

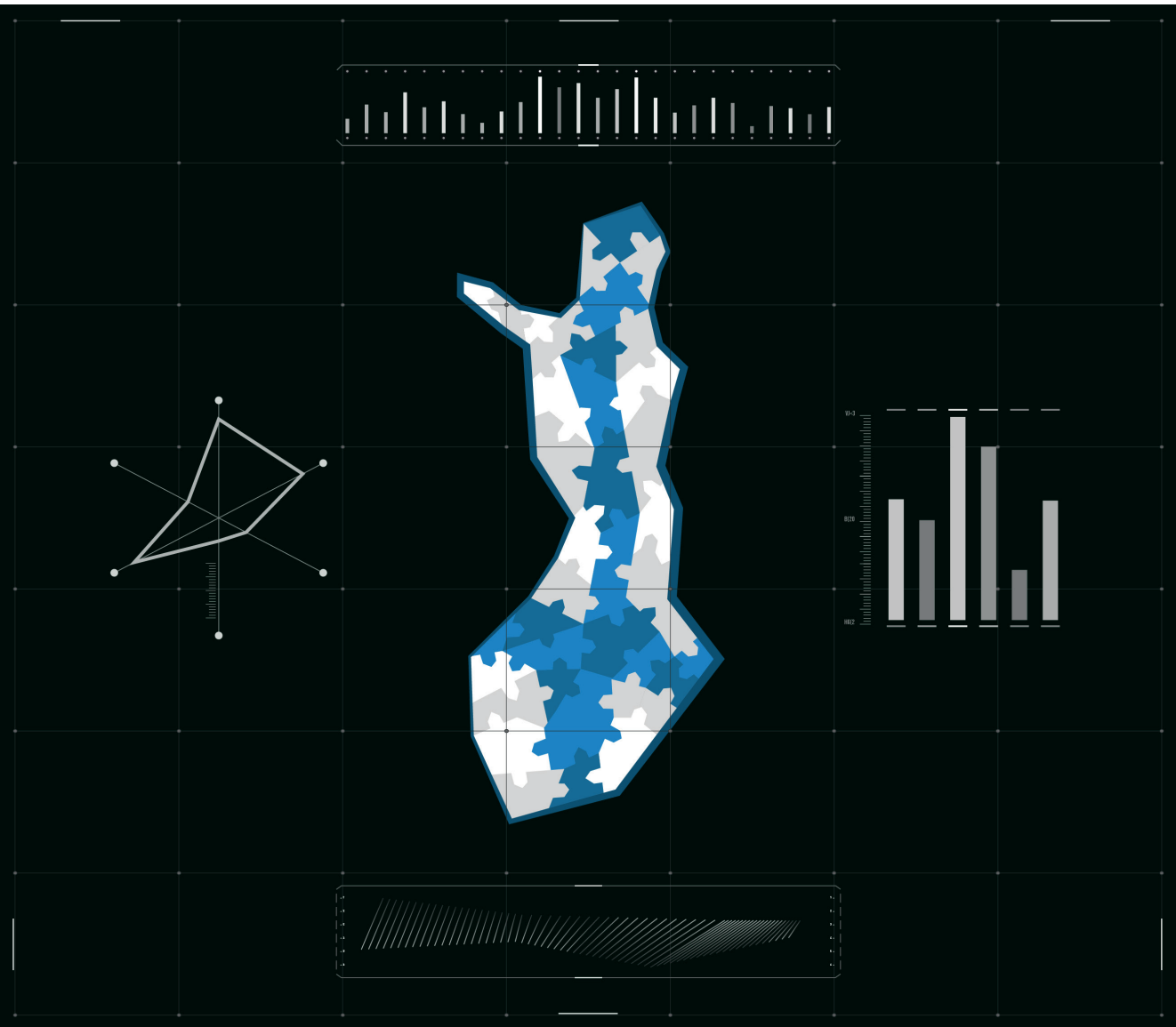
# Maanpuolustuskorkeakoulu

Sotataidon laitos

Julkaisusarja 2: Tutkimuselosteita nro 7

## Suomalaisen tiedustelukulttuurin jäljillä

Tommi Koivula (toim.)

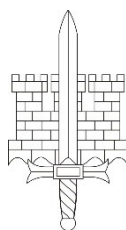


MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU  
SOTATAIDON LAITOS  
JULKAISUSARJA 2: TUTKIMUSSELOSTEITA NRO 7

NATIONAL DEFENCE UNIVERSITY  
DEPARTMENT OF WARFARE  
SERIES 2: RESEARCH REPORTS NO. 7

**SUOMALAISEN  
TIEDUSTELUKULTTUURIN  
JÄLJILLÄ**

TOMMI KOIVULA (TOIM.)



MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU  
SOTATAIDON LAITOS  
HELSINKI 2020

Tommi Koivula (toim.): *Suomalaisen tiedustelukulttuurin jäljillä*  
Maanpuolustuskorkeakoulu  
Sotataidon laitos  
Julkaisusarja 2: Tutkimuselosteita nro 7  
National Defence University  
Department of Warfare  
Series 2: Research Reports No. 7

**Toimittaja:**

Tommi Koivula

**Kirjoittajat:**

Hannu Himanen, Martti J. Kari, Tommi Koivula, Mari Luukkonen,  
Niko Makkonen, Juha Martelius, Olli-Matti Mikkola, Jarmo Mäkelä,  
Taina Susiluoto ja Olli Teirilä

Uusimmat julkaisut pdf-muodossa: <http://www.doria.fi>

Kannen kuva: Kasper Sarivaara / Maanpuolustuskorkeakoulu

© Tekijät & Maanpuolustuskorkeakoulu

**ISBN 978-951-25-3138-7 (nid.)**  
**ISBN 978-951-25-3139-4 (PDF)**  
**ISSN 2343-5275 (painettu)**  
**ISSN 2343-5283 (verkkajulkaisu)**

**Maanpuolustuskorkeakoulu – Sotataidon laitos**  
**National Defence University – Department of Warfare**

PunaMusta Oy  
Tampere 2020

## Sisällys

<b>1. Tiedustelusta – enemmän ja laadukkaammin</b>	<b>1</b>
<i>Tommi Koivula</i>	
<b>2. Suomalainen tiedustelukulttuuri aikuisuuden kynnyksellä</b>	<b>9</b>
<i>Mari Luukkonen</i>	
<b>3. Kansallisen tiedustelukulttuurin käsite ja teoreettinen tausta</b>	<b>29</b>
<i>Niko Makkonen</i>	
<b>4. Tiedustelutieto kansallisen turvallisuuden päätöksenteossa</b>	<b>57</b>
<i>Juha Martelius</i>	
<b>5. Elinkeinoelämän ja tiedustelun kohtalonyhteys</b>	<b>77</b>
<i>Taina Susiluoto</i>	
<b>6. Tiedustelu ja julkisuus Suomessa: eilen, tänään ja huomenna</b>	<b>91</b>
<i>Jarmo Mäkelä</i>	
<b>7. Tiedustelu yliopistollisena oppialana – myös Suomessa?</b>	<b>105</b>
<i>Martti J. Kari</i>	
<b>8. Diplomatia ja tiedustelu: siamilaiset kaksoset</b>	<b>125</b>
<i>Hannu Himanen</i>	
<b>9. Henkilötiedustelu: diplomatian arjesta sotavankien kuulustelukoppeihin</b>	<b>147</b>
<i>Olli-Matti Mikkola</i>	
<b>10. Ajatuksissa ja rakenteissa – kansainvälisiä havaintoja tiedustelukulttuurista</b>	<b>165</b>
<i>Olli Teirilä</i>	
<b>Kirjoittajat</b>	<b>181</b>



# 1

## TIEDUSTELUSTA – ENEMMÄN JA LAADUKKAAMMIN

Tommi Koivula

**S**uomessa astui voimaan uusi tiedustelulainsäädäntö 1.6.2019. Se kattaa sotilastiedustelun, siviilitiedustelun, tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan ja laillisuusvalvontaa koskevan lainsäädännön.

Vuoden 2019 tiedustelulakien tavoitteena on parantaa suomalaisen yhteiskunnan mahdollisuuksia suojautua kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvilta vakavilta uhkilta. Erityisesti siviilitiedustelun saralla toimivan Suojelupoliisin tehtäväkenttä on laajentunut muuttuneen tiedustelulainsäädännön myötä. Suojelupoliisin tehtävänä on jatkossa sisäministeriön ohjauksen mukaisesti hankkia tietoa kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvista vakavista uhkista, kuten terrorismista, joukkotuhohaseiden levittämisestä, vieraiden valtioiden Suomeen kohdistamasta vakoilusta tai elintärkeän infrastruktuurin lamauttamisesta.<sup>1</sup> Aikaisemmasta lainsäädännöstä poiketen uusia siviilitiedustelun toimivaltuuksia on mahdollista käyttää myös ulkomailla. Käytännössä tämä merkitsee Suojelupoliisin toiminnan painopisteen muutosta kotimaan kamaralla toimivasta turvallisuuspoliisista täysiverisen tiedusteluorganisaation suuntaan. Puolustusvoimien harjoittaman sotilastiedustelun tehtävänä on puolestaan hankkia ja käsitellä tietoa Suomeen kohdistuvasta tai Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisestä sotilaallisesta toiminnasta ylimmän valtiojohtoon päätöksenteon tukemiseksi ja Puolustusvoimien tehtävien suorittamiseksi. Sotilastiedustelun tehtävänä on myös tarvittaessa antaa ennakkovaroitus Suomeen kohdistuvasta sotilaallisesta uhkasta.<sup>2</sup>

Olellainen osa uutta lainsäädäntöä on myös tiedustelun valvonnan muutos: tarkoitusta varten luotu uusi viranomaisen, tiedusteluvalvontavaltuutettu, valvoo sotilas- ja siviilitiedustelun laillisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta puolestaan toimii siviili- ja sotilastiedustelun parlamentaarisenä valvojana. Valiokunta esimerkiksi seuraa tiedustelutoiminnan painopisteitä sekä tarkkailee tiedustelun asianmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.<sup>3</sup>

Lakimuutoksen myötä syntynyt uusi asetelma on monella tapaa mielenkiintoinen: lainsäätäjät on antanut alan viranomaisille lisää valtuuksia ja työkaluja, mutta viranomaisten näkökulmasta vaatimukset ja paineet ovat samalla kasvaneet. Muuttuneen lainsäädännön myötä myös paine lisätä viranomaisten välistä yhteistyötä on kasvanut. Epäsuoremmin, mutta merkittäväällä tavalla uudessa asetelmassa korostuu myös tiedusteluviranomaisten tarve olla vuorovaikutuksessa laajemmin suomalaisen yhteiskunnan kanssa.

---

<sup>1</sup> Sisäministeriö (2020), ”Siviilitiedustelulla suojataan Suomen kansallista turvallisuutta” <https://intermin.fi/poliisi-asiat/siviilitiedustelu/> 3.4.2020.

<sup>2</sup> Puolustusministeriö (2020), ”Laki sotilastiedustelusta” [https://www.defmin.fi/tehtavat\\_ja\\_toiminta/lainsaadanto/saadostvalmistelu/sotilastiedustelulainsaadanto/](https://www.defmin.fi/tehtavat_ja_toiminta/lainsaadanto/saadostvalmistelu/sotilastiedustelulainsaadanto/) 3.4.2020.

<sup>3</sup> Tiedusteluvalvontavaltuutettu (2020), ”Mikä tiedusteluvalvontavaltuutettu?” <https://tiedusteluvalvonta.fi/tiedusteluvalvonta/> 8.4.2020.

Lakimuutosten myötä on tullut entistä tärkeämmäksi keskustella siitä, mitä uusilla valtuuksilla oikeastaan tulisi tehdä ja millainen tiedustelullinen profiili tai tiedustelukulttuuri Suomen tulisi itselleen rakentaa.<sup>4</sup> Millainen toimija Suomi on jatkossa tiedustelun maailmassa? Mitä päämääriä ja tarpeita tiedustelun tulisi tulevaisuudessa palvella? Miten tiedustelu asemoituu tai miten se pitäisi asemoida suomalaisen yhteiskuntaan?

Käsillä olevan julkaisun tavoitteena on osaltaan edistää tätä keskustelua. Julkaisu on jatkoa Maanpuolustuskorkeakoulussa syksyllä 2019 järjestetyille seminaarille, jossa käsiteltiin suomalaisen tiedustelun muuttuvaa toimintaympäristöä ja kysymystä suomalaisen tiedustelukulttuurin luonteesta muuttuneessa tilanteessa. Julkaisuun on koottu seminaarissa pidettyjä alustuksia artikkelimuodossa, minkä lisäksi mukaan on kutsuttu myös muita kirjoittajia monipuolistamaan aiheen tarkastelua. Kirjan artikkelit soveltuvat turvallisuusalan opetus- ja ammattikäyttöön, mutta kirjaa on myös motivoinut pyrkimys tarjota sisältöä laajemmallekin yhteiskunnallisista kysymyksistä kiinnostuneelle lukijakunnalle.

## Vahva ja heikko tiedustelukulttuuri

Voidaan sanoa, että tämän teoksen artikkeleita yhdistää pyrkimys tarkastella suomalaista tiedustelukulttuuria eri näkökulmista. Vaikka tiedustelukulttuurista eri maissa on jo olemassa kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta<sup>5</sup>, ei käsitteelle ole yksiselitteistä määritelmää. Tiedustelukulttuuri voidaan karkeasti ymmärtää laaja-alaisena viitekehyksenä, joka sisältää tiedustelun ja sitä ympäröivän yhteisön sekä niiden väliset suhteet. Ehkä konkreettisemmin tiedustelukulttuuri pelkistyy tiedusteluun liittyviksi asenteiksi ja käyttäytymiseksi, jotka vaikuttavat yhteiskunnalliseen käsitykseen tiedustelusta.<sup>6</sup>

Käsitteellisestä laaja-alaisuudestaan huolimatta tiedustelukulttuuria voidaan havainnollistaa pohtimalla yleisellä tasolla vahvan ja heikon tiedustelukulttuurin ominaispiirteitä. Tällöin keskeinen ulottuvuus on kysymys tiedustelun yhteiskunnallisesta legitimitetistä. Heikon tai puutteellisen tiedustelukulttuurin maissa tiedusteluun ei luoteta tai kansalaiset eivät koe omakseen tiedusteluviranomaisten päämääriä tai toimintatapoja. Vastaavasti vahvassa tiedustelukulttuurissa tiedustelu nauttii luottamusta ja yleistä hyväksyntää. Vaikka tiedusteluviranomaiset joutuvat esimerkiksi tyypillisesti salaamaan monia toimintansa yksityiskohtia, ei tämä vahvassa tiedustelukulttuurissa heikennä niihin kohdistuvaa luottamusta tai kansalaisten halua tukea niiden toimintaa. Erilaiset tiedustelun julkitulleet epäonnistumiset saattavat vaikuttaa kansalliseen tiedustelukulttuuriin heikentävästi ja johtaa tiedusteluorganisaatioiden legitimitetin julkiseen kyseenalaistamiseen. Toisaalta vahvassa tiedustelukulttuurissa tiedustelun vastoinkäymisiä siedetään paremmin. Joskus epäonnistumiset tai muut tiedusteluorganisaatioiden kriisit johtavat radikaaleihin asianomaisten viranomaisten tehtävien, rakenteiden ja toimintatapojen reformeihin.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Varhaisimpia julkisia puheenvuoroja suomalaisen tiedustelukulttuurin tarpeesta esitti René Nyberg artikkelissaan *Diplomatian puuttuva ulottuvuus*. Ks. Nyberg (2016).

<sup>5</sup> Erilaisia kulttuurilähtöisiä teorioita on kehitetty yhteiskuntatieteissä, kuten sosiologiassa, politiikan tutkimuksessa ja organisaatiotutkimuksen piirissä jo useiden vuosien ajan. Ks. esim. Graaff & Nyce (2016).

<sup>6</sup> Chiru (2016), s. 503; Makkonen (2019), s. 97.

<sup>7</sup> Laajemmin aiheesta ks. Chiru (2016) ja Teirilä & Nykänen (2016).

Tiedustelua harjoittavia viranomaisia on Suomessa ollut koko itsenäisyytemme ajan. Leimallista vuosikymmenten ajan oli tiedustelun – puhuttiin sitten siviili- tai sotilastiedustelua harjoittavista tahoista – etäisyys, jopa eristäytyneisyys suhteessa muuhun yhteiskuntaan tai ainakin sen laajoihin osiin. Itsenäisyytemme ensimmäisinä vuosikymmeninä valtiolliset tiedusteluorganisaatiot samaistuivat monien silmissä poliittisiin aatesuuntiin ja niiden toiminnan saatettiin nähdä palvelevan sisäpoliittisia tarkoituksia<sup>8</sup>. Toisaalta varsinkin kylmän sodan vuosikymmeninä ja vielä sen jälkeenkin Suomi asiaan liittyvien ulkopoliittisten herkkyyksien vuoksi omaehtoisesti rajoitti harjoittamaansa tiedustelua sisäisten turvallisuusuhkien torjuntaan ja kotimaan kamaralla tapahtuvaan tiedusteluun.<sup>9</sup> Tälle pitkälle perinteelle ja tiedustelun leimautumiselle voidaankin katsoa olleen ominaista sulkeutuneisuus ja salailu huolimatta siitä, että varsinainen tiedustelutoiminta saattoi olla menestyksestäkin. Yhtä kaikki, vaikka tyhjentävää kuvaa on vaikea antaa, monet suomalaisen tiedustelun historialliset piirteet viittaavat pikemminkin heikkoon tai orastavaan kuin vahvaan tiedustelukulttuuriin.

## **Tiedustelu osana kokonaisturvallisuutta**

Usein on tapana sanoa, että maailma on muutoksessa, jopa kiihtyvässä muutoksessa. Tiedustelun kohdalla tämä kulunut sanonta todellakin pitää paikkaansa. Tiedustelu nousee tavallisesti länsimaissa julkisuuteen erilaisten yksittäisten tapahtumien kautta. Esimerkkejä tällaisista ajoittain dramaattisistakin uutisista ovat vaikkapa syyskuun 11. päivän terrori-iskut Yhdysvalloissa vuonna 2001, Irakin mahdollisten joukkotuhoaseiden etsintä 2000-luvun alussa, WikiLeaksin ja Edward Snowdenin tietovuodot, Huawei-yhtiön mahdolliset kytkennät Kiinan valtion turvallisuuskoneistoon tai Suomen osalta Turun terrori-isku vuonna 2017.

Näiden ajankohtaisten tiedusteluun liittyvien uutisten taustalla on kuitenkin tyypillisesti syvempiä ja monimutkaisempia geopoliittisia, sosiaalisia ja teknologisia kehityskulkuja. Yksittäiset uutiset ja ilmiöt eivät ole ymmärrettäviä ilman tietämystä laajemmista turvallisuusympäristöömme vaikuttaneista muutosvoimista, kuten arabikeväästä ja tästä seuranneesta Syyrian sisällissodasta, radikaalin islamismien noususta ja pakolaiskriisistä sekä Kiinan kansainvälisen vaikutusvallan kasvusta tai viime vuosina yltyneestä suurvaltakilpailusta. Toisaalta monien ajankohtaisten ilmiöiden taustalla on joukko piilevämmiä eteneviä teknologisia ja yhteiskunnallisia muutoksia, kuten esimerkiksi ilmastonmuutoksen vähitellen hahmottuvat seuraukset, tiedon määrän ja saatavuuden räjähdysmäinen kasvu ja tekoälyn kasvava rooli yhteiskunnassa tai koveneva kansainvälinen kilpailu luonnonvaroista sekä kriittisten yhteiskäyttöisten toimintaympäristöjen hallinnasta.

Nämä esimerkit ja lukuisat muut äkillisesti syttyvät kriisit ja piilevät kehityskulut ilmentävät aikamme kriisien, konfliktien ja uhkien muuttuvaa luonnetta. Ne osoittavat, että kotimaassa tapahtuva reagointi muuttuviin tilanteisiin ei useinkaan riitä, vaan meneillään olevia kehityskulkuja tulisi pyrkiä tunnistamaan ja tulevia tapahtumia ennakoimaan jo Suomen rajojen ulkopuolella. Suomessa esimerkiksi ulkoasiainhallinto ja erilaiset tutkimuslaitokset ja media

---

<sup>8</sup> Ks. esim. Rentola (2005) s. 124–125; 287.

<sup>9</sup> Nyberg (2016).



tuottavat tällaista ennakointiin tarvittavaa tietoa, mutta myös tiedustelulla on tässä yhä tärkeämpi tehtävä. Toisaalta jäykkä erottelu Suomen maaperällä ja ulkomailla tapahtuvaan tiedusteluun ei välttämättä ole omana aikanamme mielekäästä – monet uhkat eivät kunnioita valtioiden rajoja ja monilla kotimaassa tapahtuvilla ilmiöillä on kansainvälinen ulottuvuutensa tai taustansa.

Tiedustelu tulisikin omana aikanamme nähdä osana yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta: suomalaisen varautumisen yhteistoimintamallia, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä.<sup>10</sup> Toisella tavalla muotoillen, vahvan tiedustelukulttuurin tulisi olla yksi suomalaisen kokonaisturvallisuuden osa-alue.

## Tämän kirjan sisältö

Seuraavilla sivuilla joukko asiantuntijoita pohtii kysymystä siitä, mitä tiedustelukulttuurilla oikeastaan tarkoitetaan, millaiseen asentoon suomalainen tiedustelu(kulttuuri) voitaisiin tai tulisi tulevaisuudessa järjestää, millainen tiedustelun asema voisi jatkossa olla suhteessa keskeisiin sidosryhmiinsä ja mitä muissa maissa saadut kokemukset voisivat meille mahdollisesti opettaa.

Teoksen kirjoittajakunta on taustaltaan varsin monipuolinen ja omaa toisistaan poikkeavia kosketuspintoja tiedusteluun. Kirjoittajiin voi tutustua tarkemmin teoksen lopussa olevassa kirjoittajaesittelyssä. Teoksessa ei olla pyritty kattavuuteen, vaan siinä tarjotaan pikemminkin valikoituneita läpileikkauksia tiedustelukulttuurin keskeisistä ulottuvuuksista ja osa-alueista. Osassa artikkeleista painottuu teoreettisempi ja osassa käytännöllisempi tai kokemusperäisempi näkökulma. Osa teksteistä liikkuu yleisemmällä tasolla, osa taas saattaa painottaa kirjoittajan edustaman instituution näkökulmaa. Yhteistä teksteille on pyrkimys avata tiedustelun keskeisiä käsitteitä sekä pohtia sitä, mikä on viime vuosina muuttunut tiedustelussa, sen asemassa ja miten nämä muutokset ilmenevät käytännössä.

Julkaisu avautuu suomalaista tiedustelukulttuuria käsittelevillä historiallisilla ja käsitteellisillä katsauksilla. Artikkelissaan *Suomalainen tiedustelukulttuuri aikuisuuden kynnyksellä* Mari Luukkonen etsii vastausta kysymykseen miksi Suomi sai oman siviilitiedustelupalvelunsa vasta vuonna 2019. Siinä missä selitystä etsitään helposti kylmän sodan seurauksena Suomeen syntyneestä ”suometumisesta” (tiedustelupalvelua ei perustettu Neuvostoliiton vastustuksen takia), on vastaus Luukkosen mielestä paljon yksinkertaisempi – siviilitiedustelupalvelulle ei Suomessa koettu olevan ennen vuotta 2019 tarvetta. Syyt tälle ”tarpeettomuudelle” löytyvät Luukkosen mukaan kolmesta toisiinsa kytkeytyvästä seikasta: Suojelupoliisin ja sen edeltäjien luonteesta turvallisuuspoliisina, suomalaisen tiedustelukulttuurin kehittymättömyydestä sekä Suojelupoliisin omasta sisäisestä kehityksestä. Niissä kaikissa oli tapahduttava muutos, ennen kuin edellytykset siviilitiedustelupalvelun perustamiselle olivat olemassa. Vuonna 2019, sata vuotta suomalaisen turvallisuuspoliisin perustamisen jälkeen, nuo edellytykset olivat olemassa ja suomalainen tiedustelukulttuuri oli valmis astumaan aikuisuuteen.

---

<sup>10</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017.

Artikkelissaan *Kansallisen tiedustelukulttuurin käsite ja teoreettinen tausta* Niko Makkonen toteaa, että tiedustelukulttuurin käsitteelle ei ole olemassa yhtä yleisesti hyväksyttyä määritelmää, ja sitä on käytetty useissa eri merkityksissä. Tiedustelututkimuksessa painottuvien yhteiskuntatieteellisten käsitysten mukaisesti kulttuuri voidaan nähdä yhtäältä käyttäytymistä selittävänä tekijänä ja toisaalta viitekehyksenä, jonka puitteissa käyttäytymistä voidaan kuvata ja ymmärtää. Kulttuuri on luonteeltaan jonkin sosiaalisen yhteisön kollektiivinen ja opittu ilmiö. Tiedustelukulttuuria ovat esimerkiksi tiedustelua koskevat uskomukset, arvot, normit, asenteet ja tiedot, jotka heijastuvat ihmisten ajattelu- ja toimintatapoihin. Tiedustelun määrittely itsessään on olennainen osa tiedustelukulttuuria. Kansallisen tiedustelukulttuurin käsitteellinen alkuperä on poliittisen kulttuurin ja strategisen kulttuurin käsitteissä, ja kyseiset kulttuurit ovatkin osittain päällekkäisiä ilmiöitä. Kansallisen tiedustelukulttuurin ulkoisen toimintaympäristön muodostaa kansainvälinen järjestelmä. Kansallisella tasolla tiedustelukulttuurin tärkeimpiä muodostajia tiedusteluyhteisön lisäksi ovat poliittiset päätöksentekijät, lainsäätäjät, viranomaiset, kansalaiset, tiedeyhteisö, liike-elämän toimijat, media ja populaarikulttuurin toimijat. Kansallisella tiedustelukulttuurilla on oleellinen vaikutus tiedustelun tehokkuuteen ja siten myös kansalliseen turvallisuuteen. Vahvan tiedustelukulttuurin perustan muodostaa tiedusteluyhteisön sisäisten ja ulkoisten toimijoiden keskinäinen ymmärrys ja luottamus.

Näiden johdattavien katsausten jälkeen teoksessa avataan tiedustelun suhdetta suomalaisen yhteiskunnan toimijoihin ja instituutioihin, painopisteenä tiedustelun suhde päätöksentekoon, talouselämään, mediaan sekä tiedustelun asemaan suomalaisessa yliopistokentässä.

Juha Martelius toteaa artikkelissaan *Tiedustelutieto kansallisen turvallisuuden päätöksenteossa*, että akateemista tutkimusta tiedustelutiedon asiakkuudesta on tarjolla varsin niukasti. Suomessa ei ole teemasta kirjoitettu käytännössä lainkaan, eikä se ole ollut myöskään angloamerikkalaisen tutkimuksen valtavirrassa. Tiedustelutoimintaa käsittelevä teoreettisempi kirjallisuus on liittynyt erityisesti kylmän sodan ajan historialliseen näkökulmaan osana idän ja lännen valtataistelua, tiedusteluanalyysiin, tiedusteluprosessiin sekä tiedustelun tunnetuihin epäonnistumisiin (ns. *intelligence failure*). Hänen artikkelissaan pohditaan tiedustelutiedon käyttämiseen liittyviä haasteita tietojohdamisen näkökulmasta, osana tietoperusteisen päätöksenteon kehittämistä sekä lopuksi kotimaisen tiedustelutiedon asiakkuuden ja sen kehittämisen näkökulmasta.

Artikkelissaan *Elinkeinoelämän ja tiedustelun kohtalonyhteys* Taina Susiluoto antaa katsauksen suomalaisen elinkeinoelämän nykytilanteeseen tuoden esille, että menestyvä elinkeinoelämä tarvitsee hyvää viranomaisyhteistyötä. Artikkelin johdattelee elinkeinoelämän ja tiedustelun merkittävään suhteeseen sitä kautta, että olemme viennistä riippuvainen maa ja suomalaisten yritysten innovaatioihin kohdistuu suuri kiinnostus maailmalla. Meneillä oleva talouden uusjako digiosaamisen, tekijänoikeuksien sekä valtapoliittikan kautta on kuitenkin muuttanut yritysten pelikenttää. Asia on kansakunnan kannalta merkittävä, koska 2-3% bruttokansantuotteesta voidaan menettää yritysvakoilun vuoksi. Uusi tiedustelulainsäädäntö oli tärkeä askel, jotta yritykset ymmärtävät velvoitteensa ja oikeutensa. Se myös luo yhteistyölle oikeudellisen pohjan. Tiedustelulainsäädännön osalta olemme nyt eurooppalainen mallimaa, mutta käytäntö vasta osoittaa, olemmeko sitä myös arjessa.

Jarmo Mäkelän artikkelin otsikko on *Tiedustelu ja julkisuus Suomessa: eilen, tänään ja huomenna*. Otsikon mukaisesti se jakautuu kolmeen osaan. Siinä käydään lyhyesti läpi niitä suomalaisen tiedustelukulttuurin piirteitä, joiden kirjoittaja arvelee periytyneen nykyhetkeen kylmän sodan ajalta. Sen jälkeen kuvataan ja arvioidaan uusia haasteita, jotka erityisesti mediamaailman murroksen ja sosiaalisen median nousun kautta ovat tulleet tiedustelun piiriin. Lopuksi esitetään arvio siitä, miten kansainvälisen järjestelmän muutos ja tiedustelun muuttuva toimintaympäristö voivat vaikuttaa tiedustelukulttuurin kehitykseen. Artikkelissa esitetyn arvion mukaan ihmisten turvallisuuteen on alkanut kohdistua uudenlaisia uhkia, joiden hallintaan eivät perinteiset menetelmät sovellu eivätkä tehoa. Ne kohdistuvat kansalaisten arkeen tietoverkkojen ja heidän tajuntaansa sosiaalisen median kautta. Kirjoittaja kysyy: Voisiko tiedustelu ottaa rintamavastuun kansalaisten turvallisuudesta tällä sektorilla?

Suomesta on puuttunut yliopistotasoinen tiedustelun opetus ja tutkimus. Ennen tiedustelulakien valmisteluun liittynyttä julkista keskustelua 2010-luvun puolivälistä alkaen Suomessa tiedustelu koettiin lähes yksinomaan Puolustusvoimien toiminnaksi, josta ei julkisuudessa juuri puhuttu. Martti J. Karin artikkelissa *Tiedustelu yliopistollisena oppiaineena – myös Suomessa?* esitetään toimenpiteitä tiedustelun saamiseksi yliopistolliseksi oppiaineeksi myös Suomessa. Tullakseen oppiaineeksi tiedustelututkimus vaatii tiedustelututkimuksen alalta muun muassa professuureja, tutkimusta, tiedusteluun liittyviä ja tiedustelua selittäviä teorioita ja käsitteitä, yliopistotasoisia kursseja ja tutkimuslaitoksia. Tiedustelun opetus on vakiinnuttamassa paikkansa Jyväskylän yliopistossa. Tiedustelututkimuksen vakiinnuttamiseen yliopistolliseksi oppiaineeksi tarvitaan rohkeita pioneereja, näkijöitä ja käytännön tekijöitä sekä sitkeyttä ja peräänantamattomuutta. Haasteina tiedustelututkimuksen synnylle suomalaisena oppiaineena ovat muun muassa ennakkoluulot ja reviiariajattelu sekä jo olemassa olevien tutkimusalojen puolustusmekanismit, henkilöstöresurssit ja rahoitus. Haasteista huolimatta vaikuttaa siltä, että tiedustelusta, tai tiedustelututkimuksesta, tulee yliopistollinen oppiaine myös Suomessa.

Julkaisun kolmantena kokoavan teemana on suomalaisen tiedustelun kansainvälisen ulottuvuuden tarkastelu eri näkökulmista. Artikkelissaan *Diplomatia ja tiedustelu: Siamilaiset kaksoiset* Hannu Himanen kirjoittaa, että tiedustelua koskevaa keskustelua varjostaa Suomessa edelleen kylmän sodan ja suomettumiskauden perintö. Vasta 2010-luvun kuluessa tietoisuus tiedustelun merkityksestä ja vaikutuksista on alkanut vähitellen kasvaa suomalaisessa yhteiskunnassa. Diplomatia ja tiedustelu hyötyvät toisistaan monilla tavoilla, mutta niiden välillä on myös monenlaisia jännitteitä. Diplomaattistatuksella suurlähetystöissä työskentelevien virkamiesten (diplomaatit sekä sotilas- ja siviilitiedustelun virkamiehet) harjoittama tiedustelu on kansainvälisen oikeuden sallimaa silloin, kun se tapahtuu Wienin yleissopimuksen määräyksiä kunnioittaen. Laitonta vakoilua harjoitetaan peitetehtävissä suurlähetystöissä ja niiden ulkopuolella vastaanottajavaltion tietämättä. Diplomaattien ja tiedustelijoiden hyvä yhteistyö auttaa molempia ja tuottaa parhaimmillaan kansallisen turvallisuuden kannalta hyödyllisiä tuloksia, kuten mm. asevalvontaneuvottelut osoittavat. Tiedustelijoiden (ml. diplomaatit) ammattitaitoa ja yhtenäisiä käytäntöjä tulisi kehittää. Olisi perusteltua luoda Suomeen tiedusteluyhteisö, joka toisi kaikki tiedustelua harjoittavat viranomaiset yhteen. Se loisi synergiaetuja ja kohentaisi niin julkisen valvonnan edellytyksiä kuin tiedustelun legitimiisyyttäkin.

Artikkelissaan *Henkilötiedustelu: Diplomatian arjesta sotavankien kuulustelukoppeihin* Olli-Matti Mikkola tarkastelee tutkimuskirjallisuuden valossa henkilötiedustelua osana tiedustelujärjestelmää, sen eri osa-alueita ja menetelmiä, prosessia sekä suhdetta diplomatiaan. Artikkelin pyrkii avaamaan erilaisia hahmotelmia henkilötiedustelun ymmärtämiseksi ja suomalaisen tiedustelukulttuurin kehittämiseksi. Viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan luottamuksen saavuttamiseksi viranomaisten toimintatavoista on oltava riittävästi tietoa saatavilla sen toimintaedellytyksiä vaarantamatta. Siksi henkilötiedustelun riittävä arkipäiväistäminen on hyödyllistä myös viranomaisten näkökulmasta. Tiedustelun tuominen akateemisen tutkimuksen ulottuville on osa tätä kokonaisuutta.

Olli Teirilän artikkeli *Ajatuksissa ja rakenteissa* käsittelee kansainvälisiä havaintoja tiedustelukulttuurista; sen ilmentymistä sekä tutkimuksesta. Artikkelin tarkastelee, miten pohjimmiltaan salaisen luonteen omaava toimiala voidaan tutkia julkisiin lähteisiin tukeutuen sekä sitä, millainen on toimialan ja julkisuuden suhde. Yhteenvedossa pohditaan eurooppalaisen tiedustelukulttuurin muotoutumista: onko mahdollinen tiedustelukulttuuri vain ajatuksissa vai löytyykö se myös olemassa olevista rakenteista?

### **Kohti valistunutta keskustelua**

Tiedustelusta pitäisi Suomessa puhua enemmän ja laadukkaammin ja tiedusteluun liittyvää keskustelua pitäisi pyrkiä maassamme normalisoimaan. Tämä tiedustelun tiiviimpi asemoituminen muuhun yhteiskuntaan ei kuitenkaan ole aivan yksinkertaista. Käytännön toimintaan liittyvistä salassapitovelvoitteista johtuen tiedustelun yksityiskohdista on mahdollista käydä julkista keskustelua vain hyvin yleisellä tasolla. Rajoittava lähtökohta ei kuitenkaan poista laadukkaan julkisen keskustelun tarvetta, päinvastoin se lisää sitä. Riittävien toimintaedellytysten ja luotettavan valvonnan ohella laajalle levinnyt ymmärrys tiedustelun toiminnan luonteesta ja päämääristä on keskeinen edellytys suomalaisen tiedustelun legitimitetille ja toimintakyvylle. Samalla tiedustelun peruskysymyksiä tulee altistaa erilaisille näkemyksille, jopa kritiikille. Moniin länsimaihin verrattuna Suomi on tässä jälkijunassa.

Käsillä oleva julkaisu on onnistunut tarkoituksessaan, mikäli se edesauttaa tätä keskustelua. Kutsumme lukijan siis mukaamme suomalaisen tiedustelukulttuurin jäljille.

### **Kiitokset**

Pääkiitos teoksesta kuuluu kirjoittajaryhmällemme, joka on muista velvoitteistaan huolimatta onnistunut tuottamaan joukon tärkeitä puheenvuoroja jokseenkin kireällä aikataululla. Tutkija Heljä Ossa on ansiokkaasti myötävaikuttanut julkaisun syntyyn esimerkiksi osallistumalla teoksen rakenteen suunnitteluun sekä oikolukemalla kaikki kirjan artikkelit. Tutkimusjohtaja Joonas Sipilä on puolestaan antanut monista artikkeleista arvokkaita korjausehdotuksia. Kustannustoimittaja Aki Aunala on taas syytä kiittää kirjan painatuksen järjestelyistä ja avusta kustannustoimittamisessa. Sotatieteiden tutkimussäätiö on tukenut tätä julkaisua rahallisesti, mistä parhaat kiitokset.

## Lähdeluettelo

Chiru, Irena (2016) “Engaging Public Support and Awareness in Intelligence: The Demands and Challenges to Developing an Intelligence Culture”, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 29, No. 3, s. 503–14.

Graaff, Bob de; Nyce, James M. (2016) *The Handbook of European intelligence cultures*, US: Rowman & Littlefield Publishers.

Makkonen, Niko (2019) *Akateemisen tiedustelututkimuksen tieteenalaidentiteetti*. Yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu.

Nyberg, René (2016) *Diplomatian puuttuva ulottuvuus*. [www.anselm.fi/miksei-suomeen-olekehittynyt-tiedustelukulttuuria-joka-toisi-diplomatiaan-sen-puuttuvan-ulottuvuuden/](http://www.anselm.fi/miksei-suomeen-olekehittynyt-tiedustelukulttuuria-joka-toisi-diplomatiaan-sen-puuttuvan-ulottuvuuden/) / 2.4.2020

Puolustusministeriö (2020) ”Laki sotilastiedustelusta”. [https://www.defmin.fi/tehtavat\\_ja\\_toiminta/lainsaadanto/saadusvalmistelu/sotilastiedustelulainsaadanto/](https://www.defmin.fi/tehtavat_ja_toiminta/lainsaadanto/saadusvalmistelu/sotilastiedustelulainsaadanto/) / 3.4.2020

Rentola, Kimmo (2005) *Vallankumouksen aave: vasemmisto, Beljakov ja Kekkonen 1970*, Helsinki: Otava.

Sisäministeriö (2020) ”Siviilitiedustelulla suojataan Suomen kansallista turvallisuutta”. <https://intermin.fi/poliisiasiat/siviilitiedustelu/> / 3.4.2020

Teirilä, Olli ja Nykänen, Hanna (2016) ”The Public Dimension of Intelligence Culture: The Search for Support and Legitimacy”, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 29, No. 2, s. 278–98.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu (2020) ”Mikä tiedusteluvalvontavaltuutettu?” <https://tiedusteluvalvonta.fi/tiedusteluvalvonta/> / 8.4.2020

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2017) Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017. [https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/YTS\\_2017\\_suomi.pdf](https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/YTS_2017_suomi.pdf)

## 2

### SUOMALAINEN TIEDUSTELUKULTTUURI AIKUISUUDEN KYNNYKSELLÄ

Mari Luukkonen

P itkän linjan diplomaatti René Nyberg kysyi vuonna 2016 artikkelissaan *Diplomatian puuttuva ulottuvuus*<sup>1</sup>, miksei Suomella edelleenkaan ollut omaa täysimääräistä tiedustelutoimintaa, vaikka tiedustelu muualla länsimaissa oli osa normaalia hallitusten tiedonhankintaa muiden tiedonhankintakeinojen – media (ml. tutkimuslaitokset) ja diplomaattia – joukossa. Tällä Nyberg tarkoitti, että Suomelta puuttui tiedustelupalvelu, jolla olisi valtuudet ulkomaan- ja verkkotiedusteluun. Miksei siis Suomessa ollut säädetty tarvittavia lakeja, vaikka Neuvostoliiton romahtamisestakin oli kulunut jo lähes 30 vuotta? Miksi Suomesta puuttui länsimaiseen poliittiseen kulttuuriin kuuluva tiedustelukulttuuri?

Suojelupoliisin osalta Nyberg tarjoaa kahta selittävää tekijää, jotka ovat molemmat valideja. Ensinnäkin sodasta selvinneen Suomen päätös keskittyä turvallisuuden minimitason varmistamiseen merkitsi tiedustelun rajoittamista puolustukselliseen vastavakoiluun. Toiseksi Suojelupoliisin kansainvälisen yhteistyön kautta välillisesti saama tiedustelutieto koettiin valtiojohdossa ilmeisen riittäväksi. Mutta eikö Ratakadulla koettu tarvetta oman tiedustelutoiminnan laajentamiseen edes vuoden 1991 jälkeen? Nybergin artikkelin taustalla tuntuu olevan oletus, että ilman Neuvostoliittoa ja virallisen ulkopoliittikan vaatimaa ”suometumista” Suojelupoliisista olisi tehty tiedustelupalvelu jo kauan sitten. Nyberg arvuutteli myös, kun muutosta ei vuoden 1991 jälkeen tapahtunut, olisiko Ratakadullakin tuodittauttu kantilaisen ikuisen rauhan ajatukseen. Nyberg nimittäin tiesi omasta kokemuksestaan, että ulkoministeriössä lähes kaikki resurssit valjastettiin Neuvostoliiton romahdettua Suomen EY-jäsenyyden saavuttamiseen jopa siinä määrin, ettei aikaa jäänyt edes perinteisten turvallisuuspoliittisten arvioiden laatimiseen.

Nämä tekijät ovat kuitenkin lopulta enemmän kylmän sodan suomalaisen (siviili)tiedustelun tilannetta kuvaavia kuin sitä selittäviä. Ne eivät vastaa kysymykseen, miksi Suojelupoliisista ei tehty tiedustelupalvelua heti vuonna 1949, tai miksei sitä muutettu sellaiseksi vuoden 1991 jälkeen. Oma vastaukseni kysymykseen, miksi Suomi sai oman siviilitiedustelupalvelun vasta vuonna 2019, onkin kaikessa yksinkertaisuudessaan, että sellaiselle ei ollut aikaisemmin tarvetta. Pysin perustelemaan väitteeni kolmen toisiinsa liittyvän ja toinen toisiinsa vaikuttavan seikan kautta. Niistä ensimmäinen on Suojelupoliisin ja sen edeltäjien luonne turvallisuuspoliisina, jonka valvonta kohdistui aina 1970-luvulle saakka ensisijaisesti kotimaisiin uhkiin. Toiseksi Suomesta on todella puuttunut Nybergin artikkelissaan kuvaama länsimainen tiedustelukulttuuri. Sen sijaan suomalaista tiedustelukulttuuria määrittä pitkään autonomian ajalta saakka peritty salaisen ja poliittisen poliisin toimintaan liitetty

---

<sup>1</sup> Nyberg (2016). Kaikki tässä luvussa tehdyt viittaukset Nybergiin perustuvat tähän artikkeliin.

historiallinen painolasti. Siinä oli tapahduttava muutos ennen kuin suomalainen siviilitiedustelupalvelu saattoi syntyä. Kolmanneksi on huomioitava Suojelupoliisin oma sisäinen muutos ja kehitys. Suojelupoliisi ei olisi ollut valmis tiedustelupalveluksi ennen vuotta 2019.

Esitys on väistämättä yksinkertaistus ja monta mutkaa on jouduttu vetämään suoraksi. Se on kuitenkin oma paras tulkintani siitä, mitkä seikat ovat olennaisimmin vaikuttaneet suomalaisen siviilitiedustelun ja tiedustelukulttuurin kehitykseen sen ensimmäisen vuosisadan aikana.<sup>2</sup>

## Aluksi tiedustelun käsitteistä

Tiedustelu on terminä hyvin monimerkityksinen. Usein (ja perinteisesti myös Suojelupoliisiin liitettyinä) sillä tarkoitetaan tietyn viranomaisen suorittamaa *johdettua tiedonhankintaa*. Toisaalta sitä voidaan käyttää yläkäsitteenä tällaisen tiedonhankinnan eri lajeille (ulkomaantiedustelu, kotimaantiedustelu, strateginen tiedustelu, taktinen tiedustelu jne.), tai menetelmille (signaalitiedustelu, henkilötiedustelu jne.). Monimutkaisuutta ei vähennä käsitteiden merkitysten muutokset ajan saatossa. Niinpä tässäkin artikkelissa esiintyvä termi poliittinen tiedustelu (agenttien tai muiden avustajien kautta kerätty tieto) on nykytermein henkilö-tiedustelua.

Tässä termiä tiedustelu käytetään kuitenkin tiedonhankintaa laajemmassa merkityksessä: *tiedustelu on analysoidun tiedustelutiedon tuottamista valtiojohdon päätöksenteon tueksi*. Määritelmä pitää siis sisällään ajatuksen siitä, että kyseessä on palvelu, jota tuotetaan *tiedustelusykliksi* kutsutulla prosessilla. Siinä asiakkaan (valtiojohto) tietotarpeet muunnetaan ensin tiedustelukysymyksiksi, joihin vastaamiseksi suoritetaan tiedonhankintaa. Tämän jälkeen tiedonhankinnan tulokset analysoidaan ja raportoidaan asiakkaalle.<sup>3</sup> Tässä mielessä prosessia toteuttava organisaatio on siis kirjaimellisestikin tiedustelupalvelu.

Kansainvälisesti *tiedustelupalvelulla* tarkoitetaan kuitenkin yleisimmin viranomaista, jolla on laissa annetut toimivaltuudet hankkia valtiojohdon tarvitsemaa tietoa ulkomailta. Tiedustelupalvelu on siis usein nimenomaisesti *ulkomaantiedustelusta* vastaava organisaatio. Sen sijaan *kotimaantiedustelua* harjoittaa *turvallisuuspalvelu*, joka keskittyy valtion sisäisten turvallisuusuhkien torjuntaan. Silloin, kun turvallisuuspalvelun toiminta rajoittuu toimialaansa kuuluvien rikoksiksi luonnehdittavien tekojen ennalta estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen poliisivaltuuksin, kutsutaan viranomaista *turvallisuuspoliisiksi*.

Kotimaantiedustelu voidaan puolestaan jakaa *vastatiedusteluksi* (vieraiden valtioiden harjoittaman luvattoman tiedustelutoiminnan paljastaminen ja torjunta; aikaisemmin käytettiin termiä vastavakoilu) ja muihin sisäisiin turvallisuusuhkiin kohdistuvaksi tiedusteluksi, josta aiemmin käytettiin nimitystä *poliittinen tiedustelu*. Tuorempi, sinänsä samaa asiaa tarkoittava termi on *turvallisuustiedustelu*. Termiin on määritelmällisesti kuitenkin yhdistetty valtion sisäisten ja ulkoisten turvallisuusuhkien tunnistamisen ja niihin kohdistuvan tiedonhankinnan lisäksi saatujen tietojen analysointi sekä näin saadun tiedustelutiedon oikea-aikainen

---

<sup>2</sup> Tämä tulkintani on muodostunut Suojelupoliisin vuosien 1978–1990 historiaa käsittelevän väitöskirjani valmistelun sivutuotteena. Näiden vuosien osalta artikkeli perustuukin aiemman tutkimuskirjallisuuden lisäksi oman väitöskirjani käsikirjoitukseen. Muilta osin artikkeli perustuu aiempaan tutkimuskirjallisuuteen sekä muuhun julkiseen lähdeaineistoon.

<sup>3</sup> Terminologiasta ks. esim. Sipilä & Koskimies (toim.) (2018), s. 14, 21; Johnson (2007), s. 1–4.

raportointi. 2000-luvulla Suojelupoliisin toiminta koettiin juuri tällaiseksi turvallisuus-tiedusteluksi. Ei siis vielä aivan edellä esitetyn määritelmän mukaista tiedustelua, mutta jo jotain siihen suuntaan. Joka tapauksessa ero *rikostiedusteluun* oli jo selkeä. Sillä tarkoitetaan poliisiviranomaisen suorittamaa tiedonhankintaa rikoksen tutkinnan edistämiseksi tai rikoksen estämiseksi.<sup>4</sup>

Tiedustelu jakaantuu myös *sotilastiedusteluun* ja *siviilitiedusteluun*. Jako perustuu paitsi organisatoriseen jakoon (sotilastiedustelusta vastaa yleensä kunkin valtion puolustusvoimat, siviilitiedustelusta jokin siviiliorganisaatio), myös tiedustelun kohteeseen (sotilastiedustelu on kiinnostunut sodankäyntiin vaikuttavista seikoista, siviilitiedustelu esimerkiksi jonkin maan sisäpoliittisesta kehityksestä). Tässä artikkelissa keskitytään vain siviilitiedusteluun, joka voi taas olla luonteeltaan joko *offensiivista* tai *defensiivistä*. Offensiivisella tiedustelulla tarkoitetaan yleisesti tiedustelupalvelun pyrkimystä edistää aktiivisesti oman maansa kansallisia etuja usein jonkun muun maan kansallisen edun kustannuksella. Tällainen toiminta vaatii huomattavia resursseja ja on siten yleensä ollut vain suurvaltojen toimintamuoto pienempien maiden pyrkiessä tavoitteisiinsa kansainvälisen yhteistyön avulla. Suomalainen vuonna 2019 aloitettu siviilitiedustelu on puolestaan defensiivistä, puolustuksellista. Se tähtää ”yksinomaan Suomen ja Suomessa asuvien ihmisten suojelemiseen laissa määritellyiltä kansallista turvallisuutta uhkaavilta uhilta”.<sup>5</sup>

*Tiedustelukulttuurilla* tarkoitetaan tässä yleisesti valtionhallinnossa sisäistettyä toimintatapaa, jossa tiedustelupalvelu nähdään valtiojohdon päätöksentekonsa tueksi tarvitseman tiedon tuottajana silloin, kun tiedonhankinta edellyttää nimenomaisesti tiedustelupalvelulle laissa määriteltyjen toimivaltuuksien käyttöä. Siihen sisältyy myös ajatus tiedustelupalvelun kuulumisesta osaksi laajempaa kansallista tiedusteluyhteisöä, joka vastaa tiedustelun koordinaatiosta. Siihen kuuluvat myös tiedustelutoiminnan uskottava parlamentaarinen valvonta ja sitä kautta syntyvä kansalaisten hyväksyntä.

### **Yleisesikunnan III osasto – millaiset vanhemmat, sellainen lapsi<sup>6</sup>**

Suomeen kesällä 1918 perustettu yleisesikunnan III osasto oli varsinainen tiedustelun ja sisäisen turvallisuuden superpalvelu, jonka toimivaltuudet tuntuvat tämän päivän näkökulmasta lähinnä uskomattomilta. Samassa organisaatiossa yhdistyi niin sotilas- ja siviilitiedustelu kuin ulko- ja kotimaantiedustelutkin. Kaiken lisäksi sen harjoittama tiedustelu oli luonteeltaan offensiivista, sillä sen tehtävänä ei ollut vain tiedon hankkiminen, vaan myös aktiivinen Suomen rajojen ulkopuolelle suuntautunut toiminta Suomen, tai ainakin III osaston oman poliittisen viiteryhmän (aktivistit, jääkärit ja suojeluskuntalaiset), etujen aktiiviseksi edistämiseksi. Tätä tehtävää varten III osastosta löytyi erityinen *Sektion politik*, eli sabotaa-siosasto, jonka tehtävänä oli ”niin kauan kuin vaara uhkaa maatamme kaikin mahdollisin keinoin vakavasti vahingoittaa vihollista, ilman että vihollinen tietää mistä lähteestä tai kuka sille on vahingon tuottanut”.<sup>7</sup> Sisäisen turvallisuuden puolella tehtävänanto oli vähintään yhtä kunnianhimoinen: valvontaosastojen ja passiosaston tuli estää kaikki valtionvastainen

<sup>4</sup> Suojelupoliisin hallinnollista asemaa ja tulosojausta sekä valvonnan kehittämistä selvittäneen työryhmän loppuraportti (2014), s. 25–26.

<sup>5</sup> supo.fi/tietoa\_suposta/tiedustelulaki / 19.1.2020.

<sup>6</sup> Ellei muuta mainita, perustuu luku Lackman (1994), s. 11–22 ja Lackman (2009) s. 200–203. Sotilastiedustelun alkuvaiheista ks. myös Sipilä ja Koskimies (toim.) (2018), s. 31–39, 153.

<sup>7</sup> Lackman (1994), s. 19.



toiminta, kontrolloida ulkomaalaisia, valvoa osaltaan matkustajaliikennettä ja rajoja sekä hoitaa sensuuria ja seurata epäilyttävien henkilöiden kirjeenvaihtoa. Myös puhelinkuuntelu kuului III osaston työkalupakkiin.

Syyt tämän toimivaltuuksiltaan poikkeuksellisen laitoksen syntyyn löytyvät tietysti ajankohdan yhteiskunnallisesta ja poliittisesta tilanteesta. Malli laitoksen organisointiin saatiin saksalaisilta, mutta oma vaikutuksensa oli myös vuonna 1867 Suomeen perustetulla Suomen santarmihallituksella ja sen alaisella Venäjän valtiollisella poliisilla, Ohranalla, jonka toimintatavat olivat tulleet monelle yleisesikunnan III osaston ja myöhemmin Etsivän keskuspoliisin työntekijälle omakohtaisesti tutuksi. Tunnetuimpana esimerkkinä vuonna 1923 Etsivän keskuspoliisin päälliköksi tullut Esko Rieki, joka istui ennen itsenäistymistä aikansa Spalernajan vankilassa Pietarissa jääkäreiden värväämisestä.<sup>8</sup>

Puhuttaessa suomalaisesta tiedustelukulttuurista ja ennen muuta kansalaisten tuntemasta tiedustelutoiminnan hyväksyttävyydestä, on myös sen juuret syytä kiinnittää vuoteen 1867 ja Ohranaan. Sen tehtävänä oli tutkia Suomessa valtakuntaa ja sen järjestystä, turvallisuutta ja rauhaa vastaan suunnattuja rikoksia ja viimeistään niin sanotusta ensimmäisestä sortokaudesta (vuosina 1899–1905) lähtien tutkittavaa riitti. Jatkuvaa valvontaa vaativat niin vuonna 1901 Suomen venäläistämistoimia vastustamaan perustettu Kagaali, jonka johtohenkilöihin lukeutui muuan muassa tuleva Suomen tasavallan ensimmäinen presidentti P. E. Svinhufvud, kuin tsaarinvallan kaatamiseen pyrkineet venäläiset sosialistivallankumoukselliset, jotka ottivat Suomen toimintansa tukikohdaksi. Myös aktiivisia toimenpiteitä Suomen irrottamiseksi Venäjästä vaatineet aktivistit työllistivät varsinkin vuodesta 1914 lähtien. Silloin perustettiin jääkäri-liike, jonka tavoitteena oli valmistaa suomalaisnuorukaisia odotettuun aseelliseen yhteenottoon Venäjän kanssa. Toimintaan mukaan värvätyt kuljettiin maasta salatein Saksaan saamaan aseellista koulutusta. Työtä aiheuttivat myös suomalaiset terroristit esimerkkeinä niin kenraalikuvernööri Bobrikovin murha vuonna 1904 kuin Verikoirat-nimisen ryhmän vuosina 1905–1906 toteuttamat santarmeihin ja muuhun poliisiin kohdistamat pommi-iskut.<sup>9</sup> Myös alati nouseva työväenliike vaati varmasti oman huomionsa.

Kun tätä laajaa tehtäväkenttää olivat hoitamassa suomen kieltä taitamattomat venäläiset santarmit, ja kun toiminta perustui usein epäluotettaviksi osoittautuneiden avustajien perättömille ilmiannoille, ei ole ihme, ettei suomalaisilla, joista monet vielä itse kannattivat valvonnan kohteena olleita venäläisvastaisia toimia, riittänyt luottamusta nimelliseen suojelelisaansa.<sup>10</sup> Määritelmällisesti Ohrana olikin nimenomaisesti salainen poliisi, jonka tehtävänä oli suojella voimassa olevaa valtiomuotoa sitä omien kansalaisten taholta uhkaavilta vaaroilta.

Tästä perinteestä ja vuoden 1918 vallankumouksellisesta tilanteesta sai yleisesikunnan III osasto alkunsa. Se sai johtoonsa aktivisteihin lukeutuneen ja vahvan saksalaissuuntauksen omanneen Eino Suolahden. Muukin henkilökunta löytyi pitkälti valkoisessa armeijassa palvelleiden saksalaisten upseereiden ja suomalaisten aktivistien, jääkäreiden ja suojeluskuntaisten joukosta. Lähes rajattomat, joskin riittämättömiksi koetut valtuudet olivat laitoksen omasta mielestä varmasti tarpeen. Uhkasihan vasta itsenäistynyttä Suomea kommunismin

<sup>8</sup> Esko Riekin elämänvaiheista ks. Lackman (2007).

<sup>9</sup> Tuon ajan terrorismista ks. Keskisarja (2010).

<sup>10</sup> Venäjän kielen sana ohrana (охрана) tarkoittaa suojelua, suojelemista ja varjelemista ja tulee verbistä suojella, varjella (охранять). Ohranasta ja sen herättämistä tunteista suomalaisten keskuudessa ks. myös Jussila (1976).

vaara niin sisältä kuin ulkoa. Valvonnan pääkohteeksi valikoitui siten itsestään selvästi kommunistien valvonta, olivatpa nämä sitten venäläisiä bolševikkeja, Venäjän puolelle paenneita punaisia tai Suomessa asuvia. Erityishuomion sai luonnollisesti Venäjällä elo-syyskuussa 1918 perustettu Suomen kommunistinen puolue (SKP), jonka julkilausuttuna tavoitteena oli sosialistisen vallankumouksen aikaansaaminen myös Suomessa.

Toisaalta Suomen vielä hakiessa suuntaansa niin valtiomuodon kuin ulkopoliittisen suunnan suhteen, oli silmällä pidettävä myös liian innokkaiksi osoittautuneita tasavaltalaisia ja liaksi Englannin ja Ranskan suuntaan katsoneita *entente*-mielisiä, sillä ainoa oikea valtiomuoto ”valkoiselle Suomelle” oli monarkia ja katseen suunta Saksa. Näiden kaikkien vihollisten toimista, liikkeistä ja voimasuhteista yleisesikunnan III osasto hankki tiedusteluverkostoja avulla tietoa niin koti- kuin ulkomailta (ilmeisesti lähinnä Neuvosto-Venäjältä ja Ruotsista), ja toimitti ne eteenpäin armeijan johdolle.

Sitä mukaa kun Saksan tappio ensimmäisessä maailmansodassa alkoi näyttää vääjäämättömältä, alkoi valtiojohton vahva saksalaissuuntaus kuitenkin vaihtua yhä vankemmaksi tasavaltalaisuuden kannatukseksi. Vähitellen alkoi käydä myös selväksi, että yleisesikunnan III osaston kautta sotilaille oli päässyt keskittymään aivan liaksi valtaa. Myös toiminnan valvomattomuus nähtiin ongelmaksi. Ministeri Kaarlo Castrén luonnehtikin laitosta ”valtioksi valtiossa”.<sup>11</sup> Laitoksen pilkkominen aloitettiin jo tammikuussa 1919 ja helmikuussa passiosasto siirrettiin sisäasiainministeriön alaisuuteen. Myöhemmin heinäkuussa sisäasiainministeriölle siirrettiin myös kotimaassa tapahtuva poliittinen tiedustelu Suolahden jyrkästä vastustuksesta huolimatta. Tämä kun katsoi, sinänsä aivan oikein, että poliittinen tiedustelu oli mahdollista hoitaa sotaministeriön alaisuudessa siviililaitosta salaisemmin.

Tämän suomalaisen superpalvelun aika jäi siis lopulta hyvin lyhyeksi. Siihen kuitenkin sisältyy eräs suomalaisen tiedustelukulttuurin näkökulmasta erittäin merkittävä seikka. Yleisesikunnan III osasto oli nimittäin myös salainen poliisi siinä merkityksessä, että sen valvonta kohdistui Suomea sen omien kansalaisten, ennen muuta punaisten keskuudesta uhkaavaan vaaraan. Kuten Risto Alapuro on todennut, piirrettiin vuoden 1918 sisällissodassa raja ”kansallisen” (valkoiset) ja ”epäkansallisen” (punaisten) välillä Suomen *sisälle*. Tämä kah-tiajako ja siihen sisältynyt ”kommunismien ongelma”<sup>12</sup> tulikin määräämään suomalaisen turvallisuuspoliisin katseen suunnan aina 1970-luvulle saakka.

## **Turvallisuuspoliisin perustaminen 1919 – lapselle asetetaan rajat**

Yleisesikunnan III osastolta poistetut sisäisen turvallisuuden ja poliittisen tiedustelun tehtävät annettiin elokuussa 1919 toimintansa sisäasiainministeriön alaisuudessa ja valvon-nassa aloittaneelle Etsivälle keskuspoliisille (EK). Tässä ei ole sen enempää tilaa kuin tarvettakaan käydä läpi seikkaperäisesti Etsivän keskuspoliisin, kahden Valtiollisen poliisin tai

---

<sup>11</sup> Lackman (1994), s. 20; Lackman ja Sirvio (1999), s. 20. Todettakoon, että saman tyyppinen tilanne koettiin toisena poikkeuksellisenä aikana jatkosodan jälkeen, jolloin Valtiolliseen poliisiin (Valpo II tai punainen Valpo) perustettiin sotilastoimisto ja Puolustusvoimien valvontatoimisto lakkautettiin. Suunnitelmia poliittisen ja sotilastiedustelun yhdistämiseksi yhden johdon alle oli tehty jo sodan aikana. Valpo olikin tiettyjä toimivalta-asioita koskevissa erimielisyyksissä alistettu vuosina 1941–1944 sotilaiden määräysvaltaan. Pohjonen (1999), s. 73; Kosonen (1994), s. 120–123; Rentola (1999a), s. 48–49.

<sup>12</sup> Alapuro (2010), s. 531.

Suojelupoliisin vaiheita ja toimintaa. Sen sijaan nostan esiin kolme seikkaa, joita mielestäni tarvitaan vastaamaan artikkelin alussa esitettyyn kysymykseen.

Ensinnäkin Suomeen perustettiin vuonna 1919 nimenomaisesti turvallisuuspoliisi, poliisiorganisaatio, jonka tärkein tehtävä oli torjua poliisin toimivaltuuksin rikoslain 11 ja 12 lukujen mukaiset valtio- ja maanpetosrikokset. Tämä perustehtävä säilyi käytännössä muuttumattomana aina kesään 2019 saakka. Tämä näkyi myös EK:n organisaatiossa, joka koostui kanslia-, passi-, valvonta ja tutkintatoimistosta. Nuorena tasavallassa tälle turvallisuuspoliisin perustehtävälle olikin tarvetta, sillä vuosina 1920–1937 valtio- ja maanpetoksista tuomittiin yhteensä 4 125 henkilöä.<sup>13</sup> Suojelupoliisin aikaan tultaessa nämä määrät olivat yhteiskunnallisen kehityksen myötä pudonneet huomattavasti, mutta esimerkiksi 1950-luvulla henkilöresursseiltaan hyvin pienellä Suojelupoliisilla riitti varmasti töitä 45 maanpetosjutun tutkinnassa (syytettyjä jutuissa oli 87, joista 79 sai tuomion). 1960-luvulla juttujen määrä putosi kuitenkin jo kahteentoista (syytettyjä 13, tuomioita 12) ja 1970-luvulla juttuja oli enää seitsemän (syytettyjä yhdeksän, tuomioita yhdeksän).<sup>14</sup> Tämä aiheutti osaltaan muu-  
tospainetta Suojelupoliisin sisällä.

Toiseksi ulkomaantiedustelu ei kuulunut ulkopoliittisia suhteita herkästi vaarantavana toimintana suomalaisen turvallisuuspoliisin tehtäviin, joskin sitä vuoteen 1928 saakka jossain mitassa harjoitettiin.<sup>15</sup> Ulkomaita koskevan tiedustelutiedon osalta oltiin siis kansainvälisten kumppanien varassa<sup>16</sup>, mutta välillisesti tietoa saatiin tietysti myös muun toiminnan ohessa, kuten ulkomailla oleskelleita suomalaisia tai maassa oleskelevia ulkomaalaisia puhuttamalla. Mutta koska valvonnan pääkohde oli kotimaassa, ei ulkomaantiedustelulle ollut pakottavaa tarveakaan.

Kolmanneksi turvallisuuspoliisi oli luonteeltaan, päätehtävänsä mukaisesti, salainen poliisi. Sen tehtävä oli torjua Suomen valtiomuotoa sisältä päin uhkaavalta (joskin Neuvostoliiton tukemalta) kommunismin vaaralta lukuun ottamatta punaisen Valpon aikaa, jolloin valvonnan suunta hetkellisesti kääntyi 180 astetta ja vaarallisimmaksi uhaksi nousi fasismi. Koska omaan poliittiseen viiteryhmään kuuluvien hankkeita samalla katsottiin niin pitkään kuin mahdollista läpi sormien, voi EK:ta ja molempia Valpoja hyvällä syyllä kutsua myös poliittiseksi poliisiksi. Rärkein esimerkki lienee vuodelta 1922, jolloin EK ei edes aloittanut edistyspuolueeseen kuuluneen sisäasiainministeri Heikki Ritavuoren murhan tutkintaa.<sup>17</sup> Tiedustelukulttuurin kannalta olennaisinta oli kuitenkin edelleen se, että voimakkaasti kahtia jakaantuneessa maassa löytyi aina jokin kansanosa, jonka keskuudessa turvallisuuspoliisia kohtaan tunnettu epäluulo oli vahva ja pilkkanimi Ohrana ahkerassa käytössä.

---

<sup>13</sup> Lackman (1994), s. 29, 64, 66.

<sup>14</sup> Taulukko, maanpetosjutut 1945–1980, hovioikeuksien päätökset, Supo amp XXIII A. Maanpetostuomiota tuli 1950-luvulla etupäässä kolmen tyyppisistä tapauksista: Neuvostoliitossa olleiden suomalaisten ja neuvostotiedustelun värväämiksi tulleiden sotavankien suorittamasta vakoilusta, ns. pintavakoilutapauksista ja entisen punaisen Valpon sotilastoimiston työntekijöiden Neuvostoliiton hyväksi suorittamasta vakoilusta. Rentola (2009), s. 22–23.

<sup>15</sup> Ks. Mainio (2015), Kosonen (1994), s. 118.

<sup>16</sup> EK:n aikana kiinteämmät suhteet luotiin Britanniaan, Ruotsiin, Baltian maihin, Saksaan ja Puolaan. Lackman (1994), s. 43

<sup>17</sup> Liekö tähän ollut osuutta sillä, että Ritavuori oli vain vähää aikaisemmin esittänyt koko poliisitoiminnan uudistusta, missä EK olisi käytännössä sulautettu muuhun poliisiin. Lackman (1994), s. 38; Lackman ja Sirvio (1999), s. 28. EK, toisin kuin seuraajansa, oli salainen, tai ainakin ei-julkinen poliisi myös siinä mielessä, ettei sen olemassaolo perustunut lakiin ja asetuksiin. Vuoteen 1927 asti sillä ei määräaikaisena ollut edes ohjesääntöä. Lackman ja Sirvio (1999), s. 30, 38–39. Ks. myös Rentola (1999a), s. 60.

Turvallisuuspoliisia kohtaan tunnettua epäluuloa ei ollut omiaan hälventämään myöskään EK:n ja Valpojen omavaltaiset toimintatavat. Kuten Suojelupoliisia koskevan lain eduskuntakäsittelyn aikana vuonna 1948 todettiin, oli laitosten työtapoihin kuulunut vuodesta 1919 lähtien kansalaisten aiheettomat pidätykset, kuulustelut, pahoinpitelyt, kotitarkastukset, varjostus, urkinta, puhelinsensuuri, maksujen toivossa tehdyt ilmiannot, asioitten selvittely viinalasien ääressä jne.<sup>18</sup> Kommunistien Yrjö Leinoa mukaillen, jos maan valtiollista poliisia katsomalla voi päätellä millaisesta maasta on kysymys, näyttäisi Suomessa vallinneen lähes tulkoon totalitarismi, jossa salainen poliisi teki kaikkensa pitääkseen kulloisenkin oppositio- tion kurissa.<sup>19</sup> Lapselle oli kyllä asetettu rajat, mutta se tuntui niitä uhmaavan.

## Suojelupoliisin perustaminen 1949 – kurinpalautus ja yritys irtiottoon menneestä

Tätä taustaa vasten Suojelupoliisin perustaminen vuonna 1949 näyttäytyy selkeänä pyrki- myksenä irtiottoon menneisyyden painolastista. Tärkeintä oli kansakunnan cheyttämisen nimissä päästä eroon edeltäjien toiminnassa ilmenneistä ylilyönneistä ja suoranaisista laitto- muuksista sekä laitoksen poliittisesta värityksestä. Tähän pyrittiin ensinnäkin koros- tamalla entisestään viraston roolia poliisiorganisaationa liittämällä se aikaisempaa selkeäm- min osaksi muuta poliisihallintoa. Samalla parantui laitoksen valvonta. Luonnetta poliisiorg- anisaationa vahvisti osaltaan sekin, että lähes koko henkilökunta vaihdettiin ja uusi henki- löstö rekrytoitiin lähinnä rikos- ja liikkuvan poliisin piiristä. Yhteys menneeseen tiedustelu- mentaliteettiin katkesikin niin hyvin, että niin SKP:n sisällä kuin CIA:ssakin tiedettiin Suo- men tehokkaimmaksi tiedusteluelimeksi (ainakin mitä tuli kommunistien suunnitelmien sel- vittämiseen) SDP:n t-osasto. Myös maalaisliitolla ja oikeistolla oli omaa harrastuneisuutta alaan.<sup>20</sup>

Suojelupoliisi riisuttiin myös edeltäjiensä merkittävimmistä toimivaltuuksista. Siltä poistet- tiin niin pidätys-, vangitsemis- kuin esitutkintaoikeuskin. Tehtäväksi jäi siten vain valvoa valtakunnan itsenäisyyttä tai laillista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä vastaan suunnattuja hankkeita ja heti sellaista havaittaessa antaa niistä tarpeelliset tiedot asianomaisille siviili- ja sotilasviranomaisille, jotta nämä saattoivat ne huomioda omassa toiminnassaan. Toiseksi Suojelupoliisin tehtävänä oli silloin, kun tässä valvontatoiminnassa havaittu toiminta oli jo ylittänyt rikoksen tunnusmerkistön, tehdä kyseisestä toiminnasta ja siihen syyllistyneistä henkilöistä ilmoitus sille varsinaiselle poliisiviranomaiselle, jonka tehtävänä oli suorittaa ri- kosten esitutkinta, kuten Suojelupoliisia koskeva lain muotoilu kuului.

Näiden varsinaiselle poliisille kuuluvien toimivaltuuksien lisäksi Suojelupoliisin työkalupa- kista poistettiin myös kaksi liiankin tehokkaaksi osoittautunutta tiedonhankintakeinoa: pu- helinkuuntelu ja postilähetysten avaaminen. Kun varmemmaksi vakuudeksi henkilöstön määrä tiputettiin vielä 75 henkilöön, millä tuli selvittää hallinnollisten rutiinien lisäksi myös 16 piiritoimiston pyörittämisestä.<sup>21</sup> Ei ihme, että aluetoimistojen määrä alkoi nopeasti

<sup>18</sup> Pohjonen (1999), s. 77.

<sup>19</sup> ”Sano minulle millainen on maasi valtiollinen poliisi, ja minä sanon sinulle, kuka maatasi hallitsee.” Pohjonen (1999), s. 79.

<sup>20</sup> Rentola (2009), s. 11–12; Rentola (1999 b), s. 124–125.

<sup>21</sup> Vertailukohtana tässä teoksista Turvallisuuspoliisi 75 vuotta, Isänmaan puolesta ja Ratakatu 12 poimittuja edeltäjien henkilöstömääriä eri vuosina. Etsivä Keskuspoliisi; vuonna 1922 henkilöstöä 255, 1923 henkilöstöä 237, vuonna 1927 henkilöstöä 162, vuonna 1935 henkilöstöä noin 140. Valpo I: vuonna 1944 henkilöstöä 130. Valpo II: vuonna 1945 henkilöstöä 422; vuonna 1947 henkilöstöä 309; vuonna 1948 henkilöstöä 213.

tippua ja että resursseista oli jatkuvasti pulaa, vaikka osaltaan henkilöstömäärän pudotusta voitiinkin perustella organisaation kutistumisella. Siitä nimittäin poistettiin radio-osasto, Valpo II:n aikainen sotilastoimisto ja passitoimisto. Viimeksi mainitun tehtävät siirrettiin uudelle, sisäasiainministeriön alaisuuteen perustetulle ulkomaalaistoimistolle. Passintarkastus siirtyi puolestaan paikallispoliisille. Aina 1960-luvulle saakka Suojelupoliisin organisaatio koostuikin vain kahdesta toimistosta: valvontatoimistosta ja kansliatoimistosta.<sup>22</sup>

Yhtä tärkeää kuin varmistaa toiminnan laillisuus, oli varmistaa myös sen puolueettomuus. Kuten Suojelupoliisin perustamista valmistellut komiteakin mietinnössään korosti, olisi viraston oltava sellainen, ”ettei sitä millään taholla nähtäisi sisäpoliittisena valtakelijänä, vaan että se voisi säilyttää politiikan suunnanvaihteluista huolimatta yksinomaan valtakunnan yleistä etua valvovan viranomaisen luonteen”. Kuten poliisineuvos Seppo Nevala muutoksen vuonna 1999 kiteytti, vaihtui turvallisuuspoliisin rooli vaikuttajasta mukautujaksi.<sup>23</sup> Yhtenä konkreettisenä osoituksena tästä halusta menettelytapojen muuttamiseen niin sanottujen vaaran vuosien jälkeen oli, ettei sosiaalidemokraattinen sisäasiainministeri Aarre Simonen pyrkinyt Suojelupoliisin päällikön kohdalla poliittiseen nimitykseen, vaan virkaan nimitettiin pitkän poliisiuran tehnyt Lapin läänin poliisitarkastaja Armas Alhava, jota vasemmiston keskuudessa pidettiin ennemminkin saksalaisten agenttina. Raportoidessaan pääministeri Urho Kekkoselle vuonna 1950 viraston toiminnasta Alhava korosti myös itse puolueettomuutta Supon toimintalinjana. Hallituksen ei siis tulisi käyttää laitosta tiedon hankkimiseksi oppositiopuolueiden sisäisestä toiminnasta. Sitä paitsi sellainen johtaisi vain siihen, että Suojelupoliisi joutuisi vuorollaan valvomaan kaikkia puolueita.<sup>24</sup>

Kansalliseksi eheyttäjäksi ei Suojelupoliisistakaan sen ensivuosisikymmeninä kuitenkaan ollut, sillä sisäpoliittiset epäluulot varjostivat sen toimintaa alusta asti.<sup>25</sup> Eikä syyttä, sillä vaikka viraston toiminnan päämotiiviksi olikin jo määritelty valtion suojaaminen ulkoisilta, ei sisäisiltä uhilta, pysyi kommunistien valvonta käytännössä edelleen valvontatoiminnan pääkohteena. Tämä johtui osaltaan siitä, että neuvostotiedustelun muuttaessa muotoaan Neuvostoliiton rajan läheisyydessä asuvien suomalaisen värväämisestä agenteiksi (niin sanottu pintavakoilu) diplomaattipeitteillä toimivien tiedustelu-upseerien harrastamaksi yhteydenpidoksi Suomen johtaviin poliitikkoihin ja muihin yhteiskunnan tukipylväisiin, ei Suojelupoliisilla ollut juuri mahdollisuuksia asiaan puuttua.<sup>26</sup> Kommunistivalvonnan taustalla oli kuitenkin myös presidentti J. K. Paasikiven linjauksen mukainen tavoite estää kommunistien pääsy yhteiskunnallisesti merkittäviin asemiin.<sup>27</sup> Ei siis ihme, että suomalainen virkakoneisto ja etenkin sen ”voimaviranomaiset” – ulkoasiat, puolustus ja poliisi – edustivat pitkään valkoista perinnettä.<sup>28</sup>

Vuodesta 1968 lähtien alkoivatkin lisääntyä puheet Suojelupoliisin lakkauttamisesta. Ensin kantautui Suojelupoliisin korviin tieto SNK:n (Sosialidemokraattinen Nuorison Keskusliitto) ohjelmaluonnos, missä vaadittiin Supon lakkautusta. Tällöin SDP:n johto kuitenkin

<sup>22</sup> Simola (1999), s. 214–215.

<sup>23</sup> Sitaatti, Rentola (2009), s. 10; Nevala (1999), s. 9. Ks. myös Lackman (1994), s. 30, 75–76; Lackman ja Sirvio (1999), s. 38.

<sup>24</sup> Pohjonen (1999), s. 79–80. Saman suuntaisia haluja puolueettomuuteen oli ollut Valtiollista poliisiakin uudistettaessa v. 1945. Rentola (1999a), s. 59–60.

<sup>25</sup> Ks. myös Pohjonen (1999), s. 71–79.

<sup>26</sup> Ks. Rentola (1999b), s. 159–185.

<sup>27</sup> Ks. Rentola (1999b), s. 115–154; Rentola (2009), s. 11, 20–21.

<sup>28</sup> Rentola (2005), s. 124–125, 287.

vielä vakuutti valvontatoimiston päällikkö Arvi Kolille, ettei itse puolueella ollut huomautettavaa laitoksen suhteen. Vuonna 1970 kävi selväksi myös SKP:n halu Suojelupoliisin lakkauttamiseen perusteena turvallisuuspoliisin kommunisteihin keskittyvän toiminnan Suomen ja Neuvostoliiton hyvälle suhteille aiheuttama vakava vaara. Suojelupoliisille povattiinkin elinaikaa korkeintaan vuoden 1971 loppuun, jolloin tilalle tulisivat ”eri elimet”. Myös SDP:n piirissä oli saatujen tietojen mukaan alkanut jälleen viritä ajatuksia viraston lakkauttamiseksi. Alhava tiesi kuitenkin nytkin tarvittavan poliittisen selkänöjan löytyvän, joten todellista huolta viraston lakkauttamisesta tai toimintakentän muuttumisesta ei tarvinnut silloinkaan pelätä.<sup>29</sup> Hallinnollisen itsenäisyyden menettäminen sen sijaan kävi melko lähellä vuonna 1971 suunnitteilla olleessa poliisihallinnon kokonaisuudistuksessa. Siinä kun Suojelupoliisista olisi tehty vain sisäasiainministeriön keskusvirastoksi perustettavan poliisihallituksen poliisiasian osaston erillistoimisto. Sen sijaan keskusrikospoliisi ja liikkuva poliisi olisivat muodostaneet poliisihallituksessa omat pääosastonsa.<sup>30</sup> Sekään vaihtoehto ei kuitenkaan lopulta ehkä tuntunut aivan niin kylmäävältä kuin vuonna 1970 uudistuksen käynnistysvaiheessa esillä olleen ajatuksen synnyttämä näköala. Silloin esillä oli nimittäin ajatus siirtää Suojelupoliisin kansainvälisen mallin mukaisesti oikeusministeriön alaisuuteen. Liekö Supon säilymiseen sisäasiainministeriön alaisuudessa vaikuttanut se, että vaalien jälkeen uudessa hallituksessa oikeusministerin pestin sai SKP:n vähemmistösiiven Erkki Tuominen, joka oli myös entisen punaisen Valpon päällikkö.<sup>31</sup>

Yleisessä antikommunistisessa ilmapiirissä valvonnan suunta ei siis kuitenkaan aiheuttanut Suojelupoliisille sen suurempia ongelmia. Olihan kommunistien valvonta myös suhteessa presidentti Kekkonen tärkeimpiä niistä tekijöistä, jotka tekivät Suojelupoliisista ennen kaikkea ”presidentin poliisin”.<sup>32</sup> Sen sijaan viraston tulevaisuuden kannalta vakavampaa oli, että suhde SDP:hen alkoi heikentyä sitä mukaa kun puolue valtasi alaa kommunisteilta Supon valvonnan piiriin kuuluvissa ammattiyhdistysliikkeissä. Sama seuraus oli puolueen omien idänsuhteiden alkaessa. Ulkopoliittisia ongelmia virastolle alkoi muodostua vastavaikolutoiminnan tehostuessa myös siksi, ettei Neuvostoliiton tiedustelutoiminnan paljastamiseen tähtävää toimintaa synkronoitu poliittisten tapahtumisen kanssa, mistä aiheutui haittaa ulkopoliittisten hyvien suhteiden hoidolle. Seikka, mikä alkoi hiertää varsinkin keskustapuolueessa. Presidentti Kekkonen olikin jo hetken aikaa kokenut Supon jäävän yhä enemmän ajastaan jälkeen, mutta aallon pohja poliittisen tuen osalta saavutettiin marraskuussa 1971, jolloin Kekkonen tulistui Alhavalle tämän tuodessa vaalien alla esille taas uuden vakoilujutun. Kuten Koli tuntemukset tapahtuneen jälkeen kiteytti: ”Suojelupoliisi ei ole tämän päivän Suomessa pop”.<sup>33</sup>

Kenties poliittisen tuen puute aistittiin myös vasemmistossa, sillä vain noin viikon kuluttua siitä, kun Suojelupoliisi oli jäänyt ilman päällikköä Alhavan pakollisen eläkeiän tultua täyteen, jätti SKP eduskunnalle helmikuun alussa 1972 lakiesityksen, mihin sisältyi ajatus Suojelupoliisin lakkauttamisesta. Ja tästä vain viikon kuluttua SDP Erkki Tuomiojan johdolla teki samoin vaatien ”pohjoismaiselle demokratialle rakentuvan valtiojärjestyksen yleiskuvaan” huonosti istuvan Suojelupoliisin lakkauttamista. Poliittisen selkänöjan osalta tärkein, presidentin tuki, palautui kuitenkin toukokuussa 1972, kun viraston johtoon Kekkonen

<sup>29</sup> Pohjonen (1999), s. 99–104; Rentola (2005), s. 145–146 ja alaviite 16, 284.

<sup>30</sup> Pohjonen (1999), s. 99–104; Rentola (1999b), s. 152; Rentola (2009), s. 57. Sitaatti Rentola (2005), s. 228.

<sup>31</sup> Rentola (2005), s. 228.

<sup>32</sup> Rentola (1999b), s. 131.

<sup>33</sup> Rentola (2009), s. 57–58; Rentola (1999b), s. 144, 149, 171–174; Rentola (2005), s. 232.

määräyksestä tuli tämän henkilökohtainen ystävä Arvo Pentti. Samaan aikaan alkoivat valmistelut Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökokouksen järjestämiseksi Helsingissä, minkä turvallisuusjärjestelyissä Suojelupoliisi pääsi profiloitumaan uudenlaisessa, sisäpoliittista vastakkainasetteluista vapaassa roolissa.<sup>34</sup> Sillä kertaa turvallisuuspoliisi selvisi luottamuspulasta, mutta oli selvää, että jonkinlainen muutos oli välttämätön.

## **Siviilitiedustelu tulee teini-ikään – turvallisuuspoliisista turvallisuuspalveluksi**

Tiedustelututkimuksessa korostuu usein Neuvostoliiton romahtamisen ja kylmän sodan päättymisen aiheuttama muutos tiedustelupalvelujen toimintaympäristössä, missä valtiollisten toimijoiden rinnalle ovat ilmestyneet niin ei-valtiolliset toimijat, terroristit, ydinaseiden leviäminen (proliferaatio) kuin järjestäytynyt rikollisuuskin.<sup>35</sup> Voidaan kuitenkin kysyä, oliko tiedustelu- ja turvallisuuspalvelujen näkökulmasta kyse niinkään mullistavasta toimintaympäristön muutoksesta, kuin niiden toiminnan painopisteiden, toimintaedellytysten ja resurssitarpeiden muutoksesta. Näitä uusiksi mainittuja yleisestä kansainvälistymisestä, globalisaatiosta ja teknologian kehityksestä johtuvia uhkia oli nimittäin seurattu jo aikaisemminkin, mutta kylmän sodan jatkuessa ne olivat jääneet lähes jokaiselle elämän osa-alueelle ulottuvan ideologisen kamppailun varjoon. Tässä mielessä kylmän sodan loppumiseen yhdistetty toimintaympäristön muutos olikin ehkä suurempi poliittisten päätöksentekijöiden näkökulmasta, jotka alkoivat vähitellen ymmärtää kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavien vaarojen monipuolistumisen, monimutkaistumisen ja aikaisempaa huonomman ennakoitavuuden.<sup>36</sup>

Tämä kylmän sodan loppumiseen yhdistetyn ”ulkoisen” toimintaympäristön muutoksen korostaminen peittää myös helposti alleen tiedustelu- ja turvallisuuspalvelujen ”sisäisen” toimintaympäristön uudistuksiin pakottavat muutokset. Suojelupoliisin kohdalla sellainen koettiin 1970-luvulla, joka alkoi edellä kuvatun kriisin keskellä. Vuosikymmenen aikana tapahtunut sisäpoliittisen tilanteen lopullinen vakiintuminen ja kommunistien laajamittaisen valvontatarpeen poistuminen veivät pohjan totutulta sisäisten uhkien torjuntaan keskittyneeltä turvallisuuspoliisilta. Samaan aikaan virallinen ulkopoliittikka asetti koko ajan kiristyviä reunaehtoja vastavakoilulle, mikä pakotti ulkopoliittikan aikaisempaa parempaan huomiointiin toiminnassa. Tästä kaikesta seurasi, ettei totutulla hovijuttuihin tähdänneellä ”perinteisellä poliisitoiminnalla” ollut juuri tulevaisuutta. Suojelupoliisi alkoi etsiä paikkaansa muuttuneessa maailmassa ja löysi sen tiedustelusta.

