

Rajavartiolaitoksen kiireelliset yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tehdyt poliisin toimenpiteet

Rajavartiolaitoksen poliisitehtävät vuonna 2019
Markku Rätty

11/2021

ESIPUHE

Tämän opinnäytetyön kirjoittajan päätyminen tekemään luettavanasi olevaa työtä on monipolvinen ja pitkä tarina. Työn laatijalla oli työn aihe mietittynä valmiiksi jo ennen Poliisiammattikorkeakouluun päättymistä. Olen etuoikeutetussa asemassa päästessäni kirjoittamaan tästä aihepiiristä, joka poliisihallinnossa saattaa olla tuntemattomampi käsite.

Olen työskennellyt yli kaksi vuosikymmentä Rajavartiolaitoksella eri tehtävissä. Tutkimuksen etsimisen mukaisiin toimenpiteisiin osallistuin ensimmäisen kerran vuonna 2009, jonka jälkeen poliisin toimivaltuutta vaativat tehtävät ovat kuuluneet jollakin tavalla aina työtehtäviini. Olen tehtävissäni muun muassa hoitanut poliisitehtävien tilastointia, yleisjohtajana vastannut poliisitehtävien suorittamisesta, tehnyt yhteistyötä poliisin kanssa koulutuksellisesti, osallistunut itse poliisitehtäville kentällä ja vastannut Rajavartiolaitoksen kenttätoiminnan opettamisesta, jolloin opinnäytetyön aihepiiri oli olennainen osa opetustyötä ja opetusmateriaalia.

Toivon, että opinnäytetyöstä olisi apua Rajavartiolaitoksessa opetustyössä samoin kuin opetuksessa poliisin organisaatiossa.

TIIVISTELMÄ

Markku Rätty: Rajavartiolaitoksen kiireelliset yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tehdyt poliisin toimenpiteet

Opinnäytetyön muoto: Tutkimuksellinen

Hanke: Rajavartiolaitoksen ja Markku Rädyn tutkimussopimus

Julkisuusaste: Julkinen

Ohjaaja: Jari Saari / Mika Kyrönviita

Tutkinto: Poliisi (AMK)

Rajavartiolaitos on Suomessa osa sisäistä ja ulkoista turvallisuutta. Sisäisen turvallisuuden tehtävissä Rajavartiolaitos voi suorittaa rajavartiolaiton mukaisesti tarpeellisia yleisen ja järjestyksen poliisin toimenpiteitä eli poliisitehtäviä. Koko olemassaolonsa ajan Rajavartiolaitoksen tehtäviin on kuulunut yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon tehtävät, jotka eivät suoranaisesti liity Rajavartiolaitoksen toimialaan eli rajaturvallisuuden ylläpitämiseen.

Opinnäytetyö tarkastelee Rajavartiolaitoksen suorittamien poliisitehtävien laatua eli toteutuuko tehtävillä rajavartiolaitaissa mainitut kiireellisyys, tarpeellisuus ja vaarallisuus. Lisäksi työ tarkastelee poliisitehtävien johtosuhteita ja johtamista sekä tehtävityyppejä. Tutkimuksessa tarkastellaan poliisitehtävien rakennetta, sisältöä sekä sen oikeuskäytännössä toteutuvaa laatua. Opinnäytetyötä voidaan luokitella laaja-alaiseksi tapaustutkimukseksi. Tutkimus on luonteeltaan perustutkimusta, jossa hankitaan ja analysoidaan tietoa valitusta kohteesta, tässä tapauksessa Rajavartiolaitoksen poliisitehtävistä. Kuitenkin työssä pyritään myös hahmottamaan tutkimuskohteen kehittämismahdollisuuksia, mikä on tyypillistä soveltavalle tutkimukselle.

Opinnäytetyö sisältää sekä kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia osia. Opinnäytetyössä kokemusperäistä tietoa edustaa tapausaineisto, joka koostuu poliisitehtävillä tehdyistä toimenpidekirjauksista, jotka kattavat vuodelta 2019 kaikki Rajavartiolaitoksen maa- ja merivartiostot. Työn tarkoitus on myös arvioida, kuinka hyvin Rajavartiolaitoksen poliisitehtäville asetettuja tavoitteita käytännössä kentällä saavutetaan. Työssä käytetään näin ollen myös sekä oikeusdogmaattista että empiiristä tutkimusmetodia ja poliisitehtävien laatua käsiteltäessä nämä metodit yhdistetään mahdollisuuksien mukaan. Tutkimuksen tulosten mukaan Rajavartiolaitos selviytyy hyvin poliisitehtävistä, ja johtamisen osalta ei tehtävien hoitamisessa ole epäselvää. Tutkimuksessa havaittiin muutamia kehityskohteita sekä aiheen jatkotutkimusmahdollisuuksia.

Sivumäärä: 53

Tarkastuskuukausi ja vuosi: 11/2021

Avainsanat: Rajavartiolaitos, yleinen järjestys ja turvallisuus, toimivaltuus, kvalitatiivinen, kenttätoiminta, yhteistoiminta

SISÄLLYS

ESIPUHE

LYHENTEET

1 JOHDANTO	4
1.1 Tutkimuksen tausta	5
1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimusmenetelmä	12
1.3 Tutkimuksen rajaus	14
1.4 Tutkimuksen aineisto ja aikaisempi tutkimus	17
2 Rajavartiolaitos	18
2.1 Osa ulkoista ja sisäistä turvallisuutta	18
2.2 Tehtävät	19
2.3 Sotilaallinen järjestys	21
3 TOIMIVALTA JA VIRANOMAISTEN YHTEISTOIMINTA	21
3.1 Toimivalta ja poliisitehtävät	21
3.2 Toimimisvelvollisuus	26
3.3 Virka-apua vai yhteistoimintaa	27
3.4 Poliisitehtävän hoitamisen kantava periaate	28
4 YLEISEN JÄRJESTYKSEN JA TURVALLISUUDEN YLLÄPIDON KIIREELLISET POLIISITEHTÄVÄT	28
4.1 Yleinen järjestys ja turvallisuus käsitteenä	28
4.2 Operatiivisen kenttätöiminnan organisaatiot	31
4.3 Yleis- ja erityisviranomaisen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidossa, yhdessä vai erikseen	33
5 RAJAVARTIOLAITOKSEN POLIISITEHTÄVÄT VUONNA 2019	35
5.1 Tutkimuksen toteutus ja otanta	35
5.2 Aineiston kerääminen ja analysointi	36
5.3 Tehtävyyt ja poliisitehtävien alueellinen jakautuminen	38
5.4 Havaintoja poliisitehtävien kiireellisyydestä, vaarallisuudesta ja tarpeellisuudesta	40
5.5 Havaintoja poliisitehtävien pyytämisestä ja johtovastuista	41
5.6 Havaintoja poliisitehtävien jälkihoidosta ja Rajavartiolaitoksen kyvystä hoitaa poliisitehtäviä ...	43

6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	44
6.1 Tulosten yhteenveto ja kehitysehdotukset.....	44
6.2 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi	47
6.3 Jatkotutkimusmahdollisuudet ja tulosten hyödynnettävyys	49
LÄHTEET	50

LYHENTEET

HaV	Hallintovaliokunta
HE	Hallituksen esitys
JulkL	Julkisuuslaki
JärjL	Järjestyslaki
KJ	Kenttäjohtaja
KR	Kainuun Rajavartiosto
K-SR	Kaakkois-Suomen rajavartiosto
LR	Lapin rajavartiosto
LRVL	Laki rajavartiolaitoksesta
LSMV	Länsi-Suomen merivartiosto
M	Mietintö
P-KR	Pohjois-Karjalan rajavartiosto
PL	Suomen perustuslaki
POHA	Poliisihallitus
PoL	Poliisilaki
PTR	Poliisi – Tulli – Rajavartiolaitos
RVLE	Rajavartiolaitoksen esikunta
RVT	Rajavartiotoiminnan tietojärjestelmä
SLMV	Suomenlahden merivartiosto
SM	Sisäministeriö
Tiell	Tieliikennelaki
TulliL	Tullilaki
VLLV	Vartiolentolaivue
VNA	Valtioneuvoston asetus
VNAPoL	Valtioneuvoston asetus poliisista
VNARVL	Valtioneuvoston asetus rajavartiolaitoksesta
YJ	Yleisjohtaja
YJT	Yleinen järjestys ja turvallisuus

1 JOHDANTO

Tohmajärven henkirikos siirtyy syyttäjälle arvioitavaksi. Syyttäjä päättää, nostaako hän tapauksesta syytteen ja millä rikosnimikkeellä.

Väkivallanteko tehtiin marraskuun loppupuolella Uusi-Värtsilässä sijaitsevassa omakotitalossa. Viranomaiset saivat hätäkeskuksen kautta tiedon vakavasta väkivaltarikoksesta, ja paikalle saapui poliisin lisäksi ambulanssi ja Rajavartiolaitoksen partioita. Asunnosta löytyi väkivaltaan kuollut mies.

Poliisi otti kiinni kolme miestä, joista yksi päästettiin pian vapaaksi tapahtuneeseen osattomana aikaisessa vaiheessa ja kaksi muuta vangittiin. (MTV3 uutiset 24.3.2020.)

Rattijuopon törkeä kaahaus päättyi auton pyörimiseen Tohmajärvellä - ylitti rajavartiolaitoksen asettaman tiesulun

Poliisipartio ajoi takaa henkilöautoa Tohmajärvellä keskiviikkoiltana, poliisi tiedottaa. Takaa-ajo alkoi, kun poliisipartio havaitsi kello 22:n aikaan Rajantiellä henkilöauton, joka ajoi 150 kilometrin tuntinopeudella alueella, jossa rajoitus on 80 km/h.

Poliisipartio kytki pysäytysvalot päälle, jolloin henkilöauton kuljettaja jatkoi ajamistaan kohti Niirala. Poliisipartiota avusti kaksi rajavartiolaitoksen partiota, jotka sulkiivat Rajantien vähän ennen Värtsiläntien risteystä.

Pakeneva auto pysähtyi hetkeksi tiesululle, mutta lopulta pujahti siitäkin ohi. (Karjalainen 8.11.2018.)

Yllä olevat kaksi tapausta ovat otteita tiedotusvälineissä olleista uutisista. Uutisissa on kerrottu poliisin vaativista tehtävistä, joissa tapahtumat on saatu hallintaan käyttämällä kenttätoiminnan resursseja toimivaltuuksien rajoissa, vaikka ensimmäisessä uutisessa ollutta henkirikosta ei ole kyetty estämään. Uutisissa mainitaan mukana olleet Rajavartiolaitoksen partiot. Harvaan asutuilla alueilla, varsinkin Itä- ja Pohjois-Suomessa, uutisten lukijalle Rajavartiolaitoksen mukanaolo saattaa olla itsestäänselvyys. Välttämättä kansalainen ei tiedosta lainsäädännössä olevaa ainutlaatua mahdollisuutta hoitaa yhteistyössä Rajavartiolaitoksen ja poliisin kesken yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä tehtäviä. Rajavartiolaitos on osallistunut uutisissa oleviin tehtäviin oman lakisääteisen tehtävänsä mukaisesti ilman, että poliisi on pyytänyt asiassa Rajavartiolaitokselta virka-apua. Opinnäytetyön otsikon mukaisesti uutisten tilanteissa

Rajavartiolaitos on tehnyt yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellisia poliisin toimenpiteitä. Arkikielessä Rajavartiolaitoksessa puhutaan poliisitehtävistä ja samaa termiä käytetään myös tässä opinnäytetyössä.

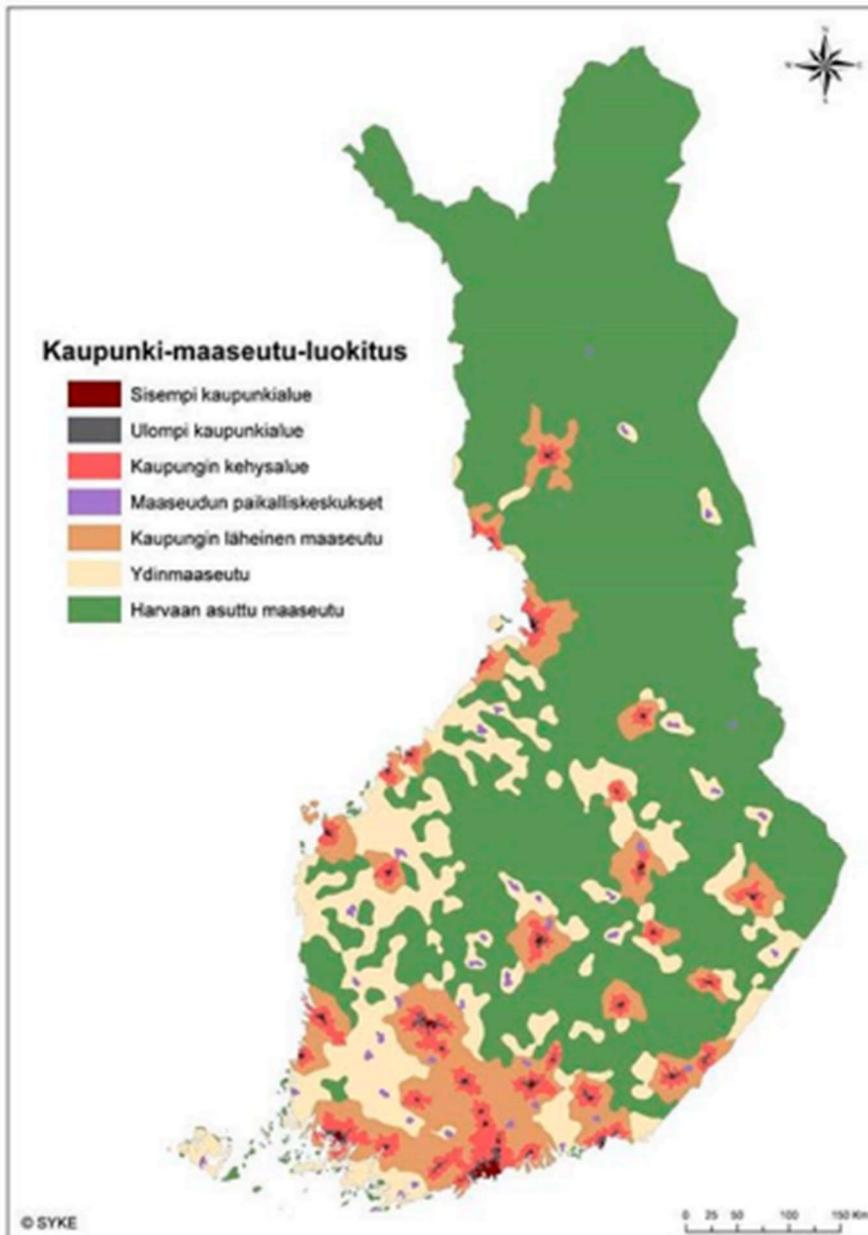
Rajavartiolaitos kohtaa poliisitehtävien kautta tilanteita, jotka ovat luokituksestaan vaativia tilanteita. Kenttätoiminnan johtamisen kannalta kiireelliset poliisitehtävät ovat mielenkiintoisia tehtävän vastaanottamisen, tehtävän johtamisen ja tehtävälle osoitettavien resurssien osalta. Jo pelkkä tehtävätyypin luokittelu on juridisesti mielenkiintoista. Toteutuuko tehtävien kiireellisyys ja mikä on tehtävien tarpeellisuus?

1.1 Tutkimuksen tausta

Rajavartiolaitoksen tehtäviin on kuulunut koko Rajavartiolaitoksen olemassaolon ajan rajojen vartiointiin kuulumattomia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon tehtäviä (Kammonen 2012, 66). Lainsäätäjien tahtotila on ollut, että Rajavartiolaitos voi turvata sisäisen turvallisuuden tekijänä yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Rajavartiolain (LRVL) 21 §, joka antaa Rajavartiolaitokselle lakisääteisen mahdollisuuden hoitaa poliisitehtäviä, on käsitettävä poliisioikeudellisesti niin käsitteellisesti sisällöltään kuin toiminnallisilta lähtökohdiltaan samanlaiseksi kuin se on poliisin tehtävän ja Rajavartiolaitoksen rajanylityspaikan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon tehtävien määrittelyssä hallintovaliokunnan mietinnön mukaan (HaVM 6/2009 vp, 3). Rajavartiolain 21 § mukainen tehtävä on Rajavartiolaitoksen oma itsenäinen tehtävä, eikä kyseessä ole virka-apu hallituksen esityksen mukaisesti (HE 6/2009 vp, 103). Rajavartiolaitos käyttää tehtävällä omaa toimivaltaansa ja tehtävien kustannuksista vastaa Rajavartiolaitos (Kammonen 2012, 67).

Suomen pinta-alasta on suuri osa harvaan asuttua aluetta, kuten kuvasta 1. on nähtävissä. Suomen ympäristökeskuksen kaupunki-maaseutuluokituksen mukainen harvaan asuttu maaseutu kattaa 68 prosenttia koko maan maapinta-alasta, mutta siellä asui vuonna 2017 vain noin viisi (5) prosenttia Suomen väestöstä. Harvaan asutun maaseudun keskeisimpiä haasteita ovat väestön väheneminen ja ikääntyminen. Harvaan asuttujen alueiden väkiluku väheni miltei viidenneksellä eli noin 60 000 asukkaalla vuosien 2005–2017 välisenä aikana. (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2019, 10.) Kansalaisten muuttaessa kasvukeskuksiin viranomaisten toiminta on palvelujen kysynnän seurauksena entistä enemmän keskittynyt kasvukeskuksiin, joissa tehtävämäärät ovat kasvaneet ja palveluvalikoima on laajentunut (Sisäministeriön julkaisu 6/2014, Turvallisuutta harvassa, 4). Tähän haasteeseen valtioneuvosto vastasi periaatepäätöksillä sisäisen turvallisuuden ohjelmasta 23.9.2004 ja 8.5.2009. Periaatepäätöksissä asetettiin tavoitteeksi turvallisuuspalvelujen varmistaminen harvaan asutuilla alueilla. (Sisäasianministeriön julkaisu 20/2009, Turvallisuus harvaan asutuilla alueilla, 4). Yhtenä osa-alueena harvaa asuttujen alueiden turvallisuushankkeessa on ollut Poliisin, pelastustoimen ja Rajavartiolaitoksen operatiivista yhteistyön kehittäminen erityisesti Lapin ja Pohjois-Karjalan alueella toteutetussa pilottihankkeessa vuosina 2009–

2011. Hankkeessa kehitettiin harvaan asutuilla alueilla toimivien viranomaisten, kuten poliisin, pelastustoimen, Rajavartiolaitoksen ja sosiaali- ja terveystieteiden välistä yhteistyötä. Siinä kehitettiin toimintamallia, jossa lähin partio hälytetään riippumatta siitä, mitä viranomaista se edusti. Partio pystyy esimerkiksi liikenneonnettomuustilanteessa tekemään ensimmäiset toimenpiteet. Tätä varten turvallisuusviranomaisia koulutettiin muun muassa ensivastetoimintaan. (Sisäministeriön julkaisu 6/2014, Turvallisuutta harvassa, 65). Kokeilussa ei tarvinnut tarkastella toimivaltuuksia vaan esimerkiksi yhteistyöllä, kokemustenvaihdolla ja koulutuksella pystytään muun muassa Rajavartiolaitosta hyödyntämään poliisitehtävissä harva-alueilla.



KUVA1. Suomen harva-alueet (Sisäministeriön julkaisu 2020, Harvaan asuttujen alueiden turvallisuus 2020, 15).

Rajavartiolaitos on yksi harvaan asutuilla alueilla ja saaristossa toimivista turvallisuusviranomaisista. Rajavartiolaitoksen rooli turvallisuusviranomaisena on kasvanut harvaan asutuilla alueilla 2000-luvulla (Sisäministeriön julkaisuja 2020, Harvaan asuttujen alueiden turvallisuus 2020, 36). Rajavartiolaitoksen alueellinen sijoittautuminen organisaatorakenteensa mukaisesti palvelee periaatteessa harva-alueiden toimintoja. Rajavartiolain mukaan *”Rajavartiolaitos toimii siellä, missä se on rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, rajavalvonnan suorittamiseksi taikka rajavartiolaitokselle säädettyjen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävien suorittamiseksi perusteltua, sekä merialueella ja Suomen talousvyöhykkeestä annetussa laissa (1058/2004) tarkoitetulla talousvyöhykkeellä. Muualla Rajavartiolaitos toimii vain, jos se on tarpeen sen lakisääteisen tehtävän loppuun saattamiseksi, virka-avun antamiseksi taikka tuen antamiseksi toiselle suomalaiselle viranomaiselle ”* (LRVL 1:4). Rajaturvallisuuden ylläpitäminen tapahtuu valtakunnan rajoilla ja varsinkin Pohjois- ja Itä-Suomessa valtakunnan rajoihin rajoittuu sisämaasta alkavat harva-alueet. Rajavartiolain kirjaus toimimisesta muualla kattaa myös poliisitehtävät. Rajavartiolaitoksen toimintakyky on lisäksi parantunut viime vuosina itärajalla. Rajavartiolaitos on vahvistanut itärajan valvontaa ja kykyä torjua turvallisuusuhkia ulkorajoilla. Vuoden 2018 loppuun mennessä Rajavartiolaitos on siirtänyt 80 henkilötyövuotta rajatarkastuksista itärajan valvontaan. Myös lisämäärärahoilla palkattua henkilöstöä kohdennetaan edelleen itärajan valvontaan (Sisäministeriön julkaisuja 2020, Harvaan asuttujen alueiden turvallisuus 2020, 36). On kuitenkin muistettava, ettei Rajavartiolaitos kuitenkaan tee sisäisen turvallisuuden tehtäviä alueellisen sijoittumisensa perusteella vain ulkorajoihin liittyvillä alueilla vaan Rajavartiolaitos toimii myös rannikon suurimmissa kaupungeissa kuten esimerkiksi Helsingissä, Oulussa, Turussa ja Kotkassa. Monesti mediassa tulee harhaan johtavasti käsitys Rajavartiolaitoksesta vain harvaan asuttujen alueiden turvallisuusviranomaisesta. Lainsäädäntö ei määrää poliisitehtävien suorittamista alueellisesti

Poliisihallitus (POHA) asetti helmikuussa 2019 toimintavalmiusaikatyöryhmän, jonka tehtävänä on ollut arvioida poliisin toimintavalmiusaikojen nykytilaa ja tehdä johtopäätöksiä kehittämistarpeista toimenpide-esityksineen. Työryhmän asettaminen ja työ pohjautuu pääministeri Marinin hallitusohjelman 2019 kirjaukseen, jonka mukaan poliisille määritellään enimmäisvasteajat koko Suomeen (Poliisihallituksen julkaisusarja 2019, Valvonta- ja hälytystoiminnan tila, 5–14). Työryhmä ei ole ottanut kantaa loppuraportissaan kattavammin virnaomaisuhteistyön mahdollisuuksin esimerkiksi Rajavartiolaitoksen ja poliisin osalta. Tämä on ymmärrettävää, koska periaatteellisella tasolla kysymys on jopa poliittinen. Jos poliisi ei kykene hoitamaan tehtäviään esimerkiksi harvaan asutuilla alueilla hälytystehtävissä, niin miksi tämän vajeen täyttäisi joku muu viranomainen, vaikka se lainsäädännöllisesti ja pienimuotoisesti olisi mahdollistakin? Kyse ei ole hoitamattomien tehtävien uudelleen jakamisesta viranomaisten kesken, vaan kunkin viranomaisen lainsäädäntöön perustuvasta tehtävien hoitamisesta. Pääministeri Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelman mukaan Rajavartiolaitoksen suorituskyky turvataan muuttuvassa toimintaympäristössä. Hallitusohjelman mukaan poliisin,

Tullin ja Rajavartiolaitoksen PTR -yhteistyötä jatketaan. Turvallisuusviranomaisten hallinnollista yhteistyötä aiotaan kehittää ja syventää ja ohjelmassa mainitaan erikseen, että tästä yhteistyöstä erityisesti Poliisin ja Rajavartiolaitoksen välillä olisi hyötyä myös harvaan asutuille alueille. (Valtioneuvoston julkaisuja 2019, Osallistava ja Osaava Suomi, 77.)

