

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

**RAJAVARTIOLAITOKSEN ROOLI EUROOPAN UNIONIN SISÄI-
SESSÄ YHTEISTYÖSSÄ
– NÄKÖKULMANA RANNIKKOVARTIOSTOTOIMINNOT**

Diplomityö

Komentajakapteeni
Janne Salmela

Yleisesikuntaupseerikurssi 61
Rajavartiolinja

Elokuu 2023

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi Yleisesikuntaupseerikurssi 61	Linja Rajavartiolinja
Tekijä Komentajakapteeni Janne Salmela	
Tutkielman nimi RAJAVARTIOLAITOKSEN ROOLI EUROOPAN UNIONIN SISÄISESSÄ YHTEISTYÖSSÄ – NÄKÖKULMANA RANNIKKOVARTIOSTOTOIMINNOT	
Oppiaine johon työ liittyy Strategia	Säilytyspaikka Puolustusvoimien tutkimusrekisteri / MPKK:n Doria-julkaisuarkisto
Aika Elokuu 2023	Tekstisivuja 84 Liitesivuja 18
<p>TIIVISTELMÄ</p> <p>Tutkimus on osa strategian ja politiikan tutkimusta. Näkökulmana on Rajavartiolaitokselle yhteistyön muodoista saatavilla oleva hyöty sekä lisäarvo. Tutkimus nojaa jaettuihin arvoihin, solidaarisuuteen ja vastavuoroisuuteen perustuviin yhteistyön ilmenemismuotoihin. Yhteistyön tavoitteena on tuottaa hyötyä kaikille siihen osallistuville toimijoille kollektiivisen hyödyn lisäksi. Tutkimus perustui tutkijan Raja- ja merivartiokoululle esittämään aihepiiriin, jolle oli keskustelujen perusteella tarve Rajavartiolaitoksessa. Rajavartiolaitoksen on hyvä tunnistaa erilaiset yhteistyömuodot, missä ollaan mukana ja millaista lisäarvoa niistä saadaan omien lakisääteisten tehtävien toimeenpanemisen näkökulmasta. Tämän perusteella voidaan omia resursseja allokoida tehokkaammin operatiivista toimintaa tukevalla tavalla.</p> <p>Tutkimuksessa käytettiin monimenetelmäisyyttä niin aineiston keräämisessä kuin analyysissä. Aineisto pohjautuu virallisiin dokumentteihin, sääntelyyn ja aikaisempaan tieteelliseen tutkimukseen sekä teorioihin. Näitä täydennettiin Rajavartiolaitoksen asiantuntijoiden puolistrukturoiduilla teema-haastatteluilla. Aineistoa käsiteltiin aineistolähtöisellä ja teoriaohjaavalla sisällön analyysillä sekä ryhmitellyllä matriisilla. Analyysissä hyödynnettiin niin laadullisia kuin määrällisiä menetelmiä tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi. Loppupäätelmissä yhdistyvät olennaisimmat tulokset ja taustalla olevat analyysiä ohjanneet teoriat. Tutkimuksen taustalla on liberalismiin perustuva maailmankäsitys, joka mahdollistaa aidon yhteisen / jaetun arvopohjan varaan rakentuvan yhteistyön. Tutkijan pragmaattinen ote näkyy eri menetelmien käyttämisessä tutkimuksessa monipuolisesti niin, että menetelmillä saatiin nostettua esille käsiteltävän osan kannalta olennaisimmat asiat.</p> <p>Kansainvälinen yhteistyö tuo Rajavartiolaitokselle lisäarvoa siinä, että se mahdollistaa vaikuttamisen EU:n tason politiikkaan, sääntelyyn ja strategioiden muodostamiseen omalta kannalta hyödyllisellä tavalla. Rajavartiolaitoksen päävastuulla olevista tehtävistä on hyvä tehdä määrääjoin kaikki tasot kattava riskianalyysi, jossa huomioidaan Rajavartiolaitoksen rajalliset resurssit sekä tehtäväkentän laajuus. Rajavartiolaitoksen rajallisia resursseja tulee kyetä allokoimaan entistä tehokkaammin Rajavartiolaitoksen sisällä. Resursoinnin painopistettä tulee kyetä muuttamaan toimintaympäristössä ja lakisääteisissä tehtävissä tapahtuneiden muutosten mukaisesti.</p> <p><i>Omillaan on tullava toimeen</i> – olemassa olevat yhteistyörakenteet ja palvelut tuovat operatiiviseen toimintaan resilienssiä ja skaalautuvuutta tilanteissa, jotka ovat omien suorituskykyjen ääri rajoilla.</p>	
<p>AVAINSANAT</p> <p>Euroopan unioni (EU), implementointi, kansainvälinen järjestelmä, rannikkovartiostotoiminnot (coast guard functions), Rajavartiolaitos, yhdenmety meripolitiikka, yhteistyö</p>	

SISÄLLYSLUETTELO

KUVAT	v
TAULUKOT	v
LYHENTEET JA AKRONYYMIT	vi
1. RANNIKKOVARTIOSTOTOIMINNOT – KOORDINOITUA TOIMINTAA, YHTEISTYÖTÄ VAI YHTEISTOIMINTAA?	1
1.1. Diplomityön tavoite	7
1.2. Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset.....	7
1.3. Rakenne.....	8
2. METODOLOGIA	10
2.1. Tutkimuksen primääriaineisto	13
2.2. Sisällönanalyysin laadullinen ja määrällinen käyttö aineiston käsittelyssä	16
2.3. Puolistrukturoidut teemahaastattelut aineistoa täydentävänä menetelmänä	17
2.4. Tutkimuksen laadulliset tekijät.....	18
2.5. Yhteenveto	19
3. KANSAINVÄLISEN YHTEISTYÖN TEORIA OSANA LIBERALISTISTA KÄSITYSTÄ MAAILMASTA	20
3.1. Yhteistyön merkitys toimijoille	22
3.2. Kansainvälisen yhteistyön näkökulma.....	24
3.3. Poliittikan implementointi osana yhteistyötä	28
3.4. Yhteenveto	32
4. RANNIKKOVARTIOSTOTOIMINNOT – EUROOPAN UNIONIN JÄSENVALTIOIDEN YHTEINEN INTRESSI	34
4.1. Rannikkovartiostotoiminnot osana Euroopan unionin yhdenmättyä meripolitiikkaa	35
4.2. EBCGA, EMSA ja EFCA osana rannikkovartiostotoimintoja Euroopan unionissa.	37
4.3. Euroopan unionin rannikkovartiostotoiminnot Rajavartiolaitoksen näkökulmasta ..	44
4.4. Yhteenveto	49
5. RANNIKKOVARTIOSTOTOIMINNOT – RAJAVARTIOLAITOKSEN ROOLI NYT JA TULEVAISUUDESSA	51
5.1. Rajavartiolaitoksen osallistuminen rannikkovartiostotoimintoihin Suomessa ja kansainvälisessä yhteistyössä EU tasolla	53
5.1.1. Rajavartiolaitoksen osallistuminen ja tehtävät rannikkovartiostotoiminnoissa Suomessa	57
5.1.2. Rajavartiolaitoksen osallistuminen Euroopan unionin sisäiseen yhteistyöhön rannikkovartiostotoiminnoissa.....	62
5.2. Rajavartiolaitoksen kannalta merkityksellisimmät rannikkovartiostotoiminnot.....	69
5.3. Euroopan unionin puitteissa tehtävästä yhteistyöstä rannikkovartiostotoiminnoissa saatava hyöty ja järjestelmän kehittäminen Rajavartiolaitoksen näkökulmasta.....	71
5.4. Yhteenveto	75
6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET	78
6.1. Kohti tehokkaampaa yhteistyötä rannikkovartiostotoiminnoissa.....	81

6.2. Loppupäätelmät ja ehdotukset jatkotutkimusaiheiksi.....	82
--	----

LÄHDELUETTELO

LIITTEET

KUVAT

Kuva 1: Tutkimuksen viitekehys	5
Kuva 2: Tutkimusasetelma	12
Kuva 3: Poliitiikan implementoinnin rakenne	29
Kuva 4: Euroopan unionin politiikan implementoinnin rakenne	31
Kuva 5: Euroopan unionin rannikkovartiostotoiminnot Rajavartiolaitoksen näkökulmasta ...	45
Kuva 6: Tutkijan näkemys Rajavartiolaitoksen vallitsevasta kansainvälisestä yhteistyöstä rannikkovartiostotoiminnoissa	79

TAULUKOT

Taulukko 1: Haastattelujen keskeisimmät löydökset ja niiden merkittävyys.	51
Taulukko 2: Rajavartiolaitoksen näkökulmasta keskeisimmät rannikkovartiostotoiminnot ...	70

LYHENTEET JA AKRONYYMIT

Lyhenne

Selite

Jäsenvaltiot	Euroopan unionin jäsenvaltiot
DG Home	Directorate-general Migration and Home affairs
DG Move	Directorate-general Mobility and Transport
DG Mare	Directorate-general Maritime Affairs and Fisheries
METO	Merellisten toimijoiden välinen viranomaisyhteistyö
Neuvosto	Euroopan unionin neuvosto

Akronyymi

Selite

ACGF	Arctic Coast Guard Forum – Arktinen rannikkovartiostofoorumi
BSRBCC	Baltic Sea Region Border Control Cooperation – Itämeren alueen rajaturvallisuuden yhteistyöelin
EBCGA / FRONTEX	European Border and Coast Guard Agency – Euroopan raja- ja merivartiostovirasto (10/2016 –)
ECGFF	European Coast Guard Functions Forum – Euroopan rannikkovartiostofoorumi
EFCA	European Fisheries Control Agency – Euroopan kalastuksenvalvontavirasto
EIBM	European Integrated Border Management – Euroopan yhdenmety rajaturvallisuus
EMSA	European Maritime Safety Agency – Euroopan meriturvallisuusvirasto
EUSUS	European Union Security Union Strategy – Euroopan unionin turvallisuusunionistrategia
EU	European Union – Euroopan unioni
EUMSS	European Union Maritime Security Strategy – Euroopan unionin merellinen turvallisuusstrategia
EUROPOL	Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto
EUROSUR	European Border Surveillance system
IBM	Integrated Border Management – Yhdenmety rajaturvallisuus
IMO	International Maritime Organization
LVM	Liikenne- ja viestintäministeriö
MMO	Multipurpose Maritime Operation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development) – Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
PTR	Poliisi, Tulli ja Rajavartio
RPAS	Remotely Piloted Aircraft Systems
SAR	Search and rescue – Etsintä ja pelastus
TWA	Tripartite Working Arrangement (Frontex, EMSA, EFCA)

UNCLOS

United Nations Convention of the Law of the Sea – Yhdistyneiden
kansakuntien merioikeusyleissopimus

VNK

Valtioneuvoston kanslia

RAJAVARTIOLAITOKSEN ROOLI EUROOPAN UNIONIN SISÄIS- SESSÄ YHTEISTYÖSSÄ – NÄKÖKULMANA RANNIKKOVARTIOSTOTOIMINNOT

1. RANNIKKOVARTIOSTOTOIMINNOT – KOORDINOITUA TOI- MINTAA, YHTEISTYÖTÄ VAI YHTEISTOIMINTAA?

Merellinen turvallisuus ei ole yleisesti määriteltynä käsitteenä kovin vanha, vaikka merenkulkuun ja siihen liittyvään kaupankäyntiin sekä merisodankäyntiin on aina liittynyt erilaiset turvallisuuteen liittyvät asiat, kuten turvallinen navigointi, vihamielisen toiminnan torjuminen ja alusten merikelpoisuus. Vallitseva kansainvälinen merioikeus perustuu vuonna 1982 laadittuun Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimukseen (UNCLOS), joka on jatkumoa vuonna 1958 laadituille merioikeusyleissopimuksille¹. Merellinen turvallisuus vaikuttaa nykyisin alkuperäistä käsitystä laajemmin yhteiskuntiin globaalilla tasolla. Siihen liitetään kiinteästi niin kestävä kehitys, ilmastonmuutos, meren ja merialueiden taloudellinen hyödyntäminen kuin globaalien tavaravirtojen hallinta, mikä tekee käsitteestä moniulotteisen ja laajan kokonaisuuden.

Euroopan integraation taustalla ovat niin taloudelliset kuin rauhan säilyttämiseen liittyvät päämäärät, jotka nousivat Euroopan integraatioteorioiden keskiöön maailmansotien jälkeisessä alueen tasapainottamiseen liittyvässä keskustelussa². Euroopan integraation syventymisen ja laajentumisen seurauksena ovat alkuperäisten yhdentymisen osa-alueiden rinnalle nousseet myös muut yhteisestä politiikasta ja monikansallisesta yhteistyöstä hyötyvät osa-alueet kuten tämän tutkimuksen kontekstiin liittyvä yhdennetty meripolitiikka. Samanaikaisesti ymmärrys yhdennetyn meripolitiikan merkityksestä ja tarpeesta globaalisti verkottuneessa maailmassa on kasvanut Euroopassa.

¹United Nations Convention on the Law of the Sea. United Nations 1982.

² Ks. Luku 3.

Keskinäisriippuvuus eri alojen toiminnoissa edellyttää holistista otetta politiikassa. Euroopan unionin (EU) tavoitteena on ollut luoda "kokonaisvaltainen ja johdonmukaisempi politiikkakehitys", jolla saadaan yhdenmukaista erinäiset meripolitiikkatoimet sekä päätöksentekoprosessit.³ Euroopan komissio on määritellyt ensimmäisen kerran tärkeimmät strategiset tavoitteensa meripolitiikalle vuoteen 2018 saakka sekä määritellyt keskeiset alat tiedonannossaan⁴, joka oli jatkoa komission vuosien 2005–2009 strategisissa⁵ tavoitteissaan vaatimalle Euroopan meripolitiikan yhdenmukaiselle lähestymistavalle. Näiden kehitysaskelten perusteella on meripolitiikka jaettu politiikka-aloihin, joita ovat:

1. Sininen kasvu
(taloudellinen potentiaali ja toiminnan kestävä kehittäminen)
2. Merialan tieto ja meriosaaminen
(meritutkimus ja tutkimuksen sekä tieteellisen tiedon koordinoitu kestävä kehitystä tukeva käyttö)
3. Merten aluesuunnittelu
(konfliktien hallinta ja meriin liittyvien toimintojen välisten synergioiden hyödyntäminen kestävä talouskasvun ja luonnonvarojen kestävä käytön edistämiseksi)
4. Yhdenmukaista merivalvontaa
(Turvallisen ja vakaan meriympäristön luominen kehittämällä merivalvontaa ja siihen liittyvien viranomaisten tietojenvaihtoa)
5. Merialuestrategiat
(aluepohjainen toimintamalli, jolla tietyllä merialueella toimivat maat tekevät yhteistyötä sekä käsittelevät meritaloutteen ja meriympäristön suojeluun liittyviä haasteita sekä mahdollisuuksia)⁶.

³ Ks. Breuer, Marcus: *Euroopan unionin yhdenmukaista meripolitiikka*. Euroopan parlamentti, Brysseli 2021. [<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/121/euroopan-unionin-yhdenmukaista-meripolitiikka>], luettu 19.10.2021.

⁴ Euroopan komissio KOM(2009) 8 lopullinen. *KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN KOMITEALLE: EU:n meriliikennepolitiikka vuoteen 2018 saakka: strategiset tavoitteet ja suositukset*.

⁵ Euroopan komissio KOM(2005) 12 lopullinen. *STRATEGISET TAVOITTEET VUOSIKSI 2005–2009. Eurooppa 2010: kumppanuus Euroopan uudistamiseksi. Hyvinvointi, solidaarisuus ja turvallisuus. Puheenjohtajan tiedonanto yhdessä varapuheenjohtaja Wallströmin kanssa*.

⁶ Breuer (2021).

Tämän tutkimuksen ytimessä ovat EU:n yhdenmennyyn meripolitiikkaan ja EU:n merelliseen turvallisuusstrategiaan⁷ liittyvien rannikkovartiostotoimintojen järjestelyt ja yhteistyömuodot niin kansainvälisesti EU:n tasolta kuin kansallisesti Suomessa Rajavartiolaitoksen kannalta tarkasteltuna. Aihepiiriä käsitellään EU:n virastojen EBCGA, EMSA ja EFCA sekä jäsenvaltioiden välisen rannikkovartiostotoimintoihin liittyvän kansainvälisen yhteistyön sekä politiikan implementoinnin näkökulmista.

Tästä yhteistyöstä pyritään löytämään Suomessa kansallisesti hyödynnettävissä olevia ja potentiaalisia synergioita sisältäviä osa-alueita, joita implementoimalla, osallistumista tehostamalla tai käytettävissä olevia voimavaroja uudelleen kohdentamalla saataisiin yhteistyöstä irti entistä enemmän lisäarvoa Rajavartiolaitoksen näkökulmasta. Tutkimuksen aihealue on noussut alun perin Rajavartiolaitoksen sisältä mutta on ollut tutkijan itsensä esittämä. Aiheesta sekä kyseisen tutkimuksen tarpeesta on keskusteltu usean aihepiirin tuntevan asiantuntijan kanssa ennen aiheen esittämistä virallisesti yleisesikuntaupseerikurssin diplomityönä tehtäväksi tutkimukseksi.

Tässä tutkimuksessa rannikkovartiostotoiminnot käsitetään kokonaisuutena seuraavasti, kuten ne ovat listattu Euroopan komission virallisessa asiakirjassa European Commission C(2021) 5310 final:

- 1) *meriturvallisuus, mukaan lukien alusliikenteen ohjaus ja seuranta;*
- 2) *alusonnettomuuksien yhteydessä ja merellä annettava apu;*
- 3) *kalastuksen tarkastus- ja valvontatoiminta;*
- 4) *merirajojen valvonta;*
- 5) *meriympäristön suojelu ja siihen liittyvät toimet;*
- 6) *ihmiskaupan ja salakuljetuksen estäminen ja tukahduttaminen ja tähän liittyvä merioikeuden noudattamisen valvonta;*
- 7) *etsintä- ja pelastustoimet merellä;*
- 8) *merialan seuranta ja valvonta;*
- 9) *meriliikenteeseen liittyvät tullin toiminnot;*
- 10) *merionnettomuuksien ja -katastrofien torjunta;*
- 11) *merenkulun, alusten ja satamien turvatoimet*⁸.

⁷ Ks. *European Union Maritime Security Strategy*. Council of the European Union 11205/14; *Council conclusions on the revision of the European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) Action Plan*. Council of the European Union 10494/18.

⁸ Komission suositus (EU) 2021/1222, annettu 20 päivänä heinäkuuta 2021, rannikkovartiostotoimintoja koskevan eurooppalaisen yhteistyön käsikirjasta (OJ L 268 27.07.2021), s. 7.

Edellä olevaan rannikkovartiostotoimintojen listaukseen on lihavoitu ne osa-alueet, joita Rajavartiolaitos suorittaa osana lakisääteisiä tehtäviään⁹. Nämä osa-alueet toimivat myös rajauksena käsiteltäessä kansainvälistä yhteistyötä EU:n tasolla Rajavartiolaitoksen tehtävänä olevien rannikkovartiostotoimintojen näkökulmasta. Asiaa tullaan käsittelemään tarkemmin tutkimusraportin kappaleessa neljä (4.) EU:n kontekstissa ja kappaleessa viisi (5.) Rajavartiolaitoksen tehtäväkentässä olevien rannikkovartiostotoimintojen kautta.

Tämä tutkimus ei ole perinteinen sotilasstrateginen tutkimus, vaikka se tehdään Maanpuolustuskorkeakoulun Strategian laitoksen alaisuudessa. Aihepiiri ja tutkijan suuntautuminen rajaturvallisuuteen tekee tutkimuksen enemmän kansainväliseen politiikkaan kuin sotilasstrategiaan liittyvän tutkimustyön. Tutkimus kytketään strategian tutkimukselle tyypilliseen teoreettiseen tutkimuskenttään, vaikkakin teorioita pragmaattisesti soveltaen ja ilman tarkkaa rajaamista tietyn teoriakehyksen sisälle. Tutkimuksen taustalla on liberalistinen käsitys globaalisti verkottuneesta maailmasta, jossa yhteiskunnat ovat toisistaan riippuvassa suhteessa. Globalistisen koulukunnan käsityksen mukaan " - - - voimapoliittiset keinot eivät yksinkertaisesti enää toimi, eikä niillä voida saavuttaa kestäviä, saatikka sitten ihmiskunnan kokonaisedun mukaisia etuja."¹⁰

Globalismista puhuttaessa on ymmärrettävä käsitteen sosiaalisen muutoksen tilaan liittyvä luonne, jossa paikallinen ja kansallinen taso ovat vuorovaikutuksessa globaalin tason kanssa. Ne eivät ole toisiaan pois sulkevia asioita vaan vaikuttavat toinen toisiinsa. Globalismiin liittyy kiinteästi 1990-luvulta alkanut merkittävä sosiaalisen verkottuneisuuden kasvun kehityssuuntaus. Siinä ihmisten ja tavaroiden liikkuvuuden tuoma taloudellinen kasvu sekä tieto- ja viestintäteknologian nopea kehitys ovat tuoneet globaalin ulottuvuuden osaksi lähes kaikkia yhteiskuntia, mikä on nostanut elintasoa etenkin useissa köyhissä maissa.¹¹ Edellä kuvattu globalismin käsitteen takana oleva sosiaalisen vuorovaikutuksen kasvu on samalla lisännyt mahdollisuuksia ja tarvetta eri tasoilla tapahtuvalla kansainväliselle yhteistyölle, joka on tämän tutkimuksen ytimessä. Näin ollen sotilasstrategiselle tutkimukselle tyypillinen pääasiassa valtopoliittikkaan ja sotilaalliseen voimaan perustuva realismi tutkimuksen teoreettisena lähtökohtana¹²

⁹ Ks. alaluku 5.1.1.

¹⁰ Haukkala, Hiski & Vaahtoranta, Tapani: Suomen turvallisuuspolitiikan linjat ja koulukunnat, *SUOMEN TURVALLISUUSPOLIITTISEN RATKAISUN LÄHTÖKOHTIA*. Fred Blombergs (toim.), Maanpuolustuskorkeakoulu, Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 4. Juvenes Print, Tampere 2016, s. 59.

¹¹ Steger, Manfred B: *Globalization, A Very Short Introduction*. Fifth edition, Oxford University Press, Oxford 2020, s. 1-3.

¹² Ks. Blombergs, Fred: Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen, *Realismi ja strategian tutkimus*. Pekka Sivonen (toim.), Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 33 (s. 5-38). Juvenes Print, Tampere 2013, s.5-16.

sopii huonosti Euroopan integraatioon liittyvän kansainvälisen yhteistyön ja ylikansalliseen politiikan implementoinnin teorioihin.

Tässä tutkimuksessa korostuvat monenkeskisen yhteistyön ja sosiaalisten verkostojen merkitys niin kansainvälisellä kuin kansallisella tasolla. Eri tasoilla tapahtuvalla yhteistyöllä ja verkostoitumisella varmistetaan parhaiten erilaisten olemassa olevien ja kompleksisten globaalien turvallisuushaasteiden hallinta. Tällaisia haasteita ovat muun muassa ilmaston muutos, laajamittainen laitton maahanmuutto, terrorismi ja rajat ylittävä rikollisuus sekä voimapolitiikan roolia korostavan retoriikan paluu kansainväliseen keskusteluun. Näillä sekä muilla globaaleja vaikutuksia sisältävillä yhteisen talousjärjestelmän vakautta uhkaavilla tekijöillä ja tapahtumilla on vaikutuksensa globaaliin sosiaalisen vuorovaikutuksen kehityssuuntaan ja alueiden integraatiokehitykseen liittyvään retoriikkaan. Kansainvälinen yhteistyö on työkalu, jolla globaaleihin uhkisiin liittyvät riskit voidaan minimoida. Ilman sitä on vaarana, että kehityksessä otetaan askelia taaksepäin ja palataan takaisin realismin mukaiseen nollasummapeleä sekä voimapolitiikkaa korostavaan maailmaan, jossa kärsijöinä ovat lähinnä huonoimmassa asemassa olevat, tulevat sukupolvet sekä ympäristö.



Kuva 1: Tutkimuksen viitekehys

Edellä kuvassa 1. on tämän pääosiltaan laadullisen tutkimuksen viitekehys, jossa on kuvattu tutkimuksen taustalla oleva käsitys tutkimuksessa hyödynnettävien teorioiden, tutkittavan ilmiön sekä tutkimuksen keskiössä olevien käsitteiden suhteesta toisiinsa.

Tutkimuksen taustalla on liberalismille pohjautuva ideologinen näkökulma, jonka kautta peilaetaan eri teorioiden toimivuutta ja asemoitumista kansainvälisessä yhteistyössä globaalisti verkostoituneessa maailmassa. Teorioiden synteessä muodostuu käsitys tulevaisuuden kompleksisuuden vastaavasta sekä todennäköiset menestymismahdollisuudet omaavasta liberalistiseen maailmankäsitykseen perustuvasta maailmanjärjestyksestä.

Tämä työ tehdään käsittelemällä politiikan implementointiin liittyvää teoriaa monikansallisten organisaatioiden ja valtioiden toimintaympäristössä¹³ sekä yhteistyöteorioiden näkemystä yhteistyöhön perustuvan strategian asemasta voittavana strategiana muihin strategioihin verrattuna¹⁴. Yhteistyöteorioita käsitellessä sivutaan lisäksi verkostotieteiden sosiaalisiin verkostoihin liittyvää teoriaa, jolla on oma merkityksensä kaikissa yhteistyörakenteissa¹⁵. Nämä asiat ja näkökulma taustalla syvennyttään tutkimuksessa tarkastelemaan ja selittämään Rajavartiolaitoksen roolia EU:n kansainvälisessä yhteistyössä rannikkovartiostotoiminnoissa.

Tutkimus on rajattu käsittelemään rannikkovartiostotoimintoja sekä siihen liittyvää kansainvälistä yhteistyötä Rajavartiolaitoksen näkökulmasta katsottuna. Pääasiassa käsittely tehdään EU:n politiikasta, säädösperusteista ja jäsenvaltioiden sekä virastojen EBCGA, EMSA ja EFCA välisten yhteistyömuotojen kautta tarkasteltuna. Kansallisen tason käsittely tehdään vastaavasta Rajavartiolaitosta ja rannikkovartiostotoimintojen järjestämistä ohjaavasta kansallisesta aineistosta, jota täydennetään aiheen parissa työskenteleville Rajavartiolaitoksen asiantuntijoille pidettävillä puolistrukturoiduilla teemahaastatteluilla. Aiheen käsittelyssä sivutaan lisäksi muita kansainvälisiä foorumeja, jotka liittyvät rannikkovartiostotoimintoihin erityisesti Euroopassa mutta niiden käsittely jätetään lähinnä mainitsemisen tasolle.

Tutkimuksen taustalla olevina ja teoriaohjaavassa sisällönanalyyseissä hyödynnettävinä teorioina ovat ensisijaisesti yhteistyöteoriat, joista painopiste on kansainvälistä yhteistyötä koskevassa teoriassa. Lisäksi yhteistyöteorioihin liittyen työssä käsitellään politiikan implementoinnin teoriaa sekä sivutaan verkostoteoriaoista sosiaalisia verkostoja koskevaa teoriaa. Tutkimusraportin metodologia kappaleen kuvassa 2 havainnollistetaan aineiston ja metodien käyttö tutkimuskysymyksiin ja tutkimuksen tavoitteeseen sitoen.

¹³ Ks. alaluku 3.3.

¹⁴ Ks. Axelrod, Robert: *The Evolution of Cooperation*. Penguin Books, London 1990.

¹⁵ Ks. Lehtimäki, Hanna: *The Strategically Networked Organization - Leveraging social networks to improve organizational performance*. Emerald Group Publishing Limited, Bingley 2017.

1.1. Diplomityön tavoite

Implementointi- ja yhteistyöteorioilla laajennettu liberalismiin pohjautuva käsitys toimivasta maailman järjestyksestä, EU:n yhdenmety meripolitiikka sekä siihen liittyvä säädöspäruasta ja voimassa oleva lainsäädäntö luovat viitekehysten tälle tapäustutkimukselle¹⁶. Tämän tutkimuksen päämääränä on muodostaa eheä kuva siitä, miten rannikkovartiostotoiminnot¹⁷ ja niihin liittyvä yhteistyö ovat järjestetty EU:ssa ja mikä on Rajavartiolaitoksen rooli siihen liittyvissä kansainvälisen yhteistyön muodoissa. Tutkimuksen tavoite on löytää kansainvälisen yhteistyön ja siihen liittyvän politiikan implementoinnin teorioita hyödyntäen mahdollisia kansallisen tason kehittämiskohteita rannikkovartiostotoimintoihin liittyvässä kansainvälisessä yhteistyössä Rajavartiolaitoksen toiminnan näkökulmasta tarkasteltuna. Tunnistamalla olennaisia kehittämiskohteita luodaan edellytykset EU:n ja kansallisen tason säädöspäruстан, politiikan sekä strategiset tavoitteet huomioivalle ja Rajavartiolaitokselle lisäarvoa tuovalle yhteistyön tehostamiselle rannikkovartiostotoiminnoissa.

1.2. Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen taustalla oleva hypoteesi on, että Rajavartiolaitoksen olisi mahdollista hyödyntää tehokkaammin rannikkovartiostotoimintoihin liittyviä kansainvälisiä yhteistyömuotoja EU:n kontekstissa. Tehokkaammalla kansainvälisen yhteistyön hyödyntämisellä voidaan luoda Rajavartiolaitokselle rannikkovartiostotoimintoihin liittyen lisäarvoa. Merkityksellistä on, jos tätä lisäarvoa kyetään luomaan ilman toimintaan kohdistuvien resurssien merkittävää lisäämistä.

Hypoteesin paikkansapitävyyden selvittämiseksi rakennetaan tutkimuksessa kuva siitä, miten rannikkovartiostotoiminnot ja niihin liittyvä yhteistyö on järjestetty EU:ssa ja Suomessa Rajavartiolaitoksen tapauksessa. Tutkimuksessa avataan Rajavartiolaitokseen tehtäviin kuuluvien rannikkovartiostotoimintojen taustalla oleva EU:n yhdenmety meripolitiikka, aiheeseen liittyvä kansallinen ja EU -lainsäädäntö, poliittinen ohjaus sekä olennaiset strategiat ja niihin liittyvä toiminnanohjaus Rajavartiolaitoksessa. Tutkimuksessa tarkastellaan, mikä on Rajavartiolaitoksen rooli sen tehtäviin kuuluviin rannikkovartiostotoimintoihin liittyvässä kansainvälisessä yhteistyössä ja miten yllä oleva rannikkovartiostotoimintoihin liittyvä politiikka on implementoitu

¹⁶ Ks. Yin, Robert K.: *Case study research: Design and Methods. 5 edition*. Sage Publications Inc, California 2014, s. 50-56.

¹⁷ European Commission C(2021) 5310 final.

kansallisella tasolla Rajavartiolaityksessa. Tutkimusongelmana olevan hypoteesin ratkaisu to-
teutetaan vastaamalla seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

Tutkimuksen pääkysymys:

Miten Rajavartiolaityks saa hyödynnettyä tehokkaammin Euroopan unionin puitteissa ilmeneviä
rannikkovartiostotoimintoihin liittyviä yhteistyömuotoja?

Tutkimuksen alakysymykset

1. Miten rannikkovartiostotoiminnot ja niihin liittyvä yhteistyö on järjestetty Euroopan
unionissa?
2. Millä tavoin Rajavartiolaityks osallistuu rannikkovartiostotoimintoihin Suomessa?
3. Millä tavoin Rajavartiolaityksen osallistuu rannikkovartiostotoimintoihin liittyvään
kansainväliseen yhteistyöhön Euroopan unionissa?
4. Mitkä ovat rannikkovartiostotoimintoihin liittyvästä kansainvälisestä yhteistyöstä Eu-
roopan unionissa saatavan hyödyn kannalta olennaisimmat kehityskohteet Rajavartio-
laityksen kannalta?

1.3. Rakenne

Tutkimusraportin sisällysluettelon jälkeen on lista käytetyistä lyhenteistä ja akronyymeistä,
mikä helpottaa raportin lukemista. Tutkimuksen ensimmäinen luku johdattaa tutkimuksen vii-
tekehksen kautta tutkittavaan ilmiöön, tutkimuksen tavoitteisiin ja ongelmanasetteluun. Lo-
puksi tutkimuskysymysten kautta päädytään tutkimusraportin rakenteen esittelyyn, mikä joh-
dattaa läpi tutkimustyön eri vaiheiden. Toinen luku käsittelee tutkimuksen metodologiaa ja ai-
neistoa. Siinä esitellään, miten nämä metodologiset ratkaisut ja valinnat näkyvät tässä tutki-
muksessa. Kolmannessa luvussa avataan tutkimusta ohjaavia teorioita painopisteen ollessa kan-
sainvälisen yhteistyön ja politiikan implementoinnin teorioissa. Lisäksi yhteistyön rakenteisiin
liittyen sivutaan sosiaalisten verkostojen teoriaa osana globaalia, yhteistyöhön ja solidaarisuu-
teen perustuvaa maailmaa. Tutkimuksen keskeiset käsitteet ja rannikkovartiostotoimintojen jär-

jestelyt avataan EU:n tasolla aihetta käsittelevässä luvussa neljä ja Suomessa Rajavartiolaitoksen näkökulmasta aihetta käsittelevissä luvussa viisi. Luvun neljä yhteenvedossa vastataan analyysin perusteella tutkimuksen ensimmäiseen alakysymykseen. Viidennessä luvussa vastataan tutkimuksen toiseen, kolmanteen ja neljänteen alakysymykseen. Viimeisessä kuudennessa luvussa esitetään tutkimuksen loppupäätelmät, arvioidaan tutkimuksen taustalla olevan hypoteesin paikkansapitävyyttä ja vastataan tutkimuksen pääkysymykseen sekä tehdään esitykset jatkotutkimusaiheiksi.

Tutkimusraportissa käytetään alaviittauksia soveltaen Maanpuolustuskorkeakoulun Sotataidonlaitoksen ohjetta opinnäytetöistä¹⁸. Lainsäädäntöön ja siihen rinnastettavaan poliittiseen ohjeistukseen sekä valmistelu dokumentteihin viitataan soveltaen eri ajanjaksoilla julkaistuihin dokumentteihin soveltuvaa viittaustapaa kuitenkin niin, että viittaustapa on systemaattinen ja erot johtuvat lähinnä dokumenttien nimeämisessä tapahtuneista muutoksista.

¹⁸Karvonen, Mika (toim.): *SOTATAIDON LAITOKSEN OHJE OPINNÄYTETÖISTÄ*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Sotataidon laitos, Julkaisusarja 3: Työpapereita nro 6, Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2017.

2. METODOLOGIA

Tämä monimenetelmäinen tapaustutkimus¹⁹ käsittelee merivartiointin kansainvälisen yhteistyön järjestelyjä. Kontekstin muodostaa EU:n tasolla tapahtuva rannikkovartiostotoimintoihin liittyvä yhteistyö. Tapauksena on Rajavartiolaitoksen rooli tehtäviinsä kuuluvien rannikkovartiostotoimintojen näkökulmasta. Tutkittava ilmiö on kansainvälinen yhteistyö ja sen eri muodot globaalisti verkostoituneessa maailmassa.

Tutkimuksen taustalla ovat ensisijaisesti kansainvälisen yhteistyön teoria ja sitä tukevat implementoinnin teorit²⁰. Nämä toimivat tutkimuksessa laadullista sisällönanalyysia ohjaavina teorioina, jotka auttavat yhdistämään tutkimuksen empiirisestä osuudesta saatavan aineiston relevanttiin tieteelliseen teoriapohjaan. Pääasiallisena aineistona käytetään kontekstiin liittyvää kansainvälistä ja EU -lainsäädäntöä, Suomen lainsäädäntöä, merellisiä strategioita, poliittisia toimintaa ohjaavia asiakirjoja sekä vertaisarvioituja tieteellisiä tutkimuksia ja artikkeleita²¹. Tutkimuksessa on poikittaisen ja horisontaalisen tutkimuksen piirteitä²². Käsitteiden määrittelyssä seurataan osittain määrittelyjen taustalla olevia tapahtumakulkuja. Tutkimuksen pääkysymyksen ohjaamana analyysi painottuu tutkimuksen keskiössä olevien kansainvälisen yhteistyön ja politiikan implementoinnin näkökulmien mukaiseen aiheen ajantasaiseen käsittelyyn.

Tutkimuksen lähtökohtana pidetään tiedon ja käsitteiden rakentumista sosiaalisen konstruktivismiin²³ tutkimussuuntauksen mukaisesti aiempaa tietämystä täydentävällä ja muokkaavalla tavalla. Ihmisen ja sosiaalisten verkostojen sekä yhteisöjen vaikutus ympärillä olevaan maailmaan ovat aina läsnä niin tulkinnan, merkitysten määrittelyn, kulttuurin kuin toiminnan kautta.²⁴ Tässä tutkimuksessa tiedon ymmärretään rakentuvan ihmisten välisen vuorovaikutuk-

¹⁹ Monimenetelmäisessä tapaustutkimuksessa voidaan hyödyntää eri menetelmien toisiaan täydentäviä ominaisuuksia ilman, että yksittäisen menetelmän rajoitteet vaikuttavat merkittävästi lopputuloksen laatuun. Ks. George, Alexander L. & Bennett Andrew: *CASE STUDIES AND THEORY DEVELOPMENT in the Social Sciences*. BCSIA Studies in International Security and International Affairs John F. Kennedy School of Government Harvard University. MIT Press, Cambridge, Massachusetts 2005, s. 17-18.

²⁰ Ks. luku 3.

²¹ Ks. luvut 4 ja 5.

²² Vrt. Yin (2014), s. 50-56.

²³ Puusa, Anu & Juuti, Pauli: Menetelmäviidakon raivaajat. Puusa, Anu & Juuti, Pauli (toim.), JTO, Helsinki 2011, s. 32.

²⁴ Ks. luku 1, Kuva 2.; Risse, Thomas: *Social constructivism and European integration*. Antje, Wiener & Thomas, Diez (toim), *European Integration Theory*, second edition (s. 144-160). Oxford university press, Oxford 2009, s. 145.

sen seurauksena, mikä korostaa sosiaalisen vuorovaikutuksen roolia tiedon rakentumisessa. Sosiaalisella vuorovaikutuksella ymmärretään olevan suuri rooli tutkimuksen keskiössä olevaan yhteistyöhön pohjautuvassa teoriassa.²⁵

Risse kuvailee konstruktivismiin perustuvan sosiaalisen ontologian käsitykselle, jossa ihmiset eivät ole itsenäisiä toimijoita vaan heihin vaikuttaa niin sosiaalinen ympäristö kuin kollektiivisesti jaettu ympäristö ja merkitykset²⁶. EU voidaan nähdä yhtenä samaan kulttuuriympäristöön kuuluvana alueena, jonka sisällä toimijoilla on edellytykset rakentaa tietoa sosiaalisessa vuorovaikutuksessa yhdessä jaettujen merkitysten ympärille. Tämän tutkimuksen keskiössä on EU:n eri toimijoiden välinen yhteistyö, joka muodostaa sosiaalisesti rakentuvan systeemin rannikkovartiostotoimintoihin liittyen.

Tutkijan omat kokemukset kansainvälisistä rannikkovartiostotoimintoihin liittyvistä tehtävistä sekä kansainvälisestä yhteistyöstä Euroopassa luovat pohjan, jonka päälle tämä tutkimustyö rakentuu aiheen yksityiskohtaisen ja jäsenneilyn käsittelyn aikana. Tämän tutkimuksen aikana tutkija syventää tietämystään tutkimuskohteen ytimessä olevasta kansainvälisestä yhteistyöstä hermeneuttisen tulkinnan mukaisesti. Tutkija kuvailee aineiston perusteella tutkimuksen ytimessä olevaa Euroopan alueella tapahtuvaa kansainvälistä yhteistyötä rannikkovartiostotoimintoina. Tässä tutkijan esiymmärrys ja yksityiskohtien sekä kokonaisuuden tarkastelu johtavat syvempään ymmärrykseen aiheesta.²⁷ Tutkijan aikaisemmat tutkimustyöt, opiskelu sekä kokemukset aihepiirin sisällä työtehtävissä eri puolilla Eurooppaa ovat osaltaan vaikuttamassa tutkijan käsitykseen aiheeseen liittyvistä asioista ja niiden muodostamista kokonaisuuksista. Tämä tuo osaltaan hermeneuttisen kehän mukaisesti syvyyttä aiheen käsittelyyn mutta toisaalta myös vaaran tiettyyn subjektiivisuuteen valinnoissa ja tulkinnoissa, koska esiymmärrys aiheesta on muodostunut syvälliseksi jo ennen tämän tutkimustyön aloittamista²⁸.

Esiymmärrys mahdollistaa tutkimuksen eri teorioiden ja menetelmien pragmaattisen käytön ja hyödyntämisen tutkimuksen eri vaiheiden aikana. Tutkimustyön eteneminen päämäärätietoi-

²⁵ Vrt. Hacking, Ian: *Mitä sosiaalinen konstruktionismi on?* (*The Social Construction of What*, 1999). Suom. Inkeri Koskinen. Vastapaino, Tampere 2009.

