

Janette Rinne

**TIEDUSTELUN ROOLI SUOMEN TURVALLISUUSPOLI-  
LITIIKASSA - TIEDUSTELUDISKURSSIN ESIINTYMI-  
NEN VUOSIEN 1995-2021 TURVALLISUUSPOLIITTI-  
SISSA SELONTEOISSA**



JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO  
INFORMAATIOTEKNOLOGIAN TIEDEKUNTA  
2023

## TIIVISTELMÄ

Rinne, Janette

Tiedustelun rooli Suomen turvallisuuspolitiikassa - Tiedusteludiskurssin esiintyminen vuosien 1995–2021 turvallisuuspoliittisissa selonteoissa

Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 2023, 69 s.

Turvallisuus ja strateginen analyysi & Valtio-oppi, Pro gradu -tutkielma

Ohjaajat: Kari, Martti J. & Korhonen, Pekka

Tiedustelu on noussut yhdeksi tärkeimmistä globaalien turvallisuuden osa-alueista 2000-luvulla. Sen rooli erilaisissa turvallisuusstrategioissa ja -politiikoissa on kasvanut toimintaympäristön muuttuessa yhä monimutkaisemmaksi. 2000-luvun alussa uudet uhat haastoivat turvallisuusympäristöä, ja viime vuosikymmenen aikana suurvaltakilpailu ja voimapolitiikka ovat tehneet paluun. Tiedustelu on noussut vastaukseksi toimintaympäristön muutoksen aiheuttaman epävarmuuden vähentämiseen, sekä tilannekohtaisen ja strategisen tietämyksen lisäämiseen. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella tiedustelun roolia ja sen muutosta Suomen turvallisuuspolitiikassa vuosina 1995–2021. Tutkimuksessa perehdytään Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan ja erityisesti siihen, kuinka tiedustelu ilmenee ohjaavissa selonteoissa. Tutkimus selvittää miten tiedusteluun liittyvä turvallisuusdiskurssi esiintyy viranomaisselonteoissa ja miten tämä diskurssi muuttuu tarkasteluvälillä. Lisäksi selvitetään miten toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset vaikuttavat diskurssin muutokseen. Tutkimusaineisto koostuu julkisista viranomaisselonteoista vuosilta 1995–2021, ensisijaisesti turvallisuuspoliittisista selonteoista. Teoreettisena viitekehyksenä toimii poliittinen realismi, jolla pyritään selittämään tiedustelua Suomen turvallisuuspolitiikan välineenä. Tutkimus osoittaa, että tiedustelun rooli on kehittynyt linjassa toimintaympäristön muutosten kanssa. Tutkimusaineistosta nousi esiin kuusi Suomen turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön murrosta, joilla on ollut eniten vaikutusta tiedustelun roolin kehitykseen. Aineistossa esiintyvän turvallisuusdiskurssin tarkastelussa ilmenee, että muutokset toimintaympäristössä ovat pakottaneet Suomen kaltaisen pienen valtion kehittämään omaa tiedusteluaan, sillä se on elintärkeässä asemassa anarkkisessa järjestelmässä selviytymisessä. Lisäksi tiedusteludiskurssi on vapautunut selonteoissa ja muissa viranomaisdokumenteissa tarkastelujakson aikana merkittävästi. Vapautuminen viestii sekä tiedustelun roolin vahvistumisesta turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa että osaltaan myös yleisen asenteen muutoksesta tiedustelua kohtaan.

Asiasanat: Tiedustelu, turvallisuuspolitiikka, poliittinen realismi

## ABSTRACT

Rinne, Janette

The role of intelligence in Finnish security policy - Appearance of the intelligence discourse in the 1995-2021 security policy reports

Jyväskylä: University of Jyväskylä, 2023, 69 pp.

Security and Strategic Analysis & Political Science, Master's Thesis

Supervisors: Kari, Martti J. & Korhonen, Pekka

Intelligence has emerged as one of the most important aspects of global security in the 21st century. Its role in various security strategies and policies has grown as the environment has become increasingly complex. At the beginning of the 21st century, new threats challenged the security environment, and over the last decade, great power competition and power politics have made a comeback. Intelligence has emerged as a response to reduce the uncertainty caused by the changing environment and to increase situational and strategic awareness. The aim of this study is to examine the role of intelligence and how it has changed in Finnish security policy between 1995 and 2021. The study examines Finland's security and defence policy and, in particular, how intelligence is reflected in the guiding reports. The study discovers how the intelligence-related security discourse appears in the authority reports and how this discourse changes over the period under review. It also examines how changes in the operational environment affect the change in discourse. Research material consists of public authority reports from 1995-2021, primarily security policy reports. The theoretical framework was political realism, which was used to explain intelligence as an instrument of Finnish security policy. The study shows that the role of intelligence has evolved in line with changes in the operating environment. Six changes in Finland's security policy environment emerged from the research material that have had the greatest impact on the evolution of the role of intelligence. The examination of the security discourse in the reports reveals that changes in the operating environment have forced a small country like Finland to develop its own intelligence, which plays a vital role in survival in an anarchic system. In addition, the study shows that intelligence discourse has been significantly liberalised in reports and other official documents during the period under review. This liberalisation reflects not only a strengthening of the role of intelligence in security and defence policy but also, to some extent, a change in public attitudes towards intelligence.

Keywords: Intelligence, security policy, political realism

# SISÄLLYS

## TIIVISTELMÄ ABSTRACT

1	JOHDANTO.....	1
1.1	Tutkimuskysymykset.....	2
2	TIEDUSTELU.....	3
2.1	Tiedustelun käsite.....	3
2.2	Tiedusteluprosessi.....	6
2.3	Tiedustelu Suomessa.....	6
2.3.1	Suomalaisen tiedustelun historiaa.....	7
2.3.2	Tiedustelun järjestyminen Suomessa.....	8
2.4	Tiedustelu turvallisuuspolitiikan välineenä.....	10
3	AIEMPI TUTKIMUS.....	13
3.1	Tiedustelututkimuksen teoretisointi.....	13
3.2	Tiedustelu kansainvälisen politiikan tutkimuksessa.....	15
4	POLIITTINEN REALISMI.....	17
4.1	Poliittinen realismi.....	17
4.2	Kenneth Waltzin rakenteellinen realismi.....	19
4.3	Pienten valtioiden turvallisuuspoliittisten ratkaisujen selittäminen rakenteellisen realismin avulla.....	20
5	TUTKIMUSMETODI JA AINEISTO.....	22
5.1	Diskurssianalyysi.....	22
5.2	Turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot.....	24
6	TIEDUSTELU TURVALLISUUSPOLIITTISISSA SELONTEOISSA.....	26
6.1	Murros 1: Kylmän sodan päättyminen ja EU-jäsenyys.....	26
6.1.1	Kylmän sodan jälkeinen Eurooppa.....	26
6.1.2	Tiedustelujärjestelmän heikko tilanne.....	27
6.1.3	Tieto ja sen hallinta sotilaskäytössä.....	28
6.1.4	Suomen uusi turvallisuuspoliittinen identiteetti.....	29
6.2	Murros 2: Globalisaatio ja sen synnyttämät uudet uhat.....	30
6.2.1	Laaja turvallisuus.....	31
6.2.2	Tiedustelujärjestelmän kehitys.....	33
6.2.3	Terrorismin vastainen sota.....	35
6.3	Murros 3: Venäjän uusi nousu.....	37
6.3.1	Venäjän voimapolitiikan paluu.....	37
6.4	Murros 4: Hybridivaikuttaminen ja kansainvälinen yhteistyö.....	40
6.4.1	Hybridivaikuttaminen ja kybertoimintaympäristön kehitys.....	40
6.4.2	Tiedustelu osana kokonaisturvallisuutta.....	43

6.4.3	Kansainvälinen yhteistyö.....	46
6.5	Murros 5: Euroopan heikentynyt turvallisuustilanne.....	48
6.5.1	Euroopan ja Itämeren heikentynyt turvallisuustilanne.....	48
6.6	Murros 6: Suurvaltakilpailun ja voimapolitiikan paluu .....	51
6.6.1	Pienen valtion heikentynyt asema.....	51
6.6.2	Suomalaisen tiedustelun uusi aika .....	53
6.6.3	Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen kulttuurin muutos .....	55
7	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA.....	57
	LÄHTEET .....	62

# 1 JOHDANTO

Tiedustelu on noussut yhdeksi tärkeimmistä globaalien turvallisuuden osa-alueista 2000-luvulla. Sen rooli julkisella ja yksityisellä sektorilla sekä turvallisuusstrategioissa ja -politiikoissa on kasvanut ja laajentunut. Tätä kehitystä voidaan selittää globalisaation ja teknologian nopealla kehityksellä, mikä on saanut aikaan valtavaa edistystä ja nykyaikaistumista suurimmassa osassa maailmaa. Samalla toimintaympäristö on muuttunut yhä monimutkaisemmaksi, ja tyytymättömyys sekä marginalisoituminen on lisääntynyt. 2000-luvun alussa uudet uhat haastoivat turvallisuusympäristöä, ja viime vuosikymmenen aikana suurvaltakilpailu ja voimapolitiikka ovat tehneet paluun. Toimintaympäristö on muuttunut yhä epävarmemmaksi. Tiedustelu on noussut vastaukseksi tämän epävarmuuden vähentämiseen, sekä tilannekohtaisen ja strategisen tietämyksen lisäämiseen. (Gruszczak, 2016 s. 1).

Tiedustelun merkitys on korostunut valtioiden toiminnassa, ja ne ovat pyrkineet kehittämään omaa tiedusteluaan vastaamaan yhä haastavammaksi muuttuvan toimintaympäristön vaatimuksia (Makkonen, 2020). Määrittääkseen järkeviä turvallisuuspolitiikoita, päättäjät tarvitsevat jatkuvasti tehokasta tiedustelutietoa turvallisuusympäristöstä, joten tiedustelusta on tullut useissa valtioissa osa tehokasta valti-onhallintoa (Rovner, 2011). Kansallisissa turvallisuuspolitiikoissa ja kansainvälisissä turvallisuusyhteistöissä on alettu korostaa ennakkovaroituksen, tilannetietoisuuden, uhkien arvioinnin sekä riskianalyysin kasvavaa merkitystä. (Gruszczak, 2016 s. 2). Vuosi 2001 ja terrorismin vastainen sota oli tiedustelun globaalien kehityksen kannalta käännteentekevä. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan, miten tiedustelun globaali kehitys näkyy Suomen turvallisuuspolitiikassa.

Tutkimuksessa perehdytään Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan ja erityisesti siihen, kuinka tiedustelu ilmenee ohjaavissa selonteoissa. Teoreettisena viitekehityksenä toimii poliittinen realismi, jolla pyritään selittämään tiedustelua Suomen turvallisuuspolitiikan välineenä. Tutkimuksesta tekee mielenkiintoisen sen aiheen ajankohtaisuus. Tiedustelulait hyväksyttiin Suomessa vuonna 2019, jolloin suomalainen tiedustelu astui uuteen aikaan lakien tuomien valtuuksien myötä. Tiedustelulakien käsittelyn myötä tiedustelu nousi uudella tavalla median otsikoihin ja kansan

tietoisuuteen. Samalla turvallisuuspoliittinen toimintaympäristö on ollut muutoksessa kohti yhä monimutkaisempaa asetelmaa. Tiedustelu ei kuitenkaan ole uusi ilmiö, vaan sillä on pitkä historia. Myös Suomessa tiedustelua on harjoitettu koko itsenäisyyden ajan. On mielenkiintoista selvittää mitkä tapahtumat toimintaympäristössä ovat vaikuttaneet suomalaisen tiedustelun kehitykseen.

Aiheesta on viime vuosina tehty useampi opinnäytetyö, mutta ne ovat keskittyneet suurimmaksi osaksi tiedustelulainsäädännössä käytettyyn retoriikkaan (ks. esim. Tanner, 2019). Tämä tutkimus luo pohjan mahdolliselle jatkotutkimukselle liittyen tiedusteluun Suomessa. Aineisto on kerätty julkisista lähteistä, joten tutkimuksella on rajoitteensa. Tutkimus antaa kuitenkin analyyttisen näkemyksen tiedustelusta Suomen turvallisuuspolitiikassa. Poliittinen realismi tuo teoreettista jäntevyyttä aiheeseen ja liittyy tiedustelun kansainvälisen politiikan tutkimuksen piiriin.

## 1.1 Tutkimuskysymykset

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella tiedustelun roolia ja sen muutosta Suomen turvallisuuspolitiikassa vuosina 1995–2021. Tutkimus selvittää miten tiedusteluun liittyvä turvallisuusdiskurssi esiintyy viranomaiselonteissa ja miten tämä diskurssi muuttuu tarkasteluvälillä. Lisäksi selvitetään miten toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset vaikuttavat diskurssin muutokseen. Diskurssia tutkimalla on tarkoituksena tunnistaa, miten tiedustelun rooli on muuttunut kyseisellä aikavälillä ja mitkä seikat Suomen toimintaympäristössä ovat vaikuttaneet muutokseen. Aineistosta tehtyjä havaintoja peilataan poliittisen realismin teoriaan. Teorian avulla pyritään selittämään tiedustelun roolia Suomen turvallisuuspoliittisena välineenä, eli Suomen tekemiä turvallisuuspoliittisia valintoja

Tutkimuksen pääkysymys on:

*Miten tiedustelun rooli on muuttunut Suomen turvallisuuspolitiikassa vuosina 1995–2021?*

Täydentävänä apukysymyksenä on:

*Mitkä seikat Suomen toimintaympäristössä ovat vaikuttaneet muutokseen?*

Tutkimuksen tarkasteluväli määräytyy julkaistujen selonteiden mukaan. Suomessa selonteot ja niiden käsittely on linjannut turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa 1990-luvun puolivälistä alkaen. Ensimmäinen nykyisen rakenteen mukainen julkaistu selonteko on vuodelta 1995, ja viimeisin vuodelta 2021.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vuonna 2022 julkaistut ajankohtaiselonteot eroavat näkökulmiltaan ja rakenteiltaan aiemmista selonteista, jonka takia niitä ei ole otettu tämän tutkimuksen tarkasteluun mukaan.

## 2 TIEDUSTELU

Tässä luvussa esitellään tiedustelua; sen käsitettä sekä suhdetta politiikkaan. Ensimmäisessä alaluvussa esitellään eri näkökulmia tiedustelun käsitteen määrittelylle ja avataan tekijöitä, jonka takia käsitteelle on hankala löytää yhtä yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Lisäksi esitellään tarkemmin strateginen tiedustelu, johon tämä tutkimus on rajattu, sekä tiedusteluprosessi. Toisessa alaluvussa avataan tiedustelua Suomessa, ensin tiedustelun historiaa, jonka jälkeen tiedustelun järjestymistä Suomessa. Kolmannessa alaluvussa keskitytään tiedusteluun turvallisuuspolitiikan välineenä sekä tiedustelun ja politiikan väliseen suhteeseen.

### 2.1 Tiedustelun käsite

Tiedustelu on ilmiönä monimutkainen ja vaikeasti määriteltävä, eikä sille ole toistaiseksi annettu yhtä yhteisesti hyväksyttyä määritelmää. Siihen liittyviä toimijoita ja toiminnantasoja on useita, ja sillä voidaan viitata tietyn viranomaisen suorittamaan johdettuun tiedonhankintaan tai toisaalta tämän kaltaisen tiedonhankinnan eri lajien tai menetelmien yläkäsitteeseen (Luukkonen, 2020). Joidenkin käsitysten mukaan yksimielinen määritelmä ei ole välttämätön, mutta suurin osa tiedustelun parissa toimivista tutkijoista on samaa mieltä siitä, että yleisesti tunnustettu määritelmä vahvistaisi tiedustelun ja sen tutkimuksen teoreettista ja käsitteellistä perustaa, ja näin ollen edistäisi tiedustelututkimusta (engl. *intelligence studies*) (Marrin, 2007; Marrin, 2016; Makkonen, 2020). Määritelmän puuttuminen rajoittaa tiedusteluteorioiden muodostamista, mikä osoitetaan tämän tutkimuksen luvussa kolme. Yleisellä tasolla tiedustelun käsite viittaa kuitenkin tietoon, toimintaan tai organisaatioon, jonka tarkoituksena on tukea päätöksentekoa (Makkonen, 2020). Lisäksi tiedustelutoiminnan olemassaolon taustalla voidaan lähes poikkeuksetta havaita vaikuttavan valta sekä kilpailu. Tiedustelutoiminta ja sen valmiudet palvelevat samoja tavoitteita riippumatta siitä,



sovelletaanko niitä kansalliseen turvallisuuteen, ulkopolitiikkaan tai esimerkiksi liiketoimintaan. (Marrin, 2007; Makkonen, 2020).

Tiedustelun käsite myös muuttuu ja kehittyy jatkuvasti. Eri tutkijat ovat tehneet erilaisia määritelmiä tiedustelun käsitteelle. Mark Lowenthal (2006) korostaa peitetointaa tiedustelun määrittelevänä tekijänä. Hänen mukaansa juuri tiedustelun salassa tapahtuva toiminta erottaa sen muusta valtion hallinnosta. Tiedustelu on ylipäättään olemassa, koska valtiot pyrkivät keräämään tietoa muiden valtioiden salassa pidettävistä asioista ja toimista. Lowenthalin mukaan salainen luonne on osasyys tiedustelututkimuksen kehityksen ja tiedustelun määrittelyn haasteille. Osa alan toimijoista kokee, ettei asioista voi puhua ääneen, mutta Lowenthal muistuttaa, että tiedustelun salaiset aspektit eivät ole este tiedustelun rooleista, prosesseista ja ongelmista keskustelemiselle. Lowenthal korostaa lisäksi, että tiedustelutieto on syytä erottaa muusta tiedosta. Hänen näkemyksensä on linjassa Sherman Kentin (2015) klassisen määritelmän kanssa, jossa tiedustelu nähdään yhtenä tiedon muotona. Kentin (2015) ja Lowenthalin (2006) mukaan tiedustelutieto on kyllä osa tiedon laajaa kategoriaa, mutta se on kerätty, analysoitu ja rajattu vastaamaan poliittisten päättäjien toiveita ja tarpeita. Tiivistetysti: ”Kaikki tiedustelu on tietoa, mutta kaikki tieto ei ole tiedustelua”. (Lowenthal, 2006).

Myös Andrew Rathmell (2002) omaksuu saman näkemyksen tiedustelun määritelmästä Kentin ja Lowenthalin kanssa. Rathmell kuitenkin argumentoi, että Kentin määritelmää olisi laajennettava siten, että tiedustelun ei ajateltaisi palvelevan vain valtion diplomaattisia ja sotilaallisia tavoitteita. Rathmellin keskeinen ajatus on se, että tiedusteluyhteisön tehtävänä on tiedon tuottaminen. Rathmell huomauttaa lisäksi, että tiedustelun määritelmissä on huomattavia kansallisia ja institutionaalisia eroja, jotka vaikeuttavat yhteisen määritelmän rakentamista (Rathmell, 2002). Makkonen (2002) on omassa artikkelissaan selittänyt näitä eroja kansallisella tiedustelukulttuurilla. Kulttuuri, kuten myös tiedustelukulttuuri, muodostuu erilaisista oletuksista, uskomuksista, käsityksistä, asenteista, arvoista, normeista, tiedosta ja odotuksista, jotka heijastuvat ihmisten ajattelutapoihin sekä sosiaalisiin käytäntöihin. Makkosen mukaan tiedustelukulttuuri sisältää esimerkiksi tiedusteluorganisaatioiden kulttuurit sekä muiden tiedustelutoimijoiden kulttuurisia vaikutteita, ja se on merkittävässä roolissa tiedustelun tehokkuudessa. (Makkonen, 2020).

Hieman aiemmista määritelmistä poiketen, David Kahn (2001) määrittelee tiedustelun informaatioksi sen laajimmassa merkityksessä. Kahnin määritelmä on sotilaallinen ja se pohjautuu kolmeen peruseriaatteeseen, joista ensimmäisen mukaan tiedustelutoiminnan ja tiedustelutiedon perimmäinen tarkoitus on optimoida käytettävissä olevat resurssit. Toiseksi tiedustelu toimii sodankäynnin tukena, ei ensisijaisena keinona. Kolmannen periaatteen mukaan tiedustelu on osa puolustusta sekä hyökkäystä, mutta se on olennaista vain puolustuksessa. Kahnin mukaan toimivaa puolustusta ei voi rakentaa ilman tiedustelua. (Kahn, 2001).

Kahnin määritelmä on saanut osakseen kritiikkiä. Muun muassa Bayn (2007) mukaan P. H. J. Davies (2009) kritisoi Kahnia voimakkaasti määritelmän laiveudesta ja siinä esiintyvien periaatteiden triviaalista luonteesta. Kuitenkin Stephen Marrinin (2007) mukaan, yksinkertaisuudestaan huolimatta, Kahnin näkemys on perustana kaikille tiedusteluorganisaatioille ja tiedonkeruuoperaatioille. Tiedustelun tehtävänä on kerätä ja analysoida informaatiota, jotta voidaan tuottaa tietoa kilpailijasta tai vastustajasta. Marrinin mukaan tiedustelun ensisijainen hyöty on se, että sen avulla voimaa voidaan käyttää tarkasti ja vähemmällä vahingoilla sivullisille, eli Kahnin (2001) määritelmään viitaten tiedustelun avulla voidaan optimoida resurssit (Kahn, 2001; Marrin, 2007). Kahnille (2001) tiedustelun tärkein tavoite on vähentää epävarmuutta ja lievittää valtioiden välisiä jännitteitä. Näkemys on linjassa tämän tutkimuksen realistisen näkökulman kanssa, jossa katsotaan, että tiedustelu on epävarmuuden vähentämistä suhteessa muihin toimijoihin. Lisäksi katsotaan, että tiedustelun lähtökohtana ovat valtionjohdon poliittiset tavoitteet kansallisten intressien edistämiseksi (Makkonen, 2020).

Tiedustelu jakautuu useimmiten sen toiminnan perusteella strategiseen, operatiiviseen ja taktiseen tiedusteluun (Makkonen, 2020). Tiedusteluanalyysin ja tiedustelututkimuksen uranuurtaja Sherman Kent (1966) erotti tiedustelun strategisesta tiedustelusta alun perin vuonna 1949 julkaistussa teoksessaan *Strategic Intelligence for American World Policy*. Tiedustelu oli Kentille ”yksinkertaista ja itsestään selvää joka päiväistä toimintaa, jossa tavoitellaan tietynlaista tietoa”. Strateginen tiedustelu taas oli ”kansallisen selviytymisen kannalta elintärkeää tietoa”. (Kent, 1966). Kentin mukaan strateginen tiedustelu on kuvailevaa, spekulatiivista ja raportoivaa tietoa valtion ulkoisista asioista. Strategista tiedustelutietoa tuottavat tiedusteluorganisaatiot ja sen tuottaminen on järjestelmällistä toimintaa, joka tapahtuu tiedusteluprosessin kautta. (Kent, 1966). Myöhemmät pyrkimykset määritellä tiedustelu eivät useinkaan sisällä Kentin tekemää erottelua tiedustelun ja strategisen tiedustelun välillä, mutta strategiseen tasoon viitataan usein kansallisen tason toimintana. Strategisen ja kansallisen tason tiedustelun kohteina ovat mm. muiden valtioiden tai vaihtoehtoisesti ei-valtiollisten ryhmien toiminta sekä globaalit ilmiöt ja muut kansainvälisesti merkittävät asiat (Lowenthal, 2019).

Pääsääntöisesti strategisen tason tiedustelutietoa tuottavat kansalliset tiedusteluorganisaatiot, joista mainittakoon esimerkiksi Yhdysvaltojen keskustiedustelupalvelu CIA, Britannian ulkomaantiedustelupalvelu MI6 sekä Venäjän sotilastiedustelupalvelu GRU ja ulkomaantiedustelupalvelu SVR. Suomessa strategista tiedustelutietoa tuottavat Suojelupoliisi ja Puolustusvoimat. Suomen tiedusteluorganisaatioista kerrotaan tarkemmin alaluvussa 2.2. Kansallisten tiedustelupalveluiden lisäksi strategista tiedustelutietoa tuottavat itsenäisten tutkijoiden ja analyytikoiden muodostamat ryhmät, kuten Bellingcat (ks. Bellingcat, 2022), sekä yhä enemmissä määrin kaupalliset toimijat. (Lowenthal, 2006).

## 2.2 Tiedusteluprosessi

Niin kuin aiemmin on esitetty, tiedustelu jakautuu toiminnan perusteella strategiseen, operatiiviseen ja taktiseen tiedusteluun. Tässä tutkimuksessa tarkastelu on rajattu strategiseen tiedusteluun eli kansallisen tason poliittista ja sotilaallista päätöksentekoa tukevaan tiedusteluun. Lisäksi tässä tutkimuksessa tiedustelulla viitataan nimenomaan prosessiin, jossa analysoitua tiedustelutietoa tuotetaan valtionjohdon päätöksenteon tueksi. Tiedusteluprosessiin viitataan usein käsitteellä ”tiedusteluympyrä” (engl. *intelligence cycle*). Tiedusteluympyrän esityksessä on joitakin eroavaisuuksia, mutta yleisimmän tavan mukaan tiedusteluympyrä koostuu neljästä vaiheesta, joista ensimmäinen on suunnittelu- ja ohjausvaihe (engl. *planning and direction*). Ensimmäisessä vaiheessa asiakkaan, jota strategisen tason tiedustelussa edustaa valtionjohto, tietotarpeet muunnetaan tiedustelukysymyksiksi. Tiedusteluympyrän toinen vaihe on keräys (engl. *collection*), jossa tiedustelukysymyksiin vastatakseen suoritetaan tiedonhankintaa. Tiedonhankintaan hyödynnetään eri tiedustelulajeja (ks. esim. Pythian, 2013 s. 2). Analyysi (engl. *processing/analysis*) on ympyrän kolmas vaihe, ja siinä keräysvaiheessa hankittu informaatio prosessoidaan ja analysoidaan. Ympyrän neljäs ja viimeinen vaihe on jakelu (engl. *dissemination*), jossa tieto raportoidaan asiakkaalle. Raportoidun tiedon avulla asiakas tekee päätöksiä. (Pythian, 2013). Tämän tutkimuksen kannalta on olennaista ymmärtää, että Suomessa on vakiintunut juuri tällainen neljän vaiheen tiedusteluprosessi.

## 2.3 Tiedustelu Suomessa

Siviili- ja sotilastiedustelulaki tuli Suomessa voimaan 1. kesäkuuta 2019, sata vuotta itsenäisen Suomen sotilastiedustelun syntymisestä ja seitsemänkymmentä vuotta Suojelupoliisin perustamisesta. Lain myötä Suojelupoliisi ja Puolustusvoimat varmistivat uudet lakisääteiset valtuudet kerätä ja käyttää tietoja Suomen kansalliseen puolustukseen ja turvallisuuteen kohdistuvista kotimaisista sekä kansainvälisistä uhkista. (Lohse, 2020). Tässä alaluvussa on tarkoitus rakentaa jonkinlainen aikajana suomalaisesta tiedustelusta maan itsenäistymisestä 1990-luvulle, sekä esittää tämänhetkinen tiedustelun järjestymisen Suomessa. Tarkoituksena ei ole syventyä tarkemmin suomalaiseen tiedusteluun tai sen historiaan, vaan antaa lukijalle taustatietoa tämän tutkimuksen hahmottamista varten. Tarkoituksena on esitellä suomalaisen tiedustelun historiasta tapahtumia ja tekijöitä, joilla on ollut vaikutusta suomalaiseen tiedustelukulttuuriin.

### 2.3.1 Suomalaisen tiedustelun historiaa

Tiedustelua on harjoitettu Suomessa koko itsenäisyyden ajan. Koivulan (2020) mukaan Suomen tiedustelulle on ollut leimallista sen eristäytyneisyys muusta yhteiskunnasta ja sen toiminnoista. Tiedustelun on lisäksi nähty palvelevan ennen kaikkea sisäpoliittisia tarkoituksia, ja valtiolliset tiedusteluorganisaatiot yhdistettiin pitkään poliittisiin aatesuuntiin. Huomioitavaa on, että kylmän sodan vuosikymmeninä ulkopoliittisten realiteettien takia Suomi pyrki omaehtoisesti rajoittamaan tiedustelun harjoittamista vain sisäisten turvallisuushkien torjuntaan ja kotimaassa tapahtuvaan tiedusteluun. Suomalaiselle tiedustelulle oli ominaista sulkeutuneisuus ja salailu. Vaikka tiedustelutoiminta saattoi olla menestyksestäkin, suomalaisen tiedustelun historiallinen perusta viittaa heikkoon tiedustelukulttuuriin. (Koivula, 2020).

Suomalaisen tiedustelun juuret juontavat vuoteen 1918, kun itsenäiseen Suomeen perustettiin ensimmäinen turvallisuuspalvelu. Yleisesikunnan III osastoa voidaan pitää tiedustelun ja sisäisen turvallisuuden monitoimipalveluna, jonka sisällä oli niin sotilas- ja siviilitiedustelu kuin ulko- ja kotimaantiedustelukin. Organisaation harjoittama tiedustelu oli lisäksi luonteeltaan puolustuksellista, eli se perustui uhkien torjuntaan. Organisaatio perustettiin ajankohdan yhteiskunnallisesta ja poliittisesta tilanteesta johtuviin tarpeisiin. (Luukkonen, 2020).

III osaston johto muodostui pitkälti jääkäreistä ja suojeluskuntalaisista. Kommunismia pidettiin vasta itsenäistyneen Suomen suurimpana uhkana, niin sisäisesti kuin ulkoisesti, joten siitä ja sen kannattajista tuli valvonnan pääkohteita. Toiminta ei ollut ongelmaton ja jo vuoden 1918 loppuun mennessä ilmeni, että yleisesikunnan III osaston kautta sotilaille keskittynyt turhan paljon valtaa. Tilanteen korjaamiseksi, organisaation pilkkominen aloitettiin tammikuussa 1919. (Luukkonen, 2020).

