

**MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU**

**RAJAVARTIOLAITOKSEN RAJATURVALLISUUSINTRESSI KRIISINHALLIN-  
NASSA**

Tutkielma

Kapteeni

Jan-Petri Kovanen

Esiupseerikurssi 67

Rajavartiolinja

Maaliskuu 2015

## MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

|   |  |
|---|--|
| Kurssi<br>Esiupseerikurssi 67   | Linja<br>Rajavartiolinja                           |
| Tekijä<br>Kapteeni Jan-Petri Kovanen  |  |
| Tutkielman nimi<br><b>RAJAVARTIOLAITOKSEN RAJATURVALLISUUSINTRESSI KRIISINHALLIN-<br/>NASSA</b> |  |
| Oppiaine, johon työ liittyy<br>Strategia  | Säilytyspaikka<br>Kurssikirjasto (MPKK:n kirjasto) |
| Aika Maaliskuu 2015   | Tekstisivuja 46 Liitesivuja 4                      |

### TIIVISTELMÄ

Tutkielman tarkoituksena on selvittää Rajavartiolaitoksen rajaturvallisuusintressi kriisinhallinnassa. Tutkimuksessa kuvataan millaisista lähtökohdista Rajavartiolaitoksesta osallistutaan kansainväliseen toimintaan. Kansainvälistä toimintaan tutkittaessa kohdistuu erityinen mielenkiinto rajaturvallisuuden toteutumiseen osana kriisinhallintaa. Kriisinhallinnassa tarkastellaan sotilaallisia ja siviilikriisinhallintaoperaatioita ja niihin osallistumista.

Tutkimus toteutettiin laadullisena ja määrällisenä tutkimuksena. Tutkimuksen lähdeaineisto koostui keskeisistä Euroopan unionin rajaturvallisuuteen ja kriisinhallintaan liittyvistä asiakirjoista. Erityisinä lähteinä ovat Euroopan sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen liittyvät yleiset poliittiset linjaukset sekä linjausten pohjalta laaditut kansainväliset ja kansalliset turvallisuusstrategiat. Edellä lueteltuja turvallisuusstrategioita täydentävät kansalliset toimintaa ohjaavat lait, asetukset, käskyt, määräykset ja ohjeet. Lisäksi tutkimuksessa käytettiin lähdemateriaalina Rajavartiolaitoksen esikunnan henkilöstöosaston tuottamaa tilastoaineistoa. Edellä lueteltujen aineistojen lisäksi tutkimuksen lähtökohtana ja ajatuksia herättävänä on käytetty aihealueeseen liittyviä aikaisempia tutkimuksia. Aikaisemmat tutkimukset koostuivat pääasiassa Maanpuolustuskorkeakoulussa laadituista opinnäytetöistä sekä suomalaista rajaturvallisuutta käsittelevästä väitöskirjasta.

Tutkimuksessa viitekehyksen ja hypoteesin perusteella haettiin vastausta pääkysymykseen: mikä on Rajavartiolaitoksen rajaturvallisuusintressi kriisinhallinnassa? Jotta pääkysymykseen löydettiin vastauksia, haettiin niitä apukysymyksillä: millä perusteella Rajavartiolaitos osallistuu kansainväliseen kriisinhallintaan? millä logiikalla Rajavartiolaitoksen osallistuminen tapahtuu? mitkä kriisinhallintaoperaatiot arvioidaan tärkeiksi rajaturvallisuuden näkökulmasta? minkälaisiin kriisinhallintaoperaatioihin on osallistuttu ja minkä tasoihin tehtäviin henkilöstöä on lähetetty? sekä kysymyksellä kohtaako toteutunut kriisinhallinta-aktiiviteetti Rajavartiolaitoksen rajaturvallisuusintressejä?

Jotta tutkimuksessa pystyttiin vastaamaan asetettuihin kysymyksiin, aihealuetta ryhdyttiin käsittelemään aiempien tutkimusten ja Euroopan unionissa laadittujen turvallisuutta koskevien turvallisuusstrategioiden kautta. Tämän syntyneen perustan kautta lähdettiin selvittämään mitä keskeisillä käsitteillä tutkimuksessa tarkoitetaan kuinka ne liittyvät tutkittavaan aihekokonaisuuteen. Näiden selvittelyiden jälkeen ryhdyin tutkimaan tarkemmin kuinka Rajavartiolaitoksen virkamiesten osallistuminen kansainväliseen toimintaan on toteutunut. Tutkimuksessa jaoin osallistumisen kahteen pääkategoriaan, noudatellen Sisäministeriön suositusta. Ensimmäisenä kategoria muodostivat tehtävät jotka liittyvät suoraan Rajavartiolaitoksen ydintehtäviin ja toisen kategorian muodostivat sitten sotilaallisen ja siviilikriisinhallintatehtävät.

Tutkimuksen perusteella Rajavartiolaitoksen kansainvälisiin tehtäviin osallistumisessa edellä mainittujen kategorioiden jaon perusteella ei ole olemassa selkeätä painopistettä osallistumisessa. Molempien kategorioiden kansainvälisiin tehtäviin osallistumisesta on syntynyt yhtä suuret henkilötyövuosikertymät. Haluttaessa selvittää kumman kategorian tehtävästä on Ra-

javartiolaitoksen ydintehtäviin merkitystä niin siinä tapauksessa kategorian yksi tehtävät nousevat merkittävään rooliin. Tämän tutkimuksen keskeisimmän tutkimuskysymyksen perusteella kun tarkastellaan sitten osallistumista toisen kategorian kriisinhallintatehtäviin niin tässä tarkastelussa osallistuminen siviilikriisinhallintaan jää hieman jälkeen sotilaallisen kriisinhallinnan kokonaiskertymästä. Ryhdyttäessä tarkastelemaan sitten tehtäviä mitä sotilaallisessa ja siviilikriisinhallinnan operaatioissa on hoidettu, niin tässä kohtaa syntyy selkeä ero näiden kahden tehtävän välille. Siviilikriisinhallinnassa tehtävät ovat olleet pääasiassa operaation johtotason ja esikuntatason asiantuntija tehtäviä, jossa ollaan oltu kehittämässä kohdemaan rajaturvallisuutta ja yhteiskunnan toimintoja vastaamaan Euroopan unionin asettamia tavoitteita silmällä pitäen.

Sotilaallisessa kriisinhallinnassa tehtävät ovat painottuneet pääasiassa miehistö, ryhmä ja joukkuetason tehtäviin sekä esikuntatason tehtäviin joiksi sotilastarkkailijan tehtävät on tässä tutkimuksessa laskettu kuuluvaksi. Tutkimuksen perusteella tehtävät jakautuvat pääasiassa melkein tasan toistensa suhteen.

Tutkimuksen perusteella Rajavartiolaitoksen rajaturvallisuusintressi toteutuu kriisinhallinnassa, mikäli henkilöitä saadaan operaatioiden johtajiksi ja esikuntien asiantuntijoiden tehtäviin. Tätä kautta saadaan vietyä Euroopan unionin ja Suomen kansallista osaamista kohdemaiden paikallisille viranomaisille. Tätä kautta osaltaan pyritään vaikuttamaan Euroopan unionin sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen, osana toimintaa Euroopan unionin ulkorajalla tai sen lähialueilla.

Tutkimuksen perusteella huomio kiinnittyy vielä yhteen seikkaan, kuinka paljon tutkimuksessa asetettuna ajanjaksona aikana Rajavartiolaitoksesta kansainväliseen toimintaan on osallistunut henkilöstöä. Tutkimuksen perusteella heräsi kysymys, onko tätä kaikkea kansainvälisissä operaatioissa hankittua osaamista pystytty keräämään talteen ja onko kaikkea tietoa pystytty hyödyntämään? Tulevaisuudessa olisi varmaan syytä kiinnittää entistä enemmän huomiota hankitun osaamisen hyödyntämiseen esimerkiksi henkilöstön perus-, täydennys- ja jatkokoulutuksen osana? Toisena vaihtoehtona olisi hyödyntää tallennettua ja tutkittua tietoa ohjeiden, määräysten, suunnitelmien, yhteistoimintasopimusten ja strategioiden päivittämiseen.

#### AVAINSANAT

Rajaturvallisuus, siviili- ja sotilaallinen kriisinhallinta, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka ja yhteiskuntatieteet

# RAJAVARTIOLAITOKSEN RAJATURVALLISUUSINTRESSI KRIISINHALLINNASSA

|   |    |
|---|----|
| 1 JOHDANTO .....  | 1  |
| 1.1 Tutkimusasetelma .....                                      | 2  |
| 1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rakenne.....              | 3  |
| 1.3 Aiempia tutkimuksia .....                                   | 6  |
| 1.4 Tutkimuksen lähteet .....                                   | 7  |
| 1.5 Tutkimusmenetelmät.....                                     | 8  |
| 2 KANSAINVÄLINEN RAJATURVALLISUUS JA KRIISINHALLINTA.....       | 11 |
| 2.1 Turvallisuus eurooppalaisena käsitteenä .....               | 11 |
| 2.2 Eurooppalainen rajaturvallisuus.....                        | 15 |
| 2.3 Kokonaisvaltainen kriisinhallinta .....                     | 20 |
| 2.3.1 Siviilikriisinhallinta .....                              | 22 |
| 2.3.2 Sotilaallinen kriisinhallinta .....                       | 24 |
| 2.4 Yhteenveto.....   | 27 |
| 3 KANSAINVÄLISEEN TOIMINTAAN OSALLISTUMINEN .....               | 30 |
| 3.1 Rajaturvallisuustehtävät .....                              | 30 |
| 3.2 Kriisinhallintatehtävät .....                               | 32 |
| 3.2.1 Siviilikriisinhallintaoperaatiot.....                     | 33 |
| 3.2.2 Sotilaalliset kriisinhallintaoperaatiot.....              | 34 |
| 3.3 Vapaan hakeutumisen tehtävät .....                          | 35 |
| 3.4 Yhteenveto.....   | 36 |
| 4 JOHTOPÄÄTÖKSET.....   | 40 |
| 4.1 Rajaturvallisuuden ja kriisinhallinnan johtopäätökset ..... | 40 |
| 4.2 Jatkotutkimusehdotuksia .....                               | 44 |
| 5. POHDINTA.....  | 45 |
| LÄHTEET.....  | 47 |
| 1. Tutkimusaineisto.....  | 47 |
| 2. Kirjallisuus.....  | 49 |
| 3. Haastattelut .....   | 49 |
| 4. Muut lähteet .....   | 50 |
| LIITTEET.....   | 51 |
| KUVIOT  |    |

|   |    |
|---|----|
| Kuvio 1. Tutkimuksen viitekehys                                       | 5  |
| Kuvio 2. Yhdennetty rajaturvallisuus Euroopan unionin jäsenvaltioissa | 16 |
| Kuvio 3. Hallinnon alan sisäinen yhteistoiminta                       | 17 |
| Kuvio 4. Ministeriöiden tai rajaviranomaisten välinen yhteistoiminta  | 18 |
| Kuvio 5. Kansainvälinen yhteistoiminta                                | 19 |
| Kuvio 6. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta                            | 21 |
| Kuvio 7. Siviilikriisinhallinnan tavoitteet                           | 24 |
| Kuvio 8. Ensimmäisen kategorian kertymä                               | 31 |
| Kuvio 9. Siviilikriisinhallinnan kertymä                              | 33 |
| Kuvio 10. Sotilaallisen kriisinhallinnan kertymä                      | 35 |
| Kuvio 11. Rajavartiolaitoksen kansainvälinen toiminta 2005–2014       | 37 |
| Kuvio 12. Kansainvälinen toiminta operaatioittain                     | 38 |
| Kuvio 13. Kansainvälinen toiminta operaatioittain vuonna 2014         | 39 |

# RAJAVARTIOLAITOKSEN RAJATURVALLISUUSINTRESSI KRIISINHALLINNASSA

## 1 JOHDANTO

Tutkielmani tavoitteena on tuottaa tietoa Rajavartiolaitoksen rajaturvallisuusintressistä kriisinhallinnassa. Tehtävänä on tutkia Rajavartiolaitoksen henkilöstön osallistumista kriisinhallintaoperaatioihin rajaturvallisuuden näkökulmasta sekä millaisista strategisista lähtökohdista kriisinhallintaoperaatioihin osallistutaan. Tutkimus suoritettiin laadullisena ja määrällisenä tutkimuksena. Tutkimuksessa keskityttiin tutkimaan rajaturvallisuuden toteutumista kriisinhallinnassa ja siinä mahdollisesti ilmeneviin ongelmiin. Kehitin tutkimukseni teorian ja tutkimuksen viitekehyksen asiakirja- ja kirjallisuuslähteistä sekä tutkimuksen ohjaajien kanssa käytyjen keskusteluiden pohjalta. Tutkimukseni aineisto koostuu asiakirja- ja kirjallisuuslähteistä, haastatteluista, Rajavartiolaitoksen esikunnan henkilöstö-osaston määrällisestä tilastoaineistosta sekä Raja- ja merivartiokoulun tutkimushankkeesta saadusta haastatteluaineistosta.

Analysoin tutkimuksen kirjallisen aineiston teoriaohjaavalla sisältöanalyysillä. Analyysin pohjalta muotoutuneita käsityksiä verrattiin Euroopan unionin, Ulkoasiainministeriön ja Rajavartiolaitoksen tilastoaineiston tietoihin käynnissä oleviin kriisinhallintaoperaatioihin liittyen. Kriisinhallintaoperaatioissa verrattiin operaatioiden jakautumista sotilaallisiin ja siviilikriisinhallintaoperaatioihin, niiden määrään ja maantieteelliseen sijoittumiseen. Näiden perusteella pyrin muodostamaan itselle käsityksen, mitä rajaturvallisuusintressi kriisinhallinnassa tarkoittaa. Tätä muodostunutta käsitystä olen tutkimuksessani pyrkinyt selittämään myös kuvioiden ja kaavioiden avulla.

Syntyneen käsityksen ja analyysin pohjalta olen pyrkinyt muodostamaan johtopäätöksiä ja pohtimaan sitä, miten tutkimuksen teoriaohjaava sisällönanalyysi ja tutkimuksen määrällinen tilastoaineisto antavat vastauksia asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Tutkimuksessa syntyneiden johtopäätösten lisäksi tutkimuksen lopussa esitän tutkimuksen perusteella syntyneitä jatkotutkimusehdotuksia.

Aivan tutkimuksen lopuksi pohdin tutkimukseni onnistumista. Olenko tutkimusprosessissa onnistuttu vastaamaan niihin asioihin, mitä tieteelliseltä tutkimukselta yleisesti vaaditaan? Arvioin myös omaa tutkimuksen tekemiseen liittyvää oppimisprosessia ja kuinka onnistuin siinä.

## 1.1 Tutkimusasetelma

Tämä tutkimus on osa Maanpuolustuskorkeakoululla Jatkotutkinto-osastolla järjestettävää esiuupseerin opintovaatimusten mukaista tutkimuskoulutusta. Esiupseerikurssin tutkimuskoulutuksen tavoitteena on se, että opiskelijalla on kyky laatia vaatimusten mukainen itsenäinen tutkimustyö. Tutkimustyössä opiskelija perehtyy tiettyyn aihealueeseen kattavasti ja syvällisesti.

Tutkimukseni tavoitteena on tutkia, miten Sisäministeriön suositukset ja Rajavartiolaitoksen linjaukset kriisinhallintaan osallistumisesta ovat strategisesta näkökulmasta tarkasteltuna onnistuneet. Tutkimukseni tuottaa tietoa Rajavartiolaitoksen virkamiesten osallistumisesta kriisinhallintaoperaatioihin vuosina 2005–2014, osana Rajavartiolaitoksen kansainvälistä toimintaa. Tutkimuksella selvitettiin rajaturvallisuusintressin toteutuminen kansainvälisissä kriisinhallintaoperaatioissa sekä millainen on Rajavartiolaitoksen strateginen toiminta-ajatus osallistumisessa kansainväliseen kriisinhallintaan.

Tutkimusaiheen valintaan vaikutti kaksi keskeistä asiaa. Ensimmäisenä kaikkein painavimpana asiana oli halu tutkia ja syventyä uuteen aihealueeseen. Strategia aihealueena on mielenkiintoinen ja haastava. Haastavuudesta huolimatta tutkijana koin, että itsensä haastamalla on mahdollisuus perehtyä syvällisesti Euroopan unionin yhdenmennyyn rajaturvallisuuden sekä sotilaallisen- ja siviilikriisinhallinnan perusteisiin.

Toisena keskeisenä asiana vaikutti tähän mennessä 22 vuotta kestänyt virkaurani Rajavartiolaitoksessa. Virkaurani olen aloittanut rajavartijana Kaakkois-Suomen rajavartiostossa, Kolmikannan rajavartioasemalla Parikkalassa. Opistoupseerin peruskurssin jälkeen toimin edellä mainitulla rajavartioasemalla vartioupseerina sekä Rajajääkärikomppaniassa Immolassa varusmiesten kouluttajana. Varusmiesten kouluttajan tehtävistä siirryin Imatran koulutuskeskukseen, missä toimin ensin henkilökuntakurssien kouluttajana ja sitten atk-upseerina. Atk-upseerin tehtävässä toimiessani suoritin opistoupseerin täydennys- ja jatkokurssit, minkä jälkeen hakeuduin Maanpuolustuskorkeakouluun opiskelemaan sotatieteiden maisteriksi.

Sotatieteiden maisteri opintoihin liittyen tein kaksi tutkimusta. Sotatieteiden kandidaatin tutkielman tein aiheesta *Sukupuoli sotilaskulttuurissa* ja sotatieteiden maisterin opintoihin liittyvän pro gradu -tutkielman tein aiheesta *Toimintakykyinen kouluttaja – Valinnan ja koulutuksen tulos*.

Sotatieteiden maisteri-opintojen jälkeen palvelin Raja- ja merivartiokoulun esikunnassa Espoossa henkilöstöupseerina sekä teknillisen toimiston päällikkönä. Vuonna 2011 siirryin Pohjois-Karjalan rajavartioston esikuntaan Onttolaan, ensin henkilöstöupseerin tehtävään ja sitten Rajajääkärikomppanian päällikön tehtävään. Rajajääkärikomppanian päällikön tehtävästä siirryin opiskelemaan esiupseerikurssille 67.

Edellä esitellyn tutkimuksenaiheeseen liittyvien ajatusten ja virkaurani perusteella päädyin nyt valittuun aiheeseen Rajavartiolaitoksen tutkimuskoulutusta käsittelevän asiakirjan pohjalta ”*Rajavartiolaitoksen tutkimustoiminta ja tietopalvelu vuosina 2010–2014*”.<sup>1</sup>

Tätä tutkimusta voi kuvata ihmistieteiden tutkimukseksi, koska tutkimuskohteeksi on muodostunut ihmisten ja ihmisyhteisöjen välistä kanssakäymistä koskeva sosiaalinen maailma. Ihmistieteissä tutkijalla ei ole mahdollista olla tutkittavaan asiaan nähden täysin ulkopuolinen tai tutkimuskohteeseen vaikuttamaton tekijä.<sup>2</sup> Tässä tutkimuksessa tutkijana koen omalta osaltani olevan osa tutkittavaa aihetta. Tätä väitettä perustelen sillä, että itselle on pitkän virkauran perusteella syntynyt käsitys Rajavartiolaitoksen toiminnasta. Tutkimalla rajaturvallisuutta osana kriisinhallintaa syvennyn omassa työssäni tarvittavaan aihekokonaisuuteen sekä mahdollisesti tuotan tähän liittyen tutkittua tietoa. Omalta osaltani koen tarvitsevani näitä tietoja tulevissa työtehtävissäni Rajavartiolaitoksessa.

## 1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rakenne

Yleensä tutkimuksen teoria sekä viitekehys muodostuvat tutkimukseen liittyvistä käsitteistä ja niiden välisistä merkityssuhteista. Tutkimuksen viitekehyksessä kuvataan tutkimuksen keskeiset käsitteet ja niiden väliset suhteet. Viitekehys muodostaa tutkimusta ohjaavan metodologian sekä kertoo sen mitä tutkittavasta ilmiöstä tiedetään.<sup>3</sup>

Tutkimuksen tutkimuskysymyksiksi muodostuivat:

- Millä perusteella Rajavartiolaitos osallistuu kansainväliseen kriisinhallintaan?

---

<sup>1</sup> Rajavartiolaitoksen tutkimustoiminta 2010–2014, RMVK:n päätös 2010, Kyseiseen asiakirjaan on listattu Rajavartiolaitoksen näkökulmasta tällä hetkellä käynnissä olevat tärkeät tutkimusaiheet. Asiakirjaan on koottu lisäksi aihealueita, joita tulevaisuudessa olisi tärkeä tutkia ajantasaisen tiedon saamiseksi.

