

RAJAVARTIOLAITOKSEN LÄHTÖKOHDAT 2000- LUVULLE

Kontra-amiraali Jaakko Smolander

Johdanto

Maailman toivotaan olevan menossa suuntaan, jossa vallitsee rauha ja yhteisymmärrys. Valtiot ovatkin jatkossa eri elämäneloilla enenevästi riippuvaisia toisistaan ja yhteystarpeet lisääntyvät. Kansallisten rajojen merkitys näyttää vähenvän kaiken aikaa. Ihmisten, tavaroiden ja palvelujen tulee päästä liikkumaan vapaasti rajoista välittämättä globaalien markkinoiden ehdoilla. Tässä myönteiseksi uskotussa kehityksessä on tavallaan edelläkävijänä Euroopan unioni, jonka tavoitteena on ”pitää yllä ja kehittää unionia vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvana alueena.”

Unionissa ”henkilöiden vapaa liikkuvuus taataan toteuttamalla samalla ulko-rajoilla tehtäviä tarkastuksia, turvapaikkaa, maahanmuuttoa sekä rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevat aiheelliset toimenpiteet.” Euroopan unioni on siis valinnut tieksen sisäisten kansallisten rajojen poistamisen, jonka vastapainona tehostetaan ulkorajojen valvontaa ja jäsenmaiden välistä viranomaisyhteistyötä. Unionin politiikkana on kuitenkin pyrkimys välttää helposti syntyvää vaikutelmaa ”Linnoitus Euroopan” luomisesta.

Nykypäivä poikkeaa edellä kuvatusta ihanneltilasta vielä paljon. Kansallisia rajoja ylläpidetään ja niitä valvotaan maailmassa, maiden välisistä suhteista riippuen, monin eri tavoin. Joidenkin valtioiden väliset rajat ovat korkean sotilaallisen jännitteen vuoksi lähes kokonaan suljettuja, jossakin läheisten suhteiden ja samankaltaisten yhteiskuntajärjestelmien välillä rajan olemassaoloa tuskin huomataan.

Rajojen vartiointin luonne ja sisältö on aina määräytynyt ympäristön mukaan. Itsenäisen ja suvereenin valtion eräänä tärkeimpänä tunnusmerkkinä pidetään kykyä valvoa aluettaan ja tarvittaessa torjua alueloukkaukset voimakeinoin. Tämä korostuu, kun rajalla vallitsee turvallisuuspoliittinen jännite.

Tulevaisuuden Euroopassa ei haluta olevan sotilaallisia jakolinjoja eikä sotilaallista jännitettä. Kun tähän toivottuun kehitykseen lisätään vielä optimistiset ajatukset Venäjän integroimisesta ensisijaisesti taloudellisiin, mutta myös poliittisiin yhteenkuuluvaisuuden sitein yhteiseen Eurooppaan, voidaan kysyä: minkä vuoksi ja millaista rajojen vartiointia enää tarvitaan? Olisiko Suomenkin rajavartiolaituksen tulevaisuuden tavoitteeksi otettava rajojen valvonnan tarpeettomaksi tekeminen 2000- luvulla?

Suomen rajavartiotoiminnan kehittyminen

Suomen rajavartiolaitos on yksi itsenäisyyden ajan vanhimmista virastoista tai laitoksista. Rajavartiolaitos täyttää 80 vuotta vuonna 1999. Koko olemassaolonsa ajan rajavartiolaitoksen tehtävät ovat olleet hyvinkin paljon samansisältöisiä kuin nykypäivänä. Tässä mielessä rajavartiolaitoksen tehtävistä puhuttaessa voidaan niihin hyvinkin liittää adjektiivi: perinteiset. Rajavartiolaitoksella on vahvat perinteet rajojen vartioinnissa ja valvonnassa (rajavalvonnassa), maanpuolustuksessa ja myös rajanylitysliikenteen rajatarkastuksissa. Rajavartiolaitos on aina mielletty myös rajaseutujen ja merialueiden saaristojen asukkaiden tueksi ja turvaksi. Tässä mielessä on julkisuudessa näkyvimmin ollut esillä meripelastustehtävä. Nämä perinteiset tehtävät tulevat jatkossakin olemaan rajavartiolaitoksen toiminnan ydinaluetta.