Poliisin toimintavalmiusajalla tarkoitetaan sitä aikaa, joka tehtävän vastaanottamisesta kestää siihen, kun poliisi on hälytyskohteessa valmiina toimimaan. Selvitystyön yhtenä lähtökohtana on ollut pohtia erilaisia poliisin toimintavalmiuteen liittyviä tarkastelumalleja, joiden tulisi olla nykyistä informatiivisempia ja kohdella palvelutarpeiltaan ja tehtävämääriltään samanlaisia alueita samalla tavalla. Työryhmän mukaan toimintavalmiusajan mittaamisessa määrittelyssä tulee huomioida muun muassa poliisin toimialueiden erilaisuus, riskikohteet, maantieteelliset seikat, etäisyydet ja väestötiheys. (Poliisihallituksen julkaisusarja 2019, Valvonta- ja hälytystoiminnan tila, 25–67.) Maantieteelliset seikat ja etäisyydet ovat esimerkiksi harvaan asuttuja alueita.

Poliisin toimintavalmiusaika lasketaan hätäkeskuksen antamille A- ja B-kiireellisyyden tehtäville, jotka kuuluvat tehtäväryhmiin 0–4. Tämä tarkoittaa seuraavia tehtäviä:

- 0 Hengen ja terveyden suojaan kohdistuva tehtävä
- 1 Omaisuuden suojaan kohdistuva tehtävä
- 2 Liikenneonnettomuudesta tai liikenteestä aiheutuva tehtävä
- 3 Yksilön suojaan kohdistuva tehtävä
- 4 Onnettomuus tai vaarallinen tilanne

Selvitystyöryhmän raportin perusteella tehtäväluokissa ei ole tapahtunut suuria määrällisiä muutoksia mutta henkeen ja terveyteen kohdistuvien tehtävien määrät ovat jonkin verran lisääntyneet. (Poliisihallituksen julkaisusarja 2019, Valvonta- ja hälytystoiminnan tila, 18–25).

Jos a- ja b-kiireellisyysluokkien tehtäviä vertaa Rajavartiolaitoksen poliisitehtävien määritelmään vaarallisuudesta, kiireellisyydestä ja tarpeellisuudesta, niin rajavartiolaitain muotovaatimukset Rajavartiolaitoksen poliisitehtäville ovat selvästi havaittavissa varsinkin 0- ja 1- luokituksessa. Työryhmä on myös määritellyt loppuraportissaan toimintavalmiusaikaan vaikuttavina seikkoina muun muassa poliisipartioiden sijainnin ja tehtäväpaikkojen etäisyyden poliisin kiinniotettujen säilytyspisteistä (Poliisihallituksen julkaisusarja 2019, Valvonta- ja hälytystoiminnan tila, 66). Harva-alueella voi helposti muodostua tilanne, jolloin ainoa vasteajallisesti järkevä lähin viranomaisyksikkö on Rajavartiolaitoksen toimivaltainen partio. Monipartiotilanteessa ei poliisilla ole välttämättä saatavissa tukipartiota tehtäväpaikalle, jolloin Rajavartiolaitoksen partion liittäminen tehtävään mahdollistaa tehtävän työturvallisen hoitamisen. Loppuraportti toteaaakin, että monipuolisinta lähimmän partion tukea antaa juuri Rajavartiolaitos, jonka toimivaltuudet ovat varsin laajat ja suorituskyky on hyvä (Poliisihallituksen julkaisusarja 2019, Valvonta- ja hälytystoiminnan tila, 36). Suorituskyvyn osalta korostuu virka-

miesten koulutus ja varustus, joka esimerkiksi voimankäyttökoulutuksen, mukaan lukien ampumakoulutus, osalta on osittain rinnastettavissa poliisin koulutukseen. Rajavartiolaitoksen partioiden kalusto on lähes yhtenevä poliisin kanssa ja joiltakin osin, johtuen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävistä, Rajavartiolaitoksen kaluston on monipuolisempi ja tehokkaampi.

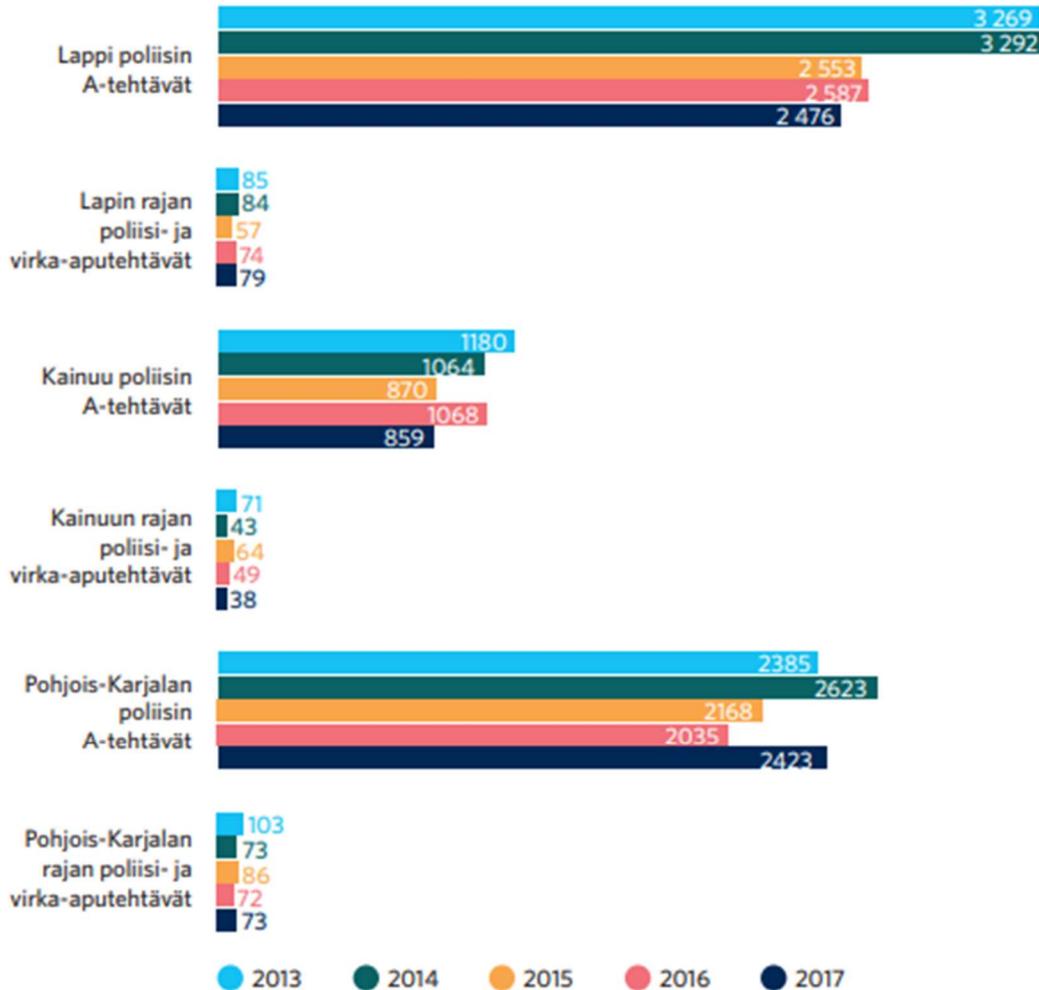
Poliisin hälytystehtävien tärkeysjärjestyksen kärjen muodostavat henkeen ja terveyteen sekä omaisuuden kohdistuvat tehtävät. A-kiireellisyysluokan tehtävässä on huomioitava, että ne on hoidettava välittömästi, eikä sitä saa laittaa odotukselle ilman perusteltua syytä. Lisäksi A-kiireellisyysluokan tehtävä keskeyttää vähemmän kiireellisen tehtävän, jos tehtävä on toiminnallisesti sellaisessa vaiheessa, että sen keskeyttäminen on mahdollista. (Poliisihallituksen julkaisusarja 2019, Valvonta- ja hälytystoiminnan tila, 19.) Kysymyksessä on yleensä välittömästi henkeen, terveyteen tai omaisuuden kohdistuva meneillään oleva teko. B-kiireellisyysluokan tehtävät pyritään hoitamaan viipymättä. Ne voidaan priorisoida laittamalla odotukselle tai keskeyttämällä. Suurin osa tehtävistä luului B-kiireellisyysluokkaan, joka on yleisin tehtävien peruskiireellisyys. (Poliisihallituksen julkaisusarja 2019, Valvonta- ja hälytystoiminnan tila, 19.) Poliisin toiminta on harva-alueilla haasteellista hälytystehtävissä. Resurssien keskittyessä taajamiin ja kaupunkeihin on väistämätöntä, että toimintavalmiussijat kasvavat harva-alueille. Tehtävätyypit eivät kuitenkaan muutu harva-alueilla, vaan siellä hälytystehtävien luonne on samanlainen vaarallisuuden ja kiireellisyyden osalta. Tehtävämäärät ovat vain vähäisempiä ja tehtävään käytettävissä olevat resurssit ovat ehkä pienempiä.

Työryhmä on esittänyt poliisille määriteltäväksi riskialuekohtaiset enimmäistoimintavalmiussijat (enimmäisvasteajat), jotka ovat esitetty kuvassa 2. Maaseutumaisessa harvaan asutussa kunnassa on vuonna 2019 ollut toteuman mukaan enimmäisajat 144 minuuttia (Poliisihallituksen julkaisusarja 2019, Valvonta- ja hälytystoiminnan tila). Tavoiteaika vastaavassa kunnassa on 80 %:ssa tehtävissä 55 minuuttia, joka on 0-tyyppin tehtävässä pitkä aika.

Riskialueet	ENIMMÄISTOIMINTAVALMIUSAJAT 80 % A-kiireellisyden tehtävistä	TOTEUMA 2019 80 % A-kiireellisyden tehtävistä – toimintavalmiusaika
Isot kaupungit (yli 120 000 asukasta)	11 minuuttia	7,13–11,14 min.
Kaupunkimainen kunta	18 minuuttia	6,69–37,37 min.
Taajaan asuttu kunta	30 minuuttia	13,32–47,95 min.
Maaseutumainen kunta	35 minuuttia	18,32–41,60 min.
Maaseutumainen kunta, jossa ka 50 tai alle A- tehtävää vuodessa	55 minuuttia	14,23–144,26 min.

Kuva 2. Poliisille määritellyt riskialuekohtaiset enimmäistoimintavalmiusajat (enimmäisvasteajat) (Poliisihallituksen julkaisusarja 2019, Valvonta- ja hälytystoiminnan tila, 13).

Rajavartiolaitos on hoitanut Kainuun, Lapin ja Pohjois-Karjalan rajavartiostoissa kussakin noin 40–80 poliisi- ja virka-aputehtävää vuosittain. Tehtävillä on poliisien hälytystehtävien kokonaismäärään suhteutettuna pieni merkitys. Lapin ja Pohjois-Karjalan maakuntien alueella poliisilla oli noin 2 500 sekä Kainuun alueella noin 1000 A-kiireellisyysluokan tehtävää. Luvut ovat nähtävissä kuvassa 3. A+B-kiireellisyysluokan tehtäviä on näillä alueilla ollut viime vuosien aikana noin 15 000–25 000 vuosittain. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2019, Viranomaisyhteistyö harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluissa, 22.) Tehtävien osalta on kuitenkin merkityksellistä, että yksittäinenkin tehtävä hätätilanteessa on merkityksellinen. Yksittäinen tehtävä voi A-kiireellisyysluokassa olla vaativana tilanteena vakavasti sivullisten turvallisuutta vaarantava ja henkilövahinkoja voi syntyä.



Kuva 3. Pohjois-Karjalan-(P-KR), Lapin (LR)- ja Kainuun (KR) rajavartiostojen tekemät poliisitehtävät vuosina 2013–2017 suhteutettuna poliisin tehtäviin (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2019, Viranomaisyhteistyö harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluissa, 23).

Rajavartiolaitoksella on siis lakisääteisten poliisitehtäviensä puolesta paikka sisäisen turvallisuuden ylläpitäjänä. Turvallisuusviranomaisena Rajavartiolaitoksen henkilökunnan koulutus, kalusto ja materiaali yhdistettynä alueelliseen sijoittumiseen antavat mahdollisuuden poliisitehtävien laadukkaaseen tekemiseen. Onko Rajavartiolaitosta kuitenkaan hyödynnetty tarpeeksi tai osataanko sitä hyödyntää? Pystyykö Rajavartiolaitos hoitamaan poliisitehtäviä laadukkaasti? Rajavartiolaitoksessa ei ole poliisitehtävistä tehty tarkempaa selvitystä muuta kuin tilastoinnin osalta toimintakertomuksiin sekä määräaikaisraportointiin. Juridisesti aihealue on kuitenkin laaja ja asiaan liittyy johtosuhteiden osalta tehtävien jälkeinen käsittely, jolloin kyseeseen voivat tulla debriefing, selvitys voimakeinojen käytöstä tai jopa mahdollinen tutkinta virka-aseen käyttämisestä. Mahdollisen aseiden käytön osalta asian tekee mielenkiintoiseksi kahden viranomaisen liittyminen samaan tehtävään.

1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimusmenetelmä

Tämän työn pääsisältö on rajavartiolaitoksen suorittamien yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon liittyvien tehtävien arviointi ja niihin vaikuttavien tekijöiden analysointi. Näiden tarkastelemiseksi on välttämätöntä hahmottaa myös yleinen järjestys ja turvallisuus sekä toimivaltuudet sekä niitä koskeva sääntely. Tutkimuskysymykset muodostetaan seuraavasti: 1) Mihin sääntelyyn Rajavartiolaitoksen poliisitehtävät perustuvat? 2) Kuinka Rajavartiolaitoksen poliisitehtävät muodostuvat? 3) Millainen on Rajavartiolaitoksen poliisitehtävien kiireellisyys, vaarallisuus ja tarpeellisuus eli sisältö? 4) Kuinka Rajavartiolaitoksen poliisitehtäviä johdetaan? 5) Millaisia poliisitehtäviä Rajavartiolaitos tekee? ja 6) Rajavartiolaitoksen kyky hoitaa poliisitehtäviä?

Opinnäytetyötä voidaan luokitella laaja-alaiseksi tapaustutkimukseksi. Tutkimus on luonteeltaan perustutkimusta, jossa hankitaan ja analysoidaan tietoa valitusta kohteesta, tässä tapauksessa Rajavartiolaitoksen poliisitehtävistä. Kuitenkin työssä pyritään myös hahmottamaan tutkimuskohteen kehittämismahdollisuuksia, mikä on tyypillistä soveltavalle tutkimukselle. (Hirsjärvi, Remes 2007, 129.) Tutkimusongelmaa tarkastellaan ulkopuolelta, jolloin aineistoa voidaan arvioida kriittisesti ja irrallaan vakiintuneista käytännöistä. Tutkimuskohteen ei pitäisi ohjata tutkimuksen etenemistä.

Opinnäytetyö sisältää sekä kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia osia. Nämä kaksi menetelmää on nähty yleensä vastakohtaisina menetelminä mutta niitä on mahdollista käyttää samassa tutkimuksessa toisiaan täydentävinä. (Pyörälä 1995, 12–13.) Työssä näitä menetelmiä käytetään rinnakkain tutkimusaineiston kahdenlaisen informaation tarkastelemiseen ja tutkimusongelman tarkastelun mahdollistamiseksi. Kvantitatiivisia tarkasteluja ei viedä kovin pitkälle vaan niillä ainoastaan järjestetään kvalitatiivista aineistoa. Tutkimusmenetelmissä pyritään yksinkertaisuuteen ja selkeään menettelyyn. Tutkimustehtävän tekemiseksi ei ole valittu vain yhtä menetelmää.

Tutkimuksessa tarkastellaan poliisitehtävien rakennetta, sisältöä sekä sen oikeuskäytännössä toteutuvaa laatua. Oikeudellisen ratkaisutoiminnan olennaisin laatutekijä on lainmukaisuus, mutta laatuun on katsottu sisältyvän järjestelmänäkökulmasta mm. oikeuden saatavuus ja asioiden organisointi sekä asiakasnäkökulmasta muun muassa ratkaisujen ymmärrettävyys ja menettelyn hyväksyttävyys (Savela 2006, 14–19). Opinnäytetyössä laadulla ymmärretään ainoastaan oikeellisuutta, eli sitä, missä määrin menettely ja siinä tehdyt ratkaisut vastaavat sen määritteleviä oikeussääntöjä ja -periaatteita. Työn tarkoitus on myös arvioida, kuinka hyvin Rajavartiolaitoksen poliisitehtäville asetettuja tavoitteita käytännössä kentällä saavutetaan. Työssä käytetään näin ollen myös sekä oikeusdogmaattista että empiiristä tutkimusmetodia ja poliisitehtävien laatua käsiteltäessä nämä metodit yhdistetään mahdollisuuksien mukaan. Empiirisen oikeustutkimuksen kehitystä on ohjannut tarve selvittää oikeuden sisällöstä muutakin kuin lainopillista normien systematisointia ja niiden tulkintaa. Tiedontarpeista voidaan mainita esimerkiksi halu selvittää sääntelyn vaikutuksia ja normien

toimivuutta reaali maailmassa. (Ervasti 2004, 11–12.) Empiirinen oikeustutkimus suuntautuukin lainsäädännön antaman mallin ja oikeuden käytännön toteutumisen väliin (Kultalahti 2010, 15).

Pelkästään oikeuslähteiden, kuten esimerkiksi ratkaisukäytännön tarkastelu, ei ole empiiristä oikeustutkimusta silloin, kun se tehdään oikeuden ja oikeussääntöjen systematisoimiseksi (Korkea-Aho 2004, 83–84). Empiiriselle tutkimusotteelle on ominaista pyrkimys kattavan kokemusperäisen tiedon hankkimiseen ja tulkintaan (Kultalahti 2010, 15). Opinnäytetyössä kokemusperäistä tietoa edustaa tapausaineisto, joka koostuu poliisitehtävillä tehdyistä toimenpidekirjauksista. Empiirinen tutkimus voidaan oikeustieteessäkin jakaa laadulliseen ja määrälliseen tutkimukseen (Korkea-Aho 2004, 84–85). Poliisitehtävät muodostavat kokemusperäisen tapausaineiston oikeuden ilmentymisestä käytännössä. Opinnäytetyössä ilmiötä selvitetään analyysillä, jossa on sekä laadullisia että määrällisiä osia. Toisaalta oikeuden vaikutuksia ei voida tutkia tulkitsematta oikeussääntöjä. Oikeusdogmatiikka tutkimusmenetelmänä ja oikeuslähdeoppi ovat olennainen osa myös tätä tutkimusta niiltä osin, kun työssä on selvitetty poliisitehtäviä koskevaa sääntelyä suhteessa havaintoaineistoon. Sekä empiirisen että oikeusdogmaattisen tutkimusmenetelmän käyttämistä samassa tutkimuksessa on pidetty hyödyllisenä ja jopa välttämättömänä (Ervasti 2004, 14–15).

Edellä käsitelty poliisitehtävän määrittäminen lakisääteiseksi tehtäväksi, sekä siitä seuraavat laadulliset vaatimukset, ovat merkityksellisiä tutkimusaineiston valinnan ja käsittelyn kannalta. Käytetty tutkimusaineisto voidaan jakaa kahteen erilliseen kokonaisuuteen. Tutkimuksen oikeusdogmaattisen osion lähdeaineisto, osio yksi (1), koostuu lainsäädännöstä ja säädösten valmistelutöistä. Työn empiirisen aineiston, osio kaksi (2), analysoinnissa on hyödynnetty myös edellä mainittuja lähteitä. Pääosan empiirisestä aineistosta kuitenkin muodostaa tutkimusta varten kerätty tapausaineisto. Tapausten ja tilastojen tarkoituksena on osoittaa ja selvittää, miten säädökset vaikuttavat tehtävissä ja miten niitä sovelletaan virkatehtävissä. Lisäksi pyritään osoittamaan ovatko käytännön poliisitehtävien hoitaminen ja lainsäädäntö yhteneväiset.

Empiirisyyttä työhön tuo opinnäytetyön laatijan kokemus Rajavartiolaitoksen eri virkatehtävissä lähes kahdenkymmenen vuoden ajalta mutta työn luotettavuuden kannalta tutkimuskohdetta lähestytään ulkopuolisena tarkkailijana. Työn tarkoituksena on kriittinen tarkastelu tutkimuskohteeseen, jolloin olisi mahdollista saada aikaan tutkimuskohteen kehittymistä mahdollisten epäkohtien havainnointina.

Opinnäytetyön vaihtoehtoisena tieteellisenä perustana oli hermeneuttinen menetelmä. Hermeneutiikan yleisen määritelmän mukaan hermeneutiikka on tulkitsemista (Kakkori ja Huttunen 2011, 5–8). Laadulliselle tutkimukselle ominaista fenomenografista tutkimusotetta käytettäessä on huomioitava, että fenomenografia on kiinnostunut toisen asteen näkökulmasta: miten informantit käsittävät asioiden olevan. Tätä voidaan pitää koko fenomenografian ideana. (Kakkori, Huttunen, 9.) Toi-

sen asteen näkökulmassa ollaan kiinnostuneita siitä, miten jokin tietty ryhmä käsittää jonkin todellisuuden ilmiön. Tutkija muodostaa tutkittavien käsityksistä omia käsityksiään ja muodostaa näin epäsuoraa menetelmää käyttäen kokonaiskuvaa tutkittavasta ilmiöstä. Todellisuus ei sellaisenaan sijaitse missään yksilön ulkopuolella, vaan se mitä yksilö kokee, tietää ja käsittää on todellisuutta yksilölle. Ihmisten käsitykset samasta ilmiöstä vaihtelevat henkilöstö toiseen. (Metsämuuronen, 34–35.) Hermeneuttinen ote sekä fenomenografia hylättiin kuitenkin sillä perusteella, ettei työ sisällä esimerkiksi hermeneuttiselle tutkimukselle hyvin tyypillistä haastattelua, joissa käsiteltäisiin vastaajien kokemuksia ja näkemyksiä tutkittavasta ilmiöstä. Tutkijalta on vaadittu kuitenkin hermeneuttiselle tutkimukselle ominaista aiheen esiyymmärrystä, jotta lähteenä olevan tapausaineiston käsittely onnistui.