<sup>2</sup> Sipilä & Koivula 2013, s.9

<sup>3</sup> Tuomi & Sarajärvi 2009, s.18–19



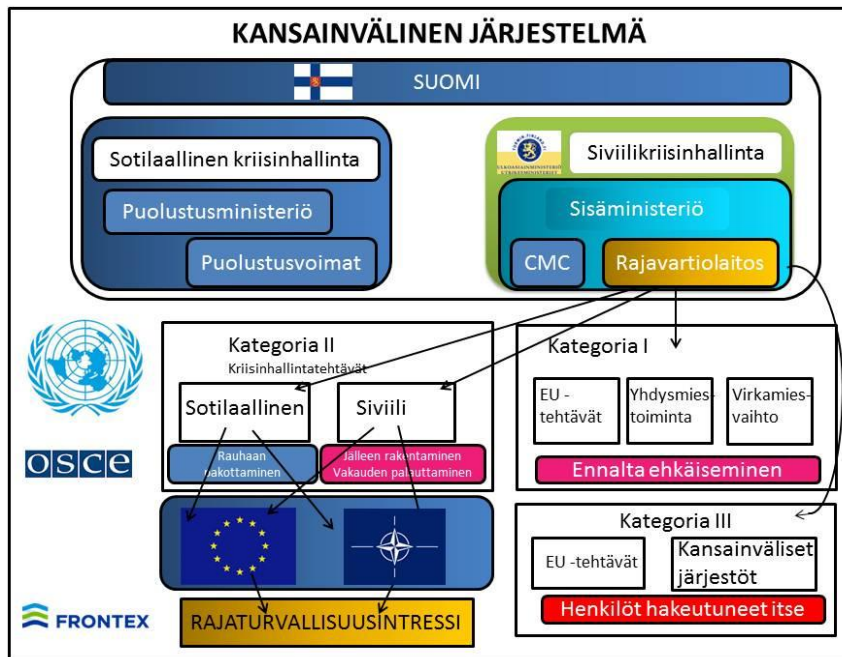
- Mikä on Rajavartiolaitoksen rajaturvallisuusintressi osallistumisessa kriisinhallintaan?
  - Millä logiikalla Rajavartiolaitoksen osallistuminen tapahtuu?
  - Mitkä kriisinhallintaoperaatiot arvioidaan tärkeiksi rajaturvallisuuden näkökulmasta?
  - Minkälaisiin kriisinhallintaoperaatioihin on osallistuttu ja minkä tasoihin tehtäviin henkilöstöä on lähetetty?
  - Kohtaako toteutunut kriisinhallinta-aktiiviteetti Rajavartiolaitoksen rajaturvallisuusintressejä?

Tutkimuksen tutkimusongelmiin vastaamalla pyritään lisäämään Rajavartiolaitoksessa strategisen tason tietoisuutta henkilöstön osallistumisesta sotilaalliseen ja siviilikriisinhallintaan. Tutkitun tiedon avulla voidaan kehittää strategista suunnittelua ja päätöksentekoa kriisinhallintaoperaatioihin osallistumiseen liittyen ja kehitetään mahdollisesti henkilöstön osaamista. Tutkittua tietoa on mahdollista hyödyntämään myös Rajavartiolaitoksen henkilökunnan koulutuksessa.

Tutkimuksen lähtökohtaletuksena on hypoteesi, että Rajavartiolaitoksen virkamiesten osallistumisella kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin on olemassa rajaturvallisuuteen vaikuttava, niin sanottu rajaturvallisuusintressi. Lisäksi kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistuminen nähdään yhtenä tärkeimmistä vaikuttamisen mahdollisuuksista kansainvälisessä toimintaympäristössä.

Tutkimuksen viitekehyksessä aihealuetta tarkastellaan ensin kansainvälisten kriisinhallintatoimijoiden näkökulmasta. Näitä kansainvälisiä kriisinhallintatoimijoita ovat Yhdistyneet Kansakunnat (YK), Euroopan unioni (EU), Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ) ja Pohjois-Atlantin liitto (NATO). Kansainvälisistä kriisinhallinta-toimijoista siirrytään tarkastelemaan eurooppalaisia toimijoita. Eurooppalaisista toimijoista edetään suomalaisen toimintaympäristöön ja tarkastellaan kriisinhallintaoperaatioihin osallistuvia toimijoita Suomessa. Suomalaisista kriisinhallintaoperaatioihin osallistuvista toimijoista tarkastellaan Rajavartiolaitosta.

Tutkimuksen viitekehyksellä tässä tutkimuksessa tarkoitetaan sitä kokonaisuutta, johon tutkittava ilmiö sijoittuu. Viitekehyksellä autetaan lukijaa hahmottamaan tutkielmaan liittyvä kokonaisuus ja sijoittamaan tutkittava asia oikeaan ympäristöön. Seuraavassa kuviossa on esitetty tutkimuksen viitekehys.



Kuvio 1. Tutkimuksen viitekehys

Tieteellisessä tutkimuksessa ontologia ja epistemologia viittaavat käsityksiin siitä, millainen maailma viime kädessä on perusolemukseltaan ja miten ulkopuolisesta maailmasta on mahdollista saada tietoa.<sup>4</sup>

Ontologian näkökulmasta tutkimuksessa haetaan vastauksia kysymykseen olemassa olevasta ja todellisuuden luonteesta. Ontologisen pohdinnan tuloksena tutkimukseni lähtökohdaksi muotoutui niin sanottu sosiaalinen ontologia. Sosiaalisessa ontologiassa todellisuutta katsotaan määrittäväksi sosiaalisessa vuorovaikutuksessa, esimerkiksi erilaisissa sopimuksissa tai auktoriteettien päätöksissä.<sup>5</sup> Tässä tutkimuksessa tätä sosiaalista vuorovaikutusta käsitellään erilaisten kansainvälisten yhteisöjen kuten Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan unionin valtioiden sekä suomalaisten toimijoiden, ministeriöiden ja virastojen, sopimusten perusteella. Auktoriteettien päätöksiä tässä tutkimuksessa ovat olleet esimerkiksi lähteenä käytetyt Rajavartiolaitoksen strategiat.

Epistemologiassa eli tieto-opillisessa tarkastelussa käsitykset koskevat tiedostamisen ja tiedonsaannin ongelmia<sup>6</sup>. Tällainen ongelma voi olla esimerkiksi, se millä metodisella otteella pystytään parhaiten lähestymään tutkimuskohdetta. Metodiseksi tutkimussuunnaksi valitsin

<sup>4</sup> Sipilä & Koivula 2013, s.15

<sup>5</sup> Sipilä & Koivula 2013, s.15

<sup>6</sup> Sipilä & Koivula 2013, s.16–17

tutkimukseeni sekä selittävän että ymmärtävän tieteentradition. Selittävässä tieteentraditiossa sosiaalinen maailma katsotaan osaksi ympäröivää ”luonnollista” maailmaa<sup>7</sup>: Tässä tutkimuksessa asia ilmenee esimerkiksi, mihin kokonaisuuteen tutkimus on viitekehyksessä liitetty tai kuinka tilastoaineistoja on luokiteltu tai ryhmitelty. Ymmärtävässä tieteentraditiossa sosiaalinen maailma on säännöistä ja tarkoituksista koostuva rakennelma<sup>8</sup>. Tässä tutkimuksessa ymmärtävään tieteentraditioon pyritään edellä selvitettyjen lukujen tulkitsemisella ja antamalla niille merkityksiä.

Tutkimuksessa selvitetään Rajavartiolaitoksen henkilöstön osallistumista rajaturvallisuuden näkökulmasta kriisinhallintaoperaatioihin sekä millaisista strategisista lähtökohdista kriisinhallintaoperaatioihin osallistutaan.

Tutkimus on rajattu ajallisesti käsittelemään ajanjaksoa vuodesta 2005 vuoteen 2014. Tutkimuksen rajauksen perusteena ovat kaksi keskeistä asiaa. Ensimmäisenä rajaavana tekijänä vaikuttaa vuonna 2005 tehdyt lakimuutokset lakiin Rajavartiolaitoksesta sekä lakimuutos lakiin kriisinhallinnasta. Toisena rajaavana tekijänä vaikutti Rajavartiolaitoksen esikunnasta saadun lähdemateriaalin ajoittuminen vuosille 2005–2014. Tutkimuksen rajauksessa kolmantena rajauksena on se, että tässä tutkimuksessa ei käsitellä Rajavartiolaitoksen virkamiesten osallistumista Frontexin toteuttamiin ja johtamiin rajaturvallisuusoperaatioihin.

### 1.3 Aiempia tutkimuksia

Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvää tutkimusta on tähän mennessä tutkittu monesta eri näkökulmasta. Tehdyissä tutkimuksissa näkökulmat ovat vaihdelleet maahanmuutosta Euroopan unionin sisäiseen turvallisuuteen, laillisuusvalvontaan jossa katse on kohdistunut terrorismiin, järjestäytyneeseen ja vakavaan rikollisuuteen sekä kyberuhkaan. Tehdyissä tutkimuksista monet on tehty Maanpuolustuskorkeakoulussa virkaurakursseilla. Tämän tutkimuksen taustoittaviksi tutkimuksiksi valikoituivat tutkimuksien aihealueiden ja tutkimusten ajankohtien perusteella seuraavat tutkimukset.

Aiemmista tutkimuksista ensimmäisenä on majuri Janne Kurvisen diplomityön aiheesta *Euroopan unioni rajaturvallisuus – raja turvallisuutena vai turvallisuus rajana?* Toisena tutkimuksena on kapteeniluutnantti Mikko Simolan esiapseerikurssin tutkielma aiheesta *Lissabo-*

---

<sup>7</sup> Sipilä & Koivula 2013, s.16–17

<sup>8</sup> Sipilä & Koivula 2013, s.17

nin sopimuksen vaikutus EU:n yhdenmetyt rajaturvallisuuden kehittymiseen: uusia aseita integraatiolle? Kolmantena tutkimuksena on käytetty Minna Räsänen pro gradu -tutkimusta aiheesta *Rajaturvallisuuden kehittyminen Euroopan unionissa kylmän sodan jälkeen*. Edellä mainituissa tutkimuksissa rajaturvallisuus on yhtenä keskeisimpänä tutkimuskohteena.

Kriisinhallintaan liittyvinä aikaisempina tutkimuksina toimi kaksi tutkimusta. Ensimmäisenä tutkimuksena on Raja- ja merivartiokoulun tutkimushankkeen tutkimus, jossa selvitettiin *Poliisi-, raja-, pelastustoimen ja maahanmuuttoviraston asiantuntijoiden hakeutumista kansainvälisiin tehtäviin sekä niistä kotiutumiseen*. Toisena tutkimuksena on edelliseen tutkimukseen liittyvä osatutkimus Matias Kauppisen kandidaatintutkielma aiheesta *Rajavartiolaitoksen henkilöstön osallistuminen siviilikriisinhallintaan*.

Uusimpana tutkimuksena on mainittava Max Janzonin väitöskirja *Realizing Border Security Culture in Finland (and Europa)*. Väitöskirja tarjoaa konstruktivistisen tulkinnan suomalaisesta rajaturvallisuudesta. Suomalainen rajaturvallisuuskulttuuri koetaan tutkimuksessa konstruktivistiseksi ja siten holistiseksi sosiaalseksi rakenteeksi, joka sosiaalisen konstruktivismiä kautta tehdään tunnetuksi, ilmeiseksi ja edelleen ymmärrettäväksi<sup>9</sup>. Janzonin väitöskirja täydentää merkittäväällä tavalla aikaisemmissa tutkimuksissa esitetyn tutkitun tiedon puuttumista tai käytettyjen lähteiden vanhenemista.

#### 1.4 Tutkimuksen lähteet

Laadullisessa tutkimuksessa aineiston keruumenetelmiä ovat erilaisiin dokumentteihin perustuva tieto, kysely, havainnointi ja haastattelut.<sup>10</sup> Tämän tutkimuksen lähdeaineistona on käytetty Euroopan unionin päätöslauselmia ja Euroopan neuvoston päätöksiä. Kansallisista asiakirjoista on käytetty Suomen Eduskunnan hyväksymiä selontekoja ja päätöksiä. Selontekojen ja parlamentaaristen päätösten lisäksi käytettiin Suomessa kansallisesti säädettyjä lakeja: perustuslakia, lakia Puolustusvoimista, Rajavartiolakia, lakia siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan ja lakia sotilaallisesta kriisinhallinnasta.

Edellä mainittujen asiakirjojen lisäksi tutkimuksessa on käytetty lähteenä Sisäministeriön ja Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirjoja, päätöksiä, määräyksiä, suosituksia ja ohjeita. Edellä lueteltujen lähteiden lisäksi on hyödynnetty Euroopan unionin, Suomen viranomaisten julkisia

---

<sup>9</sup> Janzon 2013, s.7

<sup>10</sup> Tuomi & Sarajärvi 2009, s.71

internet- ja intra- sivuja. Tutkimuksessa on hyödynnetty näin ollen myös sähköistä materiaalia.

Toisena merkittävänä lähteenä on käytetty Rajavartiolaitoksen esikunnan henkilöstö-osaston tuottamaa tilastoaineistoa ajalta 2005–2014 rajavartiomiesten osallistumisesta kansainvälisiin tehtäviin. Rajavartiolaitoksen esikunnan henkilöstö-osastolta saatua materiaalia on tässä tutkimuksessa pyritty tarkastelemaan mahdollisimman tarkasti ja laaja-alaisesti.

Rajaturvallisuuteen liittyen tutkimuksessa on haastateltu kolmea Rajavartiolaitoksen virkamiestä. Ensimmäisenä haastateltavana henkilönä oli rajaturvallisuusasiantuntija Rajavartiolaitoksen esikunnasta. Haastateltu rajaturvallisuusasiantuntija on toiminut Suomen pysyvän edustuston rajaturvallisuusasiantuntijana Brysselissä kolme vuotta. Toisena haastatteluna tutkimuksessa käytettiin Raja- ja merivartiokoulun toteuttamasta *poliisi-, raja-, pelastustoimen ja maahanmuuttoviraston asiantuntijoiden hakeutuminen kansainvälisiin tehtäviin sekä niistä kotiutumiseen* tutkimuksessa käytettyä Rajavartiolaitoksen esikunnan osastopäällikön haastateltua, jonka tutkijana sain käyttööni. Kolmantena haastateltavana henkilönä tutkimuksessa oli sotilaalliseen kriisihallintaan ja siviilikriisinhallintaan osallistunut Rajavartiolaitoksen virkamies. Virkamies palvelee tällä hetkellä Pohjois-Karjalana rajavartioston esikunnassa, rajatöimistössä, johtokeskuksessa. Haastatellulla henkilöllä kokemusta on yhteensä neljän vuoden ajalta kriisinhallintaoperaatioista.

Tutkimuksessa hyödynnetty tutkimuskoulutukseen liittyvää kirjallisuutta ja julkaisuja sisältävä lähdekirjallisuus ei rajoitu tutkimuksen ajallisen rajauksen mukaisesti. Lähdekirjallisuus muodostaa oman itsenäisen kokonaisuuden tutkimuksen osana. Tutkimuksessa käytetyt lähteet on lueteltu tarkemmin tutkimuksen kohdassa lähteet.

## 1.5 Tutkimusmenetelmät

Tässä tutkimuksessa laadullista aineistoa pyritään selittämään ja ymmärtämään teoriaohjauksella sisällönanalyysillä. Teoriaohjauksessa sisällönanalyysissä tutkittava käsitteistö tulee valmiina, ilmiöistä tiedetään jo etukäteen valmiiksi jotain.

Aineistolähtöisessä analyysissä pyritään luomaan tutkimusaineistosta teoreettinen kokonaisuus. Analyysiyksiköt valittiin aineistosta tutkimuksen tarkoituksen ja tehtävänasettelun mu-

kaisesti.<sup>11</sup> Aineiston tarkastelussa on kiinnitetty huomio vain siihen, mikä on teoreettisen viitekehysten ja kulloisenkin kysymyksen asettelun kannalta ”olennaista”.<sup>12</sup>

Aineistolähtöisen laadullisen aineiston induktiivinen analyysi muodostuu karkeasti kolmivaiheiseksi prosessiksi: 1) aineiston redusointi eli pelkistäminen, 2) aineiston klusterointi eli ryhmittely ja 3) abstrahointi eli teoreettinen käsitteiden luominen.<sup>13</sup>

Sisällönanalyysi voidaan myös muodostaa teorialähtöisesti eli deduktiivisesti. Tällöin aineiston analyysi luokittelu perustuu aikaisempaan viitekehukseen, joka voi olla teoria tai käsitejärjestelmä. Tällöin analyysia ohjaa joku teema tai käsitejärjestelmä. Teorialähtöisessä analyysin ensimmäinen vaihe on analyysirungon muodostaminen. Analyysirungon sisälle muodostetaan sitten aineistosta erilaisia luokituksia tai kategorioita noudattaen induktiivisen sisällönanalyysin periaatteita.<sup>14</sup>

Sisällönanalyysillä pyritään kuvaamaan tutkimuksessa käytettyjen dokumenttien sisältöä sanallisesti.<sup>15</sup> Samalla sisällönanalyysissä pyritään saamaan tutkittavasta ilmiöstä kuvaus tiivistetyssä ja yleisessä muodossa.<sup>16</sup> Toisin kuin tilastollisessa analyysissä, laadullisessa analyysissä eivät johtolangoiksi kelpaa tilastolliset todennäköisyydet.<sup>17</sup>

Yhtenä lähestymistapana selittävässä tutkimuksessa voidaan pitää tilastollista analyysia ja tämän pohjalta tapahtuvaa päätelmien tekoa. Tulosten analysoinnin jälkeen tutkimus ei kuitenkaan ole valmis. Analysoinnin jälkeen jakaumat ja korrelaatiot on selitettävä ja tulkittava. Selittämällä ja tulkitsemalla tutkija pohtii analyysin tuloksia ja tekee tuloksista omia johtopäätöksiä.<sup>18</sup>

Täten tutkimukseni aineistoanalyysia on ohjannut valmis, olemassa oleva malli. Tätä valmista mallia tai teoriaa testataan tai tarkastellaan nyt Rajavartioloituksen kriisinhallintaan osallistumisessa. Tätä kautta on syntynyt tilanne, että selittävä tutkimus etsii selitystä tilanteelle tai

---

<sup>11</sup> Tuomi & Sarajärvi 2009, s.95

<sup>12</sup> Alasuutari 2011, s.40

<sup>13</sup> Tuomi & Sarajärvi 2009, s.108–109

<sup>14</sup> Tuomi & Sarajärvi 2009, s.113

<sup>15</sup> Tuomi & Sarajärvi 2009, s.106

<sup>16</sup> Tuomi & Sarajärvi 2009, s.103

<sup>17</sup> Alasuutari 2011, s.38

<sup>18</sup> Sajavaara 1997, s.212–215

ongelmaan tavallisimmin kausaalisten suhteiden muodossa, kuvataan syy – seuraussuhteita etsiväksi tutkimukseksi. Selittävä tutkimus tunnistaa todennäköisiä syy – seurausketjuja.<sup>19</sup>

Tässä tutkimuksessa tilastoaineiston luokittelu perustuu Sisäministeriön suosituksen mukaiseen kategoriajakoon, jonka pohjalta tarkastellaan Rajavartiolaitoksen rajaturvallisuusintressiä kriisinhallinnassa. Tutkimuksessa tilastomateriaalin käsittelyä jatkettiin edelleen jakamalla edellä luetellut kategoriat kolmeen eritasoiseen tehtäväkategoriaan. Tämän aineiston jaon tavoitteena oli löytää aineistosta mahdollisia eroja tehtäväsisällöllisesti.

Tilastoaineistoon perehtymisen jälkeen ryhdyin pohtimaan ja tarkastelemaan aiemmin syntyneen tiedon pohjalta syvällisempää kytkentää olemassa oleviin strategioihin ja mahdollisiin asetettuihin tavoitteisiin liittyen.

---

<sup>19</sup> Hirsjärvi 1997, s.129

## 2 KANSAINVÄLINEN RAJATURVALLISUUS JA KRIISINHALLINTA

### 2.1 Turvallisuus eurooppalaisena käsitteenä

Suomen kansallisen perustuslain *perusteella jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen*<sup>20</sup>. Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa<sup>21</sup>.

Edellä esitettyjen lauseissa kuvastuu mikä on Euroopan unionin kansalaisille yksi tärkeimmistä asioista jota vaalitaan, turvallisuus. Eurooppa-neuvosto vahvistaa pitävänsä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueiden kehittämistä ensisijaisen tärkeänä, sillä niiden avulla voidaan vastata unioniksi yhdistyneiden valtioiden kansalaisten keskeisiin huoliin.

Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden alueella on tähän mennessä saavutettu huomattavaa edistystä Tampereen ja Haagin ohjelmien perusteella. Sisärajoilla tehtävät tarkastukset on poistettu Schengen-alueella, ja Euroopan unionin ulkorajojen valvontaa toteutetaan entistä yhtenäisemmällä tavalla. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue perustettiin Tampereen ohjelman (1999–2004), Haagin ohjelman (2004–2009) ja Tukholman ohjelman (2010–2014) nojalla. Sen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen V-osasto, jossa annetaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevia määräyksiä.<sup>22</sup>

Euroopan unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue luotiin turvaamaan henkilöiden vapaa liikkuvuus ja varmistamaan kansalaisten korkeatasoinen suojeleminen. Kyseinen alue kattaa useita politiikan aloja Euroopan unionin ulkorajojen valvonnasta siviili- ja rikosasioissa tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön ja poliisiyhteistyöhön. Lisäksi se käsittää turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan sekä rikollisuuden torjunnan (terrorismin, järjestäytyneen rikollisuu-

---

<sup>20</sup> Perustuslaki 7§ 1.mom

<sup>21</sup> Perustuslaki 9§ 1.mom

<sup>22</sup> Euroopan unionin virallinen lehti C115/1 4.5.2010, Eurooppa-neuvosto, Eurooppa-neuvosto Tukholman ohjelma – Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten (2010/C 115/01) s.4



den, tietoverkkorikollisuuden, lasten seksuaalisen hyväksikäytön, ihmiskaupan ja laittomien huumausaineiden torjunnan ja niin edelleen).<sup>23</sup>

Euroopan unioni hyväksyi ennen Tukholman ohjelmaa joulukuussa 2003 Euroopan turvallisuusstrategian, jossa käsitellään Euroopan turvallisuuden ulkoista ulottuvuutta. Ulkoinen ulottuvuus lähtee liikkeelle maailmanlaajuisista haasteista, jotka syntyivät muun muassa kylmän sodan päättymisen seurauksena. Kylmän sodan jälkeiselle maailmalle oli ominaista rajojen avautuminen. Rajojen avautuminen tarkoitti käytännössä sotilaallisen uhan pienenemistä ja siirtymistä rajavalvonnassa henkilöiden liikkuvuuden tarkkailuun sekä rajanylityksiin liittyvään rikollisuuden torjuntaan.<sup>24</sup>

Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteena on antaa 28 jäsenvaltiolle maailmanpolitiikassa enemmän painoarvoa kuin niillä olisi yksin toimiessaan. Euroopan unioni pyrkii säilyttämään itsellään aidon globaalien vaikutusvallan rakentamalla ja ylläpitämällä rauhaa ja kansainvälistä demokratiaa, oikeusvaltioperiaatetta ihmisoikeuksia ja vapauksien kunnioittamista. Euroopan unionin kansainvälinen toiminnan tulee olla myönteistä ja rakentavaa kaikkialla maailmassa.<sup>25</sup>

Vuonna 2009 solmitulla Lissabonin sopimuksella perustettiin Euroopan unionin diplomaattinen väline, Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH), joka toimii unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan alaisuudessa. Euroopan ulkosuhdehallinnon perustamisella, haetaan Euroopan unionille mahdollisuuksia lisätä ulkoisten toimiensa johdonmukaisuutta, tuloksellisuutta ja strategisuutta edellyttäen, että hyödynnetään jo käytössä olevia välineitä ja resursseja täysimääräisesti.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Euroopan unionin virallinen lehti C115/1 4.5.2010, Eurooppa-neuvosto, Eurooppa-neuvosto Tukholman ohjelma – Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten (2010/C 115/01), s.4

<sup>24</sup> Räsänen 2013, s.11–12, Euroopan sisäisen turvallisuuden strategia 2010, s.3, Euroopan unionin turvallisuusstrategia 2003, s.2

<sup>25</sup> Euroopan unionin neuvosto, Neuvoston pääsihteeristö, 12094/14 23.7.2014, YUTP:n tärkeimmät näkökohdat ja perusvalinnat (2. joulukuuta 2013 tehdyn toimielinten sopimuksen II osan E.25 kohta) – 2013 – Euroopan unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan vuosittainen selvitys Euroopan parlamentille, s.6

<sup>26</sup> Euroopan unionin neuvosto, Euroopan komission pääsihteeri, 17859/13 18.12.2013, Yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle EU:n kokonaisvaltainen lähestymistapa ulkoihin konflikteihin ja kriiseihin, s.2

Euroopan neuvosto täydensi strategiaa helmikuussa 2010 hyväksymällä sisäisen turvallisuuden strategian. Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia määrittelee ne uhat ja haasteet, joiden vuoksi Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja toimielinten on entistä tärkeämpää tehdä yhteistyötä vastatakseen haasteisiin. Näitä uhkia ja haasteita ovat terrorismi, vakava ja järjestäytynyt rikollisuus, tietoverkkorikollisuus, rajat ylittävä rikollisuus, väkivalta, luonnon ja ihmisen aiheuttamat katastrofit sekä jokapäiväiset kansalaisia uhkaavat ilmiöt, kuten liikenneonnettomuudet.<sup>27</sup>

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintalinjan keskeiset tekijät ovat johdonmukainen ulkopoliittikka, yhteiskunnan toimivuuden varmistaminen ja kansalaisten turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen, kansallisen puolustuksen uskottava suorituskyky ja aktiivinen toiminta Euroopan unionin jäsenenä sekä osallistuminen kansainväliseen päätöksentekoon ja toimintaan Yhdistyneiden kansakuntien ja muiden maailmanlaajuisten ja alueellisten järjestöjen kautta.<sup>28</sup>

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan yleistavoite on Suomen turvallisuuden ja kansainvälisen vaikutusvallan vahvistamisen sekä maan etujen edistämisen kasvavan kansainvälisen yhteistyön maailmassa.<sup>29</sup>

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan lähtökohtana on laaja turvallisuuskäsitys. Keskinäisriippuvaisessa maailmassa useat turvallisuushaasteet ja -uhkat ovat valtioiden rajat ylittäviä ja vaikutuksiltaan laajoja. Niiden hallinta vaatii perinteisen turvallisuuspolitiikan keinojen ja sotilaallisen puolustuksen lisäksi muita toimenpiteitä. Kokonaisvaltaista turvallisuutta luodaan yhteistyöllä kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun, diplomatian sekä sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan kesken kuitenkin niin, että tunnustetaan humanitaarisen avun itsenäisyys ja puolueettomuus.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Euroopan unionin turvallisuusstrategia 2003, s.2, Euroopan sisäisen turvallisuuden strategia 2010, s.12–15 ja EU:n rajaturvallisuusviraston Frontexin pääjohtaja, prikaatinkenraali Ilkka Laitisen esitelmä Paasikivi-seurassa 19.4.2010, s.2

<sup>28</sup> Ulkoasianministeriön internet-sivut, Ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintalinja, [http://www.formin.fi/Public/default.aspx?nodeid=32280&contentlan=1&culture=fi-FI#utp\\_toimintalinja](http://www.formin.fi/Public/default.aspx?nodeid=32280&contentlan=1&culture=fi-FI#utp_toimintalinja), tallennettu 27.2.2015

<sup>29</sup> Ulkoasianministeriön internet-sivut, Ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintalinja, [http://www.formin.fi/Public/default.aspx?nodeid=32280&contentlan=1&culture=fi-FI#utp\\_toimintalinja](http://www.formin.fi/Public/default.aspx?nodeid=32280&contentlan=1&culture=fi-FI#utp_toimintalinja), tallennettu 27.2.2015

<sup>30</sup> YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 (2000) ”Naiset, rauha ja turvallisuus” Suomen kansallinen toimintaohjelma 2012–2016, s.12

Suomen turvallisuuspolitiikan perustana on uskottava puolustuskyky. Suomi tukee Euroopan unionin vahvistamista kansainvälisen politiikan ja talouden toimijana. Suhteiden kehittäminen lähialueelle - Pohjoismaihin, Venäjään ja Baltian maihin - on keskeisessä asemassa. Itämeren alueen sekä pohjoisten alueiden painoarvoa pyritään vahvistamaan Euroopan unionin piirissä. Suomi kuuluu Euroopan unionin jäsenenä ja pohjoismaana arvoyhteisöön, joka perustuu kansanvaltaan sekä laillisuusperiaatteen ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen. Suomen ulkopoliittikan yhtenä pyrkimyksenä on korostaa näiden arvojen merkitystä kansainvälisestäkin.<sup>31</sup>

Osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan on osa Suomen aktiivista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Suomi osallistuu kansainväliseen kriisinhallintatoimintaan muun muassa Yhdistyneiden kansakuntien, Euroopan unionin, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön, Euroopan neuvoston sekä Pohjois-Atlantin liiton kumppanuusyhteistyön puitteissa.<sup>32</sup>

Suomen kansallisessa toimintaohjelmassa käytetään Suomen lainsäädännön mukaisesti sotilaallisen kriisinhallinnan ja siviilikriisinhallinnan termejä, jotka ovat kehittyneet Euroopan unionin piirissä 1990-luvun lopulta lähtien. Ne eroavat sisällöltään jonkin verran Yhdistyneiden kansakuntien käyttämästä terminologiasta. Yhdistyneiden kansakuntien operaatioissa siviilikriisinhallinnan asiantuntijat voivat sijoittua rauhanturvaoperaatioissa poliisien tai siviiliasiantuntijoiden tehtäviin joko poliittisissa tai rauhanrakentamisoperaatioissa.<sup>33</sup>

Osallistuminen kriisinhallintaan on osa kansainvälistä vastuun kantamista ja Suomen turvallisuuden rakentamista. Sotilaalliset kriisinhallintaoperaatiot perustuvat yleensä Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston valtuutukseen. Yhdistyneet kansakunnat on suurin kriisinhallinnan toimija. Yhdistyneet kansakunnat pyrkivät vastaamaan kriisinhallinnan kasvaviin haasteisiin sekä kehittämällä omaa toimintaansa että tiivistämällä yhteistyötä alueellisten kriisinhallintatoimijoiden kanssa.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Ulkoasianministeriön internet-sivut, Ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintalinja, [http://www.formin.fi/Public/default.aspx?nodeid=32280&contentlan=1&culture=fi-FI#utp\\_toimintalinja](http://www.formin.fi/Public/default.aspx?nodeid=32280&contentlan=1&culture=fi-FI#utp_toimintalinja), tallennettu 27.2.2015

<sup>32</sup> YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 (2000) ”Naiset, rauha ja turvallisuus” Suomen kansallinen toimintaohjelma 2012–2016, s.23

<sup>33</sup> YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 (2000) ”Naiset, rauha ja turvallisuus” Suomen kansallinen toimintaohjelma 2012–2016, s.23

<sup>34</sup> Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia 2009, s.6

## 2.2 Eurooppalainen rajaturvallisuus

Euroopan unionin rajaturvallisuus perustuu kahteen näkökulmaan. Ensimmäisenä, mannermainen rajaturvallisuus tuottaa tämän päivän sosiaaliset sopimukset Euroopan rajaturvallisuudesta, varsinkin, yhdenmetyt rajaturvallisuuden osalta. Toisaalta Eurooppalainen rajaturvallisuus on toimeenpantu jäsenvaltioissa. Sen mukaan rajaturvallisuuden asiasidonnaisuus Suomessa on sovitettu maakohtaiset erityispiirteet ja institutionaalinen vaikutus huomioonottaen.<sup>35</sup>

Euroopan unionin ulkorajoja koskeva politiikka tähtää yhdenmetyyn rajaturvallisuuteen, jonka avulla taataan yhtenäinen ja korkeatasoinen rajavalvonta, jota henkilöiden vapaa liikkuvuus unionissa välttämättä edellyttää ja joka on olennainen osa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta. Tätä aluetta, jolla ihmiset voivat matkustaa ilman rajatarkastuksia kutsutaan Schengen-alueeksi ja se on osa Euroopan unionin perusrakennetta. Vapaasta liikkuvuudesta on huomattavaa hyötyä Euroopan taloudelle. Euroopan unioniin saapuvien ihmisten määrän odotetaan edelleen kasvavan edelleen.<sup>36</sup>

Ihmisten matkustamisen myötä myös tavaroiden tuonnin ja viennin odotetaan jatkavan kasvuaan. Väärinkäytöksiä olisi ehkäistävä, ja tilanteisiin, joissa jokin jäsenvaltio ei täytä velvollisuuttaan valvoa omaa osuuttaan ulkorajoista. Laiminlyönteihin olisi puututtava tehokkaasti samalla kun varmistetaan, että maantieteellisestä sijainnistaan, matkustajavirroista ja muuttoreiteistä johtuen kasvavan paineen kohteeksi joutuvien jäsenvaltioiden tukemiseksi on olemassa asianmukaiset yhteisvastuumekanismit. Tarkastuksilla ja valvonnalla toteutettava tehokas ulkorajavalvonta auttaa torjumaan laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa sekä vähentämään jäsenvaltioiden sisäisen turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen, kansanterveyteen ja kansainvälisiin suhteisiin kohdistuvia uhkia.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Janzon 2014, s.34

<sup>36</sup> Euroon unionin virallinen lehti L 304/1 22.11.2011, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) n:o 2007/2004 muuttamisesta. s.1, Euroopan komissio, komission tiedoksi Euroopan parlamentille ja neuvostolle, Viimeinen kertomus vuosien 2010–2016 sisäisen turvallisuuden strategian täytäntönpäytäntöpanosta 20.6.2014, s.16

<sup>37</sup> Euroon unionin virallinen lehti L 304/1 22.11.2011, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) n:o 2007/2004 muuttamisesta. s.1, Euroopan komissio, komission tiedoksi Euroopan parlamentille ja neuvostolle, Viimeinen kertomus vuosien 2010–2016 sisäisen turvallisuuden strategian täytäntönpäytäntöpanosta 20.6.2014, s.16

Euroopan unionissa, rajavalvonta on lähinnä siviilitaustaisten henkilöiden tehtävä muutamissa maissa, kuten Suomi, jossa tehtäviä hoitavat sotilaskoulutetut henkilöt. Rajavalvontaa suorittavien henkilöiden tulee olla ammattitaitoisia ja erityisesti tehtäviinsä koulutettuja henkilöitä. Tämä sama koulutusvaatimus tai periaate koskee myös tullissa työskenteleviä henkilöitä.<sup>38</sup>

Seuraavassa kuviossa on esitetty tiivistetysti mitä yhdennetty rajaturvallisuus tarkoittaa Euroopan unionin jäsenvaltiossa rajaturvallisuusstrategian näkökulmasta tarkasteltuna. Yhdennetty rajaturvallisuus pitää sisällään rajavalvonnan, rajat ylittävän rikollisuuden paljastamisen, neliportaisen rajaturvallisuusmallin, viranomaisyhteistyön sekä politiikan ja lainsäädännön yhteensovittamisen.



Kuvio 2. Yhdennetty rajaturvallisuus Euroopan unionin jäsenvaltiossa<sup>39</sup>

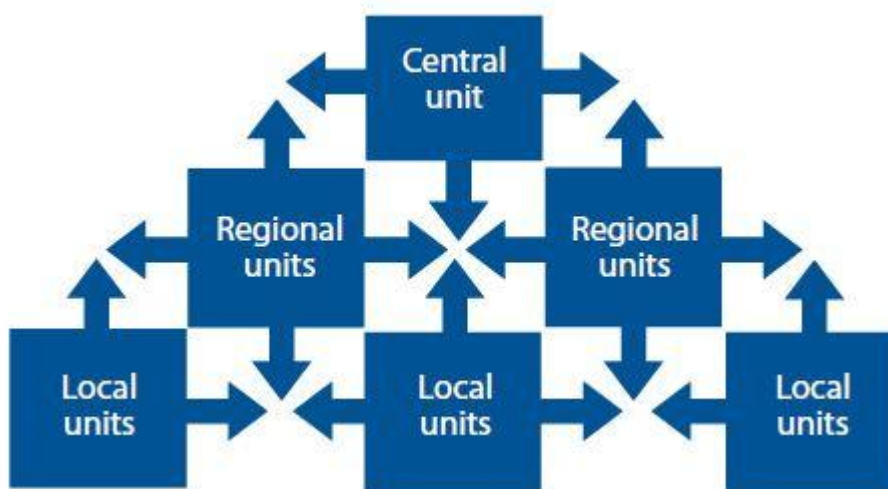
Yhdenmukaistettu rajaturvallisuus Euroopan unionin ulkoisessa yhteistoiminnassa kolmansien maiden tarkoitetaan kansallista ja kansainvälistä koordinoitua ja yhteistyötä, kaikkien asianosaisten viranomaisten ja virastojen välillä rajaturvallisuuden ja rajakaupan helpottamiseksi. Tavoitteena on luoda tehokas ja koordinoitu rajavalvonta, jotta päästä tavoitteeseen, jossa saavutetaan hallinnassa olevat ja turvalliset rajat. Tämän yhteistyön ja koordinoinnin tulisi

<sup>38</sup> Council of the European Union, Committee for Civilian Aspect of Crisis Management 17868/13 16.12.2013, EU Concept on CSDP support to Integrated Border Management. Encl.: EEAS document 02618/13, s.33

<sup>39</sup> Euroopan muuttoliikeverkoston esitys, Laiton maahantulo ja Frontex, Sakari Vuorensola Helsingissä 14.12.2012

tapahtua kolmessa tasossa, joita kutsutaan myös kolmeksi yhdenntyn rajaturvallisuuden pilariiksi, joita tarkastellaan tarkemmin seuraavaksi.<sup>40</sup>

1. Rajaviranomaisen tai ministeriön välinen yhteistyö tarkoittaa menettelyjä, joissa tietoja ja resursseja vaihdetaan ministeriön tai viraston sisällä. Toiminta sisältää kahta erisuuntaista yhteistyötä: (a) vertikaalinen yhteistyö: keskus-, alue- ja paikallistasojen välillä ja (b) horisontaalinen yhteistyö: eri yksiköiden välillä samalla tasolla. Hallinnonalan sisäinen yhteistyö tarkoittaa käytännössä vuorovaikutusta seuraavien toimijoiden välillä: 1) ministeriö ja vastuullinen rajavalvonta viranomaisen, 2) rajavalvonta viranomaisen ja muut saman ministeriön toimijat, 3) esikunnan eri yksiköt, 4) erilaiset paikalliset yksiköt: rajanylityspaikat, rajatarkastusasemat ja sisämaan valvontaa asemilla, 5) esikunnat, alueelliset yksiköt ja paikalliset rajanylityspaikat sekä sisämaan valvonnan asemat.<sup>41</sup>



Kuvio 3. Hallinnonalan sisäinen yhteistoiminta<sup>42</sup>

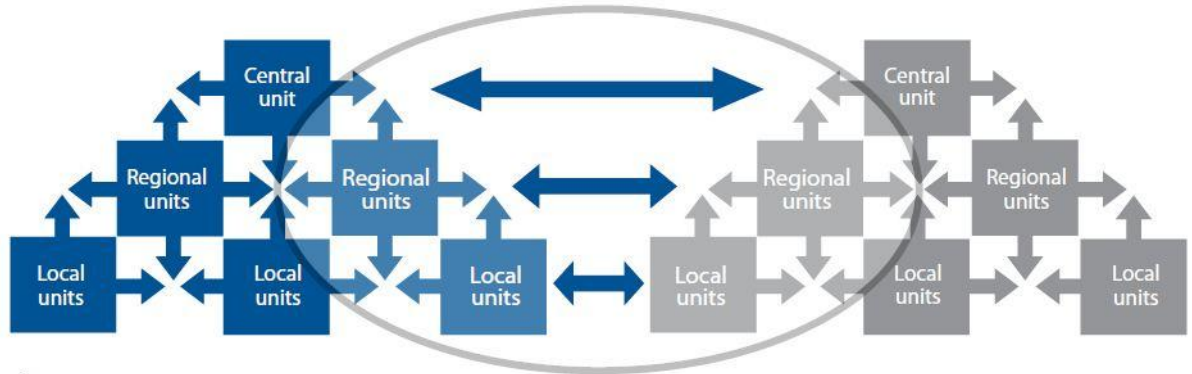
2. Ministeriöiden tai rajaviranomaisten välinen yhteistoiminta. Virastojen välinen yhteistoiminta tarkoittaa yhteistyötä ja koordinoitua eri ministeriöiden tai rajaviranomaisten, eri virastojen operatiivisten virkamiesten aktiivisuutta rajalla tai sisäisen valvonnan asemilla. Se alkaa ministeriössä tai keskustasolla jossa keskipitkän ja pitkän aikavälin strategiat valmistellaan ja ulotetaan operatiivisiin alueellisiin toimijoihin ja päivittäiseen toimintaan. Koordinointi stra-

<sup>40</sup> European Commission, Guidelines for Integrated Border Management in EC External Cooperation 2009, s.19

<sup>41</sup> European Commission, Guidelines for Integrated Border Management in EC External Cooperation 2009, s.20

<sup>42</sup> European Commission, Guidelines for Integrated Border Management in EC External Cooperation 2009, s.20

tegisellä tasolla auttaa välttämään toiminnan epäjohtamukaisuudet; paikallisella tasolla jolloin virastojen välinen yhteistyö tehostuu. Samalla lyhennetään käsittelyaikoja ja laittomien rajanylitysten havaitseminen tehostuu, esimerkiksi laitton maahantulon sekä tavaroiden ja eläinten salakuljetusten osalta.<sup>43</sup>



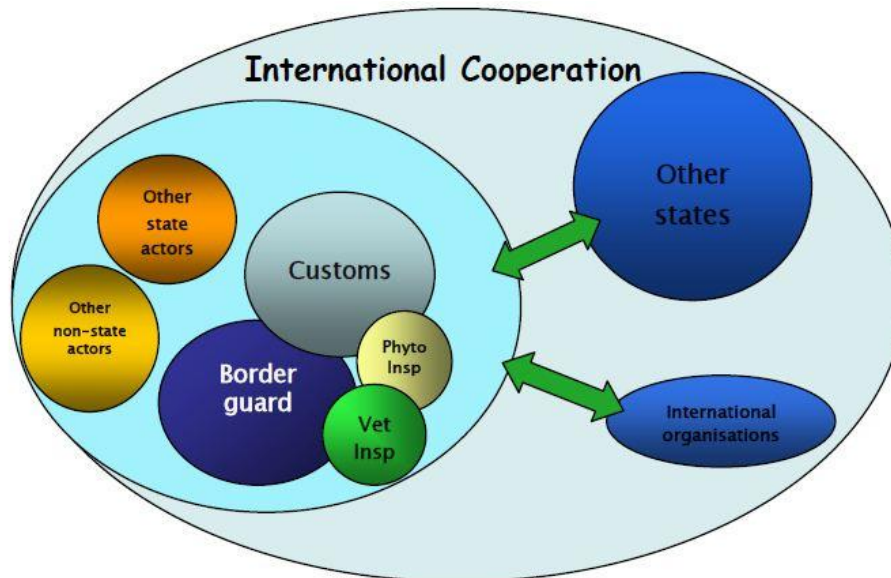
Kuvio 4. Ministeriöiden tai rajaviranomaisten välinen yhteistoiminta<sup>44</sup>

3. Läheisempi kansainvälinen yhteistoiminta rajahallinnon alalla naapurimaiden ja muiden maiden kanssa on tehokas keino helpottaa laillista rajaliikennettä ja kauppaa. Samalla voidaan yhdessä torjua rajat ylittävää rikollisuutta ja laitonta maahanmuuttoa. Samaan aikaan kun keskitasolla keskitytään strategisten näkökohtien koordinointiin, kuten yhteiseen turvallisuuteen ja rajavalvontaan, rajavalvontapaikoilla keskitytään päivittäisiin käytännön asioihin. Kansainvälinen yhteistoiminta viitataan yhteistyöhön naapurimaiden kesken. Se kattaa erilaisia asioita, kuten yhteispartiointi tai rajayhteistyö, yhteiset rajanylityspaikat, rajanylityspaikkojen välinen tiedonvaihto, yhteiset yhteyshenkilöt yhteispisteillä ja toimistoissa. Useammalla tasolla toimiminen parantaa tavallista kenttätoimintaa, kuten rajat ylittävää rikollisuuden, laittoman maahanmuuton, ihmiskaupan, terrorismin ja tavaroiden salakuljetuksen estämistä.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> European Commission, Guidelines for Integrated Border Management in EC External Cooperation 2009, s.20

