

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

Juha Kettinen:

Miten valvojia valvottiin?

Sisällönanalyttinen tarkastelu eduskunnan ja ylimpien laillisuusvalvojen
suojelupoliisiin kohdistamasta valvonnasta 2000- ja 2010-luvuilla

Valtio-oppi

Pro gradu -tutkielma

Huhtikuu 2016

Ohjaajat: Ilkka Ruostetsaari ja Sirpa Virta

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

KETTINEN, JUHA: Miten valvojia valvottiin? Sisällönanalyttinen tarkastelu eduskunnan ja ylimpien laillisuusvalvojen suojelupoliisiin kohdistamasta valvonnasta 2000- ja 2010-luvuilla.

Pro gradu -tutkielma, 96 s., 5 liites.

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma/Valtio-opin opintosuunta

Huhtikuu 2016

Tässä pro gradu -tutkielmassa tutkitaan eduskunnan ja ylimpien laillisuusvalvojen eli oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen suojelupoliisiin kohdistamaa valvontaa 2000- ja 2010-luvuilla. Eduskunnan suorittaman valvonnan osalta tarkasteltavina komponentteina ovat suojelupoliisin ja valiokuntien välisen vuorovaikutuksen tavat ja määrät sekä suojelupoliisista esitetyt kirjalliset kysymykset. Ylimpien laillisuusvalvojen osalta keskitytään niiden suojelupoliisiin kohdistamien laillisuusvalvonnallisten toimenpiteiden tapoihin ja määriin sekä suojelupoliisin laillisuusvalvontaan liittyneisiin huomioihin. Työn teoreettinen viitekehys rakentuu turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden valvonnan, valiokuntalaitoksen toiminnan, kirjallisten kysymysten logiikan ja laillisuusvalvonnan muodostamasta kokonaisuudesta.

Tutkielman tutkimusmenetelminä toimivat sisällönanalyttiseen menetelmäperinteeseen lukeutuvat kvantitatiivinen sisällönerittely ja kvalitatiivinen aineistolähtöinen sisällönanalyysi. Kvantitatiivista sisällönerittelyä kohdistetaan valiokuntapöytäkirjoihin ja ylimpien laillisuusvalvojen vuosikertomuksiin, siinä missä suojelupoliisia koskeneita kirjallisia kysymyksiä analysoidaan aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin.

Tutkielman keskeisimmät tulokset osoittavat, että suojelupoliisin ja sitä valvovien kolmen valiokunnan välisessä vuorovaikutuksessa on valiokuntapöytäkirjojen perusteella löydettävissä suuria eroja 2000- ja 2010-luvuilla niin vuorovaikutuksen määrissä kuin myös tavoissa. Kirjallisten kysymysten osalta tutkielman tulokset osoittavat, että suojelupoliisia koskevia kirjallisia kysymyksiä on esitetty ennen kaikkea oppositiosta ja tietyistä poliittisista aatesuuntauksista käsin. Niin ikään kysymyksissä esiintyy tarkasteluajanjakson puitteissa tiettyjä selkeästi erotettavissa olevia teemoja, vaikuttimia ja asenteita. Ylimpien laillisuusvalvojen osalta saadut tulokset viittaavat siihen, että oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen suorittama valvonta jakautuu suhteellisen tasaisesti, tosin tietyn painotuseroin. Suojelupoliisin laillisuusvalvontaa koskeneet huomiot painottuivat jossain määrin eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksiin.

Asiasanat: suojelupoliisi, SUPO, turvallisuuspoliisi, turvallisuuspalvelu, valvonta, parlamentaarinen valvonta, eduskunta, valiokunnat, laillisuusvalvonta, oikeuskansleri, oikeusasiamies

University of Tampere

School of Management

The Degree Programme in Politics

KETTINEN, JUHA: How were the guardians guarded? Content-analytical study of the oversight of the Finnish Security Intelligence Service (Security Police) in the 2000s and 2010s.

Master's thesis, 96 p., 2 appendices.

