat tämän tutkielman aineistosta rekonstruoidusta ihmisoikeuksien kriisin kehyksestä.

6.1.3. Euroopan yhteinen haaste

Kehysmatriisissa 3 eritellään *Euroopan yhteisen haasteen* kehyksessä käytetyt kehystämisen ja järkeilyn keinot. Tässä kehyksessä muuttoliike nähdään eurooppalaisena haasteena, joka ylittää kansalliset rajat. Ongelmana nähdään myös EU:n yhteisen, tehokkaan ja solidaarisen ratkaisun puuttuminen. Yleisiä sanastollisia valintoja ovat muun muassa *eurooppalainen mekanismi*, *eurooppalainen sopimus* ja *riittävä tuki jäsenvaltioille*.

Kehysmatriisi 3: Euroopan yhteisen haasteen kehys

Euroopan yhteinen haaste		
Kehystämisen keinot	Sanastolliset valinnat	Dublin-säännös, eurooppalainen sopimus, eurooppalainen mekanismi, eurooppalaiset standardit, koherentti ja kattava lähestymistapa, kollektiivinen, koordinaatio, riittävä tuki jäsenvaltioille, todellinen eurooppalainen politiikka (E1)
	Metaforat, vastakohtat, iskulauseet	Tarvitsemme eurooppalaisen vastauksen. Solidaarisuus ja vastuullisuus ovat päivän sanoja. (E2)
	Stereotypiat, historialliset ennakkotapaukset	(E3)
	Toimijoiden tyypit, dramaattiset hahmot	EU:n toimielimet, jäsenvaltiot yhdessä (E4)
	Teemat ja alateemat	jäsenvaltioiden tuki, tehostettu yhteistyö (E5)
	Toiminnan tyypit ja miljööt	eurooppalainen yhteistyö, kokonaisvaltainen ratkaisu, EU yhteisten ulkorajojen sisällä (E6)
	Järkeilyn linjat, kausaalisuhteet	Jos tavoitteena on parantaa maahanmuuton hallintaa merkittävästi, tarvitsemme EU:ssa lisää yhteistyötä kaikilla tasoilla, enemmän

		solidaarisuutta ja enemmän taakanjakoa. (E7)
	Visuaaliset keinot	
	Kuvaukset	Kyproksen taso: Jäsenvaltiot on jätetty käsittelemään ongelmaa yksin. EU:n tulisi ymmärtää, että Kypros ei enää pärjää. EU:n tulee toimia kiireellisesti. Ei voi olla eurooppalaista vastausta maahanmuuttokysymykseen ilman kunnollista itäisen Välimeren -reitin huomioimista. EU:n epäonnistuminen muuttoliikkeen tehokkaassa ja holistisessa hallinnassa. EU:n taso: Tarve ratkaisevalle ja koordinoitulle EU:n laajuiselle toiminnalle. Eurooppaan paenneiden ihmisten elämä ja turvallisuus on EU:n, jäsenvaltioiden ja EU:n toimielimien yhteisellä vastuulla. Kaikkien jäsenvaltioiden tulisi työskennellä yhdessä komission kanssa löytääkseen kattavan ratkaisun maahanmuuton hallintaan, olemme kaikki tässä yhdessä. Kyproksen raja on Euroopan raja. (E9)
Järkeilyn keinot	Ongelman määrittely	Muuttoliike on eurooppalainen haaste, joka ylittää kansalliset rajat. Ongelmana nähdään myös yhteisen, tehokkaan ja solidaarisen ratkaisun puuttuminen. (E10)
	Ongelman syyt	Kollektiivisen, koherentin ja kattavan lähestymistavan puute Euroopassa, jäsenvaltioiden välisen yhteistyön puute (E11)
	Moraaliset arvostelmat	Eurooppalaiset arvot, Euroopan unionilla kokonaisuutena on moraalinen velvollisuus toimia (E12)
	Potentiaaliset ratkaisut	Dublin-asetuksen uudistaminen, jäsenvaltioiden yhteistyö, kattavan eurooppalaisen turvapaikkapolitiikan toteuttaminen, reilu taakanjako jäsenvaltioiden kesken, solidaarisuutta etulinjan valtioille, tehokas uudelleensijoitusmekanismi muihin EU-valtioihin etulinjan valtioista, toimiva eurooppalainen palautusmekanismi, riittävät resurssit valtioille, joihin kriisi vaikuttaa, vahvat yhteiset ulkorajat (E13)

Esimerkiksi Avramopoulos (2015b) julistaa Euroopan yhteisen haasteen kehityksen hengessä, että ”muuttoliike on haaste, joka ylittää kansalliset rajat”¹⁵ (Avramopoulos 2015b). Komission varapuheenjohtaja Timmermans (2015)

¹⁵ Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”a challenge that surpasses national boundaries”

puolestaan vetoaa Välimeren kuolemia koskevassa lausunnossaan seuraavasti: ”Pyydän kaikkia jäsenvaltioita työskentelemään yhdessä komission kanssa löytääksemme kattavan ratkaisun parempaan maahanmuuton hallintaan. Olemme kaikki tässä yhdessä.”¹⁶ (Timmermans 2015.) Lausunnoista käy ilmi Euroopan yhteisen haasteen kehyksen ydin: Euroopan laajuisen ratkaisun tarve meitä kaikkia koskevan ja kansalliset rajat ylittävän haasteen ratkaisemiseksi.

Timmermans jatkaa: ”Mikäli haluamme tosissamme parantaa maahanmuuton hallintaa, tarvitsemme EU:ssa lisää yhteistyötä kaikilla tasoilla, enemmän solidaarisuutta ja enemmän taakanjakoa. Lähestymistapamme tulee olla sekä kattava että paljon tehokkaampi.”¹⁷ (Timmermans 2015.) Timmermans viittaa siis Euroopan yhteisen haasteen kehyksen hengessä maahanmuuton hallinnan haasteiden taustalla vaikuttavaan yhteistyön sekä solidaarisuuden vajeeseen. Yhteislausunnossa Timmermans, Mogherini, Mimica, Avramopoulos ja Stylianides (2015) toteavat, että ”luotamme EU-johtajien vastaavan kunnianhimoomme”¹⁸ (Avramopoulos ym. 2015a). Tässä kehyksessä vastuuta ei siis sysätä pelkästään EU-instituutioiden varaan, vaan jäsenvaltioiden ryhmällä nähdään olevan myös oma vastuunsa. Yhteislausunnon loppusanat kiteyttävät kehyksen moraalisen arvostelman: ”Euroopan unionilla kokonaisuutena on moraalinen (ja humanitaarinen) velvollisuus toimia”¹⁹ (Avramopoulos ym. 2015a).

Varapuheenjohtaja Schinas (2020) ilmentää lausunnossaan EU:n solidaarisuutta jäsenvaltioita kohtaan Euroopan yhteisen haasteen kehyksen hengessä: ”Kreikan rajat ovat Euroopan rajoja. Bulgarian rajat ovat Euroopan rajoja. Ja Kyproksen rajat ovat Euroopan rajoja.”²⁰ (Schinas 2020.) Tämä lausunto osoittaa selkeästi, ettei Kyproksen rajojen yli virtaavaa kasvanutta muuttoliikettä pidetä yksin Kyproksen vastuuna, vaan se koetaan osaksi Euroopan yhteistä haastetta.

¹⁶ Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”I’m calling on all Member States to work with the Commission to find comprehensive solutions to better manage migration. We are all in this together.”

¹⁷ Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”If we want to seriously improve the management of migration, what we need in the EU is more cooperation at all levels, more solidarity and more sharing of responsibility. Our approach must be both comprehensive and much more effective.”

¹⁸ Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”We will be counting on leaders to match our level of ambition.”

¹⁹ Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”the European Union as a whole has a moral and humanitarian obligation to act.”

²⁰ Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”Greece’s border is Europe’s border. Bulgaria’s border is Europe’s border. And Cyprus’ border is Europe’s border.”

Seuraavaksi esiteltävien kolmen kehyksen läsnäolo aineistossa ei vaikuttanut yhtä voimakkaalta kuin kolmen edellä mainitun. Kehyksistä muodostui kuitenkin eheä kuva ja niihin viitattiin erilaisten kehystämisen keinojen avulla silloin tällöin kautta aineiston, joten ne ansaitsivat paikan kehyspakettien joukossa. Kehysten suhteellista läsnäoloa tarkastellaan syvällisemmin alaluvussa 6.2. Aineistossa oli muutamia muitakin viittauksia eri kehyksiin, kuten viittaus taloudellisiin pakolaisiin, mutta tämänkaltaiset yksittäiset kehysten ”heräämiset” on rajattu tämän analyysin ulkopuolelle.

6.1.4. Globaali ongelma

Kehysmatriisissa 4 ilmenevät *globaalin ongelman* kehyspaketin kehystämisen ja järjelyn keinot. Tämä kehyspaketti ei ole yhtä runsas kuin kolme edellä mainittua kehystä, mutta se on niin voimakas, että suppeampikin keinojen käyttö riittää muodostamaan merkittävän yhteyden globaaliongelmaan. Näin ollen se ansaitsee paikan kehyspakettien joukossa. Ehkäpä globaaliongelmien käsite on tullut viime vuosikymmenien aikana niin tutuksi, että lukija ei voi välttyä kehyksen luomalta miellelyhtymältä.

Ongelman määrittely tässä kehyksessä on suoraviivainen: muuttoliike on globaaliongelma. Jotta sitä voidaan onnistuneesti hallita, tulee toimia globaalisti. Muuttoliikkeen hallinnan epäonnistumisen taustalla nähdään globaalin solidaarisuuden puute: ainoastaan suoraan muuttoliikkeen kanssa tekemisissä olevat valtiot osallistuvat, ja globaali vastuunkanto puuttuu. Sanastollisia kehystämisen keinoja ovat esimerkiksi *globaali regiimi*, *globaali vastaus* ja *maailmanlaajuinen*.