Elokuussa 1919 sisäasiainministeriön alaisuudessa aloitti toimintansa Etsivä keskuspoliisi (EK), jolle siirrettiin yleisesikunnan III osastolta poistetut sisäisen turvallisuuden ja poliittisen tiedustelun tehtävät. Samalla sotilastiedustelu erotettiin tästä turvallisuuspalvelusta ja EK:sta tuli nimenomaisesti poliisiorganisaatio, jonka tärkein tehtävä oli toimia turvallisuuspoliisina torjuen poliisin toimivaltuuksien mukaisesti valtio- ja maanpetosrikokset (Lackman, 2009). Sotilastiedustelu säilyi yleisesikunnan III osaston tehtävissä (myöhemmin päämaja ja pääesikunta). Turvallisuuspoliisin tehtäviin ei myöskään kuulunut ulkomaantiedustelu, koska se nähtiin ulkopoliittisia suhteita vaarantavana toimintana. Ulkomaita koskevan informaation osalta oltiin siis kansainvälisten kumppaneiden jakaman tiedustelutiedon varassa (Luukkonen, 2020).

Organisaatio muutti nimensä vuonna 1938 Valtiolliseksi Poliisiksi (Valpo) ja toimi tämän nimen alla sotien ajan. Organisaatio ja sen toiminta pysyi kuitenkin muuttumattomana nimenmuutoksesta huolimatta vuonna 1944 solmittuun välirauhansopimukseen. Vuoden 1945 toukokuussa Valpon apulaispäälliköksi nimettiin Suomen kommunistisen puolueen puheenjohtaja Aimo Aaltonen, jonka johdolla koko organisaation henkilökunta korvattiin. Organisaatio muuttui punaiseksi Valpoksi,

viralliselta nimeltään Valpo II, ja sen valvonnan suunta kääntyi hetkellisesti päinvas-  
taiseksi ja vaarallisimmaksi uhaksi merkittiin fasismi. (Luukkonen, 2020; Rentola,  
2009). Myös sotilastiedustelu koki sodan jälkeen muutoksia, kun Neuvostoliiton val-  
vontakomissiolla oli valtuudet rajoittaa suomalaisten sotilaallista tiedustelutoimintaa.  
Hallituksen päätöksellä rauhanaikaista sotilastiedustelua supistettiin merkittävästi  
jännittyneen sisäpoliittisen tilanteen takia. YYA-sopimuksella ja muilla ulkopoliitti-  
sillä realiteeteilla oli vaikutusta suomalaiseen tiedustelutoimintaan. Sotilastiedustelun  
syvälle juurtuneet salassapitokäytännöt selittyvät kylmän sodan kokemuksilla (Sipilä  
ja Koskimies, 2018 s. 93–100). Lisäksi kaikki turvallisuuspoliisin organisaatiot olivat  
luonteeltaan salaisia, mikä osaltaan vaikutti merkittävästi kansalliseen tiedustelukult-  
tuuriin. Epäluulo turvallisuuspoliisia kohtaan oli kahtiajakautuneen maan tietyissä  
ihmisryhmissä voimakasta, eikä sitä edesauttanut EK:n ja Valpojen omavaltaiset toi-  
mintatavat, joihin kuuluivat mm. kansalaisten aiheettomat pidätykset, kuulustelut ja  
pahoinpitelyt. (Luukkonen, 2020).

Valpojen seuraaja Suojelupoliisi perustettiin vuonna 1949 ja uuden organisaa-  
tion tarkoituksena oli päästä eroon edeltäjiensä toiminnan ylilyönneistä sekä poliitti-  
sesta värittyneisyydestä. Tähän pyrittiin esimerkiksi liittämällä organisaatio entistä  
vahvemmin osaksi muuta poliisihallintoa ja tehostamalla organisaation valvontaa. Li-  
säksi Suojelupoliisilta riisuttiin edeltäjiensä toimivaltuuksia, kuten pidätys-, vangitse-  
mis- ja esitutkintaoikeus, ja näin ollen sen tehtäväksi jäi itsenäisyyden sekä valtio- ja  
yhteiskuntajärjestyksen valvonta. Vaikka poliittisesta puolueellisuudesta pyrittiin  
Suojelupoliisissa pääsemään eroon, sisäpoliittiset epäluulot sen toimintaa kohtaan jat-  
kuivat. Tämä johtui suurelta osin siitä, että kommunistit säilyivät käytännössä edel-  
leen valvonnan pääkohteena. (Luukkonen, 2020). Myös sotilastiedustelua alettiin jäl-  
leenrakentaa 1950-luvun lopulla. 1960-luvulle tultaessa sotilastiedustelu vakiintui  
taas toiminnaksi, jota tehtiin Puolustusvoimien ja valtion johdon tiedontarpeiden tu-  
kemiseksi. Myös eri puolustushaarojen tiedustelutoiminta käynnistyi 1960-luvulla  
(Sipilä ja Koskimies, 2018 s. 101–106).

Suojelupoliisi koki muutospainetta 1970-luvulla vuosikymmenen aikana tapah-  
tuneen sisäpoliittisen tilanteen vakiintumisen myötä. 1980-luvun aikana Suojelupoliis-  
in valvonnan painopisteet siirtyivät lopullisesti pois sisäisistä turvallisuusuhkista  
kohti ulkoisten uhkien torjuntaa ja tiedustelutoimintaa. Vaikka virallisesti Suojelupo-  
liisi oli edelleen turvallisuuspoliisi, alkoi se yhä enemmän myös itse mieltää itsensä  
turvallisuuspalveluksi. Tätä muutosta voidaan pitää merkityksellisenä tiedustelukult-  
tuurin näkökulmasta. (Luukkonen, 2020).

### **2.3.2 Tiedustelun järjestyminen Suomessa**

Niin kuin aikaisemmin mainittiin, Suomessa strategista tiedustelutietoa tuottaa kaksi  
tahoaa; siviilitiedustelusta vastaa Suojelupoliisi ja sotilastiedustelusta Puolustusvoimat.  
Jako perustuu tiedustelun kohteeseen, tarkoittaen että sotilastiedustelun kohteena on

sodankäyntiin vaikuttavat tekijät, kun taas siviilitiedustelun kohteena on esimerkiksi jonkin valtion sisäpoliittinen kehitys (Luukkonen, 2020).

Suomen keskeisiä turvallisuusintressejä ja niihin vaikuttavia uhkia arvioidaan osana kansallista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, mikä tarkoittaa, että tätä koskeva harkinta ja päätöksenteko kuuluvat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätösvaltaan Suomen perustuslain mukaisesti. Käsittely tapahtuu ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa (TP-UTVA). Sotilastiedustelulaissa (590/2019 § 13) säädetään, että TP-UTVA valmistelee alustavasti sotilastiedustelua ja sen kohteita koskevat painopisteet. Myös Suojelupoliisin tiedusteluprioriteetit on valmisteltava samassa hallintoelimessä. (Lohse, 2020).

Tasavallan presidentti tai pääministeri voi kutsua koolle TP-UTVA yhteiskokouksen. TP-UTVA pyrkii pitämään vuosittain ainakin yhden kokouksen, jossa määritellään siviili- ja sotilastiedustelun painopisteet. Sisäministeriö ja puolustusministeriö valmistelevat nämä painopisteet etukäteen TP-UTVA:n käsiteltäväksi. Pohjana tälle valmistelutyölle toimii Suojelupoliisin ja puolustusvoimien keräämä ja toimitama tieto, joka pitää sisällään esimerkiksi arvioita Suomen turvallisuustilanteesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä sekä siitä, miten kansallisen turvallisuuden kannalta merkitykselliset olosuhteet näyttävät kehittyvän. Sisäministeriö ja puolustusministeriö muodostavat siis keskeisen linkin TP-UTVA:n ja tiedusteluviranomaisten välisessä valmisteluketjussa. Tämä asetelma antaa edellä mainituille ministeriöille vaikutusvaltaa siihen, mitkä tiedusteluviranomaisten tiedoista valitaan TP-UTVA:n asialistalle. (Lohse, 2020).

Tiedustelun painopisteet määrittelevät ne aiheet, joihin tiedusteluorganisaatioiden tiedonhankinta keskittyy. Tiedustelun painopisteillä viitataan Suomen kannalta merkittäviin keskipitkän aikavälin (1–3 vuotta) ulko- ja turvallisuuspoliittisesti tärkeisiin kehityskuluihin, joista tarvitaan yksityiskohtaisempaa tietoa valtionjohdon päätösten tukemiseksi. Painopisteitä voidaan TP-UTVA:ssa luonnollisesti tarkistaa useammin kuin kerran vuodessa, jos kansallisessa turvallisuusympäristössä havaitaan odottamattomia uusia tapahtumia tai kehityssuuntia. Painopisteet voivat koskea esimerkiksi tiettyä aluetta tai teemaa tai jotakin niitä yhdistävää yleistä uhkakuvaa. (Lohse, 2020; Suojelupoliisi, 2022).

Tiedustelulainsäädännön myötä erityisesti Suojelupoliisin painopiste on muuttunut. Sen tehtäväkenttä on laajentunut ja sille myönnettyjen toimivaltuuksien myötä sen on mahdollista toimia myös ulkomailla toisin kuin aiemmin. Jatkossa Suojelupoliisin tehtävä on kerätä tietoa kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvista vakavista uhkista, kuten terrorismista tai ulkopuolisten valtioiden harjoittamasta vakoilusta. (Koivula, 2020).

Tiedustelutoiminnan valvonnasta on saatu varsin toimiva kokonaisuus tiedustelulainsäädännön myötä. Suomessa tiedustelun ja sen toiminnan laillisuusvalvonnasta huolehtii uusi laillisuusviranomaisen, tiedusteluvaltuutettu. Lisäksi sisäministeriö vastaa siviilitiedustelun ja puolustusministeriö sotilastiedustelun sisäisestä

valvonnasta. Parlamentaarista valvonnasta taas on vastuussa eduskuntaan perustettu uusi tiedusteluvalvontavaliokunta. (Martelius, 2020; Sotilastiedustelulaki 590/2019).

## 2.4 Tiedustelu turvallisuuspolitiikan välineenä

Systemaattinen tiedonhallintakoneisto on osa tehokasta valtionhallintoa. Niin kuin jo tämän tutkimuksen johdantoluvussa esitettiin, tiedolla johtamisen, tiedon analysoinnin, tietojenkäsittelyn ja tiedustelun merkitys on kasvanut merkittävästi valtioiden ulko- ja turvallisuuspolitiikoissa ja maailmanpolitiikassa, erityisesti syyskuun 11. päivän ja sitä seuranneiden terrori-iskujen jälkeen. Kansallisissa turvallisuuspolitiikoissa ja kansainvälisissä turvallisuusyhteistöissä on alettu korostaa kasvavaa riippuvuutta ennakkovaroituksesta, tilannetietoisuudesta, uhkien arvioinnista ja riskianalyysistä. Ollakseen tehokkaita nämä menetelmät tarvitsevat luotettavia, tarkkoja ja täsmällisiä tietoja. Kun otetaan huomioon saatavilla olevan tiedon huomattava määrä ja monimuotoisuus, sen tarkka valitseminen ja karsiminen, käsittely ja mukauttaminen politiikan vaatimuksiin ja päätöksentekomenettelyihin on välttämätöntä. Tiedustelutiedolla on keskeinen asema nykyaikaisessa turvallisuuspolitiikassa, ja se voi määrittää, miten valtiot pystyvät vastaamaan erilaisiin uhkiin. (Gruszczak, 2016 s. 2).

Gruszczakin mukaan (2016) huolimatta tiedustelumenetelmien ja keinojen lisääntymisestä, valtiot ovat säilyttäneet valta-asemansa tiedustelutoiminnassa, erityisesti strategisten tavoitteidensa ja yhteiskuntiensä elintärkeiden toimintojen turvaamisen osalta. Tiedustelutiedon tuottajien välinen kilpailu on kasvanut, kun yksityiset toimijat ovat alkaneet tarjota arvokasta avoimiin lähteisiin perustuvaa tiedustelutietoa. Valtiot ovat laajentaneet tiedustelutoimintaansa soveltaakseen nykyaikaista teknologiaa erilaisten lopputuotteiden jakeluun. (Gruszczak, 2016 s. 2).

Määrittääkseen järkeviä turvallisuuspolitiikoita ja -strategioita, päättäjät tarvitsevat jatkuvasti tehokasta tiedustelutietoa turvallisuusympäristöstä, joka on muuttumassa yhä kompleksisemmaksi ja monimutkaisemmaksi. Strategisesta tiedustelusta ja tiedon jakamisesta on tullut entistä merkityksellisempää kansallisen ja kansainvälisen turvallisuuden kannalta, sillä kompleksinen turvallisuusympäristö synnyttää uudenlaisia riskejä, kilpailua ja konflikteja. Lisäksi erilaiset uhat ovat lisääntyneet ja voimistuneet, ja ne edellyttävät reagointia sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Valtiollisten toimijoiden ja kansainvälisten järjestöjen on pyrittävä kollektiivisempaan toimintaan ratkaistakseen tämän kaltaisia turvallisuusongelmia. Varautumista korostava lähestymistapa turvallisuuteen, jossa keskitytään ennaltaehkäiseviin ja ennakkoihin toimiin on noussut johtavaksi lähestymistavaksi. (Rovner, 2011).

Onnistuneella tiedustelulla ja sen tuottamalla tiedolla on tärkeä rooli strategisessa päätöksenteossa. Tuomalla esiin ainutlaatuista tietoa ja näkemyksiä, se auttaa

päittäjiä selviytymään kansainvälisen politiikan luontaisesta epävarmuudesta ja kompleksisuudesta. Tätä poliittisten päätöksentekijöiden ja tiedustelupalveluiden välistä suhdetta kutsutaan joskus myös termillä *intelligence-policy nexus* (Eriksson, 2018), eli yksinkertaisesti suomeksi tiedustelun ja politiikan yhdysside. Rovner (2011) muistuttaa, että tiedustelun ja politiikan väliset suhteet eivät kuitenkaan aina onnistu, ja ovat usein vaikeita ja toisinaan jopa toksisia. Poliittisilla päättäjillä ja tiedusteluviranomaisilla on usein erilaisia odotuksia tiedustelutuotteesta, esimerkiksi päättäjät saattavat olettaa, että tiedustelujärjestelmä on kaikkietävä ja aina oikeassa. On kuitenkin todettu, että tiedustelun epäonnistumiset ovat todennäköisesti väistämättömiä. (Hulnick, 2006).

On käyty keskustelua siitä, kuinka lähellä politiikkaa tiedustelun tulisi olla. Hulnickin (2006) mukaan merkittävä yhdysvaltalainen tiedusteluteoreetikko Sherman Kent oletti, että jos tiedustelu kietoutuu poliittiseen prosessiin, se menettää arvonsa. Kent väitti, että paras tapa välttää tiedustelun politisoituminen oli pitää se etäällä politiikasta. Myöhemmin monet muut tiedustelun parissa toimivat tutkijat ovat omaksuneet toisenlaisen näkemyksen, jonka mukaan tiedustelun on oltava lähellä politiikkaa pysyäkseen merkityksellisenä. (Hulnick, 2006). Joka tapauksessa tutkimukset ovat osoittaneet, että poliittisen johdon ja tiedusteluviranomaisten välillä on oltava toimiva viestintä, jotta päätöksentekijöiden tarpeet voidaan ymmärtää ja täyttää. Samalla on kuitenkin muistettava, että tiedusteluviranomaisten on vastustettava poliittisen johdon pyrkimyksiä vääristää tiedustelutietoa, kun se on ristiriidassa heidän poliittisten mieltymystensä kanssa (Hulnick, 2006). Tiedustelutoiminta politisoi tuu, jos päättäjät painostavat analyytikkoja rakentamaan arvionsa poliittisten kantojensa mukaisiksi (Rovner, 2011).

Martelius (2020) huomauttaa, että poliittiset päättäjät ovat usein tehneet päätöksensä jo ennen tiedustelutietoa, ja toivovat, että tämä tieto vahvistaisi heidän omia näkemyksiään vallitsevasta tilanteesta. Kun tieto on ristiriidassa heidän näkemystensä kanssa, he saattavat hylätä sen hyödyttömänä; kun taas tieto on linjassa heidän näkemystensä kanssa, he saattavat pitää sitä vahvistavana, epäolennaisena tai jälleen kerran hyödyttömänä. (Martelius, 2020). Hulnickin (2006) mukaan on myönnettävä, että todellisuudessa poliittiset päättäjät eivät pidä tervetulleena tiedustelutietoa, joka ei vahvista heidän omia päätöksiään. Tästä syystä tiedusteluviranomaisten tulisi olla varovaisia oman analyysinsä kanssa, jottei raporteissa esitetä johtopäätöksiä, joita päätöksentekijän oletetaan haluavan kuulla (Martelius, 2020).

Marteliuksen (2020) mukaan politiikan ja tiedustelutiedon kohtaamisessa testataan tiedustelutoiminnan merkitys. Tiedusteluanalyysi on merkityksellinen vain, jos poliittinen päättäjä kokee sen tarpeelliseksi päätöksenteon tukena. Päättäjien suhtautuminen tiedustelutoimintaan ja sen tuottamaan tietoon riippuu suurelta osin myös sen rajoitteiden ymmärryksestä. (Martelius, 2020). Jos suhteet katkeavat joko laiminlyönnin tai politisoitumisen vuoksi, tarkimmatkin tiedusteluarviot voivat menettää merkityksensä (Rovner, 2011). Jos taas tiedustelun ja politiikan suhde on onnistunut,



tiedustelu edistää valtion rationaalista toimintaa tarjoamalla ainutlaatuista tietoa poliittisille päättäjille. Tiedustelupalveluiden pääsy salaiseen tietoon tarjoaa mahdollisuuden tarkkoihin strategisiin analyysiin, joiden avulla voidaan vähentää epävarmuutta päätöksentekoprosessissa. Tiedustelutieto myös auttaa valtionjohtoa tunnistamaan diplomaattiset mahdollisuudet. (Rovner, 2011).

### 3 AIEMPI TUTKIMUS

Tässä luvussa kuvataan tiedustelututkimuksen kehitystä aiemman tutkimuskirjallisuuden valossa. Tavoitteena on liittää tiedustelu ja tiedustelututkimus kansainvälisen politiikan tutkimukseen ja sen teorioihin.

#### 3.1 Tiedustelututkimuksen teoretisointi

Tiedustelututkimuksen kehityksen voidaan katsoa alkaneen Sherman Kentin toimesta 1940–50-luvuilla. Kent julkaisi vuonna 1949 kirjan *Strategic Intelligence for American World Policy*, joka loi pohjan tieteelliselle tiedustelukirjallisuudelle. Tiedusteluanalyysi kehittyi ammatiksi 1950-luvun Yhdysvalloissa, joten alkuvuosikymmeninä tiedustelututkimus perustui lähinnä ammatillisiin kokemuksiin ja käytäntöihin. (Gill & Phythian, 2016) Kylmän sodan jälkeen tiedustelututkimuksesta on kuitenkin kehittynyt akateemisempi tutkimussuunta, mutta edelleenkin sitä ei voi pitää omana oppiaineenaan. Gill ja Phythian (2016) huomauttavatkin, että tiedustelututkimus on toimivimmillaan, kun se hyödyntää muita tieteenaloja ja poikkitieteellisyyttä. He jakavat tiedustelututkimuksen kehityksen neljään alueeseen, joita ovat tiedustelun historia, tiedustelun käsite, tiedusteluorganisaatiot ja niiden toiminta sekä tiedustelun yhteys politiikkaan ja poliittisuuteen.

Myös Scott ja Jackson (2004) jakavat tiedustelututkimuksen eri koulukuntiin, jotka eroavat toisistaan huomattavasti. Heidän mukaansa nämä koulukunnat lähestyvät aihetta yleensä kolmesta suhteellisen erilaisesta näkökulmasta, joilla on myös erilaisia tavoitteita lopputuloksen suhteen. Ensimmäisessä lähestymistavassa, jota suosivat erityisesti historioitsijat, pyritään selittämään organisaatorakenteen ja poliittisen päätöksenteon välistä suhdetta. Tiedustelun tutkiminen nähdään ensisijaisesti keinona hankkia uutta tietoa päätöksentekijöiden tekemien poliittisten päätösten selittämiseksi.

Toisessa lähestymistavassa pyritään luomaan yleisiä malleja, joilla voidaan selittää tiedusteluprosessin onnistumista ja epäonnistumista. Tavoitteena on tunnistaa henkilökohtaisia, poliittisia ja institutionaalisia ennakkoluuloja ja ajatteluharhoja, jotka ovat ominaisia tiedusteluorganisaatioille ja vaikuttavat niiden toimintaan päätöksentekoprosessissa. Tutkimusten tuloksena on syntynyt erilaisia näkemyksiä väärinkäsitysten luonteesta, yllätysten estämisen vaikeudesta sekä tiedusteluprosessin politisoitumisesta. (Scott & Jackson, 2004).

Näissä kahdessa edellä mainitussa lähestymistavassa keskitytään ensisijaisesti tiedusteluun ulko- ja turvallisuuspolitiikan välineenä. Kolmannessa lähestymistavassa keskitytään sen sijaan tiedustelun poliittiseen tehtävään valtion valvontakeinona. Erityisesti viime vuosikymmenen aikana on ilmestynyt runsaasti kirjallisuutta tästä aiheesta. Monet tähän koulukuntaan kuuluvat eivät kuitenkaan katso kuuluvansa tiedustelututkimuksen alle. Näiden eroavaisuuksien ja eri lähestymistapojen ytimessä on erimielisyys siitä, missä määrin poliittiset oletukset ja poliittinen kulttuuri muokkaavat tiedusteluprosessia kaikilla sen tasoilla. (Scott & Jackson, 2004).

Tiedustelututkimuksen eri koulukuntien lisäksi sitä on jonkin verran yhdistetty kansainvälisen politiikan tutkimukseen ja sen teorioiden piiriin, sekä turvallisuustutkimukseen ja sen kriittiseen näkökulmaan. Jälkimmäisen yhteydessä on syntynyt myös uusi kriittisen tiedustelututkimuksen suuntaus, jossa tiedustelua tarkastellaan kriittisemmästä näkökulmasta tarkoituksena tuottaa tutkimusta tiedustelusta muuhunkin kuin tiedustelun käyttöön (Bean et al., 2021).

Akateemisesta kehityksestä huolimatta tiedustelututkimus on edelleen varsin käytännönläheistä, ja esimerkiksi Stephen Marrin (2007) esitti kirjoittamassaan artikkelissa, että tiedustelututkimus täydentää akateemisesti tiedustelupalveluiden käytäntöä. Gill ja Phythian (2016) kuitenkin korostavat, että jos tiedustelun akateemisen tutkimuksen katsotaan täydentävän ammatillista käytäntöä, se rajoittaa itseään tavalla, joka ei ole toivottavaa sen akateemisen velvollisuuden kannalta. He argumentoivat, että tiedustelututkimuksen ei tulisi palvella vain kansallisia tiedustelupalveluita, vaan sillä on paljon suurempi vastuu avata tiedustelutoimintaa suuremmalle yleisölle. Näin ollen tiedustelututkimuksen akateemista kenttää on edelleen laajennettava.

Svendsenin (2009) mukaan tiedustelututkimuksen kenttä on sen moninaisuuden lisäksi teoreettisesti huomattavan epätasainen. Osa tiedustelututkimuksen osa-alueista on jo hyvinkin teoretisoitunutta, kun taas toiset osa-alueet ovat jääneet huomiotta. Länsimaisten tiedustelupalvelujen on täytynyt toimia nopeasti muuttuvassa ympäristössä viimeisten puolentoista vuosikymmenen ajan. Tiedustelututkimus on joutunut ponnistelemaan käsitteellistääkseen meneillään olevia muutoksia ja löytääkseen ratkaisuja tiedusteluyhteisön kohtaamiin ongelmiin. On syntynyt käsitteitä, joilla kuvataan ratkaisuja yhteisön haasteisiin, mutta eivät ole kyenneet muodostamaan metateoriaa (Rathmell, 2002; Marrin, 2018).

Marrin (2018) arvioi, että vuodesta 2005 lähtien pyrkimys tiedustelun teoretointiin on kasvanut merkittävästi, ja sen avulla on pyritty selittämään tiedustelua osana valtionhallinnon toimintaa. Ennen vuotta 2005 tiedustelu- ja turvallisuustutkimuksen kirjallisuudessa oli hajanaisia arvioita tiedustelua koskevan teoretisoinnin tarkoituksesta ja merkityksestä, mutta tilanne muuttui RANDin vuonna 2005 järjestämän tiedusteluteoriaa käsittelevän seminaarin myötä (Treverton et al., 2006). Seminaari vauhditti merkittävästi tiedusteluteorioita koskevaa akateemista työtä ja tiedusteluteoriaa koskevan kirjallisuuden lisääntymistä. Yksiselitteistä tiedusteluteoriaa ei ole kuitenkaan edelleenkään kyetty muodostamaan. Vaikka joissakin julkaisuissa esitetään yleiskatsaus tiedusteluteoriaan, sen tilasta ei ole vielä laadittu lopullista arviota (Marrin, 2018, s. 480). Näin ollen on loogista, että tiedustelua on liitetty muiden tutkimusalojen teorioihin.

### 3.2 Tiedustelu kansainvälisen politiikan tutkimuksessa

Tutkijoiden havainnot eroavat toisistaan tiedusteluun liitettyjen kansainvälisen politiikan teorioiden suhteen. Rathmell (2002) ajattelee, että yleisesti ottaen tutkijat, jotka käsittelevät tiedustelua ovat yleensä kiintyneitä realistisen lähestymistavan vankkoihin paradigmoihin, kun taas Svendsen (2009) argumentoi, että kansainvälisen politiikan teoria puuttuu suurelta osin tiedustelututkimuksessa tavanomaisesti käytetyistä teorioista. Fry ja Hochstein totesivat vuoden 1993 artikkelissaan, että tiedustelututkimusta ei ole onnistuttu sisällyttämään kansainvälisten politiikan tutkimuksen valtavirtaan. Ennen vuosituhaten vaihdetta tiedustelututkimus oli hyvin vaatimaton osa kansainvälisten politiikan yhteisön agendaa, vaikka kansainvälinen politiikka ja turvallisuusasiat olivat jo pitkään hallinneet sitä. (Fry & Hochstein, 1993). Scott ja Jackson (2004) vastaavat omassa artikkelissaan heidän väitteeseensä, huomauttamalla, että 2000-luvulla tiedustelu on kyllä noussut Pohjois-Amerikassa politiikan tutkijoiden agendalle, mutta kiinnostus on rajoittunut lähinnä tiedustelun päätöksentekoa käsitteleviin teorioihin. Sitä vastoin tiedustelu puuttuu lähes kokonaan useimpien kansainvälisten suhteiden teoreetikoiden työstä, eikä se esimerkiksi esiinny keskeisissä kansainvälisen politiikan teorioita koskevissa keskusteluissa. Svendsen (2009) tarjoaa tähän selityksen, jonka mukaan tiedustelun sisäiseen valvontaan liittyvät kysymykset ovat saaneet politiikan tutkimuksessa enemmän huomiota, koska niitä on pidetty tärkeänä osana kansallista turvallisuutta koskevaa analyysia (Svendsen, 2009).

Tutkijat ovat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että tiedustelututkimuksen merkitystä laajemmissa kansainvälisen politiikan teorioita koskevissa keskusteluissa on painotettava. Scott & Jackson (2004) tuovatkin omassa artikkelissaan esille, joitakin uusia teoreettisia näkökulmia kansainvälisen politiikan teorioiden liittämistä tiedustelututkimuksen. Tutkijat mainitsevat esimerkiksi Andrew Rathmellin työn (2002), jossa hän

on pyrkinyt muodostamaan teoriakehyksen kahden edellä mainitun yhdistämiseen. Rathmell tarkastelee artikkelissaan postmodernia yhteiskuntateoriaa, ja sen kompetenssia selittää nykyaikaisen tiedustelu ympäristön tärkeitä osatekijöitä. Käsitteellä modernismi viitataan yleensä eurooppalaisiin yhteiskunnallisiin, taloudellisiin, kulttuurisiin ja poliittisiin muotoihin, jotka kehittyivät 1700-luvun ja 1900-luvun välisenä aikana, kun taas termiä postmoderni alettiin käyttää länsimaissa 1950- ja 1960-luvuilla viittaamaan kulttuuriseen kehitykseen. Postmodernismin käsitteellisiä kehyksiä on sovellettu moniin yhteiskunnallisiin ilmiöihin, kuten taiteeseen, kaupankäyntiin, yhteiskunnallisiin suhteisiin ja hallintoon. Vuosituhannen vaihteessa on alettu tutkia käsitteen käyttökelpoisuutta suhteessa instituutioihin, kuten armeijaan. Keskustelu postmoderneista armeijoista tarjoaa Rathmellin (2002) mielestä hyödyllisen näkökulman tiedustelutoiminnan tutkimiseen, koska kyseisillä instituutioilla on monia yhteisiä piirteitä.