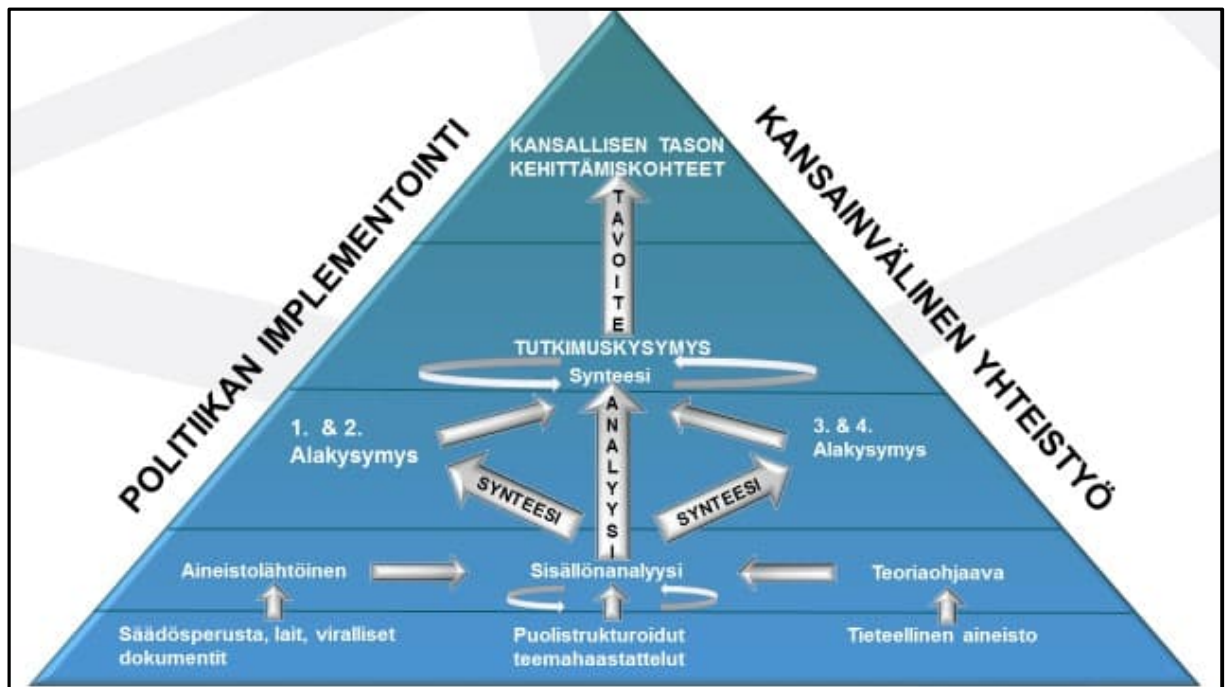
²⁶ Risse (2009), s. 145.

²⁷ Ks. Juuti, Pauli & Puusa, Anu: Organisaatiokulttuurinäkökulma esimerkkinä laadullisen tutkimuksen yleisty-
misestä, *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Juuti, Pauli & Puusa, Anu (toim.) Gaudeamus,
2020, s. 72-74.

²⁸ Ks. Grondin, Jean: *What is the hermeneutical circle?* Revised version (2017) of an essay published in N. Keane and C. Lawn (eds.), *The Blackwell Companion to Hermeneutics* (299-305). Oxford, Blackwell 2016, s. 12-14.

sesti kohti tavoitettaan eri menetelmiä toisiaan täydentävällä tavalla käyttäen luo kattavan kokonaiskuvan aihealueesta ja siihen liittyvistä olennaisista tekijöistä. Näin ollen tutkimusraportin lopussa voidaan esittää perustellut johtopäätökset ja tulokset. Käytäntöön vietyinä tämä tarkoittaa havaintoja ja esityksiä kansallisen tason kehittämiskohteista rannikkovartiostotoimintojen kansainväliseen yhteistyöhön liittyen, millä voidaan saavuttaa yhteistyön tehostamisesta saatava lisäarvoa Rajavartiolaitoksen näkökulmasta.

Kuvan 2. tutkimusasetelma ilmentää tutkimuksen etenemistä aineiston keräämisen, käsittelyn ja tutkimuskysymyksiin vastaamisen kautta alhaalta ylöspäin kohti tutkimuksen tavoitetta. Tutkimusten alakysymyksiin vastaamalla mahdollistetaan pääkysymykseen vastaamisen kannalta olennaisen tiedon näkyväksi tekeminen. Alakysymysten käsittelyn jälkeen on mahdollista saavuttaa synteesi, joka vastaa pääkysymykseen. Pääkysymyksen teoriaohjaavan käsittelyn perusteella voidaan synteesinä esittää johtopäätöksiä ja suosituksia tutkimuksen tavoitteen mukaisesti²⁹. Tutkimusasetelman taustalla ovat politiikan implementoinnin ja kansainvälisen yhteistyön teoriat, jotka säilyvät olennaisimpina analyysiä ohjaavina teorioina läpi tutkimuksen.



Kuva 2: Tutkimusasetelma³⁰

²⁹ Ks. luku 6.

³⁰ Mukaillen: Salmela, J. (2013). *Organisaation oppiminen Rajavartiolaitoksessa - Tunnistamaton osaaminen ja hiljainen tieto*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.

Pragmaattinen tutkimusote näkyy raportissa tehtyjen valintojen ja tulkintojen kautta, jotka pyritään avaamaan ja perustelevaan olennaisimmilta osin. Pragmaattinen tutkimusote näkyy tässä tutkimuksessa esimerkiksi menetelmien käytössä. Menetelmiä käytetään eri osissa tutkimusta tutkija näkemyksen mukaan parhaiten toimivalla ja tutkimuksen kokonaisuutta palvelevalla tavalla. Tutkija ei anna tietyn teorian tai menetelmän käytön rajoittaa tutkimuksen etenemistä vaan hyödyntää niitä siinä määrin kuin ne toimivat tässä tutkimuksessa. Eri menetelmillä tuotetun aineiston analyysin pohjalta luodaan synteetit, joilla vastataan tutkimuskysymyksiin. Syvällisen asioiden pohtimisen sijaan tässä tutkimuksessa keskitytään käyttämään menetelmiä ja metodeja, jotka toimivat kyseisen tapaustutkimuksen viitekehyksessä.

Näistä lähtökohdista on myönnettävä tietty tutkimuksen tekoon liittyvä subjektiivisuus, vaikka itse työssä pyritäänkin käsittelemään aihetta objektiivisesti niin tulkinnassa, analyysissä kuin menetelmien käytössä. Tietty subjektiivisuus kuuluu kaikkeen tutkimukseen ja pragmaattinen tutkimussuuntaus hyväksyy tämän kritiikin tutkimusta kohtaa. Tutkimuksen luotettavuutta lisää se, että valinnat ovat tehty avoimesti ja tutkimuksessa on pyritty läpinäkyvyyteen sekä objektiivisuuteen. Monimenetelmällisyydellä pyritään tuomaan tutkimukselle lisää syvyyttä niin, että menetelmien käyttö tukee toisiaan ja saatujen tuloksien perusteella voidaan muodostaa synteesi, joka vastaa tutkimuksen pääkysymykseen luotettavalla tavalla.

2.1. Tutkimuksen primääriaineisto

Tutkimuksen primääriaineistona käytetään juuri tämän tutkimuksen kannalta relevantteja ja mahdollisimman ajantasaisia dokumentteja sekä puolistrukturoiduista teemahaastatteluista tuotettua aineistoa. Osittain työssä viitataan myös primääriaineiston ulkopuolella olevaan aineistoon, jotta saadaan muodostettu kuva kehityksestä tietyn käsitteen takana. Tutkimuksen laadullisen luonteen vuoksi käytettyyn aineistoon viitataan aina, kun esitetty asiakokonaisuus tai yksityiskohta on peräisin tai johdettu suoraan muualta kuin tutkijan omasta ajattelusta. Kirjallisen aineiston ja lähteiden valinnassa on pyritty siihen, että lähteitä olisi käytetty muussa aiheeseen tai teoriaan liittyvässä laadukkaassa kirjallisuudessa tai tutkimuksessa. Tämän tutkimuksen aiheen ainutlaatuinen näkökulma huomioiden on lähteiksi valittu myös tutkimustöitä, joiden aihio on riittävän lähellä tämän tutkimuksen sisältöä ja näin ollen hyödynnettävissä aiheen käsittelyssä.

Liberalismia ja siihen perustuvaa tutkimuksen taustalla olevaa globalismin ideologiaa avataan tieteelliseen kirjallisuuteen pohjautuvan lähdeaineiston perusteella. Aineistona käytetään pääasiallisesti Ronald Dworkinin³¹, Thomas Rissen³² ja Robert O. Keohanen³³ tutkimuksia liberalismiin liittyen. Lisäksi tutkimuksen taustalla olevaa liberaalia ideologiaa käsitellään globalismin käsitteen kautta perustuen Manfred B. Stegerin³⁴ julkaisuun sekä tutkijan omaan käsitykseen globalismista.

Tutkimus pohjautuu suurelta osin aiheeseen liittyvään EU:n politiikkaan ja lainsäädäntöön, josta merkittävimmät dokumentit tämän tutkimuksen kannalta ovat:

- Council of the European Union (10494/18). *Council conclusions on the revision of the European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) Action Plan.*
- Komission suositus (EU) 2021/1222, annettu 20 päivänä heinäkuuta 2021, rannikkovartiostotoimintoja koskevan eurooppalaisen yhteistyön käsikirjasta (OJ L 268 27.07.2021).
- Euroopan komissio KOM(2009) 8 lopullinen. *KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN KOMITEALLE: EU:n meriliikennepolitiikka vuoteen 2018 saakka: strategiset tavoitteet ja suositukset*
- EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2019/1896, eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU) 2016/1624 kumoamisesta
- *TRIPARTITE WORKING ARRANGEMENT between The European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the European Fisheries Control Agency (EFCA) and The European Maritime Safety Agency (EMSA).* FRONTEX, EFCA, EMSA 2021.

Virallisia asiakirjoja ovat rannikkovartiostotoimintoihin liittyvien EU:n virastojen sekä suomen kansallisten viranomaisten ajantasaiset strategiat, toimintasuunnitelmat ja niitä ohjaavat ylemmän tason viralliset dokumentit. Näiden avulla muodostetaan kuva siitä eurooppalaisesta kontekstista, jossa Rajavartiolaitoksen rannikkovartiostotoimintoihin liittyvä kansainvälinen yhteistyö tapahtuu.

³¹ Dworkin, Ronald (1978): *LIBERALISM*. In Stuart, Hampshire (toim.), *Public and Private Morality* (pp. 113-143). Cambridge University Press, Cambridge 1985.

³² Risse (2009)

³³ Keohane, Robert O.: *Twenty Years of Institutional Liberalism*. *International Relations*, 26(2) 125-138. [<https://doi.org/10.1177/0047117812438451>]

³⁴ Steger (2020)

Yhteistyötä ja politiikan implementointia käsiteltäessä tukeudutaan niin käsitteisiin liittyviin tieteellisiin julkaisuihin ja tutkimukseen kuin tapaukseen liittyviin virallisiin asiakirjoihin. Tutkimuksessa hyödynnetään muun muassa tutkijan tekemää aikaisempaa tutkimusta Euroopan Integrated Border Management (IBM) konseptin implementoimisesta Suomessa³⁵ sekä tieteellisiä implementoinnin teoriaan liittyviä julkaisuja Tummers and Bekkers (2014); Matland (1995); McLaughlin (1987); Sabatier (1986); Hjern and Porter (1981)³⁶. Yhteistyö- ja verkostoteorioita käsiteltäessä hyödynnetään muun muassa Axelrod (1990); Lehtimäki (2017); Mälly (2018) tutkimuksia³⁷, joiden avulla avataan teoriapohjaa joka ohjaa tutkimusta eri vaiheissa niin kirjallisen aineiston kuin haastattelujen analyysissä.

Maanpuolustuskorkeakoulussa tehdyistä diplomitöistä tämän tutkimustyön kannalta olennaimmat ovat Ilja Iljin (2019) ja Kalle Osolan (2013) diplomityöt³⁸. Iljinin tutkimuksessa kartoitetaan Euroopan rannikkovartiostotoimintoihin liittyvien virastojen tuottamaa julkista lisäarvoa – fokuksen ollessa EBCGA:n tapauksessa.³⁹ Osolan tutkimuksessa on tarkasteltu EU:n merellisiä turvallisuushankkeita yhdennetyn meripolitiikan, yhdennetyn rajaturvallisuuden sekä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan näkökulmista⁴⁰. Nämä tutkimukset ovat haettu Doria tietokannan kautta käyttäen tämän tutkimuksen kannalta olennaisia hakutermejä – rannikkovartiostotoiminnot ja yhdennetty meripolitiikka. Iljinin ja Osolan tutkimuksia hyödynnetään ajattelua laajentavana lähdeaineistona muodostettaessa tutkijan omaa ymmärrystä rannikkovartiostotoimintojen käsitteestä sekä sen ympärillä olevasta kehityksestä kohti sitä, miten se nykyisin Euroopassa ymmärretään.

³⁵ Salmela, Janne: *Integrated Border Management – the implementation of the European IBM concept in Finland*. Master's dissertation, European Joint Master's in Strategic Border Management Consortium 2017.

³⁶ Tummers, Lars.& Victor Bekkers: *Policy implementation, street-level bureaucracy and the importance of discretion*. Public Management Review (16(4)), 2014, s. 527-547; Matland, Richard. E.: *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy*. Implementation Journal of Public Administration Research and Theory. J-PART, Vol. 5, No. 2, 1995, s. 145–174; McLaughlin, Milbrey Wallin: *Learning From Experience: Lessons From Policy Implementation*. Educational Evaluation and Policy Analysis, Summer 1987, Vol. 9, No. 2, 1987, s. 171-178; Sabatier, Paula. A: *Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and. Source*. Journal of Public Policy, Vol. 6, No. 1 (Jan. - Mar., 1986), 1986, s. 21-48; Hjern, Benny & Porter, David O: *Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis*. Organization Studies, Vol 2, Issue 3, 1981, s. 211–227.

³⁷ Axelrod (1990); Lehtimäki (2017), Mälly, Marko: *International Cooperation Organizations of Regional Governments (ICORGs) in the Multi-Level Governance (MLG) System of the Baltic Sea Macro-Region, A Q Methodological Study*. University of Tampere, Tampere 2018.

³⁸ Osola, Kalle: *EUROOPAN UNIONIN MERELLISET TURVALLISUUSHANKKEET*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2013; Iljina, Iljina: *FRONTEx AS A EUROPEAN COAST GUARD: A scorecard of public value generation by Frontex towards the eleven coast guard functions*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2019.

³⁹ Iljina (2019)

⁴⁰ Osola (2013)

Maailmalla aihetta ei ole juurikaan tutkittu tämän tutkimuksen kontekstissa. Kelmali Eleni (2018) on tutkinut EMSA, EFCA ja FRONTEX virastojen välistä yhteistyötä EU:n lainsäädännön ja politiikan näkökulmista IMO:n vuonna 1983 perustamassa Maailman merenkulkuopistossa Malmössä⁴¹. Tätä tutkimusta hyödynnetään osana aiheen kontekstin avaamista muiden tutkimusten ja virallisten asiakirjojen sekä lainsäädännön ohella.

2.2. Sisällönanalyysin laadullinen ja määrällinen käyttö aineiston käsittelyssä

Tässä tutkimuksessa käytetään suurelta osin samaa metodologia kuin mitä tutkija käytti edellisessä tutkimuksessaan, jossa tutkittiin Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden konseptin implementointia Suomessa⁴². Tutkimuksen aineisto kerätään hyödyntämällä sisällönanalyysin eri muotoja sekä puolistrukturoituja teemahaastatteluja. Monimenetelmäisyys syventää ja laajentaa aineistoa. Objektivisuuden kannalta on myös perusteltua käyttää useita metodeja. Haasteena tässä tutkimuksessa on se, että toisiaan täydentävä menetelmien käyttö saattaa aiheuttaa vinoumaa lopullisessa analyysissä ja tuloksissa.

Aineistolähtöistä analyysiä⁴³ käytetään lainsäädännön ja virallisten asiakirjojen analyysissä, kun määritellään tutkimuksen kontekstia. Dokumenttien sisällönanalyysi tehdään tässä tutkimuksessa temaattiseen sisällönanalyysiin perustuen⁴⁴. Dokumenteista nostetaan esille tutkimuksen kontekstin kannalta keskeisiin teemoihin liittyviä asiakokonaisuuksia, joita hyödynnetään teorian avaamisessa ja tutkimuskysymyksiin vastaamisessa⁴⁵. Subjektivisuuden harha vältetään analysoimalla tutkimuksen kannalta relevanttia lainsäädäntöä strategioita ja muita lähteinä olevia dokumentteja kansainvälisen yhteistyön, politiikan implementoinnin ja Rajavartiolaitoksen tehtävänä olevien rannikkovartiostotoimintojen näkökulmista. Analyysi on puhtaasti sisältöön liittyvää ja se käsitellään niin kuin se on kirjoitettu ilman muuta kategorisointia ja koodausta, joka vaikuttaisi analyysiin⁴⁶. Metodin läpinäkyvyys ja toistettavuus tuovat tutkimukseen objektivisuutta.

⁴¹ Eleni, Kelmali: *The development of interagency cooperation amongst FRONTEX, EMSA and EFCA in the light of the european legislation and policy*. World Maritime University Dissertations 616, Malmö 2018. [https://commons.wmu.se/all_dissertations/616/], luettu 19.10.2021.

⁴² Ks. Salmela (2017)

⁴³ Ks. Bryman, Alan: *Social research methods. 4 ed.* Oxford University Press, New York 2012, s.289-290.

⁴⁴ Ks. Miles et al. 2014

⁴⁵ Ks. luvut 3, 4 ja 5.

⁴⁶ Bryman (2012), s. 290.

Teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä käytetään puolestaan tuotaessa teorioita tutkimuksen kontekstiin haastatteluaineistoa käsiteltäessä. Puolistrukturoitujen teemahaastattelujen⁴⁷ rungon ja teemojen muodostamisessa käytetään molempia sisällönanalyysin metodeja, kun rakennetaan lähdeaineistoon perustuvaa aiheen kannalta relevanttia haastattelun runkoa sekä haastattelujen analyysissä käytettävää haastattelumatriisia⁴⁸. Tutkimusraportissa tuodaan esille haastattelun tuloksia luvussa viisi (5) hyödyntäen haastattelurungon teemoja sekä haastattelumatriisissa esille nostettuja löydöksiä.

Haastattelumatriisissa nostetaan esiin kussakin haastattelussa esiin nousseita tutkimuksen kontekstin kannalta keskeisiä asioita, jotka luokitellaan vaikutuksen kannalta positiivisiksi tai negatiivisiksi. Olennaisimmat nostot, jotka ovat toistuneet useissa haastatteluissa muodostavat haastattelujen löydökset, jotka luokitellaan teoriaohjaavan analyysin perusteella yhteistyöhön liittyviksi vahvuusalueiksi, kehitysalueiksi tai uhkiksi. Jokainen olennainen löydös luokitellaan vielä erikseen merkittävyytensä perusteella joko korkealle tai keskimääräiselle tasolle riippuen siitä, kuinka monessa haastattelussa luokiteltu löydös on noussut esille. Haastattelumatriisin olennaisimpien nostojen lisäksi raportissa voidaan erikseen nostaa esille laadulliseen analyysin ja tutkijan subjektiiviseen näkemykseen perustuvia löydöksiä haastatteluista. Näissä tapauksissa syynä ovat mahdolliset yksittäisten haastateltavien erityisosaamisalueet / asiantuntijuus tiettyyn löydökseen liittyen, mikä lisää harvempilukuisten löydöksien painoarvoa. Tällaiset löydökset raportoidaan siten, että ne ovat tunnistettavissa erikseen esille nostetuiksi löydöksiksi. Olennaiset tulokset esitetään tutkimusraportissa ja johtopäätökset kappaleiden yhteenvedoissa.

2.3. Puolistrukturoidut teemahaastattelut aineistoa täydentävänä menetelmänä

Tutkimuksen empiirinen osuus ovat puolistrukturoidut teemahaastattelut, joissa haastatellaan seitsemää Rajavartiolaitoksen kansainväliseen yhteistyöhön ja rannikkovartiostotoimintoihin perehtynyttä asiantuntijaa Rajavartiolaitoksen esikunnasta ja merivartiostoista. Tavoitteena on selvittää tutkimuksen 2., 3. ja 4. alakysymysten kannalta olennaisimmat asiat, jotka liittyvät Rajavartiolaitoksen rooliin rannikkovartiostotoiminnoissa ja niihin liittyvässä kansainvälisessä yhteistyössä EU:ssa. Haastattelulla kartoitetaan aiheen asiantuntijoiden näkemyksiä Rajavartiolaitoksen kannalta olennaisimmista rannikkovartiostotoiminnoista sekä saatavilla olevan hyödyn kannalta olennaisimmat kehityskohteista Rajavartiolaitoksen näkökulmasta. Lisäksi haastatteluilla täydennetään dokumenttianalyysin perusteella luotua kuvaa aiheeseen liittyvästä

⁴⁷ Ks. Sama, s. 471-472.

⁴⁸ Ks. Liite 2, Haastattelun runko; Ks. Liite 3, Haastattelujen temaattinen koodaus (konseptuaalisesti klusteroitu matriisi).

kokonaisuudesta. Haastattelujen analysointi toteutetaan käyttämällä temaattista koodausta ja konseptuaalisesti ryhmiteltyä matriisia⁴⁹.

Haastatteluja varten tehtiin haastatteluohje, jossa kerrottiin haastateltavalla tutkimuksen taustatietoja sekä haastateltavan oikeuksista. Puolistrukturoidut haastattelutilaisuudet noudattivat kyseistä ohjetta. Haastattelu jaetaan ohjeessa teemoihin, joihin jokaiseen sisältyy erillisiä avoimia kysymyksiä. Haastattelut nauhoitettiin, joka lisäksi haastattelija teki muistiinpanoja haastattelutilanteessa. Haastateltavat ovat aihepiirin tai sen yksittäisen osa-alueen hyvin tuntevia asiantuntijoita, joina heitä myös haastateltiin. Heidän näkemyksensä voivat olla osittain subjektiivisia, eivätkä ne välttämättä edusta Rajavartiolaitoksen virallista kantaa. Yksittäinen haastattelu kesti noin yhden tunnin ajan. Kaikki haastattelut pidettiin saman kaavan mukaisesti. Ennen haastatteluja tutkimukseen osallistuvilta haastateltavilta pyydettiin kirjallisesti suostumus tutkimukseen osallistumisesta ja sovittiin muista siihen liittyvistä yksityiskohdista⁵⁰. Haastattelija pyrki minimoimaan oman vaikutuksensa muun muassa pukeutumalla siistiin siviiliasuun, minkä tarkoituksena oli luoda neutraali olosuhde haastattelutilanteeseen.

2.4. Tutkimuksen laadulliset tekijät

Tutkimuksen laadullisia tekijöitä ovat niin metodologiaan liittyvät valinnat, menetelmien käyttö kuin tieteen eettisten ohjeiden noudattaminen yleisesti. Tässä tutkimuksessa tutkija myöntää subjektiivisuuden mahdollisuuden laadullisissa tulkinnoissa ja valinnoissa, joita tutkimuksessa on tehty. Näitä subjektiivisia tulkintoja ja esiyymmärryksen muodostamia vinoumia sekä tutkimuksen luotettavuutta on pyritty ehkäisemään käyttämällä monimenetelmäistä tutkimusotetta niin aineiston keruussa kuin -analyysissa. Tästä huolimatta toinen tutkija voisi samaa metodologiaa ja aineistoa käyttämällä päätyä tutkimuksessa toisenlaisiin tuloksiin ja johtopäätöksiin. Tutkimus on julkinen ja se asetetaan tieteelliselle arvioinnille alttiiksi sekä osaksi aiheeseen liittyvää akateemista diskurssia julkaisemalla se osana Maanpuolustuskorkeakoulussa Yleisesikuntaupseerikurssi 61:llä tehtyjä tutkimustöitä.

Tutkimuksessa on pyritty huomioimaan haastateltavien oikeudet ja informointi jo hyvissä ajoin ennen haastatteluja. Haastateltaville kerrotaan muun muassa, miten haastatteluissa kerättyä ai-

⁴⁹ Ks. Miles, Mathew B., Huberman, A. Michael & Saldaña, Johnny: *Qualitative Data Analysis. A Methods Sourcebook*. 3 ed. Sage, California 2014, s. 173–178; ANNEX 3.

⁵⁰ Ks. Liite 1, Tutkimukseen osallistumisen suostumus ja informaatiolomake

neistoa säilytetään, käytetään ja että kerätty aineisto lopulta tuhoetaan noin viiden vuoden kuluttua tutkimuksen julkaisemisesta. Tutkimukseen ja siihen liittyviin haastatteluihin on anottu ja saatu lupa Raja- ja merivartiokoulun tutkimuspäällikön sijaiselta, jolle on esitelty tutkimussuunnitelman luonnos päätöksenteon tueksi. Tutkimuksen validiteettia lisää aineiston monipuolisuus tieteellisistä lähteistä, virallisten lähteiden kautta asiantuntijahaastatteluihin ja sen käyttötoisiaan tukevalla sekä täydentävällä tavalla. Tutkimuksessa saadut tulokset ovat sidottuja aikaan ja toimintaympäristöön, eivätkä ne ole sellaisenaan yleistettävissä ja siirrettävissä tutkimuksen viitekehyksen ulkopuolelle. Niitä voidaan kuitenkin käyttää referenssinä ja aineistona tutkittaessa vastaavaa tapausta toisena ajankohtana tai toisessa ympäristössä.

2.5. Yhteenveto

Aineiston kerääminen ja empiirinen osuus tutkimusta tehdään noudattaen akateemisia standardeja ja eettisiä ohjeita. Tutkimuksen metodologia oikeutetaan viittaamalla olennaiseen tutkimuskirjallisuuteen eri metodeja käsiteltäessä. Haastateltavien henkilöiden valinta perustellaan asiantuntijuudella ja aiheeseen liittyvällä relevanssiudella. Poikettaessa metodologian ohjauksesta tietyissä tilanteissa tuodaan tämä asia esille ja se perustellaan tilannekohtaisesti. Haastateltavien tai lähteiden valinnassa ei käytetä oikeuttamatonta valikointia. Kaikki valinnat tehdään tarkan ja laadullisen harkinnan tuloksena.

Aineiston analyysi tehdään käyttämällä relevanttia koodausmetodia ja matriiseja. Kaikki tutkimuksen vaiheet ovat läpinäkyviä ja dokumentoitu tutkimusraporttiin tai sen liitteisiin. Pseudonyymiä käytetään matriiseissa ja tutkimusraportissa, kun viitataan tiettyyn haastatellun vastaukseen. Mikäli tietty vastaaja nostetaan haastateltavan painoarvon vuoksi esille, pyydetään tähän erikseen lupa haastateltavalta. Kerätty aineisto säilytetään niin, että vain tutkijalla on pääsy luottamukselliseen tietoon. Tutkija tuhoaa keräämänsä aineiston noin viiden vuoden kuluttua tutkimuksen julkaisusta.

3. KANSAINVÄLISEN YHTEISTYÖN TEORIA OSANA LIBERALISTISTA KÄSITYSTÄ MAAILMASTA

Kansainvälistä yhteistyötä voidaan tarkastella erilaisten näkemysten ja käsitteiden läpi. Onko kyseessä koordinoitua toimintaa, yhteistyötä vai yhteistoimintaa riippuu siitä, miten nämä käsitteet ymmärretään. Toisaalla kaikki maiden ja liittoumien välinen yhteinen sekä sopimuksiin perustuva toiminta voidaan nähdä osana kansainvälistä yhteistyötä, jota ajaa erityisesti taloudelliset fundamentit. Tällaisessa toiminnassa saattaa eri osapuolilla olla välillä eriävät kansalliset tavoitteet ja päämäärät, mikä tekee toiminnasta lähinnä koordinoitua yhteistoimintaa. Joissakin tilanteissa on kyse lähinnä koordinoitusta toiminnasta, jossa jokainen osapuoli tekee oman osuutensa tietämättä ja ymmärtämättä toisen roolia kokonaiskuvassa. Näiden edellä mainittujen käsitteiden ero on välillä lähinnä temaattinen ja välillä on vaikea tunnistaa, mistä on kyse, perehtymättä syvällisemmin toiminnan luonteeseen, tavoitteisiin ja päämääriin.

Talouteen, kauppaan, teknologiseen kehitykseen, ilmastonmuutokseen, sairauksien kontrollointiin ja muuttoliikkeisiin liittyvät kysymykset sekä ympäristömme rajalliset resurssit vaativat maita toimimaan yhdessä tiettyjen globaalien päämäärien saavuttamiseksi. Tämä on johtanut pitkällä aikavälillä tarkasteltuna entistä verkostoituneempaan ja kompleksisempaan maailmaan. Tässä maailmassa yksittäiset valtiot ja muut toimijat kykenevät toimimaan vain rajallisesti omin resurssein ilman muiden kanssa tehtävää yhteistyötä. Naapurivaltioiden ja itselle läheisten tai samaa kulttuuria edustavien toimijoiden kanssa tehtävä yhteistyö on usein avaintekijä, joka johdtaa syvään ja kestäväan yhteistyöhön⁵¹.

Nykyisin yksittäisen valtion tai muun toimijan olemassa olon ja toiminnan edellytykset eivät tästä huolimatta ole pelkästään yksittäisen vauraan naapurivaltion tai rajaseudun muiden toimijoiden suopeuden ja solidaarisuuden varassa. Olemassa olon kannalta keskeiset yhteistyön verkostot voivat ulottua ympäri maapallon. Tässä tutkimuksessa lähestymistavaksi on otettu tutkijan omaan arvomaailmaan soveltuva liberalismiin teoria, joka sopii hyvin yhdeksi kansainvälisen yhteistyön tarkastelun näkökulmaksi. Globaalissa liberalistisen käsityksen mukaisessa maailmassa keskinäisriippuvuus, sopimus pohjainen ja sääntöjä noudattava järjestelmä sekä vahvat kansainväliset instituutiot takaavat rauhan⁵².

⁵¹ Ks. Dominquez, Luis & Pires, Iva: Cross-Border Cooperation Structures in Europe, Learning from the Past, Looking to the Future. Dominquez, Luis & Pires, Iva (toim.). Euroclio, No. 82, P.I.E PETER LANG, Brussels 2014, s. 9–10.

⁵² Ks. Demokraattisen rauhan teoria. Sipilä, Joonas & Tommi Koivula: Kuinka Strategiaa tutkitaan. 2. uudistettu painos. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 2: Tutkimuslustoista No 52, Juvenes Print Oy, Helsinki 2014, s. 27.

Tutkija ymmärtää liberalismien maiden ja ennen kaikkea talouksien tiiviinä sekä monisyisenä verkostoitumisena, yhteistyönä ja yhteistoimintana, joka johtaa lopulta maailmantilaan jossa politiikalla on vain rajallinen ohjaava vaikutus yhteiskuntaan. Tärkeimpinä päämäärinä ovat ihmisten eriarvoisuuden väheneminen ja hyvinvoinnin globaali kasvu sekä rauha⁵³. Pienemässä mittakaavassa esimerkiksi EU perustettiin ja se kehittyi näiden samojen päämäärien pohjalta⁵⁴.

Liberalismiin perustuva globalismi on käsitteenä hyvin kiistanalainen ja sen voidaan nähdä osittain epäonnistuneen, koska maailmalla on edelleen niin sotia kuin diktatuureja, jotka eivät anna verkostoituneen talouden sekä kansainvälisen lain estää omien intressien ajamista voimapolitiikan keinoin. Voidaankin hyvin sanoa, että globalismin on tällä hetkellä enemmän ideologia, joka toimii nykymaailmassa parhaiten OECD maissa, jotka pyrkivät lisäämään hyvinvointia yhteiskunnassa yhtenäistämällä ja kehittämällä talouskasvua sekä vapaakauppaa⁵⁵. Tästä huolimatta globalismin vaikutukset ovat maailman laajuiset ja taloudellinen voima on merkittävä, ellei jopa merkittävin tekijä myös voimapolitiikassa sotilaallisen voiman ohella.

Tällä hetkellä Euroopassa testataan sotilaallisen ja taloudellisen voiman merkitystä sekä globalismin toimivuutta Venäjän ja Ukrainan välisessä sodassa. Ukrainan sodan johdosta Venäjään kohdistuu ennenaikemättömät taloudelliset pakotteet muun globaalisti verkottuneen maailman toimesta muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Tämä voidaan nähdä realismin ja liberaalin globalisaation kamppailuna ja puntarina siihen, kumpaan suuntaan kehitys jatkuu tämän sodan päätyttyä. Mainitut ennen näkemättömät taloudelliset pakotteet ja lähes globaalien tason yhtenäisyys Venäjän hyökkäyksen vastustamisessa on osoitus siitä, miten maiden ja organisaatioiden välisellä yhteistyöllä, yhdessä jaetuilla arvoilla ja periaatteilla sekä globaalisti verkottuneella taloudella voidaan vaikuttaa sotilaallisen voiman varaan laskevaan valtiolliseen toimintaan. Jää nähtäväksi, onko nykyinen globalismin ideologian mukaisen kehityksen haastava voimapolitiikan paluu vain töyssy matkalla vai muutos johonkin pysyvämpään. Tämän tutkimuksen keskiössä on EU:n sisällä oleva kansainvälinen yhteistyö ja siitä saatava hyöty. Tämän kokonaisuuden ymmärtämiseksi on ensin käsiteltävä Euroopan integraatioon liittyviä teorioita.

⁵³ Vrt. Dworkin, Ronald (1978): *LIBERALISM*. In Stuart, Hampshire (toim.), *Public and Private Morality* (pp. 113-143). Cambridge University Press, Cambridge 1985. doi:10.1017/CBO9780511625329.007, s. 113-114.

⁵⁴ Ks. Euroopan unioni: *EU:n päämäärät ja arvot*. [https://European-union.europa.eu/principles-countries-history/principle-and-values/aims-and-values_fi], luettu 16.01.2023.

⁵⁵ Vrt. Sipilä & Koivula (2014), s. 27.

Neofunktionalismi ja liberaali hallitustenvälisyys ovat ensimmäisiä Euroopan integraatiota selittäviä suurteorioita. Ensimmäinen painottaa konstruktivistisesti poliittisen kulttuurin, diskurssin, sosiaalisesti rakentuneiden, intressien ja identiteettien merkitystä toimijoille ja jälkimmäinen korostaa toimijoiden rationaalista toimintaa sekä annettuina tulevia rakenteita. Sosiaalisen konstruktivismiin mukaisesti instituutiot perustuvat sosiaalisille rakenteille, joissa olennaista on tarkoituksenmukaisuus ja asioiden sopivuus. Rationaalisen institutionalismin mukaan sosiaaliset instituutiot vain rajoittavat toimijoita ja heidän käytöstään. Toimijoille olennaista on seurausten ymmärtämisen logiikalle perustuva strateginen toiminta, joka korostaa tulosten maksimointia tai optimointia.

Neofunktionalismi perustuu käsitykselle, jossa EU:n integraatio kasvaa niin sanotun läikkymisen (spillover) kautta. Tässä tilanteessa paine yhdellä toiminta-alueella ajaa vahvempaan integraatioon toisella toiminta-alueella, mikä syventää integraatiota entisestään.⁵⁶ EU:n sisällä oleva yhteistyö on monen eri valtion, viraston ja muun toimijan välistä toimintaa, joka perustuu yhteisille sosiaalisille rakenteille. EU:a ei voi pitää toimijoistaan erillään olevana sosiaalisena instituutiona. Sitä on pidettävä ennemmin sääntöjen ohjaamana sosiaalisena instituutiona, jossa toimijat pyrkivät toimimaan, oman edun maksimoimisen ja optimoimisen sijasta, oikein – yhteisten arvojen, jaetun hyödyn ja kollektiivisen identiteetin ajamina. Edellä käsiteltyjen Euroopan integraatiota selittävien teorioiden valuvikoja korjaavia teorioita ovat postfunktionalistinen ja uusi hallitustenvälisyys, jotka rakentuvat aikaisempien teorioiden päälle. Niissä on pyritty huomioimaan niin kritiikki aikaisempia teorioita ja EU:n laillisuutta kohtaan kuin kansallismieliset näkemykset ja EU:n integraation syventämisestä esitetyt huolet⁵⁷. Suurelta osin EU:n integraatiossa on kyse eri toimijoiden välisestä yhteistyöstä.

3.1. Yhteistyön merkitys toimijoille

Axelrod (1984) mukaan ensimmäisessä maailmansodassa jopa vastakkaisilla puolilla juoksuhaudoissa olleet sotilaat tekivät ajan myötä vastavuoroisuuteen perustuvaa yhteistyötä, joka perustui "elä ja anna elää" käytännölle, vastoin omien esimiestensä käskyjä⁵⁸. Jotta toimijan kannattaa tehdä yhteistyötä, on sen saatava siitä jotain hyötyä. Hyöty voi olla puhtaasti taloudel-

⁵⁶ Risse (2009), s. 146-148.

⁵⁷ Hodson, Dermot & Puetter, Uwe: The European Union in disequilibrium: new intergovernmentalism, postfunctionalism and integration theory in the post-Maastricht period. *Journal of European Public Policy*, 26:8, 1153-1171, 2019. DOI: 10.1080/13501763.2019.1569712, s. 1155-1156.

⁵⁸ Axelrod (1984), s. 21–22.

lista, toiminnan tehokkuutta lisäävää, mainetta parantavaa tai pelkästään arvojen mukaisen päämäärän tavoittelua riittävän saman mielisten muiden toimijoiden kanssa. Joissakin tapauksissa yhteistyö, yhteistoiminta ja koordinoitu toiminta sekoitetaan keskenään. Tässä tutkimuksessa yhteistyön nähdään olevan yhteiseen arvopohjaan ja tavoitteisiin sidottua toimintaa. Sitä ei nähdä teoreettisen poliittisen realismin mukaisesti lähtökohtaisesti valtakamppailuna ja nollasummapelinä, missä kaikki tavoittelevat puhtaasti omia etujaan sekä vallan tai turvallisuuden maksimointia⁵⁹. Tästä huolimatta yhteistyöllä on oltava lähtökohtaisesti sellaista arvoa toimijalle, että se tekee siihen liittyvästä toiminnasta merkityksellistä. Yhteistyöhön liittyviä eri toimijoita voivat olla muun muassa yksilöt, organisaatiot, valtiot ja erilaiset yhteisöt sekä liittoumat.

Yhteistyötä voidaan perustella myös peliteoriaan perustuvien tutkimusten tuloksilla. Niissä on voitu osoittaa, että usein yhteistyöhön perustuva strategia on toimijalle tuloksellisempaa / voitokkaampaa kuin toimiminen jollain muulla strategialla, mikä ei perustu yhteistyölle. Tämä koskee etenkin tilannetta, jossa kyseessä on erilaisten strategioiden valinta ensimmäistä kertaa.⁶⁰ Yhteistyöhön perustuvan strategian avulla voidaan pienentää oman epäonnistumisen todennäköisyyttä, kun kyseessä on kompleksinen tai uusi tilanne.

Yhteistyötä voidaan verrata aivoriihen menetelmään, jossa yhdessä päädytään todennäköisemmin ongelman ratkaisun kannalta arvokkaampaan lopputulokseen kuin yksin ongelmaa pohdittaessa samassa ajassa. Ajan myötä yhteistyön tutkimuksessa on edetty niin, että siinä annetaan oma arvonsa yhteistyön mahdollistamalle oppimiselle ja kehittymiselle niin toimijan omasta kuin itse yhteistyöprosessin näkökulmista⁶¹. Yhteistyön voidaankin nähdä tuovan monia erilaisia hyötyjä osallistujille. Osa hyödyistä voi olla lyhyellä aikavälillä nopeasti saavutettavissa olevia asioita ja toiset mahdollisesti konkretisoituvat vasta pidempiaikaisen yhteistyön jälkeen.

Evolutiivisen näkemyksen mukaan, mikä on menestyvää, esiintyy se todennäköisemmin vielä uudelleen. Tämän on osoitettu pitävän paikkansa niin eri eläinlajien kehityksessä ja selviämässä kuin taloudellisissa sekä sosiaalisissa tapauksissa. Yhtenä yhteistyön mahdollistavana

⁵⁹ Ks. Blombergs (2013), s. 10 & 12.

⁶⁰ Ks. Bréchet, Thierry, Gerard, François ja Tulkens Henry: Coalition and Networks, 12 papers from 20 years of CTN workshops, *Efficiency versus Stability in Climate Coalitions: A Conceptual and Computational Appraisal*. Carlo Carraro (toim.), Fondazione Eni Enrico Mattei, Series on Climate Change and Sustainable Development. Roberto Cremonesi.Co Srl, Milano 2015, s. 317–319. Paper presented at CTN Workshop 2010. Reprinted from *The Energy Journal* 32(1), 2011, 49–76 with permission from IAEE.; vrt. Axelrod (1984).

