

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

**RAJAVARTIOLAITOKSEN MERIVALVONTALENTOKONEIDEN
KANSAINVÄLISEEN FRONTEx-OPERAATIOON
OSALLISTUMISEEN VAIKUTTAVA TOIMINNAN OHJAUS JA
JOHTAMINEN**

EUK:n tutkielma

Kapteeni
Kenneth Rosenqvist

Esiupseerikurssi 64
Rajavartiolinja

Huhtikuu 2012

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi Esiupseerikurssi 64	Linja Rajavartiolinja
Tekijä Kapteeni Krister Kenneth ROSENQVIST	
Tutkielman nimi RAJAVARTIOLAITOKSEN MERIVALVONTALAITOKSEIDEN KANSAINVÄLISEEN FRONTEx-OPERAATIOON OSALLISTUMISEEN VAIKUTTAVA TOIMINNAN OHJAUS JA JOHTAMINEN	
Oppiaine johon työ liittyy Johtaminen	Säilytyspaikka MPKK:n kurssikirjasto
Aika Huhtikuu 2012	Tekstisivuja 49 Liitesivuja 16
TIIVISTELMÄ <p>Rajavartiolaitoksen merivalvontakoneet ovat osallistuneet EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontexin kansainvälisiin yhteisoperaatioihin osana kansallista strategiaa. Toiminta operaatioissa poikkeaa päivittäisestä toiminnasta kotimaassa olosuhteiltaan, tavoitteiltaan ja johtosuhteiltaan. Tutkielman tavoitteena on selvittää, miten yhteisoperaatioita ohjataan ja miten johtaminen on onnistunut.</p> <p>Tutkielma on luonteeltaan kartoittava kvalitatiivinen tapaustutkimus. Tutkimusote on hermeneuttinen ja tutkimusmenetelmä aineistolähtöinen sisällönanalyysi. Johtopäätöksiin on päädytty abduktiivisen päättelyn kautta.</p> <p>Toiminnan ohjausta tarkasteltiin strategisen johtamisen näkökulmasta selvittämällä mitkä kansainvälisen ja kansallisen tason säädökset, strategiat ja muut ohjeet vaikuttavat Rajavartiolaitoksen osallistumiseen Frontexin yhteisoperaatioihin. Näiden asiakirjojen sisältöä tulkittiin aineistolähtöisen sisällönanalyysin kautta etsimällä yhdenmukaisuuksia ja eroavaisuuksia. Lisäksi tarkasteltiin Rajavartiolaitoksen sisäisiä ohjausasiakirjoja ja organisaatorakennetta, jotta saataisiin selville, onko niissä huomioitu strategiset linjaukset.</p> <p>Toiminnan johtamista arvioitiin projektijohtamisen näkökulmasta tarkastelemalla keväällä 2011 toteutunutta Aeneas 2011-operaatiota. Operaation suunnittelua ja toteutusta tutkittiin tarkastelemalla käskyjä ja muita asiakirjoja sekä tulkitsemalla operaatioon osallistuneelle henkilöstölle toteutettuun puolistrukturoituun kyselyyn perustuen. Näitä tuloksia verrattiin projektijohtamisen teorian periaatteisiin.</p> <p>Ohjauksen laaja käsite ulottuu EU:n strategia-asiakirjoista aina Rajavartiolaitoksen operaatiokohtaisiin käskyihin. Yhteisoperaatioihin osallistumisen perusteet löytyvät laeista ja strategia-asiakirjoista. Ohjaus on strategisella tasolla johdonmukaista ja selkeää, mutta Rajavartiolaitoksen kansainvälisen toiminnan sisäinen ohjeistus on puutteellista. Lisäksi tulosohejausta ei ole ulotettu kansainväliseen lentotoimintaan. Rajavartiolaitos on sotilaallisesti järjestäytynyt linjaorganisaatio, joka soveltuu parhaiten kotimaan lakisääteisten tehtävien suorittamiseen. Rajavartiolaitoksen organisaatorakenne ja johtosuhteet eivät tue kansainvälisen toiminnan toteuttamista. Kyselyn tulokset vahvistivat myös henkilöstön kokevan toiminnan ohjeistuksen olevan puutteellista ja johtosuhteiden olevan epäselvät. Tarkastellun operaation vaiheista on selkeästi löydettävissä projektin tunnusmerkit, mutta toimintaa ei ole projektijohtamisen näkökulmasta johdettu niin tehokkaasti kuin olisi mahdollista. Tutkielman luonteesta johtuen tutkimusaineistoa ei hankittu henkilöhaastattelujen avulla, mikä olisi syventänyt tarkastelua.</p>	
AVAINSANAT Projektijohtaminen, strateginen johtaminen, tulosohejaus, yhteisoperaatiot, kansainvälinen yhteistyö.	

RAJAVARTIOLAITOKSEN MERIVALVONTALENTOKONEIDEN KANSAINVÄLISEEN FRONTEx-OPERAATIOON OSALLISTUMISEEN VAIKUTTAVA TOIMINNAN OHJAUS JA JOHTAMINEN

SISÄLLYSLUETTELO

KUVA- JA TAULUKKOLUETTELO

LYHENTEET

1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkielman lähtökohdat.....	1
1.2 Tutkielman tavoite ja tutkimuskysymykset.....	2
1.3 Näkökulma ja rajaukset.....	3
1.4 Tutkimusmenetelmä ja -metodi.....	3
2 PROJEKTIJOHTAMINEN.....	5
2.1 Projektijohtamisen sijoittuminen johtamisen kokonaisuuteen.....	5
2.2 Projektin määritelmä ja historiaa.....	7
2.3 Linjaorganisaation ja projektiorganisaation erot.....	7
2.4 Prosessit, prosessijohtaminen ja projektin prosessit.....	10
2.5 Projektiorganisaatio ja projektisuunnitelma.....	11
2.6 Projektin vaiheet ja ohjaus	13
2.7 Projektijohtamisen kypsyystasot ja kompetenssi	15
2.8 Yhteenveto.....	16
3 RAJAVARTIOLAITOKSEN ORGANISAAIORAKENNE KANSAINVÄLISEEN TOIMINTAAN LIITTYEN	16
3.1 Rajavartiolaitos osana sisäasiainhallintoa	16
3.2 Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköt ja esikunta.....	17
3.3 Vartiolentolaivue	18
3.4 Yhteenveto.....	19
4 OPERAATIOIDEN OHJAUS	19
4.1 Strategia - mitä se on	20
4.2 Lainsäädännön ja strategian suhteesta.....	20
4.3 EU-tason ohjaus	21
4.4 Frontexin ohjaus	22
4.5 Valtioneuvoston ohjausasiakirjat	25

4.6 Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjaus.....	27
4.7 Kansallinen lainsäädäntö	28
4.8 Rajavartiolaitoksen strategia	29
4.9 Rajavartiolaitoksen toiminnan ja talouden suunnittelun asiakirjat.....	30
4.10 Yhteenveto strategisesta ohjauksesta	32
4.11 Muut toimintaa ohjaavat asiakirjat	33
4.11.1 Rajavartiolaitoksen lentotoimintakäsikirja	33
4.11.2 Pysyväisasiakirjat	33
4.11.3 Käskyt.....	34
4.11.4 Yhteenveto pysyväisasiakirjoista ja käskyistä.....	35
4.12 Johtopäätökset ohjauksesta.....	35
5 PROJEKTIJOHTAMINEN AENEAS-OPERAATIOSSA.....	37
5.1 Operaation aloitus tai käynnistys	38
5.2 Muut suunnittelua ohjaavat tekijät	39
5.3 Operaation suunnittelu	40
5.4 Dokumentointi.....	41
5.5 Johtosuhteet	42
5.6 Operaation toimeenpano.....	43
5.7 Operaation päättäminen.....	44
5.8 Operaation valvonta	44
5.9 Projektin Frontexin näkökulmasta.....	45
5.10 Projektijohtamiskompetenssista ja kypsyystasoista	45
5.11 Johtopäätökset	46
6 PÄÄTÄNTÄ	46
6.1 Tutkielman tavoitteiden arviointia	46
6.2 Lähdekritiikki	48
6.3 Tutkielman validius ja reliabiliteetti.....	48
6.4 Tutkielman laajennettavuuden arviointi	49
LÄHTEET	50
LIITTEET	
LIITE 1: Vartiolentolaivueen organisaatio ja lentotoiminnan johtosuhteet	L / 1
LIITE 2: Kysely operaatioon osallistuneelle henkilöstölle	L / 2–16

KUVA- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuva 1	Tutkielman viitekehys
Kuva 2	Johtamisen nelikenttä M. Aallon mukaan
Kuva 3	Projektiorganisaatio vs. linjaorganisaatio Pelinin mukaan
Kuva 4	Puolustusvoimien projektitoiminta
Kuva 5	Projektin prosessit sen eri vaiheissa Stenlundin mukaan
Kuva 6	Riskin todennäköisyyden ja merkityksen suhde Pelinin mukaan
Kuva 7	Riskimatriisi Rajavartiolaitoksen lentotoiminnassa
Kuva 8	Projektin vaiheet ja ohjaus Pelinin mukaan
Kuva 9	Puolustusvoimien projektiohjeen mukaiset projektin vaiheet
Kuva 10	Sisäasiainministeriön organisaatio
Kuva 11	Rajavartiolaitoksen organisaatio
Kuva 12	Normihierarkia Husan ja Pohjolaisen mukaan
Kuva 13	Frontexin organisaatio
Kuva 14	Tuloksellisuutta tukevan seurannan tarkoitus
Kuva 15	Rajavartiolaitoksen kansainväliseen lentotoimintaan liittyvä strateginen ohjaus ja organisaatio
Taulukko 1	Kypsyystasojen vertailu

LYHENTEET

CRATE	Centralised Record of Available Technical Equipment, suom. keskitetty luettelo jäsenvaltioiden rajavalvontaan käyttämästä kalustosta
EU	Euroopan Unioni, engl. European Union
EY	Euroopan Yhteisö(t), engl. European Community/Communities
EYVL	Euroopan Yhteisöjen Virallinen Lehti
FJST	Frontex Joint Support Team, suom. asiantuntijatiimi
Frontex	Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto (rajaturvallisuusvirasto)
GAM	Guidelines for the Deployment of Aerial Means in Frontex-coordinated Joint Operations
HE	Hallituksen esitys
HENKOS	Rajavartiolaitoksen esikunnan henkilöstöosasto
JO	Joint Operation, suom. yhteisoperaatio
KV-YKS	Rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja meriosaston kansainvälisen yhteistyön yksikkö
L RVL	Laki Rajavartiolaitoksesta 15.7.2005/578
LEKOR	Lentokoneryhmä
LENTOTSTO	Vartiolentolaivueen esikunnan lentotoimisto
PTR	Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos
RABIT	Rapid Border Intervention Team, suom. nopea rajainterventiorryhmä
RMOS	Rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja meriosasto
RMVK	Raja- ja merivartiokoulu
RVL	Rajavartiolaitos
RVLE	Rajavartiolaitoksen esikunta
RVLLTK	Rajavartiolaitoksen lentotoimintakäsikirja
STYKS	Rajavartiolaitoksen esikunnan suunnittelu- ja talousyksikkö
TS & TTS	Tulossuunnitelma & Toiminta- ja taloussuunnitelma
TURPO	Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, Valtioneuvoston selonteko
TURVLTUE	Turun vartiolentue
VLLV	Vartiolentolaivue

VLLVE

Vartiolentolaivueen esikunta

YTS

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, Valtioneuvoston periaatepäätös

RAJAVARTIOLAITOKSEN MERIVALVONTALENTOKONEIDEN KANSAINVÄLISEEN FRONTEX-OPERAATIOON OSALLISTUMISEEN VAIKUTTAVA TOIMINNAN OHJAUS JA JOHTAMINEN

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman lähtökohdat

Rajavartiolaitos on osallistunut 2000-luvulla useaan Euroopan Unionin rajaturvallisuusvirasto Frontexin koordinoimaan yhteisoperaatioon (myöh. operaatio) lentokonekalustollaan. Rajavartiolaitos on strategiansa mukaisesti sitoutunut Frontexin toimintaan osallistumiseen ja yhteisoperaatiot ovat osa tätä. Media on poikkeuksetta osoittanut kiinnostusta Dornierin ulkomaanoperaatioita kohtaan ja uutisoinut niistä. Kirjoittajan omien kokemusten mukaan operaatiot, ja erityisesti niiden valmistelu, ovat olleet työllistäviä mutta samalla palkitsevia henkilökohtaisen ja organisaation oppimisen paikkoja. Operaatiot on toteutettu lukumäärältään ja vaihtuvuudeltaan pienellä henkilöstöllä, joten osaaminen alalla on harvojen käsissä. Koska operaatioihin valmistautuminen ja osallistuminen syövät muutenkin pieniä resursseja, olisi tarkoituksenmukaista, että toiminta olisi tehokasta eikä resursseja valuisi hukkaan jokapäiväisten, lakisääteisten tehtävien kustannuksella. Operaatiot voidaan nähdä erillisinä projekteina, koska ne ovat selvästi aikaan ja paikkaan sidottuja, jolloin jokapäiväiseen toimintaan liittyvät toimintatavat eivät riitä haluttujen lopputuloksien saavuttamiseksi.

1.2 Tutkielman tavoite ja tutkimuskysymykset

Rajavartiolaitoksen Dorniereilla on osallistuttu Frontexin yhteisoperaatioihin jo useana vuonna peräkkäin ja joinakin vuosina jopa kahteen kertaan. Itse toteutuksesta on vastannut pääpiirteittäin sama henkilöstö ja tälle joukolle voidaan olettaa muodostuneen rutiinia. Kansainvälisestä lentotoiminnasta ei kuitenkaan ole julkaistu pysyväisluontoisia ohjeistuksia eikä olemassa olevia ohjeistuksia ole tarkistettu. Vaarana on, että osaaminen tältä erikoisalalta jää vain nykyisten toimijoiden haltuun. Vaikka tällä hetkellä operaatioiden toteuttaminen onnistuisikin lyhyellä varoitusajalla, voi muutaman vuoden katkos yhdessä henkilöstön vaihtuvuuden kanssa aiheuttaa tulevaisuudessa suuren työtaakan vastaavien operaatioiden toteutuksessa. Mahdollista on myös, että tulevaisuudessa operaatioihin osallistuttaisiin Rajavartiolaitoksen helikopterikalustolla. Erityispiirteistään huolimatta helikopteritoiminnasta vastaaville voi tutkielman tuloksista olla hyötyä suunnittelussa, toteutuksessa ja johtamisessa. Esiupseerikurssin tutkielman vaatimuksiin liittyen tämä tutkielma on ilmiön vallitsevan tilanteen laaja-alainen tarkastelu, jonka tavoitteena on selvittää, mihin kannattaisi laajemman tutkimuksen yhteydessä keskittyä.

Tutkielman tavoitteena on selvittää, miten Frontex-yhteisoperaatioita ohjataan ja miten johtaminen on onnistunut. Ohjauksella tarkoitetaan tässä tutkielmassa sekä strategisen ohjauksen kokonaisuutta, jonka perusteella toimintaan osallistutaan että Rajavartiolaitoksen sisäisiä käskyjä ja ohjeistuksia operaatioihin liittyen. Kansainvälisen toiminnan ohjausta on tarkasteltava, jotta voidaan ymmärtää operaatioiden johtamiselle asetetut perusteet. Johtamistoimintaa tarkastellaan operaation toteuttamiseen liittyen projektijohtamisen näkökulmasta. Koska Rajavartiolaitos edustaa julkista sektoria, kohdistuu toimintaan tiukkaa säätelyä jo laeilla ja asetuksilla.¹ Tämä ohjaa ja rajoittaa operaatioiden suunnittelua ja toteutusta. Tarkastelemalla operaatioiden toteutusta projektina ja vertailemalla ohjauksen nykytilaan saadaan selville, onko ohjaus riittävää, ajantasaista ja tarkoituksenmukaista. Tutkimuskysymykset ja niiden alakysymykset ovat:

Minkälainen on Frontex-yhteisoperaatioiden toteuttamiseen liittyvä ohjauksen kokonaisuus?

- Minkälainen on ohjauksen hierarkia?
- Miten strateginen ohjaus vaikuttaa operaation johtamiseen?

¹ Terho, Sampo (toim): Strategian jäljillä, Edita Prima Oy, Helsinki 2009, s. 26

- Miten strategisen ohjauksen linjaukset näkyvät Rajavartiolaitoksen organisaatorakenteessa ja operaatioihin liittyvissä asiakirjoissa?

Miten Frontex-yhteisoperaatioita on johdettu projektijohtamisen näkökulmasta?

- Miten projektin elinkaaren vaiheet näkyvät yhteisoperaatiossa?
- Miten projektijohtaminen soveltuu Rajavartiolaitoksen toimintaan?

Vastaamalla tutkimuskysymyksiin on mahdollista tehostaa projektien läpivientiä sekä tunnistaa mahdolliset ohjauksen ja johtamisen puutteet. Tutkielman viitekehys on esitetty kuvassa 1 tämän pääluvun lopussa.

1.3 Näkökulma ja rajaukset

Johtamista tarkastellaan projektijohtamisen näkökulmasta, koska jokainen operaatio on ollut oma erillinen kokonaisuutensa, joka selvästi poikkeaa rutiinitoiminnasta. Siten operaatiot täyttävät projektin määritelmän: työkokonaisuus, joka tehdään määritellyn kertaluonteisen tuloksen aikaansaamiseksi.² Operaatioiden ohjausta tarkastellaan toimintaa ohjaavien asiakirjojen valossa strategisen johtamisen näkökulmasta. Tutkielmassa tarkastellaan johtamisen suhteen ainoastaan operaatioita, joihin Rajavartiolaitos on merivalvontalentokoneillaan osallistunut. Ohjauksen suhteen tarkastelu koskettaa Rajavartiolaitoksen kansainvälistä toimintaa yleisemminkin.

1.4 Tutkimusmenetelmä ja -metodi

Tutkielma on luonteeltaan kartoittava kvalitatiivinen tapaustutkimus. Kvalitatiivisen eli laadullisen tutkimuksen tavoitteena on ymmärtää tutkittavaa ilmiötä eli selvittää ilmiön merkitystä ja tarkoitusta kokonaisvaltaisesti. Tämä tarkoittaa usein tilan antamista tutkittavien henkilöiden näkemyksille ja kokemuksille.³ Laadulliset tutkimukset ovat yleensä hypoteesittomia eli niissä pyritään ennako-oletuksista huolimatta tutkimaan ilmiötä tutkimusaineiston kautta. Koska ennako-oletuksista ei kuitenkaan voi täysin päästä, on ne syytä tiedostaa.⁴

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on kartoittaa tutkittavaa ilmiötä. Kartoittavassa tutkimuksessa etsitään uusia näkökulmia, selvitetään vähän tunnettuja ilmiöitä ja kehitetään hypoteese-

² Pelin, Risto: Projektihallinnan käsikirja, Projektijohtaminen Oy Risto Pelin, Jyväskylä 2002, s. 29.

³ Hirsjärvi, Sirkka & Huttunen, Jouko: Johdatus kasvatustieteeseen, WSOY, Porvoo 1995, s. 174.

⁴ Eskola, Jari & Suoranta, Juha: Johdatus laadulliseen tutkimukseen, Vastapaino, Tampere 1998, s. 19.

ja.⁵ Operaatioiden ohjausta on tutkittu selvittämällä, mitkä kaikki eri lähteistä tulevat lait, asetukset, strategiat, käskyt ja ohjeet vaikuttavat Rajavartiolaituksen toteuttamien yhteisoperaatioiden suorittamiseen strategisen johtamisen näkökulmasta. Tätä kirjallisten dokumenttien kokonaisuutta on tutkittu vertailemalla ja etsimällä yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia aineistolähtöisen sisällönanalyysin kautta. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi on metodi, joka pyrkii päätelmiin erityisesti kirjallisesta, verbaalisesta, symbolisesta tai kommunikatiivisesta datasta. Tavoitteena on analysoida dokumentteja systemaattisesti ja objektiivisesti.⁶ Koska tämän tutkielman tavoitteena on ymmärtää tekstin ja toiminnan merkitystä, on tutkimusote hermeneuttinen.⁷

Toiseen tutkimuskysymykseen on haettu vastauksia projektijohtamisen näkökulmasta. Aiheen tarkastelun lähtökohdaksi valittiin viimeisin toteutunut yhteisoperaatio keväältä 2011, JO Aeneas 2011. Tämä sen vuoksi, että operaatio oli vielä tuoreessa muistissa siihen osallistuneella henkilöstöllä. Lisäarvoa ei saataisi tutkimalla useaa operaatiota, koska käytännössä kyseessä on sama henkilöstö eikä otanta olisi siten suurempi. Lähteinä on käytetty asiakirjoja ja operaatioon osallistuneelle henkilöstölle lähetettyä puolistrukturoitua kyselyä, joiden perusteella arvioitiin johtamistoimintaa projektijohtamisen oppien mukaisesti. Tältä osin kyseessä on tapaustutkimus, koska tarkoituksena oli kerätä aineistoa useita eri metodeja käyttämällä tavoitteena ilmiön laaja kuvailu.⁸ Ohjauksen tarkastelu on myös sidottu Aeneas-operaation ajankohtana vallinneeseen tilanteeseen. Puolistrukturoitu kysely soveltuu tähän tutkimukseen parhaiten, koska tarkoituksena on saada sekä kvantifioitavaa dataa monivalintakysymyksillä että kirjallista aineistoa vastaajilta.

Tutkimusaineiston analyysissä käytän abduktiivista päättelyä johtopäätösten tekemiseen. Abduktiivisessa päättelyssä yhdistyvät induktiivisen ja deduktiivisen päättelyn piirteet. Induktiivisessä päättelyssä edetään loogisesti yksityiskohdista yleistyksen kun taas deduktiivisessä johdetaan yksityiskohtia tosiasioiden, esimerkiksi teoriaan, pohjautuen.⁹ Abduktiiviseen päätelyyn liittyy jokin johtoajatus, joka ohjaa havaintojen tekemistä, toisin sanoen tutkijalla on jonkinlainen aavistus siitä, mikä lopputulos voisi olla ja sen annetaan ohjata aineiston valintaa.¹⁰ Tässä tutkielmassa aineiston keruuta ohjasi tutkijan johtoajatus siitä, että Rajavartiolai-

⁵ Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula: Tutki ja kirjoita, Tammer-Paino Oy, Tampere 1998, s. 129.

⁶ Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004, s. 105.

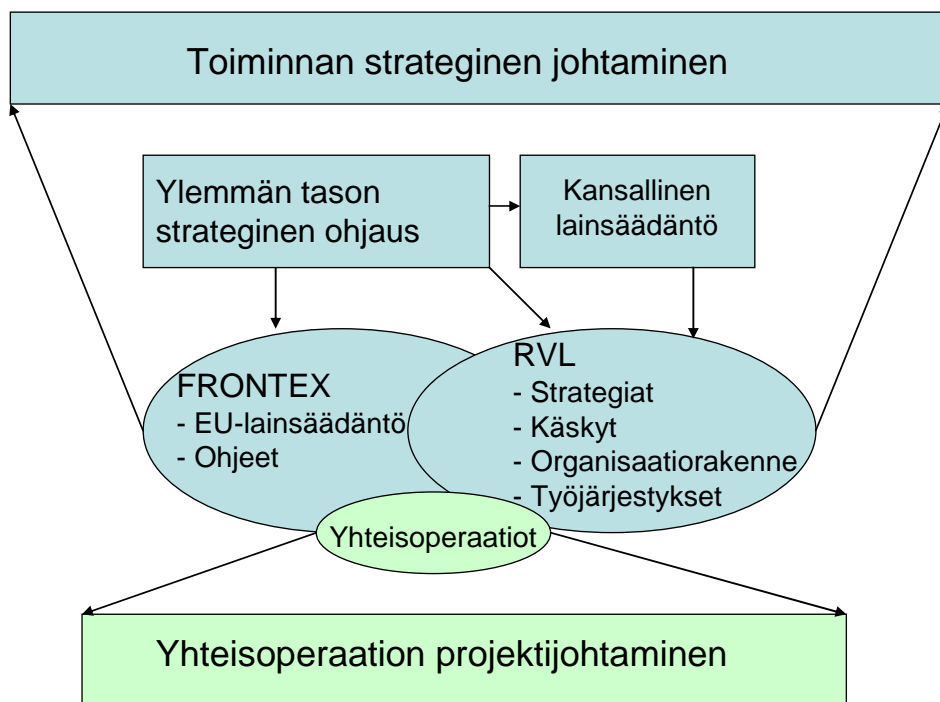
⁷ Sama, s. 50.

⁸ Hirsjärvi & Remes & Sajavaara (1998), s. 130.

⁹ Grönfors, Martti: Kvalitatiiviset kenttätutkimusmenetelmät, WSOY, Juva 1982, s. 27.

¹⁰ Sama, s. 33.

toksen osallistuminen kansainvälisiin Frontex-operaatioihin koetaan tietyllä tavalla rasitteeksi, ei niinkään osallistuvan henkilöstön mielestä, vaan ylemmän johdon puolella.



Kuva 1. Tutkielman viitekehys.

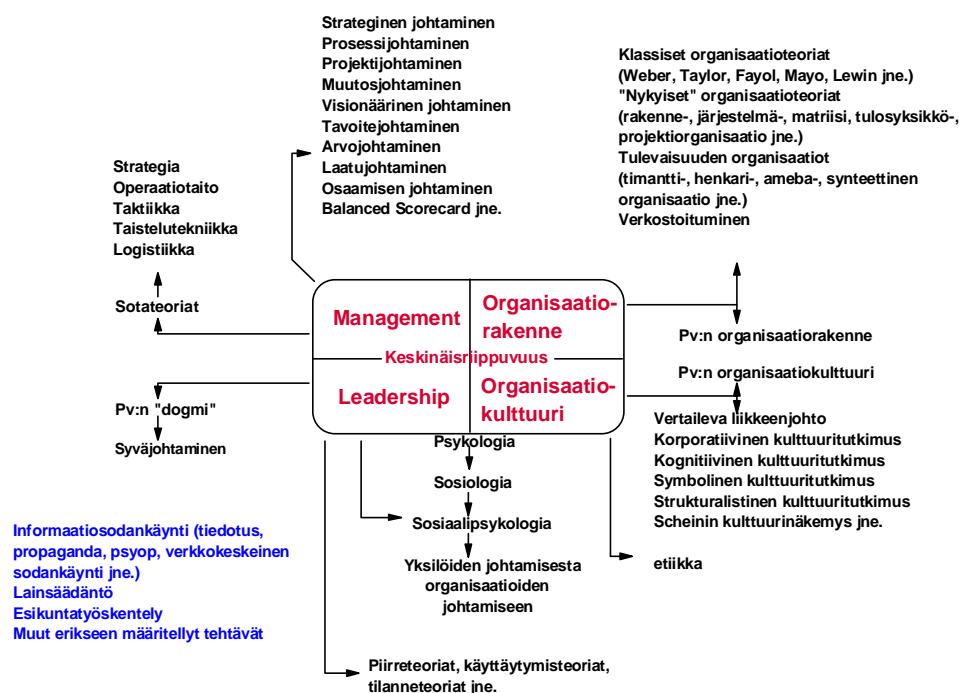
2 PROJEKTIOHTAMINEN

Tässä osiossa selvitän projektijohtamisen teoreettisen taustan yleisesti. Se ei ole kattava esitys projektijohtamisen teoriakentästä, sen sijaan olen nostanut esiin keskeisimpiä kohtia, joiden katson soveltuvan tutkittavaan ilmiöön. Lisäksi tarkastelen Rajavartiolaitoksen organisaatorakennetta kansainväliseen toimintaan liittyen luvussa 3, jotta saataisiin selville, miten organisaatio tukee Frontex-yhteisoperaatioiden toteutusta projektin näkökulmasta ja kuinka kansainvälisen toiminnan strateginen ohjaus on huomioitu. Tämän osion teoriatausta luo perusteet Frontex-yhteisoperaatioiden johtamisen tarkasteluun kappaleessa 5.

2.1 Projektijohtamisen sijoittuminen johtamisen kokonaisuuteen

Maanpuolustuskorkeakoulun johtamisen tutkimuksen teoreettinen viitekehys perustuu ns. johtamisen nelikenttään, joka rakentuu organisaatorakenteen, organisaatiokulttuurin, lea-

dershipin (johtajuus) ja managementin (johtaminen) keskinäisriippuvuudesta.¹¹ Leadership liittyy ihmisten johtamiseen ja sen avulla voidaan saada johdettavat sitoutumaan yhteisiin tavoitteisiin. Organisaatiokulttuurilla tarkoitetaan joko julistettuja tai tiedostamattomia arvoja, päämääriä, uskomuksia tai tunteita, joiden varaan ihmisten toimintatavat ja käyttäytyminen organisaatiossa perustuvat. Managementilla tarkoitetaan asioiden johtamista ja sen hallitseminen on keskeistä sotilasjohtamisessa.¹² Organisaatorakenteella luodaan puitteet työnjaolle sekä käskyvalta- ja yhteistoimintasuhteille organisaation sisällä. Kuva 2 selventää johtamisen nelikentän kokonaisuutta.



