

**MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU**

**RAJATURVALLISUUSRISKIEN HALLINTA**

Diplomityö

Majuri  
Mika Suomalainen

Yleisesikuntaupseerikurssi 56  
Rajavartiolinja

Heinäkuu 2013

# SISÄLLYS

JOHDANTO	1
1 TUTKIMUSMENETELMÄ JA RAJAUKSET	4
2 RAJATURVALLISUUSRISKI KÄSITTEENÄ	7
2.1 Käsiteanalyysin metodologia	7
2.2 Rajaturvallisuusriskin teoreettinen ulottuvuus	11
2.3 Rajaturvallisuusriskin empiirinen ulottuvuus	20
2.4 Rajaturvallisuusriski käsitteenä - synteesi	33
3 RAJATURVALLISUUSRISKIEN HALLINTA	37
3.1 Riskienhallinnan teoria	37
3.2 Viranomaistoiminnan tavoitteet ja kompleksisuus	43
3.3 Kompleksisuus näkökulmana	46
3.4 Rajaturvallisuusriskien hallinta kompleksisuuden näkökulmasta	48
3.5 Pyrkimys kompleksisuuden ymmärtämiseen	53
3.6 Joustava turvallisuuden johtaminen	58
3.7 Rajaturvallisuusriskien hallinta strategisella ja operatiivisella tasolla	62
3.8 Rajaturvallisuusriskien hallinta taktisella tasolla	70
JOHTOPÄÄTÖKSET	77
LÄHTEET	
LIITTEET	

# RAJATURVALLISUUSRISKIEN HALLINTA

## JOHDANTO

Rajavartiolaitoksen tutkimustoiminta on tärkeä strateginen voimavara. Tutkimustoiminnalla tuotetaan uutta tietoa rajaturvallisuuden ja meripelastuksen alalta siten, että Rajavartiolaitoksen kehittäminen on mahdollista tutkitun tiedon kautta. Tutkimustoiminta tukee Rajavartiolaitoksen strategian toimeenpanoa ja kehittämistä. Tutkimustoiminnalla tuotetaan oikea-aikaista ja korkeatasoista tietoa päätöksenteon ja toiminnan kehittämisen perustaksi.<sup>1</sup>

Edellä esitetty Rajavartiolaitoksen tutkimusstrategian lainaus kertoo Rajavartiolaitoksen tutkimustoiminnan päämäärän. Tässä tutkimuksessa tuota päämäärää tuetaan määrittelemällä rajaturvallisuus ja rajaturvallisuusriski käsitteinä ja tarkastelemalla, miten rajaturvallisuuden ylläpitoa voidaan kehittää rajaturvallisuusriskien hallinnan kautta. Ensin on ymmärrettävä turvallisuuden konsepti, ennen kuin turvallisuuteen liittyviä ongelmia voidaan ymmärtää.<sup>2</sup>

Tilannekuva- ja riskianalyysoiminta on ollut keskeistä Rajavartiolaitoksen strategisessa kehittämisessä 1990-luvulta aina näihin päiviin saakka. Toiminnan tavoitteena on luoda kaikille johtoportaille tarkoituksenmukainen tilannekuva johtamisen ja päätöksenteon tueksi<sup>3</sup>. Luodun tilannekuvan on tuettava toiminnan ja talouden johtamista kaikilla organisaation toiminnallisilla tasoilla. Strategisella ja operatiivisella tasolla tilannekuvan on kyettävä ilmentämään rajaturvallisuuden ylläpidon näkökulmasta tärkeitä kansallisia ja kansainvälisiä ilmiöitä<sup>4</sup>. Taktisella tasolla on puolestaan kyettävä kohdentamaan käytössä olevat resurssit oikein ja tunnistamaan esimerkiksi rajanylityspaikkojen matkustajavirrasta yksittäiset uhkatekijät.

Yhteistyö niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla on Rajavartiolaitoksen toiminnassa aina läsnä. Schengen-alueen kansallisilla rajoilla tehtävillä ratkaisuilla on vaikutusta myös Euroopan unionin (EU) rajaturvallisuuteen. Tilannekuva- ja riskianalyysoiminnassa yhteistyö näkyy toisaalta eri yhteistyötahojen tuottamina syöteinä ja toisaalta myös tietotarpeina.

---

<sup>1</sup> Rajavartiolaitos, Tutkimusstrategia 2008, s. 6

<sup>2</sup> Buzan 1983, s. 1

<sup>3</sup> Rajavartiolaitos, RVL PAK C 12, s. 1

<sup>4</sup> Rajavartiolaitolaki, 3 §

EU:n viitekehyksessä rajaturvallisuusvirasto Frontex on eurooppalaisen rajaturvallisuusyhteistyön koordinaattorina myös Rajavartiolaitoksen keskeisin yhteistyökumppani<sup>5</sup>. Kansallisella tasolla sisäisen turvallisuuden keskeisimpiä yhteistyötahoja ovat tulli ja poliisi.

Riskianalyysi- ja tilannekuvatoiminta on siis keskeinen osa Rajavartiolaitoksen toimintaa. Sen avulla kyetään mallintamaan rajaturvallisuusalan toimintaympäristöä sekä siihen liittyviä uhkia ja mahdollisuuksia. Rajavartiolaitoksen tematiikassa tilannekuva- ja riskianalyyssitoiminta sekä tilannetietoisuus yhdistyvät usein riskianalyysi -käsitteen alle. Myös EU:n yhteyksissä termi *risk analysis* käsittää rajaturvallisuuden viitekehyksessä myös tilannekuvan ja -tietoisuuden. Tämä on ohjannut osin myös rajaturvallisuuden analysointiin liittyvää ajattelua.<sup>6</sup>

Riskejä ja niiden hallintaa on tutkittu paljon eri tieteenaloilla. Rajavartiolaitoksen riskianalyyysiin suoraan tai välillisesti liittyviä tutkimuksia on myös tehty useita. Lähimpänä tämän diplomityön tutkimusasetelmaa ovat majuri Matti Pitkäniityn riskianalyyysin käsitteeseen liittyvä diplomityö<sup>7</sup> ja majuri Jussi Napolan riskianalyyysin laatua tarkasteleva diplomityö<sup>8</sup>.

Tutkimuksen viitekehys on esitetty kuvassa yksi. Rajaturvallisuuden ylläpito on Rajavartiolaitoksen päätehtävä. Tästä näkökulmasta rajaturvallisuusriskin määrittelemisen ja riskienhallinnan tutkiminen on Rajavartiolaitoksen toiminnan kannalta perusteltua. Käsite on avattava ja asemoitava rajaturvallisuuteen liittyvään termistöön siten, että käsitteiden ja termien on yhdenmukaista ja ymmärrettävää.

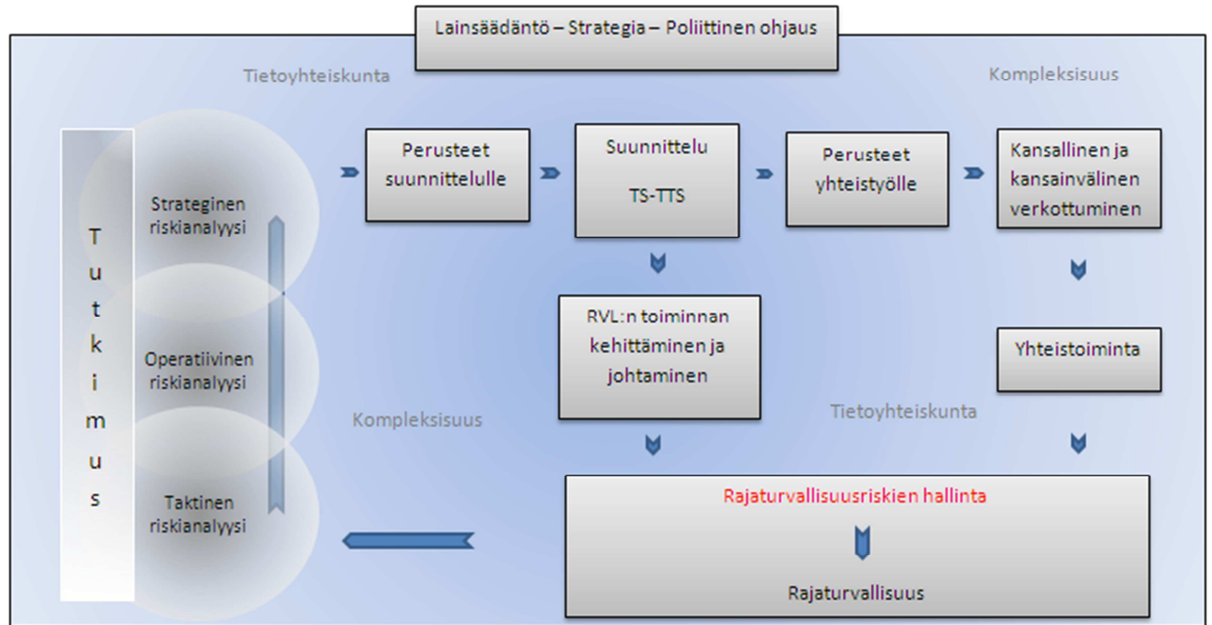
---

<sup>5</sup> Council of the European Union: Regulation (EC) 2007/2004

<sup>6</sup> Council of the European Union: Regulation (EC) 2007/2004

<sup>7</sup> Pitkäniitty 2009

<sup>8</sup> Napola 2011



**Kuva 1.** Tutkimuksen viitekehys

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella sitä, miten rajaturvallisuutta määrittävä normisto määrittelee rajaturvallisuuteen kohdistuvat uhkat sekä sitä, miten rajaturvallisuusriski voidaan määritellä käsitteenä ja miten rajaturvallisuusriskejä voidaan hallita. Normilla tarkoitetaan tässä yhteydessä Rajavartiolaitosta suoraan velvoittavia oikeusnormeja, tulosohjauksen ja muun hallinnollisen ohjauksen normeja sekä Rajavartiolaitoksen omia strategioita, käskyjä ja ohjeita<sup>9</sup>. Normilla tarkoitetaan siten Rajavartiolaitoksen toimintaa ohjaavia lakeja, asetuksia, säännöksiä ja hallinnollisia ohjeita, joiden velvoittavuus määräytyy normihierarkian mukaisesti<sup>10</sup>.

Diplomityö koostuu neljästä osasta, joista ensimmäinen on johdanto. Johdannossa esitetään tutkimuksen taustatekijät. Ensimmäisessä luvussa määritellään tutkimusongelma ja rajaukset sekä tutkimusmetodologiset valinnat. Toisessa luvussa tehdään John Wilsonin analyysimallin mukainen rajaturvallisuusriskin käsiteanalyysi<sup>11</sup>. Analyysin neljä ensimmäistä vaihetta käsittelevät rajaturvallisuusriskin teoreettista ulottuvuutta, neljän viimeisen vaiheen painottuessa termin empiiriseen ulottuvuuteen rajaturvallisuuden ylläpidon viitekehyksessä. Tutkimuksen kolmannessa luvussa määritetään riskienhallinnan teoreettinen tausta ja etsitään keinoja rajaturvallisuusriskien hallinnalle. Tarkastelu tehdään kompleksisten riskien hallinnan näkökulmasta. Neljänteen osaan kootaan tutkimuksen johtopäätökset, pohditaan tutkimuksen luotettavuutta ja vastataan tutkimuskysymyksiin.

<sup>9</sup> Husa ja Pohjolainen 2009, s. 4–7

<sup>10</sup> Husa ja Pohjolainen 2009, s. 11

<sup>11</sup> Wilson 1969

# 1 TUTKIMUSMENETELMÄ JA RAJAUKSET

Rajavartiolaitoksen keskeisimmät tutkimusalat ovat rajaturvallisuus, meripelastustoimi, turvallisuushallinto ja kansainvälinen yhteistyö<sup>12</sup>. Tämä tutkimus tehdään tilannekuva- ja riskianalyysitoimintaan liittyen rajaturvallisuusriskien hallinnan metateeman alla<sup>13</sup>. Tutkimuksessa käsitellään rajaturvallisuutta ja rajaturvallisuusriskiä käsitteinä sekä pohditaan keinoja hallita rajaturvallisuusriskejä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

Päätutkimuskysymys:

- Miten kompleksisuus voidaan huomioida rajaturvallisuusriskien hallinnassa?

Alatutkimuskysymykset:

- Miten kompleksisia rajaturvallisuusriskejä voidaan hallita?
- Miten rajaturvallisuusriski voidaan määritellä käsitteenä?

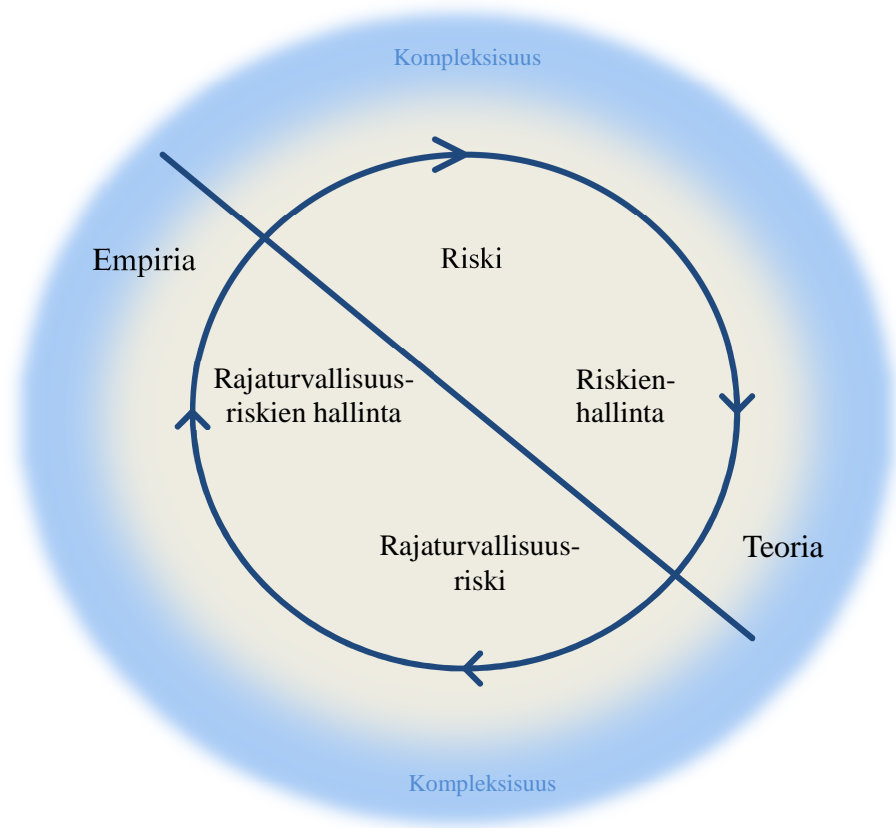
Kuvassa kaksi esitetään tutkimuksen abduktiivista analyysia ohjaavan teorian rooli Uusitalon tieteen pyörää soveltaen. Riskin, riskienhallinnan ja kompleksisuuden teorialat muodostavat näkökulman, josta rajaturvallisuusriskejä ja niiden hallintaa tarkastellaan. Tutkimuksen tavoitetilassa nämä kaksi rajaturvallisuuteen liittyvää termiä sulautuvat kuvattuun teoriakenttään ja niiden käyttö empiirisissä yhteyksissä on yksiselitteistä.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> [www.raja.fi](http://www.raja.fi)

<sup>13</sup> Rajavartiolaitos, Rajavartiolaitoksen strategia 2019, s. 11

<sup>14</sup> Uusitalo 1991, s. 36–37



**Kuva 2.** Abduktiivinen analyysi Uusitalon tieteen pyörän avulla kuvattuna

Rajaturvallisuusriskiä tarkastellaan tässä tutkimuksessa rajaturvallisuuden ylläpidon viitekehysessä. Rajaturvallisuuteen kohdistuvat uhkat määritellään sisäministeriön ja Rajavartiolaitoksen toimintaa ohjaavien normien kautta. Rajaturvallisuuden ylläpitoon liittyvää ylikansallista lainsäädäntöä ja muuta normistoa käsitellään vain sen verran kuin se rajaturvallisuusriskin määrittelyn kannalta on tarpeellista.

Käsiteltäessä rajaturvallisuuden diskurssiulottuvuuksia sota tai sitä alempiasteiset kriisit rajataan tarkastelun ulkopuolelle. Rajavartiolaitoksen toimintaa tarkastellaan rauhanajan lainsäädännön puitteissa.

Tässä tutkimuksessa tiedolla tarkoitetaan organisaatioon eri menetelmin saatavaa dataa, josta analyysin kautta voi olla hyötyä organisaation tehtävän toteuttamiselle. Tieto on osa datan, informaatio, ymmärryksen ja viisauden muodostamaa ketjua. Dataa saadaan esimerkiksi valvontasensoreista, rajaliikenteen seurantatiedoista ja partiohavainnoista.

Datalla ei välttämättä ole organisaatiolle suoraan minkäänlaista tietoarvoa. Datasta muodostuu informaatiota, kun sille analyysin kautta muodostuu merkitys Rajavartiolaitoksen toiminnan kontekstissa.<sup>15</sup>

Informaatio muodostuu tiedoksi, kun sen merkitys organisaation toiminnassa voidaan määrittää. Tieto muuttuu ymmärrykseksi, kun tietoa osataan hyödyntää ja sen liittyminen isompaan kontekstiin ymmärretään. Tilanteessa, jossa yksittäinen laittoman maahantulon järjestämisen tapaus osataan liittää osaksi suurempaa eurooppalaista ilmiötä, voidaan puhua ilmiön ymmärtämisestä. Ymmärrys muuttuu viisaudeksi, kun ymmärryksen kautta voidaan tuottaa uutta tietoa.<sup>16</sup>

Tämä laadullinen tutkimus koostuu kahdesta vaiheesta. Ensimmäisessä vaiheessa rajaturvallisuusriski määritellään käsiteanalyysin avulla ja toisessa rajaturvallisuusriskien hallintaa tutkitaan kompleksisten riskienhallinnan teorian ohjaamana. Käytettävä käsiteanalyysimalli esitellään tarkemmin tutkimuksen toisessa kappaleessa. Tutkimuksen empiirinen ulottuvuus on Rajavartiolaitoksen toiminta rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Tarkastelun painopisteinä ovat Rajavartiolaitoksen toimintaa ohjaavat normit, kuten ne tutkimuksen johdannossa määriteltiin. Esimerkkitapauksena käytetään laitonta maahantuloa ilmiönä, jolloin tarkastelussa sivutaan myös muita maahantulon piirissä työskenteleviä viranomaisia ja toimijoita.

Tässä tutkimuksessa empiiristä aineistoa tarkastellaan käsiteanalyysin ja teoriaohjaavan sisällön analyysin kautta<sup>17</sup>. Ensimmäisessä vaiheessa käsiteanalyysin avulla määritellään rajaturvallisuusriski käsitteenä, jotta toisessa vaiheessa rajaturvallisuusriskien hallinnan mahdollisuuksia voidaan tutkia kompleksisten riskien hallinnan teorian ohjaamana. Rajaturvallisuusriskin ja sitä kautta rajaturvallisuuden määrittäminen käsitteenä on tutkimuksen tärkein ja uutta tietoa tuottava osa.

Rajaturvallisuusriskien hallintaa käsittelevässä osuudessa tarkastellaan nelitasoista maahantulon säätelyn mallia strategisena ratkaisuna ja operatiivisen kenttätoiminnan johtamisjärjestelmää taktisena riskienhallinnan menetelmänä. Tutkimuksen tarkoituksena ei ole osoittaa, miten rajaturvallisuuden ylläpito pitäisi käytännössä toteuttaa, vaan pohtia sitä, miten rajaturvallisuusriskien laajempi ymmärtäminen ja kompleksisuuden huomioiminen johtamisessa voi hyödyttää Rajavartiolaitoksen toimintaa.

---

<sup>15</sup> Kuronen 1998, s. 8

<sup>16</sup> Sama

<sup>17</sup> Tuomi ja Sarajärvi 2009, s. 117



## 2 RAJATURVALLISUUSRISKI KÄSITTEENÄ

### 2.1 Käsiteanalyysin metodologia

Martin O'Brien korostaa käsitteiden määrittelyn tarkkuutta, mutta toteaa samalla käsitteen sisältävän erilaisia ulottuvuuksia. Hänen mukaansa käsitteellä on kolme ulottuvuutta: kuvaileva, analyttinen ja teoreettinen. Käsitteen kuvailevuus ilmaisee sen, mitä määritelmään kuuluu ja mitä sen ulkopuolelle rajautuu. Analyttisyys esittää sen, mitä käsite mittaa tai mitä sosiaalisen todellisuuden kokonaisuuksia käsite liittyy yhteen. Teoreettisuus liittyy käsitteen loogisesti muiden hyväksyttävällä tavalla määriteltyjen käsitteiden joukkoon.<sup>18</sup>

Pilkkomalla analyysin kohteena oleva rajaturvallisuusriski kolmeen osaan saadaan kolme käsitettä, joilla kaikilla on itsenäinen merkitys. Raja viittaa tässä yhteydessä valtakunnan rajaan ollen yksi keskeinen valtion suvereniteetin tunnusmerkki<sup>19</sup>. Raja on konkreettinen ja selkeästi määritelty linja, jos sitä tarkastellaan esimerkiksi Venäjän ja Suomen välille solmitun rajajärjestyssopimuksen kautta<sup>20</sup>. Koska Suomi kuuluu Schengen -alueeseen, kuuluvat rajan käsitteeseen sekä Schengen -alueen sisä- että ulkorajat<sup>21</sup>. Arkikielessä puhutaan myös esimerkiksi kulttuurien ja kielten rajoista, joiden kautta käsite saa entistäkin abstraktimman luonteen.

Jarno Linnell toteaa väitöskirjassaan, että turvallisuuden määrittämisen vaikeuteen yhdistyy käsitteen suhteellisuus – milloin voimme todeta olevamme turvassa ja miltä uhkalta<sup>22</sup>? Aki-Mauri Huhtinen ja Tom Hanén korostavat turvallisuuden ymmärtämisen haastetta muuttujien yhteen kietoutumisen kautta<sup>23</sup>. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa turvallisuudelle annetaan puolestaan kolme ulottuvuutta: yksilöllinen, kansallinen ja globaali<sup>24</sup>. Mirva Salokorpi ja Jorma Rytönen toteavat turvallisuuden olevan käsitteenä monimerkityksinen ja epäselväkin. Se tunnistetaan usein vasta kun se puuttuu, esimerkiksi kun havaitaan näkyviä vaaroja tai onnettomuudet pelottavat<sup>25</sup>.

---

<sup>18</sup> O'Brien 2008, s. 11

<sup>19</sup> Husa ja Pohjolainen 2009, s. 41

<sup>20</sup> Valtiosopimus 32/1960

<sup>21</sup> Regulation (EC) 526/2006

<sup>22</sup> Linnell 2009, s. 44

<sup>23</sup> Huhtinen ja Hanén 2011, s. 14

<sup>24</sup> Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008 ja 2012

<sup>25</sup> Salokorpi ja Rytönen 2010, s. 14

Barry Buzan tarkastelee turvallisuutta uhkien kautta. Hän jakaa uhkat neljään kategoriaan: poliittisiin, sotilaallisiin, yhteiskunnallisiin ja taloudellisiin. Buzanin analyysi pohjautuu myös sisäisen turvallisuuden ohjelmassa hyödynnettyyn kolmitasoiseen tarkasteluasetelmaan. Hän tutkii uhkia yksilön, valtion ja kansainväliseltä tasolta. Buzan huomauttaa, että tarkastelunäkökulmien tarkka rajaaminen on vaikeaa erityisesti tarkastelurajapinnoissa olevien toimijoiden osalta. Tällaisina toimijoina hän mainitsee erimerkiksi ylikansalliset yritykset, joilla on toimintoja eri tasoilla. Tarkasteltaessa rajaturvallisuutta Buzanin analyysiasetelmasta, huomataan Rajavartiolaitoksenkin toimivan Buzanin tarkoittamassa rajapinnassa.<sup>26</sup>

Riski itsenäisenä käsitteenä voidaan ymmärtää monella tavalla. Kansainvälinen ISO-standardi määrittelee riskin kuvaavan epävarmuuden vaikutusta kohteisiin<sup>27</sup>. Furedi määrittelee riskin väljästi epäonnisen tapahtuman, kuten loukkaantumisen tai kuoleman tapahtumisen, todennäköisyydeksi<sup>28</sup>. Kuusela ja Ollikainen korostavat riskien tarkastelussa epätoivotun seuraamuksen todennäköisyyttä ja haitallisuutta<sup>29</sup>. Sama asetelma on nähtävissä myös Rajavartiolaitoksen riskianalyysissä käytettävässä mallissa, jossa riski nähdään uhkan todennäköisyyden ja vaikuttavuuden tulona<sup>30</sup>.

Edellä olevan tarkastelun tarkoituksena on tuoda esille pohdinnan kohteena olevan käsitteen abstraktisuus ja monialaisuus. Asetelmaa voidaan vielä korostaa tarkastelemalla termin kahta ensimmäistä osaa yhdessä. Rajaturvallisuus on käsitteenä nuori ja sen merkitys ei ole vielä vakiintunut. Markus Heiskanen on oikeassa todetessaan väitöskirjassaan, että rajaturvallisuustermin käyttö eri yhteyksissä on elänyt omaa elämäänsä<sup>31</sup>. Termin määrittelemineen on tärkeää, koska rajaturvallisuuden ylläpito on Rajavartiolaitoksen lakisääteinen päätehtävä. Rajavartiolain toinen pykälä määrittelee keinot, joilla rajaturvallisuutta ylläpidetään, mutta itse rajaturvallisuutta laki tai sen valmisteluaineisto ei terminä määrittele<sup>32</sup>.

---

<sup>26</sup> Buzan 1983, s. 1–11

<sup>27</sup> ISO GUIDE 73:2009, s. 1

<sup>28</sup> Furedi 2002, s. 17

<sup>29</sup> Kuusela ja Ollikainen 2005, s. 17

<sup>30</sup> Rajavartiolaitos, RVL PAK C.12

<sup>31</sup> Heiskanen 2013, s. 719

<sup>32</sup> Rajavartiolaki

Asetettuihin tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi rajaturvallisuusriski on pystyttävä määrittelemään ymmärrettävällä ja tiedeyhteisössä hyväksyttävällä tavalla. Tehtävän haasteellisuus liittyy hermeneutiikan keskeiseen ajatukseen kokonaisuuden ymmärtämisen taidosta<sup>33</sup>. Yksi lähestymistapa voisi olla Pitkäniityn diplomityössä käyttämä kielitieteellinen lähestymistapa<sup>34</sup>. Pitkäniitty tarkastelee Rajavartiolaitoksen riskianalyysiä semiotiikan ja semantiikan kautta. Aiheesta olisi täysin mahdollista tehdä myös teorialähtöinen sisällön analyysi tai haastatteluihin perustuva aineistolähtöinen sisällönanalyysi.<sup>35</sup>

Tutkiessaan Rajavartiolaitoksen riskianalyysin laatua Napola<sup>36</sup> keräsi mittavan haastatteluai-  
neiston, jonka käytettävyyttä ja laajentamista myös tämän tutkimuksen aineistona tarkastel-  
tiin. Pyrittäessä määrittelemään käsitettä yleisesti hyväksyttävällä tavalla voi haastattelu- tai  
kyselyaineisto kuitenkin subjektiivisuutensa vuoksi muodostua yleistettävyyden kannalta on-  
gelmalliseksi<sup>37</sup>.

Tässä tutkimuksessa rajaturvallisuusriskiä pidetään rajaturvallisuuteen liittyvänä terminä, joka  
voidaan asemoida johtamisen nelikentässä johtamisen (management) alle<sup>38</sup>. Oletuksena on,  
että rajaturvallisuusriski on vielä vakiintumaton termi, mutta termin jäsentymisen kautta raja-  
turvallisuuteen kohdistuvien uhkien tunnistaminen tarkentuu ja uhkien hallintaa on mahdollis-  
ta tehostaa parempien päätöksentekoodellytysten kautta<sup>39</sup>.

Tässä tutkimuksessa käytetään John Wilsonin 1960-luvulla kehittämää käsiteanalyysimallia<sup>40</sup>.  
Anu Puusa toteaa Wilsonin mallin soveltuvan erinomaisesti erityisesti organisaatiotutkimuk-  
sen usein abstraktin ja vielä vakiintumattoman käsitteistön systemaattiseen tarkasteluun<sup>41</sup>.  
Puusa korostaa Wilsonin menetelmän metodista merkitystä itsenäisenä tutkimusotteena. Käsi-  
teanalyysi on siis itsessään laadullinen tutkimusmenetelmä.

---

<sup>33</sup> Gadamer 2005, s. 207

<sup>34</sup> Pitkäniitty 2009, s. 5

<sup>35</sup> Tuomi ja Sarajärvi 2009, s. 103

<sup>36</sup> Ks. Napola 2011

<sup>37</sup> Muun muassa Tuomi ja Sarajärvi 2009, s. 72

<sup>38</sup> Virta 2007, s. 22

<sup>39</sup> Aven 2003, s. 98

<sup>40</sup> Ks. Wilson 1969

<sup>41</sup> Ks. Puusa 2008

Tässä tutkimuksessa käytetään Puusan sovellettua versiota Wilsonin mallista. Analyysin kussakin vaiheessa perehdytään kuitenkin myös Wilsonin alkuperäisteoksen *Thinking with concepts* selitykseen vaiheen merkityksestä<sup>42</sup>. Tässä työssä tutkimusmenetelmänä käytettävän käsiteanalyysin vaiheet ovat seuraavat<sup>43</sup>:

1. Käsitteen valinta ja alkuperän tunnistaminen
2. Analyysin tavoitteiden asettaminen
3. Käsitteen erilaisia tulkintatapoja ja esimerkkejä käsitteen käytöstä
4. Ominaispiirteiden tunnistaminen ja nimeäminen
5. Malliesimerkin laatiminen
6. Lähikäsitteiden tarkastelu
7. Ennakkoehtojen ja seurausten kuvaaminen
8. Empiiristen tarkoitteiden nimeäminen.

Puusan mukaan Wilsonin analyysimalli noudattaa hermeneuttisen kehän periaatetta.<sup>44</sup> Käsiteanalyysin kulkua voidaan kuvata ajattelun kehänä, joka kulkee riskin käsitteen aikaisemman tutkimuksen, sisäministeriön ja Rajavartiolaitoksen toimintaa määrittävän normiston sekä Rajavartiolaitoksen vakiintuneen toimintakulttuurin muodostamien kokonaisuuksien läpi. Analyysin kulkua tässä viitekehityksessä ohjaavat edellä esitellyt Wilsonin analyysimallin vaiheet ja asetetut tutkimuskysymykset.

Analyysin neljä ensimmäistä vaihetta määrittelevät rajaturvallisuusriskin teoreettisia sidoksia ja käsitteen ominaispiirteitä. Neljä viimeistä vaihetta painottuvat puolestaan rajaturvallisuusriskin empiiriseen merkitykseen. Kyseiset analyysin vaiheet on jaettu raportissa kahdeksi erilliseksi alaluvuksi. Ensimmäisessä käsitellään rajaturvallisuusriskin teoreettista ulottuvuutta ja toisessa paneudutaan käsitteen empiiriseen merkitykseen.

---

<sup>42</sup> Wilson 1969, s. 23

<sup>43</sup> Puusa 2008, s. 1 ja 6

<sup>44</sup> Puusa 2008, s. 7

Wilson tunnistaa menetelmässään ongelmia tai tekijöitä, jotka analyysitekniikan käyttäjän on huomioitava. Hän korostaa tutkijan mahdollisuutta eksyä analyysin kohteena olevasta termistä analyysin aikana, mutta toisaalta Wilson pitää eksymistä luonnollisena osana käsitteen ymmärtämistä. Hän varoittaa menetelmän käyttäjää myös ylimielisyydestä tutkittavana olevaa ilmiötä kohtaan. Joskus tarkastelun kohteena oleva ilmiö voi tuntua yksinkertaisemmalta kuin se todellisuudessa onkaan. Kolmanneksi Wilson korostaa rajauksen merkitystä analyysin hallinnan näkökulmasta ja neljänneksi hän alleviivaa tieteellisen debatin merkitystä. Hänen mukaansa on erittäin tärkeää keskustella analyysin kohteena olevasta ilmiöstä prosessin aikana. Ajattelun testaaminen ja uudet näkökulmat tukevat käsitteen analysointiprosessia. Wilsonin määrittelemät vaaranpaikat huomioidaan siirryttäessä käsiteanalyysin ensimmäiseen vaiheeseen.<sup>45</sup>

## 2.2 Rajaturvallisuusriskin teoreettinen ulottuvuus

Ensimmäisen vaiheen tarkoitus on Wilsonin mukaan osoittaa tarkasteltavan termin alkuperä ja perustella sen tutkimisen merkitys. Lisäksi tarkastellaan, millaista ilmiötä käsitteellä pyritään kuvaamaan.<sup>46</sup>

Asiantuntijaryhmän kirjoittama oppikirja ”Ammattina turvallisuus” vuodelta 2009 määrittää Rajavartiolaitoksen yhdeksi sisäisestä turvallisuudesta vastaavista viranomaisista.<sup>47</sup> Poliisilaki kuitenkin määrittää sisäisestä turvallisuudesta vastaavaksi viranomaiseksi poliisin. Rajavartiolaitaki puolestaan määrittää Rajavartiolaitoksen toiminnan tavoitteeksi rajaturvallisuuden ylläpitämisen. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia vuodelta 2010 kuvailee rajaturvallisuuden ylläpitoa näin: *Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä turvataan rauhalliset olot ja hyvä rajajärjestys maamme kaikilla rajoilla sekä rajaliikenteen sujuvuus ja turvallisuus. Lisäksi ennaltaehkäistään ja torjutaan laitonta maahantuloa sekä ihmiskauppaa ja -salakuljetusta.*

---

<sup>45</sup> Wilson 1969, s. 17–23

<sup>46</sup> Wilson 1969, s. 63

<sup>47</sup> Tikkanen ja muut 2009, s. 45

Rajavartiolain toinen pykälä puolestaan määrittelee rajaturvallisuutta näin: *Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämistä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävistä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhkat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus.* Vuoden 2008 Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa on käytetty molempia yllä mainittuja rajaturvallisuuden ylläpidon määritelmiä, mutta vuoden 2012 Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa rajaturvallisuutta ei erikseen määritellä<sup>48</sup>.

