

Salavartioloitoksesta nykypäivään –
avoimuuskehitys Rajavartioloitoksessa
90-luvulta eteenpäin

Jukka Eemeli Glad

Helsingin yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Yleinen valtio-oppi

Politiikan tutkimus

Pro gradu -tutkielma

Maaliskuu 2020



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos – Institution – Department Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos	
Tekijä – Författare – Author Glad, Jukka Eemeli			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Salavartioloitoksesta nykypäivään – avoimuuskehitys Rajavartioloitoksessa 90-luvulta eteenpäin			
Oppiaine – Läroämne – Subject Yleinen valtio-oppi, politiikan tutkimuksen linja			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma	Aika – Datum – Month and year Maaliskuu 2020	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 66	
Tiivistelmä – Referat – Abstract			
<p>Tämän pro gradu -tutkielman tarkoituksena on tarkastella Rajavartioloitoksessa 1990-luvulta nykypäivään käytyä muutosprosessia avoimuuden näkökulmasta laadullisen tutkimuksen metodein. Vaikka Suomessa onkin pitkä lainsäädännöllinen historia viranomaisten toiminnan julkisuusperiaatteen osalta, avoimuus on kuitenkin noussut nykyisessä muodossaan keskeiseksi yhteiskunnalliseksi keskustelunaiheeksi juurikin 90-luvulta eteenpäin. Rajavartioloitus taas osaltaan profiloitui kylmän sodan aikana erittäin hiljaiseksi organisaatioksi, jonka prioriteettina oli pitää hiljaisuuden linjaa toiminnastaan mm. ulkopoliittisten paineiden vuoksi – tutkimuksen tarkoitus on avata muutosprosessia tuosta tilasta nykypäivään institutionalismin keinoin, selvittäen syitä ja mekanismeja avoimempaan linjaan siirtymisen taustalta.</p> <p>Avoimuus hahmotetaan usein eräänlaisena universaalina hyveenä, joka tekee organisaatioista tehokkaampia, tulosvastuullisempia ja luotettavampia. Toisaalta avoimuuden implementoinnissa on myös omat riskinsä ja haasteensa, jotka ovat erityisen relevantteja valtiollisen turvallisuusorganisaation toimintaa tarkastellessa. Tutkimus avaa teoriaosiossaan avoimuuden käsitteen historiaa ja teoreettisia havaintoja pyrkiessään selvittämään, mitä odotuksia ja tavoitteita avoimuuteen liittyviin kysymyksiin liittyy.</p> <p>Tutkimuksen pääasiallisena aineistona on 6 teemahaastattelua, joissa on keskusteltu organisaation kokemista muutoksista 90-luvulta eteenpäin Rajavartioloituksen sotilas- ja siviilihenkilöstön kanssa. Aineiston analysointi suoritettiin teoriasidonnaisen analyysin metodein, tulkiten aineistoa ja sen kautta esiin nousevia teemoja institutionalististen teorioiden, kuten isomorfismin ja soveliaisuuden logiikan kautta. Isomorfian teoria selvittää syitä sille, miksi organisaatiot päätyvät muistuttamaan toisiaan pidemmällä aikavälillä, siinä missä soveliaisuuden logiikka taas selittää toimijoiden käyttäytymistä opittujen roolien ja sääntöjen kautta.</p> <p>Analyyysi nostaa esiin kolme pääasiallista tapaa avoimuuden tarkasteluun: julkisen, sidosryhmällisen ja sisäisen avoimuuden, joiden kaikkien osalta oli havaittavissa muutoksia Rajavartioloituksen toimintamalleissa. Aikaisempi "salavartioloituksen" kutsumanimellä tunnettu, hiljaisuuteen pyrkivä linja on korvautunut aktiiviseen viestintään kannustavilla linjauksilla, viranomaisyhteistyö on tehostunut ja muuttunut luottavemmaksi sekä kansallisella että eurooppalaisella tasolla ja organisaation sisällä on tunnistettu tarve myös sisäisen tiedottamisen tehostamiseksi. Merkittävänä havaintona voidaan pitää, että vaikka moni muutoksen taustalla vaikuttava tekijä heijastaa laajempaa yhteiskunnallista muutosta, käytännössä konkreettiset muutokset ovat syntyneet hyvin organisesti Rajavartioloituksen itsensä sisällä. Soveliaisuuden logiikan ja isomorfismin teorianmallit osoittautuvat tehokkaiksi linsseiksi organisaatiomuutoksen tarkasteluun ja auttavat selvittämään yksilöiden roolia muutoksen toteuttamisessa ja sen juurisyiden ymmärtämisessä.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Rajavartioloitus, institutionalismi, isomorfismi, soveliaisuuden logiikka, organisaatiotutkimus, teemahaastattelu			

Sisällysluettelo

1	Johdanto	1
1.1	Tutkimuksen tavoite, tutkimuskysymykset ja rajaukset.....	3
1.2	Aiempi tutkimus	4
1.3	Tutkijan oma asema ja tutkimuksen eettisyys	7
2	Rajavartiolaitos organisaationa	9
3	Teoria.....	14
3.1	Institutionalismien teoriat	14
3.1.1	Institutionalismista lyhyesti	14
3.1.2	Isomorfismi – eli kuinka instituutiot päätyvät muistuttamaan toisiaan	17
3.1.3	Soveliaisuuden logiikka	21
3.2	Avoimuudesta.....	23
3.2.1	Avoimuuskäsitteen kehitys Suomessa.....	24
3.2.2	Avoimuuden hyödyt, haitat ja haasteet	26
4	Metodologia.....	29
4.1	Tutkimusmenetelmät ja tieteenfilosofiset lähtökohdat.....	29
4.2	Teemahaastattelu menetelmänä	30
4.3	Haastatteluiden toteuttaminen	31
4.4	Analyysiprosessista	32
5	Tutkimuksen aineisto esiteltynä	34
6	Analyysi.....	37
6.1	Sisäinen avoimuus	37
6.2	Avoimuus sidosryhmien kanssa toimiessa.....	40

6.3	Julkinen avoimuus – reaktiivisesta aktiiviseksi viestijäksi.....	43
6.3.1	Lähtötilanne kylmän sodan vuosina ja 90-luvulla	44
6.3.2	Viestinnän uudistamisesta	46
6.3.3	Nykytilanne, tulevaisuuskuvia ja pragmatiikkaa	49
6.4	Tulosten tarkastelu institutionalistisen logiikan kautta.....	53
7	Johtopäätökset ja jatkokysymykset	57
7.1	Johtopäätökset	57
7.2	Jatkotutkimusaiheita.....	59
8	Lähteet.....	62
8.1	Aineistolähteet	66

1 Johdanto

Tutkielmani tavoitteena on perehtyä Rajavartiolaitoksessa viime vuosikymmeninä tapahtuneeseen organisaatiomuutokseen avoimuuden ja julkisuuden osalta: kuinka Rajavartiolaitos on muuttunut avoimemmaksi ja mitkä tekijät ovat olleet muutoksen takana?

Vaikka Suomessa on pitkä historia julkisuusperiaatteesta, esimerkiksi *laki yleisten asiakirjain julkisuudesta* tuli voimaan jo vuonna 1951, keskustelu avoimuudesta on kuitenkin ottanut uusia suuntauksia viime vuosikymmeninä. Aiempi, lähinnä *julkisuuden* käsitteeseen pohjautunut keskustelu aiheesta on laajentunut mm. *avoimuuden* ja *läpinäkyvyyden* käsitteiden myötä aivan uuteen rooliin sekä Suomessa että kansainvälisessä kontekstissa. Enää avoimuutta ei nähdä pelkästään kansalaisten perusoikeudet turvaavana tekijänä, vaan sen odotetaan lisäävän myös taloudellista tehokkuutta ja yleistä luotettavuutta julkisten organisaatioiden toiminnassa, mikä on nostanut avoimuuden teemat keskiöön poliittisessa keskustelussa. Avoimuuslinjausten kehittämisessä ja implementoinnissa on kuitenkin myös aina omat haasteensa, mikä tekee aiheesta kiinnostavan tutkimuskohteen tapaustutkimusten osalta.

Tutkimukseni tarkoituksena onkin selvittää, kuinka tämä suuri hallinnollinen muutosprosessi näkyy käytännössä Rajavartiolaitoksen toiminnassa mm. viestinnän ja yhteiskuntasuhteiden hallinnoinnin ja toteutuksen osalta. Tarkoituksena on myös avata, että missä määrin muutosprosessi on ollut ulkoisten määräysten ohjaamaa, ja missä määrin se taas on syntynyt organisaation sisäisestä muutoshalusta.

Tutkimus on menetelmiltään kvalitatiivista tutkimusta, jossa teoriapohjana toimivat institutionalismin teoriat erityisesti isomorfismiin ja soveliaisuuden logiikkaan painottuen. Isomorfismi selittää, miksi organisaatiot päätyvät muistuttamaan toisiaan pitkällä aikavälillä, kun taas soveliaisuuden logiikka pyrkii selventämään organisaatioiden ja yksilöiden toimintaa tarkastelemalla niiden taustalla vaikuttavia oletuksia rooleista ja säännöistä. Aineistona taas toimivat anonymisoidut haastattelut yhdistettynä alun perin

kohdeorganisaation sisäiseen käyttöön tehtyyn dokumentaatioon, kuten viestintäsuunnitelmiin ja strategiapapereihin. Haastattelu- ja dokumenttiaineistoa tarkastellaan teoriasidonnaisen kvalitatiivisen analyysin metodein.

Tartuin aiheeseen henkilökohtaisista syistä: koin Rajavartiolaitoksen organisaation hyvin kiinnostavaksi aiemman harjoittelujaksoni aikana, ja päätin jo viime vuoden puolella tehdä tutkimukseni silloisesta työnantajastani. Avoimuuden tarkasteluun päädyin teeman merkittävyyden kautta, sillä avoimuus on noussut viime vuosikymmeninä tärkeään rooliin julkishallinnollisessa diskurssissa, ja Rajavartiolaitos puolestaan taas on perinteisesti ollut hyvin suljettu ja hiljainen toimija (mistä mm. vanha kutsumanimi ”Salavartiolaitos”) – muutos entiseen on siis ollut merkittävä. Aihe on kiinnostava myös laajemminkin kansainvälisessä kontekstissa – esimerkiksi Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin GRECO on asettanut toiveita suomalaisten lainvalvontaviranomaisten (ml. Rajavartiolaitos) avoimuuden kehittämiseksi parempaan suuntaan viimeisimmässä vuonna 2018 tekemässä maatarkastuksessaan (GRECO 2018). Eli vaikka Suomea pidetäänkin usein avoimuuden mallimaana, aihepiirissä on kuitenkin edelleen kehitettävää ja tutkittavaa myös täälläkin.

Suuri muutos on tunnustettu myös laitoksen johdon toimesta, esim. eläkkeelle siirtynyt päällikkö Jaakko Kaukanen kommentoi asiaa näin: *”Tämän päivän keskeinen asia on avoimuus. Nyt joku voi nauraa sille, että Rajavartiolaitos oli ”Salavartiolaitos”, mutta poliittinen tilanne oli silloin sellainen, että rajatapahtumista ei puhuttu. Mitä vähemmän rajalta tuli uutisia, sen parempi. Itseasiassa rajalta ei saanut tulla uutisia.”* (Kaasinen 2018) Vaikka onkin selvää, että aiempi hiljaisuuden linja syntyi kylmän sodan ajan poliittisista realiteeteista, Neuvostoliiton hajoaminen ei kuitenkaan yksin riitä selittäväksi tekijäksi 90-luvulta alkaneeseen organisaation muutokseen, vaan organisaation kehitys on nähtävä osana suurempaa yhteiskunnallista muutosta ja tutkimukseni tarkoitus on tarkastella yksityiskohtaisemmin tätä laajempaa kokonaisuutta.

1.1 Tutkimuksen tavoite, tutkimuskysymykset ja rajaukset

Kuten todettu, tutkielmani tavoitteena on selvittää avoimuuskehitystä Rajavartiolaitoksen organisaatiossa 1990-luvulta nykypäivään. Keskeisimpänä tutkimuskysymyksenä on, että **miten ja miksi Rajavartiolaitos on muuttunut avoimemmaksi organisaatioksi 90-luvulta nykypäivään tullessa?** Muutoksen laajuuden ja moniaspektisuuden vuoksi avoimuuskehitys jaotellaan työssä kolmeen erilliseen kategoriaan: *organisaation sisäiseen avoimuuteen* (dokumenttien saatavuus, sisäinen viestintä), *sidosryhmien väliseen avoimuuteen* (tiedonvaihto viranomaisten välillä kotimaassa ja kansainvälisissä ympäristöissä) ja *julkiseen avoimuuteen* (viestintä ja tiedon välittäminen suurelle yleisölle).

Koska Rajavartiolaitos on suuri organisaatio, jonka kaikkien hallintoyksikköjen tutkimukseen sisällyttäminen on valitettavasti mahdottomuus pro gradu -työn kokoisessa tutkimuksessa, keskityn tutkimuksessani ensisijaisesti Rajavartiolaitoksen esikunnan henkilöstön kokemuksiin. Tämä on tutkittavan organisaation luonteen takia looginen ratkaisu silloin kun tutkimuksen mittakaavan rajaaminen on välttämätöntä, sillä sotilaallisissa linjaorganisaatioissa päätösvalta keskittyy tyypillisesti lähelle huippua.

Jo aiempi taustatieto laitoksen historiasta paljastaa, että 90-luku ja vuosituhannen alku oli Rajavartiolaitokselle suurta muutoksen aikaa muutenkin kuin yksistään avoimuuden osalta: laitos kansainvälistyi, sai uusia tehtäviä, käytännössä yhteiskunnallinen muutos laittoi koko toimintaympäristönkin uusiksi (Kosonen & Pohjonen 1994). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että aiheesta olisi mahdollista keksiä halutessaan valtava määrä erilaisia tutkimuskysymyksiä, mutta käytännöllisyyden vuoksi tutkimus käsittelee muuta organisaatiollista ja yhteiskunnallista muutosta vain siltä osin, kuin se on suoraan relevanttia Rajavartiolaitoksen avoimuuden osalta. Aihetta on kuitenkin mahdotonta avata asettamatta organisaatiota omaan kontekstiinsa osana laajempaa yhteiskunnallista kokonaisuutta.

1.2 Aiempi tutkimus

Vaikka Rajavartiolaitos onkin läheisisissä tekemisissä monien laajalti tutkittujen, yhteiskunnallisesti merkittävien teemojen kanssa, hieman yllättäen ulkopuolisten tekemä tutkimus ja kirjallisuus organisaatiosta itsestään on kuitenkin kovin vähälukuista verrattaessa moniin muihin suomalaisiin turvallisuuspuolen valtiollisiin organisaatioihin. Rajavartiolaitoksen historiasta on kirjoitettu muutama yleisluontoinen historiikki ja joitain pro gradu -töitä ja väitöskirjoja (joista suurin osa on tehty osana Maanpuolustuskorkeakoulun opintoja), mutta erityisesti yhteiskuntatieteiden näkökulmasta tehty organisaatiotutkimus on käytännössä laskettavissa sormilla.

Olisi toki väärin sanoa, että Rajavartiolaitos olisi jotenkin täysin ulkopuolella tieteellisestä tutkimuksesta: kuten todettu, Rajavartiolaitos on organisaationa osallisena monessa yhteiskunnallisessa ilmiössä, joiden tutkiminen kyllä herättää mielenkiintoa (rajaturvallisuus, eurooppalainen viranomaisyhteistyö jne.) ja näistä aiheista tehtävä tutkimus täten päätyy aina silloin tällöin sivuamaan myös Rajavartiolaitoksen roolia kokonaisuudessa – fokus on kuitenkin näiltä osin tyypillisesti enemmänkin Rajavartiolaitoksen työn näkyvien tuloksien analysoinnissa, eikä niinkään organisaation ”konepellin alla” tapahtuvan toiminnan analyysissä.

Tämän lisäksi Rajavartiolaitoksen hallinnoima Raja- ja merivartiokoulu sisältää tutkimusyksikön, joka tekee organisaatiolle tutkimusta raja- ja meriturvallisuuteen liittyviin kysymyksiin liittyen ja on mukana monissa laajemminkin kansallisissa ja kansainvälisissä tutkimushankkeissa. Organisaation sisäisen tutkimusyksikön tutkimustoiminta kuitenkin lähtee luonnollisesti hyvin erilaisista lähtökohdista kuin esim. ulkopuolisen tutkijan toteuttama organisaatiotutkimus, mikä näkyy tietynlaisessa tutkimusteemojen pragmaattisuudessa organisaation strategisiin tavoitteisiin sitoutumisen vuoksi.

Tämä voidaan havaita esimerkiksi tarkastelemalla Rajavartiolaitoksen tutkimusohjelmaa ajalle 2018 – 2027 (Rajavartiolaitos 2018), joka linjaa että ”*Rajavartiolaitoksen tutkimustoiminta tuottaa tietoa Rajavartiolaitoksen suunnittelun, ennakkoinnin,*

päätöksenteon, koulutuksen, osaamisen ja operatiivisen toiminnan tueksi. Tutkimus nojaa Rajavartiolaitoksen strategiaan ja Suomen yhdennetyn rajaturvallisuuden (IBM) strategiaan.” ja nostaa esiin kolme pääasiallista tutkimuksen painopistettä: I) rajaturvallisuus, II) merellinen toimintaympäristö & arktisen alueen operatiivinen toiminta ja III) suorituskyky.

Siltikin, vaikka Rajavartiolaitokseen liittyvä organisaatiotutkimus onkin suhteellisen vähälukuista, joukosta löytyy kuitenkin tutkimukseni kannalta joitain hyödyllisiä lähteitä. Lähimmäs omaa tutkimuskysymystäni osuneen pro gradu -tutkielman @Rajavartiolaitos – sosiaalinen media vaikutuskanavana ihmisten mielipiteisiin (Malmgren 2017). Kuten tutkimuksen otsikko linjaakin, kyseinen tutkimus selvittää Rajavartiolaitoksen toimintaa sosiaalisessa mediassa tarkastellen mm. tavoitteellisuutta ja sidosryhmäyhteistyötä, käyttäen aineistonaan teemahaastatteluja ja teoreettisena näkökulmanaan konstruktivismia ja kriittistä realismia.

Malmgrenin työn arvo oman tutkimukseni kannalta on siinä, että se avaa jo tehokkaasti Rajavartiolaitoksen aktivoitumista sosiaalisen median toimijana, kertoen että *miten* ja *minkälainen* viestijä Rajavartiolaitos on nykypäivänä, minkä tarkastelu taas antaa hyvän lähtökohdan lähteä tarkastelemaan, että *miksi* ja *mitä kautta* muutos on lähtenyt liikkeelle. Vaikka tarkastelenkin muutosta laajemmasta perspektiivistä kuin pelkän viestinnän osalta, viestintä on kuitenkin omalla tavallaan eräänlainen näkyvin jäävuoren huippu organisaation avoimuuslinjausten osalta, sekä Malmgrenin tutkimuksessa nousee myös esiin syitä siitä, miksi muutos viestinnän osalta koettiin tarpeelliseksi, kuin myös mitä haasteita sen uudistaminen aikanaan kohtasi. On oletettavissa, että viestinnän kehittämiseen liittyvät asenteet heijastelevat myös laajempaa organisaatiossa käytyä muutosprosessia avoimuuden osalta.

Hyvin kattavana voidaan pitää myös Miia-Leena Tiilen väitöskirjaa *Ammattilaisuuden ankkuripaikat – Kinesteettinen ja kulttuurinen tieto Suomenlahden merivartiostossa* (2016), jossa on tutkittu Suomenlahden merivartiostossa työskentelevien virkamiesten asenteita ja kulttuuria etnografisin menetelmin. Vaikka Tiilen työ onkin fokukseltaan hyvin erilainen, keskittyen merivartiostossa työskentelevien virkamiesten kulttuuriin aivan

ruohonjuuritasolla, tutkimus antaa kuitenkin arvokasta ja äärimmäisen yksityiskohtaista näkökulmaa siihen, kuinka erilaiselta Rajavartiolaitos voikaan näyttää eri yksiköistä ja tehtävistä tarkasteltuna.

Avoimuuden kehityksen suhteen tarjontaa on puolestaan laajemmalla skaalalla, sillä aihepiirin kansainvälisen merkittävyyden takia tutkimustietoa on enemmän kuin riittävästi, ja haaste onkin lähinnä sopivimpien ja hyödyllisimpien lähteiden paikantamisessa. Institutionalistisen tutkimuksen kentällä on tehty lukuisia tapaustutkimuksia liittyen avoimuusperiaatteiden leviämiseen sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Institutionalismien teoriaan liittyvää aiempaa tutkimusta kuvaan tarkemmin kolmannessa pääluvussa, sillä institutionalismien kenttä kaikessa laajuudessaan ansaitsee tätä kappaletta laajemman pohjustuksen.