Kuva 2. Johtamisen nelikenttä M. Aallon mukaan.¹³

Projektijohtaminen sijoittuu johtamisen nelikentän teoreettisessa viitekehyksessä managementin alle, joten projektin johtamisessa on lähtökohtaisesti kysymys asioiden johtamisesta. Toisaalta koska projektinkin toteuttavat lopulta ihmiset, on selvää, että myös johtajuudella on vaikutuksensa projektin lopputulokseen. Organisaatiokulttuuri taas vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen organisaatiossa ja organisaatorakenne asettaa reunaehdot ja pelikentän, missä projektiorganisaatio toimii. Johtamista tutkittaessa on siis huomioitava eri osa-alueiden keskinäisriippuvuus, vaikka tarkasteltaisiin ilmiötä tietyistä näkökulmasta. Tämän tutkielman näkökulmaksi on valikoitunut projektijohtaminen, joka sijoittuu managementin alle. Organisaatiokulttuuri taas vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen organisaatiossa ja organisaatorakenne asettaa reunaehdot ja pelikentän, missä projektiorganisaatio toimii. Johtamista tutkittaessa on siis huomioitava eri osa-alueiden keskinäisriippuvuus, vaikka tarkasteltaisiin ilmiötä tietyistä näkökulmasta. Tämän tutkielman näkökulmaksi on valikoitunut projektijohtaminen, joka sijoittuu managementin alle. Organisaatiokulttuuri taas vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen organisaatiossa ja organisaatorakenne asettaa reunaehdot ja pelikentän, missä projektiorganisaatio toimii.

¹¹ Virta, Jami: Johtamisen laitoksen tutkimusohje, Edita Prima Oy, Helsinki 2007, s. 22.

¹² Sama, s. 23.

¹³ Sama, s. 22.

tiorakenteeseen kuuluva organisaatioteoria liittyy hyvin läheisesti projektijohtamiseen, joten myös projektin johtamista organisaatorakenteeseen perustuen tarkastellaan.

2.2 Projektin määritelmä ja historiaa

Projektin määritelmiä löytyy kirjallisuudesta useita. Pelin määrittelee projektin: *”Projektin on se työ, joka tehdään määritellyn kertaluonteisen tuloksen aikaansaamiseksi.”*¹⁴ Stenlund määrittelee projektin: *”Projektin on mikä tahansa kokonaisuutena ohjattu, kertaluonteinen ja tavoitteellinen työsuoritus.”*¹⁵ Puolustusvoimien projektiohje määrittelee projektin: *”on tulokseen ja asetettuihin tavoitteisiin pyrkivä, ajallisesti ja resursseiltaan rajattu projektiksi nimetty yksilöity tehtäväkokonaisuus, jonka toteuttamisesta vastaa sitä varten perustettu johtosuhteiltaan ja vastuultaan selkeä määräaikainen organisaatio, jolla on käytössään määritellyt resurssit.”*¹⁶ Projektin määritelmä kirjallisuudessa on siis pääpiirteiltään samansuuntainen.

Projektit ovat vakiintuneet erityisesti liike-elämässä tavaksi organisoida toimintaa. Alun perin projektijohtamista käytettiin tuotantotoiminnassa, jossa piti saada aikaan jokin kertaluonteinen tuotos organisaation normaalista tuotantoprosessista poiketen. Tuotantotoiminnassa projektin tulos ja tavoitteet ovat selvästi ennakoita tiedossa esimerkiksi rakennuspiirrosten muodossa.¹⁷ Lisäksi projektin aikataulu, resurssien käyttö ja budjetti ohjaavat toimintaa. 1960-luvun lopulta alkaen projektin ohjauksen menetelmiä alettiin käyttää myös kehittämistoimintaan, joka on luonteeltaan abstraktimpaa.¹⁸ Kehittämistoiminnassa ei välttämättä pystytä ennakolta määrittelemään tarkasti haluttua lopputulosta eikä miten siihen päästään. Projektit ovat olleet, ja ovat edelleen, projektijohtamisorganisaatioiden toimintaa lukuun ottamatta, edelleen osa linjaorganisaation prosesseja, jolla tarkoitetaan käytännössä sitä, etteivät projektit välttämättä elätä itseään, vaan tarvitsevat suuremman organisaation tuen esimerkiksi projektin avulla kehitetyn tuotteen valmistukseen ja markkinointiin.

2.3 Linjaorganisaation ja projektiorganisaation erot

Puolustusvoimissa projektitoimintaan kuuluu yleensä linjaorganisaation normaalista, säädöshierarkian määrittämästä toiminnasta poikkeavat tutkimus- ja kehittämishankkeet sekä

¹⁴ Pelin (2002), s. 38.

¹⁵ Stenlund, Heikki: Projektijohtamisen perusteet, Oy Edita Ab, Helsinki 1996, s. 18.

¹⁶ Onnistunut projekti-opetuspaketti, Puolustusvoimien Koulutuksen Kehittämiskeskus, 1997, s. 68.

¹⁷ Stenlund (1996), s. 14.

¹⁸ Sama, s. 14

hankinnat.¹⁹ Usein myös tiettyyn sotaharjoitukseen tai vastaavaan määrätään projektiupseeri huolehtimaan suunnittelusta. Tällaisissa tapauksissa voi olla vaikea määrittellä, onko kyse projektijohtamisesta, mikäli varsinaiseen projektiorganisaatioon ei kuulu muita, vaan projektiupseeri ainoastaan käyttää linjaorganisaation voimavaroja tavoitteen saavuttamiseksi. Tällöin asia voitaisiin nähdä tehtävän delegoimisena linjaorganisaatiossa alaspäin.

Linja- ja projektiorganisaation eroja onkin syytä tarkastella, koska myös Rajavartiolaitos edustaa perinteistä linjaorganisaatiota, jossa on jatkuvasti käynnissä erilaisia projekteja. Puolustusvoimien projektiohje määrittelee linjaorganisaation: ”*Linjaorganisaatio on yrityksen tai yhteisön virallinen organisaatio, joka on määritelty johtosäännössä, työjärjestyksessä tms. asiakirjassa tehtäviltään, vastuultaan ja valtuuksiltaan tarkemmin yksilöity organisaatio.*”²⁰

Linjaorganisaatio perustuu vakansseihin, joita perustetaan tiettyä tai tiettyjä tehtäviä varten. Linjaorganisaatio kykenee suoriutumaan hyvin normaaleista tehtävistään, koska kaikki tietävät mitä pitää tehdä ja johtosuhteet ovat selkeät.²¹ Toisaalta linjaorganisaatio saattaa alkaa myös itse työllistämään itseään, kun jokaista tehtävää varten perustetaan oma vakanssi.²² Kun linjaorganisaatio joutuukin suoriutumaan tehtävästä, jonka suorittamiseen ei löydy organisaatiosta valmista kokoonpanoa, on joko perustettava uusia vakansseja tai luotava projektiorganisaatio. Organisaatio- ja tehtävämuutokset linjaorganisaatiossa ovat raskaita, joten usein projektin perustaminen tulee kyseeseen. Nykyään käytetään myös termejä projektijohtamisorganisaatio tai projektijohdettu organisaatio, joilla tarkoitetaan linjaorganisaatioon verrattuna organisaatiota, jonka rakenne palvelee nimenomaan projektimuotoista työskentelyä. Kuva 3 selventää perinteisen ja projektijohtamisorganisaation eroja. Pelin määrittelee kuitenkin projektijohtamisen seuraavasti: ”*Projektijohtaminen on organisaatio, jota tarkistetaan jokaisen projektin jälkeen.*”²³ Projektijohtamisella hän tarkoittanee nimenomaan projektijohdettua organisaatiota eli englanninkielistä termiä *management by project*, josta Stenlund käyttää suomenkielistä termiä *projektijohdettu toiminta*.²⁴ Arto, Martinsuo & Kujala käyttävät termiä *projektimainen* organisaatio kuvaillessaan ensisijaisesti projektien varaan rakentuvaa organisaatiota.²⁵ Puolustusvoimien projektiohje käyttää termiä projekteilla johtaminen, jonka se määrittelee seuraavasti: ”*projekteilla johtaminen tarkoittaa toiminnan organisointia siten, että suuri osa toiminnasta toteutetaan projekteina.*”²⁶ Kaikilla on siis ollut tarkoitus kuvata

¹⁹ Onnistunut projekti-opetuspaketti (1997), s. 1.

²⁰ Sama, s. 68.

²¹ Pelin (2002), s. 30.

²² Sama, s. 30.

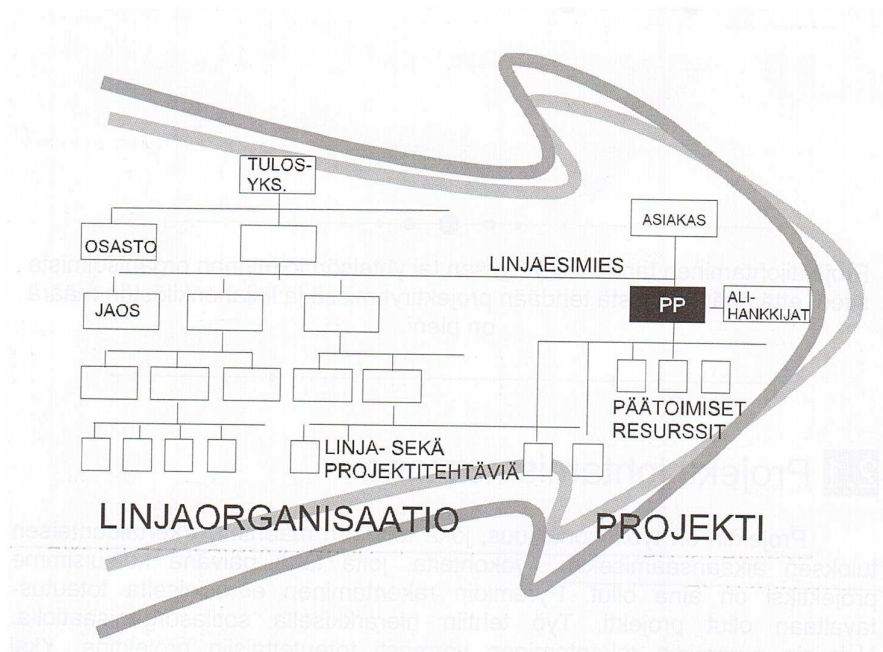
²³ Sama, s. 31.

²⁴ Stenlund (1996), s. 13.

²⁵ Arto, Karlos & Martinsuo, Miia & Kujala, Jaakko: Projektiliiketoiminta, WSOY, Helsinki, 2006, s. 335.

²⁶ Onnistunut projekti-opetuspaketti (1997), s. 68.

organisaatiota, joka on rakennettu palvelemaan pääasiassa projektiluonteista työtä. Koska myös perinteisissä organisaatioissa tehdään kertaluonteisia suorituksia eli projekteja, voidaan olettaa myös siellä tapahtuvan projektijohtamista, vaikka se ei tapahtuisikaan projektijohtamisen periaatteiden mukaisesti.

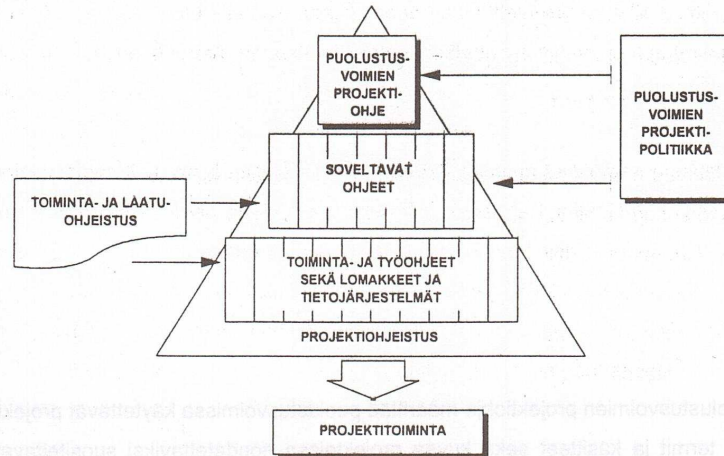


Kuva 3. Projektioorganisaatio vs. linjaorganisaatio Pelinin mukaan.²⁷

Puolustusvoimien projektiohje onkin kirjoitettu erilaisista lähtökohdista, millä tarkoitan sitä, että ohje määrittelee projektitoiminnan tapahtuvan osana linjaorganisaation prosessitoimintaa: ”Projektin perustetaan linjaorganisaation toimenpitein, ja se toimii käytännössä linjaorganisaation varassa. Projektin resurssit kuuluvat ensisijaisesti linjaorganisaatioon, joka määrittelee vastuut ja valtuudet hallintomääräysten mukaisesti. Projektille voidaan kuitenkin antaa oikeus käyttää linjaorganisaation resursseja.”²⁸

²⁷ Pelin (2002), s. 30.

²⁸ Onnistunut projekti-opetuspaketti (1997), s. 5.



Kuva 4. Puolustusvoimien projektitoiminta.²⁹

Linjaorganisaatio on luonteeltaan hyvin lähellä funktionaalista organisaatiota, jossa tehokkuutta tavoitellaan ryhmittelemällä ihmiset samankaltaisten osaamisten perusteella toiminoiksi ja eriyttämällä toteuttava, suunnitteleva ja näkemyksellinen työ omille hierarkiatasoilleen.³⁰ Funktionaalisen organisaatorakenteen vastakohtana on edellä kuvattu projektimainen organisaatio ja näiden kahden väliin asettuu matriisiorganisaatio, joka pyrkii hyödyntämään projekteihin liittyvää dynaamisuutta säilyttäen samalla funktionaalisen organisaation pitkäjänteisyyden ja erikoistumismahdollisuuden.³¹

2.4 Prosessit, prosessijohtaminen ja projektin prosessit

On syytä perehtyä hieman prosessin ja projektin eroihin. Prosessin ja projektin ero on siinä, että prosessi on jatkuvaa toimintaa siinä missä projektilla on aina ajallinen alku ja loppu.³² Prosessijohtaminen on organisaation toiminnan kehittämistä ydinprosessien analysoinnilla ja virtaviivaistamisella.³³ Esimerkkinä prosessista voitaisiin käyttää jonkin tuotteen valmistusta tuotantolinjalla mutta itse tuotantolinjan rakentaminen voisi olla projekti. Projektit ovat kuitenkin yleensä osa tiettyä prosessia. Esimerkiksi Rajavartiolaitos tuottaa organisaationa tehtävänsä mukaisesti hyvän rajaturvallisuustilanteen. Rajaturvallisuuden tuottaminen on jatkuva prosessi, mutta merivalvontalentokoneen lähettäminen Frontexin koordinoimaan operaatioon on projekti, joka palvelee kokonaisprosessia.

²⁹ Sama, s. 4.

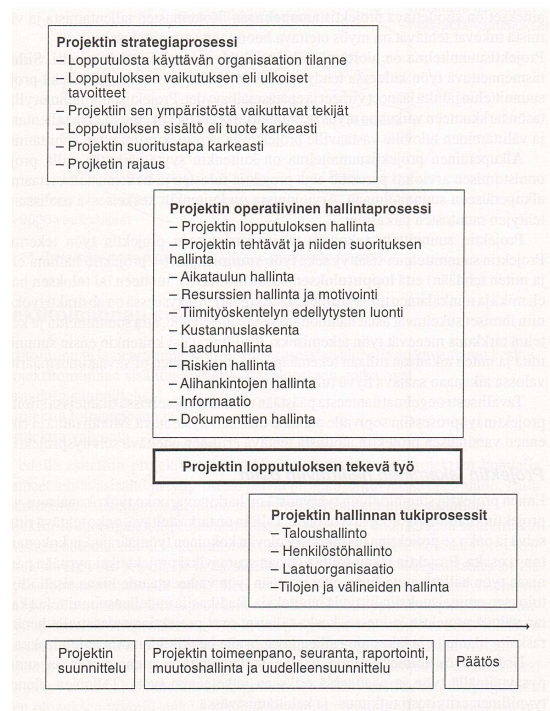
³⁰ Arto & Martinsuo & Kujala (2006), s.333.

³¹ Sama, s. 337.

³² Pelin (2002), s. 25.

³³ Sama, s. 25.

Myös projektin sisällä on prosesseja. Näitä ovat strategia-, operatiivinen hallinta- ja hallinnan tukiprosessit.³⁴ Kuvasta 5 ilmenee projektin prosessien sisältö ja suhde projektin vaiheisiin.



Kuva 5. Projektin prosessit sen eri vaiheissa Stenlundin mukaan.³⁵

2.5 Projektioorganisaatio ja projektisuunnitelma

Projektiksi organisoitu työ vaatii tekijänsä, jota kutsutaan projektioorganisaatioksi. Projektioorganisaatio jaetaan kahdeksi ryhmäksi, työn suorittavaan projektiryhmään ja työtä ohjaavaan tai valvovaan johtoryhmään.³⁶ Erillisen johtoryhmän sijaan ohjauksesta ja valvonnasta voi vastata projektin asettanut linjaorganisaatio, kts kuva 9. Projektin alussa laaditaan projektisuunnitelma, jonka mukaan projektiryhmä tekee työnsä ja johon perustuu projektin valvonta.³⁷ Johtoryhmän hyväksymä projektisuunnitelma toimii projektiryhmän toimenksiantona. Projektisuunnitelman keskeisiä osia ovat projektiositus, resurssi- ja aikatauluohjaus sekä riskienhallinta. Projektiosituksella tarkoitetaan projektin jakamista itsenäisesti suunniteltaviin ja toteutettaviin tehtäväkokonaisuuksiin, mistä käytetään yleisesti lyhennettä WBS (Work Breakdown Structure).³⁸ Projektin osittamisella tavoitellaan projektin vaiheistamista, vastuun jakamista, aikataulutusta ja kustannusten seuranta. Osittaminen voidaan tehdä perustuen

³⁴ Stenlund (1996), s. 66.

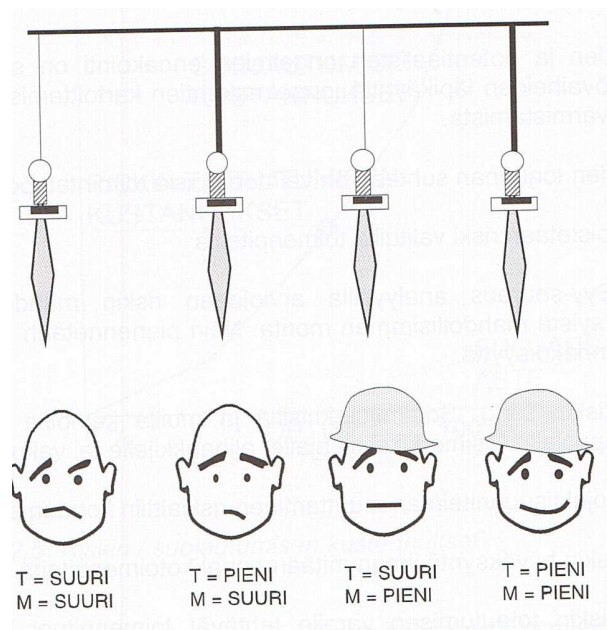
³⁵ Sama, s. 66.

³⁶ Sama, s. 19.

³⁷ Pelin (2002), s. 97.

³⁸ Sama, s. 105.

joko yhteen perusmenetelmään tai niiden yhdistelmään. Menetelmiä ovat vaiheittainen ositus, järjestelmiin osittaminen, rakenteellinen ositus ja työläjain mukainen ositus. Resurssisuunnitteluun kuuluu eri resurssiluokkien käytön suunnittelu projektin aikana. Luokkia ovat: raha, henkilöt, koneet ja laitteet, materiaalit ja muut resurssit (esimerkiksi tilat).³⁹ Projektin resurssisuunnittelu ja aikataulutus on vuorovaikutteinen suunnitteluprosessi ja usein projektin aikataulun pettämisen syynä on resurssisuunnittelun puutteellisuus tai se, ettei tarvittavia resursseja ole ollut käytettävissä.⁴⁰ Riskienhallinta on nykyään keskeinen osa projektisuunnittelua.⁴¹ Riskienhallinnalla tunnistetaan mahdolliset vaaratekijät projektiin liittyen perustuen kokeemukseen ja arviointiin. Kun riskit on tunnistettu, on määritettävä keinot riskien seurausten vähentämiseksi. Riskit luokitellaan sen mukaan, miten todennäköistä ja miten merkittävää niiden toteutuminen on.⁴² Kaikkiin tunnistettuihin riskeihin ei kannata soveltaa pitkälle meneviä varotoimenpiteitä, vaan usein on tarkoituksenmukaisempaa keskittyä niihin riskeihin, joiden merkitys ja todennäköisyys ovat suuria.⁴³ Kuva 6 kuvaa riskin todennäköisyyden ja merkityksen suhdetta.



Kuva 6. Riskin todennäköisyyden ja merkityksen suhde Pelinin mukaan.⁴⁴

³⁹ Sama, s. 156.

⁴⁰ Sama, s. 153.

⁴¹ Sama, s. 217.

⁴² Sama, s. 221.

⁴³ Sama, s. 221.

⁴⁴ Sama, s. 223.

Rajavartiolaitoksen lentotoiminnassa käytetään riskienhallintaan Operational Risk Management -menetelmää (ORM), jossa muodostetaan matriisi uhan toteutumisen todennäköisyyden ja seurausten vaikutuksen suhteella viisiportaisella asteikolla.⁴⁵ Todennäköisyyden ja seurausten vakavuuden tulo antaa matriisissa riskiarvon, joka siis voi olla 1-25. Arvo 1 on merkityksetön ja arvosta 15 ylöspäin sietämätön riskiarvo. Kaikille riskeille, jotka ylittävät merkityksettömän riskin luokituksen täytyy suunnitella keinot uhan todennäköisyyden pienentämiseksi ja/tai seurausten vakavuuden vähentämiseksi. Kuvassa 7 on esitetty riskimatriisi, jota käytetään Rajavartiolaitoksen lentotoiminnassa.

Riskimatriisi						
Uhan toteutumisen todennäköisyys 1 - 5	erittäin todennäköinen 5	kohtalainen 5	merkittävä 10	sietämätön 15	sietämätön 20	sietämätön 25
	melko todennäköinen 4	vähäinen 4	kohtalainen 8	merkittävä 12	sietämätön 16	sietämätön 20
	melko harvinainen 3	vähäinen 3	kohtalainen 6	merkittävä 9	merkittävä 12	sietämätön 15
	harvinainen 2	vähäinen 2	vähäinen 4	kohtalainen 6	kohtalainen 8	merkittävä 10
	erittäin harvinainen 1	merkityksetön 1	vähäinen 2	vähäinen 3	vähäinen 4	kohtalainen 5
		vähäiset 1	melko vähäiset 2	haitalliset 3	vakavat 4	erittäin vakavat 5
		Seurausten vakavuus 1 - 5				

Kuva 7. Riskimatriisi Rajavartiolaitoksen lentotoiminnassa.

2.6 Projektin vaiheet ja ohjaus

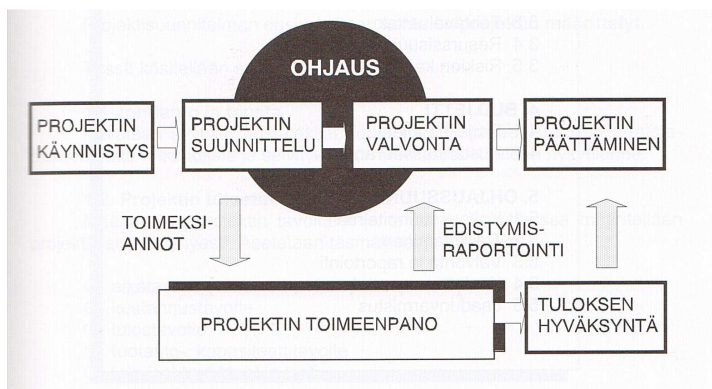
Projektin elinkaareen sisältyy viisi vaihetta: projektin aloitus tai käynnistys, projektin suunnittelu, projektin toimeenpano, projektin valvonta ja projektin päättäminen.⁴⁶ Vaiheiden nimet ovat itsensä selittäviä eikä niitä ole tarkoituksenmukaista tässä tutkielmassa avata yksityiskohdaisesti. Esille kannattaa kuitenkin ottaa projektin päättämisen keskeisimmät tarkoitukset, joita ovat tulosten hyväksyminen ja kerääntyneen kokemuksen jatkoohjodyntämisen mahdollistaminen.⁴⁷ Projektin ohjaus toteutetaan projektisuunnitelmaan perustuen jatkuvana kiertokulkuun suunnittelu- ja toimeenpanovaiheessa siten, että toimeenpanon aikana laadittujen raporttien tai muiden seurantainstrumenttien avulla ohjataan jatkotyöskentelyä. Kuva 8 esittää projektin

⁴⁵ Vartiolentolaivueen esikunnan käsky: Dornierin osallistuminen Aeneas 2011-operaatioon, Dno 2626/43/2011, 19.4.2011; Aeneas 2011-operaatiota varten laadittu operatiivinen riskianalyysi. Aineisto tekijän hallussa.

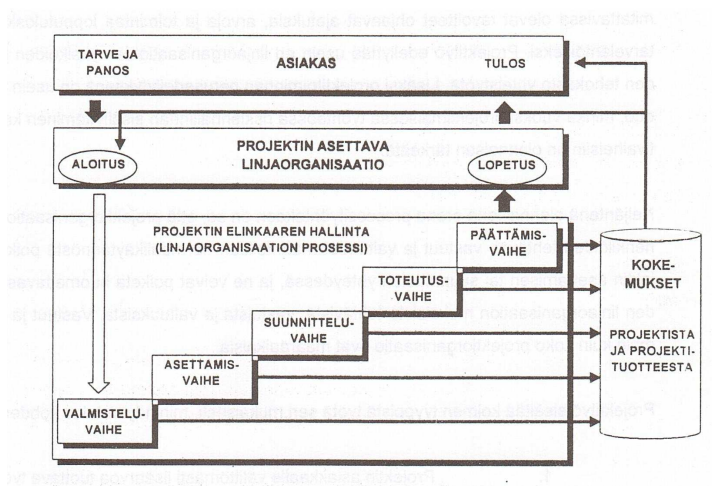
⁴⁶ Pelin (2002), s. 97; Stenlund (1996), s. 18.

⁴⁷ Stenlund (1996), s. 36.

eri vaiheet suhteessa projektin ohjaukseen. Vertailun vuoksi kuvassa 9 on esitetty Puolustusvoimien projektiohjeen mukaiset projektin vaiheet.



Kuva 8. Projektin vaiheet ja ohjaus Pelinin mukaan.⁴⁸



Kuva 9. Puolustusvoimien projektiohjeen mukaiset projektin vaiheet.⁴⁹

Projektin ohjausta tapahtuu sekä sisäisesti että ulkoisesti. Sisäinen ohjaus liittyy läheisesti toimeenpanoon ja sillä tarkoitetaan niitä toimia, joita tarvitaan projektin tehtävien tehokkaaksi ja tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.⁵⁰ Ulkoinen ohjaus liittyy projektin johtoryhmän suorittamaan valvontaan. Johtoryhmä antaa ohjausta projektiryhmän työn edetessä erilaisten edistymisraporttien tai kokousten tulosten perusteella.⁵¹

⁴⁸ Pelin (2002), s. 97.

⁴⁹ Onnistunut projekti-opetuspaketti (1997), s. 5.

⁵⁰ Stenlund (1996), s. 30.

⁵¹ Sama, s. 28.

2.7 Projektijohtamisen kypsyystasot ja kompetenssi

Arvioitaessa miten hyvin tai miten tehokkaasti jokin organisaatio toimii projektitoiminnassa, voidaan puhua sen kompetenssista. Projektijohtamisessa kompetenssia on kolmella tasolla: henkilökohtaisella (individual competence), tiimi (team competence) ja organisaatiotasolla (organisational competence).⁵² Tässä vaiheessa keskityn organisaatiokompetenssin tarkasteluun. Organisaation projektijohtamiskompetenssia voidaan kutsua myös projektitoiminnan kypsyystasoksi, kuten Stenlund (1996) sen määrittelee.⁵³ Kypsyystasojen määrittelyssä käytetään apuna organisaation projektitoiminnan ohjausprosessien ja projektin ohjausprosessien arviointia. Kypsyystasoja on viisi: lähtö, toisto, määritely, hallittu ja optimoitu. Micro-Frame Technologies on kehittänyt hyvin samanlaisen kypsyystasomallin, jonka esitän yhdistettynä samaan taulukkoon Stenlundin mallin kanssa.⁵⁴ Eri tasojen kompetenssien arviointiin ja organisaation projektitoiminnan kypsyystasojen määrittelyyn on luotu useita eri menetelmiä, mutta ne on suunnattu pääasiallisesti nimenomaan projektijohdettuja organisaatioita silmälläpitäen joten tällaisten menetelmien soveltaminen ei ole mielekäästä tutkielman aiheen kannalta. Kypsyystasot antavat kuitenkin karkeita arvioita myös linjaorganisaation kyvystä suoriutua projektitoiminnasta.

Kypsyystaso Stenlundin mukaan			Kypsyystaso Micro-Frame Technologiesin mukaan	
1	Lähtötaso	Projektin onnistumisen määrää vetäjän henkilökohtaiset kyvyt	Each project is viewed as unique and autonomous	Ad hoc
2	Toisto	Prosessimallia hyödyntäen kerrytetään kokemuksia	Although project management tools are viewed as leading to improved performance, schedules are not derived as the consequence of disciplined planning methodologies	Abbreviated
3	Määritely	Projektia ohjataan kokemusperäisten toleranssien rajoissa	A basic template is adopted that can apply to all projects	Organised
4	Hallittu	Projekti kyetään ohjaamaan ennakoitusti tulokseen	A schedule methodology, data standards, and simplification of plans are stressed	Managed
5	Optimoitu	Projekti ohjataan hyödyntäen parhaita vaihtoehtoja	The majority of projects consistently employ conscious methodologies to schedule projects and manage project information	Adaptive

Taulukko 1. Kypsyystasojen vertailu.

⁵² Frame (1999), s. 8.

⁵³ Stenlund (1996), s. 44.

⁵⁴ Frame (1999), s. 184.