Edellä käsiteltyjen Rajavartiolaitoksen toimintaa määrittävien virallisten ja epävirallisten normien mukaan voidaan olettaa, että rajaturvallisuusriskit ovat riskejä, jotka uhkaavat sitä yksilöllistä, yhteiskunnallista tai globaalia hyvää, jota rajaturvallisuuden ylläpidolla pyritään suojaamaan. Rajaturvallisuusriskin määrittelemisen onkin edellä mainituista syistä perusteltua<sup>49</sup>.

Puusan mukaan Wilsonin käsiteanalyysin toisessa vaiheessa on tuotava esille analyysin laatimisen tavoitteet ja tarkoitus. Näin valmiin analyysin lukija pystyy hahmottamaan analyysin lopputuleman käyttötarkoituksen.<sup>50</sup>

Tämän analyysin tavoite on määritellä rajaturvallisuusriski käsitteenä siten, että se ymmärretään rajaturvallisuuteen liittyvänä terminä yksiselitteisesti. Niklas Luhman käsittelee kirjassaan *Ekologinen kommunikaatio* turvallisuuden kokonaisuutta, viranomaisten tehtäviä ja turvallisuuteen kohdistuvia uhkia. Luhman korostaa uusia uhkia, jotka eivät mahdu selkeästi yhden viranomaisen vastuulle. Tällaiset uhkat edellyttävät viranomaisten yhteistyötä ja toimintaympäristön laajaa ymmärtämistä. Tästä näkökulmasta on tärkeää, että rajaturvallisuus ja siihen kohdistuvat uhkat ymmärretään viranomaisten välisessä vuorovaikutuksessa samalla tavalla. Määrittelemällä rajaturvallisuusriski täsmällisesti, voidaan välttää Luhmanin esille tuomia uhkien ymmärtämiseen ja torjumiseen liittyviä integraatio-ongelmia.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008 ja 2012

<sup>49</sup> Husa ja Pohjolainen 2009, s. 5

<sup>50</sup> Puusa 2008, s. 4

<sup>51</sup> Luhman 2004

Konkretisoituvan riskin vaikutuksella on aina jossain määrin subjektiivinen merkitys.<sup>52</sup> Puhuttaessa yksilöistä, yrityksistä tai julkisista organisaatioista riskeillä on erilainen merkitys ja tätä kautta prioriteettijärjestys. Rajavartiolaitoksen strategisessa fokuksessa ovat luonnollisesti rajaturvallisuuden ylläpitoon liittyvät riskit - rajaturvallisuusriskit. On luonnollista, että osa näistä riskeistä on yhteneviä erityisesti tullille ja poliisille tärkeiden riskien kanssa. Kunkin viranomaisen lakisääteinen tehtävä määrittää ne vastuualueet, jotka kyseisen viranomaisten toiminnan pitää kattaa.

Rajavartiolaitos toimii muiden valtion virastojen tapaan valtionhallinnon tulosohjauksessa. Tilivelvollisuus edellyttää, että resurssit käytetään tehokkaasti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden aikaansaamiseksi<sup>53</sup>. Rajavartiolaitoksen vaikuttavuus koostuu viidestä osa-alueesta: rajaturvallisuuden ylläpitäminen, sujuvan rajaliikenteen varmistaminen, viranomaisavun tuottaminen harvaan asutuille alueille, merellisen turvallisuuden lisääminen ja uskottavaan puolustukseen osallistuminen<sup>54</sup>.

Rajaturvallisuuden tuloksellisen ylläpidon kannalta on keskeistä, että resurssit kohdennetaan juuri rajaturvallisuuteen kohdistuvien tunnistettujen uhkien eli rajaturvallisuusriskien ennalta ehkäisyyn, hallintaan ja torjuntaan. Rajavartiolaitoksen toiminnan tulosten raportoinnin selkeyden kannalta rajaturvallisuuden ja rajaturvallisuusriskin käsitteiden on oltava ymmärrettävällä tavalla määriteltyjä.

Rajavartiolain viidennessä pykälässä todetaan, että Rajavartiolaitoksen tehtävät on hoidettava mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla. Myös tästä näkökulmasta on tärkeää, että Rajavartiolaitoksen toiminnalla hallitaan riskejä, jotka ovat rajaturvallisuuden ylläpidon kannalta merkityksellisiä. Näin ollen rajaturvallisuusriskin ymmärtäminen on Rajavartiolaitoksen toiminnan kohdentamisen näkökulmasta tärkeää.

Erilaisia tulkintatapoja tarkasteltaessa rajaturvallisuusriski on asetettava osaksi rajaturvallisuusriskien hallinnan prosessia ja riskienhallintaa yleisesti. Analyysin kolmannessa vaiheessa termiä vertaillaan tiedeyhteisössä yleisesti käytössä oleviin riskin käsittely- ja käyttötapoihin.

---

<sup>52</sup> Kuusela ja Ollikainen 2005, s. 28

<sup>53</sup> Valtionvaraministeriö, tulosohjauksen käsikirja 2005, s. 26

<sup>54</sup> Rajavartiolaitos, RVL PAK A 9 Ratu, s. 11

Kansainvälinen riskienhallintaa määrittävä standardi kuvailee riskien hallintaprosessin (*risk management*) koostuvan seuraavista vaiheista:

1. Viitekehyksen määrittäminen
2. Riskien tunnistaminen
3. Riskien analysointi
4. Riskien arviointi ja arvottaminen (*evaluation*)
5. Riskienhallinnan toimenpiteet<sup>55</sup>.

Arto Suominen toteaa riskienhallinnan ja riskianalyysin juurten olevan 1930-luvun Yhdysvalloissa<sup>56</sup>. Tuolloin taloustieteen kontekstissa puhuttiin riskienhallinnasta ja vahinkoriskien suojaamisesta. Riskin ja talouden yhteyksiä voidaan löytää huomattavasti kauempaakin. Tom Hanén toteaa tutkimuksessaan, että jo 1700 eKr. babylonialaiset käyttivät merilainoja laivaliikenteen riskien kattamiseen. Näin riski sanan voidaan katsoa tulevan kreikkalaisperäisestä karia tarkoittavasta *rhi zikon* sanasta ja karin kiertämistä tarkoittavasta *risicare* sanasta<sup>57</sup>. Tieteellisen viitekehyksen ulkopuolella riskienhallinta on ollut ja on aina läsnä ihmisten elämässä. Ihminen pyrkii perusluonteensa mukaisesti minimoimaan tappiot ja maksimoimaan voitot.

Riskianalyysiä ja siihen liittyviä prosesseja on siis kehitetty pääosin talousmaailman tarpeiden näkökulmasta. Riskeistä puhuttaessa lukijalle muodostuukin helposti miellelyhtymä sijoitukseen, investointeihin, vakuutuksiin ja pankkien lainanmyöntöperusteisiin. Näissä prosesseissa määritetään pankille tai investoijalle hyväksyttävä riskitaso, joka puolestaan määrittää tuotteen hinnan tai sijoitettavan pääoman määrän.

Perinteisesti riskit on jaettu erilaisiin kategorioihin. Tyypillisenä vedenjalkana on käytetty riskin toteutumisen mahdollisia seurausvaikutuksia. Toteutuessaan pelkästään vahinkoa aiheuttava riski edustaa puhdasta riskiä. Suomalaiseksi termiksi on vakiintunut vahinkoriski. Vahinkoriskin toteutuminen merkitsee aina yritykselle tai organisaatiolle tappiota eikä siihen missään olosuhteissa liity voiton mahdollisuutta. Vahinkoriskin toteuduttua sen seuraukset ovat aina haitallisia. Vahinkoriskit ovat luonteeltaan vakuutuskelpoisia riskejä eli ne voidaan yleensä ulkoistaa vakuuttamalla.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> ISO 31000:2009, s. 14–18

<sup>56</sup> Suominen 2003, s. 27

<sup>57</sup> Hanén 2005, s. 51

<sup>58</sup> Suominen 2003, s. 12



Riskin toteutuminen saattaa tappion ohella merkitä myös tuotto-odotusten toteutumatta jäämistä. Tällaista riskiä pidetään talousmaailmassa liiketaloudellisena riskinä<sup>59</sup>. Nämä riskit liittyvät päätöksentekoon ja niihin liittyy myös tuoton mahdollisuus. Mikäli riski on tiedossa ja tunnistettu, hyväksytään sen olemassaolo tietoisesti päätöksenteon yhteydessä.

Rajavartiolaitoksen analyysitoiminnassa riskejä ei ole edellä mainitulla tavalla kategorisoitu. Keskeisenä ajatusrakenteena on määrittää riski seuraavan kaavan avulla:

$$\text{Riski} = \text{uhkan toteutumisen todennäköisyys} \times \text{toteutuvan uhkan vaikuttavuus}$$

Esimerkiksi Rajavartiolaitoksen vuosittaisessa strategisessa riskianalyysissä yllä esitelty kaava puetaan riskimatriisin muotoon, jolloin tunnistetulle riskille saadaan määritettyä numeerinen suuruus. Riskien arvottaminen on riskienhallinnan näkökulmasta välttämätöntä<sup>60</sup>. Määritetyt riskit vaikuttavat toiminnan ja talouden suunnittelun kautta Rajavartiolaitoksen toiminnan kohdentamiseen.

Taloustieteessä riskienhallinnan ja riskianalyysin tavoite on selvä. Toiminnalla pyritään liiketoiminnan tehokkuuteen, johon myös vahinkoriskien torjunta osin kuuluu. Taloustieteen riskienhallinnan ideologiaa puhtaimmillaan edustaa Harry Markowitzin 1950-luvulla kehittämä ja myöhemmin tiedeyhteisössä klassikoksi noussut portfolio-teoria. Teoriassa käsitellään riskin hajauttamiseen ja tuoton maksimointiin liittyvää problematiikkaa. Tällekin teorialle on merkitsevää rahan ja tuoton asettuminen itsestään selvästi ajattelun keskiöön<sup>61</sup>.

Mitä Rajavartiolaitoksen riskianalyysillä pyritään suojaamaan tai tuottamaan? Mitä on Rajavartiolaitoksen toiminnan tavoitteiden keskiössä? Jo aikaisemmin on todettu, että johtamisessa ja päätöksenteossa tarvittava hyvä tilannekuva on Rajavartiolaitoksen analyysitoiminnan keskeinen tavoite. On kuitenkin olennaista nähdä prosessin lopputuote ja tunnistaa, mihin edellä mainitulla riskianalyysin tukemalla johtamisella pyritään.

---

<sup>59</sup> Sama

<sup>60</sup> Jauri 1997, s. 12

<sup>61</sup> Markowitz 1959

Rajavartiolaitoksen toiminta turvallisuusviranomaisena perustuu rajavartiolakiin, joka määrittää Rajavartiolaitoksen toiminnan tavoitteeksi rajaturvallisuuden ylläpitämisen<sup>62</sup>. Tässä yhteydessä rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan niitä kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämisestä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhkat sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus<sup>63</sup>.

Lain näkökulmasta Rajavartiolaitoksen riskianalyysi- ja tilannekuvatoiminta on osa rajaturvallisuuden ylläpitämiseen tähtäävää prosessia. Tällöin edellä mainitun analyysitoiminnan keskiön täyttää Rajavartiolaitoksessa rajaturvallisuus. Tällainen asetelma antaa mahdollisuuden tarkastella rajaturvallisuuteen kohdistuvia uhkia taloustieteessä vakiintuneen riskien luokittelun kautta. Rajavartiolaitoksen toimintaan liittyviä vahinkoriskejä voidaan tarkastella yritysmailman kanssa samaan tapaan.

Keskeinen kysymys on, voidaanko rajaturvallisuusriskiä käyttää terminä samaan tapaan liike-taloudellisen riskin kanssa? Tällöin taloustieteen teoriaa voitaisiin soveltaa ottamalla tarkasteluun rajaturvallisuuden taso taloudellisen voiton sijasta. Tämä antaisi mahdollisuuden tieteellistää Rajavartiolaitoksen riskianalyysiprosessia ja se tekisi siitä myös läpinäkyvämmän tiedeyhteisön silmissä. Asetelmaan sisältyy paljon haasteita. Rajaturvallisuuden taso ei ole taloudellisen voiton tapaan mitattavissa ja rajaturvallisuuden viitekehystä ei ole ainakaan vielä pystytty mallintamaan yksiselitteisesti mitattavaan muotoon.

Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tärkeimmät tehtävät ovat Suomen itsenäisyyden, alueellisen koskemattomuuden ja perusarvojen turvaaminen, väestön turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä yhteiskunnan toimivuuden ylläpitäminen<sup>64</sup>. Rajaturvallisuusriskillä voidaan katsoa olevan liittymäpintoja kaikkiin edellä mainittuihin tehtäviin.

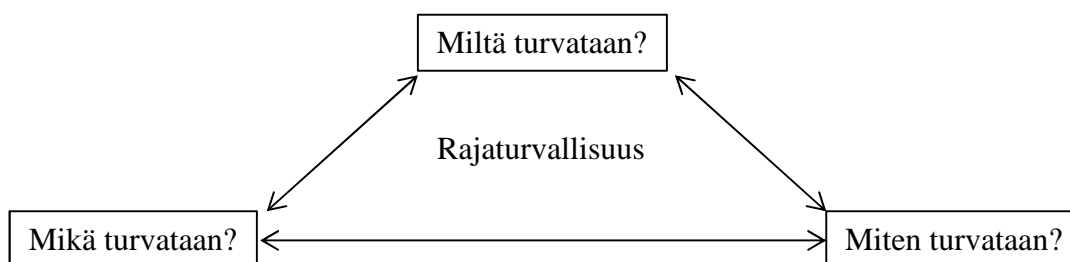
---

<sup>62</sup> Rajavartiolaki 3 §

<sup>63</sup> Rajavartiolaki 2 §

<sup>64</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010, s. 5

Edellisessä vaiheessa pohdittiin mahdollisuutta, että rajaturvallisuusriski käsitteenä indikoisi rajaturvallisuuteen kohdistuvien uhkien todennäköisyyttä ja vaikuttavuutta. Samalla todettiin, että rajaturvallisuus käsitteenä on vaikeasti määriteltävissä. Rajaturvallisuusriskin ominaispiirteiden tunnistamiseksi on välttämätöntä pohtia, mitä rajaturvallisuusriskejä hallitsemalla pyritään suojaamaan ja mistä uhkista rajaturvallisuusriski muodostuu. Määrittely on mahdollista tehdä tarkastelemalla rajaturvallisuuden diskurssiulottuvuuksia<sup>65</sup>.



**Kuva 3.** Rajaturvallisuuden diskurssiulottuvuudet

Rajaturvallisuuden diskurssiulottuvuuksien määrittäminen on keskeistä analyysin edellisessä vaiheessa listattujen riskienhallinnan prosessin vaiheiden ja erityisesti rajaturvallisuusriskien hallinnan kontekstin määrittämisen kannalta. Vastamalla rajaturvallisuuden osalta kuvassa kolme esitettyihin kysymyksiin, voidaan määrittää myös Rajavartiolaitoksen tehtävänä olevan rajaturvallisuuden ylläpidon ydin. Rajaturvallisuusriskien ominaispiirteiden määrittämisen kannalta on keskeistä löytää ne uhkat, jotka rajaturvallisuuteen kohdistuvat ja ne kohteet, joihin konkretisoituneen uhkan vaikutus kohdistuu. Kysymys ”miten turvataan?” liittyy olennaisesti rajaturvallisuusriskien hallinnan kokonaisuuteen, jota käsitellään tarkemmin tutkimuksen kolmannessa luvussa.

Tutkimuksen rajausta määritettäessä todettiin, että rajaturvallisuusriski pyritään määrittelemään Rajavartiolaitoksen toimintaa määrittävien normien näkökulmasta. Diskurssiulottuvuuksien määrittämiseksi tässä analyysin vaiheessa tarkastellaan erityisesti rajavartiolakia, Schengenin säännöstöä, sisäisen turvallisuuden ohjelmaa, yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa ja Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategiaa.

Tutkimuksen liitteessä yksi rajaturvallisuuden diskurssiulottuvuuksien alle on kerätty käsittekartan omaisesti edellä mainituista normeista löytyvät kuhunkin kysymykseen vastaavat tekijät. Kunkin tekijän perään on kirjattu lähde, joka tekijän määrittää. Mikäli sanan jäljessä on mainittu vain lakipykälä tai luku, on kysymyksessä rajavartiolain kohta.

<sup>65</sup> Ks. esimerkiksi Limnell 2009, s. 46

Kuten edellä todettiin, rajaturvallisuusriskin ominaispiirteiden määrittämiseksi kysymys ”*mitä turvataan?*” on tutkimuskysymyksen näkökulmasta keskeinen. Analysoiduista normeista voidaan synteisinä nostaa esille seuraavat rajaturvallisuuteen kohdistuvat uhkat:

- Valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämisestä annettujen säännösten rikkominen
- Rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhkat
- Laittoman maahantulon järjestäminen
- Alueloukkaus
- Terrorismi
- Rajavyöhykkeestä annettujen sääntöjen rikkomien
- Rajat ylittävä rikollisuus:
  - Kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus
  - Huumaus- ja muiden kiellettyjen aineiden ja laittomien tuotteiden kuljetus ja kauppa
  - Paritus
  - Väärennettyjen eurojen levittäminen
  - Ulkomailta Suomeen suuntautuva omaisuusrikollisuus
  - Talousrikollisuus kuten kuittikauppa, veropetokset, lyhyen elinkaaren yhtiöiden ja pimeän työvoiman välittämistä ja hyväksikäyttöä
  - Ihmissalakuljetus ja -kauppa
  - Vapaan liikkuvuuden ja viisumihelpotusten väärinkäytökset.

Tarkasteltaessa yllä listattuja rajaturvallisuuteen kohdistuvia uhkia voidaan todeta, että ne ovat luonteeltaan Luhmanin tarkoittamia monialaisia, uusia uhkia, joista vain muutama on määritetty pelkästään Rajavartiolaitoksen torjuttavaksi.<sup>66</sup>

Haettaessa edellä mainituista normeista vastauksia kysymykseen ”*mikä turvataan?*” voidaan synteisinä todeta, että rajaturvallisuusriskien hallinnalla pyritään turvaamaan:

- Sisäinen turvallisuus (kansallinen ja EU)
- Rajan ylityksen turvallisuus
- Alueellinen koskemattomuus
- Yleinen järjestys ja turvallisuus
- Kansanterveys.

---

<sup>66</sup> Ks. Luhman 2004

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia määrittelee sisäisen turvallisuuden tavoitetilan seuraavasti: Sisäisen turvallisuuden ylläpitämisellä ehkäistään ennalta ja torjutaan Suomeen ja sen väestöön kohdistuvia rikoksia, onnettomuuksia ja ympäristövahinkoja tai muita vastaavia häiriöitä ja uhkia sekä hallitaan niiden seuraukset. Sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä korostuu toimivaltaisten viranomaisten operatiivinen toiminta, johon lainsäädäntö antaa hyvät edellytykset. Tiivis yhteistyö muiden viranomaisten ja muiden toimijoiden kesken kaikilla hallinnon tasoilla tukee tätä työtä.<sup>67</sup>

Sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaan sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan sellaista yhteiskunnan tilaa, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista sekä turvallisesta yhteiskunnasta ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista ja suomalaisen yhteiskunnan taikka kansainvälistyvän maailman ilmiöistä tai muutoksista johtuvaa pelkoa tai turvattomuutta.<sup>68</sup>

Yllä esitettyjen määritelmien valossa rajaturvallisuuteen kohdistuvilla tunnistetuilla ja määriteltävissä olevilla uhkilla on selkeä yhteys sisäiseen turvallisuuteen. Sisäisen turvallisuuden määritelmä on niin laaja, että yleinen järjestys ja turvallisuus sekä kansanterveys voidaan yhdistää tämän pääkäsitteen alle. Alueellisella koskemattomuudella ja rajan ylityksen turvallisuudella on kuitenkin ominaispiirteitä, jotka eivät suoraan mahdu sisäisen turvallisuuden määritelmään. Niillä voidaan katsoa olevan yhtymäpintoja ulkoiseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen. Ne ovat myös rajaturvallisuusriskin määrittämisen kriittisiä ominaispiirteitä.

Aluevalvontalaki määrittää puolustusministeriön aluevalvontaa johtavaksi viranomaiseksi ja aluevalvontaviranomaisiksi sotilas-, rajavartio-, poliisi- sekä tulliviranomaiset. Rajavartiolaitoksen tehtävän osalta todetaan, että Rajavartiolaitos huolehtii aluevalvonnasta valtakunnan rajoilla sekä siellä, minne sen toiminta rajavartiolain mukaan kohdentuu.<sup>69</sup>

Ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajapinta on häilyvä<sup>70</sup>. Raja- ja merivartiokoulun tutkija Minna Jokela käsitteli tätä rajapintaa Rajavartiolaitoksen järjestämässä seminaarissa Espoossa syksyllä 2011. Jokela käsitteli muuttuneita uhkakuvia ja rajat ylittävien uhkakuvien tutkimisen tärkeyttä. Rajaturvallisuuden näkökulmasta on keskeistä havaita uusien uhkien kompleksisuus ja kyky ulottua niin sisäisen kuin ulkoisenkin turvallisuuden alueille.<sup>71</sup>

<sup>67</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010, s. 29

<sup>68</sup> Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008, s. 6 ja 2012, s. 8

<sup>69</sup> Aluevalvontalaki

<sup>70</sup> Ks. esimerkiksi Tikkanen ja muut 2009, s. 36 tai Limnell 2009, s. 44–53

<sup>71</sup> Jokela 2011, s. 7

Rajaturvallisuusriskin ominaispiirteet liittyvät edellä esitettyyn ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajapintaan tai näiden käsitteiden vuorovaikutukseen. Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia määrittelee sisäisen turvallisuuden keskeisiksi uhkiksi terrorismin, vakavan järjestäytyneen rikollisuuden, tietoverkkorikollisuuden, rajat ylittävän rikollisuuden, väkivallan yleensä, katastrofit ja liikenneonnettomuudet.<sup>72</sup>Tarkasteltaessa näitä uhkia huomataan, että useimmilla niistä on globaali luonne. Strategiassa todetaankin, että sisäistä turvallisuutta ei ole olemassa ilman ulkoista ulottuvuutta.<sup>73</sup>

### 2.3 Rajaturvallisuusriskin empiirinen ulottuvuus

Wilson korostaa viidennen vaiheen merkitystä ja ilmiön edustavuutta määriteltävän termin ymmärtämisen kannalta. Hän korostaa malliesimerkin perusteellista käsittelyä ja kuvattavan käsitteen ilmenemistä kyseisessä ilmiössä.<sup>74</sup> Puusa korostaa termistä esille nousseitten ominaispiirteiden esiintymistä malliesimerkissä. Hänen mukaansa malliesimerkin pitää selvittää lukijalle myös käsiteltävän termin esiintymismahdollisuuksia päivittäisessä elämässä.<sup>75</sup>

Tämän käsiteanalyysin malliesimerkiksi valitaan laittoman maahantulon ilmiö, johon liittyen rajaturvallisuusriskin käytettävyyttä tarkastellaan. Malliesimerkki perustuu kirjoittajan vuonna 2009 Sotilasaikakauslehdessä julkaisemaan laittoman maahantulon ilmiötä käsittelevään artikkeliin<sup>76</sup>. Valinta on perusteltu, koska kirjoittaja on saanut artikkelista palautetta alan asiantuntijoilta, millä voidaan katsoa olevan arvoa ilmiön kuvaamisessa.

---

<sup>72</sup> Euroopan neuvoston pääsihteeristö, sisäisen turvallisuuden strategia 2010, s. 13–14

<sup>73</sup> Sama

<sup>74</sup> Wilson 1969, s. 28

<sup>75</sup> Puusa 2008, s. 5

<sup>76</sup> Suomalainen 2009, s. 18

Laiton maahantulo on Rajavartiolaitoksen tematiikassa keskeinen termi. Sisäministeriön sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluaineistossa termi on määritelty näin: ”*Laiton maahantulo ja maassa oleskelu (ml. laiton maahanmuutto) voi tarkoittaa luvatonta maahantuloa ja oleskelua, jolloin ulkomaalaisella ei ole häneltä ulkomaalaislain mukaan vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa tai muuten oikeutta saapua Suomeen ja/tai oleskella Suomessa. Laittomalla maahanmuutolla tarkoitetaan toimintaa, jossa maahantuloa, maassa oleskelua tai maasta lähtöä koskevia kansainvälisiä tai kansallisia sopimuksia, lakeja ja määräyksiä rikotaan joko tilapäis- tai pysyväisluonteisesti. Laittomalla maahanmuutolla viitataan sekä kolmansien maiden kansalaisiin, jotka saapuvat jäsenvaltioiden alueelle laittomasti, että henkilöihin, jotka tulevat maahan laillisesti, mutta jäävätkin sallittua kauemmaksi ajaksi tai muuttavat oleskelutarcoitustaan ilman viranomaisen lupaa*”<sup>77</sup>.

Määritelmä mahdollistaa laittoman maahantulon tarkastelun lainsäädännön luoman normiston näkökulmasta. Inhimillisen turvallisuuden aspekti voidaan perustellusti sivuuttaa ja pohdinta laittoman maahantulon oikeutuksesta ja globaalista etiikasta voidaan jättää toisen tutkimuksen aiheeksi. Maahantuloon liittyvä laittomuus sidotaan rajanylityksen hetkeen ja maassa oleskelun laillisuuteen ottamatta kantaa henkilön myöhemmin saamaan statukseen tai inhimillisen turvallisuuden tarpeisiin<sup>78</sup>.

Suomessa laiton maahantulo on terminä hyväksytty ja se kuvaa yleisesti tekstin myöhemmässä vaiheessa kuvattua muuttoliikettä. Englannin kielessä yleiseen termistöön on vakiintumassa kaksi termiä *illegal migration* ja *irregular migration*, joista jälkimmäiselle on leimallista humanitaarisempi lähestymistapa.

Maantieteellisessä muuttoliiketutkimuksessa päätös muuttamisesta tai paikoilleen jäämisestä on keskeinen. Miksi ihmiset jättävät kotinsa ja lähtevät liikkeelle? Luennoidessaan Bobbardin kansainvälisessä rajaturvallisuuden symposiumissa keväällä 2007, professori Friedrich Heckmann Bambergin yliopistosta lähestyi kysymystä kahdesta näkökulmasta. Hän jakoi lähtemisen motiivit taloudellisiin ja ei-taloudellisiin tekijöihin.

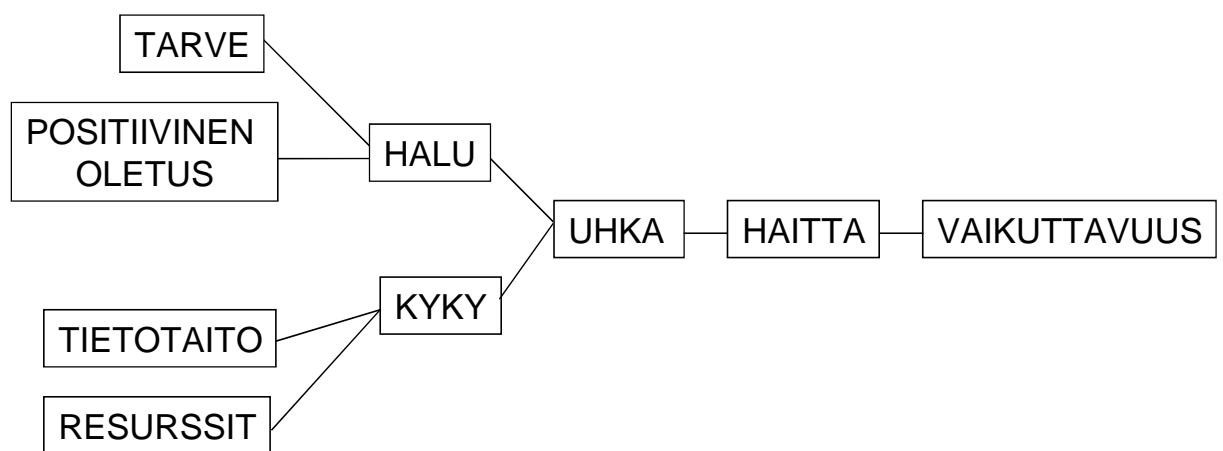
---

<sup>77</sup> Sisäasianministeriö 2008

<sup>78</sup> Rajavartiolaki, 3. luku

Heckman korosti myös tietoyhteiskunnan vauhdittamaa arvomaailmojen sekoittumista, jossa etenkin länsimaiset arvot ja ihanteet ruokkivat ihmisten halua etsiä parempaa tulevaisuutta. Arvojen diffuusiota korostava ajatusmalli antaa suuren painoarvon laittomaan maahantuloon sekaantuneelle järjestäytyneelle rikollisuudelle, joka käyttää ”markkinoinnissaan” juuri näitä arvoihin liittyviä mielikuvia.<sup>79</sup>

Tässä tutkimuksessa laittoman maahantulon ilmiön ymmärtämiseen pyritään rationaalisen valinnan teoriaa soveltavan uhkaelementtikaavion tarjoaman viitekehyksen kautta<sup>80</sup>. Kaavio on esitetty kuvassa 4.<sup>81</sup>



**Kuva 4.** Uhkaelementtikaavio

Edellä esitetty kaavio voidaan tulkita aggressiiviseksi inhimillisen turvallisuuden näkökulmasta. Kriminologinen lähentymistapa on muuttoliiketutkimuksessa kieltämättä kova, mutta tässä kohtaa on hyvä muistaa edellä tehty maahantulon hetkeen ja oleskeluun liittyvä näkökulman rajaus. Ihmisoikeusjärjestöt ovat oikeutetusti huolissaan esimerkiksi Välimeren alueella laittomasti maahan tulevien ihmisten tulevaisuudesta<sup>82</sup>. Laittoman maahantulijan asettaminen uhrin asemaan on inhimillistä ja luonnollista. Toisaalta kriminologisen tarkastelun välttely voi johtaa ilmiöön mahdollisesti kätkeytyvän järjestäytyneen rikollisuuden piilossa pysymiseen.

<sup>79</sup> Frontex, International border management symposium, Final report s. 27

<sup>80</sup> EUROPOL SIAC-opetusmateriaali, 2007

<sup>81</sup> Ks. Cornish ja Clarke, 1986

<sup>82</sup> Esimerkiksi <http://www.amnesty.org> - libya-mass-expulsion-of-irregular-migrants



Uhkaelementtikaaviota voidaan kritisoida pyrkimyksestä liialliseen asioiden yksinkertaistamiseen. Aikaisemmin tässä tutkimuksessa on todettu, että rajaturvallisuuteen liittyvät ilmiöt edustavat kompleksisia uusia uhkia. Analysoitaessa ihmisten toimintaa on huomioitava Huhtisen ja Hanénin turvallisuuden kompleksisuuden yhteydessä esille tuoma tiluatio -käsité, jolla tarkoitetaan ihmisten viimehetkellä tekemiä ratkaisuja, joita on lähes mahdoton ennustaa.<sup>83</sup> Mallin vahvuus on kuitenkin juuri sen yksinkertaisuudessa. Sitä käytettäessä ei kuvata uutta ilmiötä, vaan analysoidaan olemassa olevaa ja kaikkien tunnustamaa tapahtumaa.

Laittoman maahantulon, ihmiskaupan ja laittoman maahantulon järjestämisen tapausten määristä on saatavilla paljon tilastomateriaalia. Kaavion avulla voidaan ymmärtää maahanmuuton kokonaisuus ja laittoman maahantulon ilmiö osana sitä. Rajaturvallisuusriskin näkökulmasta on tärkeää tarkastella, millaisia uhkia laitton maahantulo aiheuttaa rajaturvallisuudelle. Aikaisemmin todettiin, että rajaturvallisuuden yhteydessä riski muodostuu tunnistetun uhkan todennäköisyyden ja vaikuttavuuden tulosta.

Tarkasteltaessa uhkaelementtikaaviota viranomaistoiminnan näkökulmasta keskeisiä tekijöitä ovat tekoon liittyvä *halu*, *kyky*, *haitta* ja *vaikuttavuus*. Mikäli jokin näistä osatekijöistä muodostuu nolaksi, ei ilmiö ole tarkastelevalle viranomaiselle merkityksellinen. Mallia voidaan käyttää esimerkiksi puhuttaessa suurvaltojen halusta rajoittaa joidenkin maiden ydinohjelmia ja erityisesti uraanin rikastamista. Voidaan teoreettisesti olettaa, että ydinaseen käyttöön liittyvien uhkatekijöiden erittelyssä *resurssit* on todettu ainoaksi puuttuvaksi osatekijäksi. Toteutuvan uhkan *haitta* ja mahdollinen primäärinen sekä sekundäärinen *vaikuttavuus* on todettu puolestaan niin suureksi, että *kyvyn* täyttymisen estämisessä ollaan valmiina erittäin koviinkin otteisiin.

Uhkaelementtikaaviota voidaan käyttää myös rikosten ennaltaehkäisyn ja torjunnan menetelmien kohdentamisen selittämiseen<sup>84</sup>. Ennaltaehkäisyssä pyritään vaikuttamaan erityisesti *haluun* ja *kykyyn*, kun taas torjunta tähtää *haitan* ja erityisesti *vaikuttavuuden* minimointiin. Edellä mainitussa esimerkissä ydinohjelmien rajoittaminen ja rikastamisen estäminen on uhkan ennaltaehkäisyä, kun taas esimerkiksi ohjuskilven rakentamisella ja suojelesuunnittelulla valmistaudutaan toteutuvan uhkan *haitan* ja *vaikuttavuuden* torjuntaan.

<sup>83</sup> Huhtinen ja Hanén 2011, s. 16

<sup>84</sup> Soveltaen EUROPOL SIAC-reading material 2007

Laittoman maahantulon ilmiötä voidaan mallintaa määrittämällä uhkaelementtikaavion tekijöiden alle tekijäjoukkoja (liite 2). Tekijöitä voidaan määrittellä edellä mainituista muuttoliiketutkimuksen teorioista, turvapaikkatutkimusten materiaaleista, maahanmuuttajien kertomuksista<sup>85</sup> ja erilaisista tilastojulkaisuista<sup>86</sup>.

Vuoden 2009 valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa Suomen todetaan varautuvan väestön ikääntymisestä aiheutuvaan työvoimapulaan hyödyntäen Euroopan unionin työvoiman vapaata liikkuvuutta sekä edistämällä pidemmällä aikavälillä työperäistä maahanmuuttoa. Työvoimapulaan varaudutaan, sillä taantumasta huolimatta maan väestökehitys johtaa eläkkeelle siirtyvien määrän huomattavaan kasvuun.