Erityisen hyödyllisistä tapaustutkimuksista on kuitenkin syytä nostaa esiin mm. Erkkilän teos *Government transparency: Impacts and unintended consequences* (2012), joka kuvaa tarkemmin avoimuuskehityksen historiaa Suomen ja pohjoismaiden kontekstissa, kuin myös tarjoaa yksityiskohtaisempaa tutkimusta mm. Suomen väestörekisterikeskuksen ja ulkoministeriön organisaatioissa tapahtuneista muutoksista. Suomalaisen perspektiivin ottaminen tutkimustyöhön on kriittisen tärkeää, sillä vaikka avoimuus onkin kehittynyt nykyisellään globaaliksi temaksi, kansalliset historialliset erityispiirteet ovat siltikin avainasemassa paikallisen hallinnollisen kehitysprosessin ymmärtämisessä.

1.3 Tutkijan oma asema ja tutkimuksen eettisyys

Kuten johdannossa ehdinkin toteamaan, tartuin tutkimuksen aiheeseen henkilökohtaisten kokemusten pohjalta – suoritin vuonna 2018 kuuden kuukauden harjoittelujakson Rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja meriosaston tehtävissä, ulkoisella rahoituksella toteutettavan projektityön toimintamalleja kehittämässä. Ilman tätä työjaksoa tuskin olisinkaan päätenyt tekemään tutkimusta juuri tähän opinnäytetyöhön valitsemastani aiheesta, ja tämä on hyvä tiedostaa lähtökohtana näin tutkijan roolissa.

Tutkimuksen teon kannalta läheisyys organisaatioon on kuitenkin samanaikaisesti sekä positiivinen, kuin myös mahdollisesti negatiivinen asia: toisaalta aiempi tuntemus organisaation toimintamalleista antaa hyvän pohjan lähteä tarkastelemaan aihepiiriä lähempää, kuin myös henkilöstön tunteminen antaa mahdollisuuden päästä haastatteluissa helpommin ns. syvähaastattelun asteelle. Toisaalta tässä on myös riski siihen, että haastateltava voi päätyä sanomaan asioita, joita päätyy jälkikäteen katumaan tai joita ei välttämättä ennestään tuntemattomalle sanoisi.

Tutkimuseettisten, luottamuksellisuuteen liittyvien riskien minimoimiseksi tutkimus tullaan toteuttamaan selkeästi määriteltyjen luottamuksellisuussääntöjen puitteissa, jossa tutkimushaastattelut toteutetaan tutkimuksen kohdeorganisaation myöntämän tutkimusluvan puitteissa, haastateltaville tehdään haastattelumateriaalia koskevat käytösäännöt selkeäksi ennen haastattelun toteuttamista ja tarjotaan mahdollisuus suorien lainausten tarkastamiseen ennen tutkimuksen julkaisemista, kuin myös annetaan lupaus haastatteluaineiston täydestä anonymisoinnista. Haastateltavien mahdollisuus suorien lainausten tarkasteluun ennen julkaisua ei kuitenkaan uhkaa tutkimuksen integriteettiä, sillä tutkimuksen fokus on suurissa muutostilanteissa, ja lopputulos ei ole millään tasoa riippuvainen pienten, mahdollisesti haastateltujen anonymiteettiä uhkaavien detaljien suorasta lainaamisesta.

Tämä ei kuitenkaan vapauta tutkijaa itseään kaikista eettisistä haasteista, sillä sidoksellisuus tutkimuksen kohdeorganisaatioon on aina tutkimuseettinen haaste itsessäänkin. Vaikka en ole enää työsuhteessa Rajavartiolaitokseen, aiempi tausta asettaa kuitenkin riskin siitä, että

syyllystyn tutkijan asemassa pahimmassa tapauksessa esimerkiksi tutkimustulosten silotteluun – tai vaihtoehtoisesti vastaavanlaista tutkimusta tekevä kaunaisempi tutkija voisi päätyä maalaamaan organisaatiosta todellisuutta synkemmän kuvan. Tutkijan roolissa kuitenkin pyrin tiedostamaan mahdolliset subjektiivisuuden aiheuttamat ongelmat mahdollisimman tehokkaasti, jättäen omat anekdotaaliset havaintoni tulosten analysoinnin ulkopuolelle, tiedostaen että tutkimuksen tarkoitus ei ole lähtökohtaisesti miellyttää tai ärsyttää tutkimuksen kohdetta – tavoitteena on vain aineiston neutraali analysointi, johti se mihin lopputulokseen tahansa.

2 Rajavartiolaitos organisaationa

Rajavartiolaitos on Suomen valtion rajaturvallisuudesta vastaava, sisäministeriön alaisuudessa toimiva sotilasorganisaatio, joka vastaa mm. Suomen rajaturvallisuudesta ja meripelastuksesta. Rajavartiolaitoksella on henkilöstöä noin 2900 virkamiehen verran, joista sotilasviranhaltijoiden osuus on noin 85 prosenttia, vuosibudjettia on taas noin 250 miljoonan euron verran (Rajavartiolaitos 2019b).

Laitoksen juuret kantavat vuoden 1919 kevääseen, jolloin itsenäistyneen Suomen valtioneuvosto hyväksyi sota- ja sisäministeriön yhteisen päätöksen rajavalvonnan siirtämisestä sotaministeriön alaisilta joukoilta sisäasiainministeriön alaisille, sotilaallisesti järjestäytyneille joukoille. Sopimukseen kuului, että sotaministeriö luovuttaa jokaisesta kutsuntaerästä ministeriöiden yhdessä neuvotteleman määrän asevelvollisia miehiä sisäasiainministeriön koulutettavaksi, jotka puolestaan sijoitettaisiin koulutuksen jälkeen neljään erilliseen itärajallesijoitettuun vartiostopataljoonaan (Kosonen & Pohjonen 1994, 63 – 71).

Rajavartiolaitoksen toimintakykyä ja valmiustehtäviä laajennettiin 30-luvulla osana Suomen puolustusvalmiuden kohottamista ja Rajavartiolaitoksen aseman vuoden 1932 alusta vakinaistanut laki hyväksyttiin vuonna 1931 Svinhufvudin toisen hallituksen toimesta (emt., 157 – 158), mutta nykyiseen muotoonsa Rajavartiolaitoksen voidaan sanoa kehittyneen sotien jälkeen, kun aluksi erillisenä toiminut Merivartiolaitos yhdistettiin Rajavartiolaitokseen vuonna 1945 ja Rajavartiolaitoksen toimintaa laajennettiin myös pohjois- ja länsirajoille (emt., 367 – 371).

Nykypäivänä Rajavartiolaitoksen toiminnasta määrää Rajavartiolaki (2005/578), jonka pykälä 3 kuvaa laitoksen tehtäviä seuraavalla tavalla:

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. (8.9.2017/619)

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.

Rajavartiolaitos itse kuvaa omia päämääriään nykyisessä, vuonna 2017 julkaistussa strategiassaan näin kolmen pääkohdan kautta:

”Rajavartiolaitoksen strategiassa määritellyt toiminnan päämäärät ovat:

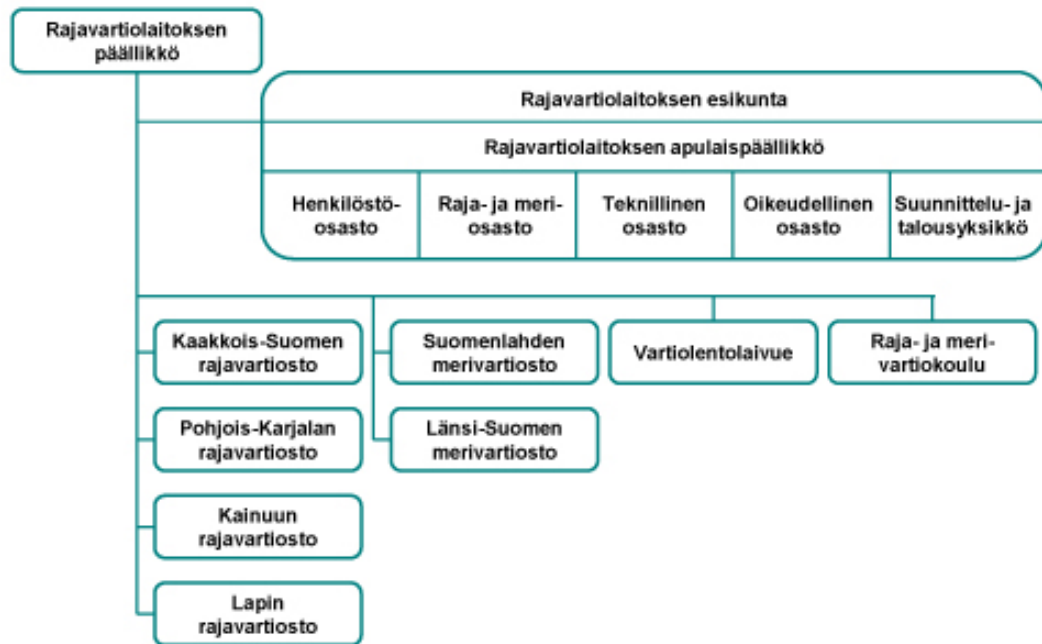
Rajaturvallisuus: *Suomen ulkorajavalvonta on tehokasta ja uskottavaa. Rajavartiolaitos vahvistaa Suomen turvallisuutta ja torjuu Suomeen ja Eurooppaan kohdistuvia turvallisuusuhkia ulkorajoilla. Rajaliikenne on turvallista ja sujuvaa. Rikostorjunta on vaikuttavaa. Rajavartiolaitos lisää ihmisten turvallisuutta rajaseudulla ja saaristossa.*

Turvallisuus merialueilla: *Suomen meripelastusjärjestelmä on luotettava. Rajavartiolaitoksen johtamis- ja toimintavalmius merellisiin monialaonnettomuuksiin on välitön. Rajavartiolaitos edistää merellisen ympäristön suojelua.*

Alueellinen koskemattomuus ja puolustusvalmius: *Rajavartiolaitoksella on hyvä toimintakyky yhteiskunnan turvaamiseksi kaikissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Rajavartiolaitoksella on hyvä valmius alueellisen koskemattomuuden turvaamiseen ja valtakunnan puolustamiseen.” (Rajavartiolaitos 2017)*

Käytännössä Rajavartiolaitos on jaettu organisaationa yhdeksään hallintoyksikköön, joista Rajavartiolaitoksen esikunta vastaa toimintakokonaisuuden johtamisesta ja toimii samalla sisäministeriön rajavartio-osastona (Rajavartiolaitos 2019).

Rajavartiolaitoksen organisaatorakenne



Kaavio 2 (lähde: Rajavartiolaitos 2009, noudettu os. <https://www.raja.fi/rajavartiolaitos/organisaatio> 8.10.2019)

Jos vertaamme Rajavartiolaitosta muihin tämän päivän eurooppalaisiin rajaturvallisuudesta vastaaviin viranomaisiin, erottuvin erityispiirre on varmastikin organisaation sotilaallinen luonne. Selvä enemmistö Euroopan valtioista on järjestellyt rajaturvallisuusasiansa joko poliisin tai poliisin kaltaisen laitoksen vastuulle – esimerkiksi Frontexin jäsenorganisaatioita tarkastellessa voimme huomata, että Suomen Rajavartiolaitoksen lisäksi kokonaisuudessaan sotilaallisesti järjestäytyneitä rajavalvontaorganisaatioita löytyy vain Puolasta, Latviasta ja Liettuasta, joskin maininnan arvoisia ovat myös Alankomaat ja Espanja (joissa osavastuu rajavalvonnasta kuuluu sotilaallisesti järjestäytyneille santarmeille) ja Kreikka, Islanti ja Italia (rannikkovartiostot sotilaallisesti järjestäytyneitä ja osavastuussa rajavalvonnasta) (Frontex 2019).

Tämän tutkimuksen lähtöasetelman kannalta on kuitenkin vielä tärkeää kiinnittää lisähuomiota Rajavartiolaitoksen asemaan kylmän sodan ajan Suomessa ja laitokseen kohdistuneisiin poliittisiin paineisiin. Tutkimuksessani käsiteltävät avoimuuden teemat eivät ole suinkaan mitään nykypäivään rajoittuvia pohdinnan aiheita Rajavartiolaitokselle, vaan jo sotien jälkeisinä vuosikymmeninä käytiin kovaa keskustelua avoimuuden rajoista.

Käytännössä poliittiset realiteetit ohjasivat laitoksen hyvin varovaiselle ja rajatulle linjalle tiedottamisen suhteen: esimerkiksi vuonna 1975 asetettiin pysyväismääräys, joka määräsi salaisiksi kaikki rajavartiotoimien yhteydessä tulevat asiat jotka voisivat edes mahdollisesti vaikeuttaa Suomen suhteita ulkovaltoihin, kuin myös sisäisen ja ulkoisen tiedottamisen määräykset, jotka hieman paradoksaalisesti kehottivat avoimuuteen, mutta toisaalta linjasivat, että Rajavartiolaitoksen ei kuulu tiedottaa mitään sellaisista asioista, jotka kuuluivat muille viranomaisille. Ottaen huomioon Rajavartiolaitoksen tehtävien luonteen, tämä jätti lopulta hyvin vähän tilaa todelliselle viestinnälliselle avoimuudelle, sillä etenkin Venäjään liittyvien asioiden tiedotusvastuu siirtyi usein korkeammalle portaalle valtionhallinnossa. (Kosonen & Pohjonen 1994, 470 – 473).

Vaitonainen linja ehtikin tuottaa laitokselle omia haasteitaan jo kylmän sodan vuosina, kuten esimerkiksi vuoden 1984 joulukuun tapauksen, jossa neuvostoliittolainen harjoituskäyttöön suunnattu maali ohjus tippui Inarijärven jäälle. Kun Rajavartiolaitos tiedotti omista etsinnöistään vasta siinä vaiheessa, kun asia oli jo noussut mediassa tapetille norjalaisen uutisoinnin ja paikallisten havaintojen myötä, annettiin vaikutelma siitä, että viranomaiset olisivat tarkoituksella peitelleet tapahtunutta pelosta Neuvostoliittoa kohtaan. Vaikka tapaus paljastikin kriittisen tarpeen kehitykselle avoimuuslinjan suhteen, suurimmat muutokset jäivät kuitenkin yhä odottamaan ulkopoliittisen tilanteen muutosta (emt., 475 – 476).

Rajavartiolaitoksen tehtäväkenttä laajeni merkittävästi 1980- ja 1990-luvulla, kun 80-luvulla Rajavartiolaitos asetettiin pääasialliseksi meripelastuksesta vastaavaksi viranomaiseksi, ja 90-luvulla maarajojen passintarkastus siirtyi poliisilta Rajavartiolaitoksen hoidettavaksi, tuoden rajavartijan tehtävänkuvan metsän keskeltä yhä lähemmäs kansalaisten arkea. Tehtävänkuvan uudelleenmäärittelyn lisäksi organisaatio sai myös kamppailla jossain määrin omasta itsenäisyydestään, sillä näiden vuosikymmenien aikana valtionhallinnossa käytiin

myös useampaan otteeseen keskustelua Rajavartiolaitoksen osittaisesta tai kokonaisvaltaisesta liittämisestä esim. Puolustusvoimien yhteyteen. Laitos kuitenkin kykeni selviytymään ja mukautumaan muutokseen, uusien tehtäviensä asettamista haasteista ja yhdistämissuunnitelmista huolimatta (emt., 485 – 495).

Myöhemmässä vaiheessa Rajavartiolaitos on kehittynyt mm. Suomen EU-jäsenyyden kautta hyvin kansainväliseksi toimijaksi, joka on monellakin tapaa aktiivinen eurooppalaisessa ja kansainvälisessä rajaviranomaisyhteistyössä. Suomi on ollut instrumentaalisessa asemassa mm. Euroopan raja- ja merivartiostoviraston Frontexin kehityksessä: vuonna 2004 alkunsa saaneen viraston ensimmäinen pääjohtaja oli 9 vuoden ajan suomalainen rajaupseeri Ilkka Laitinen, joka toimi myöhemmin myös Suomen Rajavartiolaitoksen apulaispäällikkönä vuosina 2015 - 2018 ja päällikkönä vuosina 2018 – 2019 (Vähätalo 2019).

Kansainvälinen ulottuvuus näkyy nykyään monellakin tapaa Rajavartiolaitoksen toiminnassa: organisaatio on mukana eurooppalaisessa viranomaisyhteistyössä, jossa vaihdetaan mm. operatiivista dataa kuin myös toimintamalleja ja osaamista yhteistyöprojektien muodossa, kuin myös osallistuu erinäisiin kansallisiin foorumeihin, joihin kuuluu myös Euroopan ulkopuolisia valtioita (esim. Arktinen rannikkovartiostofoorumi jne.).

3 Teoria

3.1 Institutionalismien teorit

Tutkimukseni teoreettisena viitekehyksenä toimivat institutionalismien teorit, keskittyen erityisesti uuden institutionalismien malleihin. Institutionalismi on yhteiskuntatieteellinen teoriasuuntaus, joka keskittyy tarkastelemaan yhteiskuntaa erinäisten instituutioiden kautta. Kokonaisuutena institutionalismien teoriakenttä on niin laaja ja rönsyilevä, ettei sen historiaa tai kaikkia аспектеja ole mitenkään mahdollista kuvata tutkimukseni puitteissa, mutta koska teoreettiset taustat ovat kuitenkin oleellisia tutkimukseni kannalta, esittelen tässä pääluvussa lyhyen katsauksen institutionalismien historiaan sekä tässä tutkimuksessa tärkeimmät teorit.

3.1.1 Institutionalismista lyhyesti

Mitä instituutiot sitten varsinaisesti ovat? Määritelmä riippuu siitä, puhutaanko ns. ”vanhasta” institutionalismista, vai uudesta institutionalismista – institutionalistisella teoriolla on pitkä historia takanaan, ja teoreettiset ydinkäsitteetkin ovat ehtineet muuttua eri vaiheiden välillä. (Lecours 2005, 6).

”Vanhan institutionalismien” näkemys instituutioista on hyvin materialistinen ja yksinkertaisesti ymmärrettävä – sen tutkimuskohteena ovat konkreettiset hallinnolliset ja yhteiskunnalliset elimet kuten parlamentit, virastot, tuomioistuimet tai asevoimat. Tämä näkemys ei jätä juurikaan tulkinnanvaraa instituutioiden luonteesta, sillä instituutioiden rajat ovat mallissa hyvin selkeästi määriteltyjä (emt., 6).

Määrittely asettuu kuitenkin huomattavasti moniulotteisemmaksi uuden institutionalismien teorioiden myötä. Vaikka jotkut uuden institutionalismien teoretikot pysyvätkin lähellä ns. vanhan institutionalismien perinteistä tulkintaa, uusi institutionalismi on kuitenkin laajentanut

instituutioiden käsitystä kattamaan huomattavasti abstraktimmatkin sääntö- ja uskomusjärjestelmät. Uusi institutionalismi ei siis enää oletta, että instituutioiden tarvitsisi olla näkyviä rakenteita, vaan niiksi lasketaan myös näkymättömät vakiintuneet rakenteet. Tai kuten March ja Olsen tiivistävät: *instituutio on suhteellisen stabiili kokoelma sääntöjä ja tapoja, jotka ovat sulautuneet resursseja tarjoaviin* (sisältäen mm. organisaationalliset, taloudelliset ja henkilöstölliset resurssit), *ja merkityksiä antaviin rakenteisiin, jotka selittävät ja oikeuttavat toimintaa* (ml. rooleja, identiteettejä, joukkoon kuulumisen tunnetta, yhteisiä tarkoitusperiä ja kausaalisia ja normatiivisia uskomuksia) (Lowndes & Roberts 2013, 59).

Historiallisesti tätä kehityskulkua edistivät mm. Meyerin havainnot koulutuksen institutionalisoitumisesta artikkelissa *The Effects of Education as an Institution* (1977) ja Douglasin teos *How Institutions Think* (1987), joka nosti esiin instituutioiden roolin yksilöiden ajattelussa ymmärtämisen, kategorisoinnin ja suodattamisen välineinä, korostaen instituutioiden ja yksilöiden välistä suhdetta ja riippuvuutta.

Vielä tarkemmin uuden institutionalismin kehitystä ovat jaotelleet mm. Lowndes ja Roberts, jotka kuvaavat institutionalismin nykymuotoonsa kehittymistä kolmen pääasiallisen muutosvaiheen myötä. Ensimmäinen näistä on *tutkiminen ja uudelleenlöytäminen* (1930-1970), jonka aikana institutionalismin rooli yhteiskuntatieteissä jäi tilapäisesti toissijaiseksi mm. behavioralismin ja rationaalisen valinnan teorioiden suosiolle, mutta jonka loppupäässä kuitenkin päädyttiin uuden institutionalismin nousuun, kiitos tutkijoiden, jotka tutkivat työssään institutionalismin potentiaalia ja päätyivät laajentamaan institutionalismin teoriakenttää (Lowndes & Roberts, 20–28).

Toisena vaiheena Lowndes ja Roberts listaavat *divergenssin ja jakautumisen* (aikainen 1980-luku – myöhäinen 1990-luku), jolloin uusi institutionalismi jakautui kolmeen pääasialliseen haaraan, eli sosiologiseen institutionalismiin, rationaalisen valinnan institutionalismiin ja historialliseen institutionalismiin (Lowndes & Roberts 2013, 30–40).