The Degree Programme in Politics/Political Science

April 2016

This thesis studies the oversight of the Finnish Security Intelligence Service (formerly Security Police) (SUPO). The scrutiny is targeted to the oversight conducted by the Finnish Parliament and the supreme guardians of law; the Chancellor of the Justice and the Parliamentary Ombudsman. Parliamentary oversight is analysed in two ways: first by studying the ways and quantities of interaction between SUPO and the three standing committees tasked to oversee it, and secondly by analyzing written questions presented by the MPs concerning SUPO. The oversight conducted by the supreme guardians of law is studied by analyzing the distribution and quantity of legality control actions taken with regard to SUPO as well as general remarks presented concerning the legality control of SUPO.

The study is performed by utilizing two content-analytical methods. The proceeding logs of the three standing committees as well as the annual reports of the supreme guardians of law are analyzed by using quantitative content analysis. The written questions concerning SUPO are analyzed by means of qualitative content analysis. The primary data includes 157 proceeding logs, 24 written questions and 29 annual reports.

The key results of this thesis indicate that there have been notable differences in the ways and quantities of interaction between SUPO and the three standing committees tasked to oversee it. Therefore each of the three standing committees can be described having a different profile vis-à-vis the oversight of SUPO. Written questions concerning SUPO appear to have been based on a wide array of issues and motives, though certain similarities can be found amongst them. In regard to the oversight conducted by the supreme guardians of law, results illustrate that the performed legality control actions are distributed rather evenly between the Chancellor of the Justice and the Parliamentary Ombudsman. General remarks concerning the legality control of SUPO were somewhat concentrated to the annual reports of the Parliamentary Ombudsman.

Keywords: Finnish Security Intelligence Service, SUPO, Finland, security police, oversight, standing committees, legality control, Chancellor of the Justice, Parliamentary Ombudsman

Sisällysluettelo

1. JOHDANTO.....	1
2. SUOJELUPOLIISIN HISTORIA JA KEHITYS.....	4
3. SUOJELUPOLIISIN VALVONTA JA VALVOJAT.....	9
3.1. Tiedustelu- ja turvallisuusorganisaatioiden valvonta.....	9
3.1.1. Valvonnan muodot, perusteet ja tavoitteet sekä haasteet.....	9
3.1.2. Suojelupoliisiin kohdistettu valvonta.....	13
3.2. Valiokuntalaitos valvojana.....	18
3.2.1. Suomalaisen valiokuntalaitoksen perustukset ja rakenne.....	18
3.2.2. Suomalaisen valiokuntalaitoksen piirteet ja tehtävät.....	21
3.3. Kirjalliset kysymykset valvonnan muotona.....	24
3.3.1. Parlamentaariset kyselyvälineet osana poliittista järjestelmää	24
3.3.2. Parlamenttikysymysten tyypit ja funktiot.....	27
3.4. Ylimmät laillisuusvalvojat valvojina.....	30
3.4.1. Laillisuusvalvonnan käsite ja ylimmät laillisuusvalvojat.....	30
3.4.2. Laillisuusvalvonnan toimintamuodot ja tavoitteet.....	32
4. TUTKIMUSONGELMAT, -AINEISTOT JA -MENETELMÄT.....	35
4.1. Tutkimusongelmat.....	35
4.2. Aineistot.....	36
4.3. Tutkimusmenetelmät.....	38

5. ANALYYSI.....	43
5.1. Valiokuntien suojelupoliisiin kohdistama valvonta.....	43
5.1.1. Yleisesti valiokuntien ja suojelupoliisiin vuorovaikutuksesta.....	43
5.1.2. Vuorovaikutuksen valiokuntakohtainen tarkastelu.....	48
5.1.3. Vuorovaikutuksen tarkastelusta valvonnan tulkitsemiseen.....	51
5.2. Suojelupoliisia koskevat kirjalliset kysymykset.....	57
5.2.1. Kirjallisten kysymysten esittäjät ja aihealueet.....	57
5.2.2. Kirjallisissa kysymyksissä ilmenevät elementit.....	62
5.3. Ylimpien laillisuusvalvojien suorittama valvonta.....	66
5.3.1. Valvonnan tavat ja määrät.....	66
5.3.2. Suojelupoliisin laillisuusvalvontaan liittyvät erityiset huomiot.....	72
6. JOHTOPÄÄTÖKSET.....	76
LÄHTEET.....	86
LIITTEET.....	97