2.8 Yhteenveto

Projektijohtaminen on vakiinnuttanut asemansa erityisesti tuotanto-, kehittämis- ja hanketoiminnassa. Rajavartiolaitos on sotilaallisesti järjestäytynyt linjaorganisaatio, jolla on lakisääteisiä tehtäviä. Monet näistä tehtävistä poikkeavat jokapäiväisestä rutiinista ollen kertaluonteisia suorituksia, esimerkiksi juuri Frontexin yhteisoperaatiot. Toisaalta myös ns. leipätyössä voidaan käyttää projektijohtamisen periaatteita, kuten Mika Sandström pro gradu -työssään toteaa rajavartiolaitosten hallintaan liittyen.⁵⁵ Edellä esitettyyn projektijohtamisen teoreettisen toimintakenttään pohjautuen tarkastellaan luvussa 5 Rajavartiolaitoksen merivalvontalentojen osallistumista Frontexin koordinoimiin yhteisoperaatioihin.

3 RAJAVARTIOLAITOKSEN ORGANISAATORAKENNE KANSAINVÄLISEEN TOIMINTAAN LIITTYEN

Tämän osion tarkoituksena on esitellä lyhyesti ne Rajavartiolaitoksen organisaation osat, jotka liittyvät kansainväliseen toimintaan. Näin saadaan käsitys siitä, minkälaisessa ympäristössä projektijohtaminen tapahtuu Frontexin yhteisoperaatioihin liittyen.

3.1 Rajavartiolaitos osana sisäasiainhallintoa

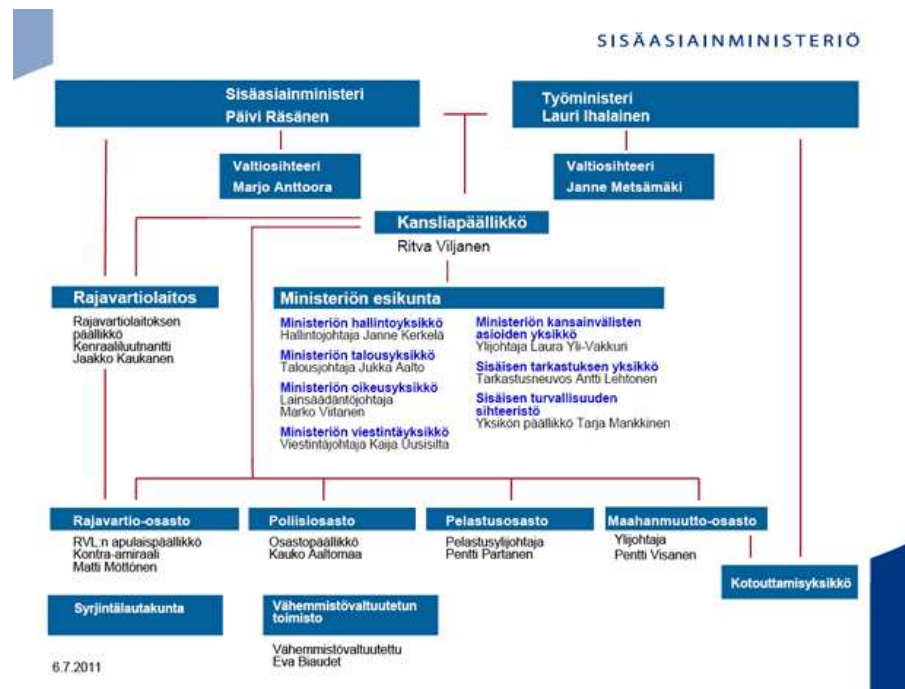
Rajavartiolaitos määrittelee itsensä internet-sivujensa mukaan seuraavasti:

”Rajavartiolaitos on sisäisen turvallisuuden viranomainen, joka toimii sisäasiainministeriön johdolla. Rajavartiolaitoksen toiminnan päämääränä on rauhallisten olojen säilyttäminen maamme rajoilla. Rajavartiolaitoksen päätehtävät ovat rajavalvonta maarajoilla ja merialueella, henkilöliikenteen rajatarkastukset maarajan ylityspaikoilla, satamissa ja lentoasemilla sekä pelastustoiminta erityisesti merialueella. Euroopan Unioniin ja Schengenin sopimukseen liittymisen myötä on toiminta keskitetty niin sanotulle ulkorajalle.”⁵⁶

Rajavartiolaitos on osa sisäasiainministeriötä ja Rajavartiolaitosta johtaa Rajavartiolaitoksen päällikkö. Hänen johtoesikuntanaan toimii Rajavartiolaitoksen esikunta, joka on samalla Sisäasiainministeriön rajavartio-osasto.

⁵⁵ Sandström, Mika: Rajavartiolaitosten hallinnan suunnitelmien tarve raja- ja merivartiostoissa sekä niiden keskeinen sisältö, Kadettikurssin pro gradu -tutkielma vuodelta 2007, KADK 90, s. 62.

⁵⁶ <http://www.raja.fi/rvl/home.nsf/pages/226BFB5B6CC3DE26C225734F002F0182?opendocument> 1.1.2012



Kuva 10. Sisäasiainministeriön organisaatio⁵⁷

3.2 Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköt ja esikunta

Rajavartiolaitoksen tehtävistä vastaa yhdeksän hallintoyksikköä, joita ovat esikunta, raja- ja merivartiostot, Vartiolentolaivue sekä Raja- ja merivartiokoulu. Raja- ja meriosasto on Rajavartiolaitoksen esikunnassa rajaturvallisuutta, rajatilanteen seurantaa, rajavartiolaitoksen menenkulkua, meripelastusta sekä kansainvälistä yhteistoimintaa koskevien asioiden käsittelyä varten.⁵⁸ Raja- ja meriosaston päällikkö ratkaisee ilma-alusten käyttöä koskevat asiat ja päättää Rajavartiolaitoksen virkamiesten osallistumisesta ja kaluston lähettämisestä yksittäisiin FJST-operaatioihin ja RABIT-harjoituksiin apulaispäällikön hyväksymän vuosisuunnitelman periaatteiden mukaisesti.⁵⁹ Raja- ja meriosaston kansainvälisen yhteistyön yksikkö (kv-yksikkö) vastaa EU:n yhdenmetyt rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämisestä ja siihen liittyvien operaatioiden valmistelusta. Kyseisestä yksiköstä on nimetty yksittäinen virkamies vastaamaan Frontex-asioiden valmistelusta ja toiminnan koordinoinnista. Lisäksi hän toimii Frontexin hallintoneuvoston suomalaisena jäsenenä.⁶⁰ Esikunnan henkilöstöosaston pääasiallinen tehtävä on huolehtia henkilöstöhallinnosta ja henkilöstövoimavarojen johtamisesta.⁶¹ RABIT- ja FJST-poolien hallinnasta ja osallistumisen koordinoinnista vastaa raja- ja meriosaston kv-yksikkö. Poolien ylläpidosta vastaa henkilöstöosasto yhteistoiminnassa kv-yksikön

⁵⁷ <http://www.raja.fi/rvl/home.nsf/pages/7BE4ED79B4093428C225735900442A15?opendocument> 1.1.2012

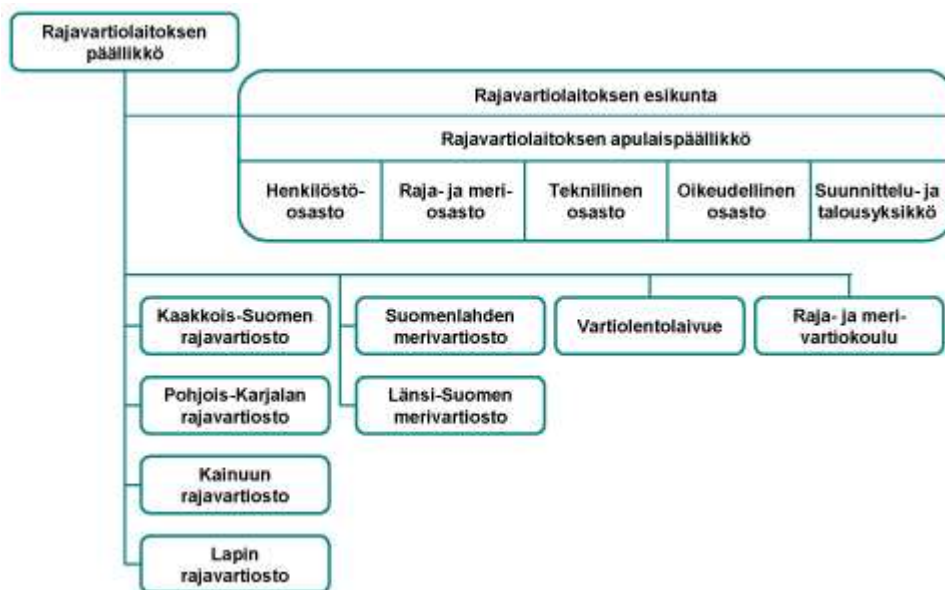
⁵⁸ Rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja meriosaston työjärjestys. Dno 903/08/2010 30.4.2010, s. 3.

⁵⁹ Sama, Liite 4, s. 1.

⁶⁰ Sama, Liite 3 s. 4; Liite 4 s. 20.

⁶¹ Rajavartiolaitoksen esikunnan työjärjestys. Dno. 342/07/2008. RVL PAK A.10, 27.3.2008, s. 1.

kanssa. Henkilöstöosasto vastaa pooliin kuuluvien rekrytoinnista ja tarvittavasta hallinnoinnista ja raja- ja meriosasto operatiivisten tarpeiden ja käytön määrittelystä. Rajavartiolaitoksen yhteisen kalustoluettelon (CRATE) ylläpidosta vastaa raja- ja meriosaston kv-yksikkö.⁶² Rajavartiolaitoksen toiminta- ja taloussuunnittelun toimialaan kuuluvien asioiden hallinnoinnista vastaa Rajavartiolaitoksen esikunnan suunnittelu- ja talousyksikkö⁶³, jonka tehtävänä on myös strategisen ohjauksen koordinointi.⁶⁴ Kotimaan organisaation lisäksi useita Rajavartiolaitoksen virkamiehiä palvelee EU:n eri toimielimissä ja työryhmissä raja- ja meriturvallisuusasiantuntijoina.⁶⁵



Kuva 11. Rajavartiolaitoksen organisaatio.⁶⁶

3.3 Vartiolentolaivue

Rajavartiolaitoksen ilma-alukset on organisoitu yhdeksi hallintoyksiköksi Vartiolentolaivueeseen, joka koostuu esikunnasta ja kolmesta lentueesta. Vartiolentolaivueen esikunnan lentotoimiston toimistopäällikkö vastaa kansainvälisten asioiden yhteistoiminnasta. Hänen alaiseenaan toimiva lentotoiminnan johtaja johtaa ja valvoo Rajavartiolaitoksen lentotoimintaa sekä vastaa Rajavartiolaitoksen lentoturvallisuuden kehittämisestä ja valvonnasta.⁶⁷ Vartiolentolaivueen Dornier-lentokoneet on sijoitettu Turun vartiolentueeseen. Lentokoneryhmän johtaja

⁶² Rajavartiolaitoksen esikunnan käsky. Rajavartiolaitoksen osallistuminen Frontexin koordinoimaan toimintaan vuonna 2011. Dno 2228/43/2010. 20.12.2010. s. 5.

⁶³ http://intra.raja.fi/toimintamme/vllv/suunnittelu_ja_talous 5.1.2012.

⁶⁴ http://intra.raja.fi/toimintamme/vllv/toiminta_ja_talous/strateginen_suunnittelu_ja_ohjaus 5.1.2012.

⁶⁵ komkapt Ismo Siikaluoman luento ”RVLE:n kansainvälinen toiminta” RVLE:ssä 30.1.2012.

⁶⁶ <http://www.raja.fi/rvl/home.nsf/pages/E41FAC3D108E305EC22573590042257B?opendocument> 1.1.2012.

⁶⁷ Vartiolentolaivueen esikunnan työjärjestys, Dno 239/08/2010, 7.4.2010, s. 2.

vastaa ryhmänsä johtamisesta ja lentokoneiden käytön suunnittelusta yleisesti.⁶⁸ Turun vartiolentueen lentotoimintaupseerin tehtäviin kuuluu erikseen määrättyä vastata lentokoneilla toteutettavan kansainvälisen lento-operaation suunnittelusta ja toteutuksesta.⁶⁹ Vartiolentolaiivueen organisaatio ja lentotoiminnan johtosuhteet on esitetty liitteessä 1.

3.4 Yhteenveto

Koska Frontex-yhteisoperaatioihin on Rajavartiolaitoksen ilma-aluskalustolla osallistuttu ainoastaan lentokoneilla, on käytännön kokemusta alalta vain pienellä osalla henkilöstöä. Rajavartiolaitos on sotilaallisesti järjestäytynyt linjaorganisaatio, jota ei ole suunniteltu projekti-johtoista toimintaa ajatellen. Hierarkiset johtosuhteet on luotu palvelemaan linjaorganisaation työtä. Vastuut kansainvälisiin asioihin liittyen on kuitenkin kirjattu työjärjestyksiin. Rajavartiolaitoksen organisaatio voidaan hyvin nähdä myös funktionaalisen organisaationa, jossa on jaettu samaan toimialaan kuuluvat voimavarat samaan toiminnalliseen yksikköön, hallintoyksikköön. Ilmailuun liittyvät voimavarat on järjestetty Vartiolentolaiivueeseen, vastaavasti merelliset voimavarat kahteen merivartiostoon ja maapuolen neljään rajavartiostoon. Lähtökohteisesti tällainen organisaatio ei luo siis hyvää pohjaa projektien tehokkaalle läpiviennille.

4 OPERAATIOIDEN OHJAUS

Tämän osion tarkoituksena on muodostaa kuva siitä asiakirjojen kokonaisuudesta, joka ohjaa Frontexin koordinoimia yhteisoperaatioita. Asiakirjoja tarkastellaan strategisen johtamisen näkökulmasta, koska ne ovat ylemmän tason ohjausasiakirjoja; lakeja, selontekoja ja strategioita. Tämä ei ole strateginen analyysi, vaan ennemminkin strategioiden kartoitusta, jossa olen etsinyt tutkittavista asiakirjoista tutkielman aiheeseen liittyvät maininnat. Osion lopussa arvioin, miten eri tasoilla olevien ohjaavien asiakirjojen sanoma välittyy alaspäin ja mikä on asiakirjojen suhde ja hierarkia toisiinsa nähden. Myös itse kansainväliseen lentotoimintaan liittyviä pysyväsasiakirjoja ja käskyjä tarkastellaan peilaten niitä strategisiin linjauksiin. Strategisella ohjauksella tarkoitetaan tässä tutkielmassa niitä strategiseen johtamiseen kuuluvia mekanismeja, joilla operaatioiden suunnittelua ja toimeenpanoa ohjataan.

⁶⁸ Vartiolentolaiivueen työjärjestyksen päivitys, Dno 359/07/2007, Liite 4 s. 2.

⁶⁹ TurVltueen Lentotoimintaupseerin tehtäväkuvauksen luonnos. Kyseistä luonnosta on käytännössä käytetty, mutta julkaistua versiota ei ollut käytettävissä. TurVltueen lentotoimintaupseeri toimi aiemmin lentueupseerina, jonka tehtävänä RVLLTK:n mukaan on toimia tarvittaessa lentueen päällikön sijaisena lentueen työjärjestyksen mukaisesti. Tehtäväkuvauksen luonnoksen mukaan lentotoimintaupseeri toimii lentueen päällikön sijaisena operatiivisissa asioissa. Aineisto tekijän hallussa.

4.1 Strategia - mitä se on

Antiikin aikoina strategi merkitsi sotajoukon johtajaa. Strategian käsite unohtui vuosisadoiksi, kunnes 1800-luvun sotateoreetikot Clausewitz ja Jomini nostivat sen jälleen esiin.⁷⁰ Clausewitzin mukaan strategia on oppi taistelujen tai sotavoiman käyttämisestä sodan päämäärien saavuttamiseksi.⁷¹ Myöhemmin strategian oppeja alettiin soveltaa liike-elämässä ja syntyi sotatieteellisen strategian rinnalle taloustieteellinen strategia. Henry Mintzbergin näkökulma strategiaan on se, ettei sitä voi määritellä yhdellä tavalla.⁷² Hänen viiden P:n teorian mukaan strategia voidaan ymmärtää suunnitelmaksi (plan), malliksi tai kaavaksi (pattern), asemaksi (position), näkökulmaksi (perspective) tai juoneksi (ploy). Strategiaksi käsitetään nykyisin yrityksen tai yhteisön asiakirjaksi puettua versiota jostakin edellä mainitusta P:stä tai niiden yhdistelmästä. Yrityksen tavoitteena on yleensä kilpailuedun ja lisäarvon tuottaminen. Julkishallinnossa strategian avulla pyritään suuntaamaan toimintaa perusvalinnoilla ja painopisteillä pitkälle tulevaisuuteen ja päättämään, miten resursseja käytetään tavoitteiden saavuttamiseksi. Tarkastelemalla ylemmän tason ohjausasiakirjoja suunnitelmina, voidaan ajatella niiden toimivan Frontex-yhteisoperaatioita ohjaavina ”suursuunnitelmina”.

4.2 Lainsäädännön ja strategian suhteesta

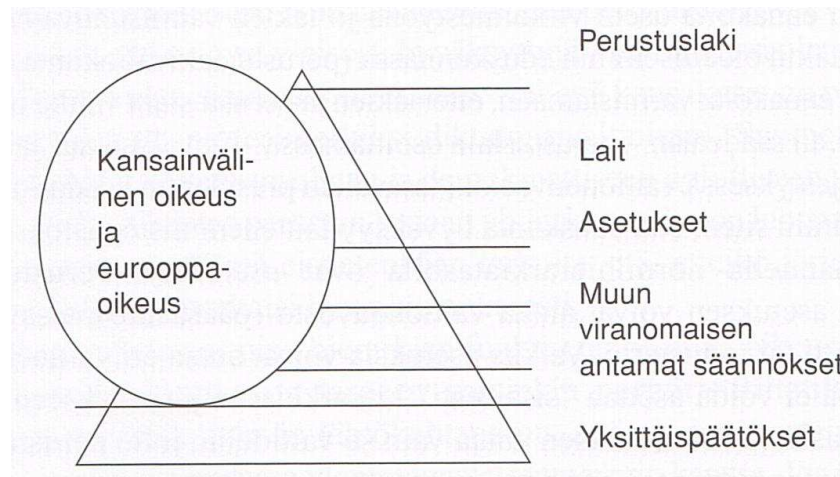
Lait, asetukset ja viranomaisen päätökset ovat oikeusnormeja, jotka jaetaan käyttäytymis-, toimivalta-, organisaatio- ja muihin normeihin.⁷³ Käyttäytymisnormeilla pyritään ohjaamaan ihmisten käyttäytymistä esimerkiksi erilaisilla kielloilla ja niihin liittyvillä sanktioilla. Toimivaltanormeilla osoitetaan viranomaisen ja sille kelpoisuus julkisen vallan käyttämiseen. Organisaationormeilla järjestetään julkisen hallinnon rakenteita. Muut normit ovat sellaisia, jotka eivät sovi edellämainsittuihin määritteisiin. Tähän tutkielmaan liittyen tarkastellaan toimivalta- ja organisaationormeja, joista esimerkkeinä voitaisiin käyttää Lakia Rajavartiolaitoksesta ja Lakia Rajavartiolaitoksen hallinnosta, vastaavasti. Oikeusnormeilla on keskinäinen hierarkia, joka käy ilmi kuvasta 12.

⁷⁰ Terho (toim) (2009), s. 6.

⁷¹ Sama, s. 6.

⁷² Sama, s. 9.

⁷³ Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen, Talentum Media Oy, Hämeenlinna, 2008, s. 9.



Kuva 12. Normihierarkia Husan & Pohjolaisen mukaan.⁷⁴

Kansainvälinen oikeus ja eurooppaoikeus menevät tietyiltä osin kansallisen lainsäädännön edelle. Eurooppaoikeus sijoittuu normihierarkian ylimmälle tasolle perustuslakien kanssa silloin, kun kyseessä on EU-kytkentäinen asia.⁷⁵ EU-asetukset ovat esimerkki EU-lainsäädännöstä, joka menee kansallisen lainsäädännön edelle. EU-asetusten keskeinen erityispiirre on, että niitä sovelletaan sellaisinaan kaikissa jäsenvaltioissa, eivätkä ne vaadi jäsenvaltiolta erillisiä voimaansaattamistoimia.⁷⁶ Näin ollen EU-asetuksen säännöksiä ei tarvitse pukea kansallisen lainsäädännön muotoon. Jäljempänä tarkasteltavat EY-asetukset ovat tällaisia normeja. Kansallisessa lainsäädännössä ei siten ole tarvinnut säätää laajasti Frontexiin liittyvistä asioista.

Julkisen hallinnon laatimia strategioita ja muita ohjaavia asiakirjoja ei voi sijoittaa oikeusnormeihin. Niillä on kuitenkin ohjaava vaikutuksensa erityisesti kansalliseen lainsäädäntöön, kuten jäljempänä käy ilmi. Karkeasti voidaan sanoa, että strategiset linjaukset ohjaavat julkisen hallinnon lainvalmistelutyötä. Strategia on siis lainsäädännön kehittämisen suhteen ”suunnitelma”, jonka mukaan edetään.

4.3 EU-tason ohjaus

EU-tason ohjaukseksi voitaisiin katsoa koko EU:n päätöksentekoketju ja lainsäätämisyjärjestys, mutta tähän tutkielmaan liittyen on tarkoituksenmukaista tarkastella vain niitä strategia-

⁷⁴ Sama, s. 11.

⁷⁵ Sama, s. 12.

⁷⁶ Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita, Edita, Helsinki, 2010, s. 41.

asiakirjoja, joilla on vaikutusta joko suoraan jäsenvaltioiden toimintaan tai EU-lainsäädännön kautta sitä ohjaavina tekijöinä.

Yhdentyneen Euroopan keskeisiin periaatteisiin kuuluu vapaa liikkuminen, joka on tuonut mukanaan haasteita rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman maahanmuuton muodoissa.⁷⁷ Näihin haasteisiin vastataan yhteisellä oikeus- ja sisäasioiden politiikalla, joka virallistettiin Maastrichtin sopimuksella vuonna 1993. Vuonna 1999 Tampereen huippukokouksessa sovittiin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen muodostamisesta, mikä käytännössä tarkoitti yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan luomista.⁷⁸ Nykyisin vastaavan huippukokouksen tuotteena on Tukholman ohjelma, jossa uutena asiana on siihen tiiviisti liittyvä sisäisen turvallisuuden strategia, joka taasen täydentää vuoden 2003 Euroopan turvallisuusstrategiaa.⁷⁹ Tukholman ohjelman mukaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen lainsäädäntöä on kehitetty vaikuttavalla tavalla mutta sen puutteina ovat päällekkäisyys ja epä johdonmukaisuus.⁸⁰ Tukholman ohjelmassa otetaan kantaa rajaturvallisuuden tärkeyteen ja Frontexin merkitykseen: ”Eurooppa-neuvosto kehottaa kehittämään yhdenmuettyä rajavalvontaa edelleen, ja muun muassa vahvistamaan Frontexin asemaa, jotta voidaan lisätä sen valmiuksia huolehtia tehokkaammin muuttuvista muuttovirroista.”⁸¹ EU:n sisäisen turvallisuuden strategia korostaa edelleen yhteistyön merkitystä ja EU:n perustamien virastojen asemaa yhteiseurooppalaisen toiminnan koordinoinnissa: ”Frontexin yhteistyö ja koordinointi EU:n muiden virastojen ja jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten kanssa on keskeistä, jotta se onnistuisi tehtävissään.”⁸²

4.4 Frontexin ohjaus

Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta päätettiin Neuvoston asetuksella (EY) N:o 2007/2004 26.10.2004 (myöh. asetus). Perustetun viraston (Frontex) tehtävänä on parantaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajojen yhdenmuettyä valvontaa. Vastuu ulkorajojen valvonnasta jäi edelleen viraston perustamisesta huolimatta jäsenvaltioille itselleen. Frontexin tarkoituksena on helpottaa ja tehostaa ulkorajavalvontaan liittyvien yhteisön nykyisten ja tulevien toimenpiteiden soveltamista

⁷⁷ Ruonala, Marko: EU-perusteos, Vammalan Kirjapaino, Sastamala, 2011, s. 112.

⁷⁸ Sama, s. 112.

⁷⁹ Euroopan Unionin sisäisen turvallisuuden strategia - kohti eurooppalaista turvallisuusmallia, maaliskuu 2010, s. 3.

⁸⁰ Eurooppa-neuvosto Tukholman ohjelma - Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten. (EYVL C115/4.5.2010).

⁸¹ Sama.

⁸² Euroopan Unionin sisäisen turvallisuuden strategia, s. 27.

huolehtimalla jäsenvaltioiden toimien yhteensovittamisesta näiden toimenpiteiden täytännönpanossa.⁸³ Asetuksen 20 artiklan mukaan Frontexilla on hallintoneuvosto, joka ohjaa viraston toimintaa. Hallintoneuvoston valtaan kuuluu muun muassa nimittää pääjohtaja, hyväksyä toimintakertomukset ja -suunnitelmat, vahvistaa organisaatorakenne ja vahvistaa menettelyt, joiden mukaisesti pääjohtaja voi tehdä viraston operatiivisiin tehtäviin liittyviä päätöksiä.⁸⁴ Hallintoneuvosto koostuu yhdestä kunkin jäsenvaltion edustajasta ja kahdesta komission edustajasta. Hallintoneuvoston jäsenet ovat rajavalvonnan ammattilaisia.⁸⁵ Asetuksen 2 artiklan mukaan Frontexin pääasiallisia tehtäviä ovat:

- a) jäsenvaltioiden välisen operatiivisen yhteistyön yhteensovittaminen ulkorajavalvonnan alalla;*
- b) jäsenvaltioiden avustaminen kansallisten rajavartijoiden kouluttamisessa, mukaan lukien yhteisten koulutusvaatimusten käyttöönotto;*
- c) riskianalyysejä tekeminen;*
- d) ulkorajavalvontaan liittyvän tutkimuksen kehityksen seuraaminen;*
- e) jäsenvaltioiden avustaminen olosuhteissa, joissa ulkorajoilla tarvitaan teknistä ja operatiivista lisäapua;*
- f) tarvittavan tuen antaminen jäsenvaltioille yhteisten palauttamisoperaatioiden järjestämiseksi.⁸⁶*

Frontexin toimeenpanema rajaturvallisuusoperaatio perustuu aina riskianalyyseihin.⁸⁷ Operaatiot pannaan toimeen Frontexin omasta aloitteesta, jäsenvaltion aloitteesta tai jäsenvaltion pyynnöstä sen kohdatessa tilanteen, jossa se tarvitsee tukea.⁸⁸

Asetus antaa Frontexille perusteet koordinoida ulkorajavalvonnan ja yhteisoperaatioiden lisäksi näihin liittyen koulutusta, tutkimusta ja palauttamisoperaatioiden järjestämistä. Frontex pyrkii muun muassa yhtenäisen koulutuksen avulla varmistamaan osallistuvien virkamiesten riittävän ammattitaidon ja toimintakyvyn monikansallisessa operaatioympäristössä. Tämän pyrkimyksen vuoksi tavoitteena on, että Frontexin koordinoimiin yhteisoperaatioihin ottaa

⁸³ Neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004 1 artikla.

⁸⁴ Sama, 20 artikla.

⁸⁵ Sama, 21 artikla.

⁸⁶ Sama, 2 artikla.

⁸⁷ http://frontex.europa.eu/structure/operations_division/joint_operations/ 27.9.2011

⁸⁸ Sama.

osaa ainoastaan RABIT- ja FJST-poolien henkilöstö.⁸⁹ RABIT-toiminnasta on annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 863/2007 nopeiden rajainterventoryhmien perustamista koskevan mekanismin käyttöön ottamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta mainitun mekanismin sekä vierailevien virkamiesten tehtävien ja toimivallan osalta. RABIT-ryhmien tarkoituksena on avustaa jäsenvaltiota sen kohdatessa tilanteen, jossa suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia pyrkii asianomaisen jäsenvaltion alueelle tarjoamalla operatiivista apua, erityisesti koulutetun henkilöstön muodossa.⁹⁰ Jäsenvaltiot ovat osoittaneet noin 700 virkamiestä RABIT-pooliin, joista 38 on suomalaisia rajavartiomiehiä. Poolissa on kuuden eri osaamisalueen (profiilin) jäseniä: rajatarkastukset, riskianalyysi, haastattelut, asiakirja-asiantuntijat sekä maa- ja merirajavalvonta. Jäsenvaltioiden on asetuksen mukaisesti nimettävä virkamiehiä RABIT-pooliin ja pyydettyä annettava heidän työpanoksensa operaation käyttöön.⁹¹ RABIT-toimintaa käytettiin ensimmäistä kertaa Kreikan pyytessä apua Frontexilta lokakuussa 2010 Turkin vastaiselle maarajalleen.⁹²

Frontex Joint Support Teams (FJST)-poolissa on vastaavanlaisia asiantuntijoita kuin RABIT-poolissakin mutta erona on se että, FJST-poolin asiantuntijatiimejä käytetään ennalta suunnitelluissa operaatioissa.⁹³ Suomen tapauksessa FJST- ja RABIT-poolissa on käytännössä samat henkilöt.