- I) Sosiologinen institutionalismi: keskittyy pääsääntöisesti instituutioiden kulttuurillisiin elementteihin, kuten konventioihin ja normeihin, tutkien mm. organisaatiollisten kenttien erityispiirteitä, yhteiskunnallisia liikkeitä ja instituutioiden diffuusiota.
- II) Rationaalisen valinnan institutionalismi: keskittyy peliteoreettiseen näkökulmaan instituutioiden osalta, tutkimusaiheena mm. yksilöiden valinnan hyödyn maksimoinniksi.
- III) Historiallinen institutionalismi: keskittyy virallisiin ja epävirallisiin prosesseihin, tutkien näitä historiallisessa kontekstissa, fokus mm. polkuriippuvuudessa.

Kolmantena vaiheena he listaavat konvergenssin ja yhdistymisen (2000-luvulta nykypäivään), jossa toisen vaiheen kolme pääasiallista koulukuntaa ovat lähentyneet toisiaan. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö erillisiä koulukuntia olisi enää olemassa, mutta kokonaisuutena alan tutkijat ovat kuitenkin aiempaa yksimielisempiä institutionalismin ydinkonsepteista (Lowndes & Roberts 2013, 22 – 45).

Työni kannalta relevantein näistä koulukunnista on sosiologisen institutionalismin suuntaus, jonka alle mm. seuraavaksi esiteltävät isomorfismin ja soveliaisuuden logiikan teoriat menevät. Joskin tiedostan tutkijana hyvin, että organisaation muutosta voi varmasti lähestyä tehokkaasti kaikkien kolmen koulukunnan näkökulmasta, ja tutkimuksessa nousee esiin aiheita, joita voisi käsitellä aivan yhtä hyvin jonkin toisenkin koulukunnan näkökulmasta. Institutionalismin teoriakenttä on kuitenkin niin laaja, että yksittäinen tutkimus ei voi mitenkään käyttää kaikkia tarjolla olevia työkaluja ja perspektiivejä tapaustutkimuksessa.

Lopuksi on vielä tärkeää korostaa instituutioiden olemuksen paradoksaalisuutta: on äärimmäisen tärkeää muistaa, että vaikka instituutiot ohjaavat ihmisten päätöksentekoa ja käsitystä toimintaympäristöstään, Douglasin toteamus ”*institutions cannot have minds of their own*” on kaikessa ytimekkyydessään olennainen osa instituutioiden olemuksen hahmottamista (Douglas 1987, 9). Pohjimmiltaan instituutiot ovat prosesseja, jotka ohjaavat yksilöitä, mutta samalla yksilöt ovat myös täysin vastuussa näiden ohjaavien mekanismien synnystä ja ylläpidosta (Lowndes & Roberts 2013, 104).

Tämä heijastuu myös instituutioiden muutoksen ja suunnittelussa, jota Lowndes ja Roberts kuvaavat analyysissään eräänlaisena ”askartelutyönä”. Instituutiot eivät kehity pelkästään selkeästi ohjattujen, ylhäältä alaspäin toimivien suunnitteluprosessien tai toimintaympäristön pakottamien paineiden myötä, vaan käytännössä muutos syntyy usein organisaatioiden sisäisten toimijoiden ja organisaatioiden välisten linkkien kautta eräänlaisena tilkkutäkinä, jossa pienet muutokset yhdistyvät ajan myötä isommaksi muutokseksi. Institutionalismien kolmas vaihe onkin pyrkinyt niin sanottuun ”bring the actor back” -ajatteluun, jossa annetaan erityinen huomio sille, että instituutioiden muutos ei tapahdu vain omalla painollaan, vaan kaikkea muutosta analysoidessa tulee tarkastella suurten linjojen lisäksi nimenomaan yksilöiden toimintaa (emt., 180 – 181).

3.1.2 Isomorfismi – eli kuinka instituutiot päätyvät muistuttamaan toisiaan

Tutkimukseni kannalta aivan erityiseen keskiöön asettuu DiMaggion ja Powellin teoria institutionaalisesta isomorfismista, joka esiteltiin alan klassikoksi muodostuneessa artikkelissa *Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field* (1983). Tutkimuksensa nimellä DiMaggio ja Powell viittaavat Weberin näkemykseen siitä, että rationalismin innoittama byrokratiakehitys on niin tehokasta, pysäyttämätöntä ja perumatonta, että se on kahlinnut ihmiskunnan henkisesti eräänlaiseen ”rautaiseen häkkiin” (Weber 1952). Weber näki kolme pääasiallista taustatekijää tämän kehityksen takana: kapitalististen yritysten kilpailu markkinoilla, valtioiden välinen kilpailu ja porvarilliset vaatimukset tasa-arvoisesta lain suojasta (DiMaggio & Powell 1983, 147).

DiMaggio ja Powell eivät kiistä Weberin havaintoja byrokratiakehityksen leviämisestä, mutta näkevät kuitenkin, että Weberin teoria ei enää yksin riitä selittämään organisaatioiden muutosta modernissa maailmassa. Byrokratia on kuitenkin jo saavuttanut voittonsa ja tullut vallitsevaksi hallinnolliseksi järjestelymalliksi käytännössä kaikkialla maailmassa, mutta organisaatiot jatkavat yhä muutostaan yhä samankaltaisemmiksi, kopioiden toistensa toimintamalleja sellaisissakin tilanteissa, joissa niistä ei ole välttämättä suoraa havaittavaa

hyötyä. Isomorfismia voidaan käyttää myös välineenä sille, kun halutaan tarkastella, miksi organisaatiot omaksuvat avoimuuskäytäntöjä – onko motivaattorina pakko, vai joku muu tekijä?

DiMaggio ja Powell tarjoavat vastaukseksi yhdenmukaistumiselle nyky maailmassa tapahtuvaa organisaatiokenttien ns. strukturaatiota. Strukturaatiolla viitataan prosessiin, jossa organisaatioiden välisen yhteistyön määrällinen kasvu, interorganisaationaalisten rakenteiden synty, käsiteltävän informaatiomäärän kasvu ja yhteisen ymmärryksen muodostuminen luovat kehyksen, joka kannustaa organisaatioita kehittymään yhä lähemmäs toisiaan toimintamalleiltaan ja rakenteiltaan (emt., 148). Konkreettisia merkkejä strukturaatiosta voidaan havaita esim. EU-tason yhteistyössä, jossa samankaltaisia funktioita täyttävien kansallisen tason organisaatioiden yhteistoimintaa koordinoidaan EU-tason virastojen, kuten rajaturvallisuusasioissa Frontexin kautta.

Tätä taipumusta yhdenmukaistumiseen DiMaggio ja Powell kutsuvat *isomorfismiksi*. Alun perin isomorfismin tässä kontekstissa määritteli Hawley, joka kuvasi isomorfismia rajoittavaksi prosessiksi, joka rajoittaa yksittäisen toimijan mukautumaan muistuttamaan muita toimijoita, jotka toimivat saman ympäristön ehdoilla. DiMaggio ja Powell kuitenkin laajentavat isomorfismin käsitettä tarkastellen isomorfismia kolmen erillisen mekanismin kautta. Nämä ovat pakottava (coercive), mimeettinen ja normatiivinen isomorfismi (emt., 149 – 150).

Pakottavalla isomorfismilla viitataan sekä muodollisiin ja epämuodollisiin paineisiin, joita ulkoiset tekijät asettavat toisille organisaatioille. Perinteisimpänä ja suorimpana esimerkkinä pakottavasta isomorfismista voidaan pitää esimerkiksi valtion asettamia lakeja, jotka pakottavat mukautumaan uusiin standardeihin ja toimintamalleihin. Avoimuuden kannalta asiaa tarkastellessa tämä voi näkyä esim. lainsäädäntönä, joka pakottaa organisaatiot avaamaan omaa toimintaansa suurelle yleisölle mm. julkisten toimintakertomusten muodossa. Tässä nimenomaisessa tutkimuksessa voidaan myös olettaa, että organisaatiokentän strukturaation kautta syntyneet koordinoivat rakenteet, eli juurikin esim. Frontex asettavat jäsenorganisaatioillensa muutospaineita toimintamallien osalta.

Pakottavaa isomorfismia voi kuitenkin esiintyä hienovaraisemmassakin muodossa, eli käsite on ymmärrettävä laajemmassa kontekstissa kuin pelkkien sitovien lakien ja käskyjen muodossa. Voi olla, että jokin organisaatio joutuu omaksumaan tiettyjä toimintamalleja esim. legitimizeettisistä – vaikka ei olisikaan mitään muodollista lakia tai pakottavaa käskyä tiettyjen mallien omaksumiseen, toimijan voi olla hankalaa toimia roolissaan, ellei se ole valmis mukautumaan kaltaisiltaan organisaatioilta yleisesti odotettuihin rakenteisiin ja malleihin (emt. 151). Tätä vahvoin, mutta hiljaisiin oletuksiin pohjaavaa ilmiötä voidaan tarkastella myös seuraavassa luvussa käsiteltävän soveliaisuuden logiikan periaattein.

Mimeettinen isomorfismi taas viittaa organisaatioiden taipumukseen hakea toimintamalleja toisilta samankaltaisilta organisaatioilta epävarmuuden iskiessä. Kuten DiMaggio ja Powell huomauttavat, epävarmuus on vahva muiden imitoimiseen ohjaava tekijä – kun selviä ratkaisumalleja ei tunnu löytyvän, on usein helpointa, turvallisinta ja halvinta lähteä katsomaan, että miten muut vastaavat organisaatiot ovat ratkaisseet vastaavia haasteita (emt., 151 – 152).

Olenaisena osana tätä prosessia on ns. mallintaminen (*modeling*). Muutosta hakeva organisaatio tyypillisesti etsii itselleen jonkun tietyn malliorganisaation, jonka malleja lähteä kopioimaan. Prosessi toimii usein yksipuolisesti, eli mallina olevalla organisaatiolla ei ole välttämättä mitään suostumusta tai edes tietoa omasta roolistaan osana toisen organisaation kehitysprosessia. Tyypillisesti malleja pyritään hakemaan mahdollisimman läheltä omaa toimintakenttää, mikä tarkoittaa, että potentiaalisia optioita on lopulta usein yllättävän vähän tarjolla, ja tämä puolestaan tukee vahvasti isomorfisuuden toteutumista (emt., 151 – 152). Käytännössä tämä voi tarkoittaa esim. sitä, että viranomainen muotoilee oman viestintämallinsa toisten vastaavanlaisten viranomaistoimijoiden aiempien kokemusten pohjalta – esimerkiksi tämän tutkimuksen kontekstissa on melko turvallista olettaa, että viestinnällisesti melko hitaasti kehittynyt Rajavartiolaitos on katsonut ensin rauhassa muiden julkishallinnollisten turvallisuusviranomaisten kokemuksia ennen omien linjauksiensa uudistamista.

Normatiivinen isomorfisuus puolestaan viittaa ammattimaistumisen (*professionalization*) luomiin efekteihin toiminnanalojen sisällä. Kun toiminta alkaa vakiintumaan kentän sisällä,

on tyypillistä, että toiminnot alkavat lokeroitumaan tiettyjen ammattinimikkeiden ja näiltä odotettujen osaamisprofiilien muotoon. DiMaggio ja Powell nostavat koulutuksen tämän kehityksen merkittävimmäksi faktoriksi: nykypäivänä vallitsee usein vahvasti ajatus siitä, että tietylle alalle päästäkseen on käytävä tietynlainen koulutus, ja koulutusjärjestelmä itsessään toimii vahvana yhdenmukaisuuden edistäjänä (emt., 152 – 153).

Kokonaisuutta voi tarkastella eräänlaisena lumipalloefektinä – ensinnäkin koulutuksen järjestäjät itsessään ovat samojen isomorfisten paineiden alla kuin kaikki muutkin organisaatiot, mutta oleellisinta on kuitenkin se, että formalisoitu koulutus tuottaa osajia, jotka on altistettu toiminnanalalla nykyisellään vallitseville käytännöille jo ennen varsinaisen työuransa aloittamista. Kun tämän yhdistää siihen, että monien alojen urapolut ovat rakenteeltaan hyvin vakiomuotoisia (oletus tietystä tutkinnosta, jolla haetaan tietynlaisia aloituspaikkoja, joista edetään tiettyjä reittejä pitkin johtotehtäviin), lopputuloksena on hyvin homogeeniseen muottiin sosialisoiva järjestelmä, joka edesauttaa organisaatioiden isomorfisuuskehitystä (emt., 152 – 153). Pidän hyvin todennäköisenä hypoteesina, että juuri tämä isomorfismin muoto näkyy vahvasti Rajavartiolaitoksen kaltaisessa sotilasorganisaatiossa, jossa organisaation ylimpiin johtotehtäviin on kirjaimellisesti vain yksi mahdollinen koulutus- ja työuratie. Samoin myös eräiden muiden tehtävien erillisiksi professioiksi kehittyminen on normatiivista isomorfismia – esimerkiksi viestintätehtävien kehittyminen omaksi asiantuntijuuden alakseen on selkeän näkyvä malliesimerkki tällaisesta muutoksesta.

DiMaggion ja Powellin malli ei kuitenkaan ole ainut tapa lähestyä isomorfisuuskehitystä, sillä esimerkiksi Scott on esitellyt mallin, jossa vaikuttavat tekijät jaotellaan regulatiiviseen, normatiiviseen ja kulttuuriskognitiiviseen ulottuvuuteen. Näiltä osin regulatiivinen ulottuvuus vastaa melko läheisesti DiMaggion ja Powellin kuvailemaa pakottavaa isomorfismia, siinä missä normatiivinen ulottuvuus keskittyy vallitseviin arvoihin ja kulttuuriskognitiivinen puolestaan kulttuurillisiin merkitys- ja hahmotusmalleihin (Scott 2008, 52 – 59). Työssäni kuitenkin keskityn ensisijaisesti ensiksi esiteltyyn pakottavan, mimeettisen ja normatiivisen isomorfismin malliin, koska uskon sen toimivan hyvin yhdistelmänä seuraavaksi esiteltävän soveliaisuuden logiikan teorian kanssa – uskallan

olettaa, että kaikista kolmesta mainitusta isomorfismin muodosta löytyy esimerkkejä analyysin myötä.

3.1.3 Soveliaisuuden logiikka

Kappaleessa 3.1.1 mainittuun sosiologisen institutionalismin perinteeseen kuuluu kiinteänä osana Marchin ja Olsenin teoriaksi kehittämä soveliaisuuden logiikan malli, jolla kuvataan yksidioiden taipumusta toimia ensisijaisesti sosiaalisen normien muodostamien odotusten mukaisesti päätöksiä tehdessään. On kuitenkin syytä korostaa, että soveliaisuuden logiikan malli ei ole millään muotoa uusi konsepti: ajatus siitä, että ihmiset toimivat rooliensa ja identiteettiensä ja näihin kohdistuvien odotusten mukaan on vanha ilmiö itsessään, March ja Olsen vain tiivistävät tämän käyttökelpoisemman teorian muotoon. (Goodin ym. 2011, 1 – 2).

Soveliaisuuden logiikan ytimessä on ajatus siitä, että yksilöt näkevät itsensä tietyn roolin tai identiteetin edustajana ja valintatilanteen kohdatessaan toimivat ensisijaisesti sen mukaan, mitä kyseisen roolin edustajalta yleisesti ottaen vastaavanlaisessa tilanteessa odotetaan. Tyypillisen, usein alitajunnallisen ajatusprosessin kulun voi tiivistää kolmeen yksinkertaiseen kysymykseen: mikä tilanne tämä on, minkälainen henkilö minä olen, ja mitä kaltaiseni henkilö tekee tällaisessa tilanteessa? Tyypillisesti päätös syntyy nopeasti ja ilman pitkää harkintaketjua: soveliaisuuden logiikan asettamat säännöt mielletään usein itsestään selvinä tosiasioina, joita ei tarvitse kyseenalaistaa tai selitellä (emt., 5). Tästä syystä soveliaisuuden logiikka onkin mielenkiintoinen tarkastelun aihe organisaatioiden toimintaa analysoidessa: miten paljon nämä näkymättömät, mutta itsestään selvinä koetut oletukset ohjailevat esimerkiksi organisaation halua kertoa toiminnastaan kansalaisille?

Olennaista on huomata, että soveliaisuuden logiikka ei ole sama asia kuin yhteiskunnan moraalikäsitteet hyvästä, eikä se myöskään takaa aina tehokkainta lopputulosta – kuten March ja Olsenkin huomauttavat, soveliaisuuden logiikka voi ohjata yksilöitä myös hirmutekoihin tietynlaisissa tilanteissa, esimerkiksi sotatilassa syntyvien toimintaodotusten

muodossa. Yhteisöjen soveliaisuuden säännöt perustuvat siis tyypillisesti yhteisön aiempaan kokemuspohjaan, mutta tämä itsessään ei takaa, että lopputulokset olisivat sitä, mitä voidaan mieltää hyväksi tai tehokkaaksi. (emt., 2 – 3)

Yksilö ei tietenkään kuulu vain yhteen rooliin kerrallaan, tai ole osa vain yhtä instituutiota, vaan käytännössä erinäisten instituutioiden asettamista rooleista ja säännöistä syntyy oma monimutkainen verkkonsa. Tästä syystä merkittävä osa aiheeseen liittyvästä tutkimuksesta keskittyykin selvittämään, että minkälaisissa tilanteissa mikäkin rooli ja sen mukana tulevat säännöt ottavat prioriteetin päätöstenteon osalta. Usein henkilöt joutuvatkin tilanteisiin, joissa on mahdotonta täyttää tai noudattaa kaikkia valintaprosessiin liittyviä odotuksia, jolloin tyypillisesti seurataan tutuimpia sääntöjä. (emt., 5 – 6)

Säännöillä on sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia toiminnan kannalta: toisaalta ne vähentävät epävarmuutta, helpottavat kommunikaatiota ja neuvottelua yleisesti ymmärrettävine termeineen ja malleineen, mutta toisaalta rajoittavat harkintaa ja voivat tehdä yksilöiden ja instituutioiden toiminnasta jäykkää ja julkishallinnon tapauksessa sieluttoman byrokraattisen oloista. (emt., 7)

Tutkimukseni kannalta soveliaisuuden logiikka kiinnostaa erityisesti menneiden vuosikymmenien tarkastelun osalta: koska Rajavartiolaitos oli vielä kylmän sodan aikaan hyvin sulkeutunut organisaatio, joka etenkin maarajoihin liittyvän toiminnan osalta pyrki täydelliseen hiljaisuuteen, on syytä olettaa, että suuret yhteiskunnalliset muutokset 90-luvulla ovat asettaneet vanhat mallit kovalle koetukselle. Miten esimerkiksi hiljaisuuden linjaan tottunut rajamies tai -upseeri näki roolinsa siinä vaiheessa, kun organisaatio lähestyi muuta yhteiskuntaa ja rajamiehiin alkoi kohdistumaan samoja oletuksia kuin muihinkin valtion virkamiehiin esim. avoimuuden osalta? Uskon siis, että soveliaisuuden logiikka voi antaa hyvän linssin, jonka kautta katsoa menneitä muutospaineita.

3.2 Avoimuudesta

Organisaation avoimuuskehitystä käsittelevää tutkimusta on luonnollisestikin mahdotonta tehdä avaamatta avoimuuden käsitettä itseään. Avoimuudesta puhutaan nykypäivänä paljon, mutta mitä sillä käytännössä edes tarkoitetaan? Avoimuus on siinä mielessä hankala käsite, että jokainen taatusti ymmärtää sen tarkoituksen perustasolla, mutta sen yksityiskohtainen määrittelemine on sitäkin hankalampaa. Tarkalleen ottaen avoimuuden konsepti täytyy jakaa useampaan eri palaan – mm. julkisen, avoimuuden ja läpinäkyvyyden ulottuvuuteen, jos haluamme ymmärtää täysin kaikki siihen liittyvät merkitykset. Tutkielman selkeyden vuoksi käytän kuitenkin termiä ”avoimuus” myös yleisenä kattokäsitteenä ilmiöstä.

Todettakoon ensi alkuun, että vaikka hallinnollinen avoimuus globaalina ilmiönä ja tutkimuskohteena on suhteellisen moderni ilmiö, jonkinlaisia ajatuksia vallan toimintaperiaatteiden avoimuudesta löytyy paikallisesti ympäri historian. Esimerkiksi Hood toteaa, että ikivanha ajatus siitä, että *hallinnon tulisi toimia määriteltyjen ja tunnettujen sääntöjen mukaan* voidaan nähdä eräänlaisena avoimuusajattelun esi-isänä – ja merkkejä tästä ajattelusta voi löytää niinkin kaukaa kuin esim. antiikin Kreikasta tai joitain vuosisatoja ennen ajanlaskun alkua vaikuttaneen kiinalaisen legalismin periaatteista (Hood 2006, 5 – 6).