Konkreettisia haluja toiminnan muuttamiseksi tiedustelullisempaan suuntaan alkoi Ratakadulla ilmetä viimeistään vuonna 1975, jolloin päällikkönä toiminut Arvo Pentti ja vuonna 1974 taloon tullut apulaispäällikkö Seppo Pylkkänen tekivät sisäasiainministeriölle ehdotuksen uuden tutkimussihteerin viran perustamisesta. Tämän tehtävänä olisi ollut viraston hankkiman tiedon analysointi ja oman analyysitoiminnan kehittäminen. Ajatusta lienee kannattanut myös valvontaosaston päällikkö Arvi Koli, joka ainakin myöhemmin maaliskuussa 1978 pidetyssä koulutustilaisuudessa totesi olevansa sitä mieltä, että talossa olisi alun alka-

---

<sup>34</sup> Rentola (2009), s. 59, 62–63, 65; Pohjonen (1999), s. 96–97.

<sup>35</sup> Esim. Omand (2014).

<sup>36</sup> Esim. kylmän sodan päättymisen kanssa samaan aikaan osuneen teknologisen kehityksen tuomasta muutoksesta tiedustelutoimintaan ks. Martelius (1999).

enkin pitänyt olla poliisilinjan lisäksi akateemisen loppututkinnon suorittaneiden muodostama tiedustelulinja. ”Tällöin työ olisi ollut huomattavasti helpompia hoitaa.”<sup>37</sup> Kenties esikuvana toimi kansainvälisiltä yhteistyökumppaneilta saatujen virikkeiden lisäksi Suomen Puolustusvoimat, jonka sotilastiedustelun keskeisenä tehtävänä oli Puolustusvoimien ja valtiojohtoon informointi. Esimerkiksi ajankohtaisista aiheista laadittuja kuukausikatsauksia se oli tuottanut jo 1930-luvun puolivälistä lähtien.<sup>38</sup> Tutkimussihteeriä ei Pentin aikana taloon kuitenkaan tullut. Vasta vuonna 1978, kun viraston johtoon tuli nuori ja ilmeisen energinen Seppo Tiitinen, pääsi analyysitoiminnan kehittäminen toden teolla käyntiin.

Mitä ilmeisimmin olivat Pyökkänen ja Koli esittäneet tämän analyysitoiminnan kehittämisajatuksen uudelle päällikölle, joka joulukuussa 1978 asettikin viraston tavoitteeksi analysoidun tiedon tuottamisen ulkopoliittisen päätöksenteon tueksi. Talon johdossa oli tahtoa mennä jopa niin pitkälle, että vuonna 1979 aloitetussa organisaatiouudistuksessa suunniteltiin aluksi operatiivinen toiminta vain kahden yksikön varaan. Virasto olisi muodostunut tiedonhankinta- ja analyysiosastosta, joiden toimintaa olisivat tukeneet hallinnollinen ja tekninen osasto. Radikaali uudistus, joka olisi jättänyt erilliset valvonta- ja turvallisuusosastot historiaan, jäi kuitenkin tekemättä osin ”poliisilinjan” vastustuksen, mutta varmasti myös käytännön realiteettien takia, ja vuonna 1982 aloittanut uusi organisaatio jatkoi perinteisesti valvonta- ja turvallisuusosaston ympärille rakentuvalla organisaatiolla. Ensimmäinen analyysi- ja tiedotustehtäviin palkattu tarkastaja aloitti kuitenkin tehtävässään vuonna 1979 sijoituspaikkanaan Kolin johtama valvontaosasto, missä informaatiotoiminnassa nähtiinkin heti selkeä parannus niin viraston johdon kuin kenttähenkilöstönkin suuntaan.

Analyysitoiminnan kehittäminen siis käynnistyi Tiitisen aikana, mutta tulokset jäivät vielä suhteellisen vaatimattomiksi. Ainoaksi varsinaiseksi analyysituotteeksi näyttää jääneen vuoden 1980 alussa ilmestymisensä aloittanut Suojelupoliisin toimialan merkittäviä ajankohtaisia asioita esitellyt neljännesvuosikatsaus, jos kohta siinäkin oli varsinaista analyysia vain nimeksi. Analytikot olivat kuitenkin tulleet taloon ja heidän määränsä alkoi kasvaa hitaasti mutta varmasti. Vuonna 1988 aloitti oma analyysiyksikkö myös turvallisuusosastossa. Analyysin tehtävä tässä vaiheessa oli kuitenkin enemmän viraston oman valvontatoiminnan kuin ulkopoliittisen päätöksenteon tukemisessa, vaikka toki presidentillekin toimitettiin aika ajoin muistioita ajankohtaisista merkittävistä tapahtumista.

Paremmiin onnistui tiedustelullisemman toimintatavan omaksuminen sisäasiainhallinnon toimialalla vuonna 1979 käyttöön otettujen lyhyen aikavälin toimintasuunnitelmien laatimisen avulla. Vaikka tiedonhankinnan suunnittelu etukäteen oli pitkään hankalaa, voidaan kuitenkin sanoa, että koko virasto oli 1990-luvulle tultaessa omaksunut aiempaa selvästi ennakoivamman ja ennalta estävyyteen perustuvan toimintatavan. Tässä vaiheessa tämä tiedustelullinen toimintatapa tarkoitti kuitenkin oman tietolähdetoiminnan ja muun tiedonhankinnan kehittämistä. Kyse oli myös erottautumisesta ”perinteisestä poliisitoiminnasta”, mikä pyrki tapahtumien selvittämiseen jälkikäteen, kun taas Suojelupoliisi pyrki tiedonhankinnallaan ja sitä tukevalla analyysillä ennakoimaan tapahtumia. Niinpä alkoi esimerkiksi yleistyä toimintatapa, että kun jotain puuttumisen arvoista nousi esille, pyrittiin tiedonhankinnalla ensin (tapauskohtaisen harkinnan mukaan) selvittämään toiminnan todellinen laajuus, ennen kuin se katkaistiin. Kun samalla hyväksyttiin lopullisesti myös ulkopoliittisten

---

<sup>37</sup> SP/KD 709/78; Täydennyskurssi II (pidetty 6.–10.3.1978). Kutsukirje, jonka yhteydessä yhteenvedo koulutuksen sisällöstä, päivätty 23.3.1978, Supo amp XXII F.

<sup>38</sup> Sipilä & Koskimies (toim.) (2018), s. 105.



realiteettien huomioiminen omassa toiminnassa, oltiin ajatuksellisesti itse asiassa melko lähellä Urho Kekkosen, Urho Pihan ja Kaarlo Hillilän vuonna 1924 kirjoittamassa muistiossa kaivattua ”ohrana-henkeä”, joskin Tiitisen puheissa korostui vaatimus toiminnan lainmukaisuudesta siinä missä Riekin mielestä ohranahenkeen kuului myös ”tahtoa kulkea sivu lainpyykkien”.<sup>39</sup>

Sen sijaan erinomaiset tulokset Tiitisen aikana saatiin Suojelupoliisin tiedustelullisen roolin välillisessä kehittämisessä, kun viraston kansainväliset yhteydet lisääntyivät huomattavasti niin määrällisesti kuin laadullisestikin. Tämä näkyi 1980-luvun loppua kohden tullessa presidentille toimitettujen ulkomaisten tiedusteluraporttien määrän selvänä lisääntymisenä. Joskaan ne eivät tietenkään välttämättä vastannet suoraan presidentin mieltä kulloinkin askarruttaneisiin kysymyksiin.

Tiedustelukulttuurin näkökulmasta merkitystä oli puolestaan sillä, että 1980-luvun aikana Suojelupoliisin valvonnan painopisteet siirtyivät lopullisesti sisäisistä turvallisuusuhkista ulkoisten uhkien torjuntaan. Positiivinen vaikutus oli myös Tiitisen aloittamalla avoimuuden lisäämisellä, niin julkisen sanan kuin viraston yhteistyökumppaneiden suuntaan. Tässä suhteessa myös Suojelupoliisin neljännesvuosikatsaus toimi varmasti suhteellisen laajan jake-lunsa ansiosta osaltaan virastoon liitetyn ”historiallisen painolastin” pois ravistelussa ”asioista jotain tietävien” piirissä. Myös suuri yleisö sai uudesta avoimuudesta osansa, kun Tiitinen antoi ensimmäisen lehtihaastattelunsa viraston 30-vuotisjuhlavuoden kunniaksi. Sen jälkeen Suojelupoliisi esiintyi lehtien palstoilla suhteellisen usein, eikä enää pelkästään huonossa valossa, vaan yhä useammin myös asiantuntijan roolissa.

Vaikka virallisesti Suojelupoliisi pysyi edelleen turvallisuuspoliisina, alkoi se yhä vahvistuvan ennalta estävän toimintatavan myötä itse mieltää itsensä turvallisuuspalveluksi. Toiminnan tehokkuuden mittareina alettiinkin käyttää tehtyjen ilmoitusten, annettujen lausuntojen, suoritettujen turvatarkastusten sekä turvallisuusvartiointitehtävien lukumääriä.<sup>40</sup> Sellaisena näki viraston tulevaisuuden päällikkö Eero Kekomäki vuonna 1994 ja kymmenen vuotta myöhemmin kehityksen tulos näkyi myös organisaatiossa, kun turvatehtävät, sisäisen turvallisuuden uhkien torjunta, lausuntotoimisto ja alueorganisaatio yhdistettiin uuden preventiivisen linjan alle. Vuonna 2004 näyttää käynnistyneen jälleen myös systemaattisempi analyysin kehittäminen, nyt operatiivisten yksiköiden operatiivisesta toiminnasta enemmän erillään olevan niin sanottu strategisen analyysin osalta.<sup>41</sup>

## Askeleita tiedustelupalvelun suuntaan

Seuraavat selkeät ja vakain tuumin otetut askeleet kohti tiedustelullisempaa toimintatapaa otettiin vuonna 2009, kun uuden ja jälleen nuoren sekä ilmeisen energisen päällikön, Ilkka Salmen johdolla uudistettu organisaatio aloitti toimintansa. Uudistuksen perustana olivat Salmen kolme teesiä; kansainvälisyys, avoimuus ja palvelevuus. Viimeksi mainitulla tarkoi-

---

<sup>39</sup> Rieki asetti vuonna 1924 työryhmän pohtimaan poliittisen tiedustelun kehittämistä. Lackman (1994), s. 48–54. Sitaatti s. 53.

<sup>40</sup> Ks. Suojelupoliisin 1990-luvun vuosikertomukset, Supo. Toinen merkittävä mittari oli maasta lähtöpasseit saaneiden tiedustelu-upseereiden lukumäärä, mutta siitä ei julkisissa vuosikertomuksissa puhuttu.

<sup>41</sup> Kekomäki (1994), s. 4; Simola (2009), s. 261.

tettiin nimenomaisesti valtiojohdolle tuotettavan, analysoituun tietoon perustuvan raportoinnin lisäämistä niin määrällisesti kuin laadullisestikin. Raporttien määrät lähtivätkin vuonna 2010 selvään nousuun.<sup>42</sup>

Ensimmäisen kerran Suojelupoliisin historiassa sen työntekijöitä myös lähetettiin työskentelemään terrorismin torjunnan tehtäviin joihinkin Suomen Afrikassa ja Lähi-idässä oleviin ulkomaanedustustoihin. Tämä koettiin askeleena turvallisuuspalvelusta tiedustelupalvelun suuntaan ja heijastui vuonna 2010 viraston englannin kielisen nimen muuttamisessa muotoon *Finnish Security Intelligence Service*. Nimenmuutoksella haettiin mahdollisesti myös helpotusta jälleen aktiivisen kehittämisen kohteeksi otettuun yhteistyöhön kansainvälisten tiedustelu- ja turvallisuuspalvelujen kanssa, sillä tunnettua on, että niissä piireissä suhtaudutaan perinteisesti hieman epäillen poliisiorganisaatioihin, joita koskee lainsäädännön vaatimukset esitutkintamateriaalin julkistamisesta.<sup>43</sup>

Ulkoisten uhkien torjunnasta saadun kokemuksen karttuessa ja oman analyysitoiminnan kehittyessä tulivat Suojelupoliisin tiedonhankinnan toimivaltuuksien rajat kuitenkin pian vastaan. Jotta Suojelupoliisi pystyisi alati kansainvälistyvässä ja teknistyvässä toimintaympäristössä tuottamaan toimialansa osalta ajantasaista, ennakoivaa ja kokonaisvaltaista turvallisuustiedustelutietoa, tarvitsisi se valtuudet suorittaa tiedonhankintaa myös ulkomailla, eli siellä missä Suomeen kohdistuvat turvallisuusuhkat saavat alkunsa. Kun Salmi sitten marraskuussa 2012 lähti asiaa ajamaan ja ehdotti Helsingin Sanomien haastattelussa tällaisin valtuuksin varustetun suomalaisen siviilitiedustelupalvelun perustamista, tulivat vastaan puolestaan suomalaisen tiedustelukulttuurin rajat. Jyrkimmin ehdotukseen reagoi ulkoministeri Erkki Tuomioja (SDP), jonka mielestä Suomella jo oli sotilastiedustelu (joka siis vastasi ulkomaantiedustelusta sotilasasiamiestensä ja elektronisen kuuntelunsa avulla) ja Supolla kansainvälinen yhteistyönsä sekä mahdollisuus toimia avoimesti Suomen suurlähetystöjen kautta. Mitään salaista palvelua ei Suomi Tuomiojan mielestä tarvinnut. Myöskään sisäasiainministeri Päivi Räsänen (KD) ei nähnyt akuuttia tarvetta Suojelupoliisin toimivaltuuksien muutoksille, sillä Supo oli pystynyt toistaiseksi vastaamaan turvallisuusuhkiin. Hän ei kuitenkaan pääministeri Jyrki Kataisen (Kok.) tavoin sulkenut pois mahdollisuutta tarkastella asiaa uudelleen seuraavissa hallitusneuvotteluissa, mitä Salmikin oli haastattelussaan ehdottanut. Myös poliisiylijohtaja Mikko Paatero uskoi Supon olevan menossa Salmen esittämään suuntaan, joskin siviilitiedustelun käytännön järjestäminen ja resursointi olisi sitten kysymys erikseen.<sup>44</sup>

Salmen rohkea keskustelunavaus osoittautui kuitenkin Suojelupoliisin kannalta onnistuneeksi, sillä syyskuussa 2013 asetettiin viraston hallinnollista asemaa, tulosohjausta ja valvontaa pohtinut työryhmä. Kuten sen loppuraportista ilmenee, oli pyrkimyksenä tiedonhankinnan toimivaltuuksien lisäksi myös Suojelupoliisin palvelevuuden kehittäminen niin, että Suojelupoliisin tuottama tiedustelutieto palvelisi enemmän valtiojohdon kuin sen omia tietotarpeita. Jos nimittäin muistiossa kirjattua Suojelupoliisin tehtävää (tarvittavan *turvallisuustiedustelutietoon* perustuvan *tilannekuvan* tuottaminen ja sen pohjalta tapahtuva *raportointi*

---

<sup>42</sup> Harkittua avoimuutta edistettiin perustamalla virastoon ensimmäisen kerran varsinainen viestintäpäällikön virka. Simola (2009), s. 264–265; Suojelupoliisin hallinnollista asemaa ja tulosohjausta sekä valvonnan kehittämistä selvittäneen työryhmän loppuraportti (2014), s. 8.

<sup>43</sup> Helsingin Sanomat (18.11.2012); Dnro 518/2010, Suojelupoliisi, Tiedote 9.12.2010, Supo.

<sup>44</sup> Helsingin Sanomat (18.11.2012); Helsingin Sanomat (19.11.2012). Toimintaympäristön muutoksesta ks. Suojelupoliisin hallinnollista asemaa ja tulosohjausta sekä valvonnan kehittämistä selvittäneen työryhmän loppuraportti (2014), s. 13–15.

valtiojohdolle ja muille turvallisuusviranomaisille) verrattiin sotilastiedustelun vastaavaan (*toimintaympäristötietoisuuden ja sitä koskevien arvioiden tuottaminen valtion ja Puolustusvoimien johdon päätöksenteon tueksi*), oli Suojelupoliisin luonne turvallisuuspoliisina vielä ilmeinen sen omasta tiedustelullisen toimintatavan ja turvallisuuspalveluluonteen korostamisesta huolimatta. Tulevaisuudessa myös Suojelupoliisin keskeisenä tehtävänä tulisi olla *strategisen ilmiö- ja toimintaympäristötiedon tuottaminen turvallisuuspoliittisten päätöksentekijöiden käyttöön*. Jotta tavoite toteutuisi tulisi muodostaa mekanismi, jolla päätöksentekijät voisivat asettaa Suojelupoliisille tiedonhankinnan prioriteetit.<sup>45</sup> Käytännössä kyse oli siis kansainvälisen mallin mukaisen tiedustelusyklin käyttöönotosta Suomen valtionhallinnossa.

Samoihin aikoihin tämän työryhmän asettamisen kanssa joulukuussa 2013 asetettiin myös tiedonhankintalokityöryhmä, jonka työn tuloksena hallitus vuonna 2017 sitten jätti eduskunnalle esityksensä tiedustelulaista, joiden voimaantulon yhteydessä kesällä 2019 otettiin käyttöön myös toimintamalli, jolla Suojelupoliisille asetetaan sisäasiainministeriön ohjauksessa vuosittain ulko- ja turvallisuuspoliittisen johdon tietotarpeille perustuvat tiedustelun painopisteet (tiedusteluprioriteetit).<sup>46</sup> Valtiojohdon on siis täytynyt tulla siihen tulokseen, että Suomi tarvitsee oman siviilitiedustelupalvelun. Mikä siis oli muuttunut vuodesta 2012?

Vastaus löytynee pitkälti Ilkka Salmen Helsingin Sanomille joulukuussa 2018 antamasta haastattelusta, missä hän toteaa turvallisuustietoisuuden yleensä lisääntyneen ylimpien poliittisten päätöksentekijöiden keskuudessa viime vuosien aikana.<sup>47</sup> Siihen olivat varmasti vaikuttamassa niin vuonna 2013 viranomaisten tietoon tullut ulkoministeriön tietomurto, Venäjän Krimin valtaus vuonna 2014, Suomenkin saavuttanut pakolaisaalto vuonna 2015 ja Suomen ensimmäinen terrori-isku Turussa 2017. Toimintaympäristön ja turvallisuusuhkien luonteessa tapahtunut muutos oli käynyt ilmeiseksi ja uusien toimivaltuuksien tarve niiden torjumiseksi nähtiin nyt myös poliittisessa johdossa.<sup>48</sup>

Samoin tunnutaan ymmärretyksi kansallisen tiedustelukulttuurin kehittämisen tarve. Toisin kuin kylmän sodan aikana, jolloin Suomen kansallista turvallisuutta uhkasi käytännössä vain yksi uhka, Neuvostoliitto, olivat uhkat nyt paitsi lukuisimmat, myös monimutkaisemmat. Siinä missä aikaisemmin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa johtanut hyvän Venäjä-tuntemuksen omannut presidentti pystyi itse toimimaan ikään kuin Neuvostoliittoa koskevien kysymysten pääanalytikkona ja tekemään tarvittavat johtopäätökset eri tahoilta saamansa tiedon pohjalta<sup>49</sup>, ei sellainen ole enää mahdollista. Suurista turvallisuuspoliittisista kysymyksistä päätettäessä tarvitaan entistä laajempaa yhteistyötä, joka vaatii tuekseen myös siviilitiedustelupalvelun tuottamaa ennakoivaa tiedustelutietoa, eikä vain turvallisuustiedustelun tuottamaa tietoa kansallisen turvallisuuden tilasta. Tämä muutos näkyy myös sisäisen tur-

---

<sup>45</sup> Suojelupoliisin toimivaltuuksien osalta työryhmä päätyi suosittamaan niiden muuttamista siten, että omaa salaista tiedonhankintaa voitaisiin suorittaa myös ilman, että tiedonhankinnan kohteena olevat hankkeet olivat edenneet rikoksen asteelle, ja että tiedonhankintaa voitaisiin tehdä myös ulkomailla ja tietoverkoissa. Vastineeksi suojelupoliisilta tulisi poistaa esitutkintaoikeus. Suojelupoliisin hallinnollista asemaa ja tulosohtajasta sekä valvonnan kehittämistä selvittäneen työryhmän loppuraportti (2014), s. 5, 19, 25, 27–28, 52–54. Työryhmä nosti esille myös kysymyksen suojelupoliisin siirtämisestä takaisin suoraan sisäasiainministeriön alaisuuteen, mikä toteutettiin vuonna 2016.

<sup>46</sup> supo.fi/tiedustelu / 19.1.2020.

<sup>47</sup> Mies, joka pakotti Supon julkisuuteen, Helsingin Sanomat 20.12.2018.

<sup>48</sup> Toimintaympäristön muutoksesta ks. myös Siviilitiedustelun ja suojelupoliisin ohjauksen kehittäminen sisäministeriön hallinnonalalla (2017), 14–15.

<sup>49</sup> Ks. Rentola (1999b), s. 132; Nyberg (2016).

vallisuuden strategiassa, missä korostetaan sisäisten turvallisuusuhkien ennakoitua yhteistyössä turvallisuus- ja muiden viranomaisten sekä muiden toimijoiden, kuten järjestöjen ja kuntien kanssa.<sup>50</sup>

Tästä ymmärryksestä huolimatta nousi lakien eduskuntakäsittelyn alla suomalaisen tiedustelukulttuurin historiallinen painolasti vielä kerran julkisessa keskustelussa esille, kun SDP esitti ehtona lakien hyväksynnälle Suojelupoliisin kaiken toiminnan (ei vain uusien valtuuksien mukaisen tiedustelutoiminnan) saamista parlamentaariseen valvontaan. Julkilausuttuna pelkona oli, että Suojelupoliisin keräämää tietoa voitaisiin käyttää (sisä)poliittisiin tarkoituksiin. Vanhat pelot salaisen poliisin toimintatavoista heijastuivat myös SDP:n eduskuntaryhmän puheenjohtaja Antti Lindtmanin lausunnossa, missä Supon todettiin saavan ”raskaat oikeudet päättää [...] Suomen kansalaisten vakoilusta ulkomailla”.<sup>51</sup> Uhkan omiin kansalaisiin kohdistetusta vakoilusta nosti esille myös Ylen oikeustoimittaja, joka varoitteli artikkelissaan kansalaisia siitä, että kohta saattaisi baarimikkokin olla Supon poliisi.<sup>52</sup>

Keskustelun ja lakiesitykseen tehtyjen muutosten jälkeen lait tulivat voimaan 1.6.2019 muodossa, jossa tiedustelutoiminnan valvonta on Euroopan kattavinta.<sup>53</sup> Voitaneen sanoa, että vuonna 1978 asetettu tavoite analyysitoiminnan kehittämistä, ja sitä kautta ulkopoliittisen päätöksenteon tueksi tuotettavan analysoidun tiedustelutiedon tuottamisesta oli saavutettu.

## Siviilitiedustelu astuu aikuisuuteen

1.6.2019 voimaan tulleiden tiedustelulakien myötä Suojelupoliisi muuttui turvallisuuspoliisista eurooppalaiseksi turvallisuus- ja tiedustelupalveluksi.<sup>54</sup> Suojelupoliisin oman tiedonhankinnan toimivaltuuksien osalta muutos on historiallinen, sillä ensimmäistä kertaa suomalaisen siviilitiedustelun historiassa sillä on lakiin perustuva valtuutus harjoittaa tiedonhankintaa myös ulkomailla ja tietoverkoissa sekä ilman, että tiedonhankinnan kohteena täytyisi olla rikoksen tunnusmerkistön täyttävä toiminta.

Muutos on historiallinen myös suomalaisen tiedustelukulttuurin näkökulmasta, jota on siviilitiedustelun osalta leimannut aina näihin päiviin asti Ohranan ajoilta saakka periytyvä salaisen poliisin harjoittamaan poliittiseen tiedusteluun liitetty historiallinen painolasti, mitä oli omiaan ylläpitämään aina 1970-luvulle saakka jatkunut johonkin omaan kansanosaan kohdistunut valvonta. Luultavasti juuri siksi tiedustelua on Suomessa pidetty niin hävettävänä toimintana, että esimerkiksi sotilastiedustelun puolella koko termin tiedustelu käyttö oli pitkään käytännössä kielletty.<sup>55</sup> Myös professori Jukka Nevakivi valitteli 1980-luvulla aiheen tabu-luonnetta, mikä oli esteenä sitä koskevalle akateemiselle tutkimukselle.<sup>56</sup> Akateeminen tutkimus tarttuikin kunnolla aiheeseen vasta 1990-luvulla. Ja tunnutaan termiä vältettävän edelleen, sillä se on useissa yhteyksissä korvattu termillä ennakoitua. Niinpä esimerkiksi sisäministeriöön perustettiin vuoden 2017 lopussa tiedustelutoimintaa ohjaamaan

---

<sup>50</sup> SM, Maailman turvallisinta maata tekemässä (2019).

<sup>51</sup> Helsingin Sanomat (22.2.2018).

<sup>52</sup> YLE uutiset (8.12.2017).

<sup>53</sup> supo.fi/tietoa\_suposta/tiedustelulaki, / 19.1.2020.

<sup>54</sup> supo.fi/tietoa\_suposta /1.2020.

<sup>55</sup> Sipilä ja Koskimies (toim.) (2018), s. 95, 121.

<sup>56</sup> Professori Nevakiven Suojelupoliisin päällystöpäivillä toukokuussa 1984 pitämä esitelmä *Salainen tiedustelutoiminta valtioiden politiikassa*. Hallinnollista diariotua kirjeistöä 1980–1989, Supo.

ennakointitoiminto, joka koostuu ministeriön ennakointiryhmästä sekä ministeriön hallinnonalan ja muiden keskeisten toimijoiden muodostamasta ennakointiverkostosta.<sup>57</sup> Samoin toimintaa koordinoivan valtioneuvoston kanslian internetsivuilla puhutaan kansallisesta ennakoituyhteistyöstä ja sitä tukevasta ennakoititiedon tuottamisesta valtioneuvoston päätöksenteon tueksi.<sup>58</sup> Sinänsä termi toki kuvaakin hyvin suomalaisen siviilitiedustelun puolustuksellista luonnetta, joka tähtää ainoastaan Suomen ja täällä asuvien ihmisten suojelemiseen.<sup>59</sup> Sellaisena se sopii hyvin Suomen vahvaa ”puolustuksellista eetosta” korostavaan poliittiseen kulttuuriin.<sup>60</sup>

Käytettiinpä mitä termiä tahansa, on Suomesta nyt löydettävissä modernin länsimaisen tiedustelukulttuurin ainesosat: tiedustelulakien säätämisen edellyttämä poliittinen tahto, malli tiedustelutoiminnan koordinaatiolle ja uskottavalle parlamentaariselle valvonnalle, mikä mahdollistaa kansalaisten hyväksynnän tiedustelutoiminnalle.<sup>61</sup> Tässä muutoksessa oli Suojelupoliisi osaltaan mukana vaikuttamassa mainittujen työryhmien työn kautta. Toisaalta tiedustelusyklin mukaiseen toimintamalliin siirtyminen ei olisi ollut mahdollista ilman Suojelupoliisin sisällä tapahtunutta analyysitoiminnan kehittämistä ja toimintatapojen muutosta.

Vuonna 2020 suomalainen tiedustelukulttuuri on aikuisuuden kynnyksellä. Millainen aikuinen siitä varttuu aikana, jota leimaa ulkoisen toimintaympäristön yhä nopeampi muutos sekä sisäisten ja ulkoisten uhkien limittyminen toisiinsa? Entä millaiseksi kehittyy suomalainen tiedusteluyhteisö ja kykeneekö se koordinoimaan tiedustelutoimintaa tehokkaasti yhteisesti hyväksytyjen periaatteiden ja tunnistettujen kansallisten etujen pohjalta aikana, jota leimaa jälleen kansakunnan vahvistuva kahtiajako?<sup>62</sup> Se jää nähtäväksi, mutta Suomella on moneen muuhun maahan verrattuna ainakin neljässä suhteessa hyvät onnistumisen mahdollisuudet. Ensinnäkin viranomaisten välistä yhteistyötä on kehitetty pitkäjänteisesti ja ymmärrys yhteistyön tarpeellisuudesta on Suomessa vähintäänkin hyvällä tasolla. Toiseksi Suomen etuna on viranomaistoiminnan julkisuusperiaate. Toisin kuin monissa muissa maissa, missä tiedustelupalvelut ovat joutuneet vasta viime aikoina huomioimaan toiminnassaan yhä enemmän myös kansalaismielipiteen, mikä on merkinnyt huomattavaa sisäisen toimintaympäristön muutosta<sup>63</sup>, on Suojelupoliisin toiminta tässä suhteessa ollut ”harkitun avointa” jo pitkään. Kolmanneksi suomalaisen tiedustelun puolustuksellinen luonne suojaa sitä poliittisilta ristiriidoilta, samoin kuin kattava parlamentaarinen valvonta. Niillä on suora vaikutus neljänteen seikkaan, kansalaisten tuntemaan tiedustelutoiminnan hyväksyttävyyteen. Tälle hyväksynnälle antaa hyvän pohjan Suojelupoliisin koko 2000-luvun ajan kansalaisten keskuudessa nauttima luottamuksen hyvä taso.<sup>64</sup>

Tämä ei toki ole ainoa parhaillaan käynnissä oleva muutos, sillä Suomen poliittisessa kulttuurissa tapahtuu laajemminkin. Yhtenä esimerkkinä siitä voidaan nähdä esimerkiksi presidentti Sauli Niinistön ehdotus presidentin toimikausien lyhentämisestä, minkä Helsingin

<sup>57</sup> Maailman turvallisinta maata tekemässä, Sisäisen turvallisuuden strategian toimeenpanoraportti 31.5.2019. Sisäinen turvallisuus, sisäministeriön julkaisuja 2019:27, s. 10; vnk.fi/ennakointi / 3.1.2020.

<sup>58</sup> vnk.fi/ennakointi / 3.1.2020.

<sup>59</sup> supo.fi/tietoa\_suposta/tiedustelulaki / 19.1.2020.

<sup>60</sup> Alapuro (2010), s. 535.

<sup>61</sup> Ks. Nyberg (2016).

<sup>62</sup> Ks. Siviilitiedustelun ja suojelupoliisin ohjauksen kehittäminen sisäministeriön hallinnonalalla (2017).

<sup>63</sup> Omand (2014).

<sup>64</sup> Simola (2009), s. 268–269; Supo 70 (2019), s. 44.

Sanomat näki merkinä siitä, että Suomessakin on jo totuttu parlamentaariseen demokrati-  
aan.<sup>65</sup> Ensimmäiset askeleet siihen suuntaan otettiin Mauno Koiviston noustua presiden-  
tiksi 37 vuotta sitten. Kenties saman ajan kuluttua vuonna 2056 voidaan lehdistä lukea Suo-  
messa vihdoinkin totutun kansalliseen tiedustelukulttuuriin ja siviilitiedustelun pitkän aikavälin  
tavoite ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon perustumisesta runsaaseen ja korkea-  
tasoiseen Suomen itse hankkimaan tiedustelutietoon on toteutunut.<sup>66</sup> Nähtäväksi jää myös  
se millaista keskustelua silloin käydään suomalaisen siviilitiedustelun seuraavista kehittämis-  
tavoitteista. Vuoden 1918 superpalveluun on kuitenkin tuskin syytä palata. Toivottavasti.

---

<sup>65</sup> Helsingin Sanomat (5.11.2019).

<sup>66</sup> [supo.fi/tiedustelu](https://supo.fi/tiedustelu), [supo.fi/tietoa\\_suposta/tiedustelulaki](https://supo.fi/tietoa_suposta/tiedustelulaki), [intermin.fi/poliisiasiat/siviilitiedustelu](https://intermin.fi/poliisiasiat/siviilitiedustelu), luettu 19.1.2020.

## Lähdeluettelo

- Alapuro, Risto (2010) ”Ulkoinen ja sisäinen: Suomen poliittisen kulttuurin pitkä linja”, *Yhteiskuntapolitiikka*, Vol. 75, No. 5. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201209117765> / 19.1.2020
- Helsingin Sanomat (18.11.2012) *Ilkka Salmi: Suomi tarvitsee mini-CIA:n.*
- Helsingin Sanomat (19.11.2012) *Tuomioja tyrmää salaisen palvelun.*
- Helsingin Sanomat (21.2.2018) *Sdp haluaa Supon tarkkaan valvontaan.*
- Helsingin Sanomat (5.11.2019) Pääkirjoitus: ”Suomalaiset ovat vihdoinkin tottuneet parlamentarismiin, joten presidentti Niinistön ehdotusta kausien lyhentämisestä kannattaa kuunnella.”
- Johnson, Loch K. (2007) Introduction, teoksessa *Handbook of Intelligence Studies* (toim. Loch K. Johnson), London and New York: Routledge.
- Jussila, Osmo (1976) ”Suomen santarmihallituksen toiminnasta toisella sortokaudella”, *Historiallinen Aikakauskirja*, Vol. 74, No. 2.
- Kekomäki, Eero (1994) Esipuhe, teoksessa *Turvallisuuspoliisi 75 vuotta, 1919–1994* (toim. Matti Simola & Jukka Salovaara), Sisäasiainministeriö, poliisiosasto, Poliisin oppikirjasarja, Helsinki.
- Keskisarja, Teemu (2010) *Vääpeli T:n tapaus ja muita kertomuksia suomalaisesta terrorista*, Jyväskylä: Atena.
- Kosonen, Matti (1994) Etsivä keskuspoliisi/valtiollinen poliisi ja sotilaallinen valvonta Suomessa 1918–1945, teoksessa *Turvallisuuspoliisi 75 vuotta, 1919–1994* (toim. Matti Simola & Jukka Salovaara), Sisäasiainministeriö, poliisiosasto, Poliisin oppikirjasarja, Helsinki.
- Lackman, Matti (1994) Etsivä keskuspoliisi 1919–1937, teoksessa *Turvallisuuspoliisi 75 vuotta, 1919–1994* (toim. Matti Simola & Jukka Salovaara), Sisäasiainministeriö, poliisiosasto, Poliisin oppikirjasarja, Helsinki.
- Lackman, Matti & Sirvio, Tuulia (1999) Etsivä keskuspoliisi, ”Valkoisen Suomen” turvallisuuspoliisi 1919–1937, teoksessa *Isänmaan puolesta, Suojelupoliisi 50 vuotta* (toim. Matti Simola & Tuulia Sirvio), Jyväskylä: Gummerus.
- Lackman, Matti (2007) *Esko Rieki. Jääkäriväriväri, Etsivän Keskuspoliisin päällikkö, SS-pataljoonan luoja*, Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Historiallisia tutkimuksia 232, Hämeenlinna.
- Lackman, Matti (2009) Ensimmäisen tasavallan” turvallisuuspoliisi 1918–1944, teoksessa *Ratakatu 12, Suojelupoliisi 1949–2009* (toim. Matti Simola), Hämeenlinna: WSOY.
- Luukkonen, Mari (2020), julkaisematon väitöskirjan käsikirjoitus.

Maailman turvallisinta maata tekemässä: Sisäisen turvallisuuden strategian toimeenpanoraportti, 31.5.2019, Sisäinen turvallisuus, Sisäministeriön julkaisuja 2019:27, Sisäministeriö, Helsinki. [www.julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161676/SM\\_27\\_19\\_Maailman%20turvallisinta%20maata%20tekemassa.pdf](http://www.julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161676/SM_27_19_Maailman%20turvallisinta%20maata%20tekemassa.pdf) / 19.1.2020

Mainio, Aleks (2015) *Terroristien pesä, Suomi ja taistelu Venäjältä 1918–1939*, Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Siltala.

Martelius, Juha (1999) Tiedustelu ympäristö kylmän sodan jälkeen, teoksessa *Isänmaan puolesta, Suojelupoliisi 50 vuotta* (toim. Matti Simola & Tuulia Sirvio), Jyväskylä: Gummerus.

Nevala, Seppo (1999) Esipuhe, teoksessa *Isänmaan puolesta, Suojelupoliisi 50 vuotta* (toim. Matti Simola & Tuulia Sirvio), Jyväskylä: Gummerus.

Nyberg, René (2016) *Diplomatian puuttuva ulottuvuus*. [www.anselm.fi/miksei-suomeen-olekehittynyt-tiedustelukulttuuria-joka-toisi-diplomatiaan-sen-puuttuvan-ulottuvuuden/](http://www.anselm.fi/miksei-suomeen-olekehittynyt-tiedustelukulttuuria-joka-toisi-diplomatiaan-sen-puuttuvan-ulottuvuuden/) / 19.1.2020

Omand, David (2014) The future of intelligence – What are the threats, the challenges and the opportunities?, teoksessa *The Future of Intelligence – Challenges in the 21st Century*, (toim. Isabelle Duyvesteyn, Ben de Jong & Joop van Reijn), Studies in Intelligence Series, London and New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

Pohjonen, Juha (1999) Suojelupoliisi – sisäisen turvallisuuden takaaja, teoksessa *Isänmaan puolesta, Suojelupoliisi 50 vuotta* (toim. Matti Simola & Tuulia Sirvio), Jyväskylä: Gummerus.

Rentola, Kimmo (1999a) Punaisen Valpon synty, teoksessa *Isänmaan puolesta, Suojelupoliisi 50 vuotta* (toim. Matti Simola & Tuulia Sirvio), Jyväskylä: Gummerus.

Rentola, Kimmo (1999b) Supo, kommunistit, KGB, teoksessa *Isänmaan puolesta, Suojelupoliisi 50 vuotta* (toim. Matti Simola & Tuulia Sirvio), Jyväskylä: Gummerus.

Rentola, Kimmo (2005) *Vallankumouksen aave: vasemmisto, Beljakov ja Kekkonen 1970*, Helsinki: Otava.

Rentola, Kimmo (2009a) Suojelupoliisi kylmässä sodassa 1949–1991, teoksessa *Ratakatu 12, Suojelupoliisi 1949–2009* (toim. Matti Simola), Hämeenlinna: WSOY.

Simola, Matti (1999) *Suojelupoliisin organisaatio ja johto*, teoksessa *Isänmaan puolesta, Suojelupoliisi 50 vuotta* (toim. Matti Simola & Tuulia Sirvio), Jyväskylä: Gummerus.

Simola, Matti (2009) Suojelupoliisin organisaatio 1992–2009, teoksessa *Ratakatu 12, Suojelupoliisi 1949–2009* (toim. Matti Simola), Hämeenlinna: WSOY.

Sipilä, Joonas ja Koskimies, Tapio (toim.) (2018) *Sata vuotta suomalaista sotilastiedustelua*, painettu EU:ssa: Atena.

Sisäministeriön kotisivut: [www.intermin.fi](http://www.intermin.fi) /19.1.2020



Siviilitiedustelun ja Suojelupoliisin ohjauksen kehittäminen sisäministeriön hallinnonalalla: Työryhmän raportti (2017), Hallinto, Sisäministeriön julkaisu 16/2017, Sisäministeriö, Helsinki. [www.julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80032/Siviilitiedustelun%20ja%20suojelupoliisin%20ohjaus\\_NETTI.pdf](http://www.julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80032/Siviilitiedustelun%20ja%20suojelupoliisin%20ohjaus_NETTI.pdf) / 19.1.2020

Suojelupoliisin arkisto: Asiamapisto ja vuosikertomukset.

Suojelupoliisin hallinnollista asemaan ja tulosohjausta sekä valvonnan kehittämistä selvittäneen työryhmän loppuraportti (2014), Raportti 24.9.2014, Sisäinen turvallisuus, Sisäministeriön julkaisu 28/2014, Sisäministeriö, Helsinki. [www.julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78975/Suojelupoliisin%20hallinnollista%20asemaa.pdf](http://www.julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78975/Suojelupoliisin%20hallinnollista%20asemaa.pdf) / 19.1.2020

Suojelupoliisin kotisivut: [www.supo.fi](http://www.supo.fi) / 19.1.2020

*Supo 70* (2019) *Suojelupoliisin juhlavuosikirja 2018*, Suojelupoliisi 2019. [www.supo.fi/instance/prime\\_product\\_julkaisu/intermin/embeds/supowwwstructure/77292\\_WWW\\_SUPO\\_Juhlakirja\\_70\\_2019\\_FI.pdf?90698e3b3fad688](http://www.supo.fi/instance/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/supowwwstructure/77292_WWW_SUPO_Juhlakirja_70_2019_FI.pdf?90698e3b3fad688) / 19.1.2020

YLE uutiset (8.12.2017, klo 18:26) *Analyysi: Varo baarimikkoa, hän voi olla kohta Supon poliisi*. [www.yle.fi/uutiset/3-9968595](http://www.yle.fi/uutiset/3-9968595) / 19.1.2020

### 3

## KANSALLISEN TIEDUSTELUKULTTUURIN KÄSITE JA TEOREETTINEN TAUSTA

Niko Makkonen

**K**äsillä oleva kokoomateos tarkastelee suomalaista tiedustelukulttuuria. Tarkastelun ajankohtaisuutta korostaa lisääntynyt kiinnostus tiedustelua ja tiedustelun tutkimusta kohtaan, minkä taustalla ovat etenkin tiedustelun merkityksen korostuminen valtioiden toiminnassa ja pyrkimykset kehittää tiedustelua vastaamaan yhä haastavammaksi ja kompleksisemmaksi muuttuvan toimintaympäristön vaatimuksia. Käsitykset tiedustelusta, sen merkityksestä ja siitä, miten sitä pitäisi toteuttaa, kumpuavat kansallisesta tiedustelukulttuurista. Mutta mistä oikeastaan puhutaan, kun puhutaan tiedustelukulttuurista? Ajatus tiedustelukulttuurista ei ole tiedustelututkimuksen piirissä syntynyt itsenäinen käsite. Sen juuret ovat etenkin politiikan tutkimuksessa käytetyssä poliittisen kulttuurin käsitteessä, jonka lähtökohdat puolestaan ovat yhteiskuntatieteissä yleisemmin käytetyssä kulttuurin käsitteessä. Käsitteistä on luonnollisesti useita erilaisia tulkintoja ja määritelmiä. Kulttuurin käsite osana tiedustelukulttuurin käsitettä sisältää yhtäältä vaikutteita muilta tieteenaloilta ja toisaalta tiedustelututkimuksen omia vaikutteita.<sup>1</sup> Kulttuurienvälisen tiedon ja ymmärryksen merkitystä on viime vuosina korostettu sekä käytännön tiedustelussa että tiedustelun tieteellisessä tutkimuksessa.<sup>2</sup> Tiedustelukulttuurin sekä käytännöllisenä että teoreettisena lähtökohtana on ajatus, että tiedustelulla on sosiaalinen ulottuvuus.<sup>3</sup>

Artikkelissa tarkastellaan tiedustelukulttuurin käsitettä ja tiedustelukulttuurin tutkimuksen tieteenfilosofisia ja teoreettisia lähtökohtia. Tiedustelukulttuurin käsite koostuu kahden monitulkintaisen ja vaikeasti määriteltävissä olevan käsitteen yhdistelmästä, joten sen käyttöä selventävä tarkastelu lienee aiheellinen. Artikkelin tavoitteena ei kuitenkaan ole tiedustelukulttuurin käsitteen määrittely, vaan pikemminkin kirjallisuuskatsauksen avulla selvittää käsitteen sisältöä ja teoreettisia taustaoletuksia, ja lisätä siten ymmärrystä tiedustelukulttuurin moniulotteisesta olemuksesta.

Tieteellisessä tutkimuksessa tutkittavia ilmiöitä kuvataan käsitteiden sekä niistä koostuvien laajempien käsitejärjestelmien ja teorioiden avulla.<sup>4</sup> Kaikkia käsitteitä ei kuitenkaan voida yksiselitteisesti määrittellä, ja lisäksi käsitykset jostakin ilmiöstä voivat vaihdella esimerkiksi aikakaudesta, tieteenalasta ja kulttuurista riippuen. Käsitteen laajuus ja käyttökelpoisuus riippuvat usein asiayhteydestä, ja yksittäisen käsitteen määrittelyä tärkeämpää voikin usein olla kokonaisen käsitejärjestelmän kyky kuvata tutkittavaa ilmiötä.<sup>5</sup> Monilla nuorilla tieteen-

---

<sup>1</sup> Welch (2013), s. 13.

<sup>2</sup> de Graaff & Nyce (2016), s. xxxiii.

<sup>3</sup> Dumitru (2014), s. 573.

<sup>4</sup> Niiniluoto (2003), s. 34.

<sup>5</sup> Kiiikeri & Ylikoski (2004), s. 14–19.

aloilla käsitteistö on muilta tieteenaloilta lainattua, jolloin niiden merkitys on voinut muuttua.<sup>6</sup> Näin on myös tiedustelututkimuksessa, jonka käsitteistö on peräisin pääosin muilta tieteenaloilta. Tämä koskee esimerkiksi tiedustelukulttuurin käsitettä.

Artikkelissa tiedustelukulttuuri on rajattu tarkoittamaan *kansallista* tiedustelukulttuuria. Näin rajataan tarkasteltavan kulttuurin laajuutta eli sitä, minkä sosiaalisen yhteisön kulttuuria tarkastellaan. Kansallisella tarkoitetaan yleensä jollekin kansalle ominaista tai omaan kansaan perustuvaa, kohdistuvaa tai sitä koskevaa. Se voidaan ymmärtää myös kansainvälisen vastakohtana. Esimerkkinä käsitteen käytöstä voidaan mainita juuri kansallinen kulttuuri.<sup>7</sup> *Tiedustelu* jaetaan yleensä toiminnan tason perusteella strategiseen, operatiiviseen ja taktiseen tiedusteluun. Artikkelissa tarkastelu on rajattu strategiseen tiedusteluun (*strategic intelligence*), millä tarkoitetaan poliittista ja sotilaallista päätöksentekoa kansallisella tasolla palvelevaa tiedustelua.<sup>8</sup>

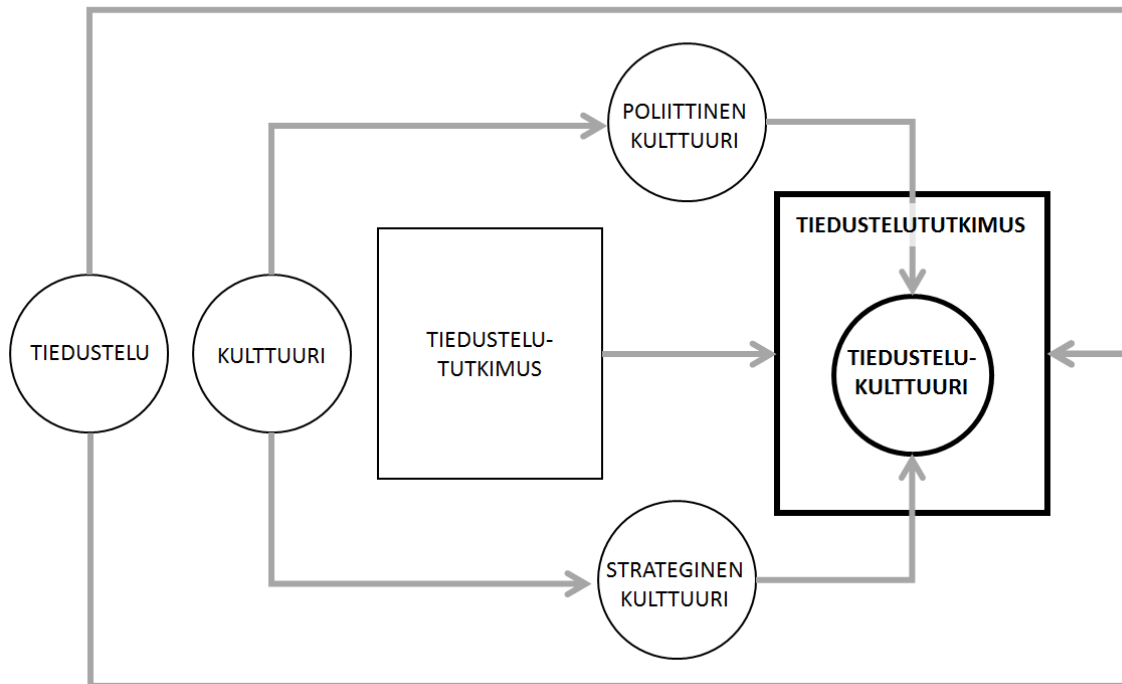
Tiedustelukulttuurin käsitteen muodostumisen viitekehys on esitetty kuvassa 1, joka samalla kuvaa artikkelin jäsentelyn periaatteen. Aluksi tarkastellaan tiedustelua ja kulttuuria sekä niiden määrittelyä yleisellä tasolla ja erillisinä ilmiöinä. Tarkoituksena on luoda käsitys siitä, millaisia ilmiöitä tiedustelukulttuurin käsitteessä pyritään yhdistämään. Tämän jälkeen käsitellään lyhyesti tiedustelututkimuksen tieteenfilosofisia ja teoreettisia perusoletuksia. Tarkoituksena on kuvata sitä, millaisessa tieteellisessä ilmapiirissä tiedustelun ja kulttuurin käsitteellinen integraatio tapahtuu. Tämä vaikuttaa oleellisesti siihen, millaisen vastaanoton ja merkityksen kulttuurin käsite tiedustelututkimuksen viitekehyksessä saa. Seuraavaksi tarkastellaan poliittista ja strategista kulttuuria, joiden kautta kulttuurin käsite on tuotu tiedustelututkimukseen. Nämä kaksi käsitettä muodostavat tiedustelukulttuurin käsitteellisen alkuperän ja ovat sen tärkeimpiä lähikäsitteitä. Tämän jälkeen analysoidaan varsinaista tiedustelukulttuurin käsitettä: sen historiaa, sisältöä ja tarkastelutapoja sekä ilmiötä, jota sillä on pyritty kuvaamaan. Lopuksi esitetään lyhyt yhteenveto ja pohdinta artikkelin tärkeimmistä havainnoista.

---

<sup>6</sup> Puusa (2008), s. 41.

<sup>7</sup> ”Kansallinen”, Kielitoimiston sanakirja (2020)

<sup>8</sup> Goldman (2011), s. 241.



**Kuva 1:** Tiedustelukulttuurin käsitteen muodostuminen

### Tiedustelu ja kulttuuri tutkittavina ilmiöinä

Tiedustelu on moniulotteinen ja vaikeasti hahmotettava ilmiö. Sen syntymisen ja olemassaolon taustalta voidaan kuitenkin lähes poikkeuksetta havaita kaksi tekijää: valta ja kilpailu. Tiedustelu palvelee samoja periaatteellisia tavoitteita, oli kysymys sitten kansallisesta turvallisuudesta, liiketoiminnasta tai urheilusta.<sup>9</sup> Kansallisen turvallisuuden osana tiedustelu on luonteeltaan ennen kaikkea sosiaalinen ja poliittinen ilmiö, jonka kysymykset koskevat tietoa ja valtaa sekä niihin liittyviä prosesseja.<sup>10</sup> Tietoa voidaan pitää resurssina, joka tukee vallankäyttöä luoden pohjaa poliittisille päätöksille. Valtion rationaaliseen päätöksentekoon voi sisältyä esimerkiksi erilaisten toimintavaihtoehtojen hyötyjen ja haittojen arviointi. Päätöksenteko ei kuitenkaan aina ole rationaalista, minkä vuoksi tiedustelun ja päätöksenteon suhde on monimutkainen.<sup>11</sup>

Kansalliseen turvallisuuteen liittyvän tiedustelun tarkastelussa olennaisimmat kysymykset koskevat sitä, miten tiedustelun, epävarmuuden, riskin ja uhkan väliset suhteet ymmärretään.<sup>12</sup> Yleisen käsityksen mukaan tiedustelussa on kyse juuri riskien ja epävarmuuden muuttamisesta suhteessa muihin toimijoihin, ja tiedusteluun sisältyy siten uhkien lisäksi myös mahdollisuuksien tunnistaminen.<sup>13</sup> Tiedustelun lähtökohtana ovat erityisesti valtionjohdon poliittiset tavoitteet, ja tietotarpeita määrittävät käsitykset uhkista ja mahdollisuuksista kansallisten intressien edistämässä.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Marrin (2007b), s. 827–828.

<sup>10</sup> Dexter ym. (2017), s. 927.

<sup>11</sup> Gill (2018), s. 577–578.

<sup>12</sup> Warner (2012), s. 170–171.

<sup>13</sup> Gentry (2016), s. 470.

<sup>14</sup> Johnson (2003), s. 639.

Tiedustelu on joskus nähty myös yhtenä valtion vallan itsenäisenä muotona, mutta toisaalta se voidaan nähdä vain keinona ohjata sen käyttöä. Tiedustelun avulla voidaan ymmärtää toimintaympäristöä ja arvioida erilaisia toimintavaihtoehtoja. Sen perusteella voidaan tehdä päätöksiä siitä, kuinka voimaa ja vaikutusvaltaa voidaan käyttää ja keneen se voidaan kohdistaa. Tiedustelun olemusta, tarkoitusta ja tehtäviä on kuvailtu ja määritelty useilla eri tavoilla, mutta kansallisella tasolla ratkaiseva tekijä on kuitenkin poliittisten johtajien oma käsitys tiedustelusta.<sup>15</sup> Loppujen lopuksi tiedustelu on ja tekee sitä, mitä johtajat sanovat sen olevan ja tekevän: ”*intelligence is as intelligence does*”. Poliittisten johtajien käsityksiin tiedustelusta puolestaan vaikuttavat merkittävästi valtion poliittinen ja strateginen kulttuuri.<sup>16</sup> Tiedustelua ei näin ollen voidakaan ymmärtää kulttuurista erillisenä ilmiönä.<sup>17</sup>

Tiedustelulle ei siis ole olemassa yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Monet tiedustelun tutkijoista ovat todenneet, ettei edes määrittelyn lähtökohdista tai siitä, mitä määrittelyn tulisi sisältää, vallitse yksimielisyyttä. Joidenkin käsitysten mukaan tiedustelun määritelmästä ei tarvitsekaan vallita yksimielisyyttä, mutta toisaalta määrittelyyn liittyvät ongelmat ovat johanneet väitteisiin tiedustelun ja sen tutkimuksen teoreettisen ja käsitteellisen perustan heikkoudesta. Tämä puolestaan vaikeuttaa tieteellistä keskustelua, heikentää tutkimustiedon kumulointumista ja hidastaa tiedustelututkimuksen edistymistä tieteenalana.<sup>18</sup> Toisaalta erilaiset näkökulmat ja lähestymistavat myös monipuolistavat ja rikastuttavat tiedustelun tutkimusta.

Tiedustelun rajat ovat epämääräiset ja riippuvat kulttuurista ja ajasta. Mitä paremmin jokin tiedustelun määritelmä vastaa traditionaalisen määritelmien teorian mukaisia kriteerejä, sitä enemmän se on sidottu juuri tiettyyn aikaan ja kulttuuriin. Traditionaalisen teorian mukaan määritelmä pyrkii yksikäsitteisesti kuvaamaan määriteltävän ilmiön olemuksen. Useiden tutkijoiden mukaan tiedustelulla ei kuitenkaan ole tällaista yhtä ja yksikäsitteisesti määriteltävissä olevaa olemusta, vaan pikemminkin useita olemuksellisia piirteitä, joita on vaikea erottaa toisistaan.<sup>19</sup> Tiedustelun määritelmässä on lisäksi merkittäviä kansallisia ja institutionaalisia eroja,<sup>20</sup> mikä heijastaa erilaisia kulttuureja määritelmien taustalla. Tiedustelun käsite myös muuttuu ja kehittyy jatkuvasti<sup>21</sup>. Viimeaikaiset muutokset tiedustelussa sekä sen roolissa ja toimintaympäristössä saattavatkin jälleen edellyttää uusia käsitteellisiä lähestymistapoja tiedusteluun.<sup>22</sup>

Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että tiedustelun käsitteellä viitataan yleensä *tietoon, toimintaan tai organisaatioon*, joiden tarkoituksena on tukea päätöksentekoa.<sup>23</sup> Tiedustelun määrittelyä vaikeuttaneet kysymykset ovat koskeneet etenkin salaisen ja avoimen tiedon välistä erottelua, tiedustelun erottamista muusta tiedonhankinnasta sekä salaisen peitetoiminnan (*covert action*)<sup>24</sup> ja vastatiedustelun sisällyttämistä tiedusteluun. Vastaukset näihin kysymyksiin vaihtelevat kansallisesta tiedustelukulttuurista riippuen.

<sup>15</sup> Scott & Jackson (2004), s. 141.

<sup>16</sup> Stout & Warner (2018), s. 522–523.

<sup>17</sup> Copeland (2015), s. cccxciv.

<sup>18</sup> Marrin (2016), s. 270; Gaspard (2017), s. 557–559.

<sup>19</sup> Ks. esim. Gaspard (2017), s. 558–570.

<sup>20</sup> Rathmell (2002), s. 89.

<sup>21</sup> Bang (2017), s. 111.

<sup>22</sup> Scott & Jackson (2004), s. 142.

<sup>23</sup> Goldman (2011), s. 155.

<sup>24</sup> Scott & Jackson (2004), s. 142.

Tiedustelukulttuurin käsite on sovellus laajemmasta poliittisen kulttuurin käsitteestä, joka puolestaan on sovellus vielä laajemmasta kulttuurin käsitteestä. Siitä, mitä ja miten yleisemmän tason käsitteeseen sisältyviä elementtejä sisällytetään rajatun viitekehyksen tarkasteluun, ei vallitse yksimielisyyttä. Tämä vaikeuttaa kulttuurin käsitteen määrittelyä uudella tutkimusalueella,<sup>25</sup> kuten tiedustelututkimuksessa. Kulttuurin erilaisten ja eritasoisten määritelmien tunteminen auttaa hahmottamaan kulttuurin käsitteen alkuperää ja merkitystä tiedustelututkimuksessa. Yleisen tason kulttuurin määritelmät rinnastuvat erityisesti kansallisen tiedustelukulttuurin tarkastelutasolle. Tätä alemmalla tarkastelutasolla korostuvat tiedusteluorganisaatioiden organisaatiokulttuurit, jotka nekin ovat osa kansallisen tiedustelukulttuurin kokonaisuutta.

Käsitykset *kulttuurin* luonteesta ilmiönä poikkeavat toisistaan, mistä johtuen myös kulttuurin määritelmät ovat laajuudeltaan ja sisällöltään vaihtelevia.<sup>26</sup> Laajassa merkityksessä sillä voidaan viitata muun muassa jonkin yhteisön (kansaa, valtio) henkisiin ja aineellisiin saavutuksiin, ajattelu- ja toimintatapoihin<sup>27</sup> sekä sosiaalisiin käytäntöihin. Laajat määritelmät viittaavat siten yhteisön koko elämäntapaan ja maailmankuvaan. Suppeammassa merkityksessä kulttuurilla voidaan tarkoittaa esimerkiksi ainoastaan korkeatasoisia kulttuurisia saavutuksia.<sup>28</sup> Arkikielessä kulttuurilla viitataan usein myös ilmiöön, joka yhtäältä yhdistää tiettyä yhteisöä ja toisaalta erottaa kulttuureja toisistaan. Tieteellisen tutkimuksen näkökulmasta määrittelyn lähtökohdaksi voidaan ottaa esimerkiksi ihmisen kulttuuria tutkivan tieteenalan eli antropologian käsitykset. Antropologiassa kulttuuri voidaan ymmärtää tietyn yhteisön jakamaksi ilmiöksi, joka yhdistää ihmisiä ja erottaa ihmisryhmiä toisistaan. Kulttuuri on: 1) jaetun tiedon, koodien ja merkitysten järjestelmä, jonka avulla ihmiset jäsentävät sosiaalista elämäänsä ja 2) yhteisten tapojen ja uskomusten järjestelmä, jonka ihmiset ovat omaksuneet jonkin sosiaalisen yhteisön jäseninä. Kulttuuri on siis luonteeltaan opittu, jaettu ja kollektiivinen ilmiö.<sup>29</sup> Etenkin tiedustelukulttuurin yleisen tason luonnehdinnat sisältävät huomattavan paljon samoja piirteitä kuin edellä mainitut yleisen tason kulttuurin määritelmät.

Kulttuurin tarkempaa olemusta voidaan hahmottaa esimerkiksi Geert Hofsteden yleistä ja kansallista kulttuuria sekä Edgar Scheinin organisaatiokulttuuria käsittelevien tunnettujen teorioiden avulla. Hofsteden mukaan kulttuuri muodostuu ”sosiaalisen pelin” kirjoittamattomista säännöistä. Kulttuuria voidaan verrata ihmismielen kollektiiviseen ”ohjelmointiin”, jonka seurauksena jokin sosiaalinen yhteisö oppii sille ominaisia ajattelu- ja toimintamalleja. Kulttuurin syvimmän tason muodostaa arvot. Seuraavilla tasoilla ovat rituaalit ja sankarit sekä päällimmäisenä symbolit, mitkä yhdessä muodostavat kulttuurin käytännöllisen ja havaittavissa olevan ulottuvuuden. Kulttuurin analysoinnin tason voi muodostaa esimerkiksi kansallisuus, alue, etninen, uskonnollinen tai kielellinen ryhmä, sukupuoli, sukupolvi, sosiaaliluokka tai organisaatio. Eri tasot voivat olla keskenään kulttuurisesti ristiriitaisia ja päällekkäisiä. Lisäksi on huomioitava, että yksittäinen ihminen kuuluu samanaikaisesti useisiin

---

<sup>25</sup> Welch (2013), s. 24.

<sup>26</sup> Monitieteisen humanistisen termityöhankekokouksen kokousmuistio 14.11.2018, *Tieteen termipankki (2020)*. Antropologiassa kulttuurille on tunnistettu 160 määritelmää.

<sup>27</sup> ”Kulttuuri”, *Kielitoimiston sanakirja (2020)*

<sup>28</sup> ”Kirjallisuudentutkimus:kulttuuri”, *Tieteen termipankki (2020)*

<sup>29</sup> Monitieteisen humanistisen termityöhankekokouksen kokousmuistio 14.11.2018, *Tieteen termipankki (2020)*,

sosiaalisiin yhteisöihin. Hofsteden mukaan kulttuuri soveltuu käsitteellisesti paremmin yhteisön kuin valtion tarkasteluun, koska kaikki valtiot eivät välttämättä muodosta yhtenäistä kulttuurista kokonaisuutta.<sup>30</sup>

Hofsteden mukaan *kansallisia kulttuureja* voidaan tarkastella ja vertailla viiden eri ulottuvuuden kautta: 1) *valtaetäisyyden* ulottuvuudessa analysoidaan suhtautumista vallan epätasaiseen jakautumiseen, auktoriteetteihin ja eriarvoisuuteen, 2) *individualismi/ kollektiivisuus*-ulottuvuudessa yksilökeskeisyyden ja yhteisöllisyyden välistä tasapainoa, 3) *maskuliinisuus/feminiinisyys*-ulottuvuudessa niin sanottujen kovien ja pehmeiden arvojen sekä kilpailuhenkisyys painottumista ihmissuhteissa ja käyttäytymisessä, 4) *epävarmuuden välttämisen* ulottuvuudessa sitä, miten kulttuurissa siedetään, pyritään välttämään ja hallitsemaan epävarmuutta ja normaalia poikkeavia ilmiöitä ja 5) *pitkän aikavälin/ lyhyen aikavälin orientaation* ulottuvuudessa sitä, painottuuko kulttuurissa pitkälle tulevaisuuteen suuntautuvat pyrkimykset, vai ajankohtaiset ja lähitulevaisuuden tavoitteet sekä historialliset perinteet.<sup>31</sup> Hofsteden määrittämät ulottuvuudet eivät välttämättä suoraan sovellu kansallisen tiedustelukulttuurin analysointiin, mutta tarjoavat kuitenkin yhden esimerkin siitä, millaisia tutkimuskohteita kansallisen tason kulttuurista voidaan erottaa. Tiedustelun näkökulmasta voisi olla mielenkiintoista pohtia esimerkiksi sitä, miten kyseiset kansallisen kulttuurin ulottuvuudet vaikuttavat ja ilmenevät kansallisessa tiedustelukulttuurissa.

Tiedustelukulttuuria on kansallisen tason lisäksi määritelty ja analysoitu usein etenkin organisaatioiden tasolla ja erilaisten organisaatioteorioiden pohjalta. Tiedusteluorganisaatioiden kulttuurin tutkimuksessa on lähtökohtana usein ollut Scheinin tunnettu organisaatiokulttuurin teoria<sup>32</sup>. Scheinin määritelmän mukaan *organisaatiokulttuuri* on jaettujen perusoletusten malli. Perusoletukset ovat tunteiden, havaitsemisen ja ajattelun tapoja, jotka organisaatio on oppinut, kun se on ratkaissut ulkoiseen toimintaympäristöön sopeutumiseen ja sisäiseen yhtenäisyyteen liittyviä ongelmia. Nämä ratkaisut ovat osoittautuneet riittävän toimiviksi opetettaviksi myös uusille jäsenille. Kulttuuri ohjaa organisaation jäsenten välistä vuorovaikutusta ja vaikuttaa siihen, mitä asioita ja tietoa organisaatiossa pidetään tärkeinä. Scheinin teorian mukaan organisaatiokulttuurissa voidaan erottaa kolme keskenään vuorovaikuttavaa tasoa. Syvimmän tason ja kulttuurin perustan muodostavat ihmisen usein tiedostamattomat perusoletukset. Keskimmäisen tason muodostavat uskomukset ja arvot, jotka käytännössä ilmenevät esimerkiksi julkilausuttuina normeina ja toimintastrategioina. Pintatason muodostavat helposti havaittavat artefaktit, kuten käytettävä kieli, organisaatiokaaviot, prosessit ja tuotteet. Monet organisaatiokulttuurin teoriat korostavat, että organisaatiossa vallitsee usein samanaikaisesti toisistaan ainakin jossain määrin poikkeavia alakulttuureja.<sup>33</sup>

Erilaiset käsitykset kulttuurin luonteesta ovat johtaneet siihen, että myös organisaatiokulttuureista on useita toisistaan poikkeavia teorioita. Teoriat voidaan jakaa yleisellä tasolla *funktionaalisiin* ja *tulkinnallisiin* teorioihin. Funktionaaliset teoriat korostavat organisaation tehtävää ja hallintaa sekä sitä, että kulttuuria voidaan manipuloida. Tulkinnallisten teorioiden

---

<sup>30</sup> Hofstede (2010), s. 3-26, 516.

<sup>31</sup> Hofstede (2010), s. 53-296.

<sup>32</sup> Ks. esim. Stout (2017), s. 379.

<sup>33</sup> Reiman *ym.* (2008), s. 10–11.

den mukaan kulttuuri on kuitenkin monimutkainen ilmiö, jonka manipuloiminen on vaikeaa. Tulkinnalliset teoriat korostavat kulttuuria sosiaalisessa vuorovaikutuksessa syntyneenä merkitysjärjestelmänä. Funktionaalisten teorioiden mukaan organisaatioilla on kulttuuri, kun taas tulkinnallisten teorioiden mukaan organisaatio on kulttuuri.<sup>34</sup> Myös tiedusteluorganisaatioiden organisaatiokulttuurit voidaan luonnollisesti ymmärtää ja määritellä useiden eri teorioiden mukaisesti, eikä yhtä oikeaa määritelmää ja lähestymistapaa ole olemassa.

Yleisesti voidaan todeta, että kulttuuri on laaja-alainen termi ja sitä käytetään monissa eri yhteyksissä. Termin laaja-alaisuus kuitenkin heikentää käsitteen analyttistä voimaa ja siten sen käyttökelpoisuutta tieteellisen tutkimuksen työkaluna. Esimerkiksi antropologiassa käsitteen käyttö on sen laajuudesta ja vaikeudesta johtuen vähentynyt, mutta joillakin muilla tieteenaloilla sen käyttö on puolestaan lisääntynyt.<sup>35</sup> Kulttuurin käsite on viimeisten vuosikymmenten aikana levinnyt laajasti esimerkiksi yhteiskuntatieteisiin. Käsite on kuitenkin ollut monessa suhteessa kiistanalainen: miten kulttuurin käsite voidaan operationalisoida ja mikä on sen merkitys ihmisen käyttäytymistä selittävänä tekijänä. Selittävän mallin asemesta kulttuuria pidetäänkin usein kontekstina, jonka avulla ihmisten toimintaa voidaan, ei niinkään selittää, vaan ymmärtää.<sup>36</sup> Käsitteet kulttuurin käsitteen kuvaaman ilmiön luonteesta voivat perustua erilaisiin tieteenfilosofisiin ja teoreettisiin perusoletuksiin. Näin ollen tiedustelututkimuksen perusoletukset vaikuttavat oleellisesti siihen, miten kulttuuri ymmärretään ja mitä sillä tarkoitetaan tiedustelututkimuksen viitekehyksessä. Ymmärryksen lähtökohdaksi voidaan ottaa edellä kuvatut esimerkit siitä, mitä kulttuurilla voidaan tarkoittaa yleisellä, kansallisella ja organisaatiokulttuurin tasolla.

## Tiedustelukulttuurin käsitteen alkuperä ja teoreettinen tausta

### *Tiedustelukulttuurin käsitteen ja tutkimuksen tieteenfilosofinen ja teoreettinen tausta*

Tiedustelututkimus on monitieteinen tutkimusala, minkä seurauksena tutkimuksessa vaikuttavat monen eri tieteenalan tutkimustraditiot, ja sen teoreettiset viitekehykset ovat usein peräisin muilta tieteenaloilta.<sup>37</sup> Tiedustelututkimuksessa yhdistyviä perinteisempiä tieteenaloja ovat etenkin politiikan tutkimus ja historian tutkimus, mutta se sisältää myös esimerkiksi antropologian, sosiologian, psykologian, hallintotieteiden, oikeustieteiden ja strategian tutkimuksen elementtejä.<sup>38</sup> Tiedustelun tieteellistä tutkimusta ovatkin leimanneet useat tieteenfilosofiset näkökulmat ja avoimuus erilaisille käsitteellisille lähestymistavoille.<sup>39</sup> Tiedustelututkimuksessa painottuu kuitenkin erityisesti yhteiskuntatieteellinen tutkimustraditio.<sup>40</sup> Tämän ilmenee selvästi esimerkiksi käsityksissä, joiden mukaan tiedustelun teoriat voivat olla luonteeltaan kuvailevia, selittäviä, ennustavia tai normatiivisia.<sup>41</sup> Tämä ilmentää hyvin tiedustelututkimuksen luonnetta, jossa yhdistyvät useiden eri tieteenalojen tieteenfilosofiset

<sup>34</sup> Reiman *ym.* (2008), s. 12–13.

<sup>35</sup> Monitieteisen humanistisen termityöehänkkeen kokousmuistio 14112018, *Tieteen termipankki* (2020)

<sup>36</sup> Duyvesteyn (2011), s. 521.

<sup>37</sup> Eriksson (2018), s. 553; Svendsen (2009), s. 705.

<sup>38</sup> Hughes (2008), s. 843; Johnson & Shelton (2013), s. 109–110; Marrin (2016), s. 267, 278; Svendsen (2009), s. 705.

<sup>39</sup> Scott & Jackson (2004), s. 139.

<sup>40</sup> Phythian (2014), s. 33.

<sup>41</sup> Marrin (2018), s. 479, 481.



ja teoreettiset näkökulmat sekä yhteiskuntatieteille tyypillinen pyrkimys sekä ilmiöiden selittämiseen että ymmärtämiseen.<sup>42</sup>

Tiedustelun tutkimuksessa ei ole onnistuttu kehittämään yleisesti hyväksytyjä tiedustelun määritelmiä tai teorioita.<sup>43</sup> Tiedustelun teorian kehittyminen on kytkeytynyt erityisesti debattiin tiedustelun määrittelystä ja sen vaikeudesta. Tiedustelututkimuksen teoreettinen perusta on siten heikompi kuin monella vakiintuneemmalla tieteenalalla, vaikka teorioiden kehittämisessä onkin tapahtunut edistystä. Kehityksestä huolimatta tiedustelun tutkimus tulee jatkossakin perustumaan useisiin erilaisiin teoreettisiin lähtökohtiin.<sup>44</sup> Lisäksi on esitetty kysymys myös siitä, missä määrin tiedustelu ja sen tutkimus ylipäätään voidaan teoretisoida, esimerkiksi yhteiskuntatieteiden tavoitteiden ja menetelmien mukaisesti.<sup>45</sup> Tiedustelun teorian kehittyminen voisi kuitenkin edistää myös käytännön tiedustelutoiminnan kehittymistä.<sup>46</sup> Kun tiedustelu kehittää toimintaansa, se hakee käsitteellistä pohjaa teorioista. Tiedemaailmassa kehitetyillä käsitteillä onkin taipumus siirtyä myös tiedustelijoiden käyttöön.<sup>47</sup> Tiedustelukulttuurin käsitteellisen perustan vahvistuminen voisi näin ollen välillisesti vaikuttaa positiivisesti myös itse tiedustelun ja etenkin sen toimintaedellytysten kehittymiseen.

Tiedustelututkimuksen yleisen luonteen mukaisesti myös tiedustelukulttuurin tutkimuksessa yhdistyvät monet toisistaan poikkeavat tieteenfilosofiset ja teoreettiset lähestymistavat, jotka perustuvat erilaisiin ontologisiin ja epistemologisiin näkemyksiin. Tiedustelukulttuuria ei voida ymmärtää ilman näiden perusoletusten ymmärtämistä.<sup>48</sup> Tiedustelututkimuksen tieteenfilosofisissa lähtökohdissa on voimakkaasti painottunut etenkin realismin ja positivismin mukaiset suuntaukset verrattuna interpretivistisiin, konstruktivistisiin ja kulttuuritutkimuksen suuntauksiin. Perinteisesti valtiokeskeinen tiedustelututkimus on ottanut vaikutteita erityisesti realismin koulukunnan hallitsemasta kansainvälisten suhteiden tutkimuksesta. Painotusten seurauksena tiedustelututkimuksessa ovat korostuneet positivistiset teoriat, jotka painottavat havainnointia, mittaamista, ennakoimista, kontrollia ja ongelmaratkaisua.<sup>49</sup>

---

<sup>42</sup> Tieteellisen tutkimuksen perustavaa laatua olevia lähtökohtia ovat niin sanotut tieteenfilosofiset perusoletukset: *ontologia* tarkastelee todellisuuden ja tutkittavan ilmiön luonnetta, *epistemologia* tiedon luonnetta ja muodostamista, *logiikka* todistamisen ja kausaalisuhteiden periaatteita ja *teleologia* tutkimuksen tarkoituksia ja päämääriä (Hirsjärvi ym. (2016), s. 129–131). Erilaisten tieteenfilosofisten lähtökohtien ympärille on eri tieteenaloilla muodostunut toisistaan poikkeavia tieteellisiä traditioita, koulukuntia ja teorioita. Niinluodon mukaan tieteiden joukossa niin kutsutut reaalitieteet ovat tieteitä, jotka pyrkivät kuvaamaan maailmassa vallitsevia tosiseikkoja empiirisen tutkimuksen avulla. Reaalitieteet luokitellaan yleensä luonnontieteisiin, humanistisiin tieteisiin eli kulttuuritieteisiin ja yhteiskuntatieteisiin (Niiniluoto (2003), s. 117). Yleisen käsityksen mukaan luonnontieteiden tehtävänä on ilmiöiden *selittäminen* yleisillä laeilla ja kulttuuritieteiden tavoitteena on tapausten *ymmärtäminen* (Haaparanta & Niiniluoto (2016), s. 125–127). Yhteiskuntatieteet pyrkivät päämääriinsä yhdistämällä sekä luonnontieteiden että humanististen tieteiden tavoitteita ja menetelmiä. Yhteiskuntatieteillä on yhtäältä tarve kulttuurin *ymmärtämiseen* ja toisaalta *selittävien* säännönmukaisuuksien etsimiselle, esimerkiksi politiikan ennustettavuuden lisäämiseksi (Mikkeli & Pakkasvirta (2007), s. 40–45). Yleisesti hyväksytyä käsitystä siitä, missä määrin yhteiskunnassa ilmenee luonnonlakeihin verrattavissa olevia säännönmukaisuuksia, ei kuitenkaan ole olemassa (Niiniluoto (2003), s. 126).

<sup>43</sup> Gentry (2016), s. 465.

<sup>44</sup> Marrin (2016), s. 270, 279; (2018), s. 479–481.

<sup>45</sup> Warner (2012), s. 167.

<sup>46</sup> Gill & Phythian (2018), s. 468.

<sup>47</sup> Marrin (2007b), 831; (2018), s. 482.

<sup>48</sup> Copeland (2015), s. lxxxix, cccvii–cccxi.

<sup>49</sup> Bean (2013), s. 506–508; (2018), s. 496, 529; Gill & Phythian (2018), s. 469.

Tiedustelututkimuksessa onkin esitetty näkemyksiä, joiden mukaan sen tulisi laajentaa teoreettista perustaansa humanistisempiin tutkimussuuntauksiin. *Kriittisen tiedustelututkimuksen* sateenvarjotermiin alle voitaisiin yhdistää esimerkiksi konstruktivismiin, kulttuurintutkimuksen ja kriittisen teorian sekä diskurssi- ja turvallistamisteorian mukaisia teoreettisia suuntauksia. Tämä herättäisi keskustelua hallitsevan tietoa painottavan ontologian ja vähemmälle huomiolle jääneen kulttuurisia tekijöitä painottavan ontologian välille.<sup>50</sup> Toisaalta on puolustettu perinteistä näkemystä siitä, että tiedustelututkimuksen epistemologinen perusta on realismissa, ja konstruktivismiin hyödyllisyyteen tiedustelun viitekehyksessä on siten suhtauduttu myös kriittisesti.<sup>51</sup> Tiedustelukulttuurin tutkimus kuitenkin osoittaa konstruktivistisen lähestymistavan tarpeellisuuden myös tiedustelututkimukselle.<sup>52</sup>

Tiedustelun kulttuuristen näkökulmien tutkimus on alkuvaiheessa, ja sitä käsittelevää tutkimuskirjallisuutta on vasta vähän. Tiedustelukulttuurin tutkimuksen teoreettista perustaa onkin pidetty varsin heikkona. Olemassa oleva tutkimus sisältää vaihtelevasti sekä perinteisiä että uudempia kulttuurisia lähestymistapoja. Tiedustelukulttuurin tutkimuksen teoreettinen perusta on pitkälti peräisin strategisen kulttuurin tutkimuksesta, joka painottaa etenkin johtamista ja organisaatiokulttuuria. Vaikka tiedustelukulttuurin tutkimus rinnastuu strategisen kulttuurin tutkimuksen kanssa samalle tasolle, eivät strategisen kulttuurin lähestymistavat kuitenkaan kaikilta osin sovellu tiedustelukulttuurin tutkimukseen. Leslie Copelandin mukaan tiedustelukulttuurin tutkimus edellyttääkin jatkossa monitieteistä lähestymistapaa ja kulttuuritutkimuksen teorioiden soveltamista, mikä on jo tapahtunut esimerkiksi kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa ja turvallisuustutkimuksessa.<sup>53</sup>

### *Poliittinen kulttuuri*

Tiedustelukulttuurin tutkimuksessa kulttuurin käsitettä on usein käytetty suoraan muilta tieteenaloilta lainattuna, eikä sitä ole pyritty määrittelemään tiedustelututkimuksen viitekehyksessä.<sup>54</sup> Tiedustelukulttuurin käsitteellinen alkuperä on etenkin poliittisen kulttuurin ja strategisen kulttuurin käsitteissä, ja tiedustelukulttuuri voidaan edelleen nähdä osana laajempaa poliittista kulttuuria.<sup>55</sup> Tiedustelukulttuurin tutkimuksessa sovellettava laajempi poliittisen kulttuurin käsite on sovellus vielä laajemmasta kulttuurin käsitteestä. Käsitteellinen alkuperä sekä kulttuurin tutkimuksen erilaiset tieteenfilosofiset ja teoreettiset suuntauksukset on huomioitava, mutta niiden ei tule antaa tarpeettoman paljon vaikeuttaa tiedustelukulttuurin määrittelyä ja tutkimusta. Tiedustelukulttuurin tutkimuksessa voidaan pyrkiä hyödyntämään sen suhteellisen kapeaa ja rajattua tutkimusaluetta, mikä voi mahdollistaa kulttuurin ymmärtämisen tavalla, joka palvelee juuri tiedustelukulttuurin tutkimusta.<sup>56</sup>

Poliittisen kulttuurin käsite on kehittynyt kahden koulukunnan kautta. Poliittisen kulttuurin tutkimuksen alku ja käsitteellinen perusta pohjautuvat etenkin Gabriel Almondin 1950-lu-

---

<sup>50</sup> Bean (2013), s. 496–518; (2018), s. 536.

<sup>51</sup> Lillbacka (2013), s. 304–305.

<sup>52</sup> Copeland (2015), s. cccxcvii.

<sup>53</sup> Copeland (2015), Passim.

<sup>54</sup> Dumitru (2014), s. 573.

<sup>55</sup> Phythian (2014), s. 34.

<sup>56</sup> Welch (2013), s. 24.

vun tutkimuksiin ja hänen mukaansa nimettyyn almondilaiseen koulukuntaan, jonka periaatteita sovelletaan edelleen politiikan tutkimuksessa. Almondilaisen koulukunnan mukaan poliittista kulttuuria voitiin tarkastella erillään yleisestä kulttuurista. Poliittinen kulttuuri oli ilmiö, joka voitiin operationalisoida, mitata ja nähdä ainakin osittain itsenäisenä muuttujana. Mittaaminen perustui etenkin asenteita ja käsityksiä mittaaviin kyselyihin. Nopeasti vaihtelevaan julkiseen mielipiteeseen verrattuna kulttuurissa oli kuitenkin kysymys pitkäkestoisemmista, laajemmista ja syvemmistä arvoista ja käsityksistä. Poliittinen kulttuuri nähtiin *mallina poliittista toimintaa koskevista taipumuksista* (*”a particular pattern of orientations to political action”*). Almondilainen positivistinen koulukunta korostaa poliittisen kulttuurin määrittelyä ja operationalisointia tavalla, joka painottaa ilmiötä selittämään pyrkiviä kausaaliteorioita ja kvantitatiivisia tutkimusmenetelmiä, kuten mielipiteitä ja käsityksiä mittaamaan pyrkiviä kyselyjä.<sup>57</sup>

Kulttuurin merkitystä politiikan tuloksia selittävä tekijänä on kuitenkin myös kritisoitu. Samanlaiset kulttuuriset lähtökohdat voivat tuottaa erilaisia lopputuloksia, josta esimerkkinä voidaan mainita erot brittiläisessä ja amerikkalaisessa tiedustelussa. Almondilaisen positivistisen suuntauksen vastavoimana kehittyikin interpretivististä suuntausta edustava, antropologi Clifford Geertzin mukaan nimetty geertziläinen koulukunta. Geertziläinen koulukunta korostaa poliittisen kulttuurin laajaa ja suhteellisen väljää määritelmää, mikä heikentää sen käyttökelpoisuutta poliittisia rakenteita selittävänä tekijänä. Geertziläinen koulukunnan mukaan poliittisen kulttuurin tutkimuksen pyrkimyksenä ei olekaan selittävien tekijöiden määrittäminen, vaan kulttuurin kuvaaminen ja tulkinnan avulla hahmotettavien merkitysten ymmärtäminen. Kulttuuri ei ole voima, johon sosiaaliset tapahtumat, käyttäytyminen, instituutiot ja prosessit kausaalisesti yhdistyvät, vaan pikemminkin viitekehys tai *konteksti*, jossa ne voidaan kuvata ja ymmärtää. Poliittista kulttuuria voidaan näin ollen tutkia myös kvalitatiivisesti ilman kyselyihin perustuvaa aineistoa. Geertziläinen koulukunta korostaa kulttuurin semioottista ja hermeneuttista luonnetta.<sup>58</sup>

Poliittisen kulttuurin käsite voidaan siis ymmärtää sekä positivistisesta että interpretivistisestä näkökulmasta. Kulttuuri voidaan nähdä tiettyjä poliittisia tuloksia selittävänä tekijänä: miten tietynlaisesta kulttuurista seuraa tietynlaista politiikkaa. Interpretivistinen näkemys välttää selittäviä malleja ja esittää kulttuurin tulkinnanvaraisena kontekstina. Molemmat näkökulmat ovat sovellettavissa myös strategisen kulttuurin ja tiedustelukulttuurin käsitteisiin. Esimerkiksi tiedustelukulttuuri voidaan nähdä yhtäältä tiedustelua selittävänä tekijänä ja toisaalta voidaan pohtia tiedusteluun liittyviä merkityksiä. Kulttuurin käsitteen ristiriitaista taustaa ei voida unohtaa, mutta käsitteen rajaaminen tiedustelukulttuurin tarkastelun viitekehukseen voi tarjota mahdollisuuksia käyttää käsitettä uudella tavalla. Kulttuurin käsitteen määrittelyn tiedustelun viitekehyksessä ei välttämättä tarvitse alkaa ensin yleisen kulttuurin, sitten poliittisen kulttuurin ja lopulta tiedustelukulttuurin määrittelyllä. Tiedustelututkimuksessa kulttuurin käsitettä voidaanankin lähestyä ”alhaalta ylöspäin”. Tiedustelukulttuurin yhteydessä kulttuurin käsitettä sovelletaan pienemmällä ja tarkemmin rajatulla alueella, mitä voidaan pitää etuna ja mahdollisuutena tiedustelukulttuurin määrittelylle tiedustelututkimuksen viitekehyksessä.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Welch (2013), s. 14–17.