⁶¹ O'Neill, Kate, Balsiger, Jörg & VanDeveer, Stacy D.: *ACTORS, NORMS, AND IMPACT: Recent International Cooperation Theory and the Influence of the Agent-Structure Debate*. *Annu. Rev. Polit. Sci.* 2004. 7:149–75, s. 151. First published online as a Review in Advance on Dec. 12, 2003.

edellytyksenä onkin, että sen on tuotava osallistujalle menestystä tavalla tai toisella. Siihen liittyvä uhraus ei saa olla yhdellekään osallistujalle suurempi kuin siitä saatava hyöty. Hyöty voi perustua myös vastavuoroisuuteen, jos tulevaisuuden näkymät ovat muutoin riittävän epävarmat. Vakiintunut yhteistyö on, sitä vastoin, vastustuskykyinen muita kilpailevia strategioita kohtaan.⁶²

Yksi tämän tutkimuksen olennaisimmista oletuksista on, että EU:n sisäinen yhteistyö nähdään luonteeltaan stabiiliksi ja ajan myötä vakiintuneeksi⁶³. Tämä johtaa siihen, että EU:n sisällä yhteistyön on jo niin vakiintunut, että sen ei tarvitse kaikilla osa-alueillaan tuottaa yksittäiselle jäsenvaltiolle hyötyä juuri yksittäisellä yhteistyön osa-alueella. Tässä kontekstissa katsotaan, että moninaisen yhteistyön kokonaisuudesta saatava hyöty ja epävarmuus tulevaisuudesta luovat riittävän insentiivin yhteistyölle. EU:n omaan alueeseen liittyviin päämääriin kuuluva yhteisvastuu⁶⁴ eli solidaarisuus muita jäsenmaita kohtaan on yksi merkityksellisimmistä yhteistyötä eteenpäin ajavista asioista, joka korostaa ajatusta vastavuoroisuudesta ja oman hetkellisen hyödyn maksimoinnista luopumista.

3.2. Kansainvälisen yhteistyön näkökulma

Kansainvälisen yhteistyön teoria on jatkumoa kansainvälisiin suhteisiin keskittyvistä teorioista. Sitä on tutkittu lähinnä politiikan ja yhteiskuntatieteiden tutkimukseen liittyvien tieteilijöiden toimesta (mm. Waltz 1979, Jervis 1999, Carlsnaes 1992, Dessler 1989, Wendt 1987). Kansainvälisen politiikan teoriat ovat jakaantuneet uusliberalistisen instituutionalimin puolesta puhuvaan ja realistiseen pessimistisempään koulukuntaan. Jälkimmäinen haastaa ensimmäisen näkemyksellä, jonka mukaan valtioiden välinen yhteistyö on vain väliaikainen ilmiö, jota ajaa lähinnä oman edun tavoittelu.⁶⁵ Tämä kaksijako on ollut lähtökohta, jonka pohjalle kansainvälistä yhteistyötä käsittelevä diskurssi on rakentunut.

Näiden lähinnä ideologisten näkemysten perusteella ei vielä päästä syvälle käytäntöön, joka avaisi tarkemmin kansainvälisen yhteistyön moninaisia ilmenemismuotoja. Käytännön kannalta on olennaista, että kansainvälisen yhteistyön teoriaa käsitellään ja kehitetään empiria huo-

⁶² Ks. Axelrod (1984), s. 169 & 173–174.

⁶³ Ks. Dominques & Pires (2014), s.10–13.

⁶⁴ Ks. Euroopan unioni: *EU:n päämäärät ja arvot*.

⁶⁵ O'Neill et al., s. 149–150.

mioiden. Tämän tutkimuksen haastatteluilla pyritään pääsemään kiinni tähän kokemusperäiseen osaan kansainvälisessä yhteistyössä rannikkovartiostotoimintoihin liittyen Rajavartiolaitoksen ja Suomen näkökulmasta.

Perinteisesti kansainvälinen yhteistyö on määritelty valtioiden tarkoituksenmukaiseksi ja yhdessä koordinoitusti säädellyiksi käytännöiksi, joilla pyritään ratkaisemaan yhteisiä ongelmia tai saavuttamaan yhteisiä hyötyjä. Uudempien kansainvälisen yhteistyön suuntauksien perusteella on yhteistyön määritelmää laajennettu. Sen mukaan yhteistyö sisältää iteratiivisen prosessin, joka ylittää alkuperäisen sopimuksen valtuudet ja velvoitteet. Määritelmän mukaan yhteistyö johtaa monitahoisiin ja kestäviin hallinnollisiin päätöksiin sekä mahdollisiin sosiaalisiin muutoksiin, mikä saa toimijat tekemään asioita yli alkuperäisten sopimusten velvoitteiden. Prosessi sisältää lisäksi mekanismin, jolla tavoitteita voidaan vielä alkuperäistä sopimusta pidemmälle ajan kuluessa⁶⁶.

Tämä uusi määritelmä sisältää ajatuksen, jossa kansainvälinen yhteistyö nähdään aidosti yhteistyönä, jota ei aja ensisijaisesti oman edun tavoittelu vaan enemmän yhteisen edun ja hyödyn saavuttaminen. Taistelu ilmastonmuutokseen ja maahanmuuttoon liittyvien lieveilmiöiden juurisyytä vastaan voidaan nähdä esimerkkeinä yhteistyön osa-alueista, joiden tavoitteet ja päämäärät ovat niin globaalit, että niiden käsitteleminen puhtaasti kansallisina asioina on pään pensaaseen työntämistä. Etenkin ilmastonmuutokseen liittyvissä kysymyksissä toimitaan jo yhteisten tavoitteiden, edun ja hyödyn eteen tavalla, joka on jo osittain saavuttanut suuren konsensuksen eri toimijoiden kesken.

Seuraavassa jaottelussa on viimeaikaisten tutkimusten perusteella luotu kolme painopisteistä aihealuetta kansainväliseen yhteistyöhön liittyen:

1. *Ei valtiolliset toimijat: Näiden toimijoiden rooli kansainvälisessä yhteistyössä on kasvanut enenevässä määrin. Ei valtiollisiin toimijoihin lueta kansainväliset organisaatiot, monikansalliset sosiaaliset liikkeet, yksityiset yritykset ja tieteelliset yhteisöt. Suuri osa tästä diskurssista liittyy valtioiden vaikutusvallan vähenemisen käsittelyyn pääasiallisena tutkimuskohteena kansainvälisellä tasolla.*
2. *Monikansalliset normit ja käsitykset: Monikansallisten normien ja käsitysten ilmaantuminen on tärkeää kestävän yhteistyön luomisessa. Ne luodaan yhteistyössä ja viedään*

⁶⁶ Sama, s.150–151.

osaksi kansallista politiikkaa. Tämä kirjallisuus tarkoittaa poistumista aiemmasta materiaalien resurssien painotuksesta (esim., hyvinvointi ja taloudellinen voima) määriteltäessä kansainvälisen yhteistyön laajuutta ja luonnetta.

3. *Hallinnon tehokkuus: Yhteistyön vaikutukset ovat kasvava huolenaihe, erityisesti, kansainvälisessä ympäristöpolitiikkaan liittyvässä kirjallisuudessa. Tähän tutkimussuuntaukseen liittyvässä tutkimuksessa on kysymys siitä, kuinka hyvin valtiot noudattavat sopimuksia, millaisia toimenpiteitä ne ottavat niiden implementoimiseksi ja missä määrin sopimukset tai hallinnot tosiasiallisesti ratkaisevat ongelmia joihin niiden pitäisi puuttua.*⁶⁷

Tämä tutkimus liittyy osaksi kaikkia ylläolevia aihealueita. Siinä huomioidaan eri toimijat (mm. EU:n virastot, erinäiset kansainväliset foorumit ja yhteisöt) ja niiden rooli rannikkovartiostotoimintoihin liittyvässä yhteistyössä. Lisäksi tutkimuksessa tuodaan esille aiheeseen liittyvä poliittinen ohjaus (mm. KV/EU/kansalliset asetukset, normit, strategiat, politiikat ja sopimukset) kuvailtaessa kansainvälisen yhteistyön laatua ja laajuutta kirjallisen aineiston perusteella. Euroopan kontekstissa on aina myös erikseen huomioitava EU:n lainsäädännön ensisijainen asema suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön ja sen vaikutukset politiikan implementointia ohjaavana tekijänä.⁶⁸

Tutkimuksen pääkysymykseen vastattaessa käsitellään työn painopisteessä olevaa hallinnon tehokkuutta esittämällä aineiston analyysin perustuva käsitys siitä, kuinka tehokasta rannikkovartiostotoimintoihin liittyvä kansainvälinen yhteistyö on Rajavartiolaitoksen ja Suomen näkökulmasta. Tähän liittyy lisäksi tutkijan oma näkemys siitä, miten tätä kansainvälistä yhteistyötä voisi mahdollisesti tehostaa tulevaisuudessa ottaen huomioon ne päämäärät ja tavoitteet, mitä kansainväliselle yhteistyölle on aiheeseen liittyen kansallisesti ja kansainvälisesti asetettu.

Barrett (1999) mukaan kansainvälisen yhteistyön tulee perustua oletukseen yksilöllisestä ja kollektiivisesta rationaalisuudesta, jossa vapaamatkustaminen on estetty lainsäädännöllisesti tai sanktioihin perustuvien sopimusten avulla. Hän näkee kansainvälisen yhteistyön olevan myös kaksijakoinen, jossa suuren hyödyn tuova yhteistyö on mahdollista vain rajallisen määrän valtioita kesken ja pienempien hyötyjen tapauksessa lähes globaalisti. Nämä rajat eivät kuitenkaan ole

⁶⁷ Sama, s. 150.

⁶⁸ Vrt. Realismin pessimistinen näkemys kansainvälisen politiikan luonteesta; Blomberg (2013), s. 6-16.

tarkkoja vaan riippuvat täysin toiminnasta, johon yhteistyö kulloinkin liittyy.⁶⁹ Ongelmallista tässä lähestymistavassa on siinä, että tämän mukaan syvälle menevä kansainvälinen yhteistyö nähdään pitkälti eräänlaisena kaupankäyntinä tai saavutettavina hyötyinä, joita ollaan lähtökohdaisesti valmiita tavoittelemaan panostamalla yhteistyöhön, jos siitä on itselle suuri hyöty. Näin ollen yhteistyöhön panostaminen olisi täysin riippuvaista tästä hyödyn suhteellisesta määrästä tai niistä mahdollisista sanktioista, joita yhteistyöstä luistamisesta seuraisi.

Kansainväliseen yhteistyöhön Itämeren piirissä liittyvässä väitöskirjassaan Mälly (2018) nostaa esille, ettei ylhäältä alaspäin johdettu, valtiokeskeinen ja monitasoinen hallintojärjestelmä toimi optimaalisesti hallitusten kansainvälisten yhteistyöorganisaatioiden ja niiden jäsenalueiden näkökulmista. Hän näkee jännitteitä niin politiikan laadinnassa kuin implementoinnissa käytäntöön. Lisäksi monitasoinen hallintajärjestelmä aiheuttaa yhteistyöorganisaatioiden toiminnalle vaikeuksia, koska niillä voi olla omissa maissaan riittämättömät valtuudet ja epämääräiset vastuut yhteistyöhön liittyen⁷⁰. Informaation kulku ja päätöksentekovaltuudet näyttävät olevan keskeisiä yhteistyön kannalta kaikissa ympäristöissä. Syvälle menevää kansainvälistä yhteistyötä ei voi olla, jos kaikilla osapuolilla ei ole selkeitä vastuita ja toiminnanvapautta yhteistyöhön liittyen. Riittävän laajat valtuudet ja selkeät vastuut mahdollistavat kansainvälisen yhteistyön eri osapuolien tehokkaan työskentelyn ja politiikan implementoinnin käytännön tasolla.

Rajatieteiden tutkimuksessa Euroopan tapauksessa yhteistyötä on tutkittu paljon raja-alueiden kontekstissa. Siinä yhteistyön juuret ovat maailmansotien jälkeisessä yhdentymisen prosessissa, jota kuvaa erilaiset viralliset ja epäviralliset yhteistyörakenteet. Näitä rakenteita ja niihin liittyviä aloitteita on ollut niin ruohonjuuritasolta alhaalta ylöspäin kuin hallitustenvälisesti sekä ylikansallisesti ylhäältä alaspäin. Johtaminen on ollut monimuotoista ja se on onnistunut vaihtelevin tuloksin. Yhteistyötä eteenpäin ajaneina tekijöinä ovat olleet vastavuoroisuuden tavoittelu sekä alueellinen kehittyminen, mikä on koskenut myös rajoihin ja raja-alueisiin liittyvää yhteistyötä.⁷¹

Kansainväliselle yhteistyölle näyttää kautta aikain olleen ominaista vastavuoroisuuden tavoittelu sekä pyrkimys kehittää alueellisesti asioita, joiden voidaan kokea hyödyttävän kaikkia yh-

⁶⁹Barrett, Scott: Coalition and Networks, 12 papers from 20 years of CTN workshops, *A Theory of Full International Cooperation*. Carlo Carraro (toim.), Fondazione Eni Enrico Mattei, Series on Climate Change and Sustainable Development. Roberto Cremonesi.Co Srl, Milano 2015, s. 77–78. Reprinted from *Journal of Theoretical Politics*, 11(4), October 1999, 519–541 with permission from SAGE Journals.

⁷⁰ Mälly (2018), s.232–236, 238–239.

⁷¹ Dominques & Pires (2014), s.10.

teistyön osapuolia. Sotien jälkeinen Eurooppa on ollut kypsä tällaiselle kehitykselle, mistä johdtaa juurensa myös EU:n perustaminen eri vaiheiden kautta⁷². Taustalla ovat olleet yhteiset visiot ja tavoitteet alueelle luotavista rakenteista, jotka takaavat rauhan Euroopassa sekä toipumisen (niin taloudellisen kuin henkisen) ja kasvun edellytykset sodan runtelemalla alueella.

Yhtenä merkittävänä kansainväliseen yhteistyöhön kiinteästi liittyvänä kokonaisuutena on Euroopan kontekstissa EU:n perustamiseen johtaneet vaihteet ja EU:n kehitys. Erinäisten valtioiden välisten sopimusten ja myöhemmin yhdessä säädettyjen EU:n regulaatioiden kautta on yhteistyö saanut normipohjan, johon kaikki osalliset valtiot ovat sitoutuneet. EU:n lain ensisijaisuus kansalliseen lainsäädäntöön nähden on myös aiheuttanut sen, että EU:n lainsäädäntö tulee sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön sekä politiikkaan sellaisenaan. Näin ollen kansallisten selontekojen, niistä johdettujen eri tasoisten strategioiden sekä muiden kansallisesti lainsäädännön toimeenpanoa ohjaavien dokumenttien tulee olla linjassa EU:n regulaatioiden ja ohjauksen kanssa⁷³. EU politiikan implementointi eri tasoilla niin kansallisesti kuin ylikansallisesti jäsenmaiden sekä EU:n virastojen kesken on eurooppalainen esimerkki syvälle menevästä ja yhteiseen kulttuuriin ja arvopohjaan sidotusta yhteistyöstä, johon jäsenvaltiot ovat sitoutuneet.

3.3. Poliitiikan implementointi osana yhteistyötä

Poliitiikan implementointi tarkoittaa käytännössä, miten politiikka muodostuu ja miten sen käytännössä toimeenpannaan johdonmukaisesti eri tasoilla niin kansainvälisesti kuin kansallisesti. Siihen sisältyy kaikki EU:n tasolla johdetut toimijat, kuten neuvosto, komissio, parlamentti, eri virastot sekä oikeusjärjestelmä, tukiosineen. Kansallisella tasolla siihen kuuluu muun muassa valtioiden johto, hallitukset, parlamentit, virastot ja niiden alaiset toimijat. Eri jäsenvaltioissa kansalliset järjestelmät voivat olla hyvin moninaiset, mikä tekee niiden vertailusta vaikeaa ja onkin hedelmällisempää todeta, että kukin valtio vastaa osaltaan siitä, miten he ovat politiikan implementoinnin järjestäneet omassa maassaan.

Yleisellä tasolla politiikan implementointi voidaan kuvata vertikaalisena ja horisontaalisena politiikan muodostamisena ja toimeenpanona, jossa tavoitellaan tiettyjen strategisten tai säädösperusteisten poliittisten päämäärien saavuttamista jollakin aikavälillä⁷⁴. Siinä itse politiikka

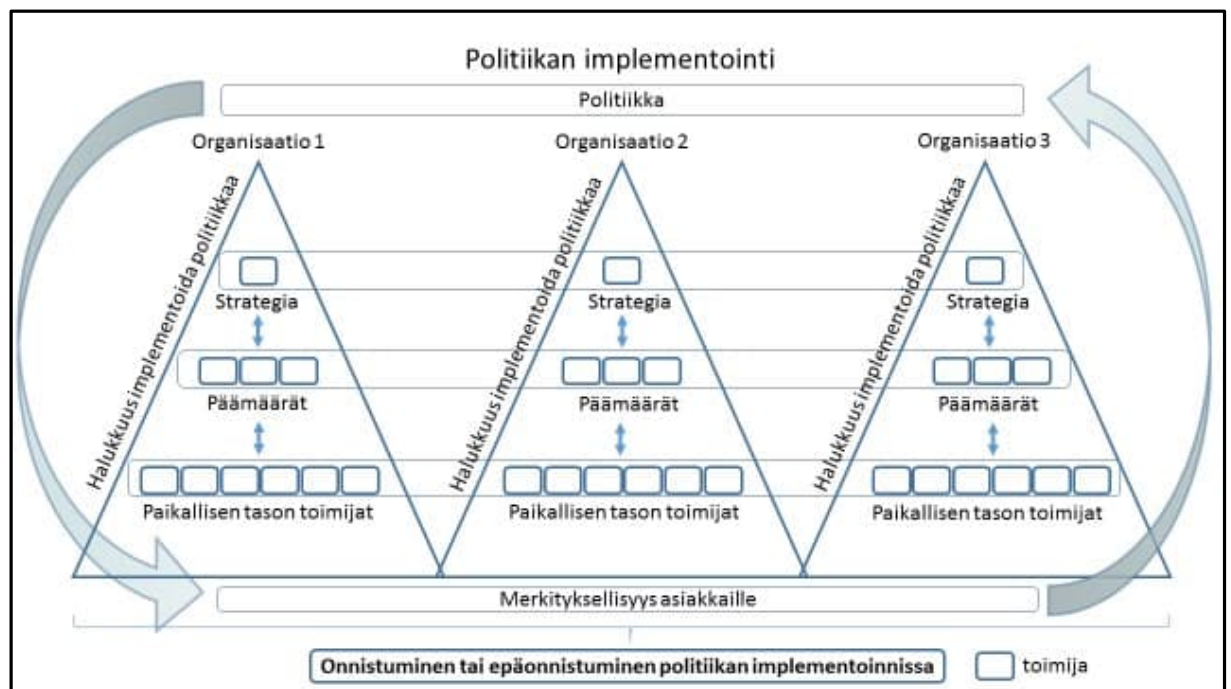
⁷² Ks. Luku 4.

⁷³ Sama.

⁷⁴ Ks. Sabatier, Paul A.: *Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis*. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48, 1986.

muodostetaan jotain tarvetta varten, joka on yleensä lähtöisin kansalaisten hyvinvointia ja turvallisuutta lisäävästä pitkän tai keskipitkän aikavälin päämäärästä sekä siihen liittyvistä osatekijöistä. Tarve politiikalle voi muodostua esimerkiksi jatkuvassa muutoksessa olevan toimintaympäristön odottamattomista käänteistä tai kansalaisten kollektiivisesta tarpeesta muodostuvista tekijöistä. Se voi olla niin ylhäältä alaspäin johdettua suunnitelmallista säädöspohjan ja strategioiden rakentamista ja toimeenpanoa kuin alhaalta ylöspäin kumpuavaa lähes reagoivaa toimenpiteiden ja säädöspohjan muokkaamista tilannetta / tarvetta vastaaviksi (esimerkkinä COVID19 pandemia).

Politiikan implementointi jaetaan yleensä tutkimuksissa kahteen vastakkaiseen lähestymistapaan; ylhäältä alaspäin ja alhaalta ylöspäin malleihin. Ylhäältä alaspäin mallissa keskiössä ovat keskusjohdossa olevien politiikan tekijöiden rooli implementointiprosessin keskeisiin tekijöihin liittyen. Alhaalta ylöspäin mallin johtoajatuksena on, että paikallisen tason toimijat ovat keskeisessä roolissa implementointi prosessissa.⁷⁵ Nämä molemmat mallit ovat erillisinä tarkasteluna alttiita kritiikille⁷⁶ ja niitä voidaan myös yhdistellä tilanteen mukaan sopivalla tavalla.



Kuva 3: Politiikan implementoinnin rakenne⁷⁷

⁷⁵ Ks. Matland, Richard. E.: *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy*. Implementation Journal of Public Administration Research and Theory. J-PART, 5(2), 145–174, 1995.

⁷⁶ Ks. Hjern, Benny & Porter, David O: *Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis*. Organization Studies, 2(3), 211–227, 1981, s. 216; Matland 1995; McLaughlin, Milbrey Wallin: *Learning From Experience: Lessons From Policy Implementation*. Educational Evaluation and Policy Analysis, 9(2), 171-178, 1987; Tummers Tummers, Lars.& Victor Bekkers: *Policy implementation, street-level bureaucracy and the importance of discretion*. Public Management Review, 16(4), 527-547, 2014;

⁷⁷ Mukaillen: Sama, s. 21.

Edellä kuvassa 3 on havainnollistettu politiikan implementoinnin rakenne, kuten tutkija sen aiheeseen liittyvän teorian perusteella ymmärtää. Tutkijan aikaisemmassa tutkimustyössä nämä mallit ovat yhdistetty siten, että yhdistetty malli ottaa huomioon riittävällä tasolla paikallisen tason toimijat ja olosuhteet muodostettaessa politiikkaa sekä ennen kaikkea sen toimeenpanossa paikallisella tasolla⁷⁸.

Yleisellä tasolla huomioitava, että usein tietyn politiikan implementointi ei tapahdu vain yhdessä organisaatiossa / virastossa / valtiossa, vaan useammassa yhtäaikaisesti. Jokainen implementointiin osallistuva taho määrittää itselleen politiikan mukaisen strategian, päämäärät ja tavoitteet oman toimintaympäristönsä ja erityispiirteensä huomioiden. Eri tasojen suunnittelijoiden välillä on hyvä olla yhteinen ymmärrys niistä politiikkaan liittyvistä strategisista päämääristä, joihin toimenpiteitä ja toimenpideohjelmia suunnittelevat. Tämä vaatii horisontaalista yhteistyötä eri organisaatioiden / toimijoiden välillä.

Strategisella tasolla näin voidaan saavuttaa kokonaisvaltainen ja jaettu näkemys poliittisesta ohjelmasta suunnittelijoiden kesken sekä vältetään mahdolliset päällekkäisyydet suunnittelussa. Keskijohdon tason toimijat tekevät käytännön suunnitelmat toimenpideohjelmista strategisiin päämääriin liittyen. Heidän yhteistyö muiden saman tason toimijoiden kanssa varmistaa implementointi prosessin tehokkuuden ja toimivuuden sekä samalla motivoi tason toimijoita. Lisäksi tällä on positiivinen vaikutus politiikan hyväksyntää, mikä edesauttaa implementointiprosessia läpi organisaatiotasojen.

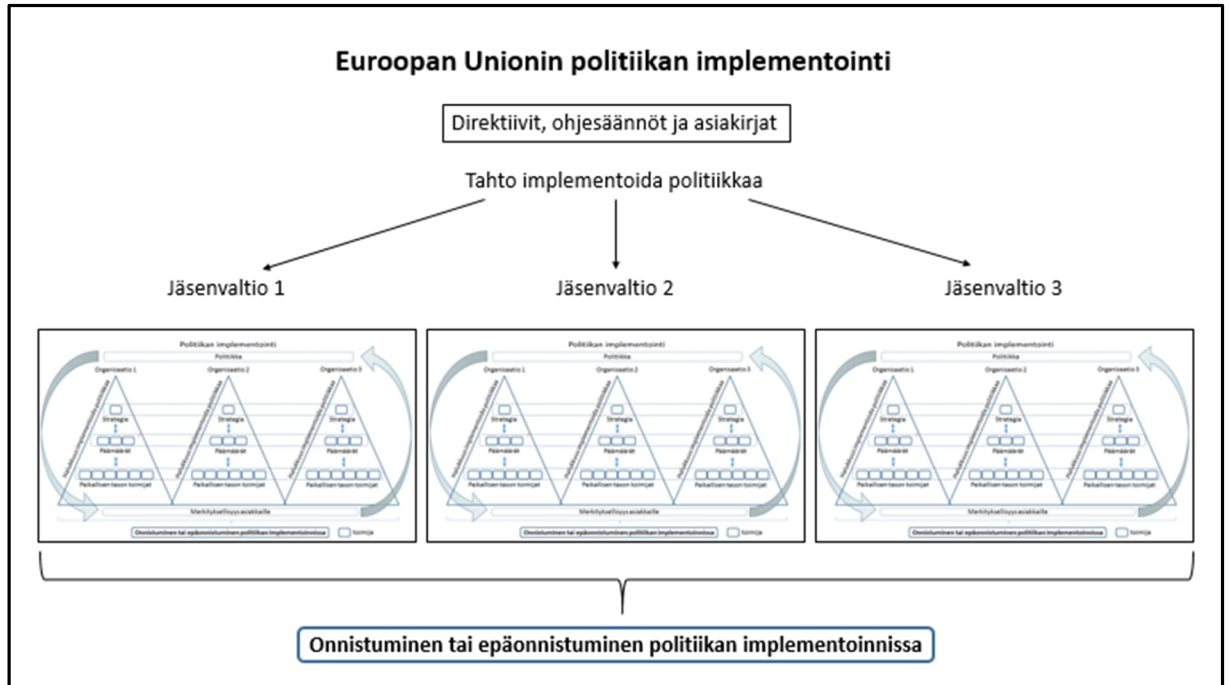
Lisäksi politiikan implementoinnissa on tärkeää huomioida asiakas näkökulma niin muodostettaessa politiikkaa hallinnon ylimmällä tasolla kuin muodostettaessa strategioita ja toimenpideohjelmiä muilla hallinnon tasoilla. Jollei tätä näkökulmaa huomioida riittävän hyvin on mahdollista, että politiikan implementointiin liittyvät toimijat eivät ole halukkaita toteuttamaan prosessin liittyviä toimenpiteitä kaikilla tasoilla. Etenkin paikalliset toimijat, jotka ovat asiakasrajapinnassa ja tuntevat toimintaympäristön parhaiten paikallisella tasolla voivat kokea ristiriidan politiikassa ja paikallisen tason tarpeessa, mikä voi vaikuttaa suuresti halukkuuteen suorittaa tiettyjä politiikan implementointiin liittyviä toimenpiteitä.⁷⁹

Onnistuneen implementointiprosessin näkökulmasta on olennaista, että paikallisen tason toimijat ovat halukkaita toimeenpanemaan politiikkaa liittyviä toimenpiteitä, joiden on oltava myös

⁷⁸ Ks. Salmela (2017), s. 20–23.

⁷⁹ Sama, 22.

merkityksellisiä heidän asiakkailleen⁸⁰. Seuraava kuva 4 havainnollistaa tutkijan aikaisempaan tutkimustyöhön ja politiikan implementoinnin teorioihin perustuvaa, näkemystä siitä, millainen on politiikan implementoinnin rakenne EU:ssa.



Kuva 4: Euroopan unionin politiikan implementoinnin rakenne⁸¹

Euroopan unionin politiikan implementoinnin rakenteessa eri jäsenvaltiot ovat olennaiset strategis-poliittisen tason toimijat, jotka ovat keskeisessä asemassa ylikansallisen politiikan implementoinnissa omalla alueellaan. EU:n lainsäädännön ensisijaisuus edellyttää jäsenvaltioilta, että niiden lainsäädäntö ja oma politiikka sekä strategiat ovat linjassa ylikansallisen tason direktiivien, ohjesääntöjen, päätösten, strategioiden ja muiden velvoittavien asiakokonaisuuksien kanssa. EU:ssa on siis vähintään yhtä monta erilaista kansallista implementointirakennetta tietyille EU:n politiikalle kuin on jäsenmaita.

Tämän lisäksi oman vaikutuksena politiikan implementoinnille luovat EU:n virastot, joilla on usein ohjaava ja koordinoiva rooli EU:n politiikan implementointiin liittyvissä käytännön asioissa kansalliselle tasolle asti. Kokonaisuudessa ei myöskään tule unohtaa eri foorumeita ja järjestöjä, joissa jäsenvaltiot ovat edustettuna ja jotka ajavat tiettyyn politiikkaan liittyvän asian kehittämistä alueellisesti yhdessä toimintaan osallistuvien valtioiden kanssa. Kaikki nämä tasot

⁸⁰ Tummers & Bekkers (2014), s.18.

⁸¹ Mukaillen: Salmela (2017), s.23.

ja toimijat ovat osa monikansallista EU:n sisäistä ja ylikansallista yhteistyöverkoston ja -malleja, jotka liittävät politiikan implementoinnin prosessin kiinteästi osaksi yhteistyöteorioita.

3.4. Yhteenveto

Varsinkin vaikeina aikoina voidaan perustellusti kyseenalaistaa, onko aitoa solidaarisuuteen, vastavuoroisuuden odotukseen ja yhteiselle arvopohjalle rakentuvaa yhteistyötä olemassa. On vaikea tunnistaa, milloin kyseessä on yhteisen ja jaetun hyödyn tavoittelulle perustuvaa yhteistyötä ja milloin kyse on oman edun maksimointiin pyrkivästä yhteistoiminnasta. Voidaan ymmärrettävästi väittää, että edellä kuvattu pääsääntöisesti liberaaliin maailmankäsitykseen perustuva yhteistyö on idealismia, eikä sitä ole olemassa puhtaimmillaan kuin teoreettisella tasolla. Yhteistyöhön liittyvä vastavuoroisuuden odotus voidaan tulkita myös kaupankäynniksi, mikäli siihen on sidottu tulevaisuuden toimintaan liittyviä konkreettisia vastavuoroisesti toteutettavia elementtejä, jotka eivät liity kyseessä olevaan yhteistyöhön.

Viimeaikaiset maailmanpoliittiset tapahtumat, kuten Venäjän aggressiot vaikutuspiirissään olevia naapurimaitaan kohtaan, laajamittaisen laittoman maahanmuuton luomat uhat eripuolilla maailmaa sekä näistä kumpuava protektionismi eri maissa ovat vaikuttaneet negatiivisesti kansainväliseen yhteistyöhön maailmanlaajuisesti. Monen kansainvälisen yhteisön, kuten YK:n ja sen alaisten järjestöjen sekä ETYJ:n toiminta näyttävät olevan lähinnä varjoja siitä, mitä ne olivat vielä vuosituhatien alkupuolella. Tämä on ristiriitaista, koska toisaalta edellä mainitut ongelmat ja uhat ovat ilmastonmuutoksen torjumisen ohella sellaisia asioita, joiden negatiivisia vaikutuksia voidaan parhaiten hallita ja vähentää juuri laajamittaisella sekä globaalilla tasolla tehtävällä yhteistyöllä.

Tämän lisäksi liberaalin käsityksen mukaista solidaarisuuteen, yhteiseen arvopohjaan ja vastavuoroisuuden odotukseen perustuvaa kansainvälistä yhteistyötä ja sen syventymistä uhkaa käynnissä oleva geopoliittinen muutostila. Siinä yksinapainen ja moninapainen maailmanjärjestys ottavat mittaa toisistaan, kun geopoliittiset suurvallat tai niiksi pyrkivät valtiot kamppailevat keskenään niin taloudellisen aseman, sotilaallisen voiman kuin vaikutusvallan eri osaluilla. Kylmän sodan jälkeinen lähes yksinapainen tietyn arvomaailman pohjalta rakentunut maailmanjärjestys on haastettu. Sen voidaan nähdä olleen otollisempi kansainvälisen yhteistyön kehittymisen ja leviämisen kannalta kuin moninapainen tilanne, jossa erilaisin arvopohjin ja intressein varustetut suurvallat kilpailevat vaikutusvallasta eri alueiden sekä valtioiden keskuudessa.

Tämä arvomaailman ja intressien välinen kilpailutilanne ja vaikutus ovat tällä hetkellä nähtävillä jo Euroopan tasolla. EU:n politiikassa on vaikeuksia löytää konsensusta ja sääteily hidastuu sekä vesittyä. Poliitiikan implementoinnissa on ollut koko EU:n olemassaolon ajan jo valmiiksi suuria eroja eri valtioiden ja toimijoiden välillä. Menneinä vuosikymmeninä näitä eroja on pyritty kaventamaan mutta nyt on taas vaarana, että nämä erot syventyvät entisestään.

Asiakkaana olevat kansalaiset kokevat tällä hetkellä suuria alueellisia eroja siinä, mikä on heidän näkökulmastaan merkityksellistä ja omaa turvallisuuden tunnetta lisäävää toimintaa. Näköpiirissä on paljon uhkia ja solidaarisuudelle ei tunnu olevan aina riittävästi tilaa, kun oma turvallisuus ja vakaa elämäntilanne ovat uhattuna. EU:lla on vaikeuksia nähdä näitä alueellisia tarpeita ja saada sisällytettyä ne politiikkaansa siten, että ne palvelisivat niin EU:n päämääriä kuin niitä moninaisia tarpeita, joita on eri jäsenvaltioiden kansalaisilla. Tämä on haaste EU:lle, eurooppalaiselle rauhanprojektille, joka on aina perustunut jäsenmaiden väliseen yhteistyöhön ja sen syventämiselle sekä laajentamiselle koskemaan elämän eri osa-alueita mutta maiden suvereniteettia kunnioittaen.

4. RANNIKKOVARTIOSTOTOIMINNOT – EUROOPAN UNIONIN JÄSENVALTIOIDEN YHTEINEN INTRESSI

Eurooppaa ympäröivät vesialueet ovat täynnä erilaista liikennettä ja merellistä toimintaa. Suurella osalla tästä liikenteestä ja toiminnasta on vaikutusta Euroopan alueen maiden yhteiskuntiin niin hyvinvoinnin, elinkeinon harjoittamisen, liikkumisen kuin turvallisuuden kautta tarkasteltuna. Eurooppaa ympäröivillä vesialueilla muun muassa kuljetetaan suuria määriä vienti ja tuontitarvikkeita, kalastetaan, tuotetaan energiaa, harjoitetaan turismia ja tehdään tutkimusta. Kaikkiin näihin toimintoihin liittyy erilaista lieveilmiöitä ja riskejä, joita viranomaistoiminnalla pyritään mitätöimään. Tahalliset ja tahattoman ympäristöonnettomuudet, laitton maahanmuutto, ihmiskuljetus, kalastusrikkomukset, huumeiden ja muihin laittomiin tavaroihin liittyvä salakuljetus, terrorismi sekä aseelliset ryöstöt ovat esimerkkejä usein rajat ylittävästä kansainvälisiä muotoja omaavasta toiminnasta, johon vastaaminen edellyttää rajat ylittävää eri viranomaisten välistä monikansallista yhteistyötä.

Viranomaisten ja muiden toimijoiden välistä yhteistyötä tarvitaan niin akuutteihin tilanteisiin vastaamisessa kuin yhteisten sopimusten, sääntöjen ja säädöspohjan muodostamisessa sekä kehittämässä. Euroopan alueella yli 300 siviili- ja sotilasviranomaista varmistaa turvallisen ja lainmukaisen sekä ympäristön kannalta kestävä merenkäytön sekä toiminnan kaikille merellisen ympäristön toimijoille. Näitä merellisiä viranomaistoimia kutsutaan Euroopassa rannikkovartiostotoiminnoiksi.⁸² Tämän tutkimuksen kannalta keskiössä on EU:n alueella ja puitteissa tapahtuva rannikkovartiostotoimintoihin liittyvä yhteistyö, johon Rajavartiolaitos osallistuu ja josta on Rajavartiolaitoksen näkökulmasta vielä saatavilla mahdollisesti lisäarvoa yhteistyötä tehostamalla.

Rannikkovartiostotoiminnot ovat osa Euroopan unionin yhdennettyä meripolitiikkaa, joka implementoidaan Euroopassa asetusten ja muun regulaation kautta osaksi EU:n virastojen ja jäsenmaiden toimintaa. Tavoitteena on yhtenäistää ja tehostaa rannikkovartiostotoimintoihin kuuluvien tehtävien suorittamista ja näin ollen parantaa niihin liittyvää turvallisuutta niin jäsenmaissa kuin EU alueella kokonaisuutena. Vaikka tämän tutkimuksen keskiössä on EU:n sisäinen ja jäsenvaltioiden välinen kansainvälinen yhteistyö, liittyy siihen kiinteästi yhteistyö ja -

⁸² EMSA, EFCA & FRONTEX (2017): *Pilot project "Creation of a European Coast Guard Function"*. [<https://frontex.europa.eu/documents-and-publications/final-report-pilot-project-creation-of-a-european-coast-guard-function--eG9P8i/>], s. 4.

toiminta kolmansien maiden kanssa, mikä on luonteinen osa EU:n toimintaa eri politiikan alueilla. EBCGA, EMSA ja EFCA ovat EU:n virastoista merkittävimmissä roolissa rannikkovartiostotoimintojen näkökulmasta. Ne koordinoivat siihen liittyvää virastojen välistä yhteistyötä, tukevat jäsenmaita kansallisen tason toimenpiteissä, toiminnan kehittämisessä ja harmonisoinnissa yhteisen politiikan sekä regulaatioiden mukaisesti. EU:n sisällä rannikkovartiostotoiminnot voidaan nähdä eräänlaisena kansainvälisen konsernin organisaationa / toimialana, jolla on EU tason keskusjohto ja yhdessä sovittu politiikka, EU virastojen tuki sekä ohjaus mutta kansallinen päätösvalta ja toiminnanvapaus tehtävien toteuttamisessa.

Tässä luvussa aihetta käsitellään EU:n puitteissa ja rakenteiden kautta tapahtuvan monikansallisen yhteistyön näkökulmasta. Aihe avataan pääasiassa EU:n regulaatioiden ja erilaisten EU:n tason virallisten asiakirjojen sekä sopimusten kautta tarkasteltuna. Lisäksi alaluvuissa huomioidaan, Rajavartiolaitoksessa työskentelevien virkahenkilöiden haastatteluista esiin nousseita näkemyksiä, jotka tuovat esiin Rajavartiolaitoksen näkökulman tähän yhteistyöhön liittyen. Näkemyksien perusteella esiin nostettuja asioita peilataan lisäksi politiikan implementoinnin ja yhteistyön teorioihin, jotta saadaan tuotua esille, mikä on näkemysten vaikutus kokonaisuuden kannalta. Esille nostettavat asiat liittyvät yhteistyössä ja politiikan implementoinnissa nähtävillä oleviin tekijöihin, joissa voidaan katsoa olevan mahdollista saada lisäarvoa ennen kaikkea rannikkovartiostotoimintojen toimeenpanoon liittyen Suomessa ja Rajavartiolaitoksessa. Haastattelujen tulokset ja olennaisimmat nostot käsitellään tarkemmin seuraavassa pääluvussa⁸³.

4.1. Rannikkovartiostotoiminnot osana Euroopan unionin yhdenmukaistettua meripolitiikkaa

*Euroopan unionin yhdenmukaistettu meripolitiikka on kokonaisvaltainen lähestymistapa kaikkiin EU:n merialan politiikkatoimiin. Se perustuu ajatukseen, että koordinoimalla valtameriin, mereihin ja rannikoihin liittyviä toimiaan unioni voi saada merialueistaan suuremman hyödyn huomattavasti vähäisemmin ympäristövaikutuksin. Siksi yhdenmukaistettua meripolitiikassa pyritään luojittamaan nk. sinistä taloutta, joka kattaa kaiken meriin perustuvan taloudellisen toiminnan.*⁸⁴

⁸³ Ks. Luku 5.

⁸⁴ Breuer (2021).

Komission tiedonanto Euroopan unionin tulevasta meripolitiikasta 2006⁸⁵ sekä Euroopan unionin tiedonanto yhdenntetystä meripolitiikasta vuodelta 2007⁸⁶ toimivat perustana edellä kuvatulle EU:n meripolitiikalle, joka toimii poliittisstrategisen tason säätelyä ja strategioita ohjaavana kehyksenä. Se kattaa laaja-alaisesti erilaisia mereen liittyviä politiikan osa-alueita⁸⁷, joiden toimeenpaneminen vaatii EU:n virastojen, jäsenvaltioiden ja viranomaisten välistä yhteistyötä. Komission EU:n yhdenntettyyn meripolitiikkaan liittyvän tiedonannon mukaan politiikan menestyksekkäs implementointi edellyttää vahvempaan yhteistyötä sekä mereen liittyvien politiikkalohkojen yhteensovittamista eri tasoilla⁸⁸. Rannikkovartiostotoimintojen yksitoista osa-alueita⁸⁹ liittyvät kiinteästi EU:n yhdenntetyn meripolitiikan viiteen politiikka-alueeseen. Näistä voidaan esiin nostaa rannikkovartiostotoimintojen kannalta merkittävimpinä politiikka-alueina seuraavat kokonaisuudet:

1. Yhdenntetty merivalvonta: Yhtymäpinnat rannikkovartiostotoimintoihin etenkin turvallisen ja vakaan meriympäristön luomisessa sekä tietojenjakamisen kehittämisessä valvontaa suorittavien viranomaisten kesken eri valvonnan osa-alueilla (rajavalvonta, meren pilaantuminen ja meriympäristö, kalastuksen valvonta ja yleinen lainvalvonta).
2. Merialuestrategiat: Saman merialueen maat tekevät yhteistyötä aluepohjaisen toimintamallin mukaisesti. Siihen liittyvät niin meritalouden kuin meriympäristön suojeluun liittyvät kokonaisuudet joita kehitetään yhteisiä haasteita tunnistaen ja ratkoen sekä mahdollisuuksia hyödyntäen yhdessä.
3. Merten aluesuunnittelu: Liittymäpinnat rannikkovartiostotoimintoihin tulevat konfliktien hallinnan kautta, mitä tulee kalastustoimintaan ja ekosysteemien suojeluun sekä merellisten toimintojen välisten synergioiden lisäämiseen.⁹⁰

Meripolitiikan tavoitteita EU:ssa on ajettu komission toimesta ja parlamentin sekä neuvoston tukemana usealla ei politiikan alalla, joilla on yhtymäpintoja rannikkovartiostotoiminnoista muun muassa kalatalouteen, satamaturvallisuuteen, merenkulkuun, meriympäristönsuojeluun,

⁸⁵ Ks. Euroopan komissio KOM(2006) 275 lopullinen. *KOMISSIION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN KOMITEALLE: Euroopan unionin tuleva meripolitiikka: Meriä ja valtameriä koskeva eurooppalainen näkemys.*

⁸⁶ Ks. Euroopan komissio KOM(2007) 575 lopullinen. *KOMISSIION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN KOMITEALLE: Euroopan unionin yhdenntetty meripolitiikka.*

⁸⁷ Brauer (2021); ks. luku 1, s. 1–2.