Suomelle rajavartiolaitoksen perustaminen, sen sotilaallinen järjestysmuoto ja tehtävien määrittäminen on ollut omaleimainen ratkaisu, mihin on kaiketi painavimmin vaikuttanut maamme maantieteellinen asema. Venäjän läheisyys, asema lännen ulkorajavaltiona jo paljon ennen Euroopan unionin olemassaoloa on ollut perimmäisin syy tähän ratkaisuun. Tästä johtuen rajavartiolaitoksen tehtävät ja toiminta ovat ja ovat aina olleet osa maamme ulkopoliittikkaa, puolustuspolitiikkaa ja sisäistä turvallisuutta. Tehtävien muutokset ja painotukset sekä toiminnan painopiste ovat vaihdelleet maan kulloisenkin turvallisuustilanteen mukaan.

Rajavartiolaitoksen toiminta itsenäisyyden alussa, ennen sotia, muistutti pitkälti sitä mitä sen tehtävät nykyisinkin edellyttävät. Silloin pidettiin suurimpina uhkina salakuljetusta ja poliittiseen toimintaan liittyviä luvattomia rajanylityksiä. Sodan alla raja- ja merivartiostot vastasivat tehostetusta rajojen vartioinnista ja ottivat ensimmäisinä vastaan vihollisen hyökkäyksen niin maalla kuin merellä. Rajavartiolaitoksen ja merivartiolaitoksen yksiköt osoittivat sodissa korkeinta mahdollista ammattitaitoa, johon oli luonut pohjan luja henki ja toimintamaastojen tuntemus sekä niiden taitava hyväksikäyttö. Sodan jälkeen rajavartiolaitokselle tuli vastuu sekä maa- että merirajojen vartioinnista merivartiolaitoksen lakkauttamisen myötä. Sotien jälkeen aina 1980-luvulle asti rajojen vartioinnin ja valvonnan keskeinen asia oli rikkumaton rajajärjestys Neuvostoliiton vastaisella rajalla.

Nykyisissä oloissa painottuu rajavartiolaitoksen toiminta maan sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjuntaan ja sen käytännön kysymyksiin. Merkittävimmät sisäisen turvallisuuden uhkien lähteet näyttävät tällä hetkellä liittyvän rikollisuuden eri ilmenemismuotoihin tai taloudellisen eriarvoisuuden, sotien ja levottomuuksien aiheuttamiin väestöliikkeisiin. Näistä näkymistä huolimatta rajavartiolaitoksella tulee olla vastakin kyky välittömästi tehostaa toimintaansa nopeastikin muuttuvien rajatilanteiden edellyttämällä tavalla.

Rajavartiolaitoksen asema Suomen sisäisessä turvallisuuksessa

Rajavartiolaitos on osa Suomen sisäisen turvallisuuden järjestelmää. Sisäisen turvallisuuden ylläpito edellyttää politiikkaa; sisäistä turvallisuuspolitiikkaa, jossa pitäisi määrittää kansalaisten ja eri instituutioiden turvallisen toiminnan kannalta riittävä taso. Sisäisen turvallisuuden päämääränä on luonnollisesti yhteiskunnan pitäminen sisäisesti vakaana, kansalaisten elämä turvallisena sekä rakentaa kestokykyä häiriötilanteiden varalle. Sisäinen turvallisuus kytkeytyy tiiviisti ja monilla eri tasoilla sosiaaliin kysymyksiin. Poliitiikan tasolla on myös päätettävä, miten sisäinen turvallisuus ylläpidetään. Tällöin valitaan ylläpitämisen keinot ja voimavarojen jako eri turvallisuusviranomaisten kesken.

Rajavartiolaitoksen osuus sisäisen turvallisuuden ylläpidossa on henkilöiden maahantulon ja maastalähdön valvontaa, laittoman maahantulon tilannekuvan ylläpitoa rajavalvonnan avulla sekä yhteydenpitoa muihin viranomaisiin. Kaiken toiminnan lähtökohtana on Suomen kansallinen etu.

Rajavartiolaitos on tarkoituksenmukaisella tavalla nivelletty osaksi sisäasiainhallintoa. Rajavartiolaitoksen päällikkö johtaa laitosta ja toimii ministeriössä ministerin apuna rajavartiolaitosta koskevista asioista. Rajavartiolaitoksen esikunta on samanaikaisesti ministeriön rajavartio-osasto. Yhteistoiminnan järjestely sisäisen turvallisuuden alalla on näin taattu, sillä tärkeimmät yhteistyökumppanit ovat saman ministeriön poliisi- ja ulkomaalaisosastot alaisine virastoineen ja alueorganisaatioineen.