RABIT- ja FJST-poolien lisäksi Frontex hallinnoi Centralised Record of Available Technical Equipment (CRATE)-poolia. Sen tarkoituksena on pitää keskitettyä luetteloa jäsenvaltioiden rajavalvontaan käyttämästä kalustosta, jota voidaan käyttää Frontexin operaatioissa. Kaluston antaminen käyttöön perustuu vapaaehtoisuuteen.⁹⁴

Frontex on julkaissut oppaan, ”Guidelines for the Deployment of Aerial Means in Frontex-Coordinated Joint Operations” (GAM), helpottamaan yhteisoperaatioihin osallistuvien ilma-alusten operaatioiden suunnittelua ja toteutusta. Nimensä mukaisesti GAM sisältää ”ohjenuoria”, ei määräyksiä. Siihen on kuitenkin kirjattu ne toimintatavat, vastuunjaot ja periaatteet

⁸⁹ http://intra.raja.fi/toimintamme/vllv/operatiivinen_toiminta/kansainvaliset_operaatiot 8.11.2011.

⁹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 863/2007 1 artikla.

⁹¹ <https://foss.frontex.europa.eu/PooledResources/ThePools/RapidPool/tabid/242/Default.aspx> 12.11.2011.

⁹² The Border Post, s. 11.

⁹³ Ojala, Jyrki: Rajavartiomiehen oikeudesta voimakeinojen Euroopan unionin rajaturvallisuusviraston (Frontex) koordinoimissa ulkorajaoperaatioissa (FJST/RABIT), Yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö vuodelta 2009, YEK 54, s. 2.

⁹⁴ <https://foss.frontex.europa.eu/PooledResources/ThePools/CRATE/tabid/244/Default.aspx> 12.11.2011.

mitkä on käytännössä havaittu toimiviksi.⁹⁵ Lisäksi siinä määritellään operaatioihin osallistuvien yksiköiden kulujen taloudellisen korvaamisen periaatteet.



Kuva 13. Frontexin organisaatio.⁹⁶

4.5 Valtioneuvoston ohjausasiakirjat

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot ovat nousseet tämän vuosituksen puolella merkittävään asemaan määriteltäessä eri hallinnonalojen strategisia linjauksia. Viimeisin selonteko vuodelta 2009 antaa perusteet perinteisen turvallisuuspolitiikan sijaan laajan turvallisuuskäsityksen mukaiseen varautumiseen. Tämän laajan turvallisuuskäsityksen pohjalta on laadittu yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen uhkamallit.⁹⁷ Selonteon mukaan yhteiskunnan turvallisuuden kehittämisen yksi osa-alue on rajaturvallisuus: *”Kehitetään Euroopan rajaturvallisuusvirasto Frontexin operatiivista kykyä vastata äkillisiin tilanteisiin ja pitkäkestoisiin operaatioihin sekä unionin rajaturvallisuustilannekuvaa kattaen kaikki rajat.”*⁹⁸ sekä *”Suomi edistää unionin rajaturvallisuusviraston toimintaedellytyksiä ja vaikuttaa kehittyviin eurooppalaisiin valvontajärjestelmiin.”*⁹⁹

Valtioneuvoston toimeksiannosta on Puolustusministeriö julkaissut Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian (YETTS) vuosina 2003 ja 2006. Vuonna 2010 julkais-

⁹⁵ Guidelines for the Deployment of Aerial Means in Frontex-Coordinated Joint Operations, Frontex, August 2010, (GAM), s. 3.

⁹⁶ <https://foss.frontex.europa.eu> 12.11.2011.

⁹⁷ Valtioneuvoston selonteko 5.2.2009, Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009, Yliopistopaino, Helsinki, 2009, s. 9.

⁹⁸ Sama, s. 91.

⁹⁹ Sama, s. 91.

tiin vastaava uudella nimellä: Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (YTS). Strategiassa on kyse valtioneuvoston periaatepäätöksestä, jonka pohjalta ministeriöt ohjaavat hallinnonalansa varautumista ja sekä siihen liittyvää lainsäädännön valmistelua.¹⁰⁰ Strategian laatiminen on ollut Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean vastuulla. Sisäinen turvallisuus on määritetty strategian mukaisesti yhdeksi yhteiskunnan elintärkeäksi toiminnoksi. Sisäisen turvallisuuden ylläpitämisen yhtenä osa-alueena on rajaturvallisuuden ylläpitäminen, josta vuoden 2006 YETTS:ssä mainitaan: *”Rajaturvallisuuden kokonaisuuden ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi eri toimijat ja välineet yhteensovitetaan niin kansallisesti kuin EU-tasolla. Vapaa liikkuvuus ja Schengen-alueen laajeneminen edellyttävät EU:n yhdenmetyt rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämistä sekä tarkastuksien ja valvonnan vahvistamista unionin ulkorajoilla. Suomi toimii aktiivisesti EU:n politiikan, lainsäädännön ja operatiivisen yhteistyön edistämiseksi. Operatiivisessa yhteistyössä EU:n rajaturvallisuusvirastolla on keskeinen rooli. Ulkorajavalvonnassa apua tarvitsevien jäsenmaiden tukemiseksi kehitetään henkilöstöpooli, jota käytetään EU:n rajaturvallisuusoperaatioissa.”*¹⁰¹

Vuoden 2010 YTS:ssä vastaava kohta on lähes muuttumaton, mutta pooleja ei mainita. Toisaalta vuoden 2010 YTS:ssä otetaan kantaa Euroopan unioniin ja kansainväliseen toimintaan liittyen: *”Rajaturvallisuusyhteistyössä keskeisessä asemassa on EU:n jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto (Frontex). Frontex sovittaa yhteen jäsenvaltioiden välistä operatiivista yhteistyötä ulkorajavalvonnan alalla. Suomi toimii aktiivisesti Frontexin koordinoimassa rajaturvallisuusyhteistyössä.”*¹⁰²

Sisäasiainministeriön johdolla valmistellussa Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa, joka on myös valtioneuvoston periaatepäätös, vuodelta 2008 otetaan myös kantaa rajaturvallisuuteen liittyen: *”Rajaturvallisuus käsittää kotimaassa ja ulkomailla suoritettavat toimenpiteet, joilla estetään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämistä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat sekä varmistetaan rajanylityksen turvallisuus.”*¹⁰³ Strategiseksi linjaukseksi Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa on mainittu: *”Kansallisella sekä Venäjän ja Euroopan unionin jäsenmaiden poliisi-, raja-, tulli-, viisumi- ja maahanmuutto- sekä oikeusviranomaisten yhteistyöllä ennalta estetään ja kompensoidaan entistä monipuolisemmin ja tehokkaammin henkilöiden ja*

¹⁰⁰ Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006, Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETTS 2006), s. 5.

¹⁰¹ Sama, s. 34.

¹⁰² Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010, Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (YTS 2010), s. 12.

¹⁰³ Valtioneuvoston periaatepäätös 8.5.2008, Turvallinen elämä jokaiselle - Sisäisen turvallisuuden ohjelma, s. 41.

*tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta aiheutuvia kielteisiä seurauksia Euroopan unionin rajaturvallisuusstrategian ja neliportaisen rajaturvallisuusmallin mukaisesti.*¹⁰⁴ Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa ei suoraan mainita rajaturvallisuusvirastoa eikä oteta kantaa ulkomailta tapahtuviin operaatioihin. Ohjelma on julkaistu 8.5.2008, jolloin Frontex on ollut vielä nuori virasto eikä paljon kokemuksia toiminnasta vielä ollut. Toisaalta rajaturvallisuusviraston rooli on tunnistettu jo vuoden 2006 YTS:ssä, joten Sisäisen turvallisuuden ohjelma ei täysin seuraa YTS:n linjausta. Ohjelman henki on kuitenkin se, että sisäisen turvallisuuden takaamiseksi rajaturvallisuuteen liittyen on seurattava unionin rajaturvallisuusstrategiaa ja ulotettava toiminta ulkomaille.

Strategioiden ja selonteiden ohella myös hallitusohjelmilla on ohjaava vaikutuksensa hallinnonaloihin. Tämän tutkielman aiheen liittyessä kevään 2011 Aeneas-operaatioon, tarkasteltavaksi tulee Mari Kiviniemen hallituksen ohjelma, jossa todetaan hallituksen jatkavan Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman mukaisesti.¹⁰⁵ Vanhasen hallitusohjelmassa vuodelta 2007 todetaan sisäiseen turvallisuuteen liittyen: *”Parannetaan rajaliikenteen sujuvuutta ja turvallisuutta. Turvataan kansallisen rajaturvallisuuden toimintakyky ulkorajalle sekä osallistutaan EU:n yhdenmetyt rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämiseen muuttuvissa oloissa. Rajavartiolaitoksen toiminnallisia valmiuksia parannetaan uusimalla ilma-alus- ja vartioaluskalustoa sekä kehittämällä rikostorjuntaa PTR-yhteistyönä.*¹⁰⁶ Hallitusohjelma ei siis suoraan ota kantaa Frontex-toimintaan liittyen, mutta kyseessä onkin asiakirja, jolla hallitus antaa suuntaviivoja ja ohjauksensa muiden ohjausasiakirjojen tekemiseen: *”Laajan turvallisuuden vahvistaminen edellyttää laaja-alaista kansainvälistä yhteistyötä sekä hyvin toimivaa poikkihallinnollista kansallista toimintaa koko maassa ottaen huomioon myös Ahvenanmaan asema. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen (YETT) strategia päivitetään.*¹⁰⁷

4.6 Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjaus

Valtioneuvoston selonteot ja ohjausasiakirjat antavat perusteet hallinnonalan sisäiseen strategiseen suunnitteluun. Sisäasiainministeriön hallinnonalalla on käytössä neliportainen strategia-asiakirjahierarkia, jossa ylimpänä on pitkän aikavälin strategia/tulevaisuuskatsaus sekä hallitusohjelma. Toisella tasolla on Sisäasiainministeriön strategiset tavoitelinjaukset hallitus-

¹⁰⁴ Sama, s. 44.

¹⁰⁵ Valtioneuvoston tiedonanto Eduskunnalle 22.6.2010 nimitetyn pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelmasta, s. 5.

¹⁰⁶ Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, 19.4.2007, Edita Prima Oy, Helsinki. s. 21.

¹⁰⁷ Sama, s. 8.

kaudelle. Kolmanteen ja neljänteen tasoon kuuluvat toiminnan ja talouden suunnittelun asiakirjat sekä talousarvio ja tulossopimukset.¹⁰⁸

Sisäasiainministeriön hallinnonalan ylimmän tason strategia-asiakirja ottaa suoraan kantaa Frontexin toimintaan liittyen. Kansainvälinen vaikuttaminen katsotaan tärkeäksi, samoin maan rajojen ja merialueen turvallisuus: ”*Tavoitteena on, että Euroopan unionin rajaturvallisuusvirastolle (Frontex) luodaan itsenäinen operatiivinen kyky pitkäkestoisia merialueella järjestettäviä operaatioita sekä myös äkillisiä tilanteita varten, jolloin paineen alle joutunutta jäsenvaltiota voidaan tukea nopeastikin. Operatiivinen kyky luodaan jäsenmaiden osoittamalla resursseilla sekä hankkimalla virastolle myös omaa kalustoa.*”¹⁰⁹

Sisäasiainministeriön hallinnonalan strategisen suunnittelun toisella tasolla, jota edustaa Strategia vuosiksi 2009-2011-asiakirja, päästään jo lähemmäs konkreettisia toimia. Strategiassa on neljä tavoitelinjausta ja jokaisella tavoitelinjauksella tavoitteita. Ensimmäinen tavoitelinjaus on ennaltaehkäisevän toiminnan tehostaminen ja sen yhtenä tavoitteena on, että rikosten määrä vähenee. Tämän tavoitteen yhdessä alakohdassa linjataan: ”*Vaikutetaan aktiivisesti EU:n rajapolitiikan ja eurooppalaisen rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämiseen. Osallistutaan aktiivisesti yhteisiin rajaturvallisuusoperaatioihin.*”¹¹⁰ On huomattava, että Rajavartiolaitoksella on ollut merkittävä rooli yhteiseurooppalaisen rajaturvallisuusjärjestelmän perustamisessa ja kehittämisessä sen alkuajoista lähtien.¹¹¹

4.7 Kansallinen lainsäädäntö

Kuten aiemmin on esitetty, kansallisella lainsäädännöllä ei ole suurta vaikutusta strategiseen johtamiseen, koska EU-asetukset velvoittavat sellaisenaan. Esille tuon ainoastaan Rajavartiolaitain (578/2005), joka määrittelee kansallisesti ratkaisuvallan Frontexin operaatioihin liittyen. Lain mukaan Rajavartiolaitos määrittelee itse hyvin pitkälle osallistumisensa laajuuden Frontexin toiminnassa. On myös huomionarvoista, että Rajavartiolaitoksen esikunnan kaksoisrooli Sisäasiainministeriön rajavartio-osastona ja Rajavartiolaitoksen johtoesikuntana luo Rajavartiolaitokselle Suomessa otollisen tilanteen vaikuttaa hyvin pitkälle itseään koskevaan lainsäädä-

¹⁰⁸ Sisäasiainministeriön hallinnonalan Strategia vuosiksi 2009-2011, Kirjayhtymä, Porvoo, 2009, s. 3.

¹⁰⁹ Turvallinen ja moniarvoinen Suomi - sisäinen turvallisuus ja maahanmuutto 2020, Sisäasiainministeriön julkaisut 25/2010, 10.9.2010, s. 47.

¹¹⁰ Sisäasiainministeriön hallinnonalan Strategia vuosiksi 2009-2011, s. 6.

¹¹¹ komkapt Ismo Siikaluoman luento ”RVL:n kansainvälinen toiminta” RVLE:ssä 30.1.2012. Aineisto tekijän hallussa.

däntöön. Rajavartiolain 15 b §:n mukaan osallistumisesta nopeaan rajainterventioryhmään päättää sisäasiainministerin vahvistaman kansallisen kiintiön rajoissa rajavartiolaitoksen päällikkö. Rajavartiolain 15 c §:n mukaan muuhun kuin 15 b §:ssa tarkoitettuun nopeaan rajainterventioryhmään osallistumisesta päättää rajavartiolaitos.

4.8 Rajavartiolaitoksen strategia

Rajavartiolaitoksen strategisen ohjauksen tavoitteena on huolehtia siitä, että Rajavartiolaitoksella on ajantasainen strategia ja että Rajavartiolaitoksen kehittämisestä on linjattu hallitusohjelmassa sekä valtioneuvoston ja sisäasiainministeriön muissa keskeisissä ohjausasiakirjoissa.¹¹² Ohjauksen tavoitteena on varmistaa, että ylemmän tason ohjausasiakirjoissa huomioidaan halutulla tavalla Rajavartiolaitoksen näkemys. Strateginen ohjaus voidaan siis nähdä osaksi strategista johtamista. On huomioitava, että strategisen ohjauksen edellä mainittu määritelmä on Rajavartiolaitoksen oma. Jatkossa käytän strategista ohjausta tarkoittaen strategioiden ohjaavaa vaikutusta sekä alempiin ohjausasiakirjoihin että johtamiseen osana strategista johtamista.

Rajavartiolaitoksen uusinta strategiaa laadittaessa on asiakirjan perusteiden mukaan huomioitu valtioneuvoston vuoden 2006 periaatepäätös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta, vuoden 2008 sisäisen turvallisuuden ohjelma, vuoden 2009 turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko ja sisäasiainministeriön hallinnonalan strategia vuosille 2009-2010.¹¹³ Rajavartiolaitoksen Strategia 2019-asiakirjassa määritetään kuusi keskeistä päämäärää, joiden avulla tavoitellaan strategian määrittämän vision saavuttamista. Ensimmäisenä päämääränä on: ”*Suomen rajaturvallisuus on parhaalla tasolla Euroopassa. Turvallisimmat ja sujuvimmat liikenneyhteydet Venäjän ja Euroopan unionin välillä kulkevat Suomen rajojen kautta. Rajavartiolaitoksen panos Euroopan unionin ulkorajastrategian kehittämisessä ja eurooppalaisen yhteisvastuun toteuttamisessa on vahva.*”¹¹⁴ Kyseisen päämäärän alakohtana on: ”*Rajavartiolaitos vaikuttaa aktiivisesti eurooppalaisen rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämiseen. Rajavartiolaitos osallistuu joukoillaan ja kalustollaan EU:n rajaturvallisuusoperaatioihin.*”¹¹⁵ Päämäärien saavuttamiseksi strategiassa on lueteltu toimenpiteitä, joista yksi on kansainvälinen yhteistyö. Kansainvälisen yhteistyön yhtenä alakohtana on konkreettinen toimenpide Frontex-operaatioihin liittyen: ”*Ylläpidetään valmius käyttää ammattitaitoista*

¹¹² http://intra.raja.fi/toimintamme/vllv/toiminta_ja_talous/strateginen_suunnittelu_ja_ohjaus 5.1.2012.

¹¹³ Rajavartiolaitoksen strategia 2019, Rajavartiolaitos, 18.3.2009, s. 5.

¹¹⁴ Sama, s. 7.

¹¹⁵ Sama, s. 7.

henkilöstöä, ilma-aluksia ja ainakin yhtä vartiolaivaa EU:n rajaturvallisuusoperaatioissa. Ylläpidetään valmius käyttää rajaturvallisuusasiantuntijoita EU:n rajaturvallisuushankkeissa ja siviilikriisinhallintatehtävissä.”¹¹⁶

4.9 Rajavartiolaitoksen toiminnan ja talouden suunnittelun asiakirjat

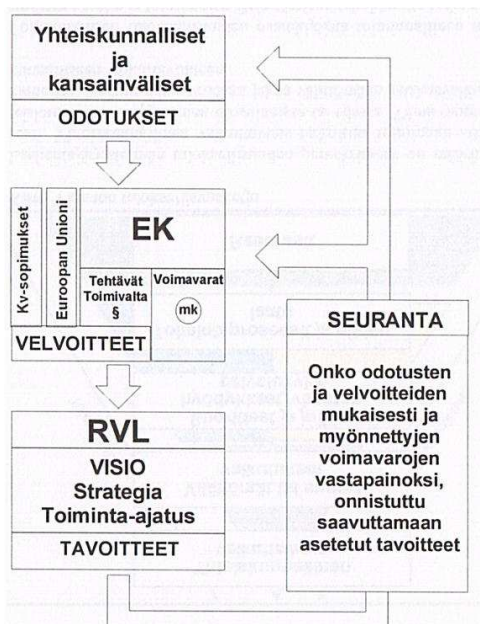
Toiminnan ja talouden suunnittelu on osa Rajavartiolaitoksen strategista ohjausta. Toiminnan ja talouden suunnittelun tavoitteena on varmistua siitä, että Rajavartiolaitoksen toiminta on yhteiskunnallisesti vaikuttavaa, tuottavaa ja taloudellista. Valmisteluprosessia koordinoi Rajavartiolaitoksen esikunnan suunnittelu- ja talousyksikkö.¹¹⁷ Toiminnan ja talouden suunnittelu ja siihen liittyvä tuloksien seuranta johtuu vuodesta 1995 lähtien käytössä olleesta valtionhallinnon tulosohjausjärjestelmästä.¹¹⁸ Valtiovarainministeriön tulosohjauskäsikirja määrittelee tulosohjauksen seuraavasti: *”Tulosohjauksen perusideana on, että voimavarat ja tavoitteet sekä toiminnan tehokkuus ja laatu ovat mahdollisimman hyvin tasapainossa keskenään ja että toiminnalla saadaan kustannustehokkaasti aikaan halutut vaikutukset.”¹¹⁹* Tulosohjauksessa siis asetetaan tavoitteet, annetaan resurssit niiden toteuttamiseen ja lopuksi seurataan erilaisilla mittareilla, kuinka hyvin tavoitteet ovat toteutuneet eli kuinka tuloksellista seurattavan yksikön toiminta on ollut. Rajavartiolaitoksessa mainitut mittarit määritellään pysyväisasiakirjassa A.9, jossa tuloksellisuutta mitataan Rajavartiolaitoksen viiden pääprosessin kautta. Pääprosessit ovat rajojen valvonta, rajatarkastus, rikostorjunta, meriturvallisuus ja pelastustoimi sekä sotilaallinen maanpuolustus. Kuva 14 selventää tuloksellisuutta tukevan seurannan tarkoitusta Rajavartiolaitoksessa.

¹¹⁶ Sama, s. 11.

¹¹⁷ http://intra.raja.fi/toimintamme/vllv/toiminta_ja_talous/toiminnan_ja_talouden_suunni... 28.12.2011.

¹¹⁸ Salminen, Matti (toim.): Tulosohjauksen käsikirja, Valtiovarainministeriö, Edita Prima Oy, Helsinki 2005, s. 15.

¹¹⁹ Sama, s. 9.



Kuva 14. Tuloksellisuutta tukevan seurannan tarkoitus.¹²⁰

Rajavartiolaitoksen kansainvälistä lentotoimintaa ei voi suoraan sijoittaa mihinkään viiteen pääprosessiin. Näin ollen osallistuminen Frontexin yhteisoperaatioihin voidaan nähdä olevan tietyllä tavalla pois Rajavartiolaitoksen ydintoiminnoista. Ylipäättään lentotoiminnan tuloksellisuutta on vaikea mitata, erityisesti jos kyseessä on merivalvontalentokoneille tyypillinen partiolentotoiminta, jossa saadaan harvoin konkreettisia, mitattavia tuloksia. Vartiolentolaivuuden tuloksellisuuden mittaaminen perustuukin lähinnä lennettyjen lentotuntien ja niistä aiheutuneiden kustannuksien vertailuun.¹²¹ RVLPAK A.9:n mukaan: ”*Tarvittaessa vartiolentolaivue osallistuu ilma-aluksilla kansainvälisiin rajojen valvontaoperaatioihin EU:n alueella.*”¹²² Toiminnalle ei kuitenkaan määritellä PAK:n mukaan erityisiä tuloksellisuusvaatimuksia.

RVL:n *TS2011 ja TTS2012-2015* ympäristöanalyysissä arvioidaan Frontexin toiminnan laajenevan jatkossakin ja asian vaativan toimenpiteitä Rajavartiolaitokselta. Toiminnan päämäärissä on asetettu kansainväliseen toimintaan liittyen tavoitteita: ”*Kansainvälinen toiminta on luonnollinen osa rajavartiolaitoksen tehtäviä ja sen tavoitteena on Suomen sisäisen turvallisuuden lisääminen. ... Rajavartiolaitos osallistuu aktiivisesti EU:n yhdenmetyt rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämiseen ja rajastrategian toimeenpanoon. ... Rajavartiolaitos ylläpitää EU:n nopeiden rajainterventiojoukkojen sekä Frontexin rajaturvallisuusoperaatioihin*

¹²⁰ Rajavartiolaitoksen pysyväismääräys RVLPAK A.9: Rajavartiolaitoksen toiminnan ja tulosten seurantarjestelmä, Dno 1925/21/2009, 4.12.2009, Liite 1: Rajavartiolaitoksen tuloksellisuutta tukeva laskentajärjestelmä RATU, s. 5.

¹²¹ vrt. luku 5.6.

¹²² RVLPAK A.9, Liite 1, s. 81.

osallistumisen edellyttämää riittävää kansainvälistä valmiusjoukkoa. Rajavartiolaitos osallistuu erikseen määritetyillä joukoillaan ja kalustollaan EU:n rajaturvallisuusoperaatioihin Frontexin kanssa laadittavien vuosisuunnitelmien mukaisesti.”¹²³ Lisäksi lentotoimintaan liittyen mainitaan erikseen: ”Ilma-aluskalustoa käytetään kansainvälisissä tehtävissä pääpainon ollessa Frontexin ja Helcomin järjestämissä yhteisissä operaatioissa EU:n ulkorajoilla ja Itämerellä.”¹²⁴ Vartiolentolaivueen TS2011 ja TTS2012-2015-asiakirjassa mainitaan: ”Vartiolentolaivue ylläpitää edellytyksiä asettaa yksi valvontalentokone ja yksi monimoottorinen helikopteri yhteisiin Euroopan rajaturvallisuusviraston koordinoimiin rajavalvontaoperaatioihin Euroopan alueelle.”¹²⁵

Rajavartiolaitoksen toiminnan ja talouden suunnittelun asiakirjoissa on siis huomioitu Frontex-yhteisoperaatioihin osallistuminen. Suoranaisia vaikuttavuus- tai tulostavoitteita kansainväliselle lentotoiminnalle ei kuitenkaan ole asetettu.

4.10 Yhteenveto strategisesta ohjauksesta

Valtioneuvoston periaatepäätökset ja Sisäasiainministeriön strategia-asiakirjat antavat perusteet Rajavartiolaitoksen kansainväliselle lentotoiminnalle ja osallistumiselle Frontexin yhteisoperaatioihin. EU-tason ohjaus vaikuttaa joko suoraan Suomen strategiaan linjauksiin sellaisenaan tai EU-lainsäädännön kautta. Rajavartiolaitoksen sisäiset strategia-asiakirjat ovat linjassa ylempien tasojen ohjausasiakirjojen kanssa. Kuten loogista on, edetään ylhäältä alaspäin tultaessa yleisestä yksityisempään eli valtioneuvoston periaatepäätöksissä puhutaan yleisistä periaatteista ja Vartiolentolaivueen asiakirjoissa mainitaan konemääriä. Pelkästään taloudellisesta näkökulmasta ajatellen Frontex-operaatioihin osallistuminen on pelkästään positiivinen asia. Valvontalentokoneen operaatiosta Frontex korvaa käytännössä kaikki kulut lukuun ottamatta henkilöstön peruspalkkaa. Jopa lentokoneen arvon aleneminen operaatiossa lennettyjen tuntien perusteella korvataan.¹²⁶ Kysymykseen tulee siten harkinta siitä, aleneeko suorituskyky liiaksi kotimaassa operaation ajaksi, kun tärkeät voimavarat eivät ole käytettävissä. Tuloksellisuuden näkökulmasta ei ole väliä, missä lennetyt lentotunnit maantieteellisesti lennetään,

¹²³ Rajavartiolaitoksen tulossuunnitelma 2011 sekä toiminta- ja taloussuunnitelma 2012-2015, RVLE:n ak 1192/20/2010, 17.12.2010, Liite 1 s. 7.

¹²⁴ Sama, Liite 3 s. 1.

¹²⁵ Vartiolentolaivueen tulossuunnitelma 2011 sekä toiminta- ja taloussuunnitelma 2012-2015, VLLVE:n ak /20/2010 28.2.2011, Liite 1 s. 5.

¹²⁶ Frontex REM-sheet Aeneas 2011-operaatiosta, 3.8.2011 (Running Expenses of Means). Aineisto tekijän hallussa.

mutta nykyisten tuloksellisuuskriteerien mukaan on vaikea perustella Rajavartiolaitoksen kansainvälisen lentotoiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

4.11 Muut toimintaa ohjaavat asiakirjat

4.11.1 Rajavartiolaitoksen lentotoimintakäsikirja

Rajavartiolaitoksen lentotoimintakäsikirjan (RVLLTK) määräyksiä noudatetaan rajavartiolaitoksen lentotoiminnassa. RVLLTK:n mukaan ”Rajavartiolaitokselle säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi rajavartiolaitos harjoittaa valtion ilmailutoimintaa, jossa noudatetaan siviili-ilmailusta annettuja säännöksiä, tarvittaessa Liikenteen turvallisuusviraston hyväksymien poikkeuksin.” ja ”Rajavartiolaitoksen valtion ilmailutoimintaan kuuluvassa erityislentotoiminnassa noudatettavat määräykset, jotka eivät sisälly siviili-ilmailua koskeviin määräyksiin, sisällytetään Rajavartiolaitoksen lentotoimintakäsikirjaan. Poikkeamat hyväksyy käyttöön Rajavartiolaitoksen päällikkö.”¹²⁷ Lisäksi RVLLTK määrittelee, miten toimitaan kansainvälisessä lentotoiminnassa: ”Kansainvälisessä operatiivisessa lentotoiminnassa ja harjoituksissa noudatetaan Lentotoimintakäsikirjan määräyksiä, menetelmiä, minimilentokorkeuksia ja sääminimejä, ellei toimintaa johtava viranomainen muuta määrää.”¹²⁸ Siviili-ilmailun säännösten ja määräysten lisäksi Rajavartiolaitoksen lentotoiminnassa noudatetaan myös ilma-alusten lentokäsikirjoja, tyyppikohtaisia lentomenetelmä-ohjeita ja erityislentokoulutusohjelmia.¹²⁹

4.11.2 Pysyväisasiakirjat

Rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja meriosaston määräyksellä RVLPAK C.14, Rajavartiolaitoksen ilma-alusten käyttö, annetaan keskeiset periaatteet ilma-alusten käyttämiseksi ja hälyttämiseksi eri tehtäviin. Asiakirja jakaa rajavartiolaitoksen lentotehtävät suunnitelmanmukaiseen, tilanteenmukaiseen, yhteistoimintaviranomaisten suunnitelman mukaiseen, yhteistoimintaviranomaisten tilanteenmukaiseen ja muuhun lentotoimintaan. Määritelmien puolesta Frontex-yhteisoperaation lennot lukeutuvat muuhun lentotoimintaan, jota ei käsitellä sen tarkemmin. Ulkomailla suoritettavat lentotehtävät ratkaisee aina rajavartiolaitoksen esikunta.¹³⁰

¹²⁷ Rajavartiolaitoksen lentotoimintakäsikirja, Muutos 11, 12.4.2010, s. 2-1.

¹²⁸ Sama, s. 2-2.

¹²⁹ Sama, s. 2-1.

¹³⁰ Rajavartiolaitoksen pysyväismääräys RVLPAK C.14: Rajavartiolaitoksen ilma-alusten käyttö. Dno 47/47/2007, 15.1.2007, s. 1 ja 3.

