

# MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi Esiupseerikurssi 64	Linja Rajavartiolinja
Tekijä Kapteeni Mika Suomalainen	
Opinnäytetyön nimi <b>Rajaturvallisuusriski käsitteenä</b>	
Oppiaine, johon työ liittyy Johtaminen	Säilytyspaikka Maanpuolustuskorkeakoulun kurssikirjasto
Aika Huhtikuu 2012	<b>Tekstisivuja 35</b> <b>Liitesivuja 2</b>
<b>TIIVISTELMÄ</b> <p>Toiminnan tuloksellisuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden takaamiseksi on tärkeää, että Rajavartiolaitos tunnistaa rajaturvallisuuteen kohdistuvat uhkat ja pystyy määrittämään niiden todennäköisyyden sekä vaikuttavuuden. Toisin sanoen Rajavartiolaitoksen on kyettävä hallitsemaan rajaturvallisuusriskejä. Tässä tutkielmassa tarkastellaan sitä, miten rajaturvallisuutta määrittävä normisto määrittelee rajaturvallisuuteen kohdistuvat uhkat sekä sitä, miten rajaturvallisuusriski voidaan määritellä käsitteenä ja miten rajaturvallisuusriskin määrittely hyödyntää rajaturvallisuuden ylläpitoa.</p> <p>Rajaturvallisuusriskin käsiteanalyysi tehdään Wilsonin kahdeksanportaisen analyysimallin avulla. Analyysin neljä ensimmäistä vaihetta määrittelevät rajaturvallisuusriskin teoreettisia sidoksia ja käsitteen ominaispiirteitä. Neljä viimeistä vaihetta painottuvat puolestaan rajaturvallisuusriskin empiiriseen merkitykseen. Rajaturvallisuusriskiä tarkastellaan rajaturvallisuuden ylläpidon näkökulmasta. Rajaturvallisuuteen kohdistuvat uhkat määritellään sisäasiainministeriön ja Rajavartiolaitoksen toimintaa ohjaavien normien kautta.</p> <p>Riskienhallinnan ja turvallisuuden tutkimuksessa on nähtävissä kaksi suuntausta siinä, miten riskien analysoinnin mahdollisuuksiin suhtaudutaan. Toisaalla ilmiöiden mekaaninen käsittely ja matemaattinen mallintaminen tuntuisi olevan mahdollista myös vaikeiden sosiologisten ilmiöiden osalta. Toinen ääripää näyttäisi uskovan riskien analysoinnin olevan jokseenkin turhaa, koska kukaan ei koskaan voi tietää mitä tulevaisuudessa tapahtuu. Tämän tutkielman tuloksena voidaan hyvän käytännön todeta olevan näiden ääripäiden välillä. Riskianalyysi on kiinteä osa päätöksentekoa, toiminnan kohdentamista, resurssien allokoitua ja tuloksellisuuden raportointia. Analyytikon on kuitenkin pystyttävä esittämään tekemänsä analyysituotteen rajoitukset tuotteen käyttäjälle. Toimintaympäristön kompleksisuus on tunnistettava myös rajaturvallisuusriskin osalta. Rajaturvallisuusriskiä ei voida määritellä kattavasti siten, että määritelmä itsessään käsittäisi kaikki rajaturvallisuuteen kohdistuvat riskit. Rajaturvallisuusriskin käytettävyys terminä muodostuu rajaturvallisuuden määrittelemisen kautta.</p> <p>Rajaturvallisuus määritellään tässä tutkielmassa tilaksi, jossa suvereenin valtion alueellista koskemattomuutta ei loukata. Rajojen ylitys tapahtuu säännösten mukaisesti ja määrättyjen rajanylityspaikkojen kautta. Rajat ylittävistä rikollisuudesta tai muusta rajoihin ja niiden lähialueisiin liittyvästä toiminnasta ei aiheudu vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle eikä kansanterveydelle. Tämän määritelmän pohjalta rajaturvallisuusriski määritellään käsitteenä rajaturvallisuuteen kohdistuvaksi uhkaksi, jonka todennäköisyys ja vaikuttavuus voidaan määritellä.</p>	
<b>AVAINSANAT</b> Rajaturvallisuus, rajaturvallisuusriski, käsiteanalyysi	

**MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU**

**RAJATURVALLISUUSRISKI KÄSITTEENÄ**

Tutkielma

Kapteeni  
Mika Suomalainen

Esikuntaupseerikurssi 64  
Rajavartiolinja

Huhtikuu 2012

## SISÄLLYS

JOHDANTO	1
1 TUTKIMUSMENETELMÄ	4
1.1 Tutkimusongelma ja rajaukset	4
1.2 Tutkimusmetodologiset valinnat	4
2 RAJATURVALLISUUSRISKIN TEOREETTINEN ULOTTUVUUS	9
2.1 Käsitteen valinta ja alkuperän tunnistaminen	9
2.2 Analyysin tavoitteiden asettaminen	10
2.3 Käsitteen erilaisia tulkintatapoja ja esimerkkejä käsitteen käytöstä	11
2.4 Ominaispiirteiden tunnistaminen ja nimeäminen	14
3 RAJATURVALLISUUSRISKIN EMPIIRINEN ULOTTUVUUS	19
3.1 Malliesimerkin laatiminen	19
3.2 Lähikäsitteiden tarkastelu	24
3.3 Ennakkoehtoien ja seurausten kuvaaminen	26
3.4 Empiiristen tarkoitteiden nimeäminen	30
JOHTOPÄÄTÖKSET	32
LÄHTEET	
LIITTEET	

# RAJATURVALLISUUSRISKI KÄSITTEENÄ

## JOHDANTO

Tilannekuva- ja riskianalyysitoiminta on ollut keskeistä Rajavartiolaitoksen strategisessa kehittämisessä 1990-luvulta aina näihin päiviin saakka. Toiminnan tavoitteena on luoda kaikille johtoportaille tarkoituksenmukainen tilannekuva johtamisen ja päätöksenteon tueksi<sup>1</sup>. Strategiassaan 2019 Rajavartiolaitos määrittelee tilannekuvatoiminnalle asetettuja tavoitteita seuraavasti: ”Rajavartiolaitos tunnistaa rajaturvallisuusriskit ja tuottaa poliittisen päätöksenteon ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta arvokasta tilannetietoa ja kehitysarvioita<sup>2</sup>”.

Yllä nähtävästä lainauksesta on todettavissa Rajavartiolaitoksen tilannekuva- ja riskianalyysi-toiminnan monisyisyys. Luodun tilannekuvan on tuettava toiminnan ja talouden johtamista kaikilla organisaation toiminnallisilla tasoilla. Strategisella ja operatiivisella tasolla tilannekuvan on kyettävä ilmentämään rajaturvallisuuden ylläpidon näkökulmasta tärkeitä kansallisia ja kansainvälisiä ilmiöitä<sup>3</sup>. Taktisella tasolla on puolestaan kyettävä kohdentamaan käytössä olevat resurssit oikein ja tunnistamaan esimerkiksi rajanylityspaikkojen matkustajavirrasta yksittäiset uhkatekijät.

Yhteistyö niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla on Rajavartiolaitoksen toiminnassa aina läsnä. Schengen-alueen kansallisilla rajoilla tehtävillä ratkaisuilla on vaikutusta myös Euroopan unionin (EU) rajaturvallisuuteen. Tilannekuva- ja riskianalyysitoiminnassa yhteistyö näkyy toisaalta eri yhteistyötahojen tuottamina syötteinä ja toisaalta myös tietotarpeina. EU:n viitekehyksessä rajaturvallisuusvirasto Frontex<sup>4</sup> on eurooppalaisen rajaturvallisuusyhteistyön koordinaattorina myös Rajavartiolaitoksen keskeisin yhteistyökumppani. Kansallisella tasolla sisäisen turvallisuuden keskeisimpiä yhteistyötahoja ovat Tulli ja Poliisi.

---

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

<sup>2</sup> Rajavartiolaitos, Rajavartiolaitoksen strategia 2019, s. 5

<sup>3</sup> Rajavartiolaitos, 3 §

<sup>4</sup> Council of the European Union: Regulation (EC) 2007/2004

Riskianalyysi- ja tilannekuvatoiminta on siis keskeinen osa Rajavartiolaitoksen toimintaa. Sen avulla kyetään mallintamaan rajaturvallisuusalan toimintaympäristöä sekä siihen liittyviä uhkia ja mahdollisuuksia. Rajavartiolaitoksen tematiikassa tilannekuva- ja riskianalyysitoiminta sekä tilannetietoisuus nivoutuvat usein riskianalyysi -käsitteen alle. Myös EU:n yhteyksissä termi *risk analysis*<sup>5</sup> käsittää rajaturvallisuuden viitekehyksessä myös tilannekuvan ja -tietoisuuden. Tämä on ohjannut osin myös rajaturvallisuuden analysointiin liittyvää ajattelua.

Riskejä ja niiden hallintaa on tutkittu paljon eri tieteenaloilla. Rajavartiolaitoksen riskianalyysiin suoraan tai välillisesti liittyviä tutkielmia on myös tehty useita. Lähimpänä tämän tutkielman tutkimusasetelmaa ovat majuri Matti Pitkäniityn riskianalyysin käsitteeseen liittyvä diplomityö<sup>6</sup> ja majuri Jussi Napolan riskianalyysin laatua tarkasteleva diplomityö<sup>7</sup>.

Tämän tutkielman aiheena olevaa rajaturvallisuusriskiä ei ole aikaisemmin tutkittu tai määritetty. Rajaturvallisuuden ylläpito on Rajavartiolaitoksen päätehtävä. Tästä näkökulmasta rajaturvallisuusriskin määrittäminen on myös Rajavartiolaitoksen toiminnan kannalta perusteltua. Toisaalta on mahdollista, että pohdinnassa päädytään toteamaan, että rajaturvallisuusriskin määrittäminen itsenäiseksi riskikategoriaksi ei olekaan tarpeellista. Joka tapauksessa käsite on avattava ja asemoitava rajaturvallisuuteen liittyvään käsitteistöön siten, että sen mahdollinen käyttäminen on yhdenmukaista ja ymmärrettävää.

Tämän tutkielman tarkoituksena on tarkastella sitä, miten rajaturvallisuutta määrittävä normisto määrittelee rajaturvallisuuteen kohdistuvat uhkat sekä sitä, miten rajaturvallisuusriski voidaan määrittellä käsitteenä ja miten rajaturvallisuusriskin määrittely hyödyntää rajaturvallisuuden ylläpitoa. Normilla tarkoitetaan tässä yhteydessä Rajavartiolaitosta suoraan velvoittavia oikeusnormeja ja tulosohjauksen sekä muun hallinnollisen ohjauksen normeja<sup>8</sup>. Normilla tarkoitetaan siis Rajavartiolaitoksen toimintaa suoraan tai välillisesti ohjaavia lakeja, asetuksia, säännöksiä ja hallinnollisia ohjeita<sup>9</sup>.