1.3 Tutkimuksen rajaus

Tutkimus on otsikon mukaisesti rajattu koskemaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tehtyjä poliisin toimenpiteitä. Opinnäytetyöstä rajataan pois rajavartiolaitain 20 § 1 momentin mukainen tehtävä huolehtia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidosta rajanylityspaikalla, toimitilassaan ja hallinnassaan olevalla alueella silloin, kun poliisi on estynyt sitä tekemästä, koska käytännössä lähes kaikki rajanylityspaikalla tapahtuvat tehtävät Rajavartiolaitos hoitaa itse ilman poliisin kanssa tehtävää yhteistyötä. Tutkimuksen viitekehyksessä käsitellään lisäksi poliisin pyynnön kautta tapahtuvia poliisitehtäviä, ei rajan pyynnöstä tapahtuvaa yleisen ja järjestyksen valvontaa. Pykälään lisättiin vuonna 2019 maininnat toimitiloista ja hallinnassa olevista alueista. Perusteena käytettiin uudensuomalaisia uhkakuvia, joiden luonteeseen kuuluu eräänä keskeisenä piirteenä vaikuttaminen viranomaistoiminnan rajapintoihin. Tämän vuoksi oli tärkeää varmistaa rajanylityspaikkojen, Rajavartiolaitoksen toimitilojen ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevien alueiden turvallisuus silloinkin, kun poliisi on estynyt sitä tekemästä (HE 201/2017 vp, 59).

Lisäksi opinnäytetyössä ei käsitellä rajavartiolaitain 22 § mukaista poliisiavustamista erityistilanteissa kuten terrorismitorjunnassa ja poliisin johtamissa erityisoperaatioissa Rajavartiolaitoksen erityisosaamisella ja –kalustolla. Kyseistä lainkohtaa koskevan hallituksen esityksen mukaan pykälän tarkoituksena on varmistaa Rajavartiolaitoksen erityisosaamisen ja -kaluston käyttäminen terrorismintorjuntaan sekä muihin poliisin johtamiin erityisoperaatioihin (HE 6/2005 vp, 56 ja 102–103). Pykälässä on kyse terrorismintorjunnasta ja pykälä rajataan opinnäytetyö ulkopuolelle, koska tapausaineostossa ei kyseistä tehtävätyyppiä esiinny, eikä lainsäätäjällä ole pykälässä tarkoittanut sellaisia tyypillisiä poliisitehtäviä, joita rajavartiolaitain 21 § tarkoitetaan (HE 6/2005 vp, 103).

Opinnäytetyöstä on rajattu ulkopuolelle poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun lain (PTR-laki) 2 §, jonka mukaan laissa määrätyillä viranomaisilla on mahdollisuus toimia toisen viranomaisen tehtäväalueella. Jos pykälää vertaa rajavartiolaitain 21 §, on säännöksissä selvä samankaltaisuus. PTR-lain tarkoituksena on edistää PTR-organisaatioiden yhteistoimintaa ja säätää

nimenomaa yhteistoiminnasta, ei viranomaisten toimivallasta (Kammonen 2012, 82). Tapausaineisto ei sisältänyt PTR-lain mukaisia tehtäviä.

Rajauksen ulkopuolelle jätetään myös rajavartiomiehen ja poliisimiehen yhteispartiointi, josta säädetään rajavartiolain 21 § 3 momentissa. Rajavartiolaissa on säädetty yhteispartioinnista seuraavaa:

”Rajavartiomies voi ennalta suunnitellussa, tarkoituksenmukaisena pidettävässä rajavartiomiehen ja poliisimiehen yhteispartioinnissa partiointialueella suorittaa välttämättömiä poliisin toimenpiteitä poliisin johdolla tapahtuvassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tehtävässä.” (LRVL 2:21.3).

Rajavartiomiehellä on poliisilain 2 ja 3 luvussa säädetyt toimivaltuudet yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, jollei päällystään kuuluva poliisimies tai poliisin kenttäjohtaja niitä rajoita. Rajavartiomiehen toimivaltuudet yhteispartioinnissa yhdessä poliisimiehen kanssa merkitsevät rajavartiomiehen poliisilain 2 ja 3 luvun mukaisten toimivaltuuksien laajenemista rajavartiolain 21 §:n mukaisista kiireellisistä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden poliisin toimenpiteistä kiireettömiinkin vastaaviin toimenpiteisiin. Merkityksellistä on se, että toimivaltuudet ovat rajavartiomiehen käytössä vain yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tehtävässä yhteispartiossa poliisimiehen kanssa. Momentti ei myöskään tarkoita rajavartiomiehen toimivaltuuksien laajenemista siitä, mitä Rajavartiolaitoksen tehtäväksi on säädetty. Yhteispartiossa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tehtävässä johtovastuu on poliisilla, koska poliisi vastaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä. (HE 220/2013 vp, 20.)

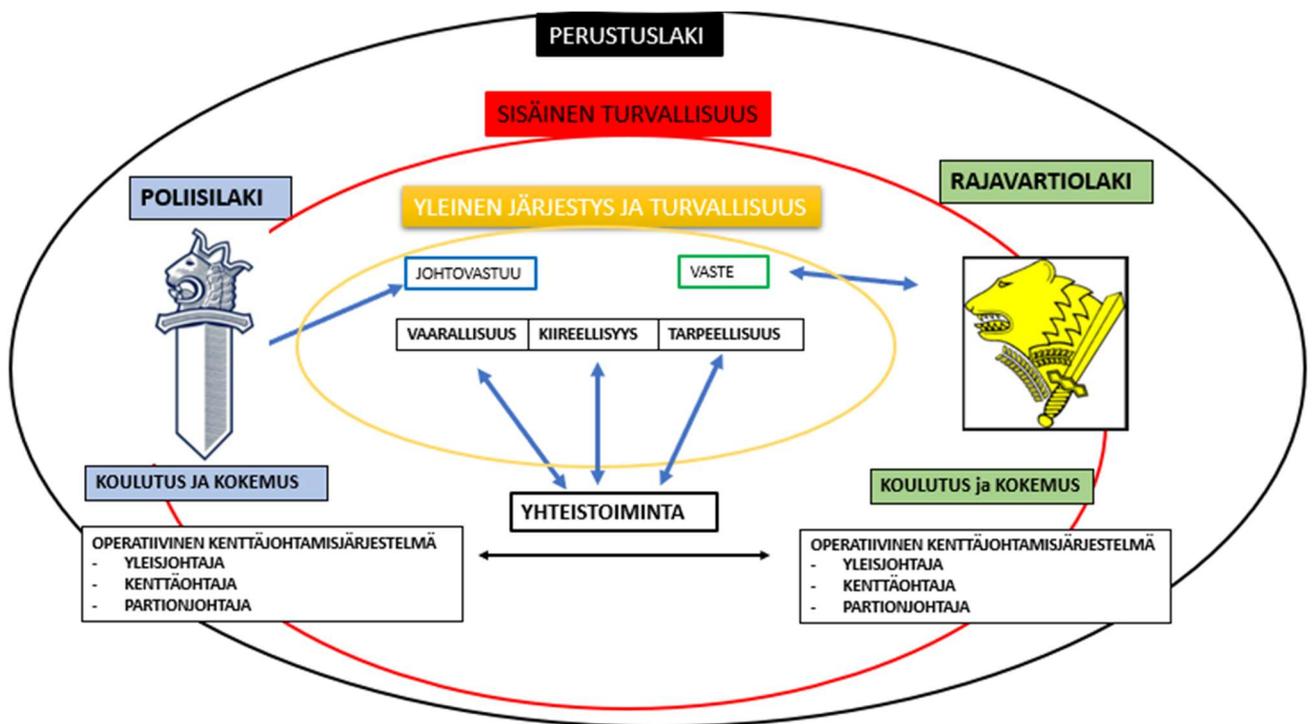
Tutkimuksen tapausaineiston aikarajaus on vuosi 2019. Rajauksen perusteella voidaan tarkastella riittävän tuoreita poliisitehtäviä Rajavartiolaitoksen tekemänä ja tapaukset edustavat nykyistä toimintaympäristöä. Tapausten perusteella voidaan tarkastella mahdollisesti johtamista niin poliisin kuin Rajavartiolaitoksen organisaatioissa. Lisäksi aikarajaus on perusteltu yksinkertaisesti huomioiden aineiston käsittely, opinnäytetyön laajuus ja tutkimukseen käytettävä aika. Mikäli tapausaineisto olisi otettu esimerkiksi viiden vuoden ajalta, olisi tapausten määrä ollut noin 800 kappaletta. Tutkimuksessa oli harkinnassa myös vuoden 2020 sisällyttäminen mukaan aineistoon mutta Suomessa vallitsivat aikarajauksen aikana poikkeusolot koronapandemiasta johtuen, joka on saattanut vaikuttaa poliisitehtäviin. Tutkimuksen luotettavuutta käsitellään luvussa 6.3 ja samassa yhteydessä perustellaan tutkimuksen ajallinen rajaus tapausaineiston osalta.

Rajavartiolain 21 § mukaisia tehtäviä tarkastellaan tapausten osalta koko Rajavartiolaitoksessa niin maa- kuin merivartiostoissa. Tarkasteltavat vartiostot ovat Suomenlahden merivartiosto (SLMV) ja Länsi-Suomen merivartiosto (LSMV), Kaakkois-Suomen rajavartiosto (K-SR), Pohjois-Karjalan rajavartiosto (P-KR), Kaikuun rajavartiosto (KR) ja Lapin rajavartiosto. Rajavartiolaitoksen hallintoyk-

siköistä Vartiolentolaivue (VLLV) rajataan tutkimuksen ulkopuolelle, koska VLLV:n tapahtumat kirjataan usein vartiostojen toimenpiteisiin. Toinen merkittävä syy rajaukseen on, ettei VLLV:ssa ole samanlaista kenttätoiminnan organisaatiota kuin vartiostoissa, vaan VLLV:n ilma-alue on joko poliisin kenttätoiminnan resurssina tai vartioston kenttätoimintaorganisaation johdossa joko tehtävällä – tai yksikkönä alistettuna. Laajalla tapausten määrällä voidaan lyhyesti tarkastella poliisitehtäviä määriä Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköissä ja samalla nähdään mahdollisia eroja johtamisessa ja tehtävätyypeissä.

Opinnäytetyön aihepiiri on laaja ja monitahoinen. Työn viitekehyyksen merkitys korostuu, koska aihepiirin keskeisten asiakokonaisuuksien hahmottaminen on oleellista, jotta työssä ei päädytä käsittelemään ja analysoimaan yksittäisiä havaintoja. Viitekehyyksen perustana on opinnäytetyön teoria-pohja. Viitekehys sisältää työn asiakokonaisuudet ja tutkimuksen kohde esitetään havainnollisessa muodossa. Tutkimuksen viitekehyyksen avulla on määritetty tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset on johdettu viitekehyyksen avulla (Anttila 2014, luettu 17.2.2021). Tutkimuksen viitekehys on laa-tikkomallin ja kehämallin sekoitus, ja viitekehys on esitetty kuvassa 4.

Tutkimus sisältää myös jonkin verran johtamisen tutkimusalueen piirteitä sekä osittain viitteitä yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen. Nämä osa-alueet ovat laajentaneet työtä ja työn kokonaisuuden hahmottaminen on saattanut vaikeutua. Työtä tehdessä on kuitenkin haluttu tarkastella tutkimukseen liittyviä eri ilmiöitä ja näkökulmia.



Kuva 4. Tutkimuksen viitekehys.

1.4 Tutkimuksen aineisto ja aikaisempi tutkimus

Tutkimuksessa käytetään aineistona virallislähteistä kuten säädöksiä, lainvalmistelutöitä, viranomaisten hallinnollisia määräyksiä ja raportteja. Pääosan aineistosta muodostaa tutkimusta varten kerätty tapausaineisto ja siihen liittyvät viranomaisasiakirjat. Lähdeaineistona olevat tapaukset ovat julkisuuslain (JulkL 621/1999) 24.1§:n 5 kohdan mukaisesti salassa pidettävää materiaalia eli tiedot ovat luottamuksellisia ja sekä tarkoitettu vain viranomaiskäyttöön. Opinnäytetyötä varten on anottu tutkimuslupa Rajavartiolaitokselta Raja- ja merivartiokoululta tutkimuksessa tarvittavien tietojen käyttöön ja julkaisemiseen. Tiedot esitetään sellaisessa muodossa, etteivät ne vaaranna salassapidolla suojattuja etuja ja opinnäytetyö on ennen julkaisua tarkastettu Rajavartiolaitoksen toimesta tutkimusluvan ehtojen mukaisesti.

Tutkimuslupa mahdollisti Rajavartiolaitoksen rajavartiotoiminnan tietojärjestelmästä (RVT) saatavien poliisitehtävien tietojen hyödyntämisen. Tehtäviltä muodostuneita kirjauksia ei ole mahdollista saada mistään muualta käyttöön, eikä esimerkiksi poliisi tilastoi Rajavartiolaitoksen suorittamia Rajavartiolain 21 § mukaisia tehtäviä tai muodosta Rajavartiolaitoksen osalta tehtäviltä kuvausta. Näin tietojärjestelmäkirjauksista saadaan autenttisia tietoja poliisitehtäviltä. Tapausten kirjauksissa ei ole mainittu yksityisyyden suoja huomioiden henkilöiden nimiä ja tietoa, ei virkamiesten eikä asiakkaiden osalta. Rajavartiolaitoksen ja poliisin toimintatatiikkaa ei ole tuotu salassapitosyistä esille.

Rajavartiolaitoksen kiireellisistä poliisitehtävistä ei ole aiemmin tehty vastaavaa tutkimusta. Oikeustieteellisesti Rajavartiolaitoksesta on yleisestikin melko vähän tutkimusta. Lähimpänä opinnäytetyötä sivuavana on Antti Saarisen tutkimus Lapin rajavartioston poliisitehtävistä vuodelta 2005. Työ on Maanpuolustuskorkeakoulun sotatieteiden maisterikurssin pro gradu ja työ käsittelee Rajavartiolaitoksen poliisitehtäviä ja poliisille annettavaa virka-apua tutkimuksen rajauksen ollessa Lapin rajavartiosto. Työ on pohdinnan ja tulostensa osalta erinomainen mutta lainsäädännön osalta vanhentunut ja työ on salassa pidettävä.

Petteri Partanen on laatinut vuonna 1999 Maanpuolustuskorkeakoululla esipuseerikurssin tutkielman, joka käsittelee Rajavartiolaitosta kansallisen turvallisuuden kokonaisuudessa. Tutkielma on hyvä perusteos mutta lainsäädännöllisen tarkastelun osalta vanhentunut.

Klaus Helmisen, Matti Kuusimäen ja Markku Salmisen Poliisi-oikeus kirja vuodelta 1999 käsittelee Rajavartiolaitosta ja Rajavartiolaitoksen roolia sisäisen turvallisuuden viranomaisena mutta teos on vanhentunut tutkimuksen käyttöön.

Välillisesti tutkimukseen aihepiiriä on käsitellyt Sami Joutjärvi pro-gradu tutkielmassaan Itä-Suomen yliopistossa. Tutkimuksessa käsitellään rajavartiomiehen oikeutta käyttää voimakeinoja. Tutkimus on vuodelta 2005 ja työssä on varsinkin johtopäätöksissä tulevaa lainsäädäntötyötä tukevaa pohdinta.

Toinen Joutjärven tutkimus on Maanpuolustuskorkeakoulun esipuseerikurssilla tehty tutkielma vuodelta 2006, joka käsittelee rajavartiomiehen toimivaltuuksia voimakeinojen käyttöön sisäisen turvallisuuden erityistilanteissa. Työ sivuaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtäviä.

Heikki Kammonen käsittelee Itä-Suomen yliopistolle vuonna 2012 tekemässään pro-gradussa Rajavartiolaitoksen toimivaltaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidossa. Työ on lajissaan hyvä tutkimus, jossa tarkastellaan Rajavartiolaitoksen toimivaltanormeja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtävissä ja ennen kaikkea tehtäviä suhteessa poliisiin. Tämän opinnäytetyön teoriaosuuteen on saatu apua Kammosen opinnäytetyöstä. Kammosen tutkimus ei sisällä tapauskohtaista analyysiä.

Markku Ahonen on laatinut opistoupseerikurssilla opinnäytetyön vuonna 2000 poliisitehtävistä Hurrupun merivartioaseman toimintapiirissä. Työ on suppea sisällöltään ja vanhentunut tämän opinnäytetyön hyödyntämiseksi.

2 RAJAVARTIOLAITOS

2.1 Osa ulkoista ja sisäistä turvallisuutta

Rajavartiolaitoksen toiminnan päämäärä kaikissa lakisääteisissä tehtävissä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittamisestä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus (LRVL 578/2005). Rajaturvallisuuden ylläpitäminen ei sisällä suoraa määrittelyä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden toimenpiteistä muuta kuin rajat ylittävän henkilöliikenteen osalta. Rajavartiolaitoslain mukainen tehtävä itsenäiseen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtävään on nähtävä kuitenkin kokoaan isommassa merkityksessä eli keskeisenä osana sisäisen turvallisuuden ylläpitämistä.

Rajavartiolaitos vastaa siis Suomessa rajaturvallisuudesta. Rajaturvallisuus on riippuvuussuhteessa niin sisäiseen kuin ulkoiseen turvallisuuteen. Alla olevassa kuvassa 5. on hahmotettavissa Rajavartiolaitoksen tehtäväkentästä poliisitehtävien asemointi suhteessa muihin ydintehtäviin. Rajaturvallisuuden merkitys säilyy riippumatta toimintaympäristön muutoksesta. Painotukset saattavat viranomaisten tehtävissä muuttua mutta tutkielman aihepiirin osalta toimintaympäristön muodostaa sisäisen turvallisuuden uhkat.



Kuva 5. Rajavartiolaitoksen tehtäväkenttä (Rajavartiolaitoksen esittelyaineisto 2020, lainattu 30.3.2021).

Kuvasta voidaan nähdä Suomen kokonaisturvallisuuden rakenne, joka on selkeä. Puolustusvoimat vastaa ulkoisesta turvallisuudesta ja Poliisi sisäisen turvallisuuden ylläpitämisestä. Rajavartiolaitos toimii sisäisen turvallisuuden alalla rajaturvallisuustehtävissään, mukaan lukien poliisitehtävät, mutta vastaa myös ulkoisesta turvallisuudesta valvoessaan alueellisen koskemattomuutta ja ylläpitäessään puolustusvalmiutta (Rajavartiolaitos – Hybridiorganisaatio, Turvallisuuskomitea, luettu 22.3.2021). Rajavartiolaitos hoitaa molemmat tehtävät yhteistyössä vastuuviranomaisten kanssa. Rajavartiolaitos on siis keskeinen toimija Suomen sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä. Rajavartiolaitoksella on aluevalvontatehtäviensä sekä sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviensä vuoksi osaaminen ja toimivalta vastata myös ulkoisen turvallisuuden uhkiin. (HE 21/2017vp, 5.)

Turvallisuusviranomaisten toimintaympäristö on muuttunut haastavammaksi ja kansainvälisen tilanteen ennustaminen on entistä vaikeampaa. Niin sanottujen hybridiuhkien maailmassa avain tehokkuuteen toimintaan ovat riittävät toimivaltuudet niin sisäisen turvallisuuden tilanteisiin kuin sotilaallisen voimankin käyttöön. Osaavaa henkilöstöä, riittävää materiaalia ja kykyä valmiuden kohottamiseen vaaditaan nopeaan toimeenpanoon (Rajavartiolaitos – Hybridiorganisaatio, Turvallisuuskomitea, luettu 22.3.2021). Vaikka Rajavartiolaitoksen päätehtävä on valtakunnan rajojen turvaaminen, valmistautuminen hybridiuhkiin valmentaa henkilöstöä myös arjen turvallisuustehtäviin.

2.2 Tehtävät

Rajavartiolaitos on tehtäviltään monialainen. Rajavartiolaitos on osassa tehtävissä vastuuviranomaisena, joiden kautta muodostuvat päätehtävät. Rajavartiolaitoksen päätehtävänä on:

”Rajavartiolaitoksen tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaitos toimii rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. Rajavartiolaitos vastaa yhteistyöstä Euroopan raja- ja merivartioviraston kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä.” (LRVL 1:3)

Päätehtävänä on jo aiemmin käsitelty rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Päätehtävän toteuttamiseksi Rajavartiolaitos tekee yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa. Poliisilain mukaan poliisin tehtäviä ovat:

” Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä.” (PolL 1:1)

Molempien lakien ensimmäisten pykälien kirjaukset ovat samalla tyylillä tehty ja molemmissa laissa mainitaan päätehtävän ylläpitämiseksi tehtävä yhteistyö muiden viranomaisten kanssa.

Lisäksi Rajavartiolaitoksella on useita niin sanottuja oheisvalvontatehtäviä, joiden valvomisesta Rajavartiolaitos vastaa päätehtäviensä ohella ja pääsääntöisesti siellä, minne toiminta on alueellisesti kohdentunut:

”Rajavartiolaitos suorittaa erikseen säädettyjä valvontatehtäviä sekä toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

Rajavartiolaitos suorittaa poliisi- ja tullitehtäviä, etsintä-, pelastus- ja ensihoitotehtäviä sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitoksen tehtävistä meripelastustoimen alalla säädetään meripelastuslaissa. (LRVL 1:3)

Rajavartiolaitoksen keskeisiä tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevat säännökset ovat rajavartiolaissa (578/2005), rikostorjunnasta rajavartiolaitoksessa annettavassa laissa (HE 175/2017 vp ja HE 41/2017 vp) sekä meripelastuslaissa (1145/2001). Lisäksi Rajavartiolaitos tuottaa ydintehtäviensä ohessa monialaista viranomaisapua rajaseudun ja rannikon harvaan asutuille alueille. (HE 201/2017vp, 6.)

Tehtävien osalta Rajavartiolaitos vastaa siis rajaturvallisuuteen kuuluvista rajojen valvonnasta ja rajatarkastuksista. Rajavartiolaitos on myös johtava meripelastusviranomainen, joka vastaa meripelastustoimen järjestämisestä (Meripelastuslaki, 3 §). Rajavartiolaitos on myös aluevalvontaviranomainen kuten poliisikin, mutta aluevalvontaa johtaa Puolustusministeriö (Aluevalvontalaki 23 §).

Lainsäätäjän käyttäminä termeinä on Rajavartiolaitoksen tehtävissä ”suorittaa”, ”johtaa”, ”osallistuu” ja ”tehtävänä on”. Termien tärkeysjärjestykseen laittaminen on terminologisesti haastavaa ja osittain turhaa myös poliisitehtävien osalta. Viranomaisen on hoidettava lakisääteiset tehtävät ja osaan tehtävistä sisältyy harkintavallan käyttö. Tehtävistä, joista vastataan, ovat etusijalla ja etusijaisuus tulisi näkyä myös viranomaisen toimintaansa käyttämistä resursseista sekä henkilökunnan kouluttamisesta. ”Suorittaa” tehtävä on sisällöltään velvoittavampi kuin osallistuu ja suorittaa-termin sisään voidaan käsittää sisältyvän toimimisveloitteen, mutta vastuuviranomainen toimialalla on muu.