Rathmellin (2002) artikkelissaan käymä keskustelu tarkastelee postmodernin teorian näkökulmien mahdollisuutta kuvata tiedustelun luonnetta, sekä sen muuttuvaa toimintaympäristöä. Pohjustaakseen omaa teoriakehystään, Rathmell listaa neljä toimintaympäristön tekijää, jotka haastavat tiedusteluyhteisön, sekä ovat tyypillisiä postmodernille yhteiskunnalle. Näitä ovat informaatiovallankumous, avoimista lähteistä saatavan tiedon kasvu, informaatio-operaatiot sekä dynaaminen toimintaympäristö. Scott ja Jackson (2004) esittävät vastaväitteen Rathmellin (2002) ajatuksille. He muistuttavat, että informaatioteknologian kehitys on kyllä muokannut monia tiedustelutoiminnan osa-alueita, mutta haasteet laajalle ulottuvien turvallisuusongelmien käsittelyssä eivät suinkaan ole "postmoderneja". On harhaluulo, että avoimet lähteet olisivat nousseet esille vasta äskettäin. Todellisuudessa avoimista lähteistä on saatu rauhan aikana lähes aina suurin osa tiedustelupalvelujen tiedoista. Scott ja Jackson myös argumentoivat, että on harhaanjohtavaa kuvata "globalisoituneiden" uhkien syntymistä "postmoderniksi" ilmiöksi, kun esimerkiksi keisarilliset tiedustelupalvelut kohtasivat tällaisia haasteita jo koko 1800- ja 1900-lukujen ajan.

Scott ja Johnson huomauttavat, että muillakin tuoreilla teoreettisilla lähestymistavoilla voi olla annettavaa tiedustelututkimukselle. He mainitsevat esimerkkinä konstruktivistiset teoriat identiteetin ja poliittisen kulttuurin merkityksestä yleisön käsityksissä kansainvälisestä politiikasta. Niissä keskitytään identiteettiin keskeisenä tekijänä uhkien tunnistamisprosessissa, millä on ilmeistä merkitystä turvallisuuden ja tiedustelun tutkimukselle. Sama pätee turvallisuuspolitiikan kulttuurisinstitutionaalisten kontekstien korostamiseen. (Scott & Johnson, 2004).

## 4 POLIITTINEN REALISMI

Tässä luvussa esitellään tutkimuksen teoreettinen viitekehys, joka toimii tämän tutkimuksen analyysin tukena. Tutkimuksen pääteorianana toimii poliittinen realismi, jonka avulla selitetään valtion käyttäytymistä, tässä tutkimuksessa tiedustelua turvallisuuspolitiikan välineenä. Poliittisen realismin pääteoksena toimii Kenneth Waltzin *Theory of International Politics* (1979), mutta tässä luvussa realismia esitellään myös sen muiden koulukuntien ja teoksien avulla.

### 4.1 Poliittinen realismi

Poliittinen realismi on yksi kansainvälisen politiikan teorian koulukunnista ja se muodostuu useista kilpailevista ja toisiaan täydentävistä suuntauksista. Realistisen koulukunnan sisältä voidaan erotella useita toisistaan eroavia sukupolvia ja tyylejä, kuten esimerkiksi klassinen ja uusklassinen realismi, rakenteellinen realismi, puolustuksellinen ja hyökkäyksellinen realismi sekä hegemoninen realismi. Näiden tyylien välillä on joskus huomattaviakin eroja, mistä viestii esimerkiksi se, että realismin klassikotkin määrittelevät realismin omalla tavallaan. (Blombergs, 2013a). Esimerkiksi Hans Morgenthau on todennut teoksessaan *Politics Among Nations: The struggle for Power and Peace* kansainvälisen politiikan, kuten kaiken muunkin politiikan, olevan taistelua vallasta. Morgenthauin näkemys oli toimijakeskeinen, ja kansainvälisen politiikan rationaalisuutta selitettiin yhtäältä ihmisen psykologiseen olemukseen liittyvällä vallantahdolla, sekä järjestelmään sinänsä kuuluvalla voimatasapainon käsitteellä. (Morgenthau, 1978, s. 27–39) Rakenteellista realismia (myös neorealismi) edustava Kenneth Waltz taas painottaa näkemyksessään rakenteita valtioiden toimintaa ohjaavana tekijänä. Waltzin näkemyksessä vallantaho ei ole kansainvälistä politiikkaa ensisijaisesti määrittävä tekijä, vaan keskeistä on voiman jakautuminen kansainvälisessä järjestelmässä. (Waltz, 1979 s. 65).

Kuitenkin realistisen lähestymistavan yhteisen näkemykseen perustuen voidaan sanoa, että kansainvälinen politiikka on pohjimmiltaan kansallisia intressejään rationaalisesti ajavien suvereenien valtioiden välistä jatkuvaa valtakamppailua anarkkisessa järjestelmässä. (Blombergs, 2013a). Suvereenien kansallisvaltioiden oletetaan olevan päätoimijoita kansainvälisessä politiikassa, eikä esimerkiksi yksilöillä tai organisaatioilla nähdä olevan samanlaista valtaa. Valtion intressit ja sen valta kytkeytyvät toisiinsa, kun kansalliset intressit muokkaavat valtioiden toimintaa ja käyttäytymistä. Päätöksentekijät nähdään rationaalisia toimijoina siinä mielessä, että rationaalinen päätöksenteko johtaa kansallisen edun tavoitteluun. Kaikki johtajat poliittisesta vaakaumuksesta riippumatta tunnustavat tämän, kun he yrittävät hoitaa valtionsa asioita selviytyäkseen kilpailuympäristössä. (Autunes & Camisao, 2018).

Realismin mukaan valtioiden välinen jatkuva valtakamppailu on kansainvälisen politiikan keskeinen piirre, ja siihen liittyy erottamattomasti myös sotilaallinen voima. Sama dynamiikka on toistunut valtioiden toiminnassa vuosisatojen ajan ja sitä voidaan pitää keskeisenä syynä valtioiden välisiin sotiin. Tästä johtuen valtioiden tärkeimpänä tehtävänä on sotilaallisista resursseista ja turvallisuudesta huolehtiminen, sekä sotaan varautuminen. Joidenkin realismin tulkintojen mukaan sota on väistämätön, osittain tarpeellinenkin osa politiikan jatkumoa, eikä sotia voi eliminoida. Suhautuminen sotaan ja sen väistämättömyyteen erottaa realismin muista kansainvälisen politiikan koulukunnista. (Blombergs, 2013a).

Realismilla on pitkät juuret historiassa ja ne johtavat Thukydiden kirjoituksiin peloponnesolaissodista (431–404 eKr.). Kuitenkin kansainvälisen politiikan tutkimuksen suuntaukseksi realismi muodostui vasta 1940-luvulla ja kylmän sodan aikana siitä muodostui hallitseva lähestymistapa kansainvälisen politiikan ja turvallisuuden tutkimuksessa. Realismi on dominoinut kansainvälisen politiikan tutkimuksessa, koska sen ydinkäsitteet, kuten valta ja selviytyminen, ovat niin universaaleja. Kylmän sodan jälkeen kuitenkin muut kansainvälisen politiikan teoreettiset lähestymistavat ovat haastaneet realismin asemaa, ja realismi on saanut osakseen kritiikkiä. Suurin osa tutkijoista edustaa nykyisin esimerkiksi liberalismia ja englantilaista koulukuntaa, sekä uusia lähestymistapoja, kuten konstruktivismia tai kriittisiä teorioita (Blombergs, 2013a).

Realismiin kohdistuvan kritiikin mukaan se ei pysty selittämään kylmän sodan jälkeen tapahtunutta muutosta kansainvälisessä politiikassa tai Euroopan turvallisuusympäristössä, eikä muutoksiin liittyviä keskeisiä tekijöitä, kuten Euroopan integraatiota. Kritiikin mukaan realismin näkemys kansainvälisen politiikan logiikasta ei ole kylmän sodan jälkeen ollut enää pätevä, koska Euroopan turvallisuusympäristössä tapahtui niin suuri muutos siirryttäessä optimistiseen turvallisuusnäkemykseen. Tähän liittyen Blomberg (2013a) huomauttaa väitöskirjassaan, että eurooppalainen ja amerikkalainen kansainvälisen politiikan tutkimus ovat pitkään eronneet huomattavasti toisistaan. Eurooppalaisessa tutkimuksessa ovat vallinneet edellä mainitut konstruktivismi, englantilainen koulukunta ja muut kriittiset lähestymistavat, kun taas

Yhdysvalloissa kansainvälisen politiikan teoriakeskustelu on koostunut lähinnä realismin eri haaroista. (Blombergs, 2013a). Tosin vuonna 2014 alkaneen Ukrainan sodan ja Krimin valloituksen sekä erityisesti keväällä 2022 kiihtyneen Ukrainan sodan aikana realismi eri tyyleineen on palannut voimakkaasti myös eurooppalaiseen keskusteluun turvallisuusilmapiirin selvästi huononnuttua. Tämä realiteetti tukee tämän tutkimuksen teoreettisia valintoja. Tiedustelututkimus on lähtöisin Yhdysvalloista, ja on edelleen sinne keskittynyttä. On siis perusteltua yhdistää tiedustelu ja realistinen lähestymistapa tulkinnassani. Lisäksi Euroopassa ja Suomessa tiedustelua ei ole vielä tutkittu erityisen paljon systemaattisesta realismin perspektiivistä.

## 4.2 Kenneth Waltzin rakenteellinen realismi

Kenneth Waltz kehitti 1970-luvulla rakenteellisena realismina tunnetun teoreettisen kokonaisuuden. Kansainvälisen politiikan teoksessaan *Theory of International Politics* (1979) Kenneth Waltz modernisoi kansainvälisen politiikan teoriaa siirtämällä realismin pois ihmisluontoa koskevista oletuksista (vrt. Morgenthau, 1978). Hänen teoreettista kontribuutiotaan kutsuttiin rakenteelliseksi realismiksi, koska hän korosti selityksissään rakenteen käsitettä. Waltz tarjosi realismista version, jossa vastauksia etsitään kansainvälisen järjestelmän ominaispiirteistä.

Waltzin teorialla voidaan selittää, miten kansainvälisen järjestelmän rakenteet vaikuttavat valtioiden toimintaan. Nämä rakenteet, joita Waltz hahmottaa valtioiden välisenä voimatasapainona, ohjaavat teorian mukaan valtioiden toimintaa enemmän kuin esimerkiksi niiden sisäpolitiikka (Waltz 1979, 107–110; Blombergs, 2013a). Voimatasapainon ylläpito mahdollistaa kaikkien järjestelmän valtioiden turvallisuuden; sen epätasapaino taas on vaarallista erityisesti pienille valtioille (Waltz 1979, 131). Realismiin yhdeksi päätehtäväksi on Waltzin rakenteellisen realismin ja voimatasapainoteorian myötä muodostunut kansainvälisen politiikan ja suurvaltapolitiikan akateeminen selittäminen (Blombergs, 2013a).

Waltzin klassisilta realisteilta perimää ja siitä omaa tulkintaansa rakentanutta voimatasapainoteoriaa voidaan pitää koko rakenteellisen realismin perustana. Waltzin ajattelussa oletetaan, että selviytymisen tahto on valtioiden perusmotivaatio ja tekijä, joka indikoi sen toimintaa ja reaktioita. Valtion reaktiot, riippumatta sen tavoitteista, syntyvät rinnakkaiselon tilasta, jossa ei ole olemassa ulkoisia selviytymistakuita. Teorian mukaan suuret valtiot yrittävät jatkuvasti tasapainottaa voimakasta valtiota ja näin ollen suurvaltojen välille syntyy voimatasapaino riippumatta siitä, pyrkivätkö suurvallat voimatasapainon vai hegemonian saavuttamiseen. Pienet valtiot taas toimivat usein voimatasapainoteorian oletuksen vastaisesti ja liittoutuvat suurvallan kanssa. Waltzin mukaan mikään poliittinen rakenne ei takaa tasapainoa, mutta



kaksinapainen järjestelmä on moninapaista vakaampi. (Waltz, 1967 s. 129–160; Blombergs, 2013a).

Waltzin mukaan kansainvälinen järjestelmä on perusluonteeltaan anarkkinen. Järjestelmä on Waltzille anarkkinen, jos sen perusrakenne koostuu valtioista, jotka pyrkivät varmistamaan oman turvallisuutensa (Waltz, 1979, s. 104–105). Anarkkista itseapujärjestelmää ei ole kukaan yläpuolelta kontrolloimassa, vaan valta on hajautettu valtioille itselleen, tärkeimpinä niistä suurvallat (Waltz, 1979, s. 88–89). Anarkista seuraa suurvaltojen toiminnan sotilaallisen turvallisuuden painotus, jolloin suurvallat muodostavat jatkuvasti potentiaalisen uhan toisilleen. Näin ollen ne pyrkivät jatkuvasti varautumaan sotilaallisen uhan mahdollisuuteen. (Blombergs, 2013a). Kun järjestelmästä puuttuu keskusvalta, joka kontrolloisi valtioiden toimintaa, valtiot voivat luottaa vain itseensä turvallisuutensa takaamisessa. (Blombergs, 2013a; Waltz, 1979 s. 105).

### **4.3 Pienten valtioiden turvallisuuspoliittisten ratkaisujen selittäminen rakenteellisen realismin avulla**

Tässä tutkimuksessa rakenteellisella realismilla pyritään selittämään tiedustelun roolia Suomen turvallisuuspoliittisena välineenä, eli Suomen turvallisuuspoliittisia ratkaisuja. Waltzin mukaan valtion koolla on ratkaiseva merkitys niiden tekemiin päätöksiin. Pienet valtiot, joihin myös Suomi lukeutuu, toimivat kapeissa marginaaleissa, kun taas voimakkaiden suurvaltojen ei juurikaan tarvitse välittää miten pienet valtiot toimivat. (Waltz, 1979 s. 194). Pienten valtioiden on tulkittava kansainvälisen järjestelmän rakenteelliset tekijät ja turvallisuusympäristön kehitys tarkasti, mihin tiedustelun tuottama tilannekuva on elintärkeä.

Vaikka tutkijoiden havainnot eroavat toisistaan tiedusteluun liitettyjen kansainvälisen politiikan teorioiden suhteen, useimmat yhtyvät ajatukseen siitä, että realismi on kansainvälisen politiikan teorioista eniten yhdistetty tiedusteluun ja tiedustelututkimukseen. On esitetty, että hallitseva tiedusteluparadigma perustuu suurelta osin poliittisen realismin oletuksiin (Sheptycki, 2009). Bay (2007) kritisoi tätä asetelmaa argumentoimalla, että realistisen näkökulman dominointi on vienyt muilta teoreettisilta pyrkimyksiltä huomion, eikä tämä kapeakatseinen ajattelutapa paranna tiedustelun tutkimusalaa.

Tässä tutkimuksessa poliittinen realismi kuitenkin hyväksytään selittämään tiedustelun käyttöä turvallisuuspolitiikan välineenä. Realismia voidaan pitää tähän tarkoitukseen perusteltuna valintana. Bayn (2007) mukaan Mark Phythian kirjoittaa, että koska realismi perustuu perusolettamukseen, jossa kansainvälinen järjestelmä on anarkkinen ja valtiot pyrkivät selviytymään, voidaan toki olettaa, että valtiot toimivat aina rationaalisesti, mutta sitä, millaisia spesifejä tekoja ne suunnittelevat, ei voi johtaa

yleisestä rationaalisuuden periaatteesta. Tämä lisää Phythianin mielestä hyvän tiedustelun tarvetta. Tiedustelu pyrkii antamaan ennakkovaroituksen tulevasta ja siten selkeyttämään mahdollisten uhkien karttaa. Ajatus on siis varsin yksinkertainen. Jos maailma on anarkkinen ja siksi potentiaalisesti vaarallinen, tiedustelu yhdessä toimivan puolustuksen kanssa suojelee meitä tuolta maailmalta. (Bay, 2007).

Realismi on sopiva teoreettinen tulkintavälineistö tarkasteltaessa kansainvälistä tiedusteluyhteisöä sekä sen kehitystä, teorian turvallisuusuhkiin reagoimisen korostamisen takia. (Svendsen, 2009). Svendsen huomauttaa, että esimerkiksi laajamittaisen tiedusteluallianssien perustamisessa on otettu huomioon tarve kerätä tietoa yhteisesti jaetuista ja havaituista uhkista ja riskeistä, olivatpa ne sitten sisäisiä tai ulkoisia. Realismi näyttää myös selittävän, miksi tiedusteluyhteydet ovat lisääntyneet sekä laadullisesti että määrällisesti nykyisessä tilanteessa. Erityisesti terrorismin torjunnassa kriittistä tietoa on levitettävä enemmän ja tiedustelutiedon vaihtoa on lisättävä, jotta tiedot saadaan paremmin periferiasta keskukseen. (Svendsen, 2009).

Kansainvälisessä politiikassa, niin kuin muissakin itseapujärjestelmissä, suurimman kapasiteetin omaavat toimijat määrittävät toimintaympäristön itselleen ja muille. Koska suurvallat hallitsevat kansainvälistä politiikkaa, realistiset teoriat ovat pääasiassa teorioita suurvaltapolitiikasta. (Blombergs, 2013b; Waltz, 1979, s. 72–73). Pienet valtiot eivät pysty toimimaan kansainvälisessä politiikassa realismin olettamalla tavalla, eikä realismin teorioista näin ollen välttämättä pystytä johtamaan olettamuksia pienten valtioiden ulkopoliittisesta käyttäytymisestä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö realismi olisi sopiva teoreettinen näkökulma pienten valtioiden turvallisuuspolitiikan tutkimuksessa. (Blombergs, 2013b)

Suurvallat kilpailevat vaikutusvallasta ja pyrkivät suojaamaan lähialueensa ja sotilasstrategisesti tärkeät puskurivyöhykkeensä. Tämän takia ne pyrkivät kontrolloimaan pienten valtioiden toimintaa. Waltzin teoria olettaa kansainvälisen järjestelmän olevan keskinäisriippuvainen; eli kaikki toiminta vaikuttaa kaikkiin. Valtioiden riippuvuus toisistaan vaikuttaa niiden turvallisuuspoliittiseen päätöksentekoon ja keinovalikoimaan. Mitä riippuvaisempi valtio on muista, sitä enemmän riippuvuussuhde määrittelee sen tekemiä päätöksiä. Waltzin mukaan valtioiden välinen keskinäisriippuvuus aiheuttaa pienille valtioille haavoittuvuuksia, joita suurvallat saattavat käyttää hyväkseen ajaessaan omia intressejään. (Waltz, 1979 s. 144–153; Kuoppala, 2015).

Vaikka realismia voidaan pitää kansainvälisen politiikan teorioista lähimpänä yleistä teoriaa, ei sen avulla voida selittää kansainvälistä politiikkaa kokonaisuudessaan (Blombergs, 2013a). Niin kuin Waltz itsekkin huomauttaa, hänen teoriansa ei ole suositus valtioiden ulko- ja turvallisuuspoliittiseksi linjaksi, vaan sen avulla selitetään miten asiat kansainvälisessä järjestelmässä esittäytyvät (Waltz, 1979 s. 71, 121).

## 5 TUTKIMUSMETODI JA AINEISTO

Tässä luvussa esitellään tutkimuksessa käytetty metodi sekä tutkimusaineisto. Aluksi perehdytään diskurssianalyysiin metodina, jonka jälkeen esitellään tutkimusaineistona toimivat viranomaiselonteot.

### 5.1 Diskurssianalyysi

Tämän tutkimuksen menetelmänä toimii diskurssianalyysi. Diskurssitutkimuksen keskeisenä perusajatuksena on, että kielen käyttö on aina kielellisen toiminnan lisäksi sosiaalista. Kieli järjestyy sosiaalisten normien, arvojen ja sääntöjen mukaisesti. (Pietikäinen & Mäntynen, 2009, s. 13). Diskurssitutkimuksessa nojataan konstruktionistiseen näkökulmaan eli pyritään selvittämään, miten erilaiset sosiaaliset käytännöt rakentavat sosiaalista todellisuutta (Jokinen, Juhila & Suoninen, 1999 s. 10). Diskurssianalyysin avulla voidaan muun muassa tarkastella empiirisesti sitä, miten kieltä käyttävät ihmiset rakentavat yhteiskunnallisia instituutioita. (Jokinen, Juhila & Suoninen, 2016 s. 364).

Diskurssianalyysin kohteena on kieli, sen käyttö ja siihen yhteydessä olevat kontekstit, toiminta ja merkitysten tuottaminen. (Sipilä, 2013 s. 55). Kun muut laadulliset menetelmät pyrkivät ymmärtämään tai tulkitsemaan sosiaalista todellisuutta sellaisena kuin se on, diskurssianalyysi pyrkii selvittämään, miten sitä tuotetaan. Diskurssianalyysin tärkein tehtävä on tutkia, miten kieli rakentaa ilmiöitä. Toisin sanoen, diskurssi nähdään sosiaalista maailmaa rakentavana. (Phillips & Hardy 2002, 6). Juuri tämä yhteys diskurssien ja niiden muodostaman sosiaalisen todellisuuden välillä tekee diskurssianalyysistä tehokkaan menetelmän sosiaalisten ilmiöiden tutkimiseen, sekä sopivan menetelmän juuri tähän tutkimukseen.

Diskurssit ovat säännönmukaisia merkityssystemejä, jotka muodostuvat sosiaalisten käytäntöjen pohjalta ja samalla rakentavat sosiaalista todellisuutta. Merkityssystemit, joita käytämme jotakin ilmiötä käsitellessä, vaikuttavat siihen, miten

näemme ja käsitämme kyseisen ilmiön. Diskurssit eivät ole tutkimuksen aineistossa esiintyvää materiaalia, vaan tutkijan tulkinnan tuloksia. Näin ollen, diskurssin analyysissä ei ole kyse aineiston mekaanisesta kirjaamisesta, vaan tutkijan ja aineiston väliselle keskustelulle ja tulkinnalle. (Jokinen ym., 2016 s. 28).

On hyvä pitää mielessä, että diskurssianalyysi ei ole selvärajainen tutkimusmenetelmä, vaan enemmänkin laeva teoreettinen viitekehys, joka rakentuu viidestä teoreettisesta lähtöoletuksesta. Näitä oletuksia ovat kielenkäyttö sosiaalista todellisuutta rakentavana, useat rinnakkaiset ja keskenään kilpailevat merkityssystemit, merkityksellisen toiminnan kontekstisidonnaisuus, toimijoiden kiinnittyminen merkityssystemeihin sekä kielenkäyttö seurauksia tuottavana. Riippuen tutkimusongelmasta, oletukset saavat erilaisia painoarvoja. (Jokinen ym., 2016 s. 34–42).

Tämä tutkimus painottaa erityisesti kahta oletusta, joista ensimmäinen on se, että merkityksellinen toiminta on kontekstisidonnaista. Tämän tutkimuksen diskurssianalyysissä aineiston vuorovaikutuksellisuutta tarkastellaan sanotun kontekstuaalisoina, eli analysoitavaa toimintaa tarkastellaan tietyssä paikassa ja tietyssä aikana. Kielenkäyttö sitoutuu myös konkreettisen tapahtumatilanteen ulkopuolelle, jolloin voidaan puhua kulttuurisesta kontekstista. Tällöin aineistosta pyritään löytämään sellaisiakin seikkoja, joiden tulkitseminen vaatii tutkijalta kulttuurin tuntemista, kuten yleisen yhteiskunnallisen ilmanpiiriin tuntemusta, ja sen tietoista käyttöä. (Jokinen ym., 2016 s. 31). Tässä tutkimuksessa diskursseja tulkitaan sekä sen hetkisen toimintaympäristön avulla, että turvallisuuspoliittisen kulttuurin avulla. Toinen tässä tutkimuksessa painotettu diskurssianalyysin teoreettinen oletus on kielenkäytön seurauksia tuottava olemus, jossa kaikella kielenkäytöllä tehdään jotakin.

Diskurssianalyysissä tarkastelun kohteeksi otettavat kuvaukset nähdään selontekoina, joilla ihmiset tekevät toisilleen ymmärrettäväksi maailmaa, sekä ovat osallisen sen muotoilemisessa, millaiseksi maailma jatkossa ymmärretään (Jokinen ym., 1999). Diskurssien myötä rakentuneiden ilmiöiden tunnistaminen vaatii selontekokokonaisuuksien tutkimista, koska diskurssi muodostuu ajan kuluessa selontekojen välisestä suhteista, muutoksista sekä uusista selonteoista (Phillips & Hardy 2002, 5). Diskurssianalyysi mahdollistaa merkitysten tutkimisen kielen takana, ja toisaalta tarkastelun sosiaalisen todellisuuden muodostumisesta kielen avulla. (Jokinen ym., 2016).

Menetelmän avulla tutkimuksen aineissa on tarkasteltu turvallisuusdiskurssin muutosta ja sitä kontekstia, mihin diskurssit tuotetaan ja mihin ne kiinnittyvät. Lisäksi on pyritty etsimään tiedusteluun liittyviä merkityssystemejä, eli tiedusteludiskursseja, joiden merkitystä ja muutosta aineistossa on tulkittu. Diskurssien tulkinnassa on otettu huomioon niiden erilaiset kontekstisidonnaisuudet, kuten niiden suhde muihin selonteossa esiintyviin diskursseihin, muuttuvaan toimintaympäristöön, historiaan, turvallisuuspoliittiseen kulttuuriin sekä globaaliin turvallisuuskehitykseen. Diskurssin muutos viestii ilmiön muutoksesta kielen käytön takana. Koska kieli ymmärretään diskurssianalyysissä teoksi, joilla on poliittisia seuraamuksia, voidaan selonteoissa esiintyvän tiedusteludiskurssin ajatella kehittävän tiedustelun roolia suomalaisessa

turvallisuuspolitiikassa. Samalla tunnustetaan muita tiedusteluun liittyviä diskursseja, jotka eivät ole hegemonisen diskurssin asemassa, mutta jotka esimerkiksi legitimoivat tiedusteludiskurssin roolia. Esimerkki tällaisesta diskurssista on turvallistamisen diskurssi.

## 5.2 Turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot

Tämän tutkimuksen aineisto koostuu valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisista selonteista vuosilta 1995–2012, vuosien 2017 ja 2021 puolustuselonteista sekä vuosien 2016 ja 2020 ulko- ja turvallisuuspoliittisista selonteista. Lisäksi analyysin rikastamiseksi tutkimuksessa on otettu huomioon vuosien 2016 ja 2020 selonteot sisäisestä turvallisuudesta, sekä tiedustelulainsäädäntöön liittyvät julkiset viranomaisdokumentit.

Selontekomenettely on yksi mahdollinen malli, jolla turvallisuus- ja puolustuspoliittisia linjauksia voidaan tehdä. Suomessa selonteot ja niiden käsittely on linjannut turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa 1990-luvun puolivälistä alkaen. Selonteko on poliittinen asiakirja, jonka hallitus esittelee linjauksenaan eduskunnalle ja puolustaa julkisesti. Hallituksen odotetaan sitoutuvan asiakirjan linjauksiin eduskunnan hyväksytyä sen. Selonteon asema poliittisena ilmaisuna on johtanut kasvaneeseen haluun vaikuttaa sen sisältöön, varsinkin laajan turvallisuuskäsityksen ja avautuneen keskusteluilmapiirin myötä. Selontekojen voidaan ajatella viestivän muille toimijoille Suomen oman turvallisuusympäristön arvioinnista ja niistä keinoista, joilla se pyrkii varautumaan siihen kohdistuviin uhkiin. Lisäksi selonteot antavat kansalaisille mahdollisuuden tutustua Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan ja sen sisältöön. (Limnell, 2008). Koska selonteot ovat poliittisia asiakirjoja, niiden laadintaan liittyy poliittisia tavoitteita (Limnell, 2009). On siis muistettava, että selonteot eivät anna täysin objektiivista totuutta Suomen turvallisuusympäristöstä, vaan esittävät argumentteja tiettyssä historiallisessa tilanteessa. Tästä johtuen tiedustelun roolin muutosta voisi selittää myös muilla kuin toimintaympäristön muutoksilla. Viime kädessä selonteoissa on kyse poliittisista valinnoista, joten tiedustelun roolin muutosta voisi tarkastella myös esimerkiksi parlamentarismien tai turvallistamisen näkökulmasta.

Vuoden 2012 jälkeen selontekomenettelyyn tuli muutos ja linjaukset jaettiin kahteen eri selontekoon, ulko- ja turvallisuuspoliittiseen selontekoon sekä puolustuspoliittiseen selontekoon, joista ensimmäiset julkaistiin vuonna 2016 sekä 2017. Valtioneuvoston kanslian mukaan: "Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa arvioidaan Suomen toimintaympäristöä sekä esitetään Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopisteet ja tavoitteet. Puolustuselonteko taas syventää tarkastelua puolustuspolitiikan ja sotilaallisen maanpuolustuksen näkökulmasta. Se antaa puolustuspoliittiset linjaukset Suomen puolustuskyvyn ylläpidolle ja kehittämiselle.

Puolustusselonteolla ja sen toimeenpanolla varmistetaan, että Suomen puolustuskyky vastaa toimintaympäristön vaatimuksiin.” (Valtioneuvosto, 2017). Koska sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajan nähtiin 2010-luvun aikana hämärtyneen, näiden kahden selonteon lisäksi julkaistiin myös selonteot sisäisestä turvallisuudesta vuonna 2016 ja 2020. Vaikka selontekomenettelyyn tuli muutoksia tämän tutkimuksen tarkastelujakson aikana, analysoidaan niitä kuitenkin rinnakkain ikään kuin yhtenä dokumenttisarjana, koska selontekojen tavoite pysyi samana uudelleenjaosta huolimatta.

## 6 TIEDUSTELU TURVALLISUUSPOLIITTISISSA SELONTEOISSA

Tässä luvussa tarkastellaan kaikkia Valtioneuvoston julkaisemia turvallisuus- ja puolustuspoliittisia selontekoja aikavälillä 1995–2012, puolustusselontekoja vuosilta 2017 ja 2021 sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisia selontekoja vuosilta 2016 ja 2020. Tarkoituksena on tunnistaa, miten tiedustelun rooli on muuttunut kyseisellä aikavälillä ja mitkä seikat Suomen turvallisuusympäristössä ovat siihen vaikuttaneet. Tutkimuksessa on pyritty löytämään selonteosta tiedustelun ja turvallisuusympäristön murroskohtia. Havaittuja huomioita tarkastellaan aikaisemmin tutkimuksessa esiteltyjen teoreettisten lähtökohtien avulla.