Taulukko- ja kuvioluettelo

Taulukko 1.	Suomalaiset turvallisuuspoliisiorganisaatiot.	4
Kuvio 1.	Suojelupoliisiin kohdistettu asianmukaisuuden ja lainmukaisuuden valvonta (tilanne vuoden 2015 lopussa).	17
Kuvio 2.	Erialaisten parlamenttikysymysten sijoittuminen suhteessa yksityiskohtaisuuteen ja saatuun julkisuuteen.	25
Taulukko 2.	Parlamenttikysymysten mikrofunctiot.	28
Taulukko 3.	Aineistojen ajallinen ulottuvuus ja dokumenttien määrä tyyppikohtaisesti valtiopäivittäin.	36
Kuvio 3.	Suojelupoliisi-mainintoja sisältävien pöytäkirjojen määrä valiokunnittain vuosien 2003–2014 valtiopäivillä, n=157.	43
Kuvio 4.	Suojelupoliisi-mainintoja sisältävien hallinto-, ulkoasiain- ja perustuslakivaliokunnan pöytäkirjojen yhteismäärä vuosien 2003–2014 valtiopäivillä, n=157.	44
Kuvio 5.	Valiokuntapöytäkirjojen jakautuminen niissä esiintyvän suojelupoliisi-maininnan lajityypin mukaan, n=157.	46
Taulukko 4.	Valiokuntapöytäkirjoihin merkittyjen suojelupoliisiin tehtyjen vierailujen määrät vuosina 2003–2014 eriteltynä vuosittain ja valiokunnittain.	47
Kuvio 6.	Valiokuntapöytäkirjojen jakautuminen niissä esiintyvän suojelupoliisi-maininnan lajityypin mukaan valiokunnittain.	48
Kuvio 7.	Valiokuntakokouksissa vierailleiden suojelupoliisin edustajien jakautuminen heidän edustamansa organisaatiotason mukaan valiokunnittain.	50
Kuvio 8.	Suojelupoliisi-mainintojen asiayhteydet hallintovaliokunnan pöytäkirjoissa, n=103.	52
Kuvio 9.	Suojelupoliisi-mainintojen asiayhteydet ulkoasianvaliokunnan pöytäkirjoissa, n=38.	53
Kuvio 10.	Suojelupoliisi-mainintojen asiayhteydet perustuslakivaliokunnan pöytäkirjoissa, n=16.	55
Taulukko 5.	Tarkasteluajanjaksona esitetyt suojelupoliisia koskeneet kirjalliset kysymykset.	57
Kuvio 11.	Ylimpien laillisuusvalvojen vuosikertomusten jakautuminen suojelupoliisi-mainintojen perusteella.	66
Kuvio 12.	Oikeuskanslerinviraston ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian suojelupoliisiin kohdistamien laillisuusvalvonnallisten toimenpiteiden aikajana.	71
Kuvio 13.	Ylimpien laillisuusvalvojen vuosikertomuksissa ilmenevät suojelupoliisin valvontaan liittyvät erityiset huomiot.	73

1. JOHDANTO

Tietävästi ensimmäisen kerran kysymyksen siitä, kuka valvoo valvojia, tuli esittäneeksi roomalainen satiirikko Juvenalis ensimmäisellä vuosisadalla Satirae-teoksensa kuudennessa luvussa kysymällä "*quis custodiet ipsos custodes?*" (Juvenalis s.a., 345). Nyt parituhatta vuotta myöhemmin, kun keskustellaan nyky-yhteiskuntia ja -valtioita uhkaavista asymmetrisistä uhkista, on keskusteluun noussut vaatimuksia yhä paremmasta ja pidemmälle ulotetusta tiedustelusta (ks. esim. MTV 2013; Talouselämä 2013).¹ Näin ollen Juvenaloksen esittämä kysymys on edelleen polttavan ajankohtainen: miten ja kenen toimesta nyky-yhteiskuntien ja -valtioiden vartijoina toimivia turvallisuus- ja tiedustelupalveluja valvotaan?