Työperäinen maahanmuutto on siis selvityksen mukaan Suomelle tarpeellista. Samaisen selonteon hengessä on kaikista näkökulmista kuitenkin tärkeää, että maahanmuutto on hallittua ja säänneltävissä. Liitteessä kaksi laillista maahanmuuttoa kuvataan kuvion vasemman alakulman osiolla. Sisäisen turvallisuuden näkökulmasta on tärkeää tunnistaa laittoman ja laillisen maahantulon yhteys. Kotoutuksen epäonnistuessa maahanmuuttaja ei integroidu yhteiskuntaan ja työllisty, jolloin hän päätyy helposti samalle harmaalle alueelle laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden kanssa.

Laiton maahantulo ja sen järjestäminen on korostettu kuviossa punaisella. Mielikuvamarkkinointi on laittoman maahantulon järjestäjien keskeinen työkalu. Potentiaalisten asiakkaiden *positiivista oletusta* vahvistetaan väärin mielikuvien perusteella. Markkinat muodostuvat ihmisistä, joiden *halu* ja *tarve* maasta lähtöön ovat korkeita, mutta *kyky* laittomaan tai lailliseen maahanmuuttoon on olematon.

Laittomaan maahantuloon liittyvästä järjestäytyneestä rikollisuudesta muodostuu helposti kuva lähtömaan, reitin ja lopullisen kohdemaan käsittävästä logistisesta verkosta. Mielikuva ei ehkä kuitenkaan ole oikea. Mitä luultavimmin yksittäisen laittoman maahantulijan matkaan liittyy useita eri rikollisia, jotka ovat linkittyneet toisiinsa vain tarveperusteisesti, mutta varsinaista johdettua rikollisorganisaatiota ei ole olemassa. Voidaan puhua paremminkin organisoituneista rikollisista organisoidun rikollisuuden sijaan<sup>87</sup>. Rikolliset liittävät verkostoonsa taitavasti myös asiasta tietämättömiä tahoja ja jopa viranomaisia.

---

<sup>85</sup> Esimerkiksi Jantunen 2005

<sup>86</sup> Tilastokeskus 2007

<sup>87</sup> Soveltaen EUROPOL SIAC- reading material 2007

Mainittakoon esimerkkinä hyvää tarkoittavat järjestöt, jotka tarjoavat laittomasti maahan tulleille henkilöille epävirallisia turvakoteja. Toiminnallaan ne voivat muodostaa tietämättään ”enkelirenkaan” laittoman maahantulon ketjuun. Välimeren alueen massamaiselle laittoman maahantulon järjestämiselle on tyypillistä, että opastaminen tapahtuu ainoastaan Euroopan unionin ulkopuolella. Henkilöt opastetaan merimatkaan yli Välimeren ja kehoitetaan ottamaan yhteyttä viranomaisiin tai esimerkiksi Punaiseen ristiin saavuttaessa puhelinverkkojen kattavuusalueelle.<sup>88</sup>

Ilmiöön liittyvälle rikollisuudelle on tyypillistä myös erittäin hyvä tilannetietoisuus. Muutokset kansallisessa ulkomaalaispolitiikassa näkyvät hyvin nopeasti. Esimerkiksi maahanmuuttopolitiikan muuttuminen Ruotsissa aiheutti turvapaikan hakijoiden määrän moninkertaistumisen Suomessa vuoden 2009 alussa<sup>89</sup>.

Käsitteen määrittely ilman sitä lähellä olevien käsitteiden tunnistamista on mahdotonta.<sup>90</sup> Analyysin kuudennessa vaiheessa tarkastellaan riskin ja uhkan välistä suhdetta. Aikaisemmin todettiin, että rajaturvallisuuden kontekstissa riski ymmärretään tunnistetun uhkan vaikuttavuuden ja todennäköisyyden tulona.

Riski eroaa uhkasta siten, että riski on uhkaa konkreettisempi asia ja se pystytään määrittelemään ja arvioimaan.<sup>91</sup> Kansainvälinen ISO -standardi määrittelee uhkan riskin lähteeksi. Joissakin lähteissä myös uhka ja vaara erotellaan erillisiksi termeiksi<sup>92</sup>. Rajaturvallisuuden kontekstissa uhka ja vaara mielletään yleisesti samaksi asiaksi. Tämä on nähtävissä niin rajaturvallisuuden riskianalyysiä määrittävästä pysyväsasiakirjasta kuin Euroopan unionin rajaturvallisuusviraston julkaisemasta riskianalyysimallista.<sup>93</sup>

---

<sup>88</sup> Kantola 2009, s. D4

<sup>89</sup> [www.migr.fi](http://www.migr.fi)

<sup>90</sup> Wilson 1969, s. 30

<sup>91</sup> Tikkanen ja muut 2009, s. 19, Salokorpi ja Rytönen 2010, s. 15 et. al.

<sup>92</sup> Ks. esimerkiksi Salokorpi ja Rytönen 2010, s. 15

<sup>93</sup> Ks. Rajavartiolaitos, RVL PAK C.12 ja Frontex, CIRAM 2011

Rajaturvallisuuden kohdistuvia uhkia käsiteltiin analyysin neljännessä vaiheessa, jossa pohdittiin rajaturvallisuuden diskurssiulottuvuuksia. Uhkien osalta vastattiin kysymykseen *miltä turvataan?* Analyysin aikaisempiin vaiheisiin viitaten, rajaturvallisuuden kohdistuvien uhkien voidaan katsoa uhkaavan suvereenin valtion alueellista koskemattomuutta, rajojen ylittämisen turvallista ja säännösten mukaista ylittämistä tai aiheuttavan vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle tai kansanterveydelle. Rajaturvallisuusriski puolestaan muodostuu, kun edellä kuvattu uhka tunnistetaan ja sen todennäköisyys ja vaikuttavuus voidaan arvioida.

Suomen kielestä puuttuvat anglosaksisessa kirjallisuudessa esiintyvät turvallisuuden lähikäsitteet *security* ja *safety*. Suomen kielessä turvallisuus käsittää niin tahallisesti kuin tahattomastikin turvallisuutta vaarantavat tekijät. Anglosaksisessa kirjallisuudessa termiä *security* käytetään tilanteissa, joissa viitataan esimerkiksi terrorismin tai muun rikollisuuden aiheuttamaan uhkaan. *Safety* termillä viitataan tahattomasta toiminnasta, vikaantumisesta tai esimerkiksi luonnon katastrofista johtuviin turvallisuutta heikentäviin seikkoihin.<sup>94</sup>

Turvallisuuden tulkinta ja sanan käyttö on riskin ja uhkan tapaan aika- ja paikkasidonnaista. Turvallisuus on käsitteenä monisyinen ja epäselväkin<sup>95</sup>. Turvallisuuteen liittyvistä käsitteistä tämän tutkimuksen keskiössä on rajaturvallisuus. Rajaturvallisuuden kohdistuvat uhkat määriteltiin analyysin neljännessä vaiheessa. Tarkasteltaessa määritettyjä uhkia niistä suurimman osan voidaan katsoa menevän *security* käsitteen alle. Näille uhkille on tyypillistä, että niillä on rikoslaissa määritetty rikoksen tunnusmerkistö. Rajaturvallisuuden kohdistuu kuitenkin myös *safety* käsitteeseen liittyviä uhkia. Näistä voidaan mainita esimerkkeinä ympäristökatastrofista tai tautiepidemiasta aiheutuvat hallitsemattomat muuttoliikkeet tai vaarallisten aineiden kuljetuksessa tapahtuvat kemikaalionnettomuudet<sup>96</sup>.

Karl Weick tuo turvallisuuden tutkimukseen mielenkiintoisen näkökulman toteamalla, että vain yhdestä syystä tapahtuvat onnettomuudet ovat harvinaisia. Hänen mielestään on olennaista nähdä, miten erilliset pienet tapahtumat linkittyvät toisiinsa ja aiheuttavat onnettomuuden. Ennen kuin ihmiset ymmärtävät näiden tapahtumaketjujen syntymisen, on onnettomuuksien tapahduttava, jotta niiden syyt voidaan määrittää.<sup>97</sup>

<sup>94</sup> Salokorpi ja Rytönen 2010, s. 15 et. al.

<sup>95</sup> Ks. esimerkiksi Linnéll s. 43–79

<sup>96</sup> Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008, s. 10

<sup>97</sup> Weick 1990, s. 571

Weick lähestyy turvallisuutta sosiologisesta näkökulmasta ja hänen edellä viitattu teoksensa keskittyy *safety* käsitteen alle menevien suuronnettomuuksien syntymekanismiin. Toimintaympäristön tapahtumahistorialla on kuitenkin merkitystä myös rikosten ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan tähtäävässä viranomaistoiminnassa. Furedi tuo esille ilmiön, jossa joku tietty uhka nousee yhteiskunnassa korostetusti esille vaikka sen todellinen todennäköisyys ja vaikuttavuus olisivatkin muita uhkia pienempiä<sup>98</sup>. Näissä tilanteissa viranomaisten on vastattava kyseiseen uhkaan näytävästi turvallisuuden tunteen aikaansaamiseksi. Tällöin voidaan puhua myös tietyn ilmiön nostamisesta poliittiseen agendaan ja sen turvallistamisesta<sup>99</sup>.

Rajaturvallisuus määritellään tässä tutkimuksessa rajaturvallisuusriskiin liittyvänä keskeisenä lähikäsitteenä. Määritelmä perustuu tutkimuksessa edellä tehtyyn rajaturvallisuuden diskursianalyysiin ja Rajavartiolaitoksen tuloksellisuutta mittaavaan RATU -järjestelmän rajaturvallisuuden toteutumisen määritelmään<sup>100</sup>. Rajaturvallisuus on tila, jossa suvereenin valtion alueellista koskemattomuutta ei loukata. Rajojen ylitys tapahtuu säännösten mukaisesti ja määrättyjen rajaylityspaikkojen kautta. Rajat ylittävästä rikollisuudesta tai muusta rajoihin ja niiden lähialueisiin liittyvästä toiminnasta ei aiheudu vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle eikä kansanterveydelle.

Rajaturvallisuuden määritelmä ei ole ristiriidassa Markus Heiskasen väitöskirjassaan esittämän rajaturvallisuuden määritelmän kanssa. Tässä tutkimuksessa esitetty määritelmä heijastaa tutkimuksen viitekehyksenä olevaa Rajavartiolaitoksen toiminnan kontekstia ollen Heiskasen esittämää määritelmää konkreettisempi. Heiskasen määrittää rajaturvallisuuden seuraavalla kaksijakoisella tavalla<sup>101</sup>:

*Rajaturvallisuus on rajoihin liittyvää turvattomuutta sekä toimenpiteitä sen hallitsemiseksi*

*tai*

*rajaturvallisuus on rajoihin liittyvää turvattomuuden hallintaa.*

---

<sup>98</sup> Furedi 2002, s. 15

<sup>99</sup> Buzan ja muut 1998, s. 23

<sup>100</sup> Rajavartiolaitos, RVL PAK A 9, s. 11

<sup>101</sup> Heiskanen 2013, s. 727

Heiskanen ei sido rajaturvallisuuden määritelmää mihinkään toimijaan tai toimenpiteisiin, mikä mahdollistaa hänen mukaansa rajaturvallisuuden tarkastelun eri toimijoiden näkökulmasta<sup>102</sup>. Tässä tutkimuksessa esitetyllä rajaturvallisuuden määritelmällä kuvataan sitä, mitä rajaturvallisuus tarkoittaa tarkasteltaessa sitä Rajavartiolaitoksen näkökulmasta.

Analyysin seitsemännessä vaiheessa määritetään tekijöitä, jotka liittyvät kiinteästi käsitteen olemassaoloon ja esiintymisen. Seuraamuksilla tarkoitetaan niitä vaikutuksia, joita käsitteen esiintyminen tuottaa.<sup>103</sup>

Analyysin kolmannessa vaiheessa todettiin viitekehyksen määrittämisen olevan riskienhallintaprosessin ensimmäinen askel. Rajaturvallisuusriskin määrittely käsitteenä liittyy olennaisesti Rajavartiolaitoksen tilannekuva- ja riskianalyysoiminnan viitekehyksen muodostamiseen. Kansainvälisen ISO-standardin mukaan viitekehys määrittää organisaatiolle riskienhallinnan näkökulmasta keskeiset sisäiset ja ulkoiset muuttujat. Viitekehys sisältää myös lainsäädännön ja muut toimintaa ohjaavat normit.<sup>104</sup>

Palattaessa tutkimuksessa aikaisemmin tehtyyn rajaturvallisuuden diskurssiulottuvuuksien määrittelyyn, huomataan viitekehyksen määrittelyllä ja rajaturvallisuuden diskurssiulottuvuuksilla olevan selkeä yhteys. Rajaturvallisuuteen liittyvää riskianalysointia ei ole mahdollista tehdä, jos ei ymmärretä mitä rajaturvallisuusriskit ovat. Rajaturvallisuusriski -käsitteen johdonmukaisen käytön ennakkoehtona on siis Rajavartiolaitoksen tilannekuva- ja riskianalyysoiminnan viitekehyksen selkeä määrittäminen. Kyseinen prosessi toteutetaan Rajavartiolaitoksen esikunnassa meneillään olevan riskianalyysinormiston päivityksen myötä.

Rajaturvallisuusriskin hyväksyttävä määrittäminen johdonmukaistaa Rajavartiolaitoksen analyysoiminnan kohdentamista. Käsitteen rajattu merkitys selkeyttää myös organisaation sisäistä ja ulkoista rajaturvallisuuteen liittyvää vuorovaikutusta. Tässä analyysin vaiheessa tarkoitetuksi ennakkoehdoksi voidaan nimetä rajaturvallisuusriski -käsitteen vakiintuminen rajaturvallisuuteen liittyvässä kielenkäytössä. Termin asemaa voidaan pitää tällä hetkellä vahvana, koska sitä käytetään esimerkiksi Rajavartiolaitoksen strategiassa sekä muissa virallisissa yhteyksissä.

---

<sup>102</sup> Heiskanen 2013, s. 728

<sup>103</sup> Puusa 2008, s. 6

<sup>104</sup> ISO 31010 2009, s. 9

Riskien ja uhkien analysoinnin yhteydessä käytetään toimintaympäristön kuvaamiseen usein termiä kompleksisuus. Termillä tarkoitetaan ilmiöön liittyvien osatekijöiden moniulotteista vaikutusta toisiinsa<sup>105</sup>. Johnson korostaa ilmiöiden syntymiseen johtavien pienten tekijöiden ja kehitysvaihtoehtojen suurta määrää<sup>106</sup>. Myös Luhman painottaa yksittäisten tekijöiden lukematonta mahdollisuutta vaikuttaa toisiinsa. Kompleksisessa järjestelmässä on tyypillisesti niin paljon mahdollisuuksia, ettei niitä kaikkia kyetä tunnistamaan tai käsittelemään<sup>107</sup>. Johnson tuo esille tekijöiden epälineaarisuuden. Lopputuloksen kannalta suurimmalta vaikuttava tekijä ei aina ole eniten tapahtuman syntyyn vaikuttanut tekijä ja toisaalta ei ole useinkaan osoitettavissa vain yhtä keskeistä tapahtuman aiheuttavaa tekijää<sup>108</sup>.

Käytännön esimerkkinä voidaan ajatella matkustajalaiva Estonian uppoamista Suomenlahdella. Lopputuloksen näkökulmasta keulavisiirin irtoaminen tuntuu keskeiseltä laivan uppoamisen selittävältä syyllä. Toisaalta voidaan pohtia esimerkiksi lastin sitomiseen, keulavisiirin lukitsemiseen ja olosuhteiden arvioimiseen mahdollisesti liittyvien inhimillisten virheiden merkitystä kokonaisuuden kannalta.

Dawn Gilpin ja Priscilla Murphy määrittelevät kompleksisuuteen kolme tieteellistä näkökulmaa. Ensimmäisen näkökulman edustajat (*reductionist complexity science*) pyrkivät kuvailemaan moniulotteiset ilmiöt olemassa olevien universaalien lainalaisuuksien valossa. Toisen näkökulman edustajat (*soft complexity science*) hyväksyvät kompleksisuuden ilmiönä, mutta vierastavat sen yhteyksiä koviin luonnontieteisiin. Heidän mielestään kompleksisuuden näkökulmaa voidaan käyttää sosiaaliin ilmiöihin liittyvän keskustelun rikastuttamiseen, mutta kompleksisuudella ei sinänsä voi selittää sosiaalisen elämän monimutkaisia ilmiöitä. Kolmas näkökulma (*complexity-based thinking*) edustaa kahden edellä mainitun lähestymistavan yhdistelmää. Kolmannessa lähestymistavassa korostetaan metodologista pluralismia, jossa ilmiötä lähestytään innovatiivisesti monilla eri menetelmillä. Tieteenalojen rajoista vapaa ja kekseliäs lähestymistapa nähdään edellytyksenä kompleksisten ilmiöiden ymmärtämiselle.<sup>109</sup>

<sup>105</sup> Esimerkiksi Weick 1990, s. 571, Hanén 2010, s. 15–16

<sup>106</sup> Johnson 2007, s. 5

<sup>107</sup> Luhman 2004, s. 25

<sup>108</sup> Johnson 2007, s. 5

<sup>109</sup> Gilpin ja Murphy 2008, s. 33–34

Rajaturvallisuusriskien määrittelyssä pyritään ilmiöiden kompleksisuutta rajoittamaan tunnistamalla ennakoivasti ilmiön tai tapahtuman syntyyn viittaavia osatekijöitä. On löydettävä rajaturvallisuuden ylläpidon kannalta merkityksellisiä osatekijöitä, jotka indikoivat tapahtuman syntyä. Kyky osoittaa rajaturvallisuusriskin osatekijöitä mahdollistaa Rajavartioloitoksen valvonta- ja tarkastustoimien kohdentamisen toimintaympäristön oikeisiin muuttujiin.

Keskeisten osatekijöiden poimiminen toimintaympäristöstä on haastavaa. Johnson nimittää kompleksisten ilmiöiden ymmärtämistä, ennustamista ja kontrollointia turvallisuustutkimuksen Graalin maljaksi<sup>110</sup>. Vertauksella hän tarkoittaa konfliktien, talousilmiöiden, joukkoliikkeiden, epidemioiden ja ihmisten käyttäytymisen ennustamisen haastavuutta.

Cynthia Grabo perustaa ennakkovaroituksen hankkimiseen tähtäävän analyysiteoriansa ilmiöiden osatekijöiden tunnistamisen pohjalta muodostettaviin indikaattoreihin. Grabon menetelmää käytettiin kylmän sodan aikaisessa Yhdysvaltojen sotilastiedustelussa. Menetelmällä pyrittiin hankkimaan ennakkovaroitus Neuvostoliiton ja sen liittolaisten mahdollisista sotilaallisista toimenpiteistä. Grabo korostaa toimintaympäristön tarkkailemista yksityiskohtaisten indikaattorilistojen pohjalta. Tietoa hankkivilla henkilöillä on oltava selvä käsitys siitä, mihin huomio pitää keskittää ja mitä pitää raportoida.<sup>111</sup>

Grabo ei käsittele ilmiöiden kompleksisuutta. Hän korostaa sotilaalliseen tiedusteluun tarvittavia valtavia resursseja, mikä voidaan tulkita ilmiöiden laajuuden ja monimutkaisuuden korostamiseksi. Vaikka Grabo edustaa Yhdysvaltojen valtavaa tiedustelukoneistoa, on merkillepantavaa, miten hän painottaa yksittäisen ihmisen kykyä havaita toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia. Hän käyttää termiä ”*retentive memory*” kuvaamaan analyytikon kykyä erottaa olennainen epäolennaisesta ja nähdä miten asiat liittyvät toisiinsa.<sup>112</sup>

Grabon näkökulmasta kaikki toimintaympäristössä havaittavat poikkeamat eivät johda kriisiin, mutta kaikki kriisit kuitenkin koostuvat toimintaympäristön poikkeamista. Hän painottaa tarkkailtavan kohteen tai ilmiön normaalitilan tunnistamista. Grabon esimerkit liittyvät suurvaltojen asevoimajärjestelyihin. On tunnettava järjestelmän normaalitila, jotta mahdolliset valmiuden muutokset voidaan tunnistaa.<sup>113</sup>

---

<sup>110</sup> Johnson 2007, s. 5

<sup>111</sup> Grabo 2002, s. 35

<sup>112</sup> Grabo 2002, s. 30

<sup>113</sup> Grabo 2002, s. 27



Samanlaista normaalitilan tunnistamista tarvitaan myös rajaturvallisuustehtävissä. Operatiivisella tasolla on tunnettava turvapaikkaa hakevien henkilöiden normaali kokonaismäärä vuosittain. Suuret muutokset kyseisessä luvussa voivat indikoida esimerkiksi laittoman maahantulon lisääntymistä tai naapurimaissa tapahtunutta ulkomaalaispolitiikan muuttumista. Taktisella tasolla on tunnettava kultakin lähtöalueelta matkustavien henkilöiden normaaliprofiili, jonka pohjalta poikkeamat ovat nostettavissa tarkempaan tarkastukseen.

Edellä mainittujen poikkeamien tunnistaminen edellyttää Grabon tarkoittamaa olennaisen tunnistamista ja asioiden luovaa yhdistämistä. Jatkotutkimuksessa onkin pohdittava, pystytäänkö esimerkiksi rajavartiomiehen kykyä tunnistaa olennaisia toimintaympäristön poikkeamia kehittämään koulutuksella ja teknisillä sovelluksilla vai onko kysymyksessä synnynäiseen kykyyn ja kokemukseen perustuva taito.

Wilson tarkoittaa empiirisillä tarkoitteilla termin käytettävyyttä siinä vuorovaikutuskontekstissa, jossa määritelty termi esiintyy<sup>114</sup>. Onnistunut termin määrittely täsmentää ja selkeyttää sitä keskusteluyhteyttä, jossa termiä käytetään. Puusan näkökulmasta analyysin tässä vaiheessa kuvataan, miten määritelty käsite ilmenee sosiaalisessa todellisuudessa<sup>115</sup>.

Huhtinen ja Hanén pohtivat turvallisuuden käsitettä ja ilmiöiden analysoinnin haasteita. Pohtiessaan tekijöiden yhteisvaikutusta he päätyvät toteamaan, että yhteenkietoutunut todellisuus aiheuttaa aina yllätyksiä<sup>116</sup>. Michael Power tutkii epävarmuutta ja päätyy sen olevan kaikista toimenpiteistä huolimatta aina läsnä. Epävarmuuden organisoimiseksi ihmisillä, yrityksillä ja julkisilla organisaatioilla ei ole muuta mahdollisuutta kuin toimia ikään kuin tulevaisuuden riskit olisi mahdollista tunnistaa kattavasti<sup>117</sup>. Rajaturvallisuusriskin empiiristen tarkoitteiden nimeämisen kannalta Power tekee keskeisen havainnon pohtiessaan riskien kontekstisidonnaisuuden merkitystä. Hän toteaa riskien ja uhkien määrittelyn sekä termien käytön vaihtelevan jatkuvasti, minkä takia niiden tarkka käyttöyhteyteen liittyvä määrittely on tärkeää<sup>118</sup>.

---

<sup>114</sup> Wilson 1969, s. 33

<sup>115</sup> Puusa 2008, s. 8

<sup>116</sup> Huhtinen ja Hanén 2011, s. 27

<sup>117</sup> Power 2007, s. 203

<sup>118</sup> Furedi 2002, s.17

Rajaturvallisuusriskin luonnollinen käyttökonteksti on yhdenntetty rajaturvallisuus (*integrated border management*). Rajavartiolaitoksen toiminta perustuu Euroopan unionin yhdenntettyyn rajaturvallisuuteen, jonka kehittäminen on yksi Rajavartiolaitoksen keskeisistä strategisista tavoitteista.<sup>119</sup>

Yhdenntetty rajaturvallisuus on tärkeä väline jäsenvaltioiden sisäisen turvallisuuden säilyttämisessä ja erityisesti laittoman maahanmuuton ja siihen liittyvän rikollisuuden samoin kuin muun rajat ylittävän rikollisuuden estämisessä ja paljastamisessa. Yhdenntetyn rajaturvallisuuden käsite muodostuu seuraavista osa-alueista<sup>120</sup>:

- Schengenin rajasäännöstössä määritelty rajavalvonta (tarkastukset ja valvonta), mukaan lukien asianmukaiset riskianalyysit ja rikollisuuteen liittyvä tiedustelutieto
- Rajat ylittävän rikollisuuden tunnistaminen ja tutkiminen yhteistyössä kaikkien toimivaltaisten lainvalvontaviranomaisten kanssa
- Nelitasoinen maahanpääsyn valvontamalli (toimenpiteet kolmansissa maissa, yhteistyö naapurimaiden kanssa, rajavalvonta, valvontatoimet vapaan liikkuvuuden alueella, mukaan lukien paluu)
- Virastojen välinen yhteistyö rajaturvallisuuden alalla (rajavartijat, tulli, poliisi, kansalliset turvallisuusviranomaiset ja muut asianmukaiset viranomaiset) ja kansainvälinen yhteistyö
- Jäsenvaltioiden sekä yhteisön ja unionin toimielinten ja muiden elinten toimien koordinointi ja johdonmukaisuus.

Riskianalyysi on ollut keskeinen osa Euroopan unionissa käytävää rajaturvallisuuskeskustelua Euroopan neuvoston vuoden 2002 Sevillan kokouksesta lähtien.<sup>121</sup> Tuolloin nähtiin tarpeelliseksi kehittää Euroopan unioniin yhteinen rajaturvallisuusriskien analysointimalli. Vuonna 2004 perustettu rajaturvallisuusvirasto Frontex sai perustamisasiakirjassaan muiden tehtävien ohella vastuulleen yhteisen riskianalyysimallin kehittämisen<sup>122</sup>. Rajavartiolaitoksessa riskianalyysin käsitteistön kehittämiseen ovat vaikuttaneet erityisesti Jukka Savolaisen<sup>123</sup> ja Arto Niemenkarin<sup>124</sup> rajaturvallisuutta ja riskianalyysiä käsittelevät teokset.

<sup>119</sup> Rajavartiolaitoksen strategia 2019 ja 2022

<sup>120</sup> Council of the European Union 7864/09, Schengen Catalogue, s. 8

<sup>121</sup> Ciram 2011, s. 7

<sup>122</sup> Council of the European Union Regulation 2007/2004, OJL 349/1

<sup>123</sup> Savolainen 2006

<sup>124</sup> Niemenkari 2003

Rajaturvallisuusriskin käyttökonteksti on yhdenmukainen rajaturvallisuus ja erityisesti sen kulmakivenä oleva riskianalyysi<sup>125</sup>. Rajaturvallisuusriskin määrittely ja johdonmukainen käyttö tukee Rajavartiolaitosta sen tavoitteessa kehittää Euroopan unionin yhdenmukaisesti rajaturvallisuusmallia edelleen. Rajaturvallisuuden parhaita käytänteitä käsittelevä Euroopan neuvoston asiakirja korostaa menetelmiin liittyvien käsitteiden ja toimintatapojen yhdenmukaisuutta. Euroopan neuvosto näkee yhtenäisen käsitteistön yhdeksi rajaturvallisuusyhteistyön onnistumisen edellytykseksi.<sup>126</sup>

## 2.4 Rajaturvallisuusriski käsitteenä - synteesi

Tapahtuman äärimmäinen vaikuttavuus voidaan määritellä. Yhteiskunnallisella tasolla se on maailmanloppu ja yksilötasolla kuolema. Toisaalta näiden tapahtumien vaikuttavuus on samalla nolla, koska yhteiskunnallisella tasolla kukaan ei jää kärsimään maailmanlopun vaikuttavuudesta, koska ajattelevia olentoja ei enää ole. Yksilötasolla henkilö ei kärsi kuolemansa vaikuttavuudesta, koska kuoltuaan häntä ei enää ole.

Jos edellä mainitut äärimmäiset vaikuttavuudet asetetaan omilla janoillaan vasempaan ääripäähän, voidaan määrittää mittaristoa tapahtuman vaikuttavuudelle. Hetken pohdinnan jälkeen havaitaan tehtävä mahdottomaksi. Vaikuttavuus on subjektiivinen ja kontekstisidonnainen asia. Sattumalla tai tapahtumalla voi olla suuri merkitys jollekulle toimijalle, kun taas jollekulle toiselle toimijalle se on täysin merkityksetön.

Tapahtumalla on subjektiivista merkitystä vasta tapahtuman tiedostamisen jälkeen. Vaikka tapahtuma on vaikuttavuudeltaan lähellä edellä kuvatun janan vasenta reunaa, mutta me emme tiedosta sitä, ei tapahtumalla ole meille sillä hetkellä merkitystä. Tällainen voi olla esimerkiksi läheisen kuolema, josta emme vielä tiedä, oma diagnosoimaton fataali sairautemme tai viranomaisilta huomaamatta jäänyt rikollinen toiminta. Rajavartiolaitoksen kannalta se voi olla rajaturvallisuuteen suoraan vaikuttava ilmiö, jota viranomaiset eivät ole pystyneet tunnistamaan.

---

<sup>125</sup> Frontex, Ciram 2011, s. 8

<sup>126</sup> Council of the European Union 7864/09, Schengen Catalogue, s. 8

Edellä esitetystä näkökulmasta subjektiivinen vaikuttavuus on oikea tapa lähestyä sattumaa. Organisaatio tai yksilö voi määrittää itselleen janan, jolle voidaan asettaa mahdollisia vaikuttavuuksia, joilla on yksilölle, yritykselle tai organisaatiolle merkitystä. Toimenpiteisiin ryhtymiseksi on pohdittava, mikä kyseisen vaikuttavuuden voi aiheuttaa. Olennaisinta on ymmärtää, miten negatiiviselta vaikuttavuudelta voi välttyä, miten sen voi estää, miten siitä voi selvittää tai miten tapahtuman vaikuttavuutta voidaan rajoittaa. Tällöin palataan analyysin ensimmäisessä vaiheessa esitettyihin analyysiprosessin vaiheisiin ja todetaan rajaturvallisuusriskien tunnistamisen ja niiden vaikuttavuuden ymmärtämisen olevan erittäin keskeistä siinä, miten Rajavartiolaitos onnistuu päätehtävässään eli rajaturvallisuuden ylläpidossa.

Riskienhallinnan ja turvallisuuden tutkimuksessa on nähtävissä kaksi suuntausta siinä, miten riskien analysoinnin mahdollisuuksiin suhtaudutaan. Toisaalla ilmiöiden mekaaninen käsittely ja matemaattinen mallintaminen tuntuisi olevan mahdollista myös vaikeiden sosiologisten ilmiöiden osalta. Toinen ääripää näyttäisi uskovan riskien analysoinnin olevan jokseenkin turhaa, koska kukaan ei koskaan voi tietää, mitä tulevaisuudessa tapahtuu.

Tämän tutkimuksen tuloksena voidaan hyvän käytännön todeta olevan edellä esitettyjen ääripäiden välillä. Riskianalyysi on kiinteä osa päätöksentekoa, toiminnan kohdentamista, resursien allokointia ja tuloksellisuuden raportointia. Analyytikon on kuitenkin pystyttävä esittämään tekemänsä analyysituotteen rajoitukset tuotteen käyttäjälle. Toimintaympäristön kompleksisuus on tunnustettava myös rajaturvallisuusriskin käsittelyn yhteydessä.

Rajaturvallisuusriskiä ei voida määritellä kattavasti siten, että määritelmä itsessään käsittäisi kaikki rajaturvallisuuteen kohdistuvat riskit. Rajaturvallisuusriskin käytettävyys terminä muodostuu rajaturvallisuuden määrittelemisen kautta. Tässä tutkimuksessa tehty rajaturvallisuusriskin määrittely peilaa Rajavartiolaitoksen yhteiskunnallista lakisääteistä tehtävää. Määritelmän avulla voidaan osoittaa sellaiset oikeushyvät ja kohteet, joita Rajavartiolaitos toiminnallaan suojaa.

Turvallisuuteen liittyvien termien täsmällinen määrittäminen on vaikeaa. Puhuttaessa riskeistä on tärkeää havaita niiden subjektiivinen luonne sekä sidonnaisuus tarkastelun lähtökohtiin, aikaan ja paikkaan. Vaikka analyysitoiminnan onkin noudatettava yleisen tutkimusetiikan normistoja, toimijat tarkastelevat toimintaympäristön uhkia aina omista näkökulmistaan osin subjektiivisesti. Viranomaistoiminnassa keskeinen näkökulman asettaja on lainsäädäntö. Viranomaisen on tiedettävä tarkasti, mitä sen toiminnalla pyritään suojaamaan ja mitkä uhkat suojaattavaa kohdetta voivat vaarantaa.

Rajaturvallisuuden ylläpitäminen on Rajavartiolaitoksen tärkein tehtävä. Toiminnan tuloksellisuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden takaamiseksi on tärkeää, että Rajavartiolaitos tunnistaa rajaturvallisuuteen kohdistuvat uhkat ja pystyy määrittämään niiden todennäköisyyden sekä vaikuttavuuden. Toisin sanoen Rajavartiolaitoksen on kyettävä hallitsemaan rajaturvallisuusriskejä. Rajaturvallisuuteen kohdistuvat uhkat määriteltiin rajaturvallisuuden diskursianalyysin kautta tutkimuksen aikaisemmassa vaiheessa.

Rajavartiolaitos toimii yhdenmisen rajaturvallisuuden (*integrated border management*) periaatteiden mukaisesti. Yhdenmety rajaturvallisuus on Puusan tarkoittama rajaturvallisuusriskin ilmentymisen sosiaalinen kehys. Rajaturvallisuusriskin täsmällinen määrittelemine hyödyntää rajaturvallisuuden ylläpitoa erityisesti täsmentyvän vuorovaikutuksen kautta. Käyttämällä vakiintuneita ja täsmällisesti määriteltyjä termejä Luhmanin tarkoittama viranomaisten välinen kommunikaatio selkeytyy ja väärinymmärrysten määrä vähenee.

Toiminnan priorisoimisen, kohdentamisen ja raportoinnin kannalta on tärkeää, että käytettävät käsitteet ymmärretään samalla tavalla niin organisaation sisä- kuin ulkopuolellakin. Rajavartiolaitoksen viestinnän onnistumisen kannalta keskeisten termien, kuten rajaturvallisuus ja rajaturvallisuusriski, on oltava selkeästi määriteltyjä.

Rajaturvallisuusriskin määrittelemine ilman rajaturvallisuuden määrittelemistä on mahdotonta. Rajaturvallisuus määriteltiin tässä tutkimuksessa tilaksi, jossa suvereenin valtion alueellista koskemattomuutta ei loukata. Rajojen ylitys tapahtuu säännösten mukaisesti ja määrättyjen rajanylityspaikkojen kautta. Rajat ylittävistä rikollisuudesta tai muusta rajoihin ja niiden lähi-alueisiin liittyvästä toiminnasta ei aiheudu vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle eikä kansanterveydelle.