<sup>58</sup> Welch (2013), s. 16–20.

<sup>59</sup> Welch (2013), s. 20–23.

## *Strateginen kulttuuri*

Poliittisen kulttuurin ohella myös strategista kulttuuria pidetään usein tiedustelukulttuurin lähtökohtana,<sup>60</sup> ja tiedustelukulttuuria onkin usein määritelty strategisen kulttuurin määrittelyn pohjalta.<sup>61</sup> Strategisen kulttuurin määritelmät puolestaan perustuvat pitkälti poliittiseen kulttuurin käsitteeseen,<sup>62</sup> joten tiedustelukulttuuri, strateginen kulttuuri ja poliittinen kulttuuri voidaan nähdä osittain päällekkäisinä ilmiöinä.<sup>63</sup>

Strategisen kulttuurin käsite on peräisin Jack Snyderin vuoden 1977 tutkimuksesta, jossa erilaisista kulttuurisista tekijöistä etsittiin syitä Yhdysvaltojen ja Neuvostoliiton erilaisille ydinasestrategioille.<sup>64</sup> Snyderin määritelmää mukailien strateginen kulttuuri muodostuu *kansallisen strategisen yhteisön omaksumista käsityksistä ja käyttäytymismalleista*.<sup>65</sup> Strategisen kulttuurin käsite on sittemmin laajentunut tarkoittamaan huomattavasti laajempaa aluetta. Strategisen kulttuurin määritelmät vaihtelevat, mutta yleensä ne käsittelevät kulttuuristen ja ajatuksellisten tekijöiden vaikutusta strategisiin valintoihin.<sup>66</sup> Strategisen kulttuurin käsitettä on käytetty 1980-luvulta alkaen selittämään, miten valtiot muotoilevat kansallisia turvallisuusstrategioitaan.<sup>67</sup> Nykyisin sen avulla pyritään selittämään valtioiden yleistä suhtautumista sotaan ja rauhaan sekä valtioiden toimintaa kansainvälisessä järjestelmässä.<sup>68</sup>

Poliittisen kulttuurin tavoin myös strategisen kulttuurin tutkimuksessa on erotettavissa kaksi erilaista teoreettisiin lähtökohtiin perustuvaa koulukuntaa. Toisen koulukunnan mukaan käyttäytymistä voidaan tarkastella kulttuurista erotettavana ja mitattavissa olevana ilmiönä, ja käyttäytymisen ja kulttuurin välillä vallitsee kausaalinen suhde. Esimerkiksi strategista päätöstä voidaan selittää kulttuurisilla tekijöillä. Toisen koulukunnan mukaan käyttäytymistä ja kulttuuria ei voida erottaa toisistaan. Kulttuuri on konteksti, joka auttaa ymmärtämään päätöksiä ja toimintaa sekä antaa viitteitä yleisistä kehityssuunnista. Kulttuuri ei kuitenkaan selitä päätöksiä, eikä sen avulla voida ennustaa tulevaa toimintaa. Koulukuntien väliset erot vastaavat kansainvälisten suhteiden selittävän (rationalistisen) ja ymmärtävän (reflektivistisen) koulukunnan välistä eroa, ja joiden välimaastoon konstruktivistinen koulukunta asemoituu.<sup>69</sup> Koulukuntien välinen ero vastaa pääpiirteittäin myös poliittisen kulttuurin almondilaisen ja geertziläisen koulukunnan välistä eroa.

Suhteellisen ajankohtaista käsitystä strategisesta kulttuurista tiedustelututkimuksen viitekehityksessä edustaa Isabelle Duyvesteynin muotoilema tiivistys, jonka mukaan strateginen kulttuuri muodostuu useiden eri tekijöiden yhteisvaikutuksena. Näitä tekijöitä ovat muun muassa maantiede, ilmasto, historia, myytit, symbolit, poliittinen rakenne, resurssit, organi-

---

<sup>60</sup> Copeland (2015), s. lxxvi.

<sup>61</sup> Bar-Joseph & McDermott (2010), s. 361.

<sup>62</sup> Davies (2009), s. 17.

<sup>63</sup> Copeland (2015), s. cclviii.

<sup>64</sup> Copeland (2015), s. lxxviii–lxxix.

<sup>65</sup> Duyvesteyn (2011), s. 521–522. “The sum total of ideas, conditioned emotional responses, and patterns of habitual behaviour that members of a national strategic community have acquired through instruction or imitation”.

<sup>66</sup> Copeland (2015), s. lxxviii–lxxix.

<sup>67</sup> Bar-Joseph & McDermott (2010), s. 361.

<sup>68</sup> Copeland (2015), s. xxiv.

<sup>69</sup> Copeland (2015), s. lxxv–lxxvi.

saatioiden luonne, toimintaa ohjaavat normit ja asiakirjat sekä käsitykset teknologisen kehityksen vaikutuksista. Strateginen kulttuuri muodostuu eliitin, poliittisten instituutioiden, julkisen mielipiteen, populaarikulttuurin ja kansalaisyhteiskunnan piirissä.<sup>70</sup>

Tiedustelukulttuurilla on sekä eroja että yhtäläisyyksiä strategisen kulttuurin kanssa. Tiedustelukulttuuri on yleisesti ottaen vaikeampi hahmottaa kuin strateginen kulttuuri. Lisäksi tiedustelukulttuurissa yhteiskunnallisen tason merkitys on suurempi kuin strategisessa kulttuurissa.<sup>71</sup> Tiedustelukulttuuri tarkastelee näin ollen strategista kulttuuria laajempaa kokonaisuutta. Strateginen kulttuuri painottaa poliittista ja ammatillista eliittiä strategisena yhteisönä, mutta tiedustelukulttuuri huomioi laajemmin koko kansalaisyhteiskunnan, ja on siten kiinteämpi osa koko poliittista kulttuuria.<sup>72</sup>

### *Tiedustelukulttuurin muita lähikäsitteitä*

Tiedustelukulttuurin käsitteellä on liittymäpintoja useisiin lähikäsitteisiin ja niihin viittaaviin ilmiöihin. Esimerkiksi *tiedusteluidentiteetin* (*intelligence identity*) käsitettä on käytetty kuvaamaan samankaltaisia ilmiöitä tiedustelukulttuurin käsitteen kanssa.<sup>73</sup> Michael Turnerin tutkimuksessa tiedusteluidentiteetin perustan muodostivat tiedustelun käyttöä koskevat normit, jotka yhdessä muodostivat ”erityisen tiedusteluidentiteetin”.<sup>74</sup> Tiedusteluidentiteetin käsitteen käyttö tiedustelututkimuksessa ei ole vakiintunut, ja sitä on käytetty varsin vähän verrattuna tiedustelukulttuurin käsitteeseen, jolla yleensä viitataan normeja huomattavasti laajempaan kokonaisuuteen.

Tiedustelukulttuuri on tiedustelun viitekehysessä koettu myös haastavana käsitteenä. Esimerkiksi Matthew Crosstonin mukaan kulttuurilla on oma vaikutuksensa valtion tiedusteluun, mutta se ei ole pääasiainen tekijä, jonka perusteella voidaan selittää muiden valtioiden tiedustelua ja niiden välisiä eroja. Crosstonin mielestä strategisen tiedustelun *olosuhteet* (*conditions*) olisikin usein kuvaavampi käsite ja määräävämpi tekijä kuin strategisen tiedustelun kulttuuri. Strategisen tiedustelun olosuhteet muodostuvat muun muassa kansallisista turvallisuusintresseistä, joiden taustalla ovat poliittiset ja taloudelliset tekijät. Intressien ja taustatekijöiden muuttuessa muuttuvat myös strategisen tiedustelun olosuhteet.<sup>75</sup> Crosstonin analyysissä kulttuuri voidaan kuitenkin edelleen tulkita yleisten kulttuurin määritelmien mukaisena ilmiönä, ja strategisen tiedustelun olosuhteet puolestaan kulttuuriin vaikuttavina tekijöinä. Kulttuurin ja siihen vaikuttavien tekijöiden erottaminen toisistaan on kuitenkin vaikeaa ja usein kysymys on pikemminkin näkökulman valinnasta, eikä tekijöiden erotte-  
lusta.

Poliittisen ja strategisen kulttuurin lisäksi tiedustelukulttuuri on joskus sisällytetty laajempaan *turvallisuuskulttuuriin*, joka käsitteenä viittaa tiedustelukulttuurin tavoin kansalliseen

---

<sup>70</sup> Duyvesteyn (2011), s. 524.

<sup>71</sup> Copeland (2015), s. xviii, li, lxxxviii.

<sup>72</sup> Phythian (2014), s. 34.

<sup>73</sup> Copeland (2015), s. lxiv.

<sup>74</sup> Turner (2004), s. 42.

<sup>75</sup> Crosston (2016), s. 111–127.

turvallisuuteen, uhkiin, riskeihin ja intresseihin.<sup>76</sup> Turvallisuuskulttuurin käsitteessä on kuitenkin erilaiset käsitteelliset painotukset ja rajaukset. Esimerkkinä tiedustelukulttuurin lähikäsitteistä voidaan lisäksi mainita vaikkapa valtion *päätöksentekokulttuuri*, joka vaikuttaa oleellisesti esimerkiksi siihen, miten hyvin tiedustelu kyetään kytkemään osaksi poliittisia prosesseja<sup>77</sup>. Tiedustelukulttuurilla on useita lähikäsitteitä, jotka viittaavat osittain samoihin ilmiöihin. Eri ilmiöiden tarkastelun asemesta tietyn käsitteen ja käsitejärjestelmän valinnassa on usein kysymys näkökulman, rajauksen, käsitteellisen painotuksen ja asiayhteyden valinnasta.

## Tiedustelukulttuurin käsite tiedustelututkimuksessa

### *Tiedustelukulttuurin tutkimuksen lyhyt historia*

Tiedustelun kulttuuristen piirteiden tutkimus ja tiedustelukulttuurin käsitteen käyttö on suhteellisen nuorta. Philip Daviesin mukaan ajatuksen kansallisesta tiedustelun kulttuurista esitti ensimmäisenä H. Bradford Westerfield vuonna 1997, mutta Westerfieldin näkemykset saivat tuolloin vain vähän huomiota osakseen. Philip Murphy käytti vuonna 2002 *tiedustelukulttuurin* käsitettä tutkiessaan brittiläistä tiedustelua osana Kansainyhteisöä, ja Philip Davies käytti sitä itse vuonna 2004 käsitellessään kulttuurin vaikutusta tiedustelun epäonnistumisiin Yhdysvalloissa ja Britanniassa. Davies tarkasteli tutkimuksessaan tiedusteluorganisaatioita ja sovelsi siinä organisaatiokulttuurin teoriaa. Oman ideansa tiedustelun kulttuurisesta olemuksesta esitti Michael Turner vuonna 2004. Turner pyrki tutkimuksessaan luonnehtimaan erityistä yhdysvaltalaisista *tiedusteluidentiteettiä*. Turner sovelsi tarkastelussaan strategisen kulttuurin kuvausta tiedustelun normeihin, jotka hänen mukaansa muodostivat kyseisen tiedusteluidentiteetin.<sup>78</sup>

Duyvesteynin mukaan Adda Bozeman huomautti kuitenkin jo vuonna 1976, ettei paikallisten arvojen, käsitysten, perinteiden ja muiden *henkisten rakenteiden* vaikutusta sodankäyntiin oltu tutkittu riittävästi,<sup>79</sup> mikä viittaa vahvasti juuri sodankäynnin kulttuuristen tekijöiden huomioon. Myös Bar-Josephin ja McDermottin mukaan tiedustelun kulttuurisiin piirteisiin viittaavia ajatuksia esiintyi jo 1970-luvulla, kun Yhdysvalloissa tutkittiin CIA:n yleistä *ilmapiiriä*. Yleisten *kulttuuristen tekijöiden* vaikutusta tiedusteluun tarkasteltiin myös 1990-luvun tutkimuksissa.<sup>80</sup> Tiedustelututkimuksessa Snyderin ajatukset strategisesta kulttuurista saivat vain vähän huomiota vuoteen 2011 asti muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta.<sup>81</sup>

Tiedustelukulttuuriin sisältyviä tekijöitä on siis tutkittu tiedustelututkimuksessa jo ennen kuin termi *tiedustelukulttuuri* otettiin eksplisiittisesti käyttöön.<sup>82</sup> Tutkimus varsinaisen tiedustelukulttuurin vaikutuksesta tiedusteluun ja tiedusteluorganisaatioiden toimintaan on lisääntynyt vasta 2000-luvulla.<sup>83</sup>

<sup>76</sup> Dumitru (2014), s. 574.

<sup>77</sup> Marrin (2007a), s. 401.

<sup>78</sup> Davies (2012), s. 13–14.

<sup>79</sup> Duyvesteyn (2011), s. 521.

<sup>80</sup> Bar-Joseph & McDermott (2010), s. 361.

<sup>81</sup> Duyvesteyn (2011), s. 521–522.

<sup>82</sup> Davies (2012), s. 2–3.

<sup>83</sup> Bar-Joseph & McDermott (2010), s. 361.

Tiedustelukulttuurin käsitettä on käytetty useassa eri merkityksessä, eikä sille ole olemassa yhtä yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Tiedustelukulttuurin määritelmät vaihtelevat tutkimuksen tyypistä, perusoletuksista ja tarkastelun tasosta riippuen.<sup>84</sup> Kulttuurin käsite voidaan ymmärtää monessa eri laajuudessa, mutta kansallisen tiedustelukulttuurin viitekehyksessä se on ymmärrettävä laajassa merkityksessä.<sup>85</sup> Erikseen on syytä korostaa, että tiedustelun määrittely on osa tiedustelukulttuuria, eikä sitä siten voida etukäteen määritellä ja käyttää tämän jälkeen tiedustelukulttuurin määrittelyn perustana.<sup>86</sup>

Tiedustelukulttuurin käsitteen käyttötavat voidaan jakaa kahteen eri tyyppiin. *Normatiivisten* näkökulmien perusteella tiedustelukulttuuri on ilmiö, jota ei välttämättä ole lainkaan olemassa, mutta joka voidaan luoda ja jota voidaan tietoisesti manipuloida. Valtiolla ei siten välttämättä ole tunnistettavaa tiedustelukulttuuria lainkaan. Valtiolta voi puuttua tiedustelun instituutiot, tai kansalaiset eivät ymmärrä tiedustelua tai anna tukea ja hyväksyntää sen toiminnalle. Täten valtiolta voi puuttua tiedustelukulttuuri, vaikka sillä olisikin tiedustelun instituutioita, jos kansalaiset eivät hyväksy niiden toimintaa. Ensimmäisen tyyppin mukaiset käsitykset sisältävät normatiivisen ajatuksen siitä, millainen tiedustelukulttuurin pitäisi olla. Sen yhteydessä mainitaan usein tiedustelu länsimaalaisissa demokraattisissa yhteiskunnissa. Valtiollisten toimijoiden lisäksi myös ei-valtiollisilla toimijoilla voi olla tiedustelukulttuuri.<sup>87</sup>

Tiedustelukulttuurin käsitteen *analyttiset* käyttötavat lähtevät oletuksesta, että tiedustelukulttuuri on joka tapauksessa olemassa ainakin jossain muodossa. Määritelmässä painottuu kulttuurin sisältö: tiedustelukulttuuri on kokonaisuus, joka muodostuu symboleista, asenteista, normeista, oletuksista, uskomuksista, käsityksistä ja odotuksista, jotka kohdistuvat tiedusteluun kansallisella tai organisatorisella tasolla. Analyttisten määritelmien merkittävin ero normatiivisiin määritelmiin verrattuna on se, että jo pelkkä tietoisuus tiedustelun olemassaolosta ilmiönä luo tiedustelukulttuurin. Tiedustelukulttuurin olemassaolo ei näin ollen edellytä esimerkiksi omaa tiedustelujärjestelmää tai edes pyrkimystä sellaisen kehittämiseksi. Analyttisissä määritelmässä painottuvat yleensä strategisen kulttuurin lähtökohdat ja valtiotasoa alempi organisaatiokulttuurin taso.<sup>88</sup>

Copelandin mukaan tiedustelukulttuurin käsite on epämääräinen, mutta tiivistää sen tarkoittamaan jaettuja koodeja tai jaettujen merkitysten järjestelmää,<sup>89</sup> millä on yhteisiä piirteitä esimerkiksi antropologiassa sovellettujen käsitysten kanssa. Bar-Josephin ja McDermottin mielestä tiedustelukulttuuri sisältää psykologisiin tekijöihin perustuvat ajattelu- ja toimintatavat,<sup>90</sup> mitkä puolestaan viittaavat esimerkiksi Scheinin organisaatioteorian mukaisiin syviin perusoletuksiin. Dumitrin mukaan tiedustelukulttuuriin sisältyvät tiedusteluun liittyvät implisiittiset ja eksplisiittiset käsitykset, jotka heijastuvat asenteisiin ja käyttäytymiseen tiedustelua ja etenkin tiedusteluorganisaatioita kohtaan. Tiedustelukulttuuri viittaa yleensä sii-

<sup>84</sup> Copeland (2015), s. lxi, lxxxix.

<sup>85</sup> Phythian (2014), s. 33.

<sup>86</sup> Copeland (2015), s. lxi.

<sup>87</sup> Copeland (2015), s. lxiii–lxix, xc.

<sup>88</sup> Copeland (2015), s. lxiii–lxxi.

<sup>89</sup> Copeland (2015), s. lxi.

<sup>90</sup> Bar-Joseph & McDermott (2010), s. 361.

hen, miten yhteiskunnan jäsenet kokevat kansallisen turvallisuuden, tiedustelun ja sen toiminnan. Tiedustelukulttuurin yleisemmän tason viitekehys sisältää kaiken, mikä määrittää kansallisen yhteisön ja tiedustelun välisiä suhteita. Suhteet määrittyvät sosiaalisten toimijoiden tietojen, arvojen, asenteiden, käsitysten ja käyttäytymisen perusteella, ja ne voivat heijastaa sekä todellista että ideaalia todellisuutta. Tiedustelukulttuurin holistinen määrittely sisältää siten kaikki tiedusteluun liittyvät näkökulmat ja osa-alueet.<sup>91</sup> Dumitrun käsitykset rinnastuvat näin ollen yleisen tason laajoihin kulttuurin määritelmiin.

Tiedusteluorganisaatioiden organisaatiokulttuurit ovat osa laajempaa kansallista tiedustelukulttuuria. Tiedusteluorganisaation kulttuuri voidaan ymmärtää esimerkiksi samalla tavalla kuin sotilasorganisaation kulttuuri. Tiedusteluorganisaation kulttuuri voi siten olla kokonaisuus käsityksiä, uskomuksia, arvoja ja asenteita, jotka koskevat tiedustelua ja sitä, miten sitä pitäisi toteuttaa. Siihen sisältyvät myös käsitykset siitä, millaisen pitäisi olla tiedustelun suhde ympäristöönsä, mukaan lukien laajempi yhteiskunta, jota tiedusteluorganisaatio palvelee. Organisaatiokulttuuriin sisältyvät myös organisaation sisäiset luonteenpiirteet.<sup>92</sup> Tiedusteluorganisaatioiden kulttuurin tutkimuksessa on usein sovellettu myös Scheinin tunnettua teoriaa.

#### *Tiedustelukulttuurin tarkastelun tasot ja näkökulmat*

Tiedustelukulttuurin tarkastelun laaja viitekehys voidaan hahmottaa toimintaympäristön, sosiaalisten toimijoiden ja niiden välisten vuorovaikutussuhteiden muodostamana kokonaisuutena. Kansallinen tiedusteluyhteisö ja siihen sisältyvät organisaatiot ovat osa laajempaa toimintaympäristöä. Toimintaympäristö muodostuu sosiaalisista toimijoista, niiden keskinäisestä vuorovaikutuksesta sekä kulttuurisesta ilmapiiiristä, jossa tämä vuorovaikutus tapahtuu. Kulttuuriset tekijät vaikuttavat näin ollen tiedusteluyhteisön sisäisiin ja ulkoisiin toimijoihin sekä niiden välisten vuorovaikutussuhteiden luonteeseen.<sup>93</sup> Vuorovaikutussuhteet korostavat yhtäältä sitä, miten kulttuuri vaikuttaa tiedusteluun, ja toisaalta sitä, miten tiedustelu vaikuttaa kulttuuriin<sup>94</sup>.

Tiedustelukulttuurin analysoinnissa voidaan soveltaa strategisen kulttuurin analysoinnin tasoja ja yleisiä näkökulmia ilman, että tehdään pitkälle meneviä oletuksia strategisen kulttuurin ja tiedustelukulttuurin välisestä analogiasta. Strategisen kulttuurin analysoinnin yleisiä näkökulmia ovat olleet: minkä toimijoiden keskuudessa kulttuuri muodostuu, milloin ja miten se muuttuu, miten se välittyy, miten sitä kommunikoidaan ja miten se vaikuttaa. Strategisen kulttuurin yleisiä tarkastelutasoja ovat olleet kansainvälinen ja kansallinen taso sekä organisaatioiden taso, johon sisältyvät myös muut kansallista tasoa alemmat tasot. Tarkastelutasoina voidaan hahmottaa myös yksilöt (johtajat), ryhmät (eliitit), instituutiot (tiedusteluorganisaatiot) ja yhteiskunta (kansalaiset, populaarikulttuuri). Yhtä oikeaa tarkastelun tasoa ei kuitenkaan ole olemassa. Lisäksi tasot ovat osittain päällekkäisiä, eikä niitä voida

---

<sup>91</sup> Dumitru (2014), s. 574.

<sup>92</sup> Arcos & Palacios (2020), s. 72.

<sup>93</sup> de Graaff & Nyce (2016), s. xxxiv–xxxv.

<sup>94</sup> Duyvesteyn (2011), s. 529–530.



selvästi erottaa toisistaan. Tutkimuksen kannalta juuri eri tasoja yhdistävät analyysit voivatkin olla kaikkein hedelmällisimpiä.<sup>95</sup> Kokonaisuutta hahmottavat analyysit korostuvat tiedustelukulttuurin tutkimuksessa, koska sitä pidetään strategista kulttuuria laajempänä ja yhteiskunnallisen tason merkitystä korostavana ilmiönä.

Strategisen kulttuurin analyysitasojen lisäksi tarkastelu voidaan jäsentää erityisesti kansallisen tiedustelukulttuurin kannalta tärkeitä näkökulmia painottaen esimerkiksi seuraavasti: 1) strateginen toimintaympäristö, 2) valtio, 3) organisaatiot ja 4) yhteiskunta. Tarkastelussa valtio ja yhteiskunta on siis ”weberiläisittäin” erotettu toisistaan. Strategisen toimintaympäristön analyysiin sisältyvät muun muassa historialliset kokemukset, maantiede ja uhkakäsitteet sekä kansainvälisen järjestelmän rakenteen ja luonteen vaikutus. Valtion eli hallintojärjestelmän tasolla tarkastelun kohteena voivat olla muun muassa valtion historia, luonne, valta ja poliittiset intressit. Tähän liittyy myös valtion oma sisäinen käsitys kansainvälisen järjestelmän luonteesta. Lisäksi voidaan tarkastella esimerkiksi tiedustelun asemaa ja roolia ulkoisessa ja sisäisessä turvallisuudessa sekä hallinnon muiden tekijöiden, kuten poliittisen ideologian vaikutusta tiedusteluun. Kansallinen ja kansainvälinen ulottuvuus liittyvät toisiinsa strategisen toimintaympäristön kautta. Organisatorisella tasolla tarkastelun kohteena on luonnollisesti organisaatiokulttuuri. Tiedusteluorganisaatiot ja niiden kulttuurit muodostuvat vuorovaikutuksessa toimintaympäristön, muiden tasojen ja esimerkiksi poliittisen kulttuurin kanssa. Yhteiskunnallisen tason tarkasteluun sisältyvät esimerkiksi yhteiskunnan arvot, normit ja poliittinen rakenne, jolloin tarkastellaan etenkin sitä, miten tiedusteluun suhtaudutaan laajemmassa poliittisessä kulttuurissa, ja miten tämä suhtautuminen vaikuttaa tiedusteluun. Yhteiskunnallisella tasolla poliittinen kulttuuri ja tiedustelukulttuuri kohtaavat toisensa.<sup>96</sup>

Tiedustelun ja yhteiskunnan välillä voi ilmetä jännitteitä etenkin demokratiassa. Tiedustelua kohtaan voi kohdistua epäluuloja, missä on usein kyse turvallisuuden ja vapauden tasapainosta yhteiskunnassa. Siihen sisältyvät esimerkiksi tiedustelun avoimuuden ja salaamisen välinen suhde sekä tiedustelun valvonta, joka demokraattisissa yhteiskunnissa on osa toimivaa tiedustelujärjestelmää. Tiedustelun valvonta myös yhdistää valtion ja yhteiskunnan. Avoimuuden ja valvonnan lisääntymisen seurauksena tiedustelusta on tullut aikaisempaa tiiviimpi osa poliittista kulttuuria. Tiedustelukulttuuri ei ole vain poliittisen ja ammatillisen eliitin sisäinen tuote, vaan siihen vaikuttavat myös monet muut toimijat, kuten kansalaiset.<sup>97</sup> Laajassa kokonaisuudessa kansallinen, poliittinen, strateginen ja organisaatiokulttuuri ovat osittain päällekkäisiä kulttuureita.<sup>98</sup>

Kansallinen tiedustelukulttuuri muotoutuu siis usealla eri tasolla, monen eri tekijän yhteisvaikutuksessa ja sitä voidaan tarkastella useasta eri näkökulmasta.<sup>99</sup> Oheiseen taulukkoon on yhdistetty ilmaisuja tiedustelukulttuurin tarkastelutasoista ja toimintaympäristöstä sekä

---

<sup>95</sup> Copeland (2015), s. lxxxvii–xci.

<sup>96</sup> Phythian (2014), s. 35–41.

<sup>97</sup> Phythian (2014), s. 35–41.

<sup>98</sup> Copeland (2015), s. xvi.

<sup>99</sup> Tiedustelukulttuurin tasot voidaan hahmottaa myös muilla tavoilla. Copeland viittaa Beanin neljään näkökulmaan organisaatiokulttuurin ja tiedustelukulttuurin tarkastelussa. Ensimmäinen näkökulma sisältää ”ei-teoreettiset” artefaktit, toinen näkökulma kulttuuria koskevan diskurssin, kolmas näkökulma kulttuuria koskevan teoreettisen diskurssin ja neljäs näkökulma meta-teoreettisen diskurssin teoriasta itsestään (Copeland (2015), s. xvi).

tiedustelukulttuurin elementeistä ja niihin vaikuttavista tekijöistä.<sup>100</sup> Taulukon sisältämät ilmaisut ovat laajoja, jäsentymättömiä ja osin päällekkäisiä, eivätkä ne muodosta selkeää kokonaisuutta. Tämä voi osaltaan tukea väitteitä siitä, että tiedustelukulttuurin teorettinen perusta on heikko, eikä sen analyttiseen tutkimiseen soveltuvaa viitekehystä tai käsitejärjestelmää ole olemassa. Toisaalta edellä mainittuja Copelandin, Phythianin, de Graaffin ja Nycen esittämiä näkökulmia, analyysitasoja ja viitekehyksiä voidaan pitää ainakin alustavina lähtökohtina ja jäsennostapoina kansallisen tiedustelukulttuurin tarkastelussa.

KANSALLISEN TIEDUSTELUKULTTUURIN TARKASTELUTASOJA, ELEMENTTEJÄ JA VAIKUTUSTEKIJÖITÄ	
KANSAINVÄLINEN JÄRJESTELMÄ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kansainvälisen järjestelmän luonne</li> <li>• Tiedustelu-yhteistyön kansainvälinen yhteistyö</li> <li>• Tiedustelun omaksumat ulkomaiset vaikutteet</li> <li>• Tiedustelu-yhteistyön kansainvälinen maine</li> </ul>
VALTIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Historia ja valtion muodostumisen tapa</li> <li>• Kansallisesti merkittävät historialliset tapahtumat</li> <li>• Asema ja rooli kansainvälisessä järjestelmässä</li> <li>• Valtion johdon käsitys kansainvälisen järjestelmän luonteesta (realismi/idealismi/konstruktivismi)</li> <li>• Poliittinen ideologia</li> <li>• Poliittiset ja sotilaalliset intressit</li> <li>• Valtion valta ja yhtenäisyys</li> <li>• Hallintojärjestelmän tyyppi (demokratia/autoritaria)</li> <li>• Uhkien ja mahdollisuuksien tunnistamisen painottuminen toisiinsa nähden</li> <li>• Uhkäkäsitteet (sisäiset/ulkoiset)</li> <li>• Sisäisten ja ulkoisten uhkien painottuminen toisiinsa nähden</li> </ul>
YHTEISKUNTA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salaamisen sekä avoimuuden ja läpinäkyvyyden suhde ja tasapaino tiedustelutoiminnassa</li> <li>• Tiedustelun ja kansalaisten välinen suhde</li> <li>• Tiedustelun ja median välinen suhde</li> <li>• Tiedustelun ja liike-elämän välinen suhde</li> </ul>
ORGANISAATIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poliittinen kulttuuri</li> <li>• Poliittisen järjestelmän rakenne</li> <li>• Yhteiskunnan rakenne ja vakaus</li> <li>• Yhteiskunnan arvot</li> <li>• Yhteiskunnan normit</li> <li>• Turvallisuuden ja vapauden tasapaino</li> <li>• Asenne sotaan ja rauhaan</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiedusteluorganisaation organisaatiokulttuuri</li> <li>• Tiedusteluorganisaation tyyppi (sotilas/siviili)</li> <li>• Tiedusteluorganisaation koko ja rakenne</li> <li>• Tiedusteluorganisaation hallinnon luonne (dogmaattinen/joustava)</li> <li>• Tiedusteluorganisaation henkilöstörakenne ja eri henkilöstöryhmien (tiedonhankinta/analyysi/jakelu) väliset suhteet</li> <li>• Tiedusteluorganisaation toimintaperiaatteet ja toiminnan organisointi</li> <li>• Tiedustelun kohteiden jäsentäminen (valtio/teema/toiminto/tms.)</li> <li>• Eettisen keskustelun taso tiedusteluorganisaatiossa</li> <li>• Moraali ja sen toteuttaminen tiedusteluorganisaation toiminnassa</li> </ul>

Kuva 2: Tiedustelukulttuurin tarkastelutasoja, elementtejä ja vaikutustekijöitä

<sup>100</sup> de Graaff & Nyce (2016), s. xxx–xxxviii; Phythian (2014), s. 35–41.

## *Tiedustelukulttuurin muodostajat*

Kulttuuri on kollektiivinen ilmiö, jonka muodostuminen edellyttää sosiaalisista toimijoista koostuvaa yhteisöä, jossa kulttuuri ylipäättään voi muodostua. Tiedustelukulttuurin muodostumisen kannalta tärkeimpiä ovat ne toimijat, jotka ovat sosiaalistuneet tiedustelukulttuuriin, mutta suuri merkitys on myös muilla toimijoilla, jotka eri tavoin vuorovaikuttavat tiedustelun kanssa.<sup>101</sup> Tiedustelun sosiaalista yhteisöä on analysoitu esimerkiksi sidosryhmäteorian avulla. *Sidosryhmiä (stakeholder)* ovat ryhmät tai yksilöt, jotka voivat vaikuttaa organisaation toimintaan tai olla sen vaikuttamisen kohteena. Tiedustelun tärkein sidosryhmä on *poliittiset päätöksentekijät*, joilla on suora yhteys tiedusteluun. *Lainsäätäjät* vaikuttavat tiedustelun toimivaltuuksiin ja ovat osa tiedustelun demokraattista valvontaa. Tiedustelun toiminnan legitimitetti edellyttää lainsäädännön lisäksi myös *kansalaisten* tukea. Kansalaiset ovat tiedustelulle oleellisen tärkeä sidosryhmä.<sup>102</sup>

*Medialla* ja sen tuottamalla tiedolla on suuri merkitys siinä, miten kansalaiset luottavat tiedustelupalveluihin. Julkiseen mielipiteeseen ja etenkin ihmisten mielikuviiin vaikuttavat myös *populaarikulttuurin toimijat*. Merkittävä sidosryhmä voivat olla myös kansalliset ja kansainväliset *tiedusteluorganisaatiot*, joiden kanssa tehdään yhteistyötä. *Tiedeyhteisö* on tärkeä sidosryhmä, jonka tuottama tutkimustieto voi vaikuttaa suoraan tiedusteluun, mutta myös muiden sidosryhmien käsityksiin tiedustelusta. Tiedustelun sidosryhmiä voivat olla myös erilaiset *liikemaailman toimijat*, kuten liikeyritykset.<sup>103</sup> Lisäksi sidosryhmiä voivat olla erilaiset *järjestöt ja instituutiot*, kuten tietoa tuottavat ajatushautomot. Myös sosiaalisella medialla on tiedonvälityskanavana merkittävä rooli tiedustelukulttuurin muodostumisessa. Vaikka tiedustelukulttuuri muodostuu strategisen kulttuurin tavoin pääasiassa eliitin piirissä, siihen vaikuttavat merkittävällä tavalla myös muut edellä mainitut sosiaaliset toimijat.<sup>104</sup> Muiden toimijoiden keskinäinen painoarvo kokonaisuudessa vaihtelee näkökulmasta ja asiayhteydestä riippuen. Vastaavasti tiedustelukulttuurin merkitys eri toimijoille vaihtelee. Esimerkiksi tiedusteluyhteisölle se muodostaa erittäin tärkeän lähitoimintaympäristön<sup>105</sup>. Kansallisen tiedustelukulttuurin kannalta tärkeimpiä toimijoita on kokoavasti esitetty kuvassa 3.

Tiedustelukulttuuri ei kuitenkaan ole tiettyjen sosiaalisten toimijoiden muodostama yhtenäinen ja staattinen kokonaisuus. Tiedustelukulttuurin kokonaisuudessa voi samanaikaisesti vallita useita erillisiä alakulttuureja ja klustereita, jotka kuitenkin ovat osa laajempaa kokonaisuutta. Alakulttuureiden keskinäinen painoarvo kokonaisuudessa voi vaihdella. Toisaalta myös ”kokonaiskulttuurin” vaikuttavuus ja merkitys toimintaympäristössä vaihtelee. Kulttuuri ja alakulttuurit ovat moniulotteisia ja osin päällekkäisiä. Kansallisen tason tiedustelukulttuurissa yhdistyvät esimerkiksi sotilastiedustelun tiedustelukulttuuri, siviilitiedustelupalveluiden organisaatiokulttuurit sekä valtion eri ministeriöiden ja virastojen kulttuurit.<sup>106</sup>

<sup>101</sup> Copeland (2015), s. lxi–lxii.

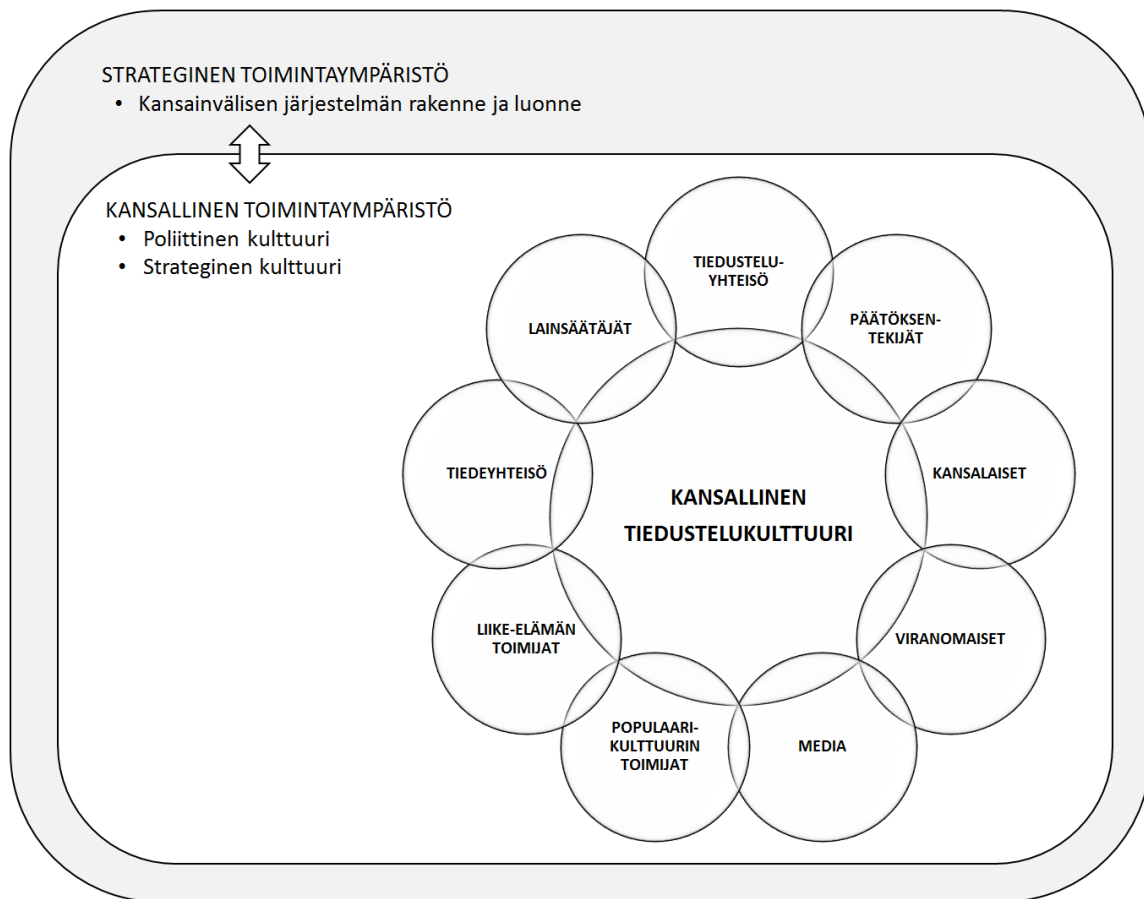
<sup>102</sup> Arcos (2013), s. 333–339; Dumitru (2014), s. 575.

<sup>103</sup> Arcos (2013), s. 333–339; Dumitru (2014), s. 575.

<sup>104</sup> Copeland (2015), s. lxxv–lxxvi.

<sup>105</sup> Copeland (2015), s. xc.

<sup>106</sup> Copeland (2015), s. xci–xci, clii–cliv.



**Kuva 2:** Kansallisen tiedustelukulttuurin toimintaympäristö ja tärkeimmät toimijat

### *Tiedustelukulttuuri käytännössä*

Tiedustelukulttuurin käsitteen käyttö tiedustelututkimuksessa on lisääntynyt tutkittaessa esimerkiksi tiedustelun epäonnistumisia (*intelligence failure*) ja ongelmia sekä strategisen tiedustelun järjestelmiä ja laajempien turvallisuusjärjestelmien kehittämistä.<sup>107</sup> Tietyntyypissä tiedustelukulttuureissa voi olla taipumuksia tietyntyypisille epäonnistumisille.<sup>108</sup> Etenkin organisaatiokulttuuria on usein pidetty tiedustelun epäonnistumisten syynä sekä tiedustelun tutkijoiden että tiedustelijoiden itsensä tahoilta.<sup>109</sup> Vastaavalla tavalla tiedustelukulttuurista voidaan pyrkiä etsimään syitä myös tiedustelun onnistumiselle.

Vahvan tiedustelukulttuurin hyötyjä ovat esimerkiksi tiedustelun ja päätöksentekijöiden välisen suhteen kehittyminen. Heikko tiedustelukulttuuri voi aiheuttaa erilaisia toimintahäiriöitä ja heikentää siten kansallista turvallisuutta. Toisaalta tiedustelukulttuuri pyrkii kehittämään myös niiden sosiaalisten toimijoiden asenteita tiedustelua kohtaan, jotka eivät itse ole tiedustelussa aktiivisia toimijoita.<sup>110</sup> Tiedustelun tehokkuus riippuu tiedustelun yhteiskunnallisista suhteista. Siksi tiedustelun on kyettävä artikuloimaan roolinsa, toimintansa ja tarkoituksensa, mikä on edellytys sen olemassaolon oikeutukselle, maineelle ja luottamukselle

<sup>107</sup> Copeland (2015), s. lvi.

<sup>108</sup> Gartner (2013)

<sup>109</sup> Bean (2009), s. 479.

<sup>110</sup> Dumitru (2014), s. 577.

eri sidosryhmien keskuudessa.<sup>111</sup> Vahvassa tiedustelukulttuurissa sekä tiedustelun sisäiset että ulkoiset toimijat ymmärtävät toisiaan ja luottavat toisiinsa.<sup>112</sup> Vahvan tiedustelukulttuurin pitäisi esimerkiksi pystyä ehkäisemään tiedustelutoimintaan liittyvän salaamisen aiheuttamia epäluuloja ja väärinkäsityksiä, jotka voivat toimia kasvualustana jopa erilaisille salaliittoteorioille.<sup>113</sup>

Tiedustelun ja kansalaisten välinen luottamus on siis olennainen osa tiedustelukulttuuria ja demokratiassa julkisen yleisön tuki on tehokkaan tiedustelun edellytys.<sup>114</sup> Luottamus rakentuu tiedustelun toiminnan laillisuuden, läpinäkyvyyden ja legitimitetin varaan. Siihen vaikuttavat myös esimerkiksi lainsäädäntö ja kansalaisten koulutustaso.<sup>115</sup> Eri toimijoiden käsitys tiedustelusta voi perustua hyvin erilaisiin tietolähteisiin, joita voivat olla esimerkiksi: massamedia, sanomalehdet, elokuvat, kirjallisuus ja tiedeyhteisön tuottama tieto.<sup>116</sup> Tärkeä merkitys on tietenkin myös valtionhallinnon virallisilla asiakirjoilla ja tiedusteluorganisaatioiden omilla julkisilla dokumenteilla. Dumitru korostaa etenkin tiedustelututkimuksen tuottaman tiedon merkitystä tiedustelukulttuurin vahvistumisessa ja vahvistamisessa. Myös jotkut tiedusteluorganisaatiot ovat tietoisesti pyrkineet vahvistamaan kansallista tiedustelukulttuuria tarkoituksenaan tehostaa tiedusteluyhteisön toimintaa. Esimerkkeinä voidaan mainita Espanja ja Italia, joissa tiedustelukulttuuri nähdään etenkin tietopohjana, joka selittää tiedustelun tarvetta, toimintaa ja tarkoitusta myös kansalaisille. Tiedustelukulttuuri voidaan nähdä myös välineenä, jonka avulla voidaan vaikuttaa siinä oleviin toimijoihin muokkaamalla niiden käsityksiä omasta roolista tiedustelussa ja tiedustelun toimintaympäristössä.<sup>117</sup>

Tiedusteluyhteisö ja tiedusteluorganisaatiot voivat ottaa vaikutteita ulkomailta, mutta niitä on sovellettava oma kansallinen toimintaympäristö huomioon ottaen ja luotava omat rakenteet ja oma kulttuuri. On olemassa useita erilaisia kansallisia tiedustelukulttuureita, jotka heijastavat oman valtion historiaa ja toimintaympäristöä.<sup>118</sup> Valtioiden erilaiset käsitykset turvallisuudesta tuottavat siten erilaisia tiedustelukulttuureja, mitkä puolestaan muokkaavat tiedustelun käytäntöjä. Tiedustelun tuloksia, onnistumisia tai epäonnistumisia voidaan ymmärtää vain ymmärtämällä tiedusteluyhteisön kulttuurista perustaa. Tiedustelukulttuurin tutkimus auttaa osoittamaan tiedustelun merkityksen ja sen, mitä me siitä ajattelemme. Se, miten me määrittelemme ja artikuloimme tiedustelun, vaikuttaa siihen, mitä se on ja mitä se voi tehdä.<sup>119</sup>

---

<sup>111</sup> Chiru (2016), s. 506–507.

<sup>112</sup> Matei *ym.* (2016), s. 316.

<sup>113</sup> Dumitru (2014), s. 574.

<sup>114</sup> Dumitru (2014), s. 573.

<sup>115</sup> Teirilä & Nykänen (2016), s. 279.

<sup>116</sup> Dumitru (2014), s. 577.

<sup>117</sup> Dumitru (2014), s. 574–584.

<sup>118</sup> de Graaff & Nyce (2016), s. xxix–xxx.

<sup>119</sup> Copeland (2015), s. xv, cccxii.

Valtiolla ei välttämättä ole lainkaan tiedustelukulttuuria tai se voi olla vasta muotoutumassa.<sup>120</sup> Huomautuksen suomalaisen tiedustelukulttuurin puuttumisesta tai puutteellisudesta on tehnyt esimerkiksi René Nyberg<sup>121</sup>. Suomalaiseen tiedusteluun ja sen toimintaympäristöön on viime vuosina kohdistunut muutoksia ja tapahtumia, joilla on suora liittymäpinta kansalliseen tiedustelukulttuuriin: yleinen turvallisuustilanne Suomen lähiympäristössä on heikentynyt, Turun terrori-isku herätti keskustelua mahdollisesta tiedustelun epäonnistumisesta, uudet tiedustelulait astuivat voimaan ja julkisuuteen vuosi salaista tiedustelutietoa. Tiedustelu on Suomessakin saanut yhä enemmän julkisuutta osakseen sekä hyvässä että pahassa. Tämän artikkelin kirjoitushetkellä maailmaa ja Suomea puhuttaa kuitenkin vain yksi asia: koronavirus ja sen koko maailmaa pysyvästi muuttavat vaikutukset. Se herättää väistämättä kysymyksen siitä, mikä on ja mikä voisi olla kansallisen tiedustelukulttuurin merkitys tämän kaltaisten laaja-alaisten turvallisuusuhkien torjunnassa.

Ottamatta kantaa Nybergin väitteeseen, voidaan kuitenkin todeta, että tulevaisuudessa suomalaisen tiedustelukulttuurin tutkimukselle on selvä tarve monestakin syystä. Toimintaympäristön ja tiedustelun jatkuvan muutoksen lisäksi tutkimuksen tarvetta korostaa etenkin se, että suomalaisen tiedustelukulttuurin tutkimus on vielä varsin vähäistä. Vahvan tiedustelukulttuurin muodostuminen edellyttää tietoa, jonka tuottamiseen kaikki tiedustelun sidosryhmät voivat tavalla tai toisella olla osallisina. Merkittävä rooli on esimerkiksi tiedustelun tieteellisellä tutkimuksella sekä sen tulosten popularisoinnilla.

### **Kansallinen tiedustelukulttuuri pähkinäkuoressa**

Kansallinen tiedustelukulttuuri on monimerkityksellinen ja vaikeasti rajattavissa oleva ilmiö, jota voidaan tarkastella useasta eri näkökulmasta. Kansallinen tiedustelukulttuuri on luonteeltaan opittu, kollektiivinen ja muuttuva ilmiö. Se muodostuu sosiaalisessa yhteisössä, johon kansallisten tiedusteluorganisaatioiden lisäksi kuuluvat myös monet muut valtiolliset ja yhteiskunnalliset toimijat. Yleistäen ja tasosta riippumatta voidaan todeta, että tiedustelukulttuuria ovat esimerkiksi tiedustelua koskevat kollektiiviset oletukset, uskomukset, käsitykset, asenteet, arvot, normit, tiedot ja odotukset, mitkä heijastuvat ihmisten ajattelu- ja toimintatapoihin sekä sosiaalisiin käytäntöihin. Syvimmillä abstraktiotasoilla kulttuuri on jaettu merkitysjärjestelmiä ja konkreettisimmillaan kulttuurin tuottamia artefakteja. Kansallinen tiedustelukulttuuri voi sisältää useita päällekkäisiä ja keskenään ristiriitaisia alakulttuureja. Se sisältää esimerkiksi tiedusteluorganisaatioiden organisaatiokulttuurit sekä muiden tiedusteluun liittyvien toimijoiden kulttuurisia vaikutteita. Tiedustelukulttuurilla on merkittävä vaikutus kansallisen tiedustelun toimivuuteen ja tehokkuuteen.

Kansallisen tiedustelukulttuurin hahmottamisen viitekehys muodostuu toimintaympäristöstä, sen sosiaalisista toimijoista sekä niiden välisistä suhteista. Kansallisen tiedustelukulttuurin tarkastelussa voidaan erottaa sen sisäinen ja ulkoinen toimintaympäristö sekä vastavasti sisäiset ja ulkoiset toimijat ja vaikutustekijät. Tarkastelu voidaan jakaa kansainväliseen, kansalliseen ja organisaatioiden tasoon, missä kansallinen taso voidaan jakaa edelleen valti-

---

<sup>120</sup> Gendron (2005), s. 412; Denécé & Arboit (2010); Farson & Teeple (2015); Gonçalves (2014); Krieger (2004); Matei (2014).

<sup>121</sup> Nyberg (2016).

oon ja yhteiskuntaan. Kansallinen tiedustelukulttuuri muodostuu siten monitasoisen ja moniulotteisen toimintaympäristön sekä siinä vaikuttavien toimijoiden verkottuneessa vuorovaikutuksessa.

Kansallisen tiedustelukulttuurin ulkoisen toimintaympäristön muodostaa kansainvälinen järjestelmä, jonka tärkeimpiä toimijoita ovat kansallisvaltiot, mutta niiden rinnalla merkittävään ovat kasvattaneet myös erilaiset ei-valtiolliset toimijat. Kansainvälisen järjestelmän luonne määräytyy siihen kuuluvien toimijoiden välisten suhteiden perusteella. Tiedustelun kannalta merkittäviä toimijoita ovat myös muiden valtioiden tiedusteluorganisaatiot. Kansainvälinen järjestelmä luo (turvallisuus)poliittisia riskejä, uhkia ja mahdollisuuksia, joihin liittyvän päätöksenteon epävarmuutta tiedustelu pyrkii vähentämään. Valtion käsitykset turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön rakenteesta ja luonteesta sekä omasta asemasta ja roolista kansainvälisessä järjestelmässä vaikuttavat merkittävästi kansallisen tiedustelukulttuurin muotoutumiseen.

Kansallisen tiedustelukulttuurin sisäisen toimintaympäristön luonnetta määrittävät etenkin valtion poliittinen ja strateginen kulttuuri. Tiedustelukulttuuri ilmenee käytännössä esimerkiksi tiedustelun määrittelyssä ja tehtävissä sekä sen toiminta- ja käyttöperiaatteissa. Oleellista on myös tiedustelun rooli ja asema valtion poliittisessa järjestelmässä sekä sen suhteet muihin yhteiskunnan toimijoihin. Sisäisen toimintaympäristön tärkeimpiä toimijoita ovat tiedusteluorganisaatioiden lisäksi poliittiset päätöksentekijät, lainsäätäjät, viranomaiset, kansalaiset, tiedeyhteisö, liikemaailman toimijat, media ja populaarikulttuurin toimijat. Vahvan ja yhtenäisen kansallisen tiedustelukulttuurin perustan muodostaa tiedusteluyhteisön sisäisten ja ulkoisten toimijoiden keskinäinen ymmärrys ja luottamus. Tiedusteluyhteisön lisäksi myös muut yhteiskunnan toimijat ovat kasvattaneet merkitystään päätöksentekoa tukevan tiedon tuottajina. Tiedustelun suhteet sekä kansallisiin että kansainvälisiin toimijoihin ovatkin yhä tärkeämpiä, mikä korostaa vahvan tiedustelukulttuurin tärkeyttä valtiollisen tiedustelun taustalla.

Tiedustelun määrittely on oleellinen osa kansallista tiedustelukulttuuria, sillä käsitteiden määrittelyillä sekä kuvataan että luodaan kulttuuria. Tiedustelua määrittävät kysymykset koskevat etenkin sitä, mitä tiedustelu on, mikä on sen tarkoitus ja miten tämä tarkoitus pyritään toteuttamaan. Tiedustelun käsite muuttuu turvallisuuden käsitteen laajentuessa; toimintaympäristö muuttuu yhä kompleksisemmaksi ja turvallisuuden käsite laajenee kattamaan jatkuvasti uusia ilmiöitä. Tämä laajentaa myös tiedustelun ja tiedustelukulttuurin käsitteellistä sisältöä.

Tieteellisessä tutkimuksessa tiedustelukulttuurin käsite saa erilaisia merkityksiä riippuen siitä, millaisiin tieteenfilosofiin perusoletuksiin ja teoreettisiin lähtökohtiin sen tarkastelu perustuu. Tiedustelukulttuurin käsitteellinen alkuperä on sitä laajemmassa poliittisen kulttuurin käsitteessä ja sitä suppeammassa strategisen kulttuurin käsitteessä. Niiden tavoin myös tiedustelukulttuurin määrittelyssä voidaan painottaa joko selittäviä kausaaliteorioita tai kontekstia, jossa ilmiöitä voidaan kuvata ja ymmärtää. Toisaalta tiedustelututkimuksessa kulttuurin käsitettä voidaan lähteä määrittelemään sen omista lähtökohdista siten, että se palvelee juuri tiedustelututkimuksen tavoitteita.

Tiedustelututkimus on luonteeltaan niin sanottu suunnittelutiede, jonka ensisijaisena tavoitteena on muotoilla toimintasuosituksia, joiden avulla tiedustelua ja sen hyödyntämistä voidaan kehittää. Tästä näkökulmasta tiedustelukulttuurin käsitteellistämässä tulisi painottaa normatiivista näkökulmaa ja funktionaalisia kulttuurin teorioita suhteessa tulkinnallisiin teorioihin. Suunnittelutieteellisestä näkökulmasta tiedustelukulttuuri on hyödyllistä ymmärtää ilmiönä, johon voidaan tietoisesti vaikuttaa ja jota voidaan tavoitteellisesti kehittää. Tämä lisää tiedustelukulttuurin instrumentaalista arvoa kansallisen tiedustelun kehittämisessä.

Tiedustelututkimus on laaja ja monitieteinen tutkimusala, ja siinä vaikuttavat usean eri tieteenalan tutkimustraditiot. Tutkimuksessa ovat kuitenkin painottuneet erityisesti politiikan ja historian tutkimuksen lähtökohdat sekä yhteiskuntatieteille tyypilliset tavoitteet: yhtäältä tutkittavien ilmiöiden selittäminen kausaalisilla malleilla ja toisaalta niiden tulkinnallinen ymmärtäminen. Tiedustelututkimuksen tieteenfilosofisissa lähtökohdissa on korostunut voimakkaasti realismin ja pragmatismen suuntaukset, mutta keskustelu myös interpretivististen suuntausten, kuten konstruktivismin ja kulttuuritutkimuksen tarpeellisuudesta on lisääntynyt. Yhtenä esimerkkinä tästä on tiedustelukulttuurin tutkimuksen merkityksen korostaminen. Tiedustelukulttuurin käsitteen selkeyttäminen on tärkeää sekä tiedustelututkimuksen teorian kehittymisen että käytännön tiedustelun kannalta. Käsitteellinen kehittyminen edistää tiedustelukulttuurin tutkimusta, millä puolestaan voidaan vahvistaa tiedustelukulttuuria ja jossain määrin myös käytännön tiedustelua. Vahvalla kansallisella tiedustelukulttuurilla on luonnollisesti myönteinen vaikutus koko kansalliseen turvallisuuteen. Tiedustelututkimuksella voi siten olla merkittävä rooli kansallisen tiedustelukulttuurin vahvistamisessa.



## Lähdeluettelo

Arcos, Rubén (2013) ”Academics as Strategic Stakeholders of Intelligence Organizations: A View from Spain?”, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 26, No. 2, s. 332–346.

Arcos, Rubén & José Miguel Palacios (2020) ”EU INTCEN: a transnational European culture of intelligence analysis?”, *Intelligence and National Security*, Vol. 35, No. 1, s. 72–94.

Bang, Martin (2017) ”A Shared Epistemological View Within Military Intelligence Institutions”, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 30, No. 1, s. 102–116.

Bar-Joseph, Uri ja Rose McDermott (2010) The Intelligence Analysis Crisis, teoksessa *The Oxford Handbook of National Security Intelligence* (toim. Loch K. Johnson), Oxford and New York: Oxford University Press.

Bean, Hamilton (2018) ”Intelligence theory from the margins: questions ignored and debates not had”, *Intelligence and National Security*, Vol. 33, No. 4, s. 527–540.

Bean, Hamilton (2009) ”Organizational Culture and US Intelligence Affairs”, *Intelligence and National Security*, Vol. 24, No. 4, s. 479–498.

Bean, Hamilton (2013) ”Rhetorical and Critical/Cultural Intelligence Studies”, *Intelligence and National Security*, Vol. 28, No. 4, s. 495–519.

Chiru, Irena (2016) ”Engaging Public Support and Awareness in Intelligence: The Demands and Challenges to Developing an Intelligence Culture”, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 29, No. 3, s. 503–514.

Copeland, Lesley (2015) *Pearl Harbor and American Intelligence Culture: Cultural Symbols in American Intelligence Discourse Communities, Meta-Theoretical Lenses and Multi-Perspective Approaches*, A thesis submitted to the Faculty of Graduate and Post Doctoral Affairs in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Political Science, Carleton University, Ottawa.

Crosston, Matthew (2016) ”Bringing Non-Western Cultures and Conditions into Comparative Intelligence Perspectives: India, Russia, and China”, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 29, No. 1, s. 110–131.

Davies, Philip (2009) Ideas of intelligence. Divergent national concepts and institutions, teoksessa *Secret Intelligence* (toim. Christopher Andrew, Richard J. Aldrich ja Wesley K. Wark), London and New York: Routledge.

Davies, Philip H. J. (2012) *Intelligence and Government in Britain and the United States: A Comparative Perspective, Volume 1: Evolution of the U.S. Intelligence Community*, Santa Barbara: Praeger.

Denécé, Eric ja Gérald Arboit (2010) "Intelligence studies in France", *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 23, No. 4, s. 725–747.

Dexter, Helen, Mark Phythian ja David Strachan-Morris (2017) "The what, why, who, and how of teaching intelligence: the Leicester approach", *Intelligence and National Security*, Vol. 32, No. 7, s. 920–934.

Dumitru, Irena (2014) "Building an Intelligence Culture From Within: The SRI and Romanian Society", *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 27, No. 3, s. 569–589.

Duyvesteyn, Isabelle (2011) "Intelligence and Strategic Culture: Some Observations", *Intelligence and National Security*, Vol. 26, No. 4, s. 521–530.

Eriksson, Gunilla (2018) "A theoretical reframing of the intelligence–policy relation", *Intelligence and National Security*, Vol. 33, No. 4, s. 553–561.

Farson, Stuart ja Nancy Teeple (2015) "Increasing Canada's Foreign Intelligence Capability: Is it a Dead Issue?", *Intelligence and National Security*, Vol. 30, No. 1, s. 47–76.

Gartner, Scott Sigmund (2013) "All Mistakes Are Not Equal: Intelligence Errors and National Security", *Intelligence and National Security*, Vol. 28, No. 5, s. 634–654.

Gaspard, Jules J.S. (2017) "Intelligence without Essence: Rejecting the Classical Theory of Definition", *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 30, No. 3, s. 557–582.

Gendron, Angela (2005) "Just War, Just Intelligence: An Ethical Framework for Foreign Espionage", *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 18, No. 3, s. 398–434.

Gentry, John A (2016) "Toward a Theory of Non-State Actors' Intelligence", *Intelligence and National Security*, Vol. 31, No. 4, s. 465–489.

Gill, Peter (2018) "The way ahead in explaining intelligence organization and process", *Intelligence and National Security*, Vol. 33, No. 4, s. 574–586.

Gill, Peter ja Mark Phythian (2018) "Developing intelligence theory", *Intelligence and National Security*, Vol. 33, No. 4, s. 467–471.

Goldman, Jan (2011) *Words of Intelligence: An Intelligence Professional's Lexicon for Domestic and Foreign Threats*, 2. painos, Lanham: Scarecrow Press, Inc.

Gonçalves, Joanisval Brito (2014) "The Spies Who Came from the Tropics: Intelligence Services and Democracy in Brazil", *Intelligence and National Security*, Vol. 29, No. 4, s. 581–599.

de Graaff, Bob ja James M. Nyce (2016) Introduction, teoksessa *The Handbook of European Intelligence Cultures* (toim. Bob de Graaff, James M Nyce ja Chelsea Locke), Lanham: Rowman & Littlefield.

Haaparanta, Leila ja Ilkka Niiniluoto (2016) *Johdatus tieteelliseen ajatteluun*, Tallinna: Gaudeamus.

Hirsjärvi, Sirkka, Paula Sajavaara ja Pirkko Remes (2016) *Tutki ja kirjoita* (21. painos), Porvoo: Tammi.

Hofstede, Geert, Gert Jan Hofstede ja Michael Minkov (2010) *Cultures and Organizations. Software of the Mind. Intercultural Cooperation and Its Importance for Survival* (3. edition), New York: McGraw-Hill.

Hughes, R. Gerald (2008) ”Of Revelatory Histories and Hatchet Jobs: Propaganda and Method in Intelligence History”, *Intelligence and National Security*, Vol. 23, No. 6, s. 842–877.

Johnson, Loch K. (2003) ”Preface to a Theory of Strategic Intelligence”, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 16, No. 4, s. 638–663.

Johnson, Loch K. ja Allison M. Shelton (2013) ”Thoughts on the State of Intelligence Studies: A Survey Report”, *Intelligence and National Security*, Vol. 28, No. 1, s. 109–120.

”Kansallinen”, *Kielitoimiston sanakirja*. <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/kansallinen/> 17.2.2020

Kiikeri, Mika ja Petri Ylikoski (2004) *Tiede tutkimuskohteena*, Tampere: Gaudeamus.

”Kirjallisuudentutkimus:kulttuuri”, *Tieteen termipankki*.

<https://tieteentermipankki.fi/wiki/Kirjallisuudentutkimus:kulttuuri/> 17.2.2020

Krieger, Wolfgang (2004) ”German Intelligence History: A Field in Search of Scholars”, *Intelligence and National Security*, Vol. 19, No. 2, s. 185–198.

”Kulttuuri”, *Kielitoimiston sanakirja*. <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/kulttuuri/> 17.2.2020

Lillbacka, Ralf (2013) ”Realism, constructivism, and intelligence analysis”, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 26, No. 2, s. 304–331.

Marrin, Stephen (2007) ”At Arm’s Length or At the Elbow?: Explaining the Distance between Analysts and Decisionmakers”, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 20, No. 3, s. 401–414.

Marrin, Stephen (2007) ”Intelligence Analysis Theory: Explaining and Predicting Analytic Responsibilities”, *Intelligence and National Security*, Vol. 22, No. 6, s. 821–846.

- Marrin, Stephen (2016) ”Improving Intelligence Studies as an Academic Discipline”, *Intelligence and National Security*, Vol. 31, No. 2, s. 266–279.
- Marrin, Stephen (2018) ”Evaluating Intelligence Theories: Current State of Play”, *Intelligence and National Security*, Vol. 33, No. 4, s. 479–490.
- Matei, Florina Cristiana (2014) ”The Media’s Role in Intelligence Democratization”, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 27, No. 1, s. 73–108.
- Matei, Florina Cristiana, Mimoza Xharo ja Eduart Bala (2016) ”Albania’s Intelligence after Hoxha: The Cat’s Grin and Hidden Claws”, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 29, No. 2, s. 299–327.
- Mikkeli, Heikki ja Jussi Pakkasvirta (2007), *Tieteiden välissä? Jobdatus monitieteisyyteen, tieteidenvälisyyteen ja poikkeitieteisyyteen*, Helsinki: WSOY Oppimateriaalit.
- ”Monitieteisen humanistisen termityöhankkeen kokousmuistio 14.11.2018”, *Tieteen termipankki*.  
[https://tieteentermipankki.fi/wiki/Monitieteisen\\_humanistisen\\_termityohankkeen\\_kokousmuistio\\_14112018](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Monitieteisen_humanistisen_termityohankkeen_kokousmuistio_14112018) / 28.3.2020
- Niiniluoto, Ilkka (2003) *Totuuden rakastaminen: Tieteenfilosofisia esseitä*, Keuruu: Otava.
- Nyberg René, ”Miksei Suomeen ole kehittynyt tiedustelukulttuuria, joka toisi diplomaattiaan sen puuttuvan ulottuvuuden?”, *Helsingin sanomat*, 30.4.2016.  
<https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000002899013.html> / 22.3.2020
- Phythian, Mark (2014) Cultures of National Intelligence, teoksessa *Routledge Companion to Intelligence Studies* (toim. Robert Dover, Michael S. Goodman ja Claudia Hillebrand), London and New York: Routledge.
- Puusa, Anu (2008) ”Käsiteanalyysi tutkimusmenetelmänä”, *Premissi*, 4.
- Rathmell, Andrew (2002) ”Towards postmodern intelligence”, *Intelligence and National Security*, Vol. 17, No. 3, s. 87–104.
- Reiman, Teemu, Elina Pietikäinen ja Pia Oedewald (2008) *Turvallisuuskulttuuri. Teoria ja arviointi*, VTT Publications 700, Helsinki: VTT.
- Scott, Len ja Peter Jackson (2004) ”The Study of Intelligence in Theory and Practice”, *Intelligence and National Security*, Vol. 19, No. 2, s. 139–169.
- Stout, Mark (2017) ”World War I and the birth of American intelligence culture”, *Intelligence and National Security*, Vol. 32, No. 3, s. 378–394.
- Stout, Mark ja Michael Warner (2018) ”Intelligence is as intelligence does”, *Intelligence and National Security*, Vol. 33, No. 4, s. 517–526.

Svendsen, Adam D.M. (2009) ”Connecting Intelligence and Theory: Intelligence Liaison and International Relations”, *Intelligence and National Security*, Vol. 24, No. 5, s. 700–729.

Teirilä, Olli J. ja Hanna J. Nykänen (2016) ”The Public Dimension of Intelligence Culture: The Search for Support and Legitimacy”, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 29, No. 2, s. 278–298.

Turner, Michael A. (2004) ”A Distinctive U.S. Intelligence Identity”, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 17, No. 1, s. 42–61.

Warner, Michael (2012) ”Intelligence and Reflexivity: An Invitation to a Dialogue”, *Intelligence and National Security*, Vol. 27, No. 2, s. 167–171.

Welch, Stephen (2013) Political Culture, teoksessa *Intelligence Elsewhere: Spies and Espionage Outside the Anglosphere* (toim. Philip H. J. Davies ja Kristian C. Gustafson), Washington D.C.: Georgetown University Press.

## TIEDUSTELUTIETO KANSALLISEN TURVALLISUUDEN PÄÄTÖKSENTEOSSA

Juha Martelius

**A**kateemista tutkimusta tiedustelutiedon asiakkuudesta on tarjolla hämmästyttävän niukasti. Suomessa ei ole teemasta kirjoitettu käytännössä lainkaan eikä se ole ollut myöskään angloamerikkalaisen tutkimuksen valtavrassa. Tiedustelutoimintaa käsittelevä teoreettisempi kirjallisuus on liittynyt erityisesti kylmän sodan ajan historialliseen näkökulmaan osana idän ja lännen valtataistelua, tiedusteluanalyysiin, tiedusteluprosessiin sekä tiedustelun tunnettuihin epäonnistumisiin (ns. *intelligence failure*)<sup>1</sup>. Tässä artikkelissa pyritään pohtimaan tiedustelutiedon käyttämiseen liittyviä haasteita tietojohdamisen näkökulmasta, osana tietoperusteisen päätöksenteon kehittämistä sekä lopuksi kotimaisen tiedustelutiedon asiakkuuden ja sen kehittämisen näkökulmasta. Tiedolla johtamista ja tietojohdamista pidetään artikkelissa synonyymeinä, ellei toisin mainita.

### Tietojohdaminen toiminnan perustana

Rationaalisen päätöksentekomallin mukaisesti julkishallinnossa preferoidaan tietämistä tietämättömyyden kustannuksella. Rationaalisella toiminnalla tarkoitetaan väljästi ottaen tarkoituksenmukaista, mielekästä tai järkevää toimintaa. Filosofisissa rationaalisuuden teorioissa on yleensä pohdittu kysymyksiä, jotka liittyvät asioiden perusteisiin, toiminnan tavoitteelliseen suuntaamiseen ja sen päämääriin.

Rationaalisen valinnan teorian mukaan yksilöillä on tarkkaan mietityt tavoitteet, joiden määrittelyn jälkeen he keräävät tarvittavan tiedon tehdäkseen valistuneen päätöksen, evaluoivat eri vaihtoehtoja ja valitsevat lopulta sen, joka parhaiten sopii heidän uskomuksiinsa ja näkemyksiinsä. Käytännössä poliittinen päätöksenteko ei aina seuraa, eikä sen aina tarvitsekaan seurata näitä periaatteita. Poliitikko on aina viime kädessä arvovalintojen mukaan tehtäviä päätöksiä. Ihmiset eivät aina myöskään ole mielipiteissään johdonmukaisia, he käyttävät tietoa väärin, ovat liian luottavaisia omien valintojensa suhteen, he eivät välttämättä muuta näkemystään uuden tiedon perusteella, tekevät aika ajoin perusteettomia johtopäätöksiä riittämättömien tietojen pohjalta ja ovat mielipiteissään usein ennakkoluuloisia. Käytännössä onkin ryhdytty puhumaan rajallisesta rationaalisuudesta. Tällöin tavoitteena ei ole tehdä täydellisiä vaan ”tarpeeksi hyviä” päätöksiä, jolloin tunnustetaan mahdollinen tiedon vajavaisuus, vaikutusarviointien rajallisuus ja viime kädessä poliittisten päätösten arvolatautuneisuus.

---

<sup>1</sup> Tässä yhteydessä usein viitataan al-Qaidan tekemiin 9/11-iskuihin, joita ei kyetty estämään sekä Saddam Husseinin johtaman Irakin joukkotuhoaseisiin, joita ei lopulta löytynytkään.

Oikeaan osuva päätöksenteko tarvitsee eri lähteistä tuotettua tietoa. Olennaista onkin pystyä yhdistelemään tietoa, tunnistamaan olennainen tieto sekä kyetä syntetisoimaan ja välittämään se päättäjille käytettävissä muodossa.<sup>2</sup> Tiedustelun keinoin saatava tieto on – vaikkakin kansallisen turvallisuuden kannalta ehkä merkittävintä – kuitenkin vain yksi osa päättäjien saatavilla olevasta tietomassasta. Sana ”saatavilla” on tässä yhteydessä olennainen, sillä vaikka periaatteessa poliittisilla päättäjillä, varsinkin valtioneuvoston jäsenillä, on käytettävissään kaikki mahdollinen päätöksenteon laatua parantava tieto, ei sen käyttö ole lainkaan yksinkertaista. Jokaisella hallinnonalalla valmistellaan päivittäin lukemattomia asiakirjoja ja erilaisia muistioita, teetetään analyysejä, tilataan tutkimuksia, raportoidaan työryhmien ja komiteoiden työskentelystä sekä lähetetään joka päivä lukematon määrä sähköposteja. Olennaisen löytäminen tästä tietoviidakosta on hankalaa, jollei joskus jopa mahdollonta, ellei tietojohdaminen ole sisäänrakennettuna osaksi organisaation normaalia strategista johtamista.

Tietojohdamisen teorioissa kuitenkin pohditaan tiedusteluanalyysiä huomattavasti enemmän sitä, mitä tiedon jakamisesta seuraa. Tavoitteena tulisi olla parempaa toimintaa, ymmärryksen lisääntymistä, uuden tiedon luomista ja mahdollisesti uusien kysymysten luomista tiedusteluyhteisölle.

Olennaista on tässä yhteydessä myös hieman pohtia sitä, mitä tieto oikeastaan on. Informaatio (*information*) tulee latinankielen sanaparista *in formare* (muotoilu; muotoon paneminen). Informaatio on välitettävänä, siirrettävänä tai viestitettyinä olevaa tietoa. Se on sekä seurausta informaation tuottajan tietämyksen tavoitteellisesta muokkauksesta että jotakin, jonka havaitseminen vaikuttaa vastaanottajan tietämyksen tilaan ja muokkaa sitä. Tieto (*knowledge*) syntyy informaation muuttaessa tulkitsijan kognitiivista näkemystä kulloinkin kyseessä olevaan asiaan. Tiedon synonyyminä tietämys on ihmisellä itsellään tietyllä hetkellä oleva ymmärrys itsestään ja ympäröivästä maailmasta. Tieto ei välttämättä edellytä viestintää. Tietotaito (*know-how*) syntyy, kun informaatio johtaa myös toimintaan. Samalla tavoin syntyy osaaminen (*knowing*), jonka synonyymina tietyissä yhteyksissä käytetään myös termiä tietäminen. Viisaus (*wisdom*) on kyky käyttää tietämystä omassa toiminnassaan. Se on toiminnasta saadun kokemuksen ja osaamisen sekä tiedon ja ymmärryksen summa.

Tiedustelutoiminnassa voidaan luonnehtia tässä kontekstissa olevan kyse tiedon jalostamisesta, sen käytöstä ja jatkojalostumisena osana ymmärryksen lisäämistä. Se, milloin tiedosta tulee tiedustelutietoa (*from information to intelligence*) tapahtuu, kun jossain ymmärretään tiedon merkitys kulloinkin vallitsevassa yhteydessä ja välitetään tämä analysoituun tietoon perustuva ymmärrys eteenpäin niille, jotka sitä päätöksenteossa tarvitsevat. Entinen Yhdysvaltain ulkoministeri Colin Powell totesi ohjenuoranaan tiedustelutoiminnalle: ”Give me insight. Not news. Tell me what you know. Tell me what you don’t know. And tell me what you think.”<sup>3</sup> Kyseessä ei siis ole vain tiedon välittäminen vaan sellaisen ymmärryksen välittäminen, joka johtaa tarvittaessa myös päätöksiin ja sitä kautta toimintaan.

Tiedustelun tarkoitus on jo ammoisista ajoista lähtien ollut epävarmuuksien vähentäminen potentiaalisten vihollisten ja vastustajien aikeista, suunnitelmista, kyvyistä ja toiminnasta.

---

<sup>2</sup> Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2011.

<sup>3</sup> Fingar (2011), s. 36.

Tavoitteena on ollut valtion kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien yllätysten välttäminen, oman päätöksenteon tukeminen ja laajasti ottaen valtion turvallisuuden takaaminen. Tiedustelutiedon tarkoituksena ei ole tukea jotain tiettyä päätöksentekoon liittyvää valintaa vaan auttaa päätöksentekijöitä ylipäättään tekemään parempia ratkaisuja<sup>4</sup>. Käytännössä tältä osin tiedustelun perinteinen prosessi, ns. *intelligence cycle* rinnastuu lähes yksi yhteen tietojohdattamisen vastaavien toimintojen kanssa. Kummassakin on kyse jonkin ongelman tai kysymyksen tunnistamisesta, suunnitelmasta kysymyksen selvittämiseksi, siihen liittyvästä tiedonkeruusta, tiedon prosessoinnista ja analyysistä sekä lopulta analysoidun tiedustelutiedon jakamisesta sitä tarvitseville tahoille. Tavoitteena ei siis ole tuottaa lisää tietoa, kaikille ja koko ajan.

Tietojohdattaminen tarkoittaa periaatteita ja tekniikoita, prosesseja ja käytäntöjä, joiden mukaan tiedon ja tietämyksen luominen, haku, levittäminen ja hyödyntäminen organisaatioissa ja sen verkostoissa on järjestetty. Tietojohdattamista voidaan tehokkaasti tukea oikein järjestetyllä tilannetietoisuudella ja siihen liittyvällä tiedusteluanalyysillä, jonka olemassaolon oikeutus, *raison d'être*, on tuottaa asiakkaille tarkkaa ja merkityksellistä, analysoitua tietoa hyväksikäytettävässä muodossa sinä hetkenä, kun he sitä tarvitsevat. Haasteena kuitenkin monesti on, että organisaatioiden – mukaan lukien tiedusteluorganisaatioiden – harjoittama toimintaympäristöanalyysi tuottaa myös paljon epärelevanttia ja ajoittain jopa myös hyödyttöä informaatiota. Ongelmana päätöksentekijöille ei usein olekaan informaation puute vaan epärelevantin informaation ylitarjonta. Tällöin tietoa on tuotettu vailla selkeää käsitystä sen tuottamisen kustannuksista tai hyödyntämisestä niin strategisessa kuin päivittäisessä johtamisessa. Tiedusteluanalyysin tulisi ainakin periaatteessa tuottaa helpotusta tähän tilanteeseen.

Lisäksi yksilöt, mukaan lukien päätöksentekijät, eivät aina kykene suhtautumaan tietoon ja informaatioon neutraalisti. Vastaavanlaisia haasteita löytyy myös liittyen polkuriippuvuuteen, historiallisuuteen sekä erilaisiin toimintatapoihin- ja kulttuureihin. Polkuriippuvuudella tarkoitetaan yleisesti järjestelmän tai organisaation riippuvuutta omista kokemuksistaan ja aiemmista valinnoistaan. Historiallisuudessa on puolestaan kysymys siitä, että menneisyys vaikuttaa tulevaisuudessa tapahtuvaan kehitykseen.<sup>5</sup>

On olemassa myös useita muita argumentteja sille, miksi tieteellisen tai muun tiedon antamasta näytöstä huolimatta päätöksentekijät toimivat usein toisin. Näitä ovat mm. tehdyt sopimukset ("siitä ei ole hallitusohjelmassa mainintaa"), juridiset (virhe)tulkinnat ("EUMääräykset tai perustuslaki kieltävät sen"), taloudelliset reunaehdot ("siihen ei ole varaa"), demokratian ulkoistaminen etujärjestöille ja elinkeinoelämälle ("saavutetut edut"), arvot ja ideologiat ("se uhkaa hyvinvointivaltiota"), varovaisuusperiaate ("sitä ei ole todistettu turvalliseksi/todellista näyttöä ei ole"), mielipidetiedustelut ("se on vastoin kansalaisten taintoa"), auktoriteettiin vetoaminen ("minä tiedän paremmin") sekä ajoittain jopa kansallinen alemmuuskompleksi ("Ruotsissa sen sijaan tehdään näin").<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Fingar (2011), s. 6–25.

<sup>5</sup> Hanén (2017), s. 97–98.

<sup>6</sup> Raivio (2019), s. 202–203.



Vaikka tiedusteluanalyysin ja laajemminkin julkisen sektorin tutkimus- ja analyysitoiminnan tavoitteena on tuottaa oikeaa tietoa oikeaan aikaan oikeille tahoille voi tuloksena olla sellaisten käytäntöjen uusintaminen, joissa käytetään jo valmiiksi organisaation hallussa olevaa puutteellista informaatiota muodossa, joka päinvastoin lisää epävarmuutta ja monitulkintaisuutta. Hyvän tavoittelun sivutuotteena syntyy symbolimaista ja rituaalinomaista tietokäyttäytymistä, jota perustellaan rationaalisen päätöksentekomallin ideaalilla. Näin tiedon näyttöarvo eli pelkästään sen olemassaolo ja resursointi muodostuvat suuremmaksi kuin käyttöarvo.

Haasteena julkisessa hallinnossa onkin usein ns. tiedekulttuurin puuttuminen eli käytännössä tutkitun tiedon vähäinen käyttö todellisuudessa päätöksenteon tukena. Hierarkkisissa univormukulttuureissa, kuten esimerkiksi eri maiden asevoimissa, voi vallita myös ”heraldinen intuitio”: alempi ei voi tiedolla kovinkaan helposti haastaa ylempää, jolle viisaus on muodostunut automaattisesti korkeampaan sotilasarvoon kohoamisen myötä. Virkamies- ja esittelijäkulttuurissa ministeriöiden ja virastojen perinteisesti kapeita, mutta syvällistä yhden teeman osaamista vaativia nk. deskejä hoitavat virkamiehet ajattelevat usein tietävänsä itse parhaiten oman toimialueensa asiat. Oletuksena on usein se, että ulkopuoliset eivät voi tuoda niihin mitään olennaista uutta. Poliittikkokulttuurissa voivat faktat ja arvovalinnat sekoittua toisiinsa ja tällöin faktoja valikoidaan, jätetään käyttämättä tai arvovalintoja esitellään julkisuudessa faktoina. Tällöin voidaan puhua *Evidence Based Policy* -ajattelun sijasta *Policy Based Evidence* -ajattelusta.

Tiedon johtaminen muuttaa tai ainakin sen tulisi muuttaa julkisen sektorin johtamista ja siihen liittyvää johtamiskulttuuria. Tietoa ei voida johtaa perinteisten linjajohtamisen mallien mukaisesti, koska tieto on mukana kaikissa toimintaprosesseissa ja tulisi liikkua muodollisista rakenteista riippumatta. Tiedon johtaminen vaikuttaa organisaatioyksiköiden välisten raja-aitojen ja reiviirien madaltumiseen. Organisaation johdolta odotetaan kykyä abstraktimpien asioiden johtamiseen, verkostossa työskentelyyn, prosessi- ja tiimivalmentajan taitoja sekä analyttistä otetta ja moniulotteista ajattelua. Johtamisen haasteita lisää toiminta yli aika-, paikka- tai organisaatorajojen. Keskeistä olisi saada aikaan nykyistä yhtenäisempää toiminta- ja tietoprosessien sekä sisällön hallinnan kehittämistä.

Ongelma voi muodostua silloin, jos tehokkaan tiedonvälittämisen perustana toimiva digitaalisuus nähdään organisaation johtamiskulttuurissa ainoastaan uutena kanavana tai alustana vanhanmalliselle organisoitumiselle ja byrokraattiselle linjatyöskentelylle. Tällöin perinteisestä omaa reiviiriä ja toimintatapaa suojelevasta ”tiedonhillonnasta” tai sen suoranaista panttaamisesta ei aidosti päästä joustavaan ja proaktiiviseen tiedonhallintaan sekä sen tehokkaaseen jakamiseen. Voidaan perustellusti kysyä, voidaanko tietoa ylipäätään johtaa perinteisillä valtionhallinnon kankeilla ja omaa tietoa suojelevilla menetelmillä? Tieto kulkee verkostojen kautta monella tavalla, hierarkkisessa linjaorganisaatiossa heikoimmillaan tarkasti säädeltyinä, byrokraattisena hallinto-operaationa. Juuri tällaisia organisaatioita ovat esimerkiksi tiedustelutietoa tuottavat viranomaiset ja niiden toimintaa ohjaavat ministeriöt.

## Tietoperusteinen valmistelu tukee valtionhallintoa

Tietopääoman hyödyntäminen edellyttää niin oppimisprosessien kehittämistä ja tiedon jalostamistaitojen omaksumista kuin uutta tietämyksellistä toimintakulttuuria. Valtionhallinnossa on pyritty aktiivisesti kehittämään erityisesti tutkimukseen perustuvaa suunnittelua ja päätöksentekoa viime vuosikymmeninä.

Viime vuosien megatrendiksi valtionhallinnossa on muodostunut tarve saada päätöksenteoa varten valmiiksi suodatettua yksinkertaista, johtopäätöksiltään yksiselitteistä ja suosituksineen tiivistä tietoa, mutta samanaikaisesti tiedontuotanto erityisesti valtion sektoritutkimuslaitosuudistuksen myötä on ohentunut, moninaistunut, epätieteellistynyt ja polarisoitunut. Valtioneuvostossa on kuitenkin määrätietoisesti pyritty lisäämään politiikan kannalta merkityksellisen tiedon muodostumista.<sup>7</sup> Valtiovarainministeriön vuonna 2012 julkaiseman Tiedolla johtamisen käsikirjan mukaan toiminnan tehokas kehittäminen on mahdollista vain, jos päätöksenteossa on käytettävissä oikeaa, luotettavaa, riittävän laadukasta ja ajantasaista tietoa sekä omasta toiminnasta että toimintaympäristöstä. Tiedolla johtamisen tavoitteet liittyvät vahvasti rationaalisen päätöksenteon ideaan ja turvallisuuskysymyksissä päätöksentekijöiltä odotetaan erityistä rationaalisuutta.