Glaukon toteaa Platonin Valtio-teoksen kolmannessa kirjassa, että *olisi hullua jos vartijalla pitäisi olla vartija* (Platon 2011, 403e). Myöhemmin maailmanhistoriassa tämä Glaukonin toteamus on osoittautunut naiiviksi. Tähän voidaan pitää syynä poliittisen pessimismin ja normatiivisen optimismin yhteisvaikutusta. Poliittisessa pessimismissä poliittista vallankäyttöä pidetään tarpeellisena esimerkiksi järjestyksen, vakauden ja koheesion säilyttämiseksi, mutta poliittinen vallankäyttö nähdään tästä huolimatta ennen kaikkea luontaisesti vaarallisena. Vaarallisuus syntyy siitä, että vallalla on tapana keskittyä ja mielivaltaistua. Normatiivinen optimismi näkee, että poliittisen vallan vaarallisuutta voidaan hillitä huomattavasti lakien avulla. Luomalla kansalaisille perustuslailliset oikeudet ja sitomalla valtion toiminta lakeihin, poliittisen vallankäytön on katsottu pysyvän aisoissa. (ks. Zolo 2007, 21–22.)

Edellä mainitut poliittinen pessimismi ja normatiivinen optimismi ovat muokanneet yhteiskunnallisia lainalaisuuksia siihen suuntaan, että toisin kuin Glaukon ajatteli, vartijoitakin on vartioitava. Nykymuotoiseen liberaaliin demokratiaan kuuluu olennaisena osana ajatus siitä, että kaikkea vallankäyttöä on voitava valvoa, ja että vallankäyttäjät ovat toiminnassaan tilivelvollisia (ks. esim. Diamond, Plattner & Schedler 1999; Vanhanen 2003, 48–49). Tällöin mikään valtion toiminta ei voi olla demokraattisen kontrollin ja valvonnan ulottumattomissa, ei edes erittäin salaiseksi ja arkaluontoiseksi koettu turvallisuussektori (Leigh 2005a, 8). Asiassa on kyse myös oikeusvaltioperiaatteen toteutumisesta. Sen keskeisten oppien mukaisesti kaiken julkisen hallinnon toiminnan

1 Globaalisti tarkasteltaessa tällaisten vaatimusten taustalla on ennen kaikkea vuoden 2001 syyskuun terrori-iskujen jälkeen syntynyt "uusi normaalitila", jossa erilaiset poikkeustilavaltuudet ovat muodostuneet osin pysyviksi (ks. esim. Gross 2006). Salaisten tiedonhankintakeinojen lisääntymisen taustalla vaikuttavista syistä Suomessa ks. Metsäranta 2015, 44–48.

on pohjauduttava lakiin (Hallberg 2005, 3). Se, että näin todellakin käy, vaatii osakseen valvontaa. Niin demokratian kuin oikeusvaltioperiaatteenkin keskeiset elementit antavat siis vahvoja insentiivejä valvojien valvontaan.

Suomessa valtio- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen kuuluu suojelupoliisille. Suojelupoliisin lakisääteisenä tehtävänä on torjua sellaisia hankkeita ja rikoksia, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta sekä suorittaa edellä kuvattujen rikosten tutkintaa. Sen tulee lisäksi ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta valtakunnan turvallisuutta vaarantavan toiminnan estämiseksi (L poliisin hallinnosta 2009/497). Näitä tehtäviä suorittaessaan suojelupoliisiin kohdistetaan erilaista valvontaa niin sisäisesti, hallinnonalan piirissä, kuin ulkoisestikin.