<sup>44</sup> European Commission, Guidelines for Integrated Border Management in EC External Cooperation 2009, s.20

<sup>45</sup> European Commission, Guidelines for Integrated Border Management in EC External Cooperation 2009, s.21



Kuvio 5. Kansainvälinen yhteistoiminta<sup>46</sup>

*Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä* (kansallinen määritelmä) estetään valtakunnan rajan ja aluemeran ulkorajan ylittämisestä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat sekä varmistetaan rajaliikenteen sujuvuus ja turvallisuus. Tähän liittyvät ihmiskaupan ja -salakuljetuksen estäminen ja paljastaminen, ydin- ja muiden radioaktiivisten aineiden salakuljetuksen estäminen, ulkorajaliikenteen rajatarkastukset, rajaliikenteen sujuvuus ja turvallisuus, Suomen ja Venäjän välisen rajan valvonta sekä kyky palauttaa rajavalvonta väliaikaisesti Schengen-sisärajoille.<sup>47</sup>

Rajavartiolain mukaan 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 uhat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus.<sup>48</sup>

Rajavartiolaitoksen strategian 2019 mukaisesti rajaturvallisuustilanteen vakautta edesautetaan tiiviillä yhteistyöllä Rajavartiolaitoksen tärkeimpien tekijöiden Suomen itärajan, Itämeren ja Euroopan unionin kautta. Kansainvälinen yhteistyö on keskeinen osa Suomen rajaturvallisuuden ylläpitoa ja yhteisen eurooppalaisen rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämistä. Yhtenä

<sup>46</sup> Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans, January 2007, s.23

<sup>47</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010, s.34

<sup>48</sup> Rajavartiolaki 2§ 6 kohta



osana kansainvälistä yhteistyötä on Rajavartiolaitoksen henkilöstön osallistuminen kansainvälisiin tehtäviin.<sup>49</sup>

Rajavartiolaitoksen strategian 2022 mukaisesti Rajavartiolaitos tuottaa poliittisen päätöksen-  
teon ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tilannetietoa ja kehitysarvioita. Rajavartiolaitos  
vaikuttaa aktiivisesti yhdenmukaisen ja tehokkaan ulkorajavalvonnan kehittämiseen Euroopan  
unionissa. Rajavartiolaitos osallistuu aktiivisesti Frontexin koordinoimaan yhteistyöhön.<sup>50</sup>

### 2.3 Kokonaisvaltainen kriisinhallinta

Kokonaisvaltaisella kriisinhallinnalla tarkoitetaan Suomen osallistumista kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin. Osallistumisella pyritään yhteisvastuullisesti ennaltaehkäisemään ja rajoittamaan kriisejä niiden syntysijoilla. Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan perustuu valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon ja Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian linjauksiin sekä valtionjohdon päätöksiin.<sup>51</sup>

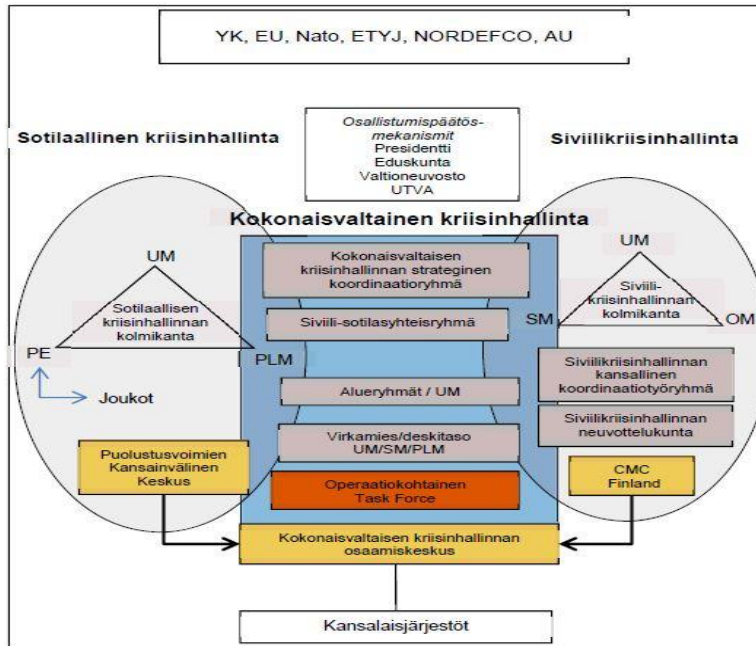
Seuraavassa kuviossa on esitetty kokonaisvaltainen kriisinhallinta käsitteenä ja kaaviona kuinka prosessi Suomen valtiossa tällä hetkellä käsitetään. Tähän kokonaisvaltaiseen kriisinhallintakäsitteeseen yhtyvät niin sotilaallinen kuin siviilikriisinhallinta päätöksentekojärjestelmiseen.

---

<sup>49</sup> Rajavartiolaitoksen henkilöstön osallistuminen kansainvälisiin tehtäviin, RVLPAK B.18, s.1

<sup>50</sup> Rajavartiolaitoksen strategia 2022, s.5

<sup>51</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010, s.25



Kuvio 6. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta<sup>52</sup>

Edellä esitellyllä kokonaisvaltaisen kriisinhallintamallin päätöksentekojärjestelmässä käsitellään operaatioihin osallistumista siviili- ja sotilasoperaatioita tavoitteena varmistaa se tarvitaanko operaatioissa sotilastarkkailijoita tai siviiliasiantuntijoita. Sotilaallista asiantuntemusta tarvitaan kun rajavalvontaoperaation kuuluisi tehtäviä, joilla myötävaikutetaan tai seurantaan tulitauon, vihollisuuksien lopettamista tai kun tällaisen operaation toteutettaisiin osin sotatoimi-alueilla. Sotilaallista asiantuntemusta tarvitaan myös yhteydenpidossa paikallisiin asevoimiin esimerkiksi kun raja- tai vastaavan alueen valvontavastuu siirretään sotilaallisilta toimijoilta siviilitaustaisille rajaviranomaisten valvontavastuulle. Erikoistunutta sotilaallista asiantuntemusta voidaan tarvita myös tilanteissa joissa ilmatilan ja aluevesien valvontaa siirretään sotilaallisilta toimijoilta muiden viranomaisten valvontaan.<sup>53</sup>

Kokonaisvaltaista kriisinhallintamallia tarkastellessa on siitä löydettävissä Rajavartiolaitoksen osaamiselle rajaturvallisuuden alaan liittyen tarve hyödyntää asiantuntijoiden osaamista operaatioiden suunnittelun, valmistelun, aloittamisen ja rajalinjojen valvontavastuulle ottamisen yhteydessä. Tämä osaamisen hyödyntäminen vaatii aktiivista osallistumista eri yhteistyötahojen toimintaan niin Sisäministeriön sisällä kuin myös eri ministeriöiden välillä.

<sup>52</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 9/2013, s.89

<sup>53</sup> Council of the European Union, Committee for Civilian Aspect of Crisis Management 17868/13 16.12.2013, EU Concept on CSDP support to Integrated Border Management. Encl.: EEAS document 02618/13, s.38

### 2.3.1 Siviilikriisinhallinta

Euroopan unionin siviilikriisinhallinnan kehittämistä sovittiin Helsingin Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 1999, mikä johti siviilikriisinhallinnan ensimmäisten painopistealueiden vahvistamiseen, Feiran Eurooppa-neuvostossa kesäkuussa 2000. Tällöin siviilikriisinhallinnan painopisteiksi määriteltiin poliisitoimi, oikeusvaltion vahvistaminen, siviilihallinnon vahvistaminen kriisitilanteissa ja pelastustoimi. Myöhemmin painopisteisiin lisättiin tarkkailu, tuki erityisedustajille ja siviilivalmiusryhmät (Civilian Response Teams, CRT).<sup>54</sup>

Euroopan unionin siviilikriisinhallinta on kehittynyt dynaamisesti ja siviilikriisinhallintaoperaatiot ovat lisääntyneet nopeasti. Euroopan unionissa on käynnissä systemaattinen siviilikriisinhallinnan kehittäminen, niin sanottu voimavaratyö.<sup>55</sup>

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön, Yhdistyneiden kansakuntien ja Pohjois-Atlantin liiton kenttämissioissa toimii suomalaisia asiantuntijoita, esimerkiksi Afganistanissa International Security Assistance Force (ISAF) -*operation PRT:ssä* (Provincial Reconstruction Team - alueellinen jälleenrakennusryhmässä). Lisäksi suomalaisia palvelee näiden järjestöjen sihteeristöissä.<sup>56</sup>

Suomen kannalta keskeisin siviilikriisinhallintaoperaatioiden toimija on Euroopan unioni. Suomi osallistuu suurimpaan osaan Euroopan unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) alaisista siviilikriisinhallintaoperaatioista tai tukitoiminnoista.<sup>57</sup> Suomalaisen

---

<sup>54</sup> Ulkoasianministeriön internet-sivut, Unionin kriisinhallinnan kehittäminen, [http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=34632&contentlan=1&culture=fi-FI#Siviilikriisinhallinnan\\_vastuut](http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=34632&contentlan=1&culture=fi-FI#Siviilikriisinhallinnan_vastuut) tallennettu 27.2.2015

<sup>55</sup> Voimavaratyö on suunnittelutyötä, työssä määritetään EU:n tehokkaaseen kriisinhallintaan tulevaisuudessa tarvitsemat resurssit. Samalla toimeenpannaan vuoden 2010 siviilivoimavaratavoitetta (Civilian Headline Goal 2010). Ulkoasianministeriön internet-sivut, Unionin kriisinhallinnan kehittäminen, [http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=34632&contentlan=1&culture=fi-FI#Siviilikriisinhallinnan\\_vastuut](http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=34632&contentlan=1&culture=fi-FI#Siviilikriisinhallinnan_vastuut) tallennettu 27.2.2015

<sup>56</sup> Ulkoasianministeriön internet-sivut, Etyj, YK:n ja Naton siviilikriisinhallintatoimiin osallistuminen, [http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=34632&contentlan=1&culture=fi-FI#Siviilikriisinhallinnan\\_vastuut](http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=34632&contentlan=1&culture=fi-FI#Siviilikriisinhallinnan_vastuut) tallennettu 27.2.2015

<sup>57</sup> Ulkoasianministeriön internet-sivut, Euroopan unionin siviilikriisinhallintaan osallistuminen, [http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=34632&contentlan=1&culture=fi-FI#Siviilikriisinhallinnan\\_vastuut](http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=34632&contentlan=1&culture=fi-FI#Siviilikriisinhallinnan_vastuut) tallennettu 27.2.2015

siviilikriisinhallinnan pääasialliseksi päätoimintamuodoksi on muodostunut asiantuntijoiden lähettäminen Euroopan unionin ja kansainvälisten järjestöjen operaatioihin.<sup>58</sup>

Siviilikriisinhallinnan merkitys on viime vuosina vahvistunut. Sisäasiainhallinto kehittää siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksia, etenkin poliisi-, oikeusvaltio-, rajaturvallisuus- ja ihmisoikeustehtävien osalta. Suomen siviilikriisinhallintatoiminnan kehittämiseksi tulisi huomioida vuoden 2009 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa asetettu tavoite kasvattaa suomalaisten asiantuntijoiden määrää huomattavasti.<sup>59</sup>

Siviilikriisinhallinnan kansallisten valmiuksien ylläpitämisestä, kehittämisestä ja koordinoimisesta Suomessa vastaa Sisäministeriö. Sisäministeriön alaisuudessa toimiva Kriisinhallintakeskus (Crisis Management Centre, CMC) vastaa siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksiin liittyvistä operatiivisista tehtävistä.<sup>60</sup>

Siviilikriisinhallintaoperaatioiden tavoitteena on edistää kohdemaissa julkisen hallinnon kehittämistä sekä hyvän hallintotavan, oikeusvaltioperiaatteen, ihmisoikeuksien ja demokratian vahvistamista lähettämällä kriisialueille ulkopuolista ei-sotilaallista asiantuntija-apua. Siviilikriisinhallinnan keinoin voidaan tukea ja edistää kohdevaltion poliisin, oikeusviranomaisten ja syyttäjälaitoksen, vankeinhoitolaitoksen, rajavalvonnan, tullilaitoksen ja muun hallinnon kehittämistä.<sup>61</sup>

Siviilikriisinhallinnassa operaatioiden tueksi kehitetyllä yhdennetyllä rajaturvallisuudella pyritään kehittämään yhdennetyn rajaturvallisuuden järjestelmä tai niiden osia vastaanottavassa maassa. Yhdennetty rajaturvallisuus järjestelmä on järjestettävä tavalla, joka varmistaa va-

<sup>58</sup> Suomessa siviilikriisinhallinnan poliittisesta ohjauksesta ja päätöksistä operaatioista joihin suomalaisia asiantuntijoita osallistuu, vastaa Ulkoasiainministeriö. Ulkoasiainministeriön internet-sivut, Siviilikriisinhallinnan toteutus,

[http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=34632&contentlan=1&culture=fi-FI#Siviilikriisinhallinnan\\_vastuut](http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=34632&contentlan=1&culture=fi-FI#Siviilikriisinhallinnan_vastuut) tallennettu 27.2.2015

<sup>59</sup> Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia 2009, s.9

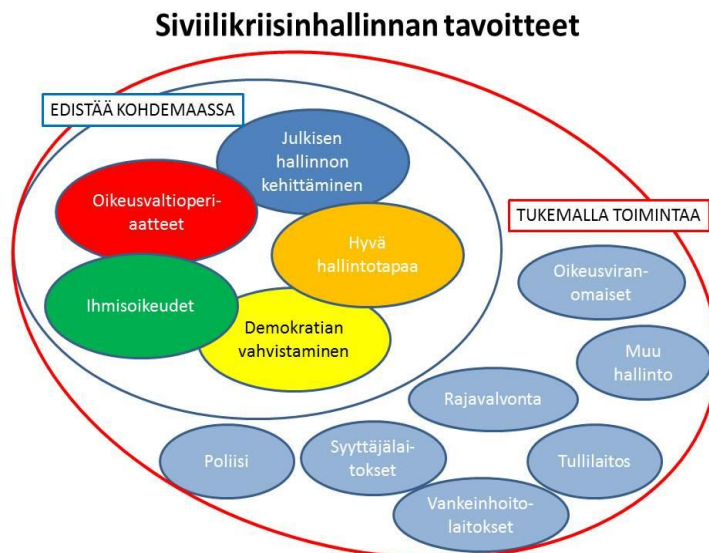
<sup>60</sup> Tärkeimpinä vastuualueina Kriisinhallintakeskuksessa ovat siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden koulutus, rekrytointi ja hallinnointi operaatioissa, materiaallinen valmius ja logistiikka, operaatioihin liittyvän tilannekuvan muodostaminen ja ylläpito sekä siviilikriisinhallintaan liittyvä tutkimus. Ulkoasiainministeriön internet-sivut, Kriisinhallintakeskus (Crisis Management Centre, CMC),

[http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=34632&contentlan=1&culture=fi-FI#Siviilikriisinhallinnan\\_vastuut](http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=34632&contentlan=1&culture=fi-FI#Siviilikriisinhallinnan_vastuut) tallennettu 27.2.2015

<sup>61</sup> YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 (2000) ”Naiset, rauha ja turvallisuus” Suomen kansallinen toimintaohjelma 2012–2016, s.23

kauden, yksilöiden turvallisuuden ja valtion demokratian toiminnan, avoimuuden, vastuullisuuden ja kansainvälisten standardien mukaisesti, mukaan lukien ihmisoikeuksia koskevien sopimusten ja pakolaisten aseman noudattamisen.<sup>62</sup>

Seuraavassa kuviossa on esitetty tutkijan näkemys siitä, mitä siviilikriisinhallinnalla tavoitellaan kohdemaassa.



Kuvio 7. Siviilikriisinhallinnan tavoitteet

### 2.3.2 Sotilaallinen kriisinhallinta

Euroopan unionin sotilaallisen kriisinhallinnan kehittämiseen ovat vaikuttaneet kokemukset 1990-luvun Länsi-Balkanin kriiseistä. Euroopan unionilla ei ollut tuolloin riittävää kykyä toimia kriisien ennaltaehkäisemiseksi ja konfliktien ratkaisemiseksi. Kriisinhallintakyvyn kehittämiseen ovat vaikuttaneet myös Afrikan konfliktit ja kriisit, joiden ratkaisemiseen Euroopan unioni pyrkii vaikuttamaan tiivistyväällä yhteistyöllä Yhdistyneiden kansakuntien sekä Afrikan maiden ja alueellisten organisaatioiden, kuten Afrikan unionin (AU) kanssa.<sup>63</sup>

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaan yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (YTPP) voi johtaa yhteiseen puolustukseen, jos Eurooppa-neuvosto niin päättää, ja jos jäsen-

<sup>62</sup> Council of the European Union, Committee for Civilian Aspect of Crisis Management 17868/13 16.12.2013, EU Concept on CSDP support to Integrated Border Management. Encl.: EEAS document 02618/13, s.15

<sup>63</sup> Ulkoasianministeriön internet-sivut, EU:n sotilaallinen kriisinhallinta, <http://formin-origin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=34631&contentlan=1&culture=fi-FI> tallennettu 27.2.2015

valtiot Eurooppa-neuvoston suosituksesta hyväksyvät päätöksen valtiosääntöjensä asettamien vaatimusten mukaisesti.<sup>64</sup>

Mahdollisena pitkän tähtäimen tavoitteena pidettyyn EU:n yhteisen puolustuksen toteutumiseen vaikuttavat muun muassa unionin yleinen integraatiokehitys, Euroopan turvallisuustilanne, transatlanttiset suhteet ja Naton kehitys sekä viimekädessä jäsenmaiden halu ja jäsenmaiden poliittiset päätökset.<sup>65</sup>

Voimavarojen kehittäminen Helsingin Eurooppa-neuvostossa vuonna 1999 määritellyn yleistavoitteen (Headline Goal 2003) mukaan unionilla tuli olla vuoteen 2003 mennessä valmiudet saattaa 60 päivässä toimintavalmiuteen kaikkiin Euroopan unionin sotilaallisiin kriisinhallintatehtäviin (ns. Petersbergin tehtävät) kykenevät joukot 60 000 sotilaan vahvuuteen saakka siten, että joukkoja voidaan ylläpitää operaatiossa vähintään vuoden ajan. Tämä joukkotavoite on pääosin saavutettu, mutta unionilla on edelleen puutteita muun muassa strategisessa kuljetuskyvyssä, ilmatankkauksessa sekä johtamis- ja viestijärjestelmissä.<sup>66</sup>

Euroopan unioni pyrkii kehittämään kriisinhallinnassa käytettäviä sotilaallisia voimavarojaan vuonna 2004 hyväksytyn yleistavoitteen (Headline Goal 2010) mukaisesti. Uudessa tavoitteessa kiinnitetään huomiota entistä enemmän voimavarojen kehittämisen laadullisiin kysymyksiin. Tällä tarkoitetaan joukkojen parempaa yhteistoimintakykyä, kykyä lähettää joukkoja nopeasti operaatioalueelle sekä kykyä ylläpitää joukkoja operaatioalueella.<sup>67</sup>

Merkittävä askel Euroopan unionin sotilaallisten voimavarojen kehittämisessä on ollut Euroopan unionin puolustusvoimavarojen kehittäminen sekä puolustusmateriaali-, tutkimus- ja hankintayhteistyöstä vastaavan Euroopan puolustusviraston (European Defence Agency) perustaminen vuonna 2004. Puolustusvirasto tuo tehokkuutta ja laadullista ohjausta unionin sotilaallisten voimavarojen kehittämiseen.<sup>68</sup>

<sup>64</sup> Ulkoasianministeriön internet-sivut, Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (YTPP), <http://formin-origin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=34631&contentlan=1&culture=fi-FI> tallennettu 27.2.2015

<sup>65</sup> Ulkoasianministeriön internet-sivut, Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (YTPP), <http://formin-origin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=34631&contentlan=1&culture=fi-FI> tallennettu 27.2.2015

<sup>66</sup> Ulkoasianministeriön internet-sivut, Voimavarojen kehittäminen, <http://formin-origin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=34631&contentlan=1&culture=fi-FI> tallennettu 27.2.2015

<sup>67</sup> Ulkoasianministeriön internet-sivut, Voimavarojen kehittäminen, <http://formin-origin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=34631&contentlan=1&culture=fi-FI> tallennettu 27.2.2015

<sup>68</sup> Ulkoasianministeriön internet-sivut, Voimavarojen kehittäminen, <http://formin-origin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=34631&contentlan=1&culture=fi-FI> tallennettu 27.2.2015

Sotilaallisen kriisinhallinnan tarkoituksena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen, humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen ja siviiliväestön suojaaminen. Toiminta perustuu Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan päämäärien ja periaatteiden sekä muun kansainvälisen oikeuden kunnioittamiselle. Turvallisuustilannetta parantamalla voidaan edistää kansainvälisten siviilitoimijoiden sekä kohdevaltion hallinnon ja kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä. Sotilasoperaatioiden tehtävänä on yhä useammin myös paikallisten turvallisuusrakenteiden vahvistaminen.<sup>69</sup>

Laissa sotilaallisesta kriisinhallinnasta säädetään Suomen osallistumisesta kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, kriisinhallintaan liittyvästä koulutus- ja harjoitustoiminnasta sekä kriisinhallintahenkilöstön asemasta.<sup>70</sup>

Lain määritelmän mukaan Suomi voi osallistua Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston valtuuttamaan tai poikkeuksellisesti muuhun kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan, jonka tarkoituksena on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tai palauttaminen taikka humanitaarisen avustustoiminnan tukeminen tai siviiliväestön suojaaminen Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan (SopS 1/1956) päämäärät ja periaatteet sekä muut kansainvälisen oikeuden säännöt huomioon ottaen (*sotilaallinen kriisinhallinta*). Laissa tarkoitetun kriisinhallinnan toimeenpanijana voi toimia Yhdistyneet kansakunnat, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö, Euroopan unioni taikka muu kansainvälinen järjestö tai maa-ryhmä.<sup>71</sup>

Päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tasavallan presidentti tekee valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta myös päätöksen sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen (*valmiuosasto*).<sup>72</sup>

Sotilaallinen kriisinhallinta on edelleen keskeisessä asemassa Suomen kriisinhallintatoiminnassa. Puolustushallinto ylläpitää ja kehittää korkeatasoisia ja monipuolisia sotilaallisen kriisinhallinnan suorituskykyjä sekä kansainvälisesti yhteensopivaa nopea toiminnan kykyä. Samoin ylläpidetään ja kehitetään valmiutta osallistua vaativiin kriisinhallintatehtäviin.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 (2000) ”Naiset, rauha ja turvallisuus” Suomen kansallinen toimintaohjelma 2012–2016, s.23

<sup>70</sup> Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta 1§ 1.mom.