⁸⁸ Euroopan komissio KOM(2007) 575 lopullinen, s. 2.

⁸⁹ Komission suositus (EU) 2021/1222; ks. luku 1, s. 3.

⁹⁰ Brauer (2021), s. 2-4.

tietojen vaihtoon sekä valvontaan⁹¹. Aiheeseen liittyvien asetusten ja päätöslauselmien lisäksi EU:n meripolitiikkaan ja rannikkovartiostotoimintoihin liittyvät kiinteästi eri politiikan aloihin kuuluvista ja voimassa olevista EU:n tason strategiasta muun muassa EU:n merellinen turvallisuusstrategia (EUMSS)⁹² päivitettyine toimenpideohjelmineen⁹³, Euroopan yhdenmety rajaturvallisuusstrategia (EIBM-strategia)⁹⁴ ja EU:n turvallisuusunionistrategia (EUSUS)⁹⁵. Näiden lisäksi on EU:n tasolla olemassa muitakin meripolitiikkaan ja rannikkovartiostotoimintoihin liittyviä agendoja sekä strategioita, mikä lähinnä osoittaa kuinka moninainen ja sirpaloitunut rannikkovartiostotoimintojen tehtäväkenttä on kokonaisuudessaan. Tämä on yksi suurimmista syistä, minkä vuoksi aiheen käsittely vaatii laajan ja eri politiikka-alat läpileikkaavan lähestymisen sekä yhteistyön eri päätöksentekotasolla.

EU:n yhdenmety meripolitiikka on siis olennainen osa rannikkovartiostotoimintoja ohjaavaa EU:n tasolla luotua politiikkaa, jota implementoidaan EU:n virastojen ja jäsenvaltioiden sisällä EU:n strategioiden ja regulaation mukaisesti. Kansallisen tason implementointiin vaikuttavat suoraan EU:n tason regulaatio ja ohjaus, joka viedään jäsenmaiden omiin meripolitiikoihin ja strategioihin kansallisella tasolla. Kansalliset rannikkovartiostotoimintoja suorittavat viranomaiset toimeenpanevat lakisäätteisiä tehtäviään ja kehittävät toimintaansa omien strategioiden ja niihin liittyvien toimintasuunnitelmien kautta kansallisen tason säätelyn ja ohjauksen mukaisesti. Kaikki tämä vaatii yhteistyötä, niin vertikaalista kuin horisontaalista, eri tasolla olevien toimijoiden välillä yhtä lailla kansallisella tasolla jäsenmaiden sisällä kuin kansainvälisesti EU:n sisällä.

4.2. EBCGA, EMSA ja EFCA osana rannikkovartiostotoimintoja Euroopan unionissa

EU:n yhdenmetyssä meripolitiikassa vuonna 2007 tunnistettiin tarve EU:n virastojen yhteistyölle, koska niiden moninaisten tehtäväkenttien sisällä nähtiin olevan paljon osa-alueita, joiden sisällä voitaisiin tehdä lisäarvoa tuottavaa yhteistyötä. Meripolitiikkaan liittyvissä rannikkovartiostotoiminnoissa keskeisimmässä asemassa EU:n virastoista ovat EMSA, EFCA ja EBCGA.

⁹¹ Ks. Sama, s. 5-6.

⁹² Council of the European Union 11205/14.

⁹³ Council of the European Union 10494/18.

⁹⁴ Euroopan komissio COM(2023) 146 final. *KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE: Euroopan yhdenmetyä rajaturvallisuutta koskevasta monivuotisesta strategisesta toimintapolitiikasta.*

⁹⁵ Euroopan komissio COM(2020) 605 final. *KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPANEUVOSTOLLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE: EU:n turvallisuusunionistrategiasta.*

Näiden rannikkovartiostotoimintoihin liittyvien EU:n virastojen yhteistyö juontaa juurensa vuoteen 2009 ja se perustuu virastojen välisiin sopimuksiin.⁹⁶ Virastojen välistä yhteistyötä ja siihen liittyviä sopimuksia kuten virastojen välisiä palvelutasosopimuksia ja kolmikantaista työjärjestelyä ohjataan komission suosituksella⁹⁷, EU:n regulaatiolla⁹⁸ sekä komission jäsenvaltioiden, EBCGA:n, EMSAn ja EFCAn kanssa yhteistyössä laatimalla käsikirjalla rannikkovartiostotoiminnoista⁹⁹. Kaikesta virastoja, niiden toimintaa sekä yhteistyötä koskevasta EU:n regulaatiosta ja ohjaavista dokumenteista huolimatta jäsenvaltioilla säilyy selkeä vastuu kaikkien rannikkovartiostotoimintojen toimeenpanosta omalla alueellaan. Virastojen ja muiden sidosryhmien rooli on jäsenvaltioita tukeva ja näin se on myös selkeästi kirjoitettu aihetta koskevaan regulaation ja ohjeistukseen.

Vuoden 2015 pakolaiskriisin seurauksena Euroopan komissio esitti merkittäviä toimenpiteitä EU:n ulkorajojen valvonnan lujittamiseksi sekä Schengen-alueen suojan parantamiseksi. Näitä toimenpiteitä kutsutaan rajapaketiksi. Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksymä paketti piti sisällään muun muassa EMSAn, EFCAn ja EBCGA:n mandaattien muuntamisen sekä ehdotuksen asetuksesta eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta. Näiden virastojen yhteistyöhön liittyvä osa pakettia velvoitti käytännössä virastoja lisäämään yhteistyötä viidellä rannikkovartiostotoimintoihin liittyvällä osa-alueella, joita ovat:

1. **tietojen jakaminen,**
2. **valvonta- ja viestintä palvelut,**
3. **valmiuksien kehittäminen,**
4. **riskianalyysi**
5. **ja kapasiteetin jakaminen.**

Virastojen välisen yhteistyön tavoitteena oli tuottaa sidosryhmilleen entistä vaikuttavampaa ja tehokkaampaa tukea rannikkovartiostotoimintoihin liittyen.¹⁰⁰

Yllä mainittujen virastojen tehtävänä on tukea kansallisia viranomaisia rannikkovartiostotoimintojen suorittamisessa omien toimialojensa puitteissa. EMSAn erityisvastuualueena ovat

⁹⁶ Ks. EMSA, EFCA & FRONTEX (2017), s. 5.

⁹⁷ Komission suositus (EU) 2021/1222.

⁹⁸ Ks. EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EY) N:o 1406/2002 2 b artikla; EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2019/473 8 artikla 3 kohta; EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2019/1896 69 artikla 3 kohta; EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2016/1625, annettu 14 päivänä syyskuuta 2016, Euroopan meriturvallisuusviraston perustamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 1406/2002 muuttamisesta.

⁹⁹ EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2019/1896, 69 artikla 3 kohta; ks. Komission suositus (EU) 2021/1222.

¹⁰⁰ Sama, s. 5.; Komission suositus (EU) 2021/1222, s. 3-4 & 7.

merenkulun turvallisuuteen (safety / security) sekä ympäristöonnettomuuksien ehkäisyyn ja torjuntaa liittyvät kokonaisuudet. EFCA vastaa osaltaan jäsenvaltioiden kalastuksen valvonta ja tarkastustehtävien operatiivisesta koordinoinnista sekä pyrkii varmistamaan kalateollisuuden tasapuolisen kohtelun sekä kestävä kalastuksen tason alueella. EBCGA:n tehtäväkentän keskiössä on rajaturvallisuuden hallinnan kehittäminen siten, että se takaa EU:n alueen sisäisen turvallisuuden sekä puuttuu tehokkaasti rajat ylittävään rikollisuuteen¹⁰¹. Virastojen välinen yhteistyö ja jäsenvaltiota tukeva sekä toimintoja osaltaan koordinoiva rooli luo EU:n alueelle yhdennetyssä meripolitiikassa perään kuulutetun holistisen näkemyksen, jonka pohjalta rannikkovartiostotoimintoihin liittyvä monikansallinen yhteistyö tuottaa ensisijaisesti lisäarvo koko systeemille ja toissijaisesti sen yksittäisille jäsenvaltioille.

Euroopan komissio ehdotus virastojen välisestä yhteistyöstä rannikkovartiostotoiminnoissa huomiointiin vuonna 2016 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/1624, jonka Euroopan raja- ja merivartiostoviraston tehtäviä koskevassa 8 artiklassa virastolle annetaan tehtäväksi muun muassa:

*yhteistyön tekeminen Euroopan kalastuksenvalvontaviraston ja Euroopan meriturvallisuusviraston kanssa kunkin viraston toimeksiannon puitteissa rannikkovartiostotoimintoja toteuttavien kansallisten viranomaisten tukemiseksi 53 artiklan mukaisesti tarjoamalla palveluja, tietoja, kalustoa ja koulutusta sekä koordinoimalla monialaisia operaatioita;*¹⁰²

Lisäksi asetuksessa säädetään ja määritetään eurooppalainen yhteistyö rannikkovartiostotoiminnoissa EU:n lainsäädännön tasolla ensimmäisen kerran seuraavasti:

1. *Virasto tukee yhteistyössä Euroopan kalastuksenvalvontaviraston ja Euroopan meriturvallisuusviraston kanssa rannikkovartiostotoimintoja toteuttavia kansallisia viranomaisia kansallisella ja unionin tasolla sekä tarpeen mukaan kansainvälisellä tasolla*
 - a) *jakamalla, yhdistämällä ja analysoimalla tietoja, joita on saatavilla alusten ilmoitusjärjestelmissä ja muissa mainittujen virastojen ylläpitämissä tai niiden käytettävissä*

¹⁰¹ EMSA, EFCA & FRONTEX (2017), s. 4-5.

¹⁰² EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2016/1624, annettu 14 päivänä syyskuuta 2016, Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 863/2007, neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 ja neuvoston päätöksen 2005/267/EY kumoamisesta, 8 artikla 1 kohta m) alakohta.

olevissa tietojärjestelmissä, niitä koskevien oikeusperustojen mukaisesti ja rajoittamatta jäsenvaltioiden omistusoikeutta tietoihin;

- b) tarjoamalla uusimpaan teknologiaan perustuvia valvonta- ja viestintäpalveluja, mukaan lukien avaruus- ja maainfrastruktuuri sekä mille tahansa alustalle asennetut anturit;*
 - c) kehittämällä valmiuksia suuntaviivoja ja suosituksia laatimalla ja parhaita käytäntöjä vahvistamalla sekä tarjoamalla henkilöstön koulutusta ja vaihtoa;*
 - d) tehostamalla rannikkovartiostotoimintoja koskevaa tietojenvaihtoa ja yhteistyötä, myös analysoimalla merialueen operatiivisia haasteita ja kehittymässä olevia riskejä;*
 - e) jakamalla valmiuksia suunnittelemaan ja panemalla täytäntöön monialaisia operaatioita sekä jakamalla voimavaroja ja muita valmiuksia, siltä osin kuin mainitut virastot koordinoivat näitä toimia ja niihin on saatu asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten suostumus.*
- 2. Viraston, Euroopan kalastuksenvalvontaviraston ja Euroopan meriturvallisuusviraston rannikkovartiostotoiminnoissa tekemän yhteistyön yksityiskohtaiset muodot määritetään työjärjestelyssä kunkin viraston toimeksiannon ja näihin virastoihin sovellettavien varainhoitoa koskevien sääntöjen mukaisesti. Viraston, Euroopan meriturvallisuusviraston ja Euroopan kalastuksenvalvontaviraston hallintoneuvostot hyväksyvät kyseisen järjestelyn.*
- 3. Komissio laatii tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden, viraston, Euroopan meriturvallisuusviraston ja Euroopan kalastuksenvalvontaviraston kanssa rannikkovartiostotoiminnoissa tehtävää eurooppalaista yhteistyötä koskevan käsikirjan. Tämä käsikirja sisältää suuntaviivoja, suosituksia ja parhaita käytäntöjä tietojenvaihtoa varten. Komissio hyväksyy käsikirjan suosituksen muodossa.¹⁰³*

Virastojen välisen yhteistyön kehittämiseksi eurooppalaisessa rannikkovartiostotoiminnassa käynnistettiin 18 kuukautta kestänyt pilottiprojekti tammikuussa 2016. Tämän projektin aikana

¹⁰³ Sama, 53 artikla.

virastojen välinen yhteistyö tiivisty ja se edesauttoi kolmikantaisen työjärjestelyn laadintaa.¹⁰⁴ Ensimmäinen EFCA:n, EMSA:n ja EBCGA:n välistä yhteistyötä määrittävä kolmikantainen työjärjestely tuli voimaan maaliskuussa 2017 ja sen voimassaoloaika oli neljä vuotta. Tämän jälkeen järjestely uusittiin vuoden 2021 maaliskuussa toistaiseksi voimassa olevana.¹⁰⁵ Kolmikantaisen työjärjestelyn toimeenpanoa valvoo sopimuksessa nimetty ohjauskomitea, johon kuuluvat kunkin viraston pääjohtajat tai heidän sijaisensa¹⁰⁶. Ohjauskomitea hyväksyy vuosittain työjärjestelyn toimeenpanoa ohjaavan strategisen suunnitelman, jonka jälkeen se menee virastojen hallintoelimille hyväksyttäväksi ja säilytettäväksi. Suunnitelmassa määritellään painopisteet eri yhteistyöhön liittyvien osa-alueiden sisältä. Sillä ohjataan vuosittaisia yksityiskohtaisia toimeenpanosuunnitelmia, joiden mukaisesti virastot toteuttavat rannikkovartiostotoimintoihin liittyviä toimia ja yhteistyötä.¹⁰⁷

EU:n lainsäädännön tasolla rannikkovartiostotoimintoihin liittyvä virastojen ja jäsenmaiden välinen yhteistyö määriteltiin seuraavan kerran, kun Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat asetuksen Euroopan kalastuksenvalvonta virastosta 13 päivänä marraskuuta 2019. Sisällölliset erot aikaisemman asetuksen määritelmään eurooppalaisesta yhteistyöstä rannikkovartiostotoiminnoissa nähden ovat seuraavissa kohdissa:

- - -

b) tarjoamalla voimavaroja ja muita valmiuksia siltä osin kuin mainitut virastot koordinoivat näitä toimintoja ja niihin on saatu asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten suostumus;

- - -

d) tehostamalla rannikkovartiostotoimintoja koskevaa tietojenvaihtoa ja yhteistyötä, myös analysoimalla operatiivisia haasteita ja kehittymässä olevia riskejä merialalla;

- - -¹⁰⁸

Yllä olevaa asetuksen sisältöä täydennettiin myöhemmin samana vuonna marraskuun 13 päivänä eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun alkuperäisen asetuksen kumoavassa asetuksessa. Siinä eurooppalaista yhteistyötä rannikkovartiostotoiminnoissa koskevassa artiklassa aikaisemman asetuksen vastaavaa artiklaa seuraavasti:

¹⁰⁴ Ks. EMSA, EFCA & FRONTEX (2017); Kelmali (2018), s. 23 & 31.

¹⁰⁵ Komission suositus (EU) 2021/1222, s. 8.

¹⁰⁶ Frontex, EFCA & EMSA (TWA) (2021), 3 artikla.

¹⁰⁷ Komission suositus (EU) 2021/1222, s. 8.

¹⁰⁸ EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2019/473 8 artikla

1. *Rajoittamatta Eurosurin soveltamista - - -*

- - -

b) tarjoamalla uusimpaan teknologiaan perustuvia valvonta- ja viestintäpalveluja, mukaan lukien avaruus- ja maainfrastruktuuri sekä mille tahansa alustalle asennetut anturit;

- - -

2. *- - - Virasto, EFCA ja EMSA käyttävät yhteistyönsä yhteydessä saamiaan tietoja ainoastaan niitä koskevan oikeuskehyksen rajoissa sekä perusoikeuksia, myös tietosuojavaatimuksia, noudattaen.¹⁰⁹*

Voidakseen huomioida rannikkovartiostotoimintoihin liittyvän EU:n lainsäädännön antamat velvoitteet ja tehtävät eri virastoille kokonaisuudessaan tunnettava eri virastoja koskeva lainsäädäntö ja niissä olevat muutokset sekä täydennykset. Esimerkkinä EBCGA:a koskevassa asetuksessa on täysin sama b) kohta alkuperäisessä ja uudistetussa asetuksessa mutta välissä tullessa EFCAa koskevassa asetuksessa kohta on täysin eri. Edellä avatun lainsäädännön lisäksi virastojen välistä yhteistyötä ja toimintaa rannikkovartiostotoiminnoissa ohjaa velvoittavasti ja lainsäädäntöä tarkentavasti komission suositus vuodelta 2021. Suosituksen liitteenä on komission vahvistama rannikkovartiostotoimintoihin liittyvä käsikirja¹¹⁰.

Käsikirja on tarkoitettu dokumentiksi, josta selviää selkeästi, mitä palveluita ja tietoja kukin virasto ja jäsenvaltio tuottavat sekä miten eri toimijat ovat organisoitu. Siinä esitellään jäsenmaiden käytännön työhön liittyvät olemassa olevat yhteistyömekanismit sekä kansalliset yhteyspisteet, mikä mahdollistaa yhteydenpidon eri toimijoiden kesken. Käsikirjan on tarkoitus mahdollistaa jäsenvaltioita ja virastoja löytämään rannikkovartiostotoimintoihin liittyviä toiminnan osa-alueita, joista voisi yhteistyöllä saada irti lisäarvoa tuottavia synergioita. Lisäksi käsikirjan avulla voidaan tunnistaa ja välttää mahdolliset päällekkäisyydet toiminnassa. Yksi käsikirjan osa on esitellä sen käyttäjälle esimerkkejä tunnistetuista parhaista käytänteistä. Käsikirjan soveltamisalaan kuuluvat yksitoista rannikkovartiostotoimintoa.¹¹¹ Virastojen välinen yhteistyö ei rajaudu ainoastaan edellä käsiteltyyn EU:n säätelyyn ja ohjaukseen. Virastot ovat tehneet jo ennen vuoden 2015 pakolaiskriisiä yhteistyötä keskenään. Tästä yhteistyöstä on sovittu palvelutasosopimuksilla, jotka ovat esitetty rannikkovartiostotoimintoja koskevassa eurooppalaisen yhteistyön käsikirjassa.

¹⁰⁹ EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2019/1896 69 artikla

¹¹⁰ Ks. Komission suositus (EU) 2021/1222

¹¹¹ Sama, s. 5-7.

Vuonna 2020 päivitetystä käsikirjasta on neljä (4) virastojen välistä palvelutasosopimusta, jotka liittyvät rannikkovartiostotoimintoihin seuraavasti:

1. EFCAn ja EMSAn välinen sopimus, jossa EFCAlle mahdollistetaan EMSAn kanssa sopimuksen tehneiden alusten käyttö omassa toiminnassaan. Lisäksi siinä mahdollistetaan EMSAn kauko-ohjatun ilma-alusjärjestelmän käyttö EFCAn kalastuksen seurantaan ja valvontaan sekä ympäristön pilaantumisen torjuntaan liittyvissä tehtävissä;
2. EFCAn ja EMSAn sekä EBCGA:n välinen sopimus, jolla mahdollistetaan EMSAn erityisten meripalvelujen käyttö EBCGA:n rajavalvontajärjestelmässä (EUROSUR) sekä kauko-ohjattavan ilma-alusjärjestelmän käyttö rajavalvontatehtävissä;
3. EFCAn ja EBCGA:n välinen sopimus, jolla mahdollistetaan EBCGA:n kautta saatavat ilmavalvonta palvelut sekä merivartioalusten käyttö;
4. EFCAn ja EBCGA:n välinen sopimus, jolla mahdollistetaan EFCAn kalastusalusten valvontaan liittyvän järjestelmän tietojen käyttäminen rajavalvontapalveluissa.¹¹²

Nämä palvelutasosopimukset toimivat virastotason yhteistyötä ohjaavina dokumentteina ja ovat osa EU:n meripolitiikan implementointia omalla tasollaan. Epäsuorasti ne vaikuttavat jäsenmaiden saatavilla oleviin palveluihin ja tukeen virastoilta eri toimintoihin liittyen. Jäsenvaltioiden näkökulmasta tämä selventää kokonaisuutta ja vastuuta eri virastojen kesken. Samalla ne parantavat eri virastoilta saatavilla olevien palveluiden tasoa, kun ne ovat valmiiksi integroitu keskenään olennaisilta osin siten, että palvelun tilaajan ei tarvitse hakea tiettyyn toimintaan liittyvien palveluiden eri osia usealta virastolta erikseen. Tässä näkyy EU:n meripolitiikan tavoitteiden mukainen kehitys, jossa on haettu tiiviimpää yhteistyötä eri toiminnissa ja synergioita, mikä tehostaa ja parantaa palvelun tasoa¹¹³.

Rajavartiolaitoksen asiantuntijoille pidetyistä haastatteluista nousi esille näkemyksiä, jotka avaavat virastojen välisen yhteistyön kehittymistä ja merkitystä rannikkovartiostotoiminnoissa sekä niihin liittyvässä yhteistyössä kansallisesta näkökulmasta katsottuna. H6 nostaa esille, että

¹¹² Sama, s. 8.; Ks. Kelmali (2018), s. 32.

¹¹³ Ks. Euroopan komissio KOM(2007) 575 lopullinen, s. 2-4.

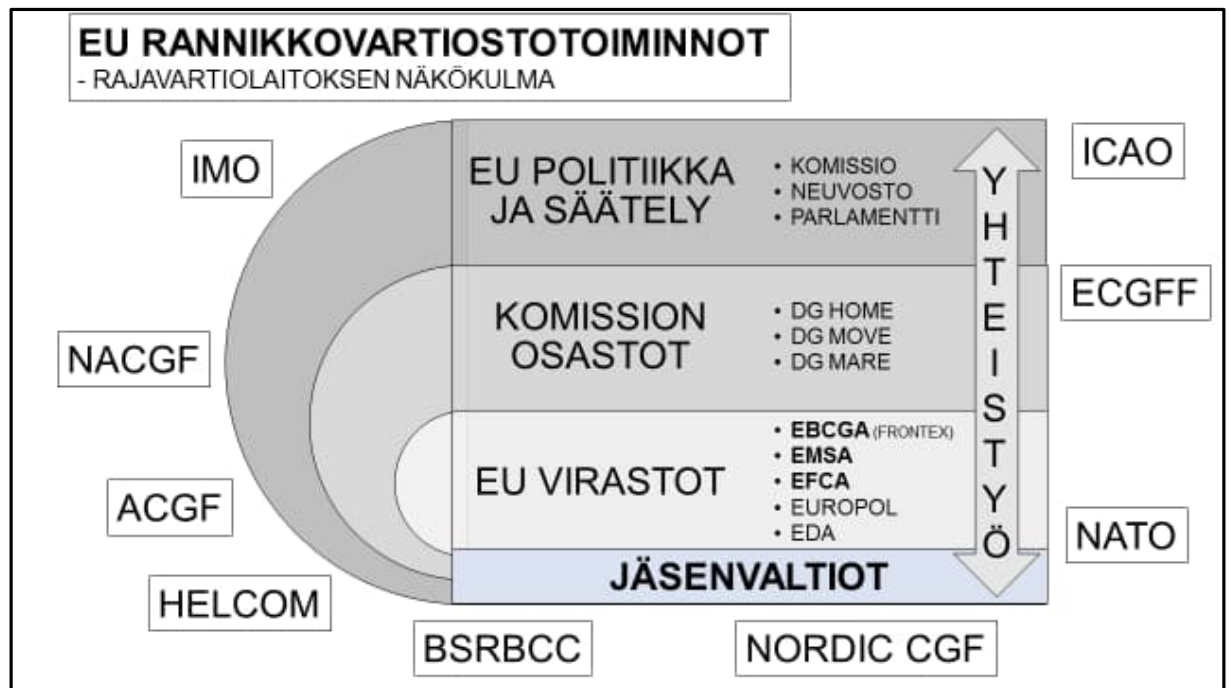
aikaisemmin ennen säännösten ja yhteistyön kehittymistä nykyiseen muotoonsa virastojen välinen yhteistyö liittyi lähinnä yksittäisiin projekteihin. H3 korostaa näkemyksessään TWA järjestelyn merkitystä EU:n virastojen välistä yhteistyötä ohjaavana tekijänä. Virastoja koskevat artikkelit ovat H5 mukaan olennaisia liittyen rannikkovartiostotoimintoihin. Ne ohjaavat nykyisellään myös virastojen välistä yhteistyötä, joka H4 näkemyksen mukaan vastaa Rajavartiolaituksen ajattelua siitä, mitä yhteistyöllä tulee tavoitella rannikkovartiostotoiminnoissa EU:ssa. Virastojen toimintaan liittyen H7 nosti esiin näkökulman, jonka mukaan EMSA operoi tiedolla ja EBCGA operaatioilla. Tätä tukee H6 näkemys, jonka mukaan "Frontex on aina ollut virastoista selkeästi operatiivisin toimija. EMSA on ollut järjestelmäkeskeinen ja EFCA jotain siitä välistä".

4.3. Euroopan unionin rannikkovartiostotoiminnot Rajavartiolaituksen näkökulmasta

Rannikkovartiostotoimintoja Euroopan unionin tasolla voidaan lähestyä usealla eri tavalla. Tämän työn kannalta keskeisiä ovat politiikan implementoinnin ja kansainvälisen yhteistyön osa-alueet. Seuraavaksi nämä osa-alueet avataan näistä näkökulmista sekä sidotaan osittain tutkimuksen empiirisen osan haastatteluissa esiin nousseisiin löydöksiin. Poliitiikan implementoinnin osalta aihetta lähestytään politiikan muodostamisen ja sen toimeenpanon kautta. Kansainvälisen yhteistyön osalta pyritään avaamaan niitä verkostoja, joita rannikkovartiostotoimintoihin kuuluu Euroopan unionin alueella sekä keskeisinä yhteistyökumppaneina Rajavartiolaituksen näkökulmasta. Huomion arvoista on, että molemmissa lähestymistavoissa nousee esiin samoja toimijoita mutta näkökulma on erilainen, mikä avaa aiheen kompleksisuutta ja sirpaleisuutta.

Poliitiikan implementoinnin kannalta ja Rajavartiolaituksen näkökulmasta tarkasteltuna Rannikkovartiostotoiminnot EU:ssa voidaan hahmottaa kuvassa 5 esitetyllä tavalla. Siinä ylimpänä on EU politiikka ja säätely, joihin kiinteästi liittyvät EU:n toimielimistä Komissio, neuvosto ja Euroopan parlamentti. Näiden toimielinten rooli on keskeinen EU politiikan ja säätelyn muodostamisessa sekä toimeenpanemisessa EU:n tasolla. Seuraavana on komission pääosastot, joilla on vastuu EU:n toimintapolitiikan eri osa-alueisiin liittyvissä toiminnoissa. EU:n virastot toimeenpaneavat, koordinoivat sekä tukevat oman mandaattinsa mukaisesti EU:n toimintapolitiikkojen eri osa-alueisiin liittyviä toimintoja ja yhteistyötä EU:n ja jäsenvaltioiden välillä. Jäsenvaltiot vastaavat EU:n politiikan toimeenpanosta säädösten mukaisesti kansallisella tasolla. Lisäksi kuvassa on esitetty EU:n politiikkaan ja säätelyyn liittyviä ulkokehällä olevia tekijöitä,

joilla on vaikutuksensa kansainväliseen yhteistyöhön rannikkovartiostotoiminnoissa Rajavartiolaitoksen näkökulmasta.



Kuva 5: Euroopan unionin rannikkovartiostotoiminnot Rajavartiolaitoksen näkökulmasta

Komissiolla on muun muassa pääasiallisen lainsäädäntöaloitteiden antajan rooli, jonka lisäksi se toimii unionin integraation päämääriä toimeenpanovana ja valvovana elimenä. Se valvoo jäsenvaltioiden osalta EU -oikeuden noudattamista sekä yhteen sovittaa, täytäntöön panee sekä hallinnoi erilaisia tehtäviä perussopimusten mukaisesti¹¹⁴. Komission alaisuudessa toimivat eri toimintapolitiikan aloista vastaavat pääosastot, jotka " - suunnittelevat, toteuttavat ja hallinnoivat EU:n politiikkaa, lainsäädäntöä ja rahoitusohjelmia"¹¹⁵. Rannikkovartiostotoimintojen näkökulmasta merkityksellisimpiä komission pääosastoja ovat DG Home, DG Move ja DG Mare¹¹⁶. Niiden vastuulla ovat seuraavat EU:n toimintapolitiikan osa-alueet:

- DG Home:n vastuualueena ovat kansalaisuus-, maahanmuutto ja sisäisen turvallisuuden asiat,
- DG Move:n vastuualueena ovat niin siviili- kuin ammattiliikenteen asiat ja
- DG Mare:n vastuualueena ovat meri- ja kalastuspolitiikan asiat¹¹⁷.

¹¹⁴ Ojanen, Tuomas: *EU-oikeuden perusteita*. Kolmas uudistettu painos, edita, Helsinki 2016, s. 31.

¹¹⁵ Euroopan komissio: *Perustietoa Euroopan komissiosta*. [<https://commission.europa.eu/about-european-commission-fi>], luettu 07.07.2023.

¹¹⁶ KS. Lyhenteet, s. vi.

¹¹⁷ Ks. Euroopan komissio: *Perustietoa Euroopan komissiosta*.

Rannikkovartiostotoiminnoilla on edellä mainittujen pääosastojen lisäksi liittymäpintoja useaan muuhun pääosastoon ja toimintapolitiikkaan sekä niiden eri osa-alueisiin vähintäänkin välillisesti, kuten taloudellisten ja ihmisoikeuksiin liittyvien asioiden kautta. Välilliset yhteydet ja tarkemmat EU:n politiikkaan liittyvät verkostot eivät ole tämän tutkimuksen keskiössä ja ovat tästä johtuen rajattu käsittelyn ulkopuolelle tässä tutkimuksessa. Tästä huolimatta on olennaista ymmärtää rannikkovartiostotoimintojen liittyminen eri toimintapolitiikan osa-alueisiin ja näiden keskinäisriippuvuuden laajuus. Onnistunut ja tehokas tietyn politiikan implementointi edellyttää laaja-alaista politiikan osa-alueet ylittävää yhteistyötä niin lainsäädäntötyössä kuin eri tasoilla tapahtuvassa toiminnan suunnittelussa ja hallinnoinnissa¹¹⁸. EU:n toimintapolitiikkaan kiinteästi liittyvistä komission pääosastoista Rajavartiolaitoksella on kiinteimmät yhteydet DG Home:n kanssa, joka vastaa pitkälle sisäiseen turvallisuuteen ja maahanmuuttoon liittyvistä asioista.

Komission pääosastojen toimintaan liittyen Rajavartiolaitoksen aiheen parissa työskentelevien asiantuntijoiden H4 ja H5 haastatteluista nousi esille näkemyksiä, joiden mukaan pääosastojen välisessä yhteistyössä ja tiedon kulussa olisi kehitettävää rannikkovartiostotoimintojen näkökulmasta katsottuna. Käytännön esimerkkinä haastateltava H4 mainitsi, että DG Mare:ssa käsiteltävät rannikkovartiostotoimintoihin liittyvät asiat eivät nouse suoraan DG Home:n prosessiin. Tämä voidaan nähdä haasteena Rajavartiolaitoksen näkökulmasta, koska sillä on parempi näkymä ja vaikuttamisen mahdollisuudet DG Home:ssa käsiteltäviin asioihin. Näin ollen on mahdollista, että joihinkin asioihin ei päästä vaikuttamaan riittävässä määrin rannikkovartiostotoimintojen kannalta merkityksellisen toimintapolitiikan osa-alueen suunnitteluvaiheessa. Tämä vaikuttaa suoraan rannikkovartiostotoimintoihin liittyvien politiikkojen implementoinnin tehokkuuteen ja laatuun kansallisesta näkökulmasta katsottuna. Voidaan olettaa, että tämä dilemma ei koske ainoastaan Rajavartiolaitosta ja sen lakisääteiseen toimenkuvaan kuuluvia tehtäväalueita.

Neuvosto on jäsenvaltioiden hallitusten edustajista (ministereistä) kokoonpantu toimielin, joka edustaa jäsenvaltioiden näkemyksiä EU:n toimielin- ja päätöksentekojärjestelmässä. Neuvoston kokouksiin osallistuu yksi ministeri kunkin jäsenvaltion hallituksesta. Neuvosto kokoontuu kymmenessä eri kokoonpanossa riippuen siitä, mitä asioita sen käsiteltävänä on. Osallistuva ministeri määräytyy sen mukaan, mitä aihepiiriä käsitellään. - - - Neuvoston päätöksentekoa valmistellaan jäsenvaltioiden pysyvien edustajien komiteassa (Coreper), jonka jäseniä ovat jä-

senvaltioiden EU-suurlähettiläät. Lisäksi neuvostoa avustaa pääsihteeristö, joka huolehtii neuvoston istuntojen valmistelusta ja sujumisesta.¹¹⁹ Rajavartiolaitoksen näkökulmasta merkittävien pysyvien edustajien komitea on Coreper II¹²⁰, jossa valmistellaan mm. oikeus- ja sisäasioita neuvoston päätöksentekoa varten. Neuvostossa jäsenvaltioiden ministereillä on oikeus tehdä edustamansa valtion hallituksen puolesta sitovia päätöksiä toimista, joita kulloinkin neuvoston päätöksentekoprosessissa käsitellään¹²¹.

Euroopan parlamentti on Euroopan unionissa lainsäätövaltaa käyttävä unionin toimielin. *Parlamentti edustaa Euroopan unionin kansalaisia unionin toimielin- ja päätöksentekojärjestelmässä. - - - Parlamentilla on säädösvaltaa sekä neuvoston kanssa jaettua budjettivaltaa. Parlamentti myös vastaa komission poliittisesta valvonnasta sekä nimittää Euroopan oikeusasiamiehen. - - - Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen Euroopan parlamentilla on rinnakkaisen lainsäätäjän asema neuvoston kanssa silloin, kun kyse on tavallisesta lainsäätämisyjärjestyksestä - - -. Pilarijaon purkamisen myötä parlamentin toimivalta on ulotettu poliisiyhteistyöhön ja rikosoikeudelliseen yhteistyöhön.*¹²² Käytännössä parlamentti käyttää toimivaltaansa tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen¹²³ liittyvien trilogineuvottelujen sekä budjettivallan kautta. Trilogeissa komission tekemiä ehdotuksia arvioidaan parlamentissa ja neuvostossa sisäisesti sekä ehdotukseen esitettyjä muutosehdotuksia kolmenvälisesti kunnes ehdotus muutosehdotuksineen hylätään tai hyväksytään säädökseksi.¹²⁴

¹¹⁹ Ojanen (2016), s. 29.

¹²⁰ Eurooppa-neuvosto, Euroopan unionin neuvosto: *Euroopan unionin neuvosto*. [<https://www.consilium.europa.eu/fi/council-eu/>], luettu 08.07.2023. *Coreper II* valmistelee neljän neuvoston kokoonpanon työtä: talous- ja rahoitusasiat, ulkoasiat, yleiset asiat, oikeus- ja sisäasiat.

'Antici-ryhmä' valmistelee *Coreper II:n* kokoukset. Tässä epävirallisessa ryhmässä muodostuu alustava käsitys kannoista, joita jäsenvaltioiden valtuuskunnat aikovat ilmaista *Coreperin* kokouksessa.

Coreper tarkoittaa "Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten pysyvien edustajien komiteaa". Sen tehtävä ja erilaiset kokoonpanot määritellään EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 240 artiklan 1 kohdassa.

Coreper on neuvoston pääasiallinen valmisteluelin. Kaikki neuvoston esityslistalle otettavat kohdat (joitakin maatalousasioita lukuun ottamatta) on ensin käsiteltävä *Coreperissa*, ellei neuvosto toisin päättä.

- - -

Coreperin tärkeimpiä tehtäviä ovat neuvoston eri kokoonpanojen työn koordinointi ja valmistelu, EU:n politiikkajohdon mukaisuuden varmistaminen, neuvoston hyväksyttäväksi toimitettavien sopimusten ja kompromissien valmistelu, *Coreperin* jäseninä ovat pysyvät edustajat eli jäsenvaltioiden EU-suurlähettiläät. He ilmaisevat hallituksensa kannan.

¹²¹ Ks. Euroopan unioni: *Euroopan unionin neuvosto*. [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/council-european-union_fi], luettu 11.07.2023.

¹²² Ojanen (2016), s. 27–28.

¹²³ Ojanen (2016), s. 35. *Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä asetukset, direktiivit, ja päätökset annetaan komission ehdotuksesta, kun taas neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat tasa-arvoisia lainsäätäjiä. Komission yksinomaiseen aloitteenteko-oikeuteen lainsäädäntömenettelyssä on poikkeuksena oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla ja poliisiyhteistyö, joissa jäsenvaltioilla on erityismääräyksen mukaisesti komission kanssa rinnakkainen aloiteoikeus.*

¹²⁴ Euroopan unioni: *Miten EU:n politiikasta päätetään*. [[https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/how-eu-policy-decided_fi\(europa.eu\)](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/how-eu-policy-decided_fi(europa.eu))], luettu 11.07.2023.

Tämä poliittisella tasolla tapahtuva lainsäädäntöprosessi voi muokata alkuperäistä komission ehdotusta huomattavan paljon eri osapuolten intressit huomioiden. Suuren yhteisymmärryksen ja yhteisten tahtotilan omaavissa asioissa lainsäädäntötyö on parhaimmillaan tehokasta ja säädökset kokonaisvaltaisia sekä tarkkarajaisia. Vaikeiden toimintapolitiikan osa-alueiden osalta saattaa lainsäädäntötyö venyä ja lopulliset säädökset päätyä yleiselle tasolle tai sirpaloituneeksi sääntelyksi, mikä johtaa politiikan tehostamaan ja jäsenvaltioiden välillä erilaiseen implementointiin. Rannikkovartiostotoimintojen moninaiset tehtävät ja toimintapolitiikan osa-alueet huomioiden politiikan muodostaminen ja säätely etenevät toisissa asioissa verrattain nopeasti (esimerkkinä meriympäristön suojelu) ja toisissa tuskallisen hitaasti (esimerkkinä etsintä ja pelastustoimiin merellä liittyen EU:n maahanmuuttopolitiikka).

EU:n virastojen roolia rannikkovartiostotoiminnoissa käsiteltiin yksityiskohtaisemmin edellisessä alaluvussa¹²⁵. Rajavartiolaitoksen näkökulmasta virastojen välisen yhteistyön kehittyminen ja resurssien tarkempi koordinointi on johtanut EU:n tasolla sirpaloituneen tehtäväkentän selkeytymiseen operatiivisesta näkökulmasta. Erilaisten virastojen tarjoamien palvelujen määrä, laatu ja saatavuus ovat parantuneet. Hyvänä ja monipuolisena esimerkkinä voidaan pitää Itämerellä käynnistynyttä ja EMSAn koordinoimaa Suomen, Viron ja Latvian sekä rannikkovartiostotoimintoja suorittavien EU:n virastojen yhteistä merioperaatiota (Multipurpose Maritime Operation, MMO)¹²⁶. Siinä on nähtävillä konkreettisella tavalla, miten EU:n tasolla koordinoitu yhteistyö rannikkovartiostotoiminnoissa on kehittynyt tehokkaampaan suuntaan.

MMO voidaan nähdä hyvin suomalaisen toimintamalliin ja ajatustapaan soveltuvana operaationa, jossa on paljon samoja piirteitä kuin Suomen kansallisessa suhtautumisessa rannikkovartiostotoimintoihin. Suomessa on normaalin toimintamallin mukaista hyödyntää yksittäisen resurssin (esimerkiksi ulkovartiolaivan) monikäyttöisyyttä useaan eri rannikkovartiostotoimintoon liittyvään tehtävään (esimerkiksi merirajojen valvontaan, meriympäristön suojeluun ja siihen liittyvät toimiin sekä etsintä- ja pelastustoimiin merellä) samanaikaisesti. Tämä toimintamalli ei ole erityisen yleinen varsinkaan suuremmissa EU:n merellisissä jäsenvaltioissa, joissa eri viranomaisten toimivalta ja tehtävät ovat hyvin rajattuja ja toiminta siiloutunutta.