Näistä ei kuitenkaan voi vetää suoraa viivaa nykypäivän avoimuusajatteluun: vaikka esim. kiinalaisesta legalismista löytyykin jotain avoimuuteen viittaavia periaatteita, taustafilosofia näiden periaatteiden takana on kuitenkin täysin vieras nykyisten hallinnollisten ihanteiden perspektiivistä katsottuna. Vaikka yksi legalismin kulmakivistä olikin se, että lainkäytön tulee olla selkeästi kirjoitettuihin ja julkisiin periaatteisiin pohjautuvaa, ideana ei suinkaan ollut kansalaisten oikeuksien turvaaminen tai oikeudenmukaisuus, vaan hallitsijan valta-aseman turvaaminen. Legalistien oletus nimittäin oli, että ihmiset ovat lähtökohtaisesti moraalittomia ja ahneita, joten selkeästi määritellyt ja äärimmäisen ankarat lait olivat välttämättömiä, jotta yksilöt saadaan valjastettua mahdollisimman tehokkaasti palvelemaan valtakuntansa etuja (Pines 2018). Tästä syystä onkin tärkeää ymmärtää, että avoimuus ei aina tarkoita modernien, demokraattisten ihanteiden edistämistä, vaan sitä tulee katsoa nimenomaan instrumentaalisenä tekijänä, ei määränpäänä itsessään.

Läheisempiä juuria kannattaakin hakea esim. 1700-luvun ruotsalaisesta painovapauslainsäädännöstä, jota käsitelen tarkemmin seuraavassa luvussa, tai Jeremy Benthamin ajattelusta: Bentham olikin mitä ilmeisemmin ensimmäinen, joka käytti käsitettä *transparency* nykyisessä, hallintoon viittaavassa kontekstissaan ainakin englanninkielisen yhteiskuntafilosofian puolella. Bentham uskoikin vahvasti, että salailulla ei kuuluisi olla koskaan paikkaa hallinnollisessa toiminnassa, ellei se ole täysin välttämätöntä esim. viattomien suojelemiseksi. Benthamin avoimuuteen liittyvään ajatteluun kuuluin myös vahvana ajatus siitä, että *mitä tarkemmin meitä seurataan, sitä paremmin me käyttäydymme* (Hood 2006, 5 – 9).

Nykyisen tutkimuksen valossa Benthamin oletus ei pidä enää täydellisesti paikkaansa, sillä esimerkiksi Prat on havainnut, että liian pitkälle menevä seuranta voi yllättäviäkin ongelmia etenkin, kun toimijoilla on epäsymmetrinen pääsy relevanttiin informaatioon, mutta perusajatus näkyy kuitenkin edelleen vahvana avoimuuskeskustelussa, ja myös Prat myöntää, että täyden avoimuuden tulisi olla lähtökohtana, ellei poikkeukselle löydy erityisen hyvää perustetta (Prat 2006, 101 – 102).

3.2.1 Avoimuuskäsitteen kehitys Suomessa

Suomalaista yhteiskunnallista keskustelua tarkastellessa vanhin näistä mainituista avoimuuden käsitteistä on *julkisuus*, joka on näkynyt mm. lakiin kirjattuna *julkisuusperiaatteena*, eli ajatuksena siitä, että kansalaisilla tulee olla oikeus päästä tarkastelemaan julkishallinnon toimintaa mm. avoimella pääsyllä hallinnon asiakirjoihin. Julkisuusperiaatteella on pitkä historia pohjoismaisessa kontekstissa: Ruotsin valtiopäivät hyväksyi jo vuonna 1766 Anders Chydeniuksen aloitteesta syntyneen painovapausasetuksen (*Förordning Angående Skrif- och Tryckfriheten*), joka antoi kansalaisille painovapauden lisäksi myös oikeuden tarkastella valtion asiakirjoja. Chydenius piti lakia tärkeänä askeleena kansalaisten poliittisen inklusion parantamiseksi: ilman tietoa valtion todellisesta tilasta ja toimista kansalaisten olisi mahdotonta osallistua täysimittaisesti yhteiskunnalliseen

keskusteluun. Erkkilä toteaa, että Chydeniuksen ajatuksista radikaalein oli ehkä kuitenkin ajatus vallanpitäjien vastuullisuudesta kansaa kohtaan: kansan kuuluu seurata johtajiaan, mutta vain jos johtajat ansaitsivat luottamuksensa ja mandaattinsa, ja avoimuus oli kriittisessä asemassa tämän saavuttamiseksi (Erkkilä 2012, 48 – 49).

Itsenäisen Suomen osalta julkisuusperiaatteen ajatus kirjattiin lakiin yksityiskohtaisesti ensimmäistä kertaa vuoden 1951 *laissa yleisten asiakirjain julkisuudesta* (83/1951), joka oli voimassa aina siihen asti, kunnes nykyisellään voimassa oleva, vuoden 1999 *Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta* (1999/621) astui voimaan ja korvasi sen (Mäenpää 2016, 1). Eli vaikka avoimuuskeskustelu onkin noussut nykyiseen asemaansa vasta viime vuosikymmeninä, lainsäädännöllinen tausta julkisuusperiaatteen osalta on kuitenkin jo selvästi vanhempaa perua.

90-luvulla poliittinen diskurssi kuitenkin laajeni käsittämään myös *avoimen ja läpinäkyvän* käsitteet, jotka ovat ehtineet muuttua merkitykseltään huomattavasti jo muutaman vuosikymmenen sisällä. *Avoimuuden* käsite ilmestyi hallitusohjelmaan ensimmäistä kertaa Holkerin hallituksen (1987-1991) myötä, joskin hieman eri tarkoituksessa kuin sitä on myöhemmin käytetty: kuten Erkkilä toteaa, vielä 90-luvun alussa *avoin* viittasi taloudellisessa mielessä avoimeen, säätelemättömään sektoriin (vs. *julkinen* sektori), mutta jo myöhemmin saman vuosikymmenen aikana *avoin* siirtyi tarkoittamaan myös hallinnon avoimuutta demokraattisessa merkityksessä (Erkkilä 2012, 52 – 55). Avoimuus onkin pysynyt näkyvänä teemana hallituksen toiminnassa tähän päivään saakka – esimerkiksi Valtioneuvoston viestintäsuositus valtionhallinnolle vuodelta 2016 linjaa heti ensimmäisenä kohtanaan, että avoimuus on toiminnan perusta (Valtioneuvoston kanslia 2016).

Avoimuuskeskustelun taloudellinen ulottuvuus on taas siirtynyt nykyisellään pääosin *läpinäkyvyyden* käsitteen alle. Läpinäkyvyys on suhteellisen uusi käsite sekä suomalaisessa että globaalissa hallinnollisessa diskurssissa, mutta se on kuitenkin ehtinyt nousemaan poikkeuksellisen vaikutusvaltaiseen asemaan: esimerkiksi Hood toteaa käsitteen *transparency* saavuttaneen globaalisti suorastaan kvasiuskonnollisen roolin sekä julkis- että liikehallinnollisessa keskustelussa. Erkkilä puolestaan korostaa läpinäkyvyyden käsitteen markkinaliberaaleja konnotaatioita: läpinäkyvyydestä keskustellessa avoimuuslinjaukset

nähdään tyypillisesti instrumentaalisisessa roolissa talouden kehittämisen kannalta (Erkkilä 2012, 45, 57 – 58; Hood 2006, 3).

Kuvattu muutos keskustelussa heijastaa yleistä asennemuutosta yhteiskunnassa: enää avoimuuskeskustelussa ei olekaan kyse vain kansalaisten poliittisten oikeuksien ja tietämyksen turvaamisesta, vaan erityisesti läpinäkyvyys nähdään kriittisenä tekijänä nimenomaan tehokkuuden ja kilpailukyvyyn turvaamisen kannalta, uuden julkishallinnon (NPM) mallin korostamien teemojen mukaisesti (Erkkilä 2012, 45, 96 – 97).

3.2.2 Avoimuuden hyödyt, haitat ja haasteet

Kukaan voi tuskin kiistää avoimuuden selvimpiä hyötyjä: kuten Chydeniuskin aikanaan järkeili, kansalaisten on mahdotonta osallistua poliittiseen keskusteluun ilman riittävää tietoa valtionsa ja yhteiskuntansa toiminnasta. Tai kuten Birkinshaw asian muotoilee – informaation vapaus ansaitsee tulla listatuksi kaikkien muiden yleisten ihmisoikeuksien joukkoon, koska se itsessään on instrumentaalisisessa asemassa kaikkien muiden ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. (Birkinshaw 2006, 47, 55 – 56).

Tästä huolimatta liian optimistinen suhtautuminen avoimuuteen herättää myös kritiikkiä. Vaikka modernissa hallintoon liittyvässä diskurssissa avoimuus nähdään usein itseisarvoisena hyveenä, jonka tärkeyttä toistellaan suorastaan kyllästymispisteeseen asti, todellisuudessa kyse ei suinkaan ole mistään ihmeläähkeestä, joka tekee valtioiden hallintoelimistä ja muista organisaatioista automaattisesti tehokkaampia ja luotettavampia, vaan avoimuuteen tähtääviä toimintamalleja suunnitellessa on syytä miettiä sekä muotoa että määrää hyvin harkiten, sillä avoimuus voi aiheuttaa myös yllättäviä haittavaikutuksia. Avoimuutta onkin kuvattu joissain yhteyksissä auringonvalometaforan kautta – sopivissa määrin välttämätöntä elämälle, mutta liika-annoksena kuihduttaa minkä tahansa hengiltä (Hood 2006, 3 – 5; Heald 2006, 59 – 61).

Suurimmat avoimuuden esteet tulevat yksityisyyden ja turvallisuuden puolelta. Avoimuus ja yksityisyys ovat mielenkiintoisessa suhteessa toisiinsa nähden: molemmat koetaan tärkeiksi,

mutta toista ei voi parantaa heikentämättä toista. Täydellistä avoimuutta tai yksityisyyttä ei voi pitää mahdollisena tai edes tavoiteltavana tilana, vaan on pyrittävä löytämään paras tasapainopiste molempien välillä (Heald 2006, 65). Myös valtiollinen turvallisuus asettaa väistämättömästi esteitä avoimuuden toteuttamiselle, sillä sotilas- ja turvallisuusorganisaatioiden toiminta perustuu luottamuksellisen tiedon pohjalle.

Avoimuuteen liittyy kuitenkin myös epäsuorempia haasteita. Liika avoimuus voi tehdä esimerkiksi kompromissien tekemisestä neuvottelussa mahdottomia, sillä kukapa haluaisi olla se, joka on ensimmäisenä valmis tekemään myönnytyksiä esim. äänestäjiensä edessä? Entä miten avoimuus pitäisi toteuttaa käytännössä? Vaikka lopputulosten avoimuutta voidaankin pitää yleisesti hyvänä asiana, voiko prosessien avoimuutta toteuttaa ilman kohtuutonta haittaa organisaatioiden toiminnan kannalta? Mm. Healdin mukaan prosessien avoimuus kääntyy usein itseään vastaan ja tekee toiminnasta helposti tehotonta, koska prosessien tehokkuuden mittaaminen on huomattavasti lopputulosten mittaamista vaikeampaa, ja voi aiheuttaa toimijoita häiritseviä efektejä (Heald 2006b, 30 – 31).

Myös perinteinen väite avoimuudesta automaattisesti luottamusta lisäävänä tekijänä asettuu lähemmin tarkastellessa kyseenalaiseksi. O'Neill tutki avoimuuspolitiikan seurauksia Iso-Britanniassa, ja huomasi, että lisääntyvästä hallinnon avoimuudesta huolimatta luottamus hallintoon on tippunut vain yhä matalammaksi. Tarkkoja syy-seuraussuhteita on tietenkin hankalaa todeta objektiivisella tavalla, mutta O'Neill tekee kuitenkin tärkeän havainnon siitä, että avoimuus ei ole itsessään riittävä tae toimivasta puheyhteydestä kansalaisten ja hallinnon välillä (O'Neill 2006, 75 – 77, 81).

O'Neill korostaa myös tarvetta tarkastella avoimuuden laatua sen määrän lisäksi. Esimerkiksi juurikin Iso-Britannian hallinnon tapauksessa avoimuutta on toteutettu monessa yhteydessä tarjoamalla suuri määrä dokumenttimuotoista dataa ilman tarkempaa jaottelua, mikä on ratkaisuna hyödyllään jossain määrin kyseenalainen. On toki parempi, että data on tarjolla lajittelemattomana, kuin että sitä ei olisi tarjolla ollenkaan, mutta käytännössä tavallisen kansalaisen tunne aidosta hallinnon avoimuudesta tuskin on kovinkaan vahva, jos se näkyy vain hankalasti seulottavana dokumenttitulvana, josta ei ota selvää ilman julkishallinnollista asiantuntijuutta. Tietoa on siis aina helppo vapauttaa luettavaksi, mutta pelkkä tiedon

tarjoaminen itsessään ei itsessään korvaa todellista, kaksisuuntaista kommunikaatiota kansalaisten kanssa (emt., 81 – 86).

Kaikki nämä havainnot viittaavat siihen, että avoimuudesta saatava potentiaalinen hyöty voi olla parhaimmillaan hyvinkin merkittävää, mutta avoimuuden nostaminen itsearvoiseksi hyveeksi on lyhytnäköistä ajattelua. Aihepiiriä analysoidessa on syytä säilyttää terve skeptisyys ja ymmärtää, että avoimuuden soveltamiseen ja arviointiin tarvitaan kykyä analysoida aihetta tapauskohtaisesti, seurauksia tarkkaan harkiten. Hoodin kuvailemaan läpinäkyvyyden tärkeyden kritiikittä toisteluun ei kannata siis sortua, vaan avoimuutta tulee tarkastella yhtä kriittisesti kuin mitä tahansa muutakin yhteiskunnallista ilmiötä, kiinnittäen huomiota avoimuuden eri muotoihin ja todellisiin vaikutuksiin. (Hood 2006, 3 – 5).

4 Metodologia

4.1 Tutkimusmenetelmät ja tieteenfilosofiset lähtökohdat

Kuten johdannossa linjattiin, tutkimus pohjautuu kvalitatiivisiin eli laadullisiin tutkimusmenetelmiin. Laadullinen tutkimus rakentuu kolmen pääasiallisen pilarin päälle, eli aiempaan tutkimukseen ja teoriaan, empiiriseen aineistoon ja tutkijan omaan pohdintaan. Kvantitatiiviseen, eli tilastolliseen tutkimukseen verrattaessa kvalitatiivisen tutkimuksen aineisto on usein määrältään vähäisempää ja luonteeltaan enemmän subjektiivisia kokemuksia korostavaa, kuten esim. haastatteluja ja tekstejä tilastojen sijasta. On kuitenkin huomattava, että tutkimussuuntausten välinen raja ei ole täysin mustavalkoinen: osa kvalitatiivisista tutkimuksista voi hyödyntää tilastohenkistä aineistoa, siinä missä kvantitatiivinen tutkimus voi myös soveltaa aineistonaan mm. sellaisia tekstejä, jotka mielletään yleisesti kvalitatiivisen tutkimuksen aineistoksi. Menetelmiä voidaan myös hyödyntää tarvittaessa yhdessä, jos se on mielekästä tutkimuksen kannalta. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006, 6 – 7)

Oma tutkimukseni tulee kuitenkin kallistumaan selvästi perinteisen kvalitatiivisen tutkimuksen malliin, käyttäen aineistonaan haastatteluita ja asiakirjoja, ja pohjautuen laadulliseen analyysiin. Tämä on tutkimuksen aihepiirin huomioiden hyvin luonteva valinta: avoimuus on lähtökohtaisesti teema, jonka mekanismeja on hankala analysoida tilastollisesti. Olisi väärin sanoa, että avoimuutta on mahdotonta mitata lukuina, sillä onhan esimerkiksi mahdollista tarkastella julkisuuteen tuotavien dokumenttien osuutta, mutta pelkkiin lukuihin tarttumisen voi helposti johtaa vääriin johtopäätöksiin. Kuten Heald toteaa, on mahdollista, että tilastollisesti havainnoitava avoimuus ei kuitenkaan käytännössä tarkoita todellista avoimuutta, sillä tiedon määrän lisäksi on arvioitava myös tiedon tulkittavuutta (Heald 2006b, 34 – 35).

Avoimuuden tilastollinen tarkastelu myöskään ei kerro itsessään mitään avoimuuskehityksen taustalla vaikuttavista juurisyistä, joten haastattelututkimus on luonteva tapa kerätä

analysoitavaa aineistoa aiheesta, johon ei välttämättä löydy ollenkaan vastauksia tilastollisessa tai kirjallisessa muodossa. Tästä syystä työni tärkeimpänä aineistonkeruumenetelmänä tulevat olemaan teemahaastattelut, joilla pääsee pureutumaan myös henkilökohtaisiin kokemuksiin aihepiiristä ja keräämään hiljaista tietoa, joka on tärkeässä asemassa organisaation kannalta.

Tieteenfilosofisilta lähtökohdiltani näkisinkin olevani hyvin lähellä Hirsjärven ym. listaamia ihmistutkimuksen lähtökohtia: on ymmärrettävä, että tutkimuksen lähtökohtana tulee olla organistinen eikä mekanistinen malli – totuus on sosiaalisesti konstruoitu, painopisteen tulee olla merkityksien tulkinnassa, sekä tutkijan tulee ymmärtää olevansa itsekin osa todellisuutta ja täten tutkimusprosessia (Hirsjärvi 2009, 17 – 19).

Koska Rajavartiolaitos on allekirjoittaneelle läheinen organisaatio, erityisesti viimeiseen kohtaan on kiinnitettävä erityistä huomiota. Toisaalta aiempi tuntemus organisaatioista ja haastateltavista henkilöistä voi olla eduksi tiedonkeruun kannalta esimerkiksi eräänlaisen kvasiasiantuntijuuden kautta (Alastalo ym. 2017, 224) ja lähtökohtaisesti korkeamman luottamustason myötä (Juvonen 2017, 399), mutta toisaalta se myös edellyttää tutkijalta itseltään tietynlaista itsekriittisyyttä ja ymmärrystä omasta positiostaan tutkittavan asian suhteen (emt., 403).

4.2 Teemahaastattelu menetelmänä

Tutkimuksen pääasiallisena aineistonhankintamenetelmänä toimivat haastattelut, jotka toteutettiin ns. teemahaastattelun keinoin. Teemahaastattelu on mm. Hirsjärven ja Hurmeen lanseeraama metodi, jossa haastattelija ei suorita haastattelua valmiiseen, täysin kiinteään kysymyslistaan pohjaten, vaan pyrkii luomaan avoimemman, teemoihin pohjaavan haastattelupohjan, joka jättää haastattelutilanteessa enemmän liikkumavaraa etenemisen suhteen. Teemahaastattelua voidaankin kutsua tästä syystä ns. puolistrukturoiduksi haastatteluksi.

Metodin pohja löytyy Mertonin, Fiskin ja Kendallin kirjasta *The Focused Interview* (1956). Teemahaastattelu muistuttaa muuten menetelmänä hyvin paljon Mertonin ym. haastattelumallia, mutta laajentaa sen käyttöalaa – *The Focused Interview* lähtee oletuksesta, että kaikilla haastateltavilla on jokin yhteinen kokemus taustalla, teemahaastattelu taas on yleiskäyttöisempi menetelmä, jonka pohjalla on oletus sen käyttökelpoisuudesta kaikkien kokemusten, ajatusten ja tunteiden tutkimiseen (Hirsjärvi & Hurme 2009, 47 – 48).

Teemahaastattelu on metodina siltä osin avoin, ettei se sido tutkijaa tutkimuksensa kokonaisuuden osalta mihinkään tiettyyn metodologiaan, vaan sitä voi soveltaa sekä kvalitatiivisessa että kvantitatiivisessa tutkimuksessa. Tämän tutkimuksen kannalta teemahaastattelun selkein etu on kuitenkin siinä, kuinka se antaa haastateltavalle strukturoitua haastattelua laajemman tilan henkilökohtaisten kokemusten ja tulkintojen korostamiselle.

4.3 Haastatteluiden toteuttaminen

Tutkimushaastattelut toteutettiin loppuvuoden 2019 aikana, otoskokona yhteensä 6 Rajavartiolaitoksen virkamiestä ja upseeria. Koska haastattelumetodina oli teemahaastattelu, haastatteluissa ei käytetty tiukasti ennalta määrättyä kysymysasettelua, joka toistetaan identtisenä jokaisen haastateltavan osalta, vaan keskusteluun jätettiin reilusti tilaa esiin nousevien teemojen käsittelylle. Tarkoituksena oli seurata Kvalen ja Josselsonin ajatusta haastattelusta avoimena ja vuorovaikutteisena tapahtumana, jossa ennakkokysymyksiä tärkeämpää on oikeanlainen valmistautuminen sopivien ja keskusteltua edeltävien prosessikysymysten esittämiseen (Hyvärinen 2017, 29 – 30).

Josselson esittää vaihtoehdoksi jopa haastattelun tekemisen ilman varsinaisia etukäteen valmisteltuja kysymyksiä – tässä mallissa olennaisinta olisi vain haastateltavan ohjaaminen oikean aiheen pariin. Tiedostin kuitenkin tutkimuksen tekijänä kokemattomuuteni haastattelututkimuksien suhteen, ja loin tämän takia haastatteluihin turvaverkoksi väljän temaattisen rungon, johon turvautua, jos haastattelutilanne ei tahdo edetä orgaanisesti

sopivaan suuntaan. Pääasiallisina teemoina olivat siis taustat (keskustelun pohjustus, haastateltavan henkilökohtaisen taustan käsittely), muutokset Rajavartiolaitoksessa (miten muutos näkyy, konkreettiset esimerkit, mielipiteet), muutokset muualla toimintaympäristössä (lainsäädäntö, sidosryhmät) ja tulevaisuus.