Tämän pro gradu -tutkielman tutkimusaiheena on suojelupoliisiin kohdistettu valvonta 2000- ja 2010-luvuilla. Aiheen voidaan sanoa olleen vähäisen akateemisen mielenkiinnon kohteena, sillä suojelupoliisin valvonnan tiimoilta on aiemmin julkaistu vain muutamia artikkeleita ja joitakin opinnäytteitä. Näistäkin suuri osa sijoittuu aikaan ennen 2000-lukua. 1990-luvulla julkaistuista tutkimuksista voidaan mainita Kirsi Piispanen ja Matti Wibergin artikkelit suomeksi ja englanniksi (1997a; 1997b), joiden tarkasteluajanjakso sijoittuu vuosiin 1945–1996 sekä Matti Mikkolan (1999) pro gradu -työ, jossa asiaa lähestyttiin hallintohistoriallisesta näkökulmasta. Näiden tutkimusten lisäksi Minna Halkola (2006) on sivunnut suojelupoliisin valvonnan tematiikkaa kirjoittamassaan tutkimusraportissa, joka perustuu hänen poliittisen historian pro gradu -työhönsä. Hanna Nykäsen (2015) pro gradu -tutkielma edustaa uusinta suojelupoliisin valvonnan tarkastelua, mutta kyseinen työ on luonteeltaan vertaileva tutkimus, jonka kohteena ovat pohjoismaisten turvallisuuspalveluiden valvonnan rakenteet.

Tässä tutkielmassa suojelupoliisin valvontaa tarkastellaan systemaattisesti 2000- ja 2010-lukujen osalta siten, että valvonnan rakenteellisen tarkastelun sijasta huomio kiinnitetään rakenteiden puitteissa tapahtuneeseen konkreettiseen vuorovaikutukseen ja tätä kautta valvontaan. Tutkielmaa voi kuvailla luonteeltaan niin inkrementaaliseksi kuin eksploratiiviseksi, sillä tutkielmassa tarkastellaan uudessa ajallisessa kontekstissa tietyiltä osin samoja asioita mitä Piispanen ja Wiberg (1997a; 1997b) tarkastelivat vuosien 1945–1996 osalta, mutta mukana on myös uusiin, ennen tarkastelemattomiin kohteisiin ulotettua tarkastelua. Aihepiirin yhteiskunnallinen merkitys, vähäinen aiempi tutkimus ja sen ajallinen painottuminen aikaan ennen 2000-lukua, yhdistettynä suomalaisen valtio-opin piirissä suhteellisen marginaalissa oleviin policing- ja tiedustelututkimukseen, alleviivaavat tämän tutkielman

tarpeellisuutta ja merkitystä.

Tutkielmassa ei tarkastella kaikkia suojelupoliisin valvonnan elementtejä, vaan olen rajannut työn koskemaan vain eduskunnan suorittamaa poliittista valvontaa ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen suorittamaa ulkoista laillisuusvalvontaa. Eduskunnan suorittaman valvonnan osalta tarkastelen valiokuntalaitoksen toimintaa ja kansanedustajien suojelupoliisista esittämiä kirjallisia kysymyksiä. Ylimpien laillisuusvalvojien osalta tarkastelu kohdistuu niiden suojelupoliisiin kohdistamiin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin ja suojelupoliisin laillisuusvalvonnasta esitettyihin huomioihin. Tutkielman rajaus syntyi pitkälti kolmen asian yhteisvaikutuksesta: siihen vaikuttivat aiemmissä tutkimuksissa tehdyt ratkaisut, valvovien tahojen yhteiskunnallinen merkittävyys ja primääriaineiston saatavuus.

Tarkoituksena on luoda systemaattinen, deskriptiivinen katsaus edellä mainittujen tahojen suojelupoliisiin kohdistamaan valvontaan 2000- ja 2010-luvuilla. Tutkimustehtävänä on tarkastella ja eritellä suojelupoliisiin eduskunnan ja ylimpien laillisuusvalvojien tahoilta kohdistettua valvontaa keskittyen ennen kaikkea sen olemukseen ja määrään. Tutkielman ajankohtaisuuden puolesta puhuu suojelupoliisin hallinnolliseen asemaan tehdyt muutokset vuoden 2016 alussa, joita voidaan pitää tietynlaisena saranakohtana viraston historiassa.

Tutkielman rakenne koostuu kuudesta pääluvusta ja alkaa luvussa 2. suojelupoliisin historian ja kehityksen tarkastelulla, jossa käydään läpi lyhyesti viraston historiaa, mutta myös nykyaikaisia kehityslinjoja ja tämän tutkielman tarkasteluajanjakson ajallista kontekstointia. Luku 3. muodostaa teoreettisen viitekehyksen, jonka piirissä tarkastelen niin tiedustelu- ja turvallisuusorganisaatioiden valvonnan laajempaa kontekstia kuin myös suojelupoliisin valvonnan rakenteita sekä taustoitan valiokuntalaitoksen, kirjallisten kysymysten ja ylimmän laillisuusvalvonnan teemoja.