Menneelle ajalle oli tyypillistä, että viranomaisten tehtäväalueet olivat tarkkaan lokeroituja ja niiden välirajat olivat korkeita ja niiden ylittäminen tarkkaan säänneltyjen menettelyjen mukaan tapahtuvaa. Näin ei ole enää aikoihin toimittu vaan kehitys on kansallisella tasolla johtanut siihen, että viranomaisten tehtäväalueet ovat limittyneet ja yhteistyö on ollut jatkuvaa ja kasvavaa. Yhteistoimintatarve poliisiin, ulkomaalaisasioita hoitavien viranomaisten ja tullin kanssa on edelleen korostumassa. Asetus poliisiin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta luo erinomaisen käytännön pohjan yhteistyön järjestelylle valtakunnalliselta tasolta aina paikalliselle tasolle asti. Samanaikaisesti yhteistoimintatarve eri maiden sisäisen turvallisuuden viranomaisten kesken on ratkaisevasti lisääntynyt. Tärkeimmät foorumit näissä asioissa ovat Euroopan unionin III pilarin (sisä- ja oikeusasiat) elimet.

Rajojen vartiointiin järjestelyihin vaikuttavat tulevaisuuden kehityslinjat

Rajavartiolaitoksen tulevaisuuden toimintaprofiilia ei voida nähdä suhteuttamatta sitä ympärillä olevan maailman tilannekehitykseen ja siitä johtuviin ilmiöihin. Ydinkysymys onkin se, missä toimintaympäristössä rajavartiolaitos on ensi vuosituhanalla. Euroopan unionin integraatio ilmeisesti syvenee ja laajentuminen jatkuu. Ulkoisen turvallisuusympäristön määräävin vaikuttaja on muuttuva

ja laajeneva NATO. Molemmat näistä, ehkä painavammin NATO, vaikuttavat Suomen kannalta ratkaisevan tärkeään Venäjän suhtautumiseen eurooppalaiseen yhteistyöhön.

Maamme suunta lähitulevaisuudessa näyttää olevan 2000-luvun alkupuolelle melko selkeästi viitoitettu. Suomi on sitoutunut Euroopan unionin periaatteisiin, joiden saattamiseen käytännön elämäksi olemme antamassa täyden panoksen. Toisaalta Suomen ulkopoliitikassa vallitsee vahva pyrkimys luoda uudesta Euroopasta turvallinen, jakolinjoista tai etupiireistä vapaa alue. Tähän pyritään kehittämällä ja syventämällä eri alojen käytännön yhteistoimintaa Venäjän kanssa ja tukemalla Baltian sekä Keski- ja Itä - Euroopan maiden demokratisoitumista sekä Euroopan unionin laajentumista. Aloitteen tekeminen unionin pohjoisen ulottuvuuden kehittämiseksi on myös osa tätä politiikkaa.

Tulevaisuus sisältää tietysti useita epävarmuutta aiheuttavia kysymyksiä, jotka voivat vaikuttaa toimintaympäristön muotoutumiseen ja edellä kuvattuun, varsin selkeästi viitoitetulta vaikuttavaan polkuun. Millainen tulee olemaan laajentunut Euroopan unioni, tuleeko se koskaan toimimaan. Toteutuvatko ennustukset, joissa arvioidaan unionin hajoavan omaan mahdottomuuteensa? Mikä on Suomen lopullinen turvallisuuspoliittinen ratkaisu 2000-luvulla, eli miten suhteemme Natoon ratkaistaan? Nämä ovat kysymyksiä, joilla on aivan ratkaiseva vaikutus sekä ulkoiseen että sisäiseen turvallisuuteemme ja sen järjestämiseen. Vielä on ehkä eräs kysymys, joka saattaa kaataa koko rakennelman, nimittäin Venäjä. Koko maa ja sen tuleva kehitys on kysymysmerkki, josta kukaan ei näytä pystyvän antamaan pitäviä arvioita.

Suomi on jo tehnyt ratkaisuja, joiden vaikutukset vievät maamme osaksi Euroopan unionin ydintä. Liittyminen Schengenin sopimukseen, joiden seurauksena rajatarkastusten poistaminen unionin sisärajoilta ja ulkorajojen valvonnan tehostaminen on yksi rajavartiolaituksen toimintaan suoraan vaikuttavista päätöksistä. Muut Suomen Euroopan unionia koskevat linjaukset ja liittymiset oikeus- ja sisäasioita koskeviin eri yleissopimukseen vaikuttavat välillisesti tehtäviin ja toimintoihin. Euroopan unionin osalta on nähtävissä vuosituhannen vaihteessa tapahtuva laajeneminen ja Amsterdamin sopimuksella päätetty unionin syventäminen. Unionin laajeneminen muuttaa Suomen asemaa ulkorajavaltiona, sillä saahan unioni useita uusia jäsenvaltioita, joilla on rajanaapurina Venäjä.