2.3 Sotilaallinen järjestys

Rajavartiolaitoksen sisäinen järjestys on sotilaallinen (Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 15.7.2005/577). Sotilaallinen järjestys on Rajavartiolaitoksen hallintoa koskeva keskeinen ja olennainen erityispiirre. Toiminta nojautuu sotilaalliseen päällikkyysjärjestelmään ja tehtävät, mukaan lukien hallintotehtävät ”toteutetaan sotilaallisen kurin ja järjestyksen mukaisesti esimiehen antamia käskyjä ja määräyksiä järkähtämättömästi noudattaen”. Rajavartiolaitos osallistuu valtakunnan puolustamiseen antamalla henkilöstölleen ja asevelvollisille sotilaskoulutusta sekä ylläpitää ja kehittää puolustusvalmiutta yhteistyössä Puolustusvoimien kanssa rajavartiolaitain 25 §:n mukaisesti. Merkityksensä sotilaallisen organisaation ylläpitämisessä on myös sotilaseläkejärjestelmällä sekä erottautumisella saman hallinnonalan johtavasta turvallisuusviranomaisesta, poliisista. Sotilaallisessa organisaatiossa linjaorganisaation on etunsa päätöksenteossa mutta tarkasteltaessa johtamista ja johtamisvastuita myöhemmin opinnäytetyössä käsiteltävässä operatiivisessa kenttäjohtamisjärjestelmässä, ei sotilaallisella järjestelmällä ole olennaisesti merkitystä. Johtovastuita ei ole sisällytetty suoranaisesti palvelusarvoihin, vain ratkaisuoikeudet ja oikeudet toimia tietyissä tehtävissä on sidottu palvelusarvoihin ja koulutukseen. Ratkaisut kenttäjohtamisjärjestelmässä eivät ole sotilaskäskyjä, vaan sitovia hallinnollisia määräyksiä.

Rajavartiolaitoksen operatiivisella hallinnolla tarkoitetaan muuta kuin välittömään operatiiviseen kenttätoiminnan johtamiseen liittyvää operatiivisen toiminnan suunnittelua ja johtamista (Rajavartiolaitoksen käsky 601/40/2012, 2). Operatiivista hallintoa ovat kaikki operatiiviseen toimintaan liittyvä taustatyö, joka ei ole myöhemmin opinnäytetyössä käsiteltävää operatiivista kenttätoimintaa. Operatiivinen hallinto johdetaan sotilaallisen järjestyksen mukaisesti.

3 TOIMIVALTA JA VIRANOMAISTEN YHTEISTOIMINTA

3.1 Toimivalta ja poliisitehtävät

Rajavartiolaitain 21 § säädetään Rajavartiolaitoksen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden poliisitehtävistä seuraavasti:

”Rajavartiolaitos voi yksittäistapauksessa päällystään kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä suorittaa sellaisia kiireellisiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellisia 33 §:ssä tarkoitettuja poliisin toimenpiteitä, joita poliisi ei voi viivymättä suorittaa.

Rajavartiomies voi kohtaamassaan asiassa suorittaa 1 momentissa tarkoitetun toimenpiteen ilman poliisin pyyntöäkin, jos toimenpidettä ei voida viivyttää terveydelle tai omaisuudelle vaaraa aiheuttamatta. Toimenpiteestä on viivymättä ilmoitettava poliisille. Toimenpiteestä on poliisimiehen pyynnöstä luovuttava tai jo aloitettu toimenpide on keskeytettävä.

Rajavartiomies voi ennalta suunnitellussa, tarkoituksenmukaisena pidettävässä rajavartiomiehen ja poliisimiehen yhteispartioinnissa partiointialueella suorittaa välttämättömiä poliisin toimenpiteitä poliisin johdolla tapahtuvassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tehtävässä.” (LRVL 4:21)

Rajavartiolain kirjauksella on haluttu tehostaa resurssien käyttöä. Aikanaan säädöstä laatiessa on haluttu edistää turvallisuuspalveluiden saamista syrjäseudulla ja merialueilla, joissa poliisin turvallisuuspalveluita ei ole välittömästi saatavilla (HE 6/2005, 52–53 ja 55). Pykälän luonne on ymmärrettävä lähtökohdiltaan samansisältöiseksi kuin se olisi poliisin tehtävä tai rajavartiolain 20 § yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito rajanylityspaikalla, vaikka jälkimmäisessä toimivalta on alueellisesti rajattu vain rajanylityspaikkaan.

Säädettyä pykälää tarkasteltaessa huomataan, että tehtävätyyppien osalta ei ole rajoituksia vaan toimivaltuus koskee kaikkia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kattavia tehtäviä. Tehtäviä on vaikea yksilöidä ja yksilöinti todennäköisesti vaikeuttaisi ainakin poliisin pyyntöä, koska välttämättä pyytämishetkellä pyydetty toimenpide ei vastaisikaan tehtävän suorittamiseen vaadittavaa toimenpidettä.

Rajoituksena pykälässä on ”yksittäistapauksessa”. Pykälä ei siis anna Rajavartiolaitokselle kaiken kattavaa mahdollisuutta pysyväisluonteiseen poliisitehtävien hoitamiseen 1 momentin perusteella. Yksittäistapauksen säätämällä on haluttu turvata poliisin ja Rajavartiolaitoksen välinen työnjako (HE 6/2005, 103). Poliisi on johtava yleisviranomainen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden osalta Suomessa.

Pykälä määrittää pyynnön yhteydessä pyynnön esittäjän asteellisesti poliisin päällystään kuuluvan tehtäväksi. Päällystöllä tarkoitetaan poliisin kenttäjohtamisjärjestelmässä vähintään komisariotaso. Asteellisuus vaikuttaa vastuuseen pyynnön esittämisestä ja tarvittaessa myös työnjohto-oikeuteen. Asteellisuus sitoo pyynnön poliisilla päällystään mutta usein käytännön johtamistoimenpiteet yhteistoiminnan osalta tehdään kenttäjohtajien tasolla. Rajavartiolain 33 § toimivallan rajoittamisesta voi päättää myös poliisin kenttäjohtaja.

Pykälä asettaa Rajavartiolaitoksen poliisitehtävälle ehdoksi kiireellisuuden, tarpeellisuuden ja ilmaisuuden ”joita poliisi ei voi viipymättä suorittaa”. Kiireellisuuden osalta tehtävä voidaan sitoa turvattaviin oikeushyviin ja intresseihin eli kyseessä on henki ja terveys tai omaisuus vaikka varsinaisesti tehtävässä ei rajavartiolain mukaisesti näin edellytetä. Kiireellisuuden arvioinnissa arviointia auttaa tehtävän vaarallisuus ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidossa on usein kysymys rikosten estämisestä ja ennen kaikkea rikollisen toiminnan keskeyttämisestä. Rajavartiolain 21 § toinen momentti sen sijaan asettaa poliisitehtäville edellytykseksi hengelle, terveydelle ja omaisuudelle vaaran aiheuttamisen. Tällaisessa tilanteessa Rajavartiolaitos voi aloittaa tehtävän hoitamisen ilman poliisin pyyntöäkin mutta toimenpiteestä on viipymättä ilmoitettava poliisille. Asteellisesti toisen momentin mukaisen toimenpiteen keskeyttämisen voi pyytää poliisimies eli päällystään kuuluvan ei tarvitse pyyntöä esittää. Taso *poliisimies* helpottanee varsinkin kenttäolosuhteissa tapahtuvaa yhteistoimintaa, jolloin jo aloitetun toimenpiteen voi käsillä olevan tilannekuvan perusteella keskeyttää välittömästi yksittäinen poliisin partiomies.

Pykälän toisessa momentissa säädetään toimenpiteiden tekeminen rajavartiomiehen kohtaamaan tilanteeseen ja sanamuotona on ”*rajavartiomies*”, eikä yläkäsitteenä organisatorisesti Rajavartiolaitos. Rajavartiomies-termi mahdollistaa kenttätoiminnassa kentällä olevan partion toimenpiteet kohtaamisissaan tilanteessa, jolloin toimenpiteen vaikuttavuus on välitön. Rajavartiolakia koskevassa hallituksen esityksessä korostetaan, että Rajavartiolaitos voi toimia vain kohtaamassaan asiassa, eikä se voi itsenäisesti partioidea rajanylityspaikkojen ulkopuolella yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi (HE6/2005, 103). Tilanteen kohtaaminen voi tarkoittaa myös kansalaisen kertomaa tilannetta ja esimerkiksi puhelinsoittoa tai sähköpostia. Tapauskohtaisesti on kuitenkin harkittava kumpi viranomainen tehtävän hoitaa ja lain mukaisesti toimenpiteestä on ilmoitettava poliisille välittömästi. Lain esitöissä ei eritellä onko toimenpiteestä tehtävä ilmoitus sidottu jo tehtyyn toimenpiteeseen vai jo tehtyyn toimenpiteen tai meneillään olevaa toimenpiteeseen. Lainsäätäjän tahto lienee kuitenkin ollut, että toimenpiteestä ylipäänsä ilmoitetaan toimenpiteen aikana työturvallisuutta vaarantamatta. Näin ollen voidaan ajatella, että ilmoituksen perusteella Rajavartiolaitoksen kohtaama yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtävä kuuluu lähtökohtaisesti poliisille, mutta jos Rajavartiolaitos on ainoa riittävän nopeasti paikalle saatava viranomainen ja kyseessä on henkeä ja terveyttä tai omaisuutta vaarantava teko, voinee Rajavartiolaitos aloittaa toimenpiteet meneillään olevan rikollisen toiminnan pysäyttämiseksi. Tehtävän aloittaminen on siis vahvasti harkintaa perustuva ja asettaa toimenpiteen suorittamiselle ahtaammat rajat kuin pykälän 1 momentti, jossa tehtävätyyppien kirjo on laajempi. Rajavartiolaitos ei voi jättää reagoimatta kohtaamaansa tilanteeseen, vaan se on hoidettava itse edellä mainituilla periaatteilla ja ilmoitettava toimenpiteistä poliisille, kuten jo hyvä hallinto edellyttää.

Tarpeellisuuden osalta Rajavartiolaitoksen on noudatettava tehtävissään rajavartiolain 2 luvussa säädettyjä toiminnassa noudatettavia yleisiä periaatteita. Näitä ovat tehtävien hoidon tehokkuus,

tarkoituksenmukaisuus, asiallisuus, sovinnollisuus, puolueettomuus sekä toimenpiteen suhteellisuus, jota käsitellään opinnäytetyössä vielä myöhemmin (LRVL 2:2–7). Lisäksi Rajavartiolaitoksen on poliisitehtävissä noudatettava poliisin tehtäviä koskevassa laissa säädettyjä periaatteita (LRVL 2:10). Poliisilain 4 § määrittää vähimmän haitan periaatteen, jonka mukaisesti ”*poliisin toimenpiteillä ei kenenkään oikeuksiin saa puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi*”. Tarpeellisuuden osalta Rajavartiolaitoksen on noudatettava tätä periaatetta, jolloin täytetään myös rajavartiolaitain 21 § tahto.

Pystyäkseen puuttumaan kansalaisten oikeuksiin viranomaisen tarvitsee toimivaltaa. Viranomaisen toimivallan on perustuttava perustuslakiin ja lain 2 § 3 momentin lainalaisuusperiaatteeseen. Rajavartiolaitos käyttää julkista valtaa viranomaisena ja sen normatiivinen sääntely perustuu rajavartiolaitain antamaan toimivaltaan. Lainalaisuusperiaatteen tehtävät ovat negatiivisia ja positiivisia. Periaate rajoittaa hallintotoimintaa sitomalla julkisen vallan laissa oleviin perusteisiin. Periaate korostaa myös viranomistoiminnan ennakoitavuutta ja sidonnaisuutta etukäteen julkisesti ja demokraattisesti määriteltyihin oikeuksiin. (Mäenpää 2003, 207.)

Viranomaiset hoitavat tehtävään niille lainsäädännössä määritellyn toimivallan perusteella ja rajoissa. Viranomaisen toimivalta liittyy valtaan huolehtia määrätyistä julkisen hallinnon tehtävistä. Toimivallalla tarkoitetaan sitä valtaa, joka viranomaisella on toimialansa eli tehtäväpiirinsä tehtävien hoitamiseksi. (Sinisalo 1971, 19.) Toimivallan tehtävä on selkiyttää viranomaisten välistä tehtävien jakoa, vaikka osittain toimivalta voisikin olla päällekkäistä, kuten Rajavartiolaitoksen poliisitehtävissä on suhteessa poliisiin.

Toimivalta tarkoittaa myös viranomaisen tai virkamiehen kompetenssia eli oikeudellista kelpoisuutta julkisen vallan käyttämiseen (Heuru 2003, 182). Julkinen valta merkitsee viranomaisella olevaa valtaa antaa toisen ihmisen oikeuspiiriä koskevia määräyksiä, pakottaa tämä käyttäytymään tietyllä tavalla tai antaa käyttäytymissääntöjä, joilla on toisiinsa ulottuva oikeudellinen vaikuttavuus. (Viljanen 1990, 392). Rajavartiolaitos antaa poliisitehtävillä toimivaltaansa perustuen kansalaisia koskevia määräyksiä. Julkista valtaa voivat käyttää vain ne, jotka täyttävät lailla tai erikseen säädetty vaatimukset. Julkisen vallankäytön luonne on yleensä myös sekä oikeuttava että velvoittava. Julkisen vallan käyttäjällä on paitsi oikeus, myös velvollisuus sitä käyttää. Julkinen valta on luovuttamatonta eli vallan haltija ei voi luovuttaa valtaansa toiselle. (Heuru 2003, 66–67.)

Toimivalta perustuu toimivaltanormeihin, joita ovat viranomaisen toimivaltaa ohjaavat, selkeästi tunnistettavat, oikeusohjeet. Tulkintavaikeuksia saattaa muodostua toimivaltanormin erottamisessa eri viranomaisen toimialaa eli tehtäväkokonaisuuksia muotoavista normeista. (Rantanen 2003, 29.) Rajavartiolaitoksen toimivalta poliisitehtävissä määräytyy rajavartiolaitain mukaan:

”Rajavartiomiehellä on 21 §:ssä tarkoitetuissa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellisissa poliisitehtävissä, 22 §:ssä tarkoitettujen terroristisessa tarkoituksessa tehtävien rikosten torjumiseksi ja erityistilanteiden hoitamiseksi, Prm- ja Atlas -yhteistyössä sekä merenkulun turvatoimilaissa tarkoitettussa Rajavartiolaitokselle kuuluvassa tehtävässä poliisilain 2 ja 3 luvussa tarkoitettut toimivaltuudet sekä oikeus 5 luvun 17 §:n 5 momentissa tarkoitettuun tekniseen kuunteluun ja 19 §:n 5 momentissa tarkoitettuun tekniseen katseluun, jollei päällystöön kuuluva poliisimies tai poliisin kenttäjohtaja niitä rajoita.” (LRVL 5:33)

Rajavartiolain 21 § mukaisesti rajavartiomies voi siis poliisitehtävässä, joka ei koske näin ollen rajaturvallisuustehtävää, suorittaa seuraavia toimenpiteitä poliisilain perusteella, jollei päällystöön kuuluva poliisimies tai poliisin kenttäjohtaja niitä rajoita:

- henkilöllisyyden selvittäminen,
- kiinniottaminen henkilön suojaamiseksi,
- etsintäkuulutetun kiinniottaminen,
- etsintä henkilön kiinniottamiseksi,
- kotirauhan ja julkisrauhan suojaaminen,
- sisäänpääsy ja etsintä vaara- ja vahinkotilanteissa,
- sisäänpääsy ja etsintä ampuma-aseiden väliaikaista haltuunottoa koskevan päätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi,
- toimenpiteiden suorittaminen,
- paikan ja alueen eristäminen,
- väkijoukon hajottaminen,
- rikoksilta ja häiriöiltä suojaaminen,
- kulkuneuvon pysäyttäminen ja siirtäminen,
- miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttuminen,
- turvallisuustarkastus,
- turvallisuustarkastus eräissä tilaisuuksissa,
- turvallisuustarkastuksen toimittaminen,
- vaarallisten esineiden ja aineiden haltuunotto,
- haltuun otetun omaisuuden käsittely,
- haltuun otetun miehittämättömän ilma-aluksen käsittely,
- eläimen kiinniottaminen ja lopettaminen,
- voimakeinojen käyttö,
- varautuminen voimakeinojen käyttöön ja käytöstä varoittaminen,
- ampuma-aseen käyttö,
- sitominen,
- rajatarkastus- ja tullitoimenpiteet ja
- vieraan valtion virkamiehen toimivalta (PoL 3:1–22)

Tosiasiallisesti edellä luetelluista toimenpiteistä tarve poliisitehtävillä on vain tietyille toimivaltuuksille. Rajavartiolaki sisältää esimerkiksi toimivaltuuksien osalta voimakeinojen käyttämisen, ampuma-aseen käytön, sitomisen ja luonnollisesti rajatarkastus- ja tullitoimenpiteet (LRVL 4:1 ja 24 ja 5:35 b, c ja d). Poliisitehtävällä toimitaan kuitenkin poliisilain toimivaltuuksilla.

Poliisilain 2 luvun 4 §:n 2 momentissa, 6 §:n 3 momentissa ja 8 §:n 2 momentissa säädetään päällystään kuuluvasta poliisimiehestä asteellista toimivaltaa niin Rajavartiolaitoksessa sama asteellinen toimivalta on vähintään kapteenin tai kapteeniluutnantin arvoisella rajavartiomiehellä (LRVL 5:33).

Toimivaltuudessa on rajoittamismahdollisuus vastuuviranomaisen taholta ja rajoittamismahdollisuus on sidottu asteellisesti poliisin päällystään tai poliisin kenttäjohtajaan. Rajavartiolaitoksella on kuitenkin pykälän mukaan itsenäinen toimivalta, eikä se ole toiselta viranomaiselta luovutettua. Rajavartiolain 2 luku säättää toiminnassa noudatettavat yleiset periaatteet, ja nämä ohjaavat sekä tarvittaessa rajoittavat toimivallan käyttämistä.

Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien käytössä on ohjaus- ja rajoitusperusteina noudatettava rajavartiolain 2 luvussa säännellyjä yleisiä periaatteita, muun ohessa vaatimusta asiallisuudesta, puolueettomuudesta ja sovinnollisuudesta (6 §) sekä suhteellisuusvaatimusta (7 §). Lain 10 §:ssä säädetään lisäksi, että poliisitehtävissä noudatetaan poliisilaissa ja muussa poliisin tehtäviä koskevassa laissa säädettyjä periaatteita (HE 224/2010 vp, 13).

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on lainsäädännössä osoitettu ensisijaisesti poliisin tehtäväksi. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita (PeVL 67/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätämistä muulle viranomaiselle on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (esim. PeVL 10/2016 vp, PeVL 49/2014 vp, PeVL 37/2002 vp ja PeVL 2/1996 vp). Merkityksellistä toimivaltuuksien osalta on huomioida, että Rajavartiolaitoksen voimassa olevat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen toimivaltuudet on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (esim. PeVL 19/2005 vp ja PeVL 9/2009 vp), jolloin on huomioitu poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimialat. (HE 201/2017, 58.)

3.2 Toimimisvelvollisuus

Viranomaisella on asemaan liittyvä virantoimitusvelvollisuus. Toimivalta on tarkoitettu käytettäväksi ja julkiset tehtävät toteutettaviksi. Passiivisuus tehtävien hoitamisessa tai toimivalan käyttämättä jättäminen ja vastaava toimivallan alittaminen voivat aiheuttaa oikeudellisia virheitä. (Mäenpää

2003, 214–215.) Toimimisvelvollisuus on virkamiehelle ja orgaanille asetettu velvoite hoitaa tehtävänsä toimialallaan niille asetettujen päämäärien toteuttamiseksi. Viranomaiselle on usein annettu harkintavaltaa tehtäviensä toteuttamisessa ja toimivallan käytössä. (Kammonen 2012, 15.) Rajavartiolaitoksella on toimialallaan poliisitehtävissä toimimisvelvollisuus, vaikka rajavartiolaitain 22 § antaa melko kattavan harkintavallan toimivallan käyttöön. Poliisi ”voi pyytää” Rajavartiolaitokselta yksittäisen tehtävän hoitamista, jonka suorittamiseksi rajavartiomiehet käyttävät heille osoitettuja toimivaltuuksia. Mahdollinen kieltäytyminen poliisitehtävästä viittaa ”voi suorittaa” ilmaisu. On kuitenkin ajateltava tehtävä, kuten aiemmin käsiteltiin, ajatusmallina ”voi pyytää”. Tarkasteltaessa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden määritelmän kautta poliisitehtäviä, niin varsinkin termi ”turvallisuus” kattaa mahdollisuuden yksilön oikeushyvien, kuten terveyden ja hengen, menettämiskaavan. Mahdollinen kieltäytyminen tällaisilta tehtäviltä korostaa varsinkin jälkikäteisessä tarkastelussa toimimisvelvollisuuden osuutta.

3.3 Virka-apua vai yhteistoimintaa

Käsiteltäessä Rajavartiolaitoksen poliisitehtäviä on syytä käsitellä termit virka-apu ja yhteistoiminta. Viranomaisten välisestä toiminnasta käytetään monessa yhteydessä virka-apua ja yhteistoimintaa. Viranomaisilla on myös erilaisia tapoja harjoittaa toimintaansa samaan päämäärään pääsemiseksi. Poliisitehtävissä ei ole kyse harkinnanvaraisesta virka-avusta. Poliisitehtävien suorittaminen on kuitenkin yhteistoimintaa jo rajavartiolaitain 21 § kirjauksen perusteella. Poliisitehtäviin sisältyy lainsäätäjän tahtotilana pyyntö tehtävän hoitamiseen ja tarvittava ilmoittamismenettely, toimivallan rajoittamismahdollisuus ja johtosuhteet joko suoraan tai asteellisesti jo tehtävää pyydetessä.

Viranomaisyhtesityölle ei ole olemassa yhtä ainoaa määritelmää, vaan se määritellään usein asiayhteyden ja toimijan näkökulmasta (Valtonen 2010, 159–162). Turvallisuusviranomaisten yhteistyö määritellään turvallisuuden kontekstissa (Kammonen 2012, 15). Turvallisuuden saralla viranomaisilla on keskeinen rooli muiden turvallisuustoimijoiden yläpuolella ja normiohjauksesta johtuu, että joku viranomainen on aina johtava- tai vastuuviranomainen, joka kantaa vastuun toiminnasta (Valtonen 2010, 147–162). Viranomaisyhteistoiminnan määritelmä turvallisuuden osalta on: ”*Viranomaisyhteistyö on toimivaltaisen viranomaisen koordinoimaa viranomaisten ja muiden yhteistyöhön velvoitettujen tai valtuutettujen toimijoiden toimintaa yhdessä päämäärien saavuttamiseksi*” (Valtonen 2010, 25). Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonnan osalta poliisi on vastuuviranomainen ja Rajavartiolaitos tekee samaa tehtävää oman lainsäädäntönsä perusteella yhteistyössä Poliisin kanssa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Koordinointivastuu on aina, riippumatta tilanteesta, Poliisilla.