### 6.1 Murros 1: Kylmän sodan päättyminen ja EU-jäsenyys

Valtioneuvoston selonteot vuosilta 1995 ja 1997 ovat linjassa kansainvälisen turvallisuuskehityksen kanssa. 1990-luvun Suomen turvallisuuspolitiikassa ja sen toimintaympäristössä korostuvat sen aikaiset suuret muutokset. Selonteoissa on havaittavissa, että Suomi hakee kylmän sodan jälkeistä turvallisuuspoliittista linjaansa ja paikkaansa kansainvälisessä turvallisuusympäristössä. Kylmän sodan jälkeinen vuosikymmen oli Euroopassa vakauspolitiikan aikaa, ja demokratiaa sekä markkinataloutta pyrittiin vahvistamaan. Demokraattisia instituutioita laajennettiin ja Euroopan unionin integraatiota edistettiin. (Valtioneuvosto, 1995 ja 1997).

#### 6.1.1 Kylmän sodan jälkeinen Eurooppa

Euroopan Unionin tuore jäsenyys värittää Suomen turvallisuuspolitiikkaa 1990-luvulla vahvasti, joka näkyy myös selonteossa: ”Suomi on irtaantunut kylmän sodan aikaisesta kansainvälisestä asemastaan, ...” (Valtioneuvosto, 1995 s. 42) ja ”Euroopan unionin jäsenyys on tullut Suomen kansainvälisen identiteetin osaksi”

(Valtioneuvosto, 1995 s. 6). Suomesta tuli Euroopan unionin jäsen 1. tammikuuta 1995. Samaan aikaan suurvaltojen asema ja voimasuhteet olivat muutoksessa, kun Venäjä oli menettänyt perinteisen suurvaltastatuksensa. Realistisesta näkökulmasta katsottuna suurvaltojen välisillä suhteilla on yhteys myös Euroopan vakauteen, ja suurvaltojen vallanjako määrittää kansainvälisen järjestelmän rakenteen perustan (Blombergs, 2013a). Euroopassa 1990-luvulla yleisesti vallinnut turvallisuusajattelu, jossa suurso- dan uhkan nähtiin purkautuneen, on ristiriidassa Waltzin rakenteellisen realismin näkökulman kanssa. Blombergsin (2013a) väitöskirjassaan tekemän voimasuhdeanalyysin mukaan Euroopan vakautta mahdollisesti horjuttavia tekijöitä on kaksi, joista ensimmäisenä voidaan mainita juuri Venäjän suhteellisen valta-aseman lasku. Venäjän heikentyessä kaksinapaisesta järjestelmästä tulee Yhdysvaltojen johtama yksinapainen järjestelmä, joka lisää epävakauden mahdollisuutta rakenteellisen realismin näkökulmasta tarkasteltuna. Hegemonin sotilaallisesta ylivoimasta aiheutuva rajoittamaton poliittinen valta ja toimintavapaus nostaa suurvaltojen välisen sodan uhkaa. Toisaalta Venäjä onnistui taloutensa heikentymisestä ja sisäisestä epävakaudesta huolimatta säilyttämään sotilaallisen voimatasapainon Yhdysvaltojen kanssa. (Blombergs, 2013a). Näin ollen, Yhdysvalloista muodostui vain lähes, muttei täydellinen hegemoni Euroopassa 2000-luvulle tultaessa, myös eurooppalaisten valtioiden korostaessa ajoittain poliittista suvereniteettiaan. Sotilaallista valmistautumistaan ne tosin vähensivät jatkuvasti.

Toisaalta on myös huomioitava, että realistinen lähestymistapa on saanut kritiikkiä erityisesti, koska se ei pystynyt selittämään tai ennustamaan tätä kansainvälisen järjestelmän suurta muutosta. Kylmän sodan päättyessä vuonna 1991 kansainvälinen politiikka muuttui nopeasti kohti uutta aikakautta, jossa valtioiden välinen kilpailu väheni ja erilainen yhteistyö kasvoi. Tämä muutos sai aikaan optimistisen näkemyksen maailmanpolitiikasta, jossa realismi hylättiin vanhentuneena ajattelutapana. Realismin kritisoitiin myös keskittyvän liikaa valtioon kiinteänä yksikkönä, huomioimatta muita toimijoita tai valtion sisällä olevia voimia, jotka olivat esimerkiksi osa syynä Neuvostoliiton kaatumiseen ja kylmän sodan päättymiseen. Toisaalta realismi on suunniteltu selittämään toistoa ja ajattomia käyttäytymismalleja, joten Neuvostoliiton romahtaminen voidaan realismin silmin nähdä temporaalisena poikkeuksena. (Antunes & Camisao, 2018).

### **6.1.2 Tiedustelujärjestelmän heikko tilanne**

Vuoden 1995 selonteosta tiedusteluun liittyvä diskurssi puuttuu oikeastaan kokonaan. Tehokkaasta tiedonhankinnasta on maininta, mutta tiedustelusta ei tiedusteluna puhuta lainkaan. Tähän on useita syitä, joista ensimmäinen on se, että Eurooppa oli siirtymässä kohti uutta turvallisuus käsitystä, pois kovasta turvallisuudesta ja suurvaltakamppailusta. Sotilaallisen uhkan pienennyttyä Euroopassa voimistui laajaan turvallisuuteen ja uusiin uhkiin perustuva turvallisuusajattelu (Limnell, 2008). Tämä



siirtymä näkyy eniten 2000-luvun alun selontoissa, mutta siitä on viitteitä jo 1990-luvun selonteissa. Lisäksi kansainvälisesti tiedusteluun ja sen kasvuun vahvasti yhdistetty sota terrorismia vastaan oli täydellisesti odotushorisontin ulkopuolella.

Toiseksi suomalainen turvallisuuspoliittinen keskusteluilmapiiri oli vasta avautumassa kylmän sodan päättymisen ja EU-jäsenyyden vaikutuksesta (Limnell, 2008). Selontekomenettely oli nuori ja haki muotoaan. Lisäksi suomalaiselle tiedustelukulttuurille oli pitkään leimallista eristäytyneisyys muusta yhteiskunnasta ja sen toiminnoista (Koivula, 2020). Tiedusteluorganisaatioiden toiminta oli Suomessa pitkään salaista, mikä on leimannut tiedusteluun liittyvää keskustelua. Lisäksi Suomen kylmän sodan aikainen vaikea ulkopoliittinen asema ja siitä johtuva tiedustelutoiminnan rajoittaminen oli vasta vapautunut. Kolmanneksi Neuvostoliiton seuraaja Venäjä oli kansainvälisessä järjestelmässä heikko, muiden valtioiden järjestelmäpaineita myötäilevä valtio. Suomessa ei koettu tarvetta kehittää omaa tiedustelua, koska turvallisuuspoliittinen toimintatila oli kasvanut, eikä välitöntä uhkaa enää ollut odotushorisontissa.

Selontekojen tiedusteludiskurssiin tulee hieman muutosta vuoden 1997 selonteossa, jossa tiedustelu on jo jonkin verran enemmän mukana. Tiedustelutiedon kasvava merkitys myös tunnistetaan: ”Tiedustelun ja valvonnan merkitys lisääntyy kaikilla tasoilla... Tiedustelu- ja valvontajärjestelmiä on kehitetty turvallisuusympäristön muutosta vastaavasti ja niiden taso on tyydyttävä.” (Valtioneuvosto 1997, s. 55). Selonteossa määritellään uuden puolustusrakenteen suuntalinjat, joissa tiedustelujärjestelmä asetetaan yhdeksi kehityskohteeksi. Sen heikko tilanne kerrotaan kuitenkin varsin avoimesti, mikä on huomionarvoista, jos selontekoja ajatellaan viestinä omista kyvykkyyksistä ulkopuolisille.

### 6.1.3 Tieto ja sen hallinta sotilaskäytössä

Teknologian kehitys ja sen sisällyttäminen sotilaskäyttöön muokkasi merkittävästi asevoimien ja sodankäynnin kehitystä. Tämä muutos huomioitiin myös vuoden 1997 selonteossa, jossa esitettiin: ”Taistelukentällä aseiden käyttö niveltyy entistä enemmän tietoon ja sen hallintaan.” (Valtioneuvosto, 1995 s. 51–52). Tiedustelu-, johtamis- ja asejärjestelmien yhteen sovittamisen kerrotaan mahdollistavan tiedon nopeamman välittämisen johtamisen tueksi (Valtioneuvosto, 1995 s. 51–52). Nämä kehitysaskeleet ovat kuitenkin vain kerrottuna osana laajempaa sodan kuvan muutoksen esittelyä, ei osana Suomen turvallisuuspoliittisia linjauksia. Selonteko antaa ymmärtää, että pienillä mailla, mukaan lukien siis Suomi, ei toistaiseksi ole mahdollisuutta tämän kaltaiseen kehitykseen. Suurvaltojen sotilaallisen kyvyn kerrotaan kasvavan huomattavasti muun muassa juuri tiedustelujärjestelmän kehittyessä ja pienten valtioiden olevan riippuvaisia suurvaltojen kanssa tapahtuvasta kansainvälisestä kehitystyöstä (Valtioneuvosto, 1997 s. 51–52). Tämä heijastaa realistista näkökulmaa, jossa pienet valtiot liittoutuvat suurvallan kanssa selviytyäkseen anarkkisessa kansainvälisessä

järjestelmässä. Pienten valtioiden riippuvuus suuremmista vaikuttaa niiden turvallisuuspoliittiseen päätöksentekoon ja keinovalikoimaan. Mitä riippuvaisempi jokin valtio on muista valtioista, sitä suuremmalla todennäköisyydellä sen päätökset tapahtuvat tämän riippuvuussuhteen määrittäminä. (Waltz, 1979, s. 139, 144, 153; Blombergs, 2013a). Yhdysvaltojen kanssa tehtävän yhteistyön lisäksi selonteissa nousee esiin Suomen riippuvuussuhde Euroopan unioniin. Suomen turvallisuuspoliittiset päätökset nojaavat etenkin 1990-luvulla vahvasti Euroopan unionin kollektiiviseen turvallisuuspolitiikkaan.

#### 6.1.4 Suomen uusi turvallisuuspoliittinen identiteetti

Suomi on historiassa nojannut vahvasti puolueettomuuspolitiikan harjoittamiseen, mikä tulee ilmi myös vuoden 1995 selonteossa:

Idän ja lännen kahtiajaon päättymisen jälkeen puolueettomuuspolitiikka, jota Suomi noudatti kylmän sodan aikana, ei ole käyttökelpoinen toimintalinja. Suomi pyrki kylmän sodan aikana välttämään poliittisia ja eritoten sotilaallisia sidonnaisuuksia, jotka voisivat vetää Suomen mukaan suurvaltojen ristiriitoihin. Uusissa olosuhteissa Suomen toimintalinjana on aktiivinen osallistuminen kansainväliseen poliittiseen ja turvallisuuspoliittiseen yhteistyöhön turvallisuusongelmien estämiseksi ja ratkaisemiseksi. (Valtioneuvosto, 1995 s. 39).

Tällaista Valtioneuvoston tekemää linjausta selittää hyvin Jean-Marc Rickli, joka argumentoi artikkelissaan, että eurooppalaisten pienten valtioiden turvallisuusvaihtoehdot ovat nykyisessä kansainvälisessä järjestelmässä kaventuneet yhteistyöstrategioihin, jotka voivat olla joko *ad hoc* liittoutumia tai yhteisiä turvallisuusinstituutioita. Resurssien puutteen vuoksi pienillä valtioilla ei ole valtaa asettaa agendoja. Näin ollen niiden turvallisuuspolitiikan tavoitteena on minimoida tai kompensoida tätä vallan puutetta. Resurssipulan vuoksi pienet valtiot joutuvat valitsemaan kahden turvallisuuspoliittisen vaihtoehdon välillä, eli ne voivat valita joko vaikutusvallan maksimoinen tai oman autonomian suojelemisen. Jos pieni valtio päättää maksimoida vaikutusvaltansa, se liittoutuu vahvemman kanssa. Näin pieni valtio voi hyötyä suurvallan tarjoamasta suojelusta ja pelotteesta, mutta oman autonomiansa kustannuksella. Pieni valtio on vaarassa jäädä suuremman kumppanin poliittisten päätösten varjoon, eikä suuremman kumppanin suojelua voi koskaan pitää itsestänselvyytenä. Toinen vaihtoehto on pyrkiä suojelemaan omaa autonomiaa. Tällöin pieni valtio ei odota suojelua suurvalloilta, mutta on vaarassa joutua järjestelmän suurvaltojen hylkäämäksi. Perinteisesti tälle vaihtoehdolle on ollut ominaista puolueettomuuspolitiikan omaksuminen. (Rickli, 2008). Tällainen tulkinta sopii hyvin realistisen teorian mukaiseen ajatte- luun.

Rickli määrittelee Suomen kylmän sodan aikana harjoittaman turvallisuuspolitiikan defensiiviseksi ja puolueettomuutta painottavaksi. Kylmän sodan jälkeen Suomi kuitenkin liittyi Euroopan unioniin ja lisäsi liittoutumistaan, mikä on esillä

myös selonteoissa: ”Suomen käsityksen mukaan Euroopan unioni on voimavaroiltaan ja toimintakyvyltään keskeinen instituutio, joka voi edistää muutosta ja vakautta Euroopassa.” (Valtioneuvosto, 1995 s. 38). Myös Rickli huomauttaa, että Suomi luopui puolustuksellisesta asemastaan ja omaksui yhteistyöstrategian yhdenmukaistamalla sotilaspolitiikkansa EU:n vaatimusten mukaisesti (Rickli, 2008). Suomi kuului Euroopan unionin kautta eurooppalaiseen yhteisöön, jonka se koki olevan paras mahdollinen ratkaisu pienen valtion turvallisuuden takaamiseen. Euroopan unionin jäsenyys on realismin näkökulmasta looginen ratkaisu sekä linjassa Waltzin teoreettisen näkökulman kanssa, jossa pieni valtio liittoutuu suuremman kanssa selviytyäkseen anarkisessa järjestelmässä. Yhteistyöstä Euroopan unionin jäsenmaiden kanssa tulikin yksi Suomen turvallisuuspolitiikan pääpilareista 1990-luvulla.

1990-luvun selonteoissa on nähtävissä, että myös Suomen tiedustelu nojasi koko 1990-luvun ajan vahvasti EU-jäsenyyteen. Suurin tekijä tiedustelun roolin muuttumiselle 1990-luvulla olivat EU:n kriisinhallintaoperaatiot, joihin Suomi lähti mukaan uutena jäsenenä. Vuoden 1997 selonteossa mainitaan, että osallistuminen kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin on kasvava osa Suomen turvallisuuspolitiikkaa ja vahvistaa Suomen puolustusvalmiutta. (Valtioneuvosto, 1997 s. 4 & 45). Myös Martti J. Kari toteaa Viktor Rantalan *The Ulkopolitistille* tekemässä kirjoituksessa, että selkein muutos tiedustelutoiminnassa kylmän sodan jälkeen oli tiedustelun sisällyttäminen kriisinhallintaoperaatioihin, lähtien Bosnian operaatiosta vuonna 1996 (Rantala, 2018).

Kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisen taustalla oli luultavasti pyrkimys oman maineen ja identiteetin muokkaamiseen sopivaksi Euroopan unioniin. Katsumi Ishizuka (2004) kirjoittaa toimittamassaan teoksessa, että realistisesta näkökulmasta katsottuna osallistuminen operaatioihin on viesti muille kansainvälisen järjestelmän toimijoille. Pienille valtioille kriisinhallintaoperaatiot voivat toimia myös oman sotilaallisen voiman ylläpitämisenä ja näyttönä. (Ishizuka, 2004). Kylmän sodan jälkeen Suomi haki turvallisuuspoliittista linjaansa ja paikkaansa kansainvälisessä turvallisuusympäristössä, ja operaatioihin osallistuminen oli yksi keino muokata Suomen mainetta ja tehdä muutosta puolueettoman valtion identiteettiin. Lisäksi yhteistyö muiden toimijoiden kanssa, sekä niiden kanssa vaihdettu tieto oli tärkeässä asemassa, kun Suomen oma tiedustelujärjestelmä oli vain tyydyttävällä tasolla.

## 6.2 Murros 2: Globalisaatio ja sen synnyttämät uudet uhat

2000-luvun selonteoissa on selkeästi nähtävissä globalisaatiokehitys ja sen aiheuttamat uudet turvallisuusuhat, joita ovat muun muassa terrorismi sekä järjestäytynyt rikollisuus. Globalisaatio on nostanut pintaan myös kysymykset esimerkiksi nälänhädästä, kansainvälisistä ihmisoikeuksista, siirtolaisuudesta sekä maahanmuutosta (Omad, 2014). Tämä muutos on esillä jo vuoden 2001 selonteossa, jossa on tunnustettu

kansainvälisen riippuvuuden kasvaessa muodostuvat uudenlaiset riskit, mutta erityisesti se näkyy vuoden 2004 selonteossa, jossa terrorismi ja sen torjunta nousee merkittävään rooliin.

### 6.2.1 Laaja turvallisuus

Suomen turvallisuuspoliittinen ympäristö jatkaa aiempien selontekojen linjaa, jossa vakauseritys jatkuu ja EU nähdään Euroopan turvallisuuden tärkeimpänä toimijana. Venäjän kehitys näyttää positiivisena, demokratiaan tähtäävältä, eikä se aiheuta Itämeren turvallisuusympäristöön epävakautta. Euroopan turvallisuusympäristö kehittyi edelleen suotuisasti ja laajamittaisen sotilaallisen konfliktin uhka alueella on epätodennäköinen. Katset suunnataankin kohti laajaa turvallisuuskäsitystä, jossa panostetaan esimerkiksi kriisinhallintaan ja humanitaaristen kriisien ennaltaehkäisyyn:

Globalisaatio luo uusia mahdollisuuksia, mutta kärjistää myös eriarvoisuutta. Erilaiset yhteiskuntien sisäiseen kehitykseen liittyvät kriisiriskit lisääntyvät. Valtioiden keskinäisen riippuvuuden lisääntyminen vahvistaa yhteistä turvallisuutta, mutta siihen liittyy myös riskejä.” (Valtioneuvosto, 2004 s. 17).

Kun perinteisen sodan uhan ajateltiin Euroopassa olevan väistynyt, valtioiden välisen sotilaallisen hyökkäyksen aiheuttaman uhan sijasta alettiin korostaa yksilöihin ja yhteiskuntiin kohdistuvia turvallisuusuhkia. Myös Suomen turvallisuuden nähtiin globalisaation myötä kytkeytyvän laajempaan kansainväliseen turvallisuusympäristöön, jossa korostuivat uudet uhat. Euroopassa nousi keskeiseksi turvallisuusajatteluksi yhteisen turvallisuuden -käsite, joka painotti valtioiden keskinäisriippuvuutta ja yhteistyötä turvallisuuden rakentajana. (Blombergs, 2013a). Tämä yhteisen turvallisuuden näkemys on esillä myös selonteossa. Pienelle valtiolle tyypillisesti valtioiden keskinäisriippuvuuteen nähdään kuitenkin liittyvän myös riskejä.

Kylmän sodan aikaan turvallisuus koostui suurimmaksi osaksi sotilaallisista kysymyksistä, mutta sen päättymisen jälkeen turvallisuus on voitu määrittellä laajemmin. Tällaiseen laajempaan turvallisuuteen sisältyy erilaisia ulottuvuuksia ja tasoja, kuten yksilö, perhe, yhteiskunta, valtio, organisaatiot, kansainvälinen järjestelmä, ympäristö tai ihmiskunta. Baldwin (1997) kirjoittaa artikkelissaan, että turvallisuuden uudelleen määrittelyn myötä myös valtioiden turvallisuusstrategiat ja -politiikat määriteltiin uudelleen. Hän kuitenkin kritisoi tutkimuksen keskittymistä strategioihin ja niiden muutokseen, eikä itse turvallisuuden käsitteeseen ja sen muutokseen. Baldwin pohtii artikkelissaan, onko esimerkiksi ympäristöturvallisuuden puolestapuhujien käyttämä turvallisuuden käsite olennaisesti erilainen kuin realismin edustajien käyttämä käsite, vai korostavatko he vain yhteisen käsitteen eri puolia. (Baldwin, 1997). Pohdinta on mielenkiintoinen myös tämän tutkimuksen kannalta. Kylmän sodan jälkeen Euroopassa siirryttiin pois perinteisestä turvallisuuskäsityksestä ja valtiokeskeisestä

ajattelutavasta, jotka ovat olennaisia realistisessa lähestymistavassa. Tämä kehitys näkyy osittain myös Suomen turvallisuuspolitiikassa.

Toinen syy turvallisuuskäsityksen muutokselle voidaan ajatella olevan se, että koska Suomen lähialueiden vakaus on vahvistunut, uudet uhat ja niiden rooli ovat korostuneet. Esimerkiksi vuoden 2004 selonteossa Suomen turvallisuuspolitiikan haasteeksi kerrotaan uusiin uhkiin vastaaminen:

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan keskeinen haaste on toimintakyvyn säilyttäminen ja vahvistaminen ympäristön muutoksessa, jossa maailmanlaajuisen kehityksen, alueellisten konfliktien ja uusien uhkien merkitys Suomen turvallisuudelle on kasvanut. (Valtioneuvosto, 2004 s. 5).

Lähialueiden vakauden lisääntymisen ei siis selonteon mukaan pidä johtaa turvallisuuden liittyvän kapasiteetin vähentämiseen, mikä veronmaksajien ja valtiontalouden näkökulmista olisi loogista, vaan uhkaperspektiivejä muuttamalla argumentiksi tuleekin toimintakyvyn vahvistaminen. Tätä ajatusta tukee myös Luukkosen (2020) artikkelissaan esittämä huomio siitä, että tiedustelututkimuksessa korostuu usein Neuvostoliiton hajoamisen ja kylmän sodan päättymisen jälkeinen aika, jossa tiedustelupalveluiden toimintaympäristössä tapahtui muutos. Toimintaympäristön muutoksessa valtiollisten toimijoiden rinnalle tuli uusia ei-valtiollisia toimijoita, sekä terrorismia että järjestäytyntä rikollisuutta. Luukkosen kuitenkin kyseenalaistaa, onko kyse niinkään suuresta toimintaympäristön muutoksesta kuin tiedustelupalveluiden painopisteiden ja resurssitarpeiden muutoksesta. Hänen mukaansa globalisaatiosta johtuvia uhkia on seurattu jo aikaisemminkin, mutta kylmän sodan aikana ne olivat jääneet suurvaltakilpailun ja ideologisen kamppailun varjoon. Kylmän sodan päättymisen jälkeen poliittisten päätöksentekijöiden huomio siirtyi vähitellen kansallista turvallisuutta uhkaavien vaarojen monimutkaisuuteen sekä niiden aikaisempaa huonompaan ennakoitavuuteen. (Luukkonen, 2020).

”Yhdysvalloilla on sotilaallinen ja poliittinen johtoasema ainoana globaalina suurvaltana. Muiden suurvaltojen merkitys kasvaa etenkin alueellisissa yhteyksissä.” (Valtioneuvosto, 2004 s. 36). Muilla suurvalloilla viitataan lähinnä Kiinaan, Intiaan ja Venäjään Euraasian alueen suurvaltoina sekä Brasiliaan Latinalaisen Amerikan suurvaltana. Suurvaltasuhteet olivat muuttuneet ratkaisevasti kaksinapaisesta yksinapaiseksi ja edelleen vähittäin kohti moninapaista. Vaikka selonteosta saa kuvan, että kansainvälinen järjestys olisi kokenut muutoksen rauhallisempaan kylmän sodan päättymisen jälkeen, Waltz on asiasta eri mieltä. Waltzin mukaan kaksinapainen maailma oli huomattavasti turvallisempi kuin moninapainen. Vaikka kylmän sodan aikana molemmat supervallat kilpailivat keskenään, ne välttivät kuitenkin kaikin keinoin avointa sotaa ennakkoiden, että ydintäistelu vahingoittaisi molempia. Waltz korosti kaksinapaisuuden ja ydinpelotteen merkitystä. (Aliyev, 2011). Toisaalta selonteossa esitettyjen alueellisten suurvaltojen suhteellinen vaikutusvallan kasvu ei muodostanut vielä varsinaista moninapaista järjestelmää, koska Yhdysvaltojen

johtoasema oli kyseenalaistamaton. Alueelliset suurvallat eivät realismin näkökulmasta vaikuta määräävästi globaaliin rakenteeseen.

Lähes unipolaarinen hetki 2000-luvun vaiheessa mahdollisti Yhdysvalloille poikkeuksellisen toimintavapauden, jolloin maan ulkopolitiikkaa alkoi ohjata sen sisäpoliittiset intressit, eikä niinkään kansainvälisen järjestelmän rakenteet. Yhdysvaltojen sisäpolitiikassa painoarvoa saaneet uhat heijastuivat myös eurooppalaisten valtioiden ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittoutumien kautta. Yhdysvaltojen keskittyminen terrorismin vastaiseen sotaan Afganistanissa ja Irakissa selittää miksi Euroopan maiden asevoimia kehitettiin 2000-luvun alussa terrorismin torjunnan ja kansainvälisen kriisinhallinnan ehdoilla. (Raitasalo, 2008 s. 60–63; Kuoppala, 2015). Rakenteellisen realismin näkökulmasta liittouman toiminta määräytyy aina liittouman voimakaimman valtion intressien mukaan, koska kansainvälisessä politiikassa suurimman kapasiteetin omaavat toimijat määrittävät toimintaympäristön itselleen ja muille (Blombergs, 2013b). Valtioiden välinen keskinäisriippuvuus aiheuttaa erityisesti pienille valtioille haavoittuvuuksia, joita suurvallat pyrkivät käyttämään hyväkseen ajassa omia intressejään ja agendojaan (Waltz, 1979 s. 144–153). Tässä tapauksessa eurooppalaiset pienet valtiot, Suomi mukaan lukien, valjastettiin apulaisiksi terrorismin vastaisessa sodassa. Toisaalta tällainen rooli mitä ilmeisemmin sopi Suomelle erinomaisesti.

## 6.2.2 Tiedustelujärjestelmän kehitys

Selontekojen perusteella tiedustelun rooli Suomessa alkaa kunnolla kehittyä 2000-luvulla globalisaation ja informaatioympäristön kehityksen myötä. Vuoden 2001 selonteossa painotetaan, kuinka kriisejä ja uhkia ennaltaehkäisevän sotilaallisen pidäkkeen ylläpito edellyttää riittävää tietoa turvallisuusympäristöstä ja kuinka vaatimukset tiedustelujärjestelmän valmiudelle ja suorituskyvyille kasvavat (Valtioneuvosto, 2001). Tiedustelun merkitys alkaa siis myös Suomessa realisoitua ja tiedustelun asemaa vahvistetaan esimerkiksi määrittelemällä tiedustelun rooli ensimmäistä kertaa:

Tiedustelu-, valvonta- ja johtamisjärjestelmän kehittämisen tavoitteena on parantaa puolustusvoimien kykyä tuottaa johtamisessa ja oikea-aikaisessa päätöksenteossa tarvittava strateginen ja operatiivinen tilannekuva. (Valtioneuvosto, 2001 s. 50).

Vuoden 2001 määritelmä on kuitenkin vielä keskittynyt sotilaalliseen päätöksentekoon ja Puolustusvoimien sisäiseen johtamisjärjestelmään, joten määritelmästä puuttuu tiedustelun rooli valtionjohdon päätöksenteossa. Asiaan tulee kuitenkin muutos jo vuoden 2004 selonteossa, jossa valtionjohto on mukana tiedustelun roolia määrittelemässä:

Tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja sen ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kykyä johtaa toimintaa kriisitilanteissa tuetaan kehittämällä tiedonhankintaa ja tilannekuvan luomista. (Valtioneuvosto, 2004 s. 79).

Tämä määritelmä mukailee esimerkiksi tämän tutkimuksen luvussa kaksi esitettyjä määritelmiä tiedustelusta, jossa tiedustelun tarkoitus nähdään yksinkertaistettuna olevan valtionjohdon päätöksenteon tukemista. (Ks. esim. Lowenthal, 2006 tai Kent, 2015).

Vuoden 2001 selonteossa linjataan tiedustelujärjestelmien kehittämisestä osana Puolustusvoimien johtamisjärjestelmän kehitystyötä. Kehittämistyö pitää sisällään mittavia materiaalisia hankintoja, kuten liikkuvien elektronisen tiedustelun ja valvonnan yksiköiden hankinnan sekä puolustushaarojen tiedonsiirtojärjestelmien yhdistämisen ja tietojärjestelmien integroinnin. (Valtioneuvosto, 2001 s. 50). Huomionarvoista on, että tiedustelujärjestelmien kehitystyö koskee kaikkia puolustushaaroja. Kehitystyön on kuitenkin tarkoitus edetä maltilla ja tiedustelujärjestelmien on määrä olla tarvetta vastaavalla tasolla vasta vuosikymmenen loppuun mennessä.

Tiedustelujärjestelmän kehitystyön jatkuminen näyttäytyy myös vuoden 2004 selonteossa, jossa mainitaan, että "Tiedustelujärjestelmää kehittämällä parannetaan strategista ja operatiivista ennakkovaroituskykyä, puolustusvoimien ja valtiojohdon tilannekuvaa sekä kykyä jakaa tiedustelutietoja." (Valtioneuvosto, 2004 s. 96). Tiedustelujärjestelmän kehitystyö nostetaan yhdeksi prioriteetiksi linjaamalla, että "Suomen puolustuskyky ja sen tehokkuus perustuvat ensisijaisesti mm. toimintavarmoihin tiedustelu-, valvonta- ja johtamisjärjestelmiin" (Valtioneuvosto, 2004 s. 90). Tiedustelu osoitetaan siis yhdeksi Suomen puolustuskyvyn perustoista. Tätä voi pitää varsin merkittävänä lausumana.