<sup>71</sup> Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta 1§ 2. ja 3.mom.

<sup>72</sup> Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta 2§ 1.mom.

<sup>73</sup> Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia 2009, s.9

Laki Puolustusvoimista määrittelee yhdeksi Puolustusvoimien tehtäväksi osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan.<sup>74</sup> Puolustusvoimat osallistuu kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan siten kuin sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa säädetään.<sup>75</sup>

## 2.4 Yhteenveto

Turvallisuus on Euroopan unionin kansalaisille yksi tärkeimmistä asioista, jota tulevaisuudessa halutaan suojata, vapauden ja oikeuksien kanssa. Euroopan unionissa halutaan säilyttää henkilöiden vapaa liikkuvuus ja kuitenkin samalla halutaan varmistaa kansalaisten korkeatasoinen suojelu ja turvallisuus.

Tätä varten on Euroopan unionissa käynnistetty viimeisen vuosikymmen aikana vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ylläpitoon tähtäviä ohjelmia, kuten Tampereen, Haagin, Tukholman ohjelmat sekä solmittu Lissabonin sopimus. Näiden sopimusten perusteella ja tavoitteena on suojata Euroopan unionin kansalaisten turvallinen ympäristö.

Tähän turvallisuuteen liittyy tiiviisti myös Euroopan unionin ulkorajoilla tehtävä valvonta. Tätä ulkorajojen valvontaa on kehitetty aktiivisesti viimeisten vuosien aikana ja näillä toimilla pyritään osaltaan takaamaan yhtenäinen ja korkeatasoinen ulkorajojen valvonta, jota vapaa liikkuvuus Euroopan unionissa edellyttää turvallisuuden takaamiseksi. Ulkorajavalvonta osaltaan torjuu laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa sekä vähentää jäsenvaltioiden sisäisen turvallisuuden ja järjestyksen uhkia.

Euroopan unionin jäsenvaltioita koskevien sopimusten ja ulkorajavalvonnan lisäksi Euroopan unioni on omalla vahvalla sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan kehittämällä halunnut turvata edelleen Euroopan unionin turvallisuutta osallistumalla aktiivisesti kolmansissa maissa puhjenneisiin kriiseihin. Tässä toiminnassa joudutaan käyttämään tilanteesta riippuen joko sotilaallisia tai siviilikriisinhallinnan keinoja tai molempia yhdessä riippuen tilanteesta. Euroopan unionin sotilaallisella kriisinhallinnalla pyritään kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitoon tai palauttamiseen, humanitaarisen avustustoiminnan tukemiseen ja siviiliväestön suojaamiseen. Sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä arvioidaan myös siviilikriisinhallintaoperaatioiden toteuttamista sotilaallisen kriisinhallintaoperaation yhteydessä.

---

<sup>74</sup> Laki Puolustusvoimista 2§ 3.kohta

<sup>75</sup> Laki Puolustusvoimista 13§



Siviilikriisinhallinnan toiminnan tavoitteena on edistää kohdemaan julkisen hallinnon kehittämistä sekä hyvän hallintotavan, oikeusvaltioperiaatteiden, ihmisoikeuksien ja demokratian vahvistamista.

Kaksituhattaluvun aikana toteutetuissa kriisinhallintaoperaatioissa on jouduttu toimimaan niin sotilaallisen kuin siviilikriisinhallinnan keinoin yhdessä ja samassa operaatioissa. Näissä kriisinhallintaoperaatioissa vaadittava tiedon ja osaamisen taso on noussut operaatioiden haastavuuden näkökulmasta entistä korkeammalle tasolle. Operaatiot vaativat osaamista, asiantuntijuutta ja yhteistyötä jotta operaatiot onnistuisivat mahdollisimman hyvin. Tätä kautta kriisinhallintaoperaatioissa on syntynyt tarve rajaturvallisuuden asiantuntijoiden osaamiselle kriisinhallintaoperaatioihin.

Euroopan unionin jäsenvaltioita ja ulkorajoja koskevilla sopimuksilla pyritään ennalta ehkäisemään Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden uhkia. Euroopan unionin turvallisuuden ylläpito perustuu Euroopan sisällä tehtyihin keskinäisiin sopimuksiin sekä kansainvälisiin sopimuksiin esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien, Pohjois-Atlantin liiton ja Yhdysvaltojen välillä. Osan toiminnan perustasta luo sisäisen- ja ulkoisen turvallisuuden strategiat, päätökset organisaatioiden tai päätöksentekojärjestelmien kehittamisestä sekä yhteistoiminnan lisäämisestä.

Rajaturvallisuuden näkökulmasta tarkasteltuna Euroopan unionin jäsenvaltioiden kanssa kehitetty yhdenmukainen rajaturvallisuusmalli edes auttaa edellä asetettuihin tavoitteisiin pääsemistä. Toisena tätä tukevana toimintana voidaan tähän yhteyteen kehitettyä Euroopan unionista ulospäin toimittaessa suunniteltua yhdenmukaisia rajaturvallisuusmalleja toimittaessa kolmansien maiden kanssa. Tässä toiminnassa pyritään samoihin päämääriin kuin jäsenvaltioiden sisällä, mutta toiminnassa otetaan huomioon kohdemaassa vallitseva tilanne. Toiminnassa on erityisen tärkeää huomioida, että esimerkiksi rajaturvallisuuden toteuttaminen voidaan joutua kehittämään tilanteessa jossa ollaan suoraan niin sanotun sodan seurauksena.

Euroopan unionin sisällä tehtyjen keskinäisten sopimusten ja kansainvälisten sopimusten perusteella määritetyt veloitteet siirtyvät kansalliseen toimintaan joko sitoviksi tai velvoittaviksi määräyksiksi tai päätöksiksi. Nämä kansalliset määräykset tai päätökset velvoittavat esimerkiksi Suomessa Sisäministeriötä ja tätä kautta osaltaan Rajavartiolaitosta.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että kansainvälisten sopimusten veloitteiden kautta muodostuu Euroopan unionin turvallisuutta ylläpitävät ja kehittävät toiminnot, jota kautta ne

viimekädessä ohjaavat Rajavartiolaitoksen virkamiesten osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan.

### 3 KANSAINVÄLISEEN TOIMINTAAN OSALLISTUMINEN

Tutkimuksen kolmannessa luvussa tarkastellaan millä tavalla Rajavartiolaitoksen virkamiesten kansainvälisiin tehtäviin osallistuminen on jakautunut rajaturvallisuuden, yhdyshenkilö-, siviili- ja sotilaallisen kriisinhallintehtävien välillä.

#### 3.1 Rajaturvallisuustehtävät

Rajaturvallisuustehtävät ovat ensimmäisen kategorian mukaisia tehtäviä, joissa virkamiehen työskentely ulkomailla palvelee suoraan sisäasiainhallinnon piirissä hoidettavia kansainvälisiä tehtäviä. Tähän edellä kuvattuun kategoriaan kuuluvat sisäasiainhallinnon asiantuntijat, jotka hoitavat Euroopan unionin tehtäviä Suomen pysyvässä Euroopan unionin edustustossa Brysselissä, sekä Euroopan unionin instituutiossa ja toimielimissä (komissio, neuvoston pääsihteeristö, Europol, Frontex, jne.).<sup>76</sup>

Euroopan unionin tehtäviin Suomen pysyvään Euroopan unionin edustustoon Brysseliin Suomi lähettää erityisasiantuntijoita esimerkiksi rajavalvonta-asiantuntijoiksi Ulkoasiainministeriön käytäntöjen mukaisesti.<sup>77</sup>

Rajavartiolaitoksen virkamiehiä palvelee Euroopan unionin toimielimiin lähetettyinä kansallisina asiantuntijoina muun muassa Euroopan unionin komissiossa ja Euroopan unionin virastoissa kuten Frontex. Tarvittaessa kansallisia asiantuntijoita voidaan lähettää myös Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristöön, Euroopan unionin parlamenttiin, Euroopan unionin ulkosuhdehallinnon delegaatioihin tai muihin toimielimiin. Kansallisten asiantuntijoiden lähettämisen on tuettava Suomen Euroopan unioni-politiikan tavoitteiden toteutumista.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> Sisäasiainhallinnon virkamiehet kansainvälisissä tehtävissä, SM:n suositus s.3

<sup>77</sup> Rajavartiolaitoksen henkilöstön osallistuminen kansainvälisiin tehtäviin, RVLPAK B.18 s.2, Ulkoasiainministeriö julistaa EUE:n rajaturvallisuusasiantuntijan tehtävät haettaviksi sekä valitsee ja määrää tehtävään. EUE:n rajaturvallisuusasiantuntija on ulkoasiainministeriön palveluksessa ja hänelle myönnetään Rajavartiolaitoksesta palkatonta virkavapautta EUE:n tehtävän ajaksi.

<sup>78</sup> Rajavartiolaitoksen henkilöstön osallistuminen kansainvälisiin tehtäviin, RVLPAK B.18 s.2, Euroopan unionin-toimielimet ilmoittavat kansallisen asiantuntijan tehtävät julkiseen hakuun. Ministeriöt vastaavat oman toimialansa kansallisten asiantuntijoiden rekrytoimisesta Euroopan unionin toimielimiin. Rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja meriosasto valmistelee ja esittelee Rajavartiolaitoksen johdolle, mihin Rajavartiolaitoksen toiminnallisten tavoitteiden kannalta merkittäviin kansallisen asiantuntijan

Tutkimuksen perusteella Euroopan unionin tehtävissä vuodesta 2005 alkaen Rajavartiolaitoksen virkamiehiä on toiminut yhteensä 29 henkilöä. Näiden kymmenen vuoden aikana Euroopan unionissa työskennelleiden virkamiesten työpanosta on kohdennettu Euroopan unionin lainsäädännön ja muun rajaturvallisuuden kehittämiseen yhteensä 75,5 henkilötyövuoden edestä.

Euroopan unionin tehtävät jaoteltiin tutkimuksessa kolmeen alakategoriaan, yhtenä alakategoriana Euroopan unionin toimielimet, toisena alakategoriana Euroopan rajaturvallisuusviraston Frontexin johtotason tehtävät ja kolmantena alakategoriana Frontexin kansalliset asiantuntijat. Seuraavassa taulukossa on esitetty vuosittaisia henkilötyövuosikertymiä.

| VUOSI           | ENSIMMÄINEN KATEGORIA                          |                  |              |             |                 |              |
|-----------------|--|------------------|--------------|-------------|-----------------|--------------|
|                 | EUROOPAN UNIONI                                |                  |              |             | RVL             |              |
|                 | EU, EU komissio, Suomen pysyvä edustusto, CMPD | FRON-TEX:n Johto | FRON-TEX SNE | YHT.        | YHDYS-HENKI-LÖT | YHT.         |
| 2005            | 0,6  | 0,6              | 0,8          | 2,0         | 1,1             | 3,1          |
| 2006            | 1,0  | 1,4              | 1,0          | 3,4         | 2,8             | 6,2          |
| 2007            | 2,1  | 2,0              | 1,9          | 6,0         | 2,3             | 8,3          |
| 2008            | 3,3  | 2,0              | 2,0          | 7,3         | 3,9             | 11,1         |
| 2009            | 4,0  | 2,0              | 1,8          | 7,8         | 5,3             | 13,1         |
| 2010            | 4,4  | 2,0              | 3,0          | 9,4         | 5,5             | 14,9         |
| 2011            | 6,0  | 1,6              | 3,2          | 10,8        | 6,5             | 17,3         |
| 2012            | 4,4  | 1,8              | 3,3          | 9,5         | 8,1             | 17,5         |
| 2013            | 3,3  | 2,0              | 4,3          | 9,5         | 8,8             | 18,3         |
| 2014            | 3,7  | 1,4              | 4,8          | 9,9         | 9,5             | 19,4         |
| <b>YHTEENSÄ</b> | <b>32,6</b>                                    | <b>16,8</b>      | <b>26,1</b>  | <b>75,5</b> | <b>53,6</b>     | <b>129,1</b> |

Kuvio 8. Ensimmäisen kategorian kertymä

Näistä henkilöistä korkeimmassa tehtävässä on toiminut prikaatinkenraali Ilkka Laitinen toimiessaan Frontexin pääjohtajana vuodesta 2005 vuoteen 2014 saakka.

Lisäksi ensimmäiseen kategoriaan lukeutuvat ulkomaan edustustoihin, kansainvälisiin järjestöihin tai Euroopan unionin virastoihin sijoitetut kansalliset yhdyshenkilöt ja kansalliset asiantuntijat. Virkamiesvaihto ja siihen rinnastettava useamman kuukauden kestävä koulutusjakso ulkomailla lasketaan luonteensa puolesta kuuluvaksi myös tähän ensimmäiseen kategoriaan.<sup>79</sup>

Toisen merkittävän osan ensimmäiseen kategoriaan tehtävistä muodostaa Rajavartiolaitoksen yhdysmiestoiminta, Suomen ulkomaanedustustoihin sijoitetuista Rajavartiolaitoksen yh-

---

tehtäviin pyritään saamaan suomalainen rajaturvallisuuden asiantuntija. Henkilöiden valitsemisen ja esittämisen lähettäviksi tehtäviin hoitaa Rajavartiolaitoksen esikunnan henkilöstöosasto yhteistyössä raja- ja meriosaston kanssa.

<sup>79</sup> Sisäasianhallinnon virkamiehet kansainvälisissä tehtävissä, SM:n suositus s.3

dyshenkilöistä (Immigration Liaison Officer, ILO). Ulkomaanedustustojen lisäksi yhdyshenkilöitä voidaan sijoittaa myös kansainväliseen järjestöön tai Euroopan unionin-virastoon, esimerkiksi Euroopan poliisivirastoon. Yhdyshenkilön tehtäviin kuuluu muun muassa osallistuminen viisumi- ja oleskelulupahakemusten käsittelyyn yhteistoiminnassa toimipisteen henkilöstön, poliisi- ja maahanmuuttoyhdyshenkilöiden sekä kotimaan yhteistoimintaviranomaisten kanssa, epäilyttävien matkustusasiakirjoja ja muiden matkustamiseen liittyvien asiakirjojen tutkinta, toimipisteen työntekijöiden kouluttaminen ja tukeminen matkustusasiakirjojen oikeellisuuden selvittämisessä.<sup>80</sup>

Lisäksi yhdyshenkilö pitää asemapaikkansa tietoisena rajaturvallisuusasioista sekä laitonta maahantuloa ja ihmiskauppaa koskevista ilmiöistä. Rajaturvallisuusasioissa yhdyshenkilö tekee viranomaisyhteistyöhön asemapaikkansa poliisiyhdysmiesten kanssa.<sup>81</sup>

Vuodesta 2005 lähtien Rajavartiolaitoksesta on yhdysmiestoimintaan osallistunut yhteensä 28 henkilöä yhteensä kymmenessä asemapaikassa. Asemapaikkoina ovat olleet Suomen ulkomaan edustustot Pietari, Moskova, Petroskoi, Muurmansk, Tallinna, Riika Peking, New Delhi, Abuja ja Haag. Rajavartiolaitoksen yhdyshenkilötoimintaan on kohdennettu kymmen vuoden aikana yhteensä 53,6 henkilötyövuotta.

Kolmantena ensimmäisen kategorian tehtäviin kuuluu virkamiesvaihto. Vuodesta 2005 lähtien olevan tilastotiedon perusteella Rajavartiolaitoksesta ei ole virkamiesvaihdossa ollut yhtään henkilöä. Tieto perustuu Rajavartiolaitoksen esikunnan henkilöstöosaston aineistoon.

### 3.2 Kriisinhallintatehtävät

Sisäministeriön suosituksen toisen kategorian tehtävät muodostuvat kriisinhallintatehtävistä ulkomailla. Kriisinhallintaoperaatiot voivat olla joko siviili- tai sotilaallisia kriisinhallintaoperaatioita, tehtävien ollessa siviili- tai sotilastehtäviä riippuen operaatiosta tai tehtävästä.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Rajavartiolaitoksen henkilöstön osallistuminen kansainvälisiin tehtäviin, RVLPAK B.18 s.4 Rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja meriosasto koordinoi yhdyshenkilötoimintaa sekä valmistelee ja esittelee, minne ulkomaan edustustoihin yhdyshenkilöitä on tarpeen sijoittaa.

<sup>81</sup> Rajavartiolaitoksen henkilöstön osallistuminen kansainvälisiin tehtäviin, RVLPAK B.18 s.4 Yhdyshenkilö pitää yhteyttä Rajavartiolaitokseen sekä osallistuu rikostorjuntaan ja Rajavartiolaitoksen tutkittavana olevien laittoman maahantulon ja ihmiskauppatapausten tutkintaan. Yhdyshenkilö pitää yhteyttä asemamaansa liikenteenharjoittajiin sekä muiden valtioiden asettamiin yhdyshenkilöihin ja pitää yhteyttä asemamaansa rajaviranomaisiin Rajavartiolaitoksen esikunnan käskemällä tavalla.

### 3.2.1 Siviilikriisinhallintaoperaatiot

Siviilikriisinhallinnan tehtäviä pidetään sisäasianhallinnonalalla ydintehtävinä. Sisäasiainministeriön suosituksen mukaan siviilikriisinhallinnan asiantuntijan tehtäviin hakeutumista ja lähtemistä eri virastoissa pitää kannustaa ja tukea.<sup>83</sup> Siviilikriisinhallintaoperaatioissa virkamiehelle tarjoutuu mahdollisuus kehittää osaamistaan ja ammattitaitoaan.<sup>84</sup>

Toisen kategorian tehtävät muodostavat kriisinhallintatehtävistä, joita ovat sotilaalliset ja siviilikriisinhallintatehtävät. Ensimmäisenä tutkimuksessa tarkastellaan siviilikriisinhallinnan tehtäviä. Siviilikriisinhallinnan tehtävät on jaoteltu kolmeen alakategoriaan. Alakategoriat muodostuvat johtotason tehtävistä, esikuntatason tehtävistä, joiksi tutkimuksessa on luokiteltu asiantuntijatason tehtävät ja kolmannen alakategorian muodostavat miehistötason tehtävät.

Rajavartiolaitoksen virkamiehistä yhteensä 50 henkilöä on osallistunut siviilikriisinhallintaoperaatioihin vuodesta 2005 lähtien. Osallistuneiden henkilöiden henkilötyövuosikertymäksi on muodostunut kymmen vuoden aikana yhteensä 62,7 henkilötyövuotta. Yksityiskohtaisempi vuosittainen jakautuminen on esitetty alla olevassa taulukossa.

|                 | TOINEN KATEGORIA       |                        |                        |      |
|-----------------|------------------------|------------------------|------------------------|------|
|                 | SIVIILIKRIISINHALLINTA |                        |                        |      |
| VUOSI           | Johto-<br>taso         | Esi-<br>kunta-<br>taso | Mie-<br>histö-<br>taso | YHT. |
| 2005            | 0,2                    | 2,4                    | 0,0                    | 2,6  |
| 2006            | 2,9                    | 0,1                    | 0,0                    | 2,9  |
| 2007            | 2,9                    | 0,8                    | 0,0                    | 3,7  |
| 2008            | 0,2                    | 7,6                    | 0,0                    | 7,7  |
| 2009            | 0,8                    | 7,1                    | 0,8                    | 8,7  |
| 2010            | 1,4                    | 8,5                    | 0,9                    | 10,8 |
| 2011            | 1,3                    | 4,9                    | 0,0                    | 6,1  |
| 2012            | 1,6                    | 3,3                    | 0,0                    | 4,9  |
| 2013            | 1,8                    | 4,6                    | 0,7                    | 7,1  |
| 2014            | 0,9                    | 6,5                    | 0,8                    | 8,2  |
| <b>YHTEENSÄ</b> | 13,8                   | 45,7                   | 3,2                    | 62,7 |

Kuvio 9. Siviilikriisinhallinnan kertymä

<sup>82</sup> Sisäasianhallinnon virkamiehet kansainvälisissä tehtävissä, SM:n suositus s.4 Sisäasianhallinnosta virkamiehet hakeutuvat omaehtoisesti Euroopan unionin, Yhdistyneiden Kansakuntien, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön tai Pohjois-Atlantin liiton johtoiseen kriisinhallintaoperaatioon.

<sup>83</sup> Sisäasianhallinnon virkamiehet kansainvälisissä tehtävissä, SM:n suositus s.4

<sup>84</sup> Rajavartiolaitoksen henkilöstön osallistuminen kansainvälisiin tehtäviin, RVLPAK B.18 s.6 Rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja meriosasto valmistelee ja esittelee Rajavartiolaitoksen johdolla Rajavartiolaitoksen kannalta tärkeät siviilikriisinhallintaan osallistumisen painopistealueet.