Kaikki viranomaisten välinen yhteistoiminta ei ole virka apua ja Rajavartiolaitoksen poliisitehtävissä ei ole kyse virka-avusta. Virka-apu on vain yksi viranomaisten välisen yhteistyön muoto. Yleensä virka-apu liittyy viranomaisen toiminnassa kohtaamiin esteisiin, jotka voivat olla joko oikeudellisia

tai tosiasiallisia. (Kammonen 2010, 16.) Jos viranomainen tarvitsee tehtäviensä täyttämiseksi itseltään puuttuvaa toimivaltaa, on virkatointa kohdannut oikeudellinen este. Tosiasiallisessa esteessä on kyse jonkin tekijän esimerkiksi henkilöstön, osaamisen tai välineiden puute, joka haittaa tai estää viranomaisen tehtävän hoidon. (Lampinen 1987, 7.) Rajavartiolaitoksella ei ole poliisitehtävissä oikeudellista toimivaltarajoitteista estettä, eikä tosiallista estettä esimerkiksi osaamisen tai välineiden puutetta, joka estäisi tehtävän hoitamisen. Virka-apu on toissijaista mutta Rajavartiolaitoksen poliisitehtävien osalta näin ei ole

3.4 Poliisitehtävän hoitamisen kantava periaate

Rajavartiolaki määrittää rajavartiotoiminnassa noudatettavat yleiset periaatteet, joista tästä työssä käsitellään tarkemmin suhteellisuusperiaate. Rajavartiolain 6 § mukaan suhteellisuusperiaate kuuluu seuraavasti:

”Toimenpiteiden on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisyteen, tavoiteltavaan päämäärään, toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen ja muihin vastaaviin häneen liittyviin seikkoihin sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin nähden.” (LRVL 2:6)

Pykälä on identtinen poliisilain 1 luvun 3 pykälän suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Suhteellisuusperiaate sisältää itsessään maininnat rajavartiolain 21 § poliisitehtävissä noudatettiin ehtoihin, joissa korostuu tehtävän tärkeys, vaarallisuus ja kiireellisyys. Toimenpiteet muodostuvat poliisilain 2 ja 3 luvun mukaan. Tehtävän tärkeys, vaarallisuus ja kiireellisyys määritellään poliisissa poliisin pyytäessä toimenpiteitä tai oma-aloitteisessa tehtävässä Rajavartiolaitoksen määrittelemänä.

4 YLEISEN JÄRJESTYKSEN JA TURVALLISUUDEN YLLÄPIDON KIIREELLISET POLIISITEHTÄVÄT

4.1 Yleinen järjestys ja turvallisuus käsitteenä

Opinnäytetyössä käsitellään yleistä järjestystä ja turvallisuutta Rajavartiolaitoksen tehtävissä. Rajavartiolaitos ei siis vastaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidosta muualla kuin rajanylityspaikan alueella. Mitä yleinen järjestys ja turvallisuus sitten on, ja onko rajavartiomiesten hyvä tuntee koulutuksensa kautta määritelmän sisältö? Yleinen järjestys ja turvallisuus on kyllä keskeinen poliisitoiminnan käsite ja poliisi on asiassa vastuuviranomainen Suomessa. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteen on katsottu vakiintuneesti sisältyvän oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamiseen. Termi yleinen järjestys ja turvallisuus on poliisin tehtävänkuvauksen peruskäsitteitä, mutta sen merkityssisältöä on vaikea yksiselitteisesti täsmentää. (HE 224/2010 vp, 16.) Rajavartiolaitoksen ollessa sisäisen turvallisuuden tekijä poliisin ohella ”kovan turvallisuuden” viranomaisista,

on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden määritelmän oltava rajavartiomiehelle selvä. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden määrittelyssä on keskeinen oikeuslähde järjestyslaki (JärjL 612/2003).

Yleinen järjestys ja turvallisuus koostuu kahdesta osatekijästä: 1) yleisestä järjestyksestä sekä 2) turvallisuudesta. Epiteetti yleinen liittyy järjestykseen, kun taas turvallisuudella tarkoitetaan myös yksityistä turvallisuutta. Yleisellä järjestyksellä tarkoitetaan normaalin tilan säilymistä lähinnä yleisillä paikoilla. (HE 20/2002vp, 33.) Hallituksen esityksen (224/2010) yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että adjektiivi ”yleinen” liittyy vain sanaan ”järjestys”, joten poliisin suojelukohteenä on sekä yleinen että yksityinen turvallisuus. Poliisin on siis, toimivaltasäännösten puitteissa, suojeltava myös yksittäisten henkilöiden turvallisuutta sekä turvallisuutta yksityisissä paikoissa. (Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola 2012, 64.) Määritelmät koskevat myös Rajavartiolaitosta sen suorittaessa kiireellisiä poliisitehtäviä. Rajavartiolaitos siis osallistuu toimivaltaisena viranomaisena oikeushyvien suojelemiseen myös yksittäisten henkilöiden osalta sekä yksityisissä paikoissa. Rajavartiolaitos ei rajaturvallisuustehtäviensä puitteissa juurikaan käyttää toimivaltaansa yksityisissä paikoissa, koska Rajavartiolaitoksen alueellinen sijoittuminen ja rajaturvallisuustehtävien luonne ei tätä tue.

Yleisellä järjestyksellä tarkoitetaan normaalin tilan säilymistä lähinnä yleisillä paikoilla. Normaali keskivertokansalaisen arvomaailman mukainen rauhallinen tila tekee mahdolliseksi ihmisten välisen tavanomaisen kanssakäymisen. Normaaliin tilaan kuuluu se, ettei kukaan häiritse rauhaa enempää kuin paikan tai tapahtuman luonteeseen nähden on soveliasta. Yleiseen järjestykseen katsotaan kuuluvan myös sen, ettei rauhaa häiritä ihmisten enemmistöä loukkaavalla huonolla käytöksellä. Se, mikä on huonoa käytöstä, vaihtelee ajan, paikan ja muiden olosuhteiden mukaan. (HE 2002/20 vp, 33.) Nyky-yhteiskunnassa on syytä poliisitoimin puuttua vain räikeään, yleistä paheksuntaa herättävään poikkeamiseen normaaleista käyttäytymistavoista (Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola 2012, 65). Puuttumiskynnyksen arviointi yleisellä paikalla vaatii rajavartioviranomaiselta harkintakykyä sekä tarkoituksenmukaista toimintaa. Ilman pyyntöä tehtävässä oma-aloitteisessa tehtävässä puuttumisen yleistä järjestystä vaarantavaan tekoon tekee yksittäinen kenttätoiminnan rajavartiomies. Tehtävän voi keskeyttää johtosuhteiden mukaisesti kenttäjohtaja tai yleisjohtaja, ja viime kädessä toimintalinjauksen puuttumisesta tekee poliisi, jolle Rajavartiolaitoksen on viipymättä ilmoitettava aloitetusta toimenpiteestä.

Järjestyslain 2 §:n 1 kohdassa määritellään käsite *yleinen paikka*. Yleisillä paikoilla tarkoitetaan:

- a. tietä, katua, jalkakäytävää, toria, puistoa, uimarantaa, urheilukenttää, vesialuetta, hautausmaata tai muuta vastaavaa aluetta, joka on yleisön käytettävissä, sekä
- b. rakennusta, joukkoliikenteen kulkuneuvoa ja muuta vastaavaa paikkaa, kuten virastoa, toimistoa, liikenneasemaa, kauppakeskusta, liikehuoneistoa tai ravintolaa, joka on yleisön käytettävissä joko jonkin tilaisuuden aikana tai muutoin (JärjL 1:2)

Poliisin, tai Rajavartiolaitoksen suorittaessaan poliisitehtävää, tehtävänä lähtökohtaisesti ei ole ylläpitää järjestystä yksityisessä käytössä olevissa paikoissa ja tiloissa, joita ovat asunnot, yksityiset säilytystilat sekä yksityisalueet. Mutta jos yksityiseltä paikalta käsin häiritään yleisen paikan tai toisen yksityisen paikan rauhaa, häiriön poistaminen kuuluu poliisin tehtäväpiiriin. Sama koskee sitä, että yksityisellä paikalla olevan henkilön oikeuksia loukataan tai hänelle aiheutetaan vaaraa. (Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola 2012, 66.) Tapauskohtainen harkinta siitä, milloin yksittäisen kansalaisen toiminta on häiritsevää, voi olla haastavaa. Hyväksyttävää voi olla äänekäskin ja paljonkin huomiota herättävä toiminta.

Turvallisuus käsitteenä on Rajavartiolaitoksen toimialaan liittyvänä tutumpi käsite kuin yleinen järjestys. Turvallisuudella tarkoitetaan tilannetta, jossa ihmiset voivat pelkäämättä ja toisten estämättä käyttää heille kuuluvia perusoikeuksia kuten oleskella ja liikkua yleisillä paikoilla. Turvallisuudella tarkoitetaan lähinnä henkilökohtaisen koskemattomuuden suojaa, mutta myös turvaa omaisuuteen ja muihin perusoikeuksilla suojattuihin oikeushyviin kohdistuvia loukkauksia vastaan. Yksilöiden turvallisuuden takaamisen lisäksi torjutaan valtioon sekä sen hallintoelimiin ja toimintaan kohdistuvia vaaroja.” (HE 2002/20 vp, 33.) Rajavartiolaitos toteuttaa rajaturvallisuustehtävien kautta jo itsensä valtioon ja sen hallintoelimiin kohdistuvien vaarojen torjuntaa. Turvallisuuden ylläpitäminen on siis valtion ja yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavien tekojen estämistä ja samalla yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksien suojaamista. Viimeksi mainitussa suhteessa poliisin on erityisesti huolehdittava perus- ja ihmisoikeuksien suojelemisesta (Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola 2012, 66). Rajavartiolaitoksen osalta on huomioitava poliisilain tehtävämääritelmän mainittu rikosten ennalta estäminen (PolL 1:1) Tämä tarkoittaa sellaisia preventiivisiä rikosentorjuntatoimenpiteitä, joilla rikoksiin ryhtymistä voidaan vähentää, mutta myös jo aloitettujen rikostekojen keskeyttämisestä sekä rikosten seurausten estämistä tai rajoittamista (Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola 2012, 67). Rajavartiolaissa on mainittu sama rikosten ennalta estäminen muiden valvontatehtävien ja toimenpiteiden suorittamisessa, jolloin rajavartiolain 21 § mukaisissa tehtävissä on sama velvoite kuin poliisilla yleisen järjestyksen ja ennen kaikkea turvallisuuden osalta.

Liikennevalvonta on keskeinen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtäväalue. Tulli ja Rajavartiolaitos suorittavat liikenteenvalvontaa omalla tehtäväalueellaan. (HE 180/2017 vp, 102.) Rajavartiolaitoksen poliisitehtävistä usea toimenpide liittyy vuositasolla liikennevalvontaan ja -turvallisuuteen. Vaikka liikennevalvontaa ei mainita esimerkiksi järjestyslaissa turvallisuuden osalta, voidaan sen kuitenkin laaja-alaisesti nähdä kuuluvan yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen. Liikennevalvonnan osalta korostuu rikosten ennalta estäminen. Tieliikennelain valvontaan palataan opinnäytetyössä kohdassa 5.2.

Turvallisuuden ylläpitämisen osalta tekojen ei tarvitse olla rangaistavia vaan turvallisuutta uhkaavien tekojen ei tarvitse olla rangaistavia. Se mihin rangaistavuus voi vaikuttaa, on poliisin harkinta toimenpiteistä samoin kuin Rajavartiolaitoksen harkitessa (Helminen, Kuusimäki, Rantaeskola

2012, 67). Lain valvojan on harkittava yksittäistapauksessa vaarantaako teko yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Harkintaan vaikuttaa yhteiskunnan yleiset käsitykset ja valvojan käsityksen tulee vastata tätä käsitystä (HE 20/2002 vp, 31). Harkintaan vaikuttaa myös virkamiehen koulutus, jonka on annettava valmiuksia harkintaan ja suhteellisuuteen.

4.2 Operatiivisen kenttötoiminnan organisaatiot

Poliisitehtävien hoitamisen kannalta on tarkasteltava Rajavartiolaitoksen ja poliisin kenttötoiminnan organisaatiot. Rajavartiolaitoksen ja poliisin kenttötoiminnan johtaminen tapahtuu lähes identtisisissä organisaatioissa ja järjestelmät ovat hyvin samankaltaisia. Rajavartiolaitoksessa tavoite on aikanaan ollut eriyttää 24/7 operatiivinen johtaminen muusta hallinnollisesta johtamisesta (vertaa aiemmin operatiivinen hallinto) ja yhtenäistää vartiostojen operatiivista johtamista (Sisäasiainministeriö 2012, Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttaminen, 3–4). Kenttäjohtamisjärjestelmä on viranomaisyhteistyöhön sopiva, koska usealla viranomaisella on käytössään varsinkin johtotehtävien osalta samanlaiset nimikkeet sekä johtamistasot. Esimerkkinä käytettävä ”kenttäjohtaja” on nimikkeenä käytössä ainakin poliisilla, Rajavartiolaitoksella, ensihoidolla ja pelastusviranomaisella. Rajavartiolain 21 § mukaisten poliisitehtävien johtaminen tapahtuu kenttötoiminnan organisaatossa ja tehtäviin liittyvä yhteistoiminta johtamisen osalta määritellään niin poliisilaissa kuin rajavartiolaissa.

Rajavartiolaitoksen operatiivisella kenttötoiminnalla tarkoitetaan Rajavartiolaitoksen valvontatehtävien ja hälytystoiminnan, niihin liittyvän rikostorjunnan ja yhteistoiminnan sekä muiden Rajavartiolaitoksen operatiiviseen toimintaan välittömästi vaikuttavien toimenpiteiden seuranta ja johtamista. (Sisäasiainministeriö 2012, Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttaminen, 3–4).

Rajavartiolaitoksen vartiostossa on oltava yleisjohtajaksi määrätty rajavartiomies. Yleisjohtaja vastaa vuoronsa aikana operatiivisesta johtamisesta. Yleisjohtajan toimialue voi käsittää yhden taikka useamman hallintoyksikön (vartioston) alueen. (Valtioneuvoston asetus rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta 1354/2010, 53 § 1–2 mom). Edellä mainittu lainkohta on kumoutunut, mutta keskeisimmiltä osin Rajavartiolaitoksen tilanneorganisaatiot ovat yhteensopivia poliisin kanssa ja lain kirjaus pitää edelleen paikkansa. Rajavartiolaitoksen ja poliisin yleisjohtajien toimialueet voivat erota toisistaan ainakin maantieteellisesti. Lainsäädäntö mahdollistaa myös ajalliset erot toimialueissa.

Yleisjohtajan tehtäviin kuuluu valvoa, käskää, ohjeistaa ja ratkaista kenttötoimintaan kuuluvat asiat yleisesti (Sisäasiainministeriö 2012, Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttaminen, 3–4). Vartiostossa tulee olla vähintään yksi kenttäjohtaja, joka johtaa operatiivista kenttötoimintaa yleisjohtajan alaisuudessa (Valtioneuvoston asetus rajavartiolaitoksesta annetun

valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta 1354/2010, 53§ 1–2 mom. Kenttäjohtajan tehtäviin kuuluu valvoa, käskää, ohjeistaa ja ratkaista johdossaan oleviin tehtäviin liittyvät asiat. Käytännössä kenttäjohtaja on alueella operatiivisissa tehtävissä työskentelevien rajavartiomiesten esimies ja kenttäjohtaja käynnistää tilanteissa tarvittavat toimenpiteet, sekä tarvittaessa ilmoittaa siitä yleisjohtajalle (Sisäasiainministeriö 2012, Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttaminen, 3–4).

Tilanteiden hallintaan, kuten esimerkiksi poliisitehtävien hoitamista varten, on mahdollista ottaa käyttöön tilanneorganisaatio. Valtioneuvoston asetuksen rajavartiolaitoksesta mukaisesti organisaation käyttöönottamisesta vartiostoissa päättää komentaja tai vartioston päivystämään määrätty valmiuspäivystäjä (VNARVL 651/2005, 53 §). Tehtävän johtamisessa kokonaisvastuu on yleisjohtajalla. Yleisjohtaja arvioi johdettavakseen osoitetun tehtävän kiireellisyyden ja vaarallisuuden, määrää alueelleen sijoitetun Rajavartiolaitoksen henkilöstön tilapäisistä johtosuhteista, huolehtii viranomaisten välisestä yhteistyöstä Rajavartiolaitoksen osalta, antaa yleiset periaatteet toimintalinjoista ja voimakeinojen käytöstä sekä huolehtii siitä, että tehtävän suorittajilla on työturvallisuuden edellyttämät tarpeelliset käytettävissä olevat tiedot ja voimavarat (VNARVL 651/2005, 53 § 2mom). Poliisitehtävien osalta 53 § on suora viittaus tehtävän kiireellisyyteen ja vaarallisuuteen sekä ennen kaikkea viranomaisten yhteistyöhön. Käytännössä siis tilanteen hallintaan liittyvä yhteistoiminta on vartioston- ja poliisin yleisjohtajien kokonaisvastuulla. Tilanneorganisaatiossa yleisjohtajan alaisuudessa toimiva kenttäjohtaja on käynnissä olevan tilanteen taktisesta suunnittelusta ja johtamisesta vastuussa oleva rajavartiomies. Kenttäjohtaja vastaa alaisensa tilanneorganisaation tarkoituksenmukaisesta muodostamisesta ja johtamisesta, vastaa tilanteen edellyttämien voimankäytön ohjeiden ja -määräysten antamisesta, huolehtii viranomaisten välisestä taktisesta yhteistyöstä sekä huolehtii siitä, että hänen alaisensa tehtävän suorittajilla on työturvallisuuden edellyttämät tarpeelliset käytettävissä olevat tiedot ja voimavarat. (VNARVL 651/2005, 53§ 3 mom.) Poliisitehtävien taktisen tason hoitamisessa käytännön yhteistyötahot poliisin suuntaan vartiostosta ovat vartioston kenttäjohtaja ja mahdollisesti tilannejohtaja.

Sekä Rajavartiolaitoksen että poliisin operatiivisista kenttätoimintaa johdetaan yleis- ja kenttäjohtajien sekä tarvittaessa tilanneorganisaatiossa edellä mainittujen alaisuudessa toimivien tilannejohtajien toimesta. Eri johtoportaiden vastuut ovat pääsääntöisesti yhtenevät, mutta toimialueiden maantieteellisissä rajoissa sekä johtajien ja heidän alaistensa määrissä voi olla vartiostojen ja poliisilaitosten välillä eroja, kuten aiemmin on todettu.

Rajavartiolaitoksen kenttätoiminnan organisaatio vastaa siis lähes täysin poliisin kenttätoiminnan organisaatiota. Poliisilla termi *kenttätoiminta* (eli ”valvonta- ja hälytystoiminta”) on uudempi ja kattavampi nimitys niille poliisin toimintamuodoille, joita on aikaisemmin nimetty ”järjestyspoliisitoiminnaksi”. Termi osoittaa, että kysymyksessä on toiminta, joka tapahtuu muualla kuin poliisin tiloissa,

siis ”kentällä”, jossa ihmiset oleskelevat ja liikkuvat, tekevät työtä tai kuluttavat aikaa. *Poliisin operatiivisella kenttätöiminnalla* tarkoitetaan valvonnan ja hälytystoiminnan sekä siihen liittyvän rikos-
torjunnan, poliisin yhteistoiminnan, näitä tukevien toimintojen ja muiden niihin välittömästi vaikutta-
vien toimenpiteiden suunnittelua, suorittamista ja johtamista. (POHA:n määritelmä Poliisihallitus
2017a, 9.)

Poliisilla operatiivisen kenttätöiminnan johtamisesta paikallispoliisissa vastaa päällystöön kuuluva
yleisjohtaja. Poliisista annetun valtioneuvoston asetuksen mukaisesti yleisjohtajan toimialue voi
koostua useamman poliisilaitoksen alueesta. (VNAPoL 41 1mom.) Tässä poliisin organisaatio voi
erota vartioston organisaatiosta. Kuten rajavartioston yleisjohtaja, niin poliisin yleisjohtaja on toimi-
alueella työvuorossa olevien operatiivisessa kenttätöiminnassa työskentelevien esimies (VNAPoL
4§ 2mom). Yleisjohtajan alaisuudessa toimii paikallispoliisin kenttäjohtaja, joka vastaa toimialu-
eensa kenttätöiminnan operatiivisesta johtamisesta (VNAPoL 5§ 1mom). Kenttäjohtajan on toimi-
alueella työvuorossa olevien operatiivisessa kenttätöiminnassa työskentelevien esimies ja kenttä-
johtajalla on työnjohtovastuu tehtävien hoitamisesta (VNAPoL 5§ 2mom). Kenttäjohtajan alaisuus-
udessa toimii tarvittaessa, kuten vartiostossakin, tilannejohtaja, joka vastaa yksittäisen tehtävän suo-
rittamisesta. Tilannejohtaja on tilanneorganisaatioissa johtamaansa tehtävää suorittavan henkilös-
tön esimies (VNAPoL 6§ 2mom).

Joko rajavartiolain tai poliisilain mukaisten tehtävien johtamisessa, jotka vaativat toimialansa vas-
tuuviranomaisten yhteistoimintaa, on mahdollista, että tilanneorganisaatioissa toimivia yksiköitä on
liitetty esimerkiksi toistensa tilanneorganisaatioon. On myös mahdollista, että yksiköt toimivat toi-
sen viranomaisen johdossa. Rajavartiolaitoksen poliisitehtävissä on siis mahdollista toimia johto-
suhteiden osalta joustavasti. Periaatteellinen kokonaisvastuu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden
tehtävien hoitamisesta on kuitenkin kaikissa tapauksissa vastuuviranomaisena poliisilla.

4.3 Yleis- ja erityisviranomaisen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidossa, yhdessä vai erikseen

Poliisi on Suomessa lainsäädäntönsä mukaisesti yleisviranomaisen sisäisen turvallisuuden ylläpi-
dossa. Rajavartiolaitos on sisäisen turvallisuuden tehtävissä erityisviranomaisen. Molempien viras-
tojen lainsäädäntöä vertailtaessa on pääteltävissä, että Rajavartiolaitosta koskeva lainsäädäntö
muistuttaa hyvin paljon poliisin lainsäädäntöä. Lakien ”henki” on pitkälti samansuuntainen ja esi-
merkiksi rajavartiolain toimivaltuussäännöksissä olevat pykälät ampuma-aseen käyttämisestä ja
varautumisesta voimakeinojen käyttöön, ja käytöstä varoittaminen sekä sitominen ovat saman-
suuntaiset (LRVL 35 b–d). Lisäksi molemmilla viranomaisilla on toistensa toimialan tehtäviä muita-
kin kuin rajavartiolain mukaiset poliisitehtävät Rajavartiolaitoksella. Poliisilla on esimerkiksi poliisi-
lain 21 § mukainen toimivalta rajatarkastus- ja tullitoimenpiteisiin (PoL 21§).