Rajavartiolaitoksen esikunnan henkilöstöosaston määräyksellä RVLPAK B.18, Rajavartiolaitoksen henkilöstön osallistuminen kansainvälisiin tehtäviin, annetaan tarkentavia linjauksia rekrytointiperusteista kansainvälisiin tehtäviin sekä kootaan yhteen kansainvälisiä tehtäviä säätelevät palvelussuhteen ehdot. Asiakirjassa määritetään valintamenettely RABIT- ja FJST-pooliin. Palvelussuhteen ehdoista Frontexin koordinoimissa operaatioissa määrätään PAK:n mukaan erillisellä henkilöstöosaston päätöksellä.¹³¹ Kumpikaan asiakirja ei kuitenkaan ota kantaa pooleihin kuulumattomien henkilöiden palvelussuhteen ehtojen tilanteeseen.

4.11.3 Käskyt

RVLE:n käskyn 2329/43/2007¹³² luonnos määrittää Frontexin operaatioihin osallistumisen periaatteet. Käskyn mukaan Raja- ja meriosasto julkaisee vuosittain operaatioihin osallistumisesta suunnitelman, jonka hyväksyy Rajavartiolaitoksen apulaispäällikkö. Yksittäisiin FJST-operaatioihin ja RABIT-harjoituksiin osallistutaan suunnitelman periaatteiden mukaan Raja- ja meriosaston päällikön päätöksestä. RABIT-operaatioihin osallistutaan ja Frontexin kalustoluetteloon kuuluvaa kalustoa lähetetään operaatioihin Rajavartiolaitoksen päällikön päätöksellä. Frontexin kalustoluetteloon on ilmoitettu käskyn mukaisesti ilma-aluskalustosta 1 valvontalentokone ja 1 valvontahelikopteri, mitkä ovat tarvittaessa irrotettavissa operaatioon kahdessa viikossa. Käskyn mukaan ilma-aluksia ja vartiolaivaa lukuun ottamatta kaluston mukana lähtevä henkilöstö pyritään valitsemaan Rajavartiolaitoksen kansainvälisen valmiusjoukon henkilöstöstä. Käsky määrittelee myös Rajavartiolaitoksen esikunnan henkilöstöosaston ja Raja- ja merivartiokoulun vastuut operaatioiden henkilöstön hallinnoinnista ja koulutuksesta.

RVLE:n käsky 2228/43/2010 on edellisen kappaleen tarkoittama vuosisuunnitelma vuodelle 2011. Siinä käsketään ne operaatiot, joihin vuoden aikana osallistutaan ja annetaan tarkentavia ohjeita niihin. Käskyn mukaan: ”*[Frontexin koordinoiman toiminnan] Osallistumisen yleisenä tavoitteena on suomalaisen rajaturvallisuusosaamisen levittäminen ja sen laaja hyödyntäminen Frontexin kautta kehitettäessä eurooppalaista rajavalvontaosaamista ja hyviä käytänteitä sekä välillinen Suomen rajaturvallisuuden ylläpitäminen.*” Käskyn mukaan yhteisoperaatioihin osallistuvat pääsääntöisesti vain Rajavartiolaitoksen kansainvälisen valmiusjou-

¹³¹ Rajavartiolaitoksen pysyväismääräys RVLPAK B.18: Rajavartiolaitoksen henkilöstön osallistuminen kansainvälisiin tehtäviin, Dno 1525/10/2010, 7.12.2010, s. 1 ja 5; Rajavartiolaitoksen esikunnan päätös: Frontexin koordinoimien operaatioiden palvelussuhteen ehdot Rajavartiolaitoksessa, Dno 1570/17/2008, 16.7.2008.

¹³² RVLE:n ak 2329/43/2007 luonnos. Lopullinen ei ollut käytettävissä tutkielman tekohetkellä. Vain asiakirjan luonnos (päivätty 16.11.2007) oli käytettävissä. Aineisto tekijän hallussa.

kon (RABIT-poolin) sekä FJST-poolin jäsenet.¹³³ Käskyssä määrätään lisäksi, että jokaiseen yhteisoperaatioon on määrättävä vastuuhenkilö siihen osallistuvasta joukosta ja että Raja- ja meriosasto vastaa koordinoinnista. Vastuuhenkilön tehtävistä on liitteenä annettu lisäohjeita sen lisäksi, mitä RVLE:n käsky 2329/43/2007 käskää. Suunnittelu- ja talousyksikkö vastaa käskyn mukaan Frontexin maksuliikenteen sujuvuudesta.

4.11.4 Yhteenveto pysyväisasiakirjoista ja käskyistä

Rajavartiolaitoksen pysyväisasiakirjat ottavat kantaa kansainväliseen lentotoimintaan, mutta hyvin pintapuolisesti. RVLLTK:n määräys lentotoimintakäsikirjan määräyksien noudattamisesta kansainvälisessä operatiivisessa lentotoiminnassa ei ole ongelmatonta sen vuoksi, että ulkomailla lennettäessä on vaikea vedota poikkeuksiin kyseisen maan siviili-ilmailusäännöksiin suomenkielisen lentotoimintakäsikirjan perusteella. Tutkielmaan liittyvän kyselyn perusteella ohjaajat kokivat lentotoimintakäsikirjan perusteet toimimiseen ulkomailla riittämättömiksi. Henkilöstöosaston pysyväisasiakirjat eivät ota kantaa Frontexin pooleihin kuulumattomien osallistumisesta Frontexin koordinoimiin operaatioihin. Muut Frontex-toimintaan liittyvät käskyt määrittelevät vain, ettei valvontakoneen mukaan lähtevän miehistön tarvitse kuulua pooleihin. Frontex-toimintaan liittyvät käskyt asettavat operaation vastuuhenkilöksi nimetyn koordinoivastuuseen ja toiminnan ohjaus pidetään Raja- ja meriosastolla. Käskyistä ei suoraan ole luettavissa, onko vastuuhenkilö operaatiota suunnitellussaan ja toteuttaessaan oman hallintoyksikkönsä alaisuudessa muutoin. Johtosuhteet tällaisessa tilanteessa muodostuvat ongelmallisiksi, kuten ilmenee myöhemmin luvussa 5.

4.12 Johtopäätökset ohjauksesta

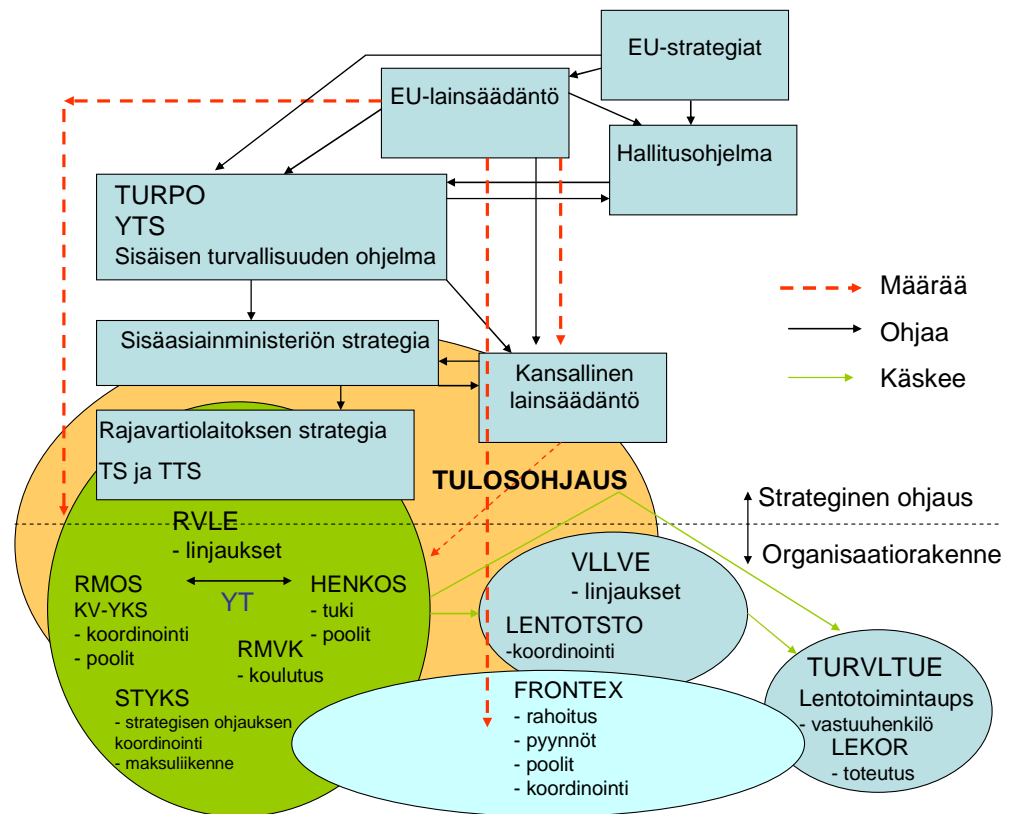
EU ja Suomen valtionhallinto julkaisevat strategiseen johtamiseen liittyviä ohjausasiakirjoja monella hallintotasolla. Strategioita päivitetään vuosittain ja tuloksellisuutta seurataan tiiviisti. Euroopan unionin normit huomioidaan kansallisessa lainsäädännössä niiltä osin kuin on tarpeen, vaikka EU-asetukset eivät vaadi erillistä implementointia. Kautta linjan voidaan havaita, että kansainvälinen osallistuminen nähdään tärkeäksi sisäisen turvallisuuden varmistamiseksi. Kuitenkaan Rajavartiolaitoksen kansainvälistä lentotoimintaa suoraan koskevat asiakirjat eivät vastaa nykypäivän tarpeita. Strategian jalkauttamisessa on siis ongelmia esimerkiksi sen suhteen, että tavoitetilan mukaan Frontex-yhteisoperaatioihin tulisi osallistua vain pooleihin

¹³³ Rajavartiolaitoksen esikunnan käsky: Rajavartiolaitoksen osallistuminen Frontexin koordinoimaan toimintaan vuonna 2011, Dno 2228/43/2010, 20.12.2010, s. 2.

nimettyjä henkilöitä ja ohjeistus on tämän tavoitetilan mukaan rakennettu. Kansallisella lainsäädännöllä ei ole merkittäviä vaikutuksia itse operaatioiden toteuttamiseen, mutta Rajavartiolaitokseen liittyvillä toimivalta- ja organisaationormeilla luodaan puitteet toimia kotimaan lisäksi myös ulkomailla. Koska strategisten linjausten mukaan kansainvälinen toiminta tulee lisääntymään ja EU-asetukset velvoittavat jatkossakin, voidaan olettaa näillä olevan vaikutuksia myös kansalliseen lainsäädäntöön, mikäli halutaan kehittää Rajavartiolaitoksen organisaatiota palvelemaan jatkossa muuttuvia tarpeita yhdentyvässä Euroopassa. EU-lainsäädäntöä noudatetaan tietyiltä osin sellaisenaan ja sillä on näin ollen suora ohjaava vaikutus kansalliseen lainsäädäntöön siten, että kansallinen lainsäädäntö ei saa olla ristiriidassa EU-normien kanssa. EU-lainsäädäntö vaikuttaa siis sekä kansallisen lainsäädännön kautta että suoraan strategiseen ohjaukseen. Vastaavasti EU-tason strategisella ohjauksella on suora vaikutuksensa Suomen sisäiseen strategiseen ohjaukseen ja EU-lainsäädäntöä ohjaavana tekijänä kansalliseen lainsäädäntöön.

Strategisen ohjauksen ja projektin johtamisen rajapinnat löytyvät kansallisella tasolla Rajavartiolaitoksen esikunnasta. Siellä ylempään tason strategiset linjaukset jalkautetaan Rajavartiolaitoksen omaksi strategiaksi ja sen perusteella taloudelliseksi ohjaukseksi. Strateginen ohjaus ei sinänsä vaikuta itse projektin johtamiseen, vaan siihen Rajavartiolaitoksen esikunnassa tapahtuvaan päätöksentekoprosessiin, jonka seurauksena tehdään päätös operaatioihin osallistumisesta. Kun päätös on tehty, toimintaa ohjataan edelleen tiukasti nimetyn vastuuhenkilön kautta raja- ja meriosaston toimesta huolimatta siitä, että operaation suunnittelukokouksiin yleensä osallistuu vain vastuuhenkilö, joka siis on itse toimintaan osallistuva virkamies.

Strateginen ohjaus vaikuttaa myös pitkällä aikavälillä organisaatorakenteeseen. Rajavartiolaitoksen nykyorganisaatio on rakennettu palvelemaan kotimaan toimintaa. Se näkyy esimerkiksi siinä, että operaation käytännön suunnittelu, johtaminen ja toteuttaminen delegoidaan hyvinkin alas organisaatiossa, mutta ratkaisu- ja ohjausvalta pidetään hyvinkin korkealla tasolla. Samoin johtosuhteet ovat epäselvät. Valtionhallinnon tulosoajasta on vaikea soveltaa Rajavartiolaitoksen kansainvälisen lentotoiminnan arviointiin siten, että tuloksellisuuskriteerit olisivat tarkoituksenmukaisia. Kuva 15 visualisoi strategisen ohjauksen hierarkiaa yhdessä Rajavartiolaitoksen kansainväliseen lentotoimintaan liittyvän organisaatorakenteen kuvauksen kanssa.



Kuva 15. Rajavartiolaitoksen kansainväliseen lentotoimintaan liittyvä strateginen ohjaus ja organisaatio.

5 PROJEKTIJOHTAMINEN AENEAS-OPERAATIOSSA

Tähän tutkielmaan valittiin case study-tyyppisesti tarkasteltavaksi Aeneas 2011-operaatio, johon Vartiolentolaivue osallistui 25.4.–28.5.2011 Italiassa yhdellä Dornier-merivalvontakoneella. Tukikohtana käytettiin Brindisin lentoasemaa ja toiminta-alueena oli Italian ja Kreikan välinen merialue. Suomalaiskoneen tehtävänä oli havaita ja tunnistaa Italiaan pyrkiviä laittomia maahantulijoita kuljettavia aluksia. Tutkielman aloittamisen aikana kyseinen operaatio oli viimeisin toteutunut operaatio ja oletuksena oli, että asiakirjoja tutkimuslähteiksi olisi siten helpommin saatavissa verrattuna aikaisempiin operaatioihin. Lisäksi voidaan olettaa tutkimusmateriaalina käytetyn kyselyn tuloksien olevan lähempänä realismia kun vastaajilla oli vielä paremmat muistikuvat kyseisestä operaatiosta verrattuna aiempiin. Kysely toteutettiin Webropol-sovelluksella, joka mahdollistaa kyselyn rakentamisen web-pohjaisena. Vastaajat saivat sähköpostiinsa linkin kyselyyn, johon oli mahdollista vastata 30.11.2011–6.1.2012 välisenä aikana. Vastaajiksi valittiin kaikki Aeneas-operaation toteuttamiseen osallistuneet kirjoittajaa ja projektin vastuuhenkilöä lukuun ottamatta, jolloin otannaksi tuli kolmetoista henkilöä. Kyselyyn vastasi 6.1.2012 mennessä yhdeksän henkilöä, jolloin

vastausprosentiksi tulee 70. Kyselyn alussa pyydettiin ilmoittamaan, mihin operaatioon liittyvään henkilöstöryhmään kuuluu: ohjaaja, operaattori vai national officer. Tällä tavalla oli mahdollista vertailla eri tehtävissä toimineiden näkemyksiä. Kyselyn kysymykset oli jaoteltu pääpiirteittäin projektin elinkaaren vaiheisiin sitoen. Päähuomio tarkastelussa on kiinnitetty suunnitteluvaiheeseen. Kysely kokonaisuudessaan vastauksineen on tutkielman liitteenä 2.

Operaation johtamisen tarkasteleminen projektijohtamisen näkökulmasta käyttäen lähteinä asiakirjoja ja kyselyn tuloksia on seuraavassa toteutettu siten, että aiemmin esitettyihin projektin vaiheisiin ja muihin keskeisiin elementteihin sitoen on pohdittu Aeneaksen tapahtumia. Projektin elinkaaren vaiheet esiteltiin aiemmin kuvissa 8 ja 9. On huomioitava, että tarkastelussa ei päästä tutkimaan johtamisen prosesseja kokonaisuudessaan, koska henkilöstöä ei haastateltu, vaan johtamistapahtumia on tarkasteltu ainoastaan toimintaa ohjaavien käskyjen ja yleisesti projektiorganisaation käytössä olleiden asiakirjojen (esimerkiksi sähköpostit) kautta. Näin esimerkiksi kasvokkain tai puhelimitse käytyjen keskustelujen vaikutuksia ei voitu arvioida, vaikka ne selvästi ovat olennainen osa johtamista.

5.1 Operaation aloitus tai käynnistys

Tässä osiossa päivämääriä on mainittu sen vuoksi, että lukija saa käsityksen Aeneas-operaation poikkeuksellisen nopeasta toimeenpanosta. Normaalitylanteessa operaatiota suunnitellaan jopa vuosi etukäteen. Projektin voidaan katsoa alkaneen 3.3.2011, jolloin Frontex lähetti virallisen kirjeen muodossa EU- ja Schengen-jäsenmaille kiireellisen tukipyynnön Pohjois-Afrikan vallitsevan tilanteen johdosta. Pyyntö koski suunnitelman mukaisien yhteisoperaatioiden ajallisen keston jatkamista ja mahdollisia uusia operaatioita, mihin pyydettiin asettamaan valvontalentokoneita.¹³⁴ Käytännössä tieto tarpeesta saatiin jo sähköpostitse 28.2.2011 uuden perustettavan operaation johtajalta (JO EPN AENEAS Project Manager Jani Isometsä).¹³⁵ Koska vuosisuunnitelman mukaan Dornierin oli tarkoitus osallistua syksyllä 2011 Indalo-operaatioon, ratkaistavaksi asiaksi oli tulossa, voidaanko osallistua johonkin operaatioon myös ennen sitä. 1.3. Vartiolentolaivueen komentaja käski lentotoimiston päällikkön selvittää mahdollisuudet tukea Frontexia.¹³⁶ 2.3. lentotoimiston päällikkö käski Turun vartiolentueen lentotoimintaupseeria ja lentokoneryhmän johtajaa tekemään alustavan arvion mah-

¹³⁴ Frontex-tukipyyntö 3432/3.3.2011, Urgent Call for Support - Surveillance Airplanes. Aineisto tekijän hallussa.

¹³⁵ Sähköposti Jani Isometsä - APE,HTO 28.2.2011, Aineisto tekijän hallussa.

¹³⁶ Sähköposti APE - JJÄ 1.3.2011, Aineisto tekijän hallussa.

dollisuuksista osallistua.¹³⁷ 6.3. lentokoneryhmän johtaja antoi alustavan arvionsa mahdollisuuksista osallistua perustuen henkilöstö- ja kalustoresursseihin.¹³⁸ Arvion mukaan ylimääräisen operaation toteuttaminen oli mahdollista, mikäli hyväksyttäisiin toimintakyvyn aleneminen kotimaassa sen ajaksi. 7.3. pidettiin Turun vartiolentueessa lentotoimintapuseerin johdolla kokous, jossa oli edustettuina kaikki operaation toteuttamiseen olennaisesti kuuluvat henkilöstöryhmät. Tätä kokousta voidaan pitää operaation toteuttaneen yksikön projektin aloituspalaverina, jonka tuloksena muodostettiin kehykset operaation toteuttamisen mahdollisuuksille. Kokouksen ja sen jälkeen käytyjen tarkentavien keskustelujen pohjalta määriteltiin se ajankohta, jolloin olisi parhaat edellytykset osallistua ylimääräiseen operaatioon. Kyselyn perusteella palavereja on pidetty organisaation muillakin tasoilla, koska yli puolet vastaajista kertoi ottaneensa osaa operaatioon liittyvään aloituspalaveriin, vaikka ainoassa yleiseen tietoon dokumentoidussa aloituspalaverissa oli paikalla kyselyyn vastanneista ainoastaan kaksi.¹³⁹ 14.3. Rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja meriosasto antoi virallisen vastauksen Frontexille, jossa ilmoitettiin mahdollisuudesta osallistua määriteltynä ajankohtana ja mieluiten JO EPN-Aeneas-operaatioon. Tässä vaiheessa ei siis vielä ollut lopullisesti tiedossa, mihin meneillään olevaan tai uuteen, perustettavaan operaatioon Frontex haluaisi suomalaisen valvontakoneen osallistuvan.¹⁴⁰ 23.3. antoi Raja- ja meriosasto käskyn Dornierin osallistumisesta Aeneas-operaatioon.¹⁴¹ Vastauksen ja käskyn välisenä aikana on siis tehty päätös Frontexin puolesta, että Suomi osallistuu nimenomaan Aeneas-operaatioon ehdotettuna ajankohtana. Käskyn mukaan Vartiolentolaivueen tuli vastata osallistumisen valmisteluista ja yhteistoiminnasta Frontexin operaatioyksikön kanssa sekä laatia osallistumisesta tarkempi toimeenpanokäskey. Käskyn antamiseen voidaan katsoa projektin käynnistysvaiheen päättyneen, koska lopullinen päätös toteuttamisesta oli tehty ja määritelty luvasti kuka sen tekee (asetettu projektiorganisaatio).

5.2 Muut suunnittelua ohjaavat tekijät

Kuten aiemmin kävi ilmi, RVLLTK on kansainvälisen toiminnan suhteen puutteellinen. Kyselyn perusteella kuusi yhdeksästä vastaajasta oli neutraali, melko eri mieltä tai täysin eri mieltä RVLLTK:n riittävydestä Frontex-yhteisoperaatioiden lentotoiminnan toteuttamiselle.

¹³⁷ Sähköposti JJÄ-HTO,LPA 2.3.2011, Aineisto tekijän hallussa.

¹³⁸ Sähköposti LPA - JJÄ 6.3.2011, Aineisto tekijän hallussa.

¹³⁹ Sähköposti HTO-useat 7.3.2011, Aineisto tekijän hallussa.

¹⁴⁰ Rajavartiolaitoksen vastauskirje Frontexille, Operational Response in the Mediterranean Sea; Call for Surveillance airplanes - The reply of the Finnish Border Guard, 14.3.2011.

¹⁴¹ Rajavartiolaitoksen esikunnan käsky: Dornier-valvontakoneen osallistuminen Frontexin EPN-Aeneas yhteisoperaatioon, Dno 2626/43/2011, 23.3.2011.

Ongelmina tuotiin esiin ulkomailla sovellettavat minimi-, työ- ja lepoajat sekä ulkomaisten ilmailumääräysten poikkeavuus kotimaisiin verrattuna. Operaation toimeenpanokäskyllä tarkennettiin tietyiltä osin em. puutteita. Työjärjestyksiin liittyen kaikki vastaajat olivat neutraaleja, melko eri mieltä tai täysin eri mieltä niiden soveltuvuudesta kansainvälisiin operaatioihin. Henkilöstö siis kokee, että työjärjestyksissä pitäisi huomioida lisääntyneet kansainväliset tehtävät. Asiaan vaikuttanee myös palkkaus, koska kansainvälisiin operaatioihin osallistuminen on selvästi vaativampaa kuin toimiminen kotimaassa, joten osa ilmeisesti kokee vääryyttä kun operaatioista ei saa sen enempää korvausta kuin normaalista kotimaan toiminnasta.

5.3 Operaation suunnittelu

Projektin suunnittelun peruslähtökohtana pidetään projektisuunnitelmaa. Aeneas-operaatioon liittyen ei tehty varsinaista projektisuunnitelmaa siten kuin se projektijohtamisen viitekehyydessä ymmärretään. Vartiolentolaivueen esikunta antoi 24.3. käskyn operaation suunnittelun käynnistämisestä ja suunnitteluperusteista (esikäsky), mistä löytyy useita projektisuunnitelman tekijöitä mutta ei esimerkiksi järjestelmällistä projektiositusta. Esikäskyn mukaan Turun vartiolentueen lentotoimintaupseeri määrättiin operaation vastuuhenkilöksi ja Turun vartiolentue vastuulliseksi käytännöllisesti katsoen kaikista suunnitteluun ja toimeenpanoon liittyvistä seikoista. Vastuuhenkilö määrättiin esittelemään luonnos lopullisesta kokonaissuunnitelmasta 11.4. mennessä Vartiolentolaivueen esikunnan hyväksymistä varten.¹⁴² Tähän mennessä tapahtuneen perusteella on mahdollista pyrkiä määrittelemään projektiorganisaation eri osat. Projektin asiakas tai tilaaja on Frontex, joka on pyytänyt tuotosta. Turun vartiolentue on selkeästi projektiryhmä, joka toteuttaa operaation. Projektin asettanut linjaorganisaatio on Raja-vartiolaitoksen esikunta, tarkennettuna raja- ja meriosasto. Projektin johto- tai valvontaryhmä on Vartiolentolaivueen esikunta. Käytännössä kuitenkin Turun vartiolentue määrättiin valmistelemaan kokonaissuunnitelma operaatiosta, jonka Vartiolentolaivueen esikunta hyväksyisi. Lisäksi vastuuhenkilön suunnittelutyötä ohjasi myös suoraan raja- ja meriosasto. Projektijohtamisen ja projektin vetäjän näkökulmasta ohjaavia yksiköitä on kuvatussa tilanteessa liikaa, kun otetaan huomioon, että myös Frontex ohjaa toimintaa suoraan operaation vastuuhenkilön kautta ja julkaisemalla osallistuvia joukkoja sitovan operaatiokäskyn. Operaation suunnitteluvaiheesta ei ole saatavissa dokumentteja, joiden avulla etenemistä voisi jälkepäin seurata. Suunnittelutyö on edennyt kuten normaalissa linjaorganisaation työssä: puheluita on soitettu ja sähköpostiviestejä on lähetetty. Esikäskyssä määrätään operatiivisen riskianalyysin laatimi-

¹⁴² Vartiolentolaivueen esikunnan käsky: Aeneas 2011-operaation suunnittelun käynnistäminen ja suunnitteluperusteet, Dno 2626/43/2011, 24.3.2011.

nen ja myöhemmässä käskyssä sen päivittäminen kohdemaassa saatuihin tarkentaviin perusteisiin pohjautuen. Vain yksi kyselyyn vastanneista ei ollut tutustunut laadittuun riskianalyyysiin. Viisi yhdeksästä vastanneesta ei tiennyt, päivitettiinkö riskianalyysejä käskyn mukaisesti vai ei. Neljän mielestä sitä päivitettiin, mutta mahdollista päivitettyä versiota ei ollut Aeneas-operaatiota varten perustetussa kansiossa Rajavartiolaitoksen verkkolevyllä.¹⁴³ Suunnitteluvaiheessa tärkeimmät käytännön asioiden suunnittelua ohjaavat tekijät olivat Frontexin järjestämät suunnittelukokoukset, tutustumismatka operaatiotukikohtaan sekä Frontexin julkaisemat operaatiokäsyt ja GAM. Kokouksiin ja tutustumismatkalle osallistui vastuuhenkilö. Viisi yhdeksästä kyselyyn vastanneesta ei ollut tutustunut GAM:iin ennen operaatiota. Ne jotka olivat tutustuneet GAM:iin, kokivat sen hyödylliseksi suunnittelussa. Kaksi kyselyyn vastanneista ei tutustunut Frontexin operaatiokäsytyn ennen operaatiota. Seitsemän vastaajaa koki saaneensa selkeät tehtävät operaation suunnitteluun ja valmisteluun liittyen. Kysyttäessä mitä käytännön toimenpiteitä nämä henkilöt suorittivat saatiin vastauksiksi pääosin sellaisia tehtäviä, joita he tekevät normaalisti, mikä on luonnollista. Tästä voidaan kuitenkin päätellä, ettei henkilöstö pääsääntöisesti joutunut tekemään sellaisia tehtäviä, jotka eivät heille linjaorganisaation osana kuulu. Voidaan siis olettaa, että nämä projektin osana olevat, käytännön prosessit, suoritettiin niin hyvin kuin ne normaalistikin suoritetaan. Suunnitteluvaihe päättyi Vartiolentolaivueen esikunnan 19.4. julkaisemaan toimintakäsytyn.¹⁴⁴

5.4 Dokumentointi

Tässä yhteydessä on syytä tuoda esiin dokumentoinnin merkitys projektin kaikissa vaiheissa. Dokumentoinnin tarkoituksena on projektin tuloksien ja kokemusten hyödyntämisen lisäksi mahdollistaa prosessien seuraaminen. Tarkan dokumentoinnin avulla voidaan esimerkiksi jälkikäteen selvittää, missä vaiheessa ja kenen toimesta jokin toimenpide tai päätös tehtiin. Koska Aeneas-operaatioon ei erikseen määritelty dokumentoinnin suorittamisen periaatteita, ei voida sanoa operaatiota toteutetun sen suhteen projektijohtamisen teorioiden mukaisesti. Kuitenkin tärkeimmän dokumentoinnin päämäärän suhteen eli kokemusten jatkohyödyntämiseen henkilöstö oli kyselyn perusteella tyytyväinen. Suurin osa vastaajista oli sitä mieltä, että aiemmista operaatioista oli helposti saatavissa materiaalia Aeneaksen suunnitteluun ja että Aeneaksen jäljiltä löytyy tulevien operaatioiden suunnitteluun vastaavasti materiaalia.

¹⁴³ tarkistettu kirjoittajan toimesta 5.1.2012

¹⁴⁴ Vartiolentolaivueen esikunnan käsky: Dornierin osallistuminen Aeneas 2011-operaatioon, Dno 2626/43/2011, 19.4.2011.

Käytännössä operaatioon liittyviä asiakirjoja talletettiin lentotoimiston ja lentokoneryhmän toimesta useaan eri kansioon Rajavartiolaitoksen verkkolevyille.