Rajavartiolaitoksen virkamiehet ovat osallistuneet siviilikriisinhallintaoperaatioissa maantieteellisesti tarkasteltuna seuraavalla tavalla. Aasian suunnalla on osallistuttu siviilikriisinhallintaoperaatioihin Afganistanissa, Georgiassa, Armeniassa ja Tadžihikistanissa. Afrikan mantaereella siviilikriisinhallintaan on osallistuttu Libyassa. Euroopan ja Etelä-Kaukasian alueella siviilikriisinhallintaoperaatioihin on osallistuttu Kosovossa ja Moldova – Ukraina alueella.

Siviilikriisinhallintaoperaatioissa korkeimmissa tehtävissä palvelleita henkilöitä ovat prikaatinkenraali Jukka Savolainen Head of Mission EUPOL/Afganistan ja eversti evp. Antti Hartikainen Euroopan unionin neuvonantajaryhmän päällikkönä Armeniassa.

### 3.2.2 Sotilaalliset kriisinhallintaoperaatiot

Rajavartiolaitoksen virkamiehet voivat osallistua Puolustusvoimien johdolla tapahtuviin sotilaallisen kriisinhallinnan tehtäviin. Maavoimien esikunta käskää vuosittain hakeutumisesta sotilaallisiin kriisinhallintatehtäviin.<sup>85</sup>

Sotilaallisen kriisinhallinnan tehtävät kuuluvat toisen kategoriaan tehtäviin. Sotilaalliset kriisinhallintatehtäviin osallistuminen on tutkimuksessa jaettu edelleen kolmeen alakategoriaan seuraavalla tavalla. Ensimmäisenä alakategorian muodostavat johtotason tehtävät, toisena alakategoriana ovat esikunta-tasotehtävät ja kolmantena alakategoriana miehistötason tehtävät.

Johtotason tehtäviksi tässä tutkimuksessa laskettiin esikuntatasolla tapahtunut sotilaallisen kriisinhallinnan tehtävät. Esikuntatason tehtäväksi laskettiin sotilastarkkailijoiden ja erilaiset esikuntatason tehtävät. Miehistötason tehtäviksi luokiteltiin joukkue-, ryhmä- ja partiotason sotilaallisen kriisinhallinnan tehtävät.

Vuodesta 2005 lähtien Rajavartiolaitoksen virkamiehistä sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin on osallistunut yhteensä 83 henkilöä. Sotilaallisen kriisinhallinnanoperaatioihin osallistumisesta on kymmenen vuoden aikana kertynyt yhteensä 69,0 henkilötyövuotta. Sotilaallisen

---

<sup>85</sup> Rajavartiolaitoksen upseerien, opistoupseerien ja erikoisupseerien hakeutuminen sotilaallisen kriisinhallinnan tehtäviin tapahtuu Maavoimien esikunnan johtaman vuosisuunnittelun kautta. Raja- ja merivartijat sekä siviilivirassa palveleva Rajavartiolaitoksen henkilöstö hakeutuu kriisinhallintatehtäviin Porin prikaatin kautta. Rajavartiolaitoksen henkilöstön osallistuminen kansainvälisiin tehtäviin, RVLPK B.18 s.9

kriisinhallinnan tarkempi vuosittainen jakautuminen määrineen on esitetty seuraavassa taulukossa.

|                 | TOINEN KATEGORIA              |                        |                        |      |
|-----------------|-------------------------------|------------------------|------------------------|------|
|                 | SOTILAALLINEN KRIISINHALLINTA |                        |                        |      |
| VUOSI           | Johto-<br>taso                | Esi-<br>kunta-<br>taso | Mie-<br>histö-<br>taso | YHT. |
| 2005            | 0,3                           | 0,1                    | 0,0                    | 0,4  |
| 2006            | 0,7                           | 1,8                    | 1,3                    | 3,8  |
| 2007            | 0,0                           | 3,7                    | 5,2                    | 8,9  |
| 2008            | 0,0                           | 2,3                    | 4,3                    | 6,6  |
| 2009            | 0,0                           | 5,0                    | 5,9                    | 10,9 |
| 2010            | 0,0                           | 5,1                    | 5,3                    | 10,3 |
| 2011            | 0,5                           | 2,1                    | 2,2                    | 4,7  |
| 2012            | 0,3                           | 2,6                    | 3,7                    | 6,5  |
| 2013            | 0,0                           | 5,5                    | 2,8                    | 8,3  |
| 2014            | 0,0                           | 3,9                    | 4,7                    | 8,6  |
| <b>YHTEENSÄ</b> | 1,7                           | 32,0                   | 35,3                   | 69,0 |

Kuvio 10. Sotilaallisen kriisinhallinnan kertymä

Rajavartiolaitoksen virkamiehet ovat osallistuneet sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioihin maantieteellisesti tarkasteltuna seuraavalla tavalla. Aasian suunnalla on osallistuttu sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioihin Afganistanissa Nato/ISAF operaatioon, Intiassa ja Pakistanissa sotilastarkkailijatoimintaan. Afrikan mantereella sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioihin on osallistuttu Somaliassa, Etiopia-Eritrea ja Keski-Afrikan tasavallassa.

Euroopan ja Etelä-Kaukasian alueella sotilaallisen kriisinhallinnanoperaatioihin on osallistuttu Kosovossa ja Bosnia-Hertsegovinassa. Lähi-idässä sotilaalliseen kriisinhallintaan on osallistuttu Libanonissa ja Syyriassa.

### 3.3 Vapaan hakeutumisen tehtävät

Sisäministeriön suosituksen kolmannen kategorian tehtävät muodostavat tehtävistä joihin virkamiehet voivat hakeutua omaehtoisesti Euroopan unionin tai kansainvälisen järjestön palvelukseen.<sup>86</sup>

<sup>86</sup> SM:n suositus s.5 Kolmanteen kategoriaan kuuluvat virkamiehet ovat hakeutuneet ja saaneet avoimena olevan unionin viran. Vaihtoehtoisesti läpäisseet kilpailun, ovat sen myötä saaneet tehtävän ja ovat nimitetty Euroopan unionin palvelukseen sekä kansainvälisiin järjestöihin joihin ovat itse omaehtoisesti hakeutuneet ja tulleet valituksi.



Rajavartiolaitoksen virkamiehistä on vuoden 2005 jälkeen oman hakeutumisen kautta kansainvälisen organisaation tehtävässä palvelut yhteensä kolme henkilöä. Vapaan hakeutumisen kautta kyseiset henkilöt ovat sijoittuneet Euroopan unionin siviilikriisinhallintaoperaation tehtävään, Euroopan rajaturvallisuusviraston Frontexin tehtävään sekä Yhdistyneiden kansakuntien tehtävään.

Edellä mainitut luvut on laskettu tutkimuksessa kategorioiden I ja II mukaisiin lukuihin mukaan. Tutkijana arvioin, että luvut eivät sinällään muuta tutkimuksen tilastollista tulosta niin merkittävästi, ettei näin olisi voinut menetellä. Lisäksi henkilöt ovat työskennelleet lähtökohteisesti ulkomaan tehtävässä sellaisella tehtäväkentän alueella, jotka palvelevat tai liittyvät suoraan Rajavartiolaitoksen tehtäväkenttään Suomessa.

### 3.4 Yhteenveto

Rajavartiolaitoksen virkamiehistä kansainvälisiin tehtäviin vuoden 2005 alun jälkeen on osallistunut yhteensä 190 henkilöä. Kansainvälisiin tehtäviin osallistuminen on esitetty seuraavassa taulukossa vuosittain sekä kategorioittain jaoteltuna kahteen pääkategoriaan.

Tilastollisessa taulukossa on laskettu vuosittain, kuinka paljon Rajavartiolaitoksen virkamiesten kansainväliseen palvelukseen on kohdennettu laskennallisia henkilötyövuosia. Henkilötyövuosikertymän on pyritty laskemaan mahdollisimman tarkasti henkilöiden operaatioihin osallistumisen keston mukaisesti. Tarkastelun perusteella Rajavartiolaitoksesta on vuosien 2005–2014 välisenä aikana kohdennettu yhteensä 260,8 henkilötyövuotta. Henkilötyövuosikertymä jakautuu lähes tasan kahden pääkategorian välille.

Suosituksen mukaiseen ensimmäisen kategorian tehtäviin on kohdennettu yhteensä 129,1 henkilötyövuoden osuus ja toisen kategorian tehtäviin on kohdentunut yhteensä 131,7 henkilötyövuoden osuus.

| VUOSI           | ENSIMMÄINEN KATEGORIA                          |                  |              |             |                 |              | TOINEN KATEGORIA       |                |                |                               |            |                | YHTEENSÄ    |                |              |              |
|-----------------|--|------------------|--------------|-------------|-----------------|--------------|------------------------|----------------|----------------|-------------------------------|------------|----------------|-------------|----------------|--------------|--------------|
|                 | EUROOPAN UNIONI                                |                  |              | RVL         |                 |              | SIVIILIKRIISINHALLINTA |                |                | SOTILAALLINEN KRIISINHALLINTA |            |                |             |                |              |              |
|                 | EU, EU komissio, Suomen pysyvä edustusto, CMPD | FRON-TEX:n Johto | FRON-TEX SNE | YHT.        | YHDYS-HENKI-LÖT | YHT.         | Johto-taso             | Esi-kunta-taso | Mie-histö-taso | YHT.                          | Johto-taso | Esi-kunta-taso |             | Mie-histö-taso | YHT.         | YHT.         |
| 2005            | 0,6  | 0,6              | 0,8          | 2,0         | 1,1             | 3,1          | 0,2                    | 2,4            | 0,0            | 2,6                           | 0,3        | 0,1            | 0,0         | 0,4            | 3,0          | 6,1          |
| 2006            | 1,0  | 1,4              | 1,0          | 3,4         | 2,8             | 6,2          | 2,9                    | 0,1            | 0,0            | 2,9                           | 0,7        | 1,8            | 1,3         | 3,8            | 6,7          | 12,9         |
| 2007            | 2,1  | 2,0              | 1,9          | 6,0         | 2,3             | 8,3          | 2,9                    | 0,8            | 0,0            | 3,7                           | 0,0        | 3,7            | 5,2         | 8,9            | 12,6         | 20,9         |
| 2008            | 3,3  | 2,0              | 2,0          | 7,3         | 3,9             | 11,1         | 0,2                    | 7,6            | 0,0            | 7,7                           | 0,0        | 2,3            | 4,3         | 6,6            | 14,3         | 25,4         |
| 2009            | 4,0  | 2,0              | 1,8          | 7,8         | 5,3             | 13,1         | 0,8                    | 7,1            | 0,8            | 8,7                           | 0,0        | 5,0            | 5,9         | 10,9           | 19,5         | 32,6         |
| 2010            | 4,4  | 2,0              | 3,0          | 9,4         | 5,5             | 14,9         | 1,4                    | 8,5            | 0,9            | 10,8                          | 0,0        | 5,1            | 5,3         | 10,3           | 21,1         | 36,0         |
| 2011            | 6,0  | 1,6              | 3,2          | 10,8        | 6,5             | 17,3         | 1,3                    | 4,9            | 0,0            | 6,1                           | 0,5        | 2,1            | 2,2         | 4,7            | 10,8         | 28,1         |
| 2012            | 4,4  | 1,8              | 3,3          | 9,5         | 8,1             | 17,5         | 1,6                    | 3,3            | 0,0            | 4,9                           | 0,3        | 2,6            | 3,7         | 6,5            | 11,4         | 28,9         |
| 2013            | 3,3  | 2,0              | 4,3          | 9,5         | 8,8             | 18,3         | 1,8                    | 4,6            | 0,7            | 7,1                           | 0,0        | 5,5            | 2,8         | 8,3            | 15,4         | 33,8         |
| 2014            | 3,7  | 1,4              | 4,8          | 9,9         | 9,5             | 19,4         | 0,9                    | 6,5            | 0,8            | 8,2                           | 0,0        | 3,9            | 4,7         | 8,6            | 16,8         | 36,1         |
| <b>YHTEENSÄ</b> | <b>32,6</b>                                    | <b>16,8</b>      | <b>26,1</b>  | <b>75,5</b> | <b>53,6</b>     | <b>129,1</b> | <b>13,8</b>            | <b>45,7</b>    | <b>3,2</b>     | <b>62,7</b>                   | <b>1,7</b> | <b>32,0</b>    | <b>35,3</b> | <b>69,0</b>    | <b>131,7</b> | <b>260,8</b> |

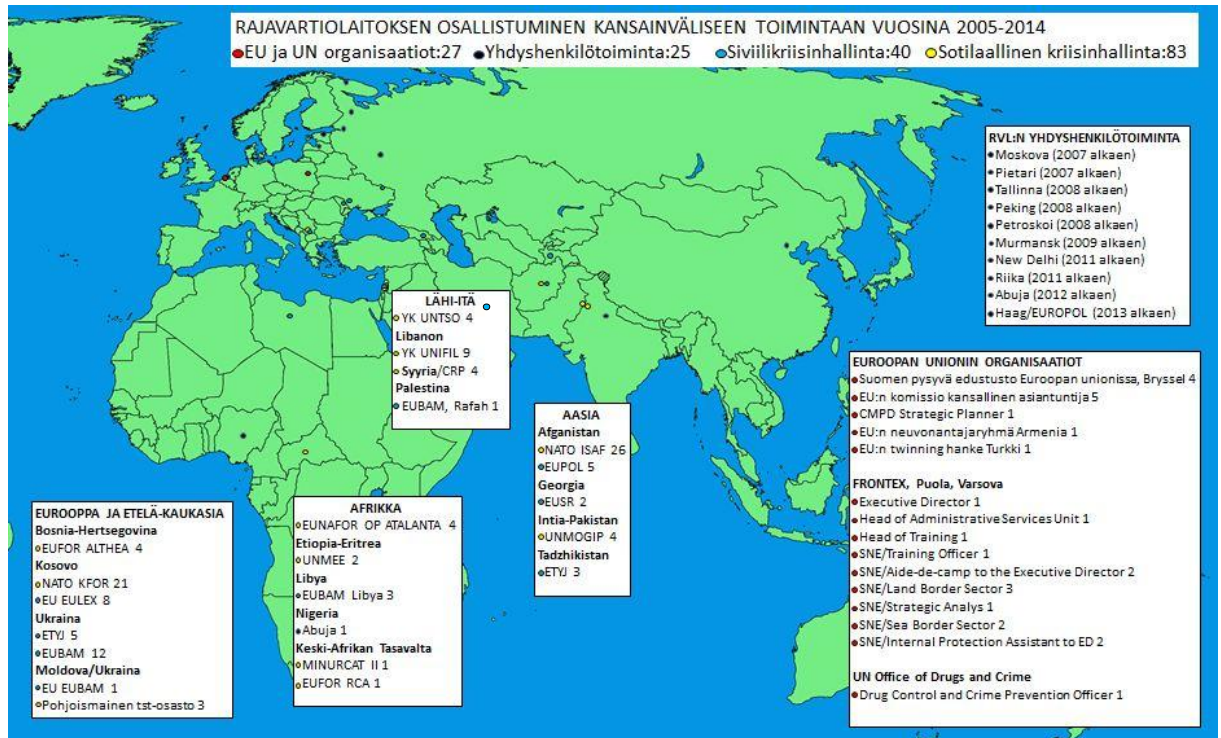
Kuvio 11. Rajavartiolaitoksen kansainvälinen toiminta 2005 – 2014

Edellä esitetyn tilastollisen tarkastelun lisäksi Rajavartiolaitoksen kansainväliseen toimintaan osallistumista voidaan tarkastella maantieteellisestä näkökulmasta. Maantieteellisessä tarkastelussa kuvaan on sijoitettu pisteitä niihin paikkoihin, joissa Rajavartiolaitoksen virkamiehiä on osallistunut kansainvälisiin tehtäviin. Tarkastelussa on jaoteltu näkyviin sotilaalliset ja siviilikriisinhallintaoperaatiot erikseen. Operaatioiden yhteyteen on laitettu näkyviin henkilömäärät, kuinka monta henkilöä operaatioon on osallistunut vuosien 2005–2014 välisenä aikana.

Vuosien 2005–2014 välisenä aikana Rajavartiolaitoksen virkamiehet ovat osallistuneet yhteensä 19 eri sotilaallisen kriisinhallinnanoperaatioon. Operaatiot ovat olleet Yhdistyneiden kansakuntien, Pohjois-Atlantin liiton tai Euroopan unionin johtamia operaatioita.

Vastaavasti vuosien 2005–2014 välisenä aikana Rajavartiolaitoksen virkamiehet ovat osallistuneet yhteensä yhdeksään eri siviilikriisinhallintaoperaatioon. Siviilikriisinhallintaoperaatiot ovat olleet Yhdistyneiden kansakuntien, Pohjois-Atlantin liiton, Euroopan unionin tai Euroopan turvallisuus ja yhteistyö järjestön johtamia operaatioita.

Seuraavaan kuvaan on koottu Rajavartiolaitoksen virkamiesten osallistuminen kansainväliseen toimintaan vuosien 2005–2014 välisenä aikana.



Kuvio 12. Kansainvälinen toiminta operaatioittain

Tutkimuksen liitteen 2 perusteella vuoden 2014 joulukuussa siviilikriisinhallintatehtävissä työskenteli 135 suomalaisasiantuntijaa lähes kahdessakymmenessä kansainvälisessä operaatiossa ja toimistossa. Heistä noin 95 henkilöä oli Euroopan unionin tehtävissä. Loput työskentelivät Yhdistyneiden kansakuntien, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön ja Pohjois-Atlantin liiton palveluksessa.

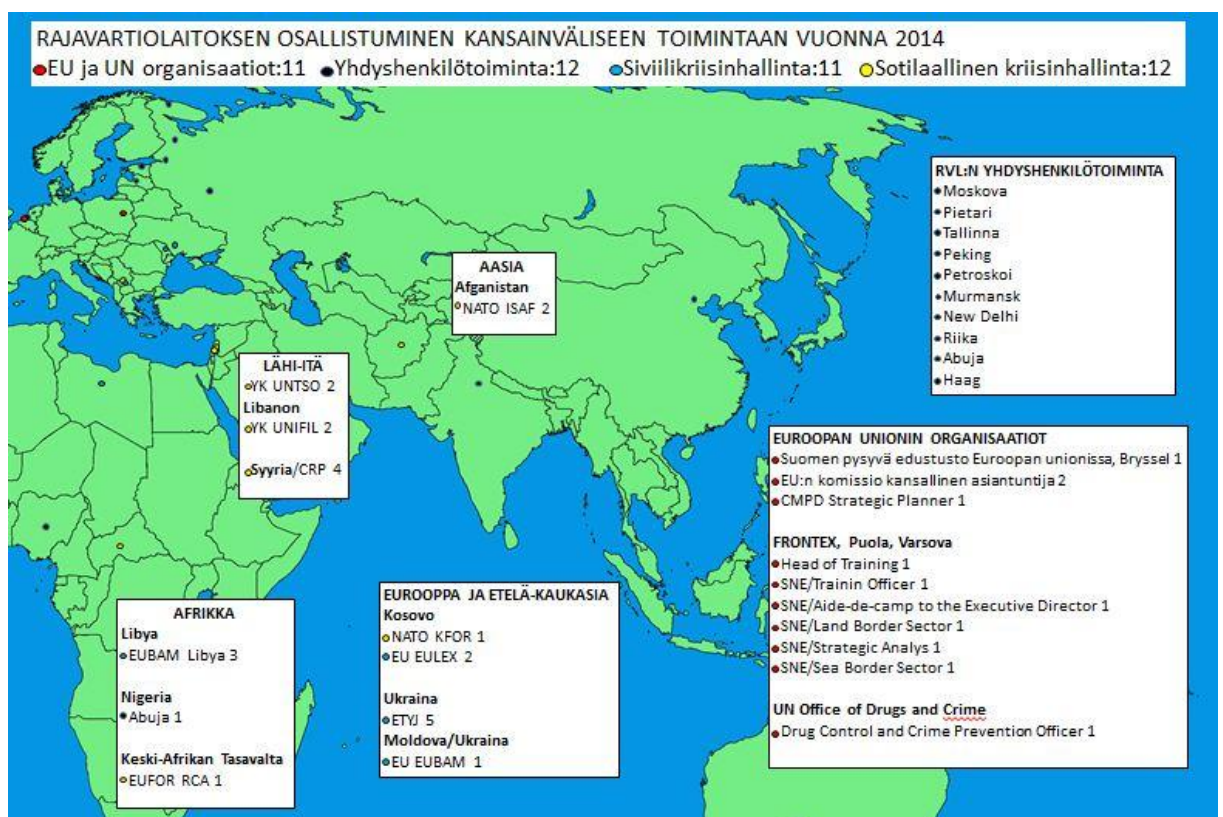
Kaikkiaan noin 40 prosenttia asiantuntijoista oli naisia. Sotilaallisen kriisinhallinnan tehtävissä toimii noin 522 suomalaissotilasta, joista keskimäärin noin kolme prosenttia on naisia. Suomalaisia palveli kahdessatoista eri operaatiossa. Sotilaallisen kriisinhallinnan osallistuminen painottuu tällä hetkellä Libanoniin (YK/UNIFIL) ja Afganistaniin (Nato/ISAF) operaatioihin.

Rajavartiolaitoksen virkamiehistä vuonna 2014 kansainväliseen toimintaan osallistui yhteensä 46 henkilöä. Näistä henkilöistä kymmenen osallistui Euroopan unionin organisaatioiden toimintaan, 12 henkilöä yhdyshenkilö toimintaan sekä sotilaalliseen että siviilikriisinhallintaan tehtäviin yhteensä 24 henkilöä.