Kehysmatriisi 4: Globaalin ongelman kehys

Globaali ongelma		
Kehystämisen keinot	Sanastolliset valinnat	globaali regiimi, globaali vastaus, kaikkialla maailmassa, maailmanlaajuinen, multilateralismi, YK:n siirtolaisuussopimus, (G1)

	Metaforat, vastakohtat, iskulauseet	(G2)
	Stereotypiat, historialliset ennakkotapaukset	(G3)
	Toimijoiden tyypit, dramaattiset hahmot	kansainvälinen yhteisö, kansainväliset organisaatiot, globaalit toimijat (G4)
	Teemat ja alateemat	globaali solidaarisuus (G5)
	Toiminnan tyypit ja miljööt	globaalit yritykset muuttoliikkeen hallintaan (G6)
	Järkeilyn linjat, kausaalisuhteet	Tämä on haaste, jota ei yksikään jäsenvaltio tai EU voi kohdata yksin: globaalia toimintaa kansainväliseltä yhteisöltä tarvitaan. Meillä on jaettu velvollisuus liikkumaan joutuneita ihmisiä kohtaan ja meidän täytyy toimia globaalissa skaalassa. (G7)
	Visuaaliset keinot	(G8)
	Kuvaukset	Vain globaali vastaus toimii edessä oleviin haasteisiin. Pyydämme kumppaneitamme vahvistamaan kansainvälistä viitekehystä pakolaisten suojelemiseksi ja uudelleen sijoituksia globaalin vastuunjaon ja solidaarisuuden kautta. (G9)
Järkeilyn keinot	Ongelman määrittely	globaaliongelma (G10)
	Ongelman syyt	Globaalin solidaarisuuden puutos: Vain suoraan muuttoliikkeen kanssa tekemisissä olevat valtiot osallistuvat, globaali lähestymistapa puuttuu. (G11)
	Moraaliset arvostelmat	Globaali vastuu auttaa. (G12)
	Potentiaaliset ratkaisut	globaali ja kattava kumppanuus, jonka puitteissa solidaarisuus ja vastuu jaetaan koko kansainvälisen yhteisön kesken, eikä pelkästään muutaman vastaanottajamaan ja lahjoittajien kesken. (G13)

Esimerkiksi Avramopoulos, Hahn, Mimica, Mogherini, Stylianides ja Timmermans (2017) vetoavat kansainväliseen yhteisöön: ”Tämä on haaste, jota yksikään yksittäinen jäsenvaltio tai Euroopan unioni ei voi kohdata yksin: globaalia

toimintaa kansainväliseltä yhteisöltä tarvitaan”²¹ (Avramopoulos ym. 2017a). Toisessa esimerkissä Avramopoulos, Hahn, Jourová, Mimica, Mogherini ja Timmermans (2018) viittaavat globaalin ongelman kehysten ytimeen: ”Työskentelemme käsi kädessä yhteistyökumppaneidemme kanssa kaikkialla maailmassa varmoina siitä, että ainoastaan globaali vastaus voi ratkaista edessämme olevan haasteen”²² (Avramopoulos ym. 2018). Mogherinin ja Euroopan komission yhteislausunnossa (2019) todetaan globaalin ongelman kehysten hengessä, että ”pakotettuun siirtymiseen puuttuminen vaatii globaalia ja kattavaa kumppanuutta, jonka puitteissa solidaarisuus ja vastuu jaetaan koko kansainvälisen yhteisön eikä pelkästään muutaman vastaanottajamaan ja lahjoittajien kesken”²³ (Mogherini ja Euroopan komissio 2019).

Globaalin ongelman kehys eroaa aiemmin esitellystä Euroopan yhteisen haasteen kehyksestä merkittävästi siinä, että tässä kehyksessä yhteisen eurooppalaisen vastauksen ei nähdä riittävän ongelman ratkaisemiseksi. Sen sijaan tarvittaisiin aidosti globaalia lähestymistapaa, jossa vastuunkantoon osallistuisivat myös ne valtiot, joita muuttoliike ei suoranaisesti kosketa.

6.1.5. Sidosryhmäyhteistyön puutostila

Kehysmatriisissa 5 eritellään *sidosryhmäyhteistyön puutostilan* kehys. Tämä on edeltäjiään ohuempi, mutta kuitenkin mainitsemisen arvoinen kehys. Kehyksen teemana on eri politiikkasektoreiden ja viranomaisten välinen yhteistyö sekä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden sisällyttäminen hallintaan. Ongelman syyksi nähdään yhteistyön puute eri sektoreiden toimijoiden kesken. Sanastollisia valintoja ovat esimerkiksi *sidosryhmä* ja *hyödylliset yhdyssiteet*.

²¹ Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”This is a challenge that neither a single Member State nor the European Union can face alone: global action by the international community is needed.”

²² Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”We work hand in hand with our partners around the world, certain that only a global response can match the challenge ahead.”

²³ Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”Addressing forced displacement requires a global and inclusive partnership where solidarity and responsibility are shared by the entire international community and not only by a few host countries and donors.”

Kehysmatriisi 5: Sidosryhmäyhteistyön puutostilan kehys

Sidosryhmäyhteistyön puutostila		
Kehystämisen keinot	Sanastolliset valinnat	sidosryhmä, kumppanuus, hyödylliset yhdyssiteet (S1)
	Metaforat, vastakohtat, iskulauseet	(S2)
	Stereotypiat, historialliset ennakkotapaukset	(S3)
	Toimijoiden tyypit, dramaattiset hahmot	pakolaisjärjestöt, valtion viranomaiset, paikalliset viranomaiset, kansalaisjärjestöt, pakolaisyhteisöjen järjestöt, yrityssektorin edustajat, koulutussektori (S4)
	Teemat ja alateemat	kumppanuus eri politiikkasektoreiden, ei-valtiollisten organisaatioiden ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa (S5)
	Toiminnan tyypit ja miljööt	eri politiikkasektoreiden ja viranomaisten välinen yhteistyö sekä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden sisällyttäminen muuttoliikkeen hallintaan (S6)
	Järkeilyn linjat, kausaalisuhteet	(S7)
	Visuaaliset keinot	(S8)
	Kuvaukset	kiireinen ja kasvava tarve eri sidosryhmien väliselle yhteistyölle integraation saralla(S9)
	Järkeilyn keinot	Ongelman määrittely
Ongelman syyt		yhteistyön puute eri sidosryhmien välillä (S11)
Moraaliset arvostelmat		(S12)
Potentiaaliset ratkaisut		(S13) eri toimijoiden sisällyttäminen muuttoliikkeen hallintaan, sektorit ylittävä yhteistyö

Esimerkiksi YK:n pakolaisjärjestön Kyproksen organisaation tiedotteessa (2020) järjestön yhdeksi toiminnan päätavoitteeksi listataan ”kumppanuuden

vahvistaminen ei-valtiollisten organisaatioiden ja muiden pakolaisten oikeuksien kanssa tekemisissä olevien kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa”²⁴ (YK:n pakolaisjärjestö 2020). Toisessa YK:n pakolaisjärjestön tiedotteessa todetaan: ”Jotta integraatio menestyisi, sitä täytyy ajaa eri politiikka-alueiden ohella sellaisessa toimijoiden välisessä viitekehyksessä, joka tuo yhteen kaikki relevantit sosiaaliset toimijat: pakolaiset, valtiolliset instituutiot, kansalaisyhteiskunnan organisaatiot, yritystoiminnan johtajat sekä pakolaisyhteisöjen yhdistykset, uskonnolliset organisaatiot ja median.”²⁵ (YK:n pakolaisjärjestö 2017).

6.1.6. Muuttoliike mahdollisuutena

Poikkeuksena muista kehyksistä *muuttoliike mahdollisuutena* -kehyksessä maahanmuutto kehystetään positiiviseen sävyyn. Tämäkin on ohuempi kehys, mutta ansaitsee kuitenkin paikan kehyspakettien joukossa. Kehysmatriisissa 6 on esitetty tämän kehyspaketin kehystämisen ja järjelyn keinot. Tässä kehyksessä korostetaan maahanmuuttajien tuomaa positiivista panosta yhteiskunnalle. Sanastollisia valintoja ovat *maahanmuuttajien taidot* ja *hyöty yhteiskunnalle*. Vaikka ongelmaan ei viitata, kehyksen yhteydessä esitetään kuitenkin toimintaehdotus sellaisen maahanmuuttopolitiikan puolesta, joka antaisi maahanmuuttajien vaikuttaa talouteemme ja yhteisöömme positiivisesti.

Kehysmatriisi 6: Muuttoliike mahdollisuutena -kehys

Muuttoliike mahdollisuutena		
Kehystämisen keinot	Sanastolliset valinnat	hyöty yhteiskunnalle, maahanmuuttajien taidot (M1)
	Metaforat, vastakohtat, iskulauseet	
	Stereotypiat, historialliset ennakkotapaukset	

²⁴ Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”strengthening partnerships with NGOs and other civil society actors involved in refugee protection”

²⁵ Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”To be successful, integration has to be pursued not only across different policy areas but also within an inter-agency framework that brings together all concerned societal actors: the refugees, relevant State institutions, civil society organizations, business leaders, refugee community associations, faith-based organisations and the media.”

	Toimijoiden tyypit, dramaattiset hahmot	motivoituneet pakolaistaustaiset työnhakijat (M4)
	Teemat ja alateemat	maahanmuuton mahdollisuuksien hyödyntäminen (M5)
	Toiminnan tyypit ja miljööt	
	Järkeilyn linjat, kausaalisuhteet	Maahanmuuttajat voivat vaikuttaa positiivisesti omien alkuperäisyhteisöjensä ja vastaanottavien yhteisöjen kehitykseen. (M7)
	Visuaaliset keinot	kuva hyväntuulisista pakolaistaustaisista miehistä työn touhussa (M8)
	Kuvaukset	Joka päivä maahanmuuttajat vaikuttavat merkittävästi ja keskeisesti uusien yhteiskuntiansa talouteen ja sosiaaliseen ja kulttuuriseen kehitykseen. Talous voi hyötyä pakolaisten kulttuurisesta ja inhimillisestä pääomasta. (M9)
Järkeilyn keinot	Ongelman määrittely	ei ongelmaa (M10)
	Ongelman syyt	(M11)
	Moraaliset arvostelmat	(M12)
	Potentiaaliset ratkaisut	Tarvitsemme maahanmuuttopolitiikkaa, joka antaa maahanmuuttajien vaikuttaa talouteemme ja yhteisöömme positiivisesti. (M13)

Esimerkiksi Avramopoulos, Hahn, Jourová, Mimica, Mogherini, Stylianides ja Timmermans (2016) toteavat muuttoliikkeen mahdollisuuden hengessä: ”Eikä meidän tulisi unohtaa niitä positiivisia vaikutuksia, jotka maahanmuuttajat voivat tuoda alkuperäisyhteisöjensä kehitykseen ja meidän yhteiskuntiimme”²⁶ (Avramopoulos 2016). Yhteislausunnossa Mogherini ja Euroopan komissio (2015) muistuttavat, että ”joka päivä maahanmuuttajat vaikuttavat merkittävästi uusien yhteiskuntiansa taloudelliseen, sosiaaliseen ja kulttuuriseen kehitykseen”²⁷ (Mogherini ja Euroopan komissio 2015). Tässä kehyksessä korostuvat muuttoliikkeen mukanaan tuomat mahdollisuudet, ja tämä on myös ainut kehys, jonka yhteydessä kasvaneesta muuttoliikkeestä ei puhuta ongelmana tai kriisinä.

²⁶ Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”And we also shouldn't forget the positive contribution migrants can bring to development of their communities of origin and to our societies.”