---

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

<sup>6</sup> Pitkäniitty 2009

<sup>7</sup> Napola 2011

<sup>8</sup> Husa ja Pohjolainen 2009, s. 4–7

<sup>9</sup> Husa ja Pohjolainen 2009, s. 11

Tutkielma koostuu viidestä osasta, joista ensimmäinen on johdanto. Johdannossa esitetään tutkimuksen taustatekijät. Ensimmäisessä kappaleessa määritellään tutkimusongelma ja rajaukset sekä tutkimusmetodologiset valinnat. Toisessa kappaleessa tehdään Wilsonin<sup>10</sup> analyysimallin neljä ensimmäistä vaihetta, joissa selvitetään rajaturvallisuusriskin teoriayhteyksiä ja ominaispiirteitä. Kolmannessa kappaleessa käsitellään rajaturvallisuusriskin empiiristä merkitystä analyysimallin neljän viimeisen vaiheen mukaisesti. Lopuksi esitetään johtopäätökset sekä vastataan tutkimuskysymyksiin.

---

<sup>10</sup> Wilson 1969

# 1 TUTKIMUSMENETELMÄ

## 1.1 Tutkimusongelma ja rajaukset

Rajavartiolaitoksen keskeisimmät tutkimusalat ovat rajaturvallisuus, meripelastustoimi, turvallisuushallinto ja kansainvälinen yhteistyö<sup>11</sup>. Tämä tutkielma tehdään tilannekuva- ja riskianalyysoimintaan liittyen rajaturvallisuusriskien hallinnan metateeman alla<sup>12</sup>. Tutkielmassa käsitellään rajaturvallisuusriskiä käsitteenä. Tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

- Miten rajaturvallisuuteen liittyvä normisto määrittelee rajaturvallisuuteen kohdistuvat uhkat?
- Miten rajaturvallisuusriski voidaan määritellä käsitteenä?
- Miten rajaturvallisuusriskin määrittely käsitteenä hyödyntää rajaturvallisuuden ylläpitoa?

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

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

## 1.2 Tutkimusmetodologiset valinnat

O'Brien korostaa käsitteiden määrittelyn tarkkuutta, mutta toteaa samalla käsitteen sisältävän erilaisia ulottuvuuksia. Hänen mukaansa käsitteellä on kolme ulottuvuutta: kuvaileva, analyyttinen ja teorettinen. Käsitteen kuvailevuus ilmaisee sen, mitä määritelmään kuuluu ja mitä sen ulkopuolelle rajautuu.

---

<sup>11</sup> [www.raja.fi](http://www.raja.fi)

<sup>12</sup> Rajavartiolaitos, Rajavartiolaitoksen strategia 2019, s. 11

Analyttisyys esittää sen, mitä käsite mittaa tai mitä sosiaalisen todellisuuden kokonaisuuksia käsite liittää yhteen. Teoreettisyys liittää käsitteen loogisesti muiden hyväksyttävällä tavalla määriteltyjen käsitteiden joukkoon.<sup>13</sup>

Pilkkomalla analyysin kohteena oleva rajaturvallisuusriski kolmeen osaan saadaan kolme käsitettä, joilla kaikilla on itsenäinen merkitys. Raja viittaa tässä yhteydessä valtakunnan rajan ollen yksi keskeinen valtion suvereniteetin tunnusmerkki<sup>14</sup>. Raja on konkreettinen ja selkeästi määritelty linja<sup>15</sup>, jos sitä tarkastellaan esimerkiksi Venäjän ja Suomen välille solmitun rajajärjestyssopimuksen kautta. Koska Suomi kuuluu Schengen-alueeseen<sup>16</sup>, rajan käsitteeseen kuuluvat myös Schengen-alueen sisä- ja ulkorajat. Arkikielessä puhutaan myös esimerkiksi kulttuurien ja kielten rajoista, joiden kautta käsite saa entistäkin abstraktimman luonteen.

Jarno Linnell toteaa väitöskirjassaan, että turvallisuuden määrittämisen vaikeuteen yhdistyy käsitteen suhteellisuus – milloin voimme todeta olevamme turvassa ja miltä uhkalta<sup>17</sup>? Huhtinen ja Hanén korostavat turvallisuuden ymmärtämisen haastetta muuttujien yhteen kietoutumisen<sup>18</sup> kautta. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa turvallisuudelle annetaan puolestaan kolme ulottuvuutta: yksilöllinen, kansallinen ja globaali.<sup>19</sup> Salokorpi ja Rytönen toteavat turvallisuuden olevan käsitteenä monimerkityksinen ja epäselväkin. Se tunnustetaan usein vasta kun se puuttuu, esimerkiksi kun havaitaan näkyviä vaaroja tai onnettomuudet pelottavat.<sup>20</sup>

Riski itsenäisenä käsitteenä voidaan ymmärtää monella tavalla. Kansainvälinen ISO-standardi määrittelee riskin kuvaavan epävarmuuden vaikutusta kohteisiin<sup>21</sup>. Furedi määrittelee riskin väljästi epäonnisen tapahtuman, kuten loukkaantumisen tai kuoleman tapahtumisen, todennäköisyydeksi<sup>22</sup>. Kuusela ja Ollikainen korostavat riskien tarkastelussa epätoivotun seuraamuksen todennäköisyyttä ja haitallisuutta<sup>23</sup>. Sama asetelma on nähtävissä myös Rajavartiolaitoksen riskianalyysissä käytettävässä mallissa, jossa riski nähdään uhkan todennäköisyyden ja vaikuttavuuden tulona<sup>24</sup>.

---

<sup>13</sup> O'Brien 2008, s. 11

<sup>14</sup> Husa ja Pohjolainen 2009, s. 41

<sup>15</sup> Valtiosopimus 32/1960

<sup>16</sup> Regulation (EC) 526/2006

<sup>17</sup> Linnell 2009, s. 44

<sup>18</sup> Huhtinen ja Hanén 2011, s. 14

<sup>19</sup> Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008

<sup>20</sup> Salokorpi ja Rytönen 2010, s. 14

<sup>21</sup> ISO GUIDE 73:2009, s. 1

<sup>22</sup> Furedi 2002, s. 17

<sup>23</sup> Kuusela ja Ollikainen 2005, s. 17

<sup>24</sup> Rajavartiolaitos, RVL PAK C.12



Edellä olevan tarkastelun tarkoituksena on tuoda esille pohdinnan kohteena olevan käsitteen abstraktisuus ja monialaisuus. Asetelmaa voidaan vielä korostaa tarkastelemalla termin kahta ensimmäistä osaa yhdessä. Rajaturvallisuus on käsitteenä nuori, eikä sitä ole määritelty yksiselitteisesti missään. Tämä on mielenkiintoista, sillä kuten aikaisemmin todettiin, rajaturvallisuuden ylläpito on Rajavartiolaitoksen lakisääteinen päätehtävä. Rajavartiolain toinen pykälä määrittelee keinot, joilla rajaturvallisuutta ylläpidetään, mutta itse rajaturvallisuutta laki tai sen valmisteluaineisto ei terminä määrittele<sup>25</sup>.

Asetettuihin tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi rajaturvallisuusriski on pystyttävä määrittelemään ymmärrettävällä ja tiedeyhteisössä hyväksyttävällä tavalla. Tehtävän haasteellisuus liittyy hermeneutiikan keskeiseen ajatukseen kokonaisuuden ymmärtämisen taidosta<sup>26</sup>. Yksi lähestymistapa voisi olla Pitkäniityn diplomityössään<sup>27</sup> käyttämä kielitieteellinen lähestymistapa<sup>28</sup>. Pitkäniitty tarkastelee Rajavartiolaitoksen riskianalyysiä semiotiikan ja semantiikan kautta. Aiheesta olisi täysin mahdollista tehdä myös teorialähtöinen sisällön analyysi tai haastatteluihin perustuva aineistolähtöinen sisällönanalyysi.<sup>29</sup>

Tutkiessaan Rajavartiolaitoksen riskianalyysin laatua Napola<sup>30</sup> keräsi mittavan haastatteluaineiston, jonka käytettävyyttä ja laajentamista myös tämän tutkielman aineistona tarkasteltiin. Pyrittäessä määrittelemään käsitettä yleisesti hyväksyttävällä tavalla voi haastattelu- tai kyselyaineisto kuitenkin subjektiivisuutensa vuoksi muodostua yleistettävyyden kannalta ongelmalliseksi<sup>31</sup>.

Tässä tutkielmassa rajaturvallisuusriskiä pidetään rajaturvallisuuden liittyvänä terminä, joka voidaan asemoida johtamisen nelikentässä<sup>32</sup> johtamisen (management) alle. Oletuksena on, että rajaturvallisuusriski on vielä vakiintumaton termi, mutta termin jäsentymisen kautta rajaturvallisuuden kohdistuvien uhkien tunnistaminen tarkentuu ja uhkien hallintaa on mahdollista tehostaa parempien päätöksentekoodellytysten<sup>33</sup> kautta.

---

<sup>25</sup> Rajavartiolaki

<sup>26</sup> Gadamer 2005, s. 207

<sup>27</sup> Ks. Pitkäniitty 2009

<sup>28</sup> Pitkäniitty 2009, s. 5

<sup>29</sup> Tuomi ja Sarajärvi 2009, s. 103

<sup>30</sup> Ks. Napola 2011

<sup>31</sup> Muun muassa Tuomi ja Sarajärvi 2009, s. 72

<sup>32</sup> Virta 2007, s. 22

<sup>33</sup> Aven 2003, s. 98

Tässä tutkielmassa käytetään Wilsonin<sup>34</sup> 1960-luvulla kehittämää käsiteanalyysimallia. Anu Puusa<sup>35</sup> toteaa Wilsonin mallin soveltuvan erinomaisesti erityisesti organisaatiotutkimuksen usein abstraktin ja vielä vakiintumattoman käsitteistön systemaattiseen tarkasteluun. Puusa korostaa Wilsonin menetelmän metodista merkitystä itsenäisenä tutkimusotteena. Käsiteanalyysi on siis itsessään laadullinen tutkimusmenetelmä. Tässä tutkielmassa käytetään Puusan sovellettua versiota Wilsonin mallista. Analyysin kussakin vaiheessa perehdytään kuitenkin myös Wilsonin alkuperäisteoksen *Thinking with concepts*<sup>36</sup> selitykseen vaiheen merkityksestä. Tässä työssä tutkimusmenetelmänä käytettävän käsiteanalyysin<sup>37</sup> vaiheet ovat seuraavat:

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

Puusan mukaan Wilsonin analyysimalli noudattaa hermeneuttisen kehän periaatetta.<sup>38</sup> Tämän tutkielman analyysin kulkua voidaan kuvata ajattelun kehänä, joka kulkee riskin käsitteen aikaisemman tutkimuksen, sisäasiainministeriön ja Rajavartiolaitoksen toimintaa määrittävän normiston sekä Rajavartiolaitoksen vakiintuneen toimintakulttuurin muodostamien kokonaisuuksien läpi. Analyysin kulkua tässä viitekehyksessä ohjaavat edellä esitellyt Wilsonin analyysimallin vaiheet ja asetetut tutkimuskysymykset.