¹²⁵ Ks. alaluku 4.2.

¹²⁶ Rajavartiolaitos: *Rajavartiolaitos isännöi EMSA:n pääjohtajan vierailua ja EU-yhteistyön piirissä toteutettavan monialaisen merioperaation avajaisia* 5.6.2023. [<https://raja.fi/-/rajavartiolaitos-isannoi-emsan-paajohtajan-vierailua>], luettu 17.7.2023.

Rannikkovartiostotoimintoihin kiinteästi liittyvää yhteistyötä ohjaa, EU:n säätelyn ja politiikan ohella, jäsenvaltioiden kesken tapahtuva kahden tai useamman maan välinen alueellinen yhteistyö sekä ylikansallisella tasolla ratifioidut sopimukset. Rajavartiolaitoksen näkökulmasta merkittävimmät EU:n ja Itämeren alueen yhteistyöhön rannikkovartiostotoiminnoissa liittyvät ja valtioiden kahdenvälistä yhteistyötä laajempaa yhteistyötä tukevat organisaatiot, foorumit ja yhteistyöelimet ovat:

- IMO, ICAO ja NATO (ylikansalliset organisaatiot),
- ACGF ja NACGF (ylikansalliset foorumit),
- BSRBCC ja HELCOM (ylikansallinen alueellinen yhteistyö ja politiikka) ja
- ECGFF (EU:n sisäinen yhteistyöfoorumi).

Nämä tekijät vaikuttavat joko suoraan tai välillisesti EU:n ja kansallisen tason politiikkaan, säätelyyn sekä toimintaan rannikkovartiostotoimintoihin liittyen. Vaikutukset ovat maiden välisten ratifioitujen ja velvoittavien sopimusten kautta sitovia mm. meripelastuksen, merenkulun, ilmailutoiminnan ja puolustusliittoon kuuluvien sitoumuksien osalta. Osa yhteistyötä edistävästä foorumeista pohjautuvat puolestaan yhteisymmärryspöytäkirjoihin (MoU), jotka osoittavat sopijaosapuolien yhteistä tahtotilaa sopimuksen kohteena olevaan toimintaan liittyen ilman säätelyn tasoista velvoittavuutta.

4.4. Yhteenveto

Rannikkovartiostotoiminnot ovat yksi EU:n meripolitiikkaan liittyvä kokonaisuus, jolla on liittymäpintoja useaan EU:n toimintapolitiikan osa-alueeseen. Tästä syystä siihen liittyvä päätöksenteko ja toimeenpano ovat jatkuvassa muutostilassa. Toimintapolitiikat ja niiden säätely etenevät tälläkin hetkellä eritahtisesti omissa siiloissaan vaikuttaen samanaikaisesti rannikkovartiostotoimintojen eri osa-alueisiin ja toimijoihin. Toimijoiden ja päätöksentekotasojen välinen horisontaalinen sekä vertikaalinen yhteistyö ovat avainasemassa EU:n politiikan harmonisoinnin ja toimeenpanon onnistumisen kannalta. Laaja-alaisen yhteistyön tuoma holistinen ja toimintapolitiikkojen rajat ylittävä ote politiikan valmistelussa sekä sääntelyssä mahdollistavat toimintaan liittyvien synergioiden täysimääräisen hyödyntämisen operatiivisella tasolla EU:ssa. Tässä on EU:ssa vielä kehitettävää ja mahdollisuus löytää suoraan taloudellisia hyötyjä sekä toiminnan tehostumisen kautta laadukkaampia palveluita niin EU:n jäsenvaltioiden kuin kansalaisten näkökulmasta.

Politiikan muodostaminen, säätely ja toimeenpano sekä siihen liittyvä koordinointi toteutetaan yhteistyössä jäsenvaltioiden, EU:n virastojen sekä keskeisten toimielinten välillä. Yhteistyötä on poliittisella tasolla, jossa komissio, neuvosto ja parlamentti toimivat ja tekevät säätelyä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja johon liittyvät lisäksi jäsenvaltioiden edustustot omalla mandaatillaan. Kansallisten viranomaisten edustajat ja EU:n virastot tekevät jatkuvaa yhteistyötä oman mandaattinsa mukaisilla toimialueilla keskenään sekä yläpuolella olevien puhtaasti poliittisen tason toimijoiden kanssa. Hyvänä konkreettisena esimerkkinä viimeaikaisesta kehityksestä rannikkovartiostotoimintojen osa-alueella voidaan Rajavartiolaitoksen näkökulmasta nostaa Itämeren alueella vuoden 2023 kesällä käynnistynyt MMO-operaatio. Siinä yhdistyvät useat EU:n meripolitiikkaan liittyvät toimintapolitiikan ja sääntelyn osa-alueet, joilla on tapahtunut olennaista kehitystä kansainvälisessä yhteistyössä ja yhdentymistä eri toimijoiden välillä.

5. RANNIKKOVARTIOSTOTOIMINNOT – RAJAVARTIOLAITOKSEN ROOLI NYT JA TULEVAISUUDESSA

Rajavartiolaitoksen roolia rannikkovartiostotoiminnoissa selvitettiin tutkimuksen empiirisessä osuudessa, jossa haastateltiin yhteensä seitsemää Rajavartiolaitoksessa työskentelevää aiheen asiantuntijaa. Haastateltavat on nimetty liitteenä olevassa matriisissa käyttäen kirjaimen H ja juoksevan numeron yhdistelmää (H1–H7). Tätä nimeämistä käytetään myös tässä raportissa viitattaessa tietystä haastattelusta esille nousevaan asiaan tai löydökseen. Haastattelujen tarkoituksena oli täydentää tutkimuksen aineistoa Rajavartiolaitoksen asiantuntijoiden näkemyksillä siitä, miten rannikkovartiostotoiminnot nähdään Rajavartiolaitoksessa niin EU:n tasolla kuin kansallisesti. Lisäksi tavoitteena oli tunnistaa asiantuntijoiden näkemysten perusteella mahdollisia kehityskohteita ja uhkia, joita haastateltavien mielestä oli nähtävillä ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa Rajavartiolaitoksen näkökulmasta katsottuna.

Haastattelut pidettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina, joissa teemoja oli yhteensä neljä kappaletta. Haastatteluista tehtyjen nostojen perusteella voitiin jokaisesta teemasta tehdä käsiteltävään aiheeseen liittyviä löydöksiä, jotka olivat joko vahvuusalueita yhteistyössä, yhteistyöhön liittyviä uhkia ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa tai kehitysalueita yhteistyössä. Taulukoimalla löydökset rannikkovartiostotoimintoihin liittyviin yhteistyöhön ja politiikan implementointiin sidoksissa oleviin tekijöihin sekä luokittelemalle löydökset haastatteluissa tulleiden osumien perusteella voitiin jokaisen löydöksen merkittävyys määritellä erikseen. Määrittelyssä korkean merkittävyyden arvion saivat löydökset, jotka mainittiin viidessä tai useammassa haastattelussa. Keskimääräisen merkittävyyden arvion saivat löydökset, jotka mainittiin kolmessa tai neljässä haastattelussa. Tätä vähemmän osumia saaneet löydökset jätettiin pois taulukosta ja niille ei annettu arviota merkittävyydestä kvantitatiivisin perustein. Näitäkin huomioita ja löydöksiä nostetaan esille seuraavissa alaluvuissa laadullisin perustein, kun siihen on nähty erityinen tarve. Alla olevassa taulukossa näkyvät edellä mainitut korkean ja keskimääräisen merkittävyyden saaneet löydökset, niitä tukeneet haastattelut sekä löydösten merkittävyyden arviot.

Taulukko 1: Haastattelujen keskeisimmät löydökset ja niiden merkittävyys.

Vahvuusalue yhteistyössä	Merkittävyys: 3-4 KESKIMÄÄRÄINEN; 5-7 KORKEA (löydöstä tukevien haastattelujen määrä)		
Yhteistyöhön liittyvä uhka ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa			
Kehitysalue yhteistyössä			
<u>Löydös</u>	<u>Löydöstä tukevat haastattelut</u>	<u>%</u>	<u>Merkittävyys: KORKEA /</u>

			<u>KESKIMÄÄ- RÄINEN</u>
Multipurpose Maritime Operation	H3, H4, H5, H6, H7	71	KORKEA
Rajavartiolaitoksen roolin keskeisyys rannikkovartiostotoiminnoissa Suomessa	H1, H3, H5, H6, H7	71	KORKEA
Rajavartiolaitoksen virkamiesten "kaksoishatutus"	H1, H2, H4, H7	57	KESKIMÄÄ- RÄINEN
Rajavartiolaitos on kokoaan suurempi toimija rannikkovartiostotoiminnoissa	H1, H3, H6	43	KESKIMÄÄ- RÄINEN
Yhteistyöhön osallistuminen on itseisarvo jo sellaisenaan	H1, H3, H4, H6	57	KESKIMÄÄ- RÄINEN
EBCGA:n ja/tai EMSAn rooli/t kumppanina rannikkovartiostotoiminnoissa	H1, H2, H3, H4, H5, H6, H7	100	KORKEA
METO -rakenteet	H1, H2, H6, H7	57	KESKIMÄÄ- RÄINEN
Rannikkovartiostotoimintojen pirstoutuminen ja siihen liittyvien vastuiden / resurssien jakautuminen niin Euroopan Unionissa kuin kansallisesti Suomessa	H1, H2, H3, H4, H5, H7	86	KORKEA
Kansainvälisen yhteistyön näkökulmasta uhkana kansalliset intressit ja politiikointi yhteistyön sijaan	H1, H2, H3, H4, H5, H6	86	KORKEA
BSRBCC rooli tulevaisuudessa	H2, H4, H5, H6	57	KESKIMÄÄ- RÄINEN
ECGFF rooli tulevaisuudessa	H1, H5, H6	43	KESKIMÄÄ- RÄINEN
Rajavartiolaitoksen esikunnan resurssien allokointi rannikkovartiostotoimintojen näkökulmasta	H1, H2, H4, H6, H7	71	KORKEA
Strategisen ja operatiivisen tasan toiminnan / tarpeiden yhteensovittaminen	H1, H2, H3, H4	57	KESKIMÄÄ- RÄINEN
Toimivallan ja mandaatin rajat, joiden sisällä yhteistyötä harjoitetaan ja kehitetään	H1, H2, H3, H4, H5, H6, H7	100	KORKEA
Sotilas- ja siviiliturvallisuuden välinen yhteistyö (sisältäen NATO:n ja transatlanttisen yhteistyön)	H1, H3, H4, H5, H6, H7	86	KORKEA
EMSA yhteistyö	H1, H2, H3, H5, H6, H7	86	KORKEA

Löydöksiä käsitellään ja analysoidaan tarkemmin seuraavissa alaluvuissa haastattelujen teemojen mukaisesti rannikkovartiostotoimintoihin liittyvässä EU:n sisäisessä ja kansallisessa yhteistyössä Suomessa. Löydöksiä avattaessa korostetaan Rajavartiolaitoksen näkökulmaa sekä yhteistyöhön liittyviä kehityskohteita. Käsittelyssä löydöksiä ja näkemyksiä peilataan aihetta ohjaavien yhteistyön ja politiikan implementoinnin teorioiden valossa. Haastatteluissa esiin nousseita näkökulmia vertaillaan keskenään ja niiden merkityksiä pohditaan yhteistyön kehittämisen ja tulevaisuudessa näköpiirissä olevien uhkien sekä mahdollisuuksien kannalta katsottuna.

Tässä luvussa vastataan tutkimuksen toiseen, kolmanteen ja neljänteen alakysymykseen. Yhteenvedossa esitetään haastatteluihin liittyvät merkittävimmät tulokset ja sidotaan ne vielä aiheen käsittelyä ohjaaviin teorioihin.

5.1. Rajavartiolaitoksen osallistuminen rannikkovartiostotoimintoihin Suomessa ja kansainvälisessä yhteistyössä EU tasolla

Rannikkovartiostotoiminnot ovat kiinteä osa EU:n yhteistä meripolitiikkaa ja siihen liittyvää yhteistyötä. Sitä implementoidaan sääntelyn, strategioiden ja toimenpideohjelmien kautta eri tasoilla EU:n sekä sen jäsenvaltioiden sisällä¹²⁷. EU:n meripolitiikka ja siihen liittyvät meristrategiat sekä toimeenpanosuunnitelmat ohjaavat politiikan implementointia niin EU:n virastoissa kuin kansallisella tasolla jäsenvaltioissa. Tutkimuksen haastatteluissa nousi esille kommentteja, jotka tukivat ja selvensivät EU:n meripolitiikan roolia suhteessa rannikkovartiostotoimintoihin. H7 näki rannikkovartiostotoiminnot työkaluna, jota ohjataan nimenomaan EU:n tason politiikalla, joista meripolitiikka on tärkein. H4 mukaan Rajavartiolaitokselta on mennyt hieman ohi se, kuinka suuri merkitys merellisillä asioilla on maailmanlaajuisesti muun muassa kaupan, kalastuksen ja merenkulun kautta.

Löydöksenä **toimivallan ja mandaatin rajat, joiden sisällä yhteistyötä kehitetään**, nousi esille 100 % haastatteluista saaden korkean merkittävyyden arvion kehitysalue yhteistyössä osa-alueella. Tämän löydöksen voidaan nähdä olevan ylemmän tason löydös, joka liittyy suoraan tai epäsuorasti useaan seuraavaksi käsiteltävistä keskimääräisen tai korkean tason löydöksistä kehitysalue yhteistyössä osa-alueella. H2 ja H4 haastatteluissa nousi yleisellä tasolla esille näkemys, jonka mukaan EU:ssa on nähtävillä keskustelua ja ristiin vetoa EU:n olemuksesta suhteessa liittovaltion suuntaan vievän kehityksen sekä jäsenvaltiovetoisen yhteistyön välillä. H4 haastattelussa nousi esille jäsenmaiden EU:lle antaman mandaatin suhde suvereniteettiin, jonka voidaan yleisesti nähdä olevan jäsenvaltiolle tärkeintä kansallisen toimivallan ydintä. Selkeänä liittovaltiokehityksenä voidaan pitää tilannetta, jossa kansalliseen suvereniteettiin liittyvää toimivaltaa luovutetaan ja keskitetään yksittäistä kansallisvaltiota ylemmälle tasolle. Jäsenvaltiovetoisen yhteistyön puitteissa melkein mitä tahansa muuta toimivaltaa voidaan jakaa tai luovuttaa ylemmälle tasolle, jos sen nähdään harmonisoivan toimintamalleja sekä tuovan lisäarvoa koko EU:n näkökulmasta.

¹²⁷ Ks. Kuva 4.

Sotilas- ja siviiliturvallisuuden välinen yhteistyö (sisältäen NATO:n ja transatlanttisen yhteistyön) nousi löydöksenä 86 % haastatteluista saaden korkean merkittävyyden arvion kehitysalue yhteistyössä osa-alueella. EUMSS nousi erikseen esille merkittävänä poliittisen tason ohjaavana asiana H3, H6 ja H7 haastatteluissa. Lisäksi H3 ja H6 liittyivät EUMSS:n merelliseen turvallisuusnäkökulmaan yleisesti ja nostivat esille Euroopan puolustusviraston (EDA) osallistumisen EUMSS valmisteluun. Tätä kautta löytyy EDAlle poliittisen tason yhteys rannikkovartiostotoimintoihin liittyen, mikä ei kuitenkaan H5 mukaan ole vielä näkynyt EDAn kontribuutiona rannikkovartiostotoiminoissa tai niihin liitettävissä olevassa operatiivisen tason yhteistyössä. H4 mukaan puolustusyhteistyö on kuitenkin mukana, kun käsitellään rannikkovartiostotoimintoja ja siihen liittyvää meripolitiikkaa. H4, H5, H6 ja H7 mukaan Suomen liittymisen NATO:n nähtiin myös vaikuttavan tulevaisuudessa rannikkovartiostotoimintoihin liittyvään politiikkaan ja kansainväliseen yhteistyöhön Suomessa. NATO:n osalta H7 kiteytti, että "- - sitä ei voi sivuuttaa toimijana" rannikkovartiostotoiminoista puhuttaessa.

Haastattelujen H1, H6 ja H7 perusteella meripolitiikkaan liittyvä sääntely on toteutettu pääpiirteittäin laadukkaasti ja riittävän kattavasti niin EU:n tasolla kuin Suomessa. H7 mukaan meripolitiikan toimeenpano on Suomessa säädetty ministeriötasolla kohtuullisen tarkasti ja virastojen roolina on lähinnä toimeenpanna operatiivisia tehtäviä. H1 nostaa esiin, että EU:n meripolitiikan sekä siihen liittyen rannikkovartiostotoimintojen toimeenpano ovat jäsenvaltioiden vastuulla ja että kansallinen yhdenmety meripolitiikka on Suomessa valtioneuvoston kanslian (VNK) vastuulla. H6 näkemyksen mukaan meripolitiikkaan liittyvä sääntely on ollut aikaisemmin hieman sekavaa mutta se on kehittynyt EU:n sisällä huomattavasti 2010-luvun jälkeisenä aikana.

Aiheeseen liittyvänä ja keskimääräisen merkittävyyden arvion vahvuusalue yhteistyössä osa-alueen löydöksenä 57 % esiintyvyydellä nousi haastatteluista esille **Rajavartiolaitoksen virkamiesten "kaksoishatutus"**. H7 nostaa hyvin esille Rajavartiolaitoksen esikunnan roolin ministeriön rajavartio-osastona, mikä tuo sille niin sanotun "tuplalakin", joka tuo huomattavan edun valmistelussa omien tavoitteiden läpisaamisen kannalta katsottuna. Kaksoishatutukseen liittyen H4 mainitsee hyödyllisenä, että käytännön ja politiikan tasojen välinen ero on lyhyt. Toisaalta hän nostaa esille uhkana, että iso kuva saattaa hämärtyä, kun helposti keskitytään liian pieniin yksityiskohtiin toimittaessa samanaikaisesti usealla eri tasolla valmistelussa. H1 näkemyksen mukaan kaksoishatutus tuo joustavuutta mutta samanaikaisesti hän näkee uhkana siihen liittyvän valvonnan ohuuden ja niin sanotun palomuurin puutteen. H2 näkee, tätäkin asiaa koskevana, laajempina tekijänä eri tasoilla olevat erilaiset intressit. Kaksoishatutuksen voidaan

nähdä poistavan intressiristiriidat ministeriön ja Rajavartiolaitoksen esikunnan väliltä. Ne kuitenkin säilyvät Rajavartiolaitoksen esikunnan ja hallintoyksikön välillä, mikäli yhteistyö ja tiedonkulku näiden tasojen välillä ei ole saumatonta.

H5 haastattelusta esiin nousee EU:n sääntelyn lisäksi IMO:n vaikutus kansallisiin säädöksiin ja vastuuseen etenkin meripelastuksen toteutuksessa meripolitiikkaan liittyen. H4 lisää meripelastuksen ohella kansallisen sääntelyn vastuulle alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen tehtävät, joilla on omat liittymäpintansa merirajojen valvontaan ja kansalliseen suvereniteettiin. H2 näkemyksen mukaan Suomessa ei ole vielä virallista käsitystä rannikkovartiostotoiminnoista. Tämä saattaa hyvinkin osaltaan vaikuttaa seuraaviin H4 esittämiin ja huomionarvoisiin näkemyksiin:

- *Suomen meripolitiikka on keskeinen rannikkovartiostotoimintoja ohjaava kansallinen kokonaisuus mutta sen valmistelu menee osittain ohi sisäministeriön valmistelun.*
- *Monet Rajavartiolaitoksen käytännön vastuualueista rannikkovartiostotoiminnoissa eivät kuulu poliittisella tasolla sisäministeriön vastuulle.*

Käsitteen tarkan sisällön määrittelemättömyys tekee toiminnasta haastavaa, mikäli ministeriöiden ja virastojen rajat ylittävässä yhteistyössä sekä tiedon kulussa on puutteita. Se voi pahimmillaan jättää toimintaan aukkoja, jos yhteistyö sijaitsee toimivallan reuna-alueilla, kuten käy ilmi H2 haastattelussa. Tähän liittyen merkittävyydeltään korkean tason arvion löydöksenä sai 86 % ilmaantuvuudella yhteistyöhön liittyvä uhka ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa osaluueella **rannikkovartiostotoimintojen pirstoutuminen ja siihen liittyvien vastuiden / resurssien jakautuminen niin EU:ssa kuin kansallisesti Suomessa**. Voidaankin sanoa, että tässä suhteessa Rajavartiolaitoksen esikunnan tulee olla sisäministeriön rajavartio-osastona heillä myös muiden ministeriöiden vastuulla olevan politiikan ja sääntelyn valmistelussa rannikkovartiostotoimintoihin liittyen niin kansallisesti kuin EU:n tasolla.

Komission työskentelyssä rannikkovartiostotoimintoihin liittyviä asioita käsitellään usean pääosaston puitteissa. DG Mare:n rooli nousi merkittävänä esille kahdessa haastattelussa. H6 piti DG Mare:a ajurina, joka koordinoi komission alaista toimintaa merellisissä asioissa. H1 nosti DG Mare:n ja DG Home:n roolit merkittävimpinä rannikkovartiostotoimintoihin liittyvässä poliittisessa valmistelussa merellisen turvallisuuden ja meriympäristön suojelun osalta. H4 ja H5 näkemyksien mukaan pääosastojen välinen yhteistyö vaatii kehittämistä rannikkovartiostotoimintojen näkökulmasta, jotta politiikkaa ja säätelyä saadaan selkeytettyä ja harmonisoitua pa-

remmin. H4 nosti esille relevantin kysymyksen "Mitä ovat rannikkovartiostotoiminnot?" liittyen käsitteen laaja-alaisuuteen ja sisältöön, kun mennään sen yksityiskohtiin. H7 haastattelussa nousi puolestaan esille Rannikkovartiostotoimintojen laaja-alaisuus komission, neuvoston ja virastojen näkökulmasta sekä toisaalta niiden dynaamisuus positiivisessa mielessä. Virallisesti EU:n tasolla on määritelty rannikkovartiostotoimintoihin liittyvät laajat kokonaisuudet¹²⁸. Käytännössä kaikkia näihin kokonaisuuksiin kuuluvia tehtäviä ei ole kyetty määrittelemään kaiken kattavasti EU:ssa, eikä kansallisesti Suomessa. Toisaalta tämä tuo niihin liittyvään toimintaan edellä kuvatun näkemyksen mukaisesti dynaamisuutta mutta toisaalta vaikeuttaa vastuunjakoja ja yhteistyötä etenkin mandaatin raja-alueella toimittaessa.

Rannikkovartiostotoimintojen laajuutta avaavana esimerkkinä voidaan nostaa H4 haastattelussa esiin noussut näkemys, jonka mukaan EIBM toimii osana rannikkovartiostotoimintoja. Viime vuosina EIBM on ollut, niin painoarvoltaan kuin vaikutuksiltaan, huomattavan suuri kokonaisuus EU:n politiikassa. EIBM-strategian perusteella se liittyy rannikkovartiostotoimintoihin lähinnä merirajojen valvonnan kautta¹²⁹, mikä on kuitenkin vain yksi yhdestätoista yleisellä tasolla määritellyistä rannikkovartiostotoiminnoista. Kansallisella tasolla Suomessa merirajojen valvonnan ymmärretään yleensä sisältävän ainakin osittain muitakin EU:n tasolla määriteltyjen rannikkovartiostotoimintojen tehtäviä, mikä tekee aiheen käsittelystä ja vertailusta haastavaa. Kokonaisuutena voidaankin helposti yhtyä H5 esittämään näkemykseen, jonka mukaan politiikan ja sääntelyn implementoinnin osalta on vielä kehitettävää EU:n sisäisen yhteistyön näkökulmasta. Tämä näkemys voidaan ulottaa niin EU:n tason kuin Suomessa kansallisen tason politiikan ja sääntelyn implementointiin käytännössä.

Haastatteluista keskeisenä löydöksenä nousi **kansainvälisen yhteistyön näkökulmasta uhkana kansalliset intressit ja politikointi yhteistyön sijasta**. Tähän keskeiseen löydökseen viittasi 86% haastatelluista, mikä antoi sille korkean merkittävyyden arvion. H3 nosti haastattelussa esille, että EU:ssa on 27 jäsenvaltiota, joilla on erilaisia ja eri alueille kohdistuvia intressejä sekä yhteensä noin 300 viranomaista, jotka toimivat rannikkovartiostotoimintojen tehtäväkentässä. H4 totesi, että aiheeseen liittyy paljon erilaisia ambitiesiä EU:n sisällä. H1 ja H5 nostivat esille maiden poliittisen tilanteen vaikuttavan sääntelyyn ja sitä kautta politiikkaan liittyvään toimintaan sekä isojen maiden suuren merkityksen valmistelussa. Kun tähän kokonaisuuteen lisätään vielä H2 esiin nostama erilaisten intressien jakautuminen laajemmin aina EU:n

¹²⁸ Ks. Komission suositus (EU) 2021/1222, s. 7; Ks. Luku 1., s. 3.

¹²⁹ Euroopan komissio COM(2023) 146 final.

tasolta kansallisten virastojen tasolle asti, on vaarana, että yhteistyössä ei päästä aidosti solidaarisuuteen ja kollektiiviseen hyötyyn perustuvalle tasolle. Rannikkovartiostotoiminnot voidaan nähdä useaan EU:n toimintapolitiikkaan liittyvänä ja merellisen turvallisuuden eri osa-alueen tehtävät kattavasti käsittävänä kokonaisuutena. Käsitteen laajuus ja osittain epämääräisyys huomioon ottaen siinä on kuitenkin päästy monella osa-alueella etenemään kohti hedelmällistä ja kaikkia osapuolia hyödyttävää yhteistyötä.

5.1.1. Rajavartiolaitoksen osallistuminen ja tehtävät rannikkovartiostotoiminnoissa Suomessa

Suomen osallistumista EU:n meripolitiikan toimenpanoon ohjaa kansallisesti valtioneuvosto. Käytännössä politiikan toimeenpanoa ohjaavana ohjelmana toimii Valtioneuvoston periaatepäätös meripolitiikan toimenpideohjelmasta. Siinä vuoden 2022 toimintavaltainen valtioneuvosto on määrittänyt Suomen meripolitiikan toimeenpanon kärjiksi merten suojelun, meriklusterin ja merellisen tuotannon sekä niihin liittyen yhteensä 44 toimenpidettä. Toimenpiteet liittyvät suurelta osin globaalin tason toimenpiteisiin niin ympäristön suojellisten asioiden merilogistiikan kuin meriteollisuuden osa-alueilla sekä kestävään merelliseen tuotantoon.¹³⁰ Valtioneuvoston ohjaus meripolitiikkaan liittyen näyttääkin olevan pääpainoltaan ekologista kehitystä korostava. Siinä on myös erikseen määriteltä toimii (II/3) Huoltovarmuuden sekä turvallisen ja sujuvan logistiikan takaaminen kaikissa olosuhteissa, joka liittyy kiinteästi meriturvallisuuden eri osa-alueisiin niin tilannekuvan kuin meriliikenteen johtamisen sekä tilannetietoisuuden lisäämisen kautta¹³¹.

Rannikkovartiostotoimintojen ja Rajavartiolaitoksen näkökulmasta tästä toimenpideohjelmasta on löydettävissä toimenpiteitä, joiden voidaan nähdä liittyvän suoraan rannikkovartiostotoimintoihin Suomessa. Toimenpideohjelmasta löytyy kuusi toimenpidettä, jotka liittyvät suoraan meriympäristön suojeluun, joka liittyy Rajavartiolaitoksen lakisääteisistä tehtävistä ympäristövahtien torjuntaan ja sen johtamiseen aavalla merellä. Samoin siitä löytyy kuusi toimenpidettä, jotka liittyvät suoraan meriturvallisuuteen ja sen alaisiin merenkulun turvallisuuteen sekä pelastustoimintaan liittyviin rannikkovartiostotoimintojen osa-alueisiin. Kalastuksen tarkastus- ja valvontatoiminnan sekä merirajan valvonnan osalta on löydettävissä yhdet toimenpiteet, jolla

¹³⁰ Valtioneuvosto: Valtioneuvoston periaatepäätös meripolitiikan toimenpideohjelmasta. Valtioneuvoston julkaisu, 2022:42, 2022. [<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-910-6>], luettu 14.7.2023.

¹³¹ Sama, s. 29.

on suora liityntäpinta Rajavartiolaitoksen toimivaltaan kuuluviin tehtäviin. Käytännössä ihmis-kaupan ja salakuljetuksen estäminen ja tukahduttaminen ja tähän liittyvä merioikeuden noudattamisen valvonta sekä meriliikenteeseen liittyvät tullin toiminnot ovat ainoat rannikkovartiostotoiminnot, joita ei ohjata suoraan tässä kansallisessa meripolitiikan toimenpideohjelmassa.

Rajavartiolaitoksen tehtävät perustuvat sääntelyyn ja tulevat kansallisesta lainsäädännöstä. Rajavartiolaitoksen ja yleisemmin rajaturvallisuuden lakisääteisen tehtäväkentän kannalta keskeisintä lainsäädäntöä sekä niiden pykäliä, joissa säädetään Rajavartiolaitoksen **päävastuulla** olevista tehtävistä, ovat:

- Rajavartiolaitolaki,
 - *3 § Rajavartiolaitoksen tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. - - - Rajavartiolaitos vastaa yhteistyöstä Euroopan raja- ja merivartiostoviraston kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä¹³².*
- Meripelastuslaki,
 - *3 § Rajavartiolaitos on johtava meripelastusviranomainen, joka vastaa meripelastustoimen järjestämisestä¹³³.*
- Pelastuslaki,
 - *27 a § Rajavartiolaitos huolehtii pelastustoiminnasta Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä tapahtuneissa alusöljyvahingoissa ja aluskemikaalivahingoissa ja sovittaa yhteen siihen varautumista.*
 - *34 § Alusöljyvahingossa ja aluskemikaalivahingossa Suomen aluevesillä aavalla selällä tai talousvyöhykkeellä pelastustoiminnan johtajan asettaa kuitenkin Rajavartiolaitos.¹³⁴*
- Merenkulun ympäristönsuojelulaki,
 - *3 luku 5 § Öljypäästömaksun määrää rajavartiolaitos*
 - *12 luku 6 § Rajavartiolaitos on johtava valvontaviranomainen valvonnassa, joka koskee aluksesta veteen menevistä päästöistä tässä laissa ja sen nojalla*

¹³² Rajavartiolaitolaki, 15.7.2005/578.

¹³³ Meripelastuslaki, 30.11.2001/1145.

¹³⁴ Pelastuslaki, 29.4.2011/379.

*annettujen säännösten ja määräysten noudattamista Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä.*¹³⁵

- Tasavallan presidentin asetus Rajavartiolaitoksen tehtävistä Ahvenanmaan maakunnassa
 - *3 § Rajavartiolaitos vastaa öljyvahinkojen torjumisesta annetun maakuntalain (Ålands författningssamling 1977:16) 15 a §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle kuuluvien tehtävien hoitamisesta. Maakunnassa määrätyt öljypäästömaksut tulevat valtiolle korvauksena rajavartiolaitokselle siirrettyjen hallinnollisten tehtävien suorittamisesta.*
- - -
*Rajavartiolaitos hoitaa yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain (1188/2014) 6 §:ssä tarkoitettut tehtävät maakunnassa.*¹³⁶
 - Aluevalvontalaki.
 - *24 § Sotilasviranomaisten tehtävänä on huolehtia aluevalvonnan toimeenpanosta sekä aluevalvontaviranomaisten yhteistoiminnasta.*
Rajavartiolaitos huolehtii aluevalvonnasta valtakunnan rajoilla sekä siellä, minne sen toiminta rajavartiolain (578/2005) 4 §:n mukaan kohdentuu. (15.7.2005/589).
 - *25 § Aluevalvontaviranomainen huolehtii aluerikkomuksen ja alueloukkauksen alustavasta selvittämisestä. Tarvittaessa asian tarkempi selvittäminen siirretään sotilas- tai rajavartiioviranomaiselle.*
*Aluerikkomuksen ja alueloukkauksen esitutkinnan toimittaa poliisi taikka Rajavartiolaitos. Rajavartiolaitoksen toimittamasta esitutkinnasta säädetään rikos- torjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (108/2018). (30.1.2018/119).*¹³⁷

Edellä on lueteltu lainsäädäntö ja ne tehtävät, joissa Rajavartiolaitoksella on sääntelyn perusteella päävastuu. Rannikkovartiostotoiminnoista löytyy liittymäpintoja kyseisiin tehtäviin ainakin meriturvallisuudesta, alusonnettomuuksien yhteydessä ja merellä annettavasta avusta, kalastuksen tarkastus- ja valvontatoiminnasta, merirajojen valvonnasta, meriympäristön suoje-

¹³⁵ Merenkulun ympäristönsuojelulaki, 29.12.2009/1672.

¹³⁶ Tasavallan presidentin asetus Rajavartiolaitoksen tehtävistä Ahvenanmaan maakunnassa, 24.5.2017/309.

¹³⁷ Aluevalvontalaki, 18.8.2000/755.

lusta ja siihen liittyvistä toimista, ihmiskaupan ja salakuljetuksen estämisestä ja tukahduttamisesta sekä tähän liittyvän meri-oikeuden noudattamisen valvonnasta, etsintä- ja pelastustoiminnasta merellä, merialan seurannasta ja valvonnasta sekä merionnettomuuksien ja -katastrofien torjunnasta. Rajavartiolaitoksen päävastuulla oleviin tehtäviin liittyvien rannikkovartiostotoimintojen osa-alueiden lisäksi on Rajavartiolaitokselle säädetty näissä tai muussa kansallisessa lainsäädännössä toimivaltaa suorittaa erinäisiä muiden viranomaisten päävastuulla olevia tehtäviä. Osa näistä tehtävistä liittyvät jäljelle jääneisiin Rannikkovartiostotoimintoihin eli meriliikenteeseen liittyviin tullin toimintoihin sekä merenkulun, alusten ja satamien turvatoimiin. Rajavartiolaitos osallistuu päävastuullisena viranomaisena kaikkiaan yhdeksään yhdestätoista rannikkovartiostotoiminnoista sekä lisäksi muun toimivaltansa puitteissa kahteen jäljelle jääneeseen rannikkovartiostotoimintoon.

Rajavartiolaitoksen lakisäätteisten tehtävien ja vastuiden perusteella voidaan hyvin yhtyä haastatteluissa vahvuusalueena yhteistyössä esiin nousseeseen sekä korkean merkittävyyden arvion saaneeseen löydökseen, joka korostaa **Rajavartiolaitoksen roolin keskeisyyttä rannikkovartiostotoiminnoissa Suomessa**. Tätä löydöstä käsiteltiin ja tuettiin 71 % haastatteluista. Rajavartiolaitoksen merkittävä rooli tai tärkeys ja johtava asema viranomaisena nousivat esille H1, H3, H5, H6 ja H7 haastatteluissa. H1 näkemyksessä esiin nousi Rajavartiolaitoksen rooli merellisenä yhteistoimintaviranomaisena. H6 näki Rajavartiolaitoksen keskeisen roolin lisäksi, että eri toimintoihin liittyvä yhteistyö on usein kahden välistä. H7 puolestaan nosti vastauksessaan esille Rajavartiolaitoksen sisäisten resurssien jaon epäsuhtaan merellisten tehtävien näkökulmasta arvioituna. Kaiken kaikkiaan haastattelut tukivat lainsäädännöstä tulevien tehtävien ja rannikkovartiostotoimintojen vertailun perusteella tullutta kuvaa, joka korostaa Rajavartiolaitoksen roolia johtavana viranomaisena rannikkovartiostotoiminnoissa Suomessa. Yhteistyön merkitystä valmistelussa korostaa se, että iso osa Rajavartiolaitoksen päävastuulla olevista tehtävistä rannikkovartiostotoiminnoissa tulee muusta kuin suoraan Rajavartiolaitosta ja rajaturvallisuutta koskevasta lainsäädännöstä.

Rannikkovartiostotoimintoihin liittyvästä kansallisen tason yhteistyöstä Suomessa puhuttaessa haastattelijoiden vastauksista nousi esiin useita näkemyksiä, joiden mukaan yhteistyö on toimivaa. H3 nosti esiin toimivan yhteistyön ohella, että rakenteet yhteistyölle ovat kunnossa. H4 näkemyksen mukaan rannikkovartiostotoimintoihin liittyvä merellinen yhteistyö on löytänyt paikkansa ajan kuluessa ja on näin ollen toimivaa. Tähän liittyen H6 mukaan Suomessa on suhteellisen helppoa koordinoita yhteistyötä ja valmistelua, kun täällä toimijat tuntevat toi-

sensa. Tässä kohtaa esiin nostettavat kansallisen tason yhteistyöhön liittyvät näkemykset kuuluvat lisäksi myöhemmin avattavaan löydökseen, jonka mukaan **yhteistyöhön osallistuminen on itseisarvo jo sellaisenaan.**

Haastatteluista edellä esiin nostetut asiat voidaan yhdistää yhteistyön kautta syntyneeseen toimijoiden väliseen luottamukseen, yhdessä jaettuun arvomaailmaan sekä vakiintuneen yhteistyön kautta rakennettuun vastavuoroisuuden odotukseen. Nämä ovat tekijöitä, jotka mahdollistavat sujuvan, tehokkaan ja kollektiivista hyötyä tuovan yhteistyön omassa toimivallassa olevien mutta oman päävastuun ulkopuolella olevien lakisäätteisten tehtävien toimeenpanossa. Pienen maan resursseilla yhteistyö on myös edellytys, jotta voidaan taata hyvä viranomaisten palvelutaso kansalaisille koko maan alueella jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Suomen kansallisen tason yhteistyöhön liittyen H4 totesi pragmaattisesti, että muutosten kanssa on pystyttävä elämään ja toimintaa on kyettävä tarvittaessa muuttamaan tilanteen mukaan.

Yhtenä keskeisenä löydöksenä haastatteluista nousi merellisten toimijoiden välisen viranomaisyhteistyön **(METO) -rakenteet** Suomessa. Se sai haastatteluissa 57 % ilmaantumisen perusteella keskimääräisen arvion merkittävyydeltään ja sijoittui vahvuusalueelle yhteistyöhön liittyen. H6 nosti vastauksessaan esiin, että METO rakenteet ovat alkujaan perustuneet valvontajärjestelmän kehityksen pohjalle. Siihen liittyvä yhteistyö on ollut hyvin toimintaspesifiä ja siinä on käsitelty lähinnä kaikkia osapuolia koskevia asioita. H1 näkemyksen mukaan METO toimii lavettina yhteistoiminnalle. H2 näkemys jatkaa samaan suuntaan esittämällä ensin, että rakenteesta ei ole tällä hetkellä juuri konkreettista hyötyä, mutta lisäämällä, että se pakottaa rakenteeseen kuuluvia toimijoita kokoontumaan ja tasaamaan tietoa. Lisäksi hän jatkaa, että voisi olla tilausta laajennetulle METO:lle, jossa voitaisiin käsitellä eri toimintoja nykyistä laajalaisemmin eri toimijoiden kesken. H7 puolestaan nostaa yhteistyöelementteinä METO:n rinnalle YVT-neuvottelukunnan ja PTR-toiminnan, jotka ovat tulleet mahdolliseksi tehtäviin liittyvän vastuunjaon ja sääntelyn kautta.

Kansallisen tason yhteistyötä sivuttiin lisäksi H3 ja H5 haastatteluissa käsiteltäessä Itämerellä vuoden 2023 kesällä alkanutta MMO-operaatiota, jossa eri valtioiden rannikkovartiostotoimintoja suorittavat viranomaiset ja EU:n virastot tekevät laaja-alaisesti yhteistyötä. H5 nosti esille, että TRAFICOMin ja Rajavartiolaitoksen välinen yhteistyö on lisääntynyt MMO:n johdosta ja H3 puolestaan nosti esille Rajavartiolaitoksen roolin kansallisena yhteyspisteenä operaatioon liittyen. Yleisellä tasolla H2 haastattelussa nousi esille, että TRAFICOMin tehtäväkentässä olisi

vielä saatavilla synergioita järjestelemällä tehtäviä uudelleen kansallisesti. H6 näkemyksen mukaan keskeisimpiä toimijoita rannikkovartiostoiminnoissa Rajavartiolaitoksen lisäksi ovat TRAFICOM, Puolustusvoimat, Maa- ja metsätalousministeriö sekä Tulli. H7 nosti esiin rannikkovartiostotoimintojen pirstoutumisen uhkana yhteistyölle, jos vastuu toimijoiden välillä häviää. Kokonaisuutena rannikkovartiostotoimintoihin osallistuu Suomessa useita eri viranomaisia ja siihen liittyvistä tehtävistä säädetään useassa eri laissa, kuten aikaisemmin todettiin avattaessa Rajavartiolaitoksen päävastuulla olevia tehtäviä rannikkovartiostotoimintoihin liittyen. Tämä pakottaa viranomaiset yhteistyöhön, josta on selkeästi tullut Suomessa vahvuus ja josta saatu kokemus helpottaa meidän toimintaa myös kansainvälisessä yhteistyössä.