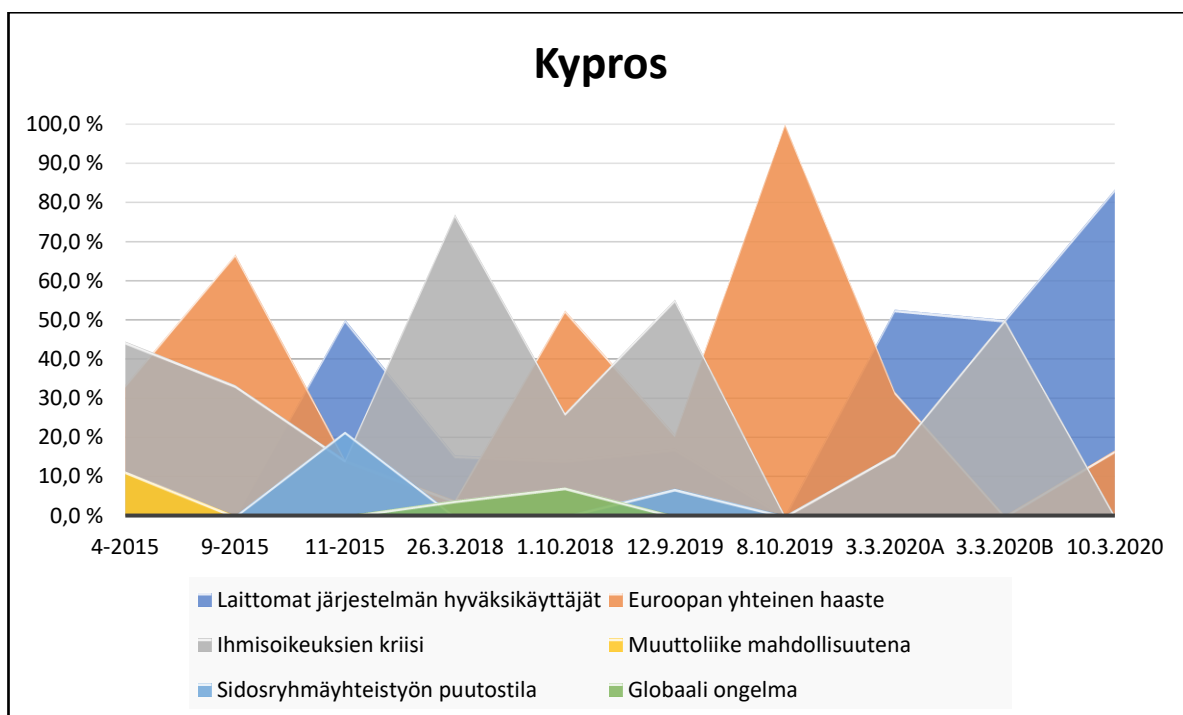
²⁷ Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”Each day migrants make significant and essential contributions to the economic, social and cultural development of their new societies.”

6.2. Tasojen vertailu

Tasojen välisen vertailun toteuttamiseksi jokainen aineistoon kuuluva teksti käytiin läpi ja jokainen kehystämisen tai järjelyn keinon käyttö merkittiin ylös kehysmatriisista ilmenevillä koodeilla. Sitten laskettiin, missä suhteessa kehyksiin viitattiin teksteissä, jotta voitiin määrittää kunkin tekstin dominoivin kehys. Esimerkiksi Avramopouloksen (2016) puheesta havaittiin 76 kehystämisen keinoa, joista 16 viittaa Euroopan yhteisen haasteen kehykseen. Näin Euroopan yhteisen haasteen kehyksen suhteellinen osuus tässä tekstissä on 16/76 eli noin 21 prosenttia. Loput 60 kehystämisen keinoa viittaavat ihmisoikeuksien kriisin kehykseen, jolloin sen prosentuaalinen läsnäolo on 60/76 eli noin 79 prosenttia. Suhdelukujen määrittäminen mahdollistaa eri laajuisten tekstien vertailun: pelkkä kehystämisen keinojen määrien vertailu voisi vääristää eri mittaisten tekstien vertailua.

Mainittakoon, että jos jokin kehyspaketin keinosta oli läsnä jossain tekstissä, niin ilmeni yleensä vähintään toinen ja kolmaskin samaan kehyspakettiin kuuluva keino sen lähetyvillä. Kehykset siis tekivät itsensä helposti havaittaviksi. Näin kehysten läsnäolon määrittäminen oli melko suoraviivaista, tosin tarkkuutta ja aikaa vaativaa työtä.

Kaavio 1: Muuttoliikkeen kehykset Kyproksen valtion tasolla



Taulukko 1: Muuttoliikkeen kehukset Kyproksen valtion tasolla

Kypros	Euroopan yhteinen haaste	Ihmisoikeuksien kriisi	Sidosryhmä-yhteistyön puutostila	Muuttoliike mahdollisuutena	Globaali ongelma	Laittomat järjestelmän hyväksikäyttäjät
4/2015	33 %	44 %	0 %	11 %	0 %	11 %
9/2015	67 %	33 %	0 %	0 %	0 %	0 %
11/2015	14 %	14 %	21 %	0 %	0 %	50 %
26.3.2018	4 %	77 %	0 %	0 %	4 %	15 %
1.10.2018	52 %	26 %	0 %	0 %	7 %	14 %
12.9.2019	21 %	55 %	7 %	0 %	0 %	17 %
8.10.2019	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
3.3.2020a	32 %	16 %	0 %	0 %	0 %	53 %
3.3.2020b	0 %	50 %	0 %	0 %	0 %	50 %
10.3.2020	17 %	0 %	0 %	0 %	0 %	83 %
Mediaani	26 %	30 %	0 %	0 %	0 %	16 %
Keskiarvo	34 %	32 %	3 %	1 %	1 %	29 %

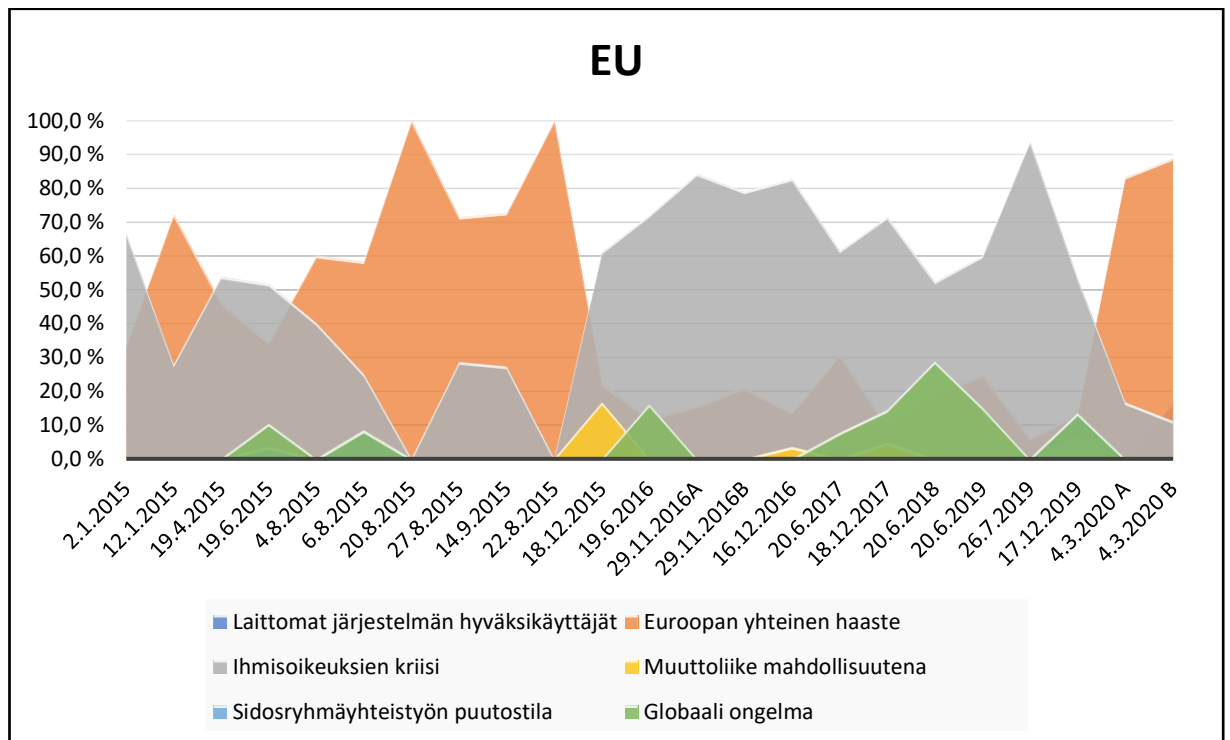
Kuten kaaviosta ja taulukosta yksi ilmenee, Kyproksen tasolla dominoivimman kehysten roolista kilpailevat Euroopan yhteisen haasteen, ihmisoikeuksien kriisin ja laittomien järjestelmän hyväksikäyttäjien kehukset. Muiden kehysten rooli on melko marginaalinen. Yksikään kehyksistä ei ole selkeästi dominoiva, vaan kehukset vuorottelevat melko tasaisesti. Kuitenkin aina muuttoliikkeen kiihtymisen aikaan laittomien järjestelmän hyväksikäyttäjien kriisi on dominoivin. Muuttoliike vaikuttaa selkeästi politisoituneelta kysymykseltä Kyproksen valtiollisen tason sisällä, eikä sen luonteesta olla yksimielisiä.

Ihmisoikeuksien kriisin kehyksellä on vahva läsnäolo tekstissä. Tämä on yllättävää, sillä ihmisoikeuksien järjelyn keinot ovat täysin päinvastaisia laittomien järjestelmän hyväksikäyttäjien kehysten järjelyn keinoille. Tekstiä lukiessa laittomien järjestelmän hyväksikäyttäjien kehys tuntui selkeästi vahvimmalle kehykselle, mutta ehkäpä tämä johtui voimakkaiden, vahvoja tunteita herättävien sanavalintojen käytöstä, kuten terrorismiin ja kansalliseen turvallisuuteen viittaamisesta. Ehkä laittomien järjestelmän hyväksikäyttäjien kehykselle voidaan suoda hieman määrällistä jakaumaansa suurempi painoarvo, kun otetaan huomioon kehystämisen keinojen suhteellinen voimakkuus. (Van Gorp 2010, 20-23.)

Myös Euroopan yhteisen haasteen kehys on hyvin vahvasti esillä Kyproksen tasolla. Julkilausumissa viitattiin usein eurooppalaisen vastauksen tarpeeseen ja

siihen, ettei Kypros pärjää yksin. Myös jäsenvaltioiden solidaarisuutta kaivattiin. Esimerkiksi sisäministeri Constantinos Petrides (2019) vetosi muita jäsenvaltioita uudelleensijoittamaan 5000 Kyproksella oleilevaa turvapaikanhakijaa (Petrides 2019).