Poliisia voidaan pitää yleistettynä tärkeimpänä yhteistyöviranomaisena Rajavartiolaitokselle. Suurin ero viranomaisen välillä on jo aiemmin organisaatiota käsitellessä Rajavartiolaitoksen sotilaallinen järjestys sekä laissa säädetty tehtävä osallistua sotilaalliseen maapuolustukseen. Lisäksi Rajavartiolaitoksen päällystö, upseerit, koulutetaan Maanpuolustuskorkeakoulussa, jonka tehtävä on tuottaa upseereita niin Puolustusvoimille kuin Rajavartiolaitokselle päämääränä sodan ajan tehtävät. Rajavartio-opinnoissa Rajavartiolaitoksen upseerit saavat Raja- ja merivartiokoulussa rajavartiotoimintaa tarvittavat tiedot ja taidot. Rajavartiolaitoksen päällystön koulutusjärjestelmä ei välttämättä tue täysmääräisesti sisäisen turvallisuuden tehtävien hoitamista tai operatiivisessa kenttäjohtamisjärjestelmässä toimimista esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden toimenpiteissä, koska koulutuksen painopiste on sodan ajan tehtävissä. Rajavartiolaitoksen tehtävistä kuitenkin pääosa liittyy sisäisen turvallisuuden tehtäviin, joka on todettu jo rajavartiolakia aikanaan uudistettaessa (HE 6/2005, 85–86).

Sisäisen turvallisuuden tehtävät, kuten rajavartiolain 21 § mukaiset poliisitehtävät, ovat keskeinen osa rajavartiomiehen tehtäviä ja ammattitaidollista osaamista. Koulutuksella luodaan perusteet tehtävien hoitamiseen, joka korostuu etenkin suorittavilla yksiköillä mutta myös kenttäjohtamisjärjestelmän johtajilla. Koulutuksella luodaan myös kyky oman hallinnonalan tehtäviin ja toimivaltuuksiin, jolloin varmistetaan rajavartiolaissakin laillisuusperiaatteen täytyminen. Olennainen osa tehtävien hoitamista on myös sisäinen valvonta, jolla varmistetaan laatu ja tehtävien lain mukainen hoitaminen.

Tutkimuksen tuloksia käsitellessä luvussa 5. ja jo aiemmin luvussa 1. käsitellään Rajavartiolaitoksen poliisitehtävien määrää tutkimuksen rajauksessa. Koska Rajavartiolaitos tekee rajavartiolain 21 § mukaisia poliisitehtäviä vähän, korostuu tehtävien jälkikäteinen käsittely. Joutjärvi käsittelee tutkimuksessaan voimakeinojen käytön osalta tapausmääriin suhteutettuna seuraavaa mallia: 1) vertailevaa tietoa toimintavoista, joilla päästy tavoitteeseen, 2) tietoa epäonnistumisista sekä niiden syistä ja seurauksista, 3) yhteys eteen tulevaan tilanteeseen eli tulevaisuuteen näkeminen, 4) jatkuva ”kentällä olo” ja 5) itsekritiikki (Joutjärvi 2004, 79). Esitetty malli toimii myös Rajavartiolaitoksen poliisitehtävien käsittelyyn. Varsinkin itsekritiikki on tärkeä, jolloin nostetaan parhaiten luotettavan palautteen perusteella kehittämiskohteet ja kehitetään ammatillisen osaamisen tasoa ja ennen kaikkea varaudutaan tuleviin tehtäviin niin organisaatiossa kuin yksilön ajatustasolla. Jatkuva kentällä olo tarkoittaa yksiköiden jatkuvaa ja toistuvaa tehtävien hoitamista, joka lisää ammattitaitoa.

Toimiiko Rajavartiolaitos yhdessä vai erikseen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidossa? Rajavartiolain 21 § on käsitteellisesti ja toiminnallisesti samansisältöinen kuin poliisin tehtävänä tai rajavartiolain 22 § mukaisen Rajavartiolaitoksen tehtävänä. Rajavartiolain 21 § rajoittaa kuitenkin toimintaa, koska vaatimuksena on kiireellisyys, tarpeellisuus ja yksittäinen toimenpide. Ensimmäi-

nen momentti 21§ vaatii poliisin pyynnön ja toinen momentti antaa mahdollisuuden aloittaa toimenpiteen suorittamisen ilman poliisin pyyntöä, mutta toimenpiteestä on ilmoitettava viipymättä poliisille. Tehtävä voidaan hoitaa itsenäisesti Rajavartiolaitoksen johdossa tai sitten poliisin johdossa.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on lainsäädännössä osoitettu ensisijaisesti poliisin tehtäväksi. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että lähtökohtaisesti poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita (PeVL 67/2016 vp).

Rajavartiolaitos toteuttaa siis lainsäädännöllisesti poliisitehtävä oman itsenäisenä tehtävänä mutta toiminnallisesti ja johtosuhteiden osalta kuitenkin tiiviissä yhteistyössä yhdessä poliisin kanssa.

5 RAJAVARTIOLAITOKSEN POLIISITEHTÄVÄT VUONNA 2019

5.1 Tutkimuksen toteutus ja otanta

Opinnäytetyön empiirinen aineisto kohdistettiin Rajavartiolaitoksen vuoden 2019 poliisitehtäviin. Laajemman tapausaineiston käsittely ei tässä työssä ole mahdollista, vaan tutkimusta varten tapausaineistoksi on otettu pienempi määrä tapauksia. Poliisitehtävien yleistä laatua arvioidaan tästä otoksesta tehtyjen havaintojen perusteella. Tutkimuksessa otoksena tarkastelua varten ovat kaikki tapaukset havaintoyksiköinä. Tutkimuksen alkuperäisenä havaintojoukkona oli tarkoitus tarkastella vuosien 2015–2020 toimenpiteitä. Otokselle ei ole mitään täsmällistä vaatimusta, mutta suhteessa perusjoukkoon se on yleensä sitä pienempi mitä suurempi perusjoukko on. Tilastotieteellisessä tutkimuksessa otoskoko on yleensä selvästi alle viidesosa perusjoukosta, laajoissa aineistoissa vielä huomattavasti tätäkin pienempi (Valli 2015, 5–6). Näin ollen tämän tutkimuksen otannaksi muodostuu vuosi 2019 ja kyseisiltä vuosilta kaikki havaintoyksiköt. Koska tässä tutkimuksessa otanta perustuu puhtaasti valikointiin toimenpiteiden esiintymisvuosista, on oikeampaa puhua perusjoukosta otetusta näytteestä kuin otoksesta (Valli 2015, 5).

Otantaan perustuvaan empiiriseen tutkimusmenetelmään liitetään yleensä kysymys mittauksen validiteetista ja reliabiliteetista. Mittauksen validiteetilla tarkoitetaan kohdistumista siihen mitä on tarkoitettu mitata. Reliabiliteetilla puolestaan tarkoitetaan mittauksen toistettavuutta eli saataisiinko uudella mittauksella samanlaisia tuloksia (Heikkilä 2014, 27–28). Jotta näytteen perusteella voitaisiin Rajavartiolaitoksen poliisitehtävien laatua arvioida yleisesti, tulisi valitun aineiston edustaa kaikkia poliisitehtäviä riittävän laajasti ja kattavasti. Koska tutkimuksen näyte perustuu osin valintoihin, ei aineisto sovellu puhtaasti kvantitatiiviseen tutkimukseen (Valli 2015, 5). Yksittäistapauksessa tehtävään ja siinä syntyvään ratkaisuun vaikuttavat vain muutamat henkilöt, joiden yksilöllinen vaikutus nyt korostuu aineistossa. Henkilöitä ovat ainakin yleisjohtajat niin poliisissa kuin Rajavartiolaitoksessa sekä myös kenttäjohtajat ja ennen kaikkea Rajavartiolaitoksen partion jäsenet toimenpiteen kirjaajina. Haastetta on pyritty vastaamaan kohdistamalla tarkastelua useampaan toisistaan

erilliseen toimijaan ja arvioimalla näistä tehtyjä havaintoja myös suhteessa toisiinsa. Opinnäytetyön tavoitteena ei ole laadun kuvaaminen tarkoilla tilastollisilla tunnusluvuilla, vaan laadusta tehtyjen havaintojen kuvaaminen. Tilastollisella esitystavalla tuetaan ja havainnollistetaan tarkasteluja. Aineistosta tehdyillä havainnoilla voidaan arvioida Rajavartiolaitoksen poliisitehtävien yleistä laatua, mikäli huomioidaan aineiston muodostamisperiaate ja tulosten yleistettävyyttä kenttätoimintaan.

5.2 Aineiston kerääminen ja analysointi

Tutkimuksen näytteen hakeminen toteutettiin Rajavartiolaitoksen tietojärjestelmää (RVT) hyödyntäen. Tietojärjestelmän tiedot on haettu aikaväliltä 1.1.2019 – 31.12.2019 koko Rajavartiolaitosta koskien niin, että hallintoyksikkökohtaiset tiedot eriteltiin aineistoa järjestettäessä. Näyte koostuu siis sekä merivartiostojen kuin rajavartiostojen toimenpiteistä. Hakuehtona on käytetty toimenpiteinä rajavartiotoiminnan tietojärjestelmän tehtäväkoodit *YJT-tehtävä* ja *YJT-tehtävä poliisin pyynnöstä*, joiden avulla Rajavartiolaitos tilastoi toimenpiteinä poliisitehtävät. Hakurajauksella näytteeseen ei tullut mukaan mitään muita toimenpidetyyppejä, kuten esimerkiksi virka-apuja poliisille. Tutkijan havaintojen ja kokemuksen perusteella valittiin tutkimuskysymyksiä tukevat tapaukset koko otoksesta.

Näytteeseen muodostui yhteensä 171 tapausta, joista 111 kappaletta oli poliisin pyynnöstä suoritettuja toimenpiteitä ja 60 Rajavartiolaitoksen oma-aloitteisia toimenpiteitä, jotka ovat esitetty taulukossa 1. hallintoyksiköittäin eriteltynä. Lukumäärällisesti eniten tehtäviä Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköistä tehtiin vuonna 2019 LSMV:ssa 47 kappaletta ja P-KR:ssa 41 kappaletta. Tutkimuksen näytteestä ei voida analysoida syytä toimenpiteiden lukumäärien eroihin mutta eroihin voivat olla syynä maantieteellinen sijainti, alueen väestömäärä, viranomaisten alueellinen sijoittuminen sekä päivittäinen viranomaisten välinen yhteistoiminta ja yhdessä sovitut toimintatavat sekä viranomaisien tuntemus toistensa suorituskyvyistä. Vähiten tehtäviä tehtiin vuonna 2019 K-SR:ssa 14 tehtävällä, joka voi selittyä harvaan asutun alueen pienellä pinta-alalla, suhteellisen hyvillä molempien viranomaisten resursseilla ja rajavartioston merkittävällä rajatarkastustehtävällä, jolloin alueellinen sijoittuminen resurssien osalta keskittyy kansainvälisille rajanylityspaikoille.

Vuosi 2019	SLMV	LSMV	KSR	PKR	KR	LR	YHT
Poliisin pyynnöstä YJT-tehtävä	7	29	13	34	13	15	111
Ilman pyyntöä YJT- tehtävä	15	18	1	7	9	5	60

Taulukko 1. Vuoden 2019 poliisitehtävät Rajavartiolaitoksessa hallintoyksiköittäin (Rajavartiotoiminnan tietojärjestelmä, tiedot haettu 18.3.2021, lainattu 30.3.2021)

Muutamia virheellisiä kirjauksia näytteessä oli havaittavissa. Virheelliset tapaukset kirjattiin tapaus-ten kokonaismäärään mukaan mutta niiden sisältöä ei otettu mukaan toimenpiteiden laadun analy-sointiin. Joissakin toimenpiteissä tehtävätyyppi oli tilastollisesti oikein, mutta vapaassa tapahtuman kuvauksessa oli toimenpide luokiteltu virka-avuksi poliisille. Nämä tapaukset otettiin mukaan laa-dun analysointiin tekstimuotoisesta kirjaamisvirheestä huolimatta.

Näytteestä on huomioitava VLLV:n kirjausten puuttuminen. Tutkimuksen rajauksen mukaisesti VLLV on rajattu otoksen ulkopuolelle, mutta mielenkiintoisena havaintona tietojärjestelmästä tehty hakukaan ei tuottanut VLLV:lle yhtään toimenpidettä. Selitys voi olla VLLV:n erilainen kirjaustapa tehtäviltä, joissa poliisi on käyttänyt Rajavartiolaitoksen ilma-alusta. Useasti tehtävä on virka-apu-menettelyllä hoidettava tai VLLV:n ilma-alus on vartioston johdossa tehtävällä.

Koostettu näyte luokiteltiin alueellisesti ja tehtävätyyppien mukaisesti poliisin pyynnöstä tehtyihin toimenpiteisiin ja Rajavartiolaitoksen oma-aloitteisiin tehtäviin. Lisäksi tehtävätyypit luokiteltiin kar-keasti alla oleviin tehtäväluokkiin, joita käsiteltiin opinnäytetyön kohdassa 4.2. Luokittelu on muo-dostettu poliisilain 2 luvussa tarkoitetuista poliisin toimenpiteistä tapausaineistoon perehtymisen jälkeen:

- kiinniottaminen henkilön suojaamiseksi
- etsintäkuulutetun kiinniottaminen
- etsintä henkilön kiinniottamiseksi (poliisitutkintaan noutaminen)
- kotirauhan ja julkisrauhan suojaaminen
- sisäänpääsy etsintä ja vaaratilanteessa
- väkijoukon hajottaminen
- paikan ja alueen eristäminen
- rikoksilta ja häiriöiltä suojaaminen
- kulkuneuvon pysäyttäminen ja siirtäminen
- vaarallisten esineiden ja aineiden haltuunotto
- eläimen kiinniottaminen tai lopettaminen

Tehtäväluokittelua on laajennettu *turvallisuus* viitekehyksen perusteella seuraavilla luokitteluilla otoksen perusteella täydentämään tilastollista tarkastelua:

- liikenteen ohjaaminen
- vaarallisen teon tai tapahtuman estäminen
- rattijuopumusvalvonta (rattijuopon etsintä / kiinniotto)
- ensihoidon turvaaminen

Liikenteenvalvontaan liittyvien toimenpiteiden osalta on tieliikennelain uudistaminen tutkimuksessa haaste. Uusi tieliikennelaki antaa rajavartioviranomaiselle laajemmat toimivaltuudet valvontaan kuin

aiemmin. Tieliikennelain mukaan lain noudattamista valvovat poliisi ja rajavartiolaiton 4 §:ssä säädettyllä toimialueella Rajavartiolaitos (TLL 7:1). Rajavartiolaiton 4 § määrittää Rajavartiolaitoksen toiminnan sinne, missä se on rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi perustettu. Muualla Rajavartiolaitos toimii vain, jos se on tarpeen lakisääteisen tehtävän loppuunsaattamiseksi, virkaavun antamiseksi taikka tuen antamiseksi toiselle suomalaiselle viranomaiselle. (LRVL 1:4.) Tieliikennelain 7 luvun 1 § mukaan mahdollisen rattijuopon etsiminen tai kiinniottaminen ei ole kiireellinen poliisitehtävä, vaikka siinä turvataankin yleistä turvallisuutta. Tutkimuksen rajauksen mukaan tutkimuksessa käsitellään vuonna 2019 voimassa ollutta tieliikennelakia.

Lisäksi tieliikennelaki mahdollistaa rajavartiomiehelle liikenteen ohjaamisen rajavartiolaissa määrättyissä tehtävissä, joihin kuuluu myös poliisitehtävät (TLL 4:65). Näiltä osin liikenteenohjaaminen ei ole oma toimenpide poliisitehtävänä, mutta näytteessä oli kirjauksena liikenteen ohjaaminen peräti 35 tapauksessa.

Ensihoidon turvaaminen on poliisille kuuluvaa virka-apua mutta näytteen mukaisesti Rajavartiolaitos on turvannut ensihoitoa kaksi (2) kertaa vuoden 2019 aikana. Tapaukset otettiin mukaan näytteeseen ja tulosten analysointiin, koska Rajavartiolaitoksella on mahdollisuus tehtävä hoitaa.

5.3 Tehtävätyypit

Tehtävätyyppien osalta näytteestä oli eroteltavissa taulukon 2. mukaiset toimenpiteet. Näytteestä on huomioitava rattijuoppoihin liittyvät tehtävät, joita oli tarkasteluvuotena 38 kappaletta. Kirjausten perusteella toimenpiteet sijoittuivat valtakunnan rajan läheisiin taajamiin sekä rajanylityspaikoille johtaville teille. Rattijuopumuksiin liittyvissä tehtävissä korostuu nopeus ja liikkeellä oleminen, jolloin lähintä käytössä olevaa partiota on järkevää käyttää etsintään ja kiinniottamiseen. Toimenpiteenä kulkuneuvon pysäyttäminen ja siirtäminen liittyvät oleellisesti rattijuopumustehtäviin, jolloin sen osuus itsenäisesti kirjattuna jäi tilastoinnissa nolnaan (0).

Kotirauhan ja julkisrauhan turvaamisia Rajavartiolaitos hoiti peräti 22 kertaa. Tehtävistä neljä (4) oli mielenosoituksiin liittyviä tehtäviä, joista kolme (3) oli poliisin johtovastuulla olleita. Yhdessä (1) tapauksessa Rajavartiolaitos joutui poliisin ennakkotiedon perusteella varautumaan aseenkäyttöön. Yksi (1) tapaus sisälsi meneillään olevaan mökkimurron estämisen ja siihen puuttumisen.

Rikoksilta ja häiriöiltä suojaamisia vuonna 2019 oli 14 kappaletta. Tyypillisiä tehtäviä oli pahoinpitelyihin julkisella paikalla liittyvät toimenpiteet sekä pelastuksen turvaamiseksi tehdyt toimenpiteet. Tilanteilta vaativimpia sisältyi vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseen. Kolmessa (3) tapauksessa näytteestä toimenpiteet liittyivät puukotustapahtumaan ja yhdessä (1) tapauksessa varauduttiin aseenkäyttämiseen. Kahdessa (2) tapauksessa oli kyseessä pahoinpitely, joista toisessa oli meneillään kuristaminen, jonka rajapartio sai keskeytettyä. Yksi (1) merialueella suoritettu toimenpide liittyi akuutisti rannikolla tapahtuneeseen ampumistapaukseen.

Näytteeseen sisältyi 12 kappaletta vääriä tilastokirjauksia. Tapauksissa oli joko kyse puhtaasti virka-avusta poliisille tai pelastusviranomaiselle. Tapaukset olivat kadonneen henkilön etsintöjä, maastopalojen sammuttamiseen osallistuminen, henkilöstön siirtoja tai poliisitutkinnassa avustaminen. Kirjausten virheellisyys johtuu joko huolimattomuudesta tai tietämättömyydestä toimenpiteiden luokittelusta Rajavartiolaitoksen tietojärjestelmässä.

Toimenpide	Lukumäärä
kiinniottaminen henkilön suojaamiseksi	8
etsintäkuulutetun kiinniottaminen	4
etsintä henkilön kiinniottamiseksi (poliisitutkintaan noutaminen)	2
kotirauhan ja julkisrauhan suojaaminen	22
sisäänpääsy etsintä ja vaaratilanteessa	0
väkijoukon hajottaminen	0
paikan ja alueen eristäminen	0
rikoksilta ja häiriöiltä suojaaminen	14
kulkuneuvon pysäyttäminen ja siirtäminen	0
vaarallisten esineiden ja aineiden haltuunotto	2
eläimen kiinniottaminen tai lopettaminen	1
liikenteen ohjaaminen /-valvonta/kolari	35
vaarallisen teon tai tapahtuman estäminen	9
rattijuopumusvalvonta (rattijuopon etsintä / kiinniotto)	38
väärä tilastokirjaus	12
ensihoidon turvaaminen	2

Taulukko 2. Vuoden 2019 poliisitehtävät Rajavartiolaitoksessa (Rajavartiotoiminnan tietojärjestelmä, tiedot haettu 18.3.2021, lainattu 30.3.2021).

Vaarallisten aineiden ja esineiden haltuun ottamisista kaksi (2) tapausta liittyi sodan aikaisiin ammuksiin. Toisessa tapauksessa Rajavartiolaitos sai ilmoituksen suoraan kansalaiselta ammuksista partion käydessä paikan päällä eristämässä alueen ja hoitamassa alkutoimet. Kahdessa (2) tapauksessa Rajavartiolaitos oli turvannut ensihoidon tehtävien hoitamista. Toinen tehtävistä tuli pyyntönä poliisin kenttäjohtajalta ja toisessa tapauksessa rajapartio hoiti tehtävän oma-aloitteisesti. Pelastuksen tehtävissä on huomioitava Rajavartiolaitoksen lakisääteinen tehtävä avustus ja pelastustehtäviin sekä ensihoitoon (LRVL 1:3,3). Ensihoitotehtävät tarkoittavat ainakin KR:ssa ja P-KR:ssa sekä VLLV:ssa vasteena olevan ensivasteyksikkönä toimimista. Näillä tehtävillä on mah-

dollista kohdata tilanteita, jotka vaativat poliisin toimenpiteitä joko potilaan tai ensihoitopaikalla olevien muiden henkilöiden tai kotieläinten takia. Tutkimuksessa ei verrattu ensihoitotehtävien määrää toteutuneisiin poliisitehtäviin.

Rajavartiolaitoksen alueellinen sijoittuminen olisi voinut olettaa tuovan mukanaan myös eläimiin liittyvät tehtävät. Vuonna 2019 oli vain yksi kirjaus poliisitehtävien alla, joka liittyi irrallaan oleviin suurikokoisiin koiriin. Toimenpiteitä tehnyt rajapartio oli hoitanut tehtävän ilman eläinten kiinniottoa. Alueellinen sijoittuminen ei Rajavartiolaitoksen osalta tuo eläintehtäviä kotieläinten osalta mutta ei myöskään luonnonvaraisten eläimien osalta ainakaan poliisitehtäviksi kirjattuna.

5.4 Havaintoja poliisitehtävien kiireellisyydestä, vaarallisuudesta ja tarpeellisuudesta

Rajavartiolain 21 § asettaa poliisitehtäville tietyt vaatimukset kiireellisyydestä, vaarallisuudesta ja tarpeellisuudesta sekä poliisin viipymättä suorittamattomuudesta (LRVL 4:21). Näyte sisälsi tehtävätyyppejä laidasta laitaan ja virheelliset kirjaukset pois otettuna kaikki toimenpiteet olivat tarpeellisia. Toimenpiteet tehtävillä olivat tarpeellisia ja puolustettavia mutta toisaalta on huomioitava, että tutkimuksessa ei ole selvitetty sitä, onko toimenpiteistä aiheutunut esimerkiksi kanteluita, ja jos näin on, ovatko ne olleet aiheellisia, jolloin toimenpiteiden tarpeellisuus asettuu kyseenalaiseksi.