Valtioneuvoston tutkimus-, arviointi-, ennakointi- ja selvityssuunnitelmaa on toteutettu vuodesta 2014 lähtien. Sitä ennen valtioneuvostossa toimi ministeriöiden tutkimusyhteistyötä edistämään perustettu sektoritutkimuksen neuvottelukunta. Se ei kuitenkaan onnistunut työssään toivotulla tavalla johtuen hallinnonalojen siilomaisesta rakenteesta, ristiintulosohjauksen eli hallinnonalojen välisen tulostavoiteasetannan puutteesta, hallinnon kankeudesta ja ministeriöiden välisistä valitettavista reviiiritaisteluista. Tutkimuksen aitoa asiakkuutta ei yksinkertaisesti kyetty välittämään tai laajentamaan hallinnonalojen välille riittävässä mitassa. Sittemmin ovat valtionhallinnon tietoperusteisen päätöksenteon kehittämisessä nousseet esille mm. lainsäädännön ja toiminnan yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi sekä taloutta ja tuloksellisuutta koskevien päätösten tietoperusta. Tavoitteena on ollut löytää poliittisesta päätöksenteosta tasapainoinen kokonaisuus tietoon perustuvana, rationaalisuuteen pyrkivinä valintoina ja arvojen allokointina.

Eduskunnan vuonna 2019 säätämien sotilas- ja siviilitiedustelulakien myötä olisi mahdollista entisestään parantaa tiedon käyttöä erityisesti kansallisen turvallisuuden kysymyksissä, mutta mitään varsinaista uutta luovaa ajattelua tai prosessia ei ole ainakaan vielä olemassa uuden tiedon hyväksikäyttämiseksi. Toki tiedustelulainsäädännön myötä voidaan tehokkaammin seurata turvallisuusympäristön kehitystä ja tuottaa tietoa ylimmän turvallisuuspoliittisen johdon ja sotilaallisen päätöksenteon tueksi. Sotilastiedustelun tehtävänä on antaa ennakkovaroitus Suomeen kohdistuvasta sotilaallisesta uhkasta ja tukea muita viranomaisia. Uusien toimivaltuuksien mahdollistama tiedonhankinta parantaa joka tapauksessa merkittävästi sotilastiedusteluviranomaisen kykyä informoida ylintä valtiojohtoa Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuvista muutoksista. Sotilastiedusteluviranomaisen ja Suojelupoliisin yhteistoiminta tiivistyy erityisesti tietoliikennetiedustelussa. Tiedon keräämisen ja analysoinnin prosessi on eri tiedustelutoimijoissa hyvässä vaiheessa, mutta tiedustelutiedon asiakkuutta ja siihen liittyvää tietojohdantamista on vielä syytä ponnekkaasti kehittää.

---

<sup>7</sup> Kattava pohdinta tiedolla johtamisesta julkisella sektorilla löytyy esim. Virtanen & Stenvall & Rannisto (toim.) (2015).

## Tiedustelutiedon asiakkuuteen panostettava

Nykyaikaisen tiedusteluanalyysin perustajana ja ensimmäisenä varsinaisena teoreetikkona pidetään Sherman Kentiä. Hän työskenteli pitkään mm. Yalen yliopiston historian professorina sekä CIA:n *Office of National Estimates* (ONE) johtajana. Kent korosti useasti tiedustelutiedon ja sen asiakkaiden välistä yhteyttä ja erityisesti sitä työtä, jota yhteyden eteen on tehtävä: ”*It is established as a result of a great deal of persistent continuous effort, and it is likely to disappear when the effort is relaxed*”.<sup>8</sup>

Kuten artikkelin alussa todettiin, tiedustelun kehässä (*intelligence cycle*) ei päätöksentekijälle kuitenkaan ole varattu roolia. Ajatuksena taustalla on usein, että siinä vaiheessa kun tiedusteluraportti on luovutettu päätöksentekijälle, on prosessi valmis.<sup>9</sup> Tosiasiassa tästä pitäisi alkaa uusi prosessi, jossa tietoa yhdistettäisiin ja käytettäisiin hyväksi päätöksenteossa, ehkä luotaisiin jopa toimintasuosituksia. Nimittäin ellei päätöksentekijä ole mukana tavalla tai toisella joko määrittelemässä, johtamassa tai miettimässä kysymyksenasetteluja, jää tiedustelutieto kuitenkin helposti merkityksettömäksi. Olennaista on myös oikeiden kysymysten esittäminen. Jos esittää väärää tai riittämättömästi pohdittuja kysymyksiä, saa silloin myös väärää tai puolivillaisia vastauksia.

Yleisellä tasolla onkin pantava merkille, että epämääräisesti muotoillut tiedustelun painopisteet tuottavat hyvin todennäköisesti epämääräisiä tuloksia. Yksittäisten analyysien anti jää vähäiseksi, jos tilaaja ei ymmärrä sitä kokonaisuutta, johon yksittäisten selvitysten mahdollisesti kapea-alaiset tulokset antavat parhaimmillaankin vain osavastauksia. Niin ikään traditionaaliset rakenne- ja johtamismallit ovat olleet mekanistiseen ja byrokraattiseen organisaatioon tarkoitettuja, ja nopeasti muuttuva informaatioyhteiskunta vaatii organisaatioille ja niiden johtamiselle uuden määrittelyn ja konseptin. Organisaatioiden on oltava joustavampia ja tiedon liikuttava niin horisontaalisesti, vertikaalisesti kuin diagonaalisesti. Myös historiallisuus ja polkuriippuvuus aiheuttavat rajoitteita toimintaan: ”näin on aina ollut, tällä tavoin ja tällä samalla toimintatavalla tehty: eipä keikuteta venettä”.

Vaikka tiedustelutoiminnan valvonta olisi hoidettu legalistis-byrokraattisessa hallintokulttuurissa pietetillä, on kahdensuuntainen luottamus (poliittisten) päätöksentekijöiden ja tiedusteluorganisaatioiden välillä olennaista. Hyvin harvoin on kansainvälisestikään havaittu, että päätöksentekijät oma-aloitteisesti informoisivat tiedusteluyhteisölle omia näkemyksiään kansallisen turvallisuuden painopisteiden muutoksista tai pohtisivat samalla tavalla omia tiedontarpeitaan. Toisaalta tiedustelutoimijat eivät ole irrallisia muusta valtionhallinnosta, jonka tehtävänä on toteuttaa kulloisenkin hallituksen politiikkaa. Tiedusteluanalyysien tekijöiden onkin varottava myös sellaisia raportteja, joissa johtopäätökset ovat sellaisia, joita kulloisenkin päätöksentekijän oletetaan haluavan kuulla.

Tiedusteluorganisaatioiden on selvitettävä asiakkaiden muuttuvat odotukset. Lisäksi tulisi laatia strateginen suunnitelma siitä, kuinka palvella asiakkaita parhaiten. Tiedusteluanalyysin palvelut ja tiedon käyttäjien odotukset on realistisesti suhteutettava toisiinsa. Olennaista on dialogin, palautteen ja kanssakäymisen kehittäminen. On myös koko ajan pohdittava, onko nykyinen toiminta suunnattu selkeästi kansallisten turvallisuusintressien turvaamiseen ja

---

<sup>8</sup> Kent (1949), s. 180.

<sup>9</sup> Lowenthal (2000), s. 120–131.

ovatko resurssit riittävät niiden saavuttamiseen. Tehdäänkö tiedusteluanalyysissä oikeaa työtä oikeille tahoille oikea-aikaisesti? Tiedustelutiedon asiakkaiden ja tiedusteluanalytikoiden välisen aidon dialogin kehittäminen on myös olennaista. Usein käy niin, että tiedusteluanalyysin varsinaiset tekijät eivät koskaan tapaa henkilöitä, joille he raporttejaan kirjoittavat vaan ne toimitetaan suoraan paperiversioina tai tiedustelupalvelun *liaison*-toiminnan välityksellä. Joskus kuitenkin tietoa ei syystä tai toisesta kerrota kaikille niille, jotka tietoa tosiasiallisesti tarvitsivat. Erityisesti haitalliseksi muodostuu tilanne, jos se olennainen valmistelijataso, jonka tulisi valmistella päätöksenteonvaihtoehdot päättäjälle, ei saa kaikkea olennaista tiedustelutietoa käyttöönsä. Tällaisissa tapauksissa tiedustelutieto menettää helposti merkityksensä, kun sitä ei kerrota kenellekään.

Päätöksentekijöillä on olennainen rooli usealla eri tiedusteluprosessin tasolla. Selkeimmin se näkyy siinä, että tiedustelutiedon prioriteettien on oltava myös päätöksentekijöiden määrittelemään turvallisuuteen (ja politiikkaan) liittyviä prioriteetteja. Toisaalta on huomioitava, että vaikka jokin tietty kansalliseen turvallisuuteen mahdollisesti tulevaisuudessa liittyvä uhka, maantieteellinen alue, organisaatio tai toimija ei juuri nyt kiinnostaisi päätöksentekijää, on tiedusteluorganisaatiolla silti oltava valmius tiedon tuottamiseen teemoista, jotka eivät välttämättä ole kulloisellakin ajankohtaisella agendalla. Yllätyksiin ja ns. mustiin joutseniinkin pitäisi pystyä jollakin tasolla varautumaan tai ainakin mukauttamaan toiminta äkillisesti ilmestyvien uusien ja yllättävienkin premissien mukaisesti.

Tiedon keräämiseen tapoihin ei päätöksentekijä juurikaan vaikuta muutoin kuin resurssi-ohjauksella. Tiedonkeruu muodostaakin yleensä merkittävän menoerän tiedusteluorganisaatioille. Tällöin on tehtävä valintoja esimerkiksi sen suhteen, annetaanko resursseja juuri tällä hetkellä pinnalla olevien ajankohtaisten haasteiden selvittämiseksi vai annetaanko niitä samalla tavalla myös perustietomassan, datan keräämiseen. Tiedusteluorganisaatio jättää harvoin vastaamatta poikkeuksellisinkin päätöksentekijöiden tietopyyntöihin. Ilman riittäviä resursseja ja osaamista tiedustelutieto voi niissä kysymyksissä jäädä valitettavan pintapuoliseksi.

Ristiriitaisten kansallisen turvallisuuden kysymysten esille nostaminen esimerkiksi tiedusteluanalyysin tai muun tiedon avulla voi aiheuttaa myös vastareaktioita tyyliin: ”tämä asia on jo päätetty”; ”kiitos tiedosta, mutta tässä asiassa ei ole turvallisuusongelmia”; ”tämä on tärkeämpää kuin joku epämääräinen turvallisuuskysymys”; ”ei pidä estää kehitystä tällä tavoin” jne. Jos esitetään huolenaiheita kansallisesta turvallisuudesta liittyen asiaan, joka on poliittisesti tärkeä tai arka ja ehkä jopa *de facto* päätetty, voi tieto pahimmassa tapauksessa kadota ns. mustaan aukkoon, eikä siitä kuulla sen koommin saatikka anneta palautetta.

Tiedusteluanalyysin lopputuotteen osalta onkin muistettava, että päätöksentekijät usein voivat näkevänsä lopputuotteita, jotka vahvistavat heidän omia näkemyksiään vallitsevista asiantiloista. Sinänsä siinä ei ole ongelmaa, ellei samalla pyritä aktiivisesti ja tietoisesti välttämään omien käsitysten tai kognition kanssa ristiriidassa olevaa tietoa. Tällöin voidaan puhua ns. vahvistusvinoumasta. Kotimaisessa turvallisuuskeskustelussa esimerkkinä tällaisesta vahvistusvinoumasta voitaneen käyttää esimerkiksi Nord Stream 2:n tai vaikkapa maahanmuuton turvallisuusvaikutuksiin liittyvää keskustelua. Jos kaasuputki on jo itseisarvonomaisesti kannatettava eikä siinä uskota olevan taustalla esimerkiksi Venäjän tavoitteita

käyttää sitä turvallisuuspolitiikkansa välineenä, ei tarvetta uhkakuvia maalailevalle tiedusteluanalyysille nähdä. Samoin jos maahanmuutto on lähinnä huoltosuhteen parantamista ja uusien osajien saamista Suomeen, ei mahdollisia turvallisuushaasteita haluta sotkemaan kokonaiskuvaan. Tällöin asiantuntevakin viestinviejä voi ”joutua tapetuksi”. Hyvä on ehkä silti muistaa, että vanhan sanonnan mukaan pessimistinen tiedusteluanalyttikko ryhtyy väliittömästi ruusun tuoksun haistaessaan etsimään missä hautajaiset pidetään. Tiedustelutiedon ydinosaaminen liittyykin nimenomaan uhkakuvien analysointiin eikä uusien mahdollisuuksien etsimiseen eri yhteiskuntapolitiikan saroilla.

Varsinkin suurvaltojen tiedustelutoimintaan liittyvässä narratiivissa, mutta myös laajemminkin, on epäilty tiedusteluorganisaatioiden, kuten esimerkiksi Yhdysvaltojen CIA:n tai entisen Neuvostoliiton KGB:n, muodostuneen omiksi voimatekijöikseen, jotka manipuloivat päätöksentekijöitä ja toimivat taustalla tosiasiallisina vallanpitäjinä. Joskus asiasta käytetään termiä *deep state*, joka viittaa salaliittoteorianomaisesti siihen mahdollisuuteen, että demokraattisesti valitun hallinnon sisällä olisi tosiasiallisena vallankäyttäjänä tiedusteluorganisaatioiden ja muiden turvallisuusviranomaisten muodostama oma päätöksentekokoneisto<sup>10</sup>. Historioitsija Walter Laqueurin mukaan tämä on kuitenkin harhakäsitys. Suurempana ongelmana kuin että tiedusteluorganisaatiot olisivat tosiasiallisesti jonkinlaisia salaisia hallitusvallan käyttäjiä, näkee Laqueur sen, että päättäjät eivät luota tiedusteluorganisaatioihin tai jättävät niiden tuottamat tiedot huomiotta.<sup>11</sup> Perinpohjaisessa analyysissään asiantuntijavalasta Yhdysvaltain hallinnosta Koppl toteaa, että *deep state* on todellinen ilmiö, mutta kyseessä ei ole yhtenäinen hallinnon sisäinen toimijajoukko, jolla edes välttämättä olisi yhteisiä tavoitteita. Esimerkiksi FBI:n ja CIA:n välinen kilpailuasetelma on jo viihdeteollisuudenkin usein esille tuoma klisee. Sen toimintaan kuitenkin liittyy salailu (koska kansallinen turvallisuus sitä ”vaatii”) ja pyrkimys vallankäyttöön. Mistään Suuresta Salaliitosta ei kuitenkaan ole kyse.<sup>12</sup>

On silti selvää, että politiikan ja tiedustelutiedon välisessä liittymäpinnassa testataan ylipääntään tiedustelutoiminnan merkitys. Jos poliittinen päättäjät eivät koe tarvitsevansa tiedusteluanalyysiä päätöksentekonsa tueksi, ei analyysillä silloin luonnollisesti ole käyttöä. Täytyy myös muistaa, että tiedustelutieto on vain yksi päätöksentekijän tiedonlähteistä ja määrällisesti todennäköisesti niitä pienimpiä. Kyse on paljon myös eroista tiedustelu- ja politiikkakulttuurien välillä. Poliitikkojen työnä on etsiä mahdollisuuksia ja tiedusteluorganisaatioiden puolestaan uhkia. Päätöksentekijöiden suhtautumisessa tiedustelutoimintaan keskeinen tekijä on ymmärryksen taso tiedustelutoiminnan mahdollisuuksista, mutta toisaalta myös sen rajoitteista. Poliittiset päättäjät myös helposti jättävät huomiotta tiedusteluraportit, jos niissä ei ole selkeitä ajatuksia toimenpidesuosituksiksi vaikka niitä tosiallisesti äärimmäisen harvoin edes erikseen pyydetään.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Foreign Affairs (2017).

<sup>11</sup> Laqueur (1985), s. 3.

<sup>12</sup> Koppl (2018), s. 221–237.

<sup>13</sup> McLaughlin, John: Serving the National Policymaker, teoksessa George & Bruce (2008) (toim.), s. 72–81.

## Analyysin ja asiakkuuden välinen yhteys olennaista

Olennaista on lisätä vastavuoroista ymmärrystä niin tiedusteluanalyysistä kuin poliittisen päätöksenteon kulloisistakin prioriteeteista. Hyväkin tiedusteluanalyysi voi vaikuttaa naiivilta, abstraktilta tai tietämättömältä tai vähintäänkin tarpeettomalta, jos siinä ei ole ymmärretty oikein huomioida kulloistakin päätöksenteon ongelmallisuutta. Poliittiset päätöksentekijät haluavat myös usein sellaista, mitä tiedusteluorganisaatiot eivät aina kykene tarjoamaan: varmaa tietoa ja vastauksia yksittäisiin kysymyksiin. Tiedustelutoiminnan lopputuote on kuitenkin usein analyysi, jossa tarjotaan trendinomaista tietoa ja parhaimmillaan myös vaihtoehtoisia kehityskulkuja.

Jos tiedusteluorganisaatiot ja muut tiedontuottajat pyrkivät yhdistelemään keskenään tietojaan ja analyysiään eri teemoista konsensuksen hengessä jo ennen kuin ne saavuttavat päätöksentekijän, voi varovaisuus osua myös omaan nilkkaan. Tällöin tavoitteena voi olla esimerkiksi pyrkimys sellaiseen ajattelun särmät hiivaan analyysiin, joka voi jäädä niin yleiselle tasolle tai niin kantaa ottamattomaksi, että sen käyttökelpoisuus laskee. Ennemmin kuin hämärtää ja muokata yhteismitallisemmiksi eri johtopäätöksiä, tulisi eri tiedontuottajien korostaa erilaisia mahdollisia, perusteltuja kehityskulkuja ja niiden seurauksia.

Päätöksentekopuolella on pyritty kehittämään asiakkuutta ja kanssakäymistä tiedustelutoimijoiden kanssa suunnittelemalla erilaisia muodollisia prosesseja, joiden avulla luodaan listauksia tiedontarpeista. Ne ovat varsin tarpeellisia, mutta eivät kuitenkaan riittäviä tiedusteluanalyysin ohjaamiseksi. Listauksista tulee helposti staattisia, byrokraattisen prosessin tuloksia ja kaikki mahdolliset turvallisuuskysymykset kattavia, jolloin niiden aidosti priorisoiva ja ajassa elävä tavoiteltu ohjausfunktio voi jäädä vähäiseksi. Tarpeen olisi kuitenkin löytää tapa tuottaa analyysiä myös sellaisista kansallista turvallisuutta uhkaavista tekijöistä ja kehityskuluista, jotka eivät vielä ole ehtineet päätöksentekijöiden agendalle. Käytännössä tarpeen olisi kouluttaa sekä poliittisia päätöksentekijöitä että tiedusteluanalytikoita toistensa tarpeista, rajoitteista ja kyvyistä madallettaessa muuria kahden erilaisen kulttuurin välillä.<sup>14</sup>

Majchrzak on hahmotellut tehokkaan uuden tiedon välittymisen edellytyksiä kommunikoidessa uutta tietoa päätöksentekijöille. Hänen mukaansa pitää ensinnäkin tehdä tiedontuottajan omat määritelmät ja kieli ymmärrettäviksi. Toiseksi on tunnistettava, milloin yksityiskohdat tulisi selittää erikseen. Kolmanneksi on suunniteltava raportointi ja tiedon välittäminen siten, että lukija- tai kuulijakuntakunta ei tunne olevansa tilanteessa ymmärryksen osalta selkeästi alemmalla tasolla, jolloin helposti niin mielenkiinto asiaa kohtaan kuin arvostus kirjoittajaa kohtaan voi laskea.<sup>15</sup> Asian voi myös ilmaista periaatteella, jonka mukaan neuvoja neuvoo ja päättäjä päättää.<sup>16</sup> Joskus kuulee tiedusteluanalytikkopiireissä puhuttavan puolivakavasti myös ns. KISS-periaatteesta (*Keep It Simple for the Stupid*). Käytännössä kuitenkin kyse on ennen kaikkea tiedustelutiedon tuottajan ammattitaidosta tuoda analyysinsä oikeassa muodossa oikealle yleisölle.

---

<sup>14</sup> Steinberg, James B.: *The Policymaker's Perspective: Transparency and Partnership*, teoksessa George & Bruce (2008) (toim.), s. 82–90.

<sup>15</sup> Majchrzak (1986), s. 95.

<sup>16</sup> Raivio (2019), s. 81.

Ideaalitilanteessa päätöksentekijöiden ja tiedusteluyhteisön välinen suhde on symbioottinen: päätöksentekijöiden luottamus tiedustelutietoon päätöksentekonsa pohjana on tiedusteluyhteisön olemassaolon oikeutus. Tällöin ei toki ole kyse tasaveroisesta suhteesta: tiedusteluorganisaatiot ovat riippuvaisia poliittisesta päätöksentekokoneistosta eikä tiedustelua toimintona olisi edes olemassa ilman poliittista ja parlamentaarista hyväksyntää. Tässä yhteydessä on hyvä myös muistaa, milloin tiedusteluanalyysi on arvokkaimmillaan: juuri silloin kun pyritään sekä informaation puutteesta johtuvan epävarmuuden vähentämiseen että informaation paljoudesta ja/tai toimintatilanteen monimutkaisuudesta syntyvän monitulkintaisuuden hallintaan.

Enemmän tiedustelutietoa ei tarkoitakaan parempaa tiedustelutietoa. Informaation ylitarjontaa on päinvastoin digitalisoituneessa yhteiskunnassa korostanut erityisesti tiiviin ja analysoidun tietomuotojen merkitystä. Perinteistä tiedusteluprosessia on leimannut keskitetty suunnittelu, hierarkkiset johtosuhteet sekä muodolliset prosessit, jolla myös informaation ylitarjontaa pyrittiin välttämään. Joustavammat ja desentralisoidummat verkostot toimisivat nykypäivänä todennäköisesti paremmin tiedustelutiedon johtamisen tukena.

Toinen kysymys on se, onko poliittisesti hyväksyttävää käyttää tiedustelutietoa omien valtion etujen ajamiseen vai ainoastaan suojautumiseen kansallisen turvallisuuden uhkia vastaan? Suurvallat ja monet muutkin isot valtiot ovat aina käyttäneet tiedusteluorganisaatioita myös omien kansallisten etujensa ajamiseen. Tiedustelutietoa on käytetty niin ulkomaankaupan tukena, valtion tieteellis-teknisen osaamisen kehittämisessä kuin toisen osapuolen kantojen selvittämisenä etukäteen ennen valtioiden välisiä poliittisia- tai talousneuvotte- luita. Pienen valtion työkalupakkiin tällainen toiminta on harvoin kuulunut, mutta esimerkiksi Ruotsissa vallitsi varsinkin kylmän sodan aikana kiinteä yhteys tiedustelutoiminnan ja ruotsalaisen puolustusteollisuuden välillä. Isossa-Britanniassa toimiva tiedustelutoimintaa koordinoiva elin, *Joint Intelligence Council*<sup>17</sup>, laatii vuosittaiset tiedusteluanalyysin prioriteetit hallituksen hyväksyttäväksi perustuen kansallisen turvallisuuden strategisiin tavoitteisiin. Näitä ovat mm. kansalaisten suojele erilaisilta uhkilta, erityisesti vakoilulta ja terrorismilta, mutta myös maan puolustus- ja ulkopolittisten intressien sekä valtion taloudellisen hyvinvoinnin *edistäminen*.

Tässä yhteydessä on hyvä myös pohtia, minkä tiedon kanssa tiedustelu kilpailee? Päätöksentekijät saavat päivittäin käyttöönsä erilaisia mediakatsauksia sekä viranomaisten tuottamia muistioita ja keskusteluraportteja, mutta niiden merkitystä on usein vaikea arvioida. Media voi nostaa jonkun sinänsä kansallisen turvallisuuden kannalta merkityksettömän asian – mutta julkisuutta kiinnostavan teeman – nopeastikin julkiseen keskusteluun, ja analyttinen tiedustelutieto voi silloin seurata jälkijunassa. Tällöin korostuu eräs tiedusteluanalyysin keskeinen tavoite: ymmärryksen lisääminen päättäjien keskuudessa syvällisen tiedusteluanalyysin keinoin kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä keskeisistä kysymyksistä. Tällöin päätöksentekijöillä on jo uusien teemojen noustessa mediajulkisuuteen näkemys mahdollisen turvallisuushaasteen merkittävydestä.

---

<sup>17</sup> Ison-Britannian tiedustelutoiminnan koordinaatiosta ks. <https://www.gov.uk/government/groups/joint-intelligence-organisation>.

Poliittiset päätöksentekijät haluavat usein selkeitä vastauksia ja esityksiä toiminnaksi. Tiedusteluanalytytikot sen sijaan ovat usein varovaisia lopputuotteissaan ottaen huomioon useita eri asioiden kehityskulkuihin vaikuttavia tekijöitä. On myös muistettava, että tiedusteluanalyysi on akateemisessa mielessä lähellä yhteiskuntatieteitä, joissa puhetapakin on abstraktimpi ja teoreettisempi kuin poliittisten päätöksentekijöiden tavanomainen diskurssi. Ehkä suurempi ongelma on kuitenkin varsinkin suomalaisessa keskusteluperinteessä konsensushakuisuus. Tällöin eri tiedustelu- ja muuta tietoa tuottavat viranomaistahot pyrkivät saamaan aikaan yhteisen näkemyksen esimerkiksi sellaisesta monitahoisesta toimijasta kuin Venäjä. Tuloksena voi olla pahimmassa tapauksessa vain yksi totuus, jota eivät muut toimijat kykene helposti omalla tiedollaan haastamaan.

Laajempi kysymys onkin sitten tiedusteluanalyysin asemointi politisoitumisen ja irrelevanssin välimaastossa. Paradoksi voikin löytyä siitä, että tiedustelutiedon tulisi palvella poliittisia päätöksentekijöitä, mutta samalla välttää tiedon politisoituminen. Ääritapauksissa tiedustelutietoa voidaan pyrkiä teoriassa myös manipuloimaan, jotta se vastaisi kulloisiakin poliittisia preferenssejä.

Rovner<sup>18</sup> on tuonut esille kolmenlaisia tiedustelutiedon politisoitumiseen liittyviä kehityskulkuja. Tiedusteluanalyysin johdon ollessa läheisessä työskentelysuhteessa poliittisten päättäjien kanssa, syntyy henkilökohtaista kanssakäymistä, jolloin objektiivisuus voi olla vaarassa. Samoin jos tiedusteluorganisaatiot on hallinnollisesti sijoitettu lähelle poliittista päätöksentekokoneistoa, voi tiedustelutoimija oma-aloitteisesti ryhtyä liiaksi tukemaan kulloinkin valittuja poliittisia päämääriä tai vastaavasti poliittisen päätöksentekijän kiusaus ns. poliittiseen ohjaukseen voi muodostua liian suureksi. Kolmas politisoitumisen lähde voi muodostua organisatorisesta riippuvuudesta. Siinä taustalla on ajatus, jonka mukaan organisaatiot pyrkivät hankkimaan resursseja, autonomiaa ja vaikutusvaltaa ja ovat niissä asioissa päätöksentekijöistä riippuvaisia. Toki päätöksentekijätkin voivat käyttää julkisuudessa hyväkseen saamaansa tiedustelutietoa vetoamalla tietävänsä jostain asiasta huomattavasti tavallista kansaa tai muita päätöksentekijöitä enemmän ilman tarvetta olla erityisen yksityiskohtaisia sanomisissaan.

Treverton on puolestaan määritellyt viisi erilaista tiedustelutiedon politisoitumisen muotoa.<sup>19</sup> Ensimmäisenä (ja harvinaisimpana muotona) on suora poliittinen painostus, jossa poliittiset päätöksentekijät pyrkivät vaikuttamaan suoraan tiedusteluanalyysin johtopäätöksiin. Toisena on ”virallinen totuus”, jonka vastaisia näkemyksiä ei kannusteta tuomaan esille. Kyseessä on tavallaan myös yksi vahvistusvinouman muoto. Kolmantena on ns. kirkikanpoiminta, jossa tiedustelumateriaalista otetaan huomioon vain jo valittuja politiikka-toimia tukevat analyysit. Neljänneksi mainitaan tiedustelukysymysten asettelu sellaiseen muotoon, että ne jo ohjaavat vastausta<sup>20</sup>. Viidentenä listalla on tiedustelun ja päätöksenteon jaettu yhteinen, voimakas, jopa muuttumaton näkemys asiaintilasta. Sen korjaaminen onkin jo varsin haastavaa, sillä näkemysten muuttaminen vaatisi joko merkittävää uutta tietoa tai tietoista vastakkaista argumentointia. Suurempana ongelmana kuin tiedon politisoituminen

---

<sup>18</sup> Rovner (2011), s. 8–17.

<sup>19</sup> Treverton, Gregory F.: Intelligence Analysis: Between ”Politicization” and Irrelevance, teoksessa George & Bruce (2008) (toim.), s. 91–104.

<sup>20</sup> Samanlaista ongelmatiikkaa esiintyy myös aika ajoin mielipidekyselyissä, joissa kysyjä (usein media tai kaupallinen toimija) pyrkii kysymyksenasettelulla rajaamaan vastaukset toivottuihin tuloksiin.



voidaan kuitenkin nähdä tiedon irrelevanssi päätöksenteon tukena. Mitä korkeammalle poliittisessa päätöksentekohierarkiassa mennään, sitä suurempana ongelmana on tiedustelutiedon käyttämättömyys kuin sen väärinkäyttö.

### **Kotimaisen tiedustelutiedon asiakkuus valinkauhassa**

Suomessa eduskunnan säätämien uusien tiedustelulakien myötä on syytä esittää kysymys, ketkä ovat tiedustelutiedon asiakkaita? Keitä tiedustelutieto palvelee? Miten tiedustelutietoa käytetään hyväksi? Miten tiedustelun tarpeet määritellään?

Suomessa sekä siviili- että sotilastiedustelulainsäädäntöä valmisteltaessa kiinnitettiin suurpiirteisemmän kodifikaation sijasta erityistä huomiota mahdollisten tilanteiden ja yksityiskohtien huomioimiseen sekä varsinkin laillisuus- ja parlamentaariseen valvontaan. Lakipaketissa esitetty tietoliikennetiedustelu on hakuehtoihin perustuvaa, mahdollisimman kohdennettua sekä rajattua ja edellyttää aina tuomioistuimen lupaa kiiretilanteita lukuun ottamatta. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta huolehtii uusi laillisuusviranomainen, tiedusteluvaltuutettu. Siviilitiedustelun sisäisestä valvonnasta vastaa sisäministeriö ja sotilastiedustelun puolustusministeriö. Parlamentaarista valvonnasta huolehtii eduskuntaan perustettu uusi tiedusteluvalvontavaliokunta. Näin tiedustelutoiminnan valvonnasta on saatu varsin kattava ja laaja kokonaisuus<sup>21</sup>, mutta saadun tiedustelutiedon käyttämisen pohtimiseen on nähty tiedustelun uusia toimivaltuuksia kehitettäessä huomattavasti vähemmän vai-  
vaa.

Parlamentarisessa valvonnassa voidaan laajemmin tarkastella tiedustelutoiminnan tarkoituksenmukaisuutta, painopisteitä ja tehokkuutta, mutta siinä ei määritellä selkeää päätöksenteon asiakkuutta. Tiedustelutiedon asiakkaat voivat olla esimerkiksi valtiojohtoa, siviiliturvallisuusviranomaisia, Puolustusvoimien johtoa tai poliittisia päättäjiä. Miten oikea tieto saavuttaa oikeassa muodossaan oikeat asiakkaat, miten tiedustelutietoa voidaan aidosti käyttää päätöksenteon tukena ja minkälaisissa tilanteissa, on kuitenkin ainakin jossakin määrin vielä kehitteillä oleva kokonaisuus.

Suomessa on varsin toimiva kokonaisturvallisuuden konsepti, mihin liittyvää työskentelyä koordinoidaan Turvallisuuskomiteasta käsin.<sup>22</sup> Komitea on kokonaisturvallisuuteen liittyvä ennakoivan varautumisen pysyvä ja laajapohjainen yhteistoimintaelin, joka avustaa valtioneuvostoa ja ministeriöitä laajoissa kokonaisturvallisuuteen liittyvissä asioissa. Komitea seuraa Suomen turvallisuusympäristön ja yhteiskunnan kehitystä sekä sovittaa yhteen kokonaisturvallisuuteen liittyvää ennakoivaa varautumista. Jos kuitenkin katsotaan ns. kovan turvallisuuden, kansallisen turvallisuuden, näkökulmasta sitä, miten tiedustelutietoa tulisi käyttää tai määrittää sen painopisteitä, muodostuu kuva valtionhallinnossa huomattavasti monimutkaisemmaksi.

---

<sup>21</sup> PNE 1/2018 vp.

<sup>22</sup> Turvallisuuskomitean tehtävistä ja toiminnan periaatteista säädetään valtioneuvoston asetuksessa Turvallisuuskomiteasta (77/2013).

Eduskunnassa tiedusteluvalvontavaliokunta on keskeinen tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan elin, jolla on myös mahdollisuuksia omalta osaltaan vaikuttaa tiedustelutoiminnan päämääriin. Se edellyttää kuitenkin läheistä yhteistyötä paitsi Suojelupoliisin ja sotilastiedustelun kanssa, myös hallituksen keskeisten ”turvallisuusministeriöiden” kuten puolustus-, ulko- ja sisäministeriöiden kanssa. Eduskunnassakin on kansallisen turvallisuuden käsittely varsin fragmentoitunutta. Tietoa turvallisuuskysymyksiin liittyvän lainsäädäntötuen tueksi tarvitsevat erityisesti suuri valiokunta EU-asioissa, puolustusvaliokunta puolustuspolitiikassa, ulkoasiainvaliokunta ulko- ja turvallisuuspolitiikassa sekä hallintovaliokunta sisäisen turvallisuuden kysymyksissä. Lukuisat muutkin valiokunnat voivat käsitellä asioita, joihin sisältyy kansallisen turvallisuuden kysymyksiä tietoyhteiskunnan yhä digitalisoituessa ja samalla yhteiskunnan haavoittuvuuksien lisääntyessä alueille, joista vastaavat viranomaiset, jotka eivät pääsääntöisesti vastaa turvallisuuskysymyksistä. Pääsääntöisesti tiedustelutieto ei salattavuussyistä kuitenkaan tavoita eduskunnan valiokuntia.

Turvallisuudesta ja puolustuksesta vastaavien ministeriöiden lisäksi kansallista turvallisuutta koordinoivia elimiä hyödyttäisi myös merkittävästi niin siviili- kuin sotilaspuolenkin tiedustelutiedon saaminen. Näitäkin toimijoita on useita, joista mainittakoon Turvallisuuskomitea ja sen sihteeristö, Kyberturvallisuuskeskus, valtioneuvoston tilannekeskus ja Huoltovarmuuskeskus, joiden lisäksi on olemassa myös useita muita turvallisuusviranomaisten kahden- ja monenvälisiä yhteistyöfoorumeita.

Tiedustelutoiminnan asiakkuutta ja tiedustelutoiminnan suuntaamista varten on valtioneuvostossa perustettu tiedustelun ja tilannekuvan koordinaatioryhmä. Siinä jäsenenä ovat tasavallan presidentin, valtioneuvoston kanslian, ulkoasiainministeriön, sisäministeriön ja puolustusministeriön kansliapäälliköt sekä Suojelupoliisin päällikkö ja pääesikunnan tiedustelupäällikkö. Kansainvälisestä näkökulmasta hieman tavanomaisesta poikkeavana voidaan kokoonpanossa pitää sitä, että asiakasryhmässä ovat edustettuina myös tiedustelutiedon tuottajat ikään kuin ohjaamassa omaa toimintaansa. Ajatuksena toki on, että tasavallan presidentin (käytännössä aina) johtama ja ulkoministeriön sihteeröimä ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta (TP-UTVA) toimisi jonkinlaisena valtioneuvostotason koordinaatioelimenä. Vaikka TP-UTVA:n kokouksiin voi tarvittaessa osallistua esimerkiksi sisäministeri, on valiokunnan toimiala kuitenkin ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ja ulkoisen turvallisuuden kysymyksissä, eikä laajasti ottaen kansallisessa turvallisuudessa, josta vastaavat muut valtioneuvoston osat joko päätoimisesti tai sitten turvallisuuskysymyksiä vain ajoittain sivuavat hallinnonalat omaan päärooliinsa liittyen – tiedostaen tai tiedostamattaan.

Kansallisen turvallisuuden fokus on monesti muualla kuin perinteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Jos tarkastellaan turvallisuuskäsityksen muutosta viime vuosina, on lähes kyllästymiseen asti todettu sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajan hämärtyneen samoin kuin niihin liittyvien kansallisten tai kansainvälisten torjuntakeinojen. Kokonaisturvallisuuden konseptistakin on tullut koko valtioneuvostossa yleisesti hyväksytty lähestymistapa yh-

teiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi. Esimerkiksi Yhdysvaltain tiedustelu-strategiassa<sup>23</sup> kuvattu tiedustelun toimintaympäristö on huomattavasti laajempi kuin TP-UTVA:n toimiala.

Hallituksessa ei tällä hetkellä ole nimenomaisesti tiedustelutoimintaan tai kansalliseen turvallisuuteen keskittynyttä ministerityöryhmää. EU-ministerivaliokunta käsittelee turvallisuus- ja puolustuskysymyksiä EU-kontekstissa. Oikeusvaltion kehittämisen ja sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmä käsittelee pääasiassa sisä- ja oikeusministeriön toimintaan liittyviä konkreettisia kysymyksiä. Satunnaisesti kokoontuva Venäjä-ministeriryhmä voi tavallan presidentin johdolla teoriassa käsitellä myös turvallisuuskysymyksiä, vaikka näin varsin harvoin todennäköisesti tapahtuukaan. Voidaan perustellusti kysyä tulisiko valtioneuvoston perustaa erityinen kansallisen turvallisuuden ministeriryhmä? Samalla se voisi vastata kansallisen turvallisuuden uhka-arviosta ja sen perusteella koordinoita poliittisella tasolla myös tiedustelutoimintaan liittyviä kysymyksenasetteluita ja arvioida tavoitteiden toteutumista sekä tiedusteluanalyysin laatua. Oikeuskansleri Tuomas Pöysti on puolestaan Paasikivi-seurassa pitämässään esityksessä pohtinut ministeritasoisen uuden foorumin, turvallisuusneuvoston tarpeellisuutta<sup>24</sup>. Neuvosto toimisi hänen ajattelunsa mukaan mm. vuorovaikutuksen foorumina strategisissa ja pidemmän aikavälin kysymyksissä. Pohdinta teemasta on jatkokeskustelun arvoinen.

Sisäministeriössä on tiedustelulainsäädännön valmistelun yhteydessä määritelty tiedustelutiedon käyttötarpeita ja asiakkuuden kehittämistä.<sup>25</sup> Tiedustelutietoa on tarkoitus käyttää ensisijaisesti: 1) kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, 2) valtion strategisen päätöksenteon tukena, 3) eri turvallisuustoimijoiden varautumisen ja toiminnan suunnittelun tukena ja 4) jatkotiedonhankintaa suuntaavana. Tiedustelutiedon asiakkaat eri ministeriöissä ja muissa valtiollisissa toimijoissa voisivat myös asettaa tiedonhankintaprioriteetteja sovituin aikaväleihin. Siviilitiedustelutoiminnan kehittämisessä nähdään tärkeänä luoda myös rakenteellinen yhteistyötaso käsittelemään kansallisen turvallisuuden tilannekuvaa ja sovittamaan yhteen tiedonhankintaprioriteetteja. Samalla tulee määritellä yleiset ja toimijakohtaiset prosessit siviilitiedustelun asiakkuudelle ja kumppanuudelle.

Sisäministeriön raportissa todetaan myös keskeinen tietojohtamiseen liittyvä seikka. Jotta tiedonhankintaprioriteeteilla määritellyistä asioista saadaan se tieto, joka on merkityksellistä valtioneuvosto- ja ministeriötasolla, edellyttää se ministeriöltä voimavaroja analysoida raporttien poliittikkavaikutuksia, antaa palautetta ja tehdä jatkokysymyksiä.<sup>26</sup> Tämänkaltaisen toiminta tulisi olla sisäänrakennettuna ja siihen liittyvät prosessit kuvattuina myös puolustusministeriössä ja ehkä myös ulkoministeriössä, joka on tosiasiaa myös merkittävä tiedustelun kaltaisen tiedon tuottaja valtioneuvostossa.

Suojelupoliisin tiedonhankinnan painopiste puolestaan siirtyy varhaisempaan vaiheeseen, jotta kansallisen turvallisuuden uhkat voidaan havaita ja niihin reagoida nykyistä aiemmin.

---

<sup>23</sup> National Intelligence Strategy of the United States of America 2019. Strategiassa kuvataan tiedustelutoiminnan kohteiksi varsin laaja kokonaisuus, mm. perinteiset sotilaalliset uhat; avaruuteen, kyberiin, tekoälyyn ja disruptiivisiin teknologioihin liittyvät kysymykset; erilainen tiedon väärinkäyttö sekä maahanmuuttoon, kaupungistumiseen ja ääriliikkeiden kuten terroristien toimintaan liittyvät turvallisuusuhat.

<sup>24</sup> Pöysti (2019).

<sup>25</sup> Sisäministeriö (2017).

<sup>26</sup> Sisäministeriö (2017).

Siviilitiedustelun avulla voidaan hankkia tietoa esimerkiksi terrorismista, ulkomaisesta tiedustelutoiminnasta, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä taikka yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaavasta toiminnasta ja yhteiskuntajärjestystä uhkaavasta kansainvälisestä järjestäytyneestä rikollisuudesta. Sotilastiedustelun analyysin tehtävänä on puolestaan tuottaa ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tueksi tietoa Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuvasta sotilaallisesta toiminnasta ja ääritapauksessa antaa ennakkovaroituksen Suomeen kohdistuvasta sotilaallisesta uhkasta.

Kansallisen turvallisuuden uhkamäärittely ei kuitenkaan voi koskaan olla kaiken kattava. Jo nyt voidaan nähdä valtioiden vaikuttamispyrkimyksiä oman valtansa lisäämiseksi esimerkiksi energia- ja kauppapolitiikan, investointien tai erilaisten huipputeknologioiden avulla. Uusilla ja muuttuvilla agendoilla korostuvat niin tiedustelutiedon tuottajien uudistuva osaaaminen kuin poliittisten päättäjien näkemyksellisyys ja näiden kahden ryhmän välinen kiinteä vuorovaikutus. Disruptiivisten teknologioiden kasvava merkitys myös turvallisuuspoliittisessa päätöksenteossa on tuonut ne myös pysyvästi tiedustelutoiminnan agendalle.

Hierarkkisten turvallisuusorganisaatioiden tuottaman tiedon joustavaa välittymistä tarvitsijoille on pyritty parantamaan esimerkiksi ns. *fusion centereit*ä perustamalla. Tällöin eri tiedontuottajien tiedot kootaan yhteen, analysoidaan ja muokataan tarvitsijoille samassa paikassa. Niin julkisen tiedon (OSINT, Open Source Intelligence) kuin muun tiedustelutiedon, tutkitun tiedon ja muun viranomaistiedon on kohdattava pisteessä, jossa tiedon merkitys kumuloituu ja analyysi syvenyy. Toisaalta haasteena on jo aikaisemmin mainittu konsensuksen ongelma, jossa pyritään samankaltaiseen näkemykseen häivyttämällä valtavirrasta poikkeavia näkemyksiä. Joka tapauksessa nykyhetken tilanne on yksinkertaistettuna sellainen, jossa viranomaisilla on suhteellisen hyvin kehittynyt toimintatapa operatiivisen, reaaliaikaisen ja reaktiivisen tilannekuvan tuottamiseen, mutta tekemistä on vielä strategisen, ennakkoivan ja proaktiivisen tilannetietoisuuden analyysin tuottamisessa.

### **Kohti koordinaation tehostamista ja uusia professioita**

Hallinto- ja johtamistieteilijä Peter Drucker on todennut osuvasti: ”Vain kolme asiaa sujuu organisaatiossa luonnostaan: konflikti, sekaannus ja alisuoritus. Kaikki muu vaatii johtamista.” Tämä pätee erityisesti tietojohdamiseen ja tiedolla johtamiseen, jotka eivät tule toimimaan ilman, että ne olisivat kiinteästi sisäänrakennettuina organisaation kokonaisjohtamiseen. Julkishallinnossa haasteeksi muodostuvat erityisesti tietojohdamiseen soveltumaton linjaorganisaatio, ylimmän johdon aito sitoutuminen tiedolla johtamiseen sekä uudet osamishaasteet niin asiantuntijoille kuin johdolle. Koska tiedustelutoiminta on kansallisen turvallisuuden ytimessä tapahtuvaa viranomaistoimintaa, tulisi asiakkuuden osalta yhä kehittää poliittisten päättäjien roolia.

Poliittisella tasolla TP-UTVA on tällä hetkellä se kokoonpano, jossa tiedustelutoiminnan prioriteetteja mietitään. Turvallisuuden toimintaympäristön muututtua ja muuttuessa jatkuvasti sekä laajentuessa ulko- ja turvallisuuspolitiikasta kansalliseen turvallisuuteen tulisi kuitenkin vakavasti pohtia, tarvittaisiinko myös kansallisen turvallisuuden ministeriryhmää. Siinä olisivat edustettuina keskeiset kansallista- ja kokonaisturvallisuutta johtavat ministerit, ja toiminnan fokus olisi nimenomaisesti kansallisessa turvallisuudessa, ei Suomen ulkosuh-

teissa kuten TP-UTVA:ssa. Valmisteleva sihteeristö voisi olla toisin kuin muissa ministeriryhmissä myös selkeästi poikkihallinnollinen. Eduskunnassa tiedusteluvalvontavaliokunta saisi samalla selkeän kumppanin tiedustelutoiminnan kehittämiseen liittyvissä asioissa ja senkin toiminnassa mahdollistuisi valvontafunktion lisäksi ehkä nykyistä paremmin tiedustelutoiminnan suuntaaminen, sisällöt ja toiminnan arviointi.

Lisäksi julkishallinnon kansalliseen turvallisuuteen liittyvän päätöksenteon tulee pystyä reagoimaan nopeasti muuttuviin tilanteisiin. Jo kerättyä ja luokiteltua informaatiota tulee pystyä soveltamaan ja prosessoimaan siten, että se tarjoaa erilaisia vaihtoehtoja analyysin hyödyntäjille sekä päätöksenteko- että suunnittelutasolla. Fasilitointiin, analyysikykyyn ja kulttuurin muutokseen tarvitaan aitoa näkemyksellisyyttä ja lisäpanostusta. Eri tiedon tuottamisen muotojen tulisi myös tukea toisiaan merkittävästi nykyistä tehokkaammin. Esimerkiksi tutkimuksen ja tiedustelun välistä kanssakäymistä tulisi kehittää tämänhetkistä huomattavasti tiiviimmäksi kokonaisuudeksi. Keskeisinä haasteina kuitenkin on yhtäältä se, että yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa työskentelevät tutkijat eivät tiedä ihan salattavuussyistäkin kulloisiakin tiedustelutoimijoissa olevia tietotarpeiden painopisteitä ja toisaalta tiedusteluanalyttikoiden mahdollisuuksia aktiiviseen kanssakäymiseen tutkijoiden kanssa on tietoisesti rajoitettu. Periaatteena tiedusteluorganisaatioissa on yhä, että tiedon omistavat sen tuottajat, eivät sen käyttäjät.

Samanaikaisesti on jo empiirisestikin havaittavissa, että pelkästään paperilla oleva tieto ei kunnolla välity päätöksentekijöille. Aikaa ei yksinkertaisesti ole perehtyä kaikkeen olennaiseenkaan materiaaliin, vaan tieto on tuotava päätöksentekijälle riittävän ajoissa mahdollisimman hyväksikäytettävässä muodossa. Nykyisenä (ja tulevaisuudessakin yhä jatkuvana) tiedon ylituotannon aikana poliittisten päättäjien avustajien ja virkamiesneuvonantajien rooli korostuu. Heiltä tulee odottaa poliittisen päätöksenteon toimintatapojen ymmärryksen lisäksi uudenlaisia vahvuuksia ja taitoja, kuten nopeaa omaksumiskykyä, monimutkaisten ongelmien ratkaisutaitoja, kykyä strategiseen ajatteluun sekä itsenäiseen tiedon hakuun ja tiedon tuottamiseen, innovatiivisuutta ja kriittisiä mediataitoja. Heidän tulee lisäksi ymmärtää eri tiedonlähteiden, kuten tutkimus- ja tiedustelutiedon, lukuisat mahdollisuudet, mutta myös rajoitukset ja se, mitä lisäarvoa uusi tieto voi tuottaa päätöksentekijälle kulloisessakin päätöksentekotilanteessa.

Käytännössä voidaan tällöin puhua jo aivan uudesta, fasilitaattorien ammattikunnasta, jotka työskentelevät kiinteästi yhteydessä päätöksentekoon, mutta joilla on samanaikaisesti kiinteät ja toimivat verkostot erilaisiin tiedontuottajiin. Nykyisellään tällaista ammattikuntaa ei varsinaisesti ole, sillä heidän osaamisensa sijoittuu jonnekin ministerin erityisavustajien ja laaja-alaisten sisältöosaajien ja tiedontuotannon tuntijoiden välimaastoon. Nykyisellään yliopistot ja korkeakoulut eivät todellisuudessa anna suoria valmiuksia tämänkaltaiseen ammattiin eikä heitä ministeriöistäkään hevillä löydy. Ilman fasilitaattoreita on kuitenkin vaikea nähdä niin tutkimus- kuin tiedustelutiedonkaan välittyvän tehokkaasti päätöksentekoprosesseihin. Fasilitaattorien – tai miksi heitä haluttaisiinkaan kutsua – ammattikunta toimisi puuttuvana rattaana tieto- ja päätöksentekorattaiden välissä. Toki heilläkään ei ole aitoa

lisäarvoa, ellei uutta, analysoitua tietoa aidosti katsota pysyvästi tarvittavan kansalliseen turvallisuuteen päätöksenteon tukena.<sup>27</sup>

Kysymys on lisäksi siitä, että tiedusteluanalyysin sisältöjen relevanttiuden lisäksi myös niiden näkökulmat on mietitty asiakkaita varten. Tiedustelutieto päätöksentekijöiden erilaisiin tarpeisiin voidaan jakaa kolmeen eri osa-alueeseen. Ensimmäiseksi, perinteinen strateginen tiedusteluanalyysi tukee valtion turvallisuuspoliittista päätöksentekoa ja kansallisen turvallisuuden edistämistä tuottamalla tietoa toimintaympäristön muutoksesta. Siihen kuuluu yleensä potentiaalisten uhkatekijöiden, eri valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden aikomusten, kykyjen ja toiminnan arviointi. Strategisessa tiedustelussa tulisi yhdistyä samanaikaisesti ymmärrys niin poliittisesta, sotilaallisesta, ulko- ja turvallisuuspoliittisesta kuin taloudellisesta ja sosiaalisesta sekä teknologisesta toimintaympäristön kehityksestä.

Toiseksi, ennakoiva tiedustelu analysoi turvallisuuden kehitystrendejä muuttuvien olosuhteiden ja turvallisuusympäristön kehityksen tunnistamiseksi. Tavoitteena on haastaa vanhoja oletuksia ja löytää uusia näkökulmia ja parantaa kykyä uhkien tunnistamiseen entistä aikaisemmassa vaiheessa. Ennakoiva tiedustelu hyödyntää yleensä poikkitieteellistä lähestymistapaa ja pyrkii tunnistamaan heikkoja signaaleja ja vaihtoehtoisia tulevaisuuksia ennakoivien menetelmiä hyväksikäyttäen. Ennakoivaa tiedontarvetta harvemmin tunnistetaan päätöksentekijöiden keskuudessa, joten tiedusteluorganisaatioilla on tässä keskeinen rooli ”myydä” myös tulevaisuuteen suuntautuvaa turvallisuuskuvaa.

Kolmanneksi, tilannekuvaa ylläpitävä tiedustelutieto on enemmän konkreettisiin turvallisuuskysymyksiin kohdistuvaa vähemmän analyttistä toimintaa, jolla pidetään yllä tietoisuutta erilaisista päivittäin esille nousevista kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä kysymyksistä. Asiakkuutta ajatellen on haasteena se, miten tämänkaltainen tiedustelutieto eroaa nopeasta julkisesta tiedonvälityksestä. Keskeistä tiedon lisäarvon tuottamiseksi on tässäkin laadukas analyysi.

Yhteenvetona voidaan todeta, että tiedustelutoiminnan valvonnan lisäksi tulee nyt kiinnittää erityistä huomiota sellaiseen kulttuuriin, toimintatapojen ja hallinnon muutokseen, joka tukee keskittymistä tiedustelutiedon hyväksikäyttöön kansalliselle turvallisuudelle kriittisimmissä kysymyksissä. Ilman aitoa poliittisten päättäjien asiakkuutta heitetään kuitenkin resursseja tarpeettomasti hukkaan. Oikeaa tietoa, oikeaan aikaan oikeille tahoille ja oikeassa muodossa tulee olla toiminnan kehittämisen ohjenuorana, kuten tiedusteluyhteisössä hyvin tiedetään. Asiakkuuden kehittäminen sen sijaan vaatii vielä uusia päättäväisiä toimia niin tiedon tuottajilta kuin sen käyttäjiltä.

---

<sup>27</sup> Käytännössä samankaltaisesta tarpeesta on syntynyt kokonainen IT-konsulttien professio. On tarvittu henkilöitä, jotka ymmärtävät teknologiaa, mutta puhuvat myös liike-elämän kieltä, eli kykenevät viestimään, miten tietyn teknologian käyttöönotto tehostaa toimintaa ja tuottaa sitä kautta arvoa organisaatiolle ja toisaalta, miten ko. teknologian käyttöönottoa ja prosesseja tulee johtaa muutoksen aikaansaamiseksi.

## Lähdeluettelo

Berkowitz, Bruce D & Goodman, Allan E. (2000) *Best Truth: Intelligence in the Information Age*, New Haven and London: Yale University Press.

Fingar, Thomas (2011) *Reducing Uncertainty. Intelligence Analysis and National Security*, Stanford: Stanford Security Studies.

George, Roger Z. & Bruce, James B. (toim.) (2008) *Analyzing Intelligence: Origins, Obstacles and Innovations*, Washington D.C.: Georgetown University Press.

Gill, Peter & Pythian, Mark (2012) *Intelligence in an Insecure World*, Cambridge: Polity Press.

Hanén, Tom (2017) *Yllätysten edessä: Kompleksisuusteoreettinen tulkinta yllättävien ja dynaamisten tilanteiden johtamisesta*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 11, Tampere: Juvenes Print.

<https://www.gov.uk/government/groups/joint-intelligence-organisation>

Kent, Sherman (1949) *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton NJ: Princeton University Press.

Koppl, Roger (2018) *Expert Failure*, Cambridge: Cambridge University Press.

Laqueur, Walter (1985) *A World of Secrets: The Uses and Limits of Intelligence*, University of Michigan: Basic Books.

Lowenthal, Mark M. (2000) *Intelligence: From Secrets to Policy*, Washington D.C.: CQ Press.

Majchrzak, Ann (1986) *Methods for Policy Research*, Applied Social Research Methods Series Volume 3, Beverly Hills: Sage Publications.

Michaels, John D. (2017) “Trump and the Deep State”, *Foreign Affairs*, September-October 2017.

National Intelligence Strategy of the United States of America 2019.  
[https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/National\\_Intelligence\\_Strategy\\_2019.pdf](https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/National_Intelligence_Strategy_2019.pdf).

Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen – tavoitteet todeksi. Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistyöryhmän raportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2011.

Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta. PNE 1/2018 vp.

Pöysti, Tuomas (2019) *Kansallinen turvallisuus ja valtiosääntö*. Luento Paasikivi-seurassa 3.9.2019. Jaettu monisteenä.

Raivio, Kari (2019) *Näytön paikka: Tutkimustiedon käyttö ja väärinkäyttö*, Tallinna: Gaudeamus.

Rovner, Joshua (2011) *Fixing the Facts: National Security and the Politics of Intelligence*, Ithaca and London: Cornell University Press.

Sisäministeriö (2017) Sisäministeriön julkaisu 16/2017: Siviilitiedustelun ja Suojelupoliisin ohjauksen kehittäminen sisäministeriön hallinnonalalla – työryhmän raportti.

Virtanen, Petri & Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki (toim.) (2015) *Tiedolla johtaminen: Teoriaa ja käytäntöjä*, Tampere: Tampereen yliopistopaino.





## ELINKEINOELÄMÄN JA TIEDUSTELUN KOHTALONYHTEYS

Taina Susiluoto

**T**ämä artikkeli on elänyt syksystä 2019 kevääseen 2020 maailman myllerryksen läpi. Valmistelin ajatukseni alun perin Santahaminassa marraskuussa 2019 pidettyä seminaaria varten ja nyt, kun viimeistelen kirjoitustani keväällä 2020, elämme poikkeusoloissa koronakriisin keskellä. Jouduin siis testaamaan ovatko ajatukseni ja argumenttini kriisinkestäviä. Väitän, että mitä vaikeammaksi olosuhteet menevät, sitä tärkeämmäksi meidän kaikkien kannalta tulevat toimivat ja sujuvat viranomaisten ja elinkeinoelämän suhteet – ja oman erityisyytensä tähän tuo yritysten ja tiedustelun suhde.

Alussa käyn läpi suomalaisen elinkeinoelämän nykytilanteen. On helpompaa katsoa taakse päin ja kertoa, miltä elinkeinopolitiikka ja suomalaiset yritykset näyttivät ennen koronakriisiä. Pysin kuitenkin myös luotaamaan tulevaan, vaikka se tässä vaiheessa on meille kaikille kovin epävarma ja ennustamaton maailma. Toiseksi tuon esille sen, että elinkeinoelämän pelikenttä on muuttunut. Olemme viennistä riippuvainen maa, jossa on huippuosaamista ja -tuotteita. Lisäksi voimakas digitalisoituminen ja keskinäisriippuvuus altistavat kotimarkkinoillamme toimivia yrityksiä kansainväliselle kilpailulle. Suomalaisten yritysten innovaatioihin kohdistuu suuri kiinnostus maailmalla. Tämä johtuu talouden uusjaosta, jota tehdään parhaillaan erityisesti digiosaamisen, tekijänoikeuksien sekä valtapolitiikan kautta, jossa kauppapolitiikalla on merkittävä rooli. Asialla on kansakunnan kannalta merkitystä, koska on arvoitu, että pahimmillaan bruttokansantuotteesta voidaan yritysvalvontaan vuoksi menettää jopa 2–3 % – kyseessä voivat siis olla miljardiluokan tappiot.<sup>1</sup>

Artikkelin lopussa arvioin, miksi uusi tiedustelulainsäädäntö oli niin tärkeä askel Suomelle. Lainsäädännön kautta yritykset ymmärtävät velvoitteensa ja oikeutensa ja voivat siten paremmin ennakoita liiketoimintaansa. Tämä saavutettiin sääntelyllä hyvin. Saimme myös tiedustelun ja yritysten väliselle suhteelle virallistetun ja oikeudellisesti vankan pohjan. Olemme nyt eurooppalainen mallimaa tiedustelulainsäädännön osalta – nähtäväksi jää, olemmeko sitä myös käytännön toimeenpanon kautta.

### Elinkeinoelämä ennen ja jälkeen koronakriisin

Suomalainen elinkeinopolitiikka on ollut kovassa myllerryksessä viimeiset kymmenen vuotta. Elinkeinoelämämme rakenteeseen on vaikuttanut taloutemme peruspilareiden transformatio eli erityisesti ensin metsäteollisuuden ja sitten yksittäisen ison toimijan, Nokian, murros. Muutosten taustalla ovat samat isot megatrendit, jotka vaikuttavat omilla tavoillaan kaikkialla maailmassa.<sup>2</sup> Näitä ovat digitalisoituminen, ilmastonmuutos, kaupungistuminen

<sup>1</sup> Arvio IPR-varauksien vaikutuksesta USA talouteen on 1–3% BKT:stä (IP Commission 2017). Arvioidut tappiot Business Europan mukaan ovat yhteiskunnalle jopa kaksi prosenttia bruttokansantuotteesta ja Suomen osalta EK on arvioinut lukuisten avointen lähteiden pohjalta eri tutkimuksista, että tappiot voivat olla pahimmillaan 2–3% BKT:stä (Mika Suden haastattelu Kansan Uutisissa 23.10.2018 (Tenkanen (2018))).

<sup>2</sup> Manninen (2018).

ja läntisiä markkinatalousmaita riivaava työikäisen ja työkykyisen väestön merkittävä väheneminen. Meitä on kerta kaikkiaan liian vähän täällä pohjoisen perukoilla, jotta voisimme pitää yllä hyvinvointivaltion palveluita entiseen malliin.

Ennen koronakriisiä teollisuuden näkymät Suomessa olivat eurokriisin aikaisilla tasoilla. Suhdanne oli tullut Saksan ja Ruotsin mukana alas. Teollisuuden vientitilaukanta oheni ja kysyntä hyytyi. Kysynnän puute ja pula osaavasta työvoimasta olivat keskeisimpiä kasvun esteitä loppuvuodesta 2019. Tuolloin ennustettiin noin yhden prosentin kasvua vuodelle 2020. Matalat korot ja työllisyystilanne tukivat vielä yksityistä kulutusta. Sitten tuli korona, maan rajat sulkeutuivat ja edessä oli talouden äkkijarrutus, joka iski ensimmäisenä ravintola- ja matkailualalle. Mutta pian oli selvää, että tämä kriisi ei jättäisi yhtään toimialaa sen vaikutusten ulkopuolelle. Nyt huhtikuussa 2020 pohdimme samoja asioita kuin 2008 finanssikriisiä ennen: onko edessä talouden V-käyrä vai L-käyrä? Kukaan ei kykene varmuudella ennustamaan pudotuksen suuruutta.<sup>3</sup> Poikkeustilasta kertoo se, että hallituksen kehysriihessä lisättiin menoja yli 3 miljardilla ja paineet menolisäyksistä vain kasvavat<sup>4</sup>.

Otetaan alkuun kuitenkin vielä läpileikkaus suomalaiseen elinkeinoelämään. Suomessa on yli 360 000 yritystä, joista valtaosa on pieniä yrityksiä. Keskisuuria on muutama tuhat ja suuria on vain muutama sata. Elinkeinoelämän Keskusliitto (EK) edustaa erityisesti työnantajayrityksiä. EK:lla on 24 jäsenliittoa ja yhteensä yli 15 000 jäsenyritystä. Näistä 96 % on pieniä ja keskisuuria yrityksiä, joiden mediaani työntekijämäärä on 12. EK:n jäsenyritykset kattavat melkein miljoona työntekijää. Keskityn tarkastelussa tähän työnantajayritysten joukkoon. Tämä joukko on myös mielenkiintoinen yhteiskunnallisesti, koska uudet työpaiikat ovat vuosityöllisyyden käsitteellä syntyneet viime vuosina yli 10 henkilön pieniin ja keskisuriin yrityksiin.<sup>5</sup>

Suomessa on kaikkiaan noin 23 000 vientiyritystä, joiden kasvu tehdään suureksi osaksi maailmalla ja tässä joukossa on mukana keskeisimmät innovaatioihin sekä uusiin palveluihin ja tuotteisiin panostavat yritykset – näistä yrityksistä syntyvät myös tiedustelun näkökulmasta keskeiset viranomaisyhteistyön tarpeet. Erityistapauksissa toki pienemmätkin yritykset voivat olla erityisen kiinnostuksen kohteena esimerkiksi asiakkaidensa takia. Tästä esimerkkinä voisi toimia Deltagon Groupin muutaman vuoden takaiset omistajanvaihdokset, jossa lopulta Suomen Erillisverkot hankki salattuja sähköpostiratkaisuja tarjoavan yrityksen osakekannan.<sup>6</sup>

Digitalisaatiolla on valtava merkitys elinkeinoelämälle. Se on läpäissyt toimialan toisensa perään ja myllertänyt ne uudenlaiseen muotoon. Onkin vaikea enää jaotella elinkeinoja teollisuuteen tai palvelusektoriin, koska digitalisaatio on tehnyt näistä entisistä kahtiajaon osapuolista tavalla tai toisella riippuvaisia toisistaan. Teollisuuden ratkaisut ovat monesti sekoitus perinteistä tuotantoa ja siihen liittyviä palveluita. Digitaalisuus on myös tehnyt monista palveluista rajattomia, jolloin suomalaiset yritykset kohtaavat saman tien kovan kansainvälisen kilpailun palveluratkaisuiden tuottajista muista maista. Tällöin asiakaskokemuksen olisi oltava huippuluokkaa, jotta asiakas valitsee suomalaisen vaihtoehdon.

---

<sup>3</sup> Hurri (2020) ja Snelder & Singhal (2020).

<sup>4</sup> Valtioneuvoston viestintäosasto (231/2020).

<sup>5</sup> Tilastokeskus (2019).

<sup>6</sup> Ks. Holmberg (2017) ja Suomen Erillisverkot (2018).

Suomalaisyritysten menestys edellyttääkin entistä vahvempaa digiosaamista. EK:n yrityskselyn mukaan peräti 72 % vastaajista koki puutteellisten digitaalisten vaikeuttavan liiketoimintaa. 46 % yrityksistä arvioi, että johdolla on erinomainen tai hyvä ymmärrys digitalisaation mahdollisuuksista liiketoiminnan kehittämisessä. Mutta vain 9 % yrityksistä kokee olevansa digitalisaation suunnannäyttäjiä.<sup>7</sup> Dataa hyödyntää liiketoiminnassa joka viides yritys. Suomen kansantalouden suurin ongelma on kilpailijamaita alempi työn tuottavuus. Suomi ei ole hyötynyt kilpailijoiden tavoin teknologian kehityksestä eikä ICT-investoinneista.<sup>8</sup> Potentiaalia siis on, mutta tarvitaan myös ripaus hullunrohkeutta tehdä digitalisaation kolmiolokkia juuri nyt, kun globaalia pelikenttää jaetaan uusiksi.

Yritysten on kuitenkin syytä varautua siihen, että koronakriisistä irtauduttaessa digitaaliset liiketoiminnat etenevät todella vauhdilla. Digitalisaation ja robotiikan osajista käytiin jo ennen koronakriisiä kovaa kansainvälistä kilpailua ja se vain vauhdittuu, kun rajat jälleen avautuvat. Etulyöntiaseman saavat ne maat ja yritykset, jotka ovat valmiita valloittamaan markkinaa saman tien. Suomella on mahdollisuus hyödyntää tämä hetki, koska olemme diginatiivimaa. Nyt meillä on myös paljon digiosaajia lomautettuna, joten fiksulla politiikalla ja yhteistyöllä suuremmat yritykset voivat hyödyntää pienempien tukea rakennettaessa kriisinkestävää digitulevaisuutta. Toimintaympäristön muutos digitaaliseksi muuttaa liiketoimintamalleja ja siirtää yrityksiä globaaleissa arvoketjuissa ylemmäksi.<sup>9</sup>

Suomalaiset yritykset tarvitsevat hyvää viranomaisyhteistyötä, koska kotimaiset yritykset ovat maailmanmarkkinoilla todella pieniä ja kilpailu on valtavan kovaa. Monessa maassa markkinoille pääsy ja siellä selviäminen edellyttää viranomaistemme, Team Finland-tukiverkoston ja valtio johdon suhteita. Ulkoministeriön kauppapoliittisilla suhteilla on merkitystä. Usein kyse on aktiivisista suurlähettiläistä, jotka kokevat yritysten asian omakseen ja näkevät tehtävänsä maailmalla perinteistä laajemmasta palvelunäkökulmasta. Näitä timanttisia suurlähettiläitä löytyy ja olemme EK:n puitteissa jo muutaman palkinnetkin vienninedistysponnisteluistaan. Vastaavasti tärkeitä ovat yritysten suhteet tiedusteluviranomaisten kanssa, jotta yrityssalaisuudet tulevat suojatuksi ja turvaamme maamme kriittisiä toimintoja.

Kybervakoilu on ollut nopeimmin kasvava business rikollisille – kaksinkertainen huume-kauppaan nähden. Yritysten innovaatiot ovat hyvää kauppatavaraa maailmalla. Myös valtiolliset toimijat tietyissä maissa ovat taustalla, kun yritysten innovaatioista ja markkinaosuuksista kilpaillaan. Suomalaisten innovaatioista ollaan kiinnostuneita, koska olemme tunnettuja korkeasta osaamisesta sekä korkeatasoisista teknologiatuotteista. On vaikea näyttää toteen, milloin markkinoille tulevia uusia tuotteita on onnistuttu kaappaamaan muilta omiin nimiin. Joskus yritykset eivät itsekään tiedä sitä, koska vakoilu tapahtuu verkon kautta ja tapahtumaa voi olla vaikea jäljittää. Monesti yrityksillä voi olla käsitys, että kilpailija on kopioinut heidän tuotteensa tai palvelunsa, mutta puuttuminen rikokseen on hankalaa. Markkinoita vallataan päivittäin ja taistelu on kovaa. Siksi on äärimmäisen tärkeää, että yritysjohto tunnistaa tietosuojaan liittyviä riskejä ja osaa johtaa oman yrityksen tietojen suojaamista. Yhteistyö poliisin ja tiedusteluviranomaisten kanssa on tässä tärkeällä sijalla.

Yhteiskunnan varautumisessa kriiseihin on Suomessa perinteisesti tehty yhteistyötä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa. Huoltovarmuuspooleissa on mukana yrityksiä

---

<sup>7</sup> Tuuliainen & Heikinheimo (2019).

<sup>8</sup> Pohjola (2020).

<sup>9</sup> Heikinheimo (2020).

kaikilta eri toimialoilta aina energiateollisuudesta ja kemianteollisuudesta elintarviketeollisuuteen, terveysteknologiaan ja hyvinvointialaan. Perinteisesti suuret yrityksemme ovatkin hyvin edustettuina huoltovarmuudessa. Digimaailma on muuttanut kriittisiä paikkoja huoltovarmuudessa siten, että nykyisin pienetkin yritykset saattavat olla keskeisessä roolissa yhteiskunnan toiminnan näkökulmasta. Erityisesti tieto- ja kyberturvallisuuteen liittyvä varautuminen ja liiketoimintaosaaminen ovat tärkeitä avaintoimintoja.

Koronakriisi osoitti, miten vaikeaa yhteiskunnan varautuminen ison mittaluokan yllätyksiin on. Huoltovarmuus perustuu Suomessa siihen, että vastuutoimijat ovat normaalioloissa tehneet varautumiseen liittyvät suunnitelmat ja varmistaneet varastojen riittävyyden, jotta kriisin aikana eri toimijoiden voimavarat ovat käytettävissä kriisin hoitamiseen. Suojavarusteiden äkillinen ja suuri tarve yllätti koronakriisissä myös Suomen, vaikka meitä hehkutettiin The New York Timesia myöten.<sup>10</sup> Osoittautui, että vuosien myötä ja budjettien niukkuutta jaettaessa moni sairaanhoitopiiri oli laiminlyönyt velvoitteensa varautua. Huoltovarmuuskeskus pyrki paikkaamaan tilannetta korkean riskin markkinoilla ja epäonnistui näkyvällä tavalla.<sup>11</sup> Kriisin yksi johtopäätös kuitenkin jo tässä vaiheessa on, että huolimatta yhden tavaraerän ostosählingistä, suomalainen huoltovarmuus konseptina on osoittanut toimivuutensa, koska sitä voi käyttää hyvin erityyppisten kriisien ratkaisemissa – myös epidemian hallitsemisessa. Ja ehkä opiksi otettiin myös siitä, että yksityisen hoitoalan toimijoita ei kannata ideologisista syistä vierastaa kriisin keskellä.<sup>12</sup> Kriisissä kaikkien voimavarat ja suhdet verkostot on syytä huomioida yhteiseksi hyväksi.<sup>13</sup>

## **Vientivetoinen maa – innovaatiot ja korkeanluokan osaaminen ratkaisevat**

Suomi on pieni, pohjoinen ja harvaanasuttu maa, jonka hyvinvointi on perustunut korkeaan osaamiseen ja vientivetoiseen elinkeinopolitiikkaan. Vaikka vientiyrityksemme ovat maailmanluokassa pienikokoisia, olemme hyvin verkottuneita maailmalla erilaisiin arvoketjuihin ja onnistuneet kotiuttamaan verotuloja yhteiskunnan palveluiden rahoittamiseksi. Suomi on ollut yksi globalisaation isoista hyötyjistä.<sup>14</sup> Kovassa kansainvälisessä kilpailussa suomalaiset yritykset ovat hyötäneet vapaakauppasopimuksista, joiden avulla markkinoita on avautunut pienemmillekin toimijoille. Kansainväliset säännöt ovat suojanneet meitä suuruuden ekonomialta siten, että pelisäännöt ovat olleet samanlaiset kaikille ja epäreiluihin kauppatilanteisiin on pyritty puuttumaan. Tässä tilanteessa on kannattanut panostaa innovaatioihin ja tuotteiden vientiin maailmalle. Viimeisten muutaman vuoden aikana olemme kuitenkin jo nähneet kehityskulkuja, jotka ovat todella epätoivottuja pienen maan näkökulmasta. Valtion tukia ja valtiojohtoisia yrityksiä on käytetty valtaamaan markkinaa. Kauppapoliittinen uhittelu ja vastakkainasettelu on nostanut päätään niin Kiinan ja Yhdysvaltojen kuin myös Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä. Globaali pelikenttä on mennyt uusiksi ja siinä niin pienten kuin suurten yritysten onnistunut navigoiminen on haasteellista.

---

<sup>10</sup> Anderson & Pryser Libell (2020).

<sup>11</sup> Hevonoja (2020).

<sup>12</sup> Happonen (2020).

<sup>13</sup> Niinistö (2020).

<sup>14</sup> Ks. ja vrt. Kokkonen (2018), Weiß, Sachs & Weinelt (2018).

Miten suomalaiset yritykset sitten menestyvät globaalilla pelikentällä? EK selvitti tätä kysymystä vuonna 2018 haastattelututkimusten kautta.<sup>15</sup> Selvityksessä haastateltiin vajaata kahdeksantukuhentuhatta kansainvälisesti toimivan suomalaisen yrityksen yritysjohtajaa ja tuloksia vertailtiin Boston Consulting Groupin vastaavaan kansainväliseen materiaaliin. Tuolloin nähtiin, että globalisaation vauhti oli kiihtymässä ja muuttamassa muotoaan. Tavarakaupan sijaan korostuivat palvelut, data ja digitalisaatio. Monessa teollisessa yrityksessä palveluliiketoimintasegmentti vastaa jo suurta osaa liikevaihdosta. Suomen menestys vaatisi ketteryyttä sopeutua ja korkeaa osaamista, jonka varaan rakentaa uutta liiketoimintaa. Yhä useampi toi esille huolensa protektionismin noususta ja erilaisista liiketoiminnan vaikeutusyrityksistä.

Hyviä suomalaisia esimerkkejä globalisaation pelikentältä löytyy useita. Esimerkiksi perinteisille teollisille toimijoille markkinoilla menestyminen voi tarkoittaa kokonaan uusien palveluiden tarjoamista tuotteiden sijasta, ja tästä hyvänä esimerkkinä käy Wärtsilä, joka on onnistunut tuomaan omalle toimialalle palveluita. Kesko puolestaan hyödyntää uusia markkina-alustoja vientimarkkinoilla Kiinassa. Koko elinkaaren ajalle ulottuvia palveluita tarjoaa puolestaan Kemppi. Rovio on erikoistunut palveluiden personointiin käyttäjien mukaan. Fredman Group on puolestaan liittoutunut muiden saman genren kanssa ja näin saanut voimaa ekosysteemeihin. Entistä ajankohtaisempaa on tuottaa palveluita lähellä asiakasta, josta Huhtamäki toimii hyvänä esimerkkinä. Kemira puolestaan sopeutuu kansainvälisen identiteetin kautta aina uuteen markkinaan.

Juuri ennen koronakriisiä päivitimme EK:n strategian ja tarkoituksellamme muotoutui ”*Uudistuvan markkinatalouden puolesta*”. Halusimme tällä tuoda esille, että eri talousjärjestelmien taistossa markkinatalous on mekanismina nostanut eniten ihmisiä köyhyydestä ja lisännyt hyvinvointia maailmassa. Samalla kuitenkin tiedämme, että markkinatalous ei ole järjestelmänä täydellinen ja monet sen valuvioista tulisi tässä ajassa päivittää, jotta kaikki yhteiskunnassa pysyisivät mukana, ja jotta se huomioisi digitaalisuuden vallankumouksen mukanaan tuomat haasteet järjestelmässä.

Koronakriisin jälkeen näemme varmasti uudelleenarvioinnin siitä, mitkä yhteiskunnat menestyivät niin kriisin akuutissa hoidossa kuin kriisin jälkeisessä uudistuvassa maailmassa. Muutamia keskustelunavauksia on jo tehty yksilönvapauden ja markkinatalouden kriisistä.<sup>16</sup> Myös EK tulee arvioimaan suomalaisen elinkeinoelämän koronakriisin jälkeisen strategian. Tätä kirjoittaessa on aika tehdä akuuttia työtä kriisistä ulospääsemiseksi ja kasvun uudelleenkäynnistämiseksi.<sup>17</sup> Mutta jo nyt näyttää siltä, että kova työ on edessä kasvun jälleenrakentamiseksi ja talouden tervehdyttämiseksi.

Koronakriisi osoitti, että tiukan paikan tullen valtiot suojaavat ensisijaisesti omia kansalaisiaan. Esimerkiksi kilpailu suojarusteista ja hengityskoneista yltyi poikkeusoloissa nopeasti niin kovaksi, että EU-maidenkin sisällä alettiin rajoittaa näiden tuotteiden maastavientiä.<sup>18</sup> Kriisi on monella tavalla haastanut EU:n peruseriaatteita eli ihmisten ja tavaran vapaata liikkumista. Poikkeuksellisissa olosuhteissa yritysten ja viranomaisien välinen yhteistyö nousee kriittisen tärkeäksi koko kansakunnan kannalta. Myös Suomessa aloitettiin krii-

---

<sup>15</sup> Rinne & Vuorio (2018).

<sup>16</sup> Turunen (2020).

<sup>17</sup> EK tiedote (2020).

<sup>18</sup> Laurén (2020).

sityö kotimaisen suojaruustetuotannon rakentamiseksi, ja tällä kriisillä on varmasti pidempiaikaisia vaikutuksia yritysten toiminnan suunnitteluun laajemminkin. Arvoketjuja ja logistisia ketjuja arvioidaan varmasti jatkossa uudella tavalla.

Valitettavasti aina löytyy myös niitä toimijoita, jotka pyrkivät hyödyntämään kriisin muihin omiin tarkoituksiinsa. Esimerkiksi suojaruusteet ovat koronakriisin aikana kriittisen tärkeitä sairaaloiden lisäksi monelle yritykselle. Kun ruusteista on huutava pula kaikkialla, pyrkivät yritykset epätoivoisesti eri keinoin löytämään suojaruusteita, jotta oma liiketoiminta voisi jatkua ja yritys säästyisi konkurssilta. Tällainen tilanne voi olla otollinen ulkopuolisille vaikuttaa ja tarjota suojaruusteita joltain myöhemmältä epämääräistä vastatarjousta vastaan, joka liittyy esimerkiksi sensitiivisen tiedon luovuttamiseen. Koronakriisin aikana on koettu myös terveydenhuoltoon kohdistuvia kyberhyökkäyksiä, joiden jäljittäminen on usein haasteellista. Näissä tilanteissa keskeistä on, että suomalaiset yritykset ymmärtävät vaaranpaikat ja osaavat olla matalalla kynnyksellä yhteydessä viranomaisiin. Yritysten ja viranomaisten väliset hyvät suhteet tulee luoda hyvinä aikoina ja normaalioloissa, jotta ne toimivat mutkattomasti kriisissä.

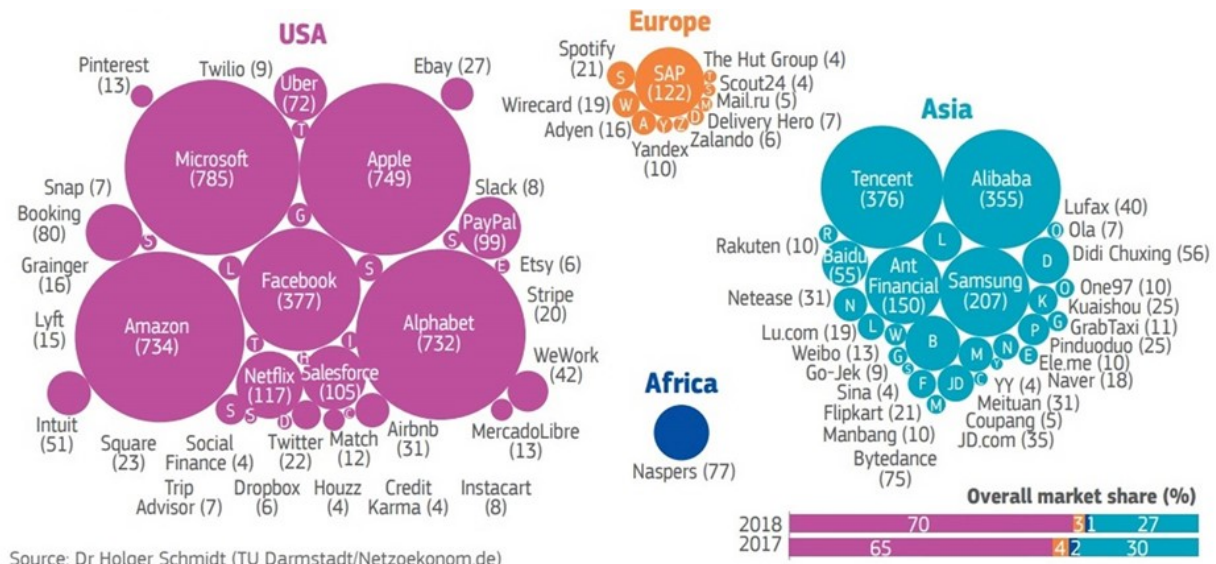
## **Kauppapolitiikan uusi normaali**

Jo ennen koronakriisiä alkanut niin sanottu kauppapolitiikan uusi normaali eli jatkuva kauppasodilla uhkailu on haastava suomalaisille yrityksille. Erityisesti tämä johtuu siitä, että suomalaiset yritykset ovat pieniä maailman mittakaavassa ja näin ollen on pyrittävä toimimaan osana isompia kokonaisuuksia, ekosysteemejä. Miten käy verkottuneen maailman ekosysteemin kauppasodassa? Entä jos annetaan ymmärtää, että jos teet kauppaa niiden kanssa, niin ei tarvitse tulla meidän rajojen sisäpuolelle vastaavissa asioissa? Entä jos arvoketjujen osat ovat molemmilla puolilla rajaa, mihin suuntaan kallistut? Miten suunnittelet toimintasi jatkossa ns. kauppasotakestäväksi?

EU:n ja OECD:n pelisäännöt ovat tärkeitä pienelle, vientivetoiselle maalle, muuten jäämme yksin isojen maiden jalkoihin. Digitaalisuuden vahva merkitys näkyy esimerkiksi vertailtaessa maailman arvokkaimpia yrityksiä. USA:n ja Kiinan teknologinen kilpajuoksu näkyy tälläkin saralla kovana: viisi maailman arvokkainta teknologiayritystä ovat USA:sta, kaksi seuraavaa Kiinasta, mutta EU ei pärjää kisassa.<sup>19</sup> EU:n olisikin laitettava kuntoon perusasiat eli yhtenäiset digimarkkinat ja toimivat sisämarkkinat nykyisten 27 erilaisen sijasta, vaikuttaa kauppapolitiikalla ja tehdä modernia teollisuus- ja elinkeinopolitiikkaa. Tämä osaltaan vahvistaisi eurooppalaisten yritysten globaalia kilpailukykyä.

---

<sup>19</sup> Schmidt (2018).