Kaavio 2: Muuttoliikkeen kehukset Euroopan unionin tasolla



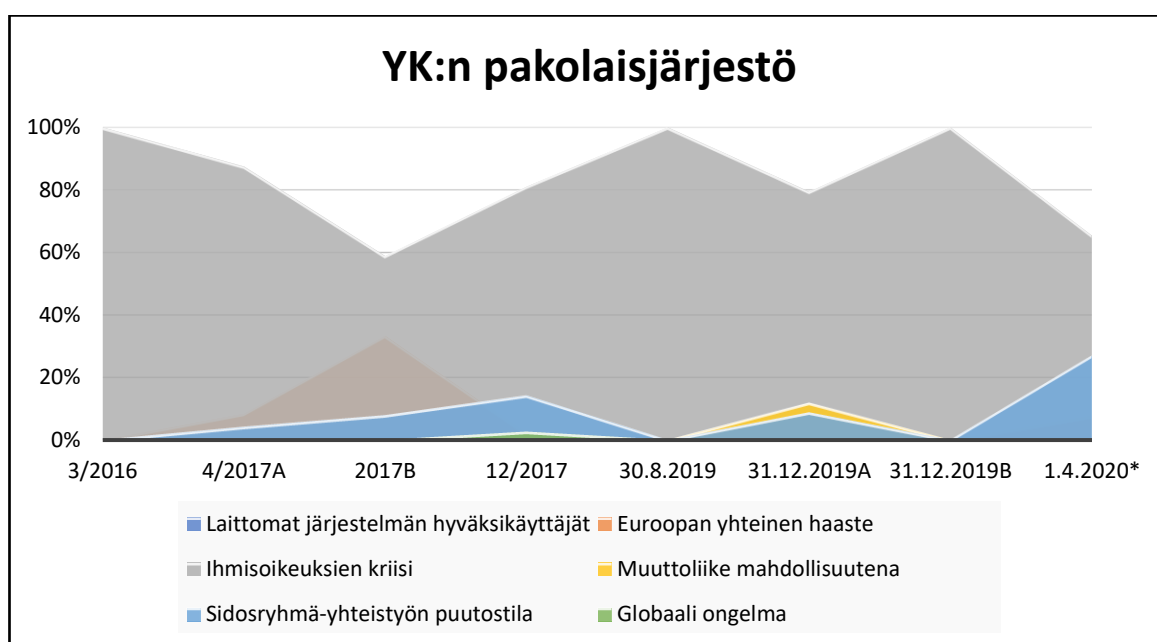
Taulukko 2: Muuttoliikkeen kehukset Euroopan unionin tasolla

EU	Euroopan yhteinen haaste	Ihmisoikeuksien kriisi	Sidosryhmä-yhteistyön puutostila	Muuttoliike mahdollisuutena	Globaali ongelma	Laittomat järjestelmän hyväksikäyttäjät
2.1.2015	33 %	67 %	0 %	0 %	0 %	0 %
12.1.2015	72 %	28 %	0 %	0 %	0 %	0 %
19.4.2015	46 %	54 %	0 %	0 %	0 %	0 %
19.6.2015	34 %	52 %	3 %	0 %	10 %	0 %
4.8.2015	60 %	40 %	0 %	0 %	0 %	0 %
6.8.2015	58 %	25 %	8 %	0 %	8 %	0 %
20.8.2015	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
27.8.2015	71 %	29 %	0 %	0 %	0 %	0 %
14.9.2015	73 %	27 %	0 %	0 %	0 %	0 %
22.8.2015	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
18.12.2015	22 %	61 %	0 %	17 %	0 %	0 %
19.6.2016	12 %	72 %	0 %	0 %	16 %	0 %
29.11.2016a	16 %	84 %	0 %	0 %	0 %	0 %
29.11.2016b	21 %	79 %	0 %	0 %	0 %	0 %
16.12.2016	14 %	83 %	0 %	3 %	0 %	0 %
20.6.2017	31 %	62 %	0 %	0 %	8 %	4 %
18.12.2017	10 %	71 %	0 %	5 %	14 %	0 %
20.6.2018	19 %	52 %	0 %	0 %	29 %	0 %
20.6.2019	25 %	60 %	0 %	0 %	15 %	0 %
26.7.2019	6 %	94 %	0 %	0 %	0 %	0 %
17.12.2019	13 %	53 %	13 %	7 %	13 %	0 %
4.3.2020a	83 %	17 %	0 %	0 %	0 %	0 %
4.3.2020b	89 %	11 %	0 %	0 %	0 %	17 %
Mediaani	33 %	53 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Keskiarvo	43 %	49 %	1 %	1 %	5 %	1 %

Kuten kaaviosta ja taulukosta kaksi ilmenee, EU:n tasolla laittomien järjestelmän hyväksikäyttäjien kehysten läsnäolo loistaa poissaolollaan. Taso dominoivat selkeästi kaksi kehystä: Euroopan yhteisen haasteen kehys ja ihmisoikeuksien kriisin kehys. Huomionarvoista on, että toisin kuin Kyproksen tasolla, muuttoliikkeen kiihtymisen aikoihin EU-tasolla Euroopan yhteisen haasteen kehuksesta tulee dominoivin. EU-tasolla tarve koherentille ja kokonaisvaltaiselle EU:n vastaukselle muuttoliikkeen tuomiin haasteisiin on näkyvimmillään juuri muuttoliikkeen voimistuessa. EU ja Kypros näyttävät kuitenkin suuntaavan eri suuntiin toimintaympäristön kiristyessä: Kyproksen tasolla painottuvat silloin kansallisen lainsäädännön muuttamisen tarve, nationalistiset arvot, tiukemman kontrollin ja rangaistuksien tarve ja EU-tasolla kaivataan eurooppalaisiin arvoihin nojaavaa yhteistyötä ja kollektiivista vastausta.

EU-tasolla globaalin ongelman kehukseen viitataan säännöllisesti, mutta sen rooli ei ole mittava muihin kehuksiin verrattaessa. Globaalin ongelman suhteellinen läsnäolo EU-tason teksteissä on noin viisi prosenttia. Järkeilyn keinot olivat kuitenkin niin vakuuttavat ja mielleyhtymä puhki kulutettuun kehukseen niin voimakas, että sekin ansaitsee määrällistä esiintymistään suuremman painoarvon laittomien järjestelmän hyväksikäyttäjien kehuksen tavoin.

Kaavio 3: Muuttoliikkeen kehukset YK:n pakolaisjärjestön tasolla



Taulukko 3: Muuttoliikkeen kehukset YK:n pakolaisjärjestön tasolla

YK:n pakolaisjärjestö	Euroopan yhteinen haaste	Ihmisoikeuksien kriisi	Sidosryhmä-yhteistyön puutostila	Muuttoliike mahdollisuutena	Globaali ongelma	Laittomat järjestelmän hyväksikäyttäjät
3/2016	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %
4/2017a	8 %	88 %	4 %	0 %	0 %	0 %
2017b	33 %	59 %	8 %	0 %	0 %	0 %
12/2017	2 %	81 %	14 %	0 %	3 %	0 %
30.8.2019	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %
31.12.2019a	0 %	79 %	9 %	12 %	0 %	0 %
31.12.2019b	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %
1.4.2020*	8 %	65 %	27 %	0 %	0 %	0 %
Mediaani	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Keskiarvo	6 %	86 %	7 %	1 %	0 %	0 %

*maaliskuun raportti

Kaaviosta ja taulukosta kolme ilmenevät YK:n pakolaisjärjestön kehykset. YK:n pakolaisjärjestö on hyvin suoraviivainen kehystämisen ja järjelyn keinoissaan. Ihmisoikeuksien kriisin selkeä dominanssi ei ole yllättävää, sillä juuri pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien puolustaminen on järjestön tehtävä Kyproksella. YK:n pakolaisjärjestön käyttämät kehykset eivät tunnu reagoivan muuttoliikkeen muutoksiin, vaan sillä on selkeä ennalta määritelty lähestymistapa ilmiöön.

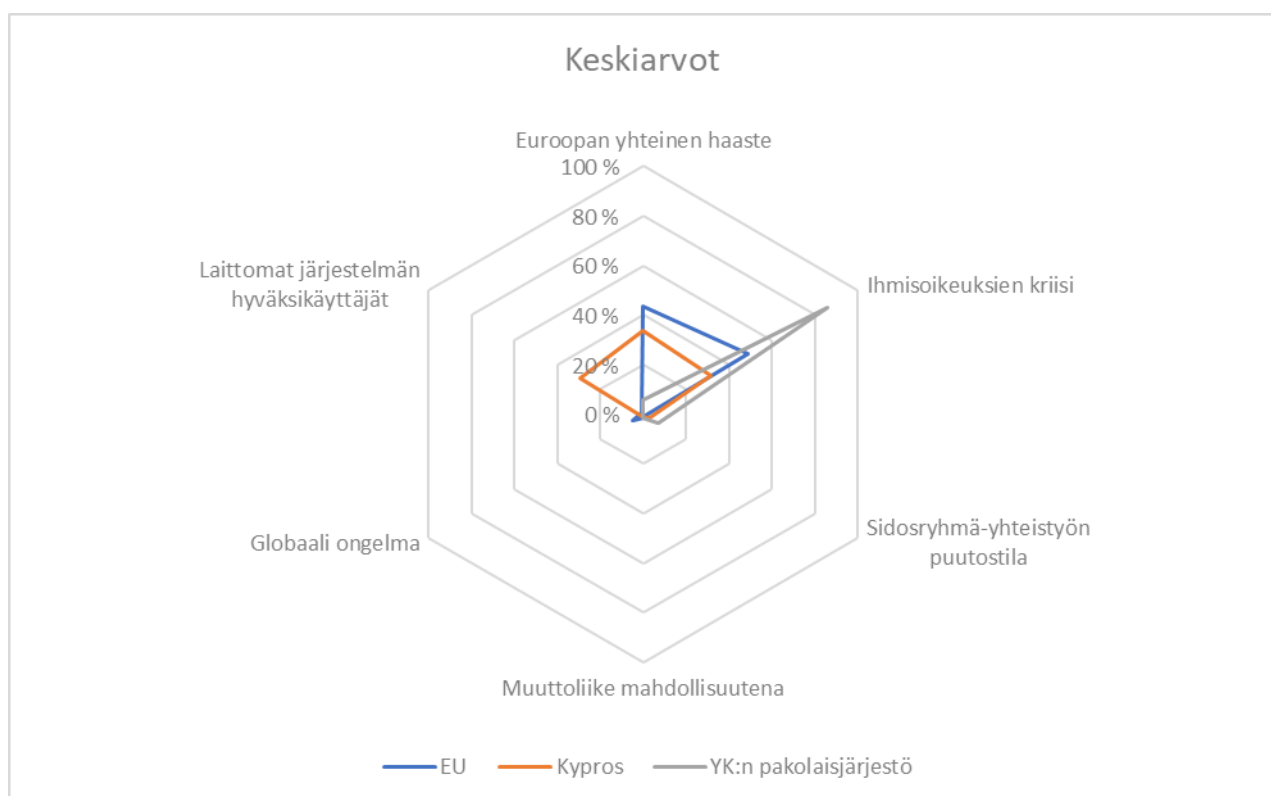
YK:n pakolaisjärjestön osalta on huomionarvoista mainita systemaattinen Kyproksen valtion tasolla esiintyneen laittomien järjestelmän hyväksikäyttäjien kehyksen vastustaminen ihmisoikeuksien kriisin kehyksen parissa. Useammassa aineistoon kuuluvassa julkaisussa viitattiin siihen, kuinka ”turvapaikan hakemisessa ei ole mitään laitonta -päinvastoin, se on universaali ihmisoikeus”²⁸ (YK:n pakolaisjärjestö Kyproksella 2016). YK:n pakolaisjärjestö Kyproksella nimenomaisesti tuo esille, että: ”Ei ole rikos riskeerata elämäänsä paetessaan sotaa, konfliktia tai vainoa etsiessään suojaa toisesta maasta. Vuoden 1951 pakolaissopimuksen artikla 31 tunnistaa, että pakolaisen valtuuttamaton maahantulo tai oleilu turvapaikkamaassa on perustellusti oikeutettua”²⁹. (YK:n pakolaisjärjestö Kyproksella 2017c, 33.)