Uutena aspektina kehittämisessä otetaan huomioon tiedon jakaminen sekä kansainvälinen yhteensopivuus. Svendsenin (2009) mukaan tiedustelun merkittävin ulottuvuus on nykypäivänä yhteistyö. Nykyisten uhkien ja riskien globaalien luonteen vuoksi tiedusteluyhteistyö kaikissa eri muodoissaan on lisääntynyt räjähdysmäisesti. Svendsen korostaa esimerkiksi EU:n ja Yhdysvaltojen tiedusteluyhteistyötä, joka keskittyy erityisesti terrorismin torjuntaan. Svendsenin mukaan realismin avulla voidaan selittää tiedusteluyhteistyön kasvua laadullisesti sekä määrällisesti, erityisesti terrorismin torjunnassa. Terrorismin vastaisessa sodassa kriittistä informaatiota jaetaan enemmän ja laajempi kaupankäynti sillä on tarpeen, jotta kriittinen informaatio saadaan periferiasta keskukseen. Tiedusteluyhteistyö ja siihen kytkeytyvät suhteet muistuttavat realistisen näkökulman mukaan liiketoimintasuhteita, missä tiedustelutieto on tuote, jolla käydään kauppaa tai jota markkinoidaan kuin mitä tahansa toista hyödykettä. Tämä vastaa realistista näkemystä liittoutumista, jossa suhteita voidaan solmia nopeasti, tilanteen ja ilmapiirin ollessa tarkoituksenmukainen. (Svendsen, 2009).

### 6.2.3 Terrorismin vastainen sota

Terrorismi on yksi merkittävimmistä laaja-alaisen turvallisuuden uhista ja sillä on merkittävä rooli vuoden 2004 selonteossa. Terrorismin vastaisista toimista linjataan esimerkiksi näin:

Suomi toimii aktiivisesti EU:n terrorismin vastaisen toiminnan tehostamiseksi ja korostaa pitkäjänteisen taustatekijöihin puuttumisen merkitystä...Poliisin suorituskykyä terrorismin torjunnassa ja terrorismirikosten tutkinnassa kehitetään, samoin kuin tähän toimintaan liittyvää tiedustelua ja analyysiä sekä kansainvälistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa." (Valtioneuvosto, 2004 s. 7).

Terrorismin vastaisella sodalla, lähtien syyskuun 11. päivän iskuista, on merkittävä rooli myös tiedustelun kehityksessä. Vuoden 2001 iskut johtivat tiedustelun merkittävään laajentumiseen niin strategioissa kuin tiedustelututkimuksessakin. Vuoden 2001 selonteko valmistui keväällä ennen syyskuun iskuja, joten terrorismin turvallistaminen kerkesi mukaan vasta 2004 selontekoon. Selontekojen perusteella tiedustelun rooli Suomen turvallisuuspolitiikassa vastaa tiedustelun globaalia kehitystä, jossa vuotta 2001 voidaan pitää käännteentekevänä. Tiedustelun rooli turvallisuusstrategioissa kasvoi räjähdysmäisesti vuoden 2001 terrori-iskujen jälkeen kaikkialla maailmassa. Kansallisissa turvallisuuspolitiikoissa ja kansainvälisissä turvallisuusyhteistöissä alettiin korostaa ennakkovaroituksen, tilannetietoisuuden, uhkien arvioinnin sekä riskianalyysin kasvavaa merkitystä. (Gruszczak, 2016 s. 2). Myös vuoden 2004 selonteossa huomautetaan, että turvallisuusympäristön muutokset ja uhkien monimutkaistuminen ovat kylmän sodan jälkeen vaikuttaneet erilaisten strategioiden ja doktriinien uudelleen muotoiluun (Valtioneuvosto, 2004 s. 38). Tämä kehitys näkyy selvästi myös Suomen turvallisuuspolitiikassa. Huomionarvoista on esimerkiksi "tiedustelu" käsitteen käyttö määrällisesti katsottuna. Käsitteen käyttö lähes viisinkertaistuu vuodesta 1995 vuoteen 2004 (Valtioneuvosto, 1995 ja 2004).

Osana uusiin uhkiin vastaamista ja erityisesti terrorismin torjuntaa poliisin valtuuksia aletaan kehittää. Vuoden 2004 selonteossa tiedustelu asetetaan ensimmäistä kertaa koskemaan myös poliisiorganisaatioita:

Poliisin suorituskykyä terrorismin torjunnassa ja terrorismirikosten tutkinnassa kehitetään. Terrorismin estämistä ja paljastamista tehostetaan turvaamalla poliisille asianmukaiset toimivaltuudet tietojen hankkimiseksi... Lisäksi kehitetään poliisin terrorismin torjuntaan liittyvää tiedustelu- ja analyysitoimintaa sekä kansainvälistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa. (Valtioneuvosto, 2004 s. 119)

Vuoden 2004 selonteko osoittaa, että poliisin terrorismin torjunnan keinot ja tiedustelu tunnistettiin tarpeelliseksi kehittää. Tämä ajanjakso osuu yhteen myös Suojelupoliisin sisäisen muutoksen kanssa, minkä Matti Simola (2009) esittää käynnistyneen vuonna 2002 esityksellä uudesta organisaatiosta. Vuonna 2004 valmistuneen



uudistuksen tarkoituksena oli systemaattisempi analyysin kehittäminen strategisen analyysin osalta, mikä oli erillään operatiivisten yksiköiden operatiivisesta toiminnasta (Luukkonen, 2020). Julkisuudessa suurimman huomion organisaation muutoksessa vei turvallisuusyksikön nimen muutos terrorismin vastaiseksi yksiköksi, vaikka terrorismin vastainen toiminta oli ollut käynnissä aina 1960-luvulta alkaen (Simola, 2009). Nimen muutos joka tapauksessa jatkaa samaa linjaa tiedustelun ja terrorismin vastaisen sodan yhteydestä. Voi sanoa, että tämä ajanjakso oli Suojelupoliisin ensimmäinen askel kohti tiedustelupalvelua ja sen voi havaita myös selonteoista.

Globaaleiden uusien uhkien myötä turvallisuus ja puolustus alkoi siis siirtyä Puolustusvoimilta myös muille organisaatioille. Mutta, vaikka 2000-luvun alun selonteoissa on jo joitakin viitteitä myös siviiliviranomaisten tarvitsemaan tiedonhankintaan ja sen antamaan tilannekuvaan, selontekojen perusteella tiedustelun rooli on edelleen pitkälti sotilaallisessa puolustuksessa. Se näkyy esimerkiksi siinä, miten selonteoissa tiedustelulle määrättyt tavoitteet koskevat sotilaallista turvallisuusympäristöä, eivätkä niinkään uusia uhkia ja niihin reagoimista.

Tavallaan tämä osoittaa, että vaikka turvallisuuskäsityksessä siirryttiin uudelleen määrittelyyn ja turvallisuuden tuomiseen uusille osa-alueille, perinteinen realistinen lähestymistapa itse asiassa säilyi varsin keskeisenä Suomen turvallisuuspolitiikassa. Siinä valtion sotilaallinen varustautuminen ja puolustusvalmius nähdään tärkeimpänä tekijänä sen suvereniteetin takaamisessa. Kuten Blombergs (2013a) kirjoitti väitöskirjassaan, realismin mukaan valtioiden tärkein tehtävä on huolehtia sotilaallisesta turvallisuudesta. Sota on realismin mukaan väistämätöntä, joten valtioiden on jatkuvasti varauduttava siihen. Vaikka toimintaympäristö on selvästi muuttunut globalisaation ja uusien uhkien myötä, selonteossa keskitytään huomattavan vahvasti sotilaallisen puolustuksen kehittämiseen. Verrattuna muihin eurooppalaisiin maihin, Suomi oli tässä pienoinen poikkeus. Kylmän sodan jälkeen Euroopan valtiot ajoivat systemaattisesti asevoimiaan alas. Asevelvollisuudesta ja suurista reserveista luovuttiin pääosassa Eurooppaa, ja asevoimat uudelleenorientoitiin tähtäimenä nopean toiminnan sotilaallinen voima (Raitasalo, 2018). Sotilaallisen toiminnan painopiste siirtyi varsin voimakkaasti valtioiden välisestä konfliktista kriisinhallintaan sekä terrorismin torjuntaan, ja Balkania lukuun ottamatta sotilasoperaatiot tapahtuivat ensisijaisesti Euroopan ulkopuolella (Bergmann, Morcos, Wall & Monaghan, 2022). Suomi ei toiminut tämän yleiseurooppalaisen trendin mukaan, vaan 2000-luvun alun selontekojen perusteella Venäjä ja sen mahdollinen negatiivinen kehitys pysyi kuitenkin realistisessa mahdollisuushorisontissa, vaikka suursodan mahdollisuus Euroopan mantereella näytti vähäiseltä.

## 6.3 Murros 3: Venäjän uusi nousu

Venäjä hyökkäsi elokuussa 2008 Georgiaan ja paljasti, että se on valmis käyttämään sotilaallista voimaa omien tavoitteidensa ajamiseen oman valtioterritorionsa ulkopuolella. Venäjän toiminta vaikutti kansainväliseen järjestelmään. Lisäksi selkkaus muutti Suomen käsitystä Venäjän kehityskulusta, mikä näkyy selvästi vuoden 2009 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa. Maantieteelliset tosiasiat huomioon ottaen tilannekuvasta ja ennakkovaroituksesta tuli Suomelle entistäkin tärkeämpiä oman turvallisuutensa kannalta. Muut länsimaat reagoivat Suomea vaisummin Venäjän toimiin, ja asevoimien supistaminen jatkui eurooppalaisena trendinä.

### 6.3.1 Venäjän voimapolitiikan paluu

1990-luvulla ja 2000-luvun alussa järjestelmäpaineen muutos Venäjän uhan pienentyessä mahdollisti Suomelle hyvän toimivapauden, josta osittain johtuen korostuivat toisen murroksen uudet uhat. Venäjän vahvistuminen 2010-luvulle tultaessa vähensi kuitenkin Suomen turvallisuuspoliittista liikkumavapautta huomattavasti. Venäjä muuttui heikosta valtiosta takaisin järjestelmään paineita aiheuttavaksi valtioksi (Kuoppala, 2015). Vuonna 2008 Etelä-Ossetian ja Abhasian jäätyneet konfliktit kärjistyivät sodaksi, kun Venäjä hyökkäsi Georgiaan elokuussa 2008 (Metsalo, 2018). Venäjän aggressio huomioidaan myös selonteossa:

Venäjä on valmis käyttämään sotilaallista voimaa intressiensä edistämiseen myös omien rajojensa ulkopuolella, kuten elokuussa 2008 kärjistynyt Georgian kriisi osoitti. Kriisissä Venäjä ei noudattanut kansainvälisen yhteisön keskeisiä periaatteita. (Valtioneuvosto, 2009 s. 43).

Georgian sota oli Venäjän ensimmäinen sota omien rajojensa ulkopuolella sitten kylmän sodan ja Neuvostoliiton hajoamisen (Metsalo, 2018). Georgian sodan myötä tuli selväksi, että Venäjä on valmis käyttämään sotilaallista voimaa päästäkseen tavoitteisiinsa. Lisäksi operaatio paljasti, että sen asevoimilla on kykyä käynnistää nopeasti sotilaallinen operaatio (Valtioneuvosto, 2009 s. 43). Vuoden 2009 selonteko viestii, että myös Suomessa herätään Venäjän uuteen kehityskulkuun, vaikka kokonaisuudessaan lännen reaktiot Venäjän kehitykseen ja sen harjoittamaan aggressioon sen lähialueilla olivat kuitenkin vaisuja. Valtioneuvoston selonteissa suhtautumisen muutos on kuitenkin selkeästi nähtävillä; 1990-luvun ja 2000-luvun alun selonteissa Venäjältä odotettiin vielä demokratiakehitystä, kun taas 2000-luvun lopulla Venäjän kehitykseen ruvettiin suhtautumaan huolestuneesti. Tätä tulkintaa tukee myös Raitasalon ja Sipilän artikkelissaan tekemä huomio siitä, että vuoden 2004 selonteossa valtiollisen tahon muodostamaa uhkaa ei lainkaan nimetä, vaikka Suomen turvallisuusympäristön vakauteen vaikuttavaksi keskeiseksi tekijäksi kerrotaan Venäjän kehitys (Raitasalo &

Sipilä, 2007). Vuoden 2009 selonteossa Venäjän harjoittamalle voimapolitiikalle annetaan merkittävästi enemmän huomiota:

Venäjä tavoittelee suurvalta-asemansa palauttamista. Venäjälle on tärkeää 1990-luvulla tehtyjen, sen epäedullisiksi kokemien ratkaisujen muuttaminen. (Valtioneuvosto, 2009 s. 41)

Venäjän poliittinen ja sotilaallinen johto näkee uhkakuvina muun muassa Yhdysvaltojen hegemoniapyrkimykset, lännen taloudellisen, poliittisen ja sotilaallisen läsnäolon lisääntymisen Venäjän perinteisillä vaikutusalueilla sekä Naton laajentumisprosessin. Uhkiin Venäjä pyrkii vastaamaan ylläpitämällä asevoimia, joilla säilytetään riittävä pidäke uhkaa vastaan. (Valtioneuvosto, 2009 s. 44).

Valtaa alettiin Venäjällä keskittää 2000-luvulla valtiojohdolle ja duuman vaalit marraskuussa 2007 ja presidentinvaalit keväällä 2008 vahvistivat jatkumoa, jonka päämääränä oli Venäjän suurvaltastatuksen palauttaminen. Vuoden 2009 selonteossa todetaan, että Venäjän suurvalta-asema riippuu kuitenkin siitä, miten se kykenee modernisoimaan oman taloutensa ja yhteiskuntansa. 2010-luvun vaihteessa Yhdysvallat oli edelleen johtava toimija kansainvälisessä järjestelmässä, vaikka kehitys alkoikin viitata moninapaisen järjestelmän suuntaan, muun muassa Kiinan, Intian ja Japanin lujittaessa Aasian maailmanpoliittista asemaa Yhdysvaltojen ja Euroopan rinnalla. (Valtioneuvosto, 2009 s. 38).

Suurvaltojen väliset suhteet vaikuttavat edelleen merkittävästi kansainväliseen kehitykseen. Niiden välinen sotilaallinen konflikti on erittäin epätodennäköinen. Sotilaallisen voiman ylläpitämisellä on kuitenkin tärkeä vaikutus niiden suhteisiin. Suurvallat ovat osoittaneet, että niillä on valmiutta sotilaallisen voiman käyttöön omien intressiensä puolustamiseksi ja suurvalta-asemansa vahvistamiseksi. (Valtioneuvosto, 2009 s. 38).

Blombergs (2013a) kirjoittaa väitöskirjassaan, miten realismin näkökulmasta unipolaarinen järjestelmä pakottaa muut suurvallat kehittämään sotilaallista kapasiteettiään, mikä osaltaan lisää niiden välistä valtataistelua. Realismin mukaan jokin suurvalta ei ole pysyvästi ylivoimainen, vaan anarkkinen kansainvälinen järjestelmä johtaa aina suurvaltojen väliseen voimatasapainoon. Waltzin teoretisoima voimatasapaino tekee suurvaltojen väliset sodat epätodennäköisemmiksi ja lisää järjestelmän vakautta. Ennen pitkää unipolaarisesta järjestelmästä muokkautuu kaksi-, kolmi- tai moninapainen järjestelmä. (Blombergs, 2013a; Waltz, 1979 s. 124–128). Realismin näkökulmasta Venäjän vahvistuminen, ja sen pyrkimykset suurvalta-asemansa palauttamiseen sekä sotilaallisen kapasiteettinsa kehittämiseen olivat odotettavissa. Alueellinen hegemonia on suurvalloille keino saavuttaa turvallisuutta. Venäjä toimi ennakoitavasti ekspansiivista politiikkaa noudattaen Georgiassa vuonna 2008, kun se pyrki varmistamaan hegemoniaansa alueella (Karagiannis, 2013).

Ei välttämättä ole sattumaa, että Venäjän toiminta vuonna 2008 näyttäytyy realistisen näkökulman ohjaamana. Igor A. Zevelevin (2012) mukaan realismista tuli

Venäjällä vallitseva näkökulma ulkopolitiikan harjoittamiseen Neuvostoliiton kaatumisen jälkeen. Pettymys siihen miten länsi kohteli Venäjää Neuvostoliiton romahtamisen jälkeen, ja näkemys Naton itälaajentumisesta, ajoi muiden koulukuntien kannattajia realismiin leiriin. Venäjän valtiomielisiä voidaan kuvailla puolustukselliseksi realisteiksi, jotka vaativat Venäjän vaikutusvallan säilyttämistä entisen Neuvostoliiton alueilla ja Yhdysvaltojen maailmanlaajuisen vaikutusvallan hillitsemistä. (Zevelvin, 2012).

Venäjän pyrkimykset vahvistaa omaa suurvalta-asemaansa, lähinnä sotilaallisten kyvykkyyksien kasvattamisella, heijastuvat luonnollisesti turvallisuusajatteluun Suomessa ja Suomen lähialueilla. Myös selonteossa mainitaan: "Suomen turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön kannalta tärkeintä ovat Venäjän poliittinen ja taloudellinen vakaus sekä maan kansainvälisten suhteiden kehitys." (Valtioneuvosto, 2009 s. 69). Järjestelmän suurvallat pyrkivät suojaamaan lähialueensa ja sotilasstrategisesti merkittävät puskurivyöhykkeensä kilpaillessa vaikutusvallasta. Tästä johtuen ne pyrkivät kontrolloimaan pienten valtioiden toimintaa. (Kuoppala, 2015).

Venäjän kohdalla Georgian sota oli hälyttävä esimerkki. Niin kuin on jo aiemmin tässä tutkimuksessa tullut esille, pienten valtioiden on tulkittava kansainvälisen järjestelmän rakenteelliset tekijät ja turvallisuusympäristön kehitys tarkasti, jotta ne pystyvät selviytymään järjestelmässä. Pienelle valtiolle tiedustelun tuottama tilannekuva on elintärkeä. Tämä seikka on tunnustettu myös vuoden 2009 selonteossa: "Puolustuspolitiikan suunnittelun ja toimeenpanon välttämättömänä edellytyksenä on tilanetietoisuus turvallisuusympäristön kehityksestä." (Valtioneuvosto, 2009 s. 110). Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen toimintalinjan mukaan: "Puolustusjärjestelmän valmiutta säädellään turvallisuusympäristön tilannekehityksen mukaisesti. Tämä edellyttää hyvää ennakkovaroituskykyä, ajantasaista tilannekuvaa, jatkuvaa johtamisvalmiutta sekä suorituskykyisiä joukkoja." (Valtioneuvosto, 2009 s. 85). Turvallisuusympäristön muutosten myötä tiedustelu ja sen tuottama tilannekuva asetetaan jälleen kehityskohteeksi: "Puolustusvoimien tiedustelua, valvontaa ja maalittamista kehitetään turvallisuusympäristön vaatimusten mukaisesti. Painopisteet ovat ennakkovaroituskyvyn vahvistaminen, tilannekuvan analysointi- ja jakamiskyky sekä reaaliaikaisen valvonta- ja maalitilannekuvan tuottaminen." (Valtioneuvosto, 2009 s. 120).

Nykypäivän valossa Venäjän muodostaman uhkan todellista luonnetta ei kuitenkaan ehkä ymmärretty tai otettu tarpeeksi vakavasti, mistä kertoo se, että jo vuoden 2012 selonteossa Venäjä ja sen toiminta jää taas vähemmälle huomiolle, eikä Georgian sodasta ole enää mitään mainintaa. Myös muiden Euroopan maiden toiminta viestii laimeasta suhtautumisesta turvallisuusympäristön muutokseen. Useimmissa Euroopan maissa asevoimien supistamista jatkettiin ja niiden transformaation tavoitteena oli pienet, hyvin varustetut ja ammattimaiset nopeaan toimintaan kykenevät joukot, joiden kehittäminen tähtäsi yhä enemmän kansainväliseen kriisinhallintaan (Raitasalo, 2008 s. 59; Valtioneuvosto, 2012 s. 40).

## 6.4 Murros 4: Hybridivaikuttaminen ja kansainvälinen yhteistyö

2010-luvun vaihteessa Suomen turvallisuusympäristö muuttui erityisesti hybridivaikuttamisen ja kybertoimintaympäristön kehityksen seurauksena. Turvallisuusuhkien teknistymisen ja keinovalikoiman laajentumisen myötä turvallisuusajattelua ryhdyttiin kehittämään kokonaisvaltaisempaan suuntaan. Kybertoimintaympäristön uhkien kehitys osana hybridivaikuttamista käynnisti Suomessa tiedustelulainsäädäntöprosessin, jonka tavoitteena oli taata tiedusteluviranomaisille tarvittavat keinot turvallisuusympäristön muutokseen vastaamiseksi. Turvallisuusympäristön muutokseen liittyen vuoden 2012 selonteossa painotetaan kansainvälistä yhteistyötä tiedon vaihdossa. Yhdysvaltojen ulko- ja turvallisuuspoliittisen painopisteen muutos ja yhteiset sotilasoperaatiot Pohjois-Afrikassa paljastivat eurooppalaisten valtioiden riippuvuuden Yhdysvaltojen sotilaallista kyvykkyyksistä.

### 6.4.1 Hybridivaikuttaminen ja kybertoimintaympäristön kehitys

Hybridivaikuttaminen nousi länsimaisen turvallisuusajattelun trendiksi vasta vuoden 2014 Venäjän Krimin valtauksen jälkeen, mutta ilmiö tulee esille Suomen turvallisuuspolitiikassa jo vuosien 2009 ja 2012 selonteoissa. Hybridivaikuttamiseen viitataan selonteoissa ”harmaalla alueella” ja sodankäynnin muutoksella:

Sodan ja rauhan välinen raja hämärtyy. Niin sanotulle harmaalle vaiheelle on ominaista sotilaallisen voiman käytöllä uhkaaminen tai sen rajoitettu käyttö painostusmielessä. Tähän vaiheeseen liittyvät myös poliittinen ja taloudellinen painostus sekä informaatio- ja epäsymmetrisen sodankäynnin keinot, joilla pyritään häiritsemään yhteiskunnan normaalitoimintoja, esimerkkeinä tietoverkko- ja informaatiohyökkäykset. Kehittyvä teknologia lisää epäsymmetrisen sodankäynnin keinoja ja tuo käyttöön uusia menetelmiä, mukaan luettuna pienydinaseet. Uusi teknologia ja taktiikka muuttavat sodankäyntiä. Nopeus, tempo, liikkuvuus, tilannetietoisuus, vaikuttamisen ulottuvuus sekä avaruuden hyödyntäminen korostuvat. Informaatiosodankäynti sekä eri toimijoiden välinen yhteistyö lisääntyvät. Verkostokeskeisyys lisääntyy samalla kun informaation määrä ja sen vaikuttavuus kasvavat. (Valtioneuvosto, 2009 s. 19).

Hybridivaikuttamiseen liittyy olennaisena osana tämän harmaan alueen hyödyntäminen, jossa sodan ja rauhan välinen raja on epäselvä. Hybridivaikuttamisessa käytettyihin epäsymmetrisiin keinoihin vastaamisessa ennakkovaroitus ja tilannetietoisuus ovat olennaisessa osassa, mikä tulee esille myös vuoden 2012 selonteossa:

Puolustajan ennakkovaroituksen antamiseen ja valmiuden kohottamiseen käytettävä aika lyhenee... Sodankäynti voi alkaa ajallisesti jo rauhan aikaisilla painostus- ja informaatiooperaatioilla. Poliittisen vaikuttamisen ja sodankäynnin raja hämärtyy. (Valtioneuvosto, 2012 s. 39).

Hybridivaikuttaminen vakiintui käsitteenä vasta Frank G. Hoffmanin vuonna 2007 julkaiseman teoksen *Conflict in the 21st century: The Rise of Hybrid Wars* myötä, ja niin kuin jo aiemmin mainittu, yleisön tietoisuuteen ilmiö nousi Krimin valtauksen jälkeen. Hybridivaikuttaminen ei kuitenkaan ilmiönä ole uusi, vaikka se käsitteellistettiin vasta 2000-luvulla. Hybridivaikuttamista on ollut olemassa yhtä kauan kuin konflikteja ja sodankäyntiä (Giannopoulos ym., 2020 s. 6). Realistisesta näkökulmasta hybridivaikuttaminen liittyy kiinteästi vallan tavoitteluun. Anarkkisessa järjestelmässä, jossa valtiot taistelevat olemassaolonsa turvaamisesta, niiden on jatkuvasti tavoiteltava lisää valtaa. Niiden on turvauduttava omiin kykyihinsä selvitäkseen itseapujärjestelmässä. Koska jotkin valtiot ovat heikompia erinäisistä syistä, kuten taloudellisista, maantieteellisistä tai teknologisista, ne käyttävät vaihtoehtoisia keinoja minimoidakseen selviytymistä vaarantavan vallan menetyksen. Kovan voiman käyttöön varautuminen ja sotilaallisiin voimavaroihin tukeutuminen ovat realistisesta näkökulmasta tärkeimmät välineet järjestelmässä selviytymisen varmistamiseksi. Jos sotilaalliset voimavarat ovat puutteelliset jostain syystä, valtiot joutuvat kompensoimaan tilannetta turvautumalla erilaisiin vaihtoehtoisin keinoihin saavuttaakseen etujaan. Hybridivaikuttaminen on sateenvarjokäsite näille erilaisille keinoille. Huolimatta siis siitä, että realismi tyypillisesti keskittyy ensisijaisesti kovan vallan käyttöön, hybridikeinojen voidaan nähdä mahdollistavan kovan vallan tehokkaamman käyttämisen ottamalla mukaan pehmeän vallan välineitä. (Filipec, 2019). Hybridikeinojen käyttäminen ankkuroituu realismin perusoletuksiin anarkkisessa järjestelmässä selviytymisestä sekä voimatasapainosta.

Kyber toimintaympäristön hyödyntäminen ja kyberuhat ovat hybridivaikuttamisen keinovalikoimassa tuoreimpia. Trevertonin ym. (2018) mukaan käytännössä mihin tahansa kineettiseen sotaan liittyy erilaisia tietoverkkohyökkäyksiä. Usein nämä hyökkäykset kohdistuvat valvonta- ja johtamisjärjestelmiin. Kybersota voi myös itsessään korvata kineettiset hyökkäykset, jolloin hyökkäykset voidaan kohdistaa yhteiskuntaan ja sen kriittiseen infrastruktuuriin. (Treverton ym., 2018 s. 53–56) Kyberuhat tulevat vahvasti esille vuoden 2012 selonteossa:

Erityisesti kybertilan häiriöt ovat kriittinen uhkatekijä. Kyberuhkaa aiheuttavat tietoverkkojen sisäiset heikkoudet sekä vahinkoa aiheuttavat tai laittomasti tietoa hankkivat ulkoiset toimijat. Laajat tietoverkot ovat alttiita tahattomillekin toimintahäiriöille. Vahinkoa aiheuttavien valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden erottaminen ja uhkien alkuperän selvittäminen vaikeutuvat. (Valtioneuvosto, 2012 s. 22).

Maailmalla tapahtuva kehitys kyber toimintaympäristössä lisää uusien uhkien mahdollisuutta. Myös Suomi on jo joutunut sekä sisäisten että ulkoisten kyberoperaatioiden kohteeksi. (Valtioneuvosto, 2012 s. 22).

Trevertonin ym. mukaan yhteiskunnan kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvia kyberiskuja on globaalilla tasolla toistaiseksi ollut suhteellisen vähän, ja hyökkäykset

ovat painottuneet kybervakoiluun, jossa kyberkeinoja on käytetty salaisten tietojen hankkimiseen (Treverton ym., 2018 s. 53–56). Myös Suomeen on kohdistunut kybervakoilua. ”Turvallisuusviranomaisten arvion mukaan useat ulkovallat pyrkivät kohdistamaan laajaa ja teknisesti edistynyttä kybervakoilua Suomen valtionhallintoon ja kansantaloudellista merkitystä omaaviin yrityksiin” (Puolustusministeriö, 2015 s. 15). Kybervakoilu muistuttaa perinteisiä vakoiluoperaatioita, jotka ovat ennalta tarkoin suunniteltuja ja niillä on operatiivisena tavoitteena hankkia tietoa esimerkiksi kohde valtion ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, taloudesta ja teollisuudesta (Puolustusministeriö, 2015 s. 15). Kyberturvallisuuskeskuksen vuonna 2014 julkaiseman vuosikatsauksen mukaan länsimaissa havaitaan vuosittain kymmeniä kybervakoilutapauksia, ja uhka kohdistuu myös Suomeen. Useista länsimaista poiketen Suomessa ei kuitenkaan ole järjestelmää, jonka avulla kohdennettuja kyberhyökkäyksiä kyettäisiin seuraamaan. (Viestintävirasto, 2014) Työryhmä arvioi vuonna 2015, että kyberhyökkäysten kansallinen havaitsemiskyky on puutteellinen, ja tietoliikennetiedustelukyvyn kehittäminen nostaisi kynnyksiä kohdistaa Suomeen kybervakoilua (Puolustusministeriö, 2015 s. 41).