On olemassa monenlaisia näkemyksiä siitä, paljonko haastateltavia pitäisi pohjustaa aiheesta ennen varsinaista haastattelutilannetta. Esimerkiksi Tuomi ja Sarajärvi suosittelevat kertomaan haastattelun kohteelle tarkat aiheet ja jopa kysymyksetkin ennakkoon, siinä missä Hyvärinen kuvaa edeltävää ohjeistusta ”kohtalokkaaksi” hyvän haastattelun tekemisen kannalta (Hyvärinen 2017, 38). Omalta osaltani kallistuin tämän tutkimuksen osalta Hyvärisen mallin puolelle, sillä haastateltavat ovat kuitenkin alansa asiantuntijoita, jotka ovat varmasti ehtineet pohtimaan tutkimuksessani käsiteltäviä teemoja jo moneen otteeseen aiemminkin. Liian tarkkojen kysymyksien etukäteen esittäminen sisältää riskin siitä, että haastateltavat ohjautuisivat niiden kautta jo ennalta määrätyille kiskoille haastattelutilanteessa, mikä luonnollisestikin olisi merkittävä haitta tutkimuksen lopputuloksen kannalta – etenkin kun tarkoituksena oli selvittää, että miten haastateltavat itse tulkitsevat avoimuuden käsitettä.

4.4 Analyysiprosessista

Tutkimukseni analyysimenetelmän lähtökohtana on *teoriasidonnaisen analyysin* hyödyntäminen. Teoriasidonnaisessa analyysissä aineiston käsittely ei perustu suoraan teoriaan, mutta on kuitenkin vahvasti teoriakytkennäistä. Aineistoa tarkastellaan ensisijaisesti aineistolähteisesti, mutta taustalla on kuitenkin tässä tapauksessa vahva oletus siitä, että aineistosta tehtävät havainnot voidaan kuitenkin luokitella lopulta taustateorioiden mukaan, eli tässä tapauksessa isomorfismin muotoihin tai soveliaisuuden logiikkaan (Tuomi & Sarajärvi 2002, 98 – 99).

Tätä analyysimallia voidaan kuvailla myös abduktiiviseksi päättelyksi – tutkija hyödyntää siis analyysissä sekä aineistoa että teoriaa parhaansa mukaan, pyrkien parhaaseen

lopputulokseen hyödyntäen molempia siten kuin se tuntuu tarkoituksenmukaiselta. Toisaalta abduktiivisessa päättelyssä on myös omat riskinsä: koska se jättää tutkijalle enemmän pelivaraa päättelyn suhteen eikä ole deduktiivisesti pätevää, on mahdollista, että lopputuloksena syntyy näennäisesti pätevän kuuloisia selitysmalleja, jotka eivät kuitenkaan käytännössä pidä paikkaansa. Esimerkiksi Sajama toteaa, että abduktiivisen päättelyn tuloksien pätevyyttä voidaan tutkia vertailemalla tuloksia vaihtoehtoisii selitysmalleihin, mutta entä jos vaihtoehtoisia selitysmalleja ei olekaan tarjolla? Abduktiivisen päättelyn soveltaminen vaatii siis tutkijalta malttia ja harkittua otetta, jotta välttyään liian innokkailta tai väkisin väännetyiltä lopputuloksilta. (Sajama 2011, 37 – 42)

Tämä poikkeaa esimerkiksi puhtaasti aineistolähtöisestä analyysistä, jossa tutkimusaineistosta itsestään pyritään luomaan oma teoreettinen kokonaisuutensa, pyrkien välttelemään aiempien olemassa olevien teoriamallien muodostamia päättelyreittejä sekä analyysin että lopputuloksen osalta. Käytännössä tämä eroaa teoriasidonnaisesta analyysistä esim. siten, että teoreettiset käsitteet syntyvät aineiston pohjalta, eivätkä pohjaa aiempaan tutkimus- tai teoriapohjaan (Tuomi & Sarajärvi 2002, 97 – 98, 116). Tämä ei olisi ollut tarkoituksenmukainen tapa toimia tämän tutkimuksen kontekstissa, sillä tutkijana halusin nimenomaan testata institutionalististen teorioiden selitysvoimaa Rajavartiolaitoksen muutoksen selittämisessä.

Tutkimuksessa olisi ollut käytännössä mahdollista hyödyntää myös teorialähtöistä analyysimallia, jossa aineisto sovitetaan suoraan teorian asettamaan kehikseen, mutta koen, että teoriasidonnainen analyysi tarjoaa kuitenkin paremmat mahdollisuudet teorian testaamiseen tässä tapauksessa. Tutkijana kuitenkin haluan jättää tarpeeksi liikkumavaraa aineiston tulkinnalle, enkä sitoa itseäni väistämättä yhden tietyn teoriamallin seuraamiseen, siltä varalta, että aineisto ei asetukaan siististi ennalta valittuun teoreettiseen kehikkoon.

Tiivistettynä, tarkoitukseni on siis tarkastella aineistoa ja etsiä aineistosta esiin nousevia, selkeästi erottuvia teemoja koodaamalla, eli luokittelemalla haastattelumateriaalia aineistosta itsestään löytyvien teemojen pohjalta, verraten analyysiprosessin lopussa näitä teemoja työn teoriapohjaan.

5 Tutkimuksen aineisto esiteltyinä

Tutkimuksen aineistopohjana toimivat yllä kuvatun metodologian mukaisesti toteutetut teemahaastattelut, kuin myös Rajavartiolaitokseen liittyvä dokumenttiaineisto, joka koostuu Rajavartiolaitoksen sisäiseen käyttöön luoduista asiakirjoista.

Haastatteluita suoritettiin yhteensä kuusi kappaletta syksyn 2019 aikana, josta syntyi yhteensä 410 minuuttia, eli vajaat 7 tuntia aineistoa. Keskiarvon haastattelun pituus oli 68 minuuttia. Haastateltavien joukkoon kuului yhteensä 4 Rajavartiolaitoksen upseerin virassa toimivaa henkilöä, kuin myös 2 Rajavartiolaitokselle työskentelevää siviilihenkilöä. Kaikki haastateltavat työskentelevät Rajavartiolaitoksen esikunnassa Helsingissä.

Haastattelut suoritettiin seuraavalla temaattisella kaavalla kaikkien haastateltavien osalta:

- I) Taustat – mitä kautta haastateltava on päätenyt nykyisiin tehtäviinsä, mitkä teemat ovat korostuneet työuran aikana suoritettujen tehtävien suhteen? (luottamuksellisista syistä tätä dataa ei hyödynnetä suoraan tutkimustekstissä, mutta annetut vastaukset antavat kuitenkin kontekstia haastatteluvastausten taustalle tutkijan käyttöön)
- II) Muutokset Rajavartiolaitoksessa – mitä suuria muutoksia Rajavartiolaitos on käynyt läpi haastateltavan työuran aikana sisäiseen, sidosryhmälliseen ja julkiseen avoimuuteen liittyen? Mitä muita suuria organisaatiokulttuurillisia muutoksia on voitu havaita? Rajavartiolaitoksen maine?
- III) Muutokset toimintaympäristössä – mitkä toimijat ovat toimineet esimerkkinä Rajavartiolaitokselle muutosprosessissa? Mitä uusia haasteita Rajavartiolaitos on kohdannut muun yhteiskunnan puolelta? Miten Rajavartiolaitoksen toimintamallit vertautuvat muihin viranomaistoimijoihin?
- IV) Tulevaisuus – mitä haasteita uskot Rajavartiolaitoksen kohtaavan jatkossa, mihin pitäisi panostaa, mitä kehityskohteita on jo havainnoitu?

Temaattinen rakenne ei kuitenkaan ohjannut haastatteluja ehdottoman tiukassa järjestyksessä, vaan toimi lähinnä eräänlaisena ”tarkastuslistana” sen osalta, mitä teemoja haastatteluissa tulisi käsitellä. Kuten aiemmassa luvussa kuvattiinkin, haastatteluja lähdettiin tekemään tarkoituksenmukaisesti avoimella rakenteella, jossa haastateltavalle jätettiin reilusti tilaa ohjata keskustelua tärkeäksi kokemiensa seikkojen suuntaan.

Haastattelujen ehtona ollut luottamuksellisuuden vaatimus ei valitettavasti mahdollista yksittäisten haastateltavien taustojen tarkkaa erittelemistä, mutta yleisellä tasolla voin kuitenkin todeta, että jokaisella haastateltavalla on takanaan pitkä ura Rajavartiolaitoksella – moni on aloittanut työnsä laitoksessa jo 90-luvulla. On myös huomattava, että Rajavartiolaitoksen upseerit vaihtavat tehtäviään laitoksen sisällä suhteellisen tiheässä syklissä (tyypillisimmin parin – viiden vuoden välein), eli samoilla henkilöillä on tyypillisesti kokemusta useanlaisista tehtävistä.

Analyysiosiossa lainaukset haastatteluista on koodattu seuraavan järjestelmän mukaisesti: haastatellut neljä upseeria esiintyvät tunnuskoodeilla UpsA, UpsB, UpsC ja UpsD, siinä missä haastatellut siviiliviranomaiset esiintyvät tunnuskoodeilla SivE ja SivF.

Tutkimuskäyttöön luovutettiin myös viestintälinjauksia selventävää sisäistä dokumentaatiota, johon sisältyy mm. viestintäsuunnitelmia ja -strategioita, sisäisiä määräyksiä ja ohjeita & Rajavartiolaitoksen tunnettuutta ja mainetta mittaavia bränditutkimuksia. Valitettavasti dokumentaatio ei kuitenkaan yllä yksityiskohtaisesti kovinkaan kauas historiaan, vaan esimerkiksi 90-luvun käytäntöjen analyysi tulee olemaan haastatteluaineiston varassa. Tämän ei kuitenkaan pitäisi estää 90-luvun tapahtumien analysoimista, sillä haastatteluaineisto sisältää ajankuvan kuvailua useammastakin eri perspektiivistä, sekä työn oli alun perinkin tarkoitus nojata enemmän haastatteluaineistoon kuin valmiiseen dokumentaatioon.

Tarkka listaus tutkimuksessa käytettävästä, käyttööni luovutetusta dokumenttiaineistosta:

- Rajavartiolaitoksen viestintäsuunnitelma 2017, 2019-2023 (VS2017, VS2019)
- Mainetutkimukset 2007, 2015, 2018 (MT2007, MT2015, MT2018)
- Viestintästrategia 2015 (VSTR2015)
- Viestintämääräys 2019 (VM2019)

Näistä kahdesta aineistokokonaisuudesta haastattelut ovat tutkimuksen analyysin kannalta huomattavasti kriittisemmässä roolissa, sillä dokumentaatio antaa lähinnä yleisluontoista kuvailua käytännöistä, tavoitteista ja näiden toteutumisesta, eikä täten anna ikkunaa muutosten juurisyiden tarkastelemiseen. Materiaali antoi kuitenkin hyvää pohjaa haastattelukysymysten ja -teemojen pohtimiseen esimerkiksi brändi- ja mainetutkimusten tulosten osalta, ja antaa samalla myös näkökulmaa siihen, että missä määrin haastatteluissa esiin nousseet teemat näkyvät myös virallisessa ohjeistuksessa ja suunnittelutyössä.

6 Analyysi

Haastattelujen kokonaiskuva tarkastellessa aineistosta nousi esiin kolme pääasiallista teemaa, joiden alle tutkimushaastattelujen tulokset on loogisinta lajitella. Nämä ovat *organisaation sisäinen avoimuus* (dokumenttien saatavuus, sisäinen viestintä), *sidosryhmien välinen avoimuus* (tiedonvaihto viranomaisten välillä kotimaassa ja kansainvälisissä ympäristöissä) ja *julkinen avoimuus* (viestintä ja tiedon välittäminen suurelle yleisölle).

Kuten metodologialuvussani totesinkin, tutkimuksessa tullaan käyttämään teoriasidonnaista analyysiä, jossa esiin nousseet teemat esitellään ensin alateemoittain lajiteltuna kolmen yllämainitun pääteeman alle, jonka jälkeen esiin nousseita teemoja tarkastellaan tutkimuksen varsinaisen teoriakehyksen, eli DiMaggion ja Powellin isomorfisuusteorian ja Marchin & Olsenin kuvaileman soveliaisuuden logiikan kautta.

6.1 Sisäinen avoimuus

Ensialkuun on hyvä todeta, että muutokset sisäisen avoimuuden suhteen 90-luvulta nykypäivään asti koettiin haastateltujen keskuudessa pääosin melko pieninä – ainakin ennen kuin aihetta alettiin miettimään yksityiskohtaisesti tarkentavien kysymysten kautta. Suurin osa haastatelluista ei osannut nimetä mitään suurta yksittäistä taitekohtaa, joskin muutama haastateltava kyllä totesi, että sisäinen viestintä henkilöstölle on kehittynyt vuosikymmen vuosikymmeneltä avoimempaan suuntaan mm. sisäisten viestintätilaisuuksien lisääntymisen myötä, joissa kerrotaan laajemmin organisaatiossa tapahtuvista ajankohtaisista asioista (UpsD, SivF) ja yksi kuvasi laajempaakin avoimemmaksi kehittymistä (UpsB).

Toisaalta myös muutoksen muuten vähäiseksi kokeneet haastateltavat korostivat *digitalisaation* vaikutuksia, eli asiakirjojen ja tiedotteiden siirtymistä paperilta tietokoneelle.

”Onhan se tietysti muuttunut siitä (sisäinen viestintä 90-luvulta), mutta ero johtuu tietysti pitkälti siitä, että järjestelmät ovat kehittyneet, on esimerkiksi intra, jonka kautta henkilöstölle pystytään jakamaan tietoa helposti ja aiempaa enemmän.”
(SivE)

Tuloksena tämä ei ollut tietenkään mitenkään yllättävä, sillä käytännössä mistä tahansa julkishallinnollisesta organisaatiosta saisi saman vastauksen vastaavaa ajanjaksoa 90-luvulta nykypäivään siirtymää tarkastelemalla. Rajavartiolaitoksen tapauksessa tämä siirtymä käytännössä tarkoitti sisäisen viestinnän painopisteen keskittymistä organisaation omaan intranettiin, joka toimii organisaation keskitettynä informaationlähteenä. Avoimuuden kannalta suurin hyöty koettiin kuitenkin asiakirjojen saatavuuden osalta: vaikka ennen tietokoneaikaa Rajavartiolaitoksella työskennelleet haastateltavat kokivat, että tarvittavaan tietoon pääsi käsiksi hyvin 90-luvullakin, asiakirjojen digitaaliseen muotoon siirtyminen on kuitenkin tehnyt tiedonsaannista vielä jossain määrin helpompaa käytännössä kaikkien mielestä.

Haastateltavat nostivat esiin myös henkilöstön *tiedonhalun*. Koettiin, että vaikka henkilöstöllä onkin sinällään tärkeitä syitä vaatia tietoa esim. työolosuhteisiin vaikuttavista organisaatiomuutoksista, kaikkia esiin nousevia vaatimuksia sisäisen avoimuuden osalta on mahdotonta täyttää. Haastatteluissa nousi esiin, että työhyvinvointikyselyissä on ollut toistuvana teemana, kuinka osa henkilöstöstä kaipaisi edelleen enemmän informaatiota (UpsC, UpsD, SivF), vaikka osa haastateltavista totesi, että tiedottamisessa toteutetaan jo nyt niin avointa linjaa kuin ylipäättään on mahdollista organisaation luonteen vuoksi (UpsC, UpsD).

”Aina jotkut ovat tietenkin informoidumpia kuin toiset, ja se voi toki aina aiheuttaa närää, että miksi toiset tietää ja toiset ei... Tiedon kulku on ollut tyhissä (työhyvinvointikyselyissä) sellaisena kestoaiheena esillä sellaisena ettei se toimi, työntekijät kokevat saavat informaatiota liian vähän” (SivF)

Tieto ei kulje välttämättä yhtä tehokkaasti kaikille, etenkin esikunnan ulkopuolelle vartiostojen henkilökunnan suuntaan. Havainto oli siltä osin relevantti, että tiedostan

tutkijana itsekin pelkästään esikunnan henkilöstön haastattelemisen vaikuttavan merkittävästi tutkimuksen tuloksiin: koska haastateltavat ovat joko keskijohtoa ja/tai tietotyötä asiantuntijan roolissa tekeviä, on hyvin todennäköistä, että organisaation sisäiseen tietoon käsiksi pääseminen on haastateltaville keskivertoa organisaation työntekijää helpompaa. Tältä osin olisikin ollut antoisaa laajentaa tutkimusta myös esikunnan ulkopuolelle useampaankin organisaation portaaseen, jos se olisi ollut tutkimuksen mittakaavassa mahdollista.

Esiin nousi myös näkökulma, jossa kehoitettiin vertaamaan Rajavartiolaitoksen sisäistä avoimuutta yksityisten yritysten toimintamalleihin ja muualle valtionhallintoon:

"...jos meitä verrataan yksityisiin firmoihin, peilaan kavereihini ym. jotka on yksityisissä firmoissa töissä ja miten asiat siellä järjestetään, niin sitten siihen verrattuna meillä on aivan huippu sisäinen tiedotus: joku Nokia, ilmoitetaan perjantaina että maanantai-aamuna on henkilöstöpalaveri, siellä on kaikki hiki valuen ja maanantaina ilmoitetaan että YT:t alkaa kuin salama kirkkaalta taivaalta, niin olen miettinyt ettei meillä ole koskaan tullut sellaista tilannetta että joku asia meidän sisältä olisi tullut kuin salama kirkkaalta taivaalta." (UpsD)

"pitkään muualla valtionhallinnossa aiemmin työskennelleet ja meille siirtyneet ovat olleet kovasti tyytyväisiä tähän tiedonsaantiin... ...meillä tietää mukavasti laajemminkin mitä RVL:ssä tapahtuu" (UpsD)

Historiallisesti on otettava huomioon, että Rajavartiolaitoskin on joutunut menneinä vuosikymmeninä miettimään omaa sisäisistä asioistaan tiedottamista. Esimerkiksi lukuisat valtionaloudellisesta tilanteesta johtuneet sopeutumistoimet ovat vaatineet aktiivisemmän tiedotuslinjan omaksumista organisaation paikoitellen kipeisiinkin muutoksiin liittyen:

"Periaate on tällä hetkellä se, että oman henkilöstön täytyy tietää ennen kuin asiasta tullaan ulos, omaa väkeä tiedotetaan merkittävistä Rajavartiolaitosta koskevista asioista... ...tähän varmaan liittyy se, että Rajavartiolaitos on ollut sopeuttamistoimien kohteena... ...joka vuosi on niistetty ja niistetty pois... Nämä on myös ollut varmaan sellaisia vaikuttavia tekijöitä, joita on pitänyt perustella" (UpsA)

Oma efektinsä uskottiin olevan myös siviilihenkilöstön määrän kasvulla: siinä, missä upseerit pääsevät näkemään laitosta useammasta näkökulmasta upseerikierron kautta, siviilihenkilöstön asemoituminen organisaatioon on yleensä staattisempaa. Koska korkeakoulutetulla asiantuntijatason henkilöstöllä on usein oma ammatillinen mielenkiintonsa alan toimintaan omaa välitöntä tehtävänsä laajemmalla tasolla, eikä heillä ole samaa mahdollisuutta tehtävien vaihtoon ja siitä syntyvään perspektiivin laajenemiseen kuin upseereilla, syntyy vaateita organisaation sisäisen tiedonkulun tehostamiseksi (SivF).

Eräs haastateltu upseeri korosti, että tähän on pyritty vastaamaan mm. niin sanotulla *maksimaalisen sisäisen viestinnän* linjauksella:

”Viiden vuoden sisään on kokeiltu maksimaalista sisäistä viestintää, joka tarkoittaa sitä, että vähintään kerran kuussa kaikki koolle ja kerrotaan kaikki, mikä on mahdollista kertoa ja tarjotaan henkilöstölle mahdollisuus kysyä kysymyksiä” (UpsD)

”Omat kokemukset sisäisestä viestinnästä on, että sieltä aina löytyy muutama henkilö, jotka eivät omasta mielestä saa tarpeeksi sitä tietoa... ..se sitten todettiin, että kerrotaan helvetti ihan kaikki mitä voidaan kertoa, kunhan ei ole punaleimapaperia” (UpsD)

6.2 Avoimuus sidosryhmien kanssa toimiessa

Nykypäivänä Rajavartiolaitos toimii päivittäisellä tasolla yhteistyössä muiden viranomaisten tasolla niin kansallisissa kuin kansainvälisissäkin ympäristöissä. Sidoryhmistä keskustellessa esiin nousi selkeä jako *kotimaisen* ja *eurooppalaisen* kontekstin välille.