YK:n pakolaisjärjestö näyttää harjoittaneen eräänlaista vastakehystämistä Kyproksen valtiollisella tasolla vallalla olevaa kehystä vastaan. YK:n pakolaisjärjestö seurannee näin agendallaan olevia ennalta määriteltyjä tavoitteitaan turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten oikeuksien turvaamisen sekä tietoisuuden kasvattamisen suhteen. Toisaalta vastakehystäminen saattaa olla myös harkittu reaktio nimenomaan Kyproksen valtion harjoittamaan kehystämiseen – osallistuuhan YK:n pakolaisjärjestö Kyproksella aktiivisesti muuttoliikkeen hallinnasta käytävään keskusteluun ja seuraa Kyproksen valtiollisen tason edesottamuksia muuttoliikkeen hallinnassa.

²⁸ Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”There is nothing illegal about seeking asylum – on the contrary, it is a universal human right.”

²⁹ Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: ”It is not a crime to risk one’s life fleeing war, conflict or persecution in search of protection in another country. The 1951 Refugee Convention, in its Article 31, recognizes that there is a valid justification for a refugee’s unauthorized entry or presence on an asylum country.”

Kaavio 4: Kehysten suhteellisen ilmenemisen keskiarvot eri hallinnantasoilla



Kaavio 4 kuvastaa keskiarvoja kehysten suhteellisesta ilmenemisestä kullakin hallinnantasolla. Kaavio havainnollistaa, minkä kehysten suuntaan eri tasot ovat kallellaan ja samalla, missä määrin eri tasoilla liikutaan samoissa kehyksissä. Kaavion yläosassa on esitetty kolme tiheimmin esiintyvää kehystä, ja marginaalisemmat kehukset jäävät kaavion alalaitaan. Marginaalisemmat kehukset otettiin tässä analyysissä huomioon niiden systemaattisen, vaikkakin vähäisen, eri tasoilla ilmenemisen vuoksi. Viittaukset näihin kehysiin olivat kuitenkin suhteellisesti niin vähäisiä, että niiden arvot jäivät lähelle nolaa, eivätkä ne kilpaile kolmen dominoivimman kehysten kanssa. Kehysten dominanssi eri tasoilla vaihtelee kaavion yläosassa esitettyjen laittomien järjestelmän hyväksikäyttäjien, Euroopan yhteisen haasteen ja ihmisoikeuksien kriisin välillä.

Huomionarvoista on, että kaikkien tasojen dominoivimpana kehysnä näyttäytyy ihmisoikeuksien kriisin kehys. Sen lisäksi Euroopan yhteisen haasteen kehys on vahvasti esillä sekä Kyproksen että EU:n tasoilla, mutta YK:n pakolaisjärjestöllä

kehys on lähes näkymätön. YK:n pakolaisjärjestöllä ilmenee muista poiketen pieni painotus sidosryhmäyhteistyön puutostilan kehyyksen suuntaan.

Täysin omille teilleen ajautuu kuitenkin Kyproksen valtion taso laittomien järjestelmän hyväksikäyttäjien kehyyksen kanssa. Muut tasot eivät osallistu tähän keskusteluun. Kaavio 4 ilmentää hyvin myös YK:n pakolaisjärjestön harjoittaman vastakehystämisen roolia. Ero laittomien järjestelmän hyväksikäyttäjien ja ihmisoikeuksien kriisin välillä vie hallinnantasojen diskurssia eri suuntiin. Tämä on merkityksellistä, sillä kuten Scholten (2012) toteaa, kehystämisen erot eri hallinnantasojen välillä voivat johtaa yhteistyön ja koordinaation hankaloitumiseen. Kehysten ristiriidan tilanteessa ei Scholtenin mukaan voida olettaa tehokasta yhteistyötä, minkä vuoksi valittujen politiikkalinjojen toivotut vaikutukset saattavat jäädä toteutumatta. (Scholten 2012, 219).

7. Johtopäätökset

Tässä tutkielmassa on tarkasteltu Kyproksen epäjohdonmukaisena näyttäytyvää muuttoliikkeen hallintaa EU:n, Kyproksen tasavallan ja YK:n pakolaisjärjestön välisen vuorovaikutuksen näkökulmasta. Päämääränä oli selvittää, johtavatko eri tasojen maahanmuuttopolitiikkaa määrittävät kehykset politiikkalinjojen konvergenssiin vai ovatko eri tasoilla tapahtuvat muuttoliikkeen hallintapyrkimykset enemmän hajautuneita ja tasojen välinen yhteistyö irtikytkeytynyttä.

Tutkimuksen taustalla vaikuttivat monitasohallinnan teorian, agendan määrittelyn ja politiikan kehystämisen käsitteet. Eri tasoilla vallitsevat muuttoliikkeen kehykset määriteltiin kehysanalyysin avulla ja kehysten läsnäolo eri hallinnantasoilla mitattiin laskemalla kehystämisen keinojen suhteellinen esiintyminen.

Kehysanalyyttinen lähestymistapa paljasti, että muuttoliikkeen määrittelyssä vallitsee kolme dominoivaa kehystä: laittomien järjestelmän hyväksikäyttäjien, Euroopan yhteisen haasteen ja ihmisoikeuksien kriisin kehys. Laittomien järjestelmän hyväksikäyttäjien kehysten yhteydessä kasvanut muuttoliike käsitetään laittomien maahanmuuttajien ongelman kautta: he hyväksikäyttävät järjestelmää, uhkaavat kansakunnan turvallisuutta ja vievät kapasiteetin oikeasti apua tarvitsevilta. Euroopan yhteisen haasteen kehyksessä kasvanut muuttoliike määritellään puolestaan eurooppalaiseksi haasteeksi, joka ylittää kansalliset rajat. Ongelmana nähdään myös yhteisen, tehokkaan ja solidaarisen ratkaisun puuttuminen. Ihmisoikeuksien kriisin kehyksessä kasvanutta muuttoliikettä tarkastellaan sen sijaan alkuperämaissa ja vastaanottavissa maissa tapahtuvien ihmisoikeuksien rikkomusten kautta. Muuttoliike saa siis hyvin erilaiset merkitykset näissä eri kehyksissä. Erityisesti laittomien järjestelmän hyväksikäyttäjien ja ihmisoikeuksien kriisin kehykset ovat keskenään selkeästi ristiriitaisia tai jopa toisensa poissulkevia.

Ihmisoikeuksien kriisin kehys on vahva kaikilla kolmella tasolla. Euroopan yhteisen haasteen kehys on sen sijaan voimakkaasti läsnä vain EU:n ja

Kyproksen tasavallan tasolla. Laittomien järjestelmän hyväksikäyttäjien kehys on puolestaan vahvasti esillä ainoastaan Kyproksen valtiollisella tasolla.

Eri kehysten vaihteleva läsnäolo osoittaa, että muuttoliike on määritelty ristiriitaisesti hallinnantasojen välillä. Erityisesti Kyproksen tasavallan kehystäminen poikkeaa selkeästi EU:n ja YK:n pakolaisjärjestön kehyksistä laittomien järjestelmän hyväksikäyttäjien kehysten osalta. YK:n pakolaisjärjestö vaikuttaa itse asiassa harjoittavan ihmisoikeuksien kriisin kehysten kautta eräänlaista vastakehystämistä Kyproksen valtion diskurssissa ilmenevälle laittomien järjestelmän hyväksikäyttäjien kehykselle. Sekä laittomien järjestelmän hyväksikäyttäjien kehysten että ihmisoikeuksien kriisin kehysten vahva läsnäolo Kyproksen valtiollisella tasolla ilmentää myös tason sisäistä ristiriitaa muuttoliikkeen määrittelyssä ja antaa vihiä poliittisesta konfliktista tason sisällä.

Myös jäsenvaltioiden ja EU:n välillä on havaittavissa poliittisen konfliktin läsnäolo yhteisestä muuttoliikkeen hallinnasta keskusteltaessa. Sekä EU:n että Kyproksen valtion tasolla esiintyneen Euroopan yhteisen haasteen kehysten yhteydessä peräänkuulutettiin molemmilla tasoilla yhtenäisempää ja solidaarisempaa vastausta kasvaneeseen muuttoliikkeeseen. Yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan sopimuksen osista on keskusteltu jo viiden vuoden ajan, mutta sopu ei vielä ole näköpiirissä. Hallintaan osallistuvien tasojen välinen konflikti kiteytyy komissaari Johanssonin (2020) tunteikkaaseen kuvaukseen neuvotteluiden kulusta: ”Meiltä puuttuu yhä yhteinen lähestymistapa, yhteinen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka. Meiltä puuttuu maahanmuutto- ja turvapaikkasopimus, ja tämän kanssa olen työskennellyt siitä lähtien, kun astuimme virkaan. Olen vierailut kaikissa ja käynyt dialogia kaikkien jäsenvaltioiden, parlamentin poliittisten puolueiden ja monien muiden sidosryhmien kanssa löytääkseni yhteisen maaperän kompromissille, joka olisi hyväksyttävissä kaikille jäsenmaille. – Aloittaessani tätä dialogia jäsenvaltioiden kanssa, kaikki kertoivat, että tulee olemaan hyvin hyvin hankalaa purkaa pattitilanne ja löytää kompromissi. Se on yhä hyvin vaikea tehtävä, mutta täytyy sanoa, että olen paljon positiivisempi nyt kuin olin ennen tämän dialogin

aloittamista.”³⁰ Yhteisestä maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmästä sopuun pääseminen vaikuttaa yhä haastavalta tehtävältä.

Sen lisäksi, että muuttoliikkeen luonteesta ei näytä päästävän yhteisymmärrykseen ja tasojen välillä sekä sisällä on vihiä poliittisesta konfliktista muuttoliikkeen hallinnassa, myös ratkaisuehdotuksissa on merkittäviä eroavaisuuksia eri kehysten ja siten eri tasojen välillä. Erityisesti ihmisoikeuksien kriisin kehyksessä ehdotetut politiikkalinjat, kuten sen varmistaminen, että valtiot noudattavat ihmisoikeussopimuksia ja turvapaikanhakijoiden aseman sekä vastaanotto-olosuhteiden parantaminen, ovat melkoisessa ristiriidassa laittomien järjestelmän hyväksikäyttäjien kehukseen kuuluvien uusien säilöönottokeskusten rakentamisen ja rangaistusten lisäämisen kanssa. Ihmisoikeuksien kriisin kehysten toimintaehdotuksissa keskitytään pakolaisten oikeuksien kunnioittamisen ja turvapaikanhakijoiden kohtelun tason valvomiseen, kun taas laittomien järjestelmän hyväksikäyttäjien kehyksessä poliisi ja armeija valvovat laittomia maahanmuuttajia julkisen turvallisuuden takaamiseksi. Ei liene liioiteltua sanoa, että nämä eri toimintalinjat lähettävät ristiriitaisia viestejä politiikan kohderyhmille.