Luvussa 4. esittelen tutkielman kontekstin ja teoreettisen viitekehyksen pohjalta johdetut tarkat tutkimusongelmani, laajan aineistoni ja sen hankinnan sekä käyttämäni tutkimusmenetelmät. Viides pääluku on jaettu kolmeen alalukuun, joissa analysoin aineistoni. Tutkielman lopuksi esitän työn pohjalta tehtävät johtopäätökset ja arvioin tutkielmaa sekä pyrin asemoimaan tuloksiani suhteessa laajempaan kontekstiin.

2. SUOJELUPOLIISIN HISTORIA JA KEHITYS

Suojelupoliisi on maamme historian neljäs turvallisuuspoliisiorganisaatio. Ennen suojelupoliisin perustamista vuonna 1949 Suomessa ehti toimia kolme turvallisuuspoliisia: etsivä keskuspoliisi (EK), valtiollinen poliisi I (Valpo I) ja valtiollinen poliisi II (Valpo II)². Ensimmäisen ja toisen Valpon tunnetut lisänimet ovat "valkoinen valpo" (Valpo I) ja "punainen valpo" (Valpo II). Nimet juontuvat virastojen harjoittaman toiminnan poliittisesta värityyneisyydestä: Valpo I keskittyi ennen kaikkea vasemmiston ja kommunistien valvomiseen, kun taas Valpo II oli erityisen kiinnostunut oikeistolaisen toiminnan valvomisesta. (Simola 1994, 5.)

Taulukko 1. Suomalaiset turvallisuuspoliisiorganisaatiot.

Virasto:	Toimintavuodet:
Etsivä Keskuspoliisi (EK)	1919–1937
Valtiollinen Poliisi I (Valpo I, "valkoinen Valpo")	1937–1945
Valtiollinen Poliisi II (Valpo II, "punainen Valpo")	1945–1948
Suojelupoliisi (Supo)	1949–

Lähde: Lackmann & Sirvio 1999; Simola 1994.

Kimmo Rentolan sanoin suojelupoliisin alkuvaiheet voidaan jakaa kolmeen jaksoon: ensimmäiseksi sisäänajovaihe vuosina 1949–1953, toiseksi aktiivivaihe vuosina 1953–1958 ja kolmanneksi matalamman profiilin aika vuosina 1958–1961 (Rentola 2009a, 20). Sisäänajovaihe merkitsi suojelupoliisissa erityisesti varovaisuutta, sillä periaatteessa kenelläkään henkilöstöstä ei ollut kokemusta turvallisuuspoliisitoiminnasta. Suojelupoliisin ensimmäinen päällikkö Armas Alhava ei halunnut virastoa käytettävän hallituspuolueiden työkaluna oppositiopuolueiden sisäisen toiminnan selvittämisessä ja lausui vuonna 1950, että suojelupoliisin toimintalinjana tulisi olemaan puolueettomuus. (Pohjonen 1999, 79–80.)

Aktiivivaiheen alkamiseen vuonna 1953 vaikuttivat ennen kaikkea Neuvostoliiton johtajan Josif Stalinin kuolemasta ja Korean sodan päättymisestä seurannut kansainvälisen ilmapiirin rauhoittuminen. Tämä yhdistettynä suojelupoliisissa kehittyneeseen ammattitaitoon ja muissa maissa paljastuneisiin vakoilutapauksiin saivat suojelupoliisin aktivoitumaan melko merkittäväällä tavalla. Vastavakoilussa alettiin puuttua neuvostotiedustelun toimintaan ja viranomaisten välistä yhteistyötä parannettiin. Niin

² Suojelupoliisia edeltäneiden virastojen historiasta ja toiminnasta, ks. esim. Kosonen 1994; Lackman 1994, 2009; Lackman & Sirvio 1999; Rentola 1999, 2009b; Wahlberg 2012.

ikään kansainvälinen yhteistyö löysi uomansa eritoten pohjoismaalaisten sisarusvirastojen parista. "Suuriin ympyröihin" ajaututtiin vuonna 1957, kun suojelupoliisi keskittyi kylmän sodan pääosapuolten toisiaan vastaan käymään tiedustelu- ja turvallisuuspalvelutoimintaan. (Rentola 2009a, 22–23.)