Rajaturvallisuusriski määritellään käsitteenä rajaturvallisuuteen kohdistuvaksi uhkaksi, jonka todennäköisyys ja vaikuttavuus voidaan määritellä. Linkityksenä rajaturvallisuuden aikaisempaan tutkimukseen voidaan todeta, että määritelmää tukee myös Hanénin diplomityönsä päätelmissään esittämä riskin määritelmä: ”Riski-käsitettä käytetään silloin, kun kysymyksessä on valittuun kohteeseen jollakin todennäköisyydellä vaikuttava kehitys tai tapahtuma, joka on arvioitu kohteen olemassaolon kannalta merkittäväksi ja jonka vaikutuspiirissä kohde pysyttelee vapaaehtoisesti”<sup>127</sup>.

Puusan soveltama Wilsonin analyysimalli tarjoaa systemaattisen lähestymistavan käsitteen määrittelylle. Menetelmä mahdollistaa tarkasteltavan ilmiön analysoinnin monesta eri näkökulmasta. Lisäksi on löydettävissä näkökulmia, jotka jäävät kyseisen analyysimallin käytön myötä huomiotta. Käytetty tutkimusmenetelmä on valittu, koska se sopii käytössä olevista menetelmistä parhaiten rajaturvallisuusriskin kaltaisen abstraktin ja vakiintumattoman termin määrittelyyn.

---

<sup>127</sup> Hanén 2005, s. 75

### 3 RAJATURVALLISUUSRISKIEN HALLINTA

Edellisessä luvussa todettiin Rajavartiolaitoksen päätehtävän olevan rajaturvallisuuden ylläpito, mikä voidaan nähdä synonyyminä rajaturvallisuusriskien hallinnalle. Käsiteanalyysi piirsi rajaturvallisuusriskistä kuvan, joka korostaa termin moniulotteisuutta ja laaja-alaisuutta. Luhmanin tarkoittama uusi uhka kuvaa hyvin rajaturvallisuusriskin luonnetta<sup>128</sup>. Tässä luvussa tarkastellaan mahdollisuuksia rajaturvallisuusriskien hallinnalle. Tarkastelua ohjaa kompleksisten riskien hallinnan teoria.

Tutkimuksessa jo aiemmin esiteltyä laittoman maahantulon ilmiötä käytetään myös tämän luvun esimerkkitapauksena. Tässä yhteydessä kompleksisuudella tarkoitetaan ilmiön monialaisuutta ja siihen vaikuttavia useita tekijöitä, jotka vaikuttavat toisiinsa synnyttäen lukemattoman määrän tapahtumavaihtoehtoja. Yksittäiset osatekijät eivät sinänsä ole monimutkaisia, mutta kompleksisuus syntyy niiden yhteisvaikutuksesta<sup>129</sup>.

#### 3.1 Riskienhallinnan teoria

Riskienhallintaa tarkasteltiin alustavasti tutkimuksen ensimmäisessä luvussa. Tässä alaluvussa riskienhallinnan teoriaan perehdytään tarkemmin ja määritetään se, mitä riskienhallinnalla tarkoitetaan. Suomen standardoimisliitto määrittää riskienhallinnan koordinoituksi toiminnaksi, jolla organisaatiota johdetaan ja ohjataan riskien osalta. Riskienhallintaan kuuluu riskien tunnistaminen, analysointi, arviointi, käsittely, seuranta ja katselmointi<sup>130</sup>. Riskin omistajalla tarkoitetaan tahoa, jolla on vastuu ja valtuudet hallita riskiä<sup>131</sup>.

Kuusela ja Ollikainen toteavat matemaattisten mallien kuuluvan riskienhallinnan ytimeen. He kuitenkin korostavat, että riskienhallinnan ymmärtämisen ja johtamisen näkökulmasta malleihin perustuva lähentymistapa on suppea. He toteavat epävarmuuden liittyvän kaikkeen toimintaan ja olevan aina läsnä. Lisäksi he tunnistavat toimintaympäristön lisääntyvän kompleksisuuden.

---

<sup>128</sup> Ks. Luhman 2004

<sup>129</sup> Esimerkiksi Juuti ja Luoma 2009, s. 114–155

<sup>130</sup> SFS-ISO 31000 2011, s. 12

<sup>131</sup> SFS-ISO 31000 2011, s. 14

Kuusela ja Ollikainen näkevät riskienhallinnan prosessina, jonka kautta tunnistetaan ja arvioidaan riskejä sekä valitaan ja toteutetaan toimenpiteitä, jotka vähentävät niiden seurauksia.<sup>132</sup> Hanén asemoi riskienhallinnan turvallisuusjohtamisen työkaluksi, jolla pyritään tukemaan johtajaa epävarmuuden hallinnassa. Riskienhallinta tukee johtajaa ”riskisuolla”, jonne riskien moniulotteisuus päätöksentekijän asettaa<sup>133</sup>.

Terje Aven määrittelee riskienhallinnan kattavan kaikki ne toimenpiteet, joilla riskejä pyritään hallitsemaan. Hänen mukaansa riskienhallinta liittyy organisaation kaikkiin toimenpiteisiin, olosuhteisiin ja tapahtumiin, joilla voi olla vaikutusta organisaation kykyyn toteuttaa visiotaan ja saavuttaa tavoitteitaan. Avenin mukaan organisaation on luotava riskienhallinnan strategia ja prosessi sekä integroitava ne päivittäisiin toimintatapoihin. Riskienhallintakulttuurin luominen edellyttää koulutusta, hankintoja ja viestintää. Ilman niitä tarvittavaa sitoutumista, motivaatiota ja ymmärrystä ei voida saavuttaa.<sup>134</sup>

Riskienhallinnan pyrkimyksistä voidaan esittää myös kritiikkiä. Puhuessaan Raja- ja merivartiokoululla järjestetyssä Sisäisen turvallisuuden seminaarissa professori Heikki Patomäki toteasi toimijoiden tuottavan turvallistamista esittämällä jonkun asian eksistentiaalisesti uhkaksi ja dramatisoimalla sitä. Hänen mukaansa tämä voi aiheuttaa salailua, demokraattisten toimenpiteiden ohittamista ja ylimääräisten resurssien kohdentamista. Patomäen mukaan sekuritisaatiossa pyritään osoittamaan, että on olemassa tietyllä todennäköisyydellä toteutuva uhka ja on olemassa tietty paras tapa vastata tuohon uhkaan. Asetelma on ongelmallinen, koska tulevaisuus on olemassa, mutta se ei ole vielä määrittynyt. Pahimmillaan turvallistaminen johtaa toimintoihin, joihin toiset vastaavat tavalla, joka voi puolestaan johtaa lisäturvallistamiseen ja mahdollisesti myös konfliktin eskalaatioon<sup>135</sup>.

Patomäki ei kuitenkaan tyrmää tulevaisuuden ennakkoinnin pyrkimyksiä kokonaisuudessaan. Hän arvioi, että tulevaisuutta voidaan ennakoida rationaalisesti, vaikkakin ainoastaan suhteellisen tai radikaalin epävarmuuden vallitessa. Patomäen näkökulmasta kiinnostavia ovat ne prosessit, jotka aktualisoivat jonkun mahdollisen tulevaisuuden.

---

<sup>132</sup> Kuusela ja Ollikainen 2005: s. 13 ja 35

<sup>133</sup> Hanén 2005: s. 73

<sup>134</sup> Aven 2009: s. 6

<sup>135</sup> Patomäki 2012



Olennaista on myös huomioida, että organisaation toimenpiteet ovat osa tulevaisuuden kausaalista kompleksia. Mitään tulevaisuuden vaaraa ei voi ottaa vain annettuna sikäli kuin sen ehdot ja syyt ovat riittävästi tiedossa, mikäli vaaran syihin voidaan puuttua jo hyvissä ajoin ennen sen mahdollista aktualisoitumista.<sup>136</sup>

Turvallistamisen käsite on viranomaistoiminnan yhteydessä ongelmallinen. Uhkan liioittelu tai ylikorostaminen ei ole perustuslain mukaista. Laki edellyttää, että kaikessa julkisessa toiminnassa noudatetaan tarkoin lakia<sup>137</sup>. Rajavartiolaki velvoittaa rajavartiomiestä toimimaan asiallisesti ja puolueettomasti sekä tasa-arvoista kohtelua ja sovinnollisuutta edistäen<sup>138</sup>. Muilla viranomaisilla on vastaavat velvoitteet heidän toimintaansa määrittävissä laeissa. On kuitenkin huomioitava, että viranomaisella on valvontavastuunsa mukainen velvollisuus havaita ja puuttua niihin uhkiin, jotka sille lakisääteisesti kuuluvat. Tämä edellyttää, että viranomaispystyy mitoittamaan resurssinsa uhkaa vastaavaksi. Tästä näkökulmasta ilmiöiden turvallistaminen on perusteltua, mutta toiminnan on perustuttava eettisesti kestäviin periaatteisiin.

Riskianalyysi osana riskienhallintaa voidaan nähdä myös tutkimusprosessina, jolloin se on tehtävä tutkimuseettisesti oikein<sup>139</sup>. Tämä edellyttää, että tutkijana virkamiehellä on eettisiä velvoitteita yhteiskuntaa ja suurta yleisöä kohtaan. Analyysitoiminnan tulee tähdätä luotettavaan tuloksiin ja sen tulee jo ennakoivasti torjua tulosten väärinkäyttöä ja virheellisiä tulkintoja. Riskianalyysiä tekevällä virkamiehellä on oltava vapaus eettisesti kestävään työskentelyyn. Riskianalyysille ei pidä asettaa tavoitetuloksia tilaajan toimesta, vaan analyysi on tehtävä tieteen pelisääntöjä noudattaen<sup>140</sup>.

Kommodori Jukka Savolainen totesi Turussa 14.2.2013 pitämällään luennolla analyysitoiminnan antavan virkamiehelle myös vapautta. Hänen mukaansa esimerkiksi skenaariotyöskentely mahdollistaa vaihtoehtoisten tulevaisuuksien esittämisen ja niihin sopivien toimintamallien suunnittelemisen ilman, että virkamiehen tarvitsee pelätä kasvojensa menettämistä työyhteisössään<sup>141</sup>.

---

<sup>136</sup> Patomäki 2012

<sup>137</sup> Suomen perustuslaki 2§

<sup>138</sup> Rajavartiolaki 6§

<sup>139</sup> Suomen akatemian tutkimuseettiset ohjeet: s. 5

<sup>140</sup> Uusitalo 1998: s. 30–31

<sup>141</sup> Savolainen 2013

Edellä esitetyssä riskienhallinnan teoriassa on nähtävissä yhtymäkohtia yleisiin tieteellisen tutkimuksen käytäntöihin. Riskienhallinnan strategia ja menetelmät muodostavat organisaatiolle tavan tarkastella reaali maailman ilmiöitä, joista se on kiinnostunut. Tässä mielessä riskienhallinta noudattaa Uusitalon esittämän tieteen pyörän periaatetta<sup>142</sup>. Pohtiessaan kompleksisuutta Pauli Juuti ja Heikki Luoma näkevät organisaation toiminnan koostuvan useista systeemeistä. Systeemit ottavat vastaan energiavirtoja, kuten resursseja, materiaalia ja tietoa. Näiden virtausten avulla systeemien muoto muuttuu, ne organisoituvat uudelleen ja kehittyvät jatkuvasti. Ilman uusia virtauksia niiden toiminta taantuu.<sup>143</sup>

Tässä tutkimuksessa riskienhallinnalla tarkoitetaan toimintatapaa, jolla organisaatio käsittelee Juutin ja Luoman esittämiä energiavirtoja. Riskienhallintaan kuuluu kuusi vaihetta: viitekehyksen määrittäminen, riskien tunnistaminen, riskien analysointi, riskien arvottaminen, toimenpiteet ja riskienhallinnan kehittäminen. Tässä tutkimuksessa riskienhallintaa ei nähdä erillisenä prosessina, vaan se on osa Avenin tarkoittamaa toimintakulttuuria<sup>144</sup>, joka muodostaa Harisalon kuvaaman innovatiivisen organisaation ytimen. Riskienhallinta on tietoon perustuva tapa toimia ja se muodostaa organisaation johtamisen ja kehittämisen peruskiven<sup>145</sup>. Seuraavassa määritellyjä riskienhallinnan vaiheita käsitellään tarkemmin.

Viitekehyksen määrittäminen on riskienhallinnan perusta. Siinä määritetään empiirinen ympäristö, jossa esiintyviä uhkia organisaatio pyrkii hallitsemaan. Osana viitekehystä tunnistetaan toimintaan vaikuttavat normit, rajoitteet ja mahdollisuudet sekä määritetään riskienhallinnan tavoitteet. Viranomaistoiminnassa keskeisiä viitekehystä määrittäviä tekijöitä ovat lainsäädäntö ja organisaation strategia. Osana tätä pohdintaa määritetään myös tiedon hankinnan, käsittelyn ja analysoinnin menetelmät, kriteerit sekä yhteistyötahot.

Viitekehyksen määrittäminen ei ole mahdollista ilman organisaation tehtävän erittelyä ja syvää ymmärrystä. Rajavartiolaitoksen osalta tämä tarkoittaa aikaisemmin tässä työssä tehtyä rajaturvallisuuden diskurssiulottuvuuksien määrittämistä ja rajaturvallisuusriskien ulottuvuuksien ymmärtämistä. Viitekehyksen määrittämisessä on samoja piirteitä kuin Juutin ja Luoman esille tuomassa strategisen johtamisen lähtökohtien tiedostamisessa<sup>146</sup>.

---

<sup>142</sup> Uusitalo 1998, s. 36

<sup>143</sup> Juuti ja Luoma 2009, s. 114

<sup>144</sup> Aven 2009, s. 6

<sup>145</sup> Harisalo 2010, s. 286

<sup>146</sup> Juuti ja Luoma 2009, s. 53

Riskien tunnistaminen on riskienhallinnan edellytys. Aven, kuten Patomäkikin edellä, korostavat mahdollisen tapahtumaketjun käynnistävien tekijöiden tunnistamista. Riskien tunnistaminen edellyttää järjestelmällistä ja systemaattista työskentelyä. Aven toteaa 80 – 20 säännön pätevän riskien tunnistamiseen. Hänen mukaansa 20 prosentissa käytössä olevasta ajasta on mahdollista tunnistaa 80 prosenttia uhkista, mutta loput 20 prosenttia ovat epätavallisia uhkia ja näiden tärkeimpien uhkien tunnistamiseen menee 80 prosenttia käytössä olevasta ajasta.<sup>147</sup>

Kompleksisuuden näkökulma tekee riskien tunnistamisesta vaikeaa. Edellä esitetty 80 – 20 malli on osin harhaanjohtava, koska se luo illuusion, jossa olisi mahdollista määrittää riskit sataprosenttisesti. Toffler kuvaa tulevaisuutta jatkuvaksi yllätykseksi. Hän korostaa tapahtumien välisten piilossa olevien yhteyksien tarkastelemista. Toffler näkee perusvirheenä ajatuksen, jossa analysoitavan kohteen ympärillä olevien asioiden ajatellaan pysyvän muuttumattomina. Toffler korostaa, ettei mikään pysy muuttumattomana. Hän ei näe tulevaisuutta kiinteänä vain nestemäisenä. Tapahtumat ja tehtävät päätökset vaikuttavat jatkuvasti toisiinsa muodostaen Tofflerin tarkoittaman nestemäisen tulevaisuuden.<sup>148</sup>

Riskin analysointi käsittää riskin todennäköisyyden ja vaikuttavuuden määrittämisen. Tunnistettua uhkaa analysoidaan laadullisesti määritetyn viitekehyksen kautta. Olennaista on tunnistaa riskin lähde eli todellinen tekijä, joka riskin aiheuttaa. Uhkasta muodostuu riski, kun sillä todetaan olevan jollakin todennäköisyydellä vaikutus organisaation suojattavana olevaan asiaan. Mikäli tarkasteltavan uhkan todennäköisyys tai vaikuttavuus on nolla, ei hallinnan toimenpiteille ole tarvetta. Tällaisessa tilanteessa voi tietysti olla mahdollista, että kyseiselle uhkalle voi löytyä omistaja, jonka viitekehyksessä siitä muodostuu riski. Kokonaisturvallisuuden kannalta on näin ollen tärkeää, että eri toimijat kommunikoivat ja jakavat havaintojaan.

Riskien arvottaminen määrittää tehtävien toimenpiteiden kiireellisyyden ja intensiteetin. Riskien arvottaminen perustuu määritetyn riskienhallinnan viitekehyksen yhteydessä luotuihin kriteereihin. Riskien arvottaminen on viimekädessä johtajan päätös, joka perustuu riskianalyysin luomaan tilannetietoisuuteen.

---

<sup>147</sup> Aven 2009, s. 40

<sup>148</sup> Toffler 1981, s. 141

Riskienhallinnan toimenpiteet voivat olla esimerkiksi seuraavia<sup>149</sup>:

- a) riskin torjuminen päättämällä olla aloittamatta tai jatkamatta riskin aiheuttavaa toimintaa
- b) riskin ottaminen tai lisääminen jonkin mahdollisuuden hyödyntämisen takia
- c) riskin lähteen poistaminen
- d) todennäköisyyden muuttaminen
- e) seurausten muuttaminen
- f) riskin jakaminen toisen osapuolen tai osapuolten kanssa
- g) säilyttäminen tietoon perustuvalla päätöksellä.

Organisaatiota, joka korjaa, kehittää ja uudistaa toimintojaan sisäisesti ja ulkoisesti, voidaan luonnehtia innovatiiviseksi. Riskienhallinnan kehittämisen taustalla on ajatus innovatiiviseen organisaatioon kuuluvasta rakentavasta tyytymättömyydestä. Innovatiivisen organisaation työntekijät ovat motivoituneita kehittämään toimintaansa jatkuvasti ja jakamaan ideansa pyrkinessään yhteiseen päämäärään. Riskienhallinnan kulttuuri koetaan luonnolliseksi osaksi päivittäistä toimintaa ja ongelman ratkaisua, siinä yhdistyy suunniteltu prosessuaalinen työ ja suunnittelematon innovointi. Riskienhallinnan kehittäminen on johtamisen kannalta haasteellista. On osattava johtaa niin, että ihmiset antavat vastalahjaksi omat ideansa ja oivalluksensa<sup>150</sup>.

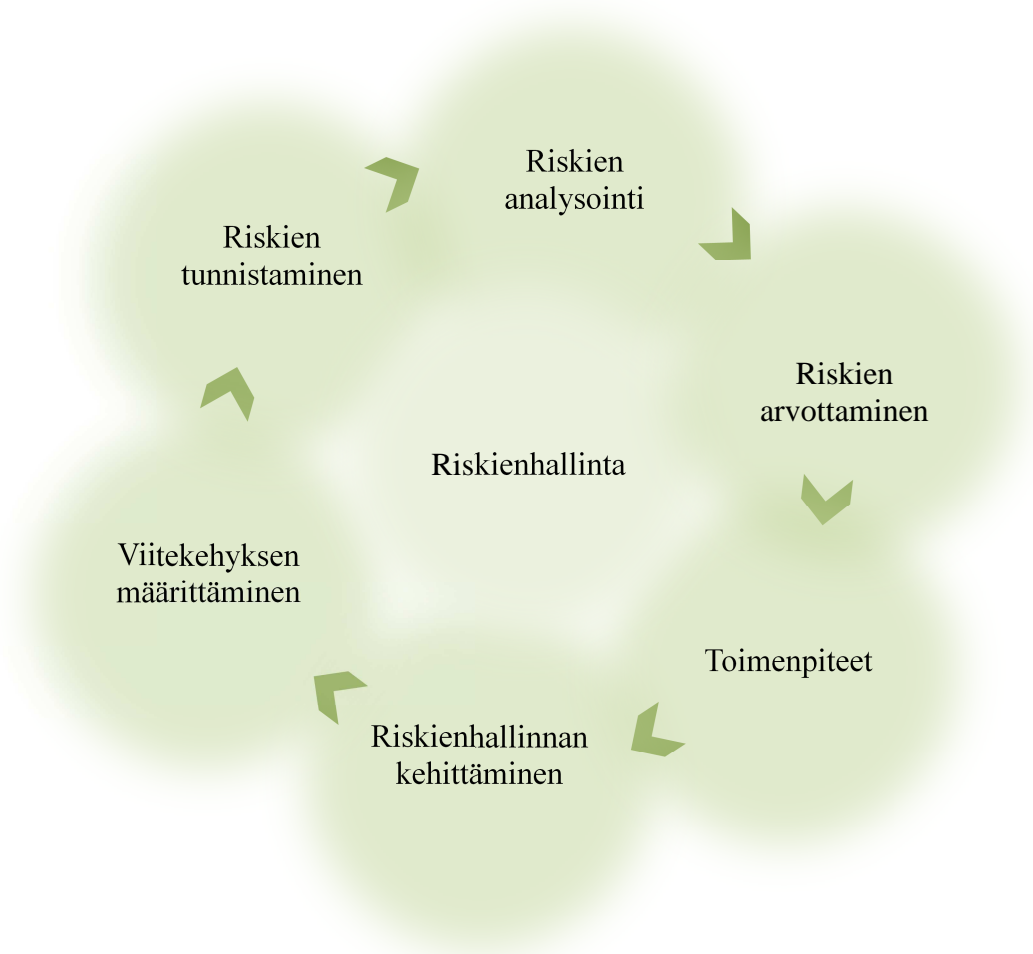
Toimintaympäristö ei pysähdy millään tarkastelun hetkellä. Systemien kehittyminen ja niiden vuorovaikutus on jatkuvaa.<sup>151</sup> Riskienhallinnan kehittäminen on näin ollen oltava jatkuvasti kehittyvä ja muuntuva toimintatapa, joka ei tule koskaan valmiiksi. Kuvassa viisi on kuvattu kompleksisten riskien hallinta jatkuvana syklinä.

---

<sup>149</sup> SFS-ISO 31000 2011, s. 44

<sup>150</sup> Harisalo, s. 283-288

<sup>151</sup> Juuti ja Luoma 2009, s. 115



**Kuva 5.** Riskienhallinnan sykli

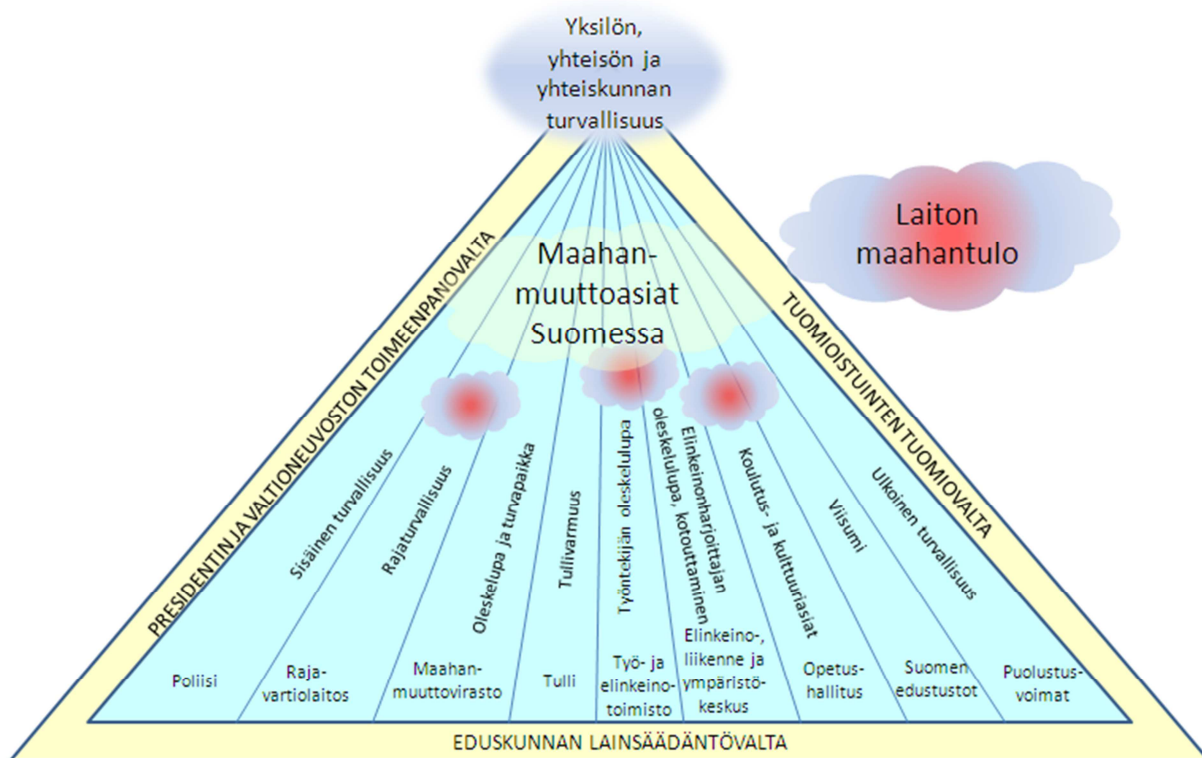
### 3.2 Viranomaistoiminnan tavoitteet ja kompleksisuus

Tarkasteltaessa maahanmuuttoa ja laitonta maahantuloa havaitaan, että asian parissa toimivia viranomaisia on useita. Kuvassa kuusi on esitetty eri viranomaisten näkökulmia maahantuloon<sup>152</sup>. Viranomaisten julkisen vallankäytön taustalla oleva vallan kolmijako on korostettu kuviossa keltaisella. Luhman tarkastelee mallin mukaista viranomaisten tehtäväjako kommunikaation näkökulmasta<sup>153</sup>.

<sup>152</sup> Soveltaen [http://www.migri.fi/tietoa\\_virastosta/maahanmuuttoasioiden\\_vastuunjako](http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/maahanmuuttoasioiden_vastuunjako), 2012

<sup>153</sup> Suomen perustuslaki 3 §

Hän näkee integraatio-ongelmia eri viranomaisten välillä erityisesti tilanteissa, joissa pyritään hallitsemaan uhkia, joilla on vaikutuksia monille turvallisuuden sektoreille. Tutkimuksen toisessa kappaleessa päädyttiin johtopäätökseen, jonka mukaan rajaturvallisuusriskeistä tunnistettiin juuri näiden Luhmanin tarkoittaminen uusien uhkien piirteitä. Kuvassa kuusi on kuvattu esimerkkitaipauksena olevan laittoman maahantulon ilmentymistä eri viranomaissektoreilla. Viranomaisten tuotosten summana syntyvän yksilön turvallisuuden sekä yhteisön ja yhteiskunnan turvallisuuden muodostama kokonaisuus on kuvattu pyramidin huipuksi ja viranomaistoiminnan maahanmuuttoon liittyvän turvallisuuden tavoitteeksi<sup>154</sup>.



**Kuva 6.** Laittoman maahantulon kompleksisuus

Kuvasta on nähtävissä, että laitton maahantulo ei asetu kiinteästi vain yhden viranomaisen sektoriin vaan sillä on vaikutuksia monille turvallisuuden alueille. Ilmiön hallitseminen edellyttää yhteistoimintaa, tiedonvaihtoa sekä viranomaisten omien lakisääteisten vastuualueiden tunnistamista. Tässä tutkimuksessa laitonta maahantuloa tarkastellaan rajaturvallisuusriskien hallinnan näkökulmasta.

<sup>154</sup> Luhman 2004, s. 67–68, ks. myös Räsänen 2011, s. 26 ja Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2012, s. 10

Marttunen lähestyy väitöskirjassaan kompleksisuutta toimijoiden määrän ja heidän erilaisten arvojen sekä tavoitteiden näkökulmasta. Hän löytää ratkaisun monitavoitteisesta päätösanalyysimallista. Malli soveltuu hyvin ympäristösuunnittelun projekteihin, joilla on vaikutuksia moniin eri toimijoihin ja sidosryhmiin. Päätösanalyysimallin soveltuvuutta rajaturvallisuuden johtamiseen voidaan myös pohtia. Monitavoitteisen päätösanalyysimallin historia ulottuu 1970-luvulle. Malli on tarkoitettu epävarmuuksia ja useiden toimijoiden eri tavoitteita sisältävien ongelmien ratkaisuun.<sup>155</sup>

Marttunen tarkastelee mallia väitöskirjassaan vesistösuunnittelun työkaluna. Hän toteaa järjestelmän sopivan hyvin tilanteisiin, joissa toimijoilla on hyvin erilaisia odotuksia ja tavoitteita. Marttunen toteaa, että mallissa keskiössä oleva vuorovaikutus ja osallistuva suunnittelu mahdollistavat muiden osallistuvien toimijoiden tavoitteiden ymmärtämisen ja kompromissien löytämisen. Hän toteaa myös, että kaikissa hänen tutkimissaan vesistösuunnittelutapauksissa löydettiin kompromissi, mutta kaikki osallistujat eivät kuitenkaan olleet siihen tyytyväisiä.<sup>156</sup>

Monitavoitteinen päätösanalyysimalli voisi sopia myös rajaturvallisuusriskien hallintaan liittyvään päätöksentekoon. Kysymyksessä on epävarmuuksia ja useita toimijoita sisältävä ongelma. Katsottaessa kuvaa kuusi on kuitenkin huomattavissa tekijä, joka ei puolla monitavoitteisen päätösanalyysimallin tehokkuutta esimerkkitapauksena olevan laittoman maahantulon hallinnassa. Viranomaisten tavoitteet maahanmuuttoasioissa eivät lopulta poikkea juurikaan toisistaan. Kaikki viranomaiset pyrkivät siihen, että maahan saapuminen, maasta lähteminen, oleskelu, opiskelu ja työskentely sujuvat hallitusti ja laillisesti. Vaikka ongelmaan on useita näkökulmia, eivät viranomaisten tavoitteet kuitenkaan poikkea merkittävästi toisistaan. Monitavoitteinen päätösanalyysimalli ei siis tästä näkökulmasta ole paras mahdollinen tapa lähestyä rajaturvallisuusriskiä kompleksisena ongelmana. Se auttaa kuitenkin ymmärtämään esimerkkitapauksena olevan laittoman maahantulon ominaispiirteitä.

---

<sup>155</sup> Marttunen 2010, s. 7–35

<sup>156</sup> Sama

### 3.3 Kompleksisuus näkökulmana

Ongelman kompleksisuus ei esimerkkitapauksessa liity sitä ratkaisemaan pyrkivien toimijoiden erilaisiin tavoitteisiin. Liitteenä kaksi olevasta maahanmuuton kokonaisuutta kuvaavasta mallista ovat nähtävissä yksilön ratkaisuihin vaikuttavat tekijät, yhteiskunnan normit ja odotukset ja toisaalta liikkeellelähetyksen tehneistä yksilöistä hyötymään pyrkivät rikolliset. Ilmiö levittäytyy maantieteellisesti laajalle alueelle kattaen lähtömaan, kauttakulkumaan ja kohdemaan. Täten myös kulttuuriset ja sosioekonomiset erot vaikuttavat muuttamiseen liittyviin ilmiöihin.

Ongelman ymmärtämiseksi on tarkasteltava laajempaa kehystä, jossa rajaturvallisuusriskit ja valittu esimerkkitapaus esiintyvät. Hanén toteaa ennakoimisen illuusiota käsittelevässä artikkelissaan, että tulevaisuus ei ole ennakoitavissa. Hän toteaa myös, että mikään oppi tai malli ei ole ratkaissut tätä ongelmaa. Ennakointia vaikeuttavina tekijöinä Hanén näkee liialliseen rationaalisuuteen nojaavan ajattelun, ihmisten toimintaan liittyvän sattumanvaraisuuden ja ilmiöihin vaikuttavien tekijöiden suuren määrän ja niiden kietoutumisen toisiinsa<sup>157</sup>. Juuti ja Luoma tunnistavat nämä samat tekijät, mutta varoittavat heittäytymästä kompleksisuuteen ilman rationaalisuuden perustaa<sup>158</sup>.

Mistä rationaalisuus sitten on kotoisin? Luennoissaan Maanpuolustuskorkeakoululla professori Huhtinen määrittä todellisuudelle kolme ulottuvuutta: esimodernin, modernin ja postmodernin<sup>159</sup>. Edellä mainitut kolme ulottuvuutta eivät ole aikaan sidonnaisia, mutta Huhtinen kuvaa yhteiskunnan kehittymisen vaiheita ajallisesti jakamalla kehityksen maatalousyhteiskuntaan, teolliseen yhteiskuntaan sekä tietoyhteiskuntaan. Professori Huhtisen näkemykset ovat linjassa Alvin Tofflerin 1970-luvun lopussa esittämien kolmen aallon periaatteiden kanssa<sup>160</sup>.

---

<sup>157</sup> Hanén 2010, s. 62

<sup>158</sup> Juuti ja Luoma 2009, s. 175

<sup>159</sup> Luento Maanpuolustuskorkeakoululla, Huhtinen 2012

<sup>160</sup> Ks. Toffler 1981



Tofflerin aalloissa on mielenkiintoista erityisesti hänen kuvaamiensa aaltojen välinen konflikti. Teollisen- ja tietoyhteiskunnan saumassa yhteiskunta ja sen ihmiset joutuvat sopeutumaan muuttuvaan ympäristöön ja sen haasteisiin. Päätöksentekijät ja kansalaiset voivat edustaa ajattelussaan eri aaltoja, jolloin näkemys ongelmanratkaisuun voi olla täysin erilainen eri sukupolvien välillä<sup>161</sup>. Tällaisista tilanteista voidaan löytää esimerkkejä viime vuosien Suomesta. Vaalirahakohu ja yritysjohtajien sekavat kiinteistökaupat perusteltiin mediassa maan tavaksi tai normaaliksi käytännöksi<sup>162</sup>.

Maan tapa ja tässä yhteydessä synonyymina nähtävä normaalikäytäntö edustaa päätöksentekijän modernia ajatusmaailmaa, jolloin hän ei näe päätöksensä vaikutusta osittain seuraavaan aaltoon siirtyneitten kansalaisten arvomaailmassa. Läpinäkyvyyden ja avoimuuden vaatimus voidaan myös tulkita Tofflerin tarkoittamana kolmanteen aaltoon kuuluvana poliittisen järjestelmän haastamisena<sup>163</sup>.

Esimerkkinä aaltojen murroskohdasta voidaan mainita seuraava tilanne: Neljä miestä istuu lounaspöydässä. Yksi antaa puhelimitse ohjeita työmaalla olevalle alaiselleen. Kaksi muuta näppäilevät älypuhelimiaan ja neljäs ruokailee ja katselee ulos ikkunasta. Henkilöt ovat fyysisesti läsnä keskenään, mutta vuorovaikuttavat muualla. Modernin käsityksen mukaan olisi kohteliasta ja vallitsevien hyvien tapojen mukaista keskustella niiden ihmisten kanssa, jotka ovat läsnä ja osallistuvat samaan sosiaaliseen tapahtumaan. Voidaan pohtia, edustaako kyseinen käyttäytymisnormi modernia käyttäytymisetikettiä kyseisten henkilöiden toimiessa post-modernin informaatioyhteiskunnan toimintatavan mukaisesti.