Rajavartiolaitoksen poliisitehtävissä on kyse vahinko- ja vaarantamisrikoksista. Tunnusmerkistöjen mukaan ”aiheuttaa vakavaa vaaraa” tai ”aiheuttaa vaaraa” ovat konkreettisia. Mitä vakavampi vahinko on mahdollista tapahtua, sitä matalampi todennäköisyysaste tapahtumalle on edellytyksenä. (Kammonen 2012, 75.) Perusteena poliisitehtävien aloittamiselle riittää siis melko pieni todennäköisyys, jolloin riittää, että tapahtuman mahdollisuutta ei voida poissulkea.

Kiireellisyyden osalta näytteessä korostui tapahtumien käynnissä oleminen tai se, että jokin vaarallinen teko oli juuri tapahtunut. Useassa näytteen tapauksessa oli mahdollisuus päästä tehtävällä esimerkiksi rikollisen perään verekseltään.

Vaarallisuus ei puhtaasti ole sanana poliisitehtävien vaatimuksena mutta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon kyseessä ollessa monesti näin kuitenkin on. Lähes kaikissa tehtävissä oli joko meneillään kansalaisen turvallisuuteen liittyvä teko tai ainakin uhka turvallisuuden järkkymiseen. Omaisuusrikoksia näytteessä oli useita samoin kuin meneillään olleita ja jo tapahtuneita pahoinpitelyjä. Rattijuopumustehtävillä vaatimus kiireellisyydestä ja mahdollisesta omaisuuden tai terveyden vaarantumisesta täytyvät helposti, jolloin viranomaisen toimimisvelvollisuus on ilmeinen ja näin ollen toimenpiteet ovat tarpeellisia.

Kaikissa näytteen tapahtumissa rajapartio oli paikalla joko ensimmäisenä partiona tai vähintään yhtä aikaa poliisin kanssa. Rajapartion liittyessä poliisin tilanneorganisaatioon oli yleensä kyse juuri alkaneesta tapahtumasta, jossa vaikuttaminen tapahtui jommankumman viranomaisen taholta. Ehto poliisin viipymättä suorittamisesta täyttyi näytteessä. Käytännön tasolta rajavartiolain 21 § 1

momentin mukaisessa tehtävässä harkinta tehtävän hoitamisen viivästyemisestä jää poliisille ja rajavartiolaitoksen ei harkintaa tarvitse tehdä. Tehtävien tarkkaa alueellista sijoittumista ei tutkimuksen näytteestä tuoda ilmi, mutta kirjausten perusteella ei poliisia ole ollut juuri tehtävään pyynnön ajankohtana tarjolla. Aikaviivettä poliisin tehtävän hoitamisen aloittamiseen ei näytteestä käynyt ilmi suoraan yhdessäkään tapauksessa.

Rajavartiolaitoksen oma-aloitteisten poliisitehtävien osalta korostuvat rattijuopumusvalvonta sekä häiriökäyttäytymiseen puuttuminen. Yhdessä tapauksessa rajapartio sattui verekseltään myymälä-varkaan kiinniottoon. Ilman pyyntöä tapahtuvat poliisitehtävät tulevat Rajavartiolaitoksen tietoon kansalaisten ilmoituksina, ellei tapaus ole rajavartiolaitoksen havaitsema. Kansalaisten ilmoituksia oli vuonna 2019 yhdeksän (9) kappaletta. Rajavartiolaitoksen havaitsemia tapauksia oli näytteessä 23 kappaletta. Viidessä (5) tapauksessa ilmoittaja oli joku muu toimija. Näistä kahdessa (2) tapauksessa rajapartio reagoi liikekiinteistön murtohälytykseen ja yhdessä (1) tapauksessa poliisitehtävä tuli tietoon Metsähallituksen erätarkastajan pyytämänä. Kyseessä oli päihtynyt ulkomalainen seurue, josta aiheutui häiriötä yleisellä paikalla. Merialueella kahdessa (2) tapauksessa ilmoituksen teki pelastusviranomaisen suoraan merivartiostolle.

Kansalaisten ilmoituksissa olisi hyvä huomioida tehtävän vastaanottaminen ja pohdinta siitä, kuuluuko Rajavartiolaitoksen ottaa tehtävä edes hoidettavakseen vai ainoastaan ilmoittaa siitä poliisille. Ilmoitusmenettelyssä saattaa pyyntö poliisilta tulla välittömästi ilmoituksen aikana. Toinen vaihtoehto, kuten useassa kirjauksessa oli, että Rajavartiolaitos aloittaa tarvittavat toimenpiteet tehtävän hoitamiseksi ja ilmoittaa tehtävän aikana poliisille tilanteen radiolla.

5.5 Havainnot poliisitehtävien pyytämisestä ja johtovastuista

Poliisin pyynnöstä tapahtuvat tehtävät tulivat Rajavartiolaitokselle 27 tapauksessa poliisin kenttäjohtajalta. Menettely on virheellinen ja vastoin rajavartiolaitoksen 21 § kirjausta päällystön roolista pyynnön tekemisestä. Tutkimuksessa ei kuitenkaan pystytä analysoimaan mitä poliisin operatiivisessa kenttäjohtamisjärjestelmässä on keskusteltu tai käsketty ennen poliisin kenttäjohtajan pyyntöä esimerkiksi työjärjestyksellisesti ratkaisuoikeuksien osalta. On mahdollista, että poliisin yleisjohtaja päällystön roolissa on siirtänyt ratkaisuoikeuden hetkellisesti kenttäjohtajalle. Menettely voi olla myös perua vanhasta tavasta ennen operatiivisten kenttäjohtamisjärjestelmien käyttöön ottamista, jolloin saatettiin olla suoraan yhteydessä rajapartioon tai vartioston yksikköön. Toisaalta poliisilla ei välttämättä ole käsitystä rajavartiolaitoksen 21 § vaatimuksesta päällystön tekemään pyyntöön. Tietyissä vartiostoissa poliisin tekemä pyyntö on vahvistettava vielä jälkikäteen paperisella lomakkeella, jossa muodollisesti päällystön pyyntö tulee esitettyä. Suora pyyntö kenttäjohtajalta osoittaa toisaalta johtamisjärjestelmien joustavan toiminnan, jossa poliisin kenttäjohtaja voi esittää pyynnön

esimerkiksi vartioston kenttäjohtajalle radiolla ilman merkittävää hallintomenettelyä eri organisaatio- ja toimintatasoilla. Tällöin huomioidaan myös tehtävän kiireellisyys ja asiakas saa parhaan vasteen tarpeeseensa.

Hätäkeskuksen välittämänä Rajavartiolaitos sai yhden poliisitehtävän, jossa poliisin kenttäjohtaja oli pyytänyt Hätäkeskusta välittämään pyynnön. Menettely on erikoinen jo aiempi johtamisjärjestelmien yhdenmukaisuus huomioiden, koska pyyntöä ei esitetty suoraan. Tapauksen kirjauksesta ei käy ilmi johtuiko pyynnön hoitaminen Hätäkeskuksen kautta viestiongelmista poliisin ja Rajavartiolaitoksen välillä, joka voisi olla yksi selitys.

Näytteen kirjauksissa oli vain neljä (4) mainintaa poliisin yleisjohtoon pyynnöstä. Lukumäärän vähäisyys johtunee Rajavartiolaitoksen tavasta, jossa toimenpiteitä tekevä partio kirjaa toimenpiteet Rajavartiotoiminnan tietojärjestelmään. Poliisin pyyntö tulee yleensä vartioston johtokeskukseen, josta se käsketään tehtävänä partiolle. Näin ollen partio ei miellä tehtävää muuta kuin poliisin pyytämänä. Samaa huomiota tukee sellaisten kirjausten määrä, jossa ei ollut mitään mainintaa tehtävän pyytäjistä. Näitä tapauksia oli peräti 81 kappaletta. Tehtävän hoitamisen kannalta ei havainnoilla ole merkitystä, koska toimimisvelvoitteen mukaisesti tehtävä hoidetaan käytössä olevalla tarpeellisilla resursseilla. Edellytyksenä kuitenkin on, että pyynnön jälkeen vartioston operatiivisen kenttäjohtamisjärjestelmän johtovastuussa olevat tietävät pyynnön tulleen ja he voivat tehdä työnjohtovastuullisena tarvittavat johtamistoimet sekä yhteydenpidon pyytäjään. Useassa tapauksessa yhteydenpidon poliisiin on hoitanut tehtävän aikana tehtävällä oleva rajapartio. Tilanne kuitenkin muuttuu, mikäli tehtävälle sidotaan enemmän resursseja tai perustetaan viranomaisten yhteinen tilanneorganisaatio.

Rajapartioille poliisitehtävän välitti tehtäväksi vartioston operatiivisessa kenttäjohtamisjärjestelmässä vartioston kenttäjohtaja näytteen mukaan 40 kertaa. Nämä tapauskirjaukset eivät kerro mahdollisesta vartioston kenttäjohtajan ja yleisjohtajan välisestä kommunikaatiosta.

Rajavartiolaitoksen oma-aloitteiset tehtävät ilmoitettiin kaikissa tapauksissa poliisille. Ilmoituksen hoiti pääasiassa toimenpiteitä tehnyt rajapartio tai vartioston kenttäjohtaja. Yhdessäkään oma-aloitteisessa poliisitehtävässä ei poliisi käyttänyt mahdollisuutta Rajavartiolaitoksen tekemän ilmoituksen jälkeen keskeyttää jo aloitettu tehtävä tai luopua tehtävästä. Osassa tapauksista tehtävä oli tosin hoidettu jo ennen ilmoitusta. Poliisitehtävien laadun osalta on siis pääteltävissä, että rajavartiomiehet kykenevät arvioimaan kohtaamansa tilanteen vaarallisuuden terveydelle ja omaisuudelle. Oma-aloitteisissa tehtävissä tarpeellisuuden, kiireellisyyden ja vaarallisuudenkin harkinta jää alkuun rajavartioviranomaiselle.

Rajavartiolaitoksen poliisitehtävän johtaminen on mahdollista siirtää poliisille. Poliisilla on jo kokonaisvastuu poliisitehtävien hoitamisesta ja poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimivalta on yhteneväinen

poliisitehtävällä. Näytteen mukaan selkeästi poliisin johtovastuulla oli 22 poliisin pyytämää tehtävää. Muut poliisin pyytämät ja luonnollisesti oma-aloitteiset poliisitehtävät olivat Rajavartiolaitoksen johdossa tai kirjaus oli epäselvä. Johtosuhteiden osalta olisi hyvä, jos kirjauksen tehnyt partio pystyy kirjaaman asian luotettavasti tai asia on jostakin todennettavissa jälkikäteen. Kyse voi olla myöhemmin kanteluasiasta tai rikostutkinnasta, jossa on kohteena virkamies. Tällöin on niin virkamies-ten kuin asiakkaan oikeusturvan kannalta tärkeää todentaa, kuka johti tilannetta ja millaisia käskyjä on annettu. Tilanneorganisaatiossa kirjaukset ovat todennettavissa tietyn käytännön mukaisesti mutta normaalissa Rajavartiolaitoksen suorittamassa tehtävässä näin ei välttämättä näköjään ole. Poliisin tilastoaineiston puuttuessa ei pohdintaa ole opinnäytetyössä syytä tarkemmin tässä yhteydessä laajemmin tehdä.

Poliisilla on mahdollisuus ohjata Rajavartiolaitoksen poliisitehtävien hoitamista. Ohjaus voi tapahtua heti Rajavartiolaitoksen ilmoittaessa aloittamastaan poliisitehtävästä. Lisäksi rajavartiolain 33 § pykälä antaa poliisille mahdollisuuden rajoittaa rajavartiomiehen toimivaltuuksia poliisitehtävällä. Opinnäytetyön tilastonäytteen perusteella poliisi oli kuudessa (6) tapauksessa tehtävän aikana oheistanut rajapartioa toimenpiteissä. Kolmessa (3) tapauksessa oli kysytty ohjeita poliisin kenttäjohtajalta Rajavartiolaitoksen partion toimesta. On luonnollista, että ohjeistus voi tulla jo pyynnön yhteydessä tai oma-aloitteisessa tehtävässä Rajavartiolaitoksen tehtävästä poliisille ilmoittamisen yhteydessä. Ensiarvoisen tärkeää on, että viranomaiset viestivät keskenään ennen tehtävää, tarvittaessa tehtävän aikana ja tehtävän jälkeen. Tällä varmistetaan hyvän hallinnon mukainen toiminta sekä kansalaisten perusoikeuksien toteutuminen toimenpiteiden ollessa tarpeellisia ja suhteellisuusperiaate huomioivina. Lisäksi yhteydenpidolla varmistetaan samalla myös työturvallisuus. Yhdessä (1) tapauksessa rajapartio oli yksityisasunnossa tapahtuneella pahoinpitelytehtävällä tehnyt lastensuojeluilmoituksen asunnossa olleesta alaikäisestä lapsesta. Valmiuksia monipuoliseen toimintaa on siis olemassa rajavartioviranomaisten toimesta, vaikka päivittäisiin rajavartiomiehen työtehtäviin eivät kuulu lastensuojeluasiat, vaikka myös ne rajavartioviranomaiselle kuuluvat lakisääteisesti. Kotihälytystehtävän osalta on erityisesti huomioitava tehtävän poikkeava laatu Rajavartiolaitoksen omiin lakisääteisiin tehtäviin nähden.

5.6 Havainnot poliisitehtävien jälkihoidosta ja Rajavartiolaitoksen kyvystä hoitaa poliisitehtäviä

Näytteessä oli useita tehtäviä, joissa oli tapahtunut tai meneillään pahoinpitely. Yhdessä tapauksessa rajapartio oli hoitamassa yksityisasunnossa tapahtunutta puukotusta. Rajapartioiden olivat joutuneet varautumaan aseenkäyttämiseen ja voimakeinoja oli käytetty useammalla tehtävällä. Näytteestä ei kuitenkaan käynyt ilmi onko näissä tapauksissa tehty jälkihoidoa kuten debriefingiä heti tehtävän jälkeen. On mahdollista, että esimerkiksi debriefing on tehty omien organisaatioiden toimesta myöhemmin.

Näytteessä ei tullut esille yhdenkään tehtävän osalta, että tehtävä olisi jollakin tavalla toimenpiteiden takia epäonnistunut. Rattijuoppoja saattoi jäädä tavoittamatta ja pahoinpitely oli saattanut ehtinyt jo tapahtua mutta rajapartion omista toimista tai varustuksesta johtuen ei tehtäviä jäänyt hoitamatta. Varustuksen osalta joillakin rajapartioilla on mahdollisuus antaa lähes ensivasteyksikön tasoista ensiapua kohteella, joka taas poikkeaa poliisin vastaavasta kyvystä. Kirjauksien osalta on huomioitava lähdekritiikki, koska tehtävän on kirjannut tehtävää suorittanut rajapartio, jolloin mahdollisten omien pientenkin epäonnistumisten kirjaaminen saattaa jäädä tekemättä. Tältä osin korostuu kenttäjohtamisjärjestelmän, niin poliisin kuin Rajavartiolaitoksen, työnjohtovastuu ja tehtävien molemminpuolinen kirjaaminen.

Näytteen kirjauksissa ei ollut mainintaa käytetyistä toimivaltuuksista. Tehtävien hoitaminen tuli kyllä esille mahdollisine käsirautojen laittamisineen, kiinniottoineen ja paikalta poistamisineen. Tutkinnallisesta näkökulmasta olisi mielenkiintoista tarkastella rajapartioiden onnistumista ensipartiona varsinkin pahoinpitelyjen hoitamisen osalta. Tutkinta näissä tapauksissa on Rajavartiolaitoksen hoitaman poliisitehtävän jälkeen siirtynyt poliisille. Näytteen kirjauksissa ei puhuttu tutkinnan turvaamisesta kuin henkilöiden puhuttamisen ja valokuvaamisen osalta sekä rattijuopumustapauksessa puhalluksen ja seulonta-alkometrin osalta. Rajavartiomiesten koulutus kuitenkin antaa hyvät lähtökohdat tapahtumapaikkatutkinnalle ja mukana oleva varustus antaa tutkintaan mahdollisuuden.

Näytteestä ei käy ilmi, kuinka monen poliisin osoittaman pyynnön yhteydessä Rajavartiolaitos on joutunut ilmoittamaan, ettei poliisitehtävän hoitaminen ole mahdollista. Tehtävän hoitamattomuus on myös yksi osoitus kyvystä tehtäviin. Opinnäytetyön tilastoaineistoon ei sisältynyt pelkkien poliisin pyyntöjä, joten mahdollisten kieltäytymisten syitä ei päästä tarkastelemaan. Suhde hoidettujen tehtävien ja tehtävästä kieltäytymisten osalta olisi mielenkiintoinen. Kieltäytymisessä kyse on oltava pyynnön aikaisten resurssien vähyys tai meneillään oleva muu A-kiireellisyysluokan tehtävä, jolloin irrotettavissa ei ole tehtävän hoitamiseen soveltuvaa yksikköä. Kuten aiemmin opinnäytetyössä tuli esille, on viranomaisella toimimisvelvollisuus varsinkin henkeä ja terveyttä uhkaavissa tilanteissa, jos viranomaisella on tarpeellinen koulutus ja välineistö tehtävän suorittamiseen.

6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1 Tulosten yhteenveto ja kehitysehdotukset

Rajavartiolaitoksen suorittamien poliisin toimenpiteiden sääntely on nykymuodossaan riittävä ja vastaa toimintaympäristön haasteita alueellisesti eriytyvästi. Rajavartiolaki asettaa toimenpiteille tietyt ehdot mutta ne eivät rajoita toimintaa liikaa, vaan ehdot asettavat toiminnalle reunaehdot, jolloin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtävien toimialajako säilyy Rajavartiolaitoksen ja poliisin välillä. Rajavartiolaki huomioi poliisitehtävissä perustuslain mukaisen ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja yksilön suojan, jolloin turvataan esimerkiksi ihmisten henkeä, terveyttä ja omaisuutta. Poliisi-

lain 2 ja 3 luvun toimenpiteet riittävät Rajavartiolaitoksen suorittamiksi poliisin toimenpiteiksi ja tehtävien hoitaminen onnistuu niillä periaatteilla. Rajavartiolaitoksen poliisitehtävien hoitamisen tapahtuessa rajavartiolain säännösten mukaisesti säilyy poliisilla kokonaisvastuu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidossa. Opinnäytetyön tulosten mukaan ei Rajavartiolaitoksen oma-aloitteisten tehtävien hoitamisessa ollut epäselvyyttä vastuuviranomaisesta mutta näyte ei toisaalta sisältänyt tehtävää, jossa olisi jouduttu perustamaan päivittäistoiminnasta irti oleva laaja organisaatio, jossa korostuvat toimivat johtosuhteet.

Rajavartiolaki määrittää tehtäville periaatteet ja sitoo poliisin pyynnöstä tapahtuvien tehtävien pyytämisen asetteellisesti poliisin päällystön. Poliisin päällystön hoitaessa poliisin kenttäjohtamisjärjestelmässä yleisjohtajan tehtävää vastaa Rajavartiolaitoksessa päällystö samalla tavalla yleisjohtajan tehtävistä. Tutkimuksen tulosten mukaan ei näytteen mukaisesti poliisin pyynnöissä aina ollut noudatettu rajavartiolain 21 § mukaista velvoitetta päällystön tekemästä pyynnöstä. Aineisto ei kuitenkaan osoittanut poliisin johtamisjärjestelmässä mahdollisesti taustalla tapahtunutta työjärjestyksen mukaista tehtävien vastuuttamista eri johtoportaisen välillä. Lopputuloksen osalta akuutin poliisitehtävän hoitamisessa ei tulisi takertua pyyntöhetkellä muutoseikkoihin, jos asia on todennettavissa jälkikäteisessä tarkastelussa. Lisäksi on mahdollista, että päällystätehtävää hoitava poliisi näkee kenttäjohtamisjärjestelmän sovelluksesta tai kuulee radiosta mahdollisesti alaisensa tekemän pyynnön ja hänellä on siihen tosiasiallinen mahdollisuus asteellisesti puuttua. Tästä voikin todeta, että onko rajavartiolain 21 § vaatimus poliisin päällystön tekemästä pyynnöstä liian sitova? Kiireellisessä poliisitehtävässä on kuitenkin rajavartiolain 21 § 2 momentin mukaisesti poliisimiehellä mahdollisuus rajata rajavartiomiehen toimivaltuuksia. Pyyntön osalta voisi olla mahdollista sitoa pyynnön tekijä poliisin kenttäjohtaja-tasoon, jolloin päällystön kuuluvalla yleisjohtajalla on kuitenkin asemaansa perustuva mahdollisuus perua pyyntö tai muuttaa sitä. Lisäksi johtamiseen käytettävä teknologia on kehittynyt kohti viranomaisten yhteistä tilannekuvaa käytössä olevien resurssien osalta ja tämä yhdistettynä toimivaan viestiliikenteeseen, on eri johtamistasoilla mahdollista olla reaaliaikaisesti tilannetietoinen meneillään olevista tehtävistä.

Haasteen poliisitehtävien hoitaminen asettaa rajavartiomiesten koulutukselle niin rajavartija- kuin päällystötasolla. Poliisitehtävien hoitaminen edellyttää rajavartiomieheltä rikosoikeuden tuntemusta, jotta hän osaa hahmottaa yksittäisen meneillään olevan teon aiheuttavan vaaraa tai aiheuttavan vakavaa vaaraa. Lisäksi rajavartiomiehen on tunnettava poliisin johtamisjärjestelmä ja osattava arvioida toimenpiteen viivytyksen merkitys omaisuudelle tai terveydelle. Rajavartiomiehet eivät tee poliisitehtäviä päivittäin rutiiniluontoisesti, jolloin rutiiniakaan ei pääse syntymään. Rajavartiolaitoksen päällystölle poliisitehtävät asettavat haasteita kenttäjohtamisorganisaation johtamiseen sekä pakkokeinojen käyttämiseen sekä hallintomenettelyyn. Poliisitehtävän ollessa vaativa- tai erityistilanne voidaan joutua järjestämään tilanteiden jälkihoitoa, johon kuuluu ampuma-aseen käyttämisen edellytysten arviointi ja tutkinta. Lisäksi Rajavartiolaitos voi joutua vastaamaan poliisin toimenpiteiden kohteena olleiden asiakkaiden valituksiin ja kanteluihin. Onko Rajavartiolaitos näihin valmiina

ja osataanko Rajavartiolaitoksen koulutuksessa huomioida rajavartiolaitain 21 § mukaiset tehtävät? Ennen kaikkea osataanko rajavartiolaitain 21§ ja 33 § mukaiset asiat avata riittävän laajasti rajavartiomiehille varsinkin päällystön osalta, jolloin rajavartiomiehelle avautuu selkeästi toiminnan monipuolisuus toimivaltuuksien osalta poliisitehtävällä? Oman haasteensa tuo poliisitehtävillä tapahtuva kotirauhan piiriin ulottuvat tehtävät, joita Rajavartiolaitos ei tee ydintehtävissä kuin korkeintaan kuin joko henkilöllisessä tai esineellisessä kotietsinnässä ja ensihoitotehtävissä. Asuntohälytysaihepiirissä voi jo tutkinnallisesti tulla vastaan haastavia tilanteita, joissa ensipartion keräämillä todisteilla ja näytöllä voi asianosaisten oikeudet ja velvollisuudet huomioiden olla merkitystä. Lisäksi rikosprosessin häiriötön kulku alkaa jo ensipartion toimenpiteistä ja toiminnassa korostuu toiminnan laillisuus.