5.1.2. Rajavartiolaitoksen osallistuminen Euroopan unionin sisäiseen yhteistyöhön rannikkovartiostotoiminnoissa

Rannikkovartiostotoimintojen ja niihin liittyvän EU:n sisäisen yhteistyön kehitystä eteenpäin ajaneena voimana on ollut vuodesta 2009 lähtien ECGFF. Foorumi on EU:n alueella toimivien rannikkovartiostoviranomaisten yhteenliittymä. Sen alkuperäisenä tarkoituksena on ollut kerätä ympärilleen EU:n alueella toimivia kansallisia rannikkovartiostoviranomaisia, joilla on yhteinen tahtotila EU:n meripolitiikkaan kuuluvan meriturvallisuuden ja siihen liittyvän kansainvälisen yhteistyön sekä suorituskykyjen kehittämisessä. Sen toiminta on ollut alusta alkaen Euroopan komission tukemaa.¹³⁸ **ECGFF rooli tulevaisuudessa** nousi keskeisenä löydöksenä haastatteluista ja sai 43 % ilmaantumisella keskimääräisen merkittävyyden arvion kehitysalue yhteistyössä osa-alueella. H6 nostaa esille, että ECGFF rooli ja merkitys on ollut suurimmillaan ennen vuosien 2018–2019 aikana voimaan tulleita rannikkovartiostotoimintoihin liittyviä säädöksiä¹³⁹, joiden myötä on päästy varsinaiseen yhteistyöhön. H1 näkemyksen mukaan Suomessa on ollut iso rooli ECGFF ja rannikkovartiostotoimintojen kehittämisessä koulutusyhteistyön ja henkilöstön vaihdon kautta mutta nykyään on epäselvää tuoko ECGFF enää varsinaista lisäarvoa. H5 näkee myös, että ECGFF roolia tulee miettiä uudelleen ja mahdollisesti selkeyttää esimerkiksi puhtaasti koulutukseen keskittyvänä toimijana. Aiheeseen liittyen H3 nostaa esiin, että Rajavartiolaitos on tarjonnut koulutusmahdollisuuksia niin omalle henkilöstölle kuin muille rannikkovartiostotoimintoja suorittaville tahoille kansallisesti ja kansainvälisesti.

¹³⁸ European Commission: European Coast Guard Functions Forum (ECGFF): Ten Years of fruitful co-operation to address security challenges at the EU waters. [https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/european-coast-guard-functions-forum-ecgff-ten-years-fruitful-co-operation-address-security-2019-11-20_en], luettu 14.7.2023.

¹³⁹ Ks. alaluku 4.2.

Haastattelujen ja EU:n virastojen roolin sekä EU:n sääntelyn kehittymisen myötä näyttääkin siltä, että ECGFF on ollut alkujaan rannikkovartiostotoimintoihin liittyvän kansainvälisen yhteistyön kasvualusta. Sen epävirallinen rooli on tehnyt siitä hyvän paikan hakea yhteisymmärrystä ja toimintamalleja yhteistyöhön liittyen sekä tuoda rannikkovartiostotoimintoihin liittyvät EU:n alueen viranomaiset yhteen. Nykyään yhteistyön ja sääntelyn vakiinnuttua on ECGFF rooli pienentynyt mutta se toimii edelleen hyvänä yhteistyön työkaluna. Sen kautta voidaan korostaa tiettyjä kulloinkin ajankohtaisesti pinnalla olevia teemoja niin koulutuksen kuin tietojen ja toimintatapamallien sekä hyvien käytänteiden jakamisen kautta.

Löydös, **Rajavartiolaitos on kokoaan suurempi toimija rannikkovartiostotoiminnoissa**, esiintyi 43 % haastatteluista saaden keskimääräisen merkittävyyden arvion vahvuusalue yhteistyössä osa-alueella. Rajavartiolaitoksen verrattain suuren roolin ja merkittävyyden EU:n tason yhteistyöhön nostivat esille kolme haastateltavaa. H6 mielestä Suomi ja Rajavartiolaitos ovat päässeet vaikuttamaan kokoaan enemmän EU:n tason yhteistyön kehittämisessä oman mallinsa mukaisesti. H3 nostaa syyksi tälle kokoaan suuremmalle vaikutukselle Rajavartiolaitoksen kokemuksen yhteistyöstä kansallisesti sekä osallistumisen erinäisiin EU:n pilottihankkeisiin. Tästä esimerkkinä voidaan pitää H1 mainitsemaa Suomen isoa roolia ECGFF ja rannikkovartiostotoimintojen kehittämisessä. Voidaankin pitää etuna, että Suomessa on jouduttu hakemaan tehokkuutta ja palvelutasoa viranomaisten välisellä yhteistyöllä, joka on luonut valmiuden osallistua erilaisiin kokeiluihin myös kansainvälisesti. Tämä kokemuksen voidaan nähdä myös lisäävän Suomalaisen osaamisen vetovoimaa ja haluttuutta yhteistyökumppanina kansainvälisesti.

EU:n rannikkovartiostotoimintoihin kiinteästi sidoksissa olevien virastojen työskentelyä ja yhteistyötä Rajavartiolaitoksen näkökulmasta käsiteltiin kattavasti usean haastattelun aikana. Löydöksenä **EBCGA:n ja/tai EMSAn rooli/t kumppanina rannikkovartiostotoiminnoissa** nousi esille 100 % haastatteluista ja sai korkean merkittävyyden arvon vahvuusalue yhteistyössä osa-alueella. Haastatteluissa korostui Frontexin eli EBCGA:n ja EMSAn keskeiset roolit Rajavartiolaitoksen merkittävimpinä kumppaneina. H3 näkemyksen mukaan EBCGA, EFCA ja EMSA ovat EU:n virastoista tärkeimpiä kumppaneita rannikkovartiostotoimintoihin liittyen. H7 haastattelussa nousi esiin virastojen painoarvon erilaisuus ja hän piti EBCGA:ta kaikkein suurimpana ja resursoiduinpana. Sama näkemys tuli esille H1 haastattelussa, jossa korostettiin myös EBCGA:n roolia Rajavartiolaitoksen keskeisimpänä kumppanina. Yleisesti kaikkia virastoja koskien H7 lisäsi, että ne voivat katsoa rannikkovartiostotoimintoja poikkileikkaavasti,

mikä tuo yhteistyöhön lisäarvoa. H4 nosti esille EBCGA:n mandaatin poikkeuksellisen laajuuden, joka tuo sen lähimmäksi operatiivista toimintaa ja kansallisia viranomaisia. H2 näkemyksen mukaan merellisen turvallisuuden näkökulmasta EMSAlla on vähintään yhtä suuri rooli kumppanina kuin EBCGA:lla. EMSAn rooli kumppanina merialueen valvonnan ja ympäristövahinkojen torjunnan saralla nousi esille myös H1 haastattelussa.

EMSA yhteistyö nousi löydöksenä esille 86 % haastatteluissa ja sai korkean merkittävyyden arvion kehitysalue yhteistyössä osa-alueella. Rajavartiolaitoksen näkökulmasta EMSAa kuvattiin H7 haastattelussa "mustaksi pisteeksi", koska EMSA hakee vielä rooliaan siviili merenkulun ja valvonnan osalta. Tähän liittyen H7 lisäsi vielä EMSAn palvelujen lisääntymisen Rajavartiolaitoksen toimialueella, mikä luo tarpeen merellistä osaamista korostavan yhteistyön syventämiselle entisestään. Tätä näkemystä tukee H5 haastattelu, jossa nousi tarve kyetä kasvatamaan Rajavartiolaitoksen roolia EMSAn suuntaan. Esimerkkeinä nousivat substanssispesifit tekijät, kuten EAS-varastot, joissa EMSA on varastoinut öljyntorjuntakalustoa muun muassa Suomeen alueellisen ympäristövahinkojen torjuntaan varautumisen tueksi. H3 nostaa esille EU:n sisäisen yhteistyön mahdollistavan muun muassa EMSAn satelliittipalveluiden ja muiden resurssien käytön omassa toiminnassa. H6 haastattelusta nousee esimerkkinä EMSAn miehittämättömien ilma-alusten käyttöön liittyvien palveluiden pilottikäytön mahdollistama oman toiminnan kehittäminen ja siitä saatu hyöty operatiivisessa toiminnassa.

Yhteistyöhön liittyen H6 haastattelussa nousee esiin TRAFICOMin kansallisesti johtava rooli EMSAn hallintoneuvostossa, jossa Rajavartiolaitoksella on puheoikeus. Tämä on toistaiseksi palvellut Rajavartiolaitoksen tarpeita riittävällä tasolla. EMSAn tehtäväkentän painopiste on kuitenkin kallistunut TRAFICOMilta Rajavartiolaitoksen suuntaan merellisen ympäristövahinkojen torjunnan tultua yhdeksi Rajavartiolaitoksen päävastuulla olevista lakisääteisistä tehtävistä vuonna 2019.

EBCGA:n, EMSAn ja EFCAn lisäksi haastatteluissa ei nouse muita EU:n virastoja, joilla olisi merkittävällä tavalla suoraa yhtymäpintaa rannikkovartiostotoimintoihin. Epäsuoria ja välillisiä yhteyksiä nousi EDAn kanssa politiikkatasolla puolustusyhteistyöhön liittyen ja EUROPOLin kanssa operatiivisen tason tietojen vaihdossa ja analyysissä, mikä nousi esille H4 ja H7 haastatteluissa. EU:n virastojen lisäksi rannikkovartiostotoimintoihin liittyvään suoraan yhteistyöhön liittyvät ECGFF lisäksi erinäiset EU:n jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä olevat järjestöt ja foorumit. Haastatteluissa esille nousseita yhteistyötä tukevia elimiä ovat muun muassa BSRBCC, IMO, NACGF, ACGF ja HELCOM.

BSRBCC rooli tulevaisuudessa nousi löydöksenä 57 % haastatteluissa ja sai merkittävyydeltään keskimääräisen arvion yhteistyöhön liittyvänä uhkana ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa osa-alueella. Alueelliselle yhteistyölle ja eritoten BSRBCC:lle nähtiin tarve H2 haastattelussa. BSRBCC:n merkittävyyden olennainen tekijä on ollut H4, H5 ja H6 haastatteluiden perusteella se, että Venäjä on ollut siinä mukana, mikä nähdään alueellisesti olennaisena Itämeren piirin yhteistyön tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. H5 nostaa esille Venäjän kuulumisen yhteistyön piiriin, ennen Venäjän vuoden 2022 helmikuussa Ukrainaan aloittamaa hyökkäystä, olleen suuri syy siihen, että EBCGA halusi olla mukana BSRBCC:n kokouksissa. H4 näkee, että Venäjän väliaikainen poissulkeminen BSRBCC yhteistyöstä erottamisen sijaan mahdollistaa sen paluun yhteistyön piiriin, kun aika on oikea.

H5 haastattelun sisältä on tehtävä erikseen yksittäisiä nostoja niiden laadullisen merkittävyyden ja kontekstin kokonaisuutta selventävien syiden perusteella. Nämä nostot avaavat kattavasti loppujen EU:n sisäiseen yhteistyöhön rannikkovartiostotoiminnoissa vaikuttavien ylikansallisten tekijöiden merkitystä Rajavartiolaitoksen näkökulmasta. H5 nostaa esille muun muassa IMO:n merkittävän roolin ja vaikutuksen kansalliseen sääntelyyn eritoten meripelastuksen ja meriturvallisuuden osa-alueilla, jossa EU:lla on vain rajallisesti toimivaltaa. Rajavartiolaitoksen rooli IMO:ssa on H5 mukaan rajallinen, kun kansallisesti työskentely IMO:ssa on Suomen osalta liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) johdossa. Ympäristövahinkojen torjuntaan liittyvän Kööpenhaminan sopimuksen osalta H5 pitää HELCOMia merkittävänä yhteistyöelementinä, jossa Rajavartiolaitos on mukana. Lisäksi hän korostaa NACGF:n merkitystä tulevaisuudessa rannikkovartiostotoimintojen osalta, kun Suomen NATOon liittymisen myötä transatlanttisen yhteistyö lisääntyy entisestään. Viimeisenä kaneettina hän kiteyttää, että kaikki nämä kansainväliset "foorumit tuovat enemmän mahdollisuuksia kuin syvät resursseja".

Jo aikaisemmin mainittu löydös, **yhteistyöhön osallistuminen on itseisarvo jo sellaisenaan**, sai haastatteluista 57 % edustavuudella keskimääräisen merkittävyyden arvion vahvuusalue yhteistyössä osa-alueella. H2 ja H3 nostivat suoraan esille, että yhteistyöllä tai siihen liittyvällä verkostoitumisella on itseisarvo jo sellaisenaan. H3 kuitenkin lisäsi, että siihen liittyviä toimintoja tulee kuitenkin arvioida kriittisesti, mihin liittyy H6 nostama näkemys pienen maan haasteesta siitä, kuinka paljon voidaan olla mukana ja vaikuttamassa eri yhteistyörakenteissa. H4 korosti valmiiden yhteistyörakenteiden tärkeyttä ja toimivuutta, mikä liittyy erityisesti operatiivisen tason yhteistyön tehokkuuteen. H3 nosti esille olennaisena asiana, että näitä yhteistyöhön liittyviä verkostoja pitää muistaa päivittää aika-ajoin tai niistä saatava hyöty heikkenee.

Kahden välisen yhteistyön hän sanoo tuovan eniten käytännössä hallintoyksikkö tasalla. Näiden näkemyksien perusteella näyttää sille, että Rajavartiolaitoksen kannattaa olla mukana kaikissa yhteistyörakenteissa, joista on nähtävillä mahdollista lisäarvoa lyhyellä tai pitkällä aikavälillä. Osallistumisen tasoa on kuitenkin kriittisesti arvioitava kulloisenkin tilanteen mukaan ja kyettävä muuttamaan painopistettä tarvittaessa. Tämä koskee niin kansallisen kuin EU:n ja ylikansallisen tason yhteistyöelimiä ja -rakenteita. H2 kiteyttää asian perimmäisen luonteen pragmaattisesti sanomalla, että "Omillaan on tultava toimeen ja muu tuo vain lisäarvoa".

Rajavartiolaitoksen näkökulmasta rannikkovartiostotoimintoihin liittyvässä kanainvälisessä yhteistyössä on tällä hetkellä keskiössä kesällä 2023 alkanut MMO-operaatio. Tämä nousee esille löydöksenä tutkimuksen haastatteluissa 71 % ja saa merkitykseltään arvon korkea vahvuusalue yhteistyössä osa-alueella. H3 pitää MMO:ta käytännön esimerkkinä EU:n sisäisestä jäsenmaiden ja virastojen välisestä yhteistyöstä rannikkovartiostotoiminnoissa. H4 korostaa MMO:n merkitystä keskeisenä rannikkovartiostotoimintoihin liittyvänä EU:n sisäisenä yhteistyön työkaluna, jolla voidaan tuoda yhteen muuten sirpaloitunutta toimintaa ja projekteja. Tätä näkemystä tukee H7 esille nostama näkemys, jonka mukaan MMO:t ovat keinä rikkoa rannikkovartiostotoimintojen siiloja. H5 nostaa MMO:t hyvänä esimerkkinä toimijoiden välisestä yhteistyöstä monella erityisellä samanaikaisesti tietyn operaation puitteissa. H4 ottaa lisäksi esille MMO:n tarpeellisuuden, joka on ilmennyt niin jäsenvaltioiden kuin ECGFF:n esille nostamana asiana rannikkovartiostotoimintoihin liittyvässä yhteistyössä. Edellä olevan perusteella voidaan tulla siihen loppupäätelmään, että MMO:t on ollut tilaus jäsenvaltioiden sisällä ja sen toimintamalli nähdään hyödyllisenä sekä lisäarvoa tuovana asiana. Sinällään MMO:ssa käytettävä toimintamalli ei ole Suomella ja Rajavartiolaitokselle uusi, koska se on lähellä sitä toiminta- ja ajattelumallia, mihin viranomaistoiminta Suomessa perustuu hyvin yleisesti.

Euroopan tason yhteistyöhän rannikkovartiostotoiminnoissa liitetään haastatteluissa useita kehityskohteita. H3 mukaan kehitettävää ja tarkennettavaa löytyy meripelastustehtäviin, ja ennen kaikkea virastojen rooliin niissä, liittyen. Tältä osin on todettava, että EU:n virastojen toimivalta meripelastuksessa on tällä hetkellä hyvin rajallinen, koska siihen liittyvä sääntely perustuu pitkälti IMOssa tehtyihin sopimuksiin. EU:n rooli ja toimivalta voi olla lähinnä jäsenvaltioita tukevaa mutta sitä voi kyllä selkeyttää ja kasvattaa EU:n sisäisin ohjein ja MoU tason sopimuksin. H3 nostaa lisäksi esille siviili- ja sotilasturvallisuuden välisellä yhteistyöllä saatavilla olevan lisäarvon. Tämä mahdollisen lisäarvon intressi on tunnistettavissa myös aikaisemmin käsitellyissä kohdissa liittyen EDAn rooliin ja NATO:n merkitykseen rannikkovartiostotoiminnoissa.

Onkin selvää, että samalla merialueella toimivilla viranomaistahoilla on varmasti annettavaan toistensa toimintaan, eikä vähiten tilannekuvan ja -tiedon jakamisen kautta.

Yhtenä kehitettävänä osa-alueena nousee H4 haastattelussa resurssien monikäyttöisyys. Tämä on nähty myös jäsenvaltioissa ja ECGFF:ssä kehitettävänä toiminnan osa-alueena yhteistyössä, johon on vastattu muun muassa MMO-operaatioilla. Suomen ja Rajavartiolaitoksen kannalta tämä on nähtävissä positiivisena kehityksenä, koska se on hyvin pitkälle meillä vakiintuneiden toimintamallien mukaista toimintaa.

Suomen näkökulmasta kehitettävänä asiana H4 mainitsi tarpeen Itämereen liittyviä asioiden nostamiselle entistä enemmän keskusteluun ja EU:n asiakirjoihin. Tällä saadaan vaikutettua omalta kannalta positiivisesti rannikkovartiostotoimintojen kehitykseen ja resursseihin. Lisäksi hän korosti, että Suomen ja Rajavartiolaitoksen tulee olla yhteistyökykyinen kumppani, vaikka aina onkin pidettävä mielessä, mikä on Suomen hyöty.

Näiden kehityskohteiden lisäksi haastatteluissa nousi esille paljon uhkia tai EU:n tasolla olevia yhteistyötä rajoittavia tekijöitä rannikkovartiostotoimintoihin liittyen. Yhtenä uhkana yhteistyöhön liittyen voidaan pitää H1 esiin nostamaa alueellisten sopimusten perustumista MoU pohjalle. Tämän voidaan nähdä osittain rajoittavan yhteistyötä sääntelyä alemman tason sitovuuden vuoksi. Toisaalta sen voi luoda edellytykset aidolle ja yhteiseen tahtotilaan sekä arvo maailmaan perustuvalla alueellisen tason yhteistyölle, joka kehittyy suhteellisen vapaasti yhteistyön osapuolien välillä.

Rannikkovartiostotoiminnot ovat yleensä hyvin paikallisia luonteeltaan, mikä nousi esille H2 haastattelussa. Tämän voi nähdä positiivisena paikallisen tason yhteistyön kehittymisen ja syventymisen näkökulmasta mutta rajoittavana tekijänä laajemman alueen ja EU:n tason monikansallisen yhteistyön näkökulmasta. Hyvänä esimerkkinä paikallisen yhteistyön tarpeesta mutta samalla yhteistyön rajoittumisesta helposti paikalliselle tasolle voidaan nostaa Suomen ja Ruotsin näkökulmasta Pohjanlahden asema EU:n tason kokonaisuudessa, joka nousi esiin H3 haastattelussa. Näitä paikallisen ja alueellisen tason asioita on pyrittävä nostamaan esille EU:n tason yhteistyössä ja elimissä, jotta Itämeren alueen asiat saavat keskustelussa yhdenvertaisen aseman Välimerellisten, Atlantiin ja Pohjanmereen liittyvien asioiden ohella. Esimerkkinä Itämeren alueen laajemmasta merkityksestä EU:lle nosti H4 kertoessaan näkemystään Nord Stream -kaasuputkien räjäytyksestä ja sen vaikutuksista koko EU:n alueeseen ja laajemminkin.

H6 ja H7 nostivat vielä EU:n tason uhkana esille, että sääätelyä on paljon ja se on edelleen osittain sekavaa. Tämä vaikuttaa suoraan siihen, miten EU:n meripolitiikkaa implementoidaan eri puolilla Eurooppaa jäsenvaltioiden sisällä. Toisaalta tämä tekee rannikkovartiostotoiminnoista dynaamisen, mikä mahdollistaa joustavuuden ja paikallisten intressien sekä erityispiirteiden huomioimisen kansallisen tason toimeenpanossa. H2 esiin nostama intressien moninaisuus ja erot eri tasoilla on kyettävä huomioimaan rannikkovartiostotoimintojen sääntelyssä EU:n tasolla siten, että säädösperusta mahdollistaa politiikan tehokkaan toimeenpanon kansallisesti ja alueellisesti. Samalla sen on edesautettava EU:n tason resurssien hyödyntämistä käytännön toimintaa tukevalla tavalla yhteisten tavoitteiden ja päämäärien mukaisesti koko EU:n alueella.

Lisäksi haastatteluista nousi esille erilaisia uhkia niin sisäisiin kuin ulkoisiin asioihin liittyen Rajavartiolaitoksen näkökulmasta katsottuna. Yleisellä tasolla H3 nosti esiin uhkakuvana rajallisia resursseja merellisissä tehtävissä. Merelliset tehtävät ovat hyvin pitkälti niin sanottua "palokuntatoimintaa", joka pohjautuu varautumiseen ja jonka hyödyt konkretisoituvat, kun jotain ikävää tapahtuu. Tästä syystä panostukset resursseihin ja varautumiseen ovat usein riippuvaisia lähihistorian tapahtumista ja ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa nähtävillä olevista todennäköisistä kehityskuluista. H7 näkee uhkakuvana resurssien allokoinnin, joka vaikuttaa niin Rajavartiolaitoksen sisällä tasapainoittaessa merellisten tehtävien ja muiden rajaturvallisuuden tehtävien välillä kuin ulkoisesti eri tehtäviin soveltuvien suorituskykyjen kehittämisessä.

Resurssien käyttöön liittyen haastatteluissa nousi esille korkean merkittävyyden arvion 71 % esiintymisellä osa-alueella yhteistyöhön liittyvänä uhkakuvana ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa **Rajavartiolaitoksen esikunnan resurssien allokointi rannikkovartiostotoimintojen näkökulmasta**. Tämä nousi niin rajallisina resursseina merellisissä tehtävissä kuin resurssien allokointiin liittyvänä uhkana H7 haastattelussa. H4 nosti esille, että Rajavartiolaitos toimii "kapealla kärjellä" rannikkovartiostotoimintoihin liittyen ja että Rajavartiolaitoksen esikunnan tulisi pyrkiä toimimaan entistä enemmän "JOINT-esikuntana". Tähän liittyy myös H2 mainitsema intressien moninaisuus ja erot esimerkiksi Rajavartiolaitoksen ja hallintoyksiköiden välillä. H7 haastattelussa nousi lisäksi esille henkilöstön rotaation vähyys Rajavartiolaitoksen kansainväliseen yhteistyöhön liittyvissä tehtävissä, mikä on nähtävä heikkoutena sisäisessä resurssien käytössä. Tämä osittain johtaa H2 esiin nostamaan tilanteeseen, jossa eri kansainväliseen yhteistyöhön liittyvien elinten asiat eivät konkretisoidu hallintoyksikkö tasalla.

Tästä voidaankin nähdä, että Rajavartiolaitoksella ei ole merellisissä toiminnoissa suurta sårkymåvaraa henkilõstõn osalta tehtåvisså, joissa toimeenpannaan rannikkovartiostotoimintoihin liittyvåå EU:n meripolitiikkaa ja siitä johdettua EU:n ja kansallista sääntelyå. Merellisten tehtåvien painoarvoa ei ole Rajavartiolaitoksessa nåhty ehkå yhtå suurena kuin perinteisiå rajaturvallisuuden tehtåviå ainakaan henkilõstõresurssien nåkõkulmasta.

Suomessa on kansallisesti nåhtåvillå jo aikaisemmin positiivisessa valossa mainittu toimintamalli, joka nojaa pitkålle resurssien monikåyttõisyyteen ja monipuoliseen osaamiseen, mikå luo edellytykset tehokkaalle toiminnalle eri tehtåvisså pienemmin kansallisin voimavaroin. Nån saadaan turvattua kansalaisten korkea palvelutaso pienin resurssein ja kyetåån toimimaan hyvin pitkålle omillamme tilanteissa, joissa muiden suorituskyvyt tuovat lähinnå lisåarvoa mutta eivåt ole välttåmåtõmyys. Tåmå ei kuitenkaan poista tarvetta omien resurssien kåytõn optimoinnille. Yhteistyõllå ja sen harjoittelulla niin kansallisesti, alueellisesti kuin EU:n tasolla on operatiivisen toiminnan kannalta lisåarvoa tuova merkitys etenkin omien suorituskykyjen åårirajoilla olevissa tilanteissa.

5.2. Rajavartiolaitoksen kannalta merkityksellisimmåt rannikkovartiostotoiminnot

Jotta voidaan arvioida, mitkå mahdolliset EU:n tason yhteistyõhõn liittyvåt kehityskohteet ja niihin liittyvåt toimet tuovat mahdollisesti parhaan hyõdyn Rajavartiolaitokselle, on tutkimuksessa erikseen selvitetty haastattelujen perusteella Rajavartiolaitoksen nåkõkulmasta merkityksellisimmåt rannikkovartiostotoiminnot¹⁴⁰. Eri rannikkovartiostotoimintojen merkittåvyys on selvitetty samoin haastatteluihin liittyvin mårårellisin perustein kuin aikaisemmin kåsiteltyt olennaisimmat lõydõkset yhteistyõhõn liittyen. Seuraavaksi kåsiteltvå taulukko 2 esittåå haastattelujen perusteella muodostetun jakauman 11 eri rannikkovartiostotoiminnon vålillå. Suurin osa haastatelluista antoi hyvin selkeåt ja yksiselitteiset vastaukset liittyen merkittåvimpiin rannikkovartiostotoimintoihin. Yhden vastauksen osalta tuli taulukoinnissa huomioida vastauksen laaja-alaisuus, joka ulottui koskemaan suurinta osaa rannikkovartiostotoiminnoista. Tåtå vastausta tulkittaessa oli helpompaa etsiå ne osa-alueet, joita se todennåkõisimmin ei koskenut.

¹⁴⁰ Ks. Taulukko 2.

Taulukko 2: Rajavartiolaitoksen näkökulmasta keskeisimmät rannikkovartiostotoiminnot

RVL kannalta merkityksellisimmät rannikkovartiostotoiminnot	Löydöstä tukevat haastattelut	%	Merkittävyys: KORKEA / KES- KIMÄÄRÄINEN
1) <i>meriturvallisuus, mukaan lukien alusliikenteen ohjaus ja seuranta;</i>	H2	14	
2) <i>alusonnettomuuksien yhteydessä ja merellä annettava apu;</i>	H2	14	
3) <i>kalastuksen tarkastus- ja valvontatoiminta;</i>			
4) <i>merirajojen valvonta;</i>	H1, H2, H3, H5, H6, H7	86	KORKEA
5) <i>meriympäristön suojeleminen ja siihen liittyvät toimet;</i>	H2, H3, H4, H5, H6, H7	86	KORKEA
6) <i>ihmiskaupan ja salakuljetuksen estäminen ja tukahduttaminen ja tähän liittyvä merioikeuden noudattamisen valvonta;</i>	H1, H2, H3, H5, H6, H7 (sis. 4. tehtävään)	86	KORKEA
7) <i>etsintä- ja pelastustoimet merellä;</i>	H1, H2, H3, H4, H5, H6, H7	100	KORKEA
8) <i>merialan seuranta ja valvonta;</i>	H1, H2	29	
9) <i>meriliikenteeseen liittyvät tullitoiminnot;</i>			
10) <i>merionnettomuuksien ja -katastrofien torjunta;</i>	H2	14	
11) <i>merenkulun, alusten ja satamien turvatoimet.</i>	H2	14	

Etsintä- ja pelastustoiminta merellä nousi selkeästi esille Rajavartiolaitoksen näkökulmasta merkityksellisimpänä rannikkovartiostotoimintona. Se arvioitiin merkittävyydeltään korkeaksi 100 % ilmaantuvuudella haastatteluissa. Meripelastuksen merkityksen esille nousemisen keskeisenä osa-alueena ymmärtää hyvin, kun ottaa huomioon meripelastuslain selkeyden ja siinä Rajavartiolaitokselle säädetyn vakiintuneen vastuun meripelastustoimen järjestämisestä Suomessa. H4 nosti omassa vastauksessaan esille muun muassa meripelastuksen keskeisen roolin Rajavartiolaitoksen tehtävissä lainsäädännön perusteella.

Merirajojen valvonta, meriympäristön suojeleminen ja siihen liittyvät toimet sekä ihmiskaupan ja salakuljetuksen estäminen ja tukahduttaminen ja tähän liittyvä merioikeuden noudattaminen saivat merkittävyyden korkea 86 % ilmaantuvuudella haastatteluissa. Käytännössä Rajavartiolaitoksen asiantuntijat pitävät viimeisenä mainittua osa-aluetta yleisesti ottaen merirajojen valvontaan sisältyvänä tehtäväkokonaisuutena. Lisäksi merirajojen valvonnan nähdään

Rajavartiolaitoksessa sisältävän yksittäisiä osa-alueita myös muista rannikkovartiostotoiminnoista. Tämä voi johtua Rajavartiolaitoksen toimialajaosta, jossa merivartiostoissa rajavalvontaan kuuluu hyvin laaja-alaisesti sen toimivaltaan kuuluvia rannikkovartiostotoimintoihin lakisääteisiä tehtäviä. Käytännössä vain rikostorjunta, rajatarkastukset ja pelastustoiminta nähdään omina kokonaisuuksinaan, jotka eivät sisälly suoraan rajavalvonnan alle. Pelastustoiminnan osalta on huomion arvoista, että toimialana siihen kuuluvat Rajavartiolaitoksessa niin meripelastuslain alainen meripelastustoimi kuin pelastus- ja merenkulun ympäristösuojelulain alainen ympäristövahinkojen torjunta ja siihen liittyvät toimet. Tähän liittyen H4 korosti vastauksessaan meripelastuksen ohella ympäristövahinkojen torjunnan elimellistä roolia Rajavartiolaitoksen lakisääteisissä tehtävissä rannikkovartiostotoimintoihin liittyen.

Vaikka haastateltaville oli pääsääntöisesti helppoa nimetä heidän mielestään Rajavartiolaitokselle merkityksellisimmät rannikkovartiostotoiminnot, nousi haastatteluissa esille näkemyksiä, jotka rikkoivat eri osa-alueiden välisiä rajoja. Esimerkkinä voidaan nostaa H1 näkemys tilanetietoisuuden keskeisestä roolista niin rajavalvonnan kuin meripelastuksen osalta. Lisäksi hän nosti esille ennaltaehkäisyn merkittävänä tavoitteena toimintaan liittyen. H7 nosti, Rajavartiolaitoksen kannalta keskeisimpien rannikkovartiostotoimintojen hoitamisen ohella, esille kokonaisuuden kannalta tärkeimpänä asiana, että merialueella on turvallista ja kauppamerenkulku toimii. Tähän kokonaisuuteen vastataan rannikkovartiostotoimintoihin liittyvällä kansallisella ja ylikansallisella eri rajat rikkovalla yhteistyöllä niin viranomaisten kuin muiden keskeisten toimijoiden välillä.

5.3. Euroopan unionin puitteissa tehtävästä yhteistyöstä rannikkovartiostotoiminnoissa saatava hyöty ja järjestelmän kehittäminen Rajavartiolaitoksen näkökulmasta

Kokonaisuutena voidaan sanoa, että haastattelujen perusteella Rajavartiolaitos saa rannikkovartiostotoimintoihin liittyvästä yhteistyöstä paljon irti. H3 mukaan Rajavartiolaitos on yhteistyöhaluinen ja luotettava kumppani, joka korostaa toiminnan kehittämisessä yhteistyötä ja ratkaisuhakuisuutta. Tähän liittyen H4 haastattelussa nousee esiin, että Rajavartiolaitosta halutaan kuulla aiheissa, joista sillä on kokemusta ja asiantuntemusta. H1 mukaan se, että Rajavartiolaitosta on aina kuunneltu yhteistyökumppanina, lisää Rajavartiolaitoksen painoarvoa yhteistyöhön ja toiminnan kehittämiseen liittyen. Uhkana hän näkee puolestaan Rajavartiolaitoksen vähäisen henkilöstömäärän rannikkovartiostotoiminnoissa suhteessa sen vastuuseen etenkin EU:n tason yhteistyöhön liittyen.

Merkittävyydeltään keskimääräisen arvion 57 % ilmaantuvuudella haastatteluista olennaisena löydöksenä kehitysalue yhteistyössä osa-alueelta nousi **strategisen ja operatiivisen tasan toiminnan / tarpeiden yhteensovittaminen**. Yhteistyön kehittämisen näkökulmasta haastatteluissa nousi esille jo aikaisemminkin kaksoishatutuksen löydöstä avattaessa esiin nostettu H1 näkemys valmisteluun liittyvästä valvonnan ohuudesta ja palomuurin puutteesta. Tähän on liitettävissä hänen näkemyksensä yhteistyön hajanaisuudesta, kun hoidettavana on paljon yksittäisiä asioita rannikkovartiostotoimintoihin liittyen. Lisäksi H1 on havainnut, että Rajavartiolaitoksen esikunnan sisällä olevassa tilannekuvassa sekä tiedon yhtenäisyydessä on kehitettävää rannikkovartiostotoimintojen ja siihen liittyvän kansainvälisen yhteistyön osa-alueilla. H3 muistuttaa haastattelussaan, että yhteistyön on palveltava Rajavartiolaitoksen operatiivista toimintaa. Esimerkkinä hän mainitsee Länsi-Suomen merivartioston ja Ruotsin rannikkovartioston välisen sekä kansainvälisen rikostorjuntaan liittyvän yhteistyön.

Näyttäisikin sille, että vaikka Rajavartiolaitoksen esikunnan putki on aika suora poliittisen tason valmisteluun ja vaikuttamiseen liittyen, niin on vaarana, että käytännön operatiivisen tason tarpeet unohtuvat valmistelussa. Tähän viittaavana nostona voidaan pitää H2 kommenttia, jonka mukaan useat yhteistyöelinten asiat eivät näy konkreettisesti hallintoyksikkö tasalla. Tehokkaan politiikan implementoinnin näkökulmasta katsottuna on keskeistä, että yhteistyö ja tiedonvaihto ovat aidosti kaksisuuntaisia läpi eri tasojen. Tässä on lisäksi muistettava aina se, miksi ja ketä varten tiettyjä toimintoja ollaan kehittämässä. Viranomaisten lopulta tuottamien palveluiden asiakkaina ovat lopulta aina jäsenvaltioiden kansalaiset.

Yhteistyöstä saatavilla oleva hyöty tai lisäarvo omalle toiminnalle on kuitenkin aina mukana, kun käsitellään siihen liittyvää toimintaa ja arvotetaan eri toimintojen merkittävyyttä omasta näkökulmasta. Tämä ei poista mahdollisuutta aitoon jaetun arvomaailman mukaiseen yhteistyöhön, jonka ajavana tekijänä ovat puhtaasti solidaarisuus ja / tai odotus mahdollisesta vastavuoroisuudesta itselle merkityksellisimpien toimintojen osalta. Haastatteluista nousi useita esimerkkejä hyödyistä ja lisäarvosta, joita rannikkovartiostotoimintoihin liittyvällä yhteistyöllä voidaan saavuttaa Rajavartiolaitoksen näkökulmasta. H3 nosti esille, että yleisesti ottaen hallinnollisia rakenteita tulisi pyrkiä keventämään ja tehdä niistä entistä dynaamisempia, mikä edistäisi operatiivisen tason yhteistyötä. Hän lisäsi kuitenkin, että yhteistyötä tehtäessä on aina oltava selvä, missä menee toimivallan ja mandaatin rajat.

H3 nostaa esille esimerkkinä hyödyistä parhaiden käytänteiden vaihtamisen yhteistyössä mukana olevien toimijoiden kesken. Tämän voidaan nähdä tietyissä tilanteissa tuovan lisäarvoa myös Rajavartiolaitokselle, jos tätä kautta löydetään keinoja oman toiminnan tai prosessien kehittämiseksi. H3 nostaa esille lisäksi EU:n sisäisen yhteistyön mahdollistamat resurssit ja palvelut, kuten EU:n virastojen puitteissa saatavilla olevat satelliittipalvelut, EMSAn resurssit sekä niiden hyödyntämisen omassa toiminnassa. Hän muistuttaa, että saatavilla olevia palveluita on osattava hyödyntää.

Yhteistyö ja sen vakiinnuttaminen mahdollistavat erinäisten yhteisesti käytössä sekä saatavilla olevien resurssien tehokkaan hyödyntämisen oman operatiivisen toiminnan kannalta lisäarvoa tuovalla tavalla. H6 nostaa esille esimerkkeinä yhteistyön tuomasta operatiivisen tason hyödyistä muun muassa miehittämättömän ilma-alustoiminnan kehittymisen nykyiselle tasolleen Rajavartiolaitoksessa ja EMSAn ympäristövahinkojen torjuntaan liittyvät EAS-varastot sekä Norden aluksen, joita voidaan tarvittaessa hyödyntää omassa operatiivisessa toiminnassa ja siihen liittyvässä toiminnan kehittämisessä. Lisäksi hän nosti esille, että EMSAn ja EUBCGA:n palveluihin voidaan antaa omia syötteitä, mikä parantaa niiden tuomaa lisäarvoa Rajavartiolaitoksen näkökulmasta. H7 haastattelu tukee H6 näkemystä ilma-alusten käyttöön liittyvän toimintamallin ja osaamisen kehittymisestä nykyiselleen EMSA yhteistyön johdosta.

EU:n rannikkovartiostotoimintoihin liittyvään yhteistyöhön merkittävimmin liittyvien virastojen EMSAn ja EFCAn osalta haastatteluista nousi esille yksittäisiä Rajavartiolaitoksen näkökulmasta kehittämistä vaativia osa-alueita. H5 nosti haastattelussaan esille tarpeen kehittää EMSAn suuntaan "riskianalyysiä, jolla luotaisiin alueelliset riskiarvot, mitä hyödynnettäisiin muun muassa kilpailutuksissa - - ." Esimerkkeinä hän otti ympäristövahinkojen torjuntaan liittyvistä palveluista muun muassa Itämerellä sijaitsevan Norden monitoimialuksen ja EAS-varastot. EFCAn osalta H5 nosti esille tarpeen sen operatiivisen roolin kehittämiseksi myös Suomen suunnalla.

EU:n tason yhteistyöhön rannikkovartiostotoiminnoissa liittyen haastatteluista nousi erilaisia hyötynäkökulmia sekä kehityskohteita. Yhtenä näkökulmana nousi H5 haastattelussa esille, että kansainvälisellä yhteistyöllä saadaan ei pelkästään EU:n palvelut vaan myös huomio Itämerelle Välimeren ohella, mikä hyödyttää suoraan kaikkia Itämeren alueen maita. Lisäksi hän näkee lisäarvoa tuovana asiana, että yhteistyön puitteissa saadaan vietyä jäsenmaiden viranomaisten käytännön tarpeet suoraan EU:n virastoihin ja lainsäädännön valmisteluun. Tähän liittyy H6

näkemyks, jonka mukaan Suomen aktiivisen yhteistyöhön osallistumisen johdosta Suomi kykenee vaikuttamaan EU:n kehityskulkuun kokoaan enemmän. Lisäksi hän näkee, että yhteistyössä mukana oleminen on usein itseisarvo jo sellaisenaan ja parantaa samalla vaikuttamisen mahdollisuuksia. Kansallisen ja Rajavartiolaitoksen tason kehittämiskohteena H6 lisää, että "Vaikuttamisen paikkoja on riittävästi mutta ohjeistusta ja pohjustusta kotimaassa kansainvälisen yhteistyön tekijöille rannikkovartiostotoiminnoissa voisi olla enemmän".

Maailmanlaajuiseen ja etenkin Euroopan muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen liittyen haastatteluista nousi asioita, joiden voidaan nähdä olevan toisaalta uhkia mutta samalla myös mahdollisuuksia kansainvälisen yhteistyön näkökulmasta katsottuna. H4 nosti esille muuttuneen turvallisuustilanteen vaikutuksen Itämeren asemaan ja toimintaympäristön kehitykseen. Lisäksi hän näki NATOon liittoutumisen tuovan vaikutuksia kansalliseen meritilannekuvaan sekä transatlanttisten suhteiden kehitykseen. Hänen mukaansa Suomen suhde Venäjään tulee joka tapauksessa pysymään olennaisena asiana, jolla on vaikutuksensa Itämeren alueen yhteistyöhön ja kehitykseen nähtävillä olevassa tulevaisuudessa. Voidaankin sanoa, että rannikkovartiostotoimintoihin liittyvästä yhteistyöstä ei voida puhua pelkästään EU:n sisäisenä asiana, kuten useassa kohtaan on jo noussut esille. Meripolitiikka on globaalia ja siinä täytyy ottaa huomioon niin paikallinen, alueellinen kuin globaali taso ja toimijat.