Analyysin neljä ensimmäistä vaihetta määrittelevät rajaturvallisuusriskin teoreettisia sidoksia ja käsitteen ominaispiirteitä. Neljä viimeistä vaihetta painottuvat puolestaan rajaturvallisuusriskin empiiriseen merkitykseen. Kyseiset analyysin vaiheet on jaettu raportissa kahdeksi erilliseksi luvuksi. Luvussa kaksi käsitellään rajaturvallisuusriskin teoreettista ulottuvuutta ja luvussa kolme paneudutaan käsitteen empiiriseen merkitykseen.

---

<sup>34</sup> Ks. Wilson 1969

<sup>35</sup> Ks. Puusa 2008

<sup>36</sup> Wilson 1969, s. 23

<sup>37</sup> Puusa 2008, s. 1 ja 6

<sup>38</sup> Puusa 2008, s. 7

Wilson tunnistaa menetelmässään ongelmia tai tekijöitä, jotka analyysitekniikan käyttäjän on huomioitava. Hän korostaa tutkijan mahdollisuutta eksyä analyysin kohteena olevasta termistä analyysin aikana, mutta toisaalta Wilson pitää eksymistä luonnollisena osana käsitteen ymmärtämistä. Hän varoittaa menetelmän käyttäjää myös ylimielisyydestä tutkittavana olevaa ilmiötä kohtaan. Joskus tarkastelun kohteena oleva ilmiö voi tuntua yksinkertaisemmalta kuin se todellisuudessa onkaan. Kolmanneksi Wilson korostaa rajauksen merkitystä analyysin hallinnan näkökulmasta ja neljänneksi hän alleviivaa tieteellisen debatin merkitystä. Hänen mukaansa on erittäin tärkeää keskustella analyysin kohteena olevasta ilmiöstä prosessin aikana. Ajattelun testaaminen ja uudet näkökulmat tukevat käsitteen analysointiprosessia. Wilsonin määrittelemät vaaranpaikat huomioidaan siirryttäessä käsiteanalyysin ensimmäiseen vaiheeseen.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Wilson 1969, s. 17–23

## 2 RAJATURVALLISUUSRISKIN TEOREETTINEN ULOTTUVUUS

### 2.1 Käsitteen valinta ja alkuperän tunnistaminen

Ensimmäisen vaiheen tarkoitus on Wilsonin mukaan osoittaa tarkasteltavan termin alkuperä ja perustella sen tutkimisen merkitys. Lisäksi tarkastellaan, millaista ilmiötä käsitteellä pyritään kuvaamaan.<sup>40</sup>

Asiantuntijaryhmän kirjoittama oppikirja ”Ammattina turvallisuus” vuodelta 2009 asemoi Rajavartiolaitoksen yhdeksi sisäisestä turvallisuudesta vastaavista viranomaisista.<sup>41</sup> Poliisilaki kuitenkin määrittää sisäisestä turvallisuudesta vastaavaksi viranomaiseksi poliisin. Rajavartiolaitolaki puolestaan määrittää Rajavartiolaitoksen toiminnan tavoitteeksi rajaturvallisuuden ylläpitämisen. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia vuodelta 2010 kuvailee rajaturvallisuuden ylläpitoa näin: *Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä turvataan rauhalliset olot ja hyvä rajajärjestys maamme kaikilla rajoilla sekä rajaliikenteen sujuvuus ja turvallisuus. Lisäksi ennaltaehkäistään ja torjutaan laitonta maahantuloa sekä ihmiskauppaa ja -salakuljetusta.*

Rajavartiolain toinen pykälä puolestaan määrittelee rajaturvallisuutta näin: *Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämistä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävistä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhkat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus.* Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa on käytetty molempia yllä mainittuja rajaturvallisuuden ylläpidon määritelmiä<sup>42</sup>.

Strategiassa 2019 Rajavartiolaitos asettaa päämääräkseen rajaturvallisuusriskien tunnistamisen. Edellä käsiteltyjen Rajavartiolaitoksen toimintaa määrittävien virallisten ja epävirallisten normien<sup>43</sup> mukaan voidaan olettaa, että rajaturvallisuusriskit ovat riskejä, jotka uhkaavat sitä yksilöllistä, yhteiskunnallista tai globaalia hyvää, jota rajaturvallisuuden ylläpidolla pyritään suojaamaan. Rajaturvallisuusriskin määrittelemisen onkin edellä mainituista syistä perusteltua.

---

<sup>40</sup> Wilson 1969, s. 63

<sup>41</sup> Tikkanen ja muut 2009, s. 45

<sup>42</sup> Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008, s. 38

<sup>43</sup> Husa ja Pohjolainen 2009, s. 5

## 2.2 Analyysin tavoitteiden asettaminen

Puusan mukaan Wilsonin käsiteanalyysin toisessa vaiheessa on tuotava esille analyysin laatimisen tavoitteet ja tarkoitus. Näin valmiin analyysin lukija pystyy hahmottamaan analyysin lopputuleman käyttötarkoituksen.<sup>44</sup>

Tämän analyysin tavoite on määritellä rajaturvallisuusriski käsitteenä siten, että se ymmärretään rajaturvallisuuteen liittyvänä terminä yksiselitteisesti. Niklas Luhman käsittelee kirjassaan Ekologinen kommunikaatio turvallisuuden kokonaisuutta, viranomaisten tehtäviä ja turvallisuuteen kohdistuvia uhkia. Luhman korostaa uusia uhkia, jotka eivät mahdu selkeästi yhden viranomaisen vastuulle. Tällaiset uhkat edellyttävät viranomaisten yhteistyötä ja toimintaympäristön laajaa ymmärtämistä. Tästä näkökulmasta on tärkeää, että rajaturvallisuus ja siihen kohdistuvat uhkat ymmärretään viranomaisten välisessä vuorovaikutuksessa samalla tavalla. Määrittelemällä rajaturvallisuusriski täsmällisesti, voidaan välttää Luhmanin esille tuomia uhkien ymmärtämiseen ja torjumiseen liittyviä integraatio-ongelmia.<sup>45</sup>

Konkretisoituvan riskin vaikutuksella on aina jossain määrin subjektiivinen merkitys.<sup>46</sup> Puhuttaessa yksilöistä, yrityksistä tai julkisista organisaatioista riskeillä on erilainen merkitys ja tätä kautta prioriteettijärjestys. Rajavartiolaitoksen strategisessa fokuksessa ovat luonnollisesti rajaturvallisuuden ylläpitoon liittyvät riskit - rajaturvallisuusriskit. On luonnollista, että osana näistä riskeistä on yhteneviä erityisesti Tullille ja Poliisille tärkeiden riskien kanssa. Kunkin viranomaisen lakisääteinen tehtävä määrittää ne vastualueet, jotka kyseisen viranomaisten toiminnan pitää kattaa.

---

<sup>44</sup> Puusa 2008, s. 4

<sup>45</sup> Luhman 2004

<sup>46</sup> Kuusela ja Ollikainen 2005, s. 28

Rajavartiolaitos toimii muiden valtion virastojen tapaan valtionhallinnon tulosoajauksessa. Tilivelvollisuus edellyttää, että resurssit käytetään tehokkaasti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden aikaansaamiseksi<sup>47</sup>. Rajavartiolaitoksen vaikuttavuus koostuu viidestä osa-alueesta: rajaturvallisuuden ylläpitäminen, sujuvan rajaliikenteen varmistaminen, viranomaisavun tuottaminen harvaan asutuille alueille, merellisen turvallisuuden lisääminen ja uskottavaan puolustukseen osallistuminen<sup>48</sup>. Rajaturvallisuuden tuloksellisen ylläpidon kannalta on keskeistä, että resurssit kohdennetaan juuri rajaturvallisuuteen kohdistuvien tunnistettujen uhkien eli rajaturvallisuusriskien ennalta ehkäisyyn, hallintaan ja torjuntaan. Rajavartiolaitoksen toiminnan tulosten raportoinnin selkeyden kannalta rajaturvallisuuden ja rajaturvallisuusriskin käsitteiden on oltava ymmärrettävällä tavalla määriteltyjä.

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

### 2.3 Käsitteen erilaisia tulkintatapoja ja esimerkkejä käsitteen käytöstä

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

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

1. Viitekehyksen määrittäminen
2. Riskien tunnistaminen
3. Riskien analysointi
4. Riskien arviointi ja arvottaminen (*evaluation*)
5. Riskienhallinnan toimenpiteet<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Valtionvarainministeriö, tulosoajauksen käsikirja 2005, s. 26

<sup>48</sup> Rajavartiolaitos, RVL PAK A 9 Ratu, s. 11

<sup>49</sup> ISO 31000:2009, s. 14–18

Suominen toteaa riskienhallinnan ja riskianalyysin juurten olevan 1930-luvun Yhdysvalloissa<sup>50</sup>. Tuolloin taloustieteen kontekstissa puhuttiin riskienhallinnasta ja vahinkoriskien suojaamisesta. Riskin ja talouden yhteyksiä voidaan löytää huomattavasti kauempaakin. Hanén toteaa tutkimuksessaan, että jo 1700 eKr. babylonialaiset käyttivät merilainoja laivaliikenteen riskien kattamiseen. Näin riski -sanana voidaan katsoa tulevan kreikkalaisperäisestä karia tarkoittavasta *rhi zikon* sanasta ja karin kiertämistä tarkoittavasta *risicare* sanasta<sup>51</sup>. Tieteellisen viitekehyksen ulkopuolella riskienhallinta on ollut ja on aina läsnä ihmisten elämässä. Ihminen pyrkii perusluonteensa mukaisesti minimoimaan tappiot ja maksimoimaan voitot.

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

Perinteisesti riskit on jaettu erilaisiin kategorioihin. Tyypillisenä vedenjalkana on käytetty riskin toteutumisen mahdollisia seurausvaikutuksia. Toteutuessaan pelkästään vahinkoa aiheuttava riski edustaa puhdasta riskiä. Suomalaiseksi termiksi on vakiintunut vahinkoriski. Vahinkoriskin toteutuminen merkitsee aina yritykselle tai organisaatiolle tappiota eikä siihen missään olosuhteissa liity voiton mahdollisuutta. Vahinkoriskin toteuduttua sen seuraukset ovat aina haitallisia. Vahinkoriskit ovat luonteeltaan vakuutuskelpoisia riskejä eli ne voidaan yleensä ulkoistaa vakuuttamalla.<sup>52</sup>

Riskin toteutuminen saattaa tappion ohella merkitä myös tuotto-odotusten toteutumatta jäämistä. Tällaista riskiä pidetään talousmaailmassa liiketaloudellisena riskinä<sup>53</sup>. Nämä riskit liittyvät päätöksentekoon ja niihin liittyy myös tuoton mahdollisuus. Mikäli riski on tiedossa ja tunnistettu, hyväksytään sen olemassaolo tietoisesti päätöksenteon yhteydessä.