Työryhmän mietinnössä todetaan, että kybertoimintaympäristö ja sen turvallisuus oli mukana jo vuoden 2010 yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa, jossa kyberuhat tunnistettiin potentiaalisiksi uhaksi ja tietyissä olosuhteissa niiden katsottiin täyttävän jopa sotilaallisen voimankäytön tunnusmerkit (Puolustusministeriö, 2015 s. 9). Vuoden 2012 selonteko toi jatkoa näille huomioille, ja loppuvuodesta 2013 Puolustusministeriö asetti työryhmän kehittämään lainsäädäntöä liittyen viranomaisten tiedonhankintaan, erityisesti kybertoimintaympäristön uhkien kohdalla. Työryhmälle annettiin tehtäväksi arvioida Suomen lainsäädännön kehittämistarvetta erityisesti turvallisuusviranomaisten tiedonhankintaa koskevan säätelyn osalta. (Puolustusministeriö, 2015 s. 4). Suomessa ei ennen vuotta 2019 ollut tiedustelua koskevaa lainsäädäntöä, ja arviointinsa jälkeen työryhmän ehdotus oli, että toimenpiteet tiedustelulainsäädäntöön liittyen käynnistettäisiin. Työryhmän ehdotuksessa tiedustelua koskevasta lainsäädännöstä esitettiin seuraavasti:

Tiedustelun tarkoituksena olisi hankkia kansallisen turvallisuuden kannalta välttämätöntä tietoa vakavista kansainvälisistä uhista. Uhat voisivat olla sotilaallisia tai siviililuontoisia. Tiedustelulla varmistettaisiin valtion ylimmän johdon päätöksenteon perustuminen oikeaan, ajantasaiseen ja luotettavaan tietoon sekä mahdollistettaisiin toimivaltaisten viranomaisten ryhtyminen uhkien torjuntaan. (Puolustusministeriö, 2015 s.1).

Kansallisesta turvallisuudesta vastaaville sotilas- ja siviiliviranomaisille tulisi harkita toimivaltuuksia rajat ylittävään tietoliikenteeseen kohdistettavaan tiedusteluun, jotta turvallisuusympäristön muutoksiin voitaisiin vastata. (Puolustusministeriö, 2015 s.1).

Puolustusvoimille ja Suojelupoliisille tulisi harkita toimivaltuuksia ulkomaan tiedusteluun, jossa hankittaisiin tietoja henkilöiltä ja tietojärjestelmistä. Koska ulkomaan tiedusteluun

liittyy ulkopoliittisesti sensitiivisiä elementtejä, sitä koskevassa päätöksenteossa olisi otettava huomioon valtion ylimmän johdon linjaukset. (Puolustusministeriö, 2015 s.1).

Tiedustelulakien esityksessä korostuu Suojelupoliisille ja Puolustusvoimille mahdollisesti annettavat uudet valtuudet, koskien esimerkiksi paikkatiedustelua ja tietoliikennetiedustelua. Merkittävimpänä muutoksena mainittakoon lainsäädännön tuomat toimivaltuudet ulkomaan tiedusteluun, joiden puuttuminen on ollut merkittävä ero muihin Euroopan maihin ja niiden harjoittamaan tiedusteluun verrattuna. Lisäksi ehdotuksessa annetaan painoarvoa tiedustelun roolille valtionjohdon päätöksenteon tukena.

Kybertoimintaympäristön uhkien kehitys osana hybridivaikuttamista antoi siis sysäyksen tiedustelulainsäädännön luomiseen Suomessa. Lainsäädännön kehittämisen tavoitteena oli kansallisen turvallisuuden takaaminen erityisesti tietoverkoissa esiintyvien uhkien torjunnan osalta, sekä viranomaisten toimivaltuuksien laajentaminen, jotta turvallisuusympäristön muutoksiin voitaisiin vastata. (Puolustusministeriö, 2015 s. 9). Terrorismi nousi Suomessa potentiaalisesti turvallisuusuhaksi jo 2000-luvun alussa ja sen torjunnasta, ennalta estämisestä ja paljastamisesta tuli yksi Suojelupoliisin päätehtävistä (Puolustusministeriö, 2015 s. 18). On mielenkiintoista, miten vasta vuonna 2013 käynnistetään toimenpiteet sen torjumisen edellyttävän tiedonhankinnan mahdollistamisesta. Meni vuosikymmen, ennen kuin uusi lainsäädäntö koettiin tarpeelliseksi. Hitauden taustalla vaikutti mahdollisesti suomalainen tiedustelukulttuuri, sekä Suojelupoliisin ja sen edeltäjien ristiriitainen maine historian saatossa.

Kevättalvella 2013 tietoon tullut ulkoministeriön verkkovakoilutapaus, jossa ulkoministeriön kerrottiin joutuneen valtiollisen tahon suorittaman tietomurron kohteeksi, osoittautui jonkinlaiseksi käännekohdaksi Suomen tiedustelukyvyn kehittämisessä ja päättäjien asenteessa sitä kohtaan. Suomalaiset viranomaiset eivät itse kyenneet havaitsemaan vakoilua riittämättömien toimivaltuuksien vuoksi, vaan vihje saatiin ulkopuoliselta valtiolta. Tapaus muutti suhtautumista tiedusteluun, ja vain viikko tapauksen julkituomisen jälkeen TP-UTVA päätti tiedustelulainsäädäntöprosessin aloittamisesta. (Rantala, 2018).

#### **6.4.2 Tiedustelu osana kokonaisturvallisuutta**

Turvallisuusuhkien teknistyminen ja keinovalikoiman laajentuminen edellytti turvallisuusajattelun kehittämistä kokonaisvaltaisempaan suuntaan. Vuoden 2012 selonteoko korostaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuuden turvaamista kaikissa olosuhteissa. Rajojen yli tulevien uhkien torjunta edellyttää selonteon mukaan niin siviili- kuin sotilaallisia voimavaroja, laajaa keinovalikoimaa sekä turvallisuusajattelun kehittämistä entistä kokonaisvaltaisempaan suuntaan. (Puolustusministeriö, 2015; Valtioneuvosto, 2012 s. 12). Kokonaisturvallisuutta korostava ajattelu oli esillä jo vuoden 2009 selonteossa, jossa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETT) on suuressa roolissa. Kokonaisturvallisuusajattelu näkyy vuoden



2009 selonteossa esimerkiksi viranomaisyhteistyön lisääntyneellä painottamisella: ”Puolustusvoimien suorituskykyjä varaudutaan käyttämään myös muiden viranomaisten tukemiseen yhteiskunnan toimintojen turvaamiseksi sekä Suomessa että kansainvälisesti.” (Valtioneuvosto, 2009 s. 85).

Kokonaisturvallisuuden käsite oli 2010-luvun vaihteessa osa kansainvälisten suhteiden ja turvallisuuspolitiikan tutkimuksen muutosta kohti laajempaa tarkastelukulmaa, mikä oli seurausta muuttuvista kansainvälisepoliittisista suhteista. Kokonaisturvallisuusajattelu haastaa realistisen näkökulman. Heusalan (2011) mukaan kokonaisturvallisuus on teoreettinen konstellaatio, joka pyrkii laajentamaan realistisen koulukunnan näkemyksiä valtiosta ja vallan merkityksestä kansainvälisissä suhteissa. Kokonaisturvallisuus tulee ymmärtää viitekehyksenä, jossa turvallisuus koostuu sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhdistelmästä ja vuorovaikutussuhteesta. Kokonaisturvallisuuden näkökulmasta mikro- ja makrotason turvallisuuskysymyksiä tarkastellaan samassa kokonaisuudessa, esimerkiksi kansalliset rajat ylittävästi. Kokonaisturvallisuus on kilpaileva suuntaus realismille, koska siinä korostuu valtioiden välisen riippuvuuden ajatus, vaikka kokonaisturvallisuusajattelussa ei kiistetä valtioiden periaatteellista suvereeniutta. Valtioiden vaikutusmahdollisuudet nähdään riippuvaisena globaaleista turvallisuusilmiöistä sekä muiden valtioiden vuorovaikutuksesta. Kokonaisturvallisuuteen liittyy myös ajatus valtioiden keskinäisriippuvuudesta. (Heusala, 2011). On mielenkiintoista, miten kokonaisturvallisuus saa vasta nyt niin ison roolin selonteossa, vaikka turvallisuuskäsityksen laajentuminen näkyi niissä jo 2000-luvun alussa. 2010-luvulle tultaessa kansallisessa turvallisuusajattelussa oli edetty jo uusien uhkien torjunnasta kohti perinteisempää, realistisempaa näkökulmaa. Toisaalta puhe kokonaisturvallisuudesta saattoi olla yksi turvallistamisen tapa, jolla uusia osa-alueita tuotiin turvallisuuspolitiikan piiriin. Kokonaisturvallisuuden rinnalla selonteossa korostuu hybrdivaikuttaminen ja kybertoimintaympäristö, jotka on ollut helpompi legitimoida turvallisuushiksi kokonaisturvallisuusajattelun myötä.

Viranomaisille tarjottaviin suorituskykyihin lukeutuu myös tiedustelutieto: ”Lisäksi muita viranomaisia tuetaan muun muassa suojelu- ja pelastusalalla, tiedustelutiedoilla sekä ympäristötuhojen torjunnassa.” (Valtioneuvosto, 2009 s. 115). Tiedustelulla on siis oma roolinsa kokonaisturvallisuuden mallissa. Koivula (2020) esittää artikkelissaan, että tiedustelu tulisikin nähdä osana yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta, jossa viranomaiset, elinkeinoelämä, järjestöt ja kansalaiset tekevät yhteistyötä. Tiedustelulainsäädäntöä varten asetetun työryhmän mietinnössä todetaan, että: ”turvallisuusviranomaisten näkökulmasta laajan turvallisuuden haasteeseen vastaamisen ehtona on, että kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvat rajat ylittävät uhat voidaan havaita ja tunnistaa riittävän varhaisessa vaiheessa” (Puolustusministeriö, 2015 s. 13). Vahvan tiedustelukulttuurin tulisi olla yksi suomalaisen kokonaisturvallisuuden osa-alueista (Koivula, 2020). Siinä pisteessä ei vielä 2010-luvun taitteessa oltu, mutta ensimmäiset askeleet kohti tämän kaltaista ajattelua otettiin.

Uudenlaisten välineiden ja vaikutuskeinojen kehittyessä ne eivät korvanneet perinteisiä sodankäynnin välineitä, mutta loivat kuitenkin uusia mahdollisuuksia sodankäyntiin. "Kriisien ja taistelukentän epävarmuuksien yllättävyyttä pyritään lieventämään kehittämällä ennakoivia, tilannetietoisuutta, tilannekuvaa sekä tiedustelu- ja analyysikykyä" (Valtioneuvosto, 2012 s. 39). Vastatakseen näihin uusiin vaikutuskeinoihin, länsimaat omaksuivat informaatioteknologiaan perustuvan toimintatavan, joka vahvisti yhteistä tilannetietoisuutta, päätöksenteon nopeutta, vaikuttamiskykyä sekä yhteistoimintaa. (Valtioneuvosto, 2012 s. 39). Uudenlaiseen sodankäyntiin ja hybridiuhkiin vastaamisessa korostui siis tiedustelu- ja valvontajärjestelmät sotilaallisina kykyinä: "Tiedustelu- ja valvontajärjestelmä tuottaa kaikissa valmiustiloissa tilannekuvan ja analyysin, joilla muodostetaan toimintaympäristötietoisuus ja ennakkovarointi sekä tuetaan sellaisten maalien valintaa, joihin halutaan vaikuttaa." (Valtioneuvosto, 2012 s. 104).

Tehokkaan ja oikean tilannekuvan muodostamisen mahdollistavan tiedustelu-, valvonta- ja johtamisjärjestelmän kehittäminen asetetaan vuoden 2012 selonteossa edelleen kehityskohteeksi. Kansallinen kyky muodostaa ja ylläpitää kokonaisvaltaista tilannekuvaa "vaatii edelleen kehittämistä" selonteon mukaan. (Valtioneuvosto, 2012 s. 95). Kehittämisen painopisteen kerrotaan selonteossa olevan "Yhteisen tilannetietoisuuden muodostamisessa ja varmennettujen tietoteknisten palveluiden kehittämisessä." (Valtioneuvosto, 2012 s.104). Tarkoituksena oli kehittää Puolustusvoimien operatiivista johtamista niin, että yhteinen johtamisjärjestelmä korvaisi puolustushaarojen itsenäisiä järjestelmiä ja sovelluksia. (Valtioneuvosto, 2012 s.104). Selonteossa esitetään, että "Kehittämisessä otetaan huomioon myös tietoverkkosodankäynti" (Valtioneuvosto, 2012 s. 100), joka kuuluu hybridivaikuttamisen ja kyberuhkien aihepiiriin.

Muutos kansainvälisessä turvallisuusympäristössä kohti yhä teknisempää ja keskinäisriippuvaisempaa ympäristöä johti myös suomalaisten turvallisuusviranomaisten tiedonhankinnan mahdollisuuksien tarkempaan tarkasteluun. "Toimintaympäristön muutoksen vuoksi Suomen sotilastiedustelun mahdollisuudet kerätä tiedustelutietoa ovat heikentyneet." (Puolustusministeriö, 2015 s. 15). Valtioiden sotilaalliset kohdejärjestelmät muuttuivat entistä kompleksisemmiksi ja yhä suurempi osa tietoliikenteestä alkoi kulkea tietoliikennekaapeleissa (Puolustusministeriö, 2015 s. 15). Suomen tiedustelulla ei aiemmilla toimintavaltuuksilla ollut mahdollisuuksia vastata uusiin haasteisiin. Tämä osaltaan vaikeutti Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan harjoittamista, sillä Suomen turvallisuusympäristöön vaikuttavat valtiot panostivat 2010-luvun alussa määrätietoisesti kyberkapasiteettinsa rakentamiseen. Työryhmän mietinnössä myös arvioitiin, että kyberoperaatioiden merkitys tulee entisestään kasvamaan (Puolustusministeriö, 2015 s. 16). Turvallisuusympäristön muutoksen ja sen teknistymisen myötä informaation määrä kasvoi merkittävästi, jolloin tiedustelulta vaadittiin tehokkuuden lisäämistä ja sen poliittisen päätöksenteon tueksi tuottamalta tiedolta laadun parantumista. Nopeasti muuttuvan turvallisuusympäristön ja

siitä tuotetun tiedon määrän kasvusta kertoo se, että Suojelupoliisin valtionjohdolle antamien Suomen turvallisuustilannetta kuvaavien raporttien määrä kymmenkertaisui vuodesta 2008 vuoteen 2013. (Puolustusministeriö, 2015).

### 6.4.3 Kansainvälinen yhteistyö

Hybridivaikuttamisen ja kybertoimintaympäristön muutoksen rinnalla erilaiset puolustus- ja turvallisuusyhteistyöt saavat suuren huomion erityisesti vuoden 2012 selonteossa, missä mainitaan:

Suomi on riippuvainen kansainvälisestä yhteistyöstä sotilaallisten suorituskykyjen kehittämisessä ja ylläpitämisessä. Yhteistyön tiivistäminen on välttämätöntä suorituskykyjen turvaamiseksi. Suomi osallistuu puolustusyhteistyöhön pohjoismaisesti, EU:ssa, Naton kumppanuuden puitteissa sekä kahdenvälisesti. (Valtioneuvosto, 2012 s. 85).

Verrattuna Suomen 1990-luvun tiukasti kansallisesti suuntautuneeseen puolustusnäemykseen, Suomen puolustuspolitiikka 2010-luvun alussa sisälsi huomattavia kansainvälisen yhteistyön elementtejä (Pesu & Iso-Markku, 2022 s. 10). Suomella oli 2010-luvun alussa vahva rooli Euroopan unionin yhteisen turvallisuuspolitiikan kehittämisessä. Ajatuksena oli, että kehittämällä Euroopan unionin turvallisuutta ja puolustusta, Suomi lisää omaa turvallisuuttaan. Euroopan unionin kanssa tehtävän yhteistyön rinnalla käynnistyi pohjoismaisen puolustusyhteistyön kehittäminen ja vuonna 2009 perustettiin Suomen, Norjan ja Ruotsin puolustusvoimien komentajien tekemän aloitteen pohjalta uusi pohjoismaisen puolustusyhteistyön kehys NORDEFECO, joka kokosi aiemmin erilliset yhteistyömuodot yhteisen sateenvarjon alle (Pesu & Iso-Markku, 2022 s. 10). Waltzin mukaan taatakseen turvallisuuden ja estääkseen sotilaallisen yhteenoton varsinkin pienen valtion on syytä liittoutua muiden valtioiden kanssa. Liittoutumiseen valitaan valtio, jonka kanssa on joitain yhteisiä intressejä. Usein tämä yhteinen intressi on yhteinen uhka. Liittoumien muodostaminen on pienelle valtiolle hyödyllistä myös siinä suhteessa, että se viestittää muille valtiolle sen olevan houkutteleva kumppani. (Waltz, 1967 s. 166). Erityisesti Ruotsi oli Suomelle siis luonnollinen valinta liittolaiseksi, koska yhteinen uhka ei ollut vaikeasti määriteltävissä. Lisäksi Suomen rooli Euroopan unionin turvallisuuden ja puolustuksen kehityksessä, lisäsi positiivisia mielikuvia Suomesta turvallisuuden tuottajana. Se oli tärkeää, jotta Suomi näyttäytyi potentiaalisena liittolaisena.

Kansainvälinen yhteistyö oli tärkeää myös tiedustelun kannalta, ja vuoden 2012 selonteossa todetaankin, että: "Toimintaympäristön muutosten laadukkaan ennakoinnin ja uhkiin vastaamisen keskeisenä edellytyksenä on kansainvälinen yhteistyö tiedon vaihdossa ja turvallisuustutkimuksessa" (Valtioneuvosto, 2012 s. 94). Koska Suomen oma tiedustelujärjestelmä on vasta kehittymässä, sille oli tärkeää yhteinen jaettu tiedustelutieto. Selontekojen perusteella erityisesti Euroopan unionin kontekstissa tapahtuvalle tiedonvaihdolle annetaan painoarvoa, ja vuoden 2009 selonteossa

mainitaan Euroopan unionin yhteisestä turvallisuusstrategiasta seuraavasti: ”Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämisessä painottuvat ne suorituskykyalueet, joita pystytään käyttämään useissa eri operaatiotyypeissä ja -vaiheissa. Euroopan puolustusvirasto pyrkii kehittämään kuutta suorituskykyaluetta: johtamista, tiedustelua, vaikutuskykyä, suojaa, kuljetuksia ja ylläpitoa.” (Valtioneuvosto, 2009 s. 118) Euroopan yhteinen turvallisuusstrategia linjattiin vuonna 2003, ja päivitettiin vuonna 2008 (Euroopan unioni, 2009). Päivitetty turvallisuusstrategia oli tärkeässä osassa myös yhteisen tiedonvaihdon kehittämisessä. Euroopan unionin turvallisuusstrategiassa linjataan, että uhkien yhteinen arviointi edellyttää tiedustelutietojen tehokkaampaa jakamista jäsenvaltioiden välillä ja kumppaneiden kanssa (Euroopan unioni, 2009 s. 40).

Euroopan unionin ja Pohjoismaiden kanssa tehtävän yhteistyön lisäksi selonteossa tulee esille, että: ”Suomi pyrki laaja-alaiseen kahdenväliseen yhteistyöhön Yhdysvaltojen kanssa” (Valtioneuvosto, 2012 s. 9). Kahdenvälisen yhteistyön vahvistaminen Yhdysvaltojen kanssa oli Suomelle tärkeää, koska Yhdysvaltojen ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopiste alkoi siirtyä Euroopasta Aasiaan. Suomi näki Yhdysvaltojen sitoutuneisuuden Euroopan turvallisuuteen olevan oman ja Euroopan turvallisuuden kannalta ensisijaista (Pesu & Iso-Markku, 2022 s. 39). Suomi osana muita Euroopan maita oli riippuvainen USA:n tiedustelujärjestelmästä, ja muista strategisista kyvyistä. Tästä esimerkkinä Libyan operaatio vuonna 2011, joka osoitti eurooppalaisten asevoimien suorituskykyjen ja resurssien puutteet. Operaation johto oli eurooppalaisten maiden vastuulla, mutta ne eivät kyenneet toteuttamaan esimerkiksi ilmaoperaatiota ilman Yhdysvaltojen strategisia kykyjä, kuten tiedustelu- ja johtamisjärjestelmiä (Valtioneuvosto, 2012 s. 41). Yhdysvaltojen siirtäessä kansainvälisen politiikkansa painopistettä Aasiaan, eurooppalaisten maiden oli otettavan entistä enemmän vastuuta omasta turvallisuudestaan (Valtioneuvosto, 2012 s. 43).

Sotilaallisten kyvykkyyksien riippuvuuden lisäksi myös Suomen siviilitiedustelu oli riippuvainen erilaisista yhteistöistä ja niiden välityksellä saatavasta tiedosta. Työryhmän mietinnössä esitetään: ”Suojelupoliisin ulkomaita koskeva tiedonsaanti nojaa käytännössä sen harjoittaman kansainvälisen tiedusteluyhteistyön, avointen lähteiden seurannan sekä Suojelupoliisin oman yhdysmiestoiminnan varaan.” (Puolustusministeriö, 2015 s. 31). Suojelupoliisin ulkomaita koskeva tiedonsaanti oli siis vielä 2010-luvun alussa oikeastaan täysin ulkopuolelta tulevan tiedon varassa, vaikka juuri niillä tiedoilla oli yhä suurempi merkitys Suojelupoliisin vastuulle kuuluvien turvallisuusetujen suojelemisessa. Turvallisuusuhkien globalisoitumisesta ja siitä seuranneesta ulkomaisten tiedustelutietojen merkityksen korostumisesta johtuen, Suojelupoliisi kuitenkin pyrki laajentamaan kansainvälisiä yhteistyösuhteitaan siten, että se kattoi Suomen turvallisuuden kannalta tärkeimpien maiden tiedustelu- ja turvallisuusorganisaatiot (Puolustusministeriö, 2015 s. 31).

## 6.5 Murros 5: Euroopan heikentynyt turvallisuustilanne

Voimakas muutos Euroopan turvallisuustilanteessa väritti 2010-luvun loppua. Venäjän Krimin valtaus vuonna 2014 muutti lopullisesti länsimaiden suhtautumisen Venäjään. Muuttuneen toimintaympäristön vaikutukset näkyivät myös Suomessa, ja sen hetkisen tiedustelujärjestelmän ei katsottu kykenevän vastaamaan näihin muutoksiin. Suomen selontekomenettely myös muuttui vuoden 2012 jälkeen, ja syntyi kaksi erillistä selontekoa, joista ensimmäinen, ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko julkaistiin vuonna 2016, ja erillinen puolustuspoliittinen selonteko julkaistiin vuonna 2017. Kummatkin selonteot on otettu tässä tutkimuksessa tarkasteluun. Koska sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajan nähdään hämärtyneen, on tähän tutkimukseen otettu mukaan myös vuoden 2016 selonteko sisäisestä turvallisuudesta.

### 6.5.1 Euroopan ja Itämeren heikentynyt turvallisuustilanne

”Voimakas muutos ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintaympäristössä jatkuu niin Suomen lähialueilla kuin maailmanlaajuisesti.” (Valtioneuvosto, 2016b s. 10). Kansainvälinen turvallisuustilanne heikkeni eurooppalaisesta näkökulmasta erityisesti vuoden 2014 jälkeen, joka näkyy myös selonteoissa:

Kansainvälisen turvallisuusympäristön muutos, Venäjän paluu voimapolitiittiseen ajatteluun sekä sen sisäinen kehitys ja sen sotilaallisen kyvyn kasvu ja sotilaallisen toiminnan aktivoituminen haastavat eurooppalaisen turvallisuusjärjestelmän perusteet ja luovat epävakautta Suomen toimintaympäristöön (Valtioneuvosto, 2016b s. 13).

Länsimaiden mahdollisuudet vaikuttaa kansainvälisen järjestyksen ja turvallisuusjärjestelmän dynamiikkaan ovat vähentyneet koko 2000-luvun ajan. Yhdysvallat on määrätietoisesti pyrkinyt pitämään kiinni johtoasemastaan, jota Venäjä ja Kiina ovat pyrkineet horjuttamaan. Venäjä ja Kiina ovat omilla toimillaan pyrkineet haastamaan länsimaisen näkökulman kansainväliseen politiikkaan, turvallisuuteen ja sodankäyntiin, sekä pyrkineet voimatasapainoon Yhdysvaltojen kanssa. (Raitasalo, 2018) Tällainen tilanne, jossa jokainen valtio haluaa oikeutetuksi katsomansa aseman maailmassa, luo epävakautta.

Vuoden 2014 keväällä Venäjä liitti Ukrainan Krimin laittomasti itseensä. ”Venäjä on toimillaan ja tulkinnoillaan osin kyseenalaistanut turvallisuusjärjestyksen sisällön ja horjuttanut sitä viimeksi kuluneen vajaan kymmenen vuoden aikana” (Valtioneuvosto, 2016b s. 13). Krimin liittäminen Venäjään loukkasi Ukrainan alueellista koskemattomuutta ja suvereniteettia. Venäjä rikkoi kansainvälisiä normeja ja käytäntöjä, ja haastoi konkreettisesti länsimaisen kylmän sodan jälkeisen turvallisuuskäsitteiden. Viimeistään Krimin valtauksen jälkeen länsimaille tuli selväksi, että Venäjä katsoo kansainvälisiä, suhteuta geopolitiittisen nollasummapelien näkökulmasta. Se

pyrkii vahvistamaan omaa suurvalta-asemaansa palauttamalla etupiirijatteluun perustuvan turvallisuusrakenteen sekä suurvaltojen sotilaallisen vastakkainasettelun. Venäjä osoitti, että se on valmis käyttämään sotilaallista voimaa tavoitteidensa edistämiseksi ja muuttaakseen valtiorajoja Euroopassa. (Raitasalo, 2018).

Vuoden 2014 tapahtumat ja Euroopan valtioiden reaktio tukevat aiempaa huomiota siitä, että länsimaat eivät ottaneet Venäjän toimintaa Georgiassa vuonna 2008 tarpeeksi vakavasti. Vaikka Suomenkin turvallisuuspolitiikassa oli 2010-luvun vaiheessa havaittavissa optimistinen asenne Venäjän kehitykseen, Suomi onneksi säilytti oman puolustusratkaisunsa koko 2000-luvun. Venäjän hyökkäys Ukrainaan vuonna 2014 johti kuitenkin myös Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan merkittävään muutokseen. Hyökkäystä seuranneina vuosina Suomi tehosti merkittävästi kansainvälistä sotilaallista yhteistyötä ja puolustuskumppanuuksia. (Pesu & Iso-Markku, 2022 s. 10). Venäjän häikäilemätön toiminta Ukrainassa yllätti monet länsimaat. Juuri Venäjän toimien perinteisyys liittyen suurvaltapolitiikkaan, etupiirijakoon ja asevoimien käyttöön koettiin yllättäväksi, koska se näkökulma kansainväliseen turvallisuuteen oli aktiivisesti unohdettu länsimaissa kylmän sodan jälkeen. Useat Euroopan maat muokkasivat asevoimiaan ja niiden käyttöön liittyviä oppeja 2000-luvulla, keskittyen kriisinhallintaan ja humanitaarisiin interventioihin. Vuoden 2014 tapahtumien jälkeen ne kuitenkin alkoivat jälleen nostaa asevoimiensa valmiutta ja tehdä uusia materiaalihankintoja sekä korottaa puolustusmäärärahojaan. (Raitasalo, 2018; Valtioneuvosto, 2017). Kokonaisuudessaan länsimaiden reaktio Krimin tapahtumiin oli yllättynyt, vaikka Venäjä oli palauttanut voimapolitiikan jo edellisellä vuosikymmenellä.

Ukrainan konflikti ja Euroopan muuttunut turvallisuusjärjestys näkyvät myös Suomen lähialueilla: "On syntynyt negatiivinen kierre, jonka vaikutuksesta jännite Itämeren alueella on kasvanut ja sotilaallinen toiminta lisääntynyt...Venäjä käyttää etujensa ajamiseen laajaa sotilaallista ja ei-sotilaallista keinovalikoimaa" (Valtioneuvosto, 2016b s. 13). Puolustusselonteossa tuodaan ilmi, että sen hetkinen tiedustelujärjestelmä ei kykene vastaamaan muuttuneen toimintaympäristön vaikutuksiin: "Tiedustelujärjestelmässä...on puutteita. Muuttunut turvallisuusympäristö ja mm. teknologian kehittyminen ovat tuoneet esiin lainsäädännön kehittämistarpeita viranomaisten tehtävien toteuttamiseksi." (Valtioneuvosto, 2017 s. 12). Lainsäädännön kehittämisellä viitataan käynnissä olleeseen tiedustelulakiproessiin, jonka esite-tään olevan tärkein puolustukseen liittyvä lainsäädäntöhanke.

Tiedusteluviranomaisille aiheutuu haasteita erityisesti teknisen kehityksen myötä, sekä yhteiskunnan toimintojen siirtyessä yhä enemmän tietoverkkoihin. Vuoden 2016 sisäisen turvallisuuden selonteossa kerrotaan, että "Suojelupoliisin tiedonhankinta on hankaloitunut huomattavasti voimakkaan digitalisaatiokehityksen myötä (Valtioneuvosto, 2016a s. 18)". (Valtioneuvosto, 2016a). Teknologisen kehityksen rinnalla myös muuttunut turvallisuustilanne toi esiin tiedustelujärjestelmän puutteet, kun toimintaympäristön muutokset alkoivat kohdistua tiedusteluviranomaisten kaikkeen toimintaan, kuten terrorismin ja laittoman tiedustelun torjuntaan,

sekä tiedonkeruu- ja raportointitoimintaan. Toimintaympäristön muutos palautti ulkomaisten tiedustelupalveluiden toiminnan Suomessa kylmän sodan tasolle, ja henkilötiedustelun ohelle nousi vahvasti myös tietoverkkotiedustelu. (Valtioneuvosto, 2016a s. 12). Turvallisuusympäristön muutoksen rinnalla tiedustelujärjestelmän puutteelliseen suorituskykyyn vaikutti vuosina 2012–2014 toteutetut säästötoimenpiteet, jossa puolustusbudjetista leikattiin noin 10 prosenttia. Säästötoimeenpiteet kohdistuivat myös tiedustelujärjestelmän kehitykseen. (Valtioneuvosto, 2017).