Euroopan unionin jäsenmaiden välinen oikeus- ja sisäasioiden käsittely otettiin hallitusten välisen yhteistyön piiriin Maastrichtin sopimuksessa, jolloin syntyi niin sanottu EU:n kolmas pilari. Amsterdamin sopimuksessa kolmannen pilarin asioista henkilöiden liikkumista ja rajojen valvontaa koskevat asiat siirrettiin yhteisöasioihin, eli ensimmäiseen pilariin. Rajavalvontaa ja rajatarkastuksia koskevat kysymykset tullaan siten ratkaisemaan yhteisöasioiden käsittelyjärjestyksessä sopimusten mukaisten siirtymäaikojen jälkeen. Tämä jäntevöittää rajavalvontaa ja rajatarkastuksia koskevien pelisääntöjen luomista ja niiden noudattamisen valvontaa unionin piirissä. Vaikkakin päätösvaltaa siirtyy ”ylikansalliseen” suuntaan on se maamme kannalta edullista, koska rajavartiointi Suomessa täyttää tiukimmatkin ajateltavissa olevat standardit. Suomen aloitteesta Amsterda-

min sopimuksessa on säilytetty jäsenvaltioiden oikeus sopia rajanylityksiin kuuluvista asioista naapurimaidensa kanssa. Näin meillä on tulevaisuudessakin mahdollisuus jatkaa Venäjän kanssa molemmille maille hyödyllistä kahdenvälistä rajayhteistoimintaa.

Venäjän vaikutukset Suomen turvallisuuteen tulevalla vuosikymmenellä ovat vielä lukuisista arvaamattomista muuttujista koostuvan epävarmuuden peitossa. Suurstrateginen hegemonian tavoittelun perinne, kansallisen identiteetin suunta ja kehittyminen, yhteiskunnan sisäinen vakaus, rikollisuus, talous, väestöliikkeet ovat vain osa näistä monimutkaisesti toisiinsa vaikuttavista tekijöistä. Kaikissa vaihtoehdoissa lienee kuitenkin selvää, että Venäjällä vallitseva tilanne tulee vielä pitkälle 2000- luvulle aiheuttamaan epävarmuustekijöitä Euroopan sisäiselle turvallisuudelle. Venäjä on kuitenkin selkeästi ilmaissut tavoitteekseen markkinatalouden ja demokratian täyden soveltamisen samoin kuin halunsa mukaan jopa Euroopan unioniin. Näitä pyrkimyksiä on Suomen edullista kaikin tavoin tukea mm unionin piirissä. Tätä taustaa vasten on myös nähtävä ne mm taloudelliset mahdollisuudet, jotka voivat olla tuloksia Suomen ehdotuksesta unionin pohjoisen ulottuvuuden kehittämiseksi. Suomen, Venäjän, Norjan ja Euroopan unionin intressit kohtaavat näin lähialueillamme. Tämä edellyttää myös rajavartiolaitoksesta käytännön toimenpiteitä varsinkin rajat ylittävien yhteyksien luomisessa.

Rajavartiolaitoksen käytännön toiminnan kannalta on tietenkin ydinkysymys millaiset toimintaedellytykset Venäjän rajavartiopalvelulla jatkossa on ja millä teholla se huolehtii Venäjän rajavalvonnasta ja rajatarkastuksista. Tällä hetkellä toiminta on vielä tehokasta, mutta erityisesti Venäjän valtiontalouden heikko tila voi muuttaa nykyistä tyydyttävää tilannetta nopeastikin. Aivan viime päivinäkin on julkisuudessa esitetty kantoja syrjäisten raja-asemien sulkemisesta taloudellisiin syihin vedoten.

Naton laajeneminen vaikuttaa Suomen lähialueen turvallisuuskehityksen sävyyn. Esitettyjen kannanottojen perusteella Naton alueen levittäytyminen Venäjän rajoille tulee nostamaan joksikin aikaa Euroopan sotilaspoliittiset kysymykset muun politiikan edelle. Tässä suhteessa Suomen rajavalvonnan oleminen sisäasiainhallinnon alaisena toimintana on tasapainottava ja sotilaallista jännitystä puskuroiva tekijä.