Tarkasteltaessa muuttoliikettä aaltojen näkökulmasta voidaan pohtia, etenevätkö Tofflerin aallot samanaikaisesti eri puolilla maailmaa. Onko muuttoliikkeessä osittain kysymys siitä, että ihmiset haluavat siirtyä aalloilta toiselle muuttamalla infrastruktuuriltaan heikosti kehittyneeltä alueelta asuinpaikkaan, joka sijaitsee kolmannen aallon tietoyhteiskunnan vaikutuspiirissä. Tällöin kolmannen aallon tietoyhteiskunta olisi muuttavan ihmisten näkökulmasta tavoiteltava tila. Onko muutto kaupungista erämaahan tai maaseudulle puolestaan ihmisen halua palata edellisen aallon vaikutuspiirin maailmaan, joka on rationaalisesti hallittavissa. Jos oletetaan rationaalisuuden nojaavan jo elettyyn ja rutinoituneeseen todellisuuteen ja samalla uskotaan maailman siirtyvän kolmanteen aaltoon, voi rationaalinen ajattelu rajaturvallisuusriskien hallinnassa olla Hanénin esittämällä tavalla johtamiselle haitallista.

---

<sup>161</sup> Toffler 1981, s. 30–31

<sup>162</sup> Esimerkiksi [http://yle.fi/haku/default\\_fi.jsp?g1.qry=maantapa](http://yle.fi/haku/default_fi.jsp?g1.qry=maantapa)

<sup>163</sup> Toffler 1981, s. 24

### 3.4 Rajaturvallisuusriskien hallinta kompleksisuuden näkökulmasta

Riskin omistajalla tarkoitetaan tahoja, jolla on vastuu ja valtuudet hallita riskiä<sup>164</sup>. Standardoimisliiton määritelmä ei ole ongelmaton. Käsiteltäessä kompleksisia ongelmia, kuten laitonta maahantuloa, riskin omistajan määrittäminen on vaikeaa. Laajoja ilmiöitä ei voi kategorisoida vain yhden viranomaisen vastuulle. Kuten aikaisemmin todettiin, rajaturvallisuusriskin määrittäminen täsmentää Rajavartiolaitoksen näkökulmaa rajaturvallisuuteen liittyvien uhkien osalta. Rajaturvallisuuden ylläpitoon liittyen on tiedettävä, millä tavalla esimerkiksi laitton maahantulo uhkaa rajaturvallisuutta. Rajaturvallisuuden vastuuviranomaisena Rajavartiolaitos on siis rajaturvallisuuteen kohdistuvien riskien omistaja.

Juuti ja Luoma luovat johtamisen tarkastelun suuremman viitekehyksen tutkimalla strategista johtamista rationaalisen, kompleksisen ja postmodernin maailmankuvan kautta. Tämän tutkimuksen ollessa myös johtamisen alan tutkimus, soveltuu Juutin ja Luoman kokoama tarkastelunäkökulma myös rajaturvallisuusriskin kompleksisuuden tarkasteluun. Juutin ja Luoman maailmankuvat sisältävät myös edellä esitetyt Tofflerin ja Huhtisen esille tuomat suuret kokonaisuudet pääpiirteissään<sup>165</sup>.

Kompleksisuuden soveltaminen edellyttää tarkastelun kohteen näkemistä ja lähestymistä systeeminä<sup>166</sup>. Oheisessa taulukossa on kuvattu kolme maailmankuvaa, jotka Juuti ja Luoma esittelevät kompleksisen ja postmodernin ajan haasteita käsittelevässä johtamisen teoksessaan. Oheiseen taulukkoon on kerätty ne termit, joita Juuti ja Luoma käyttävät teoksessaan kuvaamaan rationaalista, kompleksista ja postmodernia maailmankuvaa.

Taulukkoon on yhdistetty Tofflerin esittämät kolme vaihetta, joita hän itse kutsuu kolmeksi aalloksi. Taulukossa esitetään myös se, miten Juuti ja Luoma kuvaavat ihmisten sosiaalisen käyttäytymisen muutosta näiden kolmen vaiheen aikana. Taulukossa on kuvattu myös turvallisuuden painotusten muutokset sosiaalisen käyttäytymisen kehittymisen myötä.

---

<sup>164</sup> SFS-ISO 31000 2011, s. 14

<sup>165</sup> Juuti ja Luoma 2009, s. 35

<sup>166</sup> Juuti ja Luoma 2009, s. 114

Maailmankuva	Rationaalinen	Kompleksinen	Postmoderni
Kuvaamaan käytetyt termit <sup>167</sup>	looginen, oleellinen, tyhjentävä, hallittava, ymmärrettävä, ristiriidaton aikaisempiin periaatteisiin nähden, kausaalisuhteinen, organisaatioon suuntaan vaikuttava, suunnitelmaan perustuva, prosessiin perustuva, oikea strategia, osiin pilkottu, optimoitu toiminta, oikea valinta, paras vaihtoehto, johdon käsissä oleva, yhdenmukainen, tarkkarajaisesti määritetty organisaatio, lineaarinen	kokonainen, verkostoitunut, löyhästi rajattu organisaatiokäsitys, systeeminen, päällekkäinen, sisäkkäinen, yhdenaikainen, dynaaminen ilmiö, vuorovaikutteinen, sisältä ohjautuva, toisiinsa kietoutunut, vaikutussuhteinen, kehittyvä, sopeutuva, kytköksellinen, ennakoimaton, hahmottamaton, reduktionismia kunnioittamaton, lukuisia kytkentöjä omaava, yhteiskehittyneet, takaisin kytkeytyvä, eilineaarinen, itse-organisoinut, monimuotoinen	rajoiltaan epäselvä, modernin jälkeinen, modernin jatkumo, jatkuvasti liikkuva, moni tulkinnallinen, totunnaisesta poikkeava, pieni tarina, paikallinen tarina, äärettömästi tulkittava, avoin, rihmoittunut, jatkuva kommunikaatio, epäjatkua ja ristiriitainen, tieteeseen kelpaamaton, totuuden tuntu, totuuden illuusio, tekstin tihentyminen, luotu mielikuva, merkki, nopealiikkeinen, rajojen yli hyppeleminen,
Yhteiskunnan vaihe <sup>168</sup>	Perinteinen yhteiskunta, maatalousyhteiskunta, ensimmäisen ja toisen aallon murros	Moderni yhteiskunta, teollisuusyhteiskunta, toinen aalto	Postmoderni yhteiskunta, tietoyhteiskunta, kolmas aalto
Kuvaavaa sosiaaliselle käyttäytymiselle <sup>169</sup>	Kyläyhteisö ja voimakas yhteisöllisyys, identiteetti yhteisön hyväksynnän kautta	Organisaatio, työsuhde, identiteetti koulutuksen kautta, työ- ja vapaa-aika, valvonta	Hektinen ja nopea neuvottelusuhde, globaali vuorovaikutus, aika ja paikka eivät rajoita, työn ja vapaa-ajan rajan katoaminen, mahdollisuuksiin tarttuminen, kommunikaation ekstaasi ja mediamaailma
Turvallisuuden painotus	Yhteisön turvallisuus	Valtion turvallisuus	Yksilön turvallisuus

**Taulukko 1.** Rationaalinen, kompleksinen ja postmoderni maailmankuva

<sup>167</sup> Juuti ja Luoma 2009 s. 41–251

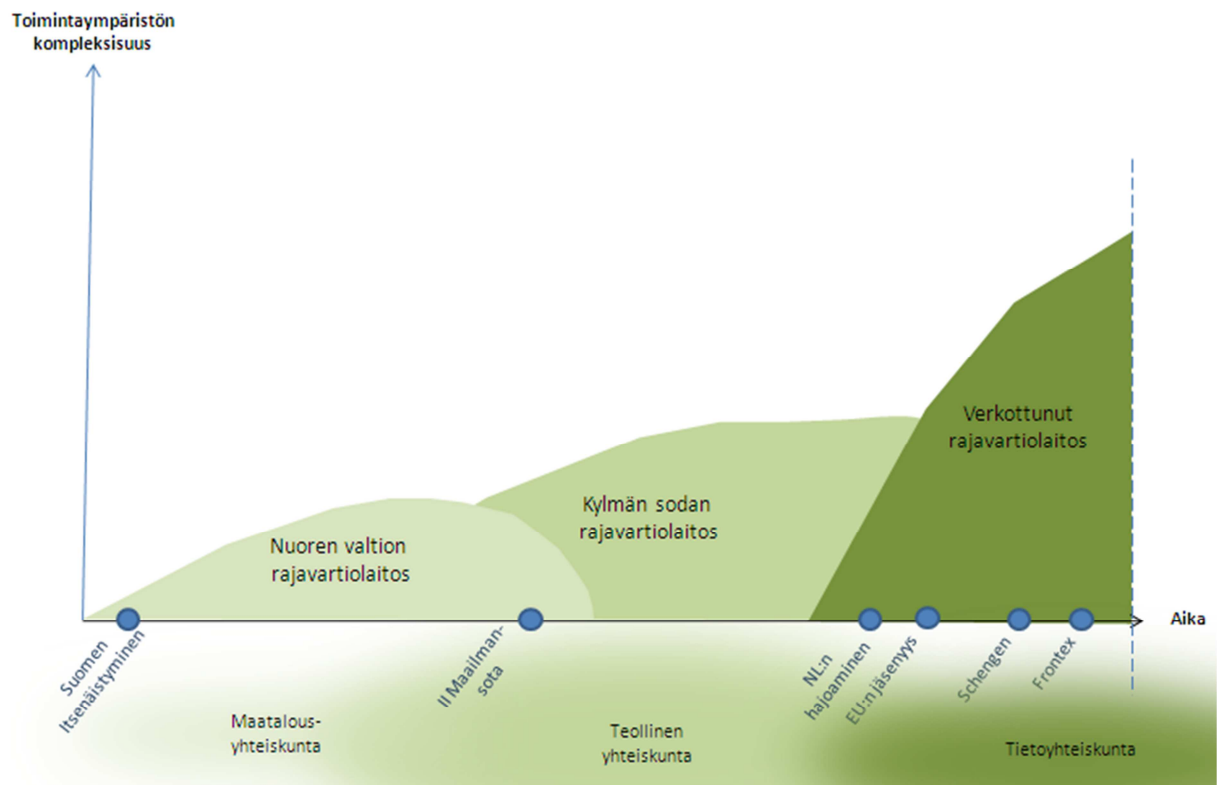
<sup>168</sup> Toffler 1981, s. 33–46, Juuti ja Luoma 2009 s. 177–181

<sup>169</sup> Juuti ja Luoma 2009, s. 177–181

Myös Rajavartiolaitoksen ja rajaturvallisuuden kontekstin kehittämisessä voidaan nähdä kolme vaihetta. Aika Suomen itsenäistymisestä toiseen maailman sotaan, kylmän sodan aika ja Neuvostoliiton hajoamisesta alkanut nykyisyys. Juha Pohjonen kuvaa käynnissä olevaa kolmatta vaihetta kirjassaan *Rajarauhaa Suomen ja Euroopan puolesta*.

Vaikka Pohjonen ei käytäkään termiä kompleksisuus, kuvaa hän toimintaympäristön monisyisyyttä, tehtävien haastavuuden lisääntymistä ja toimijoiden kasvavaa määrää useissa kohdissa Neuvostoliiton hajoamisen jälkeistä aikaa käsittelevässä kirjan osassa.<sup>170</sup>

Kuvassa seitsemän esitetään edellä mainitut kolme vaihetta Suomen ja Rajavartiolaitoksen historiaan sitoen. Muun muassa Tofflerin, Juutin ja Luoman sekä Huhtisen esittämät kolme vaihetta nimetään *nuoren valtion rajavartiolaitoksen ajaksi*, *kylmänsodan rajavartiolaitoksen ajaksi* ja *verkottuneen rajavartiolaitoksen ajaksi*. Vaiheiden rajoja ei pidä nähdä liian jyrkkinä tai selkeästi yksittäisiin tapahtumiin sidottuina. Aallot sekoittuvat ja niiden yhteisvaikutus on läsnä nykyisyydessä<sup>171</sup>.



**Kuva 7.** Rajavartiolaitoksen kehityksen vaiheet ja toimintaympäristön kompleksisuus

<sup>170</sup> Pohjonen 2009 s. 57–86

<sup>171</sup> Huhtinen 2012

Onko rajaturvallisuuden kontekstin kompleksisuus todella lisääntynyt niin merkittävästi kuin kuvassa seitsemän esitetään? Vai tuntuuko nykyisyys ihmisestä aina menneisyyttä monimutkaisemmalla? Juha Pohjonen kuvaa toisen ja kolmannen vaiheen saumaan ajoittuvia muutoksia nopeiksi, rajuiksi ja yllätyksellisiksi. Hän korostaa erityisesti Neuvostoliiton hajoamisen ja Suomen EU:n jäsenyyden sekä Schengen -sopimuksen soveltamisen vaikutuksia Rajavartiolaitoksen toimintaan. Hän painottaa muutosta, jonka johdosta Rajavartiolaitoksen toiminta on nykyään yleiseurooppalaista ja vaikuttaa suoraan Euroopan rajaturvallisuuteen.<sup>172</sup>

Joulukuussa 2012 Tukholmassa järjestetyssä *Nordic Security* -seminaarissa luennoinut kenraali Karl Engelbrektsson totesi, että turvallisuus perustuu nykyään systeemien verkostoihin. Hänen mukaansa ilmiöt linkittyvät vahvasti toisiinsa, eikä ole olemassa enää vain kansallisia uhkia.<sup>173</sup> Tohtori Magnus Christianson korosti samassa seminaarissa, että Neuvostoliiton hajottua on siirrytty ideologisten äärimmäisyyksien ajasta riskien aikaan. Riskeillä hän tarkoittaa globaaleja ilmiöitä kuten talouden epävakautta, ilmaston muutosta ja kansainvälisiä turvallisuushkia kuten terrorismia. Christianson kuvaa nykyisyyttä riskienhallinnan aikakaudeksi, mutta toteaa samalla tulevaisuuden olevan entistäkin vaikeammin ennakoitavista.<sup>174</sup>

Kyseisessä akateemisessa seminaarissa esiintyneestä kahdestakymmenestä luennoitsijasta kukaan ei ollut sitä mieltä, ettei pohjoismainen toimintaympäristö olisi muuttunut viime vuosina merkittävästi. Systeemien keskinäisriippuvuus ja globaalien ilmiöiden yhteen kietoutuminen nähtiin kompleksisuutta lisäävänä tekijänä. On siis perusteltua todeta, että myös rajaturvallisuuden konteksti on kuvassa seitsemän esitetyllä tavalla muuttunut yhä kompleksisemmaksi verrattaessa nykyisyyttä kylmän sodan aikaan.

Rajaturvallisuusriskien hallinnan erillinen tarkastelu edellä esitetyissä kolmessa Rajavartiolaitoksen kehitysvaiheessa ei ole ongelmattonta, koska rajaturvallisuuden käsite on vakiintunut käyttöön vasta 2000-luvun alussa<sup>175</sup>. Rajavartiolaitoksen historiaa käsittelevistä teoksista on nähtävissä, että *nuoren valtion rajavartiolaitoksen* -vaiheessa toiminta painottui salakuljetuksen torjuntaan, rajojen valvontaan ja sotilaalliseen maanpuolustukseen<sup>176</sup>.

---

<sup>172</sup> Pohjonen 2009, s. 6

<sup>173</sup> Engelbrektsson 2012

<sup>174</sup> Christianson 2012

<sup>175</sup> Pohjonen 2009, s. 144

<sup>176</sup> Kosonen ja Pohjonen 1994, s. 106–163, Tuokko 2000 s. 139–161, Kosonen 2001 s. 37–45

*Kylmän sodan rajavartiolaitoksen* -vaiheessa selkeästi rajatun itsenäisen valtion rajojen valvonta ja sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävät korostuivat. Tässä vaiheessa on nähtävissä realismin teorian vaikutus, joka korostaa vahvaa valtiota ja hahmottaa kansainvälisen vuorovaikutuksen itsenäisten valtioiden säätelemättömänä kilpailuna<sup>177</sup>.

*Verkottuneen rajavartiolaitoksen* -vaiheessa toimintaympäristön monimutkaistuminen ja rajatarkastukset uutena tehtävänä muuttivat Rajavartiolaitoksen toimintaa merkittäväällä tavalla. Rajaturvallisuus ja rajaturvallisuusriskien hallinta ovat kolmannen vaiheen termejä, jotka ovat syntyneet Rajavartiolaitoksen toimintaan vaikuttavien systeemien kehittymisen ja vuorovaikutuksen emergenssinä. Emergenssillä tarkoitetaan tässä yhteydessä kokonaan uutta ilmiötä ja toiminnan tasoa, jotka kehittyvät eri systeemien ja ilmiöiden vuorovaikutuksena<sup>178</sup>.

Termit ovat laaja-alaisia ja kuvaavat hyvin rajaturvallisuusriskien hallinnan kontekstin kompleksisuutta. Johtamisen kannalta on ymmärrettävä, että kolmannessa vaiheessa sisäinen turvallisuus ja rajaturvallisuus siirtyivät kansalliselta tasolta kompleksisemmalle globaalille tasolle. Emergenssin myötä systeemien määrä lisääntyi ja syntyi kokonaan uusi Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden ja rajaturvallisuuden taso. Uudella tasolla myös rajaturvallisuusriskeihin liittyviä systeemejä on enemmän ja niiden keskinäisriippuvuudet ovat monimutkaisempia.

Edellä esitetty rajaturvallisuuden emergenssi on rajaturvallisuusriskien hallinnan kehittämisen kannalta erittäin tärkeä havainto. On ymmärrettävä, että toisen vaiheen toimintatavat tai toimintaympäristökäsitys eivät toimi enää kolmannessa vaiheessa sellaisenaan. On tunnistettava kolmannen tason systeemit ja niiden toimintaperiaatteet, jotta omat toimenpiteet voidaan suunnata oikein. Kuten Buzan on todennut, on tunnettava turvallisuuden rakenteet ennen kuin turvallisuuden ongelmia voidaan analysoida<sup>179</sup>. Turvallisuusviranomaisen ei määritä emergenssin vaihetta vaan se tapahtuu osana globaalia toimintaympäristöevoluutiota. Toimintamallit on siis mukautettava toimintaympäristöön, ei päinvastoin.

---

<sup>177</sup> Geyer 2003, s. 16, Kosonen ja Pohjonen 423–470,

<sup>178</sup> Pagels 1988, s. 52

<sup>179</sup> Buzan 1983, s. 1

### 3.5 Pyrkimys kompleksisuuden ymmärtämiseen

John Geyer näkee Euroopan unionia ja kansainvälisiä suhteita koskevassa keskustelussa kaksi suuntausta: rationalistit ja reflektivistit. Geyerin mukaan rationalistit pohjaavat ajattelunsa luonnontieteestä tuttuun lineaariseen ajatteluun, kun reflektivistit asettuvat luonnontieteisiin pohjautuvaa ajattelua vastaan väittäessään, että kyseiset metodit eivät sovellu yksilöllisesti toimivien ihmisten vuorovaikutuksen tutkimiseen. Esimerkkinä tämän tutkimuksen liitteestä olevasta maahantulon mallista rationalisti voisi todeta sen vaativan yksinkertaistamista edelleen, kun taas reflektivistit kritisoi sen käyttämistä, koska yksilöiden valinnat eivät ole hänen mielestään rationaalisesti yleistettävissä.<sup>180</sup>

Geyer ei väitä kummankaan koulukunnan olevan väärässä, mutta hän toteaa, että kyseisten näkökulmien kautta ei voi hahmottaa tarkasteltavaa ilmiötä kokonaisuutena. Geyer kritisoi erityisesti kyseisen jaon taustalla olevaa perinteistä luonnontieteellistä rationaalista pyrkimystä nähdä luonto järjestyneenä, tasapainoisena ja ennustettavana, jolloin olisi mahdollista luoda ilmiöistä reduktionismin kautta yleispäteviä luonnonlakeja. Hän toteaa perinteisen lineaarisen ajattelun olevan jossain määrin väistymässä luonnontieteissä ja sen tilalle on tulossa epälineaarisuuteen tai kompleksisuuteen viittaava ajattelutapa.<sup>181</sup>

Geyer toteaa saman suuntauksen toteutuvan hiljalleen myös sosiaali- ja yhteiskuntatieteissä. Epälineaarinen tai kompleksisuuteen pohjautuva ajattelu ei poista kompleksisuuden ongelmaa sinänsä, vaan se mahdollistaa edellä mainittujen kahden koulukunnan ajatusten ja metodien tehokkaamman yhdistämisen. Geyerin mielestä Euroopan unioni ja kansainväliset suhteet pitäisi nähdä kompleksisina ilmiöinä ja kompleksisuuden ongelmiin pitäisi kiinnittää huomiota. Geyer korostaa, että kompleksisuusajattelun kautta järjestykseen ja epäjärjestykseen pohjaava ajattelu voidaan yhdistää ja saada aikaan todellista akateemista kehitystä. Geyerin oivallus on, että kompleksisuuden näkökulma sisältää niin rationaalisia, kompleksisia kuin kaotimaisen epäjärjestyneitäkin ilmiöitä ja erilaisia mahdollisuuksia hallita niitä.<sup>182</sup>

---

<sup>180</sup> Geyer 2003, s. 15–16

<sup>181</sup> Geyer 2003 s. 16

<sup>182</sup> Sama

Geyer esittää listan kompleksista ilmiötä kuvaavista tekijöistä<sup>183</sup>. Tämän tutkimuksen esimerkkitapauksena olevaa maahanmuuttoa ja laitonta maahantuloa sen osana voidaan tarkastella Geyerin esittämän listan avulla. Taulukossa kaksi on esitetty liitteenä kaksi olevan ilmiön analyysi siitä, miltä osin maahanmuutto täyttää Geyerin esittämät kompleksisen ilmiön tunnusmerkit.

Kompleksisen ilmiön tunnusmerkit	Kyllä	Ei
Ilmiö koostuu useista eri elementeistä	x	
Ilmiö toimijoiden vuorovaikutus on runsasta	x	
Toimijoiden vaikutussuhteet ovat epäsäännöllisiä ja epälineaarisia	x	
Toimijoiden suhteet voivat liittyä toisiinsa	x	
Ilmiö on avoin ympäristön vaikutukselle	x	
Ilmiön ilmenemisolosuhteet ovat usein epävakaat ja muuttuvat	x	
Ilmiöllä on historia	x	
Mikään ilmiön toimijoista ei ole tarkkaan tietoinen ilmiön toiminnasta kokonaisuutena	x	

**Taulukko 2.** Maahanmuutto kompleksisena ilmiönä Geyerin tunnusmerkkien mukaan.

Maahanmuuton ja laittoman maahantulon voidaan siis todeta olevan kompleksinen ilmiö. Mikäli tarkasteltavaksi otetaan aikaisemmin tässä tutkimuksessa rajaturvallisuuden diskurssiulottuvuuksien määrittämisen yhteydessä listatut rajaturvallisuuteen kohdistuvat uhkat, huomataan niidenkin täyttävän Geyerin esittämän kompleksisen ilmiön tunnusmerkit.

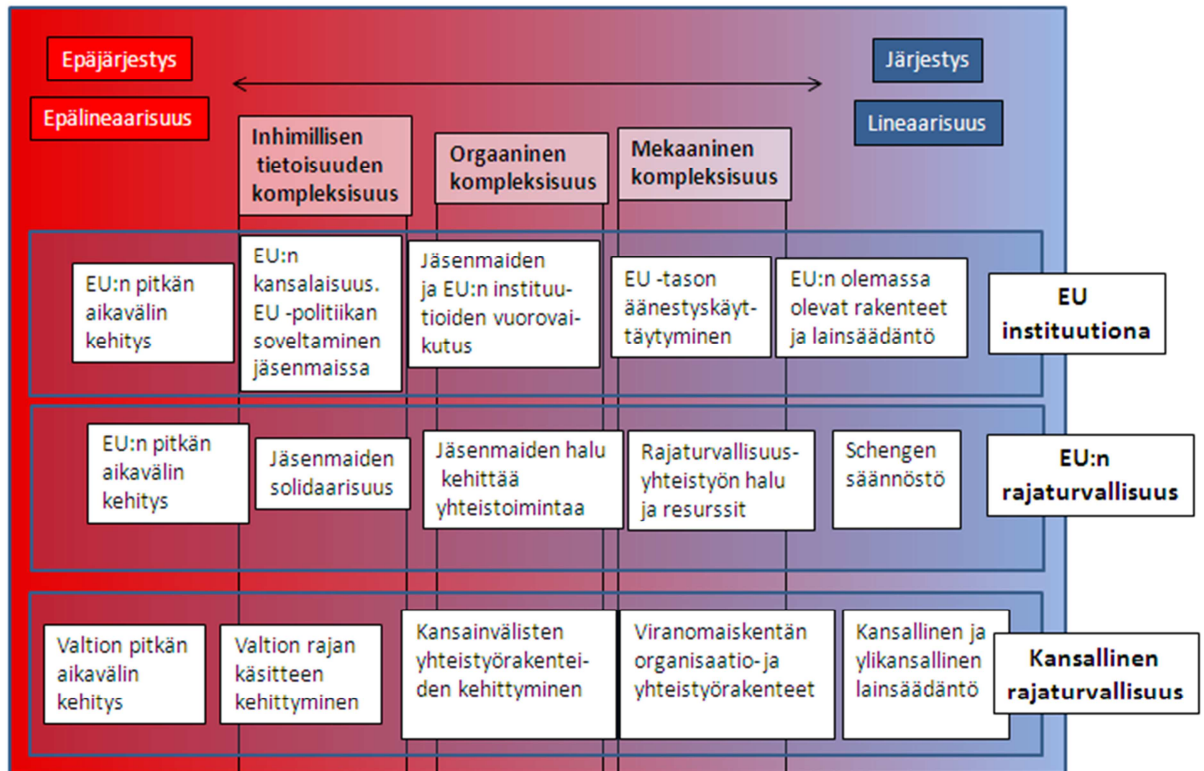
Geyer luokittelee ilmiöiden kompleksisuuden kolmeen luokkaan. Ensimmäiseen hän ryhmittelee mekaanisesti kompleksiset ilmiöt. Esimerkkinä hän mainitsee sääilmiöt, jotka toistuvat säännöllisesti ja ennustettavasti. Sääilmiöiden syntyyn vaikuttavien yksittäisten tekijöiden selittäminen on kuitenkin erittäin vaikeaa. Toiseen kategoriaan hän asettaa ilmiöt, jotka ovat orgaanisesti kompleksisia. Nämä ilmiöt pystyvät mukautumaan ympäristön vaikutuksesta. Esimerkkinä Geyer mainitsee ekosysteemin, joka muuntuu uuden kilpailevan lajin ilmestymisen myötä. Kolmanneksi ryhmäksi hän määrittelee inhimillisen tietoisuuden kompleksisuuden. Esimerkkinä kolmannen kategorian kompleksisuudesta hän mainitsee kielten, arvojen ja myyttien synnyn.<sup>184</sup>

<sup>183</sup> Geyer 2003 s. 22

<sup>184</sup> Geyer 2003, s. 26–27



Kuvassa kahdeksan on esitetty Euroopan unionin ja kansallisen tason rajaturvallisuuden kompleksisuuden tasot hyödyntämällä Geyerin esittämää kuvausta Euroopan unionin institutionaaliseen olemiseen liittyvästä kompleksisuudesta<sup>185</sup>.



**Kuva 8.** Rajaturvallisuuden kompleksisuuden tasot

Geyer esittämässä kuvauksessa Euroopan unionin kompleksisuudesta olemassa olevat rakenteet ja lainsäädäntö edustavat suurinta lineaarisuutta, järjestystä ja ennakoitavuutta. Jäsenmaiden äänestyskäyttäytymisen hän näkee edustavan mekaanista kompleksisuutta, koska jäsenmaiden äänestyskäyttäytyminen on kysymyksestä riippuen ennakoitavissa. Pohjoismaat esimerkiksi voivat äänestää usein samalla tavalla, mutta syyt tähän voivat olla jokaisella kerralla erilaisia ja hyvinkin monisyisiä.

<sup>185</sup> Geyer 2003, s. 28

Jäsenmaiden ja Euroopan unionin instituutiot edustavat Geyerin mallissa orgaanista kompleksisuutta. Euroopan unionin parlamentin, neuvoston, komission, lukuisten toimielinten, virastojen ja jäsenmaiden välinen vuorovaikutus on kirjallisin normein säänneltyä, mutta käytännössä uusia toimintatapoja kehitetään jatkuvasti. Inhimillisen tietoisuuden kompleksisuus ilmenee Geyerin mukaan erityisesti abstrakteissa käsitteissä kuten Euroopan unionin kansalaisuus sekä jäsenmaiden erilaisissa tavoissa soveltaa tehtyjä päätöksiä. Äärimmäistä epälineaarisuutta, epäjärjestystä ja ennakoimattomuutta edustaa Euroopan unionin pitkän aikavälin kehitys, johon mekaanisen, orgaanisen ja inhimillisen tietoisuuden kompleksisuuden kokonaisvaikutus kohdistuu.<sup>186</sup>

Rajaturvallisuus Euroopan unionissa ja kansallisella tasolla ovat systeeminä linkittyneet toisiinsa ja Euroopan unionin kokonaisuuteen. Ylikansallinen lainsäädäntö ja erityisesti rajaturvallisuuden ylläpitoa määrittävä Schengen -säännöstö sekä jäsenmaiden yhteistoimintaa koordinoiva rajaturvallisuusvirasto Frontex edustavat Euroopan unionin rajaturvallisuudessa lineaarisuutta ja järjestystä.

Mekaanista kompleksisuutta voidaan katsoa edustavan jäsenmaiden halu ja kyky osallistua operatiiviseen yhteistyöhön. Yhteistyövelvoitteet ja mekanismit on säädelty asetuksella ja jäsenmaiden osallistuminen yhteistoimintaan on lyhyellä aikavälillä ennakoitavissa<sup>187</sup>. Jäsenmaiden halu kehittää rajaturvallisuusyhteistyötä voidaan nähdä orgaanisen kompleksisuuden ilmiönä. Rajaturvallisuusyhteistyön kehittyminen on sidoksissa Euroopan unionin kokonaiskehittämiseen ja siitä on olemassa pitkän aikavälin strategioita, mutta käytännössä yhteistyömuodot ja tavat muuttuvat dynaamisesti esimerkiksi taloudellisesta tilanteesta riippuen<sup>188</sup>.

Inhimillisen tietoisuuden kompleksisuus esiintyy erityisesti jäsenmaiden solidaarisuudessa: Missä määrin jäsenmaat ovat valmiita antamaan toisille jäsenmaille ja Euroopan unionin instituutiolle vastuuta kansallisesta rajaturvallisuudestaan, toisaalta missä määrin jäsenmaat ovat valmiita käyttämään kansallisia resurssejaan Euroopan unionin ulkorajan valvontaan. Euroopan unionin rajaturvallisuuden kehitys linkittyy lopulta edellä esitettyyn Euroopan unionin pitkän aikavälin kehitykseen. Tulevaisuuden kehityssuuntia on useita ja niihin liittyvät kaikki edellä mainitut mekaanisen, orgaanisen ja inhimillisen tietoisuuden kompleksisuuden elementit.

---

<sup>186</sup> Geyer 2003, s. 27–28

<sup>187</sup> Council of the European Union: Regulation (EC) 2007/2004

<sup>188</sup> Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia 2010

Olemassa olevat normit ja organisaatorakenteet ilmentävät kansallisen rajaturvallisuuden lineaarisuutta ja ennakoivuutta. Rajavartiolaitoksella on vastuu rajaturvallisuudesta ja sen toiminta on lailla säädeltyä. Mekaanista kompleksisuutta edustavat viranomaiskentän organisaatio- ja yhteistyörakenteet. Esimerkiksi poliisin, tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminta on säädetty lailla<sup>189</sup>. Yhteistyön toteutumiseen ja resurssien strategiseen jakamiseen vaikuttaa kuitenkin myös useita politiikkaan, perinteisiin, arvoihin ja toimintakulttuuriin liittyviä tekijöitä. Nämä tekijät edustavat viranomaisyhteistyön inhimillisen tietoisuuden kompleksisuutta.

Kansainvälisten yhteistyörakenteiden kehittymisellä on orgaanisen kompleksisuuden vaikutuksia kansalliseen rajaturvallisuuteen. Se, miten Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelyt kehittyvät, vaikuttaa suoraan kansallisiin rajaturvallisuusjärjestelyihin ja toisaalta Suomen tilanteessa rajaturvallisuusyhteistyö Venäjän ja Euroopan unionin välillä vaikuttaa merkittävästi kansalliseen rajaturvallisuustyöhön<sup>190</sup>.

Valtion rajan käsitteen muuttuminen sisältää inhimillisen tietoisuuden kompleksisuuden elementtejä. Tarkasteltaessa aikaisemmin määriteltyjä Rajavartiolaitoksen kehityksen kolmea vaihetta, on niistä nähtävissä myös rajan käsitteen kehittyminen. Ensimmäisessä vaiheessa Suomen valtakunnan rajaan liittyvät käytännöt muotoutuivat ja aikaisemmin voimassa olleet heimo- ja keräilykulttuurin rajat hämärtyivät<sup>191</sup>. Toisessa vaiheessa Suomi noudatti liittoutumattomuuspolitiikkaa ja huolehti itsenäisesti maan rajojen valvonnasta. Rajan käsite noudatti tuolloin realismin teorian mukaista itsenäisen valtion rajan käsitettä<sup>192</sup>.

Kolmannessa vaiheessa Suomen rajasta tuli ensin Euroopan unionin ja myöhemmin Schengen-alueen ulkoraja. Tällöin Suomen läntiset ja eteläiset rajat muuttuivat Schengen -alueen sisärajoiksi ja osaksi vapaan liikkuvuuden aluetta. Se, miten rajan kehitys jatkuu, vaikuttaa suoraan kansallisen rajaturvallisuuden kehittymiseen. Rajan käsitteen kehittyminen liittyy valtion käsitteen kehittymiseen, mikä on puolestaan sidoksissa Euroopan unionin pitkän aikavälin kehitykseen.