Pian kuitenkin kävi selväksi, että ulkopoliittiset realiteetit ja presidentti Urho Kekkosen tarve säilyttää luottamukselliset väylänsä Neuvostoliiton tiedustelupalvelu KGB:n kautta Moskovan huipputasen poliitikkoihin tulivat vaikuttamaan suojelupoliisin vastavakoilutoimintaan. Lisäksi suojelupoliisin verkostoituminen vahvasti länteen päin huoletti presidenttiä, sillä vaarana oli, että hänen idänsuhteistaan tihkuisi liikaa tietoa väärään suuntaan. Presidentti Kekkonen alkoikin suitsia toimintaa ja keskittyi erityisesti tiedustelutiedon keskittämiseen itselleen. Suojelupoliisissa alkoi matalan profiilin aika, jolloin viraston suhde ennen kaikkea tasavallan presidenttiin lähentyi merkittävällä tavalla, ja neuvostotiedustelun vastaisen toiminnan profiili painettiin matalaksi. (Emt, 26, 29.)

Suojelupoliisille 1960-luku oli vetäytymisen aikaa. Maanpetosrikoksista annettujen tuomioiden määrä laski edeltäneeseen vuosikymmeneen verrattuna kymmenillä. Tämä ei kuitenkaan johtunut siitä, että suojelupoliisia olisi estetty tutkimasta tapauksia, vaan neuvostotiedustelun aktiviteetti itärajalla laski, kun 1960-luvulla vakoilu siirtyi pois rajoilta. (Pohjonen 1999, 89–90.)

1960-luku voidaan nähdä suojelupoliisin osalta myös tietynlaisena kriisiaikana, kun ikääntyvän johdon luotsaama jäykkä virasto ei taipunut ongelmitta yhteiskunnallisiin muutoksiin, joista merkittävin oli nuorisoliikkeiden nousu. Suojelupoliisi ei hoitanut kaikkia nuorisoliikkeisiin liittyviä tapauksia niin hyvin kuin olisi voinut ja tämä johti supo-kritiikin leviämiseen myös ei-kommunistisiin piireihin. 1970-luvulle siirryttäessä virastoa uudistettiin, ja Alhavan eläköidyttyä presidentti Kekkonen pääsi nimittämään tehtävään läheisen tukijansa Arvo Pentin. Täten Kekkonen tiukensi otettaan suojelupoliisista, jota oli pyrkinyt kontrolloimaan jo aivan presidenttikautensa alusta saakka. Pentin avulla Kekkosen harjoittama kontrolli alkoi muovautua aktiivisen johtamisen suuntaan. (Rentola 2009a, 46–54, 59, 128.)

1970-luvun alussa suojelupoliisi joutui eduskunnassa ilman selkeää syytä sosiaalidemokraattien ja kommunistien silmätikuksi – esiin marssitettiin useita lakialoitteita, joissa esitettiin muun muassa suojelupoliisin lakkauttamista. Lakialoitteet eivät johtaneet toimenpiteisiin, ja tilanne keikahti täysin ympäri kun selvisi, että salainen Ruotsin puolustusvoimia avustanut tiedustelupalvelu (IB) oli vakoillut Suomea. Tapaus herätti poliittisen spektrin vasemman laidan – äärilaita mukaanlukien – siihen, että Suomi todellakin tarvitsee turvallisuuspoliisin. (Pohjonen 1999, 96–98.) Arvo Pentin päällikkökausi

päätyi 1978 ja jatkajaksi presidentti Kekkonen nimitti Seppo Tiitisen. Nuoren Tiitisen nimityksen katsotaan entisestään tiukentaneen presidentti Kekkonen otetta suojelupoliisista. Tämän aikakauden suojelupoliisia voidaankin melko oikeutetusti tituleerata "presidentin poliisiksi". (Rentola 2009a, 128.)