Toteutuupa tulevaisuuden skenaarioista mikä tahansa, ääri vaihtoehto tai joku siltä väliltä, on kaikissa tapauksissa avainasemassa kansainvälinen yhteistyö. Sisäisen turvallisuuden suurimmat uhat ovat kaikki sellaisia, että niiden torjumiseksi on ylitettävä kansalliset rajat. Rajavartiolaitoksen aloitteesta onkin viime vuosien aikana työskennelty rajaviranomaisten yhteistyön lisäämiseksi. Toiminta alkoi Suomen, Venäjän ja Viron kolmikantayhteistyöstä. Vuonna 1997 aloitettiin Suomen aloitteesta koko Itämeren alueen valtioiden rajavalvontayhteistyö. Tämän tuloksena Itämeren alueen maihin on perustettu kansalliset rajavalvontakeskukset ja niiden toiminta on vakiintumassa. Tänä vuonna aloitettiin yhteistyö pohjoisessa Suomen, Venäjän ja Norjan rajaviranomaisten kesken. Rajavartiolaitos on lisäksi voimakkaasti tukenut Viron, Latvian ja Liettuan rajavartiotoiminnan kehittämistä. Tärkeimpinä toimintamuotoina on ollut tehokas koulutus-

ja materiaaliapu. Työn tuloksena näihin maihin on kehittymässä yhteisten periaatteiden mukaisesti toimivat kansainvälisesti yhteistoimintakykyiset Suomen mallin mukaiset rajavartioviranomaiset.

Rajavartiolaitoksen tehtävät ja toimintalinjat

Rajavartiolaitoksen toiminnan ydin on tulevaisuudessakin sen perinteisten tehtävien hoitaminen. Jos turvallisuuspoliittinen tilanne pysyy suotuisana, näkyy toiminnassa painokkaimmin osuus sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä. Eduskunnan käsiteltävänä parhaillaan oleva hallituksen esitys laiksi rajavartiolaitoksesta ja sen perusteella annettavaksi tulevat alemmanasteiset säädökset antavat riittävät perusteet rajavartiolaitoksen siirtyessä 2000- luvulle.

Rajavartiolaitoksen perustehtävänä tulee edelleen olemaan rajavalvonta maalla ja merellä. Rajavalvonnan sisältö on määritelty rajavartiolaitoksesta annetussa lakiesityksessä siten, että se kattaa sekä sisäiseen että ulkoiseen turvallisuuteen kohdistuvien tekojen ennalta estämisen, keskeyttämisen tai torjumisen. Rajavalvonnan luonnollisesti asetettava vaatimus ulottaa se valtakunnan reuna-alueille aiheuttaa sen, että rajavartiolaitoksen toiminnot ja toimipisteet on säilytettävä riittävän kattavana verkkona lähellä rajaa. Näiltä syrjäseuduilta muut viranomaiset ovat suurelta osin lähteneet tai niiden toimintaedellytykset ovat merkittävästi heikentyneet. Rajavartiolaitokselle onkin täten luonteenomaista osallistuminen päätehtäviensä ohella erilaisiin, varsinaisesti muiden viranomaisten päävastuulle kuuluvien tehtävien hoitamiseen raja- ja merialueella.

Rajavalvonnan riittävän kattava järjestäminen on perusedellytys sisäisen turvallisuuden ylläpidolle ja tärkeä osa ulkoisen turvallisuuden ylläpitoa. Sen osoittaminen, että maan rajojen koskemattomuudesta ja rajajärjestyksestä tinkimättä huolehditaan, on arvo sinänsä. Esimerkkejä on aivan lähialueillamme nähtävissä siitä, mitä valtioiden välisten rajojen yli tapahtuu silloin, kun rajan kulusta, saati sen yksiselitteisestä merkinnästä ei ole tarkkaa tietoa. Jo rajan maastoon merkitsemisestä ja sen säännöllisestä valvonnasta huolehtiminen hiljaisillakin rajaosuuksilla antaa kuvan halusta ja kyvystä valvoa maan etua. Rajavalvonnan järjestäminen ja ylläpito kaikilla rajaosuuksilla asettaa kynnyksen laittoman toiminnan yrityksille.

Rajavalvonnan tarve Suomen itärajalla tulee edelleen perustumaan siihen tosi-seikkaan, että Venäjän vastainen raja on vielä pitkään elintasoraja. Euroopan unionin ulkorajana Suomen itärajalla ja sen valvonnalla on unionin suuntaan oma merkityksensä, jota ei ole turhaan korostettu. Suomen ja myös Venäjän etu on se, että tällä unionin ulkorajalla vallitsee jatkossakin mallikas rajajärjestys. Euroopan unionin ja Venäjän suhteiden kehityksen kannalta on asianmukaisella rajavalvonnalla huolehdittava siitä, että rajan ylikulkemisen valvonta ja sääntely eivät muodosta estettä lisääntyvälle yhteistyölle ja kaupalle. Suomella on unionin vanhimpana ulkorajavaltiona velvollisuus jakaa kokemuksensa ja unionin parhaan asiantuntemuksensa uusien ulkorajavaltioiden kanssa.