Käytännön työssä kenttäjohtamisjärjestelmissä, niin poliisissa kuin Rajavartiolaitoksessa, ei poliisitehtävien hoitamisessa Rajavartiolaitoksen toimenpiteinä ole ongelmia. Varsinkin viestiliikenne ja tilannekuva tukevat toimintaa. Alueellisesti poliisitehtävissä on eroja ja yksi tehtävämääriin vaikuttava tekijä voi myös olla poliisin organisaation tietämättömyys rajavartiolaitain 21 § suomasta mahdollisuudesta. Poliisin olisi hyvä huomioida asia varsinkin oman alipäällystönsä ja päällystönsä koulutuksessa. Paikallistasolla viranomaisilla olisi oltava säännöllisesti yhteistoimintaa kenttätoiminnassa tiedonvaihdon ja yhteisen suunnittelun kautta.

Tutkimuksessa olleessa näytteessä ei ollut mukana tapauksia, jotka olisivat vaatineet mittavia jälkitoimenpiteitä tehtävän hoitamisen jälkeen. Mahdolliset tapauksina tulisi kysymykseen lähinnä aseiden käyttäminen ja virkamiehen vakava loukkaantuminen. Näytteestä ei käy selkeästi ilmi oliko rajavartiomiehillä jatkuvasti tieto kuka poliisitehtävää johtaa. Onko tehtävä poliisin vai vartioston kenttäjohtajan tai jopa yleisjohtajan johdossa? Tieto on työnjohdollisesti tärkeä sekä varmistaa osaltaan työturvallisuuden ja tehtävien suunnitelmallisen hoitamisen.

Kuten tutkimuksen alkupuolella tuotiin esille, on poliisitehtävä Rajavartiolaitokselle itsenäinen tehtävä, jolloin työnjohtovastuu kuuluu myös Rajavartiolaitokselle, ellei sitä erikseen muuten käsketä. Tutkimuksen näytteessä tuli esille useaan kertaan poliisin antamat ohjeet rajapartiolle tehtävällä tai rajapartion liittäminen poliisin tilanneorganisaatioon. Johtovastuiden on kuitenkin oltava selvät muutenkin kuin pelkkänä kirjauksena viranomaista koskevassa lainsäädännössä. Velvoite tulee jo tarpeellisista toimenpiteistä, jolloin toiminta mitoitetaan oikein.

Poliisitehtävien hoitaminen vaatii rajavartiomiehiltä vaarallisuuden ja kiireellisyyden tunnistamista sekä tehtäviin liittyvää kokonaisharkintaa. Poliisin pyytäessä Rajavartiolaitoksen toimenpiteitä on harkinta tehty valmiiksi vastuuviranomaisen toimesta. Rajavartiolaitoksella on kuitenkin velvollisuus ilmoittaa poliisille, mikäli pyynnön mukainen tehtävä ei täytä rajavartiolaitain 21 § mukaisia vaatimuk-

sia. Rajavartiolaitos ei voi kieltäytyä poliisitehtävästä pyydettyä tai itse sen havaitessaan kouluksellisen ja materiaalisen kyvyn ollessa olemassa. Kiireellisyysvaatimuksen vastataan olemassa ja käytössä olevilla resursseilla.

Alueellisesti paikallisten viranomaisten olisi hyvä kokoontua päällystön osalta ajoittain tai vähintään vuosittain tarkastelemaan tehtyjä Rajavartiolaitoksen poliisitehtäviä. Tällöin selkiytettäisiin toimintaa ja varsinkin johtosuhteiden tarkastelu tulisi tarkasteltua. Samalla madaltuisi kynnys poliisille pyytää Rajavartiolaitosta poliisitehtäviin Rajavartiolaitoksen organisaation tullessa tutuksi. Toiminnassa on huomioitava esimerkiksi valtakunnallisen PTR-toiminnan reunaehdot mutta toiminta olisi kahdenvälisenäkin sijoitettavissa samaan aihepiiriin.

Poliisitehtävä ei ole toissijainen kuten virka-aputehtävä. Rajavartiolaitoksen ja poliisin yhteistyö sekä osittain päällekkäin menevä lainsäädäntö on ainutlaatuista viranomaisten yhteistoimintaa, jota ei muualla Euroopassa juuri ole. Yhteistyön hyöty on harvoin mitattavissa muuten kuin tilastoina mutta toiminnan tavoitteena on kuitenkin aina oltava kansalaisten turvallisuus ja ihmis- sekä perusoikeuksien toteutuminen. Sisäministeriön alaisten organisaatioiden osalta näinkin pitkälle lainsäädännössä vietyjen jopa osittain päällekkäisten tehtävien osalta olisi suotavaa yhteistyön edelleen syventyä niin kenttätoiminnallisesti kuin hallinnollisesti, jolloin vastattaisiin entistä paremmin toimintaympäristön haasteisiin sisäisen turvallisuuden osalta. Sisäisen turvallisuuden haasteet ovat väistämättä joiltain osin sidoksissa myös ulkoiseen turvallisuuteen, jolloin molempien viranomaisten olemassa oleva lainsäädäntö tukee yhteistyötä.

6.2 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi

Luotettavuus on keskeinen tekijä tutkimustyössä. Luotettavuuteen kuuluu esittää tutkimusraportissa perusteita tutkimuksen luotettavuuteen. Tutkimuksen luotettavuutta on arvioitu myös opinnäyttyön muissa luvuissa.

Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden kriteereitä ovat uskottavuus, vahvistettavuus, reflektiivisyys sekä siirrettävyys. Tutkimuksen uskottavuus tarkoittaa tutkimuksen ja sen tuloksen ovat uskottavuutta ja sen osoittamista myös tutkimuksessa. Tulosten tulee vastata käsitystä tutkimuskohteesta. (Kylmä & Juvakka 2007, 127–128.) Tutkimuksen tulos on luotettava ja uskottava. Tutkimuksen tuloksen luotettavuutta voi kyseenalaistaa, koska tapausaineisto on kerätty vain yhdellä metodilla, jolloin metodille ei ole vertailua tutkimustuloksissa. Tutkimuksen teoreettinen tausta on kuitenkin uskottava, koska se koostuu pääasiassa virallislähteistä.

Vahvistettavuus tarkoittaa, että toinen tutkija pystyy seuraamaan tutkimusprosessia lukemalla tehtyä tutkimusta. On kuitenkin huomioitava, että toisen tutkijan loppupäätelmät saattavat olla erilaisia kuin tutkimuksen tekijän. Tämä ei kuitenkaan vähennä luotettavuutta, koska eri tulkinnat lisäävät ymmärrystä tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä. (Kylmä & Juvakka 2007, 129.) Tämä tutkimus

on vahvistettavissa lisäen luotettavuutta. Tutkimuksen lukeminen on kaikille mahdollista ja tutkimuksen kulku käy esille perustellusti. Aineiston analyysiosiossa on esitetty tutkimuksen tulokset ja niistä on tehty uskottavat perustelut asianosaisiin kohtiin.

Reflektiivisyys luotettavuuden mittarina tarkoittaa tutkijan tiedostamista omista lähtökohdista tutkimuksen tekijänä. Tutkijan tulee arvioida kuinka hän vaikuttaa aineistoon, tutkimusprosessiin tai mitkä ovat hänen lähtökohtansa koko tutkimukseen. (Kylmä & Juvakka 2007, 129.) Tämän tutkimuksen reflektiivisyyttä vähentää ulkopuolisen tarkastelijan näkökulmasta tutkijan oma kokemus työelämän kautta tutkittavasta ilmiöstä. Tutkimusta on lähdetty kuitenkin tekemään tieteellinen kriittisyys ja kyseenalaistaminen ilmiöstä huomioiden. Tutkijan oma mielenkiinto aiheesta toisaalta lisää työn reflektiivisyyttä. Koko tutkimusprosessin ajan on pyritty aktiivisesti välttämään omien ennakkokäsitysten, kokemusten ja ilmiöön liittyvien sitoumusten vaikuttamista tutkimukseen. Tutkijan esiymmärrys aiheesta on toisaalta mahdollistanut tutkimuksessa käytetyn näytteen käsittelyn ja arvioinnin.

Siirrettävyydellä tarkoitetaan tutkimustulosten siirtämistä muihin vastaavanlaisiin tilanteisiin. Tutkimuksessa on kuvailtava riittävää tarkasti esimerkiksi osallistujat sekä ympäristö, jotta tutkimuksen siirrettävyyttä voidaan arvioida. (Kylmä & Juvakka 2007, 129.) Tämä tutkimus on siirrettävissä ja toteutettavissa missä vain toisessa yhteisössä prosessina. Mahdollista olisi tehdä samanlainen tutkimus jonkin muun viranomaisen lakisääteistä tehtävästä, jossa operoidaan tehtävästä päävastuussa olevan viranomaisen toimialalla. Vaihtoehtona olisi tehdä tutkimus vaihtoehtoisella rajauksella joko ajallisesti tai alueellisesti.

Tutkimuksen luotettavuuden kannalta merkityksellisiä seikkoja ovat tapausaineiston ajallinen rajaus sekä tapausaineiston kerääminen vain Rajavartiolaitoksesta. Millainen tulos olisi voinut olla, jos tutkimus olisi tapausaineiston osalta esimerkiksi vuosilta 2015–2020? Aineiston olisi ollut laaja ja siitä olisi pitänyt ottaa pienempi otos ennakkoon laadituilla kriteereillä yksinkertaisesti aineiston ajallinen käsittely sekä opinnäytetyön laajuus huomioiden. Ajallisessa rajauksessa on kuitenkin huomioitava, etteivät toimintaympäristö tai tehtävämäärät ole muuttuneet vuosittain oleellisesti. Poliisitehtävien laatu vaarallisuus ja kiireellisyys kriteereillä arvotettuna saattaa muuttua jonkin verran vuosittain. Poliisitehtävien rakenne kuitenkin säilyy samana riippumatta vuodesta tai paikasta.

Tapausaineiston koostaminen myös poliisin tietojärjestelmistä olisi lisännyt tutkimuksen luotettavuutta, koska olisi voitu verrata kahta eri organisaatiosta tulevaa aineistoa ja tutkia johtavatko molemmat aineistot samaan lopputulokseen. Myös vertailua otosten välillä olisi voitu tehdä. Tutkimuksen aineistokysymystä käsitellään jatkotutkimusmahdollisuuksien osalta seuraavassa luvussa. Tutkimuksen luotettavuutta lisää suuri virallislähteiden määrä varsinkin tutkimuksen ensimmäisessä osassa mutta myös osassa kaksi.

Tutkimuksesta käy ilmi tutkittavan aiheen lähestyminen enemmän Rajavartiolaitoksen näkökulmasta. Luotettavuutta olisi lisännyt vastaavan tapausaineiston muodostaminen poliisin kenttäjohtamisjärjestelmän tehtävähistorian kautta. Tehtäviltä olevat kirjaukset ovat suppeammat poliisin suoritteissa, mutta tutkimukseen olisi saatu vertailtavuus tehtävien yhdenmukaisuudesta poliisin ja Rajavartiolaitoksen välillä. Samalla olisi voitu tarkastella poliisin tehtäville antamia tehtävälajeja, joita Rajavartiolaitos ei niin tarkasti jaottele. Poliisin tilastoaineiston mukaan ottaminen tutkimukseen olisi vaatinut tutkimusluvan anomisen Poliisiammattikorkeakoululta ja poliisin tilastoaineiston analysointi ja kirjaaminen tutkimukseen olisi lisännyt työn haasteellisuutta sekä vaatinut työhön enemmän aikaa.

6.3 Jatkotutkimusmahdollisuudet ja tulosten hyödynnettävyys

Opinnäytetyössä tuli esille jatkotutkimusmahdollisuuksina tilastoaineiston osalta poliisin kenttäjohtamisjärjestelmän antama tehtävähistoriatieto. Tutkittavana voisi olla ajallisesti ja mahdollisesti alueellisesti rajattuna sellaiset poliisitehtävät, joihin on pyydetty Rajavartiolaitosta hoitamaan tehtävä tai liittymään jo poliisin aloittamaan tehtävän. Tehtävien haku onnistuu luotettavasti, mikäli poliisin tilannekeskus, -johtokeskus tai poliisipartio on kirjannut tehtävälle jollakin tavalla Rajavartiolaitoksen resurssin. Poliisin tilastoaineiston osalta aihe voisi olla hyvä tutkimuskohde esimerkiksi poliisin ylempää korkeakoulututkintoa suorittavalle poliisimiehelle.

Toinen jatkotutkimusaihe voisi olla selvitys poliisin ja Rajavartiolaitoksen operatiivisten kenttäjohtamisjärjestelmien päällystön näkemyksistä rajavartiolain 21 § mukaisiin toimenpiteisiin. Tutkimus olisi tehtävissä haastattelemalla.

Kolmas jatkotutkimusaihe voisi olla tarkastelu poliisitehtäviä kentällä tekevien rajavartiomiesten näkemyksistä poliisitehtävien hoitamisesta ja tehtäviin varautumisesta oman ammattitaidon ja ennen kaikkea Rajavartiolaitoksen koulutusjärjestelmän näkökulmasta niin perus- kuin jatkokoulutuksen osalta. Samassa yhteydessä olisi hyvä tutkia tehtävien jälkihoidon onnistuminen vaativien tilanteiden osalta.

Opinnäytetyö on hyödynnettävissä niin Rajavartiolaitoksen kuin poliisinkin opetuksessa ja tutkimustoiminnassa lähdeoteoksena.

LÄHTEET

Aluevalvontalaki 755/2000.

Anttila Pirkko 2014: Tutkimisen tai ja tiedon hankinta. Metodix. Luettavissa: <https://metodix.fi/2014/05/17/anttila-pirkko-tutkimisen-taito-ja-tiedon-hankinta/#6.1.1%20Tutkimuksen%20viitekehys>. Luettu 17.2.2021.

Ervasti Kaijus 2003: Oikeuden empiirisestä tutkimuksesta. Oikeus 1/2003.

Ervasti Kaijus 2004: Empiirinen oikeustutkimus. Teoksessa: Empiirinen tutkimus oikeustieteessä, toim. Heidi Lindfors. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64. Helsinki 2004.

EV 175/2017 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HaVM 6/2009 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta sekä eräksi

HE 180/2017 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tieliikennelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 20/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi turvallisuuden edistämiseksi yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

HE 201/2017 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 220/2013. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 224/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 41/2017 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 6/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Rajavartiolaitosta ja rajavyyhökettä koskevan säädännön uudistamiseksi.

HE 6/2009 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Heikkilä Tarja 2014: Tilastollinen tutkimus. Helsinki, Edita.

Helminen Klaus, Kuusimäki Matti, Rantaeskola Satu 2012: Poliisilaki 2012. Helsinki, Talentum.

Heuru Kauko 2003: Hyvä hallinto. Helsinki, Edita.

Hirsjärvi Sirkka, Remes Pirkko, Sajavaara Paula 2007: Tutki ja kirjoita. Helsinki, Tammi.

Illanvieto Tohmajärvellä päättyi verityöhön – vangituista lopulta vain toinen epäiltynä puukotuksesta. MTV 3 uutiset 24.3.2020. Luettavissa: <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/illanvieto-tohmajarvella-paati-verityohon-vangituista-lopulta-vain-toinen-vangituista-epailtyna-puukotuksesta/7770208#gs.qehf5w>. Luettu 20.3.2021.

Joutjärvi Sami 2005: Rajavartiomiehen oikeudesta käyttää voimakeinoja, Itä-Suomen yliopisto. Joensuu.

Järjestyslaki 612/2003.

Kakkori Leena, Huttunen Rauno 2011: Fenomenologia ja hermeneutiikka & fenomenografinen tutkimus. Abstrakti Katariina Holman toimittamaan metodologian kirjaan. Julkaistu 16.3.2010. Lainattu 22.3.2021.

Kammonen Heikki 2012: Rajavartiolaitoksen toimivalta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidossa. Itä-Suomen yliopisto. Joensuu.

Korkea-aho Emilia 2004: Empiirisen oikeustutkimuksen käytäntö. Teoksessa: Empiirinen tutkimus oikeustieteessä, toim. Heidi Lindfors. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64. Helsinki.

Korkea-Aho Emilia 2004: Empiirisen oikeustutkimuksen käytäntö. Teoksessa: Empiirinen tutkimus oikeustieteessä, Heidi Lindfors. Oikeuspoliittisten tutkimuslaitosten tutkimustiedonantoja 64. Helsinki.

Kultalahti, Jukka: Empiirinen metodi oikeudellisen tulkinnan apuvälineenä. Teoksessa: Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus, toim. Anssi Keinänen – Mia Kilpeläinen – Ulla Väättänen, Joensuu 2010.

Kylmä Jari, Juvakka Taru 2007: Laadullinen terveystutkimus. Helsinki, Edita.

Laki poliisiin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 2009/687

Laki Rajavartiolaitoksen hallinnosta 2005/577.

Lampinen Timo 1987: Poliisin muille viranomaisille yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi antama virka-apu – tutkielma hallinto-oikeudellisesta virka-avusta. Pro Gradu. Lapin korkeakoulu. Oikeustieteiden osasto. Rovaniemi.

Meripelastuslaki 1145/2001.

Metsämuuronen Jari 2004: Laadullisen tutkimuksen käsikirja. International Methelp ky. Jyväskylä, Gummerus.

Mäenpää Olli 2003: Hallinto-oikeus 4.laitos. Porvoo, WSOY.

PeVL 10/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen Eduskunnalle tullilain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 19/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen Rajavartiolaitosta ja rajaväyhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 2/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen.

PeVL 37/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen tullilain muuttamisesta.

PeVL 49/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen Eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Tullissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 67/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen Eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 9/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen rajavartiointia koskevan

Poliisihallitus 2014: Ohje poliisin tehtävien käsittelystä kenttä- ja hälytystoiminnassa, POL-2014-10336 (1.2.2020 → POL-2019-74271)

Poliisihallitus 2017a: Poliisin operatiivisen kenttätoiminnan perusteet. Ohje. POL-2017- 13344.

Poliisihallitus 2019: Valvonta- ja hälytystoiminnan tila. Poliisihallituksen julkaisusarja 2019. Luettavissa: <https://docplayer.fi/170174626-Valvonta-ja-halytystoiminnan-tila.html>. Luettu 24.3.2021.

Poliisihallitus 2020: Poliisin toimintavalmiusaika. Työryhmän loppuraportti 2/2020. Luettavissa: <https://docplayer.fi/189244164-Poliisin-toimintavalmiusaika.html>. Luettu 18.3.2021.

Poliisilaki 872/2011.

Pyörälä Eeva 1995: Kvalitatiivisen tutkimuksen metodologiaa. Teoksessa: Leskinen Jaakko (toim). Laadullisen tutkimuksen risteysasemalla. Kuluttajatutkimuskeskus. Helsinki.

Rajavartiolaitoksen esitysaineisto esittelyaineisto 2020. Rajavartiolaitoksen yleisesittely. Lainattu 30.3.2021. Aineisto tutkijan hallussa.

Rajavartiolaitoksen käsky dno 601/40/2012.

Rajavartiolaki 578/2005.

Rantanen Jari 2003: Poliisin toimivallasta ja toimivaltuuksista. Poliisikoulun julkaisuja. Oppikirjat 2. Helsinki, Edita.

Rattijuopon törkeä kaahaus päättyi auton pyörimiseen Tohmajärvellä – ylitti Rajavartiolaitoksen asettaman tiesulun. Karjalainen 8.11.2018.

Savela Antti 2006: Lainkäytön laadun arviointi tuomioistuimessa. Arvioinnin lähtökohdat ja laatumittaristo. Rovaniemen hovioikeuspiirin laatuhanke. Oulu.

Sinisalo Kari 1971: Poliisin toimivallan määräytyminen. Väitöskirja. Vammala, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja.

Sisäasiainministeriö 2012: Rajavartiolaiksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttaminen. Muistio. Laatinut ylitarkastaja Viivi Männikkö. Laadittu 26.4.2010. Viitattu 25.3.2021.

Sisäasiainministeriö 2006: Harvaanasuttujen alueiden turvallisuuspalvelut. Sisäasiainministeriön julkaisuja 39/2006. Luettavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/4Harvaan%20asuttujen%20alueiden%20turvallisuuspalvelut.pdf>. Luettu 18.3.2021.

Sisäasiainministeriö 2009: Turvallisuus harvaan asutuilla alueilla, tilanneraportti 2009. Sisäasiainministeriön julkaisuja 20/2009. Luettavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160856/202009.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Luettu 11.3.2021.

Sisäministeriö 2014: Turvallisuutta harvassa. Sisäministeriön julkaisu 6/2014. Luettavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79003/062014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Luettu 1.3.2021.

Sisäministeriö 2020: Harvaan asuttujen alueiden turvallisuus 2020. Sisäministeriön julkaisuja 2020:15. Luettavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162501/SM_2020_15.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Luettu 18.3.2021.

Tieliikennelaki 729/2018.

Tilastoaineisto: Vuoden 2019 poliisitehtävät Rajavartiolaikoksessa. Rajavartiotoiminnan tietojärjestelmä, tiedot haettu 18.3.2021.

Turvallisuuskomitea: Rajavartiolaitos – Hybridiorganisaatio. Luettavissa: <https://turvallisuuskomitea.fi/Rajavartiolaitos-hybridiorganisaatio/>. Luettu 3.4.2021.

Valli Raine 2015: Johdatus tilastolliseen tutkimukseen. 1.painos. Jyväskylä, PS-kustannus.

Valtioneuvosto 2019: Osallistava ja osaava Suomi. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:27. Luettavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161823/Hallituksen_toimintasuunnitelma.pdf?sequence=4&isAllowed=y. Luettu 1.3.2021.

Valtioneuvoston asetus poliisista 1080/2013.

Valtioneuvoston asetus rajavartiolaitoksesta (muutoksineen) 651/2005.

Valtioneuvoston asetus rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta 1354/2010.

Valtioneuvoston asetus rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta 1354/2010.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2019: Viranomaisyhteistyö harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluissa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 10/2019. Luettavissa: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2019/06/VTV-Tarkastus-10-2019-Viranomaisyhteistyö-harvaan-asuttujen-alueiden-turvallisuuspalveluissa.pdf>. Luettu 24.3.2021.

Valtonen Vesa 2010: Turvallisuustoimijoiden yhteistyö operatiivistaktisesta näkökulmasta, väitöskirja. Maanpuolustuskorkeakoulu. Taktiikan laitos. Julkaisusarja 1, n:0 3. Helsinki, Edita Prima Oy.

Viljanen Pekka 1990: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Lakimiesliiton kustannus. Jyväskylä.