**Kuva 1:** Digitalouden globaalit jätit

Kiina on merkittävä vientikohde suomalaisille yrityksille. Muutaman viime vuoden aikana Kiinan toiminnan osalta on kuitenkin nostettu esiin yritysten huolia. Kiina etenee määrätietoisesti strategiansa mukaan ja käyttää muun muassa suuria valtion tukia päästäkseen päämääräänsä. Julkisuudessa on nostettu esille esimerkkinä viimeisin Viking Linen tilaus, jonka Meyer hävisi Kiinaan todella merkittävillä tukisummilla. Kymmenessä vuodessa Kiina on valloittanut tässä aluskategoriassa nollan prosentin lähtötilanteesta 70 % maailman markkinoista. Vastaavasti televerkoissa vallitsee noin 30 % hintaero ja erilaisia nollakorkoisia vientiluottoja tarjotaan arktisilla alueilla satamanostureiden osalta. Kiina haluaa nousta maailman johtoon laivanrakennuksessa, terveysteknologiassa ja sähkölaitteissa – kaikki Suomen kannalta relevantteja aloja, joten meidän on siis syytä ymmärtää pelin henki.

Hankalaksi Kiinan kanssa toimimisen tekee tasapuolisuuden puute investoinneissa ja julkisissa hankinnoissa. Merkittävää osaa sellaisista yritysostoista, joita kiinalaiset ovat tehneet täälläpäin, ei meidän yritystemme olisi mahdollista vastavuoroisesti tehdä Kiinassa, jossa lainsäädäntö rajoittaa vahvasti markkinoille tuloa.

Kiinan ja USA:n välinen ottelu on näkynyt ja tuntunut kaikkialla maailmassa. Kyseessä on pitkän aikavälin peli, jossa Kiina on asettanut tavoitteeksi olla maailman johtava suurvalta 2049 taloudessa ja teknologiassa. Voidaan siis puhua kauppasovun ensimmäisestä vaiheesta, jossa lykättiin joitain tulleja, mutta juurisyihin ei puututtu. Nyt pelikentälle on nousut myös koronakriisi ja sen jälkihoito on vielä kesken poliittisessa retoriikassa. Yhdysvalloissa hyväksytään Trumpin kova Kiina-linja yli puoluerajojen. Kiina koetaan USA:ssa taloudellisenä ja teknologisen uhkana.

Digitaalisuuden aikakautena protektionismi näyttäytyy uudella tavalla. Yrityksillemme, kuten erilaisille teollisia palveluita tuottaville yrityksille, on kriittistä, että data liikkuu globaalisti, koska monia palveluita etäohjataan Suomesta käsin. Jos esimerkiksi asetetaan vaatimuksia lokalisoida data tiettyyn maahan, niin silloin insinöörikin tulee lokalisoida sinne. Merkittävä osa Kiinassa toimivien suomalaisten yritysten tuotoista tulee digitaalisista palveluista. Tällöin datan liikkuvuus ja luotettavuus ovat keskeisiä elementtejä, joiden molempien osalta on haasteita Kiinassa. Oman lisähaasteensa asiaan toki tuo se, että Kiinassa,



USA:ssa ja EU:ssa on varsin erilaiset lähtökohdat ja normit koskien tietosuojaa ja yksilön-oikeuksia. Kiina on kuitenkin Suomelle merkittävä kauppakumppani. Koska Suomi on pieni maa, meille on keskeistä päästä kokeilemaan omia tuotteitamme isommilla markkinoilla. Toki on hyvä ymmärtää mittasuhte-erot, sillä Kiinalla on itsellään käytettävissään 1,4 miljardin ”koelaboratorio”. Lisäksi paikalliset yritykset ovat useasti vahvasti valtiokyt-kentäisiä, joten niiden ohjaaminen on erilaista kuin suomalaisten yritysten.

Venäjän elinkeinopolitiikan osalta on ollut havaittavissa, että vaikka perinteinen talous ei ole modernisoitunut, niin digitaalinen kehitys etenee nopeasti ja näkyy kuluttajillekin. Ase-tekniologisesti digitalisaatio on merkittävää ja myös sotilasinnovaatioita valuu digipuolella aiempaa nopeammin taloudellisiksi sovelluksiksi. Venäjä seuraa Kiinaa esimerkiksi digitali-saatioon liittyvän kontrolloinnin osalta.

Viime vuosien kauppapolitiikan erikoisuus on myös se, että perinteistä vahvaa transatlant-tista kauppapolitiikan linkkiä on haastettu. Erilaisilla tulleilla uhittelu ja nokittelu eivät ole kuuluneet Euroopan ja USA:n erityissuhteeseen. Tilanteen eskaloitumisen vaikutukset oli-sivat pahimmillaan todella huomattavia Suomelle ja heijastuisivat vääjäämättä myös turval-lisuuspolitiikan yhteistyön puolelle. Tällä hetkellä kaikki peliliikkeet Yhdysvalloissa tehdään tulevien presidentinvaalien näkökulmasta, mutta vaalien jälkeen on syytä arvioida tilanne uudelleen. 1930-luvun lamalla oli pitkäkestoinen vaikutus koko maailmassa. On syytä toi-voa, että sen oppitunnit osataan hyödyntää ja ymmärretään, että protektionismi voi johtaa maailmanlaajuiseen lamaan ja että kauppasodalla ei viruksia voiteta. Paras lääke protektio-nismia vastaan on vapaakauppa ja yhteiset pelisäännöt. Ne pitävät hinnat kurissa ja toimivat kuluttajien ja toimittajien eduksi. Viruksia vastaan on olemassa ihan muut keinot, kuten suojavaalineet ja rokotteet.

Koronakriisi ja sen myötä asetetut rajoitteet eri maissa ovat saattaneet monet vientiyritykset uuden tilanteen eteen. Kriisi on paljastanut globaalien arvoketjujen ja ekosysteemien heikkoja kohtia, ja yritykset ovat joutuneet tekemään erilaisia varasuunnitelmia tulevan osalta. Tulevaisuudessa osa tuotannosta on syytä olla lähempänä asiakasta ja arvoketjuista on teh-tävä ketterämpiä ja joustavampia. On hyvä muistaa, että EU-maat ovat edelleen isoin kaup-pakohde suomalaisille yrityksille. Meille on todella tärkeää EU:n peruseriaatteiden ylläpi-täminen, kuten vapaa kauppa ja ihmisten ja pääomien liikkuvuus. EU tarjoaa suomalaisille yrityksille yleensä helpoimman markkinoille pääsyn ja tien kansainvälistymiseen. Harmilli-sesti EU:n digimarkkinoiden yhtenäisyys laahaa edelleen. Euroopan olisi tärkeää kyetä hyö-dyntämään koko alueen sisämarkkinapotentiaali, kuten Kiina tai USA tekevät alueillaan – Euroopan valtiot yksinään ovat liian pieniä tässä pelissä. Etenkin pieni, harvaan asuttu ja vanhenevan väestön maa on haavoittuvainen. Jos eteen laitetaan tiukkoja valintoja, olemme uudenlaisen elinkeinopolitiikan edessä. Yritykset ovat osa geopoliittista peliä, erityisesti uu-den teknologian osalta. Tulevaisuudessa data ja digi-infra ovat kuten energia ja mineraalit ennen. Esimerkiksi 5G ja tulevaisuuden 6G ovat isoja kauppapolitiittisia kysymyksiä, joilla on iso merkitys myös turvallisuuden näkökulmasta.

## Uudet tiedustelulait

Menestyvä elinkeinoelämä tarvitsee hyvää yhteistyötä tiedusteluviranomaisten kanssa. Yrityksemme ovat vakoilukohde – joskus kilpailijoiden toimesta, mutta usein rikollisten tai toisten valtioiden tiedustelun toimesta. Erityisesti Suomessa kiinnostaa uudet innovaatiot ja korkeaan osaamiseemme liittyvät asiat, joilla usein on IPR-suojauksen<sup>20</sup> tarve. Elinkeinoelämän kollegoiden kanssa olemme antaneet yhdelle lainkohdalle oman erityisnimen ”pykälä Susi”. Kohta on nimetty asian eteen vaikuttamistyötä tehneen kollegamme Mika Suden mukaan. Lainkohta laillistaa viranomaiselle oikeuden luovuttaa tietoa suoraan yritykselle. On todella tärkeää, että viranomainen, joka havaitsee yritykseen kohdistuvaa vakoilua, varoittaa siitä ja toimiin voidaan välittömästi ryhtyä.

Toinen tärkeä asia on, että yritykset tietävät, mitä velvoitteita laki sisältää, kuten velvollisuudet liittyen maan rajoilla olevien kaapelien liityntäpisteisiin. Vastaavasti tiedonsaantioikeus on keskeinen yrityksille, jotta ne voivat laillisesti ja hyvillä mielin luovuttaa tietoa. Tiedonsaanti on laissa rajattu selkeisiin asioihin, mikä on hyvä. Lisäksi on rajattu ne asiat, joihin laki ei ulotu, kuten yrityssalaisuuksiin – eli yrityksen ei esimerkiksi tarvitse luovuttaa salausavaimia.

Yrityksille keskeistä on luottamuksen säilyttäminen, koska asiakkaiden luottamuksen mukana menee liiketoiminta alta. Esimerkiksi monet suomalaiset tietoturva-alan yritykset perustavat oman liiketoimintansa siihen, että niiden turvajärjestelmiin luotetaan. Jos tämä riskeerattaisiin, loppuisi kauppa. Liberaaleissa yhteiskunnissa yritystä ei voida pakottaa tekemään tiedustelutyötä viranomaisille, kuten monissa autoritäärisissä maissa, joissa juuri datan luotettavuuteen ja liikkuvuuteen liittyvät asiat ovat ongelma. Suomen ei pidä profiloitua maana, johon sijoittaminen olisi riski luotettavuuden puutteen takia. Emme halua olla ongelma, vaan toivomme että maavertailussa investointeja päätyisi Suomeen.

Laissa saavutettiin hyvä selkeys ja avoimuus, joten yritysten pelkotilat tältä osin hälvenivät. Suomen uudet tiedustelulait ovat maailman kärkiluokkaa, mistä täytyy onnitella kaikkia, jotka olivat valmistelemassa lakeja. Voimme sanoa, että tiedustelulainsäädännön osalta Suomi on eurooppalainen mallimaa.

## Yrityksiin kohdistuva kybervakoilu

Yrityksiin kohdistuvat tietoturvamurtoyritykset ovat päivittäisiä ja niiltä suojautuminen on kallista. Erityisesti valtiollisia toimijoita kohtaan voi pienemmän yrityksen olla jopa mahdotonta suojautua. Monesti yritykset eivät halua käsitellä näitä tapauksia tuomioistuimissa, ja toimijoita on vaikea saada oikeuteen. Julkisia prosesseja kartetaan liiketoiminnassa ja mieluummin kärsitään haitat hiljaa maineriskien takia. Toki nykyisin jo tiedetään, että tietoturvamurrot ovat muillekin arkipäivää, ja siksi on aiempaa helpompaa keskustella tietoturva-haavoittuvuudesta julkisuudessa.

Olemme myös panneet merkille, että yritykset ovat kiinnostuneita jakamaan tietoaan tiedusteluviranomaisten kanssa enemmän kuin tutkintaviranomaisten. Monille yrityksille on joka tapauksessa iso kynnys olla yhteydessä viranomaisiin. Suuret ja keskisuuret yritykset osaavat paremmin toimia tiedusteluviranomaisten kanssa ja ehkä turva-alan pienemmätkin

---

<sup>20</sup> Intellectual Property Rights (aineettoman omaisuuden suojaaminen).

yrietykset. Mutta muille kyseessä on iso kynnyks. EK pyrki osaltaan madaltamaan tätä ja saatamaan yrityksiä ja viranomaisia matalan kynnyksen yhteistyöhön. Olemme tehneet yhteistyötä myös Suojelupoliisin kanssa, esimerkiksi videoita siitä, miten suojata tietopääomaa. Ymmärryksen kasvattaminen on todella tärkeää suomalaisten yritysten keskuudessa. Asialla on isot kansantaloudelliset mittasuhteet, kuten aiemmin todettu. Yhden yrityksen kannalta tilanne voi olla vieläkin dramaattisempi, koska esimerkiksi yksi varastettu ja kopioitu tuote voi olla menetyksenä kymmeniä miljoonia vuosittain. Ja startup-yritykselle tällainen menetys voi tarkoittaa yritystoiminnan päättymistä kokonaan.

## **Lopuksi**

Lopuksi kiitokset kaikille, jotka olivat vaikuttamassa siihen, että elinkeinoelämä oli niin tiiviisti tiedustelulakien valmistelussa mukana. Vanhasta virkamiestaustasta tiedän, että se ei aina ole automaatio. Tässä tilanteessa kyse on kuitenkin täydellisestä *win-win*-tilanteesta. Seuraavaksi olisi tärkeä varmistaa, että tiedustelulakien toimeenpanon seuranta toteutetaan systemaattisesti.

Tiedustelumailma hyötyy elinkeinoelämän tiedoista ja vastaavasti se, että viranomaisilla on oikeus luovuttaa tietoa yrityksille voi ennaltaehkäistä rikollista toimintaa. Jokainen tällainen tapaus pelastaa yhteisiä verorahojamme, koska se tuo yritykselle tuloja, joista yritykset maksavat yhteisöveroa, ja näillä verotuloilla taas puolestaan rahoitetaan julkiset palvelut, kuten Puolustusvoimien ja poliisin toiminta – näin kulkee elinkeinoelämän ja tiedustelun hyvän yhteistyön kiertokulku.

## Lähdeluettelo

Anderson, Christina & Pryser Libell, Henrik (2020) "Finland, 'Prepper Nation of the Nordics,' Isn't Worried About Masks", *The New York Times*, 5.4.2020. <https://www.nytimes.com/2020/04/05/world/europe/coronavirus-finland-masks.html> / 5.4.2020

EK tiedote 19.3.2020 (2020). <https://ek.fi/ajankohtaista/tiedotteet/2020/03/19/haatapupaketti-kassakriisiin-ek-ehdottaa-painavia-lisatoimia-kello-kay-nyt-on-kyse-paivista> / 21.04.2020

EK tiedote 19.4.2020 (2020). <https://ek.fi/ajankohtaista/uutiset/2020/04/19/ekn-exityoryhma-suomi-tarvitsee-maaratietoisen-tiekartan-talouden-avaamisesta> / 21.04.2020

Happonen, Päivi (2020) "Yksityiset terveystietäjät hermostuivat sosiaali- ja terveysministeriölle – Voisimme tehdä 4 000 koronatestiä päivässä, mutta apu ei kelpaa", *YLE*, 7.4.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11295305c> / 7.4.2020

Heikinheimo, Riikka (2020) "Digitalisaatioon panostaminen on väylä Suomen uuteen nousuun", *Kauppalehti*, 14.4.2020. <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/digitalisaatioon-panostaminen-on-vayla-suomen-uuteen-nousuun/722b972c-fddb-4c59-b097-10b0ce614333> / 14.4.2020

Hevonoja, Jaana (2020) "Miten maskiskandaali eteni siihen pisteeseen, että tilauksista vastuussa oleva erosi ja väliaikainen johtaja astui tilalle?", *YLE*, 10.4.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11302809?origin=rss> / 10.4.2020

Holmberg, Jari (2017), "Omistuspuhjan muutoksella kansainvälistymiseen uutta nostetta", Blogikirjoitus. <https://www.deltagon.com/fi/blogi/omistuspuhjan-muutoksella-kansainvalistymiseen-uutta-nostetta> / 20.4.2020

Hurri, Jan (2020) "Tässä ovat Suomen 9 tietä ulos koronakriisistä – IS selvitti vaihtoehtot", *Iltasanomat*, 9.4.2020. <https://www.is.fi/taloussanomat/art-2000006468981.html> / 9.4.2020

IP Commission (2017) "Update to the IP Commission Report 2017", on behalf of The Commission on the Theft of American Intellectual Property by The National Bureau of Asian Research. s. 11. [http://www.ipcommission.org/report/IP\\_Commission\\_Report\\_Update\\_2017.pdf](http://www.ipcommission.org/report/IP_Commission_Report_Update_2017.pdf) / 15.4.2020

Kokkonen, Yrjö (2018) "Suomi on yksi maailman suurimmista voittajista talouden globaalistumisessa", *YLE*, 8.6.2018. <https://yle.fi/uutiset/3-10245645> / 21.4.2020

Laurén, Hanna (2020) "Valtiot taistelevat koronavarusteista – miten vientirajoitukset tähän liittyvät?", *Uutinen*, 9.4.2020. <https://ek.fi/ajankohtaista/uutiset/2020/04/09/valtiot-taistelevat-koronavarusteista-miten-vientirajoitukset-tahan-liittyvat/> / 9.4.2020

- Manninen, Jukka (2018) *Mitä tapahtuu huomenna tulevaisuudelle?* Ellun Kanat. WSOY.
- Muhonen, Teemu (2020) "Näin presidentti Niinistö ehdotti hallitukselle ”nyrkkiä” ja näin Marin vastasi – HS julkaisee viestit kokonaisuudessaan", *Helsingin Sanomat*, 30.3.2020.  
<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006458166.html> / 30.3.2020
- Niinistö, Sauli (2020) "Presidentti Niinistö: Yhteistyö on tarpeen suojavälineiden hankinnassa", Uutinen, 8.4.2020.  
<https://www.presidentti.fi/uutinen/presidentti-niinisto-yhteistyö-on-tarpeen-suojavälineiden-hankinnassa/> / 8.4.2020
- Pohjola, Matti (2020) "Teknologia, investoinnit, rakennemuutos ja tuottavuus – Suomi kansainvälisessä vertailussa", Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:5. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162051/TEM\\_2020\\_05.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162051/TEM_2020_05.pdf?sequence=1&isAllowed=y) / 21.4.2020
- Rinne, Tuomas & Vuorio, Petri (2018) "Suomen menestyminen globalisaation uudella pelikentällä", The Boston Consulting Group & Elinkeinoelämän keskusliitto EK 11/2018.  
[https://ek.fi/wp-content/uploads/BCG-EK\\_Raportti\\_Suomen-menestyminen-globalisaation-uudella-pelikentalla.pdf](https://ek.fi/wp-content/uploads/BCG-EK_Raportti_Suomen-menestyminen-globalisaation-uudella-pelikentalla.pdf) / 15.4.2020
- Schmidt, Holger (2018) "Wert der Plattform-Ökonomie steigt im ersten Halbjahr um 1 Billion Dollar", *TU darmstadt/Netzoekonom.de*, 24.6.2018.  
<https://www.netzoekonom.de/2018/06/24/wert-der-plattform-oekonomie-steigt-im-ersten-halbjahr-um-1-billion-dollar/> / 17.4.2020
- Sneader, Kevin ja Singhal, Shubham (2020) "Beyond Corona virus – the path to the next normal", McKinsey & Company <https://www.mckinsey.com/industries/healthcare-systems-and-services/our-insights/beyond-coronavirus-the-path-to-the-next-normal> / 21.4.2020
- Suomen Erillisverkot (2018) "Deltagon osaksi Erillisverkkoja", Erve-uutiset, 24.1.2018.  
<https://erveuutiset.erillisverkot.fi/deltagon-osaksi-erillisverkkoja/> / 21.4.2020
- Tenkanen, Tiina (2018) "Saksassa kybervakoilusta 50 miljardin lasku", *Kansan Uutiset*, 23.10.2018.  
<https://www.kansanuutiset.fi/artikkeli/3978619-saksassa-kybervakoilusta-50-miljardin-lasku> / 20.4.2020
- Tilastokeskus (2019) Suomen virallinen tilasto (SVT): Yritysten rakenne- ja tilinpäätösti-lasto [verkkojulkaisu]. ISSN=2342-6217. Helsinki: Tilastokeskus.  
<http://www.stat.fi/til/yrti/index.html> / 15.4.2020
- Turunen, Joonas (2020) ”Tämä on myös yksilönvapauden ja markkinatalouden kriisi”, sanoo tutkija Timo Miettinen – Miltä näyttää yhteiskunta koronaviruksen jälkeen?, *Helsingin Sanomat*, 13.4.2020.

<https://www.hs.fi/paivanlehti/13042020/art-2000006472608.html> / 13.4.2020

Tuuliainen, Mika & Heikinheimo, Riikka (2019) "EK:n yrityskyselyn tulokset digitalouden osaamistarpeista", Elinkeinoelämän keskusliitto EK, 8.4.2019.

[https://ek.fi/wp-content/uploads/Digikysely\\_infografiikka\\_2019\\_final.pdf](https://ek.fi/wp-content/uploads/Digikysely_infografiikka_2019_final.pdf) / 20.4.2020

Valtioneuvoston viestintäosasto (2020) "Hallitus päätti vuoden 2020 toisesta lisätalousarvioesityksestä sekä julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2021–2024", Tiedote 231/2020, 8.4.2020.

[https://vnk.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/hallitus-paatti-vuoden-2020-toisesta-lisatalousarvioesityksesta-seka-julkisen-talouden-suunnitelmasta-vuosille-2021-2024](https://vnk.fi/artikkeli/-/asset_publisher/hallitus-paatti-vuoden-2020-toisesta-lisatalousarvioesityksesta-seka-julkisen-talouden-suunnitelmasta-vuosille-2021-2024) / 8.4.2020

Weiß, Johann; Sachs, Andreas & Weinelt, Heidrun (2018) "2018 Globalization Report – Who Benefits Most from Globalization?", Bertelsmann Stiftung. [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/MT\\_Globalization\\_Report\\_2018.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/MT_Globalization_Report_2018.pdf) / 21.4.2020



## TIEDUSTELU JA JULKISUUS SUOMESSA: EILEN, TÄNÄÄN JA HUOMENNA

Jarmo Mäkelä

**T**ämän esityksen lähtökohtana on takavuosilta tuttu anekdootti. Kun Suojelupoliisille aikanaan ensi kertaa etsittiin tiedottajaa, korkea ja kokenut alan toimija ilmoitti vastustavansa hanketta jyrkästi. Näin siksi, että myönteinen julkisuus ei hänestä ollut tarpeen – ja kielteistä julkisuutta tuli kaikin keinoin välttää. Siis: Ei julkisuutta!

Lähtökohtaa täydentää kaksi visiota tulevaisuudesta. Niistä ensimmäinen liittyy menossa olevaan median murrokseen, jota kuvaa media-alan ammattiyhdistysjohtajan äskettäin esittämä dystopia. Todettuaan ensin, kuinka paljon alan työpaikkoja on hävinnyt vuoden 2000 jälkeen, hän johti ennusteen, jonka mukaan viimeinen vakituisessa työsuhteessa oleva perinteisen median toimittaja sanotaan Suomessa irti vuonna 2045. Toinen visio liittyy kansainvälisen järjestelmän muutokseen. Kun Kiinan kansansantasavalta vuonna 2049 täyttää sata vuotta, se on maan kommunistisen puolueen ilmoituksen mukaan sekä taloudellisesti että poliittisesti maailman kiistaton johtovaltio, joka määrittelee kansainvälisen järjestyksen perusteet.

Vaikka Yhdysvalloissa poliittiset mielipiteet ovat vaarallisella tavalla jakautuneet, yhdestä asiasta vallitsee laaja yksimielisyys: Kiinan nousu johtavaksi suurvallaksi estetään hinnalla millä hyvänsä. Mitä Venäjä tekee Euroopassa, kun Yhdysvallat keskittyy Kiinan patoamiseen? Pitkän aikavälin suomalaisissa strategisissa asiakirjoissa on kylmän sodan jälkeen toistettu, ettei Kiinan noususta aiheudu Suomelle suoranaisia turvallisuuspoliittisia seurauksia. Tämän ajattelun on muututtava, sillä Kiinan nousu kansainvälisen järjestelmän johtavaksi suurvallaksi ei tapahdu rauhanomaisesti.

Kaiken muun epävarmuuden yllä leijuu maapallon ilmaston hallitsemattoman lämpenemisen, ydinaseiden käytön, kansainvaellusten ja ihmisten terveyden vaarantavien vitsausten uhka.

### **Tiedon monopolin ongelma**

Lähestyn aihetta tiedustelun ja julkisuuden rajapinnasta käsin, eli suuren yleisön näkökulmasta. Esitys perustuu omiin kokemuksiini, havaintoihini ja mielikuviiini.

Tiedustelu hankkii ja saa osakseen julkisuutta tietysti muutoinkin kuin vain media-julkisuuden muodossa. Kattavuudeltaan vähäisempää, mutta tarkemmin kohdistuvaa julkisuutta syntyy kanssakäymisessä kansalaisyhteiskunnan, eri sidosryhmien, kansalaisjärjestöjen ja elinkeinoelämän kanssa. Toimittajan näkökulmasta tiedustelu muodostaa klassisen ongelman, jota tässä kutsun tiedon monopolin ongelmaksi.



Tiedustelun organisaatiot tuottavat suuren yleisön kannalta tärkeää ja monasti myös mielenkiintoista tietoa, jota ei juurikaan ole muualta saatavissa. Medialle sillä olisi käyttöä, mutta monista eri syistä tieto on useimmiten pidettävä salassa. Tähän asetelmaan liittyy ongelmia ja herkkyyksiä, jotka on syytä tuntea ja ottaa vakavasti. Taloustieteestä tiedämme, että markkinoilla monopoli saattaa olla kuluttajan kannalta kallis ja tuotantomuotona tehoton. Usein pitäydytään vanhoissa rutiineissa silloinkin, kun innovaatiot edellyttäisivät nopeaa uusiutumista. Sama epäily voidaan esittää myös tiedon monopolista. Tiedustelun osalta ongelmana on, ettei ulkopuolisilla juurikaan ole edellytyksiä arvioida sitä tai vaikuttaa siihen, millä perusteilla tiedustelun prioriteetit määräytyvät, kuka ne oikeasti määrittelee ja onko tiedustelu reaaliaikaisesti kiinni juuri niissä ydinkysymyksissä, jotka turvallisuuden kannalta ovat olennaisimpia.

Tästä aiheutuu jännite, jota ei voida koskaan kokonaan poistaa. Yhtäältä, tiedusteluyhteisön taholta viestitään, että luottakaa meihin, tiedämme mitä teemme ja teemme sen oikein. Median puolella taas pohditaan, miten voidaan varmistua siitä, että tehdään oikeita asioita eikä hankittuja tietoja käytetä väärin.

### **Miten säädellä jännitettä?**

Tätä jännitettä ei siis voida poistaa, mutta sitä voidaan säädellä. Säätelystä tapahtuu kahdella tavalla: yhtäältä sisäisellä valvonnalla ja toisaalta ulkoisella viestinnällä. Hallinnon sisäisen valvonnan nykyisiä periaatteita ja käytäntöjä en tunne, mutta vastaisuudessa valvontaan osallistuu kaksi elintä, joiden toimintaa voidaan jossain määrin ulkoa käsin seurata ja siihen ehkä vaikuttaakin: eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta ja tiedusteluvalvontavaltuutettu toimistoineen. On aivan selvää, että näillä kahdella tulee olemaan merkitystä myös viestinnän kannalta, mutta on aikaista arvioida, millaiseksi niiden rooli jatkossa muodostuu. Tiedusteluyhteisön kannalta olisi varmaankin hyödyllistä, jos nämä uudet elimet ottaisivat aika ajoin kantaa esimerkiksi siihen, ovatko tiedusteluun osoitetut resurssit sille annettujen tehtävien ja siihen kohdistuvien odotusten tasolla.

Pidemmällä aikavälillä, ja erityisesti ajateltaessa edessä olevien muutosten arvaamattomuutta ja perinpohjaisuutta, voidaan myös kysyä, hyötyisikö tiedustelu myös uudenlaisesta yhteiskunnallisesta ohjauksesta. Silloin on kysyttävä, onko joukossa, josta tiedustelu rekrytoi työntekijänsä, riittävästi uusiin kyberuhkiin, disinformaatioon tai poliittisen järjestelmän muutokseen liittyvien ongelmien asiantuntemusta, vai tarvittaisiinko sitä varten riippumaton asiantuntijaelin. Esimerkkinä voisi olla vaikka vuonna 2014 valtiontalouden puolelle perustettu talouspolitiikan arviointineuvosto. Nämä näkökohdat tulevat arvioitaviksi, kun tiedustelutoiminnasta tehdään hallitusohjelmassa luvattu kokonaisarvio vuoden 2021 loppuun mennessä.

Millainen sitten on se lähtötilanne, josta käsin uutta tiedustelun kulttuuria ja uudenlaista tiedottamista aletaan kehittää – eli millainen on suuren yleisön nykyinen mielikuva suomalaisesta tiedustelusta? Arvelen, että se on epämääräinen. Siinä on mukana organisaatioiden oman viestinnän tuottamia palasia, vakoiluun liittyneiden uutistapahtumien jättämiä mielikuvia, tietokirjoista saatua tosiasiatietoa, jännityskirjallisuuden ja elokuvien tarjoilemaa fiktiota sekä silkkaa kaupunkilegendaa.

Suuren yleisön silmissä sotilastiedustelu on ilman aktiivista tiedottamista päässyt osalliseksi Puolustusvoimien hyvästä yleisestä maineesta, kun taas mielikuva siviilitiedustelusta on tiedottamisesta huolimatta jäänyt muun poliisitoimen katveeseen.

## **Odotukset, tiedotus ja vuodot**

Miten tästä eteenpäin? Se riippuu siitä, millaisia aikoja jatkossa elämme. Jos saamme elää nykyisissä suhteellisen rauhanomaisissa oloissa, suunnitelmia on mahdollista tehdä ja kehitystä ennakoita. Jos tulee sotia ja vakavia kriisejä, monet rauhanajan opit joutuvat romukoppaan. Mitä rauhanajan viestintään tulee, niin mielestäni tiedustelun ja median välisen jännitteen kulloiseenkin tilaan, ja sitä kautta tiedustelua koskevien mielikuvien muodostumiseen, vaikuttaa kolme ilmiötä. Ne ovat: odotukset, tiedotus ja vuodot.

Maallikon silmissä sotilastiedusteluun kohdistuvat kansalaisten odotukset ovat suhteellisen yksiviivaiset ja poliittisesti ongelmattomat. Ne perustuvat uskoon, jonka mukaan sotilasviranomaisilla pitää olla ja myös on ajantasainen tilannekuva sotilallisesta toimintaympäristöstä, ja kyky antaa ennakkovaroitus, jos vaara uhkaa. Siviilitiedustelun suhteen tilanne ei ole samalla tavalla ongelmaton. Terrorismi hyväksytään kyllä uhaksi ja ulkomaiden harjoittaman vakoilun torjuntaa pidetään tarpeellisena, mutta entä sitten: Onko muita vaaroja ja vihollisia? Mitä ne ovat ja kuinka ne toimivat? Miten niitä pitäisi torjua?

Tiedottamisen osalta esitän yhden yleisen huomion. Olen seurannut ja jonkun verran myös vertaillut sitä, miten Suomen ja Viron näihin asioihin liittyvä tiedotus eroaa toisistaan. Suomessa sanakäänteet ovat usein hyvin varovaisia ja kuvailut varsin yleisiä – tiedotteita ja katsauksia saa lukea kuin neuvostoihminen aikanaan puoluelehtien kokousselostuksia: tulkitsemalla rivien välejä. Puolustusvoimien tiedustelua koskeva tiedotus on perinteisesti ollut vielä siviilitiedusteluakin niukempaa. Virossa tiedotus näyttäytyy tässä suhteessa avoimempana, kieli on selkeää ja valaisevia esimerkitapauksia tuodaan esiin. Samalla tätä avoimuutta motivoi selkeä poliittinen agenda, jonka tarkoituksena on vahvistaa terveenä pidettyä epäluuloa itäistä naapuriria ja nyttemmin myös Kiinaa kohtaan.

Suomenlahden etelärannalla pahimpana uhkana pidetään sitä, että Venäjä päätyy ennalta ehkäisevään sotilaalliseen iskuun Baltian alueella esimerkiksi väärän uhkarvion tai poliittisen virhelaskelman pohjalta. Parikymmentä kilometriä pohjoisempaa Suojelupoliisin vuosikirjojen mukaan suurinta ajankohtaista huolta näyttäisi viime vuosina aiheuttaneen terrorismi.<sup>1</sup>

Tiedottamisen lähtökohtana on arvio siitä, mikä osa luottamuksellisesta tai salaisesta tiedosta on tarkoituksenmukaista julkistaa, missä muodossa ja missä tarkoituksessa. Päätös perustuu harkintaan ja valmisteluun, joka tähtää siihen, että julkistaminen palvelee julkistajan pyrkimyksiä eli luo ja vahvistaa luottamusta ja haluttua mielikuvaa. Tehokkainta tämä on silloin, kun tavoiteltu mielikuva on selkeästi määritelty.

---

<sup>1</sup> Ks. esim. Suojelupoliisi (2019), s. 4–5.

## **Kun tapahtuu vuoto**

Vuodolla tarkoitetaan tilannetta, jossa salaiseksi tai luottamukselliseksi merkitty tieto annetaan tai muutoin joutuu ulkopuolisten käsiin. Kaikki vuodot eivät tule julki, mutta niillä saattaa silti olla suuri vaikutus. Viranomaistoiminnassa kaikki vuodot ovat periaatteessa laittomia. Silti niitä voi tapahtua, jos asia on luonteeltaan sellainen, että poliittisista tai muista syistä se on syytä saattaa julkisuuteen ilman että tiedon varsinainen lähde paljastuu. Näiden vuotojen osalta enemmistö tapahtuu viranomais-toiminnan ulkopuolella, liike-elämässä ja politiikassa.

Luvaton vuoto syntyy, kun henkilö, jolla ei ole oikeutta tietoa paljastaa, saattaa sen oma-aloitteisesti julkisuuteen, joko henkilökohtaisista syistä tai koska pitää asian julkistamista syystä tai toisesta tärkeänä. Tällaisiin vuotoihin voidaan eri tavoin varautua, mutta niiden julkisuusvaikutukseen voidaan puuttua vasta kun vuoto on jo tapahtunut. Luvattomat vuodot ovat tiedustelun kannalta hankalia ja usein haitallisia. Haitta moninkertaistuu nopeasti, jos vuodon myötä julki tulleet tosiasiat kiistetään tai jos media yritetään pakottaa paljastamaan lähteensä.

Medialle julkaistut raportit, tiedotteet ja vuodot ovat tärkeää materiaalia. Virallisia tiedotteita käsitellään toimituksissa normaalein uutiskriteerein. Niiden osakseen saama huomio ja niistä esitetyt tulkinnat riippuvat siitä, miten paljon toimituksissa on aiheeseen liittyvää aiempaa asiantuntemusta. Sitä ei ole, tai toimituksissa voi jopa olla aiheeseen liittyviä täysin harhaisia käsityksiä, ellei asiaa ole osattu tai haluttu hyvissä ajoin etukäteen pohjustaa. Vuodot joutuvat toimituksissa sen sijaan aina tavallista tarkemman arvioinnin kohteiksi. Tämä johtuu kahdesta syystä: yhtäältä vuoto voidaan usein tarjoilla uutisvoittona, jolla on suoranaista kaupallista arvoa tai median imagoa kohottavaa merkitystä, toisaalta vuotoihin liittyy useimmiten oikeudellisia näkökohtia, lähteen autenttisuuden tarkistamisia sekä lähdesuojaan liittyviä toimenpiteitä.

Esimerkkeinä viimeaikaisista vuodoista voidaan todeta, että Ulkoministeriöön kohdistuneen vakoilun julkiseen käsittelyyn liittyi harkittu vuoto, minkä voi päätellä siitä, ettei vuotoa edes yritetty tutkia. Sen sijaan Viestikoelaitosta koskenut Helsingin Sanomien uutinen perustui ainakin osittain luvattomaan vuotoon. Tohtori Alpo Rusin tapauksen julkiseen käsittelyyn liittyi viranomaislähtöisiä vuotoja, joiden avulla pyrittiin pitämään yllä median ja sitä kautta suuren yleisön uskoa ja luottamusta tutkintaan, joka lopulta osoittautui aiheettomaksi.

## **Aina on vakoiltu – mutta mitä?**

Itsenäisessä Suomessa on aina harjoitettu sekä siviili- että sotilastiedustelua, milloin julkisemmin, milloin salatummin – milloin lakien mukaan, milloin ilman. Siksi Suomessa on myös tiedustelukulttuuria, joskin sen olemassaolosta tai sen kohteista ei etenäkään kylmän sodan vuosina pidetty suurempaa meteliä. Sodan ja rauhan ajan tiedustelusta ja vastavakoilusta on ilmestynyt koko joukko asiallisia ja asiantuntevia tietokirjoja, joiden luomasta kuvasta en edes yritä tehdä mitään yhteenvetoa. Muuta kuin esittää yleisen arvion, että kyse on kulttuurista, jota suuri yleisö ei juurikaan tunne.

Professori Henrik Meinander on tuoreessa kirjassaan “Samaan aikaan – Suomi ja maailma 1968” käynyt läpi sitä, millaista tietoa ja miten ulkomaiset tiedustelijat hankkivat ja saivat Suomesta kylmän sodan aikana.<sup>2</sup> Aihetta käsittelevä luku päättyy suomalaisessa historiankirjoituksessa lähes ainutlaatuiseen toteamukseen, jonka mukaan kylmän sodan aikana “Suomen politiikassa oli useita sokkeloita, jotka olivat vain kotimaisen valtaeliitin tiedossa ja joiden avulla oli mahdollista harhauttaa ulkomaisia toimijoita”. En tiedä, mihin Meinander tällä viittaa – eikä hän itse sitä kirjassaan millään tavalla avaa. Kyse voi kuitenkin olla ilmiöstä, josta ei Suomessa toistaiseksi ole julkaistu ainuttakaan uskottavaa analyttistä selvitystä: suomettumisen ja siihen liittyneen ns. kotiryssäilmiön vaietusta puolesta.

Kuulun sukupolveen, jonka elämässä nämä ilmiöt olivat yhteiskunnallisen osallistumisen olennainen, väistämätön ja arkinen osa. Omalla kohdallani säännöllinen kanssakäyminen neuvostodiplomaattien kanssa oli ajankohtainen asia 15 vuoden ajan – vuodesta 1971 aina vuoteen 1986, jolloin ilmiö näytti pääsihteerin Mihail Gorbatschovin valtaannousun myötä hiipuvan. Tuona aikana toimin useissa eri tehtävissä, usean vuoden ajan muuan muassa pienen liberaalisen hallituspuolueen lehden päätoimittajana. Siitä, että meistä kiinnostuneet neuvostotahot olivat eri peitteen alla toimivia KGB:n edustajia, ei kenellekään jäänyt mitään epäselvyyttä. Useimmat myös noudattivat ohjetta, jonka mukaan yhteyshenkilöille oli tarkoituksenmukaista mahdollisimman vakuuttavasti korostaa sitä, minkä he halusivat kuulla – eli että ystävyyspolitiikkaa kannatettiin politiikan ja talouden päättäjien keskuudessa ja kaikissa kansankerroksissa yleisesti.

Koko ajan tämän yhteydenpidon rinnalla kulki näkymätön verkosto, joka aika ajoin neuvoi, miten tulisi menetellä, ja jolle ajoittain raportoitiin, millaisia aiheita ja keitä nimenomaisia henkilöitä kohtaan naapurin edustajat kulloinkin osoittivat mielenkiintoa. Minulla ei ole käsitystä siitä, kuinka yleistä yhteyksiemme tällainen seuranta oli, kerättiinkö annettuja tietoja jossain yhteen ja tehtiinkö niistä jossain yhteenvetoja. Mutta meille, joiden osana oli istua pitkiä kosteita iltoja tässä naapuriystävyyden kyllästävässä ilmapöyrässä, verkoston olemassaolo antoi uskoa siihen, että emme olleet yksin, emmekä istuneet turhaan. Voi olla, ettei seurustelun tätä puolta vieläkään ole tarkoituksenmukaista julkisesti selvittää, mutta olen tuonut asian esille siksi, että olemme mahdollisesti menossa kohti aikaa, jossa näkymättömät tukiverkot saattavat uudelleen olla enemmän kuin tarpeen.

### **Kun vakoilija ei ole viranomainen**

Huomattavasti arkaluontoisempaa tiedustelu- ja tiedotustoimintaa harjoitti kylmän sodan vuosina johtaja Veikko Puskala – tosin viranomaistoiminnan ulkopuolella, mutta sen tieteen ja osittain yhteistoiminnassa sen kanssa vuosina 1958–78. Sosiaalidemokraattisen ay-liikkeen riveissä kannuksensa hankkineen Puskalan erikoisalana oli kommunisteihin kohdistunut vakoilu. Toiminnan rahoitus tuli silloisilta työntekijäjärjestöiltä, sosialidemokraattien hallinnassa olleelta ammattiyhdistysliikkeeltä ja ehkä myös läntisiltä tiedustelupalveluilta. Nytemmin tiedetään, että Puskala onnistui värväämään tiedonantajan SKP:n ylimmästä johdosta. Näin hän – ja sitä kautta hänen asiakkaansa – oli koko ajan perillä suunnitelmista, joita SKP:lla oli ay-liikkeen ja

---

<sup>2</sup> Meinander (2019).

muiden työväenjärjestöjen haltuunoton suhteen. Tavoitehan oli ollut vallankumoukseen tähdänneen SKP:n salaisen toiminnan ytimessä kevästä 1919 lähtien, jolloin Otto Ville Kuusinen Suomessa toimiessaan tämän päämäärän asetti.

Avainasemassa olleen myyrän myötä Puskala sai tuoreeltaan tiedot myös NKP:n suomalaisille aatetovereilleen toimittamista ohjeista ja rahalähetyksistä. Kun tieto niistä toimitettiin ylimmälle valtionjohdolle, myös siellä oltiin jatkuvasti perillä kommunistien suunnitelmista ja kyettiin rakentamaan vastatoimia askeleen verran heidän edellään. Erityisen merkittäväksi tietolähde osoittautui, kun Neuvostoliitto vuonna 1970 nimitti Suomeen suurlähettilääkseen kunnianhimoisen puoluemiehen Aleksei Stepanovitš Beljakovin. Hän uskoi Suomen jo olevan vallankumouksellisessa tilassa ja pyrki edistämään sitä rohkaisemalla lakkoja ja muita levottomuuksia. Käsikassarana hän käytti SKP:n vähemmistösiipeä sekä sen perässä kulkenutta stalinistista opiskelijaliikettä. Niille oli tunnusomaista ehdoton kuuliaisuus NKP:n päätöksiä kohtaan, neuvostojärjestelmän ja -yhteiskunnan ihailu sekä suomalaisten arvojen ja instituutioiden syvä halveksunta.

Beljakov kutsui SKP:n ylimmän johdon Tehtaankadulle, missä hän piti heille äärimmäisen salaisen esityksen aiheesta ”Suomen siirtyminen sosialismiin”. Presidentti Urho Kekkonen sai Beljakovin käskynomaisen esitelmän tekstin käsiinsä vain pari päivää sen esittämisen jälkeen. Hän kääntyi suurlähetystön KGB-linjan puoleen, joka lähetti Beljakovin toiminnasta valituksen Kremliin. Jonkin ajan kuluttua Beljakov kutsuttiin Moskovaan, mistä hän ei enää palannut asemapaikalleen.

Vaikka Puskalan toimiston raportit levisivät lopulta laajalle – raportin sisällöstä riippuen jakeluja oli erilaisia ja kaikkein tärkeimmät toimitettiin ilmeisesti vain valtion ylimmälle johdolle – toiminnan elinehto oli se, etteivät tarkkailun kohteina olleet tai muut poliittisesti epäluotettavina pidetyt tahot saaneet siitä vihiä. Näin julkista keskustelua jäivät hallitsemaan ne, jotka joko olivat tarkkailun kohteina ja joiden julkiseen esiintymiseen suomettuminen vaikutti eniten, tai ne, jotka eivät vain tienneet vastatoimista mitään. Kun taas ne, jotka niistä tiesivät, ovat olleet visusti vaiti aina meidän aikoihimme asti. Nykypolvien ankea näkemys suomettuneisuuden ajan rähmällä olosta perustuu ainakin osittain tähän harhaan. Kuvaa hämärtää myös entisten stalinistien ja heidän nykyisten hengenheimolaistensa tapa muistella tuota aikaa hyvää tarkoittaneiden nuorten ”rauhanliikkeenä” ja lahjakkaiden kulttuurihenkilöiden loihdimana ”laululiikkeenä”.

Poliittisen historian tutkimuksessa on pätevästi selostettu, mitä 70-luvun alun ”toisina vaaran vuosina” todella tapahtui. Mutta sitä, mikä lopulta pysäytti NKP:n, KGB:n, SKP:n vähemmistön ja stalinistinuorten vyörytyksen Suomessa ei juuri ole pysähdytty pohtimaan. Näin on syntynyt mielikuva, jonka mukaan vyörytys kuihtui jollain tavalla itsestään, kaatui omaan mahdottomuuteensa. Niin se ei kuitenkaan ollut.

## **Sinisilmäisiä johtopäätöksiä**

Kylmän sodan päättymisestä vedettiin Ruotsissa pitkälle menneitä johtopäätöksiä. Lähtökohdana oli arvio, jonka mukaan rauhantila oli laskeutunut Itämeren alueelle ikuisiksi ajoiksi. Yleisestä asevelvollisuudesta ja aluepuolustusjärjestelmästä luovuttiin. Vaikka Ruotsille jäi vahvat meri- ja ilmavoimat ja vaikka se kehitti tuntuvasti ennakkovaroituksen mahdollistamaa signaalitiedustelua, Ruotsin omaksuma linja sai Suomessa osakseen ylenkatsetta ja naureskelua. Mutta myös Suomessa tapahtui syvällisiä muutoksia. Yleisestä asevelvollisuudesta tai aluepuolustusjärjestelmästä ei tosin luovuttu, mutta ilman sen syvällisempää keskustelua tultiin johtopäätökseen, jonka mukaan Neuvostoliiton kaatumisen jälkeen kommunismin kaltaista järjestelmän sisäistä uhkaa ei enää voi syntyä.

Vuonna 1995 toteutettiin erittäin laaja ja kunnianhimoinen perusoikeusuudistus, jossa kuitenkin jätettiin käyttämättä mahdollisuus, jonka eurooppalainen oikeus ja Suomen allekirjoittamat kansainväliset ihmisoikeusasiakirjat olisivat kyllä antaneet: ei säädetty oikeuksien väärinkäytön kieltoa. Näin syntyi tilanne, jossa niiden henkilöiden yksityisyyden ja muiden oikeuksien suoja, jotka haluavat käyttää oikeuksiaan kanssaihmissen vaimentamiseen tai heidän oikeuksiensa rajoittamiseen – esimerkiksi laittomien uhkausten, pidäkkeettömän someraivon, vihapuheen ja maalittamisen muodossa – tuli paremmin suojatuksi kuin heidän uhriensa oikeudet. Sittemmin tapahtuneen sosiaalisen median yleistymisen myötä vihapuheesta ja maalittamisesta on kehkeytynyt uusi henkisen väkivallan muoto, jota lainsäädäntö ei kuitenkaan tunnista. Perusoikeusuudistus on osaltaan myötävaikuttanut myös siihen, että julkisen keskustelun taso on romahtanut ja rivo kielenkäyttö yleistynyt turhautuneiden ja syrjäytyneiksi itsensä kokevien ihmisen purkaessa sosiaalisessa mediassa estoitta tuntojaan – sananvapauden nimissä ja sen suojissa.

Jos nykyiset perusoikeussäädökset olisivat olleet voimassa kylmän sodan aikana, viranomaisten velvollisuutena olisi ollut tuhota Puskalan toimiston keräämät henkilörekisterit, takavarikoida hänen laatimansa raportit ennen kuin ne päätyisivät vastaanottajille – ja toimittaa Puskala itse vuosiksi vankilaan.

## **Tiedustelua lailliselta pohjalta**

Uusien tiedustelulakien säätäminen ja siinä yhteydessä tehty perustuslain muutos on oikeudellisessa katsannossa ensimmäinen ja toistaiseksi merkittävin yritys korjata perusoikeusuudistukseen jäänyt rakenteellinen virhe. Lisäksi lakien voimaantulo antaa mahdollisuuden rakentaa suomalaista tiedustelukulttuuria uudelta, aiempaa avoimemmalta pohjalta, ja se kannattaa tehdä kansalaisten mahdollisimman laajan tuen ja luottamuksen varassa. Koska olemme näissä asioissa jälkijunassa, voimme myös ottaa oppia edelläkävijöiden ratkaisuksista ja välttää heidän tekemiään virheitä.

Puolustusvoimat, poliisi- ja oikeuslaitos sijoittuvat aina kärkeen mittauksissa, joissa kysytään, mihin instituutioihin suomalaiset luottavat. Näin ei ole ollut aina, mutta näin on nyt ollut jo pitkään. Varmasti kunnia kärkisijoista osittain kuuluu ammatillisesti korkeatasoiselle viestinnälle, johon on vuosien saatossa myös panostettu resursseja. Mutta luulen, että syy sittenkin on syvemmällä. Suuren yleisön mielissä näiden kolmen

instituution koetaan pitävän yllä ja varjelevan jotain sellaista, jota suurin osa kansalaisista pitää arvokkaimpana: ulkoista turvallisuutta, yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta ja henkilökohtaista koskemattomuutta. Tiedustelutoiminta on mahdollista kokea osaksi tätä luotetuimpien instituutioiden muodostamaa kokonaisuutta. Se pitäisikin asettaa tavoitteeksi.

Valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, siihen kohdistuvien uhkien torjuminen, kansainvälisen ja kotimaisen rikollisuuden ehkäiseminen ja rikollisten saattaminen lailliseen edesvastuuseen ovat toimia, joissa tiedustelu voi toimia hyödyllisenä tukena. Mutta ihmisten turvallisuuteen on alkanut kohdistua uhkia, joiden hallintaan eivät perinteiset menetelmät sovellu eivätkä tehoa. Ne kohdistuvat kansalaisten arkeen tietoverkkojen ja heidän tajuntaansa ja toiminnallisiin tottumuksiinsa sosiaalisen median kautta. Voisiko tiedustelu ottaa rintamavastuun tällä sektorilla? Valtioneuvoston kanslian tilannekuvakeskus ja siellä säännöllisesti kokoontuva informaatiovaikuttamisen vastaisen toiminnan verkosto seuraavat näiden uhkien kehittymistä jatkuvasti ja ohjeistavat tarvittaessa valtionhallinnon viranomaisia ja mediaa. Ne eivät juuri pidä meteliä itsestään tai toiminnastaan, minkä vuoksi on vaikea arvioida, millaisia mahdollisia päällekkäisyyksiä syntyy niiden ja uusien lakien myötä vahvistuvan sotilas- ja siviilitiedustelun kanssa.

## Putinin trollit

Kybersturvallisuuden osalta en ole asiantuntija, mutta informaatiovaikuttamisesta, disinformaatiosta ja vihapuheesta sekä sosiaalisesta mediasta sen välikappaleena esitän mielelläni muutaman ajatuksen.

Aloitan ystävästäni Jessikka Arosta. Kun otin käteeni hänen kirjansa *Putinin trollit*<sup>3</sup>, minulla oli monta hyvää syytä ajatella, että tiedän kyllä, mistä siinä on kysymys. Kaikille, jotka eivät vielä ole kirjaa lukeneet, mutta jotka niin ikään uskovat tietävänsä, mistä on kysymys, voin vakuuttaa: Näin ei ole. Tiedustelun kannalta kirja on osoitus siitä, millaisia mahdollisuuksia ahkera ja huolellinen avoimiin lähteisiin perustava tutkiva journalismi avaa sille, joka malttaa ja osaa käyttää sitä hyväkseen. Kirjan luku tutkivien toimittajien muodostamasta kansainvälisestä Bellingcat -verkostosta on suorastaan helmi. Tiedustelun maailmassa metodi kulkee nimellä *open source intelligence*, OSINT. Sen varassa laaditut selvitykset voidaan myös julkaista toisin kuin raportit, jotka on laadittu vain tiedustelutietojen varassa.

Aron kuvaaman ilmiön merkitystä, monitahoisuutta ja sen monia kansainvälisiä ulottuvuuksia ei meillä tunneta. Eivätkä ne aukea, jos tyytyy lukemaan arvioita, joita kirjasta ovat asiantuntijoiden sijaan julkisesti esittäneet erilaiset diletantit. Niissä toistuu hyvin usein samat kolme näkökohtaa: Ensin haetaan virhe, jonka merkitystä suurennellaan; sitten irrotetaan yhteydestään väite, jota ei arvostelijan mielestä onnistuta aukottomasti todistamaan; lopuksi esitetään johtopäätös, jonka mukaan kirja ei sisällä mitään olennaisesta uutta. Sen voi surutta esittää henkilö, joka ei itse ole koskaan julkaissut aiheesta yhtään mitään.

---

<sup>3</sup> Aro (2019).

Aron kirjan sanaton viesti on sama kuin toisen ystäväni, tohtori Saara Jantusen aiemmin julkaistussa, uraa uurtaneessa *Infosota* -kirjassa: Me olemme jo sodassa, mutta koska kyse on uudesta ilmiöstä, me emme sitä näe emmekä sen kaikkia ulottuvuuksia ymmärrä. Ratkaisutaistelut käydään sosiaalisessa mediassa, joka tarjoaa informaatio-sodankäynnille maailmanlaajuisen alustan.<sup>4</sup> Tässä sodassa informaatiosta on tehty ase, jota disinformaation, valeutusten, vihapuheen ja maalittamisen muodossa käytetään kohteiden leimaamiseen ja vaijentaamiseen eli heidän eliminoimiseensa. Kohteina voivat tulla kysymykseen eri ammateissa toimivat yksittäiset henkilöt ja heidän lähipiirinsä, kokonaiset kansanryhmät, yksittäiset valtiot tai niiden muodostamat liittokunnat.

Esimerkiksi Venäjällä on tällä hetkellä käynnissä kaksi FSB:n informaatio-operaatiota, joissa Suomi on tahtomattaan joutunut sijaiskärsijäksi, vaikka niiden ensisijaisena tavoitteena on diktaattori Josef Stalinin maineen kirkastaminen. Toinen operaatio tunnetaan nimellä ”Sandarmoh” ja toinen liittyy jatkosodan aikana Itä-Karjalassa tapahtuneeksi väitettyyn ”etniseen puhdistukseen”. Kyse on siis historian vääristelystä, jota käytetään tämän päivän poliittisiin tarpeisiin. En käy läpi näitä operaatioita tarkemmin. Kiinnitän sen sijaan huomiota siihen, ketkä näiden operaatioiden torjumisen suhteen ovat Suomessa ottaneet rintamavastuun.

Sandarmohin osalta vartiosta seisoo muutaman kansalaisaktivistin ja rohkean toimittajan tukena Suomen sotavankisurmia tutkinut Helsingin yliopiston dosentti Antti Kujala. Hänen Venäjälläkin julkaistun kirjoituksensa mukaan yritys vierittää osasyyn Stalinin rikoksista suomalaisten harteille on ”räikeää tosiasia vääristelyä” ja ”epäystävällinen ele Suomea kohtaan”. Itä-Karjalan osalta vartiopaikalta löytyy esimerkiksi Kansallisarkiston tutkimusjohtaja Päivi Happonen, joka viime vuoden lopulla pitämässään esitelmässä totesi: ”Tällaisia kysymyksiä ei tule tarkastella irrallisesti, yksittäisinä ilmiöinä. Muiden toiminnan tutkimisen rinnalla pitäisi tässäkin tapauksessa kiinnittää katse myös siihen, miten Neuvostoliiton valtajärjestelmä kohteli sotavankeja, toisinajattelijoita ja monia vähemmistökansallisuuksien edustajia, kuten inkeriläisiä”.<sup>5</sup>

Nostan hattua kaikille näille henkilöille, mutta jos he ovat vartiopaikallaan yksin, ilman Suomen virallista tai edes epävirallista tukea, niin se on väärin.

## **Puolustus ei ole salatiedettä**

Vihamielisen ulkoisen disinformaation vastainen toiminta on arkaluontoinen ja vaikea alue, koska siinä vastassa ovat ulkoisen vihollisen rinnalla myös sen valheita levittävät kotimaiset toimijat. Mutta se, mitä informaatioympäristön hallinnasta käytävässä puolustustaistelussa tarvitaan, ei ole salatiedettä. Tarvitaan ymmärtämys siitä, mitä disinformaatio on, miten sen voi tunnistaa ja miten sitä levitetään, tarvitaan käsitys vastatoimista, jotka siihen tehoavat, tarvitaan selkeä kansallinen kertomus, jonka varaan puolustus rakennetaan ja tarvitaan toimivat kansainväliset yhteydet, joissa tietoja ja kokemuksia voidaan vaihtaa. Suomalaisten korkea koulutustaso ja hyvä

---

<sup>4</sup> Jantunen (2015).

<sup>5</sup> Happonen (2019).



medialukutaito auttavat, mutta ne yksin eivät meitä pelasta.<sup>6</sup>

Vihamielisen ulkoisen informaatiovaikuttamisen keinona käytetään ns. kiilastrategiaa, jossa demokraattisessa yhteiskunnassa esiintyviä ristiriitoja pyritään voimistamaan ja käyttämään hyväksi sen omien arvojen ja instituutioiden horjuttamisessa. Tavoitteena on ns. refleksiivinen kontrolli, jossa kohteet yritetään saada itse tekemään ja toteuttamaan päätöksiä, jotka eivät ole heidän omien etujensa mukaisia.

Tämän hetken syväisin yhteiskunnallinen ristiriita liittyy maahanmuuttoon. Virossa ei ole maahanmuuttajia ja silti maassa on akuutti maahanmuuttokriisi. Suomessa on maahanmuuttajia, mutta ei akuuttia kriisiä. Ruotsissa taas on sekä maahanmuuttajia että kriisi. Vaikka tilanne kussakin maassa on erilainen, kaikissa niissä päätään nostavat samansukuiset oikeistopopulistiset voimat – meillä nousu on tapahtunut niin nopeasti, ettei sellaista ole mitattu koskaan aikaisemmin. Oikeistopopulismin nousu tapahtuu oloissa, joissa julkisen poliittisen keskustelun perinteiset pelisäännöt ovat sosiaalisen median vaikutuksesta rämettyneet tavalla, joka helpottaa demokraattisten arvojen ja instituutioiden haastamista:

- Faktat ja niiden analyttinen käsittely kyseenalaistetaan;
- Faktat ja mielipiteet sekoittuvat keskenään eivätkä enää erotu toisistaan;
- Mielipiteet ja henkilökohtaiset kokemukset hallitsevat julkista keskustelua lukumääräisesti ja niiden vaikutus faktoihin verrattuna kasvaa;
- Luottamus aiemmin yleisesti hyväksytyinä pidettyihin faktapohjaisen informaation lähteisiin, myös perinteiseen mediaan heikkenee.<sup>7</sup>

Kaikki nämä ongelmat näkyvät selvästi maapallon ilmaston lämpenemistä koskevassa julkisessa keskustelussa. Tuloksena on voimistuva polarisaatio, jossa toista ääripäätä hallitsee syvenevä turhautuminen ja epäluulo, toista omahyväisyys ja ylimielinen kaikkitietoisuus.

## **Kun kilpailijasta tulee vihollinen**

Tilanne voi äityä syrjäytyneiden ja turhautuneiden kapinaksi meritokraattista eliittiä vastaan. Kapinan myötä valtaan voivat nousta ne, joilla ei demokraattisen yhteiskunnan edellyttämiä meriittejä ole. Sekin on ihmiskunnan historiassa nähty, eivätkä jäljet rohkaise. Sillä kun polarisaatio etenee, kansalaisia ei enää sido yhteen isänmaallisuuden kaltainen jaettu ystävyys, vaan jaettu viha ja inho toisia kohtaan. Omat edut aletaan kokea yhteisiä etuja tärkeämmiksi. Ulkoinen vihollinen ei enää yhdistä, vaan vastakohtien kärjistymisen myötä se pääsee vaikuttamaan kamppailuihin, joissa aiemmin vain poliittisina kilpailijoina pidetyt koetaan pahempina vihollisina kuin ulkoiset toimijat. Valtiovallan takaaman turvallisuuden tunteen sijaan suojaa haetaan omien hengenheimolaisten tarkoin rajatun piirin tarjoamasta “identiteettiturvallisuudesta”.

---

<sup>6</sup> Aaltola (2020).

<sup>7</sup> Kavanagh ja Rich (2018).

Inho synnyttää vihapuhetta, vihapuhe johtaa uhkailuun, uhkailu väkivaltaisiin tekoihin ja niiden yleistyminen väkivallan arkipäiväistymiseen. Eräissä EU:n jäsenmaissa tämä on jo todellisuutta. Tätä vakavampaa sisäistä uhkaa ei Suomessa tällä hetkellä ole näköpiirissä.

### **Kuka puolustaa demokratiaa?**

Tulevaisuuden ratkaisutaistelut informaatiotilan hallinnasta käydään sosiaalisessa mediassa. Facebook, Twitter, Instagram ja Google ovat jo rapauttaneet perinteisen median ansaintapohjan imemällä sen mainostulot. Yhä harvempi ihminen on valmis maksamaan totuudenmukaisista uutisista ja laatujournalismista aikana, jolloin kiinnostavaa ilmaista informaatiota on tarjolla yllin kyllin. Lisäksi perinteiset media-yritykset joutuvat kilpailemaan markkinoilla Kiinan ja Venäjän kaltaisten toimijoiden valtiollisen rahoituksen avulla ammattitaitoisesti tuottaman vaihtoehdoisen sisällön kanssa. Tätä sisältöä tarjotaan sekä maksutta että maksua vastaan – esimerkiksi laatu-lehtien liitteinä jaettavan materiaalin muodossa – myös perinteiselle medialle.

Vain harvoissa maissa mediayritykset ovat Suomen tavoin vapaaehtoisesti sitoutuneet noudattamaan yhteisesti sovittuja eettisiä normeja, jotka läntisissä demokratioissa ovat tosin olemassa silloinkin, kun niitä ei ole erikseen kirjattu. Nämä normit rakentuvat demokraattisten arvojen varaan ja niitä noudattaessaan mediayritykset puolustavat ja tukevat demokraattisia instituutioita. Mitään tällaista velvoitetta eivät maailmanlaajuisesti mainostuloja keräävät sosiaalisen median alustat eivätkä niihin pesiytyneet ns. vaihtoehdotmediat ole omaksuneet. Alustat kyllä sensuroivat välittämäänsä sisältöjä, mutta eivät julkaise sääntöjä, joiden mukaan se tapahtuu, eivätkä kerro, missä ja ketkä sensuroinnista vastaavat. On kuitenkin selvää, etteivät ne toiminnassaan voi ottaa huomioon kaikkia niitä lakeja tai kulttuurisia erityispiirteitä, jotka vaikuttavat maissa, joissa niiden palvelu on tarjolla. Ne voivat sensuroida tai olla sensuroimatta periaatteessa milloin ja mitä tahansa. Vain voimakkaimmat valtiot kykenevät vaikuttamaan siihen, millaisia sisältöjä niiden alueella julkaistaan tai jätetään julkaisematta.

Kaikkien tiedossa olevat eettiset normit, joita perinteinen media noudattaa, tuovat sen toimintaan uskottavuutta ja ennustettavuutta. Siksi tiedustelun kannalta ei ole yhden-tekevää, menettääkö perinteinen media asemansa sosiaalisen median alustoille ajan myötä kokonaan. Yhteisiä eettisiä normeja noudattaessaan perinteinen media on demokraattisen yhteiskunnan tärkeä tukipylväs siitä riippumatta, millaista poliittista näkökantaa se edustaa tai millaista toimituspolitiikkaa se muutoin noudattaa.

### **Suuret kansalliset kertomukset**

Yleisen käsityksen mukaan ns. yhtenäiskulttuurin aika on ohi. Tämän on tulkittu merkitsevän sitä, ettei kaikkia kansalaisia elähdyttäviä yhteisiä kokemuksia tai tunteuksia enää ole eikä niitä voi syntyä. Siksi monet nyt suuntaavat katseensa menneisyyteen ja vaativat paluuta entiseen “kulta-aikaan” hengessä: Rajat kiinni ja muukalaiset ulos! Siksi on syytä lopuksi pohtia, voiko uusia suuria kansallisia kertomuksia enää syntyä ristiriitoja kärjistävän polarisaation ja jyrkkärajaisiin kuppikuntiin jakautumisen oloissa.

Itsenäisyyden ajalta Suomella on koko joukko suuria kansallisia kertomuksia: sisällissodan jälkeinen “kansallinen sovinto”, “talvisota”, “torjuntavoitto”, “sotakorvaukset”, “jälleenrakennus”, “hyvinvointivaltio”, “puolueeton sillanrakentaja” ja “ETYK:in isäntämaa”. Vanhemmille ikäpolville ne edustavat yhä sitä, mistä voimme kaikki olla ylpeitä ja mikä Suomessa yhä on puolustamisen arvoista. Niitä kannattaa pitää esillä siitä huolimatta, että nuoremmille ikäluokille ne alkavat olla “vain historiaa”. Mutta mitä pidemmälle aika kuluu, sitä helpompaa on hämärtää näiden kertomusten merkitystä ja korvata ne uusilla “kriittisillä tulkinnoilla”. Nykynuorille ne eivät enää viitoita tietä tulevaisuuteen.

Kansallisia kertomuksia ei voi keksiä eikä niitä voi suunnitella etukäteen. Mutta kun tarkastellaan aiempia kertomuksia, huomataan, että niillä kaikilla on yksi yhteinen piirre: Ne ovat kertomuksia ponnistuksista, joiden avulla yhdessä ratkaistiin oman aikansa polttavin yhteiskunnallinen ongelma. Siksi voidaan olettaa, että myös seuraavat suuret kertomukset liittyvät siihen, miten Suomi voi jatkossa säilyttää itsenäisyytensä, oikeudenmukaiseksi koetun yhteiskuntajärjestelmän ja taata kansalaistensa henkilökohtaisen turvallisuuden oloissa, joille on ominaista kasvava epävarmuus, ilmaston lämpenemisestä aiheutuvat ongelmat, kansainvälisen järjestelmän murros ja kansallisen hajautumisen uhka. Koska ongelmista ei vallitse riittävää yksimielisyyttä, ei ratkaisujakaan ole näkyvissä. Tiedustelun tehtävänä ei ole viitoittaa tietä, mutta sen on autettava lujittamaan perusteita, joille poliittisen johdon ratkaisut voivat aikanaan rakentua. Niiden rakennepuita ja ensimmäisiä merkkejä kannattaa valppaasti seurata. Tiedustelun tuottamien tietojen kytkeminen yhteiskunnallisten muutosten muodostamaan kontekstiin on tämän seurannan olennainen osa.

Sillä jotain sellaista on tapahtumassa, jonka ymmärtämiseen ja hallitsemiseen nyt yleisesti käytössämme olevat teoriat eivät tarjoa tyydyttävää vastausta. Kuka olisi vielä muutama kuukausi sitten osannut arvella, että Kiinasta yllättäen liikkeelle lähtevä virusepidemia voi parissa viikossa ainakin tilapäisesti romuttaa yhden hienoimmista eurooppalaisen demokratian saavutuksista: avoimet rajat ja ihmisten vapaan liikkumisen? Koronavirus on synnyttänyt vakavan kansainvälisen kriisin, jonka oloissa monet aiempien normaaliaikojen opit joutavat romukoppaan. Sillä kun epidemia on ohi, entinen järjestys tuskin palaa takaisin. Ketkä pyrkivät edessä olevasta ja aina vain sekasortoisemmalta vaikuttavasta siirtymäkaudesta hyötymään ja miten, siinä riittää tiedustelullekin seurattavaa ja pohdittavaa pitkäksi aikaa.

## Lähdeluettelo

Aaltola, Mika (2020) Esitelmä Toimittajat ilman rajoja ry:n vuosikokouksessa Päivälehdessä museossa, 11.2.2020.

Aro, Jessikka, (2019) *Putinin trollit*, Helsinki: Johnny Kniga.

Happonen, Päivi (2019) Puhe Atlantti-Seuran tilaisuudessa Kansallisarkistossa, 7.11.2019.

<https://arkisto.fi/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=2492&cntnt01returnid=61>

Jantunen, Saara (2015) *Infosota*, Helsinki: Otava.

Kavanagh, Jennifer & Rich, Michael (2018) *Truth Decay: An Initial Exploration of the Diminishing Role of Facts and Analysis in American Public Life*, Santa Monica, California: RAND Corporation.

Meinander, Henrik (2019) *Samaan aikaan: Suomi ja maailma 1968*, Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Siltala.

Suojelupoliisi (2019) *Suojelupoliisin vuosikirja 2019*.



## TIEDUSTELU YLIOPISTOLLISENA OPPIALANA – MYÖS SUOMESSA?

Martti J. Kari

”Jollei kansalla ole käytettävissään [tietokoneiden aikakaudella] tuoreita tietoja kehityksen kaikilta rintamilta, se tuhoutuu kansojen kilpailussa. Informaatiolla, jota tiedustelu hankkii, on ratkaiseva merkitys jokaisen hallituksen toimenpiteille, ja ensiluokkainen tiedustelu voi korvata pienen kansan armeijan ja varusteiden vähäisyyden.”

Eversti evp. Aladár Paasonen, 1974.

Suomesta on historiallisista ja kulttuurillisista syistä puuttunut yliopistotasoinen tiedustelun opetus ja tutkimus. Neuvostoliitto oli tiedustelumme pääkohde itenäisyytemme alusta aina jatkosodan päättymiseen asti. Tämä ei sopinut uuden, Neuvostoliittoon ystävällismielisesti suhtautuneen Suomen julkiseen kuvaan, ja tiedustelu muuttui sekä sanana että toimintana tabuksi<sup>1</sup>. Neuvostoliittoon kohdistunut tiedustelu kiellettiin<sup>2</sup>. Vaikka sotilastiedustelutoiminta käynnistettiin uudelleen jo 1940-luvun lopulla, toiminnasta ei julkisuudessa puhuttu<sup>3</sup>. Sotilastiedustelu informoi Puolustusvoimia ja valtiojohtoa ainakin 1960-luvulta alkaen<sup>4</sup>, mutta tiedustelun tuloksia ei todennäköisesti kuitenkaan käytetty poliittisen päätöksenteon tukena niin paljon kuin esimerkiksi Ruotsissa. Ennen tiedustelulakien valmisteluun liittynyttä julkista keskustelua 2010-luvun puolivälistä alkaen Suomessa tiedustelu koettiin lähes yksinomaan Puolustusvoimien toiminnaksi, josta ei julkisuudessa juuri puhuttu. Tiedustelusta käytettiin tiedotusvälineissä synonyymiä vakoilu ja tiedustelulla oli sanana negatiivinen konnotaatio.

Suomeen ei myöskään ollut syntynyt mitään varsinaista tiedustelukulttuuria pois lukiensotilastiedustelun oma sisäinen kulttuuri, jolle leimaa antavaa oli epäpoliittisuus, tietynlainen elitistinen asenne, täydellinen vaikeneminen salassa pidettävistä asioista ja valtakunnan ylimmän poliittisen johdon hiljainen hyväksyntä tiedustelutoiminnalle. Tiedustelutoiminnan laajempi hyväksyntä on osa tiedustelukulttuuria. Suurlähettiläs (emeritus) Rene Nybergin mukaan suomalaisen tiedustelukulttuurin luomisen perusedellytys on selkeän tiedustelutoiminnan koordinoiminen luominen sekä vahva parlamentaarinen valvonta.<sup>5</sup> Yhtenä tiedustelukulttuurin perusedellytyksenä on lisäksi tiedustelun hyväksyminen yliopistolliseksi oppiaineeksi tai tutkimusalaksi.

<sup>1</sup> Heiskanen (1988).

<sup>2</sup> Sipilä & Koskimies (2018).

<sup>3</sup> Manninen & Lehtonen (2019).

<sup>4</sup> Sipilä & Koskimies (2018).

<sup>5</sup> Nyberg (2016).

Tiedustelulle ei ole olemassa yhtä yleisesti hyväksyttyä määritelmää, vaan jokainen tiedustelua harjoittava, tutkiva tai opettava taho määrittelee sen omista lähtökohdistaan. Tässä artikkelissa tiedustelu tarkoittaa prosessia, joka tuottaa informaatiota kohteesta<sup>6</sup> ja olosuhteista strategisen suunnittelun, rikostutkinnan ja hallitusten, yleisen järjestyksen ylläpitämiseen tarkoitettujen organisaatioiden ja liike-elämän käyttöön tilannekuvan muodostamiseksi ja päätöksenteon tueksi. Prosessiin kuuluu datan keräys, analyysi, raportointi ja valmiin tiedustelutuotteen jakelu asiakkaalle tämän tietopyynnön mukaisesti sekä tämän prosessin johtaminen, kehittäminen ja laadunvalvonta. Tässä artikkelissa tiedustelututkimus<sup>7</sup> tarkoittaa yliopistotasosta tiedustelun teorian ja käytännön tutkimusta ja opetusta.

Tiedustelututkimukseen kuuluu opetuksen ja tutkimuksen lisäksi käsitteellistäminen eli tiedusteluun liittyvien keskeisten käsitteiden määrittäminen. Tiedustelua on opetettu ulkomailla ja myös Suomessa esimerkiksi Puolustusvoimien ja poliisin eri oppilaitoksissa, mutta tästä opetuksesta esimerkiksi professori Gregory Moore käyttää termiä tiedustelukoulutus<sup>8</sup> erotuksena akateemisesta tiedusteluopetuksesta<sup>9</sup>.

Tiedustelulakien valmisteluun liittynyt julkinen keskustelu toi tiedustelun paremmin myös suuren yleisön tietoon. Tätä keskustelua on vuonna 2019 hyväksytyssä väitöskirjassaan *Suomen kyberturvallisuusstrategia ja tiedustelulakiuudistus –Turvallisuusongelmia vai turvallistamisongelmia?*<sup>10</sup> tutkinut Riikka Tanner. Edward Snowdenin paljastukset Yhdysvaltojen tiedustelupalveluiden toimista<sup>11</sup> ja esimerkiksi Venäjän tiedustelupalveluiden tietomurto-operaatiot<sup>12</sup> sekä Sergei Skripalin myrkytysyritys<sup>13</sup> ovat osoittaneet tiedustelupalveluiden toiminnan olevan osa sekä poliittista päätöksentekoa että myös vaikuttamiseen pyrkivää kansainväliseen politiikkaan kuuluvaa toimintaa. Tämä kaikki on lisännyt kiinnostusta myös tiedustelun yliopistotasoiseen opetukseen ja tutkimukseen ja tiedustelun akatemisoimiseen. Matti Pesun mukaan tiedustelun kasvavaa roolia Suomen turvallisuuspolitiikan instrumenttina olisi myös syytä käsitellä<sup>14</sup>. Joidenkin arvioiden mukaan akateemisen tiedusteluopetuksen puute voi olla uhka kansalliselle turvallisuudelle. Virkamiehet ja poliitikot, joilla ei ole riittäviä tietoja ja ymmärrystä tiedustelusta, voivat suhtautua tiedusteluun ennakoasenteensa ja asenteellisuutensa vuoksi tavalla, joka vaarantaa objektiivisen päätöksenteon.<sup>15</sup>

Oppiaine on nimetyt alan asioiden ja tietojen suunnitelman mukaiseen opetusohjelmaan kuuluva kokonaisuus. Oppiaine on ensisijaisesti opiskeluun ja oppimiseen liittyvä käsite. Oppiaineet ovat samoista tai toisiinsa liittyvistä asioista ja ongelmista kiinnostuneiden yksilöiden verkostoja.<sup>16</sup> Uuden oppiaineen muotoutuminen voi johtua siitä, että ympäristö on muuttunut. On syntynyt uusia ilmiöitä, teknologioita tai medioita, joita vanhat tieteenalat eivät kata. Näitä uusia ilmiöitä on lähestyttävä monesta suunnasta. Tästä johtuen uusi oppiaine voi olla monitieteinen, tieteidenvälinen tai

---

<sup>6</sup> Kohde voi tarkoittaa esimerkiksi liiketoimintakilpailijaa, rikollisorganisaatiota ja vastustajaa.

<sup>7</sup> Intelligence Studies.

<sup>8</sup> Intelligence Training.

<sup>9</sup> Moore (2008).

<sup>10</sup> Tanner (2019).

<sup>11</sup> Katso esimerkiksi Greenwald (2013) ja Burrough, Ellison & Andrews (2014).

<sup>12</sup> Uchill (2016), Mueller (2019).

<sup>13</sup> Niemeläinen & Vainio (2018).

<sup>14</sup> Pesu (2019).

<sup>15</sup> Cristescu (2011).

<sup>16</sup> Mikkeli & Pakkasvirta (2007).

poikkitieteinen. Esimerkiksi aluetutkimus on poikkitieteellinen oppiaine, joka keskittyy tiettyyn maantieteellisen, kansallisen tai kulttuurisen alueen tutkimukseen<sup>17</sup>. Poikkitieteellinen eroaa tieteidenvälisestä ja monitieteellisestä tutkimusotteesta. Tieteidenvälisessä ja monitieteellisessä tutkimusotteessa eri tieteenalojen edustajat tutkivat aihetta omasta suunnastaan ja tieteenalat säilyvät erillisinä. Poikkitieteellinen tutkimusote taas tarkoittaa, että tieteenalojen edustajat tutkivat samaa aihetta ja luovat oppiaineen uutta käsitteistöä, teoriaa tai metodologiaa.<sup>18</sup>

Tässä artikkelissa kuvataan ensin, miten tiedustelusta on kehittynyt yliopistollinen oppiaine erityisesti Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa. Näissä maissa annettavan tiedusteluopetusta kuvataan ottamalla esimerkeiksi yhdysvaltalaisen Georgetownin ja brittiläisen Buckinghamin yliopiston tiedustelun maisteriohjelman sisällöt. Lisäksi artikkelissa esitellään ruotsalaisessa Lundin yliopistossa annettavaa tiedusteluopetusta. Georgetownin tiedustelun maisteriohjelma on valittu esimerkiksi, koska se on suhteellisen uusi ja laaja-alainen pitäen sisällään valtion turvallisuuteen liittyvän tiedustelun ja rikostiedustelun lisäksi myös liiketoimintatiedustelun ja kybertiedustelun. Buckinghamin yliopiston tiedustelun maisteriohjelmat ovat esimerkki brittiläisestä tiedustelun yliopistollisesta opetuksesta, joka tähtää sekä tiedustelun ammattilaisten kouluttamiseen että yleisymmärryksen antamiseen tiedustelusta. Lundin yliopisto on valittu mukaan, koska sen tiedusteluopetuksen voidaan esimerkiksi ajatella olevan lähellä Suomessa annettavan yliopistotasaisen tiedusteluopetuksen tavoitetta. Tarkoituksena ei ole antaa kattavaa kuvausta kaikesta kyseisten maiden tiedusteluopetuksesta. Sama koskee tässä artikkelissa olevaa suomalaisen tiedustelukirjallisuuden esittelyä. Kyseessä ei ole kattava kuvaus kaikesta Suomessa julkaistusta tiedustelukirjallisuudesta.

Georgetownin, Buckinghamin ja Lundin yliopistojen tiedusteluopetuksen kuvaamisen jälkeen kerrotaan, miten tiedustelua on tutkittu ja opetettu suomalaisissa yliopistoissa. Lopuksi esitetään toimenpiteitä tiedustelun saamiseksi omaksi yliopistolliseksi oppiaineeksi myös Suomessa. Artikkelissa ei käsitellä Maanpuolustuskorkeakoulussa annettavaa tiedusteluopetusta.

## **Yliopistotasoinen tiedustelun opetus länsimaisissa yliopistoissa**

### *Tiedustelun kehittyminen oppiaineeksi länsimaisissa yliopistoissa*

Tiedustelututkimuksen ensimmäinen vaihe ajoittui kylmän sodan aikaan. Tiedustelusta kehittyi akateeminen tutkimussuuntaus Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa 1940-luvun lopulta alkaen. Liikkeellepanevana voimana oli toisen maailmansodan kokemukset sekä Yhdysvaltojen keskustiedustelupalvelun CIA:n perustajahahmoihin kuuluneen Sherman Kentin vuonna 1949 julkaistu teos *Strategic Intelligence for American World Policy*.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Katso esimerkiksi HY (2020).

<sup>18</sup> Mikkeli & Pakkasvirta (2007).

<sup>19</sup> Kent (1949).



Ensimmäiselle vaiheella oli ominaista se, että tiedustelututkimus oli enemmänkin Yhdysvaltojen tiedusteluyhteisön toiminnan yliopistoissa tapahtuvaa tutkimusta, opetusta ja oppikirjatuotantoa kuin akateemista tutkimusta ja opetusta. Tiedustelututkimuksen tavoite oli brittiläisen tiedusteluun perehtyneen tutkijan Peter Gillin mukaan kehittää teorioita tiedustelua varten (*theories for intelligence*).<sup>20</sup> Toisessa vaiheessa 1980-luvulla tiedustelu alkoi muotoutua akateemiseksi oppiaineeksi ja oppiaineen kaksi pääsuuntaa alkoivat hahmottua. Isossa-Britanniassa toisen maailmansodan aikaisten tiedustelun arkistojen avautuminen sai osaltaan aikaan tiedustelun historian opetuksen ja tutkimuksen suosion kasvun. Tätä lisäsi kylmän sodan tiedusteluarkistojen avaaminen tutkijoiden käyttöön. Brittiläinen koulukunta onkin vahva erityisesti tiedusteluhistorian tutkimuksessa.<sup>21</sup>

Toinen tiedustelututkimuksen pääsuunta on yhteiskuntatieteet, käytännössä politiikan tutkimus, sosiologia, kansainvälisen politiikan tutkimus ja psykologia.<sup>22</sup> Tavoitteena on hahmottaa, miten ymmärrämme tiedustelun – mitä tiedustelu on, kuka tiedustelua tekee, miten sitä tehdään, miksi ja kenelle sitä tehdään, mikä on tiedustelun rooli ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja miten tiedustelua valvotaan ja kontrolloidaan. Tavoitteena on luoda teorioita tiedustelusta.

Vuoden 2001 terrori-iskujen jälkeen tiedustelun maisteriohjelmiä käynnistettiin useissa yhdysvaltalaisissa yliopistoissa ja tiedustelun tutkimusta ja opetusta alettiin yhä enemmän akatemisoida. Vuonna 2001 Yhdysvalloissa hyväksytty *Patriotic Act* -laki antoi tiedusteluviranomaisille laajat valtuudet ja lisäsi kiinnostusta tiedusteluorganisaatioiden oikeuksien ja velvollisuuksien tutkimukseen. Yhdysvaltojen hyökkäys Irakiin vuonna 2003 ja Lontoon pommi-iskut vuonna 2005, joita molempia voidaan pitää tiedustelun epäonnistumisina, lisäsivät kiinnostusta tiedusteluun päätöksenteon tuki-prosessina ja näin lisäsivät myös kiinnostusta akateemista tiedustelututkimusta kohtaan. Yhdysvaltojen hyökkäys Irakiin nosti tiedustelun politisoitumisen uudeksi tiedustelututkimuksen kohteeksi. Edward Snowdenin paljastukset Yhdysvaltojen ja Ison-Britannian tiedusteluviranomaisten toiminnasta vuonna 2013 lisäsivät edelleen kiinnostusta tiedustelupalvelujen toiminnan akateemista tutkimusta kohtaan<sup>23</sup>. Vuonna 2018 Yhdysvalloissa oli jo lähes 850 erilaista tiedusteluun liittyvää kurssia tai opetustapahtumaa yhteensä yli sadassa opetuslaitoksessa<sup>24</sup>.

Useissa yliopistoissa tiedustelun opetus ja tutkimus on liitetty osaksi kansainvälisen politiikan opetusta ja tutkimusta, ja tiedustelua voidaan pitää kansainvälisten suhteiden ja diplomatian historian ”kadonneena ulottuvuutena”.<sup>25</sup> Tiedustelulla on suuri rooli kansainvälisen politiikan realistisen koulukunnan ajattelussa, koska – kuten yhdysvaltalainen kansainvälisen politiikan professori John Mearsheimer on todennut – ”valtiot haluavat ennen kaikkea tietää, aikovatko muut valtiot käyttää voimaa muuttaakseen vallitsevaa tilannetta”<sup>26</sup>.

---

<sup>20</sup> Gill & Phythian (2016).

<sup>21</sup> Goodman (2007).

<sup>22</sup> Gill & Phythian (2016).

<sup>23</sup> Michael & Kornbluth (2019).

<sup>24</sup> Mansour (2018).

<sup>25</sup> Evans & Newnham (1998).

<sup>26</sup> Mansour (2018).