Seuraavassa kuvassa kansainväliseen toimintaan osallistumista on tarkasteltu vuoden 2014 osalta. Vuoden 2014 osalta sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan painopiste muotoutuu Väli-meren alueelle. Afrikassa osallistutaan Libyassa toteutettavaan operaatioon, Lähi-idässä Libanon, Syyria ja Palestiina ovat kohteita joissa toimitaan ja osallistutaan operaatioihin. Euroo-

pan osalta kriisinhallintaoperaatioita on käynnissä Kosovossa ja Ukrainassa. Ukraina on tällä hetkellä muodostunut painopisteeksi alueena mihin operaatioihin osallistutaan.

Tarkasteltaessa Rajavartiolaitoksen virkamiesten osallistumisesta operaatioihin maantieteellisestä näkökulmasta, esille nousee sellainen seikka, että osallistuminen kohdentuu Euroopan lähi-alueille, jotka ovat lähellä Euroopan ulkorajaa, tätä kautta niitä voidaan pitää turvallisuutta uhkaavana tekijänä Euroopan unionille. Toisaalta osallistumisessa vaikuttaa Euroopan ulkorajoille kohdentuva laittoman maahantulon reittien suuntautuminen Eurooppaan Välimeren kuin. Näistä Eurooppaan suuntautuvista laittoman maahantulon henkilömääristä on esitetty tutkimuksen liitteessä kolme tilastotietoa pohjautuen Frontexin vuosineljännes katsaukseen.



Kuvio 13. Kansainvälinen toiminta operaatioittain vuonna 2014

## 4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä neljännessä luvussa esitetään tutkimuksen keskeiset johtopäätökset, visioidaan mahdollisia kehitysideoita sekä määritellään mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

### 4.1 Rajaturvallisuuden ja kriisinhallinnan johtopäätökset

Tutkimuksen johtopäätöksiä arvioitaessa on kiinnitettävä seuraavaan asiaan huomiota: *Tutkija on saattanut kuvata analyysina hyvinkin tarkasti, mutta hän ei ole kyennyt tekemään tutkimuksessaan mielekkäitä johtopäätöksiä vaan esittelee järjestetyn aineiston ikään kuin tuloksina*<sup>87</sup>. Tutkimuksen keskeiset johtopäätökset on esitetty seuraavaksi.

Rajavartiolaitoksesta kansainvälisiin tehtäviin osallistuu vuosittain noin 40 virkamiestä. Tästä osallistujamäärästä ensimmäisen kategorian mukaisiin tehtäviin Euroopan unionin toimieliimissä osallistuu noin kymmenen henkilöä vuosittain. Lisäksi ensimmäisen kategoriaan kuuluvaan yhdyshenkilötoimintaan osallistuu noin kymmenen henkilöä vuosittain. Näin ollen yhteensä 20 henkilön panos kohdennetaan Sisäministeriön suosituksen mukaiseen ensimmäisen kategorian tehtäviin.

Toisen kategorian kriisinhallintaoperaatioihin osallistuu yhteensä noin 20 virkamiestä, tästä määrästä siviilikriisinhallintaoperaatioissa osallistuu noin kymmenen virkamiestä. Sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistuu noin kymmenen virkamiestä vuosittain. Siviili ja sotilaallisen kriisinhallinnan osallistujamäärissä on vuosittaista eroavaisuutta riippuen Suomen osallistumisesta yleisesti kansainvälisiin operaatioihin.

Tutkimustulosten perusteella ei kansainväliseen toimintaan osallistuvien henkilömäärien osalta voida osoittaa selkeätä osallistumisen painopistettä. Jotta Rajavartiolaitoksen virkamiesten kansainvälisen toiminnan osallistumisen painopistettä voidaan määrittää, niin on ryhdyttävä tarkastelemaan toiminnan vaikuttavuutta. Vaikuttavuutta tarkasteltaessa Euroopan unionin toimielimien ja yhdyshenkilötoiminta ovat selkeitä Rajavartiolaitoksen kansainvälisen toiminnan painopistettä niin sanottua ydinalueita. Tulosta tukee myös tutkimukseen liittyvän haastateltavan kommentti asiaan liittyen, ”*Kategoria I on luonnollisesti meidän ydintä*”.

---

<sup>87</sup> Tuomi & Sarajärvi 2009, s.103

Rajavartiolaitoksen aktiivisella kansainväliseen toimintaan osallistumisella tavoitteena on vahvistaa Suomen rajaturvallisuusosaamisen tunnettavuutta Euroopan unionin komissiossa ja Euroopan unionin neuvostossa sekä muiden jäsenmaiden suunnassa. Samalla pyritään ylläpitämään Suomen mainetta rajavalvonnan huippuosaajana ja mallimaana Euroopassa.

Siviilikriisinhallintaoperaatioiden osallistumisen kautta kehitetään ja parannetaan kolmansien maiden kykyä huolehtia rajavalvonnasta. Rajavalvonnan kehittämällä luodaan kykyä torjua Euroopan unionin alueelle suuntautuvaa rajat ylittävää rikollisuutta ja laitonta maahanmuuttoa. Samalla lisätään kolmansien maiden viranomaisten yhteistoimintaa Euroopan unionin jäsenmaiden viranomaisten kanssa.

Rajavartiolaitoksen virkamiesten kansainväliseen toimintaan osallistumisella kehitetään henkilöstön osaamista sekä rakennetaan mahdollisuuksia nousujohteiseen kansainväliseen uraan. Henkilöstön toiminta kansallisena asiantuntijana Frontexissa tai siviilikriisinhallintaoperaatioissa kehittää osaltaan valmiuksia kotimaan tehtäviin. Samalla kansainväliset tehtävät antavat paremmat mahdollisuudet pyrkiä myöhemmin vaativimpiin kansainvälisiin tehtäviin.

Sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistuminen tukee Rajavartiolaitoksen tehtäväksi määrättyä sotilaallisen maanpuolustustehtävän hoitamista. Rajavartiolaitoksessa sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumista ei ole niin tarkasti ennalta suunniteltua ja koordinoitua kuin siviilikriisinhallinta operaatiot tai rajaturvallisuusalan toimintaan osallistuminen, jotka lähtökohtaisesti palvelevat suoraan Rajavartiolaitoksen ydintoimintoja.

Rajavartiolaitoksessa tulisi harkita koko kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisen osalta käytäntöä, että myös sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistuminen nähtäisiin tärkeänä suunnitelmallisuutta vaativana kokonaisuutena. Suunnitelmallisuutta osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan vaaditaan siitä syystä, että sotilaallisissa operaatioissa tarvitaan tietoa rajaturvallisuuteen liittyen. Sotilaallisen kriisinhallintaoperaatioissa tarvitaan rajaturvallisuuden asiantuntijuutta esimerkiksi tilanteessa, jossa kriisialueella rajavalvonta infrastruktuuri on tuhoutunut ja alueella on kehitettävä toimivat järjestelmät uudelleen. Rajaturvallisuuden asiantuntijoiden tiedon perusteella voitaisiin toiminta käynnistää mahdollisimman tarkoituksen mukaisesti yhteistyössä sotilaallisten ja paikallisten toimijoiden kanssa yhteistyössä ottaen huomioon ja alkuvaiheissa toimintojen kehittyminen jatkossa.

Toisena merkittävänä tekijänä joka puoltaa suunnitelmallista osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan on Rajavartiolaitoksen rooli sotilaallisessa maanpuolustuksessa. Rajavartiolai-

toksen rooli sotilaallisessa maanpuolustuksessa on kasvanut merkittävästi viimeisten vuosien aikana. Edellä luetelluista syistä suunnitelmallisella sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisella olisi mahdollista kehittää myös Rajavartiolaitoksen henkilöstön osaamista.

Suunnitelmallisuudessa ja toiminnan kehittämisessä on huomioitava kuitenkin se, että henkilöstön hakeutuminen ja osallistumien sotilaalliseen kriisinhallintaan tulisi säilyttää vapaaehtoiseen hakeutumiseen perustuvana. Vapaaehtoisuuteen pohjautuvana ketään ei määrättäisi vasten tahtoaan osallistumaan sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Toisena merkittävänä tarkastelu kohtana tutkimuksen perusteella pohdin sitä kuinka hyvin kriisinhallintaan osallistumisaktiivisuus kohtaa rajaturvallisuusintressejä. Siviilikriisinhallinnassa asiantuntija ovat valikoituneet Rajavartiolaitoksen sisältä osallistumaan Kriisinhallintakeskuksen järjestämille peruskursseille. Peruskurssin jälkeen henkilöt ovat sitten lähetetty operaatioon, jopa lyhyelläkin valmistautumis- ja varoitusajalla. Valintamenettely peruskursseille toimii sinällään hyvin. Tämän kautta päästään kuitenkin siihen miten hyvin osallistujien toiminta kohtaa rajaturvallisuusintressin operaatioissa.

Tässä tutkimuksessa tutkituissa siviilikriisinhallintaoperaatioissa henkilöt ovat perillä suomalaisesta neliportaisesta rajaturvallisuusmallista, jota Euroopan unionissa noudatetaan osana Euroopan unionin yhdenmukaista rajaturvallisuutta. Suomalaiset rajavartiomiehet ovat perillä myös tämän perusteella kehitetystä Euroopan unionin ulkopuolisiin maihin vietävästä niin sanottu kolmen pilarin malli yhdenmukaistamisesta. Kolmen pilarin malli on kehitetty Euroopan unionin jäsenvaltioissa noudatettavasta yhdenmukaistamisesta rajaturvallisuusmallista.

Euroopan unionin jäsenvaltioissa noudatettavassa yhdenmukaistamisessa keskeisenä vaikuttaa organisaation sisällä tapahtuva yhteistyö, eri viranomaisten välinen yhteistoiminta sekä yhteistoiminta politiikan ja lainsäädännön välillä. Tämä monitahoinen yhteistoiminta on Suomessa pitkälle kehitettyä, jolloin suomalaisella asiantuntijalla kriisinhallinnassa ei ole epäselvää mitä esimerkiksi siviilikriisinhallinta operaatioissa ollaan pohjimmiltaan tekemässä ja millaisia tavoitteita toiminnalle on asetettu. Arvioitaessa kuinka hyvin siviilikriisinhallinnan tavoitteet näiltä osin on pystytty täyttämään. Tutkimuksen perusteella arvioisin, että Rajavartiolaitoksen henkilöstön siviilikriisinhallintaan osallistuminen on kohdentunut pääasiassa asiantuntija ja johtotason tehtäviin jota kautta on pystytty toteuttamaan siviilikriisinhallintaan osallistumiseen asetetut tavoitteet. Kehittämällä kohdemaan rajavalvontaan tuetaan osaltaan myös Euroopan unionin ulkorajojen rajaturvallisuutta, estämällä kriisien leviämisen Euroopan unionin ulko- ja sisäistä turvallisuutta uhkaavaksi toiminnaksi.

Tutkimuksen perusteella siviilikriisinhallinnassa on Rajavartiolaitoksen osallistumisen panostaminen onnistunut hyvin. Siviilikriisinhallinnan osallistuminen on kohdennettu juuri niihin tehtäviin, jotka korostavat rajaturvallisuusintressiä kriisinhallinnassa.

Sotilaallisen kriisinhallinnan osalta Rajavartiolaitoksen henkilöstön osallistumisen näen tutkimuksen perusteella kohdentuneen toisella tavalla kohdentuneeksi verrattuna siviilikriisinhallintaan. Sotilaallisessa kriisinhallinnassa henkilöstöä on osallistunut niin esikuntatason kuin miehistötason tehtäviin kokonaismäärästä melkein puolet ja puolet molempiin. Sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisessa ei olla oltu edustettuna niin korkeissa tehtävissä kuten siviilikriisinhallinnan tehtävissä. Toisaalta tätä osallistumisjakautumista pidän hyvänä siinä mielessä, että henkilöstö käy ensin kansainvälisessä operaatioissa alemman tason tehtävissä, hakeutuu mahdollisesti sen jälkeen vaativampaan tehtävään ja sitten mahdollisesti taas vaativampaan tehtävään. Näin ollaan rakentamassa osaltaan nousujohteista kansainvälisten operaatioiden osaamista ja tehtävän kiertoa. Sotilaallisessa kriisinhallinnassa ei ole osoitettavissa yhtä selkeää yhtymäkohtaa rajaturvallisuusintressiin kuin siviilikriisinhallinnassa on olemassa.

Osallistumalla kansainväliseen toimintaan saadaan henkilöstölle ensi arvoisen tärkeää kokemusta kansainvälisestä toimintaympäristöstä toimimisesta. Kokemuksen kautta pystytään kehittämään toimintoja niin kotimaassa kuin ulkomailla niiden havaintojen ja kokemusten perusteella mitä operaatioissa on saatu. Lisäksi edellä kuvatulla tehtäväkierrolla saadaan kasvatettua rekrytointi pohjaa jatkossa avautuviin kansainvälisiin tehtäviin. Tulevaisuudessa tarvitaan kansainvälisissä kuin kotimaan tehtävissä ammattitaitoisia osaajia ja tekijöitä.

Näitä edellä kuvattuja ammattitaitoisia osaajia ja tekijöitä Rajavartiolaitoksesta on vuosien 2005–2014 välisenä aikana osallistunut yhteensä 260,8 henkilötyövuoden verran kansainvälisiin tehtäviin. Tämä kansainväliseen toimintaan osallistunut joukko vastaa henkilötyövuosikertymältään hieman enemmän kuin Pohjois-Karjalan rajavartioston vuosittainen henkilötyövuosikertymä on. Tällä tavalla tarkasteltuna kymmenessä vuodessa Rajavartiolaitos on panostanut kansainväliseen toimintaan yhden rajavartioston verran henkilöstöä. Kansainväliseen toimintaan panostamista voidaan pitää merkittävänä kun suhteutetaan henkilötyövuosikertymä vielä koko Rajavartiolaitoksen henkilötyövuosikertymään.

Tutkimuksen perusteella mielenkiintoisena jatkotutkimusehdotuksena voidaan pitää tutkimuksen perusteella mahdollisuutta ryhtyä hyödyntämään kattavammin Rajavartiolaitoksen henkilöstön kansainvälisissä operaatioissa hankkimaa tietoa. Operaatioihin osallistuneilta



henkilöiltä pitäisi vuosittain kerätä palautetta operaatioon osallistumiseen liittyvistä asioista Rajavartiolaitoksen näkökulmasta kaikilta kansainväliseen toimintaan vuosittain osallistuneilta. Ensiarvoisen tärkeää olisi saada kerättyä operaatiossa tehtyjen ja toteutettujen tehtävien perusteella saatu tietotaito ja kokemukset tallennettua jatkokäyttöä varten. Palautteen kautta saatu tieto pitää tämän jälkeen pystyä analysoimaan. Analysoinnin jälkeen syntyneiden havaintojen ja johtopäätösten perusteella pitää ryhtyä kehittämään toimintoja ja olisi pyrittävä hyödyntämään saadut havainnot Rajavartiolaitoksen henkilökunnan kouluttamisessa ja osaamisen kehittämisessä.

## 4.2 Jatkotutkimusehdotuksia

Tämä tutkimuksen perusteella jatkotutkimusehdotukseksi syntyi sellainen ajatus, että olisi ensi arvoisen tärkeää suorittaa kyselytutkimus tai palautetilaisuus nyt tutkitun ajanjakson aikana kansainvälisessä operaatiossa olleille henkilöille. Tällä tavalla saataisiin tallennettua tietoa kriisinhallintaoperaatioihin osallistuneilta henkilöiltä, jotta pystyttäisiin kehittämään jatkossa asioita.

Jatkotutkimuksen kautta pystyttäisiin mahdollisesti kehittämään toimintaan vaikuttavia ohjeita, määräyksiä ja toimintatapojen yhtenäistämistä. Mahdollisesti pystyttäisiin tulevaisuuden toiminta- ja henkilöstöstrategioita laadittaessa hyödyntämään enemmän kansainvälisistä operaatioissa saatuja havaintoja. Yhtenä kehittämisen kohteena tutkimuksen perusteella voisi olla kansainvälisiin operaatioihin osallistumista käsittelevien ohjeiden ja määräysten uusiminen.

## 5. POHDINTA

Tutkimuksen viidennessä luvussa arvioidaan tutkimuksen luotettavuutta sekä arvioidaan kriittisesti tutkijan onnistumistaan tutkimustyössään.

*Reliabiliteetin sisältö viittaa tutkimuksen toistettavuuteen. Mielestäni tämän tutkimuksen voisi toistaa toiseen kertaan esimerkiksi viiden tai kymmenen vuoden kuluttua kun halutaan selvittää Rajavartiolaitoksen henkilöstön osallistumista kansainvälisiin tehtäviin. Tutkittavina asiana voisi olla myös millaisia mahdollisia muutoksia osallistumisessa kansainväliseen toimintaan osallistumisessa on tapahtunut edellä kuvattuna aikana ja mitkä seikat ovat vaikuttaneet mahdollisiin muutoksiin.<sup>88</sup>*

Tutkimustoimintaan liittyvässä kirjallisuudessa nostetaan esille muun muassa seuraava seikka: *Tutkimuksessa ratkaisevassa asemassa ei ole hankitun aineiston koko vaan saatujen tulkintojen kestävyys ja syvyys<sup>89</sup>.* Tähän liittyen tutkimusaineistoa analysoitaessa on esille nostettava kolme tärkeää seikkaa. Ensimmäisenä tutkimuksen lähdeaineistona ovat toimineet julki- set asiakirjat, tutkimuksen tekemistä ohjaavat oppikirjat, haastattelut ja tilastomateriaalit. Tutkimuksen lähdemateriaalin käytössä tavoitteena oli käyttää primäärejä lähteitä.

Lähdemateriaalia etsittiin käyttöön Euroopan unionin, Yhdistyneiden kansakuntien, Ulkoasiainministeriö, Sisäministeriön, Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimien virallisista asiakirjoista, internetistä järjestöjen ja organisaatioiden omilta sivuilta sekä Rajavartiolaitoksen intranet sivuilta. Lähdemateriaalin osalta esille nousee seikka, että tietoa on käytettävissä runsaasti. Saatavilla olevan tiedon runsauden seurauksena herää kysymys onko tutkija pystynyt löytämään tutkimuksen kannalta keskeisimmät tutkimukseen liittyvät asiakirjat, joiden pohjalle tutkimus voidaan perustaa. Toisena merkittävänä kysymyksenä voidaan kysyä onko Euroopan unionin, Suomen tai muiden kansainvälisten toimijoiden tai järjestöjen internet sivut luotettavia tutkimusmateriaalin lähteitä. Internetistä on mahdollista löytää alkuperäisiä päätösasiakirjoja sähköisessä muodossa.

Tutkijan pidän tutkimuksessa käytettyä lähdemateriaalia luotettavana ja paikkansapitävänä. Lähdemateriaaliin liittyen toisena tärkeänä tutkimuksen laatimiseen liittyvänä seikkana on

---

<sup>88</sup> Metsämuuronen 2005, s. 64–65

<sup>89</sup> Tuomi & Sarajärvi 2009, s.85

kuitenkin nostettava esille tutkimuskysymysten ja tutkimuksen viitekehysten merkityksen tutkimuksen toteuttamisessa.

Tutkimuksessa lähteenä käytettyyn Rajavartiolaitoksen esikunnan henkilöstöosaston tuottamaa tilastoaineistoa Rajavartiolaitoksen henkilöstön osallistumisesta kansainvälisiin tehtäviin voidaan pitää luotettavana lähteenä. Tutkimuksen laadinnan yhteydessä tilastollisen materiaalin luotettavuus kysymys nousi ajoittain esille, koska joistain kohdin materiaalissa oli havaittavissa puutteita. Näitä puutteita korjattiin yhteistyössä henkilöstöosaston kanssa täydentämällä puuttuvia kohtia. Tiedoneheys korostuu jatkossa tältä osin esimerkiksi jatkotutkimuksiin liittyen.

Kolmantena kriittisenä tarkastelu kohteena on tutkimusta varten toteutettujen haastatteluiden riittävyys. Tutkimusta varten tutkija haastatteli kahta henkilöä. Haastateltavat henkilöt toimivat sekä Rajavartiolaitoksen esikunnassa rajaturvallisuusasiantuntijana että tilannevalvojana Pohjois-Karjalan rajavartiostossa. Haastateltavista toinen on toiminut kolme vuotta Euroopan unionin edustustossa rajaturvallisuusasiantuntijana. Toinen henkilö on toiminut yhteensä neljä vuotta kansainvälisessä kriisinhallinnassa, yhdessä sotilaallisessa kriisinhallintaoperaatiossa ja kahdessa siviilikriisinhallintaoperaatiossa.

Lisäksi tutkimuksessa käytettiin Raja- ja merivartiokoulun tutkimushankkeen yhteydessä suoritetun haastattelun litteroitua materiaalia. Kyseinen haastateltava toimi haastattelu hetkellä Rajavartiolaitoksen esikunnassa osastopäällikkönä.

Näkemykseni mukaan haastateltuja henkilöitä on pidettävä luotettavana ja asiantuntevana lähteenä tutkimukseen liittyen. Haastateltavien näkemykset tutkittavaan aihe-alueeseen tulevat kolmelta eri tasolta antaen näin hyvän lähtökohdan vertailla näkemyksiä sekä tuottaa jottopäätöksiä.

Tutkimuksen lopuksi haluan kiittää tutkimuksen ohjaajia yhteistyöstä tutkimuksen suhteen.

## LÄHTEET

### 1. Tutkimusaineisto

Council of the European Union, Committee for Civilian Aspect of Crisis Management 17868/13 16.12.2013, *EU Concept on CSDP support to Integrated Border Management*. Encl.: EEAS document 02618/13 European External Action Service, Crisis Management and Planning Department (CMPD) EEAS 02618/13 13.12.2013 *EU Concept on CSDP support to Integrated Border Management*. Sähköposti Rytkönen – Kovanen 5.12.2014.