Palauttakaamme nyt mieleen tämän tutkimuksen taustalla vaikuttaneen monitasoisen hallintaympäristön järjestäytymisen typologia keskitetystä hallinnasta, monitasoisesta hallinnasta, paikallisesta hallinnasta ja hallinnan irtikytkeytymisestä (Scholten 2010, 221). Jos verrataan empirian perusteella muuttoliikkeen hallinnasta piirtynyttä kuvaa Scholtenin typologiaan, muistuttaa Kyproksen muuttoliikkeen hallinta selkeästi irtikytkeytynyttä hallintaa. Kaikki kolme irtikytkeytyneisyyteen viittaavaa agendan dynamiikan muotoa täytyvät: 1) Poliittiset kysymykset on määritelty ristiriitaisesti, 2) tasojen välillä on poliittinen konflikti ja 3) eri tasojen politiikkalinjat saattavat olla keskenään syvästi ristiriitaisia tai välittää ristiriitaisia viestejä politiikan kohderyhmälle vähentäen tehokkuutta.

³⁰ Alkuperäinen englanninkielinen lainaus: "We are still lacking a common approach, a common policy on migration and asylum. We are still lacking a migration and asylum deal and this is what I've been working on since we took office. I have visited and had dialogues with all the Member States, with the political parties in Parliament and with a lot of other stakeholders, to find the common ground for a compromise that can be accepted by all member states. - When I started this dialogue with the Member States, everybody told me it's going to be very, very difficult to unblock the blocked situation and find a compromise. It's still a very difficult task, but I must tell you that I am much more positive now than I was before I started this dialogue."

Analyysin pohjalta voidaan siis todeta, että johdannossa esitetyt hypoteesit kestivät testauksen ja:

- 1) Muuttoliikkeen tasokohtaisissa kehyksissä on eroja, ja
- 2) kehykset johtavat valittujen politiikkalinjojen divergenssiin eli hajautumiseen, mikä ilmentää yhteistyön irtikytkeytyneisyyttä.

Kyproksen muuttoliikkeen hallinta on tämän tutkielman havaintojen pohjalta luokiteltavissa malliesimerkiksi irtikytkeytyneestä hallinnasta monitasoisessa hallintaympäristössä. Eri hallinnantasot ovat aktivoituneet muuttoliikkeen hallinnassa, mutta tasojen välinen yhteistyö ei toteudu tarkoituksenmukaisesti. Agendojen tasokohtaiset dynamiikat ovat tuottaneet tasokohtaisia kehyksiä muuttoliikkeelle. Ristiriitaisten kehysten yhteydessä välittyy ristiriitaisia viestejä politiikan kohderyhmille, mikä on omiaan heikentämään hallintapyrkimysten tehokkuutta.

Kaikilla hallinnantasoilla ilmenee viittauksia jonkin asteiseen toimivamman yhteistyön tarpeeseen, mutta mikä auttaisi kiertämään agendan määrittelyn tasokohtaisen dynamiikan ja eriävien kehysten ongelmat sujuvan yhteistyön mahdollistamiseksi? Miten irtikytkeytyneen hallinnan ongelmaan voitaisiin puuttua?

Scholten (2012) toteaa, että selkeästi määritelty yhteinen kehys helpottaa politiikkalinjojen koordinaatiota ja yhteistyötä (Scholten 2012, 217-2020). Schön ja Rein uskovat, hankalien poliittisten ongelmien kohdalla, joihin muuttoliikkeen hallintakin aiemmin tässä tutkimuksessa luokiteltiin, että tietoisuus kehyksistä voi johtaa ”suhteellisuuden ansan” tunnistamiseen ja totuuden sekä objektiivisuuden uudelleen määrittymiseen. (Schön ja Rein 1994, 3–37.) Hyvä lähtökohta yhteistyölle monitasoisessa hallintaympäristössä olisi siis sen tiedostaminen, että ilmiön saama merkitys riippuu siitä, millaisten tasokohtaisten kehysten tai suodattimien kautta sitä tarkastellaan. Ehkäpä siis tämän pro gradun kaltaiset tutkimukset, joissa huomio kiinnitetään tasokohtaisten kehysten merkitykseen tasojen välisen yhteistyön ymmärtämiseksi, voivat johtaa suhteellisuuden ansan murtumiseen ja uusiin yhteistyön muotoihin selkeämmin määriteltyjen poliittisten kysymysten ympärillä. Eurooppalaisen maahanmuuttopolitiikan tutkimuksen

vallitsevana trendinä on säilynyt kuitenkin yhä yhteen hallinnantasoon kerrallaan perehtyvä tutkimus, ja tasojen välisen yhteistyön tarkastelu on harvinaisempaa. Tarkastelun laajentaminen tasojen välisiin suhteisiin auttaisi ymmärtämään maahanmuuttopolitiikan problematiikkaa kokonaisvaltaisemmin eurooppalaisessa monitasoisessa hallintaympäristössä (Penninx ja Scholten 2016, 93).

Vaikka tähän hallinnan näkökulmaan kiinnitettäisiin enemmän huomiota, kehysten tiedostaminen ja murtaminen on kuitenkin helpommin sanottu kuin tehty. Tasokohtaiset kehykset ovat usein muodostuneet pitkän ajan kuluessa tasokohtaisten tapahtumien ja poliittisten kehityskulkujen seurauksena (Scholten 2012, 234).

Muuttoliikkeen kehyksiin Kyproksen tasavallassa vaikuttavaa mitä todennäköisimmin saaren jakautuneisuus ja 1970-luvulta asti jatkunut konfliktitilanne. On melko luonnollista, että lähes kaikkea Kyproksen politiikkaa määrittävä turvallisuusnäkökulma on läsnä myös muuttoliikkeen saamissa kehyksissä. Tämän määrittelyn kyseenalaistaminen voi kuitenkin olla haastavampi tehtävä. Myös EU:n tasolla yhteisen sävelen löytäminen voi olla hankalaa, sillä eri jäsenvaltioilla on hyvin erilaiset taustat maahanmuuton saralla. Kehysten tasokohtaisuus on selkeästi esillä myös EU:ssa käytävässä diskurssissa. YK:n pakolaisjärjestön kehyksiä ylläpitää puolestaan sen oma mandaatti pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien suojelemiseksi.

Miltä Kyproksen muuttoliikkeen hallinnan tulevaisuus sitten näyttää? Tässä vaiheessa on perusteltua toistaa johdannossa esitetty oletus: muuttoliikkeen hallinta näyttäytyy epäjohdonmukaisena. Kyproksen muuttoliikkeen hallinnan erityispiirteet, kuten saaren maantieteellinen sijainti ja Vihreä linja sekä puutteet turvapaikkakäytänteissä luovat haastavan hallintaympäristön, jonka hallinnassa aktivoituneilla kolmella hallinnantasolla muuttoliike on saanut erilaiset kehykset. Hallinnan irtikykytyminen ilmenee todennäköisesti juuri tällöin, kun useat eri hallinnantasot osallistuvat saman kysymyksen hallintaan, mutta määrittelevät sen eri tavalla (Scholten 2012, 217–202).

Olisi mielenkiintoista tulevaisuudessa jatkaa tutkimusta EU:n yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen problematiikasta. Tutkimusta voisi syventää myös ottamalla tarkasteluun laajemmin eri toimijoita, kuten kansalaisyhteiskunnan ja paikallisen tason edustajia. Myös esimerkiksi kehysten syntymisen jäljittäminen voisi auttaa ymmärtämään kehysten konfliktitilannetta paremmin ja auttamaan ratkaisujen löytämisessä.

Lähdeluettelo

Tutkimusaineisto:

Anastasiades, Nicos. 2020. Remarks by the President of the Republic. Online. Luettu 18.4.2020. Julkaistu 3.3.2020. URL: <https://www.pio.gov.cy/en/press-releases-article.html?id=12435#flat>

Avramopoulos, Dimitris. 2015a. Statement by Commissioner Dimitris Avramopoulos on the smuggling of migrants in cargo ships. Online. Luettu 16.4.2020. Julkaistu 2.1.2015. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_15_2920

Avramopoulos, Dimitris. 2015b. Statement from Migration and Home Affairs Commissioner Dimitris Avramopoulos. Online. Luettu 16.4.2020. Julkaistu 4.8.2015. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_15_5472

Avramopoulos, Dimitris. 2016. Keynote speech by Commissioner Avramopoulos. Julkaisussa. Speeches by Commissioners Avramopoulos and Jourová at the 10th European Forum on the rights of the child - The protection of children in migration. Online. Luettu 16.4.2020. Julkaistu 29.11.2016. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_16_4121

Avramopoulos, Dimitris ja Timmermans, Frans. 2015a. Joint statement by First Vice-President Timmermans and Commissioner Avramopoulos on Calais and European migration priorities. Online. Luettu 16.4.2020. Julkaistu 20.8.2015. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_15_5516

Avramopoulos, Dimitris ja Timmermans, Frans. 2015b. Statement by First Vice-President Frans Timmermans and Migration and Home Affairs Commissioner Dimitris Avramopoulos. Online. Luettu 16.4.2020. Julkaistu 27.8.2015. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_15_5544

Avramopoulos, Dimitris, Hahn, Johannes, Jourová, Věra, Mimica, Neven, Mogherini, Federica, Stylianides, Christos ja Timmermans, Frans. 2016b. Joint

Statement on the occasion of International Migrant Day on 18 December. Online. Luettu 16.4.2020. Julkaistu 16.12.2016. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_16_4440

Avramopoulos, Dimitris, Hahn, Johannes, Jourová, Věra, Mimica, Neven, Mogherini, Federica, Stylianides, Christos ja Timmermans, Frans. 2017b. Europe – the continent of solidarity: Joint Statement on the occasion of International Migrants Day. Online. Luettu 16.4.2020. Julkaistu 18.12.2017. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_17_5344

Avramopoulos, Dimitris, Hahn, Johannes, Jourová, Věra, Mimica, Neven, Mogherini, Federica, Stylianides, Christos ja Timmermans, Frans. 2018. Joint Statement on World Refugee Day 2018. Online. Luettu 16.4.2020. Julkaistu 20.6.2018. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_18_4218

Avramopoulos, Dimitris, Hahn, Johannes, Mimica, Neven, Mogherini, Federica, Stylianides, Christos ja Timmermans, Frans. 2017a. Joint Statement on World Refugee Day 2017. Online. Luettu 16.4.2020. Julkaistu 20.6.2017. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_17_1724

Avramopoulos, Dimitris, Hahn, Johannes ja Mogherini Federica. 2019. Statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini, Commissioners Johannes Hahn and Dimitris Avramopoulos on the shipwreck off the coast of Libya. Online. Luettu 16.4.2020. Julkaistu 26.7.2019. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_19_4789

Avramopoulos, Dimitris, Mimica, Neven, Mogherini, Federica, Stylianides, Christos ja Timmermans, Frans. 2015a. Joint Statement ahead of World Refugee Day on 20 June. Online. Luettu 16.4.2020. Julkaistu 19.6.2015. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_15_5229