Haastateltavat kokivat kotimaisten viranomaisten yhteistyön toimivan tehokkaasta ja hyvän luottamuksen ilmapiirissä, erityisesti ns. PTR-yhteistyön (Poliisi, Tulli ja Raja) ja Puolustusvoimien kanssa. Yhteistyöllä näiden organisaatioiden kanssa on pitkät perinteet ja toiminta on kehittynyt siinä määrin rutiininomaiseksi, että tarvetta tiedon panttaamiseen ei nykyisellään käytännössä ole ja suomalaisen viranomaisyhteistyön tehokkuutta kerrottiin välillä hämmästelävän ulkomaillakin (UpsB, UpsD). Haastatteluissa nousi arvattavasti esiin,

että kotimaisessakin viranomaisyhteistyössä tulee välillä haasteita henkilöityvien kiistojen myötä, etenkin puhutaan viranomaisten toimialojen rajoja koskevasta toiminnasta, mutta merkittävänä tekijänä kuitenkin nähtiin, että tämä ei ole vallitseva asenne koko organisaation mittakaavassa vaan kyse on lähinnä yksittäistapauksista. Haastatteluissa nousi esiin, kuinka maailmalla toimiessa näkee, että tämä ei ole mikään itsestäänselvyys:

”Kun tuolla (ulkomailla) on käynyt, niin siellä näkee, että se viranomaisyhteistyö jonkun poliisin ja tullin kanssa, se lähtee alhaalta ylös asti se asenne että "hei, teillä ei ole mitään asiaa tänne, pysykää poissa", se lähtee ihan ruohonjuuritasolla. Meillä ruohonjuuritasolla poliisi ja tullimies, tai joku rajamies, ei niillä ole mitään kinaa eikä ne tiedäkään, jos ylätasolla on jotain kinaa. Siinä on vissi kulttuurillinen ero suomenmaassa, se yhdessä tekemisen meininki, niin kuin pressakin sanoo, se toimii Suomessa, en tiedä mistä se tulee, onko se talvisodasta lähtenyt vai mistä... ..ehkä se on pienen maan etu” (UpsD)

Aina ei kuitenkaan ole ollut näin, sillä haastatteluissa nousi esiin, että aiemmin tiedosta on pidetty tiukemmin kiinni myös kotimaisessa kontekstissa. Haastatellun siviilivirkamiehen sanoin:

”Organisaatioiden välisessä yhteistyössä on myös tapahtunut suuri muutos 20 vuoden aikana. RLV:n/Raja- ja meriosaston yhteistyö esim. Puolustusvoimien, Supon, UM:n, KRP:n kanssa on lisääntynyt merkittävästi. Samoin tiedon ja esimerkiksi analyysien ja raporttien vaihto, kuten myös asiantuntijoiden tapaamiset, ovat lisääntyneet merkittävästi. Aiemmin oltiin hyvin tarkkoja esimerkiksi siitä, mille taholle mitäkin raporteja toimitettiin eli tietyt asiat haluttiin ns. pitää omina. Nykyään tällaista "tiedon panttaamista" ei enää harrasteta.” (SivE)

Osin tämä linja perustui pragmaattisiin huoliin Rajavartiolaitoksen asemasta: kuten laitoksen historiaa linjaavassa kappaleessa jo todettiin, keskustelu Rajavartiolaitoksen sulauttamisesta jonkun muun turvallisuusviranomaisen osaksi (eli käytännössä Puolustusvoimiin) oli aikanaan konkreettinen uhka, mikä näkyi myös laitoksen toiminnan ja päätöksenteon puolella (Kosonen & Pohjonen 1994, 485 – 495). Haastatteluissakin kävi hyvin ilmi, että

Rajavartiolaitoksessa on kannettu vuosikymmenien ajan konkreettisesti huolta laitoksen itsenäisyydestä, mikä näkyy päätöksenteossa ja strategisessa sidosryhmäviestinnässä esim. poliitikkojen suuntaan (UpsC).

Eurooppalaisessa kontekstissa Suomi on ollut kokoonsa nähden uniikissa asemassa yhteistyön kehittämisen osalta, erityisesti Euroopan yhteisen rajaturvallisuusviraston Frontexin perustamisen osalta. Frontex on mahdollistanut tiedonvaihdon kehittymistä Euroopan sisällä mm. tilannetiedon osalta, mutta myös operatiivisten mallien ja käytäntöjen osalta. Haastatellut totesivat, että Suomi on ollut hyvin valmis jakamaan mallejaan muiden käyttöön, osittain halusta kehittää yhteistyötä, osittain täysin pragmaattisista syistä: jos Suomessa on onnistuttu kehittämään esim. toimiva järjestely jonkin Rajavartiolaitoksen toimialueeseen liittyvän asian osalta, on parempi yrittää saada järjestely standardiksi Frontexin jäsenjärjestöjen keskuudessa, kuin ottaa riski siitä, että jokin toinen ja huonommin toimiva ratkaisu tulisi standardiksi.

"Pointtina monessa asiassa meillä on ollut se, että minkä takia me ollaan aktiivisia oltu, on se että meillä on ollut jo joku malli olemassa, ja meillä on pelkona se, että EU tulee ja tehdään joku malli joka ei ole meidän mielen mukainen, mistä syystä me halutaan olla aktiivisia, ensimmäisiä, ja ohjata, näyttää EU:lle että näin se pitäisi tehdä, niin meidän ei tarvitse sitten muuttaa omassa toiminnassamme mitään. Koska siinä on sitten vaarana, että jos se menee sitten jonkun toisen maan mallin mukaan, joka on kivikaudelta, niin se on sitten huono juttu meille, parempi meille, että menee meidän mallin mukaan." (UpsD)

Suomalaisten rajaviranomaisten aktiivinen rooli eurooppalaisten toimintamallien ja järjestelmien kehityksessä ei siis pohjaannu pelkästään altruistisiin motiiveihin, vaan myös omien, hyväksi koettujen toimintamallien turvaaminen on ollut prioriteettina. Tämä voidaan nähdä tietynlaisena tapana hallita organisaatiokentällä vaikuttavan pakottavan isomorfismin etenemissuuntaa: koska turvallisuusviranomaiset tietävät hyvin, että Euroopassa pyritään toiminnan yhdenmukaisuuteen monien asioiden osalta, on käytännöllistä tunnustaa tosiasiat ja toimia aloitteellisesti omien mallien levittämiseksi.

6.3 Julkinen avoimuus – reaktiivisesta aktiiviseksi viestijäksi

Työn kokonaiskuvaa tarkastellessa ehdottomasti suurimmat yksittäiset kehitysaskeleet on otettu suurelle yleisölle kohdistetun avoimuuden, ja tältä osin vielä erityisesti viestinnän osalta. Koska suurin osa tutkimuksen havainnoista liittyy juuri tähän aihepiiriin, kappale on loogisinta jaotella useampaan erilliseen kokonaisuuteen.

Todettakoon, että vaikka haastatteluissa korostuikin vahvasti viestinnälliset elementit julkisesta avoimuudesta keskustellessa, Rajavartiolaitos julkishallinnollisena organisaationa tarjoaa laajasti dataa toiminnastaan muutenkin kuin viestinnällisten toimien muodossa. Esimerkiksi Rajavartiolaitoksen verkkosivuilta voi käydä tarkastamassa viraston ja ministeriön välisiä tulossopimuksia, tilinpäätöksiä ja toimintakertomuksia, kuin myös tulossuunnitelmia ja toiminta- ja taloussuunnitelmia, jotka antavat yllättävänkin yksityiskohtaisen katsauksen laitoksen toiminnan mittakaavaan, avainlukuihin ja toiminnallisiin muutoksiin. Tältä osin dataa on enemmän tarjolla kuin esim. Puolustusvoimien osalta, sillä Puolustusvoimien toimintasuunnitelma on salattu julkisuuslain 21.5.1999/621 24 §:n kymmenennen kohdan perusteella.

Lisäksi kansalaisella on mahdollista tarkastaa omat tietonsa pyynnöstä Rajavartiolaitoksen rekistereistä, *lain henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa 639/2019* mukaisesti, edellyttäen että annettava tieto ei vaaranna tutkintaa tai paljasta yksityiskohtia Rajavartiolaitoksen toimintamenetelmistä – aivan samalla tavalla kuin Poliisinkin tapauksessa. Lakisääteiset velvoitteet tietojen luovuttamisesta eivät kuitenkaan nousseet kovinkaan mainittavaksi puheenaiheeksi haastatteluissa, syyksi oletan sitä, että nämä tiedonantovelvoitteet pohjaavat samaan lakipohjaan kuin vastaavat avoimuusvelvoitteet muuallakin julkishallinnossa, jolloin ne eivät ole varsinaisesti kiinnostavaa tarkasteltavaa nimenomaan yksittäisen organisaation toimintaa tarkastellessa. Näiden tarkempi analysoiminen olisikin mielekkäämpää lähinnä laajempaa yhteiskunnallista lainsäädäntöprosessia tarkastellessa.

6.3.1 Lähtötilanne kylmän sodan vuosina ja 90-luvulla

Kylmän sodan ajan ja vielä 90-luvulla Rajavartiolaitos oli hiljainen viestijä, joka ei juurikaan halunnut pitää itsestään ääntä - jo työn alussa mainittua entistä päällikköä, kenraaliluutnantti Jaakko Kaukasta lainaten:

”...mutta poliittinen tilanne oli silloin sellainen, että rajatapahtumista ei puhuttu. Mitä vähemmän rajalta tuli uutisia, sen parempi. Itseasiassa rajalta ei saanut tulla uutisia.” (Kaasinen 2018)

Käytännössä laitoksen kommunikaatiolinja suureen yleisöön oli tässä vaiheessa puhtaasti reaktiivinen: mediajulkisuutta ei haluttu, vaan se koettiin jopa tietynlaisena pakollisena pahana. Esimerkiksi haastattelemani 90-luvun itse kokeneet upseerit kuvailivat tilannetta seuraavin sanoin:

”Ollaan oltu reagoivia, tiedotettiin toki tapahtumista, mutta paljon oli sitä että joku toimittaja oli kuullut jostain jotain ja otti yhteyttä ja me vain reagoitiin, me oltiin reagoivia hirveän pitkään, ei meillä ollut kunnan mediastrategiaa” (UpsA)

”Kyllä se oli niin kuin se viestintä, silloin suhtautui viestintään, jos media otti yhteyttä johonkin, niin se oli erittäin suuri asia, jos vaikka paikallislehti otti yhteyttä, ja sitä oli hyvin varovainen, kun oli hyvin kokematonkin, viestintä oli hyvin vaalittu, viestintä meni vain tiettyjen henkilöiden kautta, siinä oltiin kieli keskellä suuta... On menty avoimempaan suuntaan, yhä suurempi joukko voi olla median kanssa tekemisissä. Ei silloinkaan kielletty jyrkästi mitään, mutta sellainen varovaisuus oli leimaavaa median kanssa toimiessa. Nykyään yhteistoiminta on luontevaa ja välttämätöntä, mutta silloin media, miten sen sanoisi, se ehkä koettiin negatiiviseksi asiaksi silloin median kanssa toiminta tietyillä tasolla... ...varauksellinen suhtautuminen oli siihen, miksi media on kiinnostunut, ennen kuin tuli ymmärrystä ja mediakoulutusta, että media on mahdollisuus ja kannattaa käyttää, opetettiin viestintää... Se media ei ole pelottava peikko, vaan hyvä kumppani kun on koulutusta asiaan” (UpsB)

Viestinnällinen toiminta oli äärimmäisen keskitettyä. Koska viestinnällisten virheiden pelko oli koko ajan pinnalla, vastuu viestittämisestä oli vartiostoissa nimenomaan vartiostojen ylimmällä johdolla, eli apulaiskomentajalla tai komentajalla, ja silloinkin kaikkea tiedottamista harkittiin pitkään ja tarkasti.

"Korkeammat upseerit vartiostossa, niin ne hieroivat sitä tiedotetta, todella että pilkku ja oikeinkirjoitus on viimeisen päälle ja tosi tarkkaa oli, jäivät sillä tavalla mieleen prosesseina, että hierottiin ja hierottiin" (UpsA)

Hiljaisuuden linja ei kuitenkaan koskenut koko organisaatiota samalla tapaa, vaan keskittyi nimenomaan maarajalla toimivien vartiostojen toimintaan. Suurin osa haastateltavista nosti esiin, että toimintamallit olivat mm. merivartiostojen puolella huomattavasti avoimempia ja joustavampia. Pääosin tämä johtuu tehtävien luonteesta, sillä merivartiostojen suorittamat tehtävät on koettu helpommiksi viestittäviksi mm. tyypillisesti epäpoliittisen luonteensa vuoksi:

"Meripelastuksestahan aina on tiedotettu, se on käytännössä aina ollut se mistä on ollut helppo, tai helpompi tiedottaa, koska silloin tehdään yleistä hyvää, ihmisten pelastamista ja auttamista, se on ollut sellainen helppo aihe RVL:lle." (UpsA)

"...tuolloin merivartiostoissa tiedotuspolitiikka oli vapaampaa kuin maarajan vartiostoissa, eli meripelastustapahtumista pystyttiin tiedottamaan, koska niihin ei liittynyt minkäänlaisia poliittisia ulottuvuuksia" (SivE)

Maarajaa valvovien vartiostojen viestinnällistä toimintaa ohjasikin hyvin pitkälti Suomen erikoislaatuinen poliittinen tilanne Neuvostoliiton kanssa. Käytännössä mitään itänaapuria potentiaalisesti ärsyttävää tietoa ei haluttu julkaista, ja jos jotain oli pakko tiedottaa, päätöksenteko tehtiin käytännössä ulkoministeriön tai presidentin kanslian puolella (UpsC). Eli vaikka hiljaisuuden kulttuuri olikin ehtinyt iskostua laitokseen itseään ylläpitäväksi perinteeksi, suuren muutoksen tekeminen Rajavartiolaitoksen tasolla olisi ollut kuitenkin mahdotonta monien asioiden osalta ennen suurempaa yhteiskunnallista muutosta.

6.3.2 Viestinnän uudistamisesta

Vaikka suurimmat viestinnälliset esteet poistuivatkin Rajavartiolaitoksen toiminnasta Neuvostoliiton kaaduttua ja Suomen astuessa uuteen aikaan mm. EU-jäsenyyden kautta, vanhat tavat olivat silti edelleen tiukassa vanhaan hiljaisuuden linjaan tottuneiden upseerien keskuudessa. Siitäkin huolimatta, että laitoksen johdolla oli selkeä suunnitelma uudistaa toimintaa avoimempaan malliin, muutoksen toteuttamisessa kesti kuitenkin oma aikansa:

”Oli niitä vanhempia upseereja, jotka oli tottuneet vanhaan toimintamalliin eikä välttämättä pystynyt sisäistämään muutosta, niin se sitten tietysti vaati oman aikansa, että meni ihan täysin läpi. Oma käsitykseni on, en tietysti ollut silloin juuri tässä talossa, mutta että laitoksen johto ajoi sen muutoksen läpi aika taitavasti... .. se muutos salavartiolaitoksesta oli jo tapahtunut (viitaten 90-luvun loppupuolen tilanteeseen), mutta se vanha aika oli kuitenkin sen verran lähellä lähimenneisyydessä, että sen pystyi huomaamaan itse, etenkin vanhojen upseerien ajatusmaailmassa” (UpsC)

Merkittävin paradigmanmuutos 90-luvun loppupuolella oli uusi periaate siitä, että *jokainen on viestijä* (UpsA, UpsC). Siinä missä viestiminen oli aiemmin rajoitettu vartiostojen komentajatasolle, nyt korostettiin, että jokainen voi olla tarvittaessa viestijänä omaa työtään koskevilla asioilla. Ajatuksena oli, että on tarkoituksenmukaista, että tiedotusvastuu asioista kuuluu niille, jotka käytännössä tietävät aiheesta eniten, eikä kaikkea ole mielekästä kierrättää aina vartioston johtotason kautta. Periaatetta korostetaankin yhä edelleen Rajavartiolaitoksen viestintää ohjaavissa suunnitelmissa ja määräyksissä (VSTR2015, VS2017, VS2019, VM2019).

”Nyt meillä on normit kunnossa ja korostetaan sitä, että jokainen Rajavartiolaitoksen työntekijä on viestijä. Sellainen todella painokas korostaminen, jokaisen täytyy ymmärtää, että minä viestin.” (UpsA)

”90-luvun lopulla painotettiin kovasti, että jokainen on tiedottaja, jokainen vastaa tiedottamisesta oman toimensa osalta. Olkoot sitten mikä tahansa

organisaatioyksikkö, kun aiemmin oman käsitykseni mukaan, jos joku tiedotti vartiostosta, niin se ei ollut kukaan muu kuin apulaiskomentaja.” (UpsC)

90-luvun toimintaympäristöllisten muutosten koettiin muutenkin uudistaneen organisaatiota hyvin merkittävästi, kuvailtiinpa jopa, että organisaatiosta tuli muutenkin käytännössä täysin uusi kokonaisuus. Kun uudet tehtävät siirsivät Rajavartiolaitoksen viranhaltijoiden työnkuvaa lähemmäs kansalaisia, se vaikutti myös organisaation henkilöstön kokemukseen omasta roolistaan yhteiskunnassa. Vaikka osa henkilöstöstä ei koskaan päässyt irti vanhasta hiljaisuuden linjasta, suuri osa kuitenkin koki muutostarpeen välttämättömänä. Tämän voi nähdä esimerkkinä soveliaisuuden logiikasta käytännössä – mikä oli vielä hyväksyttävää kylmän sodan aikaan, ei ollut enää kestävä malli uuteen aikaan astuessa, vaan rajamiehen ja -upseerin roolin oli mukauduttava muun yhteiskunnan muutokseen.

”Siihen ei kuulunut vain se viestinnän uudistaminen, vaan tuli uusia tehtäviä ja EU-jäsenyyden myötä myös toimintaympäristö muuttui, eli laitos muuttui 90-luvun aikana totaalisesti, lähestulkoon uudeksi laitokseksi.” (UpsC)

”Ei oltu enää metsässä, pelkästään metsässä, poissa ihmisten näkyviltä ja sitten oltiin saaristossa niin sieltäkin väkeä lähti sitten satamiin, ihmisten keskelle, ja siitä varmaan alkanut sellainen prosessi, että ollaan osa yhteiskuntaa.” (UpsA)

Mutta vaikka yleinen asenne viestintään ja avoimuuteen kansalaisia kohtaan kehittyikin vapaampaan suuntaan, seuraava suuri haaste kohdattiin siinä vaiheessa, kun viestintä alkoi siirtymään perinteisestä mediasta internetin puolelle. Rajavartiolaitos ei suinkaan ollut ensimmäisten joukossa hyödyntämässä tekniikan tarjoamia mahdollisuuksia, vaan suhde uusiin viestintämetodeihin oli aluksi hyvin varovainen, potentiaalisesti jopa väisteleväksi kuvailtava.

”Se oli aika jännä nähdä, että mikään taho ei halunnut linjata, että mennään someen, sitä pelättiin älyttömästi että mitä se aiheuttaa, mä luulen näin, ei tätä koskaan puhuttu näin, mutta ajateltiin että oli paljon vaaroja ja riskejä” (UpsA)

Tältä osin suurempaa muutosta saatiin odotella vielä useammankin vuoden ajan, siinä missä esimerkiksi Poliisi ja Puolustusvoimat aktivoituivat uusiin viestintämalleihin selvästi

Rajavartiolaitosta aiemmin. Rajavartiolaitos seurasi tätä mallia vasta myöhemmin, muiden kokemuksia seuraten ja silloinkin aluksi varovaisesti – ensimmäisiä askeleita sosiaalisen median maailmaan kuvattiin mm. erään upseerin toimesta sanoin *oltiin mukamas somessa, mutta ei me olla oltu silloin vielä somessa* (UpsA). Viestinnän fokus oli aluksi lähinnä rekrytointiin liittyvässä materiaalissa, eli tahti oli hidas, eikä sisältöä voinut pitää kovinkaan informatiivisena, mutta mukaan menttiin, kun muutkin turvallisuusviranomaiset olivat tehneet saman aiemmin: tämä on erittäin selkeä esimerkki mimeettisestä isomorfismista, jossa omaa organisaatiota aletaan uudistamaan muiden tarjoaman esimerkin pohjalta epävarmuuden edessä.

Mielenkiintoisena havaintona merkittävin aktivoituminen sosiaalisessa mediassa ei syntynyt suoraan johdon linjauksien pohjalta, vaan organisaation keskitasolta - varsinainen aktivoituminen sosiaalisen median puolella käynnistyi merivartiostoista, jotka omasta aloitteestaan päättivät aloittaa aktiivisemmän viestintälinjan, vaikka koko organisaation tasolla ei ollutkaan varsinaisia linjauksia asian suhteen. Kokeilu otettiin vastaan lopulta positiivisesti, eräs haastateltu upseeri totesikin, että *”myöhemmin kysyttiin, että miksi muut eivät ole siellä somessa, kun merivartiostotkin ovat siellä”*. (UpsA)

Tämä on hyvä muistutus siitä, että vaikka sotilasorganisaatioita perinteisesti ajatellaan hyvin stereotyyppisinä linjaorganisaatioina, joissa päätösvalta keskittyy hyvin korkealle, todellisuudessa instituutiot kuitenkin koostuvat yksilöistä, jotka pystyvät vaikuttamaan enemmän lopputulokseen kuin muodollinen asema teoriassa mahdollistaa.