---

<sup>189</sup> Laki poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 687/2009

<sup>190</sup> Pohjonen 2009, s. 144–151

<sup>191</sup> Keskisarja 2012, s. 42–50

<sup>192</sup> Geyer 2003, s. 16

Rajaturvallisuusriskien hallinnan kannalta on tärkeää ymmärtää Geyerin näkemys eri näkökulmien rinnakkaisesta olemassaolosta. Ilmiön tarkastelu voidaan tehdä eri koulukuntien näkökulmasta keskittyen ilmiön eri toimijoihin, mikään näkökulma ei kuitenkaan sulje toista pois. Esimerkiksi laitonta maahantuloa on tarkasteltava usean eri tieteenalan ja eri viranomaisten näkökulmasta. Kompleksisen kokonaisuuden ymmärtämisen kannalta pahin virhe on sulkea kyseinen ilmiö vain yhden tieteenalan tai viranomaisen omistamaksi.<sup>193</sup>

### 3.6 Joustava turvallisuuden johtaminen

Mikäli tarkastelun näkökulmaa ei tietoisesti rajata, näyttää rajaturvallisuuden ylläpidon konteksti kompleksiselta. Tilanne ei ole luonnollisesti sidoksissa ainoastaan turvallisuuteen, vaan samaan ongelmaan on törmätty esimerkiksi tuotanto- ja palvelutoiminnan alalla. Sosiotekniset järjestelmät ovat niin monimutkaisia, ettei riskejä voida poistaa perinteisellä tavalla jakamalla ilmiö osiin ja poistamalla ei-toivotut tapahtumaketjut. Turvallisuuden ylläpito edellyttää, että järjestelmä sisältää ennakointia, tarkkailua ja jatkuvaa kykyä reagoida.<sup>194</sup>

Systemien suuri määrä, niiden jatkuva kehittyminen ja vuorovaikutus näyttävät olevan keskeisiä kompleksisuutta aiheuttavia tekijöitä. On olennaista ymmärtää, mistä systemien jatkuva muuttuminen ja kehittyminen johtuvat. Yushi Fujita väittää, ettei mikään systeemi voi välttyä muutoksilta. Hänen mielestään muutokset johtuvat sisäisistä ja ulkoisista tekijöistä. Fujita korostaa, että ihmiset haluavat jatkuvasti kehittää systeemejä ja menetelmiä lisäten samalla toimintaympäristön kompleksisuutta kokonaisuutena. Mikään tuote tai menetelmä ei ole täydellinen, ihminen ei ole täydellinen, joten mikään välineistä ja ihmisistä koostuva järjestelmä ei voi olla täydellinen. Fujitan näkemyksen mukaan ihmisen jatkuva halu kehittää systeemejä tekee niistä kypsymättömiä.<sup>195</sup>

---

<sup>193</sup> Geyer 2003, s. 27

<sup>194</sup> Uusitalo ja muut 2009 s. 4

<sup>195</sup> Hollnagel ja muut 2006, s. 19

Tarkasteltaessa laitonta maahantuloa Fujitan esittämän systeemien kehittymisen valossa, voidaan siinä nähdä lukuisia jatkuvasti kehittyviä systeemejä. Muuttoliikkeeseen vaikuttavat esimerkiksi globaali turvallisuus- ja taloustilanne, kohdealueen maahanmuuttopolitiikka, kohdemaassa olevat yhteisöt ja ihmisten kyky lähteä liikkeelle. Jos tarkasteluun tuodaan rajaturvallisuusriskien hallinnan näkökulma, voidaan sisäisinä systeemejä kehittävänä tekijänä mainita organisaatioiden halu kehittää omia toimintatapojaan, olemassa olevat resurssit ja esimerkiksi teknisen kehityksen tuomat uudet rajavalvonnan mahdollisuudet. Ulkoisia systeemejä kehittäviä tekijöitä ovat esimerkiksi rikollisten verkottuminen ja uudet toimintatavat, tiedonvälityksen nopeutuminen, paranevat matkustusmahdollisuudet ja kriisit eri lähtöalueilla.

Fujitan esittämä väite ihmisten kehittämishalusta johtuvasta systeemien kypsymättömyydestä voidaan tulkita kritiikiksi Risto Harisalon esittämälle innovatiivisen organisaation tavoitetilalle, jossa organisaation ensimmäinen vastaus ongelmatilanteessa on toiminnan uudistaminen, korjaaminen ja kehittäminen<sup>196</sup>. Mikäli Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden parissa työskentelevät viranomaiset kehittäisivät toimintaansa jatkuvasti, itsenäisesti ja innovatiivisesti, voisi siitä seurata Fujitan tarkoittamaa lisääntyvää kompleksisuutta. Tällöin kysymyksessä olisi tutkimuksen aikaisemmassa vaiheessa käsitelty orgaaninen kompleksisuus, jossa systeemien tietoinen kehittäminen itse asiassa lisää kokonaisuuden kompleksisuutta.

Erik Hollnagel on tunnistanut toimintaympäristön kompleksisuuden ja muuntuvien systeemien arvaamattoman vuorovaikutuksen. Hän pitää organisaation resilienssiä mahdollisuutena vastata toimintaympäristön kompleksisuuteen<sup>197</sup>. Ron Westrum määrittelee resilienssin kyvyksi estää jotakin pahaa tapahtumasta tai kyvyksi estää jotakin pahaa muuttumasta yhä pahemmaksi tai kyvyksi toipua jostakin tapahtuneesta pahasta<sup>198</sup>. Yushi Fujita näkee resilienssin organisaation kykyä käyttää potentiaalisia kykyjään tehokkaasti ja kontrolloidusti niin odotetuissa kuin odottamattomissakin tilanteissa<sup>199</sup>. Teuvo Uusitalo tutkimusryhmineen määrittelee termin resilienssi kuvaavan organisaatiota, järjestelmää tai yksilöä, jolla on turvallisuuteen liittyen kykyä ennakoida, tarkkailla, reagoida ja oppia<sup>200</sup>. Tässä tutkimuksessa resilienssillä tarkoitetaan organisaation kykyä hoitaa tehtävänsä kompleksisessa tietoyhteiskunnan toimintaympäristössä.

---

<sup>196</sup> Harisalo 2010, s. 286

<sup>197</sup> Hollnagel ja muut 2006, s. 350

<sup>198</sup> Westrum 2006, s. 57–59

<sup>199</sup> Hollnagel ja muut 2006, s. 67

<sup>200</sup> Uusitalo ja muut 2009, s. 6

Resilientiltä organisaatiolta vaaditaan Erik Hollnagelin ja David D. Woodsin mukaan kykyä ennakoita, havainnoida ja reagoida. Heidän mukaansa systeemiltä vaaditaan kykyä ymmärtää, mitä voi tapahtua, tietoa siitä minne havainnointi pitää suunnata ja tietotaitoa reagoida oikealla tavalla. Hollnagel ja Woods korostavat tietoisuuden ja toimintatapojen jatkuvaa ylläpitämistä ja testaamista. He pitävät tärkeänä, että resilientti organisaatio oppii omasta ja muiden toiminnasta. Turvallisuus ei ole heidän mielestään pysyvä tila vaan ilmentää jonkun ei-toivotun asian puuttumista. Esimerkiksi rajaturvallisuus toteutuu kun alueloukkauksia ei tapahdu, rajojen ylityksiä ei tapahdu muualta kuin määrättyjen rajanylityspaikkojen kautta, rajat ylittävistä rikollisuudesta tai muusta rajoihin ja niiden lähialueisiin liittyvästä toiminnasta ei aiheudu vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle eikä kansanterveydelle.<sup>201</sup>

Kuvassa yhdeksän on esitetty heijastavan päätöksenteon periaate. Mallissa on huomioitu Ralph L. Keeney ja Howard Raiffan esittämät päätösanalyysin vaiheet ja päätöspuun periaate<sup>202</sup>. Mallin taustalla huomioidaan Geyerin esittämä päätöksen taustojen ja päätöksen vaikutusten kompleksisuus. Päätöksellä katsotaan olevan välittömiä, välillisiä ja seurannaisia vaikutuksia. Myös päätökseen johtavalla kehityksellä on välitön, välillinen ja rinnakkaisilmiöihin liittyvä seurannaisvaikutuksen kaltainen tausta. Mallin tavoite on, että päätöksentekijä tuntee päättäessään yhtä hyvin päätöksen moniulotteisen taustan, päätöksen vaihtoehdot vaikutuksiin sekä päätökseen vaikuttavat muiden tahojen hankkeet ja päätökset.

Aikajanan punaisella pisteellä kuvataan hetkeä, jolloin päätöstarve tulee ilmi. Keltaisella pisteellä kuvataan päätöksenteon hetkeä ja vaikuttamista. Linjalla A kuvataan tulevaisuuskehitystä, jos toimenpiteistä luovutaan. Linjoilla B ja C kuvataan määritettyjen vaihtoehtojen luomia tulevaisuuskehityksiä. Inhimillinen päätöksenteko määrittää hyvin pitkälle, mikä mahdollisista tulevaisuuksista toteutuu<sup>203</sup>. Sinisellä pisteellä kuvataan muutospistettä, jossa haluttu vaikutus on saatu aikaan<sup>204</sup>.

Mallissa huomioidaan Geyerin esittämät kompleksisuuden tasot. Päätöksellä katsotaan olevan aina moniulotteisia sosioteknisiä vaikutuksia. Mallin mukaisessa päätösanalyysissä huomioidaan tutkimuksen aikaisemmassa vaiheessa esitetty maailmankuvan kehittyminen, jolloin päätöksentekijän ja päätöksen vaikutuspiirin välistä tulkinnan konfliktia ei synny.

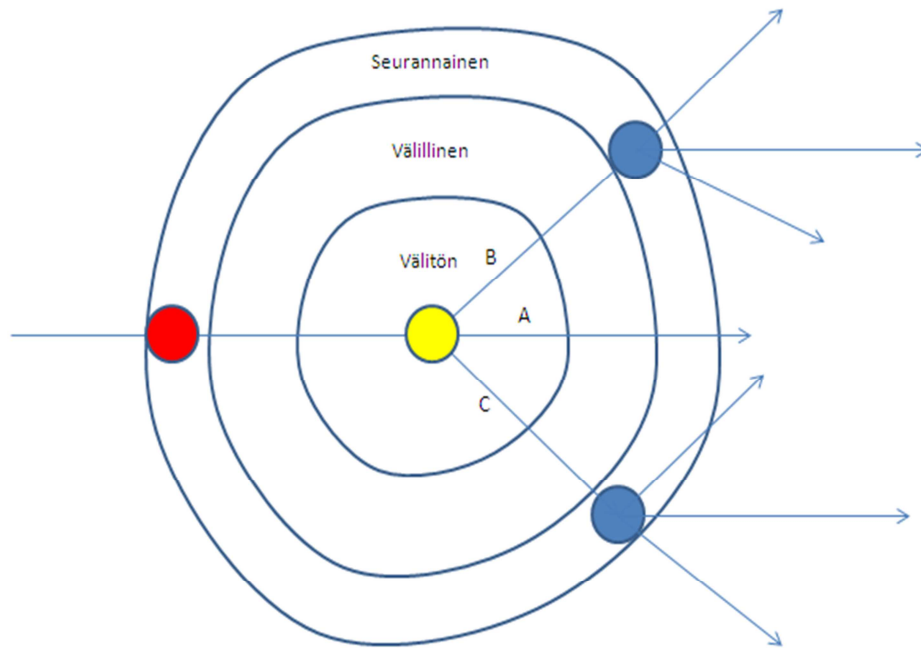
<sup>201</sup> Hollnagel ja Woods 2006, s. 348–350

<sup>202</sup> Keeney ja Raiffa 2003, s. 5–7

<sup>203</sup> Aufferman 2013

<sup>204</sup> Sama

Heijastavassa päätöksenteossa ymmärretään, että ei ole yhtä aikajanaa, jolla eri tahojen tekemät päätökset vaikuttaisivat lineaarisesti ja järjestyksessä. Jokainen päätös muodostaa oman tulevaisuuskehityksensä ja toisaalta siihen vaikuttaa jatkuvasti muualla tehtävät ja tekemättä jäävät päätökset ja toimintaympäristön kolmitasoinen kompleksisuus. Viranomaistoiminnassa tämä tarkoittaa sitä, että ainakin strategisella tasolla on tunnettava hyvin muiden viranomaisten arvot, strategia, toimintatavat ja käynnissä olevat hankkeet.



**Kuva 9.** Heijastavan päätöksenteon malli

On olennaista, että organisaatiolla on kyky ja riittävästi aikaa ennakoida, havainnoida ja vaikuttaa ympäristöönsä. Organisaation resilienssin ydin on siinä, että edellä kuvattu prosessi on jatkuva ja ympäristöstä saadut havainnot muuttuvat nopeasti päätöksenteon kautta tapahtuvaksi vaikuttamiseksi sekä organisaation käytössä olevaksi tiedoksi ja osaamiseksi. Heijastava päätöksenteko mahdollistaa historian, nykyisyyden ja tulevaisuuden huomioimisen päätöksenteossa. Keskeistä on, että päätöksen vaikutuksen arviointi ei rajoitu välittömään vaikutukseen.<sup>205</sup>

Mallissa huomioidaan myös välilliset ja seurannaiset vaikutukset. Rajaturvallisuuden alalla tehdään päätöksiä jatkuvasti. Päätöksiä tekevät niin valtiolliset kuin ei-valtiollisetkin toimijat sekä yksittäiset ihmiset.

<sup>205</sup> Hollnagel ja muut 2006, s. 348–351

Päätökset luovat uusia tulevaisuuksia ja vaikuttavat jatkuvasti toisiinsa. Rajavartiolaitoksen on kyettävä rajaamaan oma näkökulmansa sen lakisääteisen tehtävän kautta. Rajaturvallisuuden johtamisessa huomio kiinnittyy rajaturvallisuusriskeihin eli uhkiin, joilla voi toteutuksessaan olla vaikutus rajaturvallisuuteen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että Rajavartiolaitoksen näkökulma ihmisten vuorovaikutukseen olisi suppea. Ilmiöitä on tarkasteltava laajasti, mutta niistä on löydettävä indikaatioita, joilla voidaan olettaa olevan vaikutusta rajaturvallisuuden ylläpitoon.

### 3.7 Rajaturvallisuusriskien hallinta strategisella ja operatiivisella tasolla

Tässä luvussa tarkastellaan yhdennettyä rajaturvallisuutta rajaturvallisuusriskien hallinnan strategisena ja operatiivisena välineenä. Tarkastelun viitekehysenä toimii tutkimuksen aikaisemmissa luvuissa luotu teoreettinen viitekehys. Strategisella tasolla tarkoitetaan tässä yhteydessä sisäasiainministeriön ja Rajavartiolaitoksen esikunnan tasoa. Operatiivisella tasolla tarkoitetaan raja- ja merivartiostojen esikunnissa tapahtuvaa päätöksentekoa ja johtamista.<sup>206</sup>

Yhdennetty rajaturvallisuus (*integrated border management*) on rajaturvallisuusriskien hallinnan luonnollinen konteksti. Rajavartiolaitoksen toiminta perustuu Euroopan unionin yhdennettyyn rajaturvallisuuteen.<sup>207</sup> Yhdennetyn rajaturvallisuuden periaate on Euroopan unionin rajaturvallisuuden ylläpidon strateginen ratkaisu ja toimintamalli. Sen avulla pyritään sisäisen turvallisuuden säilyttämiseen ja erityisesti laittoman maahanmuuton ja siihen liittyvän rikollisuuden samoin kuin muun rajat ylittävän rikollisuuden estämiseen ja paljastamiseen. Seuraavaksi yhdennetyn rajaturvallisuuden viittä osa-aluetta käsitellään rajaturvallisuusriskien hallinnan näkökulmasta.<sup>208</sup>

#### 1. Schengenin rajasäännöstössä määritelty rajavalvonta (tarkastukset ja valvonta), mukaan lukien asianmukaiset riskianalyysit ja rikollisuuteen liittyvä tiedustelutieto.

Schengen -säännöstöllä pyritään siihen, että rajavalvonta toteutetaan kaikkialla Euroopan unionin ulkorajoilla saman lainsäädännön ja periaatteiden mukaisesti. Tämä on mekaanisen kompleksisuuden hallinnan kannalta tärkeää. Rajaturvallisuusriskien hallinta edellyttää toimijoilta selkeää oman tehtävän ymmärtämistä, mutta samalla laaja-alaista yhteistoimintaa. Raja-

<sup>206</sup> Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 3 §

<sup>207</sup> Rajavartiolaitoksen strategia 2022

<sup>208</sup> Council of the European Union 7864/09, Schengen Catalogue, s. 8



turvallisuuden alla yhteistoiminta ja yhteisoperaatiot eivät olisi mahdollisia ilman yhtenäistä lainsäädäntöä ja toimintamalleja<sup>209</sup>.

Keskeisin rajaturvallisuusriskien hallintaa tukeva tekijä Schengen -säännöstössä on periaate, jonka mukaan rajavalvonta perustuu riskien analysointiin. Niin rajatarkastusten mitoittaminen kuin maastorajojenkin valvonta perustuvat rajaturvallisuuteen kohdistuvien riskien tunnistamiseen ja arvottamiseen<sup>210</sup>. Ensimmäisessä kohdassa mainitaan myös tiedustelutieto, jolla tarkoitetaan turvallisuustilanteesta ja rikollisuudesta saatavaa tietoa. Kyseinen tieto on välttämätöntä pyrittäessä resilienssille systeemille tunnusomaiseen ennakointiin, havainnointiin ja vaikuttamiseen.

## *2. Rajat ylittävän rikollisuuden tunnistaminen ja tutkiminen yhteistyössä kaikkien toimivaltai- staisten lainvalvontaviranomaisten kanssa*

Rikostorjuntayhteistyö on keskeinen osa rajaturvallisuusriskeihin vaikuttamista. Toimivaltai-  
sten viranomaisten yhteistoiminnalla pyritään siihen, että viranomaisille säädetyt rikosten es-  
tämiseen, paljastamiseen, selvittämiseen ja valvontaan sekä kansainväliseen yhteistyöhön  
liittyvät tehtävät tulevat hoidetuksi tarkoituksenmukaisesti, tehokkaasti ja taloudellisesti.<sup>211</sup>  
Yhteistoiminnassa voidaan nähdä rajaturvallisuusriskien hallinnan näkökulmasta kaksi ulot-  
tuvuutta. Jos rajaturvallisuuteen kohdistuvia uhkia tarkastellaan liitteenä kaksi olevan maa-  
hanmuuton ilmiön kautta, voidaan laajan ilmiön kokonaisuuden hallinnan todeta onnistuvan  
ainoastaan eri alojen viranomaisten yhteistoiminnan kautta. Toinen näkökulma on talous. Lu-  
ennoidessaan Pohjoismaiden turvallisuusseminaarissa Tukholmassa tohtori Magnus Chris-  
tiansson totesi taloudellisten tekijöiden vaikuttavan entistä enemmän viranomaisten toimin-  
taan. Yhteistoiminnalla haetaan toiminnan vaikuttavuuden ohella erityisesti taloudellisia sääs-  
töjä.<sup>212</sup>

## *3. Nelitasoinen maahanpääsyn valvontamalli (toimenpiteet kolmansissa maissa, yhteistyö naapurimaiden kanssa, rajavalvonta, valvontatoimet vapaan liikkuvuuden alueella, mu- kaan lukien paluu)*

Laittomassa maahantulossa on kyse valtakunnan rajat ylittävästä ilmiöstä, jolloin sen tehokas  
torjunta ja ennaltaehkäisy vaativat kaikilla valvontamallin tasoilla tiivistä yhteistyötä ja toimi-

<sup>209</sup> Council of the European Union: Regulation (EC) 2007/2004

<sup>210</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006: Päätelmät kohta 8 ja artikla 7

<sup>211</sup> Laki poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 687/2009, 1 §

<sup>212</sup> Christiansson 2013

vaa tietojenvaihtoa. Taulukossa kolme on kuvattu eri viranomaisten toiminta valvontamallin neljällä tasolla<sup>213</sup>. Mallin mukainen toiminta mahdollistaa laittomaan maahantuloon vaikuttamisen jo lähtöalueella, jossa ihmiset tekevät päätöksensä lähteä liikkeelle. Lähtöalueella tehtävä ennaltaehkäisevä työ on taloudellisesti merkittävää, koska yhden ennalta ehkäistyn laittoman maahantulon on laskettu säästävän 30 000 – 50 000 euroa yhteiskunnan varoja<sup>214</sup>. Ilmiön kompleksisuudesta ja toiminnan kustannuksista johtuen on haastavaa määrittää, missä maissa yhdyshenkilöitä pitäisi olla. Riskianalyysiin perustuva priorisointi edellyttää analyysi-toiminnan ja tiedonhankinnan ulottamista kaikille mallin neljästä tasosta, jolloin on mahdollista luoda ennakoinnin, havainnoinnin ja vaikuttamisen mahdollistava laittoman maahantulon tilannekuva.

	Vapaan liikku- vuuden alue	Rajavalvonta	Rajat ylittävä yhteis- työ	Kolmannet maat
Rajavartiolaitos	Ulkomaalaisval- vonta rajaval- vonnalla ohella. Rikostorjunta- yhteistyö.	Vastuu rajavalvon- nasta. Rajaturvallisuus- riskien hallinta. Rikostorjunta. Frontex - yhteisoperaatiot ulkorajoilla. Poliisi, Tulli, Raja yhteis- työ (PTR)	Rajajärjestyssos- pimus Venäjän kans- sa. Pohjoismainen yhteistyö. Itämeren alueen rajavalvon- tayhteistyö BSRBCC. Frontex- yhteistoiminta.	7 yhdyshenki- lää. Yhteistoiminta lentoyhtiöiden kanssa (koulu- tus riskireiteillä)
Poliisi	Yleisen järjestyk- sen ja turvalli- suuden ylläpito. Rikostorjunta. Ulkomaalaisval- vonta ja käännyt- täminen. Vastuu palaut- tamisesta.	Rajatarkastukset tietyillä sisämaan rajanylityspaikoilla. PTR.	Baltic Sea Task Force. EUROPOL- yhteistoiminta. Immigration Fraud Confrence (IFC). Laki yhteisistä tutkin- taryhmistä (JIT).	8 yhdyshenki- lää. SUPON yhdyshenkilöt.
Tulli	Rikostorjunta.	Tullivarmuus. PTR.	Baltic Sea Task Force.	3 yhdyshenkilöä
Maahanmuut- tovirasto	UMA- asiainkäyttelyjär- jestelmä. Turva- paikka-asiat.		Intergovermen- tal Consultations on Migration (IGC).	
Ulkoministeriö				Lähetystöt. Vii- sumihallinto.

**Taulukko 3.** Viranomaisten toimenpiteitä nelitasoisessa maahanatulon valvontamallissa

<sup>213</sup> Sisäasiainministeriön laittoman maahantulon vastainen ohjelma 2012-2015

<sup>214</sup> Sisäasiainministeriön laittoman maahantulon vastainen ohjelma 2012-2015, s. 8

4. *Virastojen välinen yhteistyö rajaturvallisuuden alalla (rajavartijat, tulli, poliisi, kansalliset turvallisuusviranomaiset ja muut asianmukaiset viranomaiset) ja kansainvälinen yhteistyö*

Neljäs kohta ilmentää tutkimuksessa aikaisemmin esitettyä rajaturvallisuusriskien luonnetta kompleksisina uusina uhkina. Ne ovat laaja-alaisia, eivätkä näin asetu vain yhden viranomaisen torjuttaviksi. Tutkimuksen kuvassa kuusi on esitetty Luhmanin uuden uhkan luonne laitoman maahantulon osalta. Yhteistyö on keskeinen osa rajaturvallisuusriskien hallintaa. Ilman yhteistyötä riskeihin voidaan vaikuttaa paikallisesti, mutta niiden ennaltaehkäisy ja torjunta edellyttävät yhteistoimintaa valvontamallin kaikilla tasoilla.

5. *Jäsenvaltioiden sekä yhteisön ja unionin toimielinten ja muiden elinten toimien koordinointi ja johdonmukaisuus.*

Jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin toimielinten yhteistoiminnan koordinoinnilla voidaan vähentää rajaturvallisuuden mekaanista ja orgaanista kompleksisuutta. Mekaaninen kompleksisuus vähenee, jos yhteistyömuodot ja lainsäädäntö vakiintuvat. Orgaaninen kompleksisuus vähenee, jos jäsenmaat kokevat yhteistoiminnan mielekkäästi ja sitoutuvat siihen pitkäjänteisesti. Ulkorajoilla tehtävän operatiivisen yhteistoiminnan koordinoinnista vastaa Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto Frontex<sup>215</sup>. Koordinointivastuun myötä virastolla on merkittävä rooli siinä, miten Euroopan unionin rajaturvallisuusyhteistyö ja sitä kautta rajaturvallisuuden ylläpito kansallisella tasolla kehittyvät.

Yhdennetyn rajaturvallisuuden perusajatuksena oleva yhteistoiminta ja toiminnan syvyys tukevat hyvin kompleksisten rajaturvallisuusriskien hallintaa. Onnistumisen kannalta keskeisiä ovat lainsäädännön ja toimintamallien yhtenäisyys eri Euroopan unionin jäsenvaltioissa sekä kansallisella tasolla. Lainsäädännön yhtenäisyys ja käytännön toimintamallien yhtenäisyys vähentävät Euroopan unionin rajaturvallisuuden mekaanista kompleksisuutta, mutta orgaanisen kompleksisuuden hallinta edellyttää jäsenmaiden yhteisiä tavoitteita ja aitoa halua tehdä yhteistyötä.

---

<sup>215</sup> Council of the European Union: Regulation (EC) 2007/2004

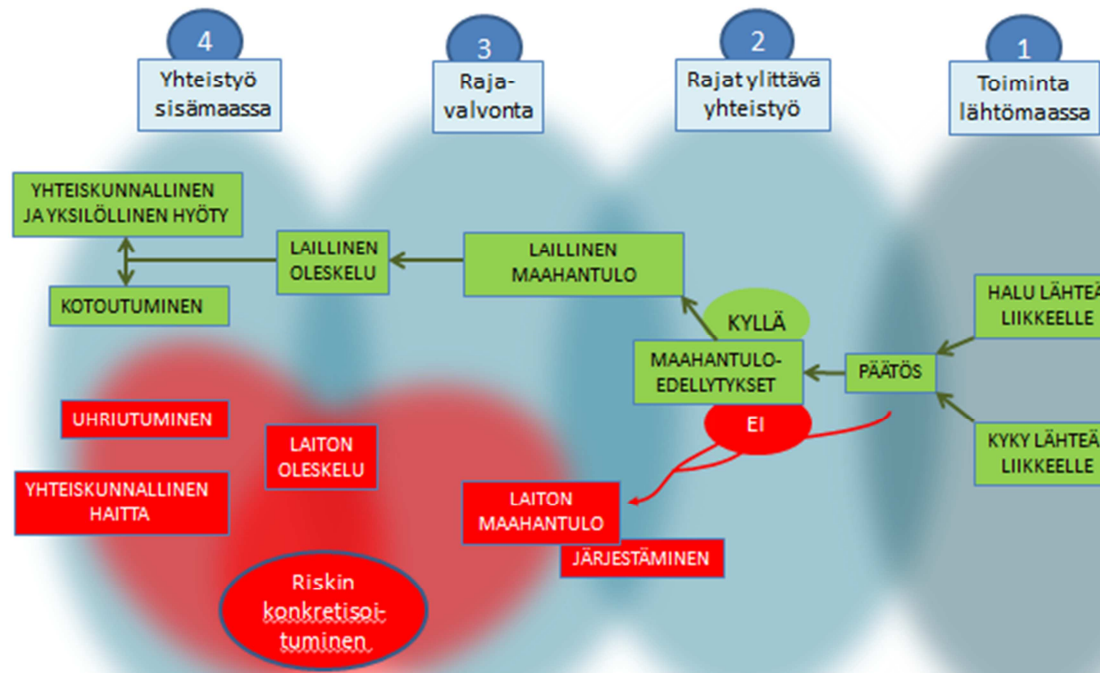
Kansallista rajaturvallisuutta ei ole olemassa ilman Euroopan unionin rajaturvallisuutta ja päinvastoin. Tämä on tärkein johtopäätös tarkasteltaessa yhdenmukaista rajaturvallisuutta rajaturvallisuusriskien hallinnan näkökulmasta. Noin 90 prosenttia Suomeen saapuvista laittomista maahantulijoista saapuu Suomeen sisärajojen kautta. Vuonna 2011 poliisi havaitsi sisämaassa 821 ulkomaalaisrikkomusta Rajavartiolaitoksen ulkorajalla havaitsemien tapausten määrän ollessa 524. Lukema oli vuonna 2011 ensimmäistä kertaa suurempi poliisilla kuin Rajavartiolaitoksella.<sup>216</sup>

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että kansallisella ulkorajalla tehtävän rajavalvonnan lisäksi tulevaisuudessa on kiinnitettävä enemmän huomiota yhteistoimintaan Schengen -alueen ulkorajoilla sekä vapaan liikkuvuuden alueella tehtävään ulkomaalaisvalvontaan. Kansallisen rajavalvonnan merkitys vähenee, jos muilla ulkorajoilla valvonta ei toimi. Toiminnan tehostaminen vapaan liikkuvuuden alueella ei ole kuitenkaan ongelmatonta. Ulkomaalaisvalvonnan tehostaminen ei saa poistaa sitä tosiseikkaa, että Schengen -alueen sisärajat on edelleen saattava ylittää ilman rajatarkastuksia.

Nelitasoinen maahantulon valvontamalli on yhdenmukaisen rajaturvallisuuden operatiivinen ulottuvuus. Mallin avulla pyritään kuvaamaan sitä, miten laitonta maahantuloa ja muita rajaturvallisuusriskejä tulisi hallita käytännössä. Mallin vahvuus on sen syvyydessä. Laittomaan maahan-tuloon ja muihin rajaturvallisuusriskeihin vaikutetaan laajalla alueella, eikä ainoastaan valvottavalla rajalla. Heijastavan päätöksenteon periaate mahdollistaa laittoman maahantulon kokonaisvaltaisemman ymmärtämisen. Analyysitoiminnassa on huomioitava ulkomaalaispolitiikan muutosten, kansainvälisten kriisien ja esimerkiksi Frontexin yhteisoperaatioiden vaikutus laittoman maahantulon tilanteeseen. Päätös tehostaa rajavalvontaa yhdellä alueella voi johtaa laittoman maahantulon paineen kasvuun toisella.

---

<sup>216</sup> Sisäasiainministeriön laittoman maahantulon vastainen ohjelma 2012–2015, s. 19 ja Asa 2011, s. 4–9



**Kuva 10.** Laiton maahanatulo rajaturvallisuusriskinä

Kuvassa kymmenen tutkimuksen esimerkkitapauksena oleva laiton maahantulo on kuvattu punaisella nelitasoisen maahantulon valvontamallin kehityksessä. Rajaturvallisuusriski konkretisoituu, kun laittomasta maahantulosta aiheutuu yhteiskunnallinen tai yksilöllinen negatiivinen vaikutus. Rajaturvallisuusriskin tapauksessa negatiivinen vaikutus kohdistuu niihin asioihin, joita rajaturvallisuuden ylläpidolla pyritään suojaamaan.

Rajaturvallisuuden ylläpidolla suojattavat asiakokonaisuudet määritettiin tutkimuksen aikaisemmassa vaiheessa tehdyssä rajaturvallisuuden diskurssiulottuvuuksien määrittelyssä, jonka tulokset on kuvattu liitteessä yksi. Laittoman maahantulon vaikutus on moniulotteinen. Negatiivinen vaikutus kohdistuu niin yksilöön kuin yhteiskuntaankin. Yksilö voi joutua ihmiskaupan uhriksi ja yhteiskunnallisia haittoja muodostuu niin lähtö-, kauttakulku- kuin kohdemaisakin<sup>217</sup>.

<sup>217</sup> Kansallinen ihmiskaupparaportointi 2010, s. 84–98

Riskienhallinnan kannalta on keskeistä havaita ilmiön syvyys. Riskienhallinnan sykli ei toteudu, jos sen viitekehys ei kata kaikkia kuviossa esitettyjä tasoja. Riskien tunnistaminen edellyttää, että analysoitavaa tietoa saadaan ilmiöstä kokonaisuutena ja riskienhallinnan toimenpiteet voidaan ulottaa niin lähtö-, kauttakulku kuin kohdemaaihinkin. Samalla on kuitenkin tunnistettava vapaan liikkuvuuden alueeseen liittyvä valvonnan problematiikka. Sisäraajat on voitava ylittää ilman rajatarkastuksia. Rajaturvallisuusriskejä ei voida hallita vain rajavalvonnan keinoilla. Ilmiöiden hallinta edellyttää viranomaisten laaja yhteistoimintaa oman toimivaltansa puitteissa.

Laillinen maahantulo on korostettu kuvassa vihreällä. Lopputilanteessa niin yksilö kuin yhteiskuntakin hyötyvät laillisesta maahantulosta. Tämä maahantulon positiivinen ulottuvuus voi unohtua tarkasteltaessa maahantuloa rajaturvallisuuden näkökulmasta. Vuonna 2012 Rajavartiolaitoksen vastuulla olevilla ulkorajoilla rajan ylitti 16,5 miljoonaa ihmistä, joista 1576 käännyttiin puuttuvien maahantuloedellytysten johdosta. Havaittujen käännyttävien henkilöiden osuus on siis noin 0,01 prosenttia kokonaismatkustajamäärästä<sup>218</sup>. Paljastettujen tapausten perusteella maahantulosta on näin ollen noin 99,99 prosenttia kuviossa vihreällä korostettua laillista maahantuloa. Tämä johtopäätös on tärkeä kehitettäessä viranomaisten viestintää ja yhteiskuntasuhdetta. Rajavartiolaitos mahdollistaa omalla toiminnallaan turvallisen laillisen maahantulon niin Suomeen kuin muuallekin Schengen -alueelle. Laittoman maahantulon ennaltaehkäisy ja torjunta ovat osa tätä toimintaa.

Päätös lähteä liikkeelle tehdään lähtömaassa. Päätös perustuu siihen positiiviseen oletukseen, joka henkilölle muodostuu kohdemaasta verrattuna lähtömaassa vallitseviin olosuhteisiin. Laittoman maahantulon ennaltaehkäisyn kannalta on pyrittävä vaikuttamaan tehtävään päätökseen siten, että henkilöt eivät turvaudu laittomiin maahanmuuton keinoihin. Mielikuvaan voidaan vaikuttaa kommunikaatiolla. On pyrittävä vahvistamaan sellaista mielikuvaa, joka on halutun tavoitteen kannalta edullinen. Aikaisemmin tässä tutkimuksessa todettiin, että maahanmuutto on Suomelle tärkeää. On kuitenkin niin yksilön kuin yhteiskunnankin kannalta tärkeää, että maahanmuutosta ei aiheudu yksilöllisiä tai yhteiskunnallisia negatiivisia vaikutuksia.