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

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

<sup>50</sup> Suominen 2003, s. 27

<sup>51</sup> Hanén 2005, s. 51

<sup>52</sup> Suominen 2003, s. 12

<sup>53</sup> Sama

Esimerkiksi Rajavartiolaitoksen vuosittaisessa strategisessa riskianalyysissä yllä esitelty kaava puetaan riskimatriisin muotoon, jolloin tunnistetulle riskille saadaan määritettyä numeerinen suuruus. Riskien arvottaminen on riskienhallinnan näkökulmasta välttämätöntä<sup>54</sup>. Määritetyt riskit vaikuttavat toiminnan- ja talouden suunnittelun kautta Rajavartiolaitoksen toiminnan kohdentamiseen.

Taloustieteessä riskienhallinnan ja riskianalyysin tavoite on selvä. Toiminnalla pyritään liiketoiminnan tehokkuuteen, johon myös vahinkoriskien torjunta osin kuuluu. Taloustieteen riskienhallinnan ideologiaa puhtaimmillaan edustaa Harry Markowitzin 1950-luvulla kehittämä ja myöhemmin tiedeyhteisössä klassikoksi noussut portfolio-teoria. Teoriassa käsitellään riskin hajauttamiseen ja tuoton maksimointiin liittyvää problematiikkaa. Tällekin teorialle on merkitsevää rahan ja tuoton asettuminen itsestään selvästi ajattelun keskiöön<sup>55</sup>.

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

Rajavartiolaitoksen toiminta turvallisuusviranomaisena perustuu rajavartiolakiin, joka määrittää Rajavartiolaitoksen toiminnan tavoitteeksi rajaturvallisuuden ylläpitämisen<sup>56</sup>. Tässä yhteydessä rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan niitä kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämisestä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhkat sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Jauri 1997, s. 12

<sup>55</sup> Markowitz 1959

<sup>56</sup> Rajavartiolaki 3 §

<sup>57</sup> Rajavartiolaki 2 §



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

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

## 2.4 Ominaispiirteiden tunnistaminen ja nimeäminen

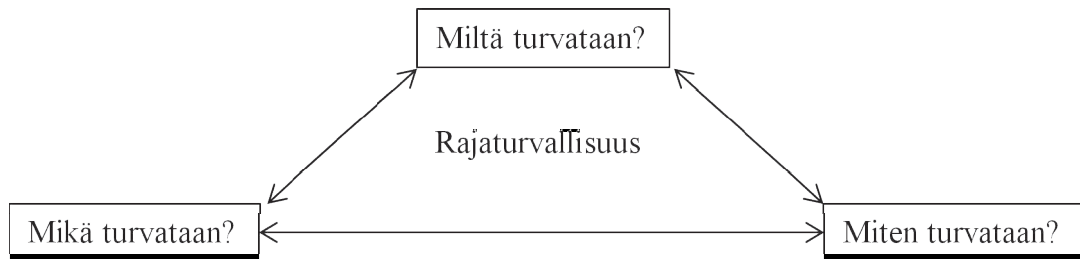
Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tärkeimmät tehtävät ovat Suomen itsenäisyyden, alueellisen koskemattomuuden ja perusarvojen turvaaminen, väestön turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä yhteiskunnan toimivuuden ylläpitäminen<sup>58</sup>. Rajaturvallisuusriskillä voidaan katsoa olevan liittymäpintoja kaikkiin edellä mainittuihin tehtäviin.

Edellisessä vaiheessa pohdittiin mahdollisuutta, että rajaturvallisuusriski käsitteenä indikoisi rajaturvallisuuteen kohdistuvien uhkien todennäköisyyttä ja vaikuttavuutta. Samalla todettiin, että rajaturvallisuus käsitteenä on vaikeasti määriteltävissä. Rajaturvallisuusriskin ominaispiirteiden tunnistamiseksi on välttämätöntä pohtia, mitä rajaturvallisuusriskejä hallitsemalla pyritään suojaamaan ja mistä uhkista rajaturvallisuusriski muodostuu. Määrittely on mahdollista tehdä tarkastelemalla rajaturvallisuuden diskurssiulottuvuuksia<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010, s. 5

<sup>59</sup> Ks. esimerkiksi Linnéll 2009, s. 46



Kuva 1. Rajaturvallisuuden diskurssiulottuvuudet

Rajaturvallisuuden diskurssiulottuvuuksien määrittäminen on keskeistä analyysin edellisessä vaiheessa listattujen riskienhallinnan prosessin vaiheiden ja erityisesti rajaturvallisuusriskien hallinnan kontekstin määrittämisen kannalta. Vastaamalla rajaturvallisuuden osalta kuvassa yksi esitettyihin kysymyksiin, voidaan määrittää myös Rajavartiolaitoksen tehtävänä olevan rajaturvallisuuden ylläpidon ydin. Rajaturvallisuusriskien ominaispiirteiden määrittämisen kannalta on keskeistä löytää ne uhkat, jotka rajaturvallisuuteen kohdistuvat ja ne kohteet, joihin konkretisoituneen uhkan vaikutus kohdistuu. Kysymys ”*miten turvataan?*” liittyy olennaisesti rajaturvallisuusriskien hallinnan kokonaisuuteen, mikä rajataan jo analyysin tässä vaiheessa jatkotutkimuksen aiheeksi.

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

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

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

- Valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämisestä annettujen säännösten rikkominen
- Rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhkat

- Laittoman maahantulon järjestäminen
- Alueloukkaus
- Terrorismi
- Rajavyöhykkeestä annettujen sääntöjen rikkomien
- Rajat ylittävä rikollisuus:
  - Kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus
  - Huumaus- ja muiden kiellettyjen aineiden ja laittomien tuotteiden kuljetus ja kauppa
  - Paritus
  - Väärennettyjen eurojen levittäminen
  - Ulkomailta Suomeen suuntautuva omaisuusrikollisuus
  - Talousrikollisuus kuten kuittikauppa, veropetokset, lyhyen elinkaaren yhtiöiden ja pimeään työvoiman välittämistä ja hyväksikäyttöä
  - Ihmissalakuljetus ja -kauppa
  - Vapaan liikkuvuuden ja viisumihelpotusten väärinkäytökset.

Tarkasteltaessa yllä listattuja rajaturvallisuuden kohdistuvia uhkia voidaan todeta, että ne ovat luonteeltaan Luhmanin tarkoittamia monialaisia, uusia<sup>60</sup> uhkia, joista vain muutama on määritetty pelkästään Rajavartiolaitoksen torjuttavaksi.

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

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

---

<sup>60</sup> Ks. Luhman 2004

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia vuodelta 2010 määrittelee sisäisen turvallisuuden tavoitetilan näin: *Sisäisen turvallisuuden ylläpitämisellä ehkäistään ennalta ja torjutaan Suomeen ja sen väestöön kohdistuvia rikoksia, onnettomuuksia ja ympäristövahinkoja tai muita vastaavia häiriöitä ja uhkia sekä hallitaan niiden seuraukset. Sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä korostuu toimivaltaisten viranomaisten operatiivinen toiminta, johon lainsäädäntö antaa hyvät edellytykset. Tiivis yhteistyö muiden viranomaisten ja muiden toimijoiden kesken kaikilla hallinnon tasoilla tukee tätä työtä.*<sup>61</sup>

Sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaan: *sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan sellaista yhteiskunnan tilaa, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista sekä turvallisesta yhteiskunnasta ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista ja suomalaisen yhteiskunnan taikka kansainvälistyvän maailman ilmiöistä tai muutoksista johtuvaa pelkoa tai turvattomuutta.*<sup>62</sup>

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

Aluevalvontalaki määrittää puolustusministeriön aluevalvontaa johtavaksi viranomaiseksi ja aluevalvontaviranomaisiksi sotilas-, rajavartio-, poliisi- sekä tulliviranomaiset. Rajavartiolaitoksen tehtävän osalta todetaan, että Rajavartiolaitos huolehtii aluevalvonnasta valtakunnan rajoilla sekä siellä, minne sen toiminta rajavartiolain mukaan kohdentuu.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010, s. 29

<sup>62</sup> Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008, s. 6

<sup>63</sup> Aluevalvontalaki

Ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajapinta on häilyvä<sup>64</sup>. Raja- ja merivartiokoulun tutkija Minna Jokela käsitteli tätä rajapintaa Rajavartiolaitoksen järjestämässä seminaarissa Espoossa syksyllä 2011. Jokela käsitteli muuttuneita uhkakuvia ja rajat ylittävien uhkakuvien tutkimisen tärkeyttä. Rajaturvallisuuden näkökulmasta on keskeistä havaita uusien uhkien kompleksisuus ja kyky ulottua niin sisäisen kuin ulkoisenkin turvallisuuden alueille.<sup>65</sup>

Rajaturvallisuusriskin ominaispiirteet liittyvät edellä esitettyyn ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajapintaan tai näiden käsitteiden vuorovaikutukseen. Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategia määrittelee sisäisen turvallisuuden keskeisiksi uhkiksi terrorismin, vakavan järjestäytyneen rikollisuuden, tietoverkkorikollisuuden, rajat ylittävän rikollisuuden, väkivallan yleensä, katastrofit ja liikenneonnettomuudet.<sup>66</sup> Tarkasteltaessa näitä uhkia huomataan, että useimmilla niistä on globaali luonne. Strategiassa todetaankin, että sisäistä turvallisuutta ei ole olemassa ilman ulkoista ulottuvuutta.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Ks. esimerkiksi Tikkanen ja muut 2009, s. 36 tai Linnéll 2009, s. 44–53

<sup>65</sup> Jokela 2011, s. 7

<sup>66</sup> Euroopan neuvoston pääsihteeristö, sisäisen turvallisuuden strategia 2010, s. 13–14

<sup>67</sup> Sama

### 3 RAJATURVALLISUUSRISKIN EMPIIRINEN ULOTTUVUUS

#### 3.1 Malliesimerkin laatiminen

Wilson korostaa viidennen vaiheen merkitystä ja ilmiön edustavuutta määriteltävän termin ymmärtämisen kannalta. Hän korostaa malliesimerkin perusteellista käsittelyä ja kuvattavan käsitteen ilmenemistä kyseisessä ilmiössä.<sup>68</sup> Puusa korostaa termistä esille nousseitten ominaispiirteiden esiintymistä malliesimerkissä. Hänen mukaansa malliesimerkin pitää selvittää lukijalle myös käsiteltävän termin esiintymismahdollisuuksia päivittäisessä elämässä.<sup>69</sup> Tämän käsiteanalyysin malliesimerkiksi valitaan laittoman maahantulon ilmiö, johon liittyen rajaturvallisuusriskin käytettävyyttä tarkastellaan. Malliesimerkki perustuu kirjoittajan vuonna 2009 Sotilasaikakauslehdessä julkaisemaan laittoman maahantulon ilmiötä käsittelevään artikkeliin<sup>70</sup>. Valinta on perusteltu, koska kirjoittaja on saanut artikkelista palautetta alan asiantuntijoilta, millä voidaan katsoa olevan arvoa ilmiön kuvaamisessa.