”Tämmöiset usein lähtee ihan yksittäisestä virkamiehestä, että tulee vaikka viestintään töihin joku henkilö, joka on tästä asiasta kiinnostunut ja alkaa sitä tekemään ja kehittämään, ja silloin voi yksikin virkamies tällaisessakin yli 3000 virkamiehen organisaatiossa saada isoja muutoksia aikaan” (UpsC)

Tätä seikkaa korostetaan myös modernissa institutionalistisessa teoriassa: instituution suunnittelutyö ja muutos eivät lähde vain yksittäisistä kriittisen muutoksen hetkistä ja virallisesti sovitusta linjauksista, vaan käytännössä instituutioita viedään eteenpäin päivittäisellä tasolla yksittäistenkin toimijoiden osalta vastauksena muuttuvaan

toimintaympäristöön ja valtasuhteisiin (Lowndes & Roberts, 203). Tutkimustulos sopii tältä osin yhteen myös Malmgrenin aiempien havaintojen kanssa: jo aiemmassa tutkimuksessa oli havaittu, että sosiaalisessa mediassa aktivoituminen oli nimenomaan yksittäisten työntekijöiden ansiota, siinä missä organisaatio tunnisti tarpeen muutokselle vasta viiveellä (Malmgren 2017, 56).

6.3.3 Nykytilanne, tulevaisuuskuvia ja pragmatiikkaa

Selvästä edistymisestä huolimatta Rajavartiolaitoksen viestintätyössä havaittiin edelleen paljon jatkokehityksen tarvetta. Laitoksessa tiedostetaan, että näkyvyyden saavuttaminen voi olla hankalaa, eikä kaikki näkyvyys ole aina pelkästään positiivista. Haastateltujen asenteissa näkyi toisaalta paljon toiveita viestinnän jatkokehittämisestä, mutta toisaalta myös halua säilyttää viestintä pragmaattisena tavoitteidensa osalta.

"Meillä on pragmaattinen ajattelu, että mikä on PR:ää ja miksi tehdään PR:ää, ok, puolustusvoimilla on maanpuolustustehtävää ja niillä on tehtävä ylläpitää maanpuolustushenkeä, sen varjolla voi järjestää vaikka mitä tehtävää, mutta meillä ei ole lakisäateistä tehtävää muuten kuin meripelastuspuolella, tehdä tällaista valistus- ja tiedotustoimintaa, ollaan oltu venemessuilla, jaetaan esitteitä, ollaan mukana vesiturvallisuuskampanjoissa, meillä on ollut lakimiehet kanssa tosi tiukasti tässä että tämä on meidän tehtävä, tässä pysytään, jos me ruvetaan tällaisia kivakampanjoita tapahtumaan niin pitää löytää perusteet miksi tehdään näin, rekrytointi on sellainen että tunnettuutta lisätään että saadaan rekrytoitua hyvää väkeä meille" (UpsD)

Haastatellut tiedostivat myös hyvin yhden Rajavartiolaitoksen kesto-ongelmista: vaikka viestintään on panostettu merkittävästi, Rajavartiolaitos on edelleenkin verrattaen huonosti tunnettu toimija Suomen viranomaiskentällä. Tutkimukseeni luovutetuista bränditutkimuksista tuli hyvin ilmi, että vaikka Rajavartiolaitos on hyvin luotettu toimija suomalaisten viranomaisten joukossa, kansalaisten varsinainen tuntemus organisaation tehtävistä on verrattaen heikkoa esim. Poliisiin ja Puolustusvoimiin verrattaessa. Tämä ei ole

muuttunut tarkasteltavan bränditutkimusdokumentaation ajanjaksolla 2007 – 2018 mitenkään merkittävästi, vaan sekä luottamus että tunnettuus ovat pysyneet karkeasti ottaen samalla tasolla viestinnän tehostamisesta huolimatta (MT2007, MT2015, MT2018). Syyksi tähän esitettiin yleisesti Rajavartiolaitoksen toiminnan alueellisuutta – vaikka rajaseutujen ja saariston väki tuntee organisaation tyypillisesti hyvin, laitoksen tehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, ettei kontaktia esim. Keski-Suomessa asuviin kansalaisiin ole helppoa muodostaa (UpsA, UpsB, UpsC).

Tältä osin haastateltujen keskuudessa oli havaittavissa vallitsevien tosiasioiden hyväksymistä: ei ole edes realistista olettaa, että näin alueellisesti toimiva organisaatio kykenisi lopulta olemaan yhtä tunnettu kuin esim. koko maassa vaikuttava Poliisi, taikka sitten Puolustusvoimat, joka on väistämättä näkyvä osa yhteiskuntaa yleisen asevelvollisuuden vuoksi. Ja kuten edellisessä haastattelulainauksessa todettiinkin, esim. Puolustusvoimien perustehtäviin kuuluva maanpuolustushengen ylläpito¹ tarjoaa aivan erilaiset lähtökohdat viestinnän toteuttamiseen, kuin Rajavartiolaitoksen lähtökohtaisesti rajatumpi lakisääteinen tehtäväkuva. Siltikin esiin nousi, että Rajavartiolaitos ei ole hyödyntänyt kaikkia mahdollisuuksia, joita olisi ehkä kannattanut hyödyntää – esimerkiksi ajankohtaisiin ilmiöihin liittyviä tiedotustilaisuuksia ei olla juurikaan järjestetty, eikä johto ole ollut kovinkaan näkyvää mediassa (SivE, SivF).

Mielenkiintoisena seikkana eräs haastateltava nosti suoraan esiin avoimuudesta mahdollisesti seuraavat haasteet:

”Mitä enemmän pitää itsestään meteliä, sitä enemmän joutuu luopin alle, jolloin se aiheuttaa paineita että pitää avata sitä toimintaa. Että jos halutaan kuitenkin sitten toimia vähän luopin ulkopuolella, hoitaa lakisääteiset tehtävät mutta ei ylimääräistä

¹ Laki puolustusvoimista (11.5.2007/551), 2 §: *Puolustusvoimien tehtävänä on... ..1c) sotilaskoulutuksen antaminen ja vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen ohjaaminen sekä maanpuolustustahdon edistäminen.* Rajavartiolain (15.7.2005/578) 3 § ei sisällä vastaavaa tehtävää.

huomiota, niin viestinnän pitää olla balanssissa siihen, se on yksi haaste jota johto joutuu miettimään koko ajan" (SivF)

Avoimuuden teoriaan peilaten, tämä toteamus heijastaa hyvin prosessiavoimuuden haasteita, joita mm. Heald on kuvannut avoimuutta käsittelevässä tutkimuksessaan. Prosessiavoimuuden proseduraaliset osat (eli säännöt ja menettelymallit) ovat oikeusvaltiossa tietenkin hyvin avoimesti kenen tahansa tarkasteltavissa, mutta operatiivinen data on luonteeltaan aina hyvin haastavaa avattavaa, etenkin kun puhutaan Rajavartiolaitoksen kaltaisesta turvallisuusorganisaatiosta. (Heald 2006b, 30 – 32). Toki operatiivisen datankin jakamisella on paikkansa: kun organisaation kyvykkyydestä annetaan sopivasti tietoa liikoihin yksityiskohtiin menemättä, voidaan luoda rikollista toimintaa ehkäisevää pelotevaikutusta (UpsB, SivF).

Organisaatiossa tunnetaan kuitenkin hyvin yhteiskunnallinen muutospainne ja tunnustetaan tarve kehitykselle jatkossakin. Haastateltavat korostivat, että siviilihenkilöstön määrän lisääntyminen viestintätehtävissä on auttanut organisaation viestinnän modernisoinnissa ja toimivien mallien omaksumisessa muualta julkishallinnosta ja viestinnän alalta, sekä myös viralliset toimintasuunnitelmat painottavat viestinnän roolin lisääntyvää merkitystä:

"Näkisin että semmoinen, yhä enemmän sukupolvet on sellaisia avoimempia, kriittisiä, rakentavalla tavalla kriittisiä ja valmiita kehittämään tätä toimintaa. Ja sitten meillä on siviilihenkilöstöä eri tehtävissä ja siviilihenkilöstön puolelta siviilimaailman prosesseja, niitä totta kai huomioidaan onko jossakin paremmin joku asia. Jollakin voi olla idea tehdä jotain toisella tavalla, ja me ollaan valmiita kehittämään toimintaa tarvittaessa, jos on parempi tapa tehdä asioita." (UpsB)

"Meillä olisi viestinnän osalta vielä paljon tehtävää. Tuntuu, että meillä on vasta viime vuosina kunnolla ymmärretty viestinnän merkitys. Lisäksi viestinnän resurssit ovat olleet ja ovat edelleen kohtuullisen pienet. Nyt on myös vihdoon ymmärretty se, että viestintää hoitamaan tarvitaan viestinnän ammattilaisia ja se, että jos olet upseeri, niin et ole automaattisesti viestinnän ammattilainen." (SivE)

”Viestinnän merkittävyys ja monipuolistuminen sekä myös informaatiouhkat ovat lisääntymässä koko ajan yhteiskunnassa. Rajavartiolaitoksen normaaliolojen viestinnän lisäksi kehitetään myös häiriötilanteiden viestintää.” (Rajavartiolaitos 2019c, 14)

Viestinnän siirtyminen upseerihenkilöstöltä siviiliasiantuntijoille olikin tutkimuksen selvin merkki normatiivisesta isomorfismista. Siinä missä viestintä oli pitkään asia, jota hoidettiin muun henkilöstön toimesta *oman toimen ohella* -periaatteella, nykyään pidetään käytännössä selviönä, että viestinnän tulee olla eriteltyä omille asiantuntijoilleen. Tämä organisaatioviestinnän professionalisaatio on käytännössä globaali trendi, joka on kytynyt hitaasti koko viime vuosisadan ajan, merkittävimpänä käännekohtana internet-aikaan siirtyminen, joka muutti koko viestintäkentän perusajatuksen nopeasti. Kuten Lattimore ym. kuvailevat, ennen internet-aikaa viestintä oli pääosin sitä, että organisaatiot ”syöttivät” medialle tietoa tarpeen vaatiessa, mutta nykyisellään oletuksena on se, että organisaatiot itse toimivat aktiivisina viestijöinä. Yhdistettynä viestintäkentän nopeutumiseen, tämä tarkoittaa, ettei OTO-periaatteella viestiminen enää riitä nykymaailman tarpeisiin (Lattimore ym. 2011, 40 – 45).

Siviilihenkilöstön roolin kasvaminen nähtiin positiivisena seikkana myös jatkuvuuden kannalta. Upseerikierron mallissa on etuna se, että upseerit saavat laajaa perspektiiviä organisaation toimintaan, mutta viestintätoiminnan kehittäminen aidosti pidemmän linjan jatkuvuuden suuntaan on haastavaa, jos esim. viestintäjohtaja vaihtuu säännöllisesti muutaman vuoden välein (SivE). Nykyisin esim. esikunnan viestintäjohtajan työ onkin tästä syystä siviiliviranomaisen vastuulla, vaikka vielä jokunen vuosi sitten tehtävä kuuluikin yksinomaan upseereille.

Mutta vaikka varsinainen *salavartiolaitos* onkin menneisyyttä, viestintään ja avoimuuteen on panostettu ja resursseja on lisätty, vanhojen aikojen asenteista on havaittavissa edelleenkin jotain jälkiä organisaatiokulttuurissa:

”Täällä pidetään hyveenä sitä, että me ollaan tällaisia harmaita arjen puurtajia, jotka ei pidä itsestään meteliä eikä nosta itseään liikaa esille” (SivF)

"Meillä on perinteisesti ollut niin, että johto ei ole esillä, selityksiä sille voi olla monia, turvallisuus, ei haluta naamaa näkyviin, halutaan että on maineenhallintaa, että mennään tällaisena low profilena, pidetään ennemmin henkilökohtaisia suhteita mieluummin" (UpsD)

Eli vaikka suuntaa voidaan pitää yleisesti ottaen kehittyvänä, tasapainottelua avoimuuden lisäämisen ja varovaisuuden välillä tullaan varmasti vielä miettimään pitkään. Riippuneekin varmasti henkilöstä, missä määrin linjaukset nähdään *varovaisuutena* ja missä määrin *harkitsevuutena*, ja missä optimaalisen tasapainopisteen nähdään olevan.

6.4 Tulosten tarkastelu institutionalistisen logiikan kautta

Ehkä hieman yllättäenkin, varsinaisia merkkejä pakottavasta isomorfisuudesta löytyi lopulta suhteellisen vähän. Muutos avoimempaan suuntaan 90-luvulta eteenpäin ei ole syntynyt niinkään sisäministeriön tai valtioneuvoston ohjeistuksen tai käskyjen pohjalta, vaan Rajavartiolaitoksen itsensä halusta kehittyä yhteiskunnan kehityksessä paremmin mukana pysyväksi, luotettavammaksi koetuksi organisaatioksi.

Vaikka mm. valtionhallinnon viestintäsuosituksissa (Valtioneuvoston kanslia 2016) onkin linjattu tarvetta viestinnän avoimuudelle ja nostettu avoimuus jopa toiminnan perustaksi, haastatellut eivät kuitenkaan kokeneet, että muutosprosessia olisi mitenkään ohjattu Rajavartiolaitoksen itsensä ulkopuolelta, vaan muutos on ollut nimenomaan sisäsyntyistä. Joissain tapauksissa, kuten sosiaalisessa mediassa aktivoitumisen osalta, muutos syntyi vieläpä organisaation keskiportailla sen sijaan, että se olisi omaksuttu ylimmän johdon strategisen tason käskyjen pohjalta (UpsA, UpsB, UpsC, SivF). Kyse on siis lopulta ollut hyvin orgaanisesta kehitysprosessista, jossa Rajavartiolaitos on oman henkilöstönsä tahdosta mukautunut vastaamaan paremmin yhteiskunnan oletuksia.

Mielenkiintoisimmat havainnot pakottavan isomorfisuuden osalta löytyivät sidosryhmiin liittyvän avoimuuden osalta. Haastatteluissa nousi esiin, että Rajavartiolaitos itse pyrkii

joissain tilanteissa ohjaamaan EU:n rajaviranomaisten yhteisten toimintamallien muotoutumista (UpsD). Tämä muistuttaa siitä, että organisaatiot eivät ole vain passiivisia ajopuita toimintaympäristönsä keskellä, vaan isomorfisuus on ilmiö, jonka olemassaolo tiedostetaan ainakin joissain tapauksissa toimikenttien sisällä, ja jota pyritään joskus ohjaamaan itselle parhaiden lopputulosten takaamiseksi.

Mimeettinen isomorfismi taas näkyi haastatteluissa esiin nousseissa teemoissa hyvinkin vahvasti. Esimerkiksi edellä mainittu sosiaaliseen mediaan siirtyminen tehtiin muiden viranomaistoimijoiden hyvien kokemusten rohkaisemana: esimerkiksi Poliisi ja Puolustusvoimat olivat aktivoituneet internet-ajan viestintään Rajavartiolaitosta aiemmin (UpsA, UpsB, UpsD). Myös viestinnän siirtyminen viestinnän siviiliosajille oli päätös, joka tehtiin selkeästi yleistä kehityssuuntaa viestinnän toteuttamisen osalta seuraten. Tämä voidaan nähdä myös merkinä normatiivisesta isomorfisuudesta – kun lähtökohtainen oletus on se, että viestinnän tehtävät jätetään alan koulutuksen käyneille organisaatiossa kuin organisaatiossa, myös Rajavartiolaitos toimii tämän yleistyvän mallin mukaisesti.

Sidos soveliaisuuden logiikkaan taas näkyi haastateltujen kommentteissa hyvin vahvana: monissa haastatteluissa nousi nimittäin erittäin vahvana esiin teema siitä, kuinka *laitoksen oli pakko muuttua* (SivE, UpsA, UpsC). Useat haastatellut kommentoivat laitoksen 90-luvun alkupuolen avoimuus- ja viestintälinjaa hyvin jyrkin sanoin, todeten että Rajavartiolaitos oli jäänyt täysin muun yhteiskunnan odotuksista ja säännöistä jälkeen toimintamalliensa kanssa. Tämä todettiin käytännössä itsestäänselvyytenä, jota höysti toteamus siitä, kuinka muutos oli täysin pakollista.

Muutoksen nopeus kertoo yhteiskunnallisten normien ja odotusten suuresta voimasta: jopa sukupolvien ajan pinttyneestä lähes täyden vaitonaisuuden linjasta voidaan edetä avoimempaan suuntaan suhteellisen nopeasti, jos vain normatiivinen paine on riittävän vahvaa ja pakottavat esteet poistuvat muutoksen tieltä. Mitä vahvemmin organisaation koetaan olevan ajastaan jäljessä organisaation henkilöstön toimesta, sitä pakottavampana muospaine koetaan. Soveliaisuuden logiikkaa hyödyntäen voidaankin miettiä, että muutos on luultavasti ollut väistämätöntä siinä vaiheessa, kun *Rajavartiolaitoksen työntekijän* rooli (ei pidä ääntä itsestään tai organisaatiostaan) ajautui liian kauas siitä, mitä odotuksia *valtion*

virkamiehen rooliin alkoi kohdistua 90-luvun avoimuutta yhä enemmän korostaneessa Suomessa.

Esimerkiksi Offe on kuvannut, että säännöt voivat muuttua nopeastikin, jos esimerkiksi onnettomuus tai kriisi haastaa tai delegitimoii vanhan järjestyksen – tällaista seuraavassa muutoksessa ollaan mahdollisesti valmiita tuomitsemaan vanhat arvot muinaisjäänteinä, siinä missä uusi normi näkyy mahdollisesti jopa vapauttavana vaihtoehtona (Offe 1996, 219 – 223). On harmillista, että en tietenkään voi päästä haastattelemaan Rajavartiolaitoksen henkilökuntaa 90-luvulle ajassa taaksepäin selvittääkseni, että miten muutos koettiin silloin kun rauta oli vielä kuumaa, mutta jo nykyiset haastattelut tukevat teorian tulkintaa transformaation hyväksynnästä ja vanhan hylkäämisestä.

Salavartiolaitosta ei ikävöity millään tapaa, muutostarve tunnustettiin haastateltujen keskuudessa kautta linjan ja tunnustetaan edelleenkin. Esimerkiksi eräs haastateltu siviilivirkamies kuvaili myöhempiäkin vaiheita avoimuuskehityksen osalta (ml. sosiaalisessa mediassa aktivoituminen ja viestinnän tehostaminen) nimenomaan muutospakkoa korostaen: *”Tämä johtuu tietysti yhteiskunnan ja mediakentän muutoksesta. Myös RVL:n on ollut ja on pakko muuttua”* (SivE).

Ajanjaksolla tapahtuneet suuret yhteiskunnalliset muutokset antavat myös suuren houkutuksen tarkastella kaikkea tutkimuksessa esiin noussutta muutosta ns. *kriittisten taitekohtien* mallin kautta, kuten toisen vaiheen institutionalismissa usein oli tapana (Lowndes & Roberts 2013, 116), mutta kokonaisuutena muutoksia tuli havaittua sen verran monen asian suhteen niin pitkällä aikavälillä, ettei sitä voi selittää pelkästään yksittäisiin, isoimpiin muutoksiin keskittyen (Neuvostoliiton hajoaminen, Suomen EU-jäsenyys, viestinnän internet-aikaan siirtyminen). Olisikin siis liian yksinkertaistavaa sanoa, että kaikki muutos on syntynyt vain eksogeenisten muutosvoimien kautta, etenkin kun otetaan huomioon, että Rajavartiolaitoksella on kuitenkin ollut reilusti liikkumatilaa oman muutoksensa suunnittelun osalta – vaikka muutosprosessit harvemmin menevätään ihan niin kuin ennakkoon suunnitellaan.

Vaikka nopeimmat ja suurimmat muutokset korreloivatkin ulkoisten muutosten kanssa, esimerkiksi sisäiseen avoimuuteen liittyvissä teemoissa on havaittavissa huomattavasti hitaammalla syklillä syntyvää muutosprosessia informaation jakamisen suhteen esim. siviilihenkilöstön asettamien muutostarpeiden myötä. Mielenkiintoiseksi teoreettinen pohtiminen menee siinä vaiheessa, kun aletaan miettimään tapahtumaketjua pidemmälle. Jos siviilihenkilöstön määrä on kasvanut seurauksena eksogeenisestä muutoksesta, voidaanko silloin tässä tapauksessa puhua aidosti endogeenisestä muutospaineesta? Olennainen vastaus tähän löytyy kolmannen vaiheen institutionalismin havainnoista: muutos on aina jatkuva prosessi, joka konstruoituu samanaikaisesti sekä toimijoiden interaktioista, institutionaalisista rajoitteista sekä kontekstuaalisista haasteista – kysymys ei ole joko-tai -valintatilanteesta, vaan kaikki kolme faktoria on otettava aina huomioon kokonaisuutta tarkastellessa. Muutosta ei voi hahmottaa pelkkänä valokuvana, vaan kuten Lowndes ja Roberts kuvaavat, sitä on tulkittava elokuvana, alusta loppuun, kaikkine nyansseineen ja detaljeineen. Muutosprosesseissa on aina omat, monimutkaiset ajalliset ja toimintaympäristökohtaiset reaktioketjunsä, joita ei voi tiivistää pelkästään yhteen aloituspisteeseen. (Lowndes & Roberts 2013, 129 – 131).