H7 näkee, että rannikkovartiostotoimintoihin liittyvän kansainvälisen yhteistyön ehdoton vahvuus ja hyöty on, että siitä saadaan tietoa, joka on Rajavartiolaitokselle ja Suomelle tärkeää. Lisäksi hän näkee, että EU:n meripolitiikan rahoituksen kautta saadaan huomattava määrä rahoitusta omiin rannikkovartiostotoimintoihin liittyviin kehityshankkeisiin ja operatiiviseen toimintaan. Viimeisenä asiana aiheeseen liittyen hän toteaa, että Rajavartiolaitos ja Suomi voisivat ottaa vieläkin enemmän roolia rannikkovartiostotoimintojen kehittämiseen liittyen EU:ssa.

Yhteistyön kehittämiseen liittyen H2 nostaa esille, että hänen näkemyksenä mukaan nykyisillä EU:n perussopimuksilla ollaan tällä hetkellä yhteistyön lakipisteessä. Tähän liittyy H6 näkemys, jonka mukaan vapaaehtoisuus yhteistyössä toimii vain tiettyyn rajaan asti, jonka jälkeen tarvitaan asetustason normi. Nämä näkemykset kiteyttävät aiheeseen liittyvän keskustelun ongelmallisuuden, kun mennään riittävän syvälle yhteistyössä. EU ei ole ainakaan vielä sääntelyn ja perussopimusten mukaan liittovaltion kaltainen toimija. Tämä luo rajat yhteistyön laajuudelle ja syvyydelle etenkin silloin, kun puhutaan jäsenvaltioiden suvereniteetin alueelle tai läheisyyteen menevästä toiminnasta ja päätösvallasta.

5.4. Yhteenveto

Edellä käsiteltiin Rajavartiolaitoksen roolia ja osallistumista rannikkovartiostotoimintoihin liittyvään kansalliseen ja kansainväliseen yhteistyöhön. Haastattelut ja teoria yhdistettiin siten, että niiden analyysi tuotti vastaukset tutkimuksen toiseen, kolmanteen ja neljänteen alakysymykseen. Tiivistettynä vastaukset liittyvät rajavartiolaitoksen kansalliseen rooliin ja EU:n tason yhteistyöhön osallistumiseen rannikkovartiostotoiminnoissa sekä Rajavartiolaitoksen näkökulmasta olennaisimpiin kehityskohteisiin näihin liittyen.

Rajavartiolaitoksen rooli rannikkovartiostotoiminnoissa Suomessa on haastattelujen ja lainsäädännön perusteella merkittävä. Käytännössä Rajavartiolaitos on johtava viranomainen rannikkovartiostotoimintoihin liittyen ja sen päävastuulle kuuluu suuri osa EU:n sääntelyssä määritellyistä rannikkovartiostotoimintojen osa-alueista. Sen johtava rooli näkyy eritoten lakisäätteisten tehtävien ja käytännön operatiivisen johtamisen sekä toiminnan kautta. Toisaalta Rajavartiolaitoksen ja sisäministeriön roolit ovat poliittisen ja EU:n tason valmistelussa osittain turhan epäsuoria ja kevyitä. Lakisäätteisten vastuutehtävien ja politiikan tehokkaan implementoinnin näkökulmasta voidaan tässä valmisteluvastuussa ja siihen liittyvässä yhteistyössä nähdä kehitettävää kansallisesti.

EU:n rannikkovartiostotoimintoja suorittavista virastoista keskeisimpiä ovat EMSA ja EBCGA, joista jälkimmäinen on merkittävä toimija niin koko luokkansa kuin resurssiensa puolesta rajaturvallisuuden saralla. EMSAn rooli on kasvanut sen jälkeen, kun Rajavartiolaitokselle tuli lisää vastuuta ja toimivaltaa ympäristövahinkojen torjuntaan ja siihen liittyvään valvontaan liittyen viime vuosien uudistuneen lainsäädännön myötä. Tehtäväkentän ja kansallisten vastuiden vaihtumisen seurauksena tässä yhteistyössä nähtiin kuitenkin vielä kehitystarpeita liittyen muun muassa alueelliseen riskianalyysiin. EFCA:n rooli on puolestaan jäänyt Rajavartiolaitoksen näkökulmasta edelleen hieman epämääräiseksi ja kaukaiseksi Suomen lähivesillä. Tähän voi olla syynä se, että Rajavartiolaitoksella ei ole siihen yhtä kiinteää ja suoraa yhteyttä kuin EMSAan tai EBCGA:han, joka on perinteisesti ollut näistä yhteistyötahoista merkittävin. EFCA yhteistyön voidaan nähdä olevan verraten vähäistä niin käytännössä kuin Rajavartiolaitoksen päävastuulla olevien lakisäätteisten tehtävien kautta tarkasteltuna.

Itämeren alueella kesällä 2023 alkanut EMSAn koordinoima MMO operaatio on noussut merkittävään rooliin rannikkovartiostotoimintojen käytännön toimeenpanon näkökulmasta. Siinä

toteutetaan ensimmäistä kertaa EU:n vetoisesti rannikkovartiostotoimintoihin liittyvää laajempaa monialaista operaatiota Itämeren alueella niin, että siinä on mukana olennaisimmat EU:n virastot EMSA, EFCA ja EBCGA sekä useita jäsenvaltioita Itämeren maista (Suomi, Viro, Latvia ja Liettua). Tässä konkretisoituu EU:n meripolitiikan toimeenpanon ketju EU:n politiikasta ja sääntelystä alueellisen tason operatiiviseen toimeenpanoon. Samalla se on osoitus siitä, miten EU:n sisäistä ja alueellista toimintaa on pystytty kehittämään laajalaisesti merellisen turvallisuuden saralla toimijoiden välistä yhteistyötä korostaen.

Edellä käsiteltyjen asioiden ohella kehitettävää kansainvälisessä yhteistyössä rannikkovartiostoiminnoissa löytyi haastattelujen perusteella muun muassa sotilas- ja siviiliturvallisuuden toimijoiden välisessä yhteistyössä. Siitä on haastattelujen perusteella mahdollista saada osapuolille lisäarvoa tuovia synergioita ainakin tilannekuvan ja tilannetiedon jakamisen kautta. Suomen ja Rajavartiolaitoksen näkökulmasta, ei vielä voitu sanoa suoraan, millaisia vaikutuksia Suomen NATOon liittymisellä on Rajavartiolaitokseen sekä sen vastuulla olevien rannikkovartiostotoimintojen osa-alueiden toimeenpanoon.

Lisäksi kansallisen ja EU:n tason kehityskohteena voidaan haastattelujen ja teorian analyysin perusteella pitää sääntelyä, joka tuo kaikelle toiminnalle ja yhteistyölle tarvittavan mandaatin. Sääntely elää ja kehittyy toimintaympäristön muutosten mukaan ja sen voidaan nähdä olevan aina keskeneräistä sekä puutteellista. Sääntelyn muutoksien kanssa on pystyttävä elämään ja siihen on toisaalta kyettävä vaikuttamaan omasta näkökulmasta lisäarvoa tuovalla tavalla jo valmistelun alusta alkaen. Tässä Rajavartiolaitoksella on kaksoishatutuksen tuoma rooli kahdella eri tasolla. Tämä rooli helpottaa operatiivisten tarpeiden läpiviemistä valmisteluvaiheessa luoden samanaikaisesti uhan kokonaisuuden hämärtymiselle, jos operatiivisen tason yksityiskohdat vaikuttavat liikaa valmisteluun. Kokonaisuutena se näyttäytyy kuitenkin yhteistyön kehittämisen sekä toimivallan oikeasuuntaisen sääntelyn kannalta positiivisena asiana Rajavartiolaitoksen näkökulmasta.

Kansainväliseen yhteistyöhän rannikkovartiostotoiminnoissa ja yleisemmin Rajavartiolaitoksen merellisten tehtävien näkökulmasta katsottuna olennaisena kehityskohteena näyttäytyi Rajavartiolaitoksen resurssien allokointi. Sitä tulisi analyysin perusteella kehittää niin, että se huomioisi merellisten tehtävien määrän ja painoarvon riittävällä tasolla suhteessa Rajavartiolaitoksen muihin päävastuulla oleviin lakisääteisiin tehtäviin. Asiantuntevan merellisen taustan ja / tai osaamisen omaavan henkilöstön vähäinen määrä luo uhan niin politiikan ja sääntelyn val-

misteluun kuin eri tasojen väliset rajat ylittävän yhteistyön näkökulmasta. Osaamisen ja asioiden valmistelun keskittyminen kapealle kärjelle aiheuttaa kohonneen riskin politiikan tehokkaan implementoinnin näkökulmasta kansallisella tasolla. Pienillä resursseilla ei voida olla täysimääräisesti mukana kaikessa olennaisessa toiminnassa ja tehtävien määrä aiheuttaa ongelmia tiedonkulussa eri tasojen välillä, jos yksittäiset henkilöt toimivat pullonkauloina tiedonkulussa ja valmistelussa.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

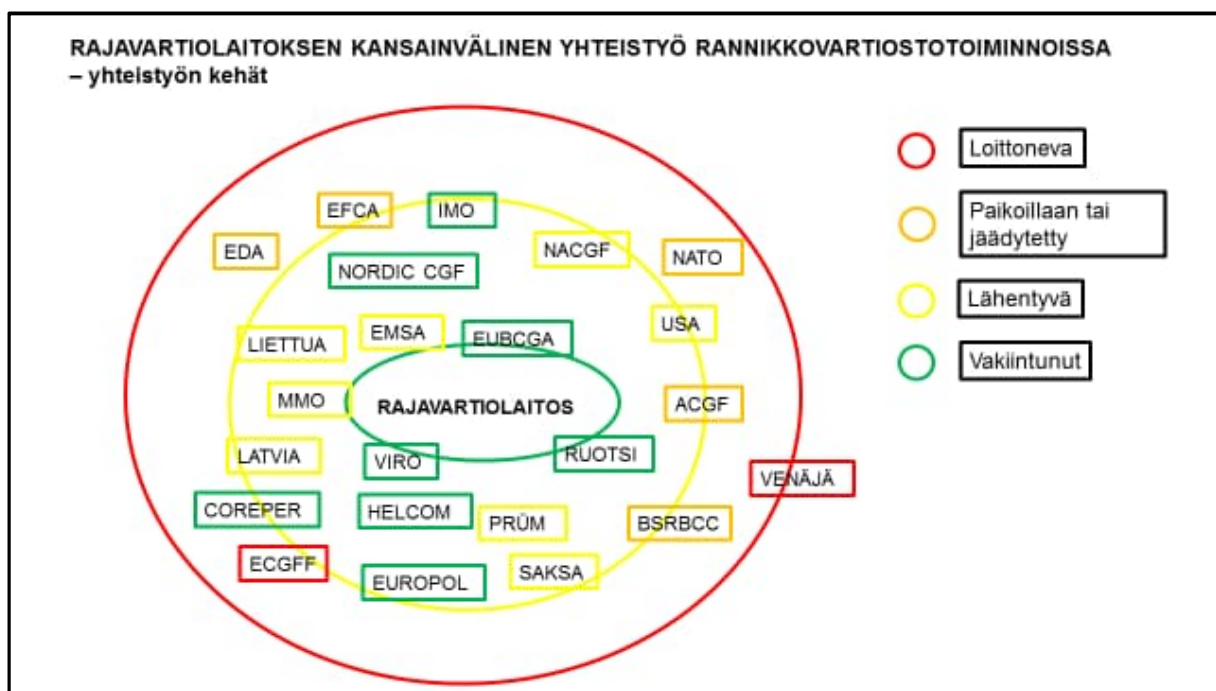
Euroopan unionin yhteinen meripolitiikka määrittää suunnan, jolla EU:ssa kehitetään merelliseen ympäristöön liittyviä kokonaisuuksia. Yhtenä osa-alueena tähän kuuluu merellisen turvallisuuden kehittäminen ja siihen liittyvät tehtävät. EU:ssa suurta osaa näistä tehtävistä toteutetaan rannikkovartiostotoimintojen kokonaisuuden sisällä. Ulkopuolelle jäävät lähinnä rajaturvallisuuteen ja alueelliseen koskemattomuuteen kuuluvat turvallisuuden osa-alueet, joista jälkimmäinen on puhtaasti jäsenvaltioiden oma asia ottaen huomioon liittoutumisen mahdollisesti tuomat velvoitteet ja yhteisvastuun. Kokonaisuutena meripolitiikka voidaan nähdä hyvin liberaalina asiana, jossa pyritään vaikuttamaan asioihin ennen kaikkea globaalilla tasolla mutta siten, että se on hyödyllistä EU:n alueen kannalta. Suuria teemoja ovat ilmastonmuutoksen etenemisen pysäyttäminen globaalilla tasolla, toimiva ja terve sininen talous sekä muuttoliikkeen hallinta ja merellinen turvallisuus. EU on poliittisella tasolla valmis tekemään yhteistyötä globaalilla tasolla ja toimimaan esimerkkinä mutta sen tekemässä yhteistyössä on lähes aina mukana vastavuorisuuden odotus.

Vaikka EU:ssa on noussut esiin protektionistisia näkemyksiä, jotka osittain vaikuttavat negatiivisesti aitoon yhteistyöhön, on sen politiikka edelleen lähtökohtaisesti liberaaleihin arvoihin pohjautuvaa. Ihmisoikeudet, demokratia ja oikeusturva ovat lähtökohtia, joiden päälle EU:n politiikka rakentuu. Samalla pyritään pitämään huolta alueen taloudellisesta kilpailukyvyistä ja hyvinvoinnista, joka tuo asioiden käsittelyyn omat haasteensa kansallisten näkökulmien ollessa ajoittain keskenään ristiriidassa. Tämä on vaikuttanut EU:n politiikan ja sääntelyn etenemiseen negatiivisesti joillakin politiikan osa-alueilla, kuten maahanmuuttopolitiikassa. Merellinen turvallisuus on kuitenkin politiikan osa-alue, joka on edennyt ja kehittynyt viimeisten vuosien aikana laajalla rintamalla, eikä vähiten rannikkovartiostotoimintojen aseman vakiintumisen ja EU:n virastojen välisen yhteistyön syvenemisen seurauksena.

Rajavartiolaitoksen näkökulmasta rannikkovartiostotoiminnot ovat merkittävä kokonaisuus, joka kattaa suurimman osan sen merellisistä tehtävistä. Useissa rannikkovartiostotoiminnoissa Rajavartiolaitos on päävastuullinen viranomaisena Suomessa ja loppuja se suorittaa muiden viranomaisten toimintaa ja vastuuta säätelevien lakien määrittämällä toimivallalla. Rajavartiolaitoksen keskeinen rooli merellisessä turvallisuusviranomaisena on tunnustettu ja lainsäädäntöön kirjattu. Kansallisesti yhteistyö merellisissä ja sisäisen turvallisuuden viranomaistehtävissä on vakiintunutta sekä toimivaa. Toimijat luottavat toisiinsa, mikä perustuu toistensa tuntemiseen

ja vakiintuneisiin toimintamalleihin. Suomen malli perustuu usein yhteistyölle ja avoimelle tietojen vaihdolle sekä operatiiviselle toiminnalle johtovastuussa olevan viranomaisen alaisuudessa. Tämän johdosta Suomen turvallisuusviranomaisten ja ennen kaikkea jo luonnostaan monikansallisessa toimintaympäristössä toimivalle Rajavartiolaitokselle on suhteellisen helppo integroitua osaksi EU:n tason yhteistyörakenteita aina operatiiviselta tasolta poliittiselle tasolle asti.

Tässä tutkimuksessa etsittiin vastausta siihen, miten Rajavartiolaitoksen olisi mahdollista hyödyntää tehokkaammin EU:n puitteissa olevia yhteistyömuotoja ja -rakenteita niin, että se saisi yhteistyöstä enemmän lisäarvoa omaan toimintaansa. Tutkimuksen teoriaohjaavalla sisällön analyysillä sekä empiirisen osuuden puolistrukturoiduilla teemahaastatteluilta kyettiin löytämään niin kehityskohteita, uhkia kuin vahvuuksia rannikkovartiostotoimintoihin liittyvässä yhteistyössä Rajavartiolaitoksen näkökulmasta sekä kansallisella että EU:n tasolla. Rannikkovartiostotoimintojen laaja-alainen ja osittain sirpaloitunut kokonaisuus tekevät kansallisen ja EU:n tason vertailusta haastavaa. Jäsenvaltiot implementoivat EU:n tason politiikkaa kansallisesti hyvin eri tavoin ja tästä syystä kokonaisvaltainen kaikkia jäsenvaltioita koskeva tutkimus ei ollut tämän tutkimuksen laajuudessa mahdollista toteuttaa. Suomen tapaus oli mahdollinen, kun näkökulmaksi valittiin Rajavartiolaitoksen näkökulma. Haastateltaviksi valittiin rannikkovartiostotoimintojen parissa työskentelevät asiantuntijat Rajavartiolaitoksen esikunnasta sekä merivartiostoista.



Kuva 6: Tutkijan näkemys Rajavartiolaitoksen vallitsevasta kansainvälisestä yhteistyöstä rannikkovartiostotoiminnoissa

Kuva 6 esittää tutkijalle muodostuneen näkemyksen Rajavartiolaitoksen näkökulmasta olen- naisimmista rannikkovartiostotoimintojen kansainväliseen yhteistyöhön kuuluvista toimijoista vallitsevassa maailmapoliittisessa tilanteessa. Rannikkovartiostotoiminnot ovat tutkimukseen valitussa viitekehyksessä ja tehdyllä rajauksella pitkälle ja monimutkaisesti verkostoitunut kokonaisuus, jossa on paljon erilaisia toimijoita niin kansallisia viranomaisia, EU:n tason toimi- joita, foorumeita, yhteistyöelimiä kuin kansalaisjärjestöjä. Osalla toimijoista on toimivaltaa ja toiset ovat lähinnä yhteistyörakenteita, joissa pyritään löytämään yhteinen ymmärrys tai tahto- tila rannikkovartiostotoimintojen eri osa-alueisiin liittyen. Osa yhteistyörakenteista ovat vakiin- tuneet vuosien saatossa, kun toiset ovat lähentyneet, osa paikoillaan tai jäädytetty ja osa loitto- nemassa vallitsevan maailmanpoliittisen tilanteen ja toimintaympäristössä tapahtuvien muutok- sien seurauksena.¹⁴¹

Rajavartiolaitoksen liittyminen edellä mainittuun verkostoon tulee useaa kautta ja eri valmiste- lun sekä toimeenpanon tasoilla. Sisäministeriön rajavartio-osastona ollaan tekemisessä poliitti- sen tason toimijoiden viitekehyksessä, hallintoyksiköt toimivat alueellisella strategis-operatii- visella tasolla ja yksiköt pääasiassa paikallisella tasolla. Tämän lisäksi yksittäiset henkilöt ja yksiköt toimivat ajoittain myös oman varsinaisen tasonsa ulkopuolella ottaessaan osaa eri ope- raatioihin tai toimiessaan tietyn erityisalan asiantuntijana. Tämä on hyvä toimintamalli politii- kan implementoinnin näkökulmasta, kun eri tason aktiiviset niin sanotut fasilitaattorit sitoutu- vat politiikan implementointiin ja tiedon jakamiseen kaksisuuntaisesti eri tasojen rajat ylittäen.

Tutkimuksen tulokset ovat sidottuja valittuun näkökulmaan sekä vallitsevaan lainsäädäntöön ja politiikkaan. Ne eivät ole yleistettävissä sellaisenaan muihin toimintaympäristöihin, viranomai- siin tai alueisiin. Niitä voidaan kuitenkin käyttää referenssinä tutkittaessa vastaavaa politiikkaa, politiikan implementointia sekä yhteistyötä kansallisella ja EU:n tasolla tietyn yksittäisen vi- ranomaisen näkökulmasta. Tutkimuksen aineistona oleva lainsäädäntö on pääsääntöisesti voi- massa olevaa lainsäädäntöä ja sellaisenaan luotettavaa. Haastattelut, niiden järjestelyt sekä niistä tehtyt tulkinnat ovat tutkijan subjektiiviselle näkemykselle ja aikaisemman kokemuksen tuomalle ajattelun vinoumalle alttiita. Tutkija on pyrkinyt ajattelussaan objektiivisuuteen ja an- tautumaan aineiston ja valitsemiensa tieteellisten teorioiden vietäväksi. Tutkimuksen tulokset ovat kuitenkin tutkijan ajattelun tulosta ja toinen tutkija saattaisi päästä samalla aineistolla ja teorioilla toisen kaltaisiin loppupäätelmiin.

¹⁴¹ Ks. Kuva 6.

6.1. Kohti tehokkaampaa yhteistyötä rannikkovartiostotoiminnoissa

Rajavartiolaitoksella on mahdollisuus vaikuttaa rannikkovartiostotoimintojen kehitykseen niin kansallisesti kuin EU:n tasolla siten, että sen puitteissa olevista yhteistyömuodoista ja rakenteista saadaan irti entistä enemmän tehokkuutta ja lisäarvoa. Tavoitteena tulee olla, että kaikki yhteistyö, jossa ollaan mukana, tukee suoraan tai epäsuorasti omaa operatiivista toimintaa. Yhteistyössä on hyvä olla mukana yhteinen tavoite ja odotus vakiintuneeseen yhteistyöhön kuuluvasta vastavuoroisuudesta tulevaisuudessa. Vakiintunut yhteistyö tietyllä rannikkovartiostotoimintojen osa-alueella voi olla ajoittain merkityksettömämpää omasta näkökulmasta kuin jonkun toisen osa-alueen yhteistyö. Tämän ei pidä johtaa suoraan yhteistyöstä luopumiseen, jos siitä on nähtävissä lisäarvoa tulevaisuudessa. Rajavartiolaitos määrittelee itse, miten käyttää resurssinsa lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseen.

Tutkimuksen perusteella on nähtävillä epäsuhta merellisiin tehtäviin liittyvien ja muihin rajaturvallisuuden tehtäviin liittyvien resurssien allokoinnissa Rajavartiolaitoksen sisällä ja etenkin Rajavartiolaitoksen esikunnassa. Rannikkovartiostotoimintojen eri osa-alueet ovat yhteiskunnan toiminnan ja talouden toiminnan kannalta keskeisiä. Niiden menestyksellä toimeenpano operatiivisella tasolla perustuu suurelta osin valmiudellisiin suorituskykyihin ja kansalliset rajat ylittävään kansainväliseen yhteistyöhön. Valmiuden pettäessä vahingot voivat olla kansantaloudellisesti, inhimillisesti sekä ekologisesti merkittäviä.

Tästä näkökulmasta katsottuna Rajavartiolaitoksen tulisi tarkastella kriittisesti eri merellisiin tehtäviin liittyvien resurssien riittävyyttä ja resilienssiä erilaisia uhkia vastaan. Rajavartiolaitoksen tulee kyetä vaikuttamaan tehtäviinsä liittyvään sääntelyyn kattavasti niin kansallisesti kuin EU:n tasolla. Tämä edellyttää laaja-alaista merellisiin tehtäviin liittyvää osaamista, jota on Rajavartiolaitoksen esikunnan nykyisellä tehtävärakenteella rajallisesti käytettävissä lainsäädännön valmistelutyöhön. Käytännössä Rajavartiolaitoksella on yksi kattavimmista tilannekuvista liittyen rannikkovartiostotoimintoihin liittyvään sääntelyyn ja sen kehitystarpeisiin, mikä perustuu sen vakiintuneeseen asemaan johtavana monialaisiin merellisiin turvallisuustehtäviin erikoistuneena kansallisena viranomaisena.

Rajavartiolaitoksen voisi saada lisäarvoa syvemmästä ja laajemmasta yhteistyöstä EMSAn kanssa. Merellisten ympäristövahinkojen torjunnan ja siihen liittyvien valvontatoimien ollessa nykyisin suuressa roolissa Rajavartiolaitoksen päävastuulla olevissa lakisääteisissä tehtävissä on

EMSAsta tullut elimellinen EU:n tason yhteistyökumppani, jonka suuntaan yhteistyötä on entisestään pyrittävä lisäämään. Tämä mahdollistaa paremman vaikuttamisen rannikkovartiostotoimintojen kehittämiseen Rajavartiolaitoksen näkökulmasta hyödyllisellä tavalla. Samalla EMSA ja koko EU hyötyisivät Rajavartiolaitoksen poikkeuksellisen laajasta osaamisesta monialaisiin merellisiin tehtäviin liittyvässä yhteistyössä niin kansallisten kuin kansainvälisten toimijoiden kanssa.

Etenkin Rajavartiolaitoksen kokemus rannikkovartiostotoimintojen tehtäväkentän pirstoutuneesta kokonaisuudesta ja osaaminen siihen liittyen on hyvin poikkeuksellista, mikä tekee Rajavartiolaitoksesta hyvän yhteistyökumppanin merellisessä tehtäväkentässä. Yhteistyön näkökulmasta tämän yhteistyön syventäminen olisi kaikille osapuolille lisäarvoa tuovaa toimintaa. Samalla se ilmentää liberaalin maailmankuvan mukaista käsitystä avoimesta yhteistyöstä, josta hyötyvät kaikki myös sellaiset alueen toimijat, jotka eivät ole suoraan mukana tässä yhteistyössä. Samalla tämä lisäisi yhteistyöhön kuuluvaa vastavuoroisuutta ja syventäisi yhteistyötä entisestään.

Suurimpana uhkana kansainväliselle yhteistyölle EU:n ja sen jäsenvaltioiden välillä niin meripolitiikkaan kuuluvissa rannikkovartiostotoiminnoissa kuin monella muulla politiikan alalla ovat kansallisista intresseistä kumpuavat protektionistiset avauksen ja politikointi aidon yhteistyö sijaan. Tämän realistisen kehityssuunnan vallatessa alaa liberaalilta maailman näkemykseltä vie pohjan aidolta yhteiseen hyvään ja solidaarisuuteen perustuvalla yhteistyöllä, jonka positiiviset vaikutukset näkyvät usein vasta pitkän ajan kuluessa. Lyhyen aikavälin poliittisten voittojen tavoittelu aidon yhteistyön sijaan onkin suurin uhka kansainväliselle yhteistyölle myös rannikkovartiostotoimintojen näkökulmasta. Tähän Rajavartiolaitos ja Suomi voivat vaikuttaa lähinnä olemalla aktiivisia kansainvälisessä yhteistyössä ja näyttämällä esimerkillään tietä kohti kestävästä kehityksestä, joka rakentuu yhteisten arvojen: demokratian, oikeusturvan ja ihmisten välisen tasa-arvon sekä ihmisoikeuksien ehdottoman huomioimisen varaan.

6.2. Loppupäätelmät ja ehdotukset jatkotutkimusaiheiksi

EU:n meripolitiikka ja sen alaiseen merelliseen turvallisuuteen kuuluvat rannikkovartiostotoiminnot ovat laajoja käsitteitä, joiden täsmällinen sisältö on lähes mahdoton määrittellä. Sisältöihin kuuluu erilaisia ja eri tavoin ymmärrettyjä kokonaisuuksia niin EU:n tasolla kuin kansallisesti tarkasteltuna. Yleisellä tasolla meripolitiikkaan voidaan nähdä kuuluvan kaikki sellaiset

yhteiskunnan toimintaan ja ympäristöön liittyvät asiat, joilla on liittymäpinta mereen. Merelliseen turvallisuuteen taas voidaan katsoa kuuluvaksi kaikki sellaiset asiat, joilla on turvallisuuden näkökulmasta vaikutusta merenkäyttöön, merenkulkuun tai niiden kautta meriympäristöön. Meripolitiikka ei elä tyhjiössä vaan se on kiinteästi sidoksissa myös muihin politiikan osa-alueisiin kuten maahanmuuttoon, talouteen ja rikollisuuden torjuntaan. Aiheen käsittely vain tietystä näkökulmasta tekee siitä aina yksinkertaistuksen, joka ei välttämättä täysin kuvaa riittäväällä tavalla käsiteltävän asian monimutkaisuutta ja riippuvuussuhteita rajauksen ulkopuolelle jääviin tekijöihin.

Tämän tutkimuksen perusteella rannikkovartiostotoimintoihin liittyvää kansainvälistä yhteistyötä ja siihen liittyviä tekijöitä kehittämällä ja tehostamalla on saatavilla lisäarvoa Rajavartiolaitokselle. Välillä pelkkä yhteistyössä mukana oleminen tuo vastavuoroisuuteen perustuvaa ja pitkällä aikavälillä konkretisoituvaa lisäarvoa omaan toimintaan. Rajavartiolaitoksen päävastuulla olevista tehtävistä on hyvä tehdä määräajoin kaikki tasot kattava riskianalyysi, jossa huomioidaan tehtäväkentän laajuus ja Rajavartiolaitoksen rajalliset resurssit.

Rajavartiolaitoksen rajallisia asiantuntijuuteen perustuvia ja muita resurssien tulee allokoida entistä tehokkaammin Rajavartiolaitoksen sisällä. Lisäksi Rajavartiolaitoksen tulee kyetä muuttamaan resursoinnin painopistettä dynaamisesti toimintaympäristössä ja lakisääteisissä tehtävissä tapahtuneiden muutosten mukaisesti. Kansainvälinen yhteistyö tuo Rajavartiolaitokselle lisäarvoa siinä, että se mahdollistaa vaikuttamisen alueellisen ja EU:n tason politiikan, sääntelyn ja strategioiden muodostamiseen omalta kannalta hyödyllisellä tavalla. Omillaan on tultava toimeen mutta olemassa olevat yhteistyörakenteet ja palvelut tuovat operatiiviseen toimintaan resilienssiä ja vipuvartta tilanteissa, jotka ovat omien suorituskykyjen äärirajoilla.

Jatkotutkimuksen tarve on edellä mainitun riskianalyysityökalun rakentamiselle sekä lakisääteisten tehtävien vaatiman optimaalisen organisaatorakenteen määrittämiselle suhteessa käytävissä oleviin resursseihin. Rajavartiolaitoksen tulee kyetä muuttamaan painopistettä ja resurssien allokointia olemassa olevien tehtävien vaatimalla tavalla, eikä sortua kehittämään uusia uhkia tai puolustamaan vanhoja rakenteita, jotka eivät enää vastaa toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin. Suomen ja Rajavartiolaitoksen on kyettävä hyödyntämään rajalliset resurssit tehokkaimmalla mahdollisella tavalla yhteistyötä ja siihen liittyviä rakenteita hyödyntäen ilman sisäistä politikointia. Dynaamisuus toiminnassa ja resurssien uudelleen kohdentamisessa on vahvuus, joka tulee säilyttää mutta sen käyttämisen tulee perustua tutkittuun ja objektiivisesti arvioituun tietoon.

Toinen jatkotutkimuksessa selvitettävä asia, johon tässä tutkimuksessa ei syvällisesti vastattu on siinä, miten Rajavartiolaitos pystyy vaikuttamaan EU:n tason politiikan, sääntelyn ja strategioiden valmisteluun omasta näkökulmasta tehokkaalla tavalla. Moni käytännön tason yhteistyössä toimeenpantava tehtävä on viimekädessä politiikan implementointia EU:n tasolta aina kansallisen tason asiakasrajapintaan asti. Vaikuttaminen ja asiakasnäkökulmasta relevantin tiedon välittäminen läpi eri tasojen on olennaista politiikan tehokkaan implementoinnin kannalta. Rajavartiolaitos toimii kaikilla tasoilla mutta sen rajallisilla resursseilla tulee toimia tehokkaasti – oikeassa paikassa ja oikeaan aikaan. Vaikuttamisen paikassa olevilla virkahenkilöillä tulee olla valmiiksi tiedossa ne toimintamallit ja paikat, missä tulee toimia eri tasoilla.

LÄHDELUETTELO

Tieteelliset julkaisut

Axelrod, Robert: *The Evolution of Cooperation*. Penguin Books, London 1990. First published in the USA by Basic Books, inc., New York 1984.

Blombergs, Fred: Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen, *Realsimi ja strategian tutkimus*. Pekka Sivonen (toim.), Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 33 (s. 5-38). Juvenes Print, Tampere 2013.

Bryman, Alan: *Social research methods. 4 ed.* Oxford University Press, New York 2012

Dominquez, Luis & Pires, Iva: *Cross-Border Cooperation Structures in Europe, Learning from the Past, Looking to the Future*. Dominquez, Luis & Pires, Iva (toim.). Euroclio, No. 82, P.I.E PETER LANG, Brussels 2014.

Dworkin, Ronald (1978): *LIBERALISM*. In Stuart, Hampshire (toim.), Public and Private Morality (pp. 113-143). Cambridge University Press, Cambridge 1985. doi:10.1017/CBO9780511625329.007, luettu 20.02.2023.

Eleni, Kelmali: *The development of interagency cooperation amongst FRONTEX, EMSA and EFCA in the light of the european legislation and policy*. World Maritime University Dissertations 616, Malmö 2018. [https://commons.wmu.se/all_dissertations/616], luettu 19.10.2021.

George, Alexander L. & Bennett Andrew: *CASE STUDIES AND THEORY DEVELOPMENT in the Social Sciences*. BCSIA Studies in International Security and International Affairs John F. Kennedy School of Government Harvard University. MIT Press, Cambridge, Massachusetts 2005

Grondin, Jean: *What is the hermeneutical circle?* Revised version (2017) of an essay published in N. Keane and C. Lawn (eds.), *The Blackwell Companion to Hermeneutics* (299-305). Oxford, Blackwell 2016.

[<https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/27321/What%20is%20The%20Hermeneutical%20Circle.pdf?sequence=1>], luettu 23.02.2023.

Haukkala, Hiski & Vaahtoranta, Tapani: Suomen turvallisuuspolitiikan linjat ja koulukunnat, *SUOMEN TURVALLISUUSPOLIITTISEN RATKAISUN LÄHTÖKOHTIA*. Fred Blombergs (toim.), Maanpuolustuskorkeakoulu, Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 4. Juvenes Print, Tampere 2016.

Hjern, Benny & Porter, David O: *Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis*. Organization Studies, 2(3), 211–227, 1981.

Hodson, Dermot & Puetter, Uwe: *The European Union in disequilibrium: new intergovernmentalism, postfunctionalism and integration theory in the post-Maastricht period*. Journal of European Public Policy, 26:8, 1153-1171, 2019. DOI: 10.1080/13501763.2019.1569712, luettu 20.02.2023.

Iljina, Ilja: *FRONTEX AS A EUROPEAN COAST GUARD: A scorecard of public value generation by Frontex towards the eleven coast guard functions*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2019.

Juuti, Pauli & Puusa, Anu: Organisaatiokulttuurinäkökulma esimerkkinä laadullisen tutkimuksen yleistymisestä, *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Juuti, Pauli & Puusa, Anu (toim.) Gaudeamus, 2020.

Karvonen, Mika (toim.): *SOTATAIDON LAITOKSEN OHJE OPINNÄYTETÖISTÄ*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Sotataidon laitos, Julkaisusarja 3: Työpapereita nro 6. Helsinki 2017.

Keohane, Robert O.: *Twenty Years of Institutional Liberalism*. *International Relations*, 26(2) 125-138. [<https://doi.org/10.1177/0047117812438451>], luettu 21.02.2023.

Lehtimäki, Hanna: *The Strategically Networked Organization - Leveraging social networks to improve organizational performance*. Emerald Group Publishing Limited, Bingley 2017.

Matland, Richard. E.: *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy*. *Implementation Journal of Public Administration Research and Theory*. J-PART, 5(2), 145–174, 1995.

McLaughlin, Milbrey Wallin: *Learning From Experience: Lessons From Policy Implementation*. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(2), 171-178, 1987.

Miles, Mathew B., Huberman, A. Michael & Saldaña, Johnny: *Qualitative Data Analysis. A Methods Sourcebook. 3 ed.* Sage, California 2014.

Mälly, Marko: *International Cooperation Organizations of Regional Governments (ICORGs) in the Multi-Level Governance (MLG) System of the Baltic Sea Macro-Region, A Q Methodological Study*. University of Tampere, Tampere 2018.

Ojanen, Tuomas: *EU-oikeuden perusteita*. Kolmas uudistettu painos, edita, Helsinki 2016

O'Neill, Kate, Balsiger, Jörg & VanDeveer, Stacy D.: *ACTORS, NORMS, AND IMPACT: Recent International Cooperation Theory and the Influence of the Agent-Structure Debate*. *Annu. Rev. Polit. Sci.* 2004. 7:149–75. First published online as a Review in Advance on Dec. 12, 2003.

Osola, Kalle: *EUROOPAN UNIONIN MERELLISET TURVALLISUUSHANKKEET*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2013.

Puusa, Anu & Juuti, Pauli: *Menetelmäviidakon raivaajat*. Puusa, Anu & Juuti, Pauli (toim.), JTO, Helsinki 2011.

Risse, Thomas: *Social constructivism and European integration*. Antje, Wiener & Thomas, Diez (toim), *European Integration Theory*, second edition (s. 144-160). Oxford university press, Oxford 2009.

Sabatier, Paul A.: *Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis*. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48, 1986.

Scott Barrett: Coalition and Networks, 12 papers from 20 years of CTN workshops, *A Theory of Full International Cooperation*. Carlo Carraro (toim.), Fondazione Eni Enrico Mattei, Series on Climate Change and Sustainable Development. Roberto Cremonesi.Co Srl, Milano 2015. Reprinted from Journal of Theoretical Politics, 11(4), October 1999, 519–541 with permission from SAGE Journals.

Salmela, Janne: *Organisaation oppiminen Rajavartiolaitoksessa – Tunnistamaton osaaminen ja hiljainen tieto*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2013.

Salmela, Janne: *Integrated Border Management – the implementation of the European IBM concept in Finland*. Master's dissertation, European Joint Master's in Strategic Border Management Consortium 2017.

Sipilä, Joonas & Tommi Koivula: *Kuinka Strategiaa tutkitaan*. 2. uudistettu painos. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 2: Tutkimuslauseita No 52, Juvenes Print Oy, Helsinki 2014.

Steger, Manfred B: *Globalization, A Very Short Introduction*. Fifth edition, Oxford University Press, Oxford 2020.

Tummers, Lars.& Victor Bekkers: *Policy implementation, street-level bureaucracy and the importance of discretion*. Public Management Review, 16(4), 527-547, 2014.

Yin, Robert K.: *Case study research: Design and Methods*. 5 edition. Sage Publications Inc, California 2014.

Lainsäädäntö ja viralliset asiakirjat

Aluevalvontalaki, 18.8.2000/755.

Breuer, Marcus: *Euroopan unionin yhdenmety meripolitiikka*. Euroopan parlamentti, Brysseli 2021. [<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/121/euroopan-unionin-yhdennetty-meripolitiikka>], luettu 19.10.2021.

Council of the European Union (10494/18). *Council conclusions on the revision of the European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) Action Plan*.

Euroopan komissio COM(2020) 605 final. *KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPAN NEUVOSTOLLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE: EU:n turvallisuusunionistrategiasta*.

Euroopan komissio COM(2023) 146 final. *KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE: Euroopan yhdenmetyä rajaturvallisuutta koskevasta monivuotisesta strategisesta toimintapolitiikasta*.

Euroopan komissio KOM(2009) 8 lopullinen. *KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN KOMITEALLE: EU:n meriliikennepolitiikka vuoteen 2018 saakka: strategiset tavoitteet ja suositukset*.

Euroopan komissio KOM(2006) 275 lopullinen. *KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE*

SEKÄ ALUEIDEN KOMITEALLE: Euroopan unionin tuleva meripolitiikka: Meriä ja valtameriä koskeva eurooppalainen näkemys.

Euroopan komissio KOM(2007) 575 lopullinen. *KOMISSIION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN KOMITEALLE: Euroopan unionin yhdenmety meripolitiikka.*

Euroopan komissio KOM(2005) 12 lopullinen. *STRATEGISET TAVOITTEET VUOSIKSI 2005–2009. Eurooppa 2010: kumppanuus Euroopan uudistamiseksi. Hyvinvointi, solidaarisuus ja turvallisuus. Puheenjohtajan tiedonanto yhdessä varapuheenjohtaja Wallströmin kanssa.*

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EY) N:o 1406/2002, annettu 27 päivänä kesäkuuta 2002, Euroopan meriturvallisuusviraston perustamisesta.

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2016/1624, annettu 14 päivänä syyskuuta 2016, Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 863/2007, neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 ja neuvoston päätöksen 2005/267/EY kumoamisesta.

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2016/1625, annettu 14 päivänä syyskuuta 2016, Euroopan meriturvallisuusviraston perustamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 1406/2002 muuttamisesta.

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2019/473, annettu 19 päivänä maaliskuuta 2019, Euroopan kalastuksenvalvontavirastosta.

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2019/1896, eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU) 2016/1624 kumoamisesta.

European Union Maritime Security Strategy. Council of the European Union 11205/14; Council conclusions on the revision of the European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) Action Plan. Council of the European Union 10494/18.

Komission suositus (EU) 2021/1222, annettu 20 päivänä heinäkuuta 2021, rannikkovartiostotoimintoja koskevan eurooppalaisen yhteistyön käsikirjasta (OJ L 268 27.07.2021).

Merenkulun ympäristönsuojelulaki, 29.12.2009/1672

Meripelastuslaki, 30.11.2001/1145

Pelastuslaki, 29.4.2011/379

Rajavartiolaki, 15.7.2005/578

Tasavallan presidentin asetus Rajavartiolaitoksen tehtävistä Ahvenanmaan maakunnassa, 24.5.2017/309.