Laiton maahantulo on Rajavartiolaitoksen tematiikassa keskeinen termi. Sisäasiainministeriön sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluaineistossa termi on määritelty näin: ”*Laiton maahantulo ja maassa oleskelu (ml. laitton maahanmuutto) voi tarkoittaa luvatonta maahantuloa ja oleskelua, jolloin ulkomaalaisella ei ole häneltä ulkomaalaislain mukaan vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa tai muuten oikeutta saapua Suomeen ja/tai oleskella Suomessa. Laittomalla maahanmuutolla tarkoitetaan toimintaa, jossa maahantuloa, maassa oleskelua tai maasta lähtöä koskevia kansainvälisiä tai kansallisia sopimuksia, lakeja ja määräyksiä rikotaan joko tilapäis- tai pysyväisluonteisesti. Laittomalla maahanmuutolla viitataan sekä kolmansien maiden kansalaisiin, jotka saapuvat jäsenvaltioiden alueelle laittomasti, että henkilöihin, jotka tulevat maahan laillisesti, mutta jäävätkin sallittua kauemmaksi ajaksi tai muuttavat oleskelutarkoitustaan ilman viranomaisen lupaa*”<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Wilson 1969, s. 28

<sup>69</sup> Puusa 2008, s. 5

<sup>70</sup> Suomalainen 2009, s. 18

<sup>71</sup> Sisäasiainministeriö 2008

Määritelmä mahdollistaa laittoman maahantulon tarkastelun lainsäädännön luoman normiston näkökulmasta. Inhimillisen turvallisuuden aspekti voidaan perustellusti sivuuttaa ja pohdinta laittoman maahantulon oikeutuksesta ja globaalista etiikasta voidaan jättää toisen tutkielman aiheeksi. Maahantuloon liittyvä laittomuus sidotaan rajanylityksen<sup>72</sup> hetkeen ja maassa oleskelun laillisuuteen ottamatta kantaa henkilön myöhemmin saamaan statukseen tai inhimillisen turvallisuuden tarpeisiin.

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

Maantieteellisessä muuttoliiketutkimuksessa päätös muuttamisesta tai paikoilleen jäämisestä on keskeinen. Miksi ihmiset jättävät kotinsa ja lähtevät liikkeelle? Luennoissaan Bobbardin kansainvälisessä rajaturvallisuuden symposiumissa keväällä 2007, professori Friedrich Heckmann Bambergin yliopistosta lähestyi kysymystä kahdesta näkökulmasta. Hän jakoi lähtemisen motiivit taloudellisiin ja ei-taloudellisiin tekijöihin. Heckman korosti myös tietoyhteiskunnan vauhdittamaa arvomaailmojen sekoittumista, jossa etenkin länsimaiset arvot ja ihanteet ruokkivat ihmisten halua etsiä parempaa tulevaisuutta. Arvojen diffuusiota korostava ajatusmalli antaa suuren painoarvon laittomaan maahantuloon sekaantuneelle järjestäytyneelle rikollisuudelle, joka käyttää ”markkinoinnissaan” juuri näitä arvoihin liittyviä mielikuvia.<sup>73</sup>

Tässä tutkielmassa laittoman maahantulon ilmiön ymmärtämiseen pyritään rationaalisen vallinnan teoriaa soveltavan<sup>74</sup> *uhkaelementtikaavion*<sup>75</sup> tarjoaman viitekehyksen kautta. Kaavio on esitetty kuvassa 2.

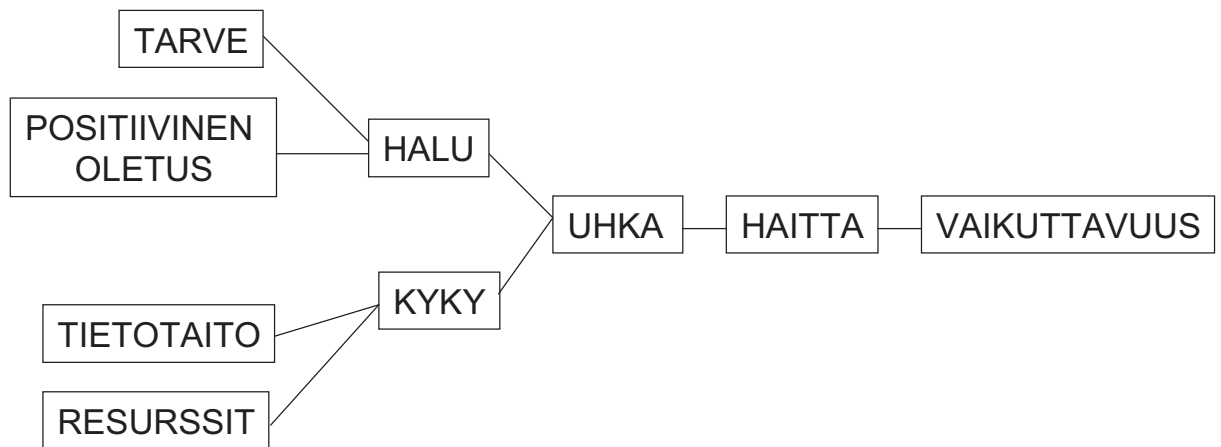
---

<sup>72</sup> Rajavartiolaki, 3. luku

<sup>73</sup> Frontex, International border management symposium, Final report s. 27

<sup>74</sup> Ks. Cornish ja Clarke, 1986

<sup>75</sup> EUROPOL SIAC-opetusmateriaali, 2007



**Kuva 2,** Uhkaelementtikaavio

Edellä esitetty kaavio voidaan tulkita aggressiiviseksi inhimillisen turvallisuuden näkökulmasta. Kriminologinen lähentymistapa on muuttoliiketutkimuksessa kieltämättä kova, mutta tässä kohtaa on hyvä muistaa edellä tehty maahantulon hetkeen ja oleskeluun liittyvä näkökulman raja. Ihmisoikeusjärjestöt ovat oikeutetusti huolissaan esimerkiksi Välimeren alueella laittomasti maahan tulevien ihmisten tulevaisuudesta<sup>76</sup>. Laittoman maahantulijan asettaminen uhrin asemaan on inhimillistä ja luonnollista. Toisaalta kriminologisen tarkastelun välttely voi johtaa ilmiöön mahdollisesti kätkeytyvän järjestäytyneen rikollisuuden piilossa pysymiseen.

Uhkaelementtikaaviota voidaan kritisoida pyrkimyksestä liialliseen asioiden yksinkertaistamiseen. Aikaisemmin totesimme rajaturvallisuuteen liittyvien ilmiöiden edustavan kompleksisuuksia uhkia. Analysoitaessa ihmisten toimintaa on huomioitava Huhtisen ja Hanénin turvallisuuden kompleksisuuden yhteydessä esille tuoma situaatio-käsite, jolla tarkoitetaan ihmisten viimehetkellä tekemiä ratkaisuja, joita on lähes mahdoton ennustaa.<sup>77</sup> Mallin vahvuus on kuitenkin juuri sen yksinkertaisuudessa. Sitä käytettäessä ei kuvata uutta ilmiötä vaan analysoidaan olemassa olevaa ja kaikkien tunnustamaa tapahtumaa.

Laittoman maahantulon, ihmiskaupan ja laittoman maahantulon järjestämisen tapausten määrästä on saatavilla paljon tilastomateriaalia. Kaavion avulla voidaan ymmärtää maahanmuuton kokonaisuus ja laittoman maahantulon ilmiö osana sitä.

<sup>76</sup> Esimerkiksi <http://www.amnesty.org> - libya-mass-expulsion-of-irregular-migrants

<sup>77</sup> Huhtinen ja Hanén 2011, s. 16



Rajaturvallisuusriskin näkökulmasta on tärkeää tarkastella, millaisia uhkia laitton maahantulo aiheuttaa rajaturvallisuudelle. Aikaisemmin todettiin, että rajaturvallisuuden yhteydessä riski muodostuu tunnistetun uhkan todennäköisyyden ja vaikuttavuuden tulosta.

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

Uhkaelementtikaaviota voidaan käyttää myös rikosten ennaltaehkäisyn ja torjunnan menetelmien kohdentamisen selittämiseen<sup>78</sup>. Ennaltaehkäisyssä pyritään vaikuttamaan erityisesti *haluun* ja *kykyyn*, kun taas torjunta tähtää *haitan* ja erityisesti *vaikuttavuuden* minimointiin. Edellä mainitussa esimerkissä ydinohjelmien rajoittaminen ja rikastamisen estäminen on uhkan ennaltaehkäisyä, kun taas esimerkiksi ohjuskilven rakentamisella ja suojeleusuunnittelulla valmistaudutaan toteutuvan uhkan *haitan* ja *vaikuttavuuden* torjuntaan.

Laittoman maahantulon ilmiötä voidaan mallintaa määrittämällä uhkaelementtikaavion tekijöiden alle tekijäjoukkoja (liite 2). Tekijöitä voidaan määritellä edellä mainituista muuttoliiketutkimuksen teorioista, turvapaikkatutkimusten materiaaleista, maahanmuuttajien kertomuksista<sup>79</sup> ja erilaisista tilastojulkaisuista<sup>80</sup>.

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

<sup>78</sup> Soveltaen EUROPOL SIAC-reading material 2007

<sup>79</sup> Esimerkiksi Jantunen 2005

<sup>80</sup> Tilastokeskus 2007

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

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

Laittomaan maahantuloon liittyvästä järjestäytyneestä rikollisuudesta muodostuu helposti kuva lähtömaan, reitin ja lopullisen kohdemaan käsittävästä logistisesta verkosta. Mielikuva ei ehkä kuitenkaan ole oikea. Mitä luultavimmin yksittäisen laittoman maahantulijan matkaan liittyy useita eri rikollisia, jotka ovat linkittyneet toisiinsa vain tarveperusteisesti, mutta varsinaista johdettua rikollisorganisaatiota ei ole olemassa. Voidaan puhua paremminkin organisoituneista rikollisista organisoidun rikollisuuden sijaan<sup>81</sup>. Rikolliset liittyvät verkostoonsa taitavasti myös asiasta tietämättömiä tahoja ja jopa viranomaisia.

Mainittakoon esimerkkinä hyvää tarkoittavat järjestöt, jotka tarjoavat laittomasti maahan tulleille henkilöille epävirallisia turvakoteja. Toiminnallaan ne voivat muodostaa tietämättään ”enkelirenkaan” laittoman maahantulon ketjuun. Välimeren alueen massamaiselle laittoman maahantulon järjestämiselle on tyypillistä, että opastaminen tapahtuu ainoastaan Euroopan unionin ulkopuolella. Henkilöt opastetaan merimatkaan yli Välimeren ja kehoitetaan ottamaan yhteyttä viranomaisiin tai esimerkiksi Punaiseen ristiin saavuttaessa puhelinverkkojen kattavuusalueelle<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Soveltaen EUROPOL SIAC- reading material 2007

<sup>82</sup> Kantola 2009, s. D4

Ilmiöön liittyvälle rikollisuudelle on tyypillistä myös erittäin hyvä tilannetietoisuus. Muutokset kansallisessa ulkomaalaispolitiikassa näkyvät hyvin nopeasti. Esimerkiksi maahanmuuttopolitiikan muuttuminen Ruotsissa aiheutti turvapaikan hakijoiden määrän moninkertaistumisen Suomessa vuoden 2009 alussa<sup>83</sup>.