5.5 Johtosuhteet

Vartiolentolaivueen esikunnan toimeenpanokäskystä käy ilmi projektin toimeenpanovaiheen organisaatio, mutta tärkeämpää olisi ollut määrittää tarkemmin projektiryhmän organisaatio jo suunnitteluvaiheeseen. Esikäskyn mukaan käytännöllisesti katsoen kaikki suunnitteluvastuu määrätään Turun vartiolentueelle ja lentotoimintaupseeri määrätään operaation vastuuhenkilöksi. Hänelle ei kuitenkaan käskyn mukaan myönnetä projektin johtajan tai päällikön valtuuksia, josta seuraa, että hän on ollut suunnittelutyössä linjaorganisaation varassa. Suunnitteluvaiheessa prosessit ovat toimineet täysin samalla tavalla kuin normaalissakin työssä eikä projektijohtamisesta ole voinut olla erityisemmin hyötyä, koska vastuuhenkilö on joutunut pyytämään resursseja linjaorganisaatiolta käytännössä joka asiaan liittyen. Mikäli suunnitteluvaiheeseen olisi nimetty projektiryhmään kaikilta tarvittavilta toimialoilta vastuulliset henkilöt ja annettu vastuuhenkilölle toimivalta, olisi ollut helpompaa sitouttaa henkilöstö suunnitteluun. Koska vastuuhenkilölle ei myönnetty toimivaltaa projektiryhmään nähden, tarkoittaa se sitä, että joku muu oli todellisuudessa vastuussa projektin läpiviennistä. Sitä ei kuitenkaan erikseen mainita missään käskyssä, joten loogisena johtopäätöksenä on, että vastuussa oli linjaorganisaation mukaisesti joko Turun vartiolentueen päällikkö, koska tehtävä oli annettu lentueelle, tai Vartiolentolaivueen komentaja. Varsinaisella toimeenpanokäskylläkään ei myönnetty projektipäällikön valtuuksia vastuuhenkilölle. Käskyn mukaan ”*operaatioon osallistuvan henkilöstön osaston johtajana toimii kullekin päivälle määrätty kolmas ohjaaja, joka yhteysupseerina vastaa kaikista päivittäisistä yhteyksistä viranomaisiin ja kotimaahan... Miehistön ja kolmannen ohjaajan lisäksi operaatioon lähetetään VLLVE:n lentotoimistosta edustaja, National Officer (NO) ICC:hen. [International Coordination Center - Frontexin koordinaatiokeskus paikallisen meripelastuskeskuksen yhteydessä]*”¹⁴⁵ Vastuuhenkilölle ei siis käskyn mukaan annettu toimivaltuuksia operaation toteuttamisvaiheeseen, ainoastaan vastuita. Lisäksi osaston johtajan valtuudet saaneen, vuoroluettelon mukaisesti vaihtuvan, kolmannen ohjaajan arvovaltaa alennetaan samassa lauseessa lisämääreellä yhteysupseeri. NO:lle annetaan käskyn mukaan päätäntävalta ylitöiden hyväksymisestä toimeenpanovaiheen aikana. Nämä seikat lienevät aiheuttaneen sekaannusta johtosuhteiden hahmottamisessa henkilöstölle, koska osa kyselyyn vastaajista oli sitä mieltä, että NO tai vastuuhenkilö johti toimintaa kohdemaassa. Tilanteeseen oltiin kuitenkin kuitenkin ilmeisen tyytyväisiä, koska vain yksi vastaaja yh-

¹⁴⁵ Sama, s. 1.

deksästä oli melko eri mieltä, kun pyydettiin arvioimaan sisäisten johtosuhteiden selkeyttä operaation aikana. Oman sekaantumisen mahdollisuuden johtosuhteille luo se, että projektin näkökulmasta tilaaja eli Frontex johtaa kokonaistoimintaa kohdemaassa. Kyselyn perusteella kuitenkin kävi ilmi, että Frontexin edustajat neuvottelivat kaikista käytännön asioista NO:n kanssa ICC:ssä ennen varsinaisten käskyjen antamista. Kysyttäessä henkilöstöltä kuka Rajavartiolaitoksen organisaatiosta *vastasi* operaatiosta, saatiin kirjava joukko vastauksia ulottuen NO:sta Rajavartiolaitoksen päällikköön. Kun linjaorganisaatio toimii normaalin toimintaympäristönsä ulkopuolella projektimuotoisesti, alkavat johtovastuu- ja vastuuasiat hämärtyä.

5.6 Operaation toimeenpano

Projektin toimeenpanovaiheessa mitataan suunnittelun onnistuminen. Hyvin suunnitellut prosessit tekevät toiminnasta tehokasta. Tuotanto- tai kehitysprojektin toimeenpanon onnistumisesta on yksinkertaisinta mitata tuloksien perusteella arvioimalla saavutettiin asetetut tavoitteet annetuilla resursseilla. Frontexilla on yhteisoperaatioihin liittyen tarkat tulostavoitteet ja pitkälle suunnitellut mittarit niiden arvioimiseen. Rajavartiolaitoksen panos Aeneas-operaatiossa oli vain osaprojekti, jonka tuloksellisuutta kokonaisuuteen verrattuna on vaikea mitata. Tuloksellisuuden mittaaminen Rajavartiolaitoksen kotimaan partiolentotoiminnassa on muutenkin vaikeaa. Voidaanko väittää, että lentämällä tuhansia tunteja saavutettiin jokin tulos ja että tuo tulos on rahassa mitattuna selkeästi parempi verrattuna siihen, ettei olisi lennetty lainkaan? Yhteisoperaatiossa voitaisiin laskea hinta havaitulle laittomalle maahantulijalle ottaen huomioon esimerkiksi ilma-aluksen lentotunnin hinta. Tällöin havaitsemalla paljon maahantuloja mahdollisimman lyhyessä ajassa oltaisiin hyvin tuloksellisia. Mutta miten arvioida sitä maahantulojen määrää, jonka saapuminen EU:n alueelle estettiin jo partiolentotoiminnan pelotevaikutuksen seurauksena? Frontexille ennen operaatiota toimitettu arviobudjetti ylitti yli 45000 eurolla lopullisessa budjetissa, jonka loppusumma oli 328 785 euroa.¹⁴⁶ Pelkästään rahasummia tarkastelemalla voitaisiin todeta operaation toimeenpanon olleen onnistunutta, mutta se olisi asian liiallista yksinkertaistamista. Johtopäätöksenä todettakoon, että Frontex vastaa toiminnan tuloksellisuuden arvioinnista eikä siihen kannata operaatioon osallistujana puuttua.

¹⁴⁶ Frontex REM-sheet Aeneas 2011-operaatiosta, Initial REM ja Final REM, 3.8.2011 (Running Expenses of Means). Aineisto tekijän hallussa.

5.7 Operaation päättäminen

Projektin olennaisena osana on sen päättäminen ja tulosten hyväksyminen. Operaation varsinaisia tuloksia ei tässä tutkielmassa tarkasteltu, joten keskeisimmäksi kohdaksi päättämisen arvioimisessa muodostuu aiemmin käsitellyn dokumentoinnin lisäksi päätöskokouksen pitäminen ja henkilöstön kokemukset projektin päättymisestä. Kyselyn perusteella loppupalaveri järjestettiin yhden mielestä, neljä ei tiennyt järjestettiinkö sellaista vai ei ja neljän mielestä sellaista ei järjestetty. Kolme vastaajaa oli tutustunut operaatiosta laadittuun loppuraporttiin ja kuusi ei. Vastauksista on nähtävissä, että operaation päättyessä palattiin normaaliin päiväjärjestykseen ilman sen kummempia juhlallisuuksia. Ihmiset kaipaavat aina palautetta ja ovat myös kysyttäessä valmiita sitä antamaan. Projektin päättyessä olisi pidettävä kokous tai jollain muulla keinoin varmistaa, että kaikki osallistujat saavat antaa palautetta ja että kaikki saavat tietoonsa vähintään loppuraportin. Muuten paljon kertynyttä kokemusta valuu projektiorganisaatiosta takaisin linjaorganisaatioon ja vakanssin hoitajan vaihtuessa ei uuden projektin jäsenellä olekaan sitä kokemuspohjaa käytettävissään edes kirjallisessa muodossa.

5.8 Operaation valvonta

Projektin valvonta on osa projektin ohjausta, jota tapahtuu suunnittelu- ja toimeenpanovaiheessa. Operaation ohjausta suunnittelun aikana käsiteltiin osin jo aiemmin. Sekä operaation suunnittelu- että toimeenpanovaiheen valvonnan mekanismit oli määritelty hyvin toimintaa ohjaavissa asiakirjoissa ja käskyissä. Raja- ja meriosaston käsky Rajavartiolaitoksen osallistuminen Frontexin koordinoimaan toimintaan vuonna 2011 velvoittaa operaation vastuuhenkilön olemaan tiiviisti yhteydessä Raja- ja meriosastoon operaation jokaisessa vaiheessa. Käsky sisältää myös liitteen, jossa on annettu tarkentavat ohjeet vastuuhenkilön velvollisuuksista ja raportointivastuista. Lisäksi Vartiolentolaivueen esikunnan toimeenpanokäskyssä annettiin lisämääreitä raportoinnista laivueen johdon suuntaan. Ongelmaksi projektin valvonnan tarkastelemiseen muodostaa se, ettei kaikkien vaiheiden tapahtumia voi jälkikäteen luotettavasti arvioida, koska suuri osa vuorovaikutuksesta erityisesti suunnitteluvaiheessa on tapahtunut operaation vastuuhenkilön ja ohjaavien yksiköiden välillä eikä siitä välttämättä ole kirjallista aineistoa. Vain operaation aikana laadittiin järjestelmällisesti raportteja. On myös vaikea vetää rajaa sisäisen ja ulkoisen ohjauksen välille tutkitun operaation suhteen, koska lähtökohtaisesti projektijohtamisen näkökulmasta ohjaavia yksiköitä oli liikaa. Tästä johtuen myös johdosuhteiden epäselvyys vaikuttaa ohjauksen tarkemman määrittämisen vaikeuteen. Näin ollen

myös projektin ohjauksen suhteen olisi toivottavaa, että sotilaallisesti järjestäytyneessä organisaatiossa kyettäisiin järjestämään johtosuhteet yksiselitteisiksi.

5.9 Projekti Frontexin näkökulmasta

Frontexin koordinoima yhteisoperaatio, jossa käytetään valvontalentokoneita, toimii vuoropäätteellä siten, että operaatiossa on ainakin yksi ilma-alus kohdemaassa kerrallaan. Operaatio saattaa kestää ilman taukoja jopa vuoden, joten eri jäsenmaista saapuu useita ryhmiä. Jokainen ryhmä joutuu käymään saman suunnitteluprosessin omista lähtökohdistaan. Järjestelyä voitaisiin verrata rakennusteollisuudessa tilanteeseen, jossa yritys tilaa vuodeksi samaa suoritetta kuukaudeksi kerrallaan aina eri alihankkijoilta, koska yksikään ei kykene tuottamaan suoritetta pidemmäksi ajaksi kerrallaan. On selvää, että kuvatuunlaisessa tilanteessa resurssija valuu hukkaan kahdentoista yrityksen suorittaessa saman raskaan suunnitteluprosessin ja lopputulos näkyy palvelun hinnassa. Toisaalta voitaisiin väittää että palvelun hinta putoaa seuraavana vuonna, koska samaa raskasta suunnitteluprosessia ei tarvitse käydä. Mutta suunnitteluprosessi onkin tehtävä uudelleen, mikäli rakennusyritys rakentaa seuraavana vuonna eri paikkakunnalle täysin erilaista rakennusta. Tällainen tilanne on Frontexin yhteisoperaatioissa: ne ovat dynaamisia ja kuten Aeneas-operaation toimeenpano osoitti, sellainen saatetaan aloittaa nopeallakin aikataululla, mikäli tilanne vaatii. GAM osiltaan vastaa suunnittelun haasteeseen kertomalla osallistujille, mitä ainakin on otettava huomioon, mutta se ei ratkaise ongelmaa. Perusongelma on se, ettei Frontexillä ole riittävästi ilmailualan ammattilaisia, jotka osaisivat suunnitella kaikkien osallistujien puolesta etukäteen niitä asioita, joista olisi hyötyä kaikille. Yhteisoperaatio on Frontexin näkökulmasta projekti, jossa jokainen osallistujamaa muodostaa osaprojektin, alihankkijan. Rakennusmaailmassa pelataan samoilla säännöillä, mutta Frontexin yhteisoperaatioihin osallistuu kirjava joukko valtion ilmailutoimintaa harjoittavia viranomaisia, jotka eivät välttämättä toimi samoista lähtökohdista. Prosesseja kehittämällä on kuitenkin mahdollista kehittää toimintaa ja on muistettava, että Frontex on vielä varsin nuori virasto.

5.10 Projektijohtamiskompetenssista ja kypsyystasoista

Asiakirjatutkimuksen ja kyselyn perusteella ei ole mahdollista tehdä syvällisiä arvioita Rajavartiolaitoksen projektijohtamiskompetenssista millään tasolla eikä kypsyystasostakaan. Linjaorganisaation ollessa kyseessä arviointi ei olisi edes tarkoituksenmukaista ja Rajavartiolaitos on juuri sellainen eikä projektijohtamisorganisaatio. Karkeasti arvioiden toiminnan yleisen

ohjauksen ja tutkitun operaation perusteella projektijohtamisen kypsyystaso asettunee määritelmien puolesta lähtö- ja toistotasojen välimaastoon.

5.11 Johtopäätökset

Operaation vaiheita seuraamalla projektijohtamisen teoriakenttään peilaten huomataan, että sen toteutus on ollut selvästi projektimaista ja kaikki projektin elinkaaren vaiheet ovat havaittavissa. Koska Rajavartiolaitos ei ole projektijohtamisorganisaatio, ei voida olettaakaan operaation läpiviennin noudattavan projektijohtamisen periaatteita kaikissa suhteissa. Tiettyihin esille tulleisiin ongelmakohtiin olisi kuitenkin puuttava, jotta toiminnasta saataisiin tehokkaampaa. Operaatioiden johtamisprosessi on näistä tärkein. Nykyisessä kansainväliseen yhteistyöhön voimakkaasti painottavassa tilanteessa ei itse asiassa tarvitse miettiä, soveltuuko projektijohtaminen Rajavartiolaitoksen toimintaan vaan ennemminkin pitäisi miettiä sitä, miten operaatioissa toteutettavaa projektijohtamista voitaisiin tehostaa prosesseja parantamalla ja organisaatorakennetta muokkaamalla. Projektijohtaminen on kuitenkin loppujen lopuksi vain oppi siitä, miten prosessit ja organisaatio kannattaa järjestää kertaluonteista suoritusta varten. Kun näitä kertaluonteisia suorituksia tulee vastaan usein, olisi tarkoituksenmukaista, ettei joka kerta tarvitsisi aloittaa alusta suunnittelussa, vaan protokollat kaikkiin toiminnan vaiheisiin noudattaisivat samaa vakioitua kaavaa. Koska valtionhallinnon lakisääteisiä rakenteita ei nopeilla päätöksillä voida muuttaa, asiaan voidaan vaikuttaa pitkän tähtäimen strategisella suunnittelulla, ohjauksella ja johtamisella.

6 PÄÄTÄNTÄ

6.1 Tutkielman tavoitteiden arviointia

Asetettuihin tutkimuskysymyksiin saatiin tämän tutkielman perusteella vastauksia. Ne ovat luettavissa itse tekstistä, pääosin jokaisen luvun päätöskappaleista. Siksi niitä ei tässä yhteydessä enää käsitellä. Tutkielman käytännön hyöty itse operaatioiden läpiviemiselle jäi vähäisemmäksi kuin mitä kirjoittaja alun perin oli suunnitellut. Projektijohtamisen kannalta olisi ollut tarkoituksenmukaista arvioida prosesseja tarkemmin, jolloin tulokseksi olisi voitu saada käytännön parannuskeinoja operaatioiden läpivientiin. Nyt toisaalta saatiin kokonaiskuva strategisen ohjauksen mekanismeista tarkasteltuna ajanjaksona ja yksittäisen operaation tarkempi

kuvaus. Näistä on hyötyä sekä operaatioihin nykyisellään osallistuville sekä tuoreelle henkilöstölle, erityisesti Rajavartiolaitoksen valvontakoneiden kannalta, Frontex-toiminnan kokonaisuuden hahmottamisen muodossa. Tutkimustyön edetessä haasteeksi muodostui operaation ohjauksen määritelmän rajaaminen. Strategisella ohjauksella tarkoitetaan tämän tutkielman viitekehyksessä niitä EU:n, Valtioneuvoston, ministeriöiden ja Rajavartiolaitoksen strategioita sekä lakeja ja hallitusohjelmia. Näillä luodaan suuntaviivat ja annetaan perusteet itse toiminnalle, jonka on oltava linjassa strategian kanssa. Ohjauksen voidaan ymmärtää laajassa mielessä käsittävän suuntaa antavien strategioiden lisäksi myös organisaatorakenteen ja itse operaatioita ohjaavien asiakirjojen kokonaisuuden. Mikäli strategian mukaan kansainvälisiin operaatioihin tulee osallistua, pitäisi myös organisaatorakenteen työjärjestyksineen mukautua tähän tavoitteeseen soveltuvaksi. Operaatiokäskyjä voidaan tarkastella sekä projektijohtamisen että ohjauksen näkökulmasta. Tässä tutkielmassa niitä tarkasteltiin osin kummastakin näkökulmasta. Käskyistä oli nähtävissä, että niillä tietyssä mielessä paikataan linjaorganisaation puutteita kansainväliseen toimintaan liittyen. Kun strategisten linjausten mukaan kansainvälinen toiminta on oleellinen osa Rajavartiolaitoksen tehtäväkenttää, pitäisi omaa toimintaa helpottaa luomalla sellainen organisaatio ja ohjausrakenne, millä kansainvälisiin operaatioihin osallistuminen olisi lähtökohtaisesti lähempänä jokapäiväisten toimintojen luonnetta. Esimerkkinä voidaan pitää johtosuhteita, jotka muuttuvat kun Rajavartiolaitoksen ilma-alus osallistuu kansainväliseen operaatioon.

Rajavartiolaitos julkaisee seuraavan strategiansa keväällä 2012. Nykyinen, vuonna 2009 julkaistu strategia, ulottuu vuoteen 2019. Strategiaa siis päivitetään määräajoin muuttuvien ulkoisten ja sisäisten tekijöiden vuoksi, koska ei välttämättä olisi järkevää pyrkiä vuosia sitten päätettyyn tavoitettiin. Sama pätee kaikkiin strategioihin. Kaikissa tässä tutkielmassa tarkastelluissa strategioissa nousi esiin Rajavartiolaitoksen kansainvälisen toiminnan tärkeys ja osassa annetaan suoraan mandaatti osallistua yhteisoperaatioihin. Rajavartiolaitos ei kuitenkaan vielä ole jalkauttanut strategiaa siinä mielessä, että operaatioihin osallistuminen on edelleen erityistä toimintaa, johon liittyy erityisjärjestelyjä ohjeistuksen ja johtamisen suhteen, vaikka ne voitaisiin hoitaa hallitusti myös yksinkertaisemmin ja tehdä kansainvälisestä toiminnasta osa organisaation normaaleja prosesseja. Tämän tutkielman havaintojen mukaan se olisi mahdollista projektijohtamisen metodeja käyttämällä.

6.2 Lähdekritiikki

Projektijohtamisen teoriaa käsittelevää kirjallisuutta leimaa tietyllä tavalla kaupalliseen hyötyyn tähtäävän konsulttitoiminnan piirre. Maailmalta löytyisi mittaamaton määrä yrityksiä ja valmentajia, jotka olisivat valmiita arvioimaan organisaation ja henkilöstön projektijohtamis-kompetenssia, kouluttamaan henkilöstöä ja parantamaan organisaatiota projektijohtamisen periaatteiden mukaisesti. Toisaalta teoriat ovat syntyneet käytännön toiminnan perusteella ja ovat osoittautuneet toimiviksi liike-elämässä useilla aloilla. Myös strateginen johtaminen on viime vuosina saanut samanlaisen mediaseksikkään maineen kuin projektit muutama vuosikymmen sitten ja alalla on paljon erilaisia toimijoita. Strategisen johtamisen teorian etuna on sen pidempi historia alun perin sotilaallisessa ympäristössä. Projektijohtamisen periaatteita ja teoriaa käsitteleviä teoksia voidaan kuitenkin pitää hyvinä perusteina projektin tarkastelemiselle, koska teokset maalaavat projektijohtamisen kentän varsin yhdenmukaisilla perusteilla.

6.3 Tutkielman validius ja reliabiliteetti

Tutkimuksen validiudella tarkoitetaan yksinkertaistettuna sitä, miten hyvin tutkijan käyttämät menetöt vastaavat asetettuun tutkimustavoitteeseen.¹⁴⁷ Tutkielman validiuteen kirjoittaja suhtautuu varauksella sen vuoksi, että käytännössä tutkimuskysymykset muuttuivat tutkimussuunnitelmassa esitetyistä. Monet käytännön ongelmat tutkimusaineiston saatavuudessa vaikuttivat päätökseen muokata hieman tutkittavia ilmiöitä mutta myös uusien kiinnostavien ilmiöiden havaitseminen matkan varrella kannustivat tähän. Alkuperäisten tutkimuskysymysten ja tavoitteiden suhteen lopputulos ei olisi ollut validiudeltaan korkealla tasolla, mutta tarkasteltaessa lopullista tuotosta itsenäisenä kokonaisuutena, voidaan todeta, että tutkimuskysymyksiin saatiin vastaukset ja siten validius on hyväksyttävällä tasolla. Lisäksi valitut tutkimusmenetelmät soveltuivat aiheen tarkastelemiseen hyvin, vaikka tutkimuskysymykset hieman muuttuivatkin.

Tutkimuksen reliabiliteetilla tarkoitetaan sen toistettavuutta. Mikäli kaksi tutkijaa tutkisi samaa ilmiötä samanlaisin tavoittein, tulisi heidän päätyä samansuuntaisiin tuloksiin.¹⁴⁸ Tämän tutkielman kyselyyn perustuvat tulkinnat, vaikka niillä ei suurta painoarvoa lopputuloksen kannalta ollutkaan, voisivat synnyttää suurimman eron eri tutkijoiden välillä. Kysymysten ja vastausvaihtoehtojen asettelu voi vaikuttaa merkittävästi lopputuloksiin. Kyselyn otanta oli

¹⁴⁷ Gummesson, Evert: *Qualitative methods in management research*, Sage Publications, Inc, USA 2000, s. 91.

¹⁴⁸ Sama.

hyvä, koska se saavutti 70 % koko operaatioon osallistuneesta henkilöstöstä. Lisäksi tässä tapauksessa kirjoittajalla oli vahvoja ennakkokäsityksiä Frontex-operaatioista johtuen osallistumisesta useaan operaatioon, mukaan lukien käsitelty Aeneas 2011-operaatio. Tutkitun operaation yleistäminen kaikkiin operaatioihin on hieman ongelmallista, koska se toteutettiin normaalista poiketen hyvin lyhyellä varoitusaajalla. Kirjoittajan ennakkokäsitys tutkittavasta ilmiöstä on myös vaikuttanut merkittävästi siihen, mihin asioihin tarkastelussa on painotettu. Ulkopuolinen tutkija saattaisi painottaa eri asioita ja päätyä hieman erilaisiin tuloksiin. Samoin näkökulmaerot tuottaisivat erilaisia tuloksia, esimerkiksi tarkastelemalla operaatioiden johtamista prosessijohtamisen teorian kautta. Lähdemateriaalin laajentaminen kattamaan myös ihmisten välisen vuorovaikutuksen tarkastelun esimerkiksi henkilöhaastatteluilla toisi todennäköisesti myös uusia näkökulmia tutkittuun ilmiöön. Toiminnan strategisen ohjauksen suhteen käsittely perustuu faktoihin, joiden suhteen ei pitäisi syntyä suuria eroavaisuuksia tulkinnoissa, mutta avainhenkilöiden haastattelut antaisivat tarkemman kuvan erityisesti ohjauksen vaikutuksista operaatioiden johtamiseen.

6.4 Tutkielman laajennettavuuden arviointi

Esiupseerikurssin tutkielman tavoitteena voi olla vallitsevan tutkimustilanteen ja siihen liittyvän tutkimusongelman kartoitus. Tämä tutkielma kartoitti suhteellisen laajan kentän strategisen johtamisen ja projektijohtamisen alueilta. Diplomityöksi laajentaminen edellyttäisi tarkastelun painopisteyttämistä ja syventämistä johonkin alueeseen ja tutkimusmenetelmien monipuolistamista esimerkiksi edellä mainittujen haastattelujen muodossa ilmiön tarkemman ymmärryksen saavuttamiseksi. Käsitellyt aiheet ovat kuitenkin ajankohtaisia, kiinnostavia ja merkittäviä, joten tarkastelun syventämiselle ei ole esteitä.

LÄHTEET

JULKAISTUT LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Artto, Karlos; Martinsuo, Miia & Kujala, Jaakko: Projektiliiketoiminta, WSOY, Helsinki 2006.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha: Johdatus laadulliseen tutkimukseen, Vastapaino, Tampere 1998.

Frame, J. Davidson: Project Management Competence, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1999.

Grönfors, Martti: Kvalitatiiviset kenttätömenetelmät, WSOY, Juva 1982.

Gummesson, Evert: Qualitative methods in management research. Sage Publications, Inc, USA 2000.

Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula: Tutki ja kirjoita, Tammer-Paino Oy, Tampere 1998.

Hirsjärvi, Sirkka & Huttunen, Jouko: Johdatus kasvatustieteeseen, WSOY, Porvoo 1995.

Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkis-oikeuteen, Talentum Media Oy, Hämeenlinna 2008. (Husa & Pohjolainen 2008)

Ojanen, Tuomas: EU –oikeuden perusteita, Edita Publishing Oy, Edita Prima Oy, Helsinki 2010. (Ojanen 2010)

Pelin, Risto: Projektihallinnan käsikirja, Projektijohtaminen Oy Risto Pelin, Jyväskylä 2005.

Ruonala, Marko: EU –perusteos, 2 painos, Ulkoasiainministeriön Eurooppatiedotus, Vammalan Kirjapaino, Sastamala 2011. (Ruonala 2011)

Salminen, Matti (toim.): Tulohjauksen käsikirja, Valtiovarainministeriö, Edita Prima Oy, Helsinki 2005.

Stenlund, Heikki: Projektijohtamisen perusteet, Edita, Helsinki 1996.

Terho, Sampo: Strategian jäljillä, Edita Prima Oy, Helsinki 2009.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi, 1.-3. painos, Kustannusosakeyhtiö Tammi, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004.

Virta, Jami: Johtamisen laitoksen tutkimusohje, Edita Prima Oy, Helsinki 2007.

VIRALLISLÄHTEET

Euroopan unionin neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004 annettu 26 päivänä lokakuuta 2004, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajajyhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta (EYVL L 349/1 25.11.2004), rajaturvallisuusvirastoasetus.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 863/2007, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2007, nopeiden rajainterventoryhmien perustamista koskevan mekanismin käyttöön ottamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 muuttamisesta mainitun mekanismin sekä vierailevien virkamiesten tehtävien ja toimivallan osalta (Asiantuntijatiimiasetus) (EYVL L199/30, 31.7.2007)

Euroopan Unionin sisäisen turvallisuuden strategia - kohti eurooppalaista turvallisuusmallia, Maaliskuu 2010.

Eurooppa-neuvosto Tukholman ohjelma - Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten. (EYVL C115/4.5.2010)

Laki rajavartiolaitoksesta 15.7.2005/578. L RVL (578/2005)

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, Edita Prima Oy, Helsinki 2007.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan Strategia vuosiksi 2009-2011, Kirjayhtymä, Porvoo 2009.
Turvallinen ja moniarvoinen Suomi - sisäinen turvallisuus ja maahanmuutto 2020, Sisäasiainministeriön julkaisu 25/2010, 10.9.2010.

Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006, Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. (YETTS 2006)

Valtioneuvoston periaatepäätös 8.5.2008, Turvallinen elämä jokaiselle - Sisäisen turvallisuuden ohjelma.

Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010, Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. (YTS 2010)

Valtioneuvoston selonteko 5.2.2009, Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009, Yliopistopaino, Helsinki 2009.

Valtioneuvoston tiedonanto Eduskunnalle 22.6.2010 nimitetyn pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelmasta.

OPINNÄYTTEET

Ojala, Jyrki: Rajavartiomiehen oikeudesta voimakeinojen käyttöön Euroopan unionin rajaturvallisuusviraston (Frontex) koordinoimissa ulkorajaoperaatioissa (FJST/RABIT), Yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö vuodelta 2009, YEK 54.

Sandström, Mika: Rajavartiotilanteiden hallinnan suunnitelmien tarve raja- ja merivartiostoissa sekä niiden keskeinen sisältö, Kadettikurssin pro gradu-tutkielma vuodelta 2007, KADK 90.

JULKAISEMATTOMAT LÄHTEET

HALLINNON SISÄISET MÄÄRÄYKSET

Aeneas 2011-operaatiota varten laadittu operatiivinen riskianalyysi. Aineisto tekijän hallussa.

Rajavartiolaitoksen esikunnan ak 2329/43/2007 luonnos. Lopullinen ei ollut käytettävissä tutkielman tekohetkellä. Vain asiakirjan luonnos (päivätty 16.11.2007) oli käytettävissä. Aineisto tekijän hallussa.

Rajavartiolaitoksen esikunnan käsky: Rajavartiolaitoksen osallistuminen Frontexin koordinoimaan toimintaan vuonna 2011, Dno 2228/43/2010, 20.12.2010.

Rajavartiolaitoksen esikunnan käsky: Dornier-valvontakoneen osallistuminen Frontexin EPN-Aeneas yhteisoperaatioon, Dno 2626/43/2011, 23.3.2011.

Rajavartiolaitoksen lentotoimintakäsikirja, Muutos 11, 12.4.2010.

Rajavartiolaitoksen pysyväismääräys RVLPAK A.9: Rajavartiolaitoksen toiminnan ja tulosten seurantarjestelmä, Dno 1925/21/2009, 4.12.2009, Liite 1: Rajavartiolaitoksen tuloksellisuutta tukeva laskentajärjestelmä RATU.