---

<sup>218</sup> Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 2012, s 52–56

Yhdennetyn rajaturvallisuuden strategia ei korosta kommunikaation merkitystä. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan saavuttamiseksi olisi kuitenkin hyödyllistä pohtia strategista kommunikaatiota rajaturvallisuuden ylläpidon välineenä. Strategisella kommunikaatiolla tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jolla viranomaisyhteistyön, diplomatian, julkissuhteiden hoitamisen, informaatio-operaatioiden sekä politiikan keinoin edistetään jäsenmaiden ja sitä kautta Euroopan unionin rajaturvallisuutta, arvoja ja taloudellista kilpailukykyä.<sup>219</sup>

Luomalla Euroopan unionille rajaturvallisuuden strateginen narratiivi voitaisiin nelitasoisen valvontamallin tasot nivoa tiukemmin yhdeksi kokonaisuudeksi ja vahvistaa laillista maahan-tuloa sekä sen positiivisia vaikutuksia. Lähtömaissa liikkeelle lähtöä pohtivilla henkilöillä olisi tiedossa lailliset maahanmuuton keinot ja todelliset mahdollisuudet kohdemaassa. Näin voitaisiin pienentää väärin mielikuvien vahvistamiseen perustuvaa laittoman maahantulon järjestämisen markkinaa. Narratiivin tulisi korostaa rajaturvallisuutta sujuvan vuorovaikutuk-sen, matkustamisen ja työvoiman liikkuvuuden mahdollistajana.

Yhtenäinen viesti edesauttaisi myös kuvassa neljä esitettyjen eri viranomaisten toimintaa ja tavoitteen asettelua. Viranomaisten näkökulma ilmiöön on erilainen, mutta tavoitteen tulisi olla sama. Strategisella kommunikaation yhtenäisellä viestillä voitaisiin madaltaa viranomais-ten välisiä raja-aitoja niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla. Strateginen narratiivi kertoisi myös Euroopan unionin kansalaisille sen, miten Euroopan unioni suhtautuu maahan-muuttoon ja ihmisten kansainväliseen vuorovaikutukseen.<sup>220</sup>

Yhdennetyn rajaturvallisuuden periaate on kompleksisten rajaturvallisuusriskien hallinnan toimiva viitekehys. Sitä voitaisiin kehittää edelleen panostamalla tulevaisuudessa enemmän strategiseen kommunikaatioon rajaturvallisuuden ylläpidon välineenä. Yhtenäinen narratiivi on kyettävä luomaan Euroopan unionin tasolla ja se on pystyttävä kommunikoimaan kaikkiin jäsenmaihiin ja sitä kautta nelitasoisen valvontamallin kaikille tasoille. Strateginen kommuni-kaatio on tärkeä riskienhallinnan jatkotutkimus- ja kehittämisalue rajaturvallisuuden johtami-ssa.

---

<sup>219</sup> Sirén, Huhtinen ja Toivettula 2011, s. 4

<sup>220</sup> Siren 2013, s. 214–218

### 3.8 Rajaturvallisuusriskien hallinta taktisella tasolla

Tässä tutkimuksessa taktisella tasolla tarkoitetaan operatiivista kenttätoimintaa ja sen johtamista<sup>221</sup>. Johtamisen nelikentässä operatiivisen kenttätoiminnan johtaminen asemoituu *Leadership* -kenttään. Strategisen ja operatiivisen tason johtaminen sijoittuvat taktista tasoa enemmän *management* -alueelle. Kompleksisuuden osalta yksittäisten ihmisten tekemät ratkaisut ja niihin liittyvä tilanne korostuvat taktisen tason toiminnassa strategista ja operatiivista tasoa enemmän. Ylemmillä organisaatiotasolla tarkastellaan ilmiöitä kokonaisuuksina, pohditaan miten niihin voidaan vaikuttaa ja miten käytössä olevat resurssit voidaan kohdentaa tehokkaasti. Organisaatiokulttuuri- ja rakenne vaikuttavat siihen, mitkä asiat koetaan tärkeiksi sekä miten nopeasti ja millä keinoin niihin voidaan vaikuttaa.<sup>222</sup>

Taktisen tason toimintaan vaikuttaa keskeisesti toimintaympäristöstä saatu kokemus ja palaute. Toiminnan kehittymiseen on vaikuttanut verkottuneen rajavartiolaitoksen aikaan liittyvä toimintaympäristön yleisen kompleksisuuden lisääntyminen sekä yksittäiset tapaukset, jotka ovat osoittaneet heikkouksia vallitsevissa käytännöissä. Rajavartiolaitoksen taktisen tason johtamisjärjestelmää on kehitetty rinnan poliisin vastaavan järjestelmän kanssa. Poliisin nykyisen järjestelmän kehittymiselle antoi alkusysäyksen Mikkelin pankkivankitilanne elokuussa 1986, jonka jälkianalyysissä todettiin silloisen johtamisjärjestelmän olevan liian jäykkä ja hierarkkinen liikkuviin erityistilanteisiin.<sup>223</sup>

Rajavartiolaitoksessa vastaavana muutosajurina voidaan pitää toukokuussa 2001 Vainikkalan alueella sattunutta erityistilannetta, jossa luvaton rajanylitys kärjistyi piiritystilanteeksi ja laukausten vaihdoksi. Kyseiset tapaukset otettiin organisaatioissa vakavasti ja ne johtivat tilanteiden hallinnan toimintataktiikan ja välineistön kehittymiseen. Tällä kehityksellä voidaan katsoa olevan suora vaikutus myös Rajavartiolaitoksen organisaatiokulttuuriin erityisesti siinä, miten tilanteiden hallintaan ja työturvallisuuteen nykyään suhtaudutaan.<sup>224</sup>

<sup>221</sup> Rajavartiolaitos, käsky 601/40/2010, s. 2

<sup>222</sup> Virta 2007, s. 22

<sup>223</sup> Pohjonen 2009, s. 42 ja Rajavartiolaitos 2003, Tilanteidenhallinnan opetustilaisuuden opetusmateriaali (poliisin kenttäjohtamisjärjestelmä)

<sup>224</sup> Sama



Rajavartiolaitoksen operatiivisen kenttätöiminnan johtamisjärjestelmän tavoitteena on kustannustehokkuus, johtamisvalmius, selkeät johtamisvastuut, johtamis- ja toimintakyvyn joustava säätely sekä johtamisjärjestelmän yhteensopivuus viranomaisyhteistyöhön.<sup>225</sup> Johtamisjärjestelmällä pyritään joustavaan kykyyn havainnoida, ennakoida ja vaikuttaa päivittäisessä kenttätöiminnassa. Tutkimuksen viitekehyksen valossa voidaan todeta, että johtamisjärjestelmä on Rajavartiolaitoksen vastaus yhä kompleksisempaan taktisen toiminnan toimintaympäristöön. Järjestelmän tavoitteissa voidaan nähdä selkeä yhteys tässä tutkimuksessa aikaisemmin esitettyihin resilientin organisaation tunnusmerkkeihin.

Kenttätöiminnan johtamisjärjestelmän joustavuus perustuu mahdollisuuden liittää siihen uusia toimijoita tilanteen edellyttämällä tavalla. Päivittäistöimintaa johtaa johtokeskuksen tuke- ma kenttäjohtaja. Hän johtaa kentällä toimivia partioita ja rajanylityspaikkoja toimivaltansa puitteissa. Mikäli jokin kentällä tapahtuva tilanne edellyttää tarkempaa huomiota, siirrytään joustavasti tilanneorganisaatioon, joka keskittyy ainoastaan kyseisen päivittäistöiminnasta poikkeavan tilanteen hallintaan. Tilanneorganisaatioon voidaan joustavasti lisätä esimerkiksi ilma-alus tai erityistilanteisiin erikoistunut toimintaryhmä johtamisjärjestelyjä muuttamatta.<sup>226</sup>

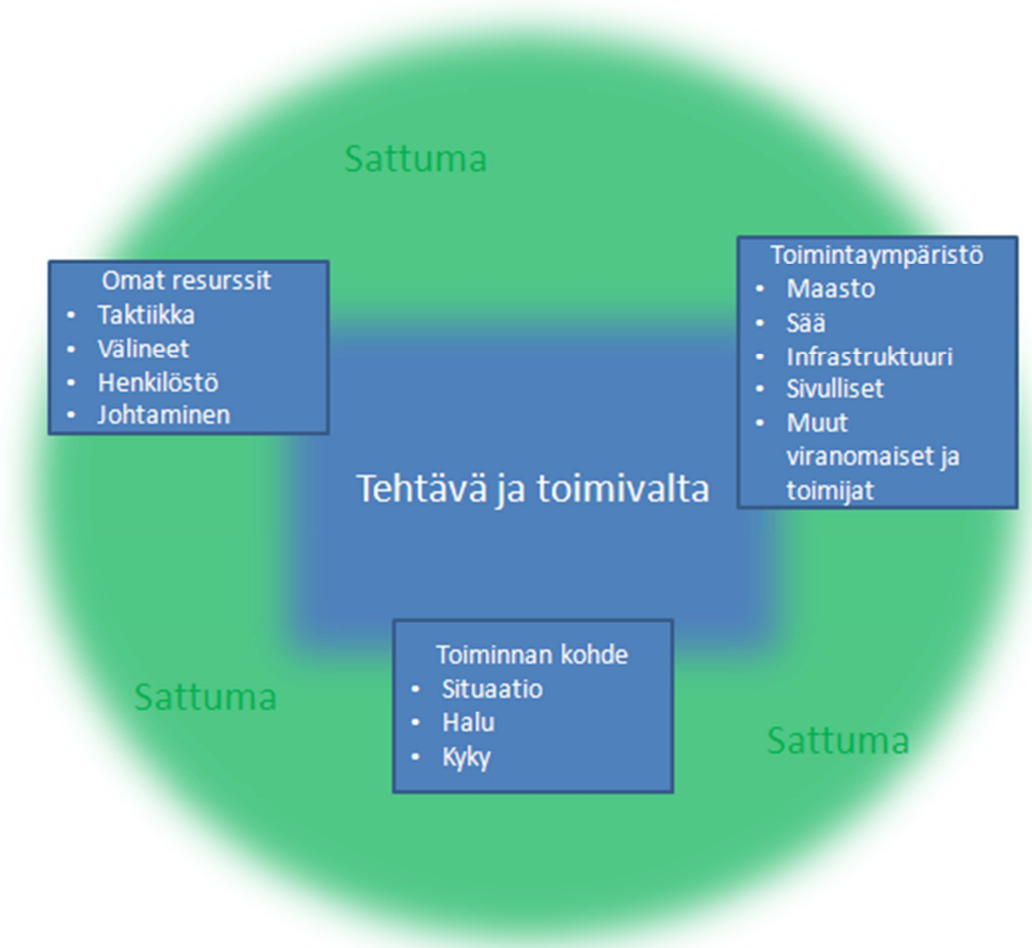
Kompleksisuuden näkökulmasta kenttätöiminnan johtamisjärjestelmän vahvuutena on sen mataluus ja joustavuus. Samalla järjestelmällä voidaan reagoida Yushi Fujitan tarkoittamiin säännöllisiin, epäsäännöllisiin ja ennakoimattomiin tapahtumiin.<sup>227</sup> Johtamisjärjestelmässä on hyväksytty kuvassa yhdeksän esitetyt kenttätöiminnan kompleksisuuden osatekijät, joita ovat resurssit, ympäristö, toiminnan kohteen situaatio ja sattuman vaikutus. Kenttätöiminnassa on hyvin vaikeaa varautua henkilöstöllä ja kalustolla jatkuvasti kaikkiin mahdollisiin tilanteisiin. Johtamisjärjestelmä mahdollistaa kentällä toimivien partioiden oma-aloitteisuuden ja nopean päätöksenteon, mitä voidaan pitää resilientin toiminnan edellytyksenä.

---

<sup>225</sup> Rajavartiolaitos, käsky 601/40/2010, s. 1

<sup>226</sup> Rajavartiolaitos, käsky 601/40/2010

<sup>227</sup> Hollnagel ja muut 2006, s. 149



**Kuva 11.** Kenttätöiminnan kompleksisuuden elementit<sup>228</sup>

Kuvassa yksitoista on esitetty kenttätöiminnan kompleksisuuden elementit. Tehtävä ja toimivalta määräytyvät lainsäädännössä, joten niitä voidaan pitää kohtuullisen pysyvinä tekijöinä. Omat resurssit koostuvat käytössä olevista välineistä, henkilöstöstä, taktiikasta ja johtamisjärjestelmästä. Maasto, sää, infrastrukturi, sivulliset toimijat ja muut viranomaiset muodostavat toimintaympäristön. Toiminnan kohteella on tietty halu ja kyky jatkaa rikollista toimintaa. Lisäksi hänen toimintaansa vaikuttaa situatio eli kaikki ne tekijät, jotka ohjaavat hänen toimintaansa ja vaikuttavat päätöksentekoon viime hetkellä.

<sup>228</sup> Kaakkois-Suomen rajavartiosto 2008

Sattuma vaikuttaa kaikkiin edellä mainittuihin tekijöihin. Johtamisen kannalta on kuitenkin keskeistä huomata, että sattuman vaikutusta voidaan vähentää koulutuksella, taktiikalla ja toiminnan kehittämällä. Kalustoa voidaan kehittää toimintaympäristöä vastaavaksi. Toimintatapoja ja taktiikkaa sekä johtamisjärjestelmää voidaan parantaa kokemusten kautta. Toimintaympäristöstä johtuvaa sattuman vaikutusta voidaan pienentää harjoittelemalla toimintaa toimintaympäristön muiden toimijoiden kanssa, erilaisissa ympäristöissä, eri vuorokauden- ja vuodenaikoina sekä erilaisissa valaistusolosuhteissa.

Toiminnan kohteena olevan henkilön toimintaan on kaikkein vaikeinta varautua ennakolta. Rajavartiolaitoksessa on kehitetty kenttätoiminnan johtamisen tueksi VARO -malli.<sup>229</sup> Mallin tarkoituksena on tukea tilannejohtajaa rajaturvallisuustilanteiden työturvallisessa ja tehokkaassa ratkaisemisessa. VARO -malli on analyysirunko, joka helpottaa johtajaa huomioimaan ja hallitsemaan eri kenttätoiminnan kompleksisuuden osatekijöitä. Mallin periaate on esitetty taulukossa neljä.

VARO -malli		
<b>V</b>	Vaarallisuus	Sivullisiin, henkilöstöön, kohteeseen itseensä tai materiaaliin kohdistuvat riskit.
<b>A</b>	Aika	Kriittiset aikatekijät. Henkilöstön vireystila, seurannaisvahingot, lentoaika yms. tekijät.
<b>R</b>	Resurssit	Resurssit. Tilanteen työturvallisen ratkaisemiseen tarvittava toimivalta, henkilöstö ja kalusto.
<b>O</b>	Oikeus ja olosuhteet	Epäillyn rikoksen tunnusmerkistö. Toimivallan rajoitukset ja mahdollisuudet. Olosuhteiden vaikutus toimintaan.

**Taulukko 4.** VARO -malli

Tilanteenarviointi on jatkuva prosessi, johon vaikuttaa ympäristö sekä johtajan henkilökohtainen kokemus ja koulutus. VARO -mallin avulla johtajan ajattelua pyritään ohjaamaan olennaisiin tekijöihin, jotta hän voisi havainnoida ja vaikuttaa toiminnan kohteeseen ennakoivasti. VARO -malli on esimerkki siitä, miten rajaturvallisuusriskien kompleksisuus voidaan huomioida käytännössä.

<sup>229</sup> Kaakkois-Suomen rajavartiosto 2008

Taktisella tasolla päätöksiä on kyettävä tekemään nopeasti. Kenttäjohtajan päätöksentekoa voidaan tukea esimerkiksi edellä esitellyn VARO -mallin ja teknisten tilannekuvasovellusten avulla. Taktisen tason päätöksenteon osalta päädytään kuitenkin samaan johtopäätökseen kuin tutkimuksessa aikaisemmin käsitellyn riskianalyysin osalta. Erityisesti kompleksisissa tilanteissa tarvitaan inhimillinen kyky löytää toimintaympäristöstä olennaiset asiat ja yhdistää ne luovasti yhteen. Tilanteenarvio ja riskianalyysi luovat edellytyksiä, mutta päätös on aina inhimillinen ja luova prosessi. Tohtori Milan Vego pitää hyvän päätöksen tekemistä enemmän taitona kuin tieteenä. Hän korostaa toimintaympäristön muuttuvia inhimillisiä elementtejä ja päätöksen tekijän ammattitaitoa sekä kokemusta. Vegon mukaan tilanteenarvio ei takaa hyvää päätöstä, mutta varmistaa toimintaympäristön moninaisten elementtien huomioimisen ja loogisten johtopäätösten tekemisen.<sup>230</sup>

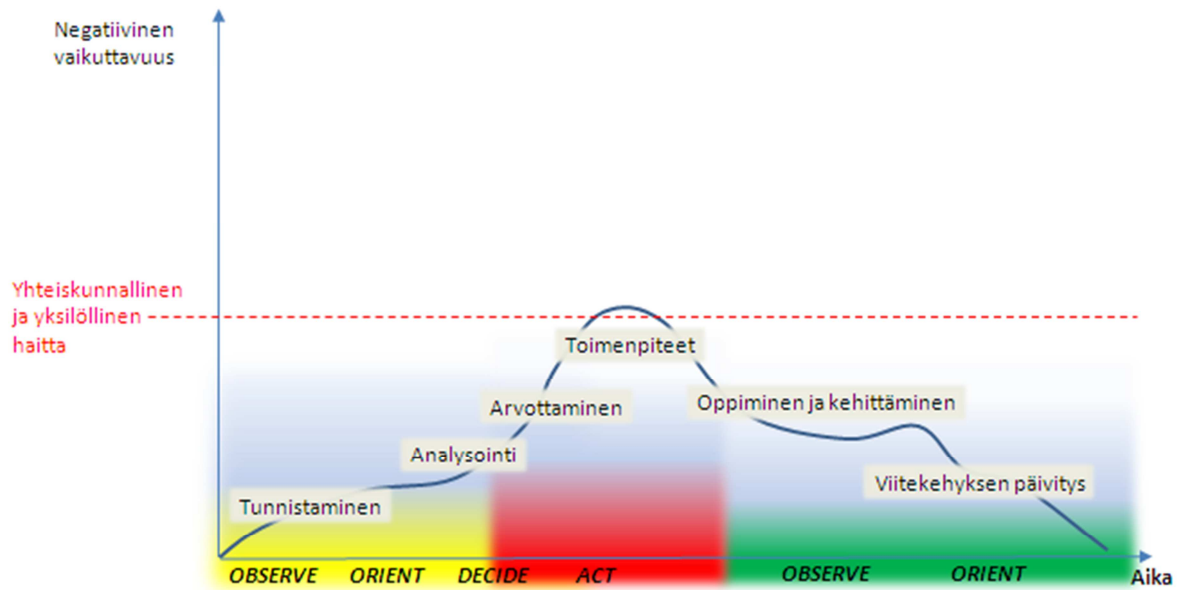
Yhdysvaltojen ilmavoimien eversti John Boyd pyrki tukemaan taktista päätöksentekoprosessia kehittämällä OODA -mallin. Mallin avulla pyritään tekemään oikeita päätöksiä mahdollisimman nopeasti. OODA koostuu sanoista *observe, orient, decide, act*. *Observe* termillä viitataan toimintaympäristöstä tehtävään havainnointiin ja tiedon keräämiseen. *Orient* viittaa tiedon analysointiin ja arvottamiseen. *Decide* tarkoittaa päätösvaihetta, jossa olemassa olevista vaihtoehtoista valitaan se, jonka mukaan toimitaan. *Act* tarkoittaa OODA -mallin vaihetta, jossa toimenpiteet suoritetaan. Mallin syklinen luonne korostaa toiminnan jatkuvuutta. Toimenpiteet tuottavat uutta tietoa vaiheet limittyvät jatkuvaksi päätössykliksi.<sup>231</sup>

Riskienhallinnan syklissä ja OODA -mallissa on nähtävissä yhteys. Molemmat mallit kuvaavat prosessia, jossa tavoitteeseen pyritään tekemällä päätöksiä analysoidun tiedon perusteella. Kuvassa kaksitoista taktisen tason riskien hallinta on kuvattu yhdessä OODA -mallin vaiheiden kanssa. Tämä vahvistaa johtopäätöstä siitä, että riskienhallinta on nimenomaisesti johtamista ja päätöksentekoa.

---

<sup>230</sup> Vego 2007, s. IX-56

<sup>231</sup> Philip ja Martin 2007, s. 178 ja Boyd 1996



**Kuva 12.** Riskienhallinnan syklin ja OODA -mallin vaiheet ilmiön tai tilanteen hallinnassa

Kuvassa kaksitoista on pelkistetty esitys siitä, miten yksittäinen rajaturvallisuusriski hallitaan ideaalitulanteessa. Esitetystä tilanteesta riskin indikaattorit tunnustetaan, riski analysoidaan ja arvioidaan siten, että se voidaan torjua ennen merkittävien yhteiskunnallisten ja yksilöllisten haittojen syntymistä. Kuvassa on esitetty myös se, miten resilientti organisaatio oppii ja kehittää toimintaansa sekä riskienhallinnan viitekehystään saamiensa kokemusten kautta.

Tämän tutkimuksen teorian valossa kuvan kaksitoista pelkistettyä mallia on tarkasteltava kriittisesti. Kuvan ilmiöllä tai yksittäisellä tilanteella on rationaalinen elinkaari, josta voidaan määrittää alku ja loppu. Esimerkkitapaus kehittyy ikään kuin tyhjiössä ilman, että muut tapahtumat tai muiden viranomaisten päätökset vaikuttavat siihen. Kompleksiset ilmiöt ovat niin monimutkaisia, ettei riskejä voida poistaa perinteisellä tavalla jakamalla ilmiö osiin ja poistamalla ei-toivotut tapahtumaketjut. Turvallisuuden ylläpito edellyttää, että järjestelmä sisältää ennakkointia, tarkkailua ja jatkuvaa kykyä reagoida.<sup>232</sup>

<sup>232</sup> Uusitalo ja muut 2009, s. 4

Voi olla myös niin, että ilmiö tai yksittäinen tapahtuma tunnistetaan vasta tilanteessa, jossa riski on jo konkretisoitunut. Tällöin tarvitaan kykyä tehdä nopea analyysi, arvottaminen ja päätös. On huomioitava heijastavan päätöksenteon mukaisesti, että päätöksellä on aina moniulotteisia sosioteknisiä vaikutuksia. Heijastavassa päätöksenteossa ymmärretään, ettei ole yhtä aikajanaa, jolla eri tahojen tekemät päätökset vaikuttaisivat lineaarisesti ja järjestyksessä. Jokainen päätös muodostaa oman tulevaisuuskehityksensä ja toisaalta siihen vaikuttavat jatkuvasti muualla tehtävät ja tekemättä jäävät päätökset sekä toimintaympäristön kolmitasoinen kompleksisuus.

Kuvaa kaksitoista tarkasteltaessa on huomioitava myös se, minkä suhteen riskin konkretisoinnin negatiivista vaikutusta tarkastellaan ja miten sitä mitataan. Viranomaistoiminnassa on olemassa mittausmenetelmä tuottavuuden määrittämiseksi, mutta yksittäisen ilmiön torjumiseksi tehtyjen toimenpiteiden vaikutusta on vaikea mitata<sup>233</sup>.

Barry Buzan huomauttaa valtion ja yksilön turvallisuuskäsitysten olevan usein varsin erilaisia. Lisäksi eri yksilöt suhtautuvat ja kokevat turvallisuuden eri tavalla. Buzanin mukaan myös riskien vaikuttavuus on erilainen tarkasteltaessa yksilöä ja valtiota. Yksilön kokemat vaikutukset ovat pysyvämpiä ja konkreettisempia kuin valtion. Valtio voi itsenäisenä toimijana jopa hävitä ja syntyä uudelleen, mutta yksilön kokema taloudellinen menetys, loukkaantuminen tai kuolema ovat luonteeltaan pysyvämpiä. On siis hyvin vaikeaa muodostaa kattavaa mittaria, jolla rajaturvallisuusriskien vaikuttavuutta voidaan objektiivisesti mitata. Yhtä vaikeaa on mitata sitä, miten tehdyt toimenpiteet vaikuttavat ja mihin ne todellisuudessa vaikuttavat.<sup>234</sup>

---

<sup>233</sup> Ks. esimerkiksi Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 2012

<sup>234</sup> Buzan 1983, s. 61–67

## JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa ihmisten globaalia vuorovaikutusta on tutkittu Rajavartiolaitoksen toiminnan ja kompleksisten riskienhallinnan näkökulmasta. Samaa ilmiötä voitaisiin tutkia monien eri tahojen ja viranomaisten näkökulmista, jolloin johtopäätökset painottuisivat mahdollisesti eri asioihin. Johtopäätöksissä korostetaan tiedonhankinnan ja viranomaistoiminnan syvyyden merkitystä kompleksisten ilmiöiden hallinnassa. Siitä voidaan esittää kritiikkiä toteamalla, että Schengen -alueella on voitava liikkua vapaasti ja sisäraajat on voitava ylittää ilman rajatarkastuksia. Näin asia onkin. Viranomaistoiminnassa on aina noudatettava lakeja ja kunnioitettava ihmisoikeuksia. Toiminnan syvyydellä tarkoitetaan viranomaisten toimivaltansa mukaista yhteistyötä ja tiedonvaihtoa, minkä avulla ilmiötä voidaan hallita kokonaisuuksina.

Onko rajaturvallisuusriskin tarkka määrittelemisen Ian Mitroffin tarkoittamaa väärän ongelman täsmällistä ratkaisemista<sup>235</sup>? Onko kuitenkin niin, että puhuttaessa rajaturvallisuusriskistä puhutaan sisäisen turvallisuuden riskeistä, joilla on ulottuvuus valtakunnan rajaan? Jos vain yksilö voi tuntea konkretisoituvan riskin vaikutuksia, pitäisikö sittenkin tarkastella vain inhimillistä turvallisuutta? Onko turvallisuusuhkien tarkka kategorisointi ylipäättään tarpeen vai pitäisikö puhua vain Luhmanin tarkoittamista uusista uhkista? Turvallisuuden tutkimuksessa hermeneuttinen kehä herättää pyöriessään yhä uusia kysymyksiä. Tässä tutkimuksessa pohdinnan painopiste luotiin tutkimuksen rajauksen ja ongelman asettelun mukaisiin kysymyksiin.

Turvallisuus on näkökulma. Näkökulman rajausta muodostuu ongelmaksi, jos turvallisuuden ilmiötä yritetään omistaa ja turvallistaa omien intressien pohjalta. On sinänsä täysin oikein tarkastella ilmiötä laajasti eri viranomaisten näkökulmista. Vasta analyysin jälkeen tiedetään, minkä viranomaisen vastuulle ilmiö kuuluu ja millaista yhteistyötä sen osalta on tehtävä. Viranomaisen ei voi omistaa ilmiötä, vaan sen täytyy tarkastella sitä lainsäädännön näkökulmasta. Tästä syystä on tärkeää ymmärtää, mitä rajaturvallisuus on Rajavartiolaitoksen ja muiden toimijoiden näkökulmasta, mitä rajaturvallisuuden ylläpidolla pyritään suojaamaan sekä mitä riskejä rajaturvallisuuteen kohdistuu.

---

<sup>235</sup> Mitroff 1998, s. 31

Kun turvallisuus on näkökulma, mitä näköalassa näkyy? Siinä näkyy ihmisten vuorovaikutusta keskenään ja ympäristön vaikutusta tuohon vuorovaikutukseen. Tällöin voidaan todellakin todeta, että maailma ei selity yhdellä tavalla. Jokaisen ihmisen tilanne ja sattuma pitää siitä huolen. Tullaan kysymykseen siitä, kenelle turvallisuutta tehdään. Tofflerin ensimmäisellä aallolla korostuu keräilijä- tai viljelijäyhteisön turvallisuus, toisessa aallossa keskiössä on vahva valtio ja kolmannella aallolla korostuu yksilön rooli. Turvallisuuskäsitys painottaa niitä asioita, jotka ovat kulloinkin ihmisille tärkeitä.

Rajan ja valtion käsitteiden muuttuminen vaikuttaa merkittävästi viranomaistoimintaan. Suurin osa Suomessa laittomasti oleskelevista ihmisistä saapuu maahan Schengen -alueen sisärajojen kautta. Kansallista rajaturvallisuutta ei ole olemassa ilman Euroopan unionin rajaturvallisuutta. On kiinnitettävä entistäkin suurempaa huomiota Euroopan unionin rajaturvallisuusjärjestelyjen toimivuuteen. Sama asia koskee myös sisäistä turvallisuutta. Sisäisen turvallisuuden ohjelma keskittyy Suomen sisäiseen turvallisuuteen, mutta todellisuudessa Suomen sisäistä turvallisuutta on kovin hankala tarkastella ilman Euroopan unionin näkökulmaa. Toimintaympäristön muuttuminen pitää tunnustaa ja ilmiöihin on päästävä kiinni kokonaisuutena. Kansalliset ja kansainväliset vastuut on sovittava niin toiminnan kuin viranomaisten tekemän tutkimuksen osalta.

Rajavartiolaitoksen kehittyminen voidaan jakaa kolmeen vaiheeseen. Nuoren valtion rajavartiolaitoksen vaihe, kylmän sodan rajavartiolaitoksen vaihe ja verkottuneen rajavartiolaitoksen vaihe, jossa toimintaympäristön monimutkaistuminen ja rajatarkastukset uutena tehtävänä muuttivat Rajavartiolaitoksen toimintaa merkittäväällä tavalla. Rajaturvallisuus ja rajaturvallisuusriskien hallinta ovat kolmannen vaiheen termejä, jotka ovat syntyneet Rajavartiolaitoksen toimintaan vaikuttavien systeemien kehittymisen ja vuorovaikutuksen emergenssinä. Emergenssillä tarkoitetaan tässä yhteydessä kokonaan uutta ilmiötä ja toiminnan tasoa, joka on kehittynyt eri systeemien ja ilmiöiden vuorovaikutuksena. Termit ovat laaja-alaisia ja kuvaavat hyvin rajaturvallisuusriskien hallinnan kontekstin kompleksisuutta.



Kompleksisuudella tarkoitetaan ilmiön monialaisuutta ja siihen vaikuttavia useita tekijöitä, jotka vaikuttavat toisiinsa synnyttäen lukemattoman määrän tapahtumavaihtoehtoja. Yksittäiset osatekijät eivät sinänsä ole monimutkaisia, mutta kompleksisuus syntyy niiden yhteisvaikutuksesta. Systemien suuri määrä, niiden jatkuva kehittyminen ja vuorovaikutus ovat keskeisiä kompleksisuutta aiheuttavia tekijöitä. On olennaista ymmärtää, mistä systemien jatkuva muuttuminen ja kehittyminen johtuvat. Tässä tutkimuksessa todettiin, että ihmisten jatkuva halu kehittää systeemejä johtaa osaltaan myös kompleksisuuden lisääntymiseen.

Johtamisen kannalta on ymmärrettävä, että verkottuneen rajavartiolaitoksen vaiheessa sisäinen turvallisuus ja rajaturvallisuus siirtyivät kansalliselta tasolta kompleksisemmalle globaalille tasolle. Emergenssin myötä systemien määrä lisääntyi ja syntyi kokonaan uusi Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden ja rajaturvallisuuden taso. Uudella tasolla myös rajaturvallisuusriskeihin liittyviä systeemejä on enemmän ja niiden keskinäisriippuvuudet ovat monimutkaisempia.

Edellä esitetty rajaturvallisuuden emergenssi on rajaturvallisuusriskien hallinnan kehittämisen ja kompleksisuuden huomioimisen kannalta erittäin tärkeä havainto. Kompleksisuus voidaan huomioida rajaturvallisuusriskien hallinnassa ymmärtämällä, että toisen vaiheen toimintatavat tai toimintaympäristökäsitys eivät toimi enää kolmannessa vaiheessa sellaisenaan. On tunnistettava kolmannen tason systeemit ja niiden toimintaperiaatteet, jotta omat toimenpiteet voidaan suunnata oikein. On tunnettava kolmannen vaiheen rajaturvallisuuden rakenteet ennen kuin ongelmia voidaan analysoida. Turvallisuusviranomaisen ei määritä emergenssin vaihetta, vaan se tapahtuu osana globaalia toimintaympäristöevoluutiota. Toimintamallit on siis muutettava toimintaympäristöön, ei päinvastoin.

Rajavartiolaitos toimii yhdenmisen rajaturvallisuuden periaatteiden mukaisesti. Yhdenmisen rajaturvallisuus strategisena ratkaisuna ja operatiivisen kenttätoiminnan johtamisjärjestelmä taktisena ratkaisuna soveltuvat tämän tutkimuksen mukaan hyvin kompleksisten rajaturvallisuusriskien hallintaan. Rajavartiolaitosta voidaan kuitenkin kehittää edelleen resilientin organisaation suuntaan. Resilientiltä organisaatiolta vaaditaan kykyä ennakoida, havainnoida ja reagoida. Organisaatiolta vaaditaan kykyä ymmärtää, mitä voi tapahtua, tietoa siitä minne havainnointi pitää suunnata ja tietotaitoa reagoida oikealla tavalla olemassa olevan toimivallan mukaisesti. Tietoisuutta ja toimintatapoja on ylläpidettävä ja testattava.

Resilientti organisaatio oppii omista ja muiden virheistä sekä menetyksistä. Turvallisuus ei ole pysyvä tila, vaan ilmentää ennemminkin jonkun ei-toivotun asian puuttumista. Rajaturvallisuus toteutuu kun alueloukkauksia ei tapahdu, rajojen ylityksiä ei tapahdu muualta kuin määrättyjen rajanylityspaikkojen kautta, rajat ylittävästä rikollisuudesta tai muusta rajoihin ja niiden lähialueisiin liittyvästä toiminnasta ei aiheudu vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle eikä kansanterveydelle.

On tärkeää, että organisaatiolla on kyky ja riittävästi aikaa ennakoida, havainnoida ja vaikuttaa ympäristöönsä. Organisaation resilienssin ydin on siinä, että edellä kuvattu prosessi on jatkuva ja ympäristöstä saadut havainnot muuttuvat nopeasti päätöksenteon kautta tapahtuvaksi vaikuttamiseksi sekä organisaation käytössä olevaksi tiedoksi ja osaamiseksi. Heijastava päätöksenteko mahdollistaa historian, nykyisyyden ja tulevaisuuden huomioimisen päätöksenteossa. Keskeistä on, että päätöksen vaikutuksen arviointi ei rajoitu välittömään vaikutukseen. Hallitakseen kompleksisia rajaturvallisuusriskejä Rajavartiolaitoksen tulee kiinnittää huomiota päätöksentekoon ja erityisesti päätöksen vaikutusten analysointiin.