7 Johtopäätökset ja jatkokysymykset

7.1 Johtopäätökset

Tutkimuksen kokonaisuutta tarkastellessa voidaan huomata, että tutkimuksen perusolettamat muutoksesta Rajavartiolaikoksesta pitivät hyvin paikkansa – organisaatio on käynyt hyvin laajamittaisen muutoksen menneistä vuosikymmenistä nykypäivään, ja vaikka Neuvostoliiton hajoaminen todellakin oli merkittävä kipinä yhteiskunnalliselle muutokselle, matkan varrelle mahtuu huomattava määrä muitakin vaikuttavia tekijöitä.

Sisäisen avoimuuden osalta sopeuttamistarpeet ja siviilihenkilöstön määrän kasvu ovat edellyttäneet avoimempaa otetta organisaation strategisten linjausten ja ammatillisen tiedon viestinnälle organisaation sisällä. Tätä muutosta on edistänyt myös digitalisaatio, joka on tehnyt tiedon jakamisesta nopeaa ja saumattomampaa. Vaikka suurin osa vastaajista ei kokenutkaan ensi alkuun huomanneensa suurta muutosta sisäisessä avoimuudessa, tarkempi kysely paljasti, että merkittävää muutosta on kuitenkin tapahtunut vuosikymmenien mittaan.

Sidosryhmien välinen toiminta on ollut Suomessa perinteisesti hyvin toimivaa etenkin viranomaisyhteistyön osalta, mutta Rajavartiolaikoksen aseman vakiintuminen ja mahdollisten organisaatiollisten yhdistämissuunnitelmien katoaminen (ainakin näin tilapäisesti) päiväpolitiikan asialistalta on kuitenkin mahdollistanut vielä aiempaa tehokkaamman tiedonjaon muiden viranomaistoimijoiden kanssa. Suurimmat muutokset tältä osin on käyty kuitenkin eurooppalaisen yhteistyön myötä, jossa tietoa ja toimintamalleja vaihdetaan keskenään hyvin aktiivisesti, ja jossa Rajavartiolaikoksesta on ollut aktiivisesti vaikuttamassa yhteistyömallien kehitykseen. Olennaista on korostaa, että Rajavartiolaikoksesta ei ole vain toimintaympäristönsä virran mukana kulkeva toimija, vaan pyrkii ohjaamaan toimialalla vaikuttavaan isomorfismiin omien toimivien toimintamalliensa turvaamiseksi.

Tutkimuksen merkittävimmät havainnot liittyvät julkiseen avoimuuteen, ja erityisesti viestintään, jonka kehityskulussa oli havaittavissa selkeitä taitekohtia mm. viestintävastuiden yhä useammalle laajenemisen, siviilihenkilöstön rooli kasvun ja internet-ajan tuoman modernisaation myötä. Tältä osin myös tutkielman taustalla olleet teoriavalinnat tarjosivat hyvää perspektiiviä muutoksen ymmärtämiselle: haastateltujen kokemukset uudistuksien tarpeellisuudesta heijastelivat suoraan Marchin & Olsenin kuvaileman soveliaisuuden logiikan periaatetta siltä osin kuinka uudistuminen Salavartiolaituksen ajasta avoimempaan linjaan koettiin suorastaan pakollisena velvoitteena. Toimintaympäristön muutos tehtäväkuvan laajenemisen ja ulkopoliittisten paineiden löystymisen osalta pakotti organisaatiota uudistamaan käsitystään virkamiehen roolista vastaamaan paremmin muun yhteiskunnan linjaa mm. avoimemman ja kansalaisläheisemmän otteen kautta.

Uudistusprosessissa oli havaittavissa selkeitä merkkejä DiMaggion ja Powellin kuvaamista isomorfisuuden muodoista. Normatiivista isomorfismia esiintyi lopulta yllättävän vähän: Rajavartiolaitosta ei varsinaisesti olla pakotettu uudistamaan mallejaan avoimuuden suhteen suorien käskyjen tai lakien kautta ainakaan haastattelutulosten perusteella, mutta oli havaittavissa, että Rajavartiolaitos pyrkii kuitenkin ohjaamaan itse sidosryhmien välillä vaikuttavaa isomorfismia. Mimeettisen isomorfismin vaikutus oli havaittavissa varovaisessa linjassa viestinnän uudistamisen osalta, muiden viranomaistoimijoiden kokemuksista mallia ottaen, siinä missä normatiivinen isomorfismi näkyi selkeimmin siviiliasiantuntijoiden roolin kasvamisessa omine vaikutuksineen mm. viestinnän ammattimaistumisen ja suuremman sisäisen viestinnän tarpeen myötä. Yhtenä merkittävimmistä havainnoista tutkimuksessa oli se, että ulkoisen viestinnän uudistaminen ei ole ollut vain ylhäältä päin johdettu prosessi, vaan muutoshalu on syntynyt viestinnän toimijoista itsestään, mikä istuu hyvin institutionalististen teorioiden nykykäsitykseen organisaatioiden uudistumisen mekanismeista, joissa organisaatiot ovat jatkuvassa muutosprosessissa, jossa kaikki organisaation jäsenet ovat potentiaalisesti merkittäviä muutoksen tekijöitä.

Yhtenä merkittävänä haasteena tutkimuksen kannalta oli *avoimuuden* käsitteen kanssa toimiminen. Siinä missä esimerkiksi julkisuusperiaate on objektiivisin käsittein määriteltävissä, kuin myös sen toteutuminen mitattavissa, avoimuus on lopulta hieman

abstraktimpi käsite, joka voidaan ymmärtää monella eri tavalla. Lähtökohtaisesti avoimuus haluttiin ymmärtää haastateltavien toimesta pääosin viestintään viittaavana käsitteenä, mikä näkyi väistämättä myös tutkimuksen lopputuloksissa siltä osin, että viestinnällinen muutos on selkeästi tutkimuksessa eniten korostunut teema. Toisaalta tämä voidaan tulkita merkinä siitä, että viestintä on juuri se aihepiiri, jossa muutosta on tapahtunut eniten ja josta on täten eniten kerrottavaa, tai negatiivisemmin tulkittuna kyseessä voi olla tutkijan oma epäonnistuminen tutkimuksen tavoitteiden kommunikoinnissa haastateltaville. Haastatteluja varten laadittu temaattinen kaava kuitenkin auttoi kuitenkin ohjaamaan keskustelut käsittelemään muutosta laajemminkin, minkä kautta tutkimuksen alkuperäiset tavoitteet laajemmasta perspektiivistä saatiin toteutettua onnistuneesti.

Tutkimukseni ei varsinaisesti tarjoa mitään dramaattisia yllätyksiä organisaatiota ennestään tunteville, mutta toisaalta sen ei ole välttämättä tarkoituskaan – kuten aiemman tutkimuksen kappaleessa todettiin, Rajavartiolaitoksesta on lopulta melko vähän yhteiskuntatieteellistä organisaatiotutkimusta, joten jopa perustason havaintoja voidaan pitää tässä tapauksessa uuden tutkimustiedon luomisena. Koen kuitenkin, että tutkimusta tehdessä nousi esiin hyvä määrä uusia näkökulmia ja muutokseen vaikuttaneita teemoja, joita ei olla vielä aiemmin kirjattu paperille kansien väliin.

7.2 Jatkotutkimusaiheita

Kuten aina tutkimusta tehdessä, tätäkin pro gradu -tutkimusta tehdessä oli välillä suuri kiusaus lähteä laajentamaan tutkimuksen kokoa alkuperäisestä tutkimuskysymyksestä yhä laajemmaksi ja laajemmaksi. Haastatteluaineisto oli ensiluokkaisen laadukasta ja sisältörikasta, ja välillä tuntuikin, että aineistossa olisi riittänyt materiaalia vaikka useammankin tämän mittakaavan tutkimuksen tekemiseen eri perspektiiveistä.

Näin työn lopuksi voinee kuitenkin olla aiheellista käsitellä vielä tutkimuksen yhteydessä esiin nousseita ideoita siitä, mihin tutkimustyötä voisi jatkaa tästä eteenpäin. Ehdottomasti selkeimpänä ideana nousi esiin havainto siitä, että tutkimuksen laajuutta olisi

mielenkiintoista laajentaa koskemaan muitakin Rajavartiolaitoksen toimijoita kuin esikunnan upseereja ja siviiliasiantuntijoita. Kuten aiemmassa kappaleessa tulikin todettua, on väistämätöntä, että nykyinen tutkimuksen rajaus värittää jossain määrin tuloksia, etenkin sisäisen avoimuuden osalta. Koska Rajavartiolaitos on suuri organisaatio, jossa tiedän näin anekdotaalisestikin olevan välillä kuiluja tiedonkulun suhteen eri hallintoyksikköjen välillä, tutkimuksessani jää nyt yksi olennainen elementti tältä osin kokonaan tutkimatta.

Jos saman tutkimuksen tekisi kyselemällä esim. vartiostojen rajavartijoilta kokemuksia sisäisen tiedonkulun suhteen, pidän hyvin mahdollisena, että kokemukset voisivat poiketa tämän tutkimuksen havainnoista. Pientä osviittaa mahdollisista tuloksista voi saada esim. Miia-Leena Tiilen tutkimuksesta *Ammattilaisuuden ankkuripaikat – Kinesteettinen ja kulttuurinen tieto Suomenlahden merivartiostossa*, jossa tuli ilmi, että kenttätyössä koettiin usein laitoksen toimintaperustelut esim. henkilöstön tehtäväänmääräyksien osalta huonosti läpinäkyvinä ja joskus harhaanjohtavinakin. Toisaalta Tiilikin toteaa, että asian suhteen on paljon näkemyseroja, eli aihetta selvästi kelpaisi tutkia laajemminkin.

Toisaalta, ei olisi välttämättä edes tarpeellista mennä Rajavartiolaitoksen esikuntaa pidemmälle erilaisten tulosten saamiseksi: oli huomionarvoista, että haastatellut kokivat sisäisen avoimuuden riittävänä, mutta toisaalta haastatteluissa nousi myös esiin, että työhyvinvointikyselyissä on ollut viitteitä myös vastakkaisista kokemuksista ja kaipuuta laajempaan tiedonsaantiin. Tähän anomaliaan en pystynyt pureutumaan kunnolla nykyisen tutkimusaineistoni pohjalta, mutta laajemmalla aineistolla olisi voinut olla mahdollista löytää selityksiä eriäville kokemuksille tiedonsaannin suhteen.

Luonnollisesti tutkimusta olisi mahdollista laajentaa myös kansalaisten ja sidosryhmien kokemuksiin, mistä myös saisi varmasti uusia näkökulmia kokonaisuuteen. Tutkimukseeni luovutetut bränditutkimukset sivusivat jossain määrin sitä, että miten avoimena kansalaiset kokevat Rajavartiolaitoksen, mutta pelkkien numeroiden tarkastelu ei anna itsessään tyydyttävää vastausta kysymykseen, joka ansaitsisi yksityiskohtaisempia vastauksia. Numeroiden taustalle tarvittaisiin vastauksia, jotka perustelisivat, että miksi kansalaiset ja sidosryhmät kokevat Rajavartiolaitoksen niin avoimeksi/epäavoimeksi kuin ovat

vastauksissaan ilmaisseet. Näin laajaa otosta vaativan kyselytutkimuksen toteuttaminen olisi kuitenkin ollut haastavaa pro gradu -kokoluokan tutkimustyössä.

Kokonaisuutena tutkimushaastatteluiden myötä nousi esiin myös muita teemoja, joihin pureutuminen voisi olla hyvin mielenkiintoista. Esimerkiksi kansainvälisen ulottuvuuden ja kv-toimielinten suositusten ym. vaikutukset organisaation toimintamalleihin, tiedonjako ja luottamus EU-yhteistyössä jne. voisivat tarjota hyvinkin mielenkiintoisia ja lisää perspektiiviä tarjoavia näkökulmia nykyiseen tutkimustyöhöni, ja tutkimusaihetta miettiessäni harkitsinkin jonkin aikaa juuri kansainvälisen tiedonvaihdon ja siihen liittyvien luottamusksymysten tutkimista.

Kaiken kaikkiaan – Rajavartiolaitos on viranomaiskentällä hyvin uniikki organisaatiokokonaisuutensa, josta on lopulta yllättävän vähän yhteiskuntatieteellistä tutkimusta moniin muihin suomalaisiin turvallisuusviranomaisiin verrattuna, ja jonka suhteen on vielä monia kysymyksiä tutkittavaksi.

8 Lähteet

- Alastalo, M., Åkerman, M., Vaittinen, T. (2017). *Asiantuntijahaastattelu*. Teoksessa Aho, A. L., Hyvärinen, M., Nikander, P. & Ruusuvaori, J. (toim.) *Tutkimushaastattelun käsikirja*. Tampere: Vastapaino.
- Birkinshaw, P. (2006). *Transparency as Human Right*. Teoksessa Heald, D. & Hood, C. (toim.) *Transparency: The key to better governance?* Oxford: Oxford University Press, 47–57
- DiMaggio, P., J. & Walter, W., P. (1983). *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. *American Sociological Review* 48 (2): 147–60.
- Douglas, M. (1987). *How Institutions Think*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Erkkilä, T. (2012). *Government transparency: Impacts and unintended consequences*. Basingstoke: Palgrave.
- Frontex (2019). *National Authorities*. <https://frontex.europa.eu/partners/national-authorities/> Viitattu 10.12.2019.
- Goodin, R., March, J. & Olsen, J. (2011). *The Logic of Appropriateness*. *Oxford Handbook of Political Science*. Oxford University Press.
<https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-024> Viitattu 18.2.2020
- GRECO (2018). *Fifth evaluation round – Evaluation Report Finland*.
<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680796d12> Viitattu 7.3.2020.
- Heald, D. (2006). *Transparency as Instrumental Value*. Teoksessa Heald, D. & Hood, C. (toim.) *Transparency: The key to better governance?* Oxford: Oxford University Press, 59–73
- Heald, D. (2006b). *Varieties of Transparency*. Teoksessa Heald, D. & Hood, C. (toim.) *Transparency: The key to better governance?* Oxford: Oxford University Press, 25–46

Hood, C. (2006). *Transparency in Historical Perspective*. Teoksessa Heald, D. & Hood, C. (toim.) *Transparency: The key to better governance?* Oxford: Oxford University Press, 3 – 23

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2009). *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Helsinki University Press.

Hyvärinen, M. (2017). *Haastattelun maailma*. Teoksessa Aho, A. L., Hyvärinen, M., Nikander, P. & Ruusuvoori, J. (toim.) *Tutkimushaastattelun käsikirja*. Tampere: Vastapaino.

Juvonen, T. (2017). *Sisäpiirihaastattelu*. Teoksessa Aho, A. L., Hyvärinen, M., Nikander, P. & Ruusuvoori, J. (toim.) *Tutkimushaastattelun käsikirja*. Tampere: Vastapaino.

Kaasinen, P. (2018). *Takana 40 vuoden ura Rajalla – edessä rauhallisempi elämänvaihe*. Rajamme Vartijat 3/18.

Kosonen, M. & Pohjonen, J. (1994). *Isänmaan portinvartijat: Suomen rajojen vartiointi 1918–1994*. Helsinki: Otava.

Laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa 639/2019

Laki puolustusvoimista 11.5.2007/551

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621

Lattimore, D., Baskin, O., Heiman, S., Toth, E. Van Leuven, J. (2011). *Public Relations: The Profession and the Practice*, McGraw Hill. highered.mcgraw-hill.com/sites/dl/free/0073512052/930653/Chapter_2.pdf Viitattu 20.2.2020

Lecours, A. (2005). *New institutionalism: Theory and analysis*. Toronto, [Ontario]; Buffalo, [New York]; London, [England]: University of Toronto Press.

Lowndes, V. & Roberts, M. (2013). *Why institutions matter: The new institutionalism in political science*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Malmgren, J. (2017). @Rajavartiolaitos – sosiaalinen media vaikutuskanavana ihmisten mielipiteisiin (pro gradu -tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu).

<https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/143587/SM1135.pdf?sequence=2> Viitattu 10.11.2019

Meyer, J. W., Drori, G. S. & Krücken, G. (2009). *World society: The writings of John W. Meyer*. Oxford; New York: Oxford University Press.

Mäenpää, O. (2016). *Julkisuusperiaate* (3., uudistettu painos.). Helsinki: Talentum Pro.

Offe, C. (1996). *Designing Institutions in East European Transitions*. Teoksessa Goodin, R. (toim.), *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 199 – 226

O’Neill, O. (2006). *Transparency and the ethics of communication*. Teoksessa Heald, D. & Hood, C. (toim.) *Transparency: The key to better governance?* Oxford: Oxford University Press, 75 – 90

Pines, Y. (2018). *Legalism in Chinese Philosophy*. Stanford Encyclopedia of Philosophy. <https://plato.stanford.edu/entries/chinese-legalism/> Viitattu 6.3.2020.

Prat, A. (2006). *The More Closely We Are Watched, the Better We Behave?* Teoksessa Heald, D. & Hood, C. (toim.) *Transparency: The key to better governance?* Oxford: Oxford University Press, 91 – 103

Rajavartiolaitaki 15.7.2005/578

Rajavartiolaitos (2019). *Rajavartiolaitoksen organisaatio*.

<https://www.raja.fi/rajavartiolaitos/organisaatio>. Viitattu 8.10.2019.

Rajavartiolaitos (2019b). *Rajavartiolaitoksen tilinpäätös 2018*.

https://www.raja.fi/download/77205_Tilinpaaatos_2018.pdf?3477ee922efad688 Viitattu 20.2.2020

Rajavartiolaitos (2019c). *Rajavartiolaitoksen tulossuunnitelma 2020 sekä toiminta- ja taloussuunnitelma 2021-2024*.

https://www.raja.fi/download/78758_RVL_TS2020_TTS2021_2024_.pdf?6064fef004c1d788 Viitattu 12.3.2020.

Rajavartiolaitos (2018). *Tutkimusohjelma 2027*.

https://www.raja.fi/download/76214_Tutkimusohjelma_netti.pdf?8fae81419914d688

Viitattu 15.11.2019.

Rajavartiolaitos (2017). *Strategia 2027*.

http://niinidigi.kopioniini.fi/rajavartiolaitos_strategia_2027/page_1.html Viitattu 13.3.2020.

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. (2006). *KvaliMOTV - menetelmäopetuksen tietovaranto* [pdf-verkkajulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto.

<https://www.fsd.uta.fi/fi/tietoarkisto/julkaisut/kvalimotv.pdf> Viitattu 9.10.2019

Sajama, S. (2011). *Logiikka ja argumentaatio 2011*.

<http://www.uef.fi/documents/300201/0/Logiikka+ja+argumentaatio+2011.pdf/ce5a5b8a-3e73-4e4e-99a0-965bcbd5fc78> Viitattu 6.3.2020.

Viitattu 6.3.2020.

Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizations: Ideas and interests* (3rd ed.). Thousand Oaks, Calif.: Sage.

Tiili, M-L. (2016). *Ammattilaisuuden ankkuripaikat – Kinesteettinen ja kulttuurinen tieto Suomenlahden merivartiostossa*. (väitöskirja, Helsingin yliopiston humanistinen tiedekunta).

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2002). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Valtioneuvoston kanslia. (2016). *Avoimesti, rohkeasti ja yhdessä – Valtionhallinnon viestintäsuositus*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2016

Vähätalo, E. (2019) *Rajavartiolaitoksen mies – alokkaasta päälliköksi*. Ruotuväki.

https://ruotuvaki.fi/uutinen/-/asset_publisher/rajavartiolaitoksen-mies-alokkaasta-paallikoksi Viitattu 12.2.2020

Weber, M. (1952) *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. New York: Scribner.

8.1 Aineistolähteet

Haastattelu A (UpsA) 22.10.2019 Helsinki. Haastattelijana Glad, J.

Haastattelu B (UpsB) 24.10.2019 Helsinki. Haastattelijana Glad, J.

Haastattelu C (UpsC) 25.11.2019 Helsinki. Haastattelijana Glad, J.

Haastattelu D (UpsD) 13.12.2019 Helsinki. Haastattelijana Glad, J.

Haastattelu E (SivE) 27.11.2019 Helsinki. Haastattelijana Glad, J.

Haastattelu F (SivF) 2.12.2019 Helsinki. Haastattelijana Glad, J.

Rajavartiolaitoksen mainetutkimus 2007 (MT2007)

Rajavartiolaitoksen mainetutkimus 2015 (MT2015)

Rajavartiolaitoksen mainetutkimus 2018 (MT2018)

Rajavartiolaitoksen viestintämääräys 2019 (VM2019)

Rajavartiolaitoksen viestintästrategia 2015 (VSTR2015)

Rajavartiolaitoksen viestintäsuunnitelma 2017 (VS2017)

Rajavartiolaitoksen viestintäsuunnitelma 2019-2023 (VS2019)