### 3.2 Lähikäsitteiden tarkastelu

Käsitteen määrittely ilman sitä lähellä olevien käsitteiden tunnistamista on mahdotonta.<sup>84</sup> Analyysin kuudennessa vaiheessa tarkastellaan riskin ja uhkan välistä suhdetta. Aikaisemmin todettiin, että rajaturvallisuuden kontekstissa riski ymmärretään tunnistetun uhkan vaikuttavuuden ja todennäköisyyden tulona.

Riski eroaa uhkasta siten, että riski on uhkaa konkreettisempi asia ja se pystytään määrittelemään ja arvioimaan.<sup>85</sup> Kansainvälinen ISO -standardi määrittelee uhkan riskin lähteeksi. Joissakin lähteissä myös uhka ja vaara erotellaan erillisiksi termeiksi<sup>86</sup>. Rajaturvallisuuden kontekstissa uhka ja vaara mielletään yleisesti samaksi asiaksi. Tämä on nähtävissä niin rajaturvallisuuden riskianalyysiä määrittävästä pysyväisasiakirjasta kuin Euroopan unionin rajaturvallisuusviraston julkaisemasta riskianalyysimallistakin.<sup>87</sup>

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

---

<sup>83</sup> [www.migr.fi](http://www.migr.fi)

<sup>84</sup> Wilson 1969, s. 30

<sup>85</sup> Tikkanen ja muut 2009, s. 19, Salokorpi ja Rytönen 2010, s. 15 et. al.

<sup>86</sup> Ks. esimerkiksi Salokorpi ja Rytönen 2010, s. 15

<sup>87</sup> Ks. Rajavartiolaitos, RVL PAK C.12 ja Frontex, CIRAM 2011

Suomen kielestä puuttuvat anglosaksisessa kirjallisuudessa esiintyvät turvallisuuden lähikäsitteet *security* ja *safety*. Suomen kielessä turvallisuus käsittää niin tahallisesti kuin tahattomastikin turvallisuutta vaarantavat tekijät. Anglosaksisessa kirjallisuudessa termiä *security* käytetään tilanteissa, joissa viitataan esimerkiksi terrorismin tai muun rikollisuuden aiheuttamaan uhkaan. *Safety* termillä viitataan tahattomasta toiminnasta, vikaantumisesta tai esimerkiksi luonnon katastrofista johtuviin turvallisuutta heikentäviin seikkoihin.<sup>88</sup>

Turvallisuuden tulkinta ja sanan käyttö on riskin ja uhkan tapaan aika- ja paikkasidonnaista. Turvallisuus on käsitteenä monisyinen ja epäselväkin<sup>89</sup>. Turvallisuuteen liittyvistä käsitteistä tämän tutkielman keskiössä on rajaturvallisuus. Rajaturvallisuuteen kohdistuvat uhkat määriteltiin analyysin neljännessä vaiheessa. Tarkasteltaessa määritettyjä uhkia niistä suurimman osan voidaan katsoa menevän *security* käsitteen alle. Näille uhkille on tyypillistä, että niillä on rikoslaissa määritetty rikoksen tunnusmerkistö. Rajaturvallisuuteen kohdistuu kuitenkin myös *safety* käsitteeseen liittyviä uhkia. Näistä voidaan mainita esimerkkeinä ympäristökatastrofista tai tautiepidemiasta aiheutuvat hallitsemattomat muuttoliikkeet tai vaarallisten aineiden kuljetuksessa tapahtuvat kemikaalionnettomuudet<sup>90</sup>.

Weick tuo turvallisuuden tutkimukseen mielenkiintoisen näkökulman toteamalla, että vain yhdestä syystä tapahtuvat onnettomuudet ovat harvinaisia. Hänen mielestään on olennaista nähdä, miten erilliset pienet tapahtumat linkittyvät toisiinsa ja aiheuttavat onnettomuuden. Ennen kuin ihmiset ymmärtävät näiden tapahtumaketjujen syntymisen, on onnettomuuksien tapahduttava, jotta niiden syyt voidaan määrittää.<sup>91</sup>

Weick lähestyy turvallisuutta sosiologisesta näkökulmasta ja hänen edellä viitattu teoksensa keskittyy *safety* käsitteen alle menevien suuronnettomuuksien syntymekanismeihin. Toimintaympäristön tapahtumahistorialla on kuitenkin merkitystä myös rikosten ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan tähtäävässä viranomaistoiminnassa. Furedi tuo esille ilmiön, jossa joku tietty uhka nousee yhteiskunnassa korostetusti esille vaikka sen todellinen todennäköisyys ja vaikuttavuus olisivatkin muita uhkia pienempiä<sup>92</sup>. Näissä tilanteissa viranomaisten on vastattava kyseiseen uhkaan näyttävästi turvallisuuden tunteen aikaansaamiseksi. Tällöin voidaan puhua myös tietyn ilmiön nostamisesta poliittiseen agendaan ja sen turvallistamisesta<sup>93</sup>.

<sup>88</sup> Salokorpi ja Rytönen 2010, s. 15 et. al.

<sup>89</sup> Ks. esimerkiksi Linnéll s. 43–79

<sup>90</sup> Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008, s. 10

<sup>91</sup> Weick 1990, s. 571

<sup>92</sup> Furedi 2002, s. 15

<sup>93</sup> Buzan ja muut 1998, s. 23

Rajaturvallisuus määritellään tässä tutkielmassa rajaturvallisuusriskiin liittyvänä keskeisenä lähikäsitteenä. Määritelmä perustuu tutkielmassa edellä tehtyyn rajaturvallisuuden diskurssi-analyysiin ja Rajavartiolaitoksen tuloksellisuutta mittaavaan RATU -järjestelmän rajaturvallisuuden toteutumisen määritelmään<sup>94</sup>. Rajaturvallisuus on tila, jossa suvereenin valtion alueellista koskemattomuutta ei loukata. Rajojen ylitys tapahtuu säännösten mukaisesti ja määrättyjen rajaylityspaikkojen kautta. Rajat ylittävistä rikollisuudesta tai muusta rajoihin ja niiden lähialueisiin liittyvästä toiminnasta ei aiheudu vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle eikä kansanterveydelle.

### 3.3 Ennakkoehtojen ja seurausten kuvaaminen

Analyysin seitsemännessä vaiheessa määritetään tekijöitä, jotka liittyvät kiinteästi käsitteen olemassaoloon ja esiintymiseen. Seuraamuksilla tarkoitetaan niitä vaikutuksia, joita käsitteen esiintyminen tuottaa.<sup>95</sup>

Analyysin kolmannessa vaiheessa todettiin viitekehyksen määrittämisen olevan riskienhallintaprosessin ensimmäinen askel. Rajaturvallisuusriskin määrittely käsitteenä liittyy olennaisesti Rajavartiolaitoksen tilannekuva- ja riskianalyysitoiminnan viitekehyksen muodostamiseen. Kansainvälisen ISO -standardin mukaan viitekehys määrittää organisaatiolle riskienhallinnan näkökulmasta keskeiset sisäiset ja ulkoiset muuttujat. Viitekehys sisältää myös lainsäädännön ja muut toimintaa ohjaavat normit.<sup>96</sup>

Palattaessa tutkielmassa aikaisemmin tehtyyn rajaturvallisuuden diskurssiulottuvuuksien määrittelyyn, huomataan viitekehyksen määrittelyllä ja rajaturvallisuuden diskurssiulottuvuuksilla olevan selkeä yhteys. Rajaturvallisuuteen liittyvää riskianalysointia ei ole mahdollista tehdä, jos ei ymmärretä mitä rajaturvallisuusriskit ovat. Rajaturvallisuusriski -käsitteen johdonmukaisen käytön ennakkoehtona on siis Rajavartiolaitoksen tilannekuva- ja riskianalyysitoiminnan viitekehyksen selkeä määrittäminen. Kyseinen prosessi toteutetaan Rajavartiolaitoksen esikunnan keväällä 2012 toteuttaman riskianalyysinormiston päivityksen myötä.

---

<sup>94</sup> Rajavartiolaitos, RVL PAK A 9, s. 11

<sup>95</sup> Puusa 2008, s. 6

<sup>96</sup> ISO 31010 2009, s. 9

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

Riskien ja uhkien analysoinnin yhteydessä käytetään toimintaympäristön kuvaamiseen usein termiä kompleksisuus. Termillä tarkoitetaan ilmiöön liittyvien osatekijöiden moniulotteista vaikutusta toisiinsa<sup>97</sup>. Johnson korostaa ilmiöiden syntyminen johtavien pienten tekijöiden ja kehitysvaihtoehtojen suurta määrää<sup>98</sup>. Myös Luhman painottaa yksittäisten tekijöiden lukemattomuutta mahdollisuutta vaikuttaa toisiinsa. Kompleksisessa järjestelmässä on tyypillisesti niin paljon mahdollisuuksia, että niitä kaikkia ei kyetä tunnistamaan tai käsittelemään<sup>99</sup>. Johnson tuo esille tekijöiden epälineaarisuuden. Lopputuloksen kannalta suurimmalta vaikuttava tekijä ei aina ole eniten tapahtuman syntyyn vaikuttanut tekijä ja toisaalta ei ole useinkaan osoitettavissa vain yhtä keskeistä tapahtuman aiheuttavaa tekijää<sup>100</sup>.

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

---

<sup>97</sup> Esimerkiksi Weick 1990, s. 571, Hanén 2010, s. 15–16

<sup>98</sup> Johnson 2007, s. 5

<sup>99</sup> Luhman 2004, s. 25

<sup>100</sup> Johnson 2007, s. 5

Gilpin ja Murphy määrittelevät kompleksisuuteen kolme tieteellistä näkökulmaa. Ensimmäisen näkökulman edustajat (*reductionist complexity science*) pyrkivät kuvailemaan moniulotteiset ilmiöt olemassa olevien universaalien lainalaisuuksien valossa. Toisen näkökulman edustajat (*soft complexity science*) hyväksyvät kompleksisuuden ilmiönä, mutta vierastavat sen yhteyksiä koviin luonnontieteisiin. Heidän mielestään kompleksisuuden näkökulmaa voidaan käyttää sosiaaliin ilmiöihin liittyvän keskustelun rikastuttamiseen, mutta kompleksisuudella ei sinänsä voi selittää sosiaalisen elämän monimutkaisia ilmiöitä. Kolmas näkökulma (*complexity-based thinking*) edustaa kahden edellä mainitun lähestymistavan yhdistelmää. Kolmannessa lähestymistavassa korostetaan metodologista pluralismia, jossa ilmiötä lähestytään innovatiivisesti monilla eri menetelmillä. Tieteenalojen rajoista vapaa ja kekseliäs lähestymistapa nähdään edellytyksenä kompleksisten ilmiöiden ymmärtämiselle.<sup>101</sup>

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

Keskeisten osatekijöiden poimiminen toimintaympäristöstä on haastavaa. Johnson nimittää kompleksisten ilmiöiden ymmärtämistä, ennustamista ja kontrollointia turvallisuustutkimuksen Graalin maljaksi<sup>102</sup>. Vertauksella hän tarkoittaa konfliktien, talousilmiöiden, joukkoliikkeiden, epidemioiden ja ihmisten käyttäytymisen ennustamisen haastavuutta.