Tässä tutkimuksessa esiteltiin päätöksentekoa tukeva heijastavan päätöksenteon malli. Mallissa huomioidaan päätöksen aiheuttamat välittömät, välilliset ja seurannaiset vaikutukset. Rajaturvallisuuden alalla tehdään päätöksiä jatkuvasti. Päätöksiä tekevät niin valtiolliset kuin eivaltioollisetkin toimijat sekä yksittäiset ihmiset. Päätökset luovat uusia tulevaisuuksia ja vaikuttavat jatkuvasti toisiinsa.

Rjavartiolaitoksen on kyettävä rajaamaan oma näkökulmansa sen lakisääteisen tehtävän kautta. Rajaturvallisuuden johtamisessa huomio kiinnittyy rajaturvallisuusriskeihin eli uhkiin, joilla voi toteutuessaan olla vaikutus rajaturvallisuuteen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että Rajavartiolaitoksen näkökulma ihmisten vuorovaikutukseen olisi suppea. Ilmiöitä on tarkasteltava laajasti, mutta niistä on löydettävä indikaatioita, joilla voidaan olettaa olevan vaikutusta rajaturvallisuuden ylläpitoon.

Yhdennetty rajaturvallisuus on rajaturvallisuusriskin ilmentymisen sosiaalinen kehys. Yhdennetyt rajaturvallisuuden perusajatuksena oleva yhteistoiminta ja toiminnan syvyys tukevat hyvin kompleksisten rajaturvallisuusriskien hallintaa. Onnistumisen kannalta keskeisiä ovat lainsäädännön ja toimintamallien yhtenäisyys eri Euroopan unionin jäsenvaltioissa sekä kansallisella tasolla. Lainsäädännön yhtenäisyys ja käytännön toimintamallien yhtenäisyys vähentävät Euroopan unionin rajaturvallisuuden mekaanista kompleksisuutta, mutta orgaanisen kompleksisuuden hallinta edellyttää jäsenmaiden yhteisiä tavoitteita ja aitoa halua tehdä yhteistyötä. Rajaturvallisuusriskin ja rajaturvallisuuden täsmällinen määrittely hyödyntää rajaturvallisuuden ylläpitoa erityisesti täsmentyvän kommunikaation kautta. Käyttämällä vakiintuneita ja täsmällisesti määriteltyjä termejä viranomaisten välinen kommunikaatio selkeytyy ja väärinymmärrysten määrä vähenee.

Kansallista rajaturvallisuutta ei ole olemassa ilman Euroopan unionin rajaturvallisuutta ja päinvastoin. Tämä on tärkein johtopäätös tarkasteltaessa yhdennettyä rajaturvallisuutta rajaturvallisuusriskien hallinnan näkökulmasta. Kansallisella ulkorajalla tehtävän rajavalvonnan lisäksi tulevaisuudessa on kiinnitettävä enemmän huomiota yhteistoimintaan Schengen -alueen ulkorajoilla sekä vapaan liikkuvuuden alueella tehtävään ulkomaalaisvalvontaan. Kansallisen rajavalvonnan merkitys vähenee, jos muilla ulkorajoilla valvonta ei toimi.

Rajaturvallisuusriski konkretisoituu, kun laittomasta maahantulosta aiheutuu yhteiskunnallinen tai yksilöllinen negatiivinen vaikutus. Rajaturvallisuusriskin tapauksessa negatiivinen vaikutus kohdistuu niihin asioihin, joita rajaturvallisuuden ylläpidolla pyritään suojaamaan. Laittoman maahantulon vaikutus on moniulotteinen. Negatiivinen vaikutus kohdistuu niin yksilöön kuin yhteiskuntaankin. Yksilö voi joutua ihmiskaupan uhriksi ja yhteiskunnallisia haittoja muodostuu niin lähtö-, kauttakulku- kuin kohdemaissakin.

Rajaturvallisuusriskien hallinnan kannalta on keskeistä havaita ilmiön maantieteellinen syvyys. Riskienhallinnan sykli ei toteudu, jos sen viitekehys ei kata ilmiötä kokonaisuutena. Riskien tunnistaminen edellyttää, että analysoitavaa tietoa saadaan ilmiöstä kokonaisuutena ja riskienhallinnan toimenpiteet voidaan ulottaa niin lähtö-, kauttakulku kuin kohdemaihin. Tutkimuksen esimerkkitapauksena olevan laittoman maahantulon hallinta ei onnistu vain rajavalvonnan keinoin. Ihmisten on voitava liikkua vapaan liikkuvuuden alueella vapaasti ilman, että heihin kohdistetaan rajatarkastuksia sisärajoilla. Ilmiön hallitseminen edellyttää, että viranomaiset tarkastelevat ilmiötä laajasti oman toimivaltansa näkökulmasta ja luovat yhteisen tilannekuvan käytössä olevan tiedon perusteella. Tehtävät toimenpiteet perustuvat aina olemassa olevaan toimivaltaan ja ihmisten perusoikeuksia on kunnioitettava kaikissa tilanteissa.

Niin yksilö kuin yhteiskuntakin hyötyvät laillisesta maahantulosta. Tämä johtopäätös on tärkeä kehitettäessä viranomaisten viestintää ja yhteiskuntasuhdetta. Rajavartiolaitos mahdollistaa omalla toiminnallaan turvallisen laillisen maahantulon niin Suomeen kuin muuallekin Schengen -alueelle. Laittoman maahantulon ennaltaehkäisy ja torjunta ovat osa tätä toimintaa.

Päätös lähteä liikkeelle tehdään lähtömaassa. Päätös perustuu siihen positiiviseen oletukseen, joka henkilölle muodostuu kohdemaasta verrattuna lähtömaassa vallitseviin olosuhteisiin. Laittoman maahantulon ennaltaehkäisyn kannalta on pyrittävä vaikuttamaan tehtävään päätökseen siten, että henkilöt eivät turvaudu laittomiin maahanmuuton keinoihin. Mielikuvaan voidaan vaikuttaa kommunikaatiolla. On pyrittävä vahvistamaan sellaista mielikuvaa, joka on halutun tavoitteen kannalta edullinen. Aikaisemmin tässä tutkimuksessa todettiin, että maahanmuutto on Suomelle tärkeää. On kuitenkin niin yksilön kuin yhteiskunnankin kannalta tärkeää, että maahanmuutosta ei aiheudu yksilöllisiä tai yhteiskunnallisia negatiivisia vaikutuksia.

Yhdennetyn rajaturvallisuuden strategia ei korosta kommunikaation merkitystä. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan saavuttamiseksi olisi kuitenkin hyödyllistä pohtia strategista kommunikaatiota rajaturvallisuuden ylläpidon välineenä. Strategisella kommunikaatiolla tarkoitetaan sitä kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jolla viranomaisyhteistyön, diplomatian, julkissuhteiden hoitamisen, informaatio-operaatioiden sekä politiikan keinoin edistetään jäsenmaiden ja sitä kautta Euroopan unionin rajaturvallisuutta, arvoja ja taloudellista kilpailukykyä.

Yhdennetyn rajaturvallisuuden periaate on kompleksisten rajaturvallisuusriskien hallinnan toimiva viitekehys. Sitä voitaisiin kehittää edelleen panostamalla tulevaisuudessa enemmän strategiseen kommunikaatioon rajaturvallisuuden ylläpidon välineenä. Yhtenäinen narratiivi on kyettävä luomaan Euroopan unionin tasolla ja se on pystyttävä kommunikoimaan kaikkiin jäsenmaihiin ja sitä kautta neliportaisen valvontamallin kaikille tasoille. Strateginen kommunikaatio on tärkeä riskienhallinnan jatkotutkimus- ja kehittämisalue rajaturvallisuuden johtamisessa.

Taktisen tason johtamisen kannalta on keskeistä huomata, että sattuman vaikutusta voidaan vähentää koulutuksella, taktiikalla ja toiminnan kehittämisellä. Kalustoa voidaan kehittää toimintaympäristöä vastaavaksi. Toimintatapoja ja taktiikkaa sekä johtamisjärjestelmää voidaan parantaa kokemusten kautta. Toimintaympäristöstä johtuvaa sattuman vaikutusta voidaan pienentää harjoittelemalla toimintaa toimintaympäristön muiden toimijoiden kanssa, erilaisissa ympäristöissä, eri vuorokauden- ja vuodenaikoina sekä erilaisissa valaistusolosuhteissa.

Toiminnan kohteena olevan henkilön toimintaan on kaikkein vaikeinta varautua ennakolta. Rajavartiolaitoksessa on kehitetty kenttätoiminnan johtamisen tueksi VARO -malli. Mallin tarkoituksena on tukea tilannejohtajaa rajaturvallisuustilanteiden työturvallisessa ja tehokkaassa ratkaisemisessa. VARO -malli on analyysirunko, joka helpottaa johtajaa huomioimaan ja hallitsemaan eri kenttätoiminnan kompleksisuuden osatekijöitä. Tilanteenarviointi on jatkuva prosessi, johon vaikuttavat ympäristö sekä johtajan henkilökohtainen kokemus ja koulutus. VARO -mallin avulla johtajan ajattelua pyritään ohjaamaan olennaisiin tekijöihin, jotta hän voisi havainnoida ja vaikuttaa toiminnan kohteeseen ennakoivasti. VARO -malli on esimerkki siitä, miten rajaturvallisuusriskien kompleksisuus voidaan huomioida käytännössä.

Taktisella tasolla päätöksiä on kyettävä tekemään nopeasti. Erityisesti kompleksisissa tilanteissa tarvitaan inhimillinen kyky tunnistaa toimintaympäristöstä olennaiset asiat ja yhdistää ne luovasti yhteen. Tilanteenarvio ja riskianalyysi luovat edellytyksiä, mutta päätös on aina inhimillinen ja luova prosessi. Analyysin tarkoitus on luoda edellytyksiä päätöksenteolle. Monet tutkijat hyväksyvät riskianalyysin rajoitukset ja maailman kompleksisuuden painottaen analyytikon inhimillistä kykyä tunnistaa olennaisia asioita ja yhdistää niitä kokonaisuuksiksi.

Tarvitaan inhimillinen kyky yhdistää analyysin tuoma tilannetietoisuus hetkeen ja ympäristöön, jossa päätös tehdään. Riskianalyysi yksin ei tuo vastauksia, mutta asetetut indikaattorit luovat edellytyksiä tunnistaa toimintaympäristön keskeisiä muutoksia. Johtajalla on oltava kykyä yhdistää uutta ja vanhaa tietoa ja synnyttää tätä kautta luova ratkaisu.

Rajaturvallisuuden ylläpitäminen on Rajavartiolaitoksen tärkein tehtävä. Toiminnan tuloksellisuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden takaamiseksi on tärkeää, että Rajavartiolaitos tunnistaa rajaturvallisuuteen kohdistuvat uhkat ja pystyy määrittämään niiden todennäköisyyden sekä vaikuttavuuden. Toisin sanoen Rajavartiolaitoksen on kyettävä hallitsemaan rajaturvallisuusriskejä.

Riskienhallinnan ja turvallisuuden tutkimuksessa on nähtävissä kaksi suuntausta siinä, miten riskien analysoinnin mahdollisuuksiin suhtaudutaan. Toisaalla ilmiöiden mekaaninen käsittely ja matemaattinen mallintaminen tuntuu olevan mahdollista myös vaikeiden sosiologisten ilmiöiden osalta. Toinen ääripää näyttäisi uskovan riskien analysoinnin olevan jokseenkin turhaa, koska kukaan ei koskaan voi tietää, mitä tulevaisuudessa tapahtuu.

Tämän tutkimuksen tuloksena voidaan hyvän käytännön todeta olevan edellä esitettyjen ääripäiden välillä. Riskianalyysi on kiinteä osa päätöksentekoa, toiminnan kohdentamista, resursien allokointia ja tuloksellisuuden raportointia. Analyytikon on kuitenkin pystyttävä esittämään tekemänsä analyysituotteen rajoitukset tuotteen käyttäjälle. Toimintaympäristön kompleksisuus on tunnustettava myös rajaturvallisuusriskin käsittelyn yhteydessä.

Tässä tutkimuksessa tapahtuman äärimmäiseksi vaikuttavuudeksi määriteltiin yhteiskunnallisella tasolla maailmanloppu ja yksilötasolla kuolema. Toisaalta näiden tapahtumien vaikuttavuuden todettiin olevan samalla nolla, koska yhteiskunnallisella tasolla kukaan ei jää kärsimään maailmanlopun vaikuttavuudesta, koska ajattelevia olentoja ei enää ole. Yksilötasolla henkilö ei kärsi kuolemansa vaikuttavuudesta, koska kuoltuaan häntä ei enää ole. Vaikuttavuus on subjektiivinen ja kontekstisidonnainen asia. Sattumalla tai tapahtumalla voi olla suuri merkitys jollekulle toimijalle, kun taas jollekulle toiselle toimijalle se on täysin merkityksetön. Tapahtuman merkitys konkretisoituu vasta tapahtuman tiedostamisen jälkeen.

Rajaturvallisuusriskiä ei voida määritellä kattavasti siten, että määritelmä itsessään käsittäisi kaikki rajaturvallisuuteen kohdistuvat riskit. Rajaturvallisuusriskin käytettävyys terminä muodostuu rajaturvallisuuden määrittelemisen kautta. Tässä tutkimuksessa tehty rajaturvallisuusriskin määrittely peilaa Rajavartiolaitoksen yhteiskunnallista lakisääteistä tehtävää. Määritelmän avulla voidaan osoittaa sellaiset oikeushyvät ja kohteet, joita Rajavartiolaitos toiminnallaan suojaa.

Subjektiiivinen vaikuttavuus on oikea tapa lähestyä epävarmuutta ja sattumaa. Riskien hallitsemiseksi organisaation on määritettävä viitekehyksensä, jossa se voi analysoida ja arvottaa toimintaansa liittyviä riskejä. Toimenpiteisiin ryhtymiseksi on pohdittava, mistä riski syntyy. On kyettävä tunnistamaan riskin lähde. Olennaisinta on ymmärtää, miten riskin negatiiviselta vaikuttavuudelta voi välttyä, miten sen voi estää, miten siitä voi selvitä tai miten tapahtuman vaikuttavuutta voidaan rajoittaa.

Rajavartiolaitoksen kannalta keskeistä on ymmärtää, mitkä riskit uhkaavat nimenomaisesti rajaturvallisuutta ja miten niihin voidaan vaikuttaa. Rajaturvallisuusriskien tunnistaminen ja niiden ymmärtäminen on edellytys sille, että Rajavartiolaitos onnistuu päätehtävässään eli rajaturvallisuuden ylläpidossa. Onnistuminen edellyttää myös ymmärrystä siitä, missä riskejä voidaan tietoisesti ottaa. Riskin ottamisella tarkoitetaan esimerkiksi resurssien allokointiin liittyviä päätöksiä, joilla toimintaa kohdennetaan. Resurssien vähentyessä rajaturvallisuuden johtamisessa on kyettävä määrittämään entistäkin tehokkaammin, mikä on päätehtävän toteuttamisen kannalta olennaista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että on kyettävä tunnistamaan yhteiskuntaan ja yksilöön eniten vaikuttavat rajaturvallisuusriskit ja keskitettävä resurssit niiden hallintaan.

Resurssien kohdentaminen ei saa kuitenkaan tarkoittaa itsekkyyttä viranomaisyhteistyössä. Riskienhallinnassa tarkka tehtäväjako on osa hyvää yhteistyötä, mutta kompleksisten ilmiöiden hallitseminen edellyttää kommunikaatiota viranomaisten välillä. Puhuttaessa riskeistä on keskeistä havaita niiden subjektiivinen luonne sekä sidonnaisuus tarkastelun lähtökohtiin, aikaan ja paikkaan. Vaikka analyysitoiminnan onkin noudatettava yleisen tutkimusetiikan normistoja, toimijat tarkastelevat toimintaympäristön uhkia aina omista näkökulmistaan osin subjektiivisesti. Viranomaistoiminnassa keskeinen näkökulman asettaja on lainsäädäntö. Viranomaisen on tiedettävä tarkasti, mitä sen toiminnalla pyritään suojaamaan ja mitkä uhkat suojattavaa kohdetta voivat vaarantaa.

Valtakunnan ja Euroopan unionin kokonaisturvallisuuden saavuttamiseksi on tärkeää, että viranomaiset kommunikoivat tunnistamiaan riskejä toisilleen. Analyysitoiminnan yhteydessä voi tulla esille riskejä, jotka eivät suoraan vaikuta kyseisen viranomaisen toimintaan, mutta ne saattavat olla hyvinkin merkittäviä toisen viranomaisen kontekstissa. Viranomaisten on näissä tilanteissa tiedotettava kyseistä viranomaista havaitsemastaan riskistä, jolloin riskin hallitseminen on mahdollista. Omat strategiset painotukset on kommunikoitava selkeästi muille toimijoille, jolloin viranomaistoiminnan kokonaisvaikuttavuudesta on mahdollista määrittää kokonaiskuva.

Maahanmuuton hallinta ja laittoman maahantulon torjunta edellyttävät strategista kommunikaatiota. Suomella ja Euroopan unionilla on oltava yhtenäinen viesti ja toiminta-ajatus. Yhtenäisellä maahanmuuttopolitiikalla ja viranomaistoiminnalla voidaan vaikuttaa maahanmuuttopäätöstä pohtiviin henkilöihin jo lähtöalueella. On tärkeää, että heille muodostuu realistinen mielikuva esimerkiksi työllistymismahdollisuuksista ja elinolosuhteista kohdealueella. Tarjoamalla oikeaa informaatiota voidaan vaikuttaa myös laittoman maahantulon järjestäjiin, jotka markkinoivat palveluitaan disinformaation luoman virheellisen mielikuvan kautta.

Kommunikaation mahdollistamiseksi on tärkeää, että käytettävät käsitteet ymmärretään samalla tavalla niin organisaation sisä- kuin ulkopuolella. Rajaturvallisuus määriteltiin tässä tutkimuksessa tilaksi, jossa suvereenin valtion alueellista koskemattomuutta ei loukata. Rajojen ylitys tapahtuu säännösten mukaisesti ja määrättyjen rajanylityspaikkojen kautta. Rajat ylittävistä rikollisuudesta tai muusta rajoihin ja niiden lähialueisiin liittyvästä toiminnasta ei aiheudu vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle eikä kansanterveydelle. Rajaturvallisuusriski määritellään käsitteenä rajaturvallisuuteen kohdistuvaksi uhkaksi, jonka todennäköisyys ja vaikuttavuus voidaan määritellä.



## LÄHTEET

Aluevalvontalaki 18.8.2000/755

Asa R: Hyvät käytänteet laittoman maahantulon vähentämiseksi, Maahanmuuttovirasto 2011

Aufferman B, Turun yliopiston tulevaisuuden tutkimuskeskus: Luento Turussa 14.2.2013. Materiaali tutkijan hallussa.

Aven T: Foundations of Risk Analysis. University of Stavanger, John Wiley & Sons Ltd, West Sussex 2003

Aven T: Risk Analysis. University of Stavanger, John Wiley & Sons Ltd, West Sussex 2009

Boyd J: The essence of winning and losing, U.S. Air Force, 1996

Buzan B: People, States and Fear, Wheatsheaf books ltd, Sussex 1983

Buzan B, Wæver O, Wilde J: Security, A New Framework for Analysis. Lynne Rienner Publishers, London 1998

Christianson M, Swedish National Defence Collage, Presentation in the Nordic Security Seminar, 17<sup>th</sup> December 2012. Materiaali tutkijan hallussa.

Cornish D. & Clarke R: The Reasoning Criminal. Rational Choice Perspectives on Offending. New York, 1986

Council of the European Union: Regulation (EC) 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. 2004

Council of the European Union: 7864/09 Schengen Catalogue. 2009

Engelbrektsson K, MG Swedish Military Representative to EU and NATO, Presentation in the Nordic Security Seminar, 18<sup>th</sup> December 2012. Materiaali tutkijan hallussa.

Euroopan neuvoston pääsihteeristö: Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2010

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 526/2006: Schengenin rajasäännöstö, 15.3.2006

EUROPOL: Strategic Intelligence Analysis Course 2007 SIAC- reading material. Warsaw 2007

Frontex: International border management symposium, final report. Boppard 2009

Frontex: Ciram, Common integrated risk analysis model, an update. Warsaw 2011

Furedi F: Culture of fear. Continuum, London 2002

Gadamer H: Hermeneutiikka, Ymmärtäminen tieteissä ja filosofiassa, suom. Ismo Nikander. Vastapaino Tampere 2005

Grabo C: Anticipating Surprise. Defence Intelligency Agency, Washington 2002

Hanén T: Turvallisuusjohtaminen ja rajavartiolaitos. Maanpuolustuskorkeakoulu 2005

Hanén T: Ennakoinnin illuusio. Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu numero 68, Hakapaino oy, Helsinki 2010

Harisalo R: Organisaatioteoriat, Juvenes Print, Tampere 2010

Heiskanen M: Rajakeisarin uudet (v)aatteet, akateeminen väitöskirja, Lapin yliopisto, 2013

Hollnagel E ja muut: Resilience Engineering, Ashgate Pub Co, 2006

Husa ja Pohjolainen: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Talentum, Helsinki 2009

Huhtinen A-M, johtamisen professori: Luento Yleisesikuntaupseerikurssi 56:lle, Maanpuolustuskorkeakoulu 6.8.2012. Materiaali tutkijan hallussa.

Huhtinen ja Hanén: Yhteenkietoutumisen teoria – yllätyksen ja sattuman tieteellinen selitys, Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu numero 69, Hakapaino oy, Helsinki 2011

ISO STANDARD 31000: Risk management – Principles and guidelines. Switzerland 2009

ISO STANDARD 31010: Risk management – Risk assessment techniques

ISO GUIDE 73: Risk management – Vocabulary. Switzerland 2009

Jantunen M: Abu Ghraib-Varissuo, Irakilaismiehen matka Saddamin selleistä Suomeen. Gummeruksen kirjapaino Oy, Jyväskylä 2007

Jauri O: Riskienhallinta uudesta näkökulmasta. Kauppakaari OY 1997

Johnson N: Simply Complexity. Oneworld Publications, Oxford 2007

Jokela M: Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden ”nexus” turvallisuuden hallinnan haasteena. Esitelmä rajaturvallisuusalan seminaarissa, Raja- ja merivartiokoulu 29.8.2011. Materiaali tutkijan hallussa.

Juuti P ja Luoma M: Strateginen johtaminen, Kustannusosakeyhtiö Otava, Keuruu 2009

Kaakkois-Suomen rajavartiosto: Rajaturvallisuusharjoituksen opetusmateriaali, kapteeni Mika Suomalainen, 2008

Kantola J: Helsingin Sanomat D4, Pitkä matka Eurooppaan. 5.4.2009

Kansallinen ihmiskaupparaportoiija: Ihmiskauppa ja siihen liittyvät ilmiöt sekä ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutuminen Suomessa, julkaisusarja 7, Painoyhtymä Oy, Porvoo 2010

Keeney R ja Raiffa H: Decisions with Multiple Objectives, Cambridge University Press 1993

Keskisarja T: Raaka tie Raatteeseen, Bookwell Oy 2012

Kosonen M: Raja railona aukeaa, Joensuun Yliopistopaino, Joensuu 2001

Kosonen M ja Pohjonen J: Isänmaan portinvartijat, Kustannusosakeyhtiö Otava, Keuruu 1994

Kuronen T: Tietovarojen hyödyntäminen ja demokratia, Sitra 174, Keuruu 1998

Kuusela H. ja Ollikainen R: Riskit ja riskienhallinta. Juvenes print, Tampere 2005

Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 577/2005

Limnell J: Suomen uhkakuvapolitiikka 2000-luvun alussa. Maanpuolustuskorkeakoulu 2009

Luhman N: Ekologinen kommunikaatio. Suomentaneet Sam Krause ja Seppo Raiski. Gaudemus. Helsinki 2004

Markowitz H: Portfolio Selection, Efficient Diversification of Investments. Wiley, New York 1959

Marttunen M: Interactive multicriteria decision analysis in the collaborative management of watercourses. Aalto University Doctoral Dissertations 75/2011

Mitroff I: Tartu oikeisiin ongelmiin. WSOY, Juva 2000

Napola J: Rajavalvonnan operatiivisen riskianalyysin laatu. Maanpuolustuskorkeakoulu, diplomityö YEK 55, 2011

Niemenkari A: Rajaturvallisuus Euroopan unionissa. Raja- ja merivartiokoulu, Espoo 2003

O'Brien M. and Yar M: Criminology, The Key Concepts. Routledge, New York 2008

Pagels H: The Dreams of Reason, Simon and Schuster Inc, New York, 1988

Philp W ja Martin C: A philosophical approach to time in military knowledge management, Journal of Knowledge Management, Vol. 13 NO. 2009

Patomäki H, professori, Helsingin yliopiston politiikan ja talouden tutkimuksen laitos, Luento Sisäisten turvallisuuden tutkimusseminaarissa, Raja- ja merivartiokoulu 4.10.2012. Materiaali tutkijan hallussa.

Pitkäniitty M: Rajavartiolaitoksen riskianalyysi - mitä se merkitsee? Maanpuolustuskorkeakoulu, diplomityö YEK 54, 2009

Pohjonen J: Rajarauhaa Suomen ja Euroopan puolesta, Rajavartiolaitos ja Kustannusosakeyhtiö Otava, Keuruu 2009

Power M: Organized Uncertainty. Oxford University Press, New York 2007

Puusa A: Käsiteanalyysi tutkimusmenetelmänä. Joensuun yliopisto, Joensuu 2008

Rajavartiolaki 15.7.2005/578.

Rajavartiolaitos: Käskey 601/40/2010 (luottamuksellinen), Rajavartiolaitoksen operatiivisen kenttätoiminnan johtamis- ja koulutusjärjestelmä

Rajavartiolaitos: RVLPAK A9 Rajavartiolaitoksen toiminnan ja tulosten seurantajärjestelmä

Rajavartiolaitos: RVLPAK C12 Rajavartiolaitoksen tilanteenseuranta- ja riskianalyyisjärjestelmä

Rajavartiolaitos: Rajavartiolaitoksen strategia 2019

Rajavartiolaitos: Rajavartiolaitoksen toimintakertomus 2012

Rajavartiolaitos: Rajavartiolaitoksen strategia 2020

Rajavartiolaitos: Tutkimusstrategia 2008

Regulation (EC) No 562/2006: Establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)

Räsänen T: Kompleksisuus teoreettinen näkökulma viranomaisten yhteistoimintaan, Pro gradu -tutkimus, Maanpuolustuskorkeakoulu 2011

SFS-ISO 31000: Riskienhallinta, periaatteet ja ohjeet. Suomen standardisoimisliitto 2011

Salokorpi ja Rytönen: Turvallisuus ja turvallisuusjohtamisjärjestelmät satamissa. Kopijyvä oy, Jyväskylä 2010

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

Savolainen J, kommodori, Länsi-Suomen merivartioston komentaja: Luento Turussa 14.2.2013. Materiaali tutkijan hallussa.

Sirén T: Winning Wars Before They Emerge. From Kinetic Warfare to Strategic Communications as Proactive and Mind-Centric Paradigm of the Art of War, Universal-Publishers Boca Raton, Florida 2013

Sirén T, Huhtinen A-M, Toivettula M: Informaationsodankäynnistä kokonaisvaltaiseen strategiseen kommunikaatioon. Teoksessa: Strateginen kommunikaatio ja informaatio-operaatiot 2030, toimittanut Torsti Sirén, Maanpuolustuskorkeakoulu, Juvenes Print Oy, Helsinki 2011

Sisäasianministeriö: Rajaturvallisuus, ihmiskaupan estäminen ja laittoman maahantulon torjunta. Sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun osallistuneen asiantuntijaryhmän loppuraportti. 2008

Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008. Sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2008

Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2012. Sisäasiainministeriön julkaisuja 26/2012

Suomalainen M: Laiton maahantulo – ilmiön mallintaminen. Sotilasaikakauslehti numero 882 s. 18, Upseeriliitto ry, AO-Paino, Mikkeli 2009

Suomen akatemian tutkimuseettiset ohjeet. Xerox Business Services 2003

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731

Suominen A: Riskienhallinta. WSOY Helsinki 2003

Tikkanen ja muut: Ammattina turvallisuus. WSOYpro Helsinki 2009

Tilastokeskus: Ulkomaalaiset ja siirtolaisuus 2006, Multiprint Oy Helsinki 2007

Toffler A: The Third Wave, Pan Books, London 1981

Tuokko K: Rajalla rauhatonta, Saarijärven Offset oy, 2000

Tuomi ja Sarajärvi: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Gummerrus kirjapaino oy, Jyväskylä 2009

Uusitalo H: Tiede, tutkimus ja tutkielma. WSOY- Kirjapainoyksikkö, Juva 1998

Uusitalo T ja muut: Ennakoiva ja joustava turvallisuuden johtaminen. Resilienssi Suomessa. Tutkimusraportti VTT-R-09394-09, Tampere 2009

Valtiosopimus 32/1960, Asetus Suomen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnan rajalla noudatettavasta järjestyksestä ja rajatapahtumain selvittämisjärjestyksestä tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta.

Valtiovarainministeriö: Tulosohjauksen käsikirja. Edita Prima oy, Helsinki 2005

Vego M: Joint Operational Warfare, Theory and Practice, U.S. Naval War College, 2007

Virta J: Johtamisen laitoksen tutkimusohje. Maanpuolustuskorkeakoulun julkaisusarja 1, Edita prima oy, Helsinki 2007

Weick K: The Vulnerable System: An analysis of the Tenerife air Disaster, Journal of management 1990. Southern Management Association 1990

Wilson J: Thinking with concepts. Cambridge university press, New York 1969

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010

Internet -lähteet:

<http://www.amnesty.org> - libya-mass-expulsion-of-irregular-migrants [viitattu 12.9.2011]

<http://www.raja.fi>/tutkimustoiminta [viitattu 21.12.2011]

<http://www.migri.fi> [viitattu 28.12.2011]

[http://www.migri.fi/tietoa\\_virastosta/maahanmuuttoasioiden\\_vastuunjako](http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/maahanmuuttoasioiden_vastuunjako) [viitattu 22.8.2012]

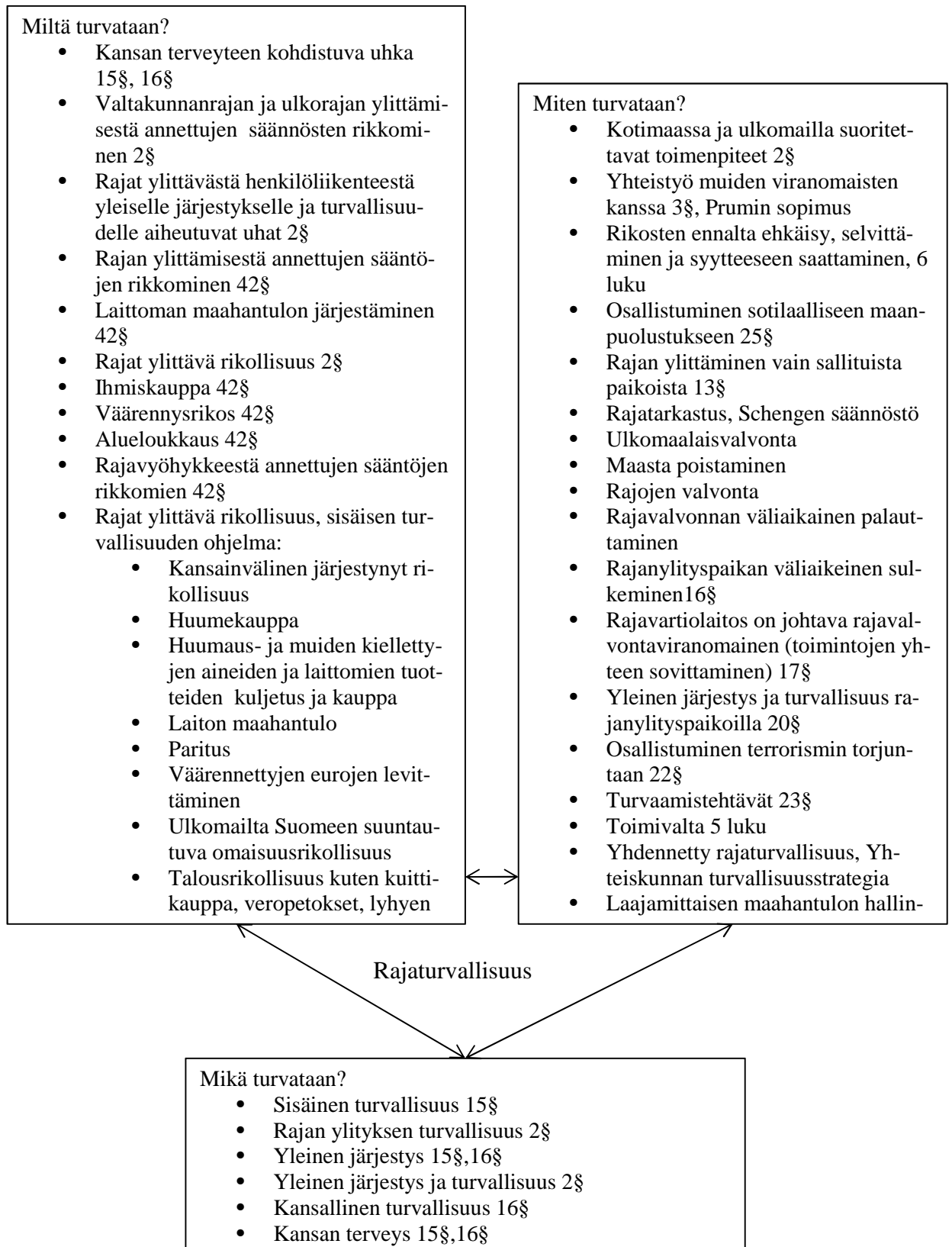
[http://yle.fi/haku/default\\_fi.jsp?g1.qry=maantapa](http://yle.fi/haku/default_fi.jsp?g1.qry=maantapa) [viitattu 24.8.2012]

## LIITTEET

Majuri Mika Suomalaisen diplomityön

LIITE 1

Rajaturvallisuuden diskurssiulottuvuudet Rajavartiolaitoksen toimintaa määrittävien normien näkökulmasta.





Maahanmuutto uhkaelementtikaavion avulla kuvattuna.

AIKA