Tunnistetuista tiedustelu- ja johtamisjärjestelmän puutteista johtuen tiedustelukyvyn ja yhteistyön kehittäminen osoitetaan vuoden 2017 puolustusselonteossa jälleen yhdeksi puolustusjärjestelmän kehittämisen painopisteistä: ”Ennakkovaroitusta Suomeen kohdistuvista sotilaallisista uhkista edellyttää kehittyntä tiedustelu- ja valvontakykyä sekä kansainvälistä yhteistyötä. Näitä uhkia koskevia sotilastiedustelun tiedonhankintamenetelmiä kehitetään. Puolustusvoimat rakentaa suunnitellun sotilastiedustelun, valvonnan ja maalittamistuen kokonaisuuden.” (Valtioneuvosto, 2017 s. 23). Se, että tiedustelu mainitaan jokaisessa selonteossa vuodesta 1997 eteenpäin kehittämisen kohteena viestii kahdesta asiasta. Toisaalta tulee selväksi, että suomalaisen tiedustelun tila ei ole asiantuntijoiden ja viranomaisten mielestä viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana ollut tarvittavalla tasolla. Toisaalta taas tiedustelun asettaminen jatkuvan kehittämisen kohteeksi kertoo siitä, että sen tärkeä rooli turvallisuuspolitiikassa tunnustetaan. Tiedusteluun ja sen kehittämiseen halutaan jatkuvasti panostaa, ja sen kehittämistarpeet tiedostetaan. Vuoden 2016 ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa tuodaan ensi kertaa esille tiedustelun tuottaman tiedon ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon yhteys:

Ulko- ja turvallisuuspoliittinen tavoitteenasettelu, päätöksenteko ja vaikuttaminen perustuvat tietoon toimintaympäristöstä. Tietoa toimintaympäristön muuttujista ja niistä syntyvistä mahdollisuuksista ja uhista on hankittava ja analysoitava jatkuvasti. Tiedon ja analyysin pohjalta on oltava valmius mukauttaa toimintaa ja tarvittaessa ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopisteitä. (Valtioneuvosto, 2016b s. 10).

Systemaattinen tiedonhankinta on osa tehokasta valtionhallintoa. Suomen turvallisuuspolitiikassa on yhä enemmän alettu korostamaan kasvavaa riippuvuutta ennakkovaroituksesta, tilannetietoisuudesta, uhkien arvioinnista sekä riskianalyysistä. Tämä trendi on linjassa myös globaalin kehityksen kanssa. Gruszczak (2016) huomauttaa, että tiedustelutiedolla on niin keskeinen asema turvallisuuspolitiikassa, että se voi osaltaan määrittää miten valtiot pystyvät vastaamaan erilaisiin siihen kohdistuviin uhkiin. Määrittääkseen turvallisuuspolitiikan painopisteitä, päättäjät tarvitsevat jatkuvasti tehokasta tiedustelutietoa turvallisuusympäristöstä, joka on muuttumassa yhä kompleksisemmaksi ja monimutkaisemmaksi. (Rovner, 2011). Tämä Rovnerin (2011) esittämä huomio on täysin sama kuin vuoden 2016 selonteossa esitetty.

Myös vuoden 2016 sisäisen turvallisuuden selonteossa painotetaan tiedustelutiedon luoman tilannekuvan ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon sidettä:

Tiedustelutieto muodostaa modernin ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon perustan. Tilanne, jossa Suomen viranomaiset puutteellisesta kansallisesta sääntelystämme johtuen ovat riippuvaisia ulkomaista saadakseen tietoa Suomen elintärkeisiin intresseihin kohdistuvista uhkista, on kestämätön. Jokaisella maalla - myös Suomella - on velvoite huolehtia omasta ja kansalaistensa turvallisuudesta ja perustaa siihen liittyvä päätöksenteko itse hankittuun tietoon. (Valtioneuvosto, 2016a s. 52).

Huomio on merkittävä, koska se ottaa kantaa tiedustelulainsäädännön kehittämisprosessiin. Tiedustelulait pyritään legitimoimaan turvallistamalla tiedustelu. Turvallistaminen on usein yhteydessä realismiin. Turvallistamisaktia käytetään oikeuttamaan realistisia ulko- ja turvallisuuspoliittisia valintoja ja keinoja, ja yleisö pyritään vakuuttamaan näiden keinojen välttämättömyydestä valtion olemassaolon säilyttämiseksi (Magcamit, 2017). Sisäinen turvallisuuden selonteossa tiedustelu ja tiedustelutieto esitetään valtion suvereniteetin kannalta olennaisena. Myös jokaisen valtion vastuuseen kerätä ja tuottaa tietoa oman turvallisuutensa takaamiseksi vedotaan.

Tiedustelulainsäädännön ohella tiedustelua pyrittiin kehittämään myös HX-hankkeen kautta. "Monitoimihävittäjillä...täydennetään puolustusvoimien tiedustelu-, valvonta ja johtamisjärjestelmää" (Valtioneuvosto, 2017 s. 25). Tällaiset kaluston uusimiseen liittyvät päätökset luovat pohjan paremmalle tilannekuvalle sekä laajemmalle keinovalikoimalle niin normaali-, kuin poikkeusoloissa. Lisäksi ne tarjoavat uusia mahdollisuuksia Suomeen kohdistuviin uhkiin vastaamisessa. (Salonius-Pasternak, 2021).

## 6.6 Murros 6: Suurvaltakilpailun ja voimapolitiikan paluu

Vuoden 2020 ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko sekä vuoden 2021 puolustusselonteko edustavat tiedustelun ja tiedusteludiskurssin osalta tiedustelulakien voimaantulon jälkeistä aikaa. Toimintaympäristö muuttui entistä vaikeammin ennakoitavaksi, ja suurvaltakilpailu teki paluun. Suurvaltakilpailun tuoma jännitteisyys kansainvälisessä järjestelmässä vaikuttaa pienten valtioiden asemaan ja tekee tiedustelutiedosta entistä tärkeämpää niille. Tiedustelulakien myötä tiedusteludata on kasvanut merkittävästi, ja haasteeksi muodostuu sen jalostaminen vahvistetuksi tilannetiedoksi valtionjohdolle.

### 6.6.1 Pienen valtion heikentynyt asema

"Suomen ja Euroopan lähialueiden turvallisuustilanne on epävakaata ja vaikeasti ennakoitavissa. Kansainvälistä sääntöpohjaista järjestelmää, kansainvälistä oikeutta ja yhteisesti sovittuja toimintatapoja on osin kyseenalaistettu." (Valtioneuvosto, 2021a s. 12). Turvallisuustilanteen heikkenemiseen ovat vaikuttaneet Venäjän, Yhdysvaltojen ja Kiinan välinen kilpailu sekä niiden välisten jännitteiden



lisääntyminen. ”Suurvaltakilpailu, asevalvonnassa toistuneet sopimusrikkomukset sekä sopimuksista irtautuminen heikentävät sääntöpohjaista kansainvälistä järjestelmää ja vaikeuttavat ennakointia Suomen lähialueilla.” (Valtioneuvosto, 2021a s. 12). Globaali geopolitiikka on muuttunut strategisesti ja poliittisesti yhä arvaamattomaksi. Suurvaltakilpailu on palannut, ja Neuvostoliiton romahtamisen jälkeinen suhteellisen vakauden kausi on päättynyt. Kiinan nousu haastaa Yhdysvaltojen johtoaseman Aasiassa. Euroopassa Venäjä käyttää rajallisia resurssejaan tavalla, jolla pyritään heikentämään vakiintunutta liberaalia kansainvälistä järjestystä. (Bowers, 2018). Niin kuin selonteoissakin tulee ilmi, jännitteisyys sekä voimatasapainon muutos kansainvälisessä järjestelmässä vaikeuttavat Suomen kaltaisten pienten valtioiden asemaa. (Valtioneuvosto, 2021a s. 12).

”Sotilaallisen voiman käyttö kuuluu suurvaltojen 2020-luvunkin keinovalikoimaan. Perinteisen asevoiman rooli säilyy keskeisenä Suomen lähialueella...” (Valtioneuvosto, 2021a s. 13). Tämä realisoitui helmikuun 24. päivänä vuona 2022, kun Venäjä aloitti laajamittaisen hyökkäyksen Ukrainaan. Euroopassa oli lähes hylätty realistinen näkökulma kansainvälisiin suhteisiin kylmän sodan jälkeen, mutta viimeistään nyt se nousi taas pinnalle. Rakenteellinen realismi on yksi varteenotettava teoria selittämään Ukrainan sota. Koska rakenteellinen realismi korostaa kansainvälisten suhteiden anarkkista luonnetta, sen mukaan sota ei ole yllättävä, vaan muistutus siitä, että valtiot kilpailevat edelleen jatkuvasti turvallisuudesta, ja joskus tämä kilpailu on väkivaltaista. Järjestelmän pienet ja varovaiset valtiot valmistuvat tähän kilpiluun itsesuojelulla. (Smith & Dawson, 2022). Realismin mukaan sota voi muuttaa kansainvälisiä voimasuhteita ja ennen kaikkea paljastaa tietoja muiden voimavaroista. Teorian mukaan suurvallat seuraavat ja arvioivat sodassa olevia muita suurvaltoja, ja niiden kyvykkyyksiä. Myös pienet valtiot seuraavat sotia tarkasti, ja pyrkivät löytämään oppeja. Ne eivät voi juurikaan vaikuttaa kansainväliseen järjestelmään, mutta ne voivat vaikuttaa omaan turvallisuuspolitiikkaansa. Jää nähtäväksi mitä oppeja Ukrainan sota lopulta tuo, mutta Suomen osalta on selvää, että puolueettomuusstrategia on lopullisesti hylätty, kun Suomi on hakenut Naton jäseneksi. Ukrainan sodan myötä pienillä valtioilla on nyt entistä vahvempi kannustin hakea suojelua isommilta. (Posen, 2022).

Myös tiedustelulait, ja niiden myötä tiedusteluviranomaisten kasvaneet toimivaltuudet ovat merkittävä turvallisuuspoliittinen valinta. ”Suomen puolustuksen toimintaympäristö säilyy jännitteisenä ja vaikeasti ennakoitavana. Tämä korostaa kykyä ennaltaehkäistä, toimia ja tarvittaessa puolustautua kaikissa operatiivisissa toimintaympäristöissä.” (Valtioneuvosto, 2021a s. 15). Niin kuin jo aiemmin tässä tutkimuksessa on todettu, parempi ennakointikyky ja nopeampi tilannekuvan muodostaminen ovat pienille valtioille elinehto. Tiedustelulakien tuomien mahdollisuuksien myötä, myös Suomi viimein kasvatti kykyään selvittää kansainvälisen järjestelmän muutoksessa.

Ukrainan sodan kohdalla on kuitenkin muistettava, että rakenteellisen realismin teorioiden selityskyvyllä on myös rajoitteita. Useimmat realistit, mukaan lukien Waltz,

ovat myöntäneet, että rakenteellisen realismin teoriat pystyvät parhaiten selittämään pitkiä geopoliittisia trendejä, eivätkä yksittäisiä tapahtumia. (Smith & Dawson, 2022). Waltz muistuttaa, ettei kansainvälisen politiikan teorioilla tule selittää jonkun valtion ulkopoliittikkaa. Realismen teoria ei kerro, miksi jokin valtio tekee tietyn liikkeen, jonnain tietynä hetkenä. (Waltz, 1979 s. 121). Niin pienen kuin suurenkin valtion pitkän tähtäimen turvallisuuspoliittisia valintoja sen avulla on kuitenkin mielekäästä arvioida.

## 6.6.2 Suomalaisen tiedustelun uusi aika

Suomessa viime vuosien suurin tiedusteluun liittyvä, sekä yleisesti turvallisuuspolitiikkaan liittyvä kehitysaskel oli vuonna 2019 hyväksytyt tiedustelulait. Tiedustelulaki käynnistyi virallisesti vuonna 2015, kun sisäministeriö asetti työryhmän valmistelemaan ehdotusta siviilitiedustelulainsäädännöksi. Työ jaettiin sisäministeriön, Puolustusvoimien sekä oikeusministeriön kesken. Lakipakettiin kuului lait siviili- ja sotilastiedustelusta, laki tiedustelun valvonnasta sekä perustuslain muutos. Tiedustelulait hyväksyttiin eduskunnassa maaliskuussa 2019, ja ne tulivat voimaan kesäkuussa 2019. (Valtioneuvosto, 16.12.2021; Eduskunta 16.8.2022). Tiedustelulait antoivat Suojelupoliisille ja Puolustusvoimille uusia valtuuksia, koskien esimerkiksi paikallistiedustelua ja tietoliikennetiedustelua. Lakien voimaantulo näkyy vahvasti erityisesti vuoden 2021 puolustusselonteossa:

Sotilastiedustelulaki ja sen mukaiset toimivaltuudet ovat parantaneet tiedustelujärjestelmän kykyä muodostaa tilannekuva ja antaa ennakkovaroitus valmiuden säätelylle. Lainsäädännön mukaisesti sotilastiedustelu hankkii ja käsittelee tietoja ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tukemiseksi sekä Puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. (Valtioneuvosto, 2021a s. 20).

Sotilastiedustelu toimii yhteistyössä siviilitiedustelun kanssa valtiollisten uhkien tiedustelussa. Sotilastiedustelulain toimivaltuuksien käytön kehittämistä jatketaan ja uudet tiedustelumenetelmät vakiinnutetaan osaksi organisaation toimintaa. (Valtioneuvosto, 2021a s. 34).

Selonteoissa näkyy toisaalta, että suomalaisessa tiedustelussa otettiin iso harppaus eteenpäin. Tiedustelulainsäädännön tuomat valtuudet esimerkiksi veivät Suojelupoliisia kohti uskottavaa tiedustelupalvelua. Toisaalta taas, selonteoissa näkyy myös tiedustelulakien tuoreus ja se, että tiedustelutoiminnan kehitystä tarvitaan edelleen. Tiedustelulakien myötä Suomessa siirryttiin kohti länsimaista järjestelmää, jossa on erikseen sotilastiedusteluorganisaatio sekä siviilitiedusteluorganisaatio (Puolustusvoimat, 2021 s. 5). Suomen tiedustelu ei kuitenkaan noussut hetkessä tiedustelumahtien kyvykkyyksien tasolle. Lisäksi Suomi käyttää tiedustelulakien tuomia valtuuksia uhkien torjuntaan, eli puolustuksellisesti, mikä on merkittävä ero tiedustelumahteihin verrattuna (Luukkonen, 2020 s. 24).

Vaikka tiedustelua ei itsessään esitetä 2020-luvun selonteoissa enää kehityskohdeena, tiedustelukykyä kehitetään esimerkiksi erilaisten strategisten hankkeiden

kautta. Tiedusteluun panostaminen näkyy muun muassa uusien hävittäjien ja merivoimien Pohjanmaa-luokan alusten käyttöön otossa. Puolustusvoimat johtaa selontekokaudella HX-hanketta, jossa uudet monitoimihävittäjät otetaan asteittain käyttöön vuodesta 2025 alkaen. Hävittäjien suorituskyvyillä kehitetään samalla tiedustelua, valvontaa ja johtamista. Laivue 2020 -hankkeessa taas rakennetaan neljä Pohjanmaa-luokan monitoimikorvettia vuosien 2022–2027 aikana. Näiden tehtävänä on meripuolustuksen lisäksi täydentää valtakunnallista tilannetietoisuutta tuottamalla tiedustelu- ja valvontatietoa meri- ja ilmatilasta (Valtioneuvosto, 2021a s. 36).

Tiedustelulakien myötä suomalaisten tiedusteluviranomaisten keräämä data on lisääntynyt merkittävästi. Salonius-Pasternak arvioi, että uusien hankkeiden käyttöönoton myötä tiedusteludatan määrä tulee entisestään kasvamaan. Strategiset hankkeet ja uudet suorituskyvyt tarjoavat mahdollisuuden uudelleenlaisille valinnoille Suomeen kohdistuviin uhkiin vastaamisessa. Seuraavaksi haasteeksi ja kehittämisen kohteeksi tulee todennäköisesti kyky tuottaa kerätystä datasta vahvistettu tilannekuva valtionjohdolle ja sotilasjohdolle. (Salonius-Pasternak, 2021).

Turvallisuusympäristön muutos ennakoimattomampaan suuntaan korostaa tiedustelulla hankitun analysoidun tiedon merkitystä päätöksenteossa...Samoin varmistetaan, että tiedustelutieto tavoittaa oikea-aikaisesti kaikki kansallisen turvallisuuden suojaamiseen osallistuvat toimijat ja tukee perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä viranomaisten ja yhteiskunnan normaalia toimintaa. (Valtioneuvosto, 2021b s. 44).

Uusi sotilastiedustelua koskeva laki mahdollistaa tiedonhankintamenetelmät, joiden myötä käsiteltävän tiedustelutiedon määrä kasvaa. (Valtioneuvosto, 2021a s. 49)

Kasvavan ja monimuotoistuvan datamäärän tarkka karsiminen, käsittely ja mukauttaminen politiikan vaatimuksiin ja päätöksentekomenettelyihin on välttämätöntä oikea-aikaisen tilannekuvan luomiseksi (Gruszczak, 2016 s. 2). Tiedustelun ja politiikan suhde hakee luultavasti seuraavat vuodet muotoaan Suomessa. Yleisesti on eriäviä näkemyksiä siitä, kuinka tiivis tämän suhteen tulisi tai ei tulisi olla. Toisaalta yhteistyön tulee olla toimivaa, jotta päätöksentekijöiden tarpeet tunnustetaan, mutta toisaalta tiedustelutiedon tuottajien on vastustettava poliittisen johdon pyrkimyksiä väaristää tiedustelutietoa, kun se on ristiriidassa heidän poliittisten mieltymystensä kanssa. Tiedustelutoiminta politisoituu, jos päättäjät painostavat analyytikkoja rakentamaan arvionsa poliittisten kantojensa mukaisiksi. (Hulnick, 2006; Rovner, 2011). Suomessa tiedustelu politisoitiin melko vahvasti tiedustelulakiprosessin aikana. Tiedustelulait pyrittiin legitimoimaan esimerkiksi turvallistamalla 18.8.2017 tapahtunut Turun puukko-uhka. Terrorismin uhka kuvattiin eksistentiaalisiksi, ja tiedustelulakien säätäminen vastaukseksi tähän uhkaan.

### 6.6.3 Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen kulttuurin muutos

Verrattuna aiempiin selontekoihin 2020-luvun selonteissa tiedustelusta puhutaan huomattavasti avoimemmin ja muutos 90-luvun selontekoihin on merkittävä. ”Turvata Suojelupoliisin uuden tiedustelupalveluroolin täysimääräisen saavuttamisen edellyttämien tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito.” (Valtioneuvosto, 2021b). Sisäisen turvallisuuden selonteossa on mustaa valkoisella Suojelupoliisin pyrkimyksestä uskottavaksi tiedustelupalveluksi. Vielä vuonna 2012 EU:n tiedustelukeskusten päällikön Ilkka Salmen ehdottaessa, että Suojelupoliisista tehtäisiin tiedustelupalvelu, sai se suomalaisten päättäjien keskuudessa varauksellisen vastaanoton (Rantala, 2018).

Tiedusteludiskurssin vapautumisen voidaan ajatella viestivän sekä tiedustelun roolin vahvistumisesta turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa että osaltaan myös yleisen asenteen muutoksesta tiedustelua kohtaan. Suomen tiedustelukulttuuri oli pitkään historian leimaama, ja esimerkiksi Suojelupoliisia kohtaan epäluulo tietyissä ihmisryhmissä säilyi pitkään (Luukkonen, 2020). Kuten jo aiemmin tässä tutkimuksessa on tullut esille, Suomi rajoitti kylmän sodan aikana omaehtoisesti tiedusteluaan, jottei se vaikeuttaisi ulkopoliittikan harjoittamista. Rajoittuneisuus jäi kuitenkin päälle, vaikka ulkopoliittiset syyt katosivat kylmän sodan päätyttyä. (Rantala, 2018). Vuonna 2013 alkanut tiedustelulakien käsittelyprosessi, sekä lakien säätäminen vuonna 2019 muokkasivat tiedustelun roolia niin politiikassa, mielikuvissa kuin keskusteluissakin. Tämä asennemuutos näkyy viimeisimmissä selonteossa. Tiedustelun kehittämistä tukevat toimet, mukaan lukien tiedustelulait, sekä strategiset hankkeet viestivät suomalaisesta turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta kulttuurinmuutoksesta (Salonius-Pasternak, 2021).

Avoimempi tiedusteludiskurssi selonteissa kasvattaa myös Suomen deterrenssiä. Selonteot toimivat ikään kuin viesteinä ulkopuolisille toimijoille Suomen oman turvallisuusympäristön arvioinnista ja niistä keinoista, joilla se pyrkii varautumaan siihen kohdistuviin uhkiin. (Limnell, 2008). Pelkästään viestimällä ulkopuolisille Suomen vahvistuneesta tiedustelujärjestelmästä pyrkii se jo osaltaan estämään ulkopuolisten valtioiden vakoiluyrityksiä. Diskurssin lisäksi Suomen deterrenssi kasvoi myös käytännön tasolla tiedustelulakien myötä. Tiedustelukeinoilla, sekä uusien suorituskykyjen tuomilla vaikuttamiskeinoilla, Suomen puolustus-, pelote- ja vastatoimikirjoa on mahdollista laventaa (Salonius-Pasternak, 2021). Ian Bowersin mukaan pienet valtiot tukeutuvat jälleen kerran oman deterrenssinsä kehittämiseen ratkaisuna epävarmuuteen, joka nyt määrittää Euroopan turvallisuusympäristöä. Hänen mukaansa pienten valtioiden kykyä tehokkaaseen deterrenssistrategiaan on kuitenkin tarkasteltava kriittisesti. (Bowers, 2018).

Deterrenssin lisäksi, tiedustelun kehittämiseen liittyvät uudet suorituskyvyt ja strategiset hankkeet viestivät pienen valtion turvallisuuspoliittisista valinnoista Waltzin määrittelemässä anarkkisessa järjestelmässä. Ricklin (2008) näkemyksen mukaan pienet valtiot joutuvat valitsemaan kahden turvallisuuspoliittisen vaihtoehdon välillä,

joista toinen on yhteistyöhön nojaaminen ja toinen autonomian korostaminen. Jos pieni valtio valitsee yhteistyöstrategian, se liittoutuu vahvemman kanssa. HX-hanke ja sen lopputulos on ajankohtainen esimerkki yhteistyöstrategiasta, sekä pienen maan liittoutumisesta suurvallan kanssa. Hävittäjähanke päätöksessä oli otettava huomioon sen ulko- ja turvallisuuspoliittiset aspektit. Valittu hävittäjä ja siitä seurannut sitoutuminen tiettyyn toimittajavaltioon määrittää Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa aina 2060-luvulle asti. Hävittäjähanke luo vahvan liittouman ja tärkeän turvallisuus- ja puolustuspoliittisen yhteistyön. Mitä lopputulokseen tulee, Yhdysvaltalaisen valmistajan vaihtoehto oli luonnollinen ratkaisu. Waltzin teorian oletuksen mukaan pienet valtiot toimivat usein voimatasapainoteorian oletuksesta poiketen liittoutuen suurvallan kanssa. Suomella ja Yhdysvalloilla on Venäjän takia saman suuntaisia intressejä. Yhdysvallat haluavat menestyä suurvaltakilpailussa, kun taas Suomi haluaa selvitä anarkkisessa järjestelmässä. Jottei Suomi joudu järjestelmän suurvaltojen hylkäämäksi, puolueettomuus ei ole enää kannattavaa. Näin ollen, Ricklin (2008) teoriaan viitaten Suomen on järkevää liittoutua suurvallan kanssa.

## 7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli tarkastella tiedustelun roolia ja sen muutosta Suomen turvallisuuspolitiikassa vuosina 1995–2021. Tutkimuksessa vastattiin kysymyksiin: Miten tiedustelun rooli on muuttunut Suomen turvallisuuspolitiikassa vuosina 1995–2021? ja mitkä seikat Suomen toimintaympäristössä ovat vaikuttaneet muutokseen?

Tutkimuksen perusteella tiedustelun rooli on kehittynyt linjassa toimintaympäristön muutosten kanssa. Tutkimusaineistosta nousseet Suomen turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutokset on luokiteltu tutkimuksessa kuuteen murrokseen, joilla on ollut eniten vaikutusta tiedustelun roolin kehitykseen. Nämä murrokset toimivat turvallisuusdiskurssin ja tiedusteludiskurssin kontekstina. Tiedusteludiskurssin rinnalla esiintyy useita sitä legitimoivia diskursseja, kuten turvallistamis-, globalisaatio- ja yhteistyödiskurssi.

Tutkimusaineiston perusteella ensimmäisenä murroksena voidaan pitää kylmän sodan päättymistä ja Euroopan unionin jäsenyyttä, ajoittuen 1990-luvun puoliväliin. 1990-luvulla Suomen turvallisuuspolitiikassa ja sen toimintaympäristössä korostuivat sen aikaiset suuret muutokset. Suomi haki kylmän sodan jälkeistä turvallisuuspoliittista linjaansa ja paikkaansa kansainvälisessä turvallisuusympäristössä, millä oli vaikutusta myös turvallisuuspoliittisten välineiden, kuten tiedustelun rooliin. Suomalainen turvallisuuspoliittinen keskusteluilmapiiri oli vasta avautumassa kylmän sodan päättymisen ja EU-jäsenyyden vaikutuksesta, mikä näkyy myös selontekojen diskursseissa (Limnell, 2008).

Toisena murroksena voidaan pitää globalisaatiota ja sen aiheuttamia uusia turvallisuusuhkia, joita oli muun muassa terrorismi sekä järjestäytynyt rikollisuus. Suomen turvallisuuspoliittinen ympäristö jatkoi 1990-luvun linjaa, jossa vakauskehitys jatkui ja EU nähtiin Euroopan turvallisuuden tärkeimpänä toimijana. Venäjän kehitys näyttäytyi positiivisena, demokratiaan tähtäävältä, joten turvallisuusajattelussa katseet suunnattiin kohti laajaa turvallisuuskäsitystä. Kylmän sodan jälkeen Euroopassa siirryttiin pois perinteisestä turvallisuuskäsityksestä ja valtiokeskeisestä

ajattelutavasta, mikä näkyy osittain myös Suomen turvallisuuspolitiikassa. Kun Suomen turvallisuusympäristön vakaus vahvistui, uudet uhat ja niiden rooli korostui.

Venäjän uusi nousu ja sen voimapolitiikan paluu oli kolmas murros Suomen turvallisuuspoliittisessa toimintaympäristössä. Venäjä hyökkäsi elokuussa 2008 Georgiaan ja paljasti, että se on valmis käyttämään sotilaallista voimaa omien tavoitteidensa ajamiseen. Venäjän vahvistuminen 2010-luvulle tultaessa vähensi Suomen turvallisuuspoliittista liikkumavapautta huomattavasti. 2000-luvun alussa Venäjän pienentynyt uhka mahdollisti Suomelle varsin hyvän toimivapauden, mikä näkyi uusien uhkien korostuksessa. Kun Venäjä jälleen muuttui takaisin järjestelmään painetta aiheuttavaksi valtioksi, myös Suomen suhtautuminen naapuriin koki muutoksen. Realismin näkökulmasta Venäjän vahvistuminen, ja sen pyrkimykset suurvalta-asemansa palauttamiseen sekä sotilaallisen kapasiteettinsa kehittämiseen olivat odotettavissa. Selontekojen analyysi osoittaa, että Suomessa herättiin Venäjän uuteen kehityskulkuun: 1990-luvun ja 2000-luvun alun selonteissa Venäjältä odotettiin vielä demokratiakehitystä, kun taas 2000-luvun lopulla Venäjän kehitykseen ruvettiin suhtautumaan huolestuneesti.

Neljäntenä murroksena voidaan pitää hybridivaikuttamisen nousua mukaan globaaliin turvallisuusajatteluun sekä kansainvälisen yhteistyön lisääntymistä. 2010-luvun vaihteessa Suomen turvallisuusympäristö muuttui erityisesti hybridivaikuttamisen ja kybertoimintaympäristön kehityksen seurauksena. Kybertoimintaympäristön uhkien kehitys osana hybridivaikuttamista käynnisti Suomessa tiedustelulainsäädäntöprosessin, jonka tavoitteena oli taata tiedusteluviranomaisille tarvittavat keinot turvallisuusympäristön muutokseen vastaamiseksi.

Euroopan heikentynyt turvallisuustilanne väritti 2010-luvun loppua, ja oli Suomen turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön viides murros. Venäjän Krimin valtaus vuonna 2014 muutti lopullisesti länsimaiden suhtautumista Venäjään, ja viimeistään nyt länsimaille tuli selväksi, että Venäjä katsoo kansainvälisiä suhteita geopolitiittisen nollasummapelin näkökulmasta. Kansainvälisen järjestelmään vaikuttivat Yhdysvaltojen määrätietoinen pyrkimys säilyttää johtoasemansa, jota Venäjä ja Kiina pyrki horjuttamaan. Muuttuneen toimintaympäristön vaikutukset näkyivät myös Suomessa, ja muutos palautti ulkomaisten tiedustelupalveluiden toiminnan Suomessa kylmän sodan tasolle. Sen hetkisen tiedustelujärjestelmän ei katsottu kykenevän vastaamaan näihin muutoksiin.