Rajavalvonta ja rajatarkastukset muodostavat toisiaan täydentävän kokonaisuuden. Molempia tehtäviä johtavat samat johtajat rajavartiolaitoksen sotilaallisen johtamisjärjestelmän mukaisesti. Tämä takaa ajantasaisen tilannekuvan ylläpidon ja sen välittämisen sekä ennen kaikkea kyvyn vaikuttaa tilanteiden muutoksiin nopeasti. Rajavalvonnan ja rajatarkastusten muodostaman ytimen ympärille onkin koottavissa muiden laitokselle sopivien tehtävien hoito.

Rajavalvonnan käytännön järjestelyissä siirrytään henkilöstön työpanoksen käytössä enenevästi tilanteenmukaiseen, hälytystiedosta käynnistyvään toimintaan. Valvonta, joka aikaisemmin oli partioiden päätehtävä, hoidetaan suurelta osin teknillisellä välineistöllä. Tekniset valvontajärjestelmät kattavat keskeisimmät kohdealueet sekä maarajalla että merialueella. Valvontajärjestelmiä seurataan valvomoissa, jotka ovat samalla alueellisia johtokeskuksia.

Rajavalvonnan tehokas suorittaminen on turhaa ilman kattavia ja laadukkaita rajatarkastuksia. Erityisesti jokaisen ulkorajan ylittäjän tarkasta rajatarkastuksesta maarajalla, lentoasemilla ja satamissa tulee kaikissa oloissa huolehtia. Schengenin sopimuksen täysimääräinen soveltaminen edellyttää vielä henkilöstön lisäpanostusta ja rakenteellisia järjestelyjä rajanylityspaikoilla. Samoin on yhdessä poliisin ja muiden ulkomaalaisasioista vastaavien viranomaisten kanssa kehitettävä kansallinen keskus kansainvälisten sopimusten edellyttämien tietojen kokoamista, vaihtamista ja analysointia varten.

Rajavartiolaitoksen merelliset toiminnot ovat kokonaisuus, jonka tukipilareita ovat rajavalvonta merialueella yhdessä satamien ja lentoasemien rajatarkastusten kanssa sekä meripelastustoiminta. Rajavartiolaitos huolehtii meripelastusjärjestelmän toimivuudesta.

Tavoitteesta, jonka mukaan kaikkiin merihätätapauksiin kyetään osoittamaan viipymättä apua, tullaan pitämään kiinni.

Erityisesti merialueella korostuu myös rajavartiolaitoksen laiva- ja ilma-aluskaluston monikäyttöisyys. Uusimmat alukset kykenevät mm öljyntorjuntaan ja toimintaan kemikaalionnettomuuksien yhteydessä. Rajavartiolaitoksen lentokoneet vastaavat merialueen valvonnasta laittein, joilla kyetään havaitsemaan esimerkiksi öljypäästöt. Rakenteilla oleva uusin alus on myös monen eri ministeriön vastuulla oleviin valvontatoimiin kykenevä.

Osallistuminen maanpuolustukseen säilyy rajavartiolaitoksen tehtävänä. Tähän liittyy sotilaskoulutus, jota annetaan sekä naisille että miehille. Rajavartiolaitoksen alaiset vahvennetut yksiköt luovat oivan keinon hallita rajoilla erilaisia sotaa alemmanasteisia tilanteita. Hyökkäyksen torjunnassa rajajoukot toimivat jatkossakin puolustusvoimien osana. Sotilaallinen johtamisjärjestelmä soveltuu myös hyvin rauhanaikaisten erityistilanteiden hallintaan. Tästä oli oiva esimerkki Saaristomeren merivartioston toiminta Estonian onnettomuuden yhteydessä. Rajajoukkojen operatiivisten tehtävien ja toimintaperiaatteiden tarkistus on käynnissä. Työ tehdään kiinteässä yhteistoiminnassa puolustusvoimien kanssa.

Rajavartiolaitoksen kokoonpanoa on tarkistettu 1990- luvulla rajatilanteen muutosten edellyttämällä tavalla. Tehtyihin ratkaisuihin on merkittävästi vaikuttanut myös se tosiseikka, että valtioneuvoston päätöksellä rajavartiolaitos on ke-

hittynyt myös rajatarkastusten osalta päävastuuviranomaiseksi. Tällä ratkaisulla vapautui myös satoja poliiseja sijoitettavaksi muihin tehtäviin. Tehdyillä ja käynnissä olevilla kokoonpanomuutoksilla rajavartiolaitos valmistautuu myös Schengen-sopimuksien soveltamistilanteeseen, jolloin rajatarkastukset sisärajoilla lopetetaan. Muutoksen suuruutta kuvastaa se, että 2/3 osaa laitoksen henkilöstöstä on kuluneiden kymmenen vuoden aika vaihtanut työpaikkaa ja se, että raja-aseamista on yli puolet lakkautettu. Henkilöstöä on siirretty länsirajalta ja pohjoisista rajavartiostoista etelään. Samanaikaisesti laitoksen henkilöstöä on vähennetty usealla sadalla. Toiminnan painopiste on selkeästi siirtynyt Kaakkoiselle maarelle ja Suomenlahden alueelle. Painopiste on selkeä sekä rajavalvonnan että rajatarkastusten kannalta. Nyt ja lähitulevaisuudessa on aika hetken hengähtää ja sulatella tehtyjä ratkaisuja.