Euroopan komissio, COM(2014) 365 final 20.6.2014, Komission tiedoksi Euroopan parlamentille ja neuvostolle, *Viimeinen kertomus vuosien 2010 – 2016 sisäisen turvallisuuden strategian täytäntöönpanosta*  
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/com/com\\_com%282014%290365\\_/com\\_com%282014%290365\\_fi.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com%282014%290365_/com_com%282014%290365_fi.pdf), tallennettu 7.1.2015

Euroopan muuttoliikeverkosto, Esitys 14.12.2012, *Laiton maahantulo ja Frontex*, Sakari Vuorensola, Helsinki. [www.emn.fi/files/697/Fx\\_esitys\\_hki\\_14\\_12\\_2012.pptx](http://www.emn.fi/files/697/Fx_esitys_hki_14_12_2012.pptx) tallennettu 28.1.2015

Euroopan unioni (2010), *Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia Kohti eurooppalaista turvallisuusmallia*, Euroopan unionin julkaisutoimisto, Luxemburg. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC3010313FIC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313FIC.pdf) tallennettu 7.1.2015

Euroopan unionin neuvosto, Euroopan komission pääsihteeri 17859/13 18.12.2013, *Yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle EU:n kokonaisvaltainen lähestymistapa ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin*. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17859-2013-INIT/fi/pdf> tallennettu 2.1.2015

Euroopan unionin neuvosto, Neuvoston pääsihteeristö 12094/14 23.7.2014, *YUTP:n tärkeimmät näkökohdat ja perusvalinnat (2. joulukuuta 2013 tehdyn toimielinten sopimuksen II osan E.25 kohta) – 2013 – Euroopan unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan vuosittainen selvitys Euroopan parlamentille*. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12094-2014-INIT/fi/pdf> tallennettu 2.1.2015

Euroopan unionin virallinen lehti C 115/1 4.5.2010, Eurooppa-neuvosto, *Eurooppa-neuvosto Tukholman ohjelma – Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten* (2010/C 115/01). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504%2801%29&from=FI>, tallennettu 30.9.2014

Euroopan unionin virallinen lehti L 304/1 22.11.2011, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) n:o 1168/2011 25.10.2011, *Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) n:o 2007/2004 muuttamisesta*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=URISERV:l33216&qid=1412067252084&from=FI>, tallennettu 30.9.2014

European Commission, November (2009), *Guidelines for Integrated Border Management in EC External Cooperation*. EuropeAid Cooperation Office, Brussels.  
[http://syb.icisleri.gov.tr/ortak\\_icerik/syb/Guidelines\\_for\\_IBM\\_in\\_EC\\_External\\_Cooperation\\_EN.PDF](http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/Guidelines_for_IBM_in_EC_External_Cooperation_EN.PDF) tallennettu 11.3.2015

*Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans*, January 2007, Updated Version.  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/cards/publications/ibm\\_guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/ibm_guidelines_en.pdf) tallennettu 11.3.2015

Raja- ja merivartiokoulun asiakirja päätös 154/38/2010 23.4.2010, *Rajavartiolaitoksen tutkimusohjelma 2010–2014*.

Rajavartiolaitos, *Rajavartiolaitoksen Strategia 2022*.  
[http://www.raja.fi/download/36720\\_RVLstrategia2012.pdf?76cdf7130a18d288](http://www.raja.fi/download/36720_RVLstrategia2012.pdf?76cdf7130a18d288), tallennettu 27.2.2015

Sisäasianministeriö asiakirja suositus SM/2008/1738 21.12.2009, *Sisäasianhallinnon virkamiehet kansainvälisissä tehtävissä*.

Sisäasianministeriö/Rajavartiolaitoksen esikunta asiakirja RVLPAK B.20 määräys 1972/38/23.11.2010, *Tutkimustoiminta Rajavartiolaitoksessa*.

Sisäasianministeriö/Rajavartiolaitoksen esikunta asiakirja RVLPAK B.18 määräys 1525/10/7.12.2010, *Rajavartiolaitoksen henkilöstön osallistuminen kansainvälisiin tehtäviin*.

Ulkoasiainministeriön julkaisuja 3/2012 (2012), *YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 (2000) "Naiset, rauha ja turvallisuus" Suomen kansallinen toimintaohjelma 2012–2016*,  
 Kopijyvä Oy, Jyväskylä.  
[http://www.cmcfinland.fi/download/42000\\_1325\\_2012\\_toimintaohjelma.pdf?b875b142efa9d188](http://www.cmcfinland.fi/download/42000_1325_2012_toimintaohjelma.pdf?b875b142efa9d188), tallennettu 30.9.2014

Ulkoasiainministeriön internet-sivut, *Etyj, YK:n ja Naton siviilikriisinhallintatoimiin osallistuminen*.  
[http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=34632&contentlan=1&culture=fi-FI#Siviilikriisinhallinnan\\_vastuut](http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=34632&contentlan=1&culture=fi-FI#Siviilikriisinhallinnan_vastuut) tallennettu 27.2.2015

Ulkoasiainministeriön internet-sivut, *EU:n sotilaallinen kriisinhallinta*. <http://formin-origin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=34631&contentlan=1&culture=fi-FI> tallennettu 27.2.2015

Ulkoasiainministeriön internet-sivut, *Euroopan unionin siviilikriisinhallintaan osallistuminen*.  
[http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=34632&contentlan=1&culture=fi-FI#Siviilikriisinhallinnan\\_vastuut](http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=34632&contentlan=1&culture=fi-FI#Siviilikriisinhallinnan_vastuut) tallennettu 27.2.2015

Ulkoasiainministeriön internet-sivut, *Ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintalinja*.  
[http://www.formin.fi/Public/default.aspx?nodeid=32280&contentlan=1&culture=fi-FI#utp\\_toimintalinja](http://www.formin.fi/Public/default.aspx?nodeid=32280&contentlan=1&culture=fi-FI#utp_toimintalinja), tallennettu 27.2.2015

Ulkoasiainministeriön internet-sivut, *Unionin kriisinhallinnan kehittäminen*.  
[http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=34632&contentlan=1&culture=fi-FI#Siviilikriisinhallinnan\\_vastuut](http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=34632&contentlan=1&culture=fi-FI#Siviilikriisinhallinnan_vastuut) tallennettu 27.2.2015

Ulkoasianministeriön internet-sivut, *Voimavarojen kehittäminen*. <http://formin-origin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=34631&contentlan=1&culture=fi-FI> tallennettu 27.2.2015

Ulkoasianministeriön internet-sivut, *Yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (YTPP)*. <http://formin-origin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=34631&contentlan=1&culture=fi-FI> tallennettu 27.2.2015

Ulkoasianministeriön julkaisuja 15/2009 (13.11.2009), *Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia*. [http://beta.cmcfinland.fi/download/47342\\_Suomen\\_kokonaisvaltaisen\\_kriisinhallinnanstrategia.pdf?af28c1860488d088](http://beta.cmcfinland.fi/download/47342_Suomen_kokonaisvaltaisen_kriisinhallinnanstrategia.pdf?af28c1860488d088), tallennettu 30.9.2014

Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010, *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*. [http://www.defmin.fi/files/1696/Yhteiskunnan\\_turvallisuusstrategia\\_2010.pdf](http://www.defmin.fi/files/1696/Yhteiskunnan_turvallisuusstrategia_2010.pdf), tallennettu 27.2.2014

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 9/2013 (2013), Tuloksellisuustarkastuskertomukset, *Sotilaallinen kriisinhallinta*, Edita Prima Oy, Helsinki. [http://www.vtv.fi/files/3594/9\\_2013\\_Sotilaallinen\\_kriisinhallinta.pdf](http://www.vtv.fi/files/3594/9_2013_Sotilaallinen_kriisinhallinta.pdf) tallennettu 27.2.2015

## 2. Kirjallisuus

Alasuutari Pertti (2011), *Laadullinen tutkimus 2.0*, Osuuskunta Vastapaino, Tampere.

Hirsijärvi Sirkka, Remes Pirkko ja Sajavaara Paula (2005), *Tutki ja kirjoita*, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Janzon, Max (2014), *Realizing Border Security Culture in Finland (and Europe)*, Unigrafia, Helsinki.

Metsämuuronen, Jari (2005), *Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä*, Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Sipilä, Joonas & Koivula, Tommi (2013), *Kuinka strategiaa tutkitaan*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja2: Tutkimusselosteita No50, Juvenes Print Oy, Helsinki.

Tuomi Jouni ja Sarajärvi Pirkko (2009), *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*, Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.

## 3. Haastattelut

Rytkönen, Mika. Rajavartiolaitoksen esikunta, Kansainvälinen yksikkö, haastattelu 3.12.2014, Helsinki. Haastattelumateriaali on tekijän hallussa.

SISKOT –haastattelu; Kostamovaara, Pasi. Rajavartiolaitoksen esikunta, Henkilöstöosaston osastopäällikkö, haastattelu 2.11.2012, Helsinki. Haastattelija Jokela, Minna. Tutkimuspäällikön sijainen, Haastattelumateriaali haastattelijan hallussa.

Säynevirta, Jarkko. Pohjois-Karjalan rajavartioston esikunta, Rajatoimisto, Johtokeskus, haastattelu 8.3.2015, Kontiolahti. Haastattelumateriaali haastattelijan hallussa.

#### 4. Muut lähteet

Kauppinen, Matias (2013), *Rajavartiolaitoksen henkilöstön osallistuminen siviilikriisinhallintaan*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Kandidaatintutkielma, Helsinki.

Kovanen, Jan-Petri (2009), *Toimintakykyinen kouluttaja – Valinnan ja koulutuksen tulos*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Pro gradu tutkielma, Helsinki.

Kriisinhallintakeskus CMC Finland (2013), *Poliisi, raja-, pelastustoimen ja maahanmuuttoviraston asiantuntijoiden hakeutuminen kansainvälisiin tehtäviin sekä niistä kotiutuminen*. Sisäasiainministeriön tutkimushanke id 7448774 SMDno/2011/1989 (SISKOT), Kuopio.

Kurvinen, Janne (2011), *Euroopan unionin rajaturvallisuus – raja turvallisuutena vai turvallisuus rajana?* Maanpuolustuskorkeakoulu, Diplomityö, Helsinki.

Laitinen, Ilkka (2010), Prikaatinkenraali, Euroopan unionin rajaturvallisuusviraston Frontexin pääjohtaja, Esitelmä Paasikivi-seurassa 19.4.2010, Helsinki, [http://files.kotisivukone.com/paasikivi-seura.fi.kotisivukone.com/paajohtaja\\_ilkka\\_laitinen\\_frontex\\_paasikivi-seura\\_19042010.pdf](http://files.kotisivukone.com/paasikivi-seura.fi.kotisivukone.com/paajohtaja_ilkka_laitinen_frontex_paasikivi-seura_19042010.pdf) tallennettu 28.1.2015

Laki Puolustusvoimista (11.5.2007/551).

Laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan (30.12.2004/1287).

Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (31.3.2006/211).

Rajavartiolaki (15.7.2005/578).

Räsänen, Minna (2013), *Rajaturvallisuuden kehittyminen Euroopan unionissa kylmän sodan jälkeen*. Tampereen yliopisto, Pro gradu tutkielma, Tampere. <https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/84630/gradu06764.pdf?sequence=1> tallennettu 27.8.2014

Simola, Mikko (2012), *Lissabonin sopimuksen vaikutus EU:n yhdenmetyt rajaturvallisuuden kehittymiseen: uusia aseita integraatiolle?* Maanpuolustuskorkeakoulu, Tutkielma, Helsinki.

Suomen perustuslaki (11.6.1999/731).

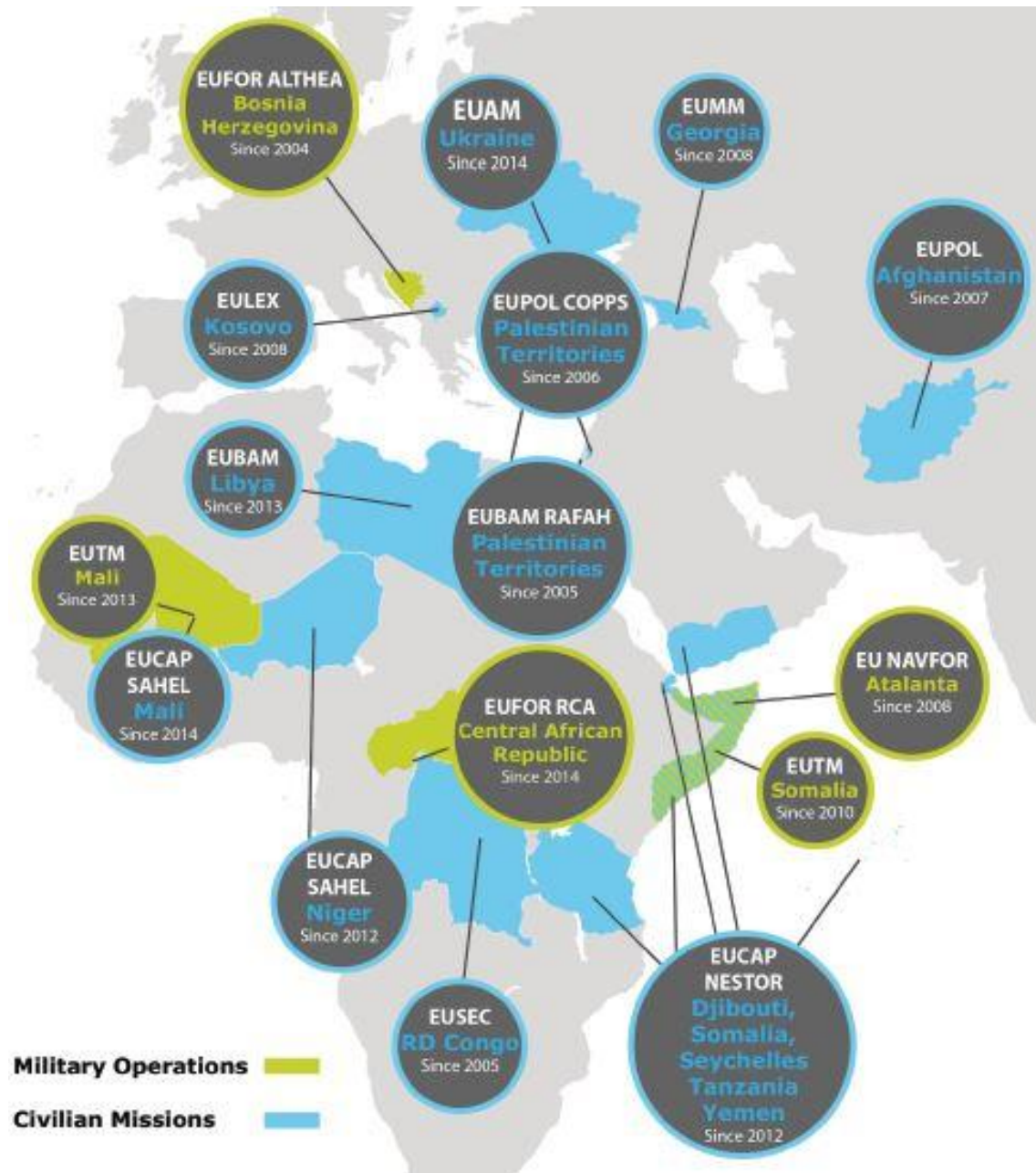
## **LIITTEET**

### **LIITELUETTELO**

- Liite 1 Euroopan unionin käynnissä olevat kriisinhallintaoperaatiot vuonna 2014
- Liite 2 Suomen osallistuminen kriisinhallintaan vuonna 2014
- Liite 3 Frontexin vuosineljännes raportti Q3 2014



## EUROOPAN UNIONIN KÄYNNISSÄ OLEVAT KRIISINHALLINTAOPERAATIOIOT 2014



Lähde: European Union External Action, Common Security Defence Policy/CSDP, [http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm)

tallennettu 27.2.2015

**SUOMEN OSALLISTUMINEN KANSAINVÄLISEEN KRIISINHALLINTAAN VUONNA 2014**



Lähde: Ulkoasianministeriön internet-sivut,

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=42651&contentlan=1&culture=fi-FI>

tallennettu 27.2.2015

FRONTEXIN VUOSINELJÄNNES RAPORTTI Q3 2014

## 4. Situational picture in Q3 2014

### 4.1. Detections of illegal border-crossing

As reflected in FRAN data, the third quarter of 2014 saw a further substantial increase in detections of illegal border-crossing at the EU external borders compared to Q2 2014. Member States reported 110 581 irregular migrants, which is the highest number ever reported through the FRAN data collection, and a 61% increase compared to the previous quarter. Furthermore, compared to the third quarter of 2013 the number of detections grew by around 150%.

The sea borders of the EU, where almost 100 000 irregular migrants were reported by Member States (i.e. three times as many as one year ago) accounted for almost 90% of the detections of illegal border-crossing. Detections reported from the Italian blue border represented more than two thirds of

the total, while 27% of all migrants reported from this border were Syrian nationals.

The record number of Syrian migrants detected at the EU external borders in Q2 2014 and exceeded 37 000. Both the Central and the Eastern Mediterranean route saw the highest number of detections of Syrian nationals since the beginning of the armed conflict in their home country. However, while in 2013 a clear majority of Syrian migrants escaping the war attempted to reach the EU through Greece and Bulgaria, in 2014 they increasingly chose the Central Mediterranean route across the Italian sea borders.

Figure 2 shows the evolution of FRAN Indicator 1A – detections of illegal border-crossing and the proportion of detections at the land and sea borders of the EU per quarter since the beginning of 2008. This figure clearly il-

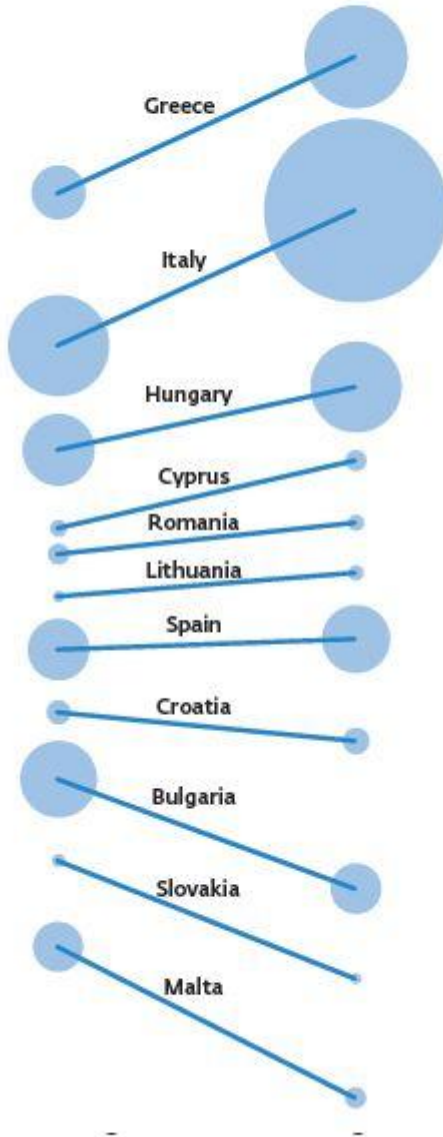
Figure 2. Detections of illegal border-crossing at the sea borders have been on the highest level since FRAN data collection began

Total quarterly detections of illegal border-crossing between BCPS, split between detections at the land and sea borders



**Figure 3. Member States affected by irregular migration on the Central and Eastern Mediterranean route show increased detections of illegal border-crossing**

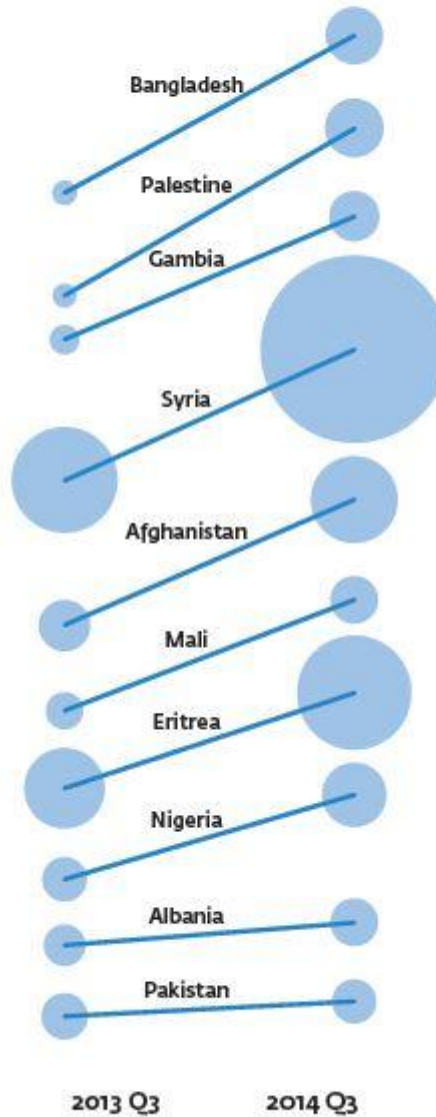
Detections of illegal border-crossing during Q3 2013 and Q3 2014 for the top ten reporting Member States shown by the size of the circle; gradient of the lines indicates the degree of change between the two reporting periods



Source: FRAN data as of 18 November 2014

**Figure 4. A rising trend from Q3 2013 was observed for all the top ten migrant nationalities**

Detections of illegal border-crossing during Q3 2013 and Q3 2014 for the top ten nationalities shown by the size of the circle; gradient of the lines indicates the degree of change between the two reporting periods



Source: FRAN data as of 18 November 2014

Lähde: Frontexin internet –sivut, FRAN Quarterly Quarter3 July – September 2014, s. 11 – 12

[http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q3\\_2014.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q3_2014.pdf)

tallennettu 13.3.2015