Avramopoulos, Dimitris, Mimica, Neven, Mogherini, Federica, Stylianides, Christos ja Timmermans, Frans. 2016a. Joint Statement ahead of World Refugee Day 2016. Online. Luettu 16.4.2020. Julkaistu 19.6.2016. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_16_2255

Avramopoulos, Dimitris, Mogherini, Federica ja Timmermans, Frans. 2015b. Statement by First Vice-President Frans Timmermans, High-Representative/Vice-President Federica Mogherini and Migration and Home Affairs Commissioner Dimitris Avramopoulos on the recent incident in the Mediterranean. Online. Luettu 16.4.2020. Julkaistu 6.8.2015. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_15_5480

Borrell, Josep ja Euroopan komissio. 2019. Statement by the European Commission and the High Representative on the occasion of International Migrants Day 2019. Online. Luettu 16.4.2020. Julkaistu 17.12.2019. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_19_6791

Christodoulides, Nikos. 2018. Address by the Minister of Foreign Affairs, Mr Nikos Christodoulides, at the 9th Limassol Economic Forum. Online. Luettu 19.4.2020. Julkaistu 19.10.2018. URL: <https://www.piopressreleases.com.cy/>

Euroopan komissio. 2015 a. European Commission Statement on developments in the Mediterranean. Online. Luettu 16.4.2020. Julkaistu 19.4.2015. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_15_4800

Euroopan komissio. 2015 b. Statement of the European Commission following the Extraordinary Justice and Home Affairs Council. Online. Luettu 16.4.2020. Julkaistu 14.9.2015. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_15_5646

Euroopan komissio. 2015 c. European Commission Statement following the decision at the Extraordinary Justice and Home Affairs Council to relocate 120,000 refugees. Online. Luettu 16.4.2020. Julkaistu 22.9.2015. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_15_5697

Hasicos, Sokratis. 2015 a. Written statement by the Minister of Interior Mr S. Hasicos concerning the extraordinary Justice and Home Affairs Council of the EU on immigration. Online. Luettu 19.4.2020. Julkaistu 22.9.2015. URL: <https://www.piopressreleases.com.cy/>

Hasicos, Sokratis. 2015 b. Welcome speech by the Minister of Interior at the opening ceremony of the Cyprus Office of the International Organization for

Migration. Online. Luettu 19.4.2020. Julkaistu 9.11.2015. URL: <https://www.piopressreleases.com.cy/>

Johansson, Ylva. 2020. Press remarks by Commissioner Johansson on immediate actions to support Greece. Online. Luettu 16.4.2020. Julkaistu 4.3.2020. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_396

Jourová, Věra. 2016. Keynote speech by Commissioner Jourová: More protection for refugee and migrant children. Julkaisussa. Speeches by Commissioners Avramopoulos and Jourová at the 10th European Forum on the rights of the child - The protection of children in migration. Online. Luettu 16.4.2020. Julkaistu 29.11.2016. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_16_4121

Kasoulides, Ioannis. 2015. Announcement of the Ministry of Foreign Affairs on the latest incident off the Italian coast. Online. Luettu 19.4.2020. Julkaistu 20.4.2015. URL: <https://www.piopressreleases.com.cy/>

Kasoulides, Ioannis. 2016. The importance of fighting asymmetric threats and migration and terrorism phenomena was stressed, today, by the Minister of Foreign Affairs, Mr Ioannis Kasoulides, upon arriving at the Conference for Security and Stability, held on 8-9 September in Rhodes, Greece. Online. Luettu 19.4.2020. Julkaistu 8.9.2016. URL: <https://www.piopressreleases.com.cy/>

Nouris, Nikos. 2020b. Statements by the Minister of Interior on immigration. Online. Luettu 18.4.2020. Julkaistu 10.3.2020. URL: <https://www.pio.gov.cy/en/press-releases-article.html?id=12571#flat>

Nouris, Nikos. 2020a. Statement by the Minister of Interior on the migration problem. Online. Luettu 18.4.2020. Julkaistu 3.3.2020. URL: <https://www.pio.gov.cy/en/press-releases-article.html?id=12444#flat>

Mogherini, Federica ja Euroopan komissio. 2015. Joint Statement on the International Migrants' Day. Online. Luettu 16.4.2020. Julkaistu 18.12.2015. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_15_6376

Mogherini, Federica ja Euroopan komissio. 2019. Joint Statement by the European Commission and the High Representative on the occasion of World Refugee Day, 20 June 2019. Online. Luettu 16.4.2020. Julkaistu 19.6.2019. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_19_3056

Petrides, Constantinos. 2019 a. Address by the Minister of Interior, Mr Constantinos Petrides, at the Conference of the Red Cross Small European National Societies (SENS 2019). Online. Luettu 18.4.2020. Julkaistu 12.9.2019. URL: <https://www.pio.gov.cy/en/press-releases-article.html?id=9517#flat>

Petrides, Constantinos. 2019 b. Statement by the Minister of Interior following EU Justice and Home Affairs Council. Online. Luettu 18.4.2020. Julkaistu 8.10.2019. URL: <https://www.pio.gov.cy/en/press-releases-article.html?id=9990#flat>

Schinas, Margaritis. 2020. Press remarks by Vice-President Schinas on immediate actions to support Greece. Online. Luettu 16.4.2020. Julkaistu 4.3.2020. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_395

Syllouris, Demetris. 2018. Speech by the President of the House of Representatives on "Strengthening the global regime for migrants and refugees: The need for evidence-based policy solutions" at 138th Assembly of the Inter-Parliamentary Union, in Geneva. Online. Luettu 18.4.2020. Julkaistu 26.3.2018. URL: <https://www.pio.gov.cy/en/press-releases-article.html?id=936#flat>

Timmermans, Frans. 2015. Statement by First Vice-President Frans Timmermans on deaths in the Mediterranean. Online. Luettu 16.4.2020. Julkaistu 12.2.2015. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_15_4406

Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestö Kyproksella. 2016. Refugee or Migrant? Word choice matters. Online. Luettu 14.4.2020. Julkaistu maaliskuussa 2016. URL: https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2018/02/UNHCR_Refugee_or_Migrant_EN.pdf

Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestö Kyproksella. 2017 a. Refugee Education in Cyprus: Challenges and Opportunities. Online. Luettu 14.4.2020.

Julkaistu huhtikuussa 2017. URL: <https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2018/03/EducationCyprusApril2017.pdf>

Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestö Kyproksella. 2017 b. Reception Conditions For Asylum-seekers in the Republic of Cyprus. Online. Luettu 14.4.2020. Julkaistu huhtikuussa 2017. URL: https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2018/02/Reception_Conditions_Recommendations_April_2017.pdf

Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestö Kyproksella. 2017 c. Protecting Refugees. Online. Luettu 14.4.2020. Julkaistu joulukuussa 2017. URL: https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2018/05/UNHCR_Brochure_EN.pdf

Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestö Kyproksella. 2019 a. Cyprus, Integration Capacity. Online. Luettu 14.4.2020. Julkaistu 31.12.2019. URL: https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2020/02/Thematic_Factsheet_Integration_DEC_2019.pdf

Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestö Kyproksella. 2019 b. Cyprus, Reception Capacity. Online. Luettu 14.4.2020. Julkaistu 31.12.2019. URL: https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2020/02/Thematic_Factsheet_Reception_DEC2019.pdf

Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestö Kyproksella. 2019 c. 10 Facts about refugees. Online. Luettu 14.4.2020. Julkaistu 30.8.2019. URL: <https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2019/09/10-Facts-About-Refugees.pdf>

Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestö Kyproksella. 2020a. Fact Sheet. Online. Luettu 14.4.2020. Julkaistu 1.4.2020. URL: https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2020/06/Cyprus_Fact_Sheet_Jan-March_2020.pdf

Muu lähdeaineisto:

Allain-Dupré, Dorothée ja de Mello, Luiz. 2015. Preface. Teoksessa Ongaro, Edoardo (toim.) *Multi-Level Governance: the Missing Linkages (Critical Perspectives on International Public Sector Management, Vol. 4)*. Emerald Publishing Limited, xv-xviii. Online. Viitattu 3.1.2020. URL: <https://doi.org/10.1108/S2045-794420150000004001>

Allen, Mike. 2017. Frame Analysis. Teoksessa *The SAGE Encyclopedia of Communication Research Methods*. Online. Päivitetty 19.12.2018. Viitattu 13.5.2020. URL: <https://dx.doi.org/10.4135/9781483381411.n210>

Andreou, Evie. 2019. Green Line regulation being assessed to improve procedures. *Cyprus Mail*. Online. Päivitetty 22.10.2019. Viitattu 1.3.2020. URL: <https://cyprus-mail.com/2019/10/22/green-line-regulation-being-assessed-to-improve-procedures/>

Asylum Information Database. 2020. Regular Procedure: Cyprus. Online. Päivitetty 2020. Viitattu 1.3.2020. URL: <https://www.asylumineurope.org/reports/country/cyprus/regular-procedure>

Bache, Ian ja Flinders, Matthew. 2004. Themes and Issues in Multilevel Governance. Teoksessa Bache, Ian ja Flinders, Matthew (toim.) *Multi-level Governance*. Oxford University Press.

Bache, Ian. 2012. Multi-level Governance in the European Union. Teoksessa Levi-Faur, David (toim.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford Handbooks Online, 628-641. Viitattu 11.4.2019. URL: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199560530.001.0001/oxfordhb-9780199560530-e-44>

Bateson, Gregory. 1972. Steps to an ecology of mind. Collected essays in anthropology, psychiatry, evolution and epistemology. USA: Jason Aronson Inc.

Björnehead, Emma ja Erikson, Josefina. 2018. Making the most of the frame: developing the analytical potential of frame analysis. *Policy Studies* 39:2, 109–126. Online. Julkaistu 12.02.2018. Viitattu 10.3.2020. URL: <https://doi.org/10.1080/01442872.2018.1434874>

Caponio, Tiziana ja Zincone, Giovanna. 2006. The Multilevel Governance of Migration. Teoksessa Penninx, Rinus, Berger, Maria ja Kraal, Karen (toim.) *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe. A State of the Art*. Amsterdam: Amsterdam University Press. IMISCOE Joint Studies, 269-304.

Corbin, Juliet ja Strauss, Anselm. 1990. Grounded Theory Research: Procedures, Canons and Evaluative Criteria. *Qualitative sociology, Vol 13: 1*. Online. Viitattu 9.5.2010. URL: <https://med-fom-familymed-research.sites.olt.ubc.ca/files/2012/03/W10-Corbin-and-Strauss-grounded-theory.pdf>

Daviter, Falk. 2007. Policy Framing in the European Union. *Journal of European Public Policy* 14:4. Kesäkuu 2007. 654-666. Online. Viitattu 27.2.2020. URL: <https://doi.org/10.1080/13501760701314474>

Dearing, James W. ja Rogers, Everett M. 1996. *Agenda-Setting*. USA: Sage Publications, Inc.

Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto. 2019. EASO and Cyprus sign Hosting Agreement. Online. Julkaistu. 19.7.2019. Viitattu 13.6.2020. URL: <https://easo.europa.eu/news-events/easo-and-cyprus-sign-hosting-agreement>

Egres, Dorottya. 2018. Symbolic and realistic threats – Frame analysis of political and media discourses about refugees and migrants. *Society and Economy* 40 (2018) 3, 463-477. Online. Julkaistu 1.9.2018. Viitattu 5.5.2020. URL: <https://doi.org/10.1556/204.2018.40.3.11>

Entman, Robert N. 1993. Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*. Syksy 1993; 43, 4, 51-58. Online. Viitattu 8.5.2020. URL: https://is.muni.cz/el/1423/podzim2018/POL256/um/Entman_1993_FramingTowardclarificationOfAFracturedParadigm.pdf

Eurostat. 2020. Asylum applications (non-EU) in the EU-27 Member States, 2008-2019. Online. Päivitetty 13.3.2020. Viitattu 20.4.2020. URL https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#Number_of_asylum_applicants:_increase_in_2019

Euroopan komissio. Irregular migration. European Migration Network Glossary. Online. Viitattu 20.4.2020. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/irregular-migration_en

Euroopan unionin neuvosto. 2020. Reform of EU asylum rules. Online. Päivitetty 11.6.2020. Viitattu 12.6.2020. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/ceas-reform/>

Euroopan parlamentti. 2017 a. Euroopan muuttoliikekriisi. Online. Päivitetty 8.10.2019. Viitattu 12.3.2019. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/headlines/society/20170629STO78631/euroopan-muuttoliikekriisi>

Euroopan parlamentti. 2017 b. Eurooppaan suuntautuva muuttoliike. Online. Päivitetty 19.7.2019. Viitattu 12.3.2019. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/headlines/society/20170629STO78632/eurooppaan-suuntautuva-muuttoliike>

Euroopan unionin neuvosto. 2001. Neuvoston direktiivi 2001/55/EY. Online. Viitattu 25.4.2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=EN>

Euroopan unionin neuvosto. 2004. Neuvoston direktiivi 2004/83/EY. Online. Viitattu 25.4.2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0083&from=EN>

Goffman, Erving. 1974. *Frame Analysis, An Essay on the Organization of Experience*. Boston: Northeastern University Press.

Harju, Aki. 2019. Pohjoisen kaivokset suomalaisissa sanomalehdissä. Väitöskirja. Oulun yliopisto. Tampere: Juvenes Print.

Hix, Simon. 1994. The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics. *West European Politics*. 17:1. 1-30. Online. Viitattu 11.4.2019. URL: <https://doi.org/10.1080/01402389408424999>

Hooghe, Liesbet ja Marks, Gary. 2001. *Multi-level Governance and European Integration*. Boulder, Colorado: Rowman & Littlefield.

Hooghe, Liesbet ja Mars, Gary. 2003. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *The American Political Science Review*, 97: 2, 233-243. URL: http://garymarks.web.unc.edu/files/2016/09/hooghe.marks_unravelingcentralstate.apsr_.2003.pdf

Hooghe, Liesbet ja Marks, Gary. 2004. Contrasting Visions of Multi-level Governance. Teoksessa Bache, Ian ja Flinders, Matthew (toim.) *Multi-level Governance*. Oxford University Press.

Ji, Li. 2017. Measuring Soft Power. Teoksessa (toim.) Naren, Chitty, Ji, Li, Rawnsley, Gary D. ja Hayden, Graig. *The Routledge Handbook of Soft Power*, 75-93. Abingdon ja New York: Routledge.

Kuypers, Jim A. 2009. "Framing Analysis" How to Conduct a Rhetorical Framing Study of the News. Teoksessa Kuypers, Jim A. (toim.) *Rhetorical Criticism: Perspectives in Action*. Plymouth, UK: Lexington Books.

Lelieveldt, Hermn ja Princen, Sebastian. 2011. The Politics of the European Union. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Matthes, Jörg ja Kohring, Matthias. 2008. The Content Analysis of Media Frames: Toward Improving Reliability and Validity. *Journal of Communication*, 58 (2008), 258–279. Online. Viitattu 7.5.2020. URL: DOI: 10.1111/j.1460-2466.2008.00384.x

Marks, Gary. 1992. Structural Policy in the European Community. Teoksessa Sbragia, Alberta (toim.) *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*. Washington D.C: Brookings Institution, 191-224.

Marks, Gary 1993. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. Teoksessa Cafruny, A. ja Rosenthal, G. (toim.) *The State of the European Community*. Boulder: Lynne Rienner, 391-410.

Menjívar, Cecilia, Ruiz, Marie ja Ness, Immanuel. 2019. The Oxford Handbook of Migration Crises. New York: Oxford University Press.

Merton, Robert K. 1975. Structural Analysis in Sociology. Teoksessa (toim.) Blau, Peter M. *Approaches to the Study of Social Structure*, 21–52. New York: The Free Press.

Merton, Robert K. 1982. Social Research and the Practicing Professions. Cambridge, Massachusetts: Abt Books.

Ongaro, Edoardo. 2015. Abstract. Teoksessa *Multi-Level Governance: the Missing Linkages (Critical Perspectives on International Public Sector Management, Vol. 4)*. Emerald Publishing Limited, 1-14. Online. Viitattu 10.1.2020. URL: <https://doi.org/10.1108/S2045-794420150000004001>

Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus. 1951. Geneve. Online. Viitattu 25.4.2020. URL: https://finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1968/19680077/19680077_2#idp447903824

Penninx, Rinus ja Scholten, Peter. 2016. The Multilevel Governance of Migration and Integration. Teoksessa Garcés-Mascreñas, Blanca ja Penninx, Rinus (toim.) *Integration Processes and Policies in Europe. Contexts, Levels and Actors*. Springer International Publishing AG Switzerland, 91-108. Online. Viitattu 30.3.2019. URL: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-21674-4.pdf>

Peters, B. Guy ja Pierre, Jon. 2004. Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? Teoksessa Bache, Ian ja Flinders, Matthew (toim.) *Multi-level Governance*. Oxford University Press.

Piattoni, Simona. 2010. The Evolution of the studies of European Union MLG. Teoksessa Ongaro, Edoardo, Massey, Andrew, Holzer, Mark ja Wayenberg, Ellen (toim.) *Governance and intergovernmental relations in the European Union and the United States: Theoretical perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 159-185. Online. Viitattu 9.1.2020. URL: <https://www.e-elgar.com/shop/eep/preview/book/isbn/9781849807067/>

Princen, Sebastiaan. 2011. Agenda-setting strategies in EU policy processes, *Journal of European Public Policy*, 18:7, 927-943. Online. Viitattu 30.3.2020. URL: <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2011.599960>

Psyllides, George. 2019. Ban on third-country nationals via north in push to curb irregular migration. *Cyprus Mail*. Online. Päivitetty 27.11.2019. Viitattu 1.3.2020. URL: <https://cyprus-mail.com/2019/11/27/ban-on-third-country-nationals-via-north-in-push-to-curb-irregular-migration-updated/>

Rocheft, David A. ja Cobb, W. Rogers. 1994. The politics of problem definition. USA: University Press of Kansas.

Saaranen-Kauppinen, Anita ja Puusniekka, Anna. 2006. KvaliMOTV – Menetelmäopetuksen tietovaranto. Verkkojulkaisu. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Viitattu 8.5.2020. URL: https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/kvali/L5_2_1_1.html

Scholten, P.W.A. 2012. Agenda dynamics and the multi-level governance of intractable policy controversies: the case of migrant integration policies in the Netherlands. *Policy Sci* 46, 217–236. Online. Viitattu 7.2.2019. URL: <https://doi.org/10.1007/s11077-012-9170-x>

Scholten, Peter. 2015. Between National Models and Multi-Level Decoupling: The Pursuit of Multi-Level Governance in Dutch and UK Policies Towards Migrant Incorporation. *Journal of Migration and Integration (2016): 17*, 973-994. URL: <https://doi.org/10.1007/s12134-015-0438-9>

Schön, Donald A. ja Rein, Martin. 1994. Frame reflection: Towards the resolution of intractable policy controversies. USA: BasicBooks, A Division of HarperCollins Publishers, Inc.

Shaw, Emily. 2007. Frame Analysis. Teoksessa Bevir, Mark (toim.) *Encyclopedia of Governance*, 322–323. Online. Julkaistu 15.7.2007. Viitattu 13.4.2020. URL: <http://dx.doi.org.ezproxy.utu.fi/10.4135/9781412952613>

Sisäministeriö. Pakolainen pakenee vainoan kotimaassa. Online. Viitattu 25.4.2020. URL: <https://intermin.fi/maahanmuutto/turvapaikanhakijat-ja-pakolaiset>

Stavis-Gridneff, Matina. 2020. Asylum Seeker Find a New Route to Europe, Flowing into a Divided Cyprus. *The New York Times*. Online. Päivitetty 28.1.2020.

- Viitattu 15.2.2020. URL:
<https://www.nytimes.com/2020/01/28/world/europe/cyprus-migrant-crisis.html>
- Sokolska, Ina. 2010. Turvapaikkapolitiikka. Online. Päivitetty 1/2020. Viitattu 13.6.2020. URL:
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fs/sheet/151/turvapaikkapolitiikka>
- United Nations Peacekeeping Force in Cyprus. UNFICYP Restructure. Online. Päivitetty 2020. Viitattu 21.2.2020. URL: <https://unficyp.unmissions.org/unficyp-restructure>
- Van Gorp, Baldwin. 2005. Where is the Frame? Victims and Intruders in the Belgian Press Coverage of the Asylum Issue. *European Journal of Communication*, 20(4): 484-507. Online. Viitattu 5.5.2020. Päivitetty 2005. URL: <http://ejc.sagepub.com/cgi/content/abstract/20/4/484>
- Van Gorp, Baldwin. 2010. Strategies to take subjectivity out of framing analysis. Teoksessa (toim.) D'Angelo, P. ja Kuypers, J. *Doing news framing analysis: Empirical and Theoretical perspectives*, 84-109. New York: Routledge.
- Van Hulst, Menjivar ja Yanow, Dora. 2009. The political process promise of policy framing. Online. Päivitetty 19.4.2009. Viitattu 5.5.2020. URL: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/96237c13-b942-4199-a9da-4a629c9702fc.pdf>
- Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestö 2015. A million refugees and migrants flee to Europe in 2015. Online. Päivitetty 22.12.2015. Viitattu 20.4.2020. URL: <https://www.unhcr.org/news/press/2015/12/567918556/million-refugees-migrants-flee-europe-2015.html>
- Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestö. 2019 a. Statistics 2002-2019. Online. Päivitetty joulukuussa 2019. Viitattu 22.2.2020. URL: <https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2020/02/2002-end-2019-stats.pdf>
- Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestö. 2020. Mediterranean situation. Online. Päivitetty 23.2.2020. Viitattu 24.2.2020. URL: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestö Kyproksella. 2020b. UNHCR in Cyprus. Online. Päivitetty 2020. Viitattu 23.6.2020. URL: <https://www.unhcr.org/cy/unhcr-in-cyprus/>