Rajavartiolaitoksen hallintoyksikkörakenne on toimiva myös ensi vuosikymmenen tarpeita ajatellen. Hallintoyksiköiden alueiden yhtyminen pääpiirtein maakuntajakoon ja vielä osittain läänijakoonkin tukee yhteistoimintaa muun hallinnon kanssa. Yhteydet maakuntiin korostuvat erityisesti kytkennöissä alueiden kehittämishankkeisiin. Rajavartiolaitoksen useat hallintoyksiköt ovat jo käyttäneet hyväkseen mahdollisuutta nopeuttaa raja-alueiden toimintojensa kehittämishankkeita Euroopan unionin rahoituksella.

Uusi lainsäädäntö asettaa rajavartiolaitoksen koulutusjärjestelmälle lisää vaatimuksia. Koko henkilöstölle on koulutettava uusien ja täsmennettyjen toimivaltuuksien mukanaan tuomat muutokset. Lisääntyvä kansainvälisyys asettaa myös henkilöstölle ja koulutukselle uusia vaatimuksia. Tämä edellyttää mittavaa jatko- ja täydennyskoulutusta. Rajavartiolaitoksen uusi koulutusjärjestelmä uudistuu parhaillaan juuri yhdistetyn raja- ja merivartiokoulun johdolla. Henkilöstön koulutuksen kehittämiseen vaikuttaa myös suuresti puolustusvoimien henkilöstökoulutussuunnitelmat. Nämä voivat johtaa rajavartiolaitoksessa jopa koko henkilöstörakenteen uudelleentarkasteluun. Henkilöstöstrategian kehittäminen onkin eräitä ensimmäisiä tulevan vuosikymmenen suuria haasteita.

Valtion taloudenpito tulee jatkamaan kireänä. Tämä on lähtökohta, joka on tunnustettu rajavartiolaitoksessa, ja toimintaa on mitoitettu sen perusteella. Ulkopuolisten näkemysten mukaan rajavartiolaitoksen rahoituksellista kohtelua on usein pidetty muita suopeampana. Tosiasia on kuitenkin, että rajavartiolaitoksen rahoituskehitys on supistunut vuodesta 1992 lähtien tasaisesti. Laitos on kuitenkin kyennyt joustavasti sopeutumaan vallitsevaan tilanteeseen ja jopa kehittämään itseään turvallisuusviranomaisena. Rajavartiolaitoksen on mahdollista ylläpitää nykyisen tasoista toimintaa valtioneuvoston tuleville vuosille päättämien menokehysten rajoissa edellytyksellä, ettei rajatilanne merkittävästi muutu.

Rajavartiolaitos on sovittanut tulosjohtamisen johtamisjärjestelmäänsä. Tulosjohtaminen on kiistatta tuonut taloudelliseen suunnitteluun ja varojen käyttöön lisää tarkoituksenmukaisuutta ja tavoitteellisuutta. Tulossuunnittelussa on edetty vaiheeseen, jossa laitoksen johdolla on mahdollisuus suhteuttaa toiminta ja siinä aikaansaadut suoritteet rahoitukseen tosiaikaisesti. Seurantajärjestelmä antaa mahdollisuuden käyttää hyväksi liiketaloudellisin perustein toimivan yrityksen

päätöksentekomalleja muun muassa hallintoyksiköiden rahoitusta tai kalustoinvestointeja ratkaistaessa.

Tulosjohtamisjärjestelmä on nyt kehitetty siihen vaiheeseen, että ensi vuoden talousarvion hyväksynnän yhteydessä eduskunta määrittää laitokselle tulosalu-eittain yksiselitteiset tulostavoitteet. Tämä selkeyttää edelleen laitoksen kehittämistä 2000- luvulle tultaessa.