Kuudentena ja viimeisenä murroksena voidaan pitää suurvaltakilpailun ja voimapolitiikan paluuta. Globaali geopolitiikka muuttui strategisesti ja poliittisesti arvaamattomaksi, suurvaltakilpailu palasi ja kylmän sodan jälkeinen suhteellisen vaikkauksen kausi päättyi lopullisesti helmikuun 24. päivänä vuonna 2022, kun Venäjä aloitti laajamittaisen hyökkäyksen Ukrainaun. Yleisesti turvallisuustilanteen heikkenemiseen vaikuttivat Venäjän, Yhdysvaltojen ja Kiinan välinen kilpailu sekä niiden välisten jännitteiden kasvaminen (Valtioneuvosto, 2021a s. 12). Samalla toimintaympäristö muuttui entistä vaikeammin ennakoitavaksi. Jännitteisyys sekä

voimatasapainon muutos kansainvälisessä järjestelmässä alkoi hankaloittaa erityisesti Suomen kaltaisten pienten valtioiden asemaa ja teki tiedustelutiedosta entistä tärkeämpää niille. Viime vuosien suurin tiedusteluun liittyvä kehitysaskel oli vuonna 2019 hyväksytyt tiedustelulait. Tiedustelulait ja niiden myötä tiedusteluviranomaisten kasvaneet toimivaltuudet olivat merkittävä turvallisuuspoliittinen valinta. Lisäksi viime vuosien strategiset hankkeet ovat kehittäneet Suomen tiedustelukykyä.

Selonteissa esiintyvä turvallisuusdiskurssi viestii, että muutokset toimintaympäristössä ovat pakottaneet Suomen kaltaisen pienen valtion kehittämään omaa tiedusteluaan, koska se on elintärkeässä asemassa anarkkisessa järjestelmässä selviytymisessä. Turvallisuusuhkien monimutkaistuessa ennakkovaroituksen rooli korostuu entisestään. Lisäksi Suomen on omassa turvallisuuspolitiikassaan ja sen välineiden valinnassa otettava huomioon sen maantieteellinen sijainti. Venäjän kehityksen muutokset 1990-luvun positiivisesta suunnasta Georgian ja Ukrainan sotaan, ovat vaikuttaneet Suomen turvallisuusajatteluun ja oman puolustuksen kehittämiseen merkittävästi. Venäjän pyrkimykset vahvistaa omaa suurvalta-asemaansa lähtien 2000-luvun lopulta heijastuivat luonnollisesti turvallisuuteen Suomessa, koska järjestelmän suurvallat pyrkivät kontrolloimaan pieniä valtioita turvatakseen oman puskurivyöhykkeensä (Kuoppala, 2015). Maantieteelliset tosiasiat huomioon ottaen, tilannekuvasta ja ennakkovaroituksesta tuli Suomelle entistäkin tärkeämpiä oman turvallisuutensa kannalta. Pienelle valtiolle tiedustelun tuottama tilannekuva on elintärkeä, ja sen rooli myös Suomen turvallisuudelle tunnustettiin selonteissa.

Selontekojen perusteella Suomen tiedustelun kehitys on ollut sikäli linjassa globaalin kehityksen kanssa, että vuotta 2001 voidaan pitää käännteentekeväenä. Tiedustelun rooli turvallisuusstrategioissa kasvoi räjähdysmäisesti vuoden 2001 terrori-iskujen jälkeen, kun turvallisuuspolitiikoissa alettiin korostaa ennakkovaroituksen ja tilannetietoisuuden merkitystä (Gruszczak, 2016 s. 2). Tämä kehitys näkyy selvästi myös Suomen turvallisuuspolitiikassa. Huomionarvoista on esimerkiksi, miten ”tiedustelu” käsitteen käyttö lähes viisinkertaistuu selonteissa vuodesta 1995 vuoteen 2004 (Valtioneuvosto 1995 ja 2004).

Venäjän heikennyttyä lähes unipolaarinen hetki 2000-luvun vaiheessa mahdollisti Yhdysvalloille poikkeuksellisen toimintavapauden, jolloin maan omissa intresseissä korostuneet uudet uhat heijastuivat liittoutumien kautta myös eurooppalaisten valtioiden ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Kun Yhdysvallat keskittyivät terrorismin vastaiseen sotaan, myös Euroopan maiden asevoimia kehitettiin terrorismin torjunnan ja kansainvälisen kriisinhallinnan ehdoilla (Raitasalo, 2008 s. 60–63). Globaalia turvallisuusajattelua värittänyt terrorismin vastainen sota lisäsi tiedusteludiskurssin roolia selonteissa. Ajanjakso osuu yhteen Suojelupoliisin sisäisen muutoksen kanssa, jossa turvallisuusyksikön nimi muutettiin terrorismin vastaiseksi yksiköksi. Tämä ajanjakso oli Suojelupoliisin ensimmäinen askel kohti tiedustelupalvelua ja sen voi havaita myös tutkimusaineistosta.



Tarkastelujakson aikana suomalainen tiedustelu tuli osaksi globaalia tiedustelu-yhteisöä. Tämä tapahtui kuitenkin osittain kantapään kautta, koska Suomen tiedustelu oli pitkään ulkopuolisten valtioiden ja niiden kanssa tehtävän yhteistyön varassa. 1990-luvulla Suomen tiedustelu nojasi vahvasti Euroopan unionin jäsenyyteen ja sen kollektiiviseen turvallisuuspolitiikkaan. Myös EU:n kriisinhallintaoperaatioilla, joihin Suomi lähti mukaan 1990-luvulla, oli merkittävä rooli Suomen tiedustelun kehityksessä. Yhteistyö muiden toimijoiden kanssa sekä niiden kanssa vaihdettu tieto oli tärkeässä asemassa, kun Suomen oma tiedustelujärjestelmä oli vain tyydyttävällä tasolla (Valtioneuvosto, 1997 s. 55).

2000-luvun alussa yhteistyö keskittyi lähinnä uusien uhkien torjuntaan, kuten terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden kitkemiseen. 2010-luvulla selonteoissa alettiin taas enemmän painottaa erilaisia puolustus- ja turvallisuusyhteistöitä, erityisesti tiedon vaihdon osalta. Yhdysvaltojen ulko- ja turvallisuuspoliittisen painopisteen muutos ja yhteiset sotilasoperaatiot Pohjois-Afrikassa paljastivat eurooppalaisten valtioiden riippuvuuden Yhdysvaltojen sotilaallista kyvykkyyksistä. Myös Suomen siviilitiedustelu oli riippuvainen erilaisista yhteistöistä ja niiden välityksellä saatavasta tiedosta. Suojelupoliisin ulkopuolisia valtioita koskeva tiedonsaanti nojasi lähes täysin sen harjoittaman kansainvälisen tiedusteluyhteistyön varaan, ja sen ulkomaita koskeva tiedonsaanti oli vielä 2010-luvun alussa oikeastaan täysin ulkopuolelta tulevan tiedon varassa, vaikka juuri niillä tiedoilla oli yhä suurempi merkitys Suojelupoliisin vastuulle kuuluvien turvallisuusetujen suojelemisessa. Ulkomaisten tiedustelutietojen merkityksen korostumisen takia Suojelupoliisi pyrki laajentamaan kansainvälistä yhteistyöverkostoaan 2010-luvun alussa (Puolustusministeriö, 2015).

Kevättalvella 2013 tietoon tullut ulkoministeriön verkkovakoilutapaus, jossa ulkoministeriön kerrottiin joutuneen valtiollisen tahon suorittaman tietomurron kohteeksi, osoittautui jonkinlaiseksi käännekohtaksi Suomen tiedustelukyvyn kehittämässä ja päättäjiä asenteessa sitä kohtaan. Tieto murrosta tuli ulkopuoliselta valtioilta, koska useista länsimaista poiketen Suomessa ei ollut järjestelmää, jonka avulla vakaavia kohdennettuja kyberhyökkäyksiä olisi kyetty seuraamaan. (Viestintävirasto, 2014). Loppuvuodesta 2013 Puolustusministeriö asetti työryhmän kehittämään lainsäädäntöä liittyen turvallisuusviranomaisten tiedonhankintakykyyn.

Tiedustelu on asetettu selonteoissa kehityskohteeksi 1990- ja 2000-luvun vaihteesta lähtien. Sen kehitystyö nostettiin yhdeksi turvallisuuspoliittisista prioriteeteista linjaamalla, että Suomen puolustuskyky perustuu ensisijaisesti mm. toimintavarmoihin tiedustelujärjestelmiin. Se, että tiedustelu mainitaan lähes jokaisessa selonteossa kehittämisen kohteena, viestii toisaalta siitä, että suomalaisen tiedustelun tila ei ole asiantuntijoiden ja viranomaisten mielestä viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana ollut tarvittavalla tasolla. Mutta toisaalta myös siitä, että sen tärkeä rooli turvallisuuspolitiikassa tunnustetaan. Tiedusteluun ja sen kehittämiseen on haluttu jatkuvasti panostaa, ja sen kehittämistarpeet on tiedostettu.

Tiedusteludiskurssi on vapautunut selonteoissa ja muissa viranomaisdokumenteissa tarkastelujakson aikana merkittävästi. Vapautuminen viestii sekä tiedustelun roolin vahvistumisesta turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa että osaltaan myös yleisen asenteen muutoksesta tiedustelua kohtaan. Suomalaiselle tiedustelukulttuurille oli pitkään leimallista sen eristäytyneisyys muusta yhteiskunnasta, mikä leimasi tiedusteluun liittyvää keskustelua pitkään. Historiasta periytynyt epäluulo Suojelupoliisia kohtaan säilyi pitkään. Lisäksi Suomen omaehtoinen tiedustelun rajoittaminen kylmän sodan aikana jäi ikään kuin päälle, vaikka ulkopoliittinen ilmapiiri kokikin muutoksen. Koko tiedustelulakien käsittelyprosessi, sekä turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön voimakas muutos muokkasivat tiedustelun roolia niin politiikassa, mielikuvissa, kuin keskusteluissakin. Tiedustelulakien myötä suomalainen tiedustelu astui uuteen aikaan. Tiedustelun seuraavaksi haasteeksi muodostuu sen jalostaminen vahvistetuksi tilannetiedoksi valtionjohdolle, kun tiedustelulakien ja uusien suorituskykyjen myötä tiedusteludata kasvaa merkittävästi. Lisäksi Suomessa tulee vastaan pohdinta, kuinka tiiviisti tiedustelun ja politiikan halutaan olla yhteydessä sekä miten vältetään tiedustelun politisoituminen.

Tässä tutkimuksessa tiedustelun roolin muutosta on tarkasteltu toimintaympäristön muutoksen kautta, eli miten toimintaympäristön muutokset ovat vaikuttaneet tiedustelun esiintymiseen selonteoissa. Tiedustelun roolin muutosta selonteoissa olisi voinut tarkastella myös esimerkiksi parlamentarismien tai turvallistamisen näkökulmasta, koska selonteot ovat aina poliittisia tekoja. Lisäksi tutkittavan ilmiön diskreetin luonteen vuoksi tutkimuksen tarkastelu on rajattu selonteoissa esiintyvään diskurssiin, eikä tutkimus näin ollen kykene selittämään ilmiön kehitystä käytännön tasolla. Jatkossa olisi tarpeellista tutkia miten tehokkaasti valtionjohto hyödyntää tiedustelua ja sen tuottamaa tietoa turvallisuuspolitiikan harjoittamisessa. Lisäksi Suomen Nato-jäsenyyden tuomia muutoksia tiedusteluun on mielekästä tarkastella tulevaisuudessa.

## LÄHTEET

### Tutkimusaineisto

- Valtioneuvosto. (2021a). Suomen puolustusselonteko 2021. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:78. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-820-8>
- Valtioneuvosto. (2021b). Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:48. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-769-0>
- Valtioneuvosto. (2020). Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko 2020. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:30. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-876-2>
- Valtioneuvosto. (2017). Valtioneuvoston puolustusselonteko 2017. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2017. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79274>
- Valtioneuvosto. (2016a). Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. Sisäministeriön julkaisu 8/2016. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-085-8>
- Valtioneuvosto. (2016b). Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko 2016. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2016. <https://vnk.fi/julkaisu?pubid=12501>
- Valtioneuvosto. (2012). Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2012. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2012. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79441>
- Valtioneuvosto. (2009). Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2009. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2009. <https://vnk.fi/julkaisu?pubid=3738>
- Valtioneuvosto. (2004). Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2004. [https://www.defmin.fi/files/240/2493\\_2161\\_Selonteko\\_2004\\_1\\_.pdf](https://www.defmin.fi/files/240/2493_2161_Selonteko_2004_1_.pdf)
- Valtioneuvosto. (2001). Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2001. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2/2001. <https://www.defmin.fi/files/1147/selonteko2001.pdf>
- Valtioneuvosto. (1997). Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 1997. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/1997. [https://www.defmin.fi/files/245/2512\\_2142\\_selonteko97\\_1\\_.pdf](https://www.defmin.fi/files/245/2512_2142_selonteko97_1_.pdf)

Valtioneuvosto. (1995). Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 1995. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/1995.  
[https://www.defmin.fi/files/246/2513\\_2143\\_selonteko95\\_1\\_.pdf](https://www.defmin.fi/files/246/2513_2143_selonteko95_1_.pdf)

## Kirjallisuus ja internet-lähteet

- Aliyev, H. (2011). Neo-Realism and Humanitarian Action: From Cold War to Our Days. *The Journal of Humanitarian Assistance*.  
<https://ssrn.com/abstract=1862005>
- Antunes, S. & Camisao, I. (27.2.2018). Introducing Realism in International Relations Theory. E-International Relations. <https://www.e-ir.info/2018/02/27/introducing-realism-in-international-relations-theory/>
- Baldwin, D. A. (1997). The Concept of Security. *Review of International Studies*, 23(1), 5–26. <http://www.jstor.org/stable/20097464>
- Bay, S. (2007). Intelligence theories: a literary overview. *Lund University, Research Policy Institute*. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.32072.96007>
- Bean, H., de Werd, P. & Ivan, C. (2021). Critical intelligence studies: introduction to the special issue. *Intelligence and National Security*, 36:4, 467-475.  
<https://doi.org/10.1080/02684527.2021.1893068>
- Bellingcat. (2022). Home page. <https://www.bellingcat.com/>
- Bergmann, M.; Morcos, P.; Wall, C. & Monaghan, S. (2022). CSIS Briefs: Transforming European Defense. *Center for strategic and international studies*.  
<https://www.csis.org/analysis/transforming-european-defense>
- Blombergs, F. (2013a). Euroopan alueellinen voimatasapainojärjestelmä 1990–2012, Euroopan vakaus rakenteellisen, uusklassisen ja hegemonisen realismin näkökulmasta, *Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 32, Juvenes Print*. <https://www-doria-fi.ezproxy.jyu.fi/handle/10024/90003>
- Blombergs, F. (2013b). Realismi ja strategian tutkimus. Teoksessa Sivonen, P. (toim.). Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen. *Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 33*.
- Bowers, I. (2018). Small State Deterrence in the Contemporary World. *IFS Insights* 9/2018. <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/2569031>
- Davies, P.H.. (2009). Theory and intelligence reconsidered. Teoksessa Gill, P., Marrin, S. & Phythian, M. (toim.) *Intelligence Theory: Key questions and debates*. Studies in intelligence. London: Routledge, 189-207.

- Eriksson, G. (2018). A theoretical reframing of the intelligence–policy relation. *Intelligence and National Security* 33:4. 553-561. DOI: 10.1080/02684527.2018.1452558
- Euroopan unioni. (2009). *Euroopan unionin turvallisuusstrategia. Tavoallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa*. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2009.  
<https://www.consilium.europa.eu/media/30809/qc7809568fic.pdf>
- Filipec, O. (2019). Hybrid Warfare: Between Realism, Liberalism and Constructivism. *Central European Journal of Politics* 5 (2): 52–70. .  
[https://www.researchgate.net/profile/Ondrej-Filipec/publication/338867894\\_Hybrid\\_Warfare\\_Between\\_Realism\\_Liberalism\\_and\\_Constructivism/links/5e30a2e7299bf1cdb9f942d7/Hybrid-Warfare-Between-Realism-Liberalism-and-Constructivism.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Ondrej-Filipec/publication/338867894_Hybrid_Warfare_Between_Realism_Liberalism_and_Constructivism/links/5e30a2e7299bf1cdb9f942d7/Hybrid-Warfare-Between-Realism-Liberalism-and-Constructivism.pdf)
- Fry, M.G. & Hochstein, M. (1993). Epistemic Communities: Intelligence Studies and International Relations. *Intelligence and National Security*, 8:3, 14-28.  
<http://dx.doi.org/10.1080/02684529308432212>
- Giannopoulos, G., Smith, H. & Theocharidou, M. (toim.). (2020) *The Landscape of Hybrid Threats: A Conceptual Model*. Hybrid CoE.  
<https://www.hybridcoe.fi/publications/the-landscape-of-hybrid-threats-a-conceptual-model/>
- Gill, P. & Phythian, M. (2016). What is intelligence studies? *The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs*, 18(1), 5-19.  
<http://dx.doi.org/10.1080/23800992.2016.1150679>
- Gruszczak, A. (2016). *Intelligence Security in the European Union*. Palgrave Macmillan London. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-45512-3>
- Heusala, A. L. (2011). Kokonaisturvallisuus-käsite Venäjän turvallisuuspolitiikan tutkimuksessa. *Kosmopolis* 41 (2011): 4. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1525392>
- Hoffman, F. G. (2007). *Conflict in the 21st century: The rise of hybrid wars*. Arlington: Potomac Institute for Policy Studies.  
<https://eng.globalaffairs.ru/articles/a-new-realism-for-the-21st-century/>
- Hulnick, A. S. (2006). What's wrong with the Intelligence Cycle. *Intelligence and national Security*, 21(6), 959-979. <https://doi.org/10.1080/02684520601046291>
- Ishizuka, K. (2004). *Ireland and international peacekeeping operations 1960-2000*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315039411>
- Jokinen, A; Juhila, K & Suoninen, E. (2016). *Diskurssianalyysi: Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö*. Vastapaino. Tampere.

- Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen, E. (1993). *Diskurssianalyysin aakkoset*. Tampere: Vastapaino.
- Kahn, D. (2001). An historical theory of intelligence. *Intelligence and National Security*, 16:3, 79-92. <https://doi-org.ezproxy.jyu.fi/10.1080/02684520412331306220>
- Karagiannis, E. (2013). The 2008 Russian–Georgian war via the lens of Offensive Realism. *European Security*, 22:1, 74-93. <https://doi.org/10.1080/09662839.2012.698265>
- Kent, S. (1966). *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton, N. J., Princeton University Press.
- Koivula, T. (2020). Tiedustelusta – Enemmän ja laadukkaammin. Teoksessa Koivula, T (toim.), *Suomalaisen tiedustelukulttuurin jäljillä* (s. 1–8). Maanpuolustuskorkeakoulu, sotataidonlaitos. Julkaisusarja 2: Tutkimusselosteita nro 7. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-25-3139-4>
- Kuoppala, L. (2015). Pohjoismaisen puolustusyhteistyön rajoitteet ja mahdollisuudet rakenteellisen realismin näkökulmasta. [pro gradu -tutkielma, Maanpuolustuskorkeakoulu] <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2015092914223>
- Lackman, M. (2009). ”Ensimmäisen tasavallan” turvallisuuspoliisi 1918–1944. Teoksessa Simola, M (toim.), *Ratakatu 12: Suojelupoliisi 1949–2009*, (199 – 249). Hämeenlinna: WSOY.
- Laki sotilastiedustelusta 590/2019. Annettu Helsingissä 26 päivänä huhtikuuta 2019. Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190590#Pidm45237815354816>
- Limnell, J. (2008). Toimiiko turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selontekomenettely. *Maanpuolustuskorkeakoulu, strategian laitos, Julkaisusarja 4: työpapereita n. 26*. [https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/74136/StratL4\\_26.pdf?sequence=1](https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/74136/StratL4_26.pdf?sequence=1)
- Limnell, J. (2009). Suomen uhkakuvapolitiikka 2000-luvun alussa. *Maanpuolustuskorkeakoulu, strategian laitos, Julkaisusarja 1*. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-25-2037-4>
- Lohse, M. (2020). The Intelligence Process in Finland. *Scandinavian Journal of Military Studies*, 3(1), 68–79. <http://doi.org/10.31374/sjms.55>
- Lowenthal, M.M.. (2006). *Intelligence: From Secrets to Policy*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Luukkonen, M. (2020). Suomalainen tiedustelukulttuuri aikuisuuden kynnyksellä. Teoksessa Koivula, T (toim.), *Suomalaisen tiedustelukulttuurin jäljillä* (s. 29 – 57). Maanpuolustuskorkeakoulu, sotataidonlaitos. Julkaisusarja 2: Tutkimusselosteita nro 7. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-25-3139-4>

- Magcamit, M. (2017). Explaining the three-way linkage between populism, securitization, and realist foreign policies. *World Affairs*, 180(3), 6-35.
- Makkonen, N. (2020). Kansallisen tiedustelukulttuurin käsite ja teoreettinen tausta. Teoksessa Koivula, T (toim.), *Suomalaisen tiedustelukulttuurin jäljillä* (s. 9 – 28). Maanpuolustuskorkeakoulu, sotataidonlaitos. Julkaisusarja 2: Tutkimusselosteita nro 7. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-25-3139-4>
- Marrin, S. (2007). Intelligence analysis theory: Explaining and predicting analytic responsibilities. *Intelligence and National Security*, 22(6), 821–846. <https://doi.org/10.1080/02684520701770634>
- Marrin, S. (2016). Improving Intelligence Studies as an Academic Discipline. *Intelligence and National Security*, 31:2, 266-279. <https://www.tandfonline.com.ezproxy.jyu.fi/doi/full/10.1080/02684527.2014.952932>
- Marrin, S. (2018). Evaluating intelligence theories: current state of play. *Intelligence and National Security*, 33(4), 479–490. <https://doi.org/10.1080/02684527.2018.1452567>
- Martelius, J. (2020). Tiedustelutieto kansallisen turvallisuuden päätöksenteossa. Teoksessa Koivula, T (toim.), *Suomalaisen tiedustelukulttuurin jäljillä* (s. 57– 76). Maanpuolustuskorkeakoulu, sotataidonlaitos. Julkaisusarja 2: Tutkimusselosteita nro 7. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-25-3139-4>
- Metsalo, I. (8.8.2018). Tasan 10 vuotta sitten käynnistyi sota, joka haastoi kansainvälisen järjestyksen – Georgian oppi jäi lännelle laiskanlaksyksi. *The Ulkopolitist*. <https://ulkopolitist.fi/2018/08/08/georgian-sodan-oppi-jai-lannelle-laiskanlaksyksi/>
- Morgenthau, H. (1978 [1948]). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Fifth edition, revised. New York: Alfred A. Knopf.
- Omad, Sir D. (2014). The Future of Intelligence: what are the threats, the challenges and the opportunities? Teoksessa Duyvesteyn, de Jong ja Reijn, *The Future of Intelligence: Challenges in the 21<sup>st</sup> century*. London: Routledge.
- Pesu, M. & Iso-Markku, T. (2022). Finland as a NATO ally: First insights into Finnish alliance policy. *Finnish Foreign Policy Paper* 9. <https://www.fiia.fi/julkaisu/finland-as-a-nato-ally>
- Phillips, N. & Hardy, C. (2002). *Discourse Analysis*. SAGE Publications. <https://dx.doi.org/10.4135/9781412983921>
- Phythian, M. (2013). Introduction: Beyond the Intelligence Cycle?. Teoksessa Phythian, M. (toim.) *Understanding the intelligence cycle* (s. 15-22). New York: Routledge.
- Pietikäinen, S & Mäntynen, A. (2009). *Kurssi kohti diskurssia*. Tampere: Vastapaino.

- Posen, B. (2022). *Hypotheses on the Implications of the Ukraine-Russia War*. Defense priorities. <https://www.defensepriorities.org/explainers/hypotheses-on-the-implications-of-the-ukraine-russia-war>
- Puolustusministeriö. (2015). *Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja. Tiedonhankintatyöryhmän mietintö*. [https://www.defmin.fi/files/3016/Suomalaisen\\_tiedustelulainsaadannon\\_suuntaviivoja.pdf](https://www.defmin.fi/files/3016/Suomalaisen_tiedustelulainsaadannon_suuntaviivoja.pdf)
- Puolustusvoimat. (2021). *Sotilastiedustelu: julkinen katsaus 2021*. Pääesikunta. [https://puolustusvoimat.fi/documents/1948673/74055459/PV\\_sotilastiedustelu\\_raportti\\_www\\_FI\\_2021.pdf/5a4aea51-64bc-f736-bc70-6b3e4815495c/PV\\_sotilastiedustelu\\_raportti\\_www\\_FI\\_2021.pdf?t=1620279050410](https://puolustusvoimat.fi/documents/1948673/74055459/PV_sotilastiedustelu_raportti_www_FI_2021.pdf/5a4aea51-64bc-f736-bc70-6b3e4815495c/PV_sotilastiedustelu_raportti_www_FI_2021.pdf?t=1620279050410)
- Raitasalo, J. (2018). Hybridisota ja hybridiuhat – paljon vanhaa... onko mitään uutta?. *Tiede ja ase*, 76. <https://journal.fi/ta/article/view/77541>
- Raitasalo, J. (2008). Turvallisuusympäristön muutos ja Suomen puolustus. *Maanpuolustuskorkeakoulu strategian laitos, julkaisusarja 1: strategian tutkimuksia no 23*. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-25-1879-1>
- Raitasalo, J. & Sipilä, J. (2007). Mikä Suomea uhkaa?: laaja turvallisuuskäsitys ja uhkakuvapolitiikka näkökulmina Suomen turvallisuuspolitiikkaan. *Maanpuolustuskorkeakoulu strategian laitos, Julkaisusarja 4: työpapereita no. 23*. <https://core.ac.uk/download/pdf/39944281.pdf>
- Rantala, V. (2018). "Suomalaisen tiedustelun taso on kovin alhainen" – Lainsäädäntö ja nykytilan historiallinen tausta. *The Ulkopolitist*. <https://ulkopolitist.fi/2018/05/30/vieraskyna-suomalaisen-tiedustelun-tason-kovin-alhainen-tiedustelulainsaadanto-ja-tiedustelun-nykytilan-historiallinen-tausta/>
- Rathmell, A. (2002). Towards postmodern intelligence. *Intelligence and National Security*, 17:3, 87-104. <https://doi.org/10.1080/02684520412331306560>
- Rentola, K. (2009). Punainen Valpo. *Teoksessa Simola, M (toim.), Ratakatu 12: Suojelupoliisi 1949–2009, (249 – 255)*. Hämeenlinna: WSOY.
- Rickli, J. (2008) European small states' military policies after the Cold War: from territorial to niche strategies. *Cambridge Review of International Affairs*, 21:3, 307-325. <http://dx.doi.org/10.1080/09557570802253435>
- Rovner, J. (2011). A Basic Problem: The Uncertain Role of Intelligence in National Security. *Teoksessa Rovner, J (toim.), Fixing the Facts: National Security and the Politics of Intelligence, 1st ed., (s. 1–17)*. Cornell University Press.



- Salonius-Pasternak, C. (2021). Suomen tiedustelu hyötty Hx-hankkeesta. *Ulkopoliittinen instituutti*. [https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2021/07/comment9\\_suomen-tiedustelu-hyotyy-hx-hankkeesta\\_charly-salonius-pasternak.pdf](https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2021/07/comment9_suomen-tiedustelu-hyotyy-hx-hankkeesta_charly-salonius-pasternak.pdf)
- Scott, L. & Jackson, P. (2004). The Study of Intelligence in Theory and Practice. *Intelligence and National Security*, 19(2), 139–169. <https://doi.org/10.1080/0268452042000302930>
- Sheptycki, J. (2009). Policing, intelligence theory and the new human security paradigm: some lessons from the field. Teoksessa Gill, P., Marrin, S. & Phythian, M. (toim.) *Intelligence Theory: Key questions and debates*. Studies in intelligence. London: Routledge, 166–187. <https://www-taylorfrancis-com.ezproxy.jyu.fi/chapters/edit/10.4324/9780203892992-16/policing-intelligence-theory-new-human-security-paradigm-lessons-field-james-sheptycki>
- Simola, M. (2009) Suojelupoliisin organisaatio 1992–2009. Teoksessa Simola, M (toim.), *Ratakatu 12: Suojelupoliisi 1949–2009*, (255 – 271). Hämeenlinna: WSOY.
- Sipilä, J & Koskimies, T (toim.). (2018). *Sata vuotta suomalaista sotilastiedustelua*. Jyväskylä: Atena.
- Sipilä, J. (2013). Kuinka strategiaa tutkitaan. *Maanpuolustuskorkeakoulu strategian laitos, Julkaisusarja 2: Tutkimuselosteita No 52*. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-25-2444-0>
- Smith, N. & Dawson, G. Mearsheimer, Realism, and the Ukraine War. *Analyse & Kritik*, vol. 44, no. 2, 2022, s. 175-200. <https://doi-org.ezproxy.jyu.fi/10.1515/auk-2022-2023>
- Suojelupoliisi. (2022). *Mitä Supo tekee > Tiedustelu*. <https://supo.fi/tiedustelu>
- Svendsen, A. D. M. (2009). Connecting Intelligence and Theory: Intelligence Liaison and International Relations. *Intelligence and National Security*, 24(5), 700–729. <https://doi.org/10.1080/02684520903209456>
- Tanner, R. (2019). Suomen kyberturvallisuusstrategia ja tiedustelulakiuudistus. [*pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto*]. <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/105420/1554204071.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Treverton, G. F., Thvedt, A., Chen, A. R., Lee, K., & McCue, M. (2018). *Addressing hybrid threats*. Försvarshögskolan (FHS). <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1219292/FULLTEXT01.pdf>
- Treverton, G.F., Jones, S., Boraz, S. & Lipsky, P. (2006). *Toward a Theory of Intelligence: Workshop Report*. Santa Monica: Rand. <http://dx.doi.org/10.7249/CF219>

Waltz, K. N. (1967). International Structure, National Force, and the Balance of World Power. *Journal of International Affairs*, 21(2), 215–231.

<https://www.jstor.org/stable/24370061>

Waltz, K. N. (1979). *Theory of international Politics*. Boston, MA: McGraw-Hill.

Zevelev, I. (2012). A New Realism for the 21st Century. *Russia in Global Affairs*, 27.

<https://eng.globalaffairs.ru/articles/a-new-realism-for-the-21st-century/>