Grabo perustaa ennakonvaroituksen hankkimiseen tähtäävän analyysiteoriansa ilmiöiden osatekijöiden tunnistamisen pohjalta muodostettaviin indikaattoreihin. Grabon menetelmää käytettiin kylmän sodan aikaisessa Yhdysvaltojen sotilastiedustelussa. Menetelmällä pyrittiin hankkimaan ennakkovaroitus Neuvostoliiton ja sen liittolaisten mahdollisista sotilaallisista toimenpiteistä. Grabo korostaa toimintaympäristön tarkkailemista yksityiskohtaisten indikaattorilistojen pohjalta. Tietoa hankkivilla henkilöillä on oltava selvä käsitys siitä, mihin huomio pitää keskittää ja mitä pitää raportoida.<sup>103</sup>

<sup>101</sup> Gilpin ja Murphy 2008, s. 33–34

<sup>102</sup> Johnson 2007, s. 5

<sup>103</sup> Grabo 2002, s. 35

Grabo ei käsittele ilmiöiden kompleksisuutta. Hän korostaa sotilaalliseen tiedusteluun tarvittavia valtavia resursseja, mikä voidaan tulkita ilmiöiden laajuuden ja monimutkaisuuden korostamiseksi. Vaikka Grabo edustaa Yhdysvaltojen valtavaa tiedustelukoneistoa, on merkillepantavaa, miten hän painottaa yksittäisen ihmisen kykyä havaita toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia. Hän käyttää termiä ”*retentive memory*” kuvaamaan analyytikon kykyä erottaa olennainen epäolennaisesta ja nähdä miten asiat liittyvät toisiinsa. Suomen kielessä Grabon käyttämää termiä kuvaa parhaiten arkikielisytytteinen *hoksaaminen* -termi.<sup>104</sup>

Grabon näkökulmasta kaikki toimintaympäristössä havaittavat poikkeamat eivät johda kriisiin, mutta kaikki kriisit kuitenkin koostuvat toimintaympäristön poikkeamista. Hän painottaa tarkkailtavan kohteen tai ilmiön normaalitilan tunnistamista. Grabon esimerkit liittyvät suurvaltojen asevoimajärjestelyihin. On tunnettava järjestelmän normaalitila, jotta mahdolliset valmiuden muutokset voidaan tunnistaa.<sup>105</sup>

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

Edellä mainittujen poikkeamien tunnistaminen edellyttää Grabon tarkoittamaa *hoksaamista*. Jatkotutkimuksessa onkin pohdittava, pystytäänkö esimerkiksi rajavartiomiehen kykyä hoksata toimintaympäristön poikkeamia kehittämään koulutuksella ja teknisillä sovellutuksilla vai onko kysymyksessä synnynnäiseen kykyyn ja kokemukseen perustuva taito.

---

<sup>104</sup> Grabo 2002, s. 30

<sup>105</sup> Grabo 2002, s. 27



### 3.4 Empiiristen tarkoitteiden nimeäminen

Wilson tarkoittaa empiirisillä tarkoitteilla termin käytettävyyttä siinä vuorovaikutuskontekstissa, jossa määritelty termi esiintyy<sup>106</sup>. Onnistunut termin määrittely täsmentää ja selkeyttää sitä keskusteluyhteyttä, jossa termiä käytetään. Puusan näkökulmasta analyysin tässä vaiheessa kuvataan, miten määritelty käsite ilmenee sosiaalisessa todellisuudessa<sup>107</sup>.

Huhtinen ja Hanén pohtivat turvallisuuden käsitettä ja ilmiöiden analysoinnin haasteita. Pohiessaan tekijöiden yhteisvaikutusta he päätyvät toteamaan, että yhteenkietoutunut todellisuus aiheuttaa aina yllätyksiä<sup>108</sup>. Power tutkii epävarmuutta ja päätyy sen olevan kaikista toimenpiteistä huolimatta aina läsnä. Epävarmuuden organisoimiseksi ihmisillä, yrityksillä ja julkisilla organisaatioilla ei ole muuta mahdollisuutta kuin toimia ikään kuin tulevaisuuden riskit olisi mahdollista tunnistaa kattavasti<sup>109</sup>. Rajaturvallisuusriskin empiiristen tarkoitteiden nimeämisen kannalta Power tekee keskeisen havainnon pohiessaan riskien kontekstisidonnaisuuden merkitystä. Hän toteaa riskien ja uhkien määrittelyn sekä termien käytön vaihtelevan jatkuvasti, minkä takia niiden tarkka käyttöyhteyteen liittyvä määrittely on tärkeää<sup>110</sup>.

Rajaturvallisuusriskin luonnollinen käyttökonteksti on yhdenntetty rajaturvallisuus (*integrated border management*). Rajavartiolaitoksen toiminta perustuu Euroopan Unionin yhdenntettyyn rajaturvallisuusjärjestelmään. Järjestelmän kehittäminen on yksi Rajavartiolaitoksen keskeisistä strategisista tavoitteista.<sup>111</sup>

Euroopan rajaturvallisuuden malli on tärkeä väline jäsenvaltioiden sisäisen turvallisuuden säilyttämisessä ja erityisesti laittoman maahanmuuton ja siihen liittyvän rikollisuuden samoin kuin muun rajat ylittävän rikollisuuden estämisessä ja paljastamisessa. Yhdenntetyn rajaturvallisuuden käsite muodostuu seuraavista osa-alueista<sup>112</sup>:

- Schengenin rajasäännöstössä määritelty rajavalvonta (tarkastukset ja valvonta), mukaan lukien asianmukaiset riskianalyysit ja rikollisuuteen liittyvä tiedustelutieto
- Rajat ylittävän rikollisuuden tunnistaminen ja tutkiminen yhteistyössä kaikkien toimivaltaisten lainvalvontaviranomaisten kanssa

<sup>106</sup> Wilson 1969, s. 33

<sup>107</sup> Puusa 2008, s. 8

<sup>108</sup> Huhtinen ja Hanén 2011, s. 27

<sup>109</sup> Power 2007, s. 203

<sup>110</sup> Furedi 2002, s.17

<sup>111</sup> Rajavartiolaitoksen strategia 2019, s. 4

<sup>112</sup> Council of the European Union 7864/09, Schengen Catalogue, s. 8

- Nelitasoinen maahanpääsyn valvontamalli (toimenpiteet kolmansissa maissa, yhteistyö naapurimaiden kanssa, rajavalvonta, valvontatoimet vapaan liikkuvuuden alueella, mukaan lukien paluu)
- Virastojen välinen yhteistyö rajaturvallisuuden alalla (rajavartijat, tulli, poliisi, kansalliset turvallisuusviranomaiset ja muut asianmukaiset viranomaiset) ja kansainvälinen yhteistyö
- Jäsenvaltioiden sekä yhteisön ja unionin toimielinten ja muiden elinten toimien koordinointi ja johdonmukaisuus.

Riskianalyysi on ollut keskeinen osa Euroopan unionissa käytävää rajaturvallisuuskeskustelua Euroopan neuvoston vuoden 2002 Sevillan kokouksesta lähtien.<sup>113</sup> Tuolloin nähtiin tarpeelliseksi kehittää Euroopan unioniin yhteinen rajaturvallisuusriskien analysointimalli. Vuonna 2004 perustettu rajaturvallisuusvirasto Frontex sai perustamisasiakirjassaan muiden tehtäviensä ohella vastuulleen yhteisen riskianalyysimallin kehittämisen<sup>114</sup>. Rajavartiolaitoksessa riskianalyysin käsitteistön kehittymiseen ovat vaikuttaneet erityisesti Jukka Savolaisen<sup>115</sup> ja Arto Niemenkarin<sup>116</sup> rajaturvallisuutta ja riskianalyysiä käsittelevät teokset.

Rajaturvallisuusriskin käyttökonteksti on yhdenmukainen rajaturvallisuus ja erityisesti sen kulmakivenä oleva riskianalyysi<sup>117</sup>. Rajaturvallisuusriskin määrittely ja johdonmukainen käyttö tukee Rajavartiolaitosta sen tavoitteessaan kehittää Euroopan unionin yhdenmukaisia rajaturvallisuusmallia edelleen. Rajaturvallisuuden parhaita käytänteitä käsittelevä Euroopan neuvoston asiakirja korostaa menetelmiin liittyvien käsitteiden ja toimintatapojen yhdenmukaisuutta. Euroopan neuvosto näkee yhtenäisen käsitteistön yhdeksi rajaturvallisuusyhteistyön onnistumisen edellytykseksi.<sup>118</sup>

---

<sup>113</sup> Ciram 2011, s. 7

<sup>114</sup> Council of the European Union Regulation 2007/2004, OJL 349/1

<sup>115</sup> Savolainen 2006

<sup>116</sup> Niemenkari 2003

<sup>117</sup> Frontex, Ciram 2011, s. 8

<sup>118</sup> Council of the European Union 7864/09, Schengen Catalogue, s. 8

## JOHTOPÄÄTÖKSET

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

Jos edellä mainitut äärimmäiset vaikuttavuudet asetetaan omilla janoillaan vasempaan ääripäähän, voidaan määrittää mittaristoa tapahtuman vaikuttavuudelle. Hetken pohdinnan jälkeen havaitaan tehtävä mahdottomaksi. Vaikuttavuus on subjektiivinen ja kontekstisidonnainen asia. Sattumalla tai tapahtumalla voi olla suuri merkitys jollekulle toimijalle, kun taas jollekulle toiselle toimijalle se on täysin merkityksetön. Tapahtumalla on subjektiivista merkitystä vasta tapahtuman tiedostamisen jälkeen. Vaikka tapahtuma on vaikuttavuudeltaan lähellä edellä kuvatun janan vasenta reunaa, mutta me emme tiedosta sitä, ei tapahtumalla ole meille sillä hetkellä merkitystä. Tällainen voi olla esimerkiksi läheisen kuolema, josta emme vielä tiedä, oma diagnosoimaton fataali sairautemme tai viranomaisilta huomaamatta jäänyt rikollinen toiminta. Rajavartiolaitoksen kannalta se voi olla rajaturvallisuuteen suoraan vaikuttava ilmiö, jota viranomaiset eivät ole pystyneet tunnistamaan.