Kaikessa rajavartiolaitoksen tulevassakin toiminnassa korostuu kansainvälinen yhteistyö. Yhteistyö Venäjän kanssa on perinteistä, mutta sitä on kehitettävä edelleen ajan vaatimusten mukaisesti. Venäjän kanssa toimiva rajaviranomaisten yhteistyöjärjestelmä kattaa kaikki tasot valtakunnalliselta päällikkötasolta rajavalvonnan ja rajatarkastusten käytännön työntekijöiden tasolle. Yhteistyön uusimmista muodoista virkailijaharjoittelu ja mahdollisesti myös vaihto toteutetaan jatkossa myös lentoasemien välisenä. Nopeata tietojenvaihtoa ja yhteistä tilanneanalysointia kehitetään yhteisten työryhmien puitteissa. On kuitenkin korostettava, että kaikki käytännön yhteistyötoimenpiteet toteutetaan molempien maiden kansallisessa johdossa oman maan alueella. Järjestelmä perustuu nykyajan vaatimukset huomioon ottavaksi uusittuun valtioiden väliseen rajajärjestyssopimukseen, jonka muutospöytäkirja astui voimaan kesällä. Suomen ja Venäjän rajaviranomaisten sujuva yhteistyö on hyvin tärkeä linkki tiedonkulussa, tilannekuvan muodostamisessa ja maiden välisten hyvien suhteiden ylläpidossa.

Rajavartiolaitos jatkaa ja syventää kolmikantayhteistyötä sekä Suomenlahden että Pohjois - Suomen alueella. Itämeren rajavalvontayhteistyö tulee syvenemään ja valvontatietojen vaihto tulee perustumaan atk- pohjaisiin sovelluksiin. Tulevalla vuosituhannella Itämeren piirissä valvontaresurssien yhteiskäyttö tulee lisääntymään. Ensi vaiheessa valvontalentokoneiden ja vartiolaivojen toimintaa tullaan koordinoimaan yhteisesti. Näinhän tehdään jo nyt Ruotsin ja Suomen kesken.

L o p u k s i

Luoteis-Euroopan turvallisuus on 2000- luvullakin muutostilassa. Muutosten lopputuloksesta ei voida esittää varmoja johtopäätöksiä. Tässä esityksessä on esitetty arvioita tulevasta tilanteesta. Se on toteutunut jossain määrin jopa rajavartiolaitoksen toiminnan kuvauksen kustannuksella. Rajavartiolaitoksen toimintalinjaan vaikuttavat keskeisesti Euroopan unionin laajeneminen, tilanteen kehitys Venäjällä ja mahdollinen Naton laajeneminen Itämeren alueella.

Rajavartiolaitoksen strateginen linjavalinta on toimia Suomen sisäisen turvallisuusjärjestelmän osana, sotilaallisesti järjestettynä laitoksena. Esitetty linja perustuu nyt nähtävillä olevan suuntauksen jatkumiseen ja suotuisaan tilannekehitykseen. Kuten edellä esitetystä on todettavissa, linjaa ei ole tarve lähteä radikaalisti muuttamaan.

Rajavartiolaitoksessa on vakaa käsitys siitä, että valittu peruslinja antaa toimivat vaihtoehdot silloinkin, jos tilannekehitys muuttuu arvaamattomaksi. Turvallisuus- ja valmiusorganisaationa laitoksella on varsinkin sotilaallisen järjestyk-

sensä puolesta mahdollisuudet reagoida joustavasti muuttuviin tilanteisiin. Rajavartiolaitoksen toiminnan tehostamisella voidaan vaikuttaa sekä sisäistä turvallisuutta vaarantavien että sotilaallisen tilanteen kiristymisestä johtuvien uhkien torjuntaan.

Vaikka suuria muutostarpeita ei olekaan näkyvissä on rajavartiolaitoksen kehittämistä jatkettava toimintaympäristössä tapahtuvan kehityksen mukana. Nykyinen elämänrytmi edellyttää jatkuvaa toimintojen kehittämistä ja uuden omaksumista. Erityisiä haasteita on henkilöstön valmiuksien ylläpidossa, kun toiminnan perusteet, tietotekniikan jatkuvasti muuttamat työskentelytavat sekä käytettävän välineistön teknistyminen muuttavat työympäristöä kiihtyvällä nopeudella. Lisääntyvät kansainväliset yhteydet tulevat asettamaan kaikille henkilöstöryhmille uusia vaatimuksia.

Rajavartiolaitos on kyennyt 80 vuotisen toimintansa aikana sopeuttamaan tehtävänsä, organisaationsa ja toimintamenetelmänsä maamme kulloiseenkin turvallisuustilanteeseen. Näin tulee tapahtumaan 2000- luvullakin. Rajavartiolaitoksen toiminnan ja rakenteiden perusteellisen uudelleenarvioinnin aika näyttäisi olevan vasta sinä päivänä, jolloin Venäjä Euroopan unionin täysivaltaisena jäsenenä päättää liittyä Natoon.