TRIPARTITE WORKING ARRANGEMENT between The European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the European Fisheries Control Agency (EFCA) and The European Maritime Safety Agency (EMSA). FRONTEX, EFCA, EMSA 2017.

TRIPARTITE WORKING ARRANGEMENT between The European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the European Fisheries Control Agency (EFCA) and The European Maritime Safety Agency (EMSA). FRONTEX, EFCA, EMSA 2021.

United Nations Convention on the Law of the Sea. United Nations 1982.

Valtioneuvosto: *Valtioneuvoston periaatepäätös meripolitiikan toimenpideohjelmasta.* Valtioneuvoston julkaisuja, 2022:42, 2022. [<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-910-6>], luettu 14.7.2023.

Internet

EMSA, EFCA & FRONTEX (2017): *Pilot project "Creation of a European Coast Guard Function"*. [<https://frontex.europa.eu/documents-and-publications/final-report-pilot-project-creation-of-a-european-coastguard-function--eG9P8i>], luettu 21.02.2023.

Euroopan komissio: *Perustietoa Euroopan komissiosta.* [https://commission.europa.eu/about-european-commission_fi], luettu 07.07.2023.

Euroopan unioni: *EU:n päämäärät ja arvot.* [https://European-union.europa.eu/principles-countries-history/principle-and-values/aims-and-values_fi], luettu 16.01.2023.

Euroopan unioni: *Euroopan unionin neuvosto.* [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/council-european-union_fi], luettu 11.07.2023.

Euroopan unioni: *Miten EU:n politiikasta päätetään.* [[https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/how-eu-policy-decided_fi\(europa.eu\)](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/how-eu-policy-decided_fi(europa.eu))], luettu 11.07.2023.

Eurooppa-neuvosto, Euroopan unionin neuvosto: *Euroopan unionin neuvosto.* [<https://www.consilium.europa.eu/fi/council-eu/>], luettu 08.07.2023.

Rajavartiolaitos: *Rajavartiolaitos isännöi EMSA:n pääjohtajan vierailua ja EU-yhteistyön piirissä toteutettavan monialaisen merioperaation avajaisia 5.6.2023.* [<https://raja.fi/-/rajavartiolaitos-isanno-i-emsan-paajohtajan-vierailua>], luettu 17.7.2023

LIITTEET

- Liite 1 Tutkimukseen osallistumisen suostumus- ja informaatiolomake
- Liite 2 Haastattelun runko
- Liite 3 Haastattelujen temaattinen koodaus (konseptuaalisesti klusteroitu matriisi)

DIPLOMITYÖ, YLEISESIKUNTAUPSERIKURSSI 61

Tutkimukseen osallistumisen suostumus- ja informaatiolomake

1. Tutkimuksen otsikko ja tutkijan tiedot

RAJAVARTIOLAITOKSEN ROOLI EUROOPAN UNIONIN SISÄISESSÄ YHTEISTYÖSSÄ –
NÄKÖKULMANA RANNIKKOVARTIOSTOTOIMINNOT

Tutkija: Janne Salmela (Rajavartiolaitos)

2. Kutsun johdanto

Tutkimus on yleisesikuntaupseerikurssi 61:llä tehtävä diplomityö. Tutkimuksen alkuperäinen aihe on hyväksytty Raja- ja merivartiokoululla, jonka päätöksellä minulle on myönnetty tutkimuslupa otsikon mukaiselle tutkimukselle (RVL2211625, RVL Dno-2022-279). Olen nimennyt teidät tutkimuslupahakemuksessani mahdollisena haastateltavana asiantuntijana tutkimukseeni liittyen.

Tutkimuksessani noudatetaan yleisiä ja Maanpuolustuskorkeakoulussa hyväksytyjä tutkimuseettisiä säännöksiä. Jokaiselta haastateltavalta pyydetään erikseen suostumus tutkimukseen osallistumiselle ennen haastattelua.

3. Tutkimuksen tavoite

Tutkimuksen tavoitteena on löytää kansainvälisen yhteistyön ja politiikan implementoinnin teorioita hyödyntäen kansallisen tason kehittämiskohteita rannikkovartiostotoimintoihin liittyvässä kansainvälisessä yhteistyössä Rajavartiolaitoksen toiminnan näkökulmasta tarkasteltuna. Tunnistamalla olennaisia kehittämiskohteita luodaan edellytykset EUn ja kansallisen tason säädösperustan, politiikan sekä strategiset tavoitteet huomioivalle ja Rajavartiolaitokselle lisäarvoa tuovalle yhteistyön tehostamiselle rannikkovartiostotoiminnoissa.

Päätutkimuskysymys:

Miten Rajavartiolaitos saa hyödynnettyä tehokkaammin Euroopan unionin puitteissa ilmeneviä rannikkovartiostotoimintoihin liittyviä yhteistyömuotoja?

Alakysymykset:

- 1. Miten rannikkovartiostotoiminnot ja niihin liittyvä yhteistyö on järjestetty Euroopan unionissa?**
- 2. Millä tavoin Rajavartiolaitos osallistuu rannikkovartiostotoimintoihin Suomessa?**
- 3. Millä tavoin Rajavartiolaitoksen osallistuu rannikkovartiostotoimintoihin liittyvään kansainväliseen yhteistyöhön Euroopan unionissa?**
- 4. Mitkä ovat rannikkovartiostotoimintoihin liittyvästä kansainvälisestä yhteistyöstä Euroopan unionissa saatavan hyödyn kannalta olennaisimmat kehityskohteet Rajavartiolaitoksen kannalta?**

Tämän tutkimuksen ytimessä ovat Euroopan unionin yhdenmennyksen meripolitiikkaan ja Euroopan unionin merelliseen turvallisuusstrategiaan liittyvien rannikkovartiostotoimintojen järjestelyt ja yhteistyömuodot niin kansainvälisesti Euroopan unionin tasolta kuin kansallisesti Suomessa Rajavartiolaitoksen kannalta tarkasteltuna. Aihepiiriä käsitellään Euroopan unionin virastojen Frontex, EMSA ja EFCA sekä jäsenvaltioiden välisen rannikkovartiostotoimintoihin liittyvän yhteistyön, siitä kansallisesti saatavien olemassa olevien ja potentiaalisten synergioiden sekä politiikan implementoinnin näkökulmista. Tässä tutkimuksessa rannikkovartiostotoiminnot käsitetään kokonaisuutena, kuten ne ovat listattu Euroopan komission virallisessa asiakirjassa European Commission C(2021) 5310 final:

12) **meriturvallisuus (safety)**, sisältäen alusliikennepalvelut;

13) haaksirikkoisten alusten avustaminen ja muut **merelliset avustustehtävät**;

14) **kalastuksen valvonta**;

15) **merellinen rajavalvonta**;

16) **merellisten ympäristövahinkojen ehkäisy ja torjunta**;

17) **ihmiskaupan ja salakuljetuksen ehkäisy ja torjunta sekä niihin liittyvä merellinen lainvalvonta**;

18) **meripelastus**;

19) **merivalvonta**;

20) **merelliset tullitoiminnot**;

21) **merellisten onnettomuuksien torjunta**;

22) **meri-, alus- ja satamaturvallisuus (security)**.

Yllä olevaan rannikkovartiostotoimintojen listaukseen on lihavoitu ne osa-alueet, joita Rajavartiolaitos suorittaa osana lakisääteisiä tehtäviään. Nämä osa-alueet toimivat myös rajauksena käsiteltäessä kansainvälistä yhteistyötä Euroopan unionin tasolla Rajavartiolaitoksen tehtävänä olevien rannikkovartiostotoimintojen näkökulmasta.

4. Miksi minut on valittu?

Haastateltavat ovat valittu työtehtävissä hankitun ja aihepiiriin liittyvän osaamisen sekä asiantuntijuuden perusteella.

5. Täytyykö minun osallistua tutkimukseen?

Osallistuminen tutkimukseen on täysin vapaaehtoista ja haastateltava voi vetäytyä tutkimuksesta, milloin vain tutkimuksen julkaisemiseen mennessä.

6. Mitä osallistumiseni tarkoittaa?

Tutkimukseen osallistuminen tarkoittaa käytännössä osallistumista haastateltavana puolistrukturoituun teemahaastatteluun – osallistumisesta ei synny muita velvoitteita haastateltavalle.

7. Pysytkö tutkimukseen osallistumiseni luottamuksellisena?

Osallistuminen tutkimukseen on täysin luottamuksellista ja haastateltavat eivät ole identifioitavissa tutkimusraportista tai sen liitteenä olevista tiedon analysointiin käytettävistä materiaaleista. Vain tutkija tietää, kuka vastaajista on vastannut raportissa esiin nostetulla tavalla tiettyyn kysymykseen. Mikäli haastateltava antaa erikseen luvan tulla identifioituksi, voidaan hänen vastauksiaan lainata raportissa nimellä, jos siihen on erityistä syytä vastauksen painoarvon tai muun erityisen syyn johdosta.

8. Onko tutkimus julkinen ja miten siihen käytetty aineisto säilytetään?

Tutkimus tulee olemaan julkinen ja Maanpuolustuskorkeakoulun sekä Raja- ja merivartiokoulun hallussa. Tutkimus on osa aiheeseen ja rajaturvallisuuteen liittyvää akateemista diskurssia.

Tutkimuksessa käytetty aineisto säilytetään tutkijan hallussa sähköisessä muodossa. Haastatteluista saadun käsittelemättömän aineiston mahdollinen jatkokäyttö tapahtuu ainoastaan tutkijan luvalla ja haastateltavien anonymiteettia kunnioittaen. Käytetty aineisto tuhoetaan noin 5 vuotta tutkimuksen julkaisun jälkeen.

9. Kuka järjestää ja rahoittaa tutkimuksen?

Tutkimus tehdään virkatyönä yleisesikuntaupseerikurssi 61 aikana. Tutkija on koko tutkimuksen ajan virkasuhteessa Rajavartiolaitokseen.

10. Tutkijan yhteystiedot

Janne Salmela, janne.p.salmela@raja.fi

1. Vakuutan, että olen lukenut ja ymmärtänyt edellä käsitellyt tutkimukseen ja siihen osallistumiseen liittyvät tiedot ja minulle on annettu mahdollisuus esittää kysymyksiä osallistumiseen liittyen.

2. Ymmärrän, että osallistumiseni on vapaaehtoista ja olen oikeutettu vetäytymään tutkimuksesta, missä vaiheessa tahansa ilman erityistä syytä.

3. Muut olennaiset luvat:

- Annan luvan tallentaa haastattelun äänitallenteena. KYLLÄ / EI
- Annan luvan tulla lainatuksi pseudonyymilla vai omalla nimelläni tutkimuksessa tai muussa mahdollisessa julkaisussa, joka liittyy tähän tutkimukseen.

4. Osallistun / En osallistu yllä esiteltyyn tutkimukseen.

(ympyröi valintasi kohdissa 3. ja 4.)

Osallistujan nimi: _____

Päivämäärä: _____

Allekirjoitus: _____

Tutkijan nimi: JANNE SALMELA

Päivämäärä: _____

Allekirjoitus: _____

DIPLOMITYÖ, YLEISESIKUNTAUPSERIKURSSI 61

RAJAVARTIOLAITOKSEN ROOLI EUROOPAN UNIONIN SISÄISESSÄ YHTEISTYÖSSÄ – NÄKÖKULMANA RANNIKKOVARTIOSTOTOIMINNOT

Haastattelun runko

Tämä haastattelu noudattaa puolistrukturoitua mallia. Tavoiteaika haastattelulle on noin yksi (1) tunti. Haastattelu on jaettu neljään (4) aihealueeseen, jotka ohjaavat haastattelun kulkua. Haastattelija esittää haastateltavalle kysymyksiä annettujen aiheiden sisältä. Tarkoitus on, että haastateltava esittää näkemyksensä kysymyksiin vapaasti ja että haastattelija voi esittää tarkentavia kysymyksiä esiin nousseisiin asioihin liittyen. Tutkimuksen aikana tullaan haastattelemaan noin kahdeksasta kymmeneen rajaturvallisuuden asiantuntijaa samalla haastattelurungolla. Haastattelun data analysoidaan lähtökohtaisesti siten, ettei yksittäisen haastateltavan henkilöllisyys ole pääteltävissä tutkimusraporttia luettaessa.

Haastattelu nauhoitetaan ja tutkija tulee taulukoimaan vastauksissa esille nousseita asioita teemojen sisälle. Vastauksia analysoidaan laadullisella menetelmällä (teemoittelu), jossa nostetaan esiin vastauksista nousseita haastattelurungon aihealueita yksityiskohtaisempia teemoja sekä niihin liittyviä anonyymejä lainauksia.

Tutkimuskysymykset

Pääkysymys

Miten Rajavartiolaitos saa hyödynnettyä tehokkaammin Euroopan unionin puitteissa ilmeneviä rannikkovartiostotoimintoihin liittyviä yhteistyömuotoja?

Alakysymykset

1. Miten rannikkovartiostotoiminnot ja niihin liittyvä yhteistyö on järjestetty Euroopan unionissa?
2. Millä tavoin Rajavartiolaitos osallistuu rannikkovartiostotoimintoihin Suomessa?
3. Millä tavoin Rajavartiolaitoksen osallistuu rannikkovartiostotoimintoihin liittyvään kansainväliseen yhteistyöhön Euroopan unionissa?
4. Mitkä ovat rannikkovartiostotoimintoihin liittyvästä kansainvälisestä yhteistyöstä Euroopan unionissa saatavan hyödyn kannalta olennaisimmat kehityskohteet Rajavartiolaitoksen kannalta?

Aihealueet

1. Rannikkovartiostotoiminnot Euroopan unionin sisäisessä yhteistyössä - Eurooppa neuvosto, komissio, parlamentti, virastot (Frontex, EMSA & EFCA) ja jäsenvaltiot

Miten rannikkovartiostotoimintoihin liittyvä säätely toimii mielestäsi Euroopan unionissa?

Miten rannikkovartiostotoimintoihin liittyvää politiikkaa implementoidaan käytännössä Euroopan unionin tasolla?

Mikä on mielestäsi Frontex, EMSA ja EFCA merkitys Euroopan unionin sisäisessä yhteistyössä rannikkovartiostotoimintoihin liittyvien?

Onko Euroopan unionin sisäisessä yhteistyössä mielestäsi muita olennaisia toimijoita rannikkovartiostotoimintojen näkökulmasta?

Millaisia uhkakuvia näet Euroopan unionin sisäistä rannikkovartiostotoimintojen yhteistyötä kohtaan ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa?

2. Rajavartiolaitoksen osallistuminen rannikkovartiostotoimintoihin Suomessa

Miten rannikkovartiostotoimintoihin liittyvä vastuunjako ja yhteistyö on käytännössä toteutettu kansallisesti Suomessa?

Mitkä ovat Rajavartiolaitoksen näkökulmasta keskeisimmät rannikkovartiostotoiminnot?

Mitkä tahot ovat Rajavartiolaitokselle keskeisimmät yhteistyöahot rannikkovartiostotoiminnoissa kansallisen yhteistyön näkökulmasta?

Miten Rajavartiolaitos osallistuu kansalliseen yhteistyöhön rannikkovartiostotoiminnoissa?

Millaisia uhkakuvia näet Suomen kansallista rannikkovartiostotoimintojen yhteistyötä kohtaan ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa?

3. Rajavartiolaitoksen rooli Euroopan unionin sisäisessä yhteistyössä rannikkovartiostotoiminnoissa

Miten Euroopan unionin sisäisen yhteistyöhön osallistuminen ja vastuunjako rannikkovartiostotoiminnoissa on toteutettu Suomessa?

Mitkä tahot ovat Rajavartiolaitokselle keskeisimmät yhteistyöahot ja foorumit rannikkovartiostotoiminnoissa Euroopan unionin sisäisen yhteistyön näkökulmasta?

Miten Euroopan unionin sisäinen yhteistyö näkyy Rajavartiolaitoksen näkökulmasta?

Millaisia uhkakuvia näet Euroopan unionin sisäistä rannikkovartiostotoimintoihin liittyvää yhteistyötä kohtaan Rajavartiolaitoksen ja Suomen näkökulmasta ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa?

4. Rannikkovartiostotoimintoihin liittyvästä yhteistyöstä saatava hyöty ja järjestelmän kehittäminen Rajavartiolaitoksen näkökulmasta

Mitä hyötyä Rajavartiolaitos saa rannikkovartiostotoimintoihin liittyvästä yhteistyöstä?

Mitä kehitettävää näet Euroopan unionin sisäisessä yhteistyössä rannikkovartiostotoiminnoissa Rajavartiolaitoksen ja Suomen näkökulmasta?

Mitä kehitettävää näet Suomen kansallisessa yhteistyössä rannikkovartiostotoiminnoissa Rajavartiolaitoksen näkökulmasta?

Haastattelujen temaattinen koodaus (konseptuaalisesti klusteroitu matriisi)

Haastateltavat asiantuntijat:	Haastattelupäivä:	Paikka:
Haastateltava 1 (H1)	16.3.2023	RVLE
Haastateltava 2 (H2)	17.03.2023	Helsinki
Haastateltava 3 (H3)	17.03.2023	Espoo
Haastateltava 4 (H4)	03.04.2023	RVLE
Haastateltava 5 (H5)	24.04.2023	RVLE
Haastateltava 6 (H6)	25.04.2023	RVLE
Haastateltava 7 (H7)	25.04.2023	RVLE

Teema	Rannikkovartiostotoiminnot Euroopan Unionin sisäisessä yhteistyössä	Rajavartiolaitoksen rooli rannikkovartiostotoiminnoissa Suomessa	Rajavartiolaitoksen rooli Euroopan Unionin sisäisessä yhteistyössä rannikkovartiostotoiminnoissa	Rannikkovartiostotoimintoihin liittyvästä yhteistyöstä saatava hyöty ja järjestelmän kehittäminen Rajavartiolaitoksen näkökulmasta
Haastateltava:	1	2	3	4
H1	<p><u>Nostot</u> + Perussopimukset ohjaa, jonka puitteissa kehitetään säätelyä mm. vuoden 2016 EURMV asetus muutoksi- neen. + DG Home & DG Mare rooli merkittävä politiikan valmistelussa rannikkovartiostotoimintoihin liittyen (ympäristö, safety, security). + Yhdennetty meripolitiikka näkyy jäsenmaille strategioiden luomisen kautta. + Sivili-military yhteistyöllä</p>	<p><u>Nostot</u> + RVL:lla merkittävä rooli merellisenä yhteistoimintaviranomaisena Suomessa. + METO rakenteet toimivat lavettina yhteistoiminnalle. + EIBM toimii osana rannikkovartiostotoimintoja. + Keskeistä tilannetietoisuus niin rajavalvonnan kuin meripelastuksen osalta. + Ennaltaehkäisy on ensiarvoisen tärkeää. + Kansallinen yhdennetty</p>	<p><u>Nostot</u> + Frontex on keskeisin kumppani, jolla on suuri organisaatio ja isot resurssit. + EMSA on kumppanina merialueen valvonnan ja ympäristövahinkojen torjunnan saralla. + EU Valmistelussa on RVL:lla keskeinen rooli ylätasalla rannikkovartiostotoimintoihin liittyvissä asioissa. + Ei olla riippuvaisia EU:sta. - Uhkana on nähtävissä vähäinen asioita hoitavan RVL</p>	<p><u>Nostot</u> + RVL on aina kuunneltu yhteistyökumppanina, mikä lisää RVL painoarvoa. + RVL virkahenkilöiden kaksoishatutus tuo joustavuutta mutta samalla uhkan tietystä valvonnan ohkaisuudesta/palomuurin puutteesta. - Yhteistyö on hajanaista RVL näkökulmasta, kun hoidettavana on paljon yksittäisiä asioita. - Kehitettävää on myös</p>

	<p>paljon mahdollisuuksia mm. lisäarvon luonnin näkökulmasta.</p> <p>+ Suomella on ollut iso rooli ECGFF ja EU:n rannikkovartiostotoimintojen kehittämisessä (lähinnä koulutusyhteistyö & henkilöstön vaihto).</p> <p>- ECGFF on käymistilassa ja on epäselvää tuoko enää lisäarvoa.</p> <p>- Kansalliset eroavaisuudet vaikuttavat myös säätelyyn.</p>	<p>meripolitiikka on VNK:n vastuulla Suomessa.</p>	<p>henkilöstön määrä suhteessa vastuuseen.</p> <p>- Alueelliset sopimukset yleensä MoU pohjalla, mikä rajoittaa yhteistyötä.</p>	<p>RVLE sisällä olevassa tilannekuvassa ja tiedon yhtenäisyydessä rannikkovartiostotoimintojen sekä siihen liittyvän KV -yhteisyyden saralla.</p>
H2	<p><u>Nostot</u></p> <p>+ Säätelypohja on kunnossa.</p> <p>+ Toimeenpano on jäsenvaltioiden vastuulla ja kansallinen säätely sekä toimivalta riittävät.</p> <p>+ Yhteistyöllä on oma itseisarvonsa ja sellaisenaan.</p> <p>+/- Nykyisin EU:ssa ajetaan hieman kaksilla rattailla (liittovaltio vs. jäsenvaltio).</p> <p>+/- Omillaan on tultava toimeen ja muu tuo vain lisäarvoa</p>	<p><u>Nostot</u></p> <p>+ Suomessa ei ole yhteistä virallista käsitystä rannikkovartiostotoiminnoista</p> <p>+ Merellinen turvallisuus (sis. meripelastus ja ympäristöahonkojen torjunta) on keskeisin rannikkovartiostotoiminnoista.</p> <p>+/- METO yhteistyö on ollut jo jonkin aikaa ns. "kuollut hevonen", vaikkakin rakenne pakottaa kokoontumaan ja tasaamaan tietoa.</p> <p>+ TRAFICOMin tehtäväkentässä on saatavilla synergioita tehtäviä uudelleen järjestelemällä.</p> <p>+/- Yhteistyö on yleensä</p>	<p><u>Nostot</u></p> <p>+ Merellisen turvallisuuden näkökulmasta EMSA:lla on vähintään yhtä suuri rooli kumppanina kuin Frontexillä.</p> <p>+ Kahdenvälinen yhteistyö tuo käytännön tasalla eniten hallintoyksikkö tasalla.</p> <p>+ Alueelliselle yhteistyölle (mm. BSRBCC) nähdään vielä tarve.</p> <p>-/+ Rannikkovartiostotoimintot ovat usein hyvin paikallisia, mikä rajoittaa yhteistyötä.</p> <p>- Useat eri yhteistyöelinten asiat eivät näy konkreettisesti hallintoyksikkö tasalla.</p>	<p><u>Nostot</u></p> <p>+/- Nykyisillä EU:n perussopimuksilla ollaan yhteistyössä tällä hetkellä lakipisteessä</p>

		<p>toimivallan reuna-alueilla. -/+ Voisi olla tilausta ns. laajennetulle METOLle. - RVL:ssa ei ole tasapainoa itäraja vs. merelliset tehtävät välillä. - RVLE on aliresursoitu merellisten tehtävien näkökulmasta. - Rannikkovartiostotoimintoja ei johdeta RVL:ssa painoarvonsa ansaitsemalla tavalla.</p>	<p>- Intressejä on eri tasoilla ja ne ovat usein erilaisia (esim. RVLE vs. HY).</p>	
H3	<p><u>Nostot</u> + Rannikkovartiostotoimintoihin liittyvien EU:n virastojen välistä yhteistyöstä ohjaa TWA (tripartie working arrangement). + RVL näkökulmasta EMSA, EFCA ja Frontex ovat tärkeimpiä yhteistyökumppaneita rannikkovartiostotoiminnoissa. + Itämerellä kesällä 2023 alkava Multi Purpose Maritime Operation (MMO) toimii käytännön esimerkkinä EU:n sisäisestä jäsenmaiden ja virastojen välisestä</p>	<p><u>Nostot</u> + RVL tärkein viranomaisen rannikkovartiostotoimintoihin liittyen Suomessa. + Kansallinen yhteistyö on toimivaa ja rakenteet ovat kunnossa. + RVL kannalta tärkeimmät rannikkovartiostotoiminnot ovat merellinen raja- ja merivalvonta, meripelastus ja ympäristövahinkojen torjunta. + RVL on POC MMO liittyen Suomessa - Alueellisella tasolla voi-</p>	<p><u>Nostot</u> + RVL on kokoaan suurempi rannikkovartiostotoiminnoissa, joka perustuu mm. osallistumiseen erinäisiin pilottihankkeisiin ja kokemukseen yhteistyöstä kansallisesti. Tällä on vaikutuksena myös kansainvälisessä toiminnassa. + RVL on tarjonnut koulutusmahdollisuuksia niin omalle henkilöstölle kuin muille rannikkovartiostotoimintoja suorittaville tahoille kansallisesti ja kansainvälisesti. + RVL on yhteistyöhaluinen</p>	<p><u>Nostot</u> + Yhteistyön on palveltava RVL operatiivista toimintaa (esim. LSMV/KBV, RITO). + Parhaiden käytänteiden vaihtaminen on yksi hyvä esimerkki yhteistyön hyödyistä. + EU:n sisäinen yhteistyö mahdollistaa mm. satelliittipalveluiden käytön ja EMSA resurssien hyödyntämisen omassa toiminnassa. Hyviä resursseja on tarjolla. - On osattava hyödyntää saatavilla olevia palveluita. - Hallinnollisia rakenteita</p>

yhteistyöstä rannikkovartiostotoiminnoissa. Operaation juuret johtavat Mustallemerelle aikaan ennen Venäjän hyökkäystä Ukrainaa.

- + European Maritime Security Strategy (EUMSS) työryhmä valmistelee EU:n meristrategian ja toimenpidesuunnitelman päivitykset, jotka ohjaavat tarkemmin EU:n meripolitiikan suuntaa turvallisuusnäkökulmasta katsottuna. Valmistelukouksissa mukana mm. European Defence Agency (EDA) edustus. Konkreettisenä toimenpiteenä mm. EUCISE järjestelmä.
- Kehitettävää ja tarkennettavaa liittyy meripelastuksen (Search and rescue) tehtäviin ja virastojen rooliin siinä.
- EU:ssa 27 jäsenmaata, joilla eri intressejä eri alueilla.
- Siviili- ja sotilasturvallisuuden välisellä yhteistyöllä on saatavilla lisäarvoa.
- /+ EU:ssa toimii n. 300 viranomaisesta rannikkovartiostotoimintoihin liittyen.

daan uhkana nähdä esimerkiksi Pohjanlahden asema EU:n kokonaisuudessa.

ja luotettava kumppani, joka korostaa yhteistyötä ja ratkaisuhakuisuutta.

- +/- Verkostoituminen tuo itsessään lisäarvoa mutta sitä tulee kuitenkin arvioida kriittisesti.
- + Luodut verkostot tuovat kontakteja, mikä helpottaa edelleen yhteistyötä.
- Verkostoja pitää päivittää aika-ajoin.
- RVL näkökulmasta uhkakuva voidaan pitää ennen kaikkea rajallisia resursseja merellisissä tehtävissä.

tulisi keventää ja tehdä niistä dynaamisempia, mikä edesauttaisi operatiivisen tason yhteistyötä.

- Toimivaltuus ja mandaatin rajat on oltava aina mukana tehtäessä yhteistyötä.

H4

Nostot

+ Jäsenvaltiot antavat mandaatin.
+/- NATO vs. EU, EU uskoo olevansa valtio ja "haluaa olla valtio".
+ Kansallinen säätely vastaa kansallisella tasolla meripelastuksesta ja AKV/AKT toiminnasta.
+ Puolustusyhteistyö on mukana.
+ EUROPOL tukee tiedonvaihdossa ja analyysissä.
+ Frontex on lähimpänä kansallista viranomaista ja sillä on myös osittain mandaattia toimia.
+ Rannikkovartiostotoimintoihin liittyvien virastojen välinen yhteistyö vastaa RVL ajattelua.
- Mitä ovat rannikkovartiostotoiminnot? Käsite on laaja ja sisältää paljon, kun mennään yksityiskohtiin.
- DG Mare:ssa käsiteltävät asiat eivät nouse suoraan DG Home:n putkeen.
- Suomen meripolitiikka on keskeinen rannikkovartiostotoimintoja ohjaava kansallinen kokonaisuus mutta

Nostot

+ Aikansa saatossa on löytänyt paikkansa ja on toimiva.
+/- Muutosten kanssa on kuitenkin pystyttävä elämään ja muuttamaan tarvittaessa toimintaa.
+ Meripelastus on lain mukaan keskeisin merellinen rannikkovartiostotoiminto, jonka lisäksi ympäristövahtien torjunnalla on lain mukaan elimellinen rooli.
- Monet RVL käytännön vastualueista rannikkovartiostotoiminnoissa eivät kuulu poliittisella tasolla sisäasiainministeriön vastuulle.

Nostot

+ Arktinen ja Pohjois-Atlantin foorumi sekä BSRBCC olennaisia yhteistyöelimiä, joissa Venäjä on mukana vaikkakin suljettu pois tällä hetkellä. Tämä mahdollistaa kuitenkin sen paluun yhteistyön piiriin, kun aika on sopiva. Nämä ovat myös keskeisiä EU:n ulkopuolelle ulottuvan kansainvälisen yhteistyön kannalta.
+ Keskeisin yhteistyön työkalu tällä hetkellä RVL ja Suomen näkökulmasta on MMO:t. Tällä voidaan tuoda yhteen muuten sirpaloitunut toimintaa ja projekteja.
+ Itämeri on Euroopalle tärkeä myös laajemmasta näkökulmasta (esimerkkinä case nordstream).
+ Meitä halutaan kuulla aiheissa, joista meillä on kokemusta ja asiantuntemusta. Tarkoituksena ei ole puhua kaikesta kaikkea.
-/+ Suomen tulee nostaa Itämereen liittyviä asioita keskusteluun ja EU asiakir-

Nostot

+/- Muuttunut turvallisuustilanne vaikuttaa niin Itämeren asemaan kuin siihen millainen on meidän toimintaympäristö ja sen kehitys. NATO liittolaisuus tulee vaikuttamaan mm. meritalannekuvaan ja transatlanttisiin suhteiden kehittymiseen jne.
-/+ Suhde Venäjään nyt ja tulevaisuudessa pysyy olennaisena asiana Suomen näkökulmasta.

sen valmistelu menee osittain ohi Sisäasianministeriön valmistelun.

- RVL:lta on mennyt hieman ohi, kuinka iso juttu meri on maailmanlaajuisesti (mm. kalastus, kauppa, merenkulku jne.).

- Aiheeseen liittyy EU:n sisällä hyvin paljon erilaisia ambitioneja.

- EU tasolla on kehitettävää resurssien monikäyttöisyydessä saman aikaisesti.

- EU:n mandaatin suhde suvereniteettiin.

joihin. Tällä saadaan vaikutettua kehitykseen ja resursseihin.

+/- Suomen ja RVL pitää näyttää, että on yhteistyökykyinen kumppani. Samalla tulee kuitenkin pitää aina mielessä, mikä on Suomen hyöty.

- RVL liikkuu kapealla kärjellä rannikkovartiostotoiminnoissa. Pitää pyrkiä olemaan entistä enemmän JOINT esikunta.

+/- RVL kaksoishatutuksessa on hyötyjä sekä haasteita. Positiivista on, että käytännön ja politiikka tason ero on lyhyt. Toisaalta iso kuva välillä hämärtyy ja keskitytään liian pieniin yksityiskohtiin.

H5

Nostot

+ EU:n säätelyn lisäksi mm. IMO vaikuttaa ja sen kautta tulee raamit. Jäsenvaltiot vastaavat esimerkiksi SAR toteutuksesta.
+ Virastojen artikkelit ovat rannikkovartiostotoimintoihin liittyen olennaisia.
+ Valmiit yhteistyörakenteet ovat tärkeitä ja toimivia.
+ MMO:t hyvä esimerkki toiminnasta monella erityisalalla.
- Jäsenvaltioiden poliittinen tilanne vaikuttaa säätelyyn ja sitä kautta toimintaan.
- Poliitiikan ja säätelyn implementoinnin osalta on kehitettävää.
- Isoilla mailla on suurin merkitys ja vipuvarsi vaikuttaa.
- Komission eri pääosastojen välinen yhteistyö vaatii kehittämistä (DG Home, DG Mare, DG Move) rannikkovartiostotoimintojen näkökulmasta.
- EDA toimii merellä muttei sinällään kontribuoi rannikkovartiostotoimintoihin.

Nostot

+ Merellinen rajavalvonta, meripelastus ja ympäristövahinkojen torjunta erottuvat rannikkovartiostotoiminnoissa RVL näkökulmasta.
+ RVL on johtava viranomaisen rannikkovartiostotoiminnoissa Suomessa.
+ MMO johdosta RVL ja TRAFICOM välinen yhteistyö on lisääntynyt.
- RVL:lla on EMSAn suuntaan annettavaa. Tämä on kuitenkin substanssi spesifiä (mm. EAS -varastot ja niiden käyttö), mistä joh-tuen on luontevaa, että yhteistyön osapuoli on ME-yksikkö.
- RVL roolia EMSAn suuntaan on kyettävä kasvattamaan.

Nostot

+ Meripelastuksen osalta IMO on tärkein elin, jossa RVL on mukana, vaikkakin Maritime Safety Comity:n osallistuminen on Suomen osalta LVM johdossa.
+ Ympäristövahinkojen torjunnan osalta olennainen Kööpenhaminan sopimuksen mukainen yhteistyöelin on HELCOM, jossa RVL on mukana.
+ NACGF osallistuminen ja sen merkitys NATO jäsenyyden myötä rannikkovartiostotoimintoihin liittyen.
+ BSRBCC suuri merkitys on ollut siinä, että Venäjä on ollut siinä mukana. Osittain tästäkin syystä mm. Frontex on halunnut olla mukana kokouksissa. Vedenalaisen toiminnan asiat ovat olleet teemana tässä foorumissa.
+ Foorumit tuovat enemmän mahdollisuuksia kuin syövät resursseja.
-/+ ECGFF rooli tulee miettiä uudelleen ja sen tarkoi-

Nostot

+ EU:n kansainvälisellä yhteistyöllä saadaan mm. EU:n palvelut ja huomio Itämerelle Välimeren ohella. Lisäksi saadaan vietyä käytännön viranomaisen tarpeet suoraan virastoihin ja lainsäädännön valmisteluun.
- EMSAn suuntaan on tarve kehittää riskianalyysiä, jolla luotaisiin alueelliset riskiarvot, mitä hyödynnettäisiin mm. kilpailutuksissa (esim. Norden, EAS jne.).
- EFCAn operatiivista roolia tulisi kehittää myös Suomen suunnalla.

			<p>tuksen selkeyttäminen esimerkiksi puhtaasti koulutukseen.</p>	
<p>H6</p>	<p><u>Nostot</u> +/- Säättely on ollut hieman sekavaa mutta on kehittynyt 2010 -luvun jälkeen. +/- Ennen säätelyä ja virastojen välisen yhteistyön ohjaamista on yhteistyön perustana toiminut ECGFF. Virastoilla on ollut käyttövaroja ja mailla omat motiivinsa. Voimakas kehitys tapahtui vuosien 2018-2019 aikana, jonka jälkeen on päästy varsinaiseen yhteistyöhön. -/+ Aikaisemmin virastojen</p>	<p><u>Nostot</u> + RVL:lla on keskeinen rooli ja eri toimintojen osalta yhteistyö on usein kahden välistä eri toimijoiden kesken. +/- On olemassa METO foorumi, jonka rakenteet perustuvat valvontajärjestelmän kehityksen pohjalle. Foorumilla käsiteltävät asiat koskevat yleensä kaikkia osallistujia. + Keskeisimpiä toimijoita RVL lisäksi ovat TRAFICOM, Puolustusvoimat,</p>	<p><u>Nostot</u> + BSRBCC:n olennainen tekijä on ollut se, että Venäjä on ollut siinä mukana. +/- NATO tulee vaikuttamaan mutta on ennenaikaista sanoa vielä miten. + EDA on ollut mukana omalla roolillaan komission tasolla EUMSS valmistelussa jne. - Pienen maan haaste on kuinka paljon voidaan olla mukana ja vaikuttamassa.</p>	<p><u>Nostot</u> + RPAS toiminnan kehittyminen on hyvä esimerkki siitä, miten EMSA kokeilusta saada jo operatiivista hyötyä. Lisäksi käytössä ovat EAS varastot, Norden ja erinäiset muut EMSAn kautta tarjottavat palvelut. + Frontexin ja EMSAn palveluihin voidaan antaa omia syötteitä. + Kyetään vaikuttamaan EU:n kehityskulkuun kansalliselta tasolta kokoamme enemmän. + Mukana oleminen on</p>

yhteistyö liittyi lähinnä yksittäisiin projekteihin.
+ MMO:t nousseet esille niin ECGFF kuin jäsenmaiden esille nostamana.
+ Suomi ja RVL ovat vaikuttaneet kokoaan enemmän yhteistyön kehittämiseen EU:ssa meidän oman mallin mukaisesti.
+ DG Mare on ajuri ja poliittikatason toimija, joka koordinoi komission alaista toimintaa. Tämän lisäksi olennaisia toimijoita rannikkovartiostotoimintoihin liittyen ovat DG Move ja DG home.
- Komissio ja virastotasolla hieman ristiin merkittävyys.
-/+ Frontex on aina ollut virastoista selkeästi operatiivisin toimija. EMSA on ollut järjestelmäkeskeinen ja EFCA jotain siitä välistä.
- Vapaaehtoisuus toimii vain tiettyyn rajaan saakka, jonka jälkeen tarvitaan asetustason normi.

Maa- ja metsätalousministeriö ja Tulli.
+ RVL kannalta keskeisimmät rannikkovartiostotoiminnot ovat merellinen rajavalvonta, ympäristövahinkojen torjunta sekä meripelastus.
+ Suomessa toimijat tuntevat toisensa ja on helpompi koordinoita yhteistyötä ja valmistelua.
-/+ TRAFICOM edustaa Suomea EMSAn hallintoneuvostossa mutta RVL:lla on valmisteluvastuu ja puheoikeus.

usein itsearvo sinänsä ja parantaa vaikuttamisen mahdollisuuksia.
- Vaikuttamisen paikkoja on riittävästi mutta ohjeistusta ja pohjustusta kotimaassa kansainvälisen yhteistyön tekijöille rannikkovartiostotoiminnoissa voisi olla enemmän.

H7

Nostot+ Rannikkovartiostotoiminnot nähdään laajalaisena niin komission, neuvoston kuin virastojen näkökulmasta.+ Rannikkovartiostotoiminnot ovat työkalu, jota ohjaa yläpuolella oleva politiikka eli EU:n merellinen strategia sekä EUMSS.+/- EU virastot ovat painoarvoltaan erilaisia ja Frontex on niistä suurin sekä resursoituin. Virastot tuovat yhteistyöhön lisäarvoa ja voivat katsoa rannikkovartiostotoimintoja poikkeikkaavasti.+ EMSA operoi tiedolla ja Frontex operaatioilla.+ MMO:t ovat keino rikkoo rannikkovartiostotoimintojen siiloja.+ Rannikkovartiostotoimintojen dynaamisuus on positiivista.+ EDAlla on intressejä komissiotasolla.+ NATO tulee vaikuttamaan mutta vielä ei tiedä miten, sitä ei voi sivuuttaa toimijana.-/+ EU-ROPOL tulisi olla mukana, jos mennään henkilötietoihin.- Sääntelyä on paljon ja kokonaisuus on vähintään

Nostot+ Meripolitiikan toimeenpano on säädetty kohtuullisen hyvin ja tarkkaan ministeriötasolla Suomessa. Virastot toimeenpanevat operatiivisia tehtäviä.+ Vastuunjako ja sääntely mahdollistavat yhteistyön mm. METO, YVT -neuvottelukunta ja PTR.+/- RVL rooli rannikkovartiostotoimintojen osalta Suomessa on huomattavan suuri. RVL sisäinen resursien jako on epäsuhdassa merellisten tehtävien näkökulmasta katsottuna.+ Meripelastus, ympäristövahinkojen torjunta sekä merellinen rajavalvonta ovat keskeisimpiä RVL kannalta. Tärkeintä on, että merialueella on turvallista ja kaupamerenkulku toimii.- Rannikkovartiostotoimintojen pirstoutuminen voidaan nähdä uhkana, jos vastuu häviää.

Nostot+ RVL on ministeriön osasto eli meillä toimitaan ns. tuplalakilla, mikä tuo huomattavan edun valmistelussa ja omien tavoitteiden läpi saamisessa.+ Meripolitiikka on tärkein.- EMSA on meille vielä musta piste: hakee rooliaan siviilimerenkulun ja valvonnan osalta, kasvava osa EMSAn palveluja tulee RVL:n toimialueelle, liian vähän henkilöstöä sijoitettu EMSAn merellisellä taustalla.- RVL:n KV yhteistyössä rotaation vähyyys/puute on heikkous.

Nostot+ Ehdoton vahvuus rannikkovartiostotoimintoihin liittyvässä kansainvälisessä yhteistyössä on, että saamme tietoa, joka on meille tärkeää.+ Saadaan rahoitusta EU:n meripolitiikan rahoituksen kautta.+ Ollaan kehitetty toimintamallit ja tarvittava osaaminen miehittämättömän ilma-aluksen käyttöön liittyen.- RVL ja Suomi voisivat ottaa enemmän roolia rannikkovartiostotoimintojen kehittämiseen liittyen.

	sekava.- Uhkana voidaan nähdä resurssien allokointi.			
--	---	--	--	--