Peter Gill ja Mark Phythian<sup>27</sup> jakavat tiedustelututkimuksen neljään suuntaukseen. Historiaperustainen, pääosin deskriptiivinen tiedustelututkimuksen suuntaus on edelleen vallitsevana erityisesti muualla kuin Yhdysvalloissa. Historiaperustainen tiedustelututkimus auttaa opiskelijoita ymmärtämään tiedustelun merkityksen historian suurissa käännteissä osana laajempaa kansallisen turvallisuuden konseptia. Toinen, määrittelyyn pyrkivä metodologinen lähestymistapa on suhteellisen uusi suuntaus. Sen avainkysymys on, pitäisikö tiedustelu määritellä puhtaasti informaatioprosessiksi, jossa data jalostetaan tiedoksi vai prosessiksi, joka vaikuttaa myös poliittiseen päätöksentekoon ja ohjaa toimintaa.<sup>28</sup> Tiedustelututkimuksen kolmas suuntaus keskittyy Gillin ja Phythianin mukaan organisaatioon ja toimintaan. Tämän suuntauksen pääkohteet ovat vieraiden valtioiden tiedustelupalvelut ja niiden operaatiot, erityisesti henkilötiedusteluoperaatiot (HUMINT). Toisena organisaatioon ja toimintaan keskittyvän suuntauksen tutkimuskohteena on ollut valtion turvallisuuspalveluiden tekemä omien kansalaisten valvonta ja tiedustelu. Syyskuun 11. päivän terrori-iskujen jälkeen perinteinen jako ulkomaan ja kotimaan tiedustelun välillä on Yhdysvalloissa osin poistunut. Tutkimuskohteena voi olla myös tiedustelun politisoituminen demokratioissa tai tiedustelupalveluiden ”demokratisoituminen” ja ammattimaistuminen entisisissä autoritaarisissa valtioissa. Neljäs, hallintoon ja politiikkaan keskittyvä tiedustelun tutkimus suunta pyrkii selvittämään, mikä vaikutus tiedustelulla on hallintoon ja miten hallinto vaikuttaa tiedusteluun.<sup>29</sup>

Yksi tiedustelututkimuksen tavoite on opettaa hallinnon rakennetta ja toimintaa, ja miten tiedustelupalvelut voivat tasapainottaa valtaa<sup>30</sup>. Tavoitteena oli arkipäiväistä ja normalisoida tiedustelutoimintaa osana hallintoa.<sup>31</sup> Isossa-Britanniassa ilmestyi vain vähän julkista informaatiota tiedustelusta ennen 1990-lukua ja näin hallintoon ja politiikkaan keskittyvää tiedustelututkimusta oli vain vähän. Iso-Britannia osallistui Yhdysvaltojen rinnalla hyökkäykseen Irakiin vuonna 2003. Hyökkäyksen perusteena käytettiin tiedustelutietoja, joiden mukaan Irak kehitti ydinaseita. Kesällä 2004 julkaistiin niin sanottu Butlerin raportti, jonka mukaan Irakin sotaan johtaneet tiedustelutiedot olivat virheellisiä. Butlerin raportti<sup>32</sup> ja Lontoossa vuonna 2005 tehdyn pommi-isku jälkeen julkaistu raportti<sup>33</sup> toivat tiedustelutoimintaa julkisuuteen.

### *Georgetown University, Yhdysvallat*

Yhdysvaltalaisen Georgetownin yliopiston sovelletun tiedustelun maisteriohjelman<sup>34</sup> opetusohjelmaan kuuluvat kotimaan turvallisuus, kybertiedustelu, rikostiedustelu ja liiketoimintatiedustelu<sup>35</sup>. Opintokuvauksen mukaan opiskelija saa maisteriohjelmassa monipuoliset tiedustelulliset valmiudet ja analyttiset ja tekniset taidot toimia nykypäivän yhä monimutkaisemmassa datavetoisessa informaatioympäristössä.

---

<sup>27</sup> Gill & Phythian (2016).

<sup>28</sup> Marrin (2012).

<sup>29</sup> Gill & Phythian (2016).

<sup>30</sup> Checks and balances

<sup>31</sup> Marrin (2012).

<sup>32</sup> Butler (2004).

<sup>33</sup> ISC (2009).

<sup>34</sup> Georgetown University (2020).

<sup>35</sup> Homeland security, cyber intelligence, law enforcement, and competitive business intelligence.

Sovelletun tiedustelun maisteriohjelman pakolliset kurssit ovat neljä peruskurssia, kurssi tiedustelun etiikasta ja opinnot kokoava niin sanottu *Capstone* -kurssi. Peruskurssit ovat johdanto tiedusteluun, tiedustelun psykologia, tiedustelun keräyksen perusteet ja kommunikointi tiedustelun asiakkaan kanssa. *Capstone* -kurssilla opiskelija tekee sovellettuna tehtävänä julkisen tai yksityisen asiakkaan tiedustelukysymyksen mukaisen tiedusteluraportin teollisuuden edustajan tai yliopisto-opettajan ohjaamana. Opiskelija esittelee työnsä ja saa siitä palautteen. Maisteriohjelman valinnaisten kursien teemoja ovat vastaterrorismi ja tiedustelu, tiedusteluorganisaation suunnittelu, kilpailu- ja liiketoimintatiedustelu, kyberuhat ja tiedusteluanalyysi.<sup>36</sup> Tiedusteluorganisaation suunnittelukurssilla opiskelija arvioi tietyn tiedusteluorganisaation vahvuuksia ja heikkouksia tapaustutkimuksen keinoin ja organisaation historia kautta. Kilpailutiedustelu (*Competitive Intelligence*) tarkoittaa liiketoiminnassa tarvittavan tiedon keräämistä kaupallisista markkinakilpailijoista, tämän tiedon analysointia, tallentamista ja jakelua oman kilpailutilanteen parantamiseksi.<sup>37</sup>

### *Buckinghamin yliopisto, Iso-Britannia*

Brittiläisessä Buckinghamin yliopistossa on kolme 120 ECTS-opintopisteen<sup>38</sup> maisteriohjelmia, joiden opetusohjelmaan kuuluu tiedustelukursseja. Ohjelmat ovat

- Turvallisuus ja tiedustelu
- Turvallisuus, tiedustelu ja diplomatia
- Yleinen järjestys ja tiedustelu

Kaikkiin kolmeen maisteriohjelmaan kuuluu 30 opintopisteen opintojakso, joka käsittelee tapaustutkimuksen keinoin tiedustelun onnistumisia ja epäonnistumisia. Turvallisuus, tiedustelu ja diplomatia maisteriohjelmassa muut 30 opintopisteen jaksot ovat diplomatia ja ulkopolitiikan analyysi. Yleiseen järjestykseen suuntautuvassa ohjelmassa keskitytään yleiseen järjestykseen liittyvään tiedusteluun. Turvallisuuden ja tiedustelututkimuksen maisteriohjelmaan kuuluu seuraavat 30 opintopisteen opintojaksot<sup>39</sup>

- Nykyiset sisäiset ja ulkoiset uhat (30 op)
- Tiedustelun onnistuminen ja epäonnistuminen – tapaustutkimukset (30 op)
- Opinnäytetyö (30 op)
- Terrorismi ja terrorismin torjunta (30 op)

Turvallisuuden ja tiedustelututkimuksen maisteriohjelma on tarkoitettu sekä niille, jotka haluavat saada yleiskäsityksen tiedustelusta että niille, jotka suunnittelevat työuraa tiedustelupalvelussa. Ohjelman tavoitteena on antaa opiskelijoille syvä ymmärrys nykyaikaisesta turvallisuus- ja tiedustelu ympäristöstä länsimaisissa demokratioissa, erityisesti Isossa-Britanniassa. Tavoitteena on kuvata, miten tiedusteluorganisaatiot toimivat, millaisessa ympäristössä ne toimivat ja millaisia tiedustelutuotteet ovat. Opetuksessa kiinnitetään huomiota osaamisen ja taitoihin, joita maan tiedusteluyhteisö on

---

<sup>36</sup> Georgetown (2020).

<sup>37</sup> Georgetown (2020).

<sup>38</sup> European Credit Transfer and Accumulation System (Eurooppalainen opintosuoritusten ja arvosanojen siirto- ja kertymisjärjestelmä)

<sup>39</sup> Buckingham (2019).

toivonut kehitettävän Butlerin raportin<sup>40</sup> julkistamisen jälkeen. Tiedusteluanalyysi-osaamisen ja kriittisen ajattelun kehittäminen nähdään tärkeäksi samoin kuin kyky arvioida ja käyttää joskus toistensa kanssa ristiriidassa olevia tietoja.<sup>41</sup>

### *Lundin yliopisto, Ruotsi*

Ruotsalaisen Lundin yliopiston sosiaalitieteiden tiedekunnan poliittisten tieteiden osaston opetusohjelmaan kuuluvat politiikan tutkimus, rauhan- ja konfliktitutkimus ja tiedusteluanalyysi. Tiedusteluanalyysi on oppiaine, joka käsittelee tiedustelun metodologiaa, tiedustelutuotantoa ja esimerkiksi tiedustelun valvontaa ja ihmisoikeuskysymyksiä. Tiedustelu nähdään osana kansainvälisiä suhteita, kriisinhallintaa, liiketoimintaa, yleisen järjestyksen ylläpitoa ja poliisitoimintaa. Lundissa tiedusteluopetus liittyy esimerkiksi tulevaisuuden tutkimukseen, ympäristö- ja ilmastotutkimukseen ja konfliktien tutkimukseen. Opetuksen tavoitteena on antaa opiskelijoille perustiedot tiedustelusta ja tiedusteluanalyysissä tarvittavia kommunikaatio- ja käytännön taitoja.<sup>42</sup>

Lundin yliopiston kurssitarjonnassa on kolme eri tiedustelukurssikokonaisuutta. Kaksi opintokokonaisuudesta, tiedusteluanalyysikurssi ja tiedusteluanalyysinjatkokurssi, ovat kumpikin 30 opintopisteen suuruisia, kandidaatti- tai maisteriohjelmista erillisiä opintokokonaisuuksia. Tiedusteluanalyysiopintokokonaisuus koostuu neljästä 7,5 opintopisteen kurssista, jotka ovat 1) valtio ja tiedustelujärjestelmä 2) poliisin tiedustelu, vastavakoilu ja terrorismin torjunta 3) ulkomaan tiedustelu ja 4) tiedustelu ja sodankäynti.<sup>43</sup>

Tiedusteluanalyysin opintokokonaisuus suoritetaan pääosin etäopiskeluna. Opetuskielenä on ruotsi. Luentomateriaali on opiskelijoiden käytössä sähköisessä opintoportaalissa, missä tehdään myös tentit. Kunkin 7,5 opintopisteen kurssin päättää yhden tai kahden päivän mittainen seminaari. Kuhunkin kurssiin kuuluu tentti, jossa tentitään noin 1400 sivua kyseisen kurssin teemaan liittyvää kirjallisuutta ja lehtiartikkeleita.<sup>44</sup> Tiedusteluanalyysin jatkokurssi on 30 opintopistettä. Opintokokonaisuuteen kuuluu 7,5 opintopisteen kurssit ”kuka valvoo valvojia?” ja ”Media ja tiedustelupalvelu” sekä kuuden opintopisteen kurssi ”Tekninen ennakointi ja maailman tekninen seuranta” sekä yhdeksän opintopisteen tutkielma annetusta tiedusteluun liittyvästä temasta.<sup>45</sup>

Kolmas Lundin yliopiston tiedusteluun liittyvä opintokokonaisuus on tiedusteluanalyysin kandidaattiohjelma. Ohjelman laajuus on 30 opintopistettä. Ohjelmaan kuuluu kolme moduulia, jotka ovat tiedustelun teoria ja metodit (7,5 op), tiedusteluanalyysin klassikot (7,5 op) ja kandidaatin tutkielma (15 op).<sup>46</sup>

---

<sup>40</sup> Kesällä 2004 julkaistun Butlerin raportin mukaan Irakin sotaan johtaneet tiedustelutiedot olivat virheellisiä.

<sup>41</sup> Buckingham (2019).

<sup>42</sup> Lund (2020).

<sup>43</sup> Lund (2020).

<sup>44</sup> Kirjoittajan muistiinpanot Johan Metzlin esityksestä 6.12.2019 Lundin vierailulla.

<sup>45</sup> Kirjoittajan muistiinpanot Johan Metzlin esityksestä 6.12.2019 Lundin vierailulla.

<sup>46</sup> Lund (2020).

## Tiedustelututkimuksen julkaisukanavat ja yhdistykset

Tiedustelututkimukselle on muodostunut omat julkaisukanavansa ja konferenssinsa. Johtavia tiedustelualan julkaisukanavia ovat Isossa-Britanniassa julkaistavat *Intelligence and National Security*, *The International Journal of Intelligence, Security and Public Affairs*, ruotsalainen *Journal of Intelligence Studies in Business* ja yhdysvaltalainen *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Kyseisten julkaisujen artikkelit ovat vertaisarvioituja ja ovat suomalaisen julkaisufoorumiluokituksen mukaan perustasoa (JUFO 1).<sup>47</sup> Myös joissain kansainvälisiä suhteita käsittelevissä kausijulkaisuissa julkaistaan tiedustelututkimukseen liittyviä artikkeleita.

Yhdysvalloissa on useita yhdistyksiä, joiden tarkoituksena on tiedustelun opetuksen ja tutkimuksen edistäminen. Entisten tiedustelu-upseereiden yhdistys<sup>48</sup> on vuonna 1975 perustettu voittoa tavoittelematon, epäpoliittinen koulutusyhdistys entisille ja nykyisille tiedusteluammattilaisille.<sup>49</sup> Yhdistys julkaisee lehteä *Intelligencer: Journal of U.S Intelligence Studies*.<sup>50</sup> Vuonna 2004 perustettu tiedusteluopetuksen kansainvälinen yhdistys<sup>51</sup> pyrkii edistämään tiedusteluopetusta ja sitä tukevaa tutkimusta.<sup>52</sup>

Myös Isossa-Britanniassa on useita tiedustelun tutkimusta ja opetusta edistäviä yhdistyksiä. Poliitiikan tutkimuksen yhdistyksen alaosastona on Turvallisuuden ja tiedustelun tutkimuksen ryhmä<sup>53</sup>. *The Oxford Intelligence Group* tutkii tiedustelun ja poliittisten tieteiden, kansainvälisten suhteiden ja modernin historian yhteyksiä tavoitteena ymmärtää tiedustelun asema nykymaailmassa Isossa-Britanniassa ja muualla maailmassa.<sup>54</sup> *The International Studies Association* (ISA) on vuonna 1959 perustettu on maailman johtava kansainvälisten kysymysten tutkijoiden kattojärjestö, jonka tavoitteena on lisätä ymmärrystä kansainvälisistä ja globaaleista kysymyksistä. Yhdistykseen kuuluu akateemisia henkilöitä, käytännön työn tekijöitä, yksityisen sektorin työntekijöitä ja tutkijoita. Yhdistyksen tavoitteena on toimia kansainvälisten asioiden tutkimuksen, opetuksen ja käytännön toteutuksen ideoinnin ja verkottumisen alustana.<sup>55</sup> ISA:n alajaosto *Intelligence Studies Section* (ISS) keskittyy kansainväliseen politiikkaan liittyvän tiedustelun tutkimuksen ja opetuksen kehittämiseen. Sen alaan kuuluvat ulkopoliittikka, kansainvälinen oikeus, etiikka ja valtioiden toimenpiteet ylläpitää poliittista, taloudellista ja sotilaallista turvallisuuttaan.

---

<sup>47</sup> Julkaisufoorumi (2020).

<sup>48</sup> The Association of Former Intelligence Officers, AFIO.

<sup>49</sup> AFIO (2020).

<sup>50</sup> *Intelligencer* (2020).

<sup>51</sup> The International Association for Intelligence Education, IAFIE.

<sup>52</sup> IAFIE (2020).

<sup>53</sup> Political Studies Association's Security and Intelligence Studies Group, SISG. Ks. SISG (2020).

<sup>54</sup> OIG (2020).

<sup>55</sup> ISA (2020).

## Tiedustelun tutkimus ja opetus suomalaisissa yliopistoissa

### *Tiedusteluun liittyvä tutkimus Suomessa*

Suomessa tiedusteluun liittyvää tutkimusta on tehty erityisesti historian, oikeustieteen, politiikan tutkimuksen ja sotatieteellisen tutkimuksen yhteydessä. Tiedustelun historiaa käsitteleviä väitöskirjoja ovat muun muassa Helsingin yliopistossa tehdyt Juhon Kotakallion ja Aleksin Mainion väitöskirjat. Kotakallion vuonna 2014 hyväksytyn väitöskirjan aiheena oli *Kaikkiällä läsnä oleva Lontoon Secret Service – Secret Intelligence Service ja Suomi 1918–1941*<sup>56</sup>. Mainio väitteli vuonna 2015 aiheesta *Näkymätön sota – Suomi vastavallankumouksellisen terrorismin ja vakoilun tukialueena 1918–1939*<sup>57</sup>. Helsingin yliopistossa on työn alla väitöskirja Suomen ja Ruotsin sotilastiedusteluyhteistyöstä kylmän sodan alkupuolella.<sup>58</sup>

Eero Elfvingren on kirjoittanut yhdessä Einar Laidisen kanssa vuonna 2012 kirjan *Vakoilua itärajan takana – Yleisesikunnan tiedustelu Neuvosto-Karjalassa 1918–1939*<sup>59</sup> ja vuonna 2010 yhdessä Laidisen ja Matti Kososen kanssa *Vihollisen selustassa: päämajan tiedustelu Neuvosto-Karjalassa 1939–1944*<sup>60</sup>. Mikko Karjalainen on toimittanut muun muassa professori Ohto Mannisen 60-vuotisjuhlakirjan *Salaisen sodan sivut: tiedustelua, vakoilua ja salatoimintaa jatkosodassa*.<sup>61</sup>

Yksi esimerkki toimivasta tiedustelututkimuksen historiallisesta suuntauksesta on Suomen sotahistoriallisen seuran marraskuussa 2019 Jyväskylän yliopistossa järjestämä sotilastiedustelun historiaa käsittelevä seminaari. Seminaarissa esiintyneet Heidi Ruotsalainen, Heikki Roiko-Jokela, Vladimir Panschin ja Mikko Porvali ovat perehtyneet tiedustelun historiaan.<sup>62</sup> Vladimir Panschinin Maanpuolustuskorkeakoulussa vuonna 2018 hyväksytty sotahistorian alan väitöskirja *Diletantteja vai taitajia? Päämajan valvontaosaston johtama valvonta ja vastavakoilu talvi- ja jatkosodassa* käsitteli sotilasvastatiedustelun kehittymistä ennen talvisotaa ja sen toimintaa Suomen sotien aikana.<sup>63</sup>

Tiedusteluun liittyvästä oikeustieteellisen perustutkimuksesta voidaan mainita esimerkkeinä Sami Pekolan Lapin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa vuonna 2018 tekemä maisteritutkielma *Tiedustelu oikeusvaltiossa*. Oikeustieteellistä jatkotutkimusta edustaa Joonas Widlundin vuonna 2019 aloitettu artikkeliväitöskirja, jonka tutkimuskohteena on ensisijaisesti Suomen kansallinen tiedustelusääntely. Mikael Lohse on tehnyt vuonna 2005 julkaistun Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa tutkimuksen *Rikostiedustelu terrorismin torjunnassa: Tutkimus tiedustelusta osana terrorismirikosten preventiötä ja tiedustelutoimien aloittamista koskevasta päätöksenteosta*.<sup>64</sup>

---

<sup>56</sup> Kotakallio (2014).

<sup>57</sup> Mainio (2015).

<sup>58</sup> Rantala (2020).

<sup>59</sup> Elfvingren & Laidinen (2012).

<sup>60</sup> Elfvingren, Kosonen & Laidinen (2010).

<sup>61</sup> Karjalainen (2003).

<sup>62</sup> SSHS (2019).

<sup>63</sup> Panschin (2018).

<sup>64</sup> Lohse (2005).

Vuonna 2019 julkaistiin kaksi suomenkielistä tiedusteluun liittyvää oppikirjaa, *Jobdatus tiedusteluun*<sup>65</sup> ja *Tiedustelumenetelmät*<sup>66</sup>, joita voidaan pitää tiedustelututkimuksena, mutta erityisesti tiedustelulainsäädännön oppi- ja hakuteoksina. Poliitikan tutkimukseen liittyy esimerkiksi Riikka Tannerin johtamisen ja talouden tiedekunnassa vuonna 2019 tehty väitöskirja *Suomen kyberturvallisuusstrategia ja tiedustelulakiuudistus – Turvallisuusongelmia vai turvallistamisongelmia?*<sup>67</sup>

Entisen tiedustelupäällikön kenraalimajuri Raimo Heiskasen vuonna 1989 julkaisema kirja *Saadun tiedon mukaan – Päämajan johtama tiedustelu 1939–1945* kuvaa miten sotilas-tiedustelumme oli talvi- ja jatkosodan aikana organisoitu, miten se toimi ja mitä tietoja tiedustelu sai kerättyä vihollisesta ja tehtiinkö kerätyn tiedustelutiedon perusteella oikeita johtopäätöksiä. Kirjassa on merkitty viitteet ja lähdeluettelo on laaja. Heiskasen kirjaa, vaikka se on jo kolme kymmentä vuotta vanha, voidaan suositella oppikirjana etenkin tiedustelun historiasta tai sotilastiedustelusta kiinnostuneille.<sup>68</sup>

Joonas Sipilän ja Tapio Koskimiehen toimittama *Sata vuotta suomalaista sotilastiedustelua* on yhteensä kahdentoista kirjoittajan artikkeleista koottu syksyllä 2018 julkaistu historiategos. Kirja ei ole – kuten toimittajat itsekin esipuheessa sanovat – Suomen sotilas-tiedustelun kattava historia eikä tieteellinen tutkimus<sup>69</sup>, mutta erinomainen lisä suomalaiseseen tiedustelukirjallisuuteen. Ohto Manninen ja Timo Liene kirjottivat vuonna 2002 kirjan *Stella Polaris – suomalaista sotilastiedustelua*<sup>70</sup>. Teos perustuu Yhdysvaltojen kansallisarkiston (*National Archives II*) 1990-luvun lopulla tutkimukselle avattuun Suomen toisen maailmansodan aikaiseen radiotiedustelun materiaaliin, jonka Kansallinen turvallisuusvirasto (NSA)<sup>71</sup> oli vapauttanut. Teos on käytännössä koonnos radiotiedustelun eri elinten tiedustelukatsauksia.

Manninen ja Liene jatkoivat sodan ajan radiotiedustelun tutkimusta ja julkaisivat vuonna 2016 yhdessä Lauri Lehtosen kanssa kirjan *Sanomansieppaajia ja koodinmurtajia – Suomen radiotiedustelu sodassa*<sup>72</sup>. Teos käsittelee nimensä mukaisesti Suomen radiotiedustelun toimintaa ja kansainvälistä yhteistyötä vuosina 1929-1945. Ohto Manninen ja Lauri Lehtonen julkaisivat vuonna 2019 teoksen *Stella Polariksen perintö – tiedusteluhistoriaa 1944-1950*, jossa kuvataan Stella Polaris -operaation ja radiotiedustelun aloittamista Suomessa uudelleen vuonna 1950.<sup>73</sup>

Olli Teirilä on tutkija, joka on keskittynyt tiedusteluun. Hän on julkaissut *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence* -kausijulkaisussa artikkelin pienten valtioiden tiedustelutoimintaan liittyvistä kysymyksistä<sup>74</sup> ja yhdessä Hanna Nykäsen kanssa artikkelin tiedustelukulttuurista<sup>75</sup>.

---

<sup>65</sup> Lohsen ja Viitanen (2019).

<sup>66</sup> Lohsen, Meriniemi ja Honkanen (2019).

<sup>67</sup> Tanner (2019).

<sup>68</sup> Heiskanen (1989).

<sup>69</sup> Koskimies & Sipilä (2018).

<sup>70</sup> Manninen & Liene (2002).

<sup>71</sup> National Security Agency.

<sup>72</sup> Manninen, Liene & Lehtonen (2016).

<sup>73</sup> Manninen & Lehtonen (2019).

<sup>74</sup> Teirilä (2015).

<sup>75</sup> Teirilä & Nykänen (2016).

### *Tiedusteluopetus Turun ja Helsingin yliopistoissa*

Matti Wiberg on toteuttanut Turun yliopistossa tiedustelualan kursseja nimellä *Vakoilu ja politiikka* vuosina 2014<sup>76</sup> ja 2018<sup>77</sup> yhdessä Mika Suonpään kanssa. Kurssi on koostunut kahdeksasta vierailijaluennosta.<sup>78</sup> Kurssi on ollut osa valtiotieteellistä opetusta, eikä kursseilla ole opetettu tiedusteluprosessia tai eri keräyslajien ominaispiirteitä, vaan kurssin tavoitteena on ollut perehtyä turvallisuuden ja demokratian välisiin jännitteisiin eri tieteenalojen näkökulmasta<sup>79</sup>. Tiedustelua, tai kuten opintokuvauksessa sanotaan, vakoilua on tarkasteltu eri näkökulmista, joita ovat olleet muun muassa puolustusvoimat, demokratia, journalismi, tietoturva, kansainvälinen oikeus ja politiikka.<sup>80</sup>

Turun yliopiston poliittisen historian kandidaatin aineopintoihin vuosina 2018–2020 kuuluu Markku Jokisipilän pitämä kurssi *Tiedustelutoiminta sodan ja rauhan aikana*<sup>81</sup>. Kurssin osaamistavoitteena on antaa opiskelijalle yleiskuva tiedustelutoiminnan historiasta ja sen toimintamuodoista sekä sodan että rauhan aikana. Opinto-oppaan mukaan opiskelija perehtyy vakoilu- ja tiedustelutoiminnan suuriin linjoihin ja saa valita, minkä valtion tiedustelutoimintaan perehtyy syvällisemmin. Kurssi suoritetaan kirjaintenttinä. Lisäksi Kimmo Rentola on toteuttanut Turun yliopistossa tiedustelun historian kursseja.<sup>82</sup>

Helsingin yliopiston historian laitos on järjestänyt kevätlukukaudella 2018 osana kandidaattiohjelmaa kurssin *Tiedusteluhistoriaa Itämeren alueella*<sup>83</sup>. Kurssilla perehdyttiin Itämeren alueella vaikuttaneiden suurvaltojen ja pienempien valtioiden vuosien 1881–1962 vakoiluhistoriaan.<sup>84</sup>

### *Tiedusteluopetus Jyväskylän yliopistossa*

Jyväskylän yliopisto on ainoa suomalainen siviiliyliopisto, jossa opetetaan tiedustelua laajemmin kuin edellä esitetyt yksittäiset, pääosin historiaperusteiset yksittäiset kurssit. Tiedusteluopetus käynnistyi Jyväskylän yliopistossa syyslukukaudella 2017 osana kyberturvallisuuden maisteriohjelmaa. Syksyllä 2019 Jyväskylän yliopistossa käynnistyi *Turvallisuus ja strateginen analyysi* -maisteriohjelma, jonka ydinmoduulit ovat Turvallisuus ja strategia sekä Informaation hallinta ja strateginen tiedustelu. Maisteriohjelman tavoitteena on kouluttaa laaja-alaisia turvallisuuden asiantuntijoita, jotka osaavat analysoida yhteiskunnallisia muutoksia ja ilmiöitä globaalissa ympäristössä. Opetuksen ensisijaisena tavoitteena ei ole kouluttaa tiedustelun ammattilaisia, vaan antaa talouselämän, julkishallinnon ja kansalaisjärjestön kansainvälisissä ja kotimaisissa asiantun-

---

<sup>76</sup> VALT1153 (2014).

<sup>77</sup> VALT1153 (2018).

<sup>78</sup> Wiberg (2019).

<sup>79</sup> TY (2018).

<sup>80</sup> TY (2018).

<sup>81</sup> POLH6033 (2018).

<sup>82</sup> Rentola (2019).

<sup>83</sup> HISK-211 (2018).

<sup>84</sup> HY (2018).



tija- ja koulutustehtävissä toimiville yleiskuva ja perusteet tiedustelun historiasta, tiedusteluprosessista, eri keräyslajeista ja tiedustelun roolista poliittisen päätöksenteon tukena.<sup>85</sup>

Informaation hallinta ja strateginen tiedustelu -moduuli koostuu kolmesta viiden opintopisteen kurssista. Opetus etenee tiedusteluympyrän mukaisesti. Ensimmäinen kurssi keskittyy keräykseen, toinen tiedusteluanalyysiin ja kolmas kurssi raportointiin ja asiakasrajapintaan. Kurssien oppimateriaali on pääosin yhdysvaltalaisista johtuen siitä, että suurin osa tiedustelun opetukseen tarkoitettua materiaalista on tuotettu Yhdysvalloissa.

Vaikka useissa länsimaisissa yliopistoissa tiedustelun opetus ja tutkimus on liitetty kansainvälisen politiikan yhteyteen, sopii tiedustelu hyvin informaatioteknologian tiedekuntaan, kuten se on organisoitu Jyväskylän yliopistossa. Tiedustelu on informaation käsittelyä. Sensoreilla kerätään suunnitelmallisesti data, joka jalostetaan tiedusteluanalyysissa informaatioksi. Tämä informaatio jaetaan asiakkaalle tarkoituksena lisätä asiakkaan tietämystä ja parhaassa tapauksessa asiakkaan viisautta, mikä tarkoittaa asiakkaan kykyä nähdä tilanteet kontekstissaan ja tehdä päätöksiä tämän ymmärryksen perusteella. Informaatioteknologian tiedekunnassa järjestetään vuosittain kolmesta neljään kyberturvallisuuden kurssia, joiden aiheena on tietojärjestelmien haavoittuvuudet, niiden kartoittaminen ja yleisimmät hyökkäystyypit ja -menetelmät. Osaamistavoitteena on se, että opiskelija ymmärtää tietojärjestelmiin kohdistuvia haavoittuvuuksia. Kurssien harjoituksissa opiskelija oppii suljetussa ympäristössä käyttämään tietojärjestelmätiedustelun eri työkaluja ja taktiikoita.

Heikki Roiko-Jokela on pitänyt Suomen historiaan liittyvän kurssin ”Suomeen kohdistunut tiedustelu kylmän sodan aikana” Jyväskylän yliopistossa syyslukukaudella 2017. Lisäksi Roiko-Jokela on pitänyt 1990-luvun lopulta alkaen tiedusteluun liittyviä luentoja osana laajempaa kokonaisuutta. Luentojen aiheena on ollut muun muassa Pääesikunnan passiosasto, punainen Valpo, valtiollinen poliisi ja Supo, sotavangit, Erna- ja Haukka -ryhmien toiminta ja suomalaiset sotilasasiamiehet raporttien laatijoina ja tarkkailijoina Virossa toisen maailmansodan vuosina. Roiko-Jokela on lisäksi käsitellyt KGB:tä Neuvosto-Viron historiaa luennoilla. Lähdekurssilla hän on tarkastellut erilaisia erimaiden ja aikakausien tiedusteluaineistoa lähdekritiikin näkökulmasta.<sup>86</sup>

Tiedustelututkimuksen professuureja Suomessa ei ole. Janne Jokinen on Maanpuolustuskorkeakoulun signaalitiedustelun ja elektronisen sodankäynnin dosentti<sup>87</sup> ja Jyväskylän kyberturvallisuuden dosentti, painopisteenä signaalitiedustelu<sup>88</sup>.

## **Tiedustelun kehittäminen omaksi oppiaineeksi Suomessa**

Tiedustelututkimus on kehittynyt erityisesti anglosaksissa maissa muutamassa kymmenessä vuodessa ammattisidonnaisesta oppiainesta kansainväliseksi tutkimusalaksi. Nykyään tiedustelututkimusta toteutetaan länsimaisissa yliopistoissa kansainvälisen

---

<sup>85</sup> JYU (2018b).

<sup>86</sup> Roiko-Jokela (2019).

<sup>87</sup> MPKK (2020).

<sup>88</sup> JYU (2020).

politiikan, kansainvälisen oikeuden, poliittisen historian, psykologian, kognitiotieteiden, taloustieteiden, sotatieteiden ja kyberturvallisuuden opetuksen ja tutkimuksen kautta kehittämällä tiedusteluun liittyviä teorioita ja kirjoittamalla ja julkaisemalla tiedustelua käsittelevää akateemista tutkimusta. Suomessa tiedustelututkimus on painotunut tiedustelun historiaan. Historiaperustaista akateemista tiedustelun tutkimusta on tehty ja tullaan todennäköisesti tekemään jatkossakin Suomen yliopistoissa. Myös väitöskirjoja valmistuu tiedustelun historiasta. Tutkimusmateriaalin tuleminen julkiseksi salassapitoajan umpeuduttua takaa sen, että tutkijoilla on käytössään aina uutta materiaalia.

Sekä tiedustelun akateeminen tutkimus että tiedustelun tutkimukseen perustuva opetus lisäävät tiedustelun merkityksen ymmärtämistä ja hyväksyntää ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamisen tukena tai liiketoiminnassa. Valtionhallinto, talouselämä, tiedotusvälineet ja kansalaisjärjestöt tarvitsevat palvelukseensa johtajia ja asiantuntijoita, jotka tuntevat tiedusteluprosessin, tietävät tiedustelun vahvuudet, heikkoudet ja mahdollisuudet ja sen, miten tiedustelu liittyy muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan. Tästä johtuen tiedustelututkimuksesta tulee kehittää akateeminen oppiaine. Mallina tässä kehittämisessä voidaan käyttää esimerkiksi aluetutkimuksen muotoutumista yliopistolliseksi oppiaineeksi.<sup>89</sup>

Tiedustelun akatemisoinnin etuna on se, että yliopistot mahdollistavat tyypillisesti tutkimukseen pohjautuvaa metodologista opetusta. Lisäksi yliopistoissa asioita tutkitaan ja opetetaan kriittisesti, vähemmän institutionalisoidusti ja vähemmän konservatiivisesti<sup>90</sup>. Tiedustelututkimuksen opetuksen tulee perustua akateemiseen tutkimukseen. Opetuksen ja tutkimuksen yhteydessä ja niiden tueksi saadaan muodostettua myös tiedustelua selittäviä käsitteitä ja luotua omia tai sovellettua jo olemassa olevia tiedustelua selittäviä tai tiedustelun tutkimusta tukevia teorioita.

Tullakseen oppiaineeksi tiedustelututkimus vaatii tiedustelututkimuksen alalta professuureja, dosentteja, tutkimusta ja tohtorin tutkintoja, kirjallisuutta, tiedusteluun liittyviä ja tiedustelua selittäviä teorioita ja käsitteitä, yliopistotasoisia kandidaatti- ja maisterikursseja, kansainvälisesti tunnustettuja asiantuntijoita ja tutkijoita ja tieteenalan tai oppiaineen tutkimukseen ja edistämiseen liittyviä tieteellisiä seuroja ja erikoistuneita tutkimuslaitoksia.<sup>91</sup> Ilman niitä tiedustelututkimus ei muodostu akateemiseksi oppiaineeksi eikä kansainvälisesti tunnustettuja asiantuntijoita kehity.

Vaiheessa, jossa tiedustelututkimusta vasta vakiinnutetaan akateemiseksi oppiaineeksi, hyvä vaihtoehto on työelämäprofessori. Tiedustelututkimuksen työelämäprofessori<sup>92</sup> on tohtorin tutkinnon suorittanut henkilö, jolla on yliopistomaailman ulkopuolisessa työelämässä saavutettuja erityisen merkittäviä ansioita ja kokemusta, joista on

---

<sup>89</sup> Tyypillisesti aluetutkimuksen ohjelmat sisältävät historiaa, yhteiskuntatieteitä, sosiologiaa, kulttuurintutkimusta, kieliä, maantiedettä ja kirjallisuuden tutkimusta. Aluetutkimus kehittyi samalla tavalla kuin tiedustelututkimus. Toisen maailmansodan jälkeen aluetutkimuksen merkitys yhteiskuntatieteiden ja kansainvälisen politiikan opiskelun osana huomattiin Yhdysvalloissa. Aluetutkimus alkoi oppiaineena tai yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen tieteenalana hahmottua. Ensimmäisessä vaiheessa aluetutkimus keskittyi Yhdysvaltojen potentiaalisten vihollisten, Neuvostoliiton ja Kiinan tutkimiseen ja laajeni esimerkiksi Afrikan ja Aasian aluetutkimukseksi. Szanton (2004).

<sup>90</sup> Michael & Kornbluth (2019).

<sup>91</sup> Moore (2008).

<sup>92</sup> Professor of Practice

hyötyä yliopiston toiminnalle. Tavoitteena on, että työelämäprofessori vahvistaa yliopiston yhteiskunnallista vuorovaikutusta ja näkyvyyttä.<sup>93</sup> Työelämäprofessori täyttää yliopiston kutsusta. Tehtävä rahoitetaan esimerkiksi säätiön tai vastaavan varoilla.

Tiedusteluun liittyvää suomenkielistä kirjallisuutta on jonkin verran. Kirjat liittyvät pääosin tiedustelun historiaan tai tiedustelulainsäädäntöön. Tiedusteluprosessia tai ke-räyslajeja kuvaavia kurssikirjoja ei ole suomen kielellä, vaan opetuksessa käytetään pääosin yhdysvaltalaisia oppikirjoja. Kansainvälisesti tunnustettuja tiedustelututkimuksen asiantuntijoita ja tutkijoita ei maamme siviiliyliopistoissa ole. Maassamme ei myöskään ole tiedustelututkimuksen edistämiseen liittyviä seuroja tai tutkimuslaitoksia.

Tiedustelun opetus on vakiinnuttamassa paikkansa Jyväskylän yliopistossa. Opetusta ei ole vielä mielletty omaksi oppiaineeksi vaan erilliseksi kurssikokonaisuudeksi. Kurssikokonaisuudesta ei ole myöskään käytetty nimitystä tiedustelututkimus ja tiedusteluun liittyvää konnotaatiota on pyritty häivyttämään käyttämällä kurssien niminä esimerkiksi *Informaation hallinta ja tiedustelu*. Jyväskylän yliopiston turvallisuuden ja strategisen analyysin maisteriohjelma päivitetään. Syksyllä 2020 alkavaan tiedusteluopetukseen sisällytetään Georgetownin maisteriohjelman mukaisesti kotimaan turvallisuus, kybertiedustelu, rikostiedustelu ja liiketoimintatiedustelu. Opetukseen sisällytetään kaikki neljä Gillin ja Phythianin<sup>94</sup> kuvaamaa tiedustelututkimuksen suuntausta. Kurs-sien tavoite ei ole kouluttaa tiedusteluammattilaisia, vaan antaa perusteet tiedustelusta henkilöille, jotka voivat kyseisiä perustietoja tarvita omassa ammatissaan. Kurssisisäl-töön ei kuulu mitään salaista eikä luottamuksellista. Suomen sotilas- tai siviilitieduste-lua ei käsitellä kurseilla pois lukien tiedustelun historiaan ja tiedustelulainsäädäntöön liittyen.

Tiedustelututkimuksen vakiinnuttamiseen yliopistolliseksi oppiaineeksi tarvitaan roh-keita pioneereja, näkijöitä ja käytännön tekijöitä sekä sitkeyttä ja peräänantamatto-muutta. Haasteena tiedustelututkimuksen synnylle suomalaisena oppiaineena on muun muassa ennakkoluulot ja reviiirijattelu sekä jo olemassa olevien tutkimusalojen puolustusmekanismit, henkilöstöresurssit ja rahoitus. Haasteena on myös se, että maamme siviiliyliopistoissa ei ole kansainvälisesti tunnettuja tiedustelututkimuksen asiantuntijoita ja tutkijoita. Maassamme ei myöskään ole tiedustelututkimuksen edis-tämiseen liittyviä seuroja tai tutkimuslaitoksia. Haasteista huolimatta vaikuttaa siltä, että tiedustelusta, tai tiedustelututkimuksesta tulee yliopistollinen oppiaine myös Suo-messa.

---

<sup>93</sup> HY (2020).

<sup>94</sup> Gill & Phythian (2016).

## Lähdeluettelo

AFIO (2019) The Association of Former Intelligence Officers.

<https://www.afio.com/>

Buckingham (2019) School of Humanities Curriculum Handbook.

<https://www.buckingham.ac.uk/about/handbooks/curriculum-handbooks/school-of-humanities>

Burrough, Bryan; Ellison, Sarah & Andrews, Suzanna (2014) “The Snowden Saga, A Shadowland of Secrets and Light”, *Vanity Fair*, 23.4.2014. <https://www.vanityfair.com/news/politics/2014/05/edward-snowden-politics-interview>

Butler, Robin (2004) *The Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*. HC898.

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61171/wmdreview.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61171/wmdreview.pdf)

Cristescu, Claudia (2011) Intelligence Studies In Higher Education. Designing an Intelligence Studies Curriculum for the Romanian Civilian Universities, *The Online Journal of New Horizons In Education*, January 2011, Vol. 1, No. 1.

<https://www.tojned.net/journals/tojned/articles/v01i01/v01i01-01.pdf>

Elfvengren, Eero, Kosonen, Matti & Laidinen, Einar (2010) *Vibollisen selustassa: päämajan tiedustelu Neuvosto-Karjalassa 1939–1944*, Keuruu: Otava.

Elfvengren, Eero & Laidinen, Einar (2012) *Vakoilua itärajan takana: Yleisesikunnan tiedustelu Neuvosto-Karjalassa 1918–1939*, Helsinki: Minerva Kustannus Oy.

Evans, Graham and Newnham, Jeffrey (1998). *The Penguin Dictionary of International Relations*, Penguin.

Georgetown University (2020) Degrees and Programs in Applied Intelligence.

<https://scs.georgetown.edu/programs/423/master-of-professional-studies-in-applied-intelligence/curriculum>

Gill, Peter & Phythian, Mark (2016) What Is Intelligence Studies? *The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs*, Vol. 18 No. 1, s. 5-19. [https://www.academia.edu/26918928/What\\_Is\\_Intelligence\\_Studies](https://www.academia.edu/26918928/What_Is_Intelligence_Studies)

Goodman, Michael S (2007) *Studying and Teaching about Intelligence: The Approach in the United Kingdom. Intelligence Education*. CIA. [https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol50no2/html\\_files/Studying\\_Teaching\\_6.htm](https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol50no2/html_files/Studying_Teaching_6.htm)

Greenwald, Glenn (2013) “Edward Snowden: The whistleblower behind the NSA surveillance revelations”, *The Guardian*, 11.6.2013. <https://www.theguardian.com/world/2013/jun/09/edward-snowden-nsa-whistleblower-surveillance>

Heiskanen, Raimo (1989) *Saadun tiedon mukaan – Päämajan johtama tiedustelu 1939-1945*, Keuruu: Otava.

HISK-211 (2018) Helsingin yliopisto, Historian kandidaattiohjelman kuvaus, kurssi Tiedusteluhistoriaa Itämeren alueella (HISK-211). <https://courses.helsinki.fi/fi/hisk-211/120305159>

- HY (2020) Helsingin yliopisto. Työelämäprofessorit. <https://www.helsinki.fi/fi/ihmiset/tyoelamaprofessorit>
- IAFIE (2020) International Association for Intelligence Education. <https://www.iafie.org/page/Bylaws>
- Intelligencer (2020) Journal of U.S Intelligence Studies. The Association of Former Intelligence Officers. [https://www.afio.com/22\\_intelligencer.htm](https://www.afio.com/22_intelligencer.htm)
- ISA (2020) The International Studies Association. <https://www.isanet.org/ISA/About-ISA>
- ISC (2009) Intelligence and Security Committee Could 7/7 Have Been Prevented? Review of the Intelligence on the London Terrorist Attacks on 7 July 2005. <https://fas.org/irp/world/uk/july7review.pdf>
- ISS (2020) The International Studies Association. Intelligence Studies Section (ISS). <https://www.isanet.org/ISA/Sections/ISS>
- Julkaisufoorumi, 2020. Julkaisukanavahaku. <https://www.tsv.fi/julkaisufoorumi/haku.php>
- JYU (2018a) Jyväskylän yliopisto. Informaatioteknologinen tiedekunta. Kyberturvallisuuden maisteriohjelma, kokonaisturvallisuuden ja strategisen tiedustelun opintosuunta. <https://www.jyu.fi/ops/fi/it/kyberturvallisuuden-maisteriohjelma-kokonaisturvallisuuden-ja-strategisen-tiedustelun-opintosuunta>
- JYU (2018b) Jyväskylän yliopisto. Informaatioteknologinen tiedekunta. Turvallisuus ja strateginen analyysi –maisteriohjelma. <https://www.jyu.fi/ops/fi/it/turvallisuus-ja-strateginen-analyysi-maisteriohjelma>
- JYU (2020) Jyväskylän Yliopisto. Informaatioteknologian tiedekunnan dosentit. <https://www.jyu.fi/it/en/research/docentship/docents>
- Karjalainen, Mikko (toim.) (2003) *Salaisen sodan sivut: tiedustelua, vakoilua ja salatoimintaa jatkosodassa*, Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Sotahistorian laitos.
- Kent, Sherman (1949) *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton: Princeton University Press.
- Kotakallio, Juho (2014) *"Kaikkiällä läsnä oleva Lontoon Secret Service" – Secret Intelligence Service ja Suomi 1918–1941*". Väitöskirja, Helsingin yliopisto.
- Lohse, Mikael (2005) *Rikostiedustelu terrorismin torjunnassa: Tutkimus tiedustelusta osana terrorismirikosten preventiötä ja tiedustelutoimien aloittamista koskevasta päätöksenteosta*, Helsinki: Edita Prima.
- Lohse, Mikael ja Viitanen, Marko (2019) *Jobdatus tiedusteluun*, Alma Talent: Balto print.
- Lohse, Mikael; Meriniemi, Marko ja Honkanen, Kosti (2019) *Tiedustelumenetelmät*, Alma Talent: Balto print.
- Lund (2020) Intelligence Analysis. <https://www.svet.lu.se/en/about-us/three-subjects-one-building/intelligence-analysis>

- Manninen, Ohto & Liene, Timo (2002) *Stella Polaris- suomalaista sotilastiedustelua*, Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Manninen, Ohto, Liene, Timo & Lehtonen, Lauri (2016) *Sanomansiippaajia ja koodinmurtajia – Suomen radiotiedustelu sodassa*, Jyväskylä: Docendo.
- Manninen, Ohto & Lehtonen, Lauri (2019) *Stella Polariksen perintö – tiedusteluhistoriaa 1944-1950*, Jyväskylä: Docendo.
- Mansour, Shady (2018) *Intelligence Studies: The New Academic Discipline in Security Studies*. Future for Advanced Research and Studies (FARAS). [https://www.academia.edu/36824466/Intelligence\\_Studies\\_The\\_New\\_Academic\\_Discipline\\_in\\_Security\\_Studies](https://www.academia.edu/36824466/Intelligence_Studies_The_New_Academic_Discipline_in_Security_Studies)
- Marrin, Stephen (2012) “Why Teach About Intelligence?”, *The Intelligencer*, Vol. 20, No. 1, s. 67-71. <https://www.afio.com/publications/MARRIN%20Stephen%20FINAL%20-%20Why%20Teach%20About%20Intelligence%20-%20AFIO%20Intelligencer.pdf>
- Michael, Kobi & Kornbluth, Aaron (2019) “The Academization of Intelligence: A Comparative Overview of Intelligence Studies in the West”, *Cyber, Intelligence, and Security*, Vol. 3. No. 1. [https://www.researchgate.net/publication/334561627\\_The\\_Academization\\_of\\_Intelligence\\_A\\_Comparative\\_Overview\\_of\\_Intelligence\\_Studies\\_in\\_the\\_West](https://www.researchgate.net/publication/334561627_The_Academization_of_Intelligence_A_Comparative_Overview_of_Intelligence_Studies_in_the_West)
- Mikkeli, Heikki & Pakkasvirta, Jussi (2007) *Tieteiden välissä? Jobdatus monitieteisyyteen, tieteidenvälisyyteen ja poikkeitieteisyyteen*, Helsinki: WSOY Oppimateriaalit.
- Moore, Gregory (2008) *The View from the Tower. Thoughts on the Emergence of Intelligence Studies as an Academic Discipline. Educational Process for the 21st Century*. <https://www.slideshare.net/gmoore22/colloquium-2008-9703>
- MPKK (2020) Maanpuolustuskorkeakoulu. Dosentit. <https://maanpuolustuskorkeakoulu.fi/dosentit>
- Mueller, Robert, S (2019) *Report On The Investigation Into Russian Interference In the 2016 Presidential Election, Volume I of II*. <https://cdn.cnn.com/cnn/2019/images/04/18/mueller-report-searchable.pdf>
- Niemeläinen, Jussi & Vainio, Sara (2018) ”Venäjän johto on vastuussa Skripalien myrkytyksestä, syyttävät Britannia, Yhdysvallat, Ranska, Saksa ja Kanada yhteislausumassa – Venäjä kiistää syyökset”, *Helsingin Sanomat*, 6.9.2018. <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000005817685.html>
- Nyberg, Rene (2016) ”Miksei Suomeen ole kehittynyt tiedustelukulttuuria, joka toisi diplomatiaan sen puuttuvan ulottuvuuden?” *Helsingin Sanomat*, 30.4.2016. <https://anselm.fi/miksei-suomeen-ole-kehittynyt-tiedustelukulttuuria-joka-toisi-diplomatiaan-sen-puuttuvan-ulottuvuuden/>
- OIG (2020) The Oxford Intelligence Group. <http://oig.nuff.ox.ac.uk/>

Pesu, Matti (2019) ”Suomeen tarvitaan täysin uudenlainen kansallisen turvallisuuden yhteisö”, *Ulkopolitiikka*, 5.12.2019. <https://ulkopolitiikka.herokuapp.com/lehti/4-2019/essse-suomeen-tarvitaan-taysin-uudenlainen-kansallisen-turvallisuuden-yhteiso/>

POLH6033 (2018) Tiedustelutoiminta sodan ja rauhan aikana. Opinto-opas. Poliittinen historia. Turun yliopisto. <https://opas.peppi.utu.fi/fi/opinto-jakso/POLH6033/2830>

Porvali, Mikko (2018) *Tiedustelun näkymätön historia*, Atena kustannus Oy.

Rantala, Viktor M (2020) Henkilökohtainen profiili. Research Portal. Helsingin yliopisto. <https://researchportal.helsinki.fi/fi/persons/viktor-m-rantala>

Roiko-Jokela, Heikki (2019) Sähköposti Martti J. Karille 27.11.2019

Sipilä, Joonas & Koskimies, Tapio (2018) *Sata vuotta suomalaista sotilastiedustelua*, Atena kustannus Oy.

SISG (2020) The Political Studies Association's Security and Intelligence Studies Group. <https://www.psa.ac.uk/specialist-groups/security-and-intelligence>

SSHS (2019) Suomen sotahistoriallisen seuran sotilastiedustelun historiaa käsittelevä seminaari Jyväskylässä, 16.11.2019. <https://www.sshs.fi/sitenews/view/-/nid/179/ngid/1>

Szanton, David L (2004) The Origin, Nature and Challenges of Area Studies in the United States, teoksessa *The Politics of Knowledge: Area Studies and the Disciplines* (toim. Szanton, David L), University of California Press.

Tanner, Riikka (2019) *Suomen kyberturvallisuusstrategia ja tiedustelulakiuudistus: turvallisuusongelmia vai turvallistamisiongelmiä?* Pro gradu –tutkielma, Tampereen yliopisto, Johntamisen ja talouden tiedekunta. <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/105420/1554204071.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Teirilä, Olli J (2015) “Small State Intelligence Dilemmas: Struggling between Common Threat Perceptions and National Priorities”, *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, Vol. 28, No. 2. <https://doi.org/10.1080/08850607.2014.962355>

Teirilä, Olli J & Nykänen, Hanna J (2016) “The Public Dimension of Intelligence Culture: The Search for Support and Legitimacy”, *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, Vol. 29, No. 2. <https://doi.org/10.1080/08850607.2016.1121044>

TY (2018) Opetusohjelmat. Filosofian, poliittisen historian ja valtio-opin laitos. <https://nettiopsu.utu.fi/opas/opetusohjelma/marjapuuro.htm?id=17367>

Uchill, Joe (2016) “WikiLeaks releases new DNC emails day before election”, *The Hill*, 7.11.2016. <https://thehill.com/policy/cybersecurity/304648-wikileaks-releases-new-dnc-emails-suffers-cyberattack>

VALT1153 (2014) Vakoilu ja politiikka. Opetusohjelmat. Filosofian, poliittisen historian ja valtio-opin laitos. <https://nettiopsu.utu.fi/opas/opetusohjelma/marjapuuro.htm?id=5481>

VALT1153 (2018) Vakoilu ja politiikka. Opetusohjelmat. Filosofian, poliittisen historian ja valtio-opin laitos. <https://nettiopsu.utu.fi/opas/opetusohjelma/marja-puuro.htm?id=17367>

Wiberg, Matti (2019) Sähköpostivastaus 9.12.2019 kirjoittajan kysymykseen tiedusteluopetuksesta Turun yliopistossa.





## DIPLOMATIA JA TIEDUSTELU: SIAMILAISET KAKSOSET

Hannu Himanen

”Intelligence and diplomacy are locked in a marriage. Not a marriage of convenience. Rather the opposite: a marriage of necessity.”<sup>1</sup>

C. Philip Hughes & Peter C. Oleson (2016)

**D**iplomatia ja tiedustelu ovat olleet toisiaan lähellä syntyhistoriastaan lähtien. Diplomaatin tehtävään on aina liittynyt julkinen ja salainen puolensa. Diplomaattia on pidetty samaan aikaan sekä ”rauhan lähettiläänä” että ”kunniallisena vakoojana”. Jo Macchiavelli opasti nuoria diplomaatteja *Rubtinas* -teoksessaan seuraamaan ulkomaisen hovin intrigejä huolellisesti ja raportoimaan niistä omalle ruhtinaalleen.

Monista syistä diplomaatin ja tiedustelijan tehtävät ovat eriytyneet ja etäänntyneet toisistaan erityisesti 1900-luvun kuluessa. Ensimmäinen maailmansota toi mukanaan rauhanoptimismin, jonka kärkihahmona oli Yhdysvaltain presidentti Woodrow Wilson. Hänen mielestään diplomaattien oli toimittava rehellisesti ja avoimesti. Tämä heijasti tuhoisan maailmansodan jälkeen seurannutta uutta suuntausta. Vähitellen tiedustelulle asetetut tekniset vaatimukset veivät sitä etäämmälle diplomatiasta, ja alkoi syntyä erillinen tiedustelijoiden ammattikunta. Kylmän sodan jälkeen on herännyt keskustelua siitä, että diplomatian ja tiedustelun suhde on ongelmallinen ja että ne pitäisi pitää etäällä toisistaan. Joissakin tuoreissa amerikkalaisissa arvioissa on katsottu, että liian läheisestä suhteesta kärsisivät molemmat: tiedustelun uskottavuus heikkenisi ja diplomatian maine kärsisi.<sup>2</sup>

Tässä keskustelussa näkyy myös tiedustelun käsitteen moniulotteisuus: yhtäältä on kyse ”laillisesta vakoilusta”, jossa hankitaan tietoja laillisin keinoin ja diplomaattitietuksen turvin, toisaalta turvallisuusorganisaatioiden peitetoiminnasta, jossa hankitaan tietoja tunkeilevin ja laittomin keinoin tai toteutetaan mahdollisesti väkivaltaisiakin salaisia operaatioita ulkomailla. Rajankäynti ei ole yksikertaista senkään takia, että tiedustelutoiminnan perusominaisuuksiin kuuluu julkisuuden välttely. Salamyhkäisyys ei ole vierasta modernillekaan diplomatialle, mutta sen kiistattomiin vahvuuksiin kuuluvat julkisuus, laillisuus ja luotettavuus.

---

Artikkeli perustuu luentoön, jonka kirjoittaja piti lokakuussa 2019 Martti J. Karin vetämällä kurssilla ”Informaation hallinta ja tiedustelu II” Jyväskylän yliopiston informaatioteknologian tiedekunnassa.

<sup>1</sup> ”Tiedustelu ja diplomatia on lukittu toisiinsa avioliitolla. Se ei ole mukavuusavioliitto. Mieluummin päinvastoin: pakkoavioliitto.”

<sup>2</sup> Ks. Coward and Bjola (2016).

## Suomettuneen Suomen perintö

Suomessa käytävää tiedustelua koskevaa keskustelua varjostaa edelleen kylmän sodan ja suomettuneen Suomen perintö. Vasta tiedustelulakien tultua hyväksytyiksi on alkanut viritä kiihкотonta ja faktapohjaista keskustelua siitä, mitä tiedustelu tarkalleen ottaen on ja mikä sen merkitys on Suomelle.

Kylmän sodan Suomessa tiedustelusta vaiettiin, koska se liittyi läheisesti herkkiin neuvostosuhteisiin. Lioittelematta voi sanoa, että Neuvostoliiton turvallisuus- ja tiedusteluorganisaatiot olivat läsnä kaikkialla, missä Suomen ja Neuvostoliiton suhteita hoidettiin: valtiollisissa, poliittisissa, taloudellisissa, kulttuuri- ja muissa suhteissa. Sisäpoliittisesti vinoutuneessa ilmapöyrissä läheisistä suhteista Neuvostoliiton tiedusteluelin-ten edustajiin tuli poliitikoille hyve, mikä on hämmäntävä käyttäytymismalli vuosienkin etäisyyden päästä katsottuna. Julkista salaisuutta peiteltiin ja vähäteltiin puhumalla ”puoluelinjasta” silloin, kun kyse oli Neuvostoliiton tärkeimmän tiedusteluorganisaation KGB:n edustajista. Yhteydenpitoa neuvostotiedustelijoihin peiteltiin myös käyttämällä huumorin sävyttämää kotiryssä-termiä.<sup>3</sup> Tämä Suomen lähihistorian vaihe on jättänyt syvät jälkensä poliittiseen kulttuuriin. Muidenkaan maiden Suomessa harjoittamasta tiedustelusta ei ollut sopivaa puhua avoimesti, koska se olisi lisännyt painetta käsitellä myös neuvostotiedustelua. Tämä johti paradoksaalisesti siihen, ettei Suomen omastakaan tiedustelusta ollut soveliasta keskustella julkisesti. Tämä perverssi ilmapöyri oli itse asiassa Neuvostoliiton menestyksekkään ja pitkäjänteisen informaatiovai- kuttamisen tulosta. Syntyi vaikenemisen kulttuuri, jota Neuvostoliitto tavoitteli. Sen jäänteet ovat edelleen näkyvissä.

Suomessa luonnollisesti oli ja on monien muidenkin maiden kuin Neuvostoliiton ja Venäjän tiedustelijoita. Kylmän sodan aikana Helsinki oli tunnettu idän ja lännen va-koilijoiden temmellyskenttä, jossa Neuvostoliiton ja sen satelliittimaiden tiedustelijat pitivät silmällä Yhdysvaltain ja muiden länsimaiden tiedustelupalveluiden toimintaa, ja päin vastoin. Tunnetuin Yhdysvaltain tiedusteluviranomainen, keskustiedustelupal-velu CIA, ulotti lonkeronsa syvälle suomalaiseen yhteiskuntaan varsinkin toisen maa-ilmansodan jälkeisinä vuosina. Tilanne on jatkunut kylmän sodan jälkeenkin. Supon vuonna 2019 julkaiseman arvion mukaan ulkomaiset tiedustelupalvelut, joista erityisen aktiivisia ovat Venäjä ja Kiina, toimivat Suomessa pitkäjänteisesti ja suunnitelmalli- sesti. Suomeen on sijoitettu pysyvästi useita kymmeniä tiedustelupalveluiden työntekijöitä. Tiedustelijoiden kiinnostuksen keskeisiin kohteisiin kuuluvat politiikan enna- kointi ja poliittiseen päätöksentekoon vaikuttaminen.<sup>4</sup>

Kylmän sodan Suomessa tiedustelusta puhuivat ammattimaisesti ja analyttisesti vain tiedustelua itse harjoittaneet organisaatiot (Supo, sotilastiedustelu). Niidenkin toi- minta oli koko sodanjälkeisen ajan kylmän sodan päättymiseen asti pitkälti julkisuu- delta piilossa ja monien virheellisten käsitysten ja tietojen leimaamaa. Salamyhkkäinen

---

<sup>3</sup> ”Kotiryssä” käsite lienee peräisin toisen maailmansodan ajalta, jolloin suomalaisille maataloille sijoitettuja luottovankeja alettiin yleisesti kutsua kotiryssiksi. Ks. Westerlund (2011), s. 25–30 ja 67–68. Neuvostoliiton suurlähetystön aktiivisesti verkottuneita virkamiehiä (joista useimmat lienevät olleet KGB:n peitetehtävissä) alettiin jo 1950-luvulla kutsua kotiryssiksi. Ks. Lauantaseura (1981), s. 142–147; ks. myös Andrew and Gordi- evsky (1990), s. 360.

<sup>4</sup> Supo (2019).

ja heikolle tietopohjalle rakentunut suhtautuminen tiedusteluun ja sitä toteuttaviin viirastoihin on jatkunut pitkälle 2000-luvulle. Myös ulkoministeriö oli pitkälti tämän ammattilaisten kehän ulkopuolella. Tiedustelusta puhuttiin diplomaattien koulutuksessa vain vähän, eikä nuorta diplomaattikuntaa juurikaan valmistettu kohtaamaan muiden maiden tiedusteluorganisaatioiden toimijoita. Enimmillään varoiteltiin muiden maiden ystävällisistä, hyvin käyttäytyvistä ja usein ulkonäöltään viehättävistä diplomaateista, joihin ulkomailla saattoi törmätä. Diplomaattien hallussa ollut tiedustelua koskenut tieto oli hajanaista ja anekdoottista, kokemusten vaihtoon perustuvaa.

Vasta 2010-luvun kuluessa tietoisuus tiedustelun merkityksestä ja vaikutuksista alkoi vähitellen kasvaa suomalaisessa yhteiskunnassa. Tähän ovat vaikuttaneet yhtäältä toimintaympäristön muutokset, erityisesti lisääntynyt informaatiovaikuttaminen, sosiaalisen median ilmiöt ja kyberhyökkäykset. Toisaalta keskustelu tiedustelulainsäädännön tarpeellisuudesta ja lakien hyväksyminen ovat tuoneet tiedustelun entistä enemmän osaksi normaalia julkista keskustelua.

## **Diplomatia ja tiedustelu: kolikon kaksi puolta**

Historiallisesti diplomatia ja tiedustelu ovat olleet toisilleen läheisiä toimintoja. Joidenkin historioitsijoiden mukaan diplomatia ja tiedustelu alkoivat eriytyä Kiinassa ja Perssiassa jo 6. vuosisadalla eaa. Modernin, järjestäytyneen eurooppalaisen diplomatian juuret ovat renessanssin Italian kaupunkivaltioiden välisten suhteiden hoidossa. Myös tiedustelu on kuulunut alusta pitäen diplomatian keskeisiin tehtäviin. Venetsia oli kuuluisa salaisuuksistaan, ja sen suurlähettiläät olivat myös tiedustelijoita. Diplomaateilla oli myös tapana rekrytoida tietolähteitä ja agenteja asemamaistaan. Diplomatia kehittyi salaisuuksien taiteena oikeastaan 1900-luvun alkupuolelle asti. Vasta ensimmäisen maailmansodan jälkeen diplomatia alkoi selvemmin eriytyä tiedustelusta. Se sai vähitellen näkyvän julkisen ulottuvuuden ja siihen liittyvät eettiset pelisäännöt.<sup>5</sup>

Tiedustelijan roolissa toimiessaan diplomaatin tehtävänä on tuottaa hyödyllistä, oikea-aikaista ja analyttistä tietoa oman valtionsa johdon käytettäväksi. Viime kädessä sekä diplomaatti että tiedustelija auttavat raportoinnillaan ja analyysillään valtion johtoa ja päätöksentekijöitä ymmärtämään ja tulkitsemaan valtion kansainvälistä toimintaympäristöä ja toimimaan tämän tiedon tukemana erilaisissa, usein yllättävissä tilanteissa. Varsinkin suuremmissa maissa, joissa sekä ulkoasiainhallintojen että tiedustelu- ja turvallisuusviranomaisten resurssit ovat moninkertaiset Suomen kaltaisiin maihin verrattuna, diplomatian ja tiedustelun välillä on myös monenlaisia jännitteitä. Diplomatian ja tiedustelun välillä on sanottu vallitsevan yhtäältä yhteistyöhakuinen suhde, toisaalta kilpailuasetelma. Vaikka jotkut asiantuntijat näkevät suhteessa suuriakin ristiriitoja, monet katsovat diplomatian ja tiedustelun kuitenkin täydentävän toisiaan. On myös sanottu, että tiedustelu on diplomatian jatke eikä sen antiteesi.<sup>6</sup>

Diplomatian ja tiedustelun käsitteet ovat vuosikymmenten saatossa kehittyneet ja arkipäiväistyneet, mutta niitä leimaavat edelleen monenlaiset väärät ennakkokäsitykset.

---

<sup>5</sup> Ks. Stempel (2010) ja Andrew (2018), s. 118–132.

<sup>6</sup> Ks. Raje (2019).

Siinä missä diplomatiaa pidetään entistä enemmän tavanomaisena viranomaistoimintana, historian painolasti leimaa edelleen tiedustelua monin tavoin. Diplomatia on lähökohtaisesti julkista viranomaistoimintaa, ja siitä on tullut tavanomaista hallintoa, jota sitovat samat hallinnon pelisäännöt kuin kaikkea muutakin byrokratiaa. Länsimaissa hallinnon hyveisiin kuuluu avoimuus ja vastuullisuus. Salaista ja hiljaista diplomatiaa harjoitetaan luonnollisesti edelleen tarpeen mukaan monissa tilanteissa, mutta länsimaiden ulkoministeriöt toimivat kaikkiaan julkisesti ja avoimesti. Diplomaattien tuottamien kirjallisten analyysien (muistiot, raportit) julkisuutta rajoitetaan asiakirjojen julkisuutta ja tietoturvallisuutta koskevilla säädöksillä vahvistettujen periaatteiden mukaisesti, mutta tuotetun kirjallisen aineiston olemassaolo ja käyttötarkoitukset ovat periaatteessa julkista tietoa. Julkisuus ja tilivelvollisuus ovat alati läsnä ulkoministeriöiden ja yksittäisten diplomaattien toiminnassa.

Tiedusteluorganisaatiot toimivat monista syistä huomattavasti vähemmän julkisesti, vaikka demokraattisissa yhteiskunnissa nekin kuuluvat lainsäädännössä määriteltyin avoimin pelisäännöin toimivaan julkiseen hallintoon. Valtiot eivät kuitenkaan kerro tiedustelutoiminnastaan julkisesti kovinkaan paljoa.<sup>7</sup> Siksikin primaarilähteitä on pääsääntöisesti käytettävissä vain vähän, ja julkisesti käytettävissä oleva tieto on toisen käden lähteisiin perustuvaa akateemista tai yleistajuista aineistoa.

## Diplomatian käsite ja tehtävät

Diplomatia voidaan käsitteenä ymmärtää laajemmin tai suppeammin. Laaja käsite näkee diplomatian ja ulkopoliittikan yhtenä orgaanisena kokonaisuutena tai jatkumona, joka alkaa ammatidiplomaattien ja ulkoministeriöiden toiminnasta ja päättyy poliittisten päätöksentekijöiden ulkopoliittisiin päätöksiin ja linjauksiin. Tällöin kaikki ulkopoliittikan eri tehtävissä toimivat ministereihin ja valtionpäämiehiin asti ovat ”diplomaatteja” ja heidän toimintansa ”diplomatiaa”. Tällainen laaja käsitys diplomatiaasta leimaa usein anglosaksisten tutkijoiden tekstejä. Esimerkiksi Hans J. Morgenthau klassikkokirja määrittelee diplomatian laajasti ”ulkopoliittikan muotoiluksi ja toteuttamiseksi kaikilla tasoilla korkeimmasta alimpaan”<sup>8</sup>. Morgenthau nostaa laajasti ymmärretyn diplomatian kansallisvaltion voiman osatekijöistä tärkeimmäksi ja kutsuu sitä ”kansallisen voiman aivoiksi”<sup>9</sup>. Toisaalta Henry Kissingerin klassikoksi noussut teos *Diplomacy* ei edes määrittele diplomatian käsitettä, vaan kirja on tekijänsä näköinen tulkinta Yhdysvaltojen ulkopoliittikan historiasta 1800-luvulta tähän päivään.<sup>10</sup>

Toisenlaista keskustelua on käyty Venäjällä, jossa jotkut asiantuntijat ovat pohtineet ulkopoliittikan ja diplomatian eriytymistä. Andrei Kortunovin mielestä diplomatia ja ulkopoliittikka etäännyvät toisistaan, minkä seurauksena diplomaattien rooli on laskussa. Aiemmin ulkoministeriöiden yksinoikeutena olleet asiat ovat siirtymässä ”puo-

---

<sup>7</sup> Stempel (2010).

<sup>8</sup> ”By the term ‘diplomacy’ - - we refer to the formation and execution of foreign policy on all levels, the highest as well as the subordinate - -”. Morgenthau (1978), s. 146.

<sup>9</sup> ”Of all the factors that make for the power of a nation, the most important, however unstable, is the quality of diplomacy. - - Diplomacy, one might say, is the brains of national power, as national morale is its soul.” Morgenthau (1978), s. 146.

<sup>10</sup> Kissinger (1994).

lustushallinnolle, tiedusteluyhteisölle, valtiovarain- ja talousministeriöille ja presidenttien ja pääministereiden kabineteille.”<sup>11</sup> Tällainen arvio heijastaa selvästi Putinin ajan kehitystä Venäjällä: Kremlin (presidentinhallinnon) asema on noussut täysin määrääväksi ulkopoliittikan määrittelyssä ulkoministeriön (MID) kustannuksella.

Tässä artikkelissa diplomatia ymmärretään pääsääntöisesti kapeamman määritelmän mukaisesti niin, että diplomatia on ulkoasiainhallintojen ja diplomaattien toimintaa. Tässä on tarpeen myös erotella ulkoministeriöiden toiminta valtion ulkomailla toimivien suurlähetystöjen ja muiden edustustojen toiminnasta. Edustustossa toimiva diplomaatti on muiden tehtäviensä ohella aina käytännössä myös tiedustelija, jonka keskeisiin tehtäviin kuuluu asemamaan seuranta, sitä koskevan tiedon hankinta ja analysointi ja analyysin pohjalta tehtävä raportointi. Sen sijaan pääkaupungin ulkoministeriössä toimivalla virkamiehellä ei pääsääntöisesti ole tiedusteluksi määriteltäviä tehtäviä, ellei hän toimi edustustojen raportoinnin ja muista lähteistä saatavan tiedon muokkaajana. Tämän toiminnan tuotokset ovat päätöksentekijöille suunnattuja analyttisiä katsauksia ja muistioita. Suomen kaltaisten keskisuurten maiden ulkoministeriöissä ei yleensä ole erillisiä yksiköitä ja resursseja kokoavan analyysin tekemiseen. Suurten maiden ulkoministeriöiden resurssit ovat luonnollisesti toista luokkaa. Esimerkiksi Yhdysvaltain ulkoministeriössä toimiva tiedustelu- ja tutkimusyksikkö (*Bureau of Intelligence and Research, INR*) on yksi tiedusteluyhteisön 16 tiedusteluviranomaisesta.<sup>12</sup>

## ”Laillinen vakoilu”

Diplomaattisten edustustojen tehtävät on määritelty Wienin diplomaattisuhteita koskevan yleissopimuksen (1961) 3 artiklassa seuraavasti:

- a) lähettäjävaltion edustaminen vastaanottajavaltiossa;
- b) lähettäjävaltion ja sen kansalaisten etujen suojaaminen vastaanottajavaltiossa kansainvälisen oikeuden sallimissa rajoissa;
- c) neuvottelemineen vastaanottajavaltion hallituksen kanssa;
- d) tutustuminen kaikkiin laillisiin keinoin vastaanottajavaltion oloihin ja tapahtumiin sekä niistä tiedottaminen lähettäjävaltion hallitukselle;
- e) lähettäjävaltion ja vastaanottajavaltion välisten ystävällisten suhteiden edistäminen sekä niiden välisten taloudellisten, sivistyksellisten ja tieteellisten suhteiden kehittäminen.<sup>13</sup>

Tiedustelun kannalta olennainen on kohta d, jossa määritellään diplomaatin oikeus tiedon hankintaan (*tutustuminen kaikkiin laillisiin keinoin vastaanottajavaltion oloihin ja tapahtumiin*) ja raportointiin (*niistä tiedottaminen lähettäjävaltion hallitukselle*). Voi sanoa, että tiedustelu on Wienin sopimuksen mukaan laillinen ja normaali osa diplomaattisten edustustojen toimintaa. Sekä lähettävän että vastaanottavan valtion kannalta on lisäksi

---

<sup>11</sup> Kortunov (2019): “- - the concepts of ‘diplomacy’ and ‘foreign policy’ are increasingly diverging, and diplomats’ role in foreign policy continues to decline. What used to be foreign ministries’ exclusive prerogative and area of responsibility is increasingly shifting to defense agencies, the intelligence community, finance and economics ministries, and the offices of presidents and prime ministers.”

<sup>12</sup> Ks. esimerkiksi Fingar (2005).

<sup>13</sup> Ks. Wienin yleissopimus (1961).

olennaista, että Wienin sopimuksen perusteella edustuston tilat ovat loukkaamattomia (22 artikla), että edustustolla on oikeus vapaaseen ja suojattuun viestiyhteyteen sekä oikeus koodattujen ja salakielisten sanomien lähettämiseen ja vastaanottamiseen (27 artikla) ja että diplomaattisen edustajan henkilö on koskematon (29 artikla).<sup>14</sup>

Tästä muodostuu toiminnan kokonaisuus, jota voi kutsua ”lailliseksi vakoiluksi”. Valtiot voivat sijoittaa ulkomailla toimiviin edustustoihinsa diplomaattistatuksella toimivia tiedustelijoita, joiden on hankittava tietonsa ”kaikin laillisin keinoin” mutta jotka ovat Wienin sopimuksen määrittelemällä tavalla suojeltuja ja koskemattomia. Varsinaisten ammattidiplomaattien (ulkoministeriön lähettämien, diplomaattuuralla toimivien virkamiesten) lisäksi edustustoissa toimii usein sotilastiedustelun virkamiehiä (puolustusasiamiehiä) ja joskus myös siviilitiedustelun asiantuntijoita. Puolustusasiamiehet toimivat ulospäin avoimesti sotilaina, mutta suuri yleisö ei yleensä ajattele heitä tiedustelijoina. Sen sijaan siviilitiedustelun virkamiehet toimivat edustustoissa pääsääntöisesti peitetehtävissä, joista ulkopuolisen on vaikea suoraan päätellä kyseisen diplomaatin todellista tehtävää.

Tiedustelijan todellinen tehtävä ei yleensä olekaan julkista tietoa, eikä Wienin yleissopimus sitä edes edellytä. Silti hyvään diplomaattiseen käytäntöön kuuluu, että vastaanottavan valtion viranomaiset tavalla tai toisella saavat tiedon peitetehtävässä toimivan tiedustelijan todellisesta tehtävästä. Wienin sopimukseen perustuvat epäviralliset käytännöt ja pelisäännöt luovat molempia valtioita velvoittavan tasapainoasetelman. Vastaanottajavaltio hyväksyy ”laillisten” tiedustelijoiden toiminnan diplomaattistatuksen suojaamina sillä edellytyksellä ja oletuksella, että he toimivat laillisesti ja siis hankkivat tietonsa ”kaikin laillisin keinoin”. Vastaanottajavaltio myös sitoutuu kunnioittamaan edustustojen, niiden suojattujen viestiyhteyksien ja diplomaattien koskemattomuutta. Lähettäjävaltio taas hyväksyy diplomaattien toimintaa rajoittavat määräykset ja käytännöt. Monenlaista tietoa voidaan hankkia, mutta se voi tapahtua vain laillisin keinoin. Laillisuus viittaa tässä yhteydessä diplomaatin asemamaan lainsäädäntöön, mistä Wienin sopimus ei anna tarkempia ohjeita. Tästä johtuu, että diplomaattien ja diplomaattistatuksella toimivien tiedustelijoiden toiminnan lailliset rajat vaihtelevat paljonkin maasta toiseen ja muuttuvat ajan mukana.

## **Vakoilu on laitonta tiedustelua**

Tiivistäen voidaan todeta, että ulkomailla (edustustossa) toimiessaan diplomaatti on aina myös tiedustelija ja vastaavasti tiedustelija edustustossa toimiessaan myös diplomaatti, joka toimii diplomaattistatuksen suojaamana mutta sen rajoitukset hyväksyen. Ulkomaantiedustelun tarkastelu Wienin yleissopimuksen muodollisten määräysten valossa ei kuitenkaan kata likikään kaikkea tiedustelua.

Varsinkin suurvaltojen ulkomailla toimivissa suurlähetystöissä ja muissa edustustoissa toimii usein tiedustelijoita myös sellaisissa peitetehtävissä, joista asemamaan viranomaisille ei kerrota. Niillä on myös edustustojen ulkopuolella ja siis ilman diplomaattistatusta toimivia tiedustelijoita. Tällöin tiedusteluviranomaisten ja turvallisuuspalvelujen virkamiehet toimivat paitsi tiedon hankkijoina usein myös erilaisten vaikuttamis-

---

<sup>14</sup> Wienin yleissopimus (1961).

ja muiden operaatioiden toteuttajina. Tällaiset tiedustelijat voivat toimia maassa pitkäänkin, mutta turvallisuuspalveluiden agentteja lähetetään jatkuvasti muihin maihin myös lyhytaikaisia tehtäviä hoitamaan. Nämä tiedustelijat toimivat kiistatta harmaalla vyöhykkeellä ja harjoittavat pääsääntöisesti laitonta tiedustelua eli vakoilua (*espionage*). Ulkomailla toimivat tiedustelijat voidaan tältä pohjalta jakaa kolmeen kategoriaan:

- 1) *Diplomaattistatuksella toimivat tiedustelijat*, jotka pääsäännön mukaan työskentelevät lähettäjävaltion edustustossa ja joiden todellinen tehtävä on vastaanottajavaltion tiedossa. Puolustusasiamiesten todellinen tehtävä on julkinen, kun taas siviilitiedustelun virkamiehillä on yleensä peitetehtävä, eikä todellinen tiedustelutehtävä ole julkinen. Virallisessa diplomaattitehtävässä toimivan tiedustelijan todellisen tehtävän oletetaan olevan asemamaan viranomaisten tiedossa. Anglosaksisessa käytännössä tällaisilla tiedustelijoilla katsotaan olevan ”virallinen peite[tehtävä]” (*official cover*). Kun näin toimitaan, noudatetaan Wienin yleissopimuksen määräyksiä.
- 2) *Peitetehtävissä toimivat tiedustelijat*, jotka toimivat edustustoissa, mutta joiden todellinen tehtävä ei ole vastaanottajamaan viranomaisten tiedossa. Näissä tapauksissa tiedustelijalla on kyllä virallinen ”peite” (tehtävä edustustossa ja diplomaattistatus), mutta koska asemamaan viranomaiset eivät tiedä tiedustelijan todellista tehtävää, se ei ole Wienin sopimuksen kirjaimen ja hengen mukaista toimintaa. Mikäli tällaisen edustustossa toimivan vakoilijan todellinen tehtävä paljastuu asemamaan viranomaisille, kyseinen tiedustelija saatetaan julistaa ei-toivotuksi henkilöksi (*persona non grata*, PNG) ja hänet karkotetaan.
- 3) *Diplomaattisten edustustojen ulkopuolella toimivat tiedustelijat*. Tällaisista tiedustelijoistaan valtiot eivät tietenkään ilmoita toisilleen, ja he toimivat kokonaan Wienin sopimuksen määräysten ulkopuolella. Tiedustelijat toimivat tyypillisesti peitetehtävissä ja usein väärennetyn henkilöllisyyden takana, jolloin heillä on ”epävirallinen peite[tehtävä]” (*non-official cover*, NOC). Tehtävät voivat olla lyhytkestoisia operaatioita (”iskuja”) tai pidempiä sijoituksia erilaisiin peitetehtäviin. Tässä erityinen ryhmä ovat toisen maan yhteiskuntaan soluttautuvat ja integroituvat tiedustelijat, joille luodaan uusi siviili-identiteetti (mm. *sleepers agents* ja *cells*, venäläisten ei-legaalit). Nämä tehtävät kestävät usein vuosikausia.

Näiden tiedustelun kategorioiden rajankäyntiä ja määrittelyä on tehty useissa länsimaissa. Erityisesti Yhdysvalloissa erilaisissa lainsäädännön ja tiedustelun poliittisen valvonnan tilanteissa sekä paljastuneiden vakoilutapausten oikeuskäsittelyssä on tullut julkisuuteen muutoin hankalasti löydettävää tietoa sekä toisen että kolmannen kategorian tiedustelijoista. Tällöin myös epävirallisista peitetehtävistä on saatu lisätietoja.

Amerikkalainen tiedustelua tutkinut John Marks julkaisi 1974 artikkelin, jonka tietojen mukaan Yhdysvaltain ulkoministeriö oli tuolloin alkanut huolestua CIA:n henkilöstön suhteellisen osuuden kasvusta suurlähetystöissä. Marksin tietojen mukaan keskimäärin noin neljännes edustustojen henkilöstöstä oli CIA:n lähettämiä. Hänen mukaansa



senaatin ulkoasiainvaliokunta sai Yhdysvaltain edustustoihin vuonna 1973 lähetetystä henkilöstöstä raportin, jonka mukaan 121 hengestä 70 oli CIA:n palveluksessa. Tämän lisäksi peitetehtävinä käytettiin Yhdysvaltain sotilastukikohtia Saksassa, Japanissa ja muissa maissa, jonne joukkoja oli sijoitettu. Marks puhuu myös ”syvästä” tai ”epävirallisesta” peitteestä (*”deep” or ”non-official cover”*), jollaisina voivat toimia mm. kaupalliset yritykset, järjestöt, yliopistot, kulttuurilaitokset jne.<sup>15</sup> Marksien tiedot ovat vanhoja, mutta todennäköisesti edelleen kohtuullisen oikeansuuntaisia.

Venäläinen laitton tiedustelu (*нелегальная разведка*) on oma lukunsa, josta on käytettävissä niukasti tietoa ja jonka olemassaolon Neuvostoliiton ja Venäjän viranomaiset ovat perinteisesti kiistäneet. Tunnettu venäläinen länteen loikannut KGB-upseeri Oleg Gordievsky on julkaissut Inna Rogatchin kanssa vain suomeksi ilmestyneen teoksen *Sokea peili*, joka sisältää myös tietoja illegaalien toiminnasta.<sup>16</sup> Mielenkiintoista kyllä, Venäjän laitton ulkomaantiedustelu on viime vuosina saanut osakseen tarkkaan harkittua julkisuutta. Taustalla on pitkä salaisen toiminnan perinne, jonka juuret ovat syvällä keisarillisen Venäjän historiassa. Venäjän nykyisin harjoittaman laittoman ulkomaantiedustelun 95-vuotispäivää juhlittiin vuonna 2017. Osia presidentti Vladimir Putinin ja ulkomaantiedustelun päällikön Sergei Naryškinin juhlapuheista julkistettiin, ja jotkut venäläisen median julkaisemat selostukset sisälsivät kohtuullisen määrän fiktatiivista laittomasta tiedustelusta. Juhlapuheessaan Putin ylisti ”ei-legaalien” isänmaallisuutta ja uhrauksia:

”Ei ole sattumaa, että laittoman tiedustelun tunnuslauseessa ovat seuraavat sanat: ’Ilman oikeutta kunniaan – valtion kunnian puolesta!’ Laittomat tiedustelijat ovat erityisiä ihmisiä, joilla on poikkeuksellinen moraalinen kovuus ja hengen lujuus. He omistavat koko elämänsä isänmaalle.”<sup>17</sup>

Vuonna 2018 Putin antoi televisiohaastattelun, jossa hän kertoi työstään 1980-luvun Dresdenissä KGB:n ulkomaantiedustelun palveluksessa. Televisioitu haastattelu näyttää kadonneen nettilähteistä, mutta sitä selostava RIA Novostin juttu sisältää seuraavan laittoman tiedustelun määritelmän:

”’Laittoman tiedustelun’ käsite tarkoittaa tiedustelijoiden työtä vieraan valtion alueella näennäisesti tämän tai jonkin kolmannen maan kansalaisena ilman näkyvää yhteyttä oman maansa ulkomaanedustustoihin. ’Lailliset’ tiedustelijat puolestaan työskentelevät ulkomailla diplomaattisen peitteen turvin oman maansa kansalaisina.”<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Marks (1974).

<sup>16</sup> Ks. Gordievsky ja Rogatchi (1997), s. 69–112.

<sup>17</sup> ”Неслучайны в девизе нелегальной разведки такие слова: ’Без права на славу во славу державы!’ Разведчики-нелегалы – люди особого склада, особой нравственной закалки и твердости духа. Всю свою жизнь они посвящают Родине.” Krutikov (2017).

<sup>18</sup> ”Понятие ’нелегальная разведка’ означает работу разведчиков в иностранном государстве под видом гражданина этой или какой-либо третьей страны, и без видимой связи с официальными заграничными представительствами своей страны. В свою очередь, ’легальные’ разведчики работают за рубежом под дипломатическим прикрытием как граждане своей страны.” RIA Novosti (2018).

Tämä vastaa yllättävän täsmällisesti läntisiä määritelmiä ja ottaa tarkasti – eikä varmaan sattumalta – huomioon Wienin yleissopimuksen tarjoamat mahdollisuudet tiedustelun järjestämiseen edustustojen yhteydessä.