Rajavartiolaitoksen pysyväismääräys RVLPAK A.10: Rajavartiolaitoksen esikunnan työjärjestys, Dno 342/07/2008, 27.3.2008.

Rajavartiolaitoksen pysyväismääräys RVLPAK B.18: Rajavartiolaitoksen henkilöstön osallistuminen kansainvälisiin tehtäviin, Dno 1525/10/2010, 7.12.2010.

Rajavartiolaitoksen pysyväismääräys RVLPAK C.14: Rajavartiolaitoksen ilma-alusten käyttö, Dno 47/47/2007, 15.1.2007.

Rajavartiolaitoksen esikunnan päätös: Frontexin koordinoimien operaatioiden palvelussuhteen ehdot Rajavartiolaitoksessa, Dno1570/17/2008, 16.7.2008.

Rajavartiolaitoksen esikunnan Raja- ja meriosasto työjärjestys, Dno 903/08/2010, 30.4.2010.

Rajavartiolaitoksen strategia 2019, Rajavartiolaitos, 18.3.2009.

Rajavartiolaitoksen tulossuunnitelma 2011 sekä toiminta- ja taloussuunnitelma 2012-2015, Dno 1192/20/2010, 17.12.2010.

Vartiolentolaivueen esikunnan käsky: Aeneas 2011-operaation suunnittelun käynnistäminen ja suunnitteluperusteet, Dno 2626/43/2011, 24.3.2011. (esikäsky)

Vartiolentolaivueen esikunnan käsky: Dornierin osallistuminen Aeneas 2011-operaatioon, Dno 2626/43/2011, 19.4.2011. (toimeenpanokäsky)

Vartiolentolaivueen tulossuunnitelma 2011 sekä toiminta- ja taloussuunnitelma 2012-2015, Dno /20/2010, 28.2.2011.

Vartiolentolaivueen esikunnan työjärjestys, Dno 239/08/2010, 7.4.2010.

Vartiolentolaivueen työjärjestyksen päivitys, Dno 359/07/2007.

INTERNETLÄHTEET

<http://www.raja.fi/rvl/home.nsf/pages/226BFB5B6CC3DE26C225734F002F0182?opendocument> 1.1.2012.

<http://www.raja.fi/rvl/home.nsf/pages/7BE4ED79B4093428C225735900442A15?opendocument> 1.1.2012.

<http://www.raja.fi/rvl/home.nsf/pages/E41FAC3D108E305EC22573590042257B?opendocument> 1.1.2012.

http://frontex.europa.eu/structure/operations_division/joint_operations 27.9.2011

http://intra.raja.fi/toimintamme/vllv/operatiivinen_toiminta/kansainvaliset_operaatiot 8.11.2011.

http://intra.raja.fi/toimintamme/vllv/suunnittelu_ja_talous 5.1.2012.

http://intra.raja.fi/toimintamme/vllv/toiminta_ja_talous/strateginen_suunnittelu_ja_ohjaus 5.1.2012.

http://intra.raja.fi/toimintamme/vllv/toiminta_ja_talous/toiminnan_ja_talouden_suunni...
28.12.2011.

<https://foss.frontex.europa.eu/PooledResources/ThePools/RapidPool/tabid/242/Default.aspx>
12.11.2011.

<https://foss.frontex.europa.eu/PooledResources/ThePools/RapidPool/tabid/242/Default.aspx>
12.11.2011.

MUUT

Frontex REM-sheet Aeneas 2011-operaatiosta, Initial REM ja Final REM, 3.8.2011 (Running Expenses of Means). Aineisto tekijän hallussa.

Frontex-tukipyyntö 3432/3.3.2011, Urgent Call for Support - Surveillance Airplanes. Aineisto tekijän hallussa.

Guidelines for the Deployment of Aerial Means in Frontex-Coordinated Joint Operations, Frontex, August 2010. (GAM)

Onnistunut projekti, Opetuspaketti, Puolustusvoimien Koulutuksen Kehittämiskeskus, 1997.

Rajavartiolaitoksen vastauskirje Frontexille, Operational Response in the Mediterranean Sea; Call for Surveillance airplanes - The reply of the Finnish Border Guard, 14.3.2011.

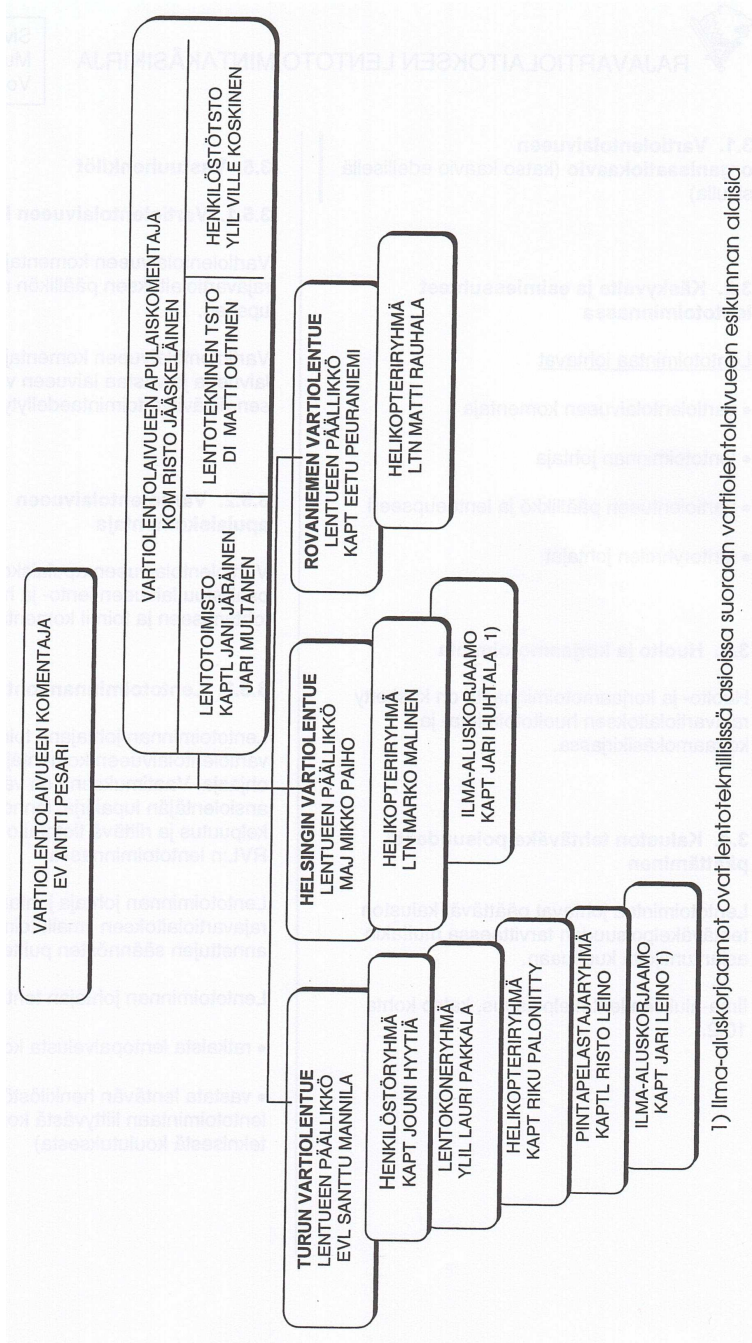
Siikaluoma, Ismo: Rajavartiolaitoksen kansainvälinen toiminta. Luento Rajavartiolaitoksen esikunnassa. 30.1.2012. Aineisto tekijän hallussa.

Sähköpostiviestit Aeneas-operaatioon liittyen. Aineisto tekijän hallussa.

The Border Post, Frontex Monthly Newsletter, May 2010.

VARTIOLENTOLAIVUEEN ORGANISAATIO JA LENTOIMINNAN JOHTOSUHTEET

LIITE 1



LÄHDE:
Rajavartiolaitoksen lentotoimintakäsikirja
MUUTOS nro 11 12.4.2010
Sivu 3-1

KYSELY OPERAATIOON OSALLISTUNEELLE HENKILÖSTÖLLE

LIITE 2

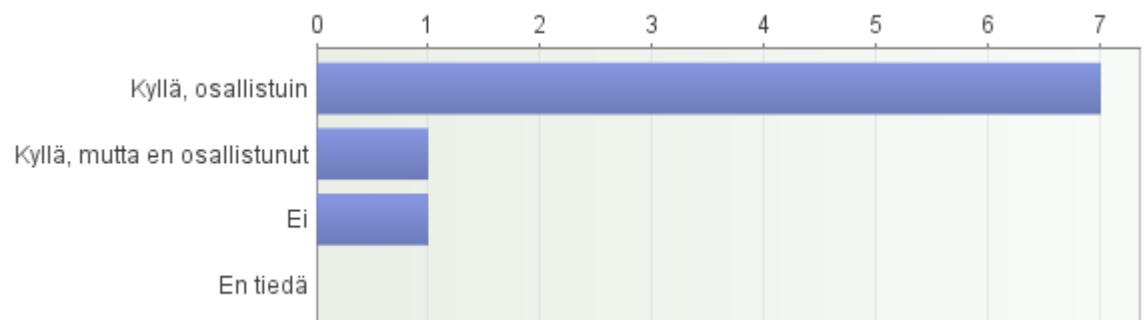
1. Olin operaatiossa mukana:

Vastaajien määrä: 9



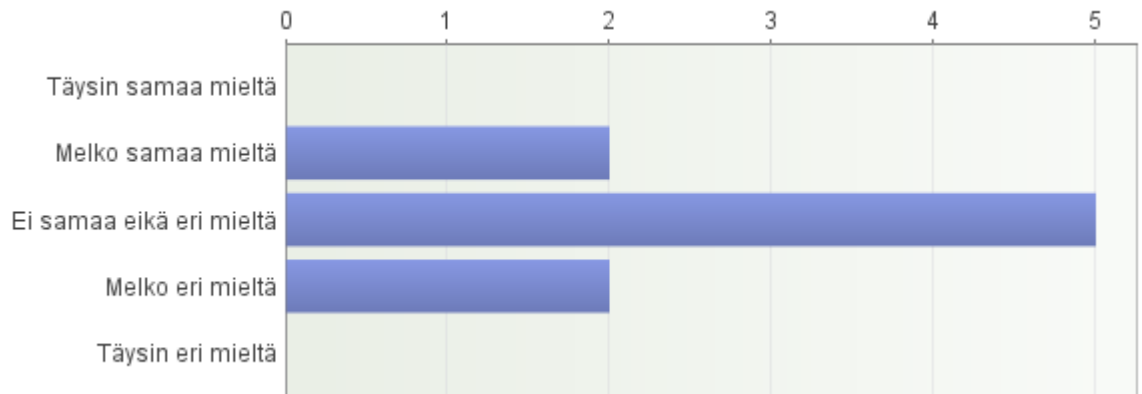
2. Operaatioon liittyen pidettiin aloituspalaveri.

Vastaajien määrä: 9



3. Vartiolentolaivueen esikunta tuotti riittävät suunnitteluperusteet ajoissa.

Vastaajien määrä: 9



4. Tutustuin Frontexin oppaaseen ”Guidelines for the Deployment of Aerial Means in Frontex-Coordinated Joint Operations” ennen operaatiota.

Vastaajien määrä: 9



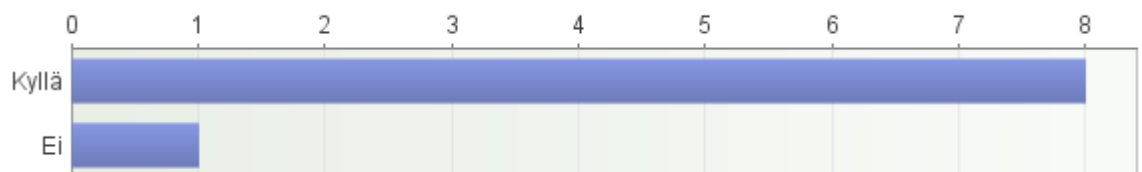
5. Mikäli vastasit edelliseen kyllä, kerro mielipiteesi oppaan hyödystä operaation suunnittelussa ja toteutuksessa.

Vastaajien määrä: 3

- Kai se hyvä oli. Ei muista enää...
- Ensimmäistä kertaa osallistuvalla antoi yleistietoa Frontexin toiminnasta.
- Hyödyllinen operaation suunnitteluportaalle. Kaikkien osallistujien on turha sitä lukea. Tärkeimmät asiat tuotava esille aloituspalaverissa.

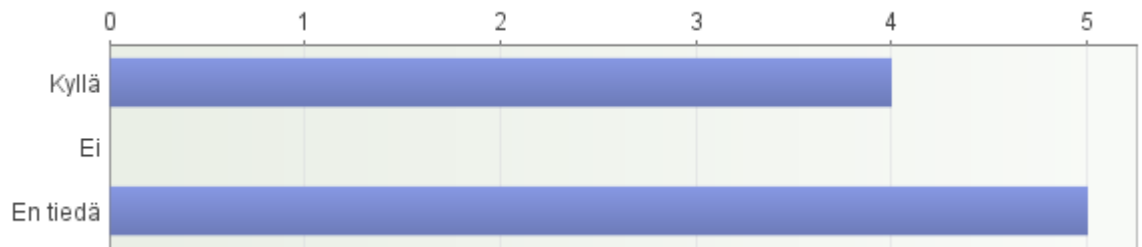
6. Tutustuin operaatiota varten laadittuun riskianalyysiin (ORM).

Vastaajien määrä: 9



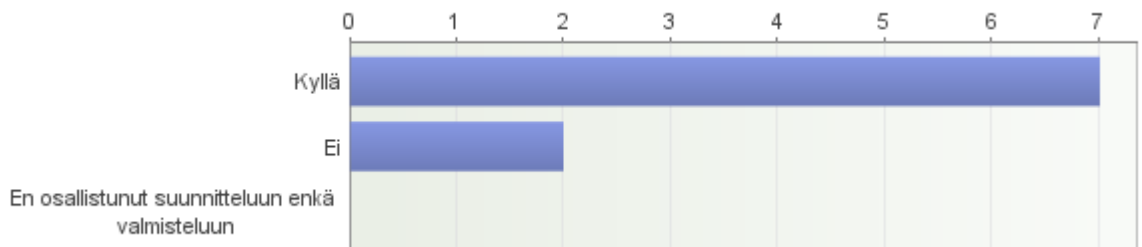
7. Riskianalyysia päivitettiin operaation aikana.

Vastaajien määrä: 9



8. Minulle annettiin selkeät tehtävät operaation suunnitteluun/valmisteluun liittyen.

Vastaajien määrä: 9



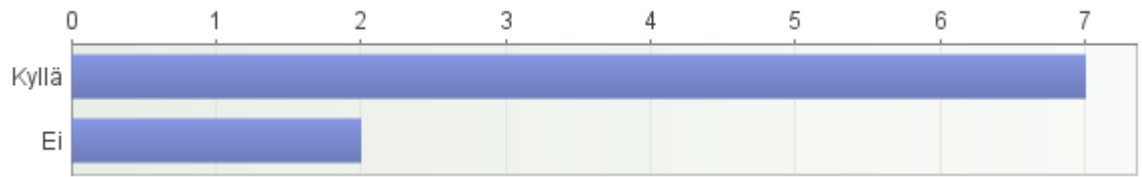
9. Mikäli osallistuit operaation suunnitteluun tai valmisteluun, mitä teit?

Vastaajien määrä: 8

- Auton ja koneen pakkaus ja valmistelu.
- Osallistuin lentolupien hakemiseen sekä operaation "yleisjärjestelyihin" joita esikunnassa tehtiin. Minulla ei kuitenkaan ollut merkittävää roolia valmistelussa
- Osallistuin ennen varsinaista operaatiota esitöihin, missä kartoitettiin Suomen mahdollisuutta osallistua operaatioon. Osallistuin osin myös VLLVE:n laatiman käskyn laadintaan.
- Perus lennon suunnittelua.
- ORM
- Ensihoitovaroitusten kokoaminen
- Ennen operaatiota tutustuminen Brindisin lentokenttään ja majoitukseen, koneen huollatuksen suunnittelu, huoltoauton varusteiden ja huoltovälineiden pakkaus,
- kaikkea töiden suunnittelusta operatiiviseen suunnitteluun

10. Osallistuin operaation suunnitteluun liittyen palaveriin tai useaan palaveriin.

Vastaajien määrä: 9



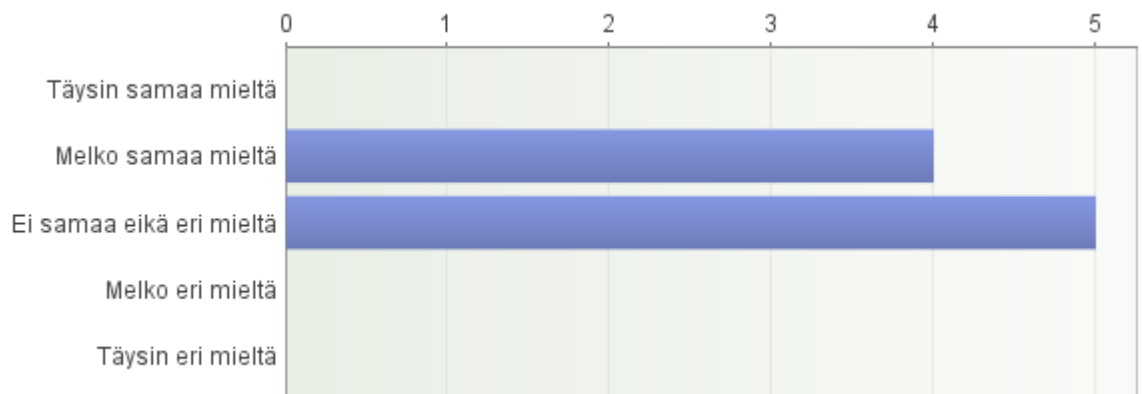
11. Tutustuin Frontexin julkaisemaan operaatiokäsyyyn ennen operaatiota.

Vastaajien määrä: 9



12. VLLVE:n operaatiosta julkaisema käsky sisälsi mielestäni kaikki ne asiat, joita tarvittiin operaation toimeenpanemiseksi.

Vastaajien määrä: 9



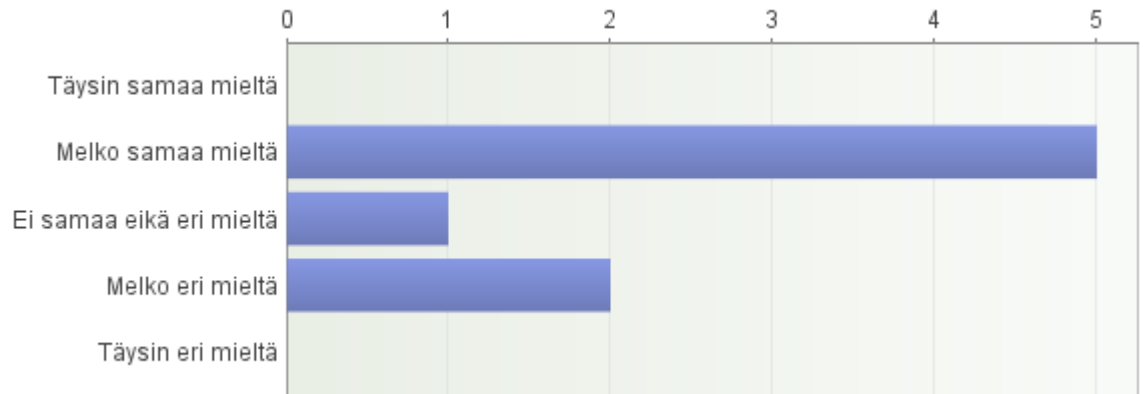
13. Mikäli em. käskyssä oli mielestäsi puutteita, kerro mitä siitä mielestäsi puuttui.

Vastaajien määrä: 1

- Käskystä löytyi ne tiedot, millä operaatio saatiin käyntiin. Pelkän käskyn pohjalta operaatiota ei olisi voitu toteuttaa, sillä moni asia tarkentui kun henkilöstö saatiin paikan päälle.

14. Operaation suunnittelussa esille tulleet odotukset vastasivat operaation toteutuksessa vastaan tulleita tilanteita.

Vastaajien määrä: 8



15. Kuka johti operaation suunnittelua Vartiolentolaivueessa?

Vastaajien määrä: 8

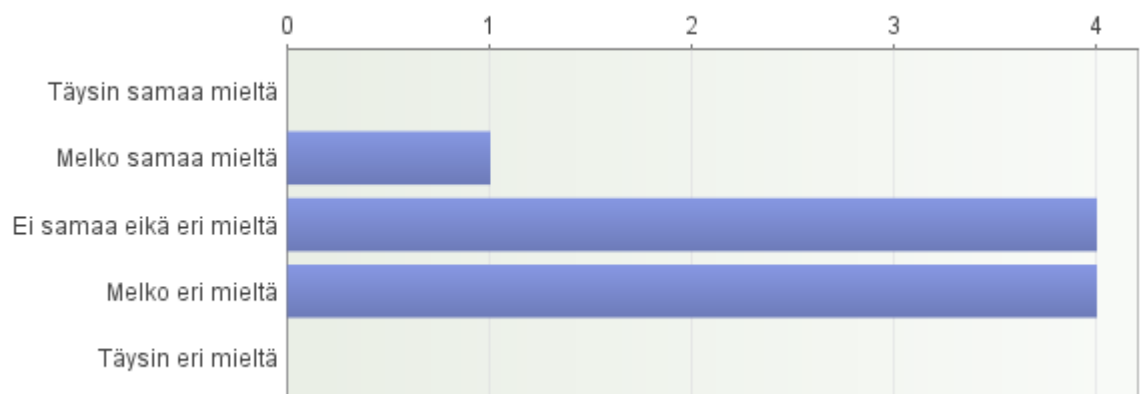
- Harri vissiin???
- Harri Tossavainen esikunnan linjausten (Pesari ja Järäinen) ohjeiden perusteella
- Maj Tossavainen - lentotoimiston päällikkö / sij.

Lentoimiston päällikkö sai myös tarvittavat linjaukset laivueen komentajalta suunnitteluvaiheessa.

- Majuri Harri Tossavainen sekä kapteeni Lauri Pakkala.
- Harri Tossavainen
- Harri Tossavainen
- Majuri Harri Tossavainen
- Jani Järäinen

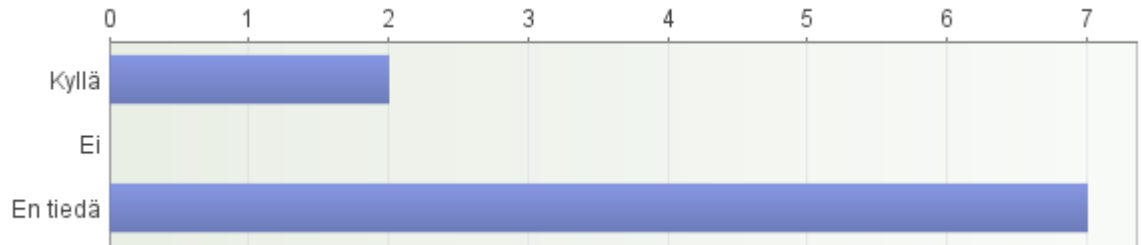
16. Sisäiset johtosuhteet (VLLV) operaation suunnitteluun liittyen olivat selkeät.

Vastaajien määrä: 9



17. Operaation suunnittelusta ja läpiviennistä laadittiin suunnitelma.

Vastaajien määrä: 9



18. Kuka johti toimintaa kohdemaassa?

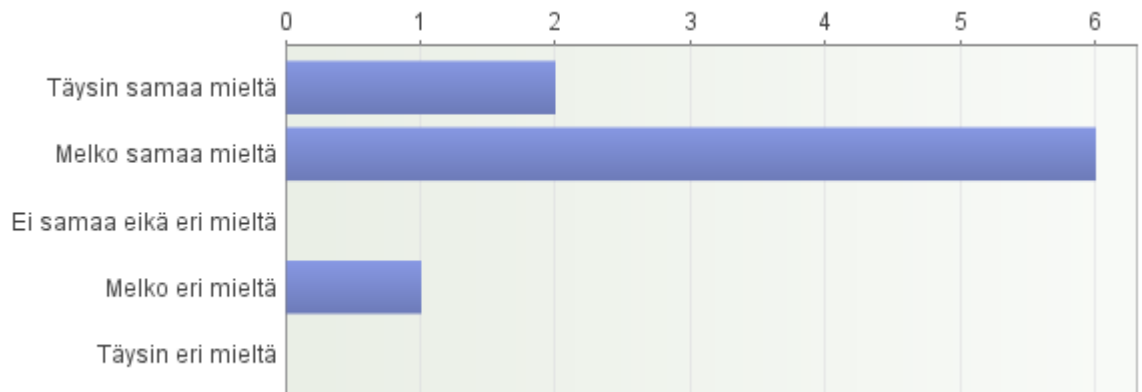
Vastaajien määrä: 8

- Harri ja Toimistoukkeli.
- Operaatiota johti ICC ja sieltä käskyt välittyivät NO:n kautta lentävälle yksikölle. NO johti suomalaisten toimintaa, sillä ICC ei antanut käskyjä ilman neuvotteluja. käskyt olivat luonteeltaan pyyntöjä. Lentävän yksikön toimintaa johti jokaisen päivän kohdalla kolmas ohjaaja, jota ei oltu sidottu työvuoroon. Lentokoneen toimintaa johti kullakin lentotehtävällä koneen päällikkö.
- Operaation Italialainen johto, joka antoi lentoaikataulun ja reitin. Frontexin henkilökunnan vaikutus operaation toteutukseen oli vähäistä.

- NO + lentokoneen miehistö pystyivät vaikuttamaan tehtäviin ja aikatauluun.
- NO:t Kähkönen, Lumilahti ja Järäinen
- Kulloinkin paikalla ollut "kolmas ohjaaja" NO:n välittämien pyyntöjen pohjalta. Harri Tossavainen mikäli oli paikalla.
- Harri Tossavainen
- majuri Harri Tossavainen
- National officer VLLVE:stä

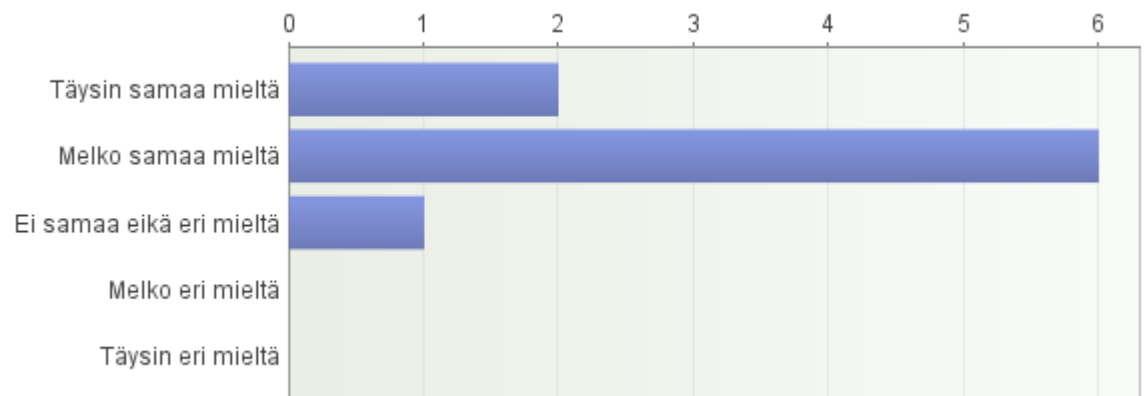
19. Odottamattomiin tilanteisiin kyettiin reagoimaan kohteessa hyvin.

Vastaajien määrä: 9



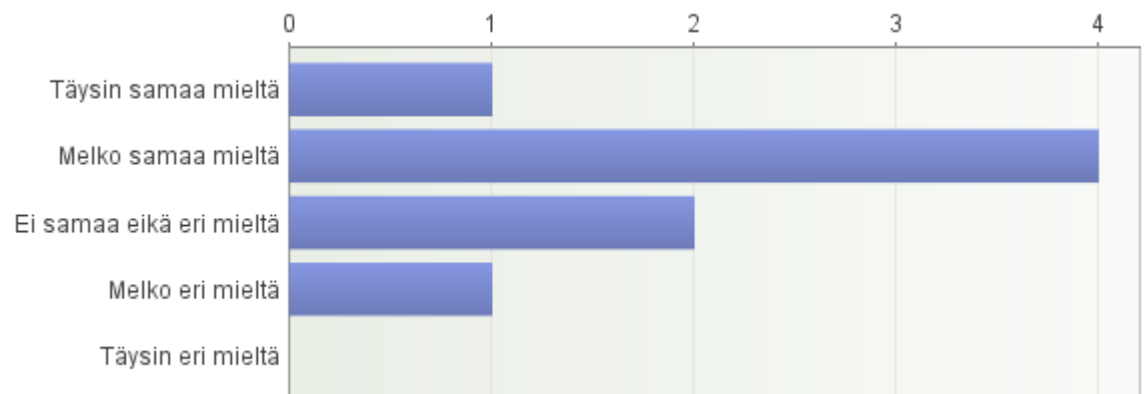
20. Työtehtävät kohteessa oli jaettu selkeästi.