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

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

Tämän tutkielman tuloksena voidaan hyvän käytännön todeta olevan edellä esitettyjen ääripäiden välillä. Riskianalyysi on kiinteä osa päätöksentekoa, toiminnan kohdentamista, resursien allokointia ja tuloksellisuuden raportointia. Analyytikon on kuitenkin pystyttävä esittämään tekemänsä analyysituotteen rajoitukset tuotteen käyttäjälle. Toimintaympäristön kompleksisuus on tunnustettava myös rajaturvallisuusriskin käsittelyn yhteydessä. Rajaturvallisuusriskiä ei voida määritellä kattavasti siten, että määritelmä itsessään käsittäisi kaikki rajaturvallisuuden kohdistuvat riskit. Rajaturvallisuusriskin käytettävyyks terminä muodostuu rajaturvallisuuden määrittämisen kautta. Tässä tutkielmassa tehty rajaturvallisuusriskin määrittely peilaa Rajavartiolaitoksen yhteiskunnallista lakisääteistä tehtävää. Määritelmän avulla voidaan osoittaa sellaiset oikeushyvät ja kohteet, joita Rajavartiolaitos toiminnallaan suojaa.

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

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

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

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

Rajaturvallisuusriskin määrittelemisen ilman rajaturvallisuuden määrittelemistä on mahdotonta. Rajaturvallisuus määriteltiin tässä tutkielmassa tilaksi, jossa suvereenin valtion alueellista koskemattomuutta ei loukata. Rajojen ylitys tapahtuu säännösten mukaisesti ja määrättyjen rajanylityspaikkojen kautta. Rajat ylittävistä rikollisuudesta tai muusta rajoihin ja niiden lähi-alueisiin liittyvästä toiminnasta ei aiheudu vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle eikä kansanterveydelle. Tämän määritelmän pohjalta rajaturvallisuusriski määritellään käsitteenä rajaturvallisuuden kohdistuvaksi uhkaksi, jonka todennäköisyys ja vaikuttavuus voidaan määritellä.

Onko rajaturvallisuusriskin tarkka määrittelemisen Mitroffin tarkoittamaa väärän ongelman täsmällistä ratkaisemista<sup>119</sup>? Onko kuitenkin niin, että puhuttaessa rajaturvallisuusriskistä puhutaan sisäisen turvallisuuden riskeistä, joilla on ulottuvuus valtakunnan rajaan? Jos vain yksilö voi tuntea konkretisoituvan riskin vaikutuksia, pitäisikö sittenkin tarkastella vain inhimillistä turvallisuutta? Onko turvallisuusuhkien tarkka kategorisointi ylipäättään tarpeen vai pitäisikö puhua vain Luhmanin tarkoittamista uusista uhkista? Turvallisuuden tutkimuksessa hermeneuttinen kehä herättää pyöriessään yhä uusia kysymyksiä. Tässä tutkielmassa pohdinnan painopiste luotiin tutkielman rajauksen ja ongelman asettelun mukaisiin kysymyksiin.

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

---

<sup>119</sup> Mitroff 1998, s. 31

Kuten tutkimusmenetelmän esittelyn yhteydessä todettiin, Wilson korostaa vuorovaikutusta analyysin edetessä. Hänen mielestään on tärkeää alistaa tehdyt havainnot keskustelulle jo analyysiprosessin aikana. Vaikka muilta Wilsonin esille tuomilta analyysin vaaranpaikoilta vältyttiin, tutkimusseminaareissa varsinainen tieteellinen keskustelu jäi ajan puutteen vuoksi vähäiseksi.

Rajaturvallisuusriskien hallinnan mahdollisuudet ovat tämän tutkielman tuottama jatkotutkimusaihe. Erityisesti rajaturvallisuuteen liittyvä päätöksenteko ja toimintaympäristön muutosten tunnistaminen ovat tarkastelemisen arvoisia aiheita. Olisiko esimerkiksi mahdollista määrittellä päätösanalyysimalli, joka mahdollistaisi rajaturvallisuusriskien kattavan huomioimisen rajaturvallisuuden johtamisessa.

## LÄHTEET

Aluevalvontalaki 18.8.2000/755

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Furedi F: Culture of fear. Continuum, London 2002

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

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

Hanén T: Turvallisuusjohtaminen ja rajavartiolaitos. Maanpuolustuskorkeakoulu 2005

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

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

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

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

ISO STANDARD 31010: Risk management – Risk assessment techniques

ISO GUIDE 73: Risk management – Vocabulary. Switzerland 2009

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

Jauri O: Riskienhallinta uudesta näkökulmasta. Kauppakaari OY 1997

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

Johnson N: Simply Complexity. Oneworld Publications, Oxford 2007

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

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

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

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

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

Mitroff I: Tartu oikeisiin ongelmiin. WSOY, Juva 2000

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



- Niemenkari A: Rajaturvallisuus Euroopan unionissa. Raja- ja merivartiokoulu, Espoo 2003
- O'Brien M. and Majid Yar: Criminology, The Key Concepts. Routledge, New York 2008
- Pitkäniitty M: Rajavartiolaitoksen riskianalyysi - mitä se merkitsee? Maanpuolustuskorkeakoulu, diplomityö YEK 54, 2009
- Power M: Organized Uncertainty. Oxford University Press, New York 2007
- Puusa A: Käsiteanalyysi tutkimusmenetelmänä. Joensuun yliopisto, Joensuu 2008
- Rajavartiolaki 15.7.2005/578.
- Rajavartiolaitos: RVLPAK A9 Rajavartiolaitoksen toiminnan ja tulosten seurantarjestelmä
- Rajavartiolaitos: RVLPAK C12 Rajavartiolaitoksen tilanteenseuranta- ja riskianalyysijärjestelmä
- Rajavartiolaitos: Rajavartiolaitoksen strategia 2019
- Regulation (EC) No 562/2006: Establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)
- Salokorpi ja Rytönen: Turvallisuus ja turvallisuusjohtamisjärjestelmät satamissa. Kopijyvä oy, Jyväskylä 2010
- Savolainen J: Comprehensive Risk Analysis Model for the Border Guards. Border and Coast Guard Academy, Espoo 2006
- Sisäasiainministeriö: Rajaturvallisuus, ihmiskaupan estäminen ja laittoman maahantulon torjunta. Sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun osallistuneen asiantuntijaryhmän loppuraportti. 2008
- Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008. Sisäasiainministeriön julkaisu 16/2008
- Suomalainen M: Laiton maahantulo – ilmiön mallintaminen. Sotilasaikakauslehti numero 882 s. 18, Upseeriliitto ry, AO-Paino, Mikkeli 2009
- Suominen A: Riskienhallinta. WSOY Helsinki 2003

Tikkanen ja muut: Ammattina turvallisuus. WSOYpro Helsinki 2009

Tilastokeskus: Ulkomaalaiset ja siirtolaisuus 2006, Multiprint Oy Helsinki 2007

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

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

Valtiovarainministeriö: Tulosohjauksen käsikirja. Edita Prima oy, Helsinki 2005

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

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

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

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010

Internet -lähteet:

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

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

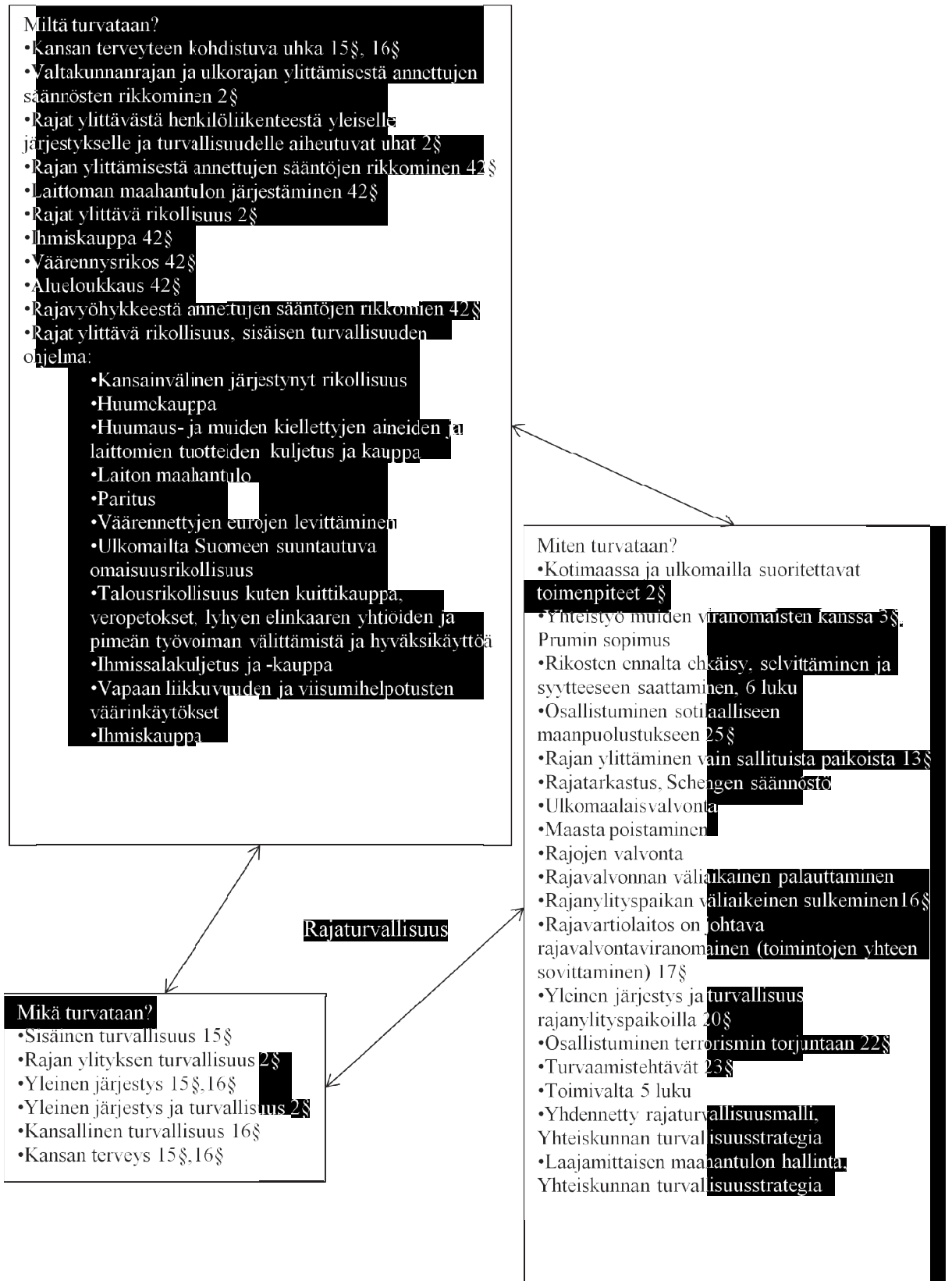
<http://www.migr.fi> [viitattu 28.12.2011]

## LIITTEET

Kapteeni Mika Suomalaisen tutkielman

LIITE 1

Rajaturvallisuuden diskurssiulottuvuudet Rajavartiolaitoksen toimintaa määrittävien normien näkökulmasta.



Maahanmuutto uhkaelementtikaavion avulla kuvattuna.

AIKA