### **Analyttinen ammattitaito**

Kyky raportoida laadukkaasti ja oikea-aikaisesti on diplomaatin ammatin kulmakivi. Viime vuosikymmenten informaatioympäristön nopea muutos on saattanut niin diplomaattien kuin tiedustelijoidenkin raportoinnin uudenlaisten haasteiden eteen. Muutos on ollutkin lähes vallankumouksellinen 1980-luvun jälkipuoliskolta lähtien ensin internetin ja sittemmin digitaalisen teknologian nopean kehityksen myötä. Vuosituhannen vaihteen jälkeen yksi ajan merkeistä oli ulkomailla toimivien edustustojen merkityksen kyseenalaistaminen. Ajattelua siivitti halu hakea budjettisäästöjä, ja sitä esiintyi erityisesti valtiovarainministeriöissä. Jotkut suomalaiset päättäjät katsoivat EU-kollegojensa tapaan, että raportoinnilla ei avoimen internetin maailmassa olisi enää todellista merkitystä. Jotkut näkivät diplomaattien raportoinnin kansainvälisen uutistoiminnan kanssa käytäväksi epätoivoiseksi, hävityksi taisteluksi. EU:n jäsenmaan edustamisen ja läsnäolon funktio olisi näiden näkemysten mukaan voitu yhdistää vähin kustannuksin EU:n ulkosuhdehallinnon edustustoihin.<sup>19</sup> Niin diplomaatit kuin tiedustelijan ammatissa toimivatkin ovat toki havainneet, että raportointiin kohdistuvat laatuvaatimukset ovat avoimessa informaatioympäristössä entistä kovemmat. Ongelma voidaan muotoilla kysymykseksi: mikä on diplomaatin ja tiedustelijan tuottaman raportoinnin todellinen lisäarvo verkottuneessa maailmassa?

Kun ajoittain värikkään keskustelun laineet ovat asettuneet, on entistä laajemmin hyväksytty, että laadukasta raportointia ei voi tuottaa etätyönä, eivätkä sen lähteet ole pelkästään julkisia. Julkistenkin lähteiden analyttinen käyttö tuottaa todellista lisäarvoa vasta paikalla toimivien, maata ja kulttuuria tuntevien tarkkailijoiden avulla. Elävä, päivittäinen kosketus seurattavan maan todellisuuteen luo suodattimen, jonka lävitse diplomaatit ja tiedustelijat pystyvät arvioimaan asemamaansa tapahtumien ja poliittisten prosessien todellista merkitystä oman maansa ja sen etujen näkökulmasta. Paikan päällä tuotettu ammattitaitoinen, laadukas ja oikea-aikainen raportointi antaa ulkopolittisille päätöksentekijöille merkittävää lisäarvoa.

Informaatioympäristön räjähdysenomainen kasvu on luonnollisesti merkinnyt sitä, että tärkeää ja hyödyllistä tietoa on entistä enemmän saatavissa avoimista lähteistä, jolloin puhutaan OSINT-tiedustelusta (ks. tarkemmin jäljempänä). Julkiset lähteet ovat perinteisesti olleet tiedustelussa paljon merkittävämpiä kuin usein ajatellaan. Amerikkalaisten arvioiden mukaan Neuvostoliiton tiedustelun käyttämistä lähteistä jopa 90 prosenttia oli julkisia.<sup>20</sup>

Tällaiset trendinomaiset muutokset tuovat aiempaa selkeämmin esiin tiedustelutyötä tekevien ammattitaidon, jonka keskiössä on analyttinen kyky. Tämä koskee niin diplomaatteja kuin varsinaisia tiedustelijoitakin. Tiedustelutyössä tarvittava ammattitaito

---

<sup>19</sup> Tähän kirjatut havainnot perustuvat pitkälti kirjoittajan omiin kokemuksiin UM:n alivaltiosihteerinä 2003–2008.

<sup>20</sup> Ks. Operations Security: Intelligence Threat Handbook (1996) ja Alafuzoff (2018).

ei kuitenkaan ole yksinkertainen kysymys, johon olisi helppoja vastauksia. Tähän liittyy luonnollisesti myös koulutus: missä ja miten tiedustelijaksi voidaan koulututtaa, vai onko käytännössä oppiminen ainoa käytettävissä oleva polku? Diplomaattien kohdalla kyse on konkreettisesti siitä, miten tiedustelua yleisesti käsitellään heidän koulutuksessaan ja miten heitä tulisi kouluttaa ammattimaisen tiedustelijan rooliin.

Asiaa on pohdittu 2000-luvulla Yhdysvalloissa vuosituhaten alun tiedustelutappioiden (syyskuun 11. päivän terroristihyökkäykset vuonna 2001, Irakin sota) herättämän kritiikin vanavedessä. Vuonna 2007 annetussa ohjeistuksessa (*Intelligence Community Directive* no. 203)<sup>21</sup> analyttisen tiedustelutiedon laatuksiteereiksi määritellään

- a. objektiivisuus
- b. poliittinen riippumattomuus
- c. oikea-aikaisuus
- d. kaikkien saatavilla olevien tiedustelulähteiden käyttö
- e. analyttinen ammattitaito

Ohjeistuksessa listataan myös tiedustelijan ”analyttisen ammattitaidon” (*analytic tradecraft*) osatekijöitä. Niistä keskeiset liittyvät lähteiden luotettavuuden arviointiin, tiedon ja oletusten riittävään erottamiseen toisistaan, vaihtoehtoisten tulkintojen esittämiseen ja analyysin merkitykseen kansallisen turvallisuuden kannalta. Tällaisessa pohdinnassa on paljon hyödyllistä myös kehkeytymässä olevassa suomalaisessa tiedusteluyhteisössä toimivien diplomaattien ja tiedustelijoiden ammattitaidon kehittämisen kannalta. Kyse on paitsi koulutuksesta myös käytännössä karttuvasta kokemuksesta ja ammattitaidosta.

## Diplomatian ja tiedustelun välinen jännite ja synergia

Diplomaattien ja tiedustelijoiden välillä on väistämättä erilaisia jännitteitä, jotka johtuvat mm. koulutuksesta ja organisaatiokulttuurien eroista. Ulkoasiainhallinnot toimivat eri tavoin kuin puolustushallinnot tai tiedustelupalvelut, ja niiden tapa rekrytoida ja kouluttaa virkamiehiään on hyvin erilainen. Joskus diplomatiaa luonnehditaan pehmeällä käsitteellä *art* (taide tai taito), jota vastaan asetetaan tiedustelijan kova *craft* (käsitötaito). Tämä keskustelu on sidoksissa organisaatiokulttuureihin ja on hyvin arvottavaa. Molemmiin puolin on luontaista taipumusta yliarvioida oman organisaation kykyjä ja aliarvioida toisen organisaation kykyjä. Monet diplomaatit pitävät tiedustelijoiden salauskäytäntöjä todennäköisesti liioiteltuina ja heidän toimintatapojaan epäilyttävinä. Monet tiedustelijat taas suhtautuvat diplomaatteihin epäluuloisesti ja pitävät heitä epäluotettavina näiden löysinä pitamiensä salauskäytäntöjen ja ylipäättään liian avointen toimintatapojen vuoksi.<sup>22</sup>

Kulttuurierot elävät kuitenkin ajassa, ja viime vuosien kehitys on ollut synergiahaikuista niin Suomessa kuin laajemminkin läntisissä demokratioissa. Ulkoministeriöt ovat perusteiltaan avoimia siviiliorganisaatioita, ja hallinnon julkisuuden periaatteet

---

<sup>21</sup> Ks. Fingar (2014), s. 291.

<sup>22</sup> Tiedustelijoiden näkökulmaa diplomaattien toimintaan avaavat Hughes ja Olesen (2016).

ovat viime vuosikymmenten kuluessa vain korostuneet. Ulkoasiainhallintojen toimintakulttuurit ovat kuitenkin kehittyneet jämäkämpään ja systemaattisempaan suuntaan. Suomessa hallinnon tärkeä periaate on asiakirjojen julkisuus, johon luokittelu (salaus-käytännöt) on säädöksiin vahvistettu poikkeus. Kaikkiaan diplomaattikunnan ja tiedustelijoiden eroja korostava ajattelu on alkanut kehittyä yhteisiä tavoitteita ja toimintamalleja korostavaan suuntaan. Tästä kumpuaa tiedusteluyhteisön käsite, jossa viranomaisyhteistyö, koulutuksen kehittäminen ja yhteisesti luodut laatukriteerit nähdään vahvuuksina.

Suomen hallinnossa EU-jäsenyyden mukanaan tuomat asiakirjaturvallisuuden säännöt ovat luoneet aiempaa yhtenäisempää toimintakulttuuria. Asiakirjojen turvallisuutta käsittelee EU:n neuvoston alainen turvallisuuskomitea, jonka jäsenet ovat pääsääntöisesti jäsenmaiden kansallisia turvallisuusviranomaisia (*national security authority*, NSA). Komitean työskentely nojaa neuvoston päätökseen EU:n turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamista koskevista turvallisuussäännöistä, joka on viimeksi päivitetty 2013.<sup>23</sup> Suomessa annettiin vuonna 2010 valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa. Se sisältää tarkat määräykset paitsi asiakirjojen luokittelusta myös henkilöturvallisuudesta, fyysisestä (tilojen) turvallisuudesta ja viestintätekniikan turvallisuudesta.<sup>24</sup>

Tehtävissään menestyäkseen diplomaatit ja tiedustelijat tarvitsevat toisiaan. Yhteistyön merkitys ja sen tuoma lisäarvo konkretisoituu ulkomailla toimivissa edustustoissa. Pelkästään diplomaattisissa tehtävissä ja tiedustelutehtävissä toimivien virkamiesten yhteenlaskettu kontaktiverkosto on paljon laajempi ja monipuolisempi kuin kunkin erilliset kontaktit. Yhteistyön ja koordinaation kautta voidaan myös kattaa vähin resurssein paljon laajempia asiakokonaisuuksia. Välttämällä liiallista lokeroitumista voidaan myös varmistaa, että tilannearviot eivät liiaksi etäänny toisistaan, vaikka sävyerot raportoinnissa ovat paitsi väistämättömiä myös hyödyllisiä.

Diplomaattien ja tiedustelijoiden vuorovaikutuksen kautta tapahtuva analyysin ja raporttien päätelmien yhteensovittaminen todennäköisesti parantaa raportoinnin laatua. Toisaalta liian tiiviiseen vuorovaikutukseen sisältyy riski, että se vahvistaa ajatustottumuksia ja piileviä ennako-oletuksia ja sitä kautta vääristää raportoinnin johtopäätöksiä. Tästä Bruce ja George esittävät artikkelissaan mielenkiintoisen kaavion, joka kiinnittää huomiota tiedustelutiedon luomisen, jakelun ja hyödyntämisen eri vaiheiden sisältämiin riskeihin. Heidän johtopäätöksensä on yksiselitteinen: tiedon hankkijan ja sen käyttäjän väliin sijoittuva analyttikko on keskeisessä asemassa.<sup>25</sup> Analyttikon rooli tosin pätee kirjaimellisesti vain suuriin organisaatioihin, joissa lopullinen, päättäjille jaettava tiedustelutieto on ketjun loppupäässä toimivien analyttikoiden kokoamaa ja muokkaamaa. Tällöin ulkomailta tuleva raportointi on vain päämajassa toimivien analyttikoiden raaka-ainetta. Suomen kaltaisen keskisuuren maan hallinnossa tiedon hankkijan ja sen muokkaajan roolit usein yhdistyvät. Niukoillakin resursseilla toimivissa organisaatioissa on kuitenkin hyödyllistä jäsentää raportoinnin prosessia ja tiedostaa, että siinä toimivilla virkamiehillä on erilaisia rooleja.

---

<sup>23</sup> EU:n neuvoston päätös (2013).

<sup>24</sup> Valtioneuvoston asetus (2010).

<sup>25</sup> Bruce and George (2014), s. 15.

## Diplomaatin ristiriitaiset roolit

Kuten edellä on käynyt ilmi, Wienin yleissopimuksen mukaan diplomaatin tehtäviin kuuluu paitsi *tiedon hankinta* ja sen perusteella tapahtuva *raportointi* myös hallituksensa *edustaminen*, asemamaan viranomaisten kanssa *neuvottelemine*n, oman maan kansalaisten ja yritysten etujen *suojeleminen* sekä oman maan ja asemamaan välisten ”ystävällismielisiä suhteiden” *edistäminen* ja *kehittäminen*. Nämä tehtävät ovat kutakuinkin selkeästi määriteltävissä, mutta niitä hoitaessaan diplomaatti joutuu omaksumaan rooleja, jotka ovat keskenään ristiriitaisia ja voivat tuoda diplomaatin työhön jännitteitä.

Erityisesti raportoinnin laadusta ja objektiivisuudesta kiinni pitäminen voi asettaa diplomaatin hankaliin tilanteisiin. Diplomaatin keskeinen tehtävä on seurata asemamaansa tilannetta, hankkia sitä koskevia tietoja ”kaikin laillisin keinoin” ja raportoida siitä omalle hallitukselleen. Hänen mahdollisuutensa onnistua tässä tehtävässä ovat heikot, mikäli hän joutuu jatkuvasti miettimään, miten hänen raportointinsa mahdollisesti julkisuuteen joutuessaan vaikuttaisi maiden välisten suhteiden kehitykseen. Tämä edellyttää ehdotonta luottamusta siihen, että raporttien luottamuksellisuutta ei loukata. Hyvä tuore esimerkki tästä ristipaineesta on Britannian Washingtonin-suurlähettilään Kim Darrochin ero heinäkuussa 2019 hänen presidentti Trumpia suorasukaisesti arvioineiden raporttien vuodettua julkisuuteen.<sup>26</sup> Kuvaavaa suurlähettilään raporttien vuotamiselle oli se, että julkisuudessa esitettiin tapahtumasta monenlaisia salaliittoteorioita. Osa näistä spekulatioista arvioi, että vuodon oli organisoinut Yhdysvaltain demokraattinen puolue nolatakseen presidentti Trumpin. Toiset taas uskoivat, että vuoto oli organisoitu Lontoossa pääministeri Boris Johnsonin nolaamiseksi.

Oman hallituksen edustaminen, siis sen ulkopoliittisten näkemysten ja tavoitteiden edistäminen asemamaassa, saattaa aiheuttaa jännitteitä diplomaatin ja paikallisten viranomaisten välille. Tyypillisesti tällainen tilanne syntyy, kun diplomaatti saa ohjeet käydä asemamaan ulkoministeriössä esittämässä odotuksia, toivomuksia ja kritiikkiäkin (eli ”demarsoimassa”, ranskan sanasta *démarche*) asemamaan hallituksen toiminnasta vaikkapa ihmisoikeusasioissa. Tällainen toiminta aiheuttaa usein tyytymättömyyttä asemamaan viranomaisissa. Samaan aikaan diplomaatin on kuitenkin edistettävä oman maansa kansalaisten ja yritysten etuja, mikä edellyttää hyviä suhteita maan viranomaisiin. Näiden ristiriitaisten roolien ja odotusten yhteensovittaminen on diplomaatin ammattitaidon ydintä.

Ei ole myöskään harvinaista, että oman maan ulkopoliittinen johto kohdistaa diplomaatin raportointiin ennakko-odotuksia ja -toivomuksia, joilla halutaan ohjata raportoinnin sisältöä ja sävyä. Tällöin voi olla kyse esimerkiksi uutisvälityksen synnyttämästä diplomaatin asemamaan tilannetta koskevasta vaikutelmasta. Hyvän raportoijan tehtävänä ei ole vahvistaa median valtavirran käsityksiä, vaan taustoittaa, tulkita ja selittää tilannetta tavalla, joka usein täydentää ja korjaa tiedotusvälineiden synnyttämää kuvaa. Tämä on laadukkaan raportoinnin keskeinen tavoite, on sitten kyse diplomaatista tai tiedustelijasta. Ulkopoliittinen johto voi kuitenkin suhtautua nuivasti tiukasti faktoihin nojaavaan raportointiin, jonka päätelmät ja tulkinnat ovat ristiriidassa sen omien oletusten ja pyrkimysten kanssa. Tämä taas voi aiheuttaa raportoijassa painetta

---

<sup>26</sup> Ks. esimerkiksi Castle (2019).

sopeuttaa raportointiaan ulkopoliittisen johdon tiedossa oleviin odotuksiin. Jos näin käy, raportoinnin laatu väistämättä heikkenee.

## Diplomaatti ja OSINT

Osaava diplomaatti – siinä missä tiedustelijakin – käyttää monipuolisia lähteitä varmistaakseen, että arviot ovat perusteltuja ja oikeansuuntaisia, siis mahdollisimman objektiivisia. Tämä pätee myös silloin, kun raportoiija etsii ns. heikkoja signaaleja epäselvissä tai vaikeasti ennustettavissa tilanteissa. Merkittävä osa diplomaatin lähteistä on aina julkisia. Erityinen taitolaji on esimerkiksi asemamaan johdon linjapuheet tai julkaistut linjaavat strategia-asiakirjat. Sama koskee autoritaaristen maiden usein tarkasti valtiollisessa ohjauksessa toimivan median seuraamista. Martti J. Kari kuvaa hyvin julkisten asiakirjojen asemaa luotettavina ensi käden lähteinä: hänen mukaansa niiden sisältämä tieto on ”riittävän lähellä todellista kuvaa”, jotta niistä saatavaa tietoa voidaan pitää tarkkana ja oikeansuuntaisena.<sup>27</sup> Tarvitaan tiedustelijan ammattitaitoa, jotta todellinen kuva saadaan kaivetuksi esiin julkiseen käyttöön tarkoitetuista, informaatiovaikuttamiseen tähtäävistä asiakirjoista.

Tällaisten sisältöjen huolellinen lukeminen, analysointi ja ”dekonstruointi” on niin diplomaatin kuin tiedustelijankin ammattitaidon ytimessä. Julkisia lähteitä täydentävät otollisesti hyvät verkostot ja kontaktit, jotka antavat korvaamatonta taustaa erilaisista kirjallisista ja medialähteistä saaduille tiedoille. Diplomaatin tiedonhankinta muistuttaakin monella tapaa avoimiin lähteisiin perustuvaa tiedustelua (*open source intelligence* eli OSINT). Kyse on asemamaan ja alueen tapahtumien tulkinnasta ja niiden kontekstin avaamisesta. Kielitaito ja kulttuurin tuntemus ovat olennainen osa diplomaatin ammattitaitoa tässä työssä. Raportoiija tekee itselleen karhunpalveluksen, jos hän yrittää kilpailla kansainvälisen uutisvälityksen kanssa. Silti hyvä raportoiija joutuu pelaamaan oman raportointinsa sisältöä jatkuvasti median tapahtumista synnyttämään kuvaan. Diplomaattisen raportoinnin yksi tehtävä onkin uutisvälityksen taustoittaminen, täydentäminen ja tarvittaessa sen synnyttämien väriä käsitysten oikominen.

Useimmiten diplomaatin raportti on yhdistelmä erilaisista julkisista ja ei-julkisista lähteistä saatua raportin aihetta ristivalaisevaa tietoa. Siitä syystä raportti on aina kokonaisuus, jonka pääsy julkisuuteen tai asemamaan viranomaisten käsiin tulee estää silloinkin, kun se ei sisällä mitään tiukasti ottaen salaista aineistoa. Raporttien turvallisuusluokittelussa on kyse paitsi sisällöstä myös usein raportin olemassaolosta sinänsä. Raporttien eriasteinen luottamuksellisuus liittyy myös tekniseen tietoturvallisuuteen, siis salaustekniikoihin ja viestien tekniseen välitykseen edustuston ja pääkaupungin välillä.

---

<sup>27</sup> Kari (2019), s. 42.

## Diplomaatti ja henkilötiedustelu

Yksi tiedustelun peruskategorioista on henkilötiedustelu eli inhimillisiä lähteitä hyödyntävä tiedustelu (*human intelligence*, HUMINT). Se tulee hyvin lähelle diplomaatin normaalia tapaa verkottua ja luoda asemamaansa eliittiin kontakteja, jotka ovat hyviä tiedon lähteitä ja tarjoavat kaikupohjaa arvioiden tekemiselle. Toisaalta tiedusteluorganisaatioiden toiminnan kuvauksissa todetaan, että henkilötiedustelu käyttää hyväkseen inhimillisiä lähteitä (*“any information that can be gathered from human sources”*), joiden joukossa oman maan diplomaattien raportointi on yksi ”inhimillinen lähde” muiden joukossa.<sup>28</sup>

Avoimessa henkilötiedustelussa diplomaatti ja tiedustelija toimivat pitkälti samoin menetelmin ja samansuuntaisin tavoittein. Sen sijaan diplomaatti ei periaatteessa lainkaan toimi ns. salatun henkilötiedustelun keinoin, jotka kuuluvat kiinteästi tiedustelijan arsenaaliin. Diplomaatti toimii aina avoimesti, ja hänen todellisen funktionsa tuleekin olla paitsi viranomaisten myös kaikkien kohtaamiensa asemamaan kansalaisten tiedossa. Diplomaatti ei koskaan värvää ihmisiä vaan verkottuu. Tämä voi olla tiedustelijaan nähden sekä vahvuus että heikkous. Tiedustelijan lähde ei useinkaan tiedä olevansa tekemisissä tiedustelijan kanssa, ja tiedustelija voi seurata lähdeään tavoilla, joita lähteen ei ole tarkoituskaan huomata. Lisäksi tiedustelijan lähteenä toimivan henkilön tiivis viljely voi johtaa suhteen laadulliseen muuttumiseen. Tiedustelija voi värvätä lähteensä pidempiaikaiseen ja syvempään suhteeseen, johon voi liittyä lähteen saamaa materiaalista tai muuta hyötyä. Värvättyjen lähteiden käyttö on kaikissa oloissa toimintaa, joka sopii huonosti Wienin yleissopimuksen määritelmään ”kaikkien laillisten keinojen” käyttämisestä.

Henkilötiedustelun alueella ulkoasiainhallintojen ja tiedusteluorganisaatioiden kulttuurierot tulevat selvästi näkyviin. Ero tiivistyy siinä, miten inhimillisiä lähteitä käytetään hyväksi: diplomaatti pyrkii ymmärtämään ja tulkitsemaan lähdeään, kun taas tiedustelijan tehtävänä on saada lähteestä toimeksiantonsa mukaista tietoa, joskus kyseenalaisiakaan keinoja kaihtamatta.

## Diplomaatti henkilötiedustelun kohteena

Kautta historian diplomaatit ja valtioiden ulkomailla olevat edustustot ovat olleet tärkeä tiedustelun ja vastatiedustelun kohde. Diplomaatteihin kohdistuva tiedustelu tapahtuu monin muodoin ja on tänäkin päivänä osa diplomaatin arkipäivää. Diplomaatti itse on aina myös henkilötiedustelun kohde, ei pelkästään sen harjoittaja.

Diplomaatille henkilösuhteiden luominen (verkottuminen) asemamaassa on keskeinen työväline. Toimintaympäristöstä riippuen verkostoon tarttuu aina myös sellaisia paikallisia kontakteja, joiden todellinen tehtävä (tiedustelu) ei paljastu helposti edes kokeneelle diplomaatille. Erityisesti autoritaarisesti hallituissa maissa diplomaattien ympärillä liikkuu huomattavan paljon asemamaan turvallisuusorganisaatioiden palveluksessa olevia, joiden oikea identiteetti ja todellinen tehtävä on peitetty. Näiden *mala fide* -kontaktien tunnistaminen kuuluu diplomaatin ammattitaitoon.

---

<sup>28</sup> Ks. esimerkiksi “INTelligence: Human Intelligence” (2010/2013) ja Fischbach (1997).

Diplomaatin keinot itseensä kohdistuvan tiedustelun havaitsemiseen ovat kuitenkin rajalliset, mikä antaa lisää pontta diplomaattien ja tiedustelijoiden riittävän yhteydenpidon vaatimukselle.

Diplomaattien pahantahtoisessa ja häiritsevässä (*intrusive*) seurannassa teknologian kehitys on antanut paljon lisää mahdollisuuksia niille valtioille, jotka tällaista seurantaan harjoittavat. Merkittävä uusi riskitekijä ovat kännykät ja muu mobiiliteknologia. Kuunteluun ja tietoliikenteen seurantaan ei tarvita enää mikrofoneja ja muuta analogista teknologiaa. Esimerkiksi etäisyyden päästä tapahtuva salakuuntelu on tullut tavanomaiseksi uusien tekniikoiden myötä. Autoritaarisissa maissa diplomaattien työtä pyritään myös fyysisesti häiritsemään ja rajoittamaan mm. liikkumisrajoituksin, ilmoitusvelvollisuuksin ja tapaamisrajoituksin.

### **Oikea-aikaisen tiedon merkitys**

Niin diplomaatin kuin tiedustelijankin raportoinnissa ajoitus on poikkeuksetta keskeinen näkökohta. Raportoinnin tehtävä on tukea valtionjohtoa ja muualla tapahtuvaa diplomaattista toimintaa ajankohtaisissa, meneillään olevissa tai ennakoitavissa tilanteissa. Oikea-aikaisuus on silloin raportin laadun olennainen tekijä. Tässä suhteessa diplomaatti ja tiedustelija tarvitsevat toisiaan, ja kummankin tehtävän hyvä hoitaminen edellyttää tiivistä vuorovaikutusta. Tämä ei ole käytännössä aina yksinkertaista. Raportoinnin oikea-aikaisuus on erityisen tärkeää silloin, kun se tukee käynnissä olevia neuvottelutilanteita, koskevat ne sitten esimerkiksi kahden- tai monenkeskisiä sopimusneuvotteluja, konfliktitilanteita tai esimerkiksi normaalia monenkeskistä diplomatiata. Neuvottelijan roolissa oleva diplomaatti tai muu asiantuntija tarvitsee sekä diplomaattista raportointia että ajantasaista tiedustelutietoa. Laadukas ja oikea-aikainen tiedustelutieto vahvistaa diplomaatin asemaa neuvottelutilanteissa.

Hyvä esimerkki tästä oli Suomen kunnianhimoinen Etyk-hanke 1970-luvulla. Koko Suomen ulkomaanedustuksen verkko valjastettiin mukaan, ja edustustot raportoivatkin ahkerasti osanottajavaltioiden pääkaupungeista hankkimiaan tietoja. Yksityiskohmainen ja oikea-aikainen raportointi vahvisti Suomen neuvottelijoiden asemaa erityisesti Geneven II vaiheen neuvottelujen kriittisissä käännteissä 1974–1975.<sup>29</sup> Vastaavia tilanteita on Suomen ulkopoliittikan historiassa paljon.

Toisenlainen ja hyvin erilainen tapaus tiedustelutiedon käytöstä neuvotteluissa olivat YK:n turvallisuusneuvostossa ennen Irakin sotaa 2002–2003 käydyt neuvottelut. Yleensä neuvottelijat ovat erittäin pidättyväisiä tiedustelutiedon avoimessa käytössä, koska kaikki tiedustelutieto voi paljastaa tiedon puutteita ja ennen kaikkea tiedon hankkimiseen käytettyä tekniikkaa. Turvallisuusneuvoston julkisessa kokouksessa helmikuussa 2003 Yhdysvaltain ulkoministeri Colin Powell kuitenkin esitteli tiedustelun avulla saatua aineistoa osoittaakseen Irakilla olleen hallussaan joukkotuhoaseita. Tämä tieto on myöhemmin osoitettu ainakin osittain puutteelliseksi, liioitelluksi tai harhaanjohtavaksi.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Iloniemi (2019) ja kirjoittajan havainnot UM:n arkistoaineistosta, joka koskee Etykin Geneven-vaiheen neuvotteluja 1974–1975.

<sup>30</sup> Silloinen ulkoministeri Colin Powell piti YK:n turvallisuusneuvostossa 5.2.2003 puheen, jossa hän esitteli ehdottoman luotettavaksi luonnehtimaansa tiedustelutietoa Irakin hallussa olleista joukkotuhoaseista. Powellin



## Asevalvontaneuvottelut ja tiedustelutieto

Erityisen otollinen esimerkki diplomaattien ja tiedustelijoiden vuorovaikutuksesta ovat asevalvontasopimuksia koskevat neuvottelut ja niiden toimeenpano. Sopimusneuvottelujen historia on pitkä, ja niistä on kirjoitettu paljon niin syvällistä tutkimusta kuin neuvottelijoiden elämäkertateoksiakin. Niistä käy kiistatta ilmi, että asevalvontaneuvottelut eivät voisi tuottaa tuloksia ilman diplomaattien ja tiedustelijoiden tiivistä ja tavoitteellista vuorovaikutusta ja yhteistyötä.

Asevalvontaneuvottelujen kultakausi sijoittui 1970–1990-luvuille, ja niistä tärkeimmissä olivat aina mukana kaksi keskeistä suurvaltaa, Yhdysvallat ja Neuvostoliitto/Venäjä. Tärkeimmät sopimukset ovat koskeneet ydinasejärjestelmiä. Yleensä varsinkin suurvallat ovat omista syistään pidättyväisiä tiedustelutiedon käyttämisessä kahden- tai monenvälisissä neuvotteluissa. Tärkeimpiä tekijöitä ovat paitsi tiedustelutiedon sisällön varjelu (”ette tiedä mitä tiedämme”) myös tiedon hankkimisen keinojen varjelu (”ette tiedä miten olemme tietomme hankkineet, ettekä sen takia tiedä mitä tiedämme tai voimme tietää”). Asevalvontasopimusten yhteydessä on kuitenkin kehitetty lähestymistapa, jolla tiedustelutiedon käyttäminen on voitu ratkaista toimivalla tavalla. Puhutaan ”kansallisista teknisistä keinoista” (*national technical means*, NTM). Gleason ja Riesbeck luettelevat syitä NTM:ien tarkemman määrittelyn välttämiseen:

- sensitiivisen tiedon lähteiden suojelu
- tiedonkeruun menetelmien suojelu
- maksimaalisen joustavuuden varmistaminen keinojen käytössä
- käytössä olevia kyvykkyyksiä koskevan epävarmuuden synnyttäminen sopimusrikkomusten estämiseksi
- joustavuus uusien teknisten ratkaisujen käytössä<sup>31</sup>

Vuoden 1972 ballistisia ohjuksia koskeneesta ABM-sopimuksesta lähtien Yhdysvallat ja Neuvostoliitto kirjasiivat kansallisten keinojen käytön keskeisiin asevalvontasopimuksiinsa. Sopimusteksteissä todettiin *mutatis mutandis*, että sopimusten toimeenpanon verifiointin varmistamiseksi sopimuspuolet (a) käyttävät omia kansallisia keinojaan kansainvälisen oikeuden mukaisesti, (b) eivät häiritse toisen sopimuspuolen kansallisten keinojen käyttöä, eivätkä (c) käytä kohteiden suojausta tavoilla, jotka estävät toisen sopimuspuolen kansallisten keinojen käytön sopimuksen verifiointiin.<sup>32</sup>

Kansallisia teknisiä keinoja ovat mm. lentokoneista, lennokeista ja satelliiteista otetut kuvat (kuviin perustuva tiedustelu eli IMINT), sähköiset ja digitaaliset signaalit (radio-tiedustelu, SIGINT), vedenalaiset äänet, radioaktiivinen säteily, ilman muu monitorointi (erityisesti kemialliset aineet) ja maaperän värähtelyjen seuranta (seismiikka). Suurvaltojen asevalvontasopimusten valvonnassa erityisesti satelliittikuvauksella on ollut suuri merkitys. Pienempienkin valtioiden teknisillä kyvyillä voi olla merkitystä asevalvontasopimusten noudattamisen verifiointissa. Suomella on kansainvälisesti

---

tietoja alettiin kyseenalaistaa jo kevään 2003 aikana, kuten esimerkiksi Goldenberg and Norton-Taylor (2003) kirjoittivat. Myös Powell itse on myöntänyt Irakia koskeneiden väitteiden olleen tiedustelun paha epäonnistuminen. Ks. Breslow (2016) ja Schwarz (2018) ja Pinkus (2014).

<sup>31</sup> Ks. Gleason and Riesbeck (2020).

<sup>32</sup> Gleason and Riesbeck (2020). Ks. myös Andrew (2018) s. 684.

tunnustettua ja paljon käytettyä kapasiteettia mm. kemiallisten aseiden käytön (Verifin), ydinkokeiden (Seismologian laitos) ja radioaktiivisen säteilyn (Säteilyturvakeskus) seurannassa ja verifiointissa.

NTM:ien käyttö kulkee läpi asevalvontaneuvottelujen prosessin. Sopimusneuvottelujen alussa pyritään luomaan yhteinen näkemys lähtökohtatilanteesta (*baseline data*). Tältä pohjalta voidaan sopia asejärjestelmien vähennyksistä ja niiden käytön rajoituksista, joita valvotaan usein sovituin yhteisen monitoroinnin keinoin. Kansalliset tekniset keinot on sopimuksissa yhteisesti sovittuja valvonta- ja verifiointimenettelyjä täydentävä eräänlainen ”ulkoinen uhka”, jonka käyttö osaltaan varmistaa sopimusten noudattamisen. Monitoroinnin ja verifiointin yhteydessä on ajoittain puhuttu myös tiedon jakamisesta sopimuspuolten kesken, mikä edellyttää korkeaa luottamuksen tasoa. Mielenkiintoinen erityistapaus ovat ns. *open skies* -järjestelyt, joissa NTM-tiedon hankinta tapahtuu avoimesti ja sovituin muodoin (ylilennot). Asiasta sovittiin Naton ja silloisen Varsovan liiton välillä 1992 Helsingissä allekirjoitetulla sopimuksella (*Open Skies Treaty*), jonka hallinnointi on siirretty Etyjin tehtäväksi.<sup>33</sup> Ajan merkkeihin kuuluu, että sopimuksen tulevaisuus on epävarma Yhdysvaltain uhattua erota siitä.

### **Kohti suomalaista tiedusteluyhteisöä**

Tämän artikkelin keskeiset havainnot diplomatiasta ja sen suhteesta tiedusteluun heijastavat Suomen lähihistorian luomaa tilannetta. Suomalainen tiedustelukulttuuri on vielä nuorta ja kehittymätöntä, Suomen turvallisuuspoliittisen eliitin tietämys puutteellista ja sen suhtautuminen tiedusteluun usein asenteellista. Tiedustelulakien toimeenpanon edetessä tilanne alkaa väistämättä vähitellen muuttua ja normalisoitua. Tiedustelutiedon ammattimaiset tuottajat ja sen tuotoksia hyödyntävät asiantuntijat, viranomaisorganisaatiot ja päätöksentekijät alkavat kehittää hallinnollisia rutiineitaan ja keskinäistä yhteistyötään. Samalla tiedustelutietoa tuottavat asiantuntijat – diplomaatit, siviilitiedustelijat ja sotilastiedustelijat – tiivistävät yhteistyötään ja koordinaatiotaan entisestään ja alkavat sitä kautta löytää toiminnassaan monenlaisia synergioita. Tiedustelun rooli ja tehtävät kansallisen ja sisäisen turvallisuuden vahvistamisessa kirkastuvat.

Tiedustelua ammatikseen tekevien asiantuntijoiden ja viranomaisten yhteisö on Suomessa vasta hahmottumassa. Suomen tiedustelutarpeita ja -resursseja ei tietenkään voi, eikä ole tarpeenkaan, verrata suurvaltojen tiedusteluun. Silti muiden länsimaiden tapaan hoitaa tiedustelua on syytä perehtyä siinä tarkoituksessa, miten Suomi mahdollisesti voisi hyötyä muiden kokemuksista.

Yhdysvaltojen kaikkiaan 16 tiedusteluviranomaista kuuluu tiedusteluyhteisöön (*intelligence community*, IC), jonka tunnetuimpia osia ovat keskustiedustelupalvelu (CIA), liittovaltion tutkintaviranomainen (FBI) ja kansallinen turvallisuusvirasto (NSA), ja johon kuuluu myös ulkoministeriön tiedustelu- ja tutkimusyksikkö (INR). Yhteisön toimintaa johtaa ja koordinoi kansallinen tiedustelujohtaja (*Director of National Intelligence*, DNI), jonka yhteydessä toimii kansallinen tiedusteluneuvosto. Koordinaation ja yh-

---

<sup>33</sup> Ks. OSCE (2020).

teensovittamisen tarve on koettu voimakkaana 2000-luvulla 11. syyskuuta 2001 tapahtuneiden terroristihyökkäysten ja sen jälkeisten terrorismia vastaan suunnattujen sotilaallisten operaatioiden, erityisesti Irakin sodan kokemusten valossa.<sup>34</sup> Myös Britannian tiedustelupalveluiden toimintaa koordinoidaan useiden yhteiselinten voimin. Tiedustelupalveluiden johtajilla on oma yhteiskomiteansa (*Joint Intelligence Committee*), ja pääministerin kansliassa toimii keskustiedustelukoneisto (*Central Intelligence Machinery*).<sup>35</sup>

Suomen vaatimattomat tiedusteluresurssit on sijoitettu pääosin neljän ministeriön hallinnonalalle: ulkoministeriöön (ulkomaanedustustot), puolustusministeriöön (sotilastiedustelu), sisäministeriöön (Supo ja poliisi, erityisesti KRP, sekä rajavartiolaitos) ja valtiovarainministeriöön (Tulli). On helppo olettaa, että suomalaisen viranomaisyhteistyön hyvät perinteet toimivat myös uuden tiedustelulainsäädännön toimeenpanossa. Hyvä yhteistyö varmistaa, että tieto erilaista tiedustelutoimintaa harjoittavien viranomaisten välillä kulkee, yhteydet ovat mutkattomat ja koordinaatio toimii.

Silti Suomen oraalla olevan tiedustelukulttuurin kehittämiseksi olisi kiistattoman hyödyllistä luoda uudentyyppisiä järjestelmällisen yhteistyön muotoja. Tarvitaan tavoitteellista ja suunnitelmallista kehitystyötä, jotta hyvät käytännöt ja viranomaisyhteistyön muodot kehittyvät ja vahvistuvat. Kehitystyön tavoitteena tulisi olla päätöksentekijöille tuotettavan tiedustelutiedon analyyttisen tason ja laadun kehittäminen sekä sen käytettävyyden parantaminen. Uudessa ja muuttuvassa tilanteessa olisi hyödyllistä muodostaa suomalainen tiedusteluyhteisö, jonka toimintaa ohjattaisiin säädöksin ja ohjein. Yhteisön ohjausfunktio voisi sijoittua joko sotilas- (pääesikunta) tai siviilitiedustelua (Supo) harjoittavan viranomaisen tai vaihtoehtoisesti valtioneuvoston kanslian yhteyteen, tai brittimallin mukaisen kaksitasoisen koordinaation tapauksessa molempiin. Tiedusteluyhteisön luominen selkeiden säädösten pohjalle loisi yhteistyövelvoitteen, mutta se myös lisäisi mahdollisuuksia synergiaetujen hakemiseen. Vaikka tiedustelua harjoittavien viranomaisten yhteistyön sisällön onkin oltava salassa pidettävää, sen julkisin säädöksin määritellyt muodot tukisivat osaltaan myös tiedustelun parlamentaarisen ja muun julkisen valvonnan edellytyksiä. Tiedusteluyhteisö voisi omalla toiminnallaan varmistaa, että tiedustelun legitimiisyys Suomen turvallisuuden varmistamisen keskeisenä osana vahvistuisi myös kansalaisten silmissä.

---

<sup>34</sup> George and Bruce (2014), s. 358.

<sup>35</sup> Lerner (2005).

## Lähdeluettelo

Alafuzoff, Georgij (2018) Sotilastiedustelun rooli rauhan ylläpidossa 21. vuosisadalla (Роль военной разведки в сохранении мира в XXI веке), esitelmä Ogarkov-luentot-konferenssissa, Centre for Analysis of Strategies and Technologies, Moskova, 30.10.2018. <https://m.youtube.com/watch?v=6JzM1VqvHvA>

Andrew, Christopher (2018) *The Secret World: A History of Intelligence*, London: Penguin Books.

Andrew, Christopher & Gordievsky, Oleg (1990) *KGB: The Inside Story of its Foreign Operations from Lenin to Gorbachev*, London: Hodder & Stoughton.

Breslow, Jason M. (2016) "Colin Powell: U.N. Speech 'Was a Great Intelligence Failure'", *PBS/Frontline*, 17.5.2016. <https://www.pbs.org/wgbh/frontline/article/colin-powell-u-n-speech-was-a-great-intelligence-failure/>

Bruce, James B. & George, Roger Z. (2014) Intelligence Analysis: What Is It – and What does it take?, teoksessa *Analyzing Intelligence: National Security Practitioners' Perspectives* (2<sup>nd</sup> ed.) (toim. Roger Z. George & James B. Bruce), Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Castle, Stephen (2019) "Kim Darroch, U.K. Ambassador, Resigns After Leak of Trump Memos", *The New York Times*, 10.7.2019. <https://www.nytimes.com/2019/07/10/world/europe/kim-darroch-resigns.html>

Coward, Ashley & Bjola, Corneliu (2016) Cyber-Intelligence and Diplomacy: The Secret Link, teoksessa *Diplomacy: Concepts, Contexts and Cases* (toim. Corneliu Bjola & Stuart Murray), New York: Routledge. [https://www.researchgate.net/publication/303718963\\_Cyber-Intelligence\\_and\\_Diplomacy\\_The\\_Secret\\_Link](https://www.researchgate.net/publication/303718963_Cyber-Intelligence_and_Diplomacy_The_Secret_Link)

EU:n neuvoston päätös (2013) EU:n neuvoston päätös 2013/488/EU EU:n turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamista koskevasta turvallisuussäännöistä, annettu 23 päivänä syyskuuta 2013. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d43001e3-356d-11e3-806a-01aa75ed71a1/language-fi>

Fingar, Thomas (2005) "State INR and Its Role in the Intelligence Community", MIT Security Studies Seminar, 6.4.2005. [http://web.mit.edu/SSP/seminars/wed\\_archives05spring/fingar.htm](http://web.mit.edu/SSP/seminars/wed_archives05spring/fingar.htm)

Fingar, Thomas (2014) Building a Community of Analysts, teoksessa *Analyzing Intelligence: National Security Practitioners' Perspectives* (toim. Roger Z. George & James B. Bruce), Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Fischbach, Jono (1997) "With a Little Bit of Heart and Soul: Analyzing the Role of HUMINT in the Post Cold War Era", *Federation of American Scientists*, 6.1.1997. <https://fas.org/irp/eprint/snyder/humint.htm>.

George, Roger Z. & Bruce, James B. (toim.) (2014) *Analyzing Intelligence: National Security Practitioners' Perspectives*, Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Gleason, Michael P. & Riesbeck, Luc H. (2020) "Noninterference with National Technical Means: The Status Quo Will Not Survive", Center for Space Policy and Strategy (The Aerospace Corporation), January 2020. [https://aero-space.org/sites/default/files/2020-01/Gleason\\_NTM\\_20200114.pdf](https://aero-space.org/sites/default/files/2020-01/Gleason_NTM_20200114.pdf)

Goldenberg, Suzanne, and Norton-Taylor, Richard (2003) "Powell's doubts over CIA intelligence on Iraq prompted him to set up secret review", *The Guardian*, 2.6.2003.  
<https://www.theguardian.com/world/2003/jun/02/usa.iraq>

Gordievsky, Oleg & Rogatchi, Inna (1997) *Sokea peili: Ihmisiä vallan ja vakoilun puristuksessa*, Porvoo–Helsinki: WSOY.

Hughes, C. Philip & Olesen, Peter C. (2016) "Diplomacy & Intelligence: Strange Bedfellows", *The Intelligencer – Journal of U.S. Intelligence Studies*, Vol. 22, No. 1.

Iloniemi, Jaakko (2019), haastattelu, 24.10.2019.

"INTelligence: Human Intelligence" (2013), CIA:n artikkeli 21.10.2010/päivitetty 30.4.2013. <https://www.cia.gov/news-information/featured-story-archive/2010-featured-story-archive/intelligence-human-intelligence.html>

Kari, Martti J. (2019) *Russian Strategic Culture in Cyberspace Theory of Strategic Culture – a Tool to Explain Russia's Cyber Threat Perception and Response to Cyber Threats*, Jyväskylä: University of Jyväskylä, Faculty of Information Technology (JYU Dissertations 122).

Kissinger, Henry (1994) *Diplomacy*, New York: Simon & Schuster.

Kortunov, Andrey (2019) "Russia is winning, but here's the catch – Five explanations for the Kremlin's recent foreign-policy dominance (and why it's not such a rosy picture after all)", *Meduza.io*, 1.11.2019. <https://meduza.io/en/feature/2019/11/01/russia-is-winning-but-here-s-the-catch>

Krutikov, Jevgeni (2017) "Venäjän laiton tiedustelu on lännen kateuden kohde" ("Российская нелегальная разведка остается предметом зависти Запада"), *Vzglyad – Delovaja gazeta*, 29.7.2017. <https://vz.ru/politics/2017/6/29/876627.html>

Lauantaiseura (1981) *Tamminiemen pesänjakajat: Kekkonen lähtee – kuka tulee?* Tampere: Kustannusvaihe ky.

Lerner, K. Lee (2005) *The British Intelligence Community: Secret Intelligence Service (MI6), Security Service (MI5), Government Communications Headquarters (GCHQ) and other entities*, teoksessa *Encyclopedia of Espionage, Intelligence and Security* (toim. K. Lee Lerner & Brenda Wilmoth Lerner), London: Thomson/Gale. <https://scholar.harvard.edu/kleelerner/publications/british-intelligence-community-secret-intelligence-service-mi6-security>

Marks, John (1974) "How to Spot a Spook", *Washington Monthly* (November 1974). Julkaistu teoksessa *Dirty Work: The CIA in Western Europe* (toim. Philip Agee & Louis Wolf), New York: Dorset Press, 1978. Ks. myös <http://cryptome.org/dirty-work/spot-spook.htm>.

Morgenthau, Hans J. (1978), *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (Fifth edition, revised), New York: Alfred A. Knopf.

*Operations Security: Intelligence Threat Handbook* (1996), luku "Intelligence collection activities and disciplines", April–May 1996, ladattu 6.3.2020 FAS:n (Federation of American Scientists) sivulta (<https://fas.org/irp/nsa/ioss/threat96/part02.htm>).

OSCE (2020) "Open Skies Consultative Commission", <https://www.osce.org/oscc>.

Pinkus, Jonathan (2014) "Intelligence and Public Diplomacy: The Changing Tide", *Journal of Strategic Security*, Vol. 7, No. 1.

Raje, Swaani (2019) "Diplomacy and Intelligence: Friends or Foes? A Comment on the Intelligence–Diplomacy Rivalry", *Strife Journal*, Issue 10. [https://www.researchgate.net/publication/334545467\\_Diplomacy\\_and\\_Intelligence\\_Friends\\_or\\_Foes\\_A\\_Comment\\_on\\_the\\_Intelligence-Diplomacy\\_Rivalry](https://www.researchgate.net/publication/334545467_Diplomacy_and_Intelligence_Friends_or_Foes_A_Comment_on_the_Intelligence-Diplomacy_Rivalry)

RIA Novosti (2018) "Putin sanoi saaneensa laittoman tiedustelun koulutusta" ("Путин рассказал, что проходил подготовку по линии нелегальной разведки"), *RIA Novosti*, 15.3.2018. <https://ria.ru/20180315/1516422910.html>

Schwarz, Jon (2018) "Lie After Lie: What Colin Powell Knew About Iraq 15 Years Ago and What He Told the U.N.", *The Intercept*, 6.2.2018. <https://theintercept.com/2018/02/06/lie-after-lie-what-colin-powell-knew-about-iraq-fifteen-years-ago-and-what-he-told-the-un/>

Stempel, John D. (2010) "Diplomacy and Intelligence", Oxford Research Encyclopedia, International Studies. <https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-151>

Supo (2019) Kansallisen turvallisuuden katsaus, 5.12.2019. [https://www.supo.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/intermin/embeds/supowwwstructure/78653\\_20191205\\_Supo\\_kansallinen\\_turvallisuus\\_web.pdf?f546eb9c6979d788](https://www.supo.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/supowwwstructure/78653_20191205_Supo_kansallinen_turvallisuus_web.pdf?f546eb9c6979d788)

Valtioneuvoston asetus (2010) Valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa 1.7.2010/681. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20100681>

Westerlund, Lars (2011) Neuvostosotavankien suomalaiset naisystävät ja heidän lapsensa 1942–1945, teoksessa *Saksalaisten ja neuvostosotilaiden lapset Suomessa, Norjassa, Tanskassa, Itävallassa, Puolassa ja Itä-Karjalassa – Ulkomaalasten sotilaiden lapset Suomessa 1940–1948 Osa II*, (toim. Lars Westerlund), Helsinki: Kansallisarkisto.

Wienin yleissopimus (1961) Asetus 4/1970 diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen ja siihen liittyvien valinnaisten pöytäkirjojen voimaansaattamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1970/19700004>

## HENKILÖTIEDUSTELU: DIPLOMATIAN ARJESTA SOTAVANKIEN KUULUSTELUKOPPEIHIN

Olli-Matti Mikkola

Tiedustelun historiassa henkilötiedustelijat, kuten Mata Hari<sup>1</sup>, Kim Philby<sup>2</sup>, Kerttu Nuorteva<sup>3</sup>, Rosenbergit<sup>4</sup> tai Hans Scharff<sup>5</sup>, ovat saavuttaneet kuuluisuutensa salamyhkäisyydellään ja jännittävillä elämäntarinoillaan. Viihdeteollisuus haluaa kertoa myyviä sankaritarinoita henkilöistä, joiden elämä kietoutuu tavalla tai toisella tiedustelumailmaan<sup>6</sup>. Yhtäältä tarinat rakentavat kuvaa viranomaiskentän moniosaajista, jotka lähes yksin ratkaisevat eteen tulevat tiedustelukysymykset. Toisaalta tosielämässä paljastuneet ja tehtävässään epäonnistuneet henkilötiedustelijat rakentavat mielikuvaa tiedustelijoista varjojen mailla pitkään toimineina maanpettureina tai superhuijareina. Koska henkilötiedustelijoista muitakaan roolimalleja ei yleisesti ole tarjolla, mielikuva henkilötiedustelun ammattilaisista on todennäköisesti puutteellinen ja paikoin väärä. Käsitteelliset epäselvyydet tiedustelusta, laittomasta tiedustelusta, vakoilusta, peitetoiminnasta ja niin edelleen hämmentävät yleisön tietoisuutta tästä perin tavanomaisesta tiedustelukentän toiminnasta.<sup>7</sup>

Henkilötiedustelu lienee tiedustelulajeista vanhin. Ihmiseltä kysyminen tai asioista selvää ottaminen on luonnollinen osa ihmisten välistä vuorovaikutusta. Itsessään pelkkä keskustelu ei ole henkilötiedustelua, mutta siihen lisättäessä järjestelmällinen tiedonhankinta tai piilotettu tiedonintressi voidaan jo puhua henkilötiedustelusta. Sen perustavimpana määritelmänä voidaan pitää asetelmaa, jossa tiedonhankkijana on ihminen ja tiedonhankinnan kohteena on ihminen. Tämä ehto täyttyy tiedustelulajeista vain henkilötiedustelussa.<sup>8</sup> Toisaalta teknologian kehittyessä tämä määritelmä on hämärtynyt, sillä tiedonhankintatilanne ei välttämättä enää ole läsnäoloa vaativa vuorovaikutustilanne, vaan se voi tapahtua myös digitaalisessa maailmassa.<sup>9</sup>

Tämä artikkeli avaa erilaisia hahmotelmia *henkilötiedustelun* (*Human Intelligence, HUMINT*) ymmärtämiseksi. Se käsittelee henkilötiedustelua osana tiedustelujärjestelmää, sen eri osa-alueita ja menetelmiä, prosessia sekä suhdetta diplomaattiaan.<sup>10</sup> Henkilötiedustelua koskevaa kansainvälistä akateemista kirjallisuutta on kasvavissa määrin olemassa. Henkilötiedustelusta kattavan teoreettisen koonnoksen on laatinut Robert Clark (2014), jonka artikkelia *Human Intelligence* teoksessa *Intelligence Collection*<sup>11</sup> tämä

<sup>1</sup> Shipman (2009).

<sup>2</sup> Macintyre (2014).

<sup>3</sup> Tuomioja (2006), s. 283–296. Ks. myös Jörn Donnerin elokuva Kuulustelu.

<sup>4</sup> Roberts (2014).

<sup>5</sup> Toliver (1997).

<sup>6</sup> Ks. McCrisken & Moran (2018) James Bondin merkityksestä tiedustelulle.

<sup>7</sup> Scott (2013), s. 96; Althoff (2015), s. 45–46.

<sup>8</sup> Althoff (2015), 45.

<sup>9</sup> Stottlemyre (2015).

<sup>10</sup> Vrt. Hannu Himasen artikkeli tässä teoksessa.

<sup>11</sup> Clark (2014). *Human Intelligence. Intelligence Collection*. s. 45–87.



artikkeli hyödyntää eniten. Vastaavia yleistajuisia esityksiä aiheesta ovat esittäneet muun muassa Jim Schnell (2013a ja 2013b)<sup>12</sup>, Len Scott (2013)<sup>13</sup> ja Michael Althoff (2015)<sup>14</sup>. Vastatiedustelun näkökulmasta aiheesta on kirjoittanut muun muassa Hans Prunckun (2012)<sup>15</sup>. Myös Mark Lowenthal (2015)<sup>16</sup> käsittelee tiedustelun kokonaisuuden lisäksi niin ikään hedelmällisesti vastatiedustelua ja peitetoimintaa. Eri valtioiden tiedustelukulttuureja käsittelevässä Bob de Graaffin ja James Nycen (2016) toimittamassa teoksessa<sup>17</sup> sivutaan monin paikoin myös henkilötiedustelua. Taktisen tason henkilötiedustelun toteutukseen sotilaallisessa viitekehyksessä ohjaa kattavasti Yhdysvaltojen maavoimien opas (2006)<sup>18</sup>. Lisäksi artikkelissa on hyödynnetty suomalaisten viranomaisten julkaisuja.

Yllämainitutkaan teokset eivät edusta kattavasti henkilötiedustelun tieteellistä tutkimusta. Tiedustelun akateemisten esitysten laatijoita yhdistää usein henkilökohtainen työkokemus tiedustelun toimialalta, mikä antaa mahdollisuuden pukea heidän kokemuksensa tieteellisen kirjoittamisen malliin, mutta edelleen vähemmistössä ovat aineistopohjaiset henkilötiedustelua koskevat tutkimukset. *Intelligence Studies* -kentän akateemisten pyrkimysten yleistyessä myös henkilötiedustelua tutkitaan entistä monipuolisemmin – tästä esimerkkinä käy tutkimushanke erilaisten keskustelutekniikoiden tehokkuudesta tiedonhankinnassa<sup>19</sup>. Ilahduttavasti myös Maanpuolustuskorkeakoulun opinnäytteiden joukossa on ollut viime vuosina kasvavassa määrin henkilötiedustelua koskevia esityksiä. Tämän lisäksi on viljalti saatavilla henkilötiedustelijoiden elämäkerrallisia teoksia, mutta niihin on suhtauduttava enemmän viihdeteollisuutena kuin tieteellisenä lähdekirjallisuutena. Aihepiiriä käsittelevä akateeminen kirjallisuus edustaa pääosin angloamerikkalaista maailmaa, mikä synnyttää puutteen aiheen yleismaailmallisesta käsittelystä ja vaarantaa vinoutumien syntymiselle. Venäjänkielistä lähdemateriaalia on toki saatavilla, mutta useinkaan niitä ei voida pitää akateemisesti aukottomina esityksinä<sup>20</sup>.

## Henkilötiedustelun osa-alueet

Henkilötiedustelun todellisuus vaihtelee valtioiden perinteistä, kulttuurista ja lainsäädännöstä riippuen – yhtä ainoaa henkilötiedustelun arkitodellisuutta ei näin muodoin ole. Henkilötiedustelun suurvalloiksi voidaan lukea maailman johtavat valtiot, mutta myös monella pienemmällä valtiolla on siihen pitkiä perinteitä.<sup>21</sup> Sen asema tiedonhankintakeinona vaihtelee eri valtioiden tiedustelukulttuureista riippuen<sup>22</sup> ja myös

---

<sup>12</sup> Schnell (2013a). Culture and Communication Within HUMINT and Military Intelligence ja (2013b) Interpersonal Communication Skills Within HUMINT: Human Intelligence.

<sup>13</sup> Scott (2013). Human Intelligence. *The Routledge Companion to Intelligence Studies*. (s. 96–104).

<sup>14</sup> Althoff (2015). Human Intelligence (s. 45-80). *The Five Disciplines of Intelligence Collection*.

<sup>15</sup> Prunckun (2012). Counterintelligence theory and practice.

<sup>16</sup> Lowenthal (2015). Intelligence: from secrets to policy.

<sup>17</sup> Graaff & Nyce (2016). *The Handbook of European intelligence cultures*.

<sup>18</sup> FM 2-22.3 (2006) Human Intelligence Collector Operations.

<sup>19</sup> Granhag, Kleinman & Oleszkiewicz (2016). The Scharff Technique: On How to Effectively Elicit Intelligence from Human Sources.

<sup>20</sup> Tämän artikkelin taustatyössä laatija kurioositeetinomaisesti perehtyi teokseen Devyatov (2016). *Put pravdy – Razvedka. Teoriya i praktika "mjahkoj sily"*.

<sup>21</sup> Graaff, Nyce (2016).

<sup>22</sup> Althoff (2015), s. 45.

päätöksentekijät saattavat luottaa muita enemmän tiettyyn tiedustelulajiin<sup>23</sup>. Todennäköisesti kaikki valtiot ovat tehneet tiedonhankintaa henkilötiedustelun keinoin, sillä henkilötiedustelun määritelmä on laava ja monitulkintainen. Suomen tiedustelulainsäädäntöä edeltänyt mietintö määritteli henkilötiedustelun henkilökohtaiseen kanssakäymiseen taikka henkilön tai muun kohteen henkilökohtaiseen havainnointiin perustuvaksi tiedusteluksi. Samassa mietinnössä todettiin henkilötiedustelua voitavan harjoittaa myös tietoverkon välityksellä.<sup>24</sup>

Henkilötiedustelu on osa-alueiltaan monenkirjavaa. Tämän artikkelin otsikon mukaisesti henkilötiedustelua harjoitetaan niin diplomatian arjessa kuin sotavankien kuulusteluissa<sup>25</sup>. Klassiseksi henkilötiedusteluksi voitaisiin kutsua salassa toimivia tai peite-toimintaan verhottuja henkilöitä, jotka toimivat vieraassa maassa. Kuitenkin laueasti määriteltynä, henkilötiedustelua voi harjoittaa lähes kuka tahansa. Tämä asettaa haasteen henkilötiedustelun johtamiselle, koska saman intressin omaavia toimijoita voi olla useita. Suuren valtionhallinnon sisälle saattaa syntyä samoja toimintoja toteuttavia sijoja ja keskeiseksi kysymykseksi kokonaisuuden johtamisen kannalta saattaakin nousta, miten henkilötiedustelu järjestetään toimimaan tehokkaasti ilman virastojen välisiä päällekkäisyyksiä ja kilpailuasetelmia.<sup>26</sup> Henkilötiedustelun johtamisen kannalta haasteena on myös toiminnalle ominainen salaamisvaatimus, jota käsitellään artikkelissa jäljempänä. Suomen puolustusministeriön ehdotuksessa laiksi sotilastiedustelusta henkilötiedustelu jaettiin kolmeen eri osa-alueeseen: 1) *lähdeoperaatiot* 2) *yleinen henkilötiedustelu* 3) *tukioperaatiot*. Lähdeoperaatioissa tiedonhankkijana voi toimia vain henkilötiedustelukoulutuksen saanut tehtävään käsketty henkilö. Yleistä henkilötiedustelua tekevät henkilöt, jotka ovat saaneet suppeamman henkilötiedustelukoulutuksen. Yleiseen henkilötiedusteluun kuuluvat tapaamiset perustuvat usein henkilöiden virka-asemaan, ja tiedonhankinta tehdään avoimesti. Henkilötiedustelun tukioperaatioilla hankitaan tietoja henkilöistä ja kohteista.<sup>27</sup>

Tiedonhankintakeinona henkilötiedustelua käyttävät kaikki organisaatiot, jotka kokevat siitä olevan hyötyä toiminnalleen. Henkilötiedustelu on olennainen osa monien siviilitiedustelu-, sotilastiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden tiedonhankintajärjestelmää. Näissä toiminnoissa henkilötiedustelua voidaan harjoittaa sekä tiedustelun että laitonta tiedustelua paljastavan ja estävän vastatiedustelun näkökulmasta. Myös poliisin eri toiminnot hankkivat tietoa rikostiedustelussa tai rikosten selvittämisessä henkilötiedustelun keinoin. Niin rikoksesta epäillyn kuin sotavangin kuulustelu voidaan määritellä henkilötiedusteluksi, sillä ehto tiedonhankkijan ja tiedonhankinnan kohteesta täyttyy. Myös tullin ja rajavartiolaitoksen toiminnassa henkilötiedustelulla riittää selvitettävää. Henkilötiedustelu ei ole pelkästään valtiollista toimintaa – sen on todettu levinneen myös liike-elämään<sup>28</sup>. Yritykset saattavat pyrkiä selvittämään kilpailijoidensa

---

<sup>23</sup> Gentry (2018).

<sup>24</sup> Puolustusministeriö (2015), s. 16.

<sup>25</sup> Sotavankien kuulustelu on säännelty Geneven sopimuksessa sotavankien kohtelusta (1949). Sopimuksen mukaan sotavankeihin ei saa kohdistaa minkäänlaista ruumiillista tai henkistä kidutusta tai mitään pakkoa tietojen saamiseksi häneltä, millaisista tiedoista lieneekin kysymys. Sotavankeja, jotka kieltäytyvät vastaamasta, ei saa uhata eikä loukata eikä heitä myöskään saa alistaa minkäänlaiseen epämieluiseseen tai haitalliseen kohteluun.

<sup>26</sup> Clark (2014), s. 75, 80.

<sup>27</sup> Puolustusministeriö (2017), s. 105

<sup>28</sup> Clark (2014), s. 49; Althoff (2015), s. 46.

edesottamuksia tavoitellessaan kilpailuetua. Yhtä lailla rikollis- tai terroristiorganisaatiot voivat käyttää henkilötiedustelun keinoja rikoksia tai iskuja suunnitellessaan. Eivalttiolisten ja ei-perinteisten toimijoiden on todettu enenevässä määrin harjoittavan henkilötiedustelua, mikä aiheuttaa haasteita valtiolliselle vastatiedustelulle<sup>29</sup>.

Henkilötiedustelu on olennainen osa tiedustelujärjestelmää ja tuottaakseen luotettavaa tietoa sen tulee olla suunnitelmallista ja johdettua. Tiedustelulajit täydentävät toisiaan, mutta eivät sellaisenaan kykene korvaamaan toisiaan. Eri tiedustelulajeilla kyetään hankkimaan eriluonteisia tietoja ja niitä voi, ja usein kannattaakin, käyttää yhteistyössä keskenään. Esimerkiksi signaalitiedustelun ja henkilötiedustelun avulla voidaan saada tietoja, jotka olisivat keskenään irrallisia, mutta yhteen analysoituna voivat edesauttaa kulloisenkin laajemman tiedustelukysymyksen selvittämistä.<sup>30</sup> Suomen tiedustelulainsäädännön valmistelussa todettiin henkilötiedustelulla kyettävän tuottamaan sellaista yksityiskohtaista ja syvää, korkeimman suojaustason tietoa, jota muilla tiedustelulajeilla on vaikea tai mahdotonta tuottaa.<sup>31</sup> Henkilötiedustelun avulla voidaan luoda edellytyksiä myös muiden tiedustelulajien tehokkaalle hyödyntämiselle.<sup>32</sup> Eri tiedustelulajien rajapinnat ovatkin hämärtyneissä. Henkilötiedustelun ja avointen lähteiden tiedustelun rajapinnoille on muodostunut tiedonhankinnan joukkoistamisen kaltainen ilmiö, josta esimerkkinä käy Bellingcat-yhteisö. Valtiolisten toimijoiden on otettava ilmiö huomioon ja parhaassa tapauksessa pyrittävä hyödyntämään se omassa tiedonhankinnassaan.<sup>33</sup>

Henkilötiedustelun keinoin hankittu tieto on yleistajuista vuorovaikutusta, jonka ihminen tavanomaisin kognitiotaidoin kykenee ymmärtämään. Tämän johdosta se on luokiteltu lähteistöltään niin sanotuksi kirjalliseksi (*literal*) tiedustelulajiksi esimerkiksi avointen lähteiden tiedustelun tavoin. Sitä vastoin esimerkiksi signaalitiedustelussa on osa-alueita, joissa hankittu tieto saattaa vaatia erityisiä tulkintataitoja tai laitteita teknisestä luonteestaan johtuen. Signaalitiedustelun keinoin hankittuja tietoja on pidetty henkilötiedustelun tietoja eksaktimpana tulkinnanvaraisuudesta johtuen.<sup>34</sup> Tärkeää on kuitenkin ymmärtää tietojen erilainen luonne<sup>35</sup>. Toisiaan poissulkevaksi tämänkaltaisen erottelu ei tiedustelulajeja tietenkään tee, ja henkilötiedustelun keinoin hankittu tieto kertoo arvokkaimmillaan tiedonhankinnan kohteen aikomuksista, suunnitelmista, moraalista ja ajattelumaailmasta. Nämä ovat tietoja, joita voi olla mahdoton hankkia esimerkiksi kuvaustiedustelulla, jolla voidaan saada tietoa vaikkapa kalustosiirroista tai -määristä, mutta sen käyttöaikomuksiin se ei anna yksiselitteisiä vastauksia.<sup>36</sup> Toisaalta mikäli henkilötiedustelulla saataisiin tietoja jonkin valtion lähiajan hyökkäysaikomuksista, ne eivät sellaisenaan todennäköisesti aiheuttaisi tiedonhankki-

---

<sup>29</sup> Magee (2010), s. 519; Althoff (2015), s. 50.

<sup>30</sup> Althoff (2015), s. 52–53; Lowenthal (2015), s. 135.

<sup>31</sup> Puolustusministeriö (2015), s. 74–76.

<sup>32</sup> Puolustusministeriö (2015), s. 74; Althoff (2015), s. 53.

<sup>33</sup> Stottlemeyre (2015).

<sup>34</sup> Clark (2014), s. 1–2. Clark määrittelee kirjallisten (*literal*) tiedustelulajien vastakohtaksi ei-kirjalliset (*non-literal*) tiedustelulajit (esim. kuvaustiedustelu IMINT ja elektroninen mittaustiedustelu ELINT).

<sup>35</sup> Scott (2013), s. 97.

<sup>36</sup> Althoff (2015), s. 52; Clark (2014), s. 46.

jassa toimenpiteitä, ellei aikomusta kyettäisi todentamaan muilla keinoin tai ellei lähdetä pidettäisi täysin luotettavana. Henkilötiedustelu pyrkii siis ennakoimaan tulevaa asioista, joihin on muilla tavoin vaikea päästä käsiksi.<sup>37</sup>

Verrattuna muihin tiedustelulajeihin henkilötiedustelu on periaatteiltaan yksinkertaista. Henkilötiedustelun eri tiedonhankintatapojen näkökulmasta tarvittavan koulutuksen laajuus vaihtelee paljonkin. On myös selvää, että kokemuksella on merkittävä rooli tehokkaassa henkilötiedustelussa. Nämä seikat tekevät henkilötiedustelusta varsin edullisen tiedonhankintakeinon, johon osoitetut resurssit voivat maksaa itsensä takaisin moninkertaisesti arvokkaina tietoina<sup>38</sup>. Henkilötiedustelijalle on erityistä etua sulavalinjaisista vuorovaikutustaidoista, mutta henkilötiedustelun prosessin tunteminen tekee sen saavutettavaksi myös tavanomaisin vuorovaikutustaidoin varustetuille<sup>39</sup>. Henkilöresurssien lisäksi ei tarvita isoja investointeja, vaikka James Bond -elokuvat muuta antavat ymmärtää – henkilötiedustelu on matalan teknologian toimintaa.<sup>40</sup> Kuitenkin kasvavissa määrin myös teknisen tiedonhankinnan (TECHINT) on todettu hyödyntävän myös henkilötiedustelua esimerkiksi IoT:n (*Internet of Things*) kehityksen myötä<sup>41</sup>.

Henkilötiedustelulle on osana tiedustelun tiedonhankintajärjestelmää osoitettava sille soveltuvia tiedustelukysymyksiä.<sup>42</sup> Tämä linkittyy tiedustelulajien toisiaan täydentävään luonteeseen. Henkilötiedustelijalle ei kannata osoittaa toimeksiantoa, joka on helposti selvitettävissä esimerkiksi avointen lähteiden tiedustelulla<sup>43</sup>. Henkilötiedustelu on lähtökohtaisesti pitkän tai erittäin pitkän aikavälin tiedonhankintaa. Henkilötiedustelijalle ei yleensä kannata osoittaa liian lyhytjänteistä kysymystä: esimerkiksi kysymykseen, *mitä tapahtuu huomenna*, henkilötiedustelu kykenee vain harvoin vastaamaan, ellei kysymykseen sopivaa täsmälähdettä ole valmiina ja saatavilla.<sup>44</sup> Tämä näkökulma liittyy henkilötiedustelun sotilaallisesta viitekehyksestä tuttuun taktisten, operatiivisten ja strategisten asioiden selvittämiseen.<sup>45</sup> Nämä eri tasot ovat luonnollisesti keinotekoisia ja ne limittyvät toisiinsa, mutta hahmotus helpottaa käsittämään eri asiakokonaisuuksia, joihin henkilötiedustelu voi kyetä.

Taktisella tasolla henkilötiedustelun avulla voidaan hankkia tietoa esimerkiksi sotilaallisen joukon yksikkötason aikomuksista, rikollisryhmän kokoonpanosta tai terroriisikun toteuttamismahdollisuuksista. Sotilastiedustelussa ja sodan aikana hankitun tiedon määrällä mitattuna eniten henkilötiedustelun keinoin hankitaan taktisen tason tiedustelutietoa.<sup>46</sup> Operatiivisen tason tietona voitaisiin selvittää esimerkiksi oman tai vihollisen sotilaallisia hyökkäyssuuntavaihtoehtoja tai terroristiryhmän mahdollisia seuraavia kohdevaihtoehtoja. Strategisen tason tiedustelukysymys henkilötiedustelulle voisi olla esimerkiksi *millaisia suunnitelmia valtiolla x on valtion y suhteen seuraavan viiden*

<sup>37</sup> Scott (2013), s. 97; Althoff (2015), s. 45.

<sup>38</sup> Althoff (2015), s. 46; Lowenthal (2015), s. 133.

<sup>39</sup> Schnell (2013b).

<sup>40</sup> Clark (2014), s. 65.

<sup>41</sup> Caton (2020), s. 5.

<sup>42</sup> Althoff (2015), s. 52.

<sup>43</sup> Althoff (2015), s. 49.

<sup>44</sup> Clark (2014), s. 65.

<sup>45</sup> ATP 2-33.4 (2020), s. 7-4.

<sup>46</sup> Clark (2014), s. 46.

*vuoden aikana.* Tämänkaltaiseen kysymykseen sisältyy paljon tiedusteluanalyysiä.<sup>47</sup> Yllä kuvattu jaottelu taktisesta strategiseen liittää henkilötiedustelun osaksi tiedustelujärjestelmän tarvetta kyetä varoittamaan ennakolta päätöksentekijöitä. Strategisella tasolla analysoidut tiedot tiedustelukysymyksiin voivat vaikuttaa jonkin valtion politiikkaan vuosien perspektiivillä, kun taas taktisella tasolla voi olla tarvetta varoittaa annetusta tiedosta saman vuorokauden aikana.

## **Avoin ja salattu henkilötiedustelu**

Hedelmällinen tapa hahmottaa henkilötiedustelua on jakaa se *avoimeen (overt)* ja *salattuun (clandestine)* tiedonhankintaan. Nämä tiedonhankintatavat poikkeavat toisistaan merkittävästi. Todennäköisesti valtaosa henkilötiedustelun keinoin hankitusta tiedosta on hankittu avoimesti.<sup>48</sup> Aiemmin mainitussa Suomen puolustusministeriön lakiehdotuksen mukaisessa jaottelussa<sup>49</sup> avoin henkilötiedustelu voidaan katsoa sisältyvän *yleiseen henkilötiedusteluun* ja salatun henkilötiedustelun menetelmiä *lähde- ja tukiopeeraatioihin*. Avoimessa henkilötiedustelussa tiedonhankkija toimii avoimesti virka-asemaansa perustuen, eikä tämän tiedonintressiä ole syytä peitellä. Esimerkiksi ulkomaisessa edustustossa toimiva diplomaatti tai rikoksesta epäiltyä kuulusteleva poliisi toteuttaa yleensä avointa henkilötiedustelua tiedonhankinnassaan – hän esiintyy omana itsenään eikä hänellä ole syytä peitellä asioita, joita hän haluaa tietää. Toisaalta se, edustaako kyseinen tiedonhankkija järjestelmällistä tiedustelujärjestelmää, tekee hänestä vasta henkilötiedustelijan. Diplomaatti ei ole automaattisesti tiedustelija, mutta diplomaatti voi olla erinomainen henkilötiedustelun sensori, sillä hänellä on asemansa puolesta pääsy sellaisen tiedon ja lähteiden äärelle, mitä muilla keinoin olisi vaikea saavuttaa. Usein ulkoministeriön diplomaattien raportointi asemamaistaan muistuttaa paljolti henkilötiedustelun raportointia ja sen tulisi näkyä myös ulkoministeriön diplomaattien koulutuksessa.<sup>50</sup>

Henkilötiedustelun muiden osa-alueiden tavoin avoimen henkilötiedustelun tulee olla johdettua ja järjestelmällistä<sup>51</sup>. Avoimessa henkilötiedustelussa on luonnollisesti erilaisia sävyjä, sillä on valtioita, jotka käyttävät diplomaattista peitettä piilottamaan tiedonhankkijan todellisen henkilöllisyyden tai isäntäorganisaation, vaikka tiedonhankinta tehtäisiinkin kunkin virka-asemaan perustuen.<sup>52</sup> Toisaalta avoimesti tietoa hankkivalla henkilöllä voi olla tarve piilottaa tiedonintressinsä (ks. myöhemmin elisitaatio) tai koska asian suora kysyminen olisi tunkeilevaa<sup>53</sup>. Avoin henkilötiedustelu voidaan siis käsittää laajasti ja sen toteuttamiseen riittää yleensä tiedustelujärjestelmän tunteminen ja hyvät vuorovaikutustaidot. Avointa henkilötiedustelua voisi kuvata henkilötiedustelun hajautetuksi tiedonhankintajärjestelmäksi, kun alla kuvattu henkilötiedustelun salattu tiedonhankinta on voimakkaan keskitettyä.<sup>54</sup>

---

<sup>47</sup> Althoff (2015), s. 52–53.

<sup>48</sup> Clark (2014), s. 51, 66; Althoff (2015), s. 48.

<sup>49</sup> Puolustusministeriö (2017), s. 105.

<sup>50</sup> Clark (2014), s. 67. Lowenthal (2015), s. 129. Vrt. Hannu Himasen artikkeli tässä teoksessa.

<sup>51</sup> Clark (2014), s. 83–84.

<sup>52</sup> Althoff (2015), s. 46; Clark (2014), s. 75–77.

<sup>53</sup> Stopa (2010, s. 23–25) jakaa tiedonhankintamenetelmät niiden tunkeilevuuden mukaan. Henkilötiedustelun osa-alueista kuulustelu on tunkeilevinta ja elisitaatio vähiten tunkeilevaa.

<sup>54</sup> Clark (2014), s. 76.

Henkilötiedustelun salattu tiedonhankinta on sitä, joka yleensä on popularisoitu viihdeteollisuudessa.<sup>55</sup> Se edustaa toimintatapaa, joka on huomattavasti edellistä perusteellisempaa, suunnitellumpaa ja riskialttiimpaa. Salatun toiminnan tulee pysyä nimensä mukaisesti salattuna, mutta demokraattisessa yhteiskuntajärjestelmässä viranomaisen toimintavaltuuksia on kyettävä valvomaan. Salatun henkilötiedustelun ulottaminen sellaisenaan tiedustelujärjestelmän ulkoisen valvonnan piiriin tuo esiin ristiriidan viranomaistoiminnan ja demokraattisen yhteiskunnan välille. Salatun henkilötiedustelun paljastuminen voi asettaa vaaraan sekä tiedonhankintaa toteuttavan virkamielen ja tiedonhankinnan lähteen että valtion intressit. Tätä haastetta vastaamaan on Suomenkin tiedustelulainsäädäntö sopeutettu ja sen onnistuminen riippuu pitkälti luottamuksesta viranomaisten ja poliitikkojen kesken. Laissa tiedustelutoiminnan valvonnasta tiedusteluvalvontavaltuutetun ensimmäiseksi tehtäväksi on mainittu tiedustelumenetelmien ja tiedustelutiedon käytön sekä muun tiedustelutoiminnan lainmukaisuuden valvonta<sup>56</sup>. Tämä tehtävä asettaa valvontaa toteuttavan tiedusteluvalvontavaltuutetun vastuullisen asemaan henkilötiedustelun suorituskykyjen ja valtion intressien suojaamisessa.

Salatulle henkilötiedustelulle tyypillistä on pitkäjänteisyys – tiedonhankinnan lähteitä voidaan kouluttaa ja valmistella pitkään ennen varsinaista tiedonhankintaa.<sup>57</sup> Anglo-amerikkalaisessa käsitteistössä salatun henkilötiedustelun avainhahmo on tiedonhankintaa lähteiltä koordinoiva ja hankkiva *case officer*. Tiedonhankinnan lähteitä eli henkilöitä, joilta tietoa saadaan, kutsutaan puolestaan *agenteiksi*. Tällä tavoin ymmärrettynä agentilla ei ole virallista virkasuhdetta tiedonhankintaorganisaatioon, vaan hänet on rekrytoitu toimittamaan tietoa omalle *case officerille*.<sup>58</sup> Suojelupoliisi määrittelee *agentin* samankaltaisesti vuoden 2016 vuosikirjassaan. Se on tiedusteluasiamiehen (vrt. yllä *case officer*) värväämä henkilö, joka toimittaa tälle tietoja tai toimii muulla tavoin tiedusteluasiamiehen toimeksiantojen mukaisesti. Tiedusteluasiamies tai -virkailija on vieraan valtion tiedustelupalvelun koulutettu työntekijä, jonka tehtävänä on hankkia tiedustelemalla edustamaansa valtiota hyödyttäviä tietoja tai muuten edistää valtionsa tai vierastonsa tavoitteita.<sup>59</sup>

Mikäli salattua henkilötiedustelua toteutetaan ulkomailla, tiedusteluasiamiehen asema turvataan yleensä diplomaattistatuksella, mutta sellainen voi toimia myös jollain muulla peitteellä esimerkiksi liike- tai kansalaisjärjestöelämässä.<sup>60</sup> Tiedusteluasiamiehen ja lähteen välinen suhde on yleensä pidettävä salattuna isäntämaan vastatiedustelulta, mikä voi joissain haastavissa toimintaympäristöissä olla vaikeaa<sup>61</sup>. Tästä johtuen salattu henkilötiedustelu vaatii ympärilleen runsaasti tukitoimintoja, kuten tapaamispaikkojen valmistelua, vastatarkkailua ja salattua yhteydenpitoa.<sup>62</sup> Salatusta henkilö-

---

<sup>55</sup> Clark (2014), s. 51.

<sup>56</sup> Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (2019).

<sup>57</sup> Clark (2014), s. 66.

<sup>58</sup> Clark (2014), s. 51.

<sup>59</sup> Suojelupoliisi (2016), s. 14.

<sup>60</sup> Goldman (2009), s. 165; Clark (2014), s. 60. Vrt. peitetoiminta jäljempänä.

<sup>61</sup> Clark (2014), s. 52.

<sup>62</sup> Clark (2014), s. 60–64.

tiedustelussa riskin arviointi on aina läsnä ja tiedonhankintaorganisaatioissa sen johdosta monet operaatiot saattavat jäädä vain suunnittelun asteelle.<sup>63</sup> Teknologian kehittyminen on tehnyt henkilötiedustelun salatusta tiedonhankinnasta aiempaa haavoituvampaa, koska henkilöiden jäljitettävyyden on helpompaa ja peitetarinoiden luominen haasteellisempaa. On kuitenkin arvioitu, että salattu henkilötiedustelu ei ole poistumassa tiedonhankinnan keinovalikoimasta.<sup>64</sup>

## Henkilötiedustelun lähteet

Kaiken tyyppistä henkilötiedustelua yhdistää tiedonhankinnan kohteena oleva henkilö eli lähde – ilman lähettä ei ole vuorovaikutukseen perustuvaa henkilötiedustelua.<sup>65</sup> Henkilötiedustelun osa-alueiden monenkirjaisuudesta johtuen lähteeksi soveltuvia tiedonhankinnan kohteita on hyvin erilaisia. Avoimen henkilötiedustelun lähde toimii yleensä yhtä lailla avoimesti. Avoimen henkilötiedustelun avulla hankittu tieto on yleensä yleisluonteista ja julkista tietoa täydentävää, eikä tiedonhankintaorganisaatio yritäkään sen avulla hankkia herkkää tietoa. Erilaiset julkiset toimijat, niin sanotut elisitaatiolähteet (kuten diplomaatit, puolustusasiamiehet, kansainvälisten seminaarien osallistujat, loikkaarit, emigroituneet) ovat yleensä avoimen henkilötiedustelun lähteitä.<sup>66</sup> Yhtä lailla avointa henkilötiedustelua voidaan kohdistaa myös oman valtion kansalaisiin (esim. niin sanottu *legal traveller*)<sup>67</sup>. Avoimen henkilötiedustelun lähteet voivat olla vain satunnaisia kertaluonteisia tapaamisia tai pitkäänkin jatkuneita tiedonhankintasuhteita. Sotilaallisessa kontekstissa avoimen henkilötiedustelun lähteenä voi toimia operaatioalueen paikallisväestö, asuinpaikastaan pakenemaan joutunut väestö tai sotavanki.<sup>68</sup>

Salatun henkilötiedustelun lähteenä toimiminen on avointa tiedonhankintaa riskialttiimpaa. Tiedonhankintaorganisaatio haluaa lähteen kertovan tai hankkivan sellaisia tietoja, joita se ei muilla tavoin mitenkään pystyisi saamaan. Tämä voi olla vaikkapa sisäpiiritietoa vallanpitäjien aikeista tai asiakirjamateriaaleja.<sup>69</sup> Käytännössä tämä tarkoittaa, että tiedonhankinnan lähteen on tavalla tai toisella toimittava epälojaalisti isäntäorganisaatiotaan tai muuta viiteryhmää kohtaan ja näin tehdessään hän voi toimia oman lainsäädäntönsä ulkopuolella<sup>70</sup>. Tällaisten lähteiden etsiminen ja käyttäminen on luonnollisesti riippuvaista toimintaympäristöstä. Yhtäältä tiukasti valvotuissa yhteiskunnissa lähteen etsiminen ja rekrytointi voi olla vaikeaa<sup>71</sup>, toisaalta sellaisissa yhteiskunnissa voi esiintyä voimakasta tyytymättömyyttä esivaltaan, mikä saattaa motivoida lähteeksi ryhtymistä.

---

<sup>63</sup> Clark (2014), s. 65.

<sup>64</sup> Riehle (2020), s. 385; Lowenthal (2015), s. 130.

<sup>65</sup> Althoff (2015), s. 45. Tarkennettuna tiedonhankinnan kohteena ei ole varsinaisesti henkilö vaan tämän hallussa olevat tiedot.

<sup>66</sup> Clark (2014), s. 51.

<sup>67</sup> Althoff (2015), s. 48.

<sup>68</sup> Clark (2014), s. 50–51; Althoff (2015), s. 48.

<sup>69</sup> Clark (2014), s. 51–52.

<sup>70</sup> Althoff (2015), s. 46.

<sup>71</sup> Clark (2014), s. 52.