Vastaajien määrä: 9



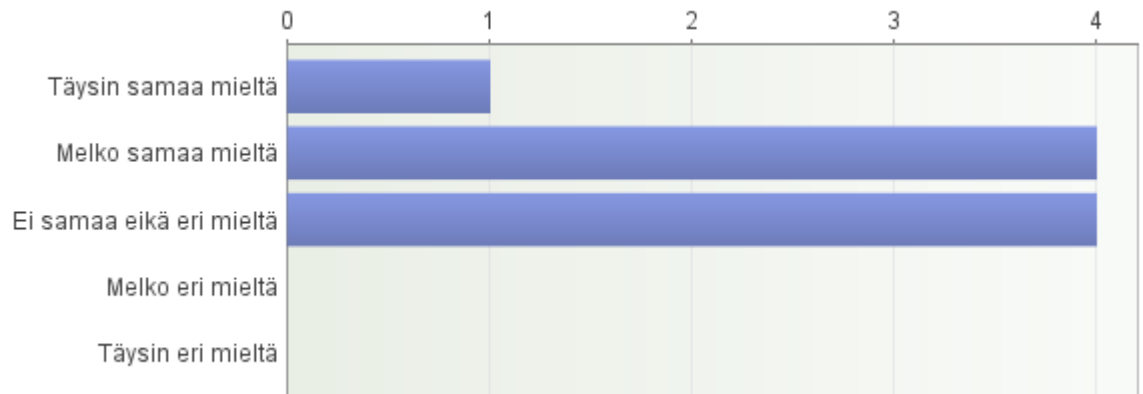
21. Sisäiset johtosuhteet (VLLV) operaation aikana olivat selkeät

Vastaajien määrä: 8



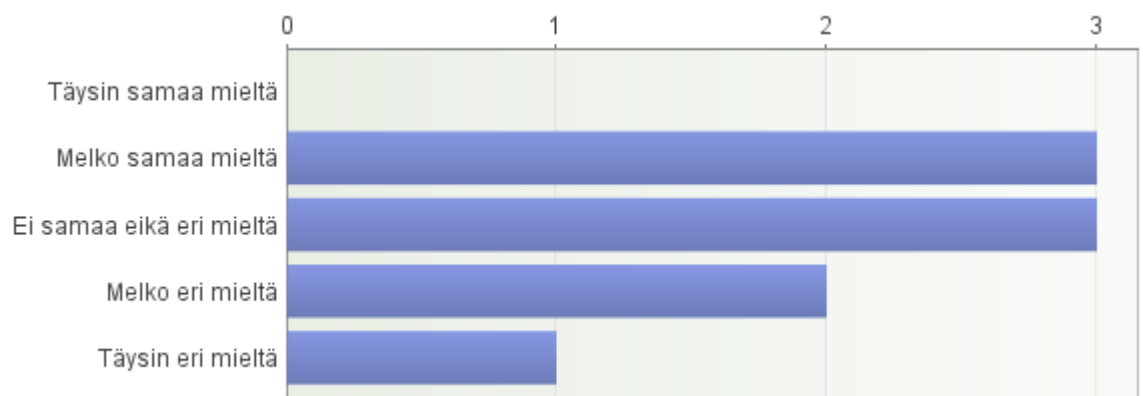
22. VLLV:n ulkoiset (Frontex) johtosuhteet operaation aikana olivat selkeät.

Vastaajien määrä: 9



23. Voimassaoleva Lentotoimintakäsikirja antaa riittävät perusteet Frontex-yhteisoperaatioiden lentotoiminnan toteuttamiselle.

Vastaajien määrä: 9



24. Mitä mahdollisia puutteita mielestäsi LTK:ssa on edelliseen kysymykseen liittyen?

Vastaajien määrä: 5

- Käsikirjassa ei ole käsitelty laajamittaisesti toimintaa ulkomailla vaan kirja on tehty lähinnä kotimaan toimintaa varten. Toisaalta LTK:ta voi soveltaa myös ulkomailla. Ongelmana on, että olosuhteet joihin LTK on tehty ovat ulkomailla erilaiset.
- En pysty yksilöimään.
- Työaikojen ja päivystysten suunnittelu on kankeaa LTK:n mukaan tehtynä. Mahdollista, mutta hankalaa.
- LTK:ssa ei ole selkeitä määritelmiä sille mitä sääminimejä/minimilentokorkeuksia käytetään ulkomailla toimittaessa operatiivisilla lennoilla. Työ- ja lepoajat epäselvät. Ulkomaiset määräykset ristiriidassa Suomalaisten määräysten kanssa koskien esim. yö-VFR toimintaa: olemmeko sotilasilma-alus, vai siviili-ilma-alus?
- Ei ota kantaa ulkomaan operaatioissa käytettäviin minimeihin.

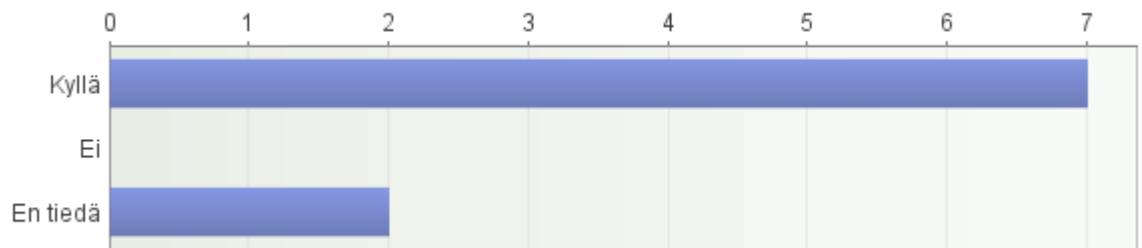
25. Kuka Rajavartiolaitoksen organisaatiossa vastasi operaatiosta?

Vastaajien määrä: 8

- Hyvä kysymys...
- RVLE:n kansainvälisten asioiden yksikkö (periaatteessa), mutta käytännössä johtovastuu oli annettu VLLV:lle
- RVLE:n Raja- ja meriosasto, sekä RVL:n päällikkö joka määräsi VLLV:n operaation.
- Majuri Harri Tossavainen, myös NO:t osallistuivat.
- Harri Tossavainen
- VLLVE/Lentotoimisto
- majuri Harri Tossavainen
- Jani Järäinen

26. Vartiolentolaivueen esikunta seurasi operaation etenemistä.

Vastaajien määrä: 9



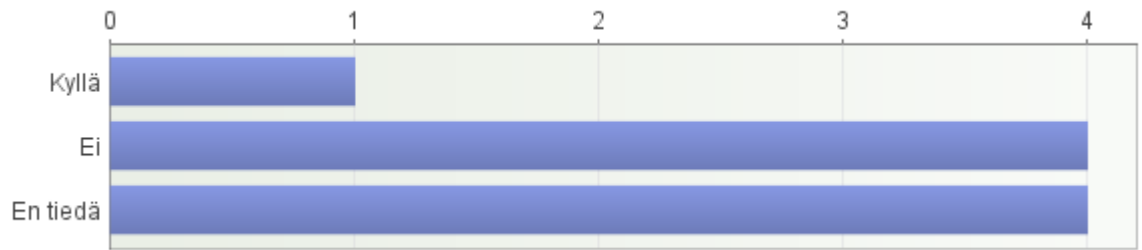
27. Miten johto seurasi ja/tai miten sen olisi mielestäsi pitänyt seurata operaation etenemistä?

Vastaajien määrä: 8

- Hyvä kysymys...
- VLLV:n johto seurasi päivittäisten raporttien perusteella tilannetta "melkein reaaliajassa".
- RVLE seurasi operaatiota viikkoraporttien kautta.
- Ongelmana mielestäni operaatioissa, jossa ei ole NO:ta VLLV:stä on se, että toiminta on hyvin etäällä VLLV:stä, eikä vuorovaikutus ole tehokasta. Tällöin DON miehistö joutuu tekemään ratkaisuja, joissa ei ole mahdollisuutta kysyä tukea keneltäkään. Myöskään VLLVE ei tiedä miten ulkomaan operaatiot sujuvat, jos operaatiossa ei olla aktiivisesti mukana. Näin ollen kun DO lähtee komennuskuntana ulkomaille, tulisi mielestäni mukana olla paketti joka sisältää:
 - Lentokoneen johtajan (hänen alla lentomiehistö ja tekniikka)
 - Lentomiehistö (sis lentäjät ja operaattorin)
 - Tekniikka (huoltoauto henkilöstöineen)
 - NO VLLVEstä. Hänellä koko suomalaisen komennuskunnan johto paikanpäällä.
- Viikkoraportteja seuraamalla ja ainakin alkuvaiheessa oli yhteydessä NO:n.
- NO:t olivat esikunnasta, joten eiköhän tieto kulkenut.
- Ilmeisesti luki raportteja jotka miehistö laati lentojen jälkeen.
- Operaatio raporttien muodossa.
- NO:t olivat esikunnasta
- Päivittäisillä/Viikottaisilla tilanpäivityksillä operaatiomiehistöltä ja NO:lta.

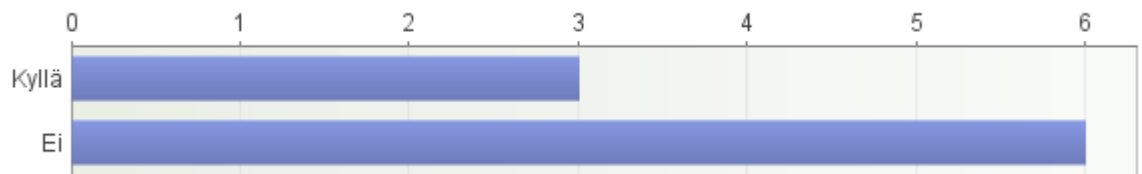
28. Operaatiosta pidettiin loppupalaveri.

Vastaajien määrä: 9



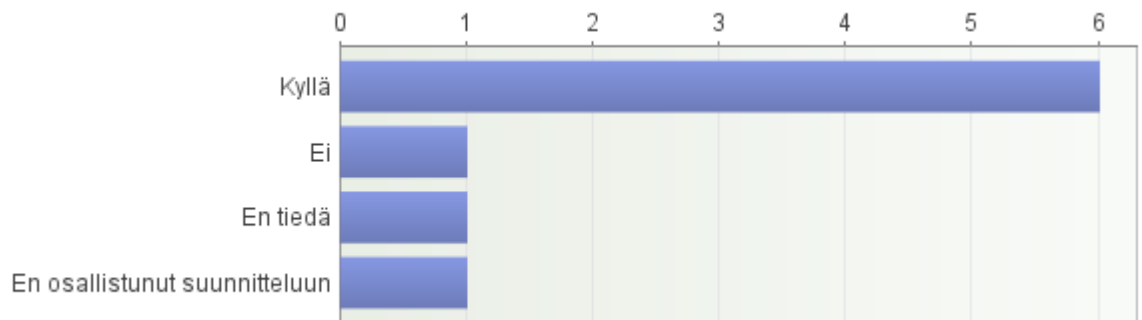
29. Olen tutustunut operaatiosta laadittuun loppuraporttiin.

Vastaajien määrä: 9



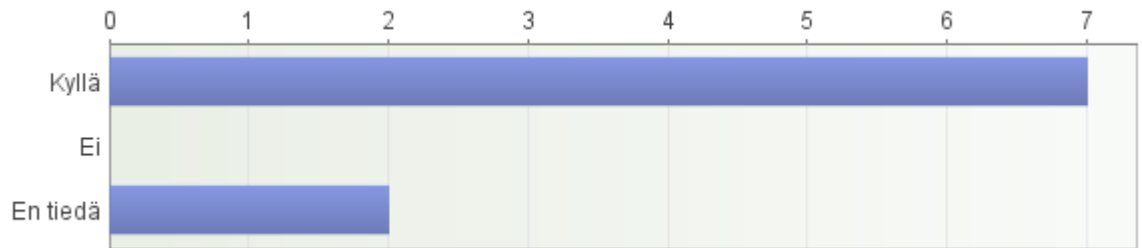
30. Aiemmistä operaatioista oli helposti saatavissa materiaalia Aeneaksen suunnitteluun.

Vastaajien määrä: 9



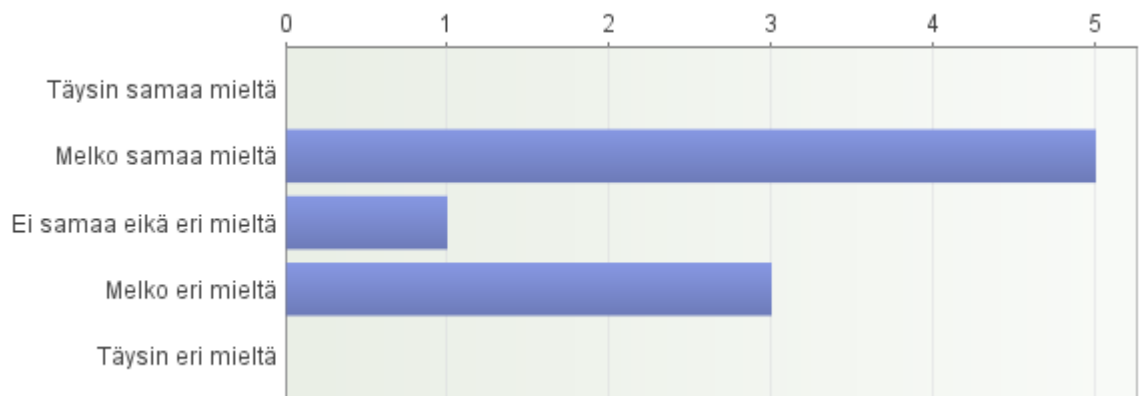
31. Aeneas-operaatiosta löytyy tulevien operaatioiden suunnittelua varten helposti materiaalia.

Vastaajien määrä: 9



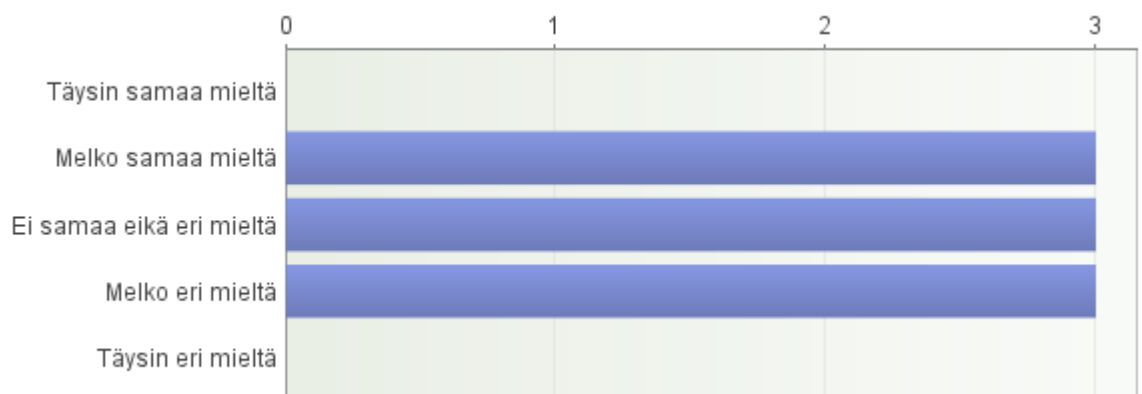
32. Operaation käynnistysvaiheessa (ennen päätöstä osallistumisesta) henkilöstö pidettiin mielestäni ajan tasalla tilanteesta.

Vastaajien määrä: 9



33. Operaatioon liittyen oli selkeä tiedotussuunnitelma/jaettu vastuut tiedotukseen liittyen.

Vastaajien määrä: 9



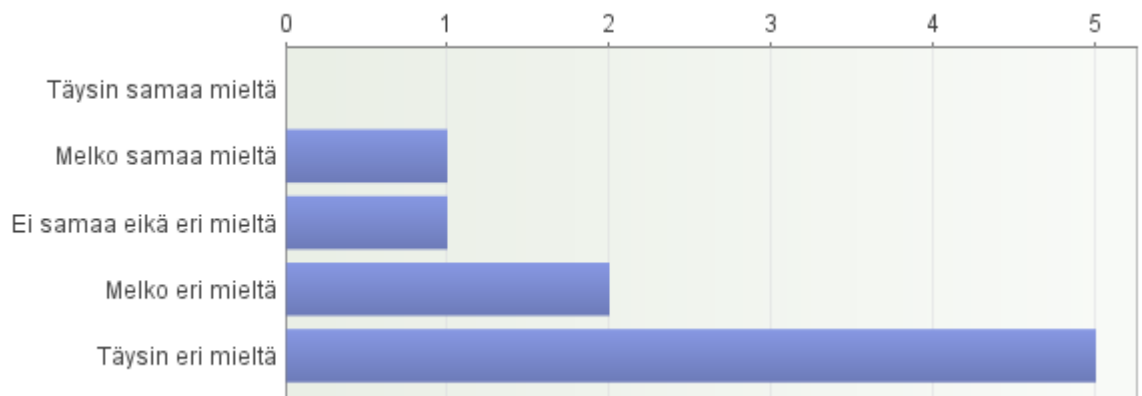
34. Osallistuin jollakin tavalla tiedottamiseen operaatioon liittyen (annoin haastattelun, toimittin materiaalia, tms).

Vastaajien määrä: 9



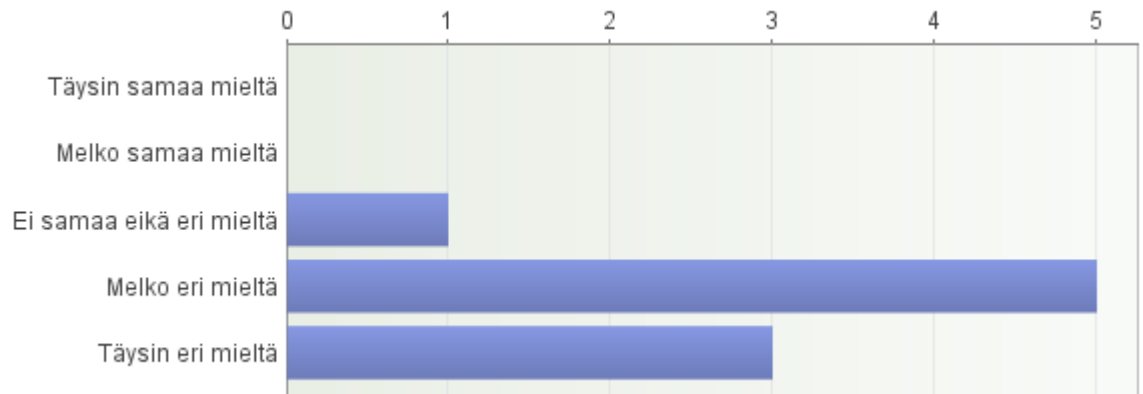
35. Rajavartiolaitoksen palvelussuhdeasiat ovat mielestäni tarkoituksenmukaiset liittyen Frontex-toimintaan.

Vastaajien määrä: 9



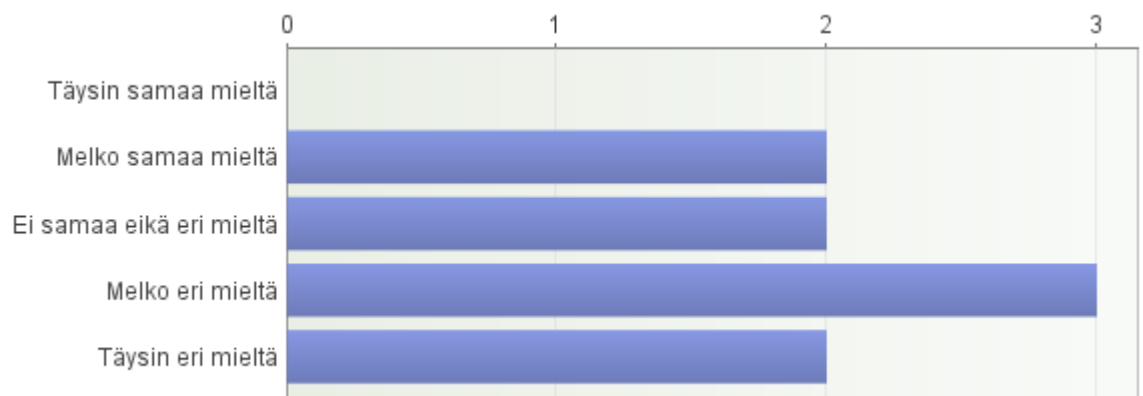
36. Vartiolentolaivueen työjärjestyksessä on mielestäni huomioitu riittävässä laajuudessa vastuut kansainvälisiin operaatioihin liittyen.

Vastaajien määrä: 9



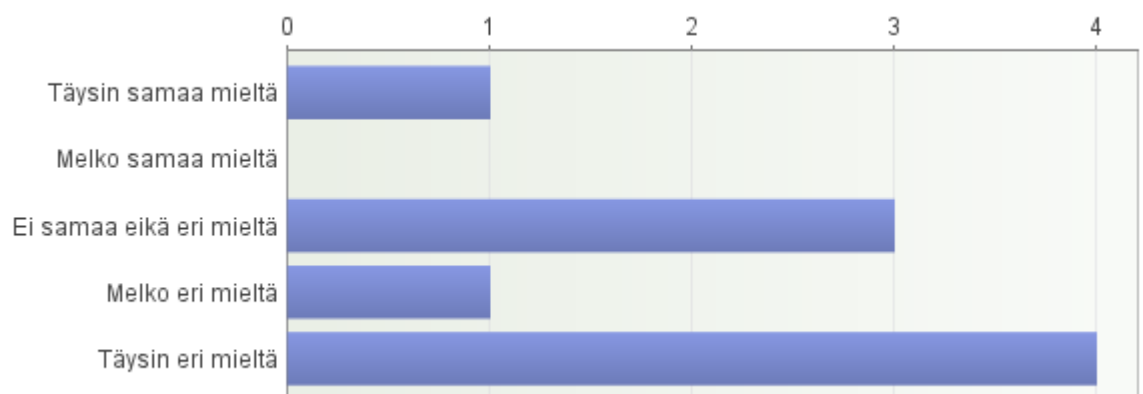
37. Tiedän FJST- ja RABIT-poolien merkityksen.

Vastaajien määrä: 9



38. Olisin valmis liittymään Frontexin pooliin, vaikka se ei vaikuttaisi palkkaukseen.

Vastaajien määrä: 9



39. Mikäli olet osallistunut useampaan Frontex-operaatioon, kerro näkemyksesi siitä, miten toiminta kehittynyt.

Vastaajien määrä: 6

- Tekniikan osalta ei kauheasti. Välillä otettu jopa takapakkia (kuten esim. tankkausluottokorttiasia). Olivat helposti vältettävissä lähettämällä asianmukaiset henkilöt tutustumaan paikanpäälle ja esittämään oikeat kysymykset oikeille henkilöille.
- Osaamme varautua yllätyksiin paremmin kuin ensimmäisissä operaatioissa. Huoltoauton hankinta on parantanut operaatioiden suorittamista. Samoin nykyään on varusteet paremmin sopivia tehtäviin. (esim. ei enää talvisaappaita välimeren kesään). Jokainen uusi paikka tuo aina omat haaasteensa, mutta usean operaation kokemuksella niihinkin osataan varautua paremmin.
- Kokemuksen kartuttua operaatioihin osallistuva henkilöstö osaa itse suunnitella paremmin operaatioon osallistumisen, sekä osaa ennakoida paremmin mahdolliset vastaan tulevat ongelmat. Huoltoauton käyttö helpottanut toimintaa kohteessa ja siirtymisissä.
- Aiemmistä operaatioista on opittu koko ajan ja siten jokaiseen uuteen operaatioon lähteminen on helpottunut, kun voidaan periaatteessa käyttää samoja "pelimerkkejä" vain mukauttamalla ne kohteen mukaan. Jokainen kerta on joukkoon kuitenkin mahtunut yllätyksiä, mutta niihinkin on jo totuttu ja osataan odottaa odottamatonta.
- Henkilöstö määrää ja resursseja lisätty joissain operaatioissa, annettu vaihtelevasti vastuuta operaation läpiviemiseksi suoraan operatiiviselle johtajalle (leko-päälliköille).
- Suunnittelu keventynyt valmiiden toimintamallien johdosta. Aina ekan kerran paikan päälle mentäessä samat järjestelyongelmat. Toisella kerralla asiat huomattavasti joustavimmat. Edelleen TES/LTK:n asiat ja operatiiviset vaatimukset eivät kohtaa (tällä miehistömäärällä ei voida toteuttaa operatiivista toimintaa kahdessa eri paikassa uskottavasti)

40. Miksi Rajavartiolaitos osallistuu Frontexin operaatioihin oman näkemyksesi mukaan?

Vastaajien määrä: 8

- Raha ja julkisuus...
- - Saa oppia asioista ulkomailla (henkilökohtainen ja organisaatio). = Parantaa valmiuksia toimia yhteisoperaatioissa.
 - Frontexin asiat liittyvät/linkittyvät myös asioihin Suomessa
 - Mahdollistaa EU:n toiminnan jollain alueella, jossa oman maan voimavarat eivät ole riittävät.
 - Tuo esille suomalaista osaamista ulkomailla
 - Nostaa epäkohtia yhteisoperaatioissa, joihin osallistumalla voimme vaikuttaa ja parantaa
 - Tuo konkreettisia tuloksia itse operaatiosta
- Yhteisvastuullista Eurooppapolitiikkaa. Osallistutaan koska voidaan ja muutkin osallistuvat. Myös Frontexin suomalainen johto saattoi vaikuttaa asiaan. Samalla myös RVL säästää, kun koneen käyttökustannukset maksetaan Frontexin toimesta.
- Kokemus lisääntyy. Ei maksa RVL:lle mitään, päin vastoin. Annetaan oma panos Euroopan yhteiselle rajaturvallisuudelle.
- Kansainvälisten suhteiden ylläpitämiseksi.
- Olemme osa Euroopan unionia ja oma rajatilanteemme on hyvinkin rauhallinen. Tällöin meidän on helppo täyttää veloitteemme ja kantaa omalta osaltamme vastuuta EU:n rajaturvallisuudesta osoittamalla resursseja sinne, missä niitä todella tarvitaan.
- Korvaukset, jotka RVL saa koneen osallistumisesta operaatioihin.
- Osana EU:n rajaturvallisuusstrategiaa

41. Vapaa sana. Tuliko mieleen jotain muuta Frontex-operaatioihin liittyen, minkä haluaisit tuoda esille?

Vastaajien määrä: 4

- - Johtosuhteet tulee olla selkeät
- RVL:n palvelusuhteet kansainvälisissä operaatioissa tulee miettiä kunnolla.
- Kehitystyö operaatioista jää laimeaksi. Loppupalaverien jne lisäksi tulisi miettiä palaveria jossa pohditaan toiminnan kehittämistä operaatiosta saatujen kokemusten perusteella. Lisäksi kokemuksia pitäisi ky-

syä myös muilta operaatioihin osallistuneilta (esim ruotsalaiset), jolloin valmiudet vastaavanlaisiin operaatioihin parantuisivat.

- Suunnitteluvastuussa tulee ehdottomasti olla lentueen lisäksi myös esikunta, jolloin valmisteluvastuu jakaantuu tasaisemmin ja myös esikunta tietää suunnitelmat tarkemmin.

- Frontex operaatioihin liittyen olisi osallistuvalla operaattorilla hyvä olla mahdollisuus osallistua paikallisen viranomaisen partiolenolle ennen oman operaation alkamista. Valmisteluun varattava riittävästi aikaa. Frontexin tuki ollut melko vähäistä kohdemaassa ja operoinnissa, esim. yhteysongelmat paikallisten viranomaisten/muiden toimijoiden kanssa. Nykyinen jaksotyöaika ei ole sopiva ajatellen osallistumista ulkomaisiin operaatioihin=liian vähän vapaa-aikaa kotona perheen kanssa, suhteessa ulkomailla vietettyyn aikaan.
- Kansainväliset operaatiot ovat tulleet mukaan kuvioihin tietääkseni toden teolla Kanarian saarten Hera-operaation myötä loppuvuodesta 2006. Operaatioihin osallistuminen ei ole vaikuttanut henkilöstön palkkaukseen millään muulla tavalla kuin ulkomaan päivärahojen kautta. Tämän jälkeen usealla operatiivisella henkilöllä ulkomaan operaatioiden osuus on reilusti yli 10% vuoden kokonaistyötunneista ja siten sen pitäisi näkyä vautiluokassa. Lisäksi mielestäni ulkomaan operaatioista pitäisi saada pelkkää päivärahaa suurempi korvaus. On eri asia käydä palaverissa Ruotsissa, kuin olla osana päivittäistä operatiivista lentotoimintaa sijoittuneena Väli-meren saarelle.
- Olisi uskallettava tehdä päätös siitä, että Suomessa ei operaatioiden aikana toteuteta operatiivista lentotoimintaa. Tällöin olisi resursseja tehdä Frontex-operaatioita kohdemaiden/Frontexin toivomalla tavalla. Nyt operaatiot joudutaan tekemään puoliliekillä ja kikkaillen (verrattuna muihin osallistujamaihinkin) ja toisaalta yritetään pitää yllä kulissia siitä, että myös Suomessa lennetään operaation aikana. Mikäli saataisiin koko pumppu ulkomaille operaatioon, voitaisiin lentää enemmän ja toteuttaa ylimääräisiä tehtäviä vaarantamatta suunniteltua lentotoimintaa. Frontex operaatioissa tulisi luopua jokaisen päivän lento -periaatteesta. Yksi lennoton päivä viikossa helpottaa huomattavasti miehistönkäyttöä ja resurssien suunnittelua. Operaatioita tulisi myös pidentää, jotta suhde siirtolentojen/keskeytyspäivien yms. muiden turhien resurssien käyttö suhteessa lennettyihin tunteihin olisi edes jollain lailla järkevä...
Operaatioiden maahenkilöstöä tulisi kasvattaa. Jokaiselle lentopäivälle tulisi löytyä toimistohenkilö sekä maamekaanikko. Nyt kaikista em. asioista johtuen ollaan tilanteessa, jossa mekaanikkojen hommat tehdään täysin miten sattuu ja kikkaillen työtuntien kanssa ja toisaalta toimistotyöt tehdään ylitöinä ja vapaa-ajalla...