Tämä näkökulma tuo keskusteluun henkilön motivaation ryhtyä jonkin toisen valtion tiedonhankintaorganisaation lähteeksi. Ilman motivaatiota tiedonhankinta ei todennäköisesti onnistu eli omalle viiteryhmälleen lojaali turvallisuustietoinen lähde ei todennäköisesti jaa arkaluonteista materiaalia vieraan vallan edustajalle ”muuten vaan”.<sup>72</sup> Tiedonhankintaorganisaation on arvioitava lähdeään ja hänen antamia tietoja jatkuvasti.<sup>73</sup> Yleisimpänä motivaationa yhteistyöhön arvioidaan olevan raha tai muu taloudellinen etu eli tiedonhankintaorganisaatio ostaa tietoja lähteeltään. Tiedonhankintaorganisaation kannalta saatujen tietojen arviointi on tällöin tärkeää, koska lisätienestän hankkimiseksi lähde saattaa helposti kehittää omia perusteettomia tietojaan, joita myy eteenpäin. Muita motivaatioita lähteeksi ryhtymiselle voivat olla esimerkiksi katkeruus omaa valtiota tai työnantajaa kohtaan, ideologia, oman merkityksellisyyden korostaminen tai kiristys. Viimeksi mainitussa motivaatiossa tiedonhankintaorganisaatiolla on käytössään lähdeä kompromettoivaa tietoa, joka paljastuessaan saattaisi haitata lähteen omaa elämää. Muita lähteelle asetettuja vaatimuksia ovat pääsy kiinnostavan tiedon äärelle sekä sopivuus toimia paineen alaisena.<sup>74</sup>

Henkilötiedustelun lähteiden käytössä oman kokonaisuutensa muodostavat niin sanotut *walk-in*-lähteet, jotka hakeutuvat oma-aloitteisesti tiedonhankintaorganisaation pakeille tarjoamaan tietojaan. Tällaisten lähteiden käyttö edellyttää harkintaa, sillä tiedonhankintaorganisaation tulee vakuuttua lähteen vilpittömyydestä. Kyse saattaa sitä vastoin olla ansasta, jolla jokin muu tiedustelutoimija yrittää hankkia tietoa tiedonhankintaorganisaatiosta tai yksinkertaisesti rahan tarpeessa olevasta henkilöstä. Tämä liittyy henkilötiedustelun osaksi jonkin valtion muuta vaikuttamistoimintaa, jossa ei ensisijaisesti ole kyse tiedonhankinnasta.<sup>75</sup> Sotilaallisessa toimintaympäristössä *walk-in*-tapaukset saattavat aiheuttaa myös turvallisuusriskin esimerkiksi itsemurhapommittajan muodossa.

Salattu henkilötiedustelu voi käyttää tiedonhankinnassaan tekaistuja rooleja, mitä kutsutaan *peitetoinnaksi* (*covert action*). Henkilötiedustelijan peiterooli voi olla joko *virallinen* (*official cover*) tai *epävirallinen* (*non-official cover*). Virallisella peitteellä työskennellään yleensä valtiollisessa roolissa ja epävirallisella peitteellä muualla yhteiskunnassa, esimerkiksi liike-elämään luoduissa *peiteyrityksissä* (*front companies*)<sup>76</sup> tai yliopisto- tai järjestömaailmassa<sup>77</sup>. Tiedonhankinnan lisäksi peitetoinnalla saatetaan toteuttaa vaikutamisoperaatioita, jotka toteutukseltaan muistuttavat henkilötiedustelun keinovalikoimaa.<sup>78</sup> Tiedonhankintaorganisaation harhauttaminen henkilötiedustelun avulla onkin erittäin helppoa.<sup>79</sup> Yksinkertaisimmillaan lähteenä toimivan henkilön tulee vain valehdella ja vakuuttaa tiedonhankkijansa, joka ottaa annetun tiedon luotettavana tietona. Tiedusteluhistoria tuntee paljon useita eri tahoja palvelleita virkamiehiä tai agentteja, jotka toimivat lähteinä tai vaikuttajina usealle eri valtiolle. Nämä kaksoisagentit tai

---

<sup>72</sup> Clark (2014), s. 53.

<sup>73</sup> Irwin & Mandel (2019), s. 516; FM 2-22.3 (2006), s. B1–B2. Ks. eräs malli, miten lähteen luotettavuutta ja saatua tietoa arvioidaan kuusiportaisella asteikolla.

<sup>74</sup> Clark (2014), s. 52–54.

<sup>75</sup> Clark (2014), s. 53–54; Lowenthal (2015), s. 130–131, 133.

<sup>76</sup> Clark (2014), s. 60, Lowenthal (2015), s. 129.

<sup>77</sup> Musco (2017), s. 380.

<sup>78</sup> Ks. Steiner (2006); Stempel (2007); Gioe (2018) ja Lowenthal (2015), s. 229–252.

<sup>79</sup> Lowenthal (2015), s. 132.



”myyrät<sup>80</sup>” voidaan luokitella aggressiivisen vastavakoilun työkaluiksi.<sup>81</sup> Neuvostoliiton vaikuttamistoimintaa kuvaileva käsite *aktiiviset toimenpiteet (active measures)* yhdistää poliittisen vaikuttamisen, informaatiovaikuttamisen ja jopa salamurhat<sup>82</sup>. Myös erilaisen kompromaatin eli jonkin henkilön tai asian maineen pilaamiseen tarkoitettua materiaalin kerääminen voi onnistua erityisesti tiedustelu- tai turvallisuuspalveluilta<sup>83</sup>. Yhdysvalloissa virallisen määritelmän mukaan peitetoiminta on hallinnon poliittisiin, taloudellisiin ja sotilaallisiin olosuhteisiin vaikuttamista ulkomailla siten, että Yhdysvaltojen hallinnon roolin ei haluta olla ilmeistä tai julkisesti tunnistettavaa.<sup>84</sup> Mutta kuten todettua, kyse ei näissä tapauksissa enää ole tiedonhankinnasta ja ne aiheuttavat päänvaivaa lähinnä isäntävaltion vastatiedustelulle, joka voi näissäkin tapauksissa toimia henkilötiedustelun keinoin.

Henkilötiedustelun johtamisen näkökulmasta lähteiden epätäydellinen hallinta luo riskitekijöitä. Jos kaksi eri tiedonhankintaorganisaatiota pahimmassa tapauksessa samasta valtiosta pyrkivät rekrytoimaan saman lähteen, se ei todennäköisesti jää lähteeltä huomaamatta, mikä asettaa organisaatiot epäuskottavaan asemaan ja mahdollistaa organisaatioiden harhauttamisen.<sup>85</sup> Länsimaisessa sotilaallisessa viitekehyksessä tätä haavoittuvuutta estämään on luotu esikuntiin niin sanottu J2X-toiminto<sup>86</sup>, joka vastaa tiedustelun, vastatiedustelun ja turvallisuustoimintojen henkilötiedustelun yhteensovittamisesta. J2X dekonfliktoi mahdollisia lähteiden käytön päällekkäisyyksiä ja koordinoi kattavasti eri toimintoja vastuualueellaan.<sup>87</sup> Tämänkaltainen järjestelmä tavalla tai toisella on välttämätön myös ylemmällä valtion tasolla tehokkaan henkilötiedustelujärjestelmän luomisessa.

## Henkilötiedustelun prosessi ja menetelmät

Henkilötiedustelun prosessi kaikissa sen eri osa-alueissa on periaatteiltaan samankaltainen. Eroa syntyy lähinnä toiminnan aikajänteessä ja erilaisissa tukitoimissa, joita etenkin salattu henkilötiedustelu vaatii. Toiminnan eri vaiheet muistuttavat kuitenkin toisiaan. Karkeasti henkilötiedustelun prosessi voidaan jakaa kolmeen osaan – *rekrytointi, lähteen käsittely ja tiedonhankintasuhteen päättäminen*.<sup>88</sup> Henkilötiedustelun lähteen rekrytointivaihe käsittää lähteen etsimisen ja arvioinnin, itse rekrytoinnin sekä luotettavuuden varmistamisen. Lähteitä etsitään laajalti yhteiskunnan eri osa-alueilta tarkastellen lähteen mahdollista pääsyä tiedon äärelle. Erityisesti sosiaalisen median kautta ihmisten työpaikkojen, ajattelumaailman, harrastusten ja verkostojen selvittäminen on entistä helpompaa. Lähteen arviointi sisältää aiemmin kuvatun lähteen motivaation ja ideologian selvittämisen.<sup>89</sup>

---

<sup>80</sup> Ks. Nutt (2019), The CIA’s mole in the Viet Cong: learning from a rare success.

<sup>81</sup> Clark (2014), s. 63.

<sup>82</sup> Abrams (2016), s. 7; Galeotti (2016).

<sup>83</sup> Ogar (2019), s. 26; Anderson (2007), s. 280, 287.

<sup>84</sup> Lowenthal (2015), s. 229 (kyseinen määritelmä: The National Security Act).

<sup>85</sup> Clark (2014), s. 76.

<sup>86</sup> JP 2-01 (2017), s. GL-3. Yhdysvaltalaisen määritelmän mukaan Joint Force Intelligence Directorate Counterintelligence and Human Intelligence Staff Element.

<sup>87</sup> FM 2-22.3 (2006). s. 2–2.

<sup>88</sup> Clark (2014), s. 52; Lowenthal (2015), s. 128.

<sup>89</sup> Clark (2014), s. 53.

Salatussa tiedonhankinnassa rekrytointi on ensimmäinen varsinainen kontakti lähteeseen, joten siihen pisteeseen edettäessä voidaan olettaa tiedonhankintaorganisaation tehneen yllä kuvatusti mittavan taustatyön. Rekrytoinnissa lähde suostutellaan yhteistyöhön tiedonhankintaorganisaation kanssa perustuen yllä mainittuun motivaation arviointiin.<sup>90</sup> Suojelupoliisi on kuvannut vuosikatsauksessaan agentin värväämisen prosessia, joka mukailee läheisesti yllä kuvattua. Suojelupoliisin mukaan tehtävään erityisesti koulutettu tiedusteluasiamies pyrkii usean vaiheen kautta tilanteeseen, jossa lopullinen värväys ja hyödyllisen tiedon toimittaminen voi alkaa. Suojelupoliisi on sanoittanut prosessin seuraaviin vaiheisiin: *analyysi, kohteen tunnistaminen, henkilöselvitys, kontakti, ystävyyys ja värväys*.<sup>91</sup> Avoimessa henkilötiedustelussa lähteen etsimisen ja arvioinnin vaiheet ovat samankaltaisia salattuun tiedonhankintaan nähden, mutta muodollista rekrytointia ei esimerkiksi diplomaatin tai puolustusasiamiehen ole yleensä mahdollista eikä tarkoituksenmukaistakaan tehdä. Vaiheessa, jossa avoimesti toimiva tiedonhankkija saa vastauksia tiedustelukysymyksiinsä, hän saattaa todeta onnistuneensa hedelmällisen tiedonhankintasuhteen luomisessa.

Salatun henkilötiedustelun rekrytoinnin jälkeisessä *lähteen käsittelyssä* lähde koulutetaan yhteydenpitoon ja opastetaan toimittamaan tietoa, joka vastaa tiedonhankintaorganisaation tiedustelukysymyksiin. Suurin haaste on todennäköisesti salattuna pidetyn yhteydenpidon onnistuminen. Riippuen toimintaympäristöstä kasvokkain tapahtuvat tapaamiset voivat olla riskialttiita, minkä johdosta niitä pyritään välttämään. Tiedonhankintaorganisaatiot ovat kehittäneet mitä mielikuvituksellisimpia keinoja epäsuoraan yhteydenpitoon. Tällaisia ovat erilaiset viihdeteollisuudenkin tutuksi tekemät satunnaiset ohikävelyt ruuhkaisessa ympäristössä materiaalin vaihtoa varten (*brush pass*), kätköt (*dead drops*) tai nykyajan digitaalisessa maailmassa tapahtuva peitetty yhteydenpito. Toimintaympäristössä, joka ei ole vastatiedustelultaan kovin kehittynyt ja kattava, kasvokkain tapahtuvat tapaamiset saattavat edelleen olla toimivin yhteydenpitokeino.<sup>92</sup> Avoimessa henkilötiedustelussa tiedonhankkijan ja lähteen yhteydenpito on nimensä mukaisesti yleensä täysin avointa. Ravintolatapaamiset, seminaarikeskustelut ja avoin sähköpostiviestittely ovat avoimen henkilötiedustelijan tavanomaista lähteen käsittelyä. Sotavankien tai rikoksista epäillyn kuulusteleminen on niin ikään niitä harjoitettavien tiedonhankintaorganisaatioiden lähteen käsittelyä.

Hyödyllistä tietoa toimittavaa lähettä pyritään hyödyntämään niin pitkään kuin mahdollista. Hyvät henkilötiedustelun tiedonhankintasuhteet ovat luonteeltaan lähes elinikäisiä, mutta etenkin salatussa henkilötiedustelussa lähteen arvo saattaa laskea esimerkiksi pääsyn tiedon ääreen laskettua tai sen luotettavuuden tultua kyseenalaiseksi. Tiedonhankintasuhteen lopettaminen sisältää riskejä myös tiedonhankintaorganisaatiolle, sillä kontrollin hävitessä lähteestä ei voida varmistua, ettei lähde paljasta suhdetta omalle valtiolle, mikä puolestaan vaarantaa tiedonhankintaorganisaation toiminnan. Tällaisissa tapauksissa voi kyseeseen tulla lähteen lähettäminen pois omasta maastaan tarjoamalla houkutteleva tulevaisuus tiedonhankintaorganisaation isäntävaltiossa.<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup> Clark (2014), s. 55.

<sup>91</sup> Suojelupoliisi (2016), s. 14–15.

<sup>92</sup> Clark (2014), s. 57–58.

<sup>93</sup> Clark (2014), s. 59.

Yllä kuvattujen kolmen vaiheen lisäksi kaikenlainen henkilötiedustelutoiminta edellyttää raportointia eli tiedonhankkijan yleensä kirjallista viestintää isäntäorganisaatiolle tiedonhankinnan tuloksistaan. Henkilötiedustelija ei siis hanki tietoja itseään varten eikä tiedonhankinnan määrä millään kykene korvaamaan laatua tiedustelukysymyksiin nähden<sup>94</sup>. Henkilötiedustelija pyrkii vastaamaan hänelle asetettuihin tiedustelukysymyksiin, mikä pitää näkyä raportoinnissa. Ilman huolellista ja ajallisesti tarkoituksenmukaista raportointia hankittua tietoa ei voida liittää kaikkia tiedustelulajeja yhdistävään analyysiin, jonka pohjalta tiedustelu jakaa tietonsa päätöksentekijöiden tueksi.<sup>95</sup>

Henkilötiedustelussa erilaiset keskustelutekniikat muodostavat tiedonhankkijan vuorovaikutukseen perustuvan menetelmällisen työkalupakin. Kenties kehittyneimpänä sovelluksena niistä henkilötiedustelussa harjoitetaan elisitaatioksi<sup>96</sup> kutsuttua lähestymistapaa. Sen perustavana ajatuksena on hankkia tietoa lähteeltä siten, että lähde ei itse huomaa sitä antavansa eli tiedonhankkijan tiedonintressi pysyy piilossa.<sup>97</sup> Esimerkiksi diplomaatit erilaisissa tilanteissa ja tapahtumissa harjoittavat elisitaatiota keskustelemalla toistensa tai isäntämaan asiantuntijoiden kanssa. Menestyvälle diplomaatille elisitaatio saattaa olla kaikkein tehokkain työkalu vuorovaikutustilanteissaan. Tiedonhankinnan lähestymistapana elisitaatio antaa mahdollisuuden tutustua viattomasti mahdollisiin hyviin lähteisiin.<sup>98</sup> Sen on kuvailtu olevan tiedonhankintaa, jossa tietoa hankitaan vuorovaikutussuhteen hienovaraisella manipuloinnilla.<sup>99</sup> Luonnollisesti elisitaation lähestymistapaa ei ole tarvetta käyttää, jos lähteen kanssa keskustelu kaikista aiheista on mahdollista.

Elisitaatiossa tiedonhankkija johdattelee keskustelutekniikoiden avulla tiedonhankinnan kohdettaan kohti haluamaansa aihepiiriä, mutta pyrkii tekemään sen hienovaraisesti paljastamatta tiedonintressiään. Elisitaatiossa on kuvailtu olevan kaksi päätekniikka: lievä imartelu ja provosointi. Imartelun seurauksena useimmat haluavat kertoa heille itselleen tärkeistä aiheista ja etenkin henkilöille, jotka arvostavat ja ovat kiinnostuneita samoista aiheista tai arvostavat heidän mielipiteitään. Provosoinnissa tiedonhankinnan kohdetta yllytetään kertomaan halutusta aiheesta haastamalla hänen näkemystään tai tietojaan.<sup>100</sup>

## Lopuksi

Henkilötiedustelussa luottamuksen rakentaminen on avainasemassa kaikilla tasoilla. Ilman luottamusta tiedonhankinta ei todennäköisesti mikrotasolla onnistu, mutta

---

<sup>94</sup> Althoff (2015), s. 48.

<sup>95</sup> FM 2-22.3 (2006), s. 10-1.

<sup>96</sup> Määritelmälle ei ole vakiintunutta suomenkielistä käsitettä. 'To elicit' = saada selville, houkutellessa esiin. Ks. lisätietoa myös Taylor (2010).

<sup>97</sup> Granhag, Kleinman & Oleszkiewicz (2016) ja Granhag, Oleszkiewicz, Lefsaaker Sakrisvold & Kleinman (2019). Ruotsalaisjohtoinen tutkimusryhmä on nimennyt elisitaation ns. Scharff-tekniikaksi kuuluisan saksalaisen kuulustelijan mukaan. Ryhmä on toteuttanut koetilanteita, joissa on todettu elisitaation lähestymistavan pitäneen tiedonhankkijan tiedonintressin piilossa.

<sup>98</sup> Clark (2014), s. 67.

<sup>99</sup> Stopa (2010), s. 16.

<sup>100</sup> FM 2-22.3 (2006), s. 8–23.

luottamuksen rakentuminen on tärkeää myös päätöksentekijöiden, tiedustelupalvelujen ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Suomessa ennen tiedustelulainsäädännön laatimista tiedustelu, ja erityisesti henkilötiedustelu, on ollut laajamittaisen julkisen keskustelun ulottumattomissa.<sup>101</sup> Se on aiheuttanut puutteellisten mielikuvien syntymisen, mikä voisi kärjistyessään haitata viranomaisten ja muun yhteiskunnan tärkeää luottamussuhdetta. Siksi on tärkeää, että kansalaisyhteiskunnan saatavilla on riittävästi tietoa viranomaisten toimintavoista vaarantamatta sen toimintaedellytyksiä. Suomessa on perinteisesti viranomaisten ja muun yhteiskunnan välillä vallinnut luottamus – virkamiehiin on voinut luottaa, mikä ei ole itsestäänselvyys monessa muussa valtiossa. Jos tutkittua ja perusteltua tietoa tiedustelusta ei ole tarjolla, kansalaisyhteiskunta joutuu perustamaan ymmärryksensä tiedustelusta edelleen luuloihin ja puutteellisiin mielikuviiin. Etenkin henkilötiedustelusta niitä on helppo löytää viihdeteollisuudesta tai kärjistyneinä esimerkkeinä maailmalta. Siksi henkilötiedustelun riittävä arkipäiväistäminen on hyödyllistä myös viranomaisten näkökulmasta. Tiedustelun ulottaminen akateemisen tutkimuksen ulottuville on osa tätä kokonaisuutta.

Suomen tiedustelulainsäädäntö antaa viranomaisille aikaisempaa laajemmat toimivaltuudet henkilötiedusteluun ja sen määrätietoiseen kehittämiseen. Ihmisten välinen keskustelu ja saadun tiedon hyödyntäminen ei ole ennenkään ollut kiellettyä, joten täysin uudesta asiasta ei Suomenkaan tapauksessa henkilötiedustelussa ole. Aiemmat toimivaltuudet ovat rajoittaneet henkilötiedustelun kehittämistä, mutta nyt luotu tiedustelulainsäädäntö antaa työkaluja etenkin salattuun tiedonhankintaan. Suomi astuu siis askeleen henkilötiedustelukulttuurissaan eteenpäin, mutta verrattain vaatimattomilla resursseilla toimiva valtio ei näilläkään keinoin todennäköisesti ole muuttumassa tiedustelun suurvallaksi. Suorituskykyjen rakentaminen edellyttää aikaa. Koulutuksen kehittymisen ja kokemuksen hankkimisen lisäksi uudet suorituskyvyt edellyttävät myös päätöksentekijöiden luottamuksen saavuttamista. Tiedustelulainsäädännön suomien uusien toimivaltuuksien on tarkoitus edistää valtion intressejä, joiden on palveltava koko yhteiskuntaa.

---

<sup>101</sup> Teirilä & Nykänen (2016), s. 293.

## Lähdeluettelo

Abrams, Steve (2016) “Beyond Propaganda: Soviet Active Measures in Putin's Russia”, *Connections*, Vol. 15, No. 1, s. 5–31. [www.jstor.org/stable/26326426](http://www.jstor.org/stable/26326426) / 3.4.2020

Althoff, Michael (2015) Human Intelligence (s. 45–80), teoksessa *The Five Disciplines of Intelligence Collection* (toim. Clark, Robert M. & Lowenthal Mark M.), US: CQ Press.

Anderson, Julie (2007) “The HUMINT Offensive from Putin's Chekist State”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 20, No 2, s. 258-316, DOI: 10.1080/08850600601079958. /1.4.2020

ATP 2-33.4 (2020) = *ATP 2-33.4 Intelligence Analysis January 2020*. Washington D.C.: Headquarters, Department of the Army. <https://fas.org/irp/doddir/army/atp2-33-4.pdf> / 3.4.2020

Caton, John (2020) “Dancing on the Razor’s Edge: A Foundational Review of IoT Exploitation and Defense through the Lens of TECHINT Collection”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. DOI: 10.1080/08850607.2020.1720007. / 3.4.2020

Clark, Robert M. (2013) Human Intelligence (s. 45–87), teoksessa *Intelligence Collection* (toim. Rober M Clark), US: CQ Press.

Devyatov, Andrey (2016) *Put pravdy – Razvedka. Teoriya i praktika ”mjahkoy sily”*, Venäjä: Izdatelstvo Volant.

FM 2-22.3 (2006) = *FM 2-22.3 Human Intelligence Collector Operations* (FM 34-52), Washington D.C.: Department of the Army. <https://fas.org/irp/doddir/army/fm2-22-3.pdf> / 29.3.2020

*Genèven sopimus sotavankien kohtelusta* (1949). Finlex 8/1955. [https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1955/19550008/19550008\\_4/](https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1955/19550008/19550008_4/) / 2.4.2020

Galeotti, Mark (2016) “Putin’s hydra: Inside Russia’s intelligence services”, Policy Brief, European Council on Foreign Relations. [https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR\\_169\\_-\\_INSIDE\\_RUSSIAS\\_INTELLIGENCE\\_SERVICES\\_\(WEB\\_AND\\_PRINT\)\\_2.pdf](https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_169_-_INSIDE_RUSSIAS_INTELLIGENCE_SERVICES_(WEB_AND_PRINT)_2.pdf) / 29.3.2020

Gentry, John A. (2018), “Favorite INTs: how they develop, why they matter”, *Intelligence and National Security*, Vol. 33, No. 6, s. 822-838, DOI: 10.1080/02684527.2018.1449371. / 31.3.2020

Gioe, David V. (2018) “Cyber operations and useful fools: the approach of Russian hybrid intelligence”, *Intelligence and National Security*, Vol. 33, No. 7, s. 954-973, DOI: 10.1080/02684527.2018.1479345. /2.4.2020

Goldman, Jan (2009). *Ethics of Spying: A Reader for the Intelligence Professional, Volume 2*. US: Scarecrow Press.

Graaff, Bob de & Nyce, James M. (2016) *The Handbook of European intelligence cultures*, US: Rowman & Littlefield Publishers.

Granhag, Pär Anders; Kleinman, Steven M. & Oleszkiewicz, Simon (2016), “The Scharff Technique: On How to Effectively Elicit Intelligence from Human Sources”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 29, No. 1, s. 132–150. / 1.4.2020

Granhag, Pär Anders; Oleszkiewicz, Simon; Lefsaaker Sakrisvold, Marthe & Kleinman Steven M. (2019), “The Scharff technique: training military intelligence officers to elicit information from small cells of sources”, *Psychology, Crime & Law*, DOI: 10.1080/1068316X.2019.1669600. / 30.3.2020

Irwin, Daniel & Mandel, David R. (2019), “Improving information evaluation for intelligence production”, *Intelligence and National Security*, Vol. 34, No. 4, s. 503-525, DOI: 10.1080/02684527.2019.1569343. / 1.4.2020

JP 2-01 (2017) = JP 2-01. *Joint and National Intelligence Support to Military Operations*. Joint Chiefs of Staff. [https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp2\\_01\\_20170705v2.pdf](https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp2_01_20170705v2.pdf) / 29.3.2020

*Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta* (2019). Finlex 121/2019. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190121> / 20.3.2020

Lowenthal, Mark (2015) *Intelligence: from secrets to policy* (6. painos), US: CQ Press.

Macintyre, Ben (2014) *A Spy Among Friends: Kim Philby and the Great Betrayal*, Bloomsbury Publishing.

Magee, Aden C. (2010) “Countering Nontraditional HUMINT Collection Threats”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol.23, No. 3, s. 509-520, DOI: 10.1080/08850601003798807. / 29.3.2020

McCrisken, Trevor & Moran, Christopher (2018), “James Bond, Ian Fleming and intelligence: breaking down the boundary between the ‘real’ and the ‘imagined’”, *Intelligence and National Security*, Vol. 33, No. 6, s. 804-821, DOI: 10.1080/02684527.2018.1468648. / 2.4.2020

Musco, Stefano (2017), “The art of meddling: a theoretical, strategic and historical analysis of non-official covers for clandestine Humint”, *Defense & Security Analysis*, Vol. 33, No. 4, s. 380-394, DOI: 10.1080/14751798.2017.1377367. / 28.3.2020

Nutt, Cullen G. (2019) “The CIA’s mole in the Viet Cong: learning from a rare success”, *Intelligence and National Security*, Vol. 34, No. 7, s. 962-979, DOI: 10.1080/02684527.2019.1646959. / 3.4.2020

Ogar, Sarah (2019) *Covert networks: A Comparative study of intelligence techniques used by foreign intelligence agencies to weaponize social media*, Maryland: Johns Hopkins University.  
<https://jscholarship.library.jhu.edu/bitstream/handle/1774.2/62325/OGAR-THE-SIS-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y> / 1.4.2020

Prunckun, Hans (2012) *Counterintelligence theory and practice*, US: Rowman & Littlefield Publishers.

Puolustusministeriö (2015) *Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja*.  
[https://www.defmin.fi/files/3016/Suomalaisen\\_tiedustelulainsaadannon\\_suuntaviivoja.pdf](https://www.defmin.fi/files/3016/Suomalaisen_tiedustelulainsaadannon_suuntaviivoja.pdf) / 20.3.2020

Puolustusministeriö (2017) *Ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi*, Helsinki: Lönnberg Print & Promo.

Riehle, Kevin P. (2020) “Russia’s intelligence illegals program: an enduring asset”, *Intelligence and National Security* Vol. 35, No. 3, s. 385–402. / 2.4.2020

Roberts, Sam (2014) *The Brother: The Untold Story of the Rosenberg Case*, Simon & Schuster.

Schnell, Jim (2013a) *Culture and Communication Within HUMINT and Military Intelligence*, Germany: LAP LAMBERT Academic Publishing.

Schnell, Jim (2013b) *Interpersonal Communication Skills Within HUMINT: Human Intelligence*, LAP LAMBERT Academic Publishing.

Scott, Len (2013) Human Intelligence (s. 96-104), teoksessa *The Routledge Companion to Intelligence Studies* (toim. Dover, Robert; Goodman Michael S. & Hillebrand, Claudia), Routledge.

Shipman, Pat (2009) *Femme Fatale: A New Biography of Mata Hari*, UK: HarperCollins Publishing.

Steiner, James E. (2006) “Commentary: Restoring the Red Line Between Intelligence and Policy on Covert Action”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 19, No. 1, s. 156-165, DOI: 10.1080/08850600500332532. / 31.3.2020

Stempel, John D. (2007) “Covert Action and Diplomacy”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 20, No. 1, s. 122-135, DOI: 10.1080/08850600600829924.

Stopa, Frank (2010) *Human Skills: Elicitation and Interviewing*, CreateSpace Independent Publishing Platform.

Stottlemire, Steven A. (2015) "HUMINT, OSINT, or Something New? Defining Crowdsourced Intelligence", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 28, No. 3, s. 578–589. / 20.3.2020

Suojelupoliisi (2016). *Suojelupoliisin vuosikirja*.  
[https://www.supo.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/intermin/embeds/supowwwstructure/72827\\_SUPO\\_2016\\_FIN.pdf?0d1a9f3bf3fad688](https://www.supo.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/supowwwstructure/72827_SUPO_2016_FIN.pdf?0d1a9f3bf3fad688) / 13.3.2020

Taylor, Wayne N. (2010) *The Dark Art of Business. The Lessons not taught in the classroom or board-room: Elicitation*, Lulu Enterprises Inc.

Teirilä, Olli J. & Nykänen, Hanna J. (2016) "The Public Dimension of Intelligence Culture: The Search for Support and Legitimacy", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* Vol. 29, No. 2, s. 278-298, DOI: 10.1080/08850607.2016.1121044. / 3.4.2020

Toliver, Raymond F. (1997) *The Interrogator: The Story of Hanns Joachim Scharff, Master Interrogator of the Luftwaffe*, Schiffer Publishing.

Tuomioja, Erkki (2006) *Häivähdys punaista. Hella Wuolijoki ja hänen sisarensa Salme Pekka vallankumouksen palveluksessa*, Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.





## AJATUKSISSA JA RAKENTEISSA – KANSAINVÄLISIÄ HAVAINTOJA TIEDUSTELUKULTTUURISTA

Olli Teirilä

**M**iten kuvailla näkymättömän asian abstraktia ulottuvuutta? Voidaan sanoa, että tiedustelun, tiedustelutoimialan ja tiedustelukulttuurin tutkimuksen osalta ollaan eräänlaisen Platonin luolavertauksen käänteisen version äärellä: luolan perällä tulen ääressä työskentelevistä naisista ja miehistä heijastuvat varjot näkyvät luolan ulkopuolella kynineen ja papereineen näkemäänsä tulkitseville tutkijoille.

Viimeisten muutaman vuosikymmenen aikana tiedustelun tutkimus on kasvanut määrällisesti ja laajentunut tutkimuskohteiltaan perinteisen historian tutkimuksen ulkopuolelle. Osaltaan tätä on tukenut toisen maailmansodan ja kylmän sodan aikaisten arkistojen aukeaminen, ja toisaalta myös median kasvanut kiinnostus ja raportointi tiedustelutoimialaan liittyneistä skandaaleista ja paljastuksista. 2010-luvulla tiedustelun julkinen tutkimus on ottanut merkittäviä edistysaskeleita samalla kun toimialaan liittyviä asioita on käsitelty ennennäkemättömällä laajuudella mediassa. On luonnollista, että eräät teemat pysyvät edelleen pääosin poissa julkisesta keskustelusta, kuten esimerkiksi kansainvälisen yhteistyön yksityiskohdat, vaikka niistäkin on jo nähty kirjoituksia<sup>1</sup>. Samaan kategoriaan kuuluvat tiedustelujärjestelmien tekniset ominaisuudet ja suorituskyvyt, jotka todennäköisesti pysyvät salaisina ainakin niiden elinkaaren ajan. Tästä huolimatta monia teemoja ja ulottuvuuksia on mahdollista käsitellä, ja niitä tulee käsitellä, kuten esimerkiksi tiedustelutieto vallankäytön välineenä ja toiminnan lailliset perusteet.

Uudet, ja vanhat kysymykset tiedustelutoiminnan oikeutuksesta ja oikeudellisista perusteista, salaisen ja julkisen ulottuvuuden suhteesta, sekä erilaisista nykyaajan haasteista antavat aiheen myös tiedustelukulttuurin tutkimukselle. Alkuunsa hyvin historiapainotteisen tutkimuksen rinnalle on noussut uusia aiheita sekä tutkimusmenetelmiä. Yksi nousseista teemoista on juuri tiedustelukulttuurin tutkimus. Tämä on luonnollisesti laajentanut tiedustelun tutkimuksen menetelmävalikoimaa – tai ainakin tuonut keskusteluun vaatimuksia sen laajentamisesta. Eri tieteenalojen lähtökohtien ja niiden tutkimusmenetelmien soveltuvuudesta tiedustelun tutkimukseen onkin käyty vilkasta keskustelua tieteellisissä julkaisuissa ja tutkijoiden tapaamisissa.

Tämä artikkeli tarkastelee tiedustelukulttuurin tutkimuksen kulmakiviä, joiden varaan pohjimmiltaan salaisen toimialan julkinen tutkimus voidaan rakentaa. Tarkoitus on pohtia eri yhteyksissä esille nousseita teemoja ja näkemyksiä sekä niiden antia tiedustelukulttuurin ja sen tutkimuksen kehittymiselle. Analyysin syventämiseksi ja tueksi

---

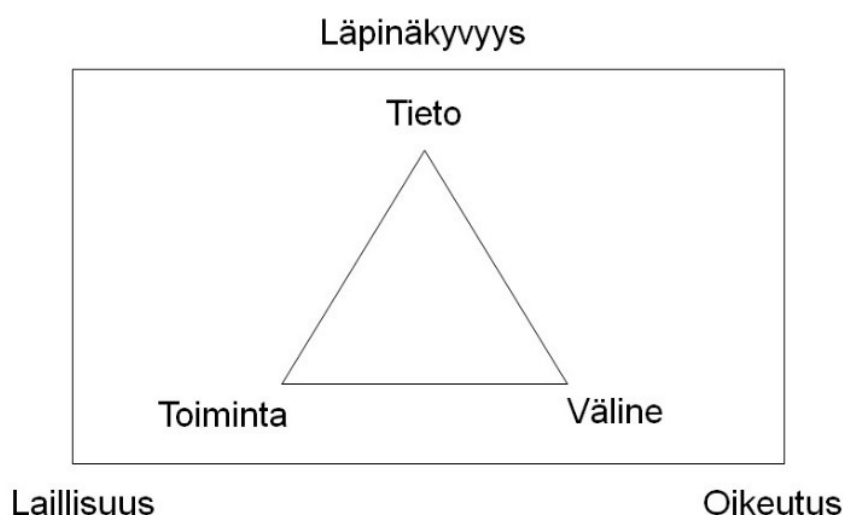
<sup>1</sup> Halminen, Pietiläinen & Teittinen (2017).

vertaillaan eri maiden toimijoita, niiden yhteiskunnallisia viitekehyksiä ja niistä tehtyjä tutkimuksia.

Artikkelin käsittely on rajattu käsittelemään eurooppalaista tiedustelua sekä sen kansallisia ja kansainvälisiä organisaatioita. Esimerkiksi Yhdysvaltojen lisääminen tämän artikkelin piiriin olisi väistämättä johtanut sen dominoivaan asemaan esimerkkien ja runsaan aiemman tutkimuksen vuoksi. Sitä käytetään kuitenkin juuri sen vuoksi eräissä kohdissa referenssinä. Ja toisaalta totean, että Eurooppa on ja sen kuuluukin nykyi- kana olla suomalaiselle tutkimukselle ensisijainen, pelkkiä Pohjoismaita laajempi viite- kehys.

### Vaikeasti tarkasteltavan aiheen lähestyminen

Aiemmassa tiedustelutoimialaa tarkastelleessa artikkelissani määrittelin toimialan julkiselle ulottuvuudelle kulmakivet.<sup>2</sup> Läpinäkyvyys, oikeutus ja laillisuus sopivat myös tiedustelukulttuurin tutkimuksen perustaksi, sillä ne edustavat tai niiden avulla on mahdollista tarkastella julkisesti pohjimmiltaan salaista ja omalla tavallaan ”näkömätöntä” ilmiötä. Näiden kolmen perusulottuvuuden kautta on johdettavissa arvioita tiedustelusta sen kolmessa eri määritelmässä. Ensimmäinen määrittely näkee tiedustelun tiedonhankintana ja analyysitoimintana. Toinen tulkitsee sitä suppeammin hankittuna ja analysoituna tietona. Kolmas, kahta muuta hieman laaja-alaisempi määrittelmä näkee tiedustelun sekä vallankäytön että sen ohjaamisen välineenä (kuva 1). Tämä kolmijako perustuu Len Scottin ja Peter Jacksonin vuonna 2010 julkaistuun artikkeliin *The Study of Intelligence in Theory and Practice*<sup>3</sup>, jossa he ovat laaja-alaisesti tarkastelleet tiedustelun tutkimuksen ja teorioiden kehittymistä. Tiedustelukulttuuri voidaan nähdä tämän kaavion keskiössä olevana, kaikkea ohjaavana sekä samalla kaikkien ulottuvuuksien muokkaamana ilmiönä.



**Kuva 1:** Tiedustelun julkisen ulottuvuuden kulmakivet

<sup>2</sup> Teirilä & Nykänen (2016).

<sup>3</sup> Scott & Jackson (2004).

Kuten aiempi tutkimus menetelmineen on painottanut, tiedustelua tutkittaessa on hyvä muistaa ilmiön historia- ja yhteiskuntasidonnaisuus. Varjoissa vaeltavasta luonteestaan huolimatta tiedustelu ja sen tutkimus eivät ole kehittyneet muusta yhteiskunnallisesta kehityksestä irrallaan. Ne ovat vahvasti sidoksissa muihin yhteiskunnallisiin ilmiöihin, kuten esimerkiksi vapaamman tiedonvälityksen ja digitalisaation aikakauden sekä koko maailmaa koskettaneisiin tapahtumiin. Tällaisia tapahtumia ja ilmiöitä ovat esimerkiksi toinen maailmansota, kylmä sota ja uskonnollisen terrorismin nousu. Näin ollen voidaan todeta yhteiskuntaa ja kulttuureita tutkivien tieteenalojen teorioista löytyvän työkaluja myös tiedustelun tutkimukseen.

Potentiaalisimpia näinkin erityislaatuisen ilmiön ja aiheen tarkastelukohteita ovat reformit, suhde julkisuuteen ja tieteellisen tutkimuksen kehitys. Näistä on kaikista saatavilla julkisia lähteitä, joihin tutkimus voi tukeutua. Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että näistä voidaan tehdä julkista tutkimusta. Niiden perusteella on kuitenkin mahdollista tehdä myös johtopäätöksiä tiedustelukulttuurin syvemmästä olemuksesta.

### **Tutkimus jäävuoren huippuna – aiempia tutkimuksia tiedustelusta ja tiedustelukulttuurista**

Tiedustelua on tutkittu 1950-luvulta lähtien kasvavissa määrin. Vaikka arkistot aukeavat vähitellen paljastaen vuosiksi tai vuosikymmeniksi salaisiksi leimattuja asiakirjoja ja muita lähteitä, on myös nykyhetkeä käsittelevää tutkimusta yhä enemmän luettavissa. On muistettava, että muihin tieteenaloihin verrattuna tiedustelua käsittelevään tutkimukseen erikoistuneiden tieteellisten julkaisujen määrä on vielä toistaiseksi varsin pieni, ja muiden alojen julkaisuissa on ollut vain rajallinen määrä tiedustelututkimukseksi luettavia tekstejä.<sup>4</sup> Tämä on osaltaan hidastanut tiedustelututkimuksen kehitystä ja laajentumista – myös maantieteellisesti anglosfäärin johtavan aseman vanaudessa.

Erityisesti tiedustelukulttuuria korostaneita tieteellisiä tutkimuksia on kuitenkin jo olemassa runsaasti, mikä osaltaan kannustaa uusia tutkijoita tarttumaan vaikeaksi miellettyyn aiheeseen. Yksi teeman airueista on ollut englantilainen Philip Davies. Hän on korostanut tiedustelukulttuurien tutkimusta eri tiedusteluorganisaatioiden toiminnan ja kehityksen ymmärtämiseksi. Davies on kannustanut pohtimaan yleisen tiedustelun määritelmän sijaan sitä, miten se on määritelty eri maissa. Omissa laajoissa tutkimuksissaan hän on vertaillut Yhdysvaltojen ja Ison-Britannian tiedustelujärjestelmien sekä -organisaatioiden eroja. Hän on huomannut, miten esimerkiksi tiedustelun määritelmä ja sen tulkinta todennäköisesti vaikuttaa tiedustelun kansallisiin järjestelyihin sekä painopisteisiin. Yhdysvalloissa tiedustelu on nähty moniulotteisena prosessina, kuten taas Isossa-Britanniassa näkemys on vaikeammin hahmotettavissa, mutta lopulta kiteytettävissä ajatukseen salaisin keinoin hankitusta tiedosta. Tähän on todennäköisesti vaikuttanut osaltaan brittiläinen käytännöllinen näkemys tiedustelusta hallituksen osastojen ja ministeriöiden virkatyönä, joka tukee hallinnon päätöksentekoa.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Katso myös tämän kokoelman osana oleva Martti J. Karin artikkeli aiheesta.

<sup>5</sup> Davies (2009) s. 13-14.

Davies on yhdessä Kristian Gustafssonin kanssa toimittanut teoksen, joka kokoaa yhteen useiden eri maiden tiedusteluorganisaatioita ja -toimintaa käsitteleviä artikkeleita.<sup>6</sup> *Intelligence elsenhere* -teoksen merkittävin anti on sen keskittyminen anglosfäärin ulkopuoliin maihin. Mukana on esimerkiksi Argentiinan, Pakistanin, Iranin ja Ruotsin lisäksi myös Suomen tiedustelun kehittymistä tarkasteleva Lauri Holmströmin artikkeli<sup>7</sup>. Esipuheessaan Davies painottaa nimenomaan vertailevan tutkimuksen tärkeyttä vaikeasti tarkasteltavan ilmiön tarkastelussa.

Bob de Graaff ja James M. Nyce ovat toimittaneet Daviesin ja Gustafssonin teosta laajemman katsauksen nimenomaan eurooppalaisten maiden tiedusteluun.<sup>8</sup> 32 maata kattavan artikkelikokoelman näkökulmana on tiedustelukulttuurien vertailu. He ovat pyrkineet kirjoittajia ohjeistaessaan yhdenmukaisempiin ja sitä kautta vertailukelpoisimpiin sisältöihin. Tässä on onnistuttu muita paremmin, mutta se ei ole ollut vaikeaa huomioiden aiemman tutkimuksen pinnallisuus juuri vertailun osalta. Kokoelma onnistuu kuitenkin herättämään keskustelua tiedustelukulttuurista vertailevan tutkimuksen avulla. Seuraavat samankaltaiset julkaisut ovat mahdollisesti monipuolisempia tutkimusmenetelmiensä osalta sekä entistä yhteismitallisempia vertailunsa osalta.

Yksittäisiä tiedustelukulttuuria tarkastelevia artikkeleita on julkaistu useita. Romania-lainen Irena Chiru on perehtynyt maansa tiedustelukulttuurin kehitykseen ja sen haasteisiin. Hänen erityistarkastelussaan on muun muassa ollut julkisen tuen ja tietoisuuden merkitys kulttuurin kehittämiseksi, sen vaatimuksille ja haasteille.<sup>9</sup> Hänen mukaan ”elinvoimainen tiedustelukulttuuri” voi auttaa toiminnan julkisuus kuvan parantamisessa sekä antaa kansalaisille fiktiota totuudenmukaisempi kuva ja ymmärrys tiedustelun merkityksestä osana kansallista turvallisuutta. Tämä korostuu erityisesti menneisyydeltään sensitiivisissä tapauksissa, joihin lukeutuu esimerkiksi Romanian tiedustelupalvelut ja niiden edeltäjä – oikeutetusti pahamaineinen – Securitate.

Hollantilainen Simon Willmetts on tarkastellut tiedustelututkimuksen kulttuurista käännöstä vuoden 2019 artikkelissaan. Hänen mukaansa muutoksessa on kyse huomattavasti laajemmasta asiasta kuin uusien teemojen noususta tutkimuksen pariin. Willmetts näkee tiedustelututkimuksen avoimuuden uusille menetelmille ja teoreettisille paradigmoille merkittävänä muutoksena. Toinen, osin edellistä tukeva, havainto on tutkijoiden ymmärrys tiedustelun kehittymisestä historiallisessa sekä yhteiskunnallisessa viitekehityksessä ja vuorovaikutuksessa. Willmetts käsittelee artikkelissaan ensin omaa näkemystään tiedustelun tutkimuksen kehityksestä uudenlaisen historiallisten kausaliteettien ymmärryksen kautta vertaillen sitä aiempiin historiallisiin lähestymiskulmiin. Tämän jälkeen hän tuo esille esimerkkejä tutkimusteemoista, joissa tämä uusi lähestymiskulma hänen mielestään ilmenee. Näitä ovat salaisen ja julkisen luonteen tutkimus sekä ajatustavat tai ”kulttuurinen painolasti”, joka vaikuttaa tiedustelutoimialan henkilöstöön.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Davies & Gustafson (2013).

<sup>7</sup> Holmström (2013).

<sup>8</sup> de Graaff & Nyce (2016).

<sup>9</sup> Chiru (2016) s. 503–514.

<sup>10</sup> Willmetts (2019) s. 800–817.

Ranskalainen Philippe Hayez on julkaissut kirjoituksia Ranskan tiedustelupalveluiden ja tiedustelukulttuurin muutoksesta. Yksityiskohtaisten organisaatiomuutosten lisäksi hän on kuvannut, miten esimerkiksi 1800- ja 1900-lukujen taitteen Dreyfus -vakoiluskandaali vaikutti pitkään ranskalaiseen tiedustelukulttuuriin. Osaltaan ranskalaisten päätöksentekijöiden uskoa tiedusteluorganisaatioihin horjutti vielä Greenpeace-järjestön Rainbow Warrior -aluksen upottaminen vuonna 1985. Hayez kuvailee useiden toimijoiden kärsineen ”Ranskan taudista”, joka oli johtanut tiedustelun politisaatioon sekä etäisyyden palveluiden ja päätöksentekijöiden välillä. Hayez on julkaisuissaan tarkastellut pitkään jatkunutta erottelua turvallisuuden (*sécurité*) ja puolustuksen (*défense*) välillä, parlamentaarisen tiedustelulain puutetta, julkisen tiedustelututkimuksen vähäisyyttä sekä ulkoista tiedustelua tekevän palvelun ja sisäisestä turvallisuudesta vastaavan palvelun kehitystä.<sup>11</sup>

Niin ikään ranskalainen Olivier Chopin on tarkastellut maansa valtiomuodon kehittymisen sekä tiedustelutoimialan ja -kulttuurin muutoksen yhteyttä. Hän pitää parlamentaarisen tiedustelukomitean perustamista luonnollisena Ranskan valtiokehityksen osana. Maan parlamentti ei pystyisi toteuttamaan uusia valvonta- ja ohjaustehtäviään ilman siihen soveltuvaa rakenteellista järjestelyä. Chopin näki tiedustelun samalla siirtyvän yhä enemmän ”hallituksen yksinomaisesta valtakunnasta lainsäädännön piiriin”.<sup>12</sup> Kulttuurin merkityksestä tiedustelureformien osalta on kirjoittanut yhdysvaltalainen Satgin S. Hamrah. Historiallisen kehityksen – esimerkkinä eri aikojen kansalliset uhkakuvat – tarkastelun kautta hän toteaa organisaatiokulttuurin olevan merkittävä tekijä tiedusteluyhteisön sopeutumisessa uusien vaatimuksiin. Esimerkkinä tutkimuksessaan hän käytti yhdysvaltalaista yhteisöä.<sup>13</sup>

Tämän artikkelin kanssa samassa viitekehyksessä on Suomessa tehty ainakin kolme pro gradu -tason opinnäytettä.<sup>14</sup>

## **Lait ja oikeutus toiminnan perustana**

Tiedustelutoiminnan oikeus ja oikeutus ovat sekä olennaisia tiedustelukulttuurin kulkemakiviä että myös julkiselle tutkimukselle saavutettavissa olevia tutkimuskohteita. On sitten kyse toimintaa ohjaavista laeista, sitä valvomaan luodusta parlamentaarisesta järjestelmästä tai valtion periaatteellisesta päätöksestä myöntää salaisen organisaation olemassaolo voidaan näitä teemoja nostaa myös vertailevan tutkimuksen kohteiksi. Oikeudelliset yksityiskohdat ovat tutkimukselle helpommin ja objektiivisemmin saavutettavissa verrattuna oikeutukseen liittyviin kysymyksiin. Lait ja säädökset ovat saatavissa tutkittaviksi sanasta sanaan, kun taas esimerkiksi kansalaisten toiminnalle antama oikeutuksen analysointia vaikeuttaa kansalaisten omat tulkinnat toiminnasta ja

---

<sup>11</sup> Hayez (2010) s. 474–486.

<sup>12</sup> Chopin (2017) s. 532–553.

<sup>13</sup> Hamrah (2013) s. 160–171.

<sup>14</sup> Hanna Nykäsen vertaileva tutkimus tarkasteli Pohjoismaiden turvallisuuspalveluiden parlamentaarisen valvonnan järjestelyitä. Sami Pekolan työ tarkasteli ”miten tiedustelutoimivaltuudet sekä niiden käytön valvonta tulisi järjestää demokraattisessa oikeusvaltiossa”. Mikko Aarnion tutkimuksen keskeinen kysymys oli ”miten perus- ja ihmisoikeuksina suojatut oikeusturva ja oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin toteutuvat vuonna 2019 voimaan tullessa suomalaisessa tiedustelulainsäädännössä?”

lisäksi tutkijan tulkinnat kansalaisten vastauksista. Kansalaisten näkemyksiä ja luottamusta tiedustelutoimialaan on mitattu joissain maissa kyselyiden avulla.<sup>15</sup> Tämä on kuitenkin harvinaista, ja vastaukset ovat todennäköisesti syvällisemmän tutkimuksen kannalta pinnallisia, ellei vastaajaryhmänä ole ollut esimerkiksi päätöksentekijät tai muuten tiedustelutietojen kanssa tekemisissä olevat henkilöt. Kansalaisten antama laajempi oikeutus toiminnalle on kuitenkin olennainen osa toiminnan perusteita.

Tiedusteluorganisaatioiden olemassaolon julkinen myöntäminen tai toteaminen ei ole ollut niin mutkatonta kun voisi luulla. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa ulkomaantiedustelupalvelu Secret Intelligence Service (SIS, kansanomaisesti MI6) ja signaalitiedustelua tekevä Government Communications Headquarters (GCHQ) tulivat julkisuuteen vasta vuonna 1994 säädetyn *Intelligence Services Act* -lainsäädännön myötä.<sup>16</sup> Ranskan palveluiden osalta vastaavaa ulostuloa ei ole tapahtunut, ja niitä ohjasikin pitkään lainsäädännöllisesti vain säännös (*réglement*).<sup>17</sup> Ranskan tiedustelupalveluiden toimintaa valvottiin muista maista poiketen ministeriöistä ja parlamentaarista valvonnasta erillään olevien itsenäisten hallinnollisten elimien toimesta. Tämä johtui osin maan historiallisesta ja kulttuurisesta hallinnon järjestelyiden perimästä.<sup>18</sup> Vuoden 2008 uudistuksessa sekä sen valmisteluissa tiedustelutoiminnan ohjausta ja valvontaa kuitenkin tarkennettiin.<sup>19</sup>

Ruotsissa valtion virastoilla on perustuslaillisista syistä ollut suhteellisen laaja autonomia. Ministeriöiden valta on pääosin rajoittunut niiden rahoitukseen. Vasta 1990-luvun lopulla tiedustelutoimintaa koordinoimaan perustettiin hallitustason elin. Tiedustelutoiminnan valvonnasta on maassa kuitenkin keskusteltu jo 1970-luvulta lähtien. Vuonna 1973 tuli julki, että Informationsbyrån (IB) oli hallituksen suostumuksella tehnyt poliittiseen oppositioon kohdistuneita tiedusteluoperaatioita. Tämä johti seuraavana vuonna julkiseen tutkimukseen tapahtuneesta. Ruotsissa toiminta on perustunut lakeihin, joista esimerkkinä on vuoden 2009 laki, joka johti sotilastiedustelun valvontaa toteuttavan uuden valtiollisen elimen (Statens inspektion för försvarsundermåttelseverksamheten, SIUN) perustamiseen.<sup>20</sup>

Hollannissa puolestaan perustettiin parlamentaarinen komitea valvomaan turvallisuuspalvelun toimintaa jo vuonna 1952. Sillä ei kuitenkaan ollut vuosiin merkittävää hallinnollista tai poliittista kontrollia palveluihin. Useiden vaiheiden ja valvontaan pyrkivien säännösten jälkeen vuoden 2002 laki kuitenkin loi itsenäisen valvontaa tekevän komitean (Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten), joka tarkkailee tiedustelutoiminnan laillisuutta.<sup>21</sup>

---

<sup>15</sup> Davies & Johns (2012).

<sup>16</sup> The Guardian (2013).

<sup>17</sup> Hayez (2015) s. 47.

<sup>18</sup> Hayez (2015) s. 51.

<sup>19</sup> Denécé (2016) s. 143–144.

<sup>20</sup> Agrell & Eriksson (2016) s. 373–377.

<sup>21</sup> de Graaff (2016) s. 258–260.

Vertailun vuoksi voidaan todeta Suomen Puolustusvoimien tiedustelua tekevän osaston nimeäminen itsenäisyyden sekä seuraavien vuosikymmenten värikkäiden vaiheiden ja useiden peitenimien jälkeen tiedusteluosastoksi vasta keväällä 1968.<sup>22</sup> Useiden vuosien valmistelun jälkeen Suomen ensimmäinen sotilas- ja siviilitiedustelua koskeva lakipaketti astui voimaan vasta kesällä 2019. Vasta tällöin määriteltiin tiedustelun oikeudet ja velvollisuudet sekä parlamentaarinen valvonta lakiperusteisesti.

### **Reformit tutkimuksen ikkunana tiedustelutoimintaan**

Tiedustelutoimialan reformit voidaan jakaa useisiin kategorioihin. Ne voidaan jakaa esimerkiksi niiden laajuuden sekä alullepanevan voiman perusteella. Toimialaan voi kohdistua rajoitettuja uudistuksia tai laaja-alaisia reformeja. Näiden takana voi olla erilaisia työntö- ja vetovoimatekijöitä, kuten epäonnistumiset ennakkovaroituksessa ja skandaalit tai valtion ja yhteiskunnan demokratiakehitys. Näiden yhdistelmillä voidaan tarkastella muun muassa eri reformien perusteita ja edellytyksiä (taulukko 1).

Tiedustelun, sen organisaatioiden sekä niiden lakiperusteiden ja valvonnan uudistusten taustalla on ollut monenlaisia ajureita. On tapauksia, jolloin valtion itsenäistyminen on merkinnyt tarvetta luoda uutta, kuten Baltian maiden osalta 1990-luvulla. Osin sama koskee vallankumouksen kautta uudistuneita valtioita ja niiden turvallisuusjärjestelmiä, kuten esimerkiksi Romaniassa vuoden 1989 tapahtumien jälkeen. Monissa tapauksissa uudistusten taustalla on kuitenkin julkisuuteen noussut, laajuudeltaan valtion itsenäistymistä tai vallankumousta pienempi skandaali. Skandaalit ovat voineet liittyä esimerkiksi organisaatioiden toimintaan laillisuuden rajamailla tai sen väärällä puolella, yksittäisiin henkilöihin tai ryhmiin, tai tiedustelupalveluiden epäonnistumisiin.

Yhdistävänä tekijänä näille on kuitenkin usein toiminnan tai organisaatioiden saama kielteinen julkisuus, minkä seurauksena on päätöksentekijöihin ja tiedustelutoimintaan kohdistunut muutospainetta. Esimerkkejä tällaisista tilanteista on jo aiemmin mainittu Ruotsin IB:n tapaus 1970-luvulla, Isossa-Britanniassa käydyt keskustelut Cambridgen vakoojaringin<sup>23</sup> paljastumisen jälkeen ja Tony Blairin hallinnon Irak-tiedustelutietojen vääristelystä<sup>24</sup> tai Saksan ulkomaan tiedustelupalvelun (Bundesnachrichtendienst, BND) tuki Yhdysvaltain NSA:lle (National Security Agency) eurooppalaisten instanssien, kuten Ranskan presidentin ja Euroopan komission vakoilussa<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Tapio Koskimies (2018) s. 104.

<sup>23</sup> The Guardian (2015).

<sup>24</sup> The Independent (2016).

<sup>25</sup> AFP (2017).



	<b>Työntekijät vahvimmat</b> (epäonnistumiset, skandaalit)	<b>Vetovoimatekijät vahvimmat</b> (demokratiakehitys)
<b>Rajoitetut uudistukset</b>	<p>Mahdollisesti lyhytjänteisiä ratkaisuja aikakriittisiin ongelmiin.</p> <p>Vaarana uusien virheiden paljastuminen lyhyellä aikavälillä sekä tehtyjen päätösten peruuttaminen, mikä voi johtaa luottamuksen heikentymiseen valmistelijoita sekä toimintaa kohtaan.</p>	<p>Tarvittavien ratkaisujen tekeminen mahdollista oikeutuksen ja oikeudellisen näkökulman kannalta.</p> <p>”Entä mitä seuraavaksi?”-kysymyksiin vastaaminen.</p>
<b>Laaja-alainen reformi</b>	<p>Aikataulu todennäköisesti kiireinen, laaja-alaisuus kärsii edelleen keskittymisestä alullepanevan voiman tai tekijän näkökulmaan.</p> <p>Voi herättää kansainväliselläkin tasolla kysymyksiä uudistuksen onnistumisesta ja mielekkyydestä.</p>	<p>Mahdollisuus kiireettömään pohjatyöhön sekä laaja-alaiseen valmisteluun ja tarkasteluun.</p> <p>Uskottavuus ja luottamus vahvimmillaan uudistusten kannalta.</p>

**Kuva 2:** Reformien perusteista ja edellytyksistä

Ranskassa uudistettiin sotilastiedustelun järjestelyitä vuonna 1992. Puolustusministerin tueksi perustettiin yhtenäinen sotilastiedustelupalvelu (Direction du renseignement militaire, DRM). Uudistukset perustuivat järjestelmän heikkouksista 1991 Persianlahden sodan yhteydessä tehtyihin havaintoihin.<sup>26</sup> 2000-luvun alkuvuosien terroriiskuilla Yhdysvalloissa, Espanjassa ja Isossa-Britanniassa oli vaikutuksia Ranskan tiedustelun kehittämiseen muun muassa lisäämällä henkilöstöä ja määrärahoja.<sup>27</sup> Maassa toteutettiin laajempi perustuslaillinen uudistus vuonna 2008. Tämän yhteydessä käydyt keskustelut vaikuttivat myös tiedustelutoimialan järjestelyihin. Vuoden 2008 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa strategiassa (*Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*) tiedustelua korostettiin aiempaa enemmän ja sen järjestelyitä ja johtosuhteita tarkennettiin.<sup>28</sup> Organisaatiot, kuten DGSE (*Direction générale de la sécurité extérieure*) ovat vuoden 2008 jälkeen olleet aiempaa enemmän esillä julkisuudessa, ja niitä on pyritty tavanomaistamaan osana valtion hallintokoneistoa. Vuonna 2010 organisaatio sai oman puhemiehensä yhteydenpitoon median kanssa, ja pari vuotta tämän jälkeen ha-

<sup>26</sup> Hayez (2015) s. 48.

<sup>27</sup> Denécé (2016) s. 140.

<sup>28</sup> Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2008.

keutuminen ja rekrytointi sen tehtäviin tehtiin julkiseksi muiden virkamiesten tehtävien tavoin. Myös tiedustelutoimialan parlamentaarinen valvonta uudistettiin perustamalla parlamentin pysyvä tiedustelukomitea (Commission parlementaire sur le renseignement).<sup>29</sup>

Huomionarvoista on, että Suomen valmistelussa 2010-luvun puolestavälistä omaa ensimmäistä tiedustelulakiaan, sillä ei ollut skandaalien aiheuttamaa painolastia tai muita vastaavia kielteisiä tekijöitä uudistuksen taustalla. Tämä osaltaan tuki parhaan mahdollisen lakiehdotuksen tekemistä muun muassa muiden maiden ratkaisuja tutkimalla. Valmisteluun käytettiin aikaa, ja se kävi valmistelun aikana useilla lausuntokierroksilla eri tahoilla. Skandaalittomuudesta huolimatta myös tämän valmistelun huomattavimmiksi keskustelunaiheiksi nousivat valvonta sekä yksilönoikeuksien turvaaminen.

### **Toimiala ja julkisuus – tiedustelun ja median suhteesta**

Mediaa ja tiedustelupalveluita voidaan verrata sanoen niiden tekevän samankaltaista työtä, mutta eri lähteistä tai keinoin ja eri yleisöille. Tietoa kerätään, analysoidaan ja sen perusteella raportoidaan eri kanavia pitkin. Avointen lähteiden käytön lisääntyessä tämä pitää todennäköisesti yhä enemmän paikkansa. Mainittuihin eroihin liittyy kuitenkin keskeisiä tekijöitä, kuten toiminnan salattavuus sekä tiedon ennakoiva luonne raportoinnin sijaan. Julkisuuden, erityisesti median, ja tiedustelutoimialan suhde tulee tulevaisuudessa olemaan todennäköisesti yhä laajemmin tarkastelun kohteena. Populaarikulttuurin luoma mielikuva asetelmasta, jossa tiedusteluorganisaatiot pyrkivät peittelemään toimintaansa väärinkäytöksiä jahtaavilta toimittajilta on kärjistävä ja sellaisenaan myös molemmille vahingollinen. Suhde ei kuitenkaan ole ongelmaton. Tiedustelutoimialan tavanomainen salainen luonne, kansalaisten halu ja tarve tietää sekä kansalliseen turvallisuuteen liittyvien asioiden liiallinen paljastaminen ovat huomioidettavia asioita raportoinnille. Myös Euroopassa media on rajoittanut raportointiaan tapauksissa, joissa on arvioitu mahdollisesti vaarannettavan valtion toimintakykyä tai kansallista tai yksilöiden turvallisuutta. Tietojen vaarallisuuden tai vahingollisuuden arvioiminen on toisaalta mediallekin vaikeaa ilman kokonaiskuvaa niiden taustoista tai mahdollisista vaikutuksista.

Cristiana Matei ja Claudia Hillebrand ovat tutkineet median merkitystä tiedustelun demokratisoinnissa. Matei on määritellyt medialle neljä tehtävää: kansalaisten pitäminen tietoisina [toiminnasta], hallinnon ja kansalaisten yhteyden ylläpitäminen, hallinnon oikeutuksen vahventaminen sekä informatiivisen, opetuksellisen ympäristön luominen valituille [kansan]edustajille ja kansalaisille.<sup>30</sup> Hillebrand on puolestaan nähnyt medialla kolme täydentävää merkitystä: tiedon välittäminen hallinnollisista toimista, instituutioiden toiminnan oikeuttaminen sekä niiden toiminnan valvonta.<sup>31</sup> Näitä yhdistelemällä median tiedustelutoimialaa koskeva merkitys voidaan tiivistää sen informatiiviseen, valvovaan ja sivistävään ulottuvuuteen.<sup>32</sup> Luonnollisesti erilaisilla media-

---

<sup>29</sup> Chopin (2017) s. 546–548.

<sup>30</sup> Matei (2013) s. 78–90.

<sup>31</sup> Hillebrand (2012) s. 705.

<sup>32</sup> Teirilä (2016) s. 138.

alustoilla, kuten valtamedialla, niin sanotulla vaihtoehtomedialla ja yksittäisten ihmisten kirjoituksilla (esimerkiksi blogit) on erilainen kyky, halu ja tavoitteet näiden edistämiseen.

Informatiivisessa merkityksessään median toiminta ja sen mahdolliset vaikutuksen ovat kaikkein näkyvimmit. Julkista keskustelua voidaan käydä jo aiemmin käsitellyistä reformeista, tiedustelutiedon käyttäjien antamista lausunnoista ja arvioista sekä vielä nykyisin kohtuullisen harvinaisista tiedusteluyhteisöjen edustajien ulostuloista. Hallinnollisesta näkökulmasta tarkasteltuna median valvova merkitys on suuri. Raportointi siitä, millaista ja miten tietoa kerätään sekä miten sitä käytetään, on olennainen osa toiminnan oikeutusta. Vaikka yksityiskohtaiset tiedot pysyvätkin salaisina, tulee tiedustelusta tietona ja päätöksentekijöiden vallankäytön välineenä käydä jatkuvaa keskustelua, kuten vuoden 2003 Irakin sodan valmisteluiden ja Edward Snowdenin tapaukset ovat osoittaneet.

Median sivistäväksi luokiteltava merkitys jää pääosin kahden aiemmin varjoon. Syvällisempää analyysia ja pohdintaa tiedustelutoiminnasta käydään harvoin tieteellisten julkaisuiden sivujen ulkopuolella. Joskus, mutta harvoin, on mahdollista nähdä lyhyitä faktalaatikoiden tapaisia tekstejä muiden tiedustelua koskevien uutisten ohessa.

Median ja tiedustelutoimialan suhteessa on kansallisia eroja. Tämän lisäksi eroja on havaittavissa eri poliittisia suuntauksi edustavien julkaisujen välillä. Myös tässä on huomattava yhteys yhteiskuntien kehityksen kanssa. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa kehitys eteni viime vuosisadalla pienistä teknologiaan liittyneistä uutisista skandaalien kautta laajempiin koko tiedustelutoimintaa käsitteleviin kirjoituksiin.<sup>33</sup> Myös Suomessa on 2010-luvun aikana nähtävissä tiedustelua koskevan uutisoinnin määrän kasvu sekä käsittelyn laajentuminen. Tähän on vaikuttanut merkittävästi tiedustelulakien valmistelu ja sitä edeltänyt keskustelu, jonka aloitti Helsingin Sanomien vuonna 2012 haastatteleva Ilkka Salmi<sup>34</sup>.

Median ja tiedustelutoimialan tulevaisuuden näkymiä voidaan tarkastella kahden muuttujan avulla: tiedusteluyhteisön avoimuus ja mediaraportoinnin luonne. Tiedusteluyhteisöt voivat valita tulevaisuudessa avoimemman lähestymisen julkisuuteen tai sulkeutua aiempien aikojen tavoin salaisuuksien taakse. Raportointi voi puolestaan pyrkiä olemaan erityisesti rakentavaa kritiikkiä sisältävää ja sitä kautta toimintaa tukevaa tai aggressiivisen kyseenalaistavaa. Ideaalitulanteessa varovaisen avoin tiedusteluyhteisö kohtaisi rakentavan lähestymistavan omaksuneen julkisen raportoinnin tilanteessa, josta olisi todennäköisimmin saatavissa molemminpuolisia hyötyjä. Haitallisin puolestaan olisi vastakkainasettelutilanne, jossa ärhäkkä kyseenalaistava raportointi kohtaa yhä tiiviimmin sisäänpäin kääntyvän ja sulkeutuneen tiedustelutoimijan (kuva 2).<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Reuters Institute (2014).

<sup>34</sup> Pietiläinen (2012).

<sup>35</sup> Teirilä (2016), s. 141.



## Lopuksi

On todennäköistä, että tiedustelutoimiala tulee jatkossa näkymään entistä enemmän julkisuudessa. Tähän vaikuttavat osaltaan sekä media että aiheesta tehtävä julkinen tutkimus. Tiedustelukulttuurin tutkimus tuo uusia arvokkaita lähestymiskulmia ja menetelmiä tiedustelutoimialan tutkimukseen, myös kansainvälisellä tarkastelutasolla. Vertailevan tutkimuksen painottaminen on tässä yhteydessä merkittävässä asemassa. Anglosfäärin ulkopuolisen tutkimuksen orastava nousu tarjoaa mielekkäitä vertailukohtia myös suomalaisen tiedustelukulttuurin kehittymiselle ja sen tutkimukselle.

Toiminnan perustana olevat lait ja muun muassa sitä kautta saatu oikeutus vaihtelevat Euroopan sisällä tarjoten esimerkiksi vaihtoehtoisia näkökulmia toiminnan järjestelyitä sekä laajempia reformejakin ajatellen. Yhteiskuntien kehittyessä, oli sitten kyseessä normaali luontainen kehitys tai esimerkiksi koronaviruksen kaltaisen epidemian aiheuttama poikkeustila, on hyvä tarkkailla myös toimialan kehittymistä osana yhteiskuntaa ja valtionhallintoa.

Julkisuuden, tarkemmin median ja tiedustelutoimialan suhde on jatkossa yhä merkittävämmässä asemassa. Näiden väliseen luottamukseen ilmestyvät säröt haittaavat molempien toimintaa mahdollisissa kriisitilanteissa, eikä kummankaan osapuolen tulisi aliarvioida tai horjuttaa toista. Suhteen ymmärtäminen edesauttaa myös mahdollisten sudenkuoppien välttämistä.

Eurooppalainen tiedustelukulttuuri kehittyi todennäköisesti omalla tavallaan, vaikka kansallisen tason muutos tai kehitys olisikin hidasta. Tämä ei vaadi ajurikseen erityistä kehitysprojektia esimerkiksi monikansallisen esikunnan sisällä. Kuten elokuvissakin, todennäköisesti tunnistamme eurooppalaisen tuotannon Hollywood-tuotannosta ensimmäisten minuuttien aikana, vaikka emme tietäisi elokuvan alkuperämaata.

Tiedustelutoimialan tutkimus ottaa Suomessa 2020-luvun alussa ensimmäisiä järjestelmällisiä askeleita useiden yksittäisten asiasta kiinnostuneiden kirjoitusten jatkoksi. Avoimuus, vuorovaikutus ja laaja-alainen tarkastelu tukevat niin tutkimusta, median raportointia kuin toivon mukaan itse toimialaakin. Tiedustelukulttuuri kehittyi kansallisesti ja kansainvälisesti sekä ajatuksissa että rakenteissa.

## Lähdeluettelo

Aarnio, Mikko (2019) *Tiedustelulait ja yksilön oikeudet – tiedustelutoiminnan valvonta ja oikeusturvajärjestelyt perus- ja ihmisoikeuksien turvaajina*, pro gradu -tutkielma, Oikeustieteellinen tiedekunta, Helsingin Yliopisto. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/307387> / 27.3.2020

AFP (2020) “Merkel tells NSA committee she didn't know Germany spied on allies”, 17.2.2017. <https://www.thelocal.de/20170217/merkel-says-didnt-know-germany-spied-on-allies-nsa> / 5.3.2020

Agrell, Wilhelm & Gunilla Eriksson (2016) A Delicate Liaison, teoksessa *The Handbook of European Intelligence Cultures* (toim. Bob de Graaff & James M. Nyce), London: Rowman & Littlefield.

Barigazzi, Jacopo & Rym Momtaz (2020) “European spies dare to share”, *Politico*, 26.2.2020. <https://www.politico.eu/article/european-spies-dare-to-share-intelligence-college-in-europe-ice/> / 31.3.2020

Chiru, Irena (2016) “Engaging Public Support and Awareness in Intelligence: The Demands and Challenges to Developing an Intelligence Culture”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 29, No. 3.

Chopin, Olivier (2017) “Intelligence reform and the transformation of the state: the end of a French exception”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 40, No. 4.

Davies, Graeme A.M. & Robert Johns (2012) “British Public Confidence in MI6 and Government Use of Intelligence: The Effect on Support for Preventive Military Action”, *Intelligence and National Security*, Vol. 27, No. 5, s. 669-688.

Davies, Philip H. J. (2009) Ideas of Intelligence: Divergent National Ideas and Institutions, teoksessa *Secret Intelligence. A reader* (toim. Christopher Andrew, Richard J. Aldrich & Wesley K. Wark), Oxon: Routledge.

Davies, Philip H.J. & Kristian Gustafson (toim.) (2013): *Intelligence Elsewhere. Spies and Espionage Outside the Anglosphere*, Washington D.C.: Georgetown.

Denécé, Eric (2016) France – The Intelligence Services’ Historical and Cultural Context, teoksessa *The Handbook of European Intelligence Cultures* (toim. Bob de Graaff & James M. Nyce), London: Rowman & Littlefield.

de Graaff, Bob (2016) The Netherlands - Almost Full Circle, teoksessa *The Handbook of European Intelligence Cultures* (toim. Bob de Graaff & James M. Nyce), London: Rowman & Littlefield.

de Graaff, Bob & James M. Nyce (toim.) (2016) *The Handbook of European Intelligence Cultures*, London: Rowman & Littlefield.

*The Guardian* (2013) “The laws that allow intelligence agencies to spy on foreign diplomats”, 16.6.2013. <https://www.theguardian.com/uk/2013/jun/16/laws-intelligence-agencies-spy-foreign> / 4.3.2020.

*The Guardian* (2015) “MI5 and MI6 cover-up of Cambridge spy ring laid bare in archive papers”, 23.10.2015. <https://www.theguardian.com/uk-news/2015/oct/23/mi5-mi6-coverup-cambridge-spy-ring-archive-papers> / 5.3.2020.

Halminen, Laura, Tuomo Pietiläinen & Paavo Teittinen (2017) ”Suomi pääsee uusien tiedustelu-lakien myötä käsiksi Venäjältä kaapelien kautta tulevaan tietoon – Mitä se muuttaisi Suomen ja Yhdysvaltojen suhteita?”, *Helsingin sanomat*, 19.12.2017.

Hamrah, Satgin S. (2013) “The Role of Culture in Intelligence Reform”, *Journal of Strategic Security*, Vol. 6, No. 3.

Hayez, Philippe (2015) “French Intelligence”, *The Intelligencer – Journal of U.S. Intelligence Studies*, Vol. 21, No. 2.

Hillebrand, Claudia (2012) “The Role of News Media in Intelligence Oversight”, *Intelligence and National Security*, Vol. 27, No. 5.

Holmström, Lauri (2013) Intelligence Culture, Economic Espionage, and the Finnish Security Intelligence Service, teoksessa *Intelligence Elsewhere. Spies and Espionage Outside the Anglosphere* (toim. Davies, Philip HJ. & Kristian C. Gustafson), Washington D.C.: Georgetown.

Koskimies, Tapio (2018) Sotilastiedustelun jälleenrakentaminen 1950-luvun lopulta lähtien, teoksessa *Sata vuotta suomalaista sotilastiedustelua* (toim. Joonas Sipilä & Tapio Koskimies), Euroopan unioni: Atena Kustannus Oy.

*The Independent* (2016) “Chilcot report: Blair didn't tell truth about WMDs, the deal with Bush or the warnings of fallout – how Britain went to war in Iraq”, 6.7.2016. <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/chilcot-report-inquiry-tony-blair-iraq-war-weapons-of-mass-destruction-evidence-verdict-a7122361.html> / 5.3.2020.

*Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* 2008. <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/084000341.pdf>. /30.3.2020

Matei, Floriana Cristiana (2013) ”The Media’s Role in Intelligence Democratization”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 27, No. 1.

Nykänen, Hanna (2015) *Vertaileva tutkimus pohjoismaisten turvallisuuspalveluiden valvonnasta*, Pro gradu –tutkielma, Valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/155372> / 27.3.2020

Pekola, Sami (2018) *Tiedustelu oikeusvaltiossa: tiedustelutoimivaltuuksien laajentaminen tiedustelun valvonnan näkökulmasta*, Pro gradu –tutkielma, Oikeustieteiden tiedekunta, Lapin yliopisto. <https://lauda.ulapland.fi/handle/10024/63412> / 27.3.2020

Pietiläinen, Tuomo (2012) ”Ilkka Salmi: Suomi tarvitsee mini-CIA:n”, *Helsingin Sanomat*, 28.11.2012. <https://www.hs.fi/sunnuntai/art-2000002593166.html> / 31.3.2020

Reuters Institute (2014) “The intelligence agencies and their relations with the media”, 6.6.2014. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/risj-review/intelligence-agencies-and-their-relations-media> / 31.3.2020

Scott, Len & Peter Jackson (2004) “The Study of Intelligence in Theory and Practice”, *Intelligence and National Security*, Vol. 19, Issue 2. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0268452042000302930> / 23.2.2020

Teirilä, Olli (2016) “Intelligence and Media: Multidimensional Effects of Publicity”, *American Intelligence Journal*, Vol. 33, No. 2.

Teirilä, Olli & Hanna J. Nykänen (2015) ”The Public Dimension of Intelligence Culture: The Search for Support and Legitimacy”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 29, Issue 2. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08850607.2016.1121044>. / 23.2.2020

Willmetts, Simon (2019) “The cultural turn in intelligence studies”, *Intelligence and National Security*, Vol. 34, No. 6. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02684527.2019.1615711> / 31.3.2020





## Kirjoittajat

**Hannu Himanen** on tietokirjailija ja suurlähettiläs emeritus. Hän jäi keväällä 2017 eläkkeelle ulkoministeriöstä 40-vuotisen uran jälkeen. Himanen toimi suurlähettiläänä Jakartassa (1996–2000), Geneven YK-järjestöissä (2008–2012) ja Moskovassa (2012–2016). Neuvostoliitossa ja Venäjällä hän palveli kaikkiaan kolme kertaa, yhteensä noin kahdeksan vuotta. Muita asemapaikkoja olivat New Delhi, New York ja Wien. Hän oli alivaltiosihteeri ulkoministeriössä 2003–2008 ja toimi ohjelmajohtajana EastWest Institutessa Prahassa 2001–2002. Himanen kirjoitti ylioppilaaksi Nokian yhteiskoulusta 1971 ja suoritti yhteiskuntatieteiden maisterin tutkinnon 1976 Tampereen yliopistossa. Hän opiskeli 1995–1996 Harvardin yliopistossa (Fellows Program, Center for International Affairs). Vuonna 2017 Hannu Himanen julkaisi kirjan *Länttä vai itää – Suomi ja geopolitiikan paluu* (Docendo).

FT, eversti (evp) **Martti J. Kari** on valmistunut upseeriksi vuonna 1984 ja yleisesikuntaupseeriksi vuonna 1993. Kari palveli sotilastiedustelussa vuodesta 1988. Hän on palvellut muun muassa kriisinhallintajoukon komentaja Bosniassa (2000–2001), puolustusasiamiehenä Puolassa ja Ukrainassa (2004–2007) ja Viestikoelaitoksen johtajana (2012–2014). Hän jäi reserviin apulaistiedustelupäällikkönä vuoden 2017 lopussa. Kari aloitti työskentelyn opettajana Jyväskylän yliopiston informaatioteknologian tiedekunnassa vuoden 2018 alussa. Hän opettaa ja tutkii strategista tiedustelua, kyberturvallisuutta ja hybridiuhkiin vastaamista. Keväällä 2020 Kari palveli EUAM-operaatiossa Kiovassa Ukrainan turvallisuuspalvelun reformin strategisena neuvonantajana. Hän on suorittanut Jyväskylän yliopistossa filosofian maisterin tutkinnon venäjän kielestä ja kirjallisuudesta vuonna 1993 ja kyberturvallisuudesta vuonna 2017. Karin syksyllä 2019 hyväksytty väitöskirja käsittelee Venäjän kokemaa kyberuhkaa ja sen torjuntaa. Hän on kirjoittanut useisiin julkaisuihin muun muassa kyberturvallisuudesta, tiedustelusta ja Ukrainan tilanteesta.

YTT, dosentti **Tommi Koivula** työskentelee strategian apulaisprofessorina Maanpuolustuskorkeakoulussa. Hänen tutkimusintresseihinsä kuuluvat maailmanpolitiikan ajankohtaisten turvallisuuskysymysten syntylogiikka, aikamme eurooppalainen turvallisuusjärjestelmä eri toimijoineen, erityisesti Euroopan unioni ja Nato, sekä strategian tutkimuksen teoreettiset ja menetelmälliset perusteet.

VTM **Mari Luukkonen** valmistee parhaillaan Turun yliopistossa poliittisen historian väitöskirjaa Suojelupoliisin roolista ja merkityksestä suomalaisessa yhteiskunnassa kylmän sodan viimeisellä vuosikymmenellä. Luukkonen työskentelee Suojelupoliisissa.

Yleisesikuntamajuri, SM, **Niko Makkonen** palvelee Maavoimien esikunnassa. Hänen mielenkiinnon kohteisiinsa kuuluvat tiedustelututkimuksen tieteenfilosofiset lähtökohdat ja tiedustelun teoria sekä tiedustelututkimuksen ja tiedustelun käytännön välinen suhde.

**Juha Martelius** on puolustusministeriön tutkimusjohtaja ja koulutukseltaan valtiotieteen tohtori. Hän on aikaisemmin työskennellyt mm. puolustusministerin erityisavustajana, valiokuntaneuvoksena eduskunnan puolustusvaliokunnassa, analyysitoimiston päällikkönä Suojelupoliisissa sekä kansainvälisen sotarikostuomioistuimen (ICTY) tiedusteluanalytikkona. Martelius on kirjoittanut useita artikkeleita ja luennoinut mm. Suomen turvallisuusympäristön muutoksesta, Venäjän turvallisuuspolitiikasta, tiedusteluanalyysin kehittämisestä sekä tietojohdamisesta ja turvallisuusjohtamisesta valtioneuvostossa.

Filosofian tohtori **Olli-Matti Mikkola** tutki väitöskirjassaan Venäjän sotilasreformin diskursiivista rakentumista venäläisessä sanomalehdistössä. Hänen tutkimusintresseihinsä kuuluvat Venäjän ja Ukrainan yhteiskunnallinen kehitys sekä tiedustelun tutkimus. Hän on työskennellyt Puolustusvoimissa erikoistutkijana. Vuonna 2018 hän työskenteli ajatushautomo Wilson Centerissä Washington D.C.:ssä ja vuodesta 2019 alkaen hän on toiminut Suomen Ukrainan suurlähetystössä Kioassa puolustusasiain avustajana.

**Jarmo Mäkelä** on Yleisradion ulkomaantoimittaja, joka vuosina 1981–2013 palveli kotitoimituksen ohella Moskovassa, Bonnissa ja Brysselissä. Suomen Washingtonin suurlähetystön lehdistöneuvoksena hän toimi vuosina 1997–2001. Hän on valmistunut valtiotieteen kandidaatiksi Helsingin yliopistosta vuonna 1978 ja on Harvardin yliopiston Kansainvälisten asiain keskuksen (CFIA) Fellow 1990–1991. Jäätyään keuhkolla 2013 eläkkeelle hän on toiminut Yleisradion, Maaseudun Tulevaisuuden, Helsingin Sanomien, Lännen median ja Viron Postimeehen kolumnistina. Vuonna 2018 hänet valittiin Toimittajat ilman rajoja -järjestön Suomen osaston puheenjohtajaksi. Hän on käynyt valtakunnallisen maanpuolustuskurssin ja on sotilasarvoltaan ylliluutnantti.

**Taina Susiluoto** on Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n osaamisesta ja digistä vastaava johtaja. Hän on aiemmin työskennellyt osastopäällikkönä työ- ja elinkeinoministeriössä sekä yli 10 vuotta erilaisissa johtamis- ja asiantuntijatehtävissä puolustusministeriössä. Aiemmin työurallaan Susiluoto on ollut kansainvälisissä tehtävissä YK:n, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön ETYJ:n sekä erilaisten konfliktinhallintaprojektien palveluksessa. Koulutukseltaan Susiluoto on oikeustieteen maisteri, ja hän on julkaissut useita kansainvälisen oikeuden ja politiikan teoksia ja artikkeleita.

Majuri **Olli Teirilä** on palvellut uransa aikana muun muassa opettajana Maanpuolustuskorkeakoulun Strategian laitoksella. Hän on viimeisten seitsemän vuoden aikana tutkinut tiedustelua ja tiedustelutoimialaa koskevia kysymyksiä sekä kansainvälisessä että kansallisessa viitekehyksessä. Teirilä on julkaissut aihetta käsitteleviä artikkeleita kansainvälisissä joulunaleissa sekä osallistunut saman teeman paneeleihin kansainvälisissä konferensseissa. Hän valmistele brittimediaa ja tiedustelua käsittelevää väitöskirjaa Maanpuolustuskorkeakoulussa.

## Suomalaisen tiedustelukulttuurin jäljillä

Toimittanut Tommi Koivula

Tiedustelu on tärkeä, mutta vähälle huomiolle jäänyt yhteiskunnallinen puheenaihe. Se on myös sotatieteellinen tutkimuskohde, joka liittyy osaksi kriisien, konfliktien ja uhkien muuttuvaa luonnetta ja kokonaisturvallisuutta. Vuonna 2019 voimaan tulleiden tiedustelulakien myötä aihe on saanut Suomessa uutta ajankohtaisuutta.

Tässä kirjassa joukko asiantuntijoita tarkastelee suomalaisen siviili- ja sotilastiedustelun muuttuvaa toimintaympäristöä ja kysymystä suomalaisen tiedustelukulttuurin luonteesta nyt ja tulevaisuudessa. Miten tiedustelu asemoituu tai miten se pitäisi asemoida laajempaan yhteiskuntaan? Mitä päämääriä ja tarpeita tiedustelun tulisi tulevaisuudessa palvella? Millainen toimija Suomi on jatkossa tiedustelun maailmassa?

Kirjan artikkelit soveltuvat turvallisuusalan opetus- ja ammattikäyttöön sekä laajemmalle turvallisuuskysymyksistä kiinnostuneelle lukijakunnalle.

### Maanpuolustuskorkeakoulu

Sotataidon laitos  
PL 7, 00861 HELSINKI

Puh. +358 299 800

[www.mpkk.fi](http://www.mpkk.fi)

ISBN 978-951-25-3138-7 (nid.)  
ISBN 978-951-25-3139-4 (PDF)  
ISSN 2343-5283 (verkkojulkaisu)  
ISSN 2343-5275 (painettu)