1980-luvulla tapahtui suojelupoliisin toiminnassa suuri muutos: eräs rajapyykki valtiollisen turvallisuuden historiassa saavutettiin, kun presidentti Mauno Koiviston alaisuudessa päätettiin lopettaa kommunistien automaattinen kirjaaminen (Emt, 181). Suojelupoliisi koteloitui omien ydintehtäviensä pariin ja muutamia suuren profiilin vakoilutapauksia lukuunottamatta virasto sai tehdä työtään rauhassa, mikä kävikin salailun ilmapiiriin totuneelle suojelupoliisille enemmän kuin hyvin. 1980- ja 1990-lukujen taitteessa maailmanpoliittinen tilanne muuttui Neuvostoliiton kaatumisen seurauksena ja suojelupoliisin toimintaympäristöön kohdistui selkeitä muutoksia. Uudessa tilanteessa ennalta estävä turvallisuustyö nousi toiminnassa yhä keskeisempään asemaan. Täten 1970-luvun alkuun asti äärivasemmiston valvojana nähty, sitten vaikenevaksi ja salailevaksi presidentin poliisiksi muuttunut virasto alkoi kehittyä yhä enemmän ja selkeämmin kohti preventiivisen turvallisuuspalvelun suuntaa. (Pohjonen 1999, 105–107.)

Kuten Paavo Selin tuo esiin lisensiaatintutkimuksessaan, myös 2000-luvulla on esitetty puheenvuoroja, jotka omalta osaltaan tukevat edellä esitettyä näkemystä suojelupoliisin muutoksesta entistä turvallisuuspalvelullisempaan suuntaan: esimerkiksi vuonna 2002 silloinen päällikkö Seppo Nevala linjasi, että suojelupoliisi "ottaa pari käytännön askelta turvallisuuspalvelun suuntaan". Lisäksi vuonna 2007 Ilkka Salmen siirryttyä suojelupoliisin päälliköksi esitettiin julkisuudessa arvioita suojelupoliisin yhä jatkuvasta siirtymisestä turvallisuuspalvelullisempaan suuntaan (Selin 2008, 11–12). Turvallisuuspalvelukehityksellä tarkoitetaan, että lainvalvontatehtävien määrä pienenee ja tiedustelullisten aktiviteettien määrä kasvaa (ks. Emt, 12).

2010-luvun alkupuolella muutokset jatkuivat, mutta selkeää hallinnollista irtiottoa poliisin piiristä ei tehty. Eräs muutoksista oli suojelupoliisille useita kymmeniä vuosia kuuluneen turvallisuusvartiointitehtävän siirtyminen ensiksi Liikkuvalla poliisille ja myöhemmin Helsingin poliisilaitokselle. Näin ollen korkeiden poliitikkojen ja valtiovieraiden fyysinen turvaaminen siirtyi pois suojelupoliisilta. (ks. Suojelupoliisi 2015a, 12.) Toinen muutos oli kielipeliä, mutta mielestäni erityisen merkityksellistä sellaista: sana "police" pudotettiin pois viraston englanninkielisestä nimestä, ja siinä missä vielä 2000-luvulla suojelupoliisi oli tunnettu kansainvälisesti nimellä Finnish Security Police, niin tätä nykyä nimi kuuluu Finnish Security Intelligence Service (ks. esim. Helsingin Sanomat 2014).

Koen, että edellä mainitut muutokset liittyvät hyvin vahvalla tavalla turvallisuuspalvelukehitykseen. Turvallisuusvartiointitehtävistä luopumisen voidaan ajatella vapauttaneen resursseja esimerkiksi ennalta estävään turvallisuustyöhön ja pienentäneen viraston julkista presenssiä. Viraston uusi englanninkielinen nimi sen sijaan profiloi suojelupoliisin kansainvälisellä kentällä selkeästi tiedustelutietoa hankkivaksi ja käytäväksi tahoksi³.

Nämä asteittaiset muutokset vaikuttavat saavuttaneen 2010-luvun puolen välin tietämällä huippunsa, sillä vuosina 2014–2015 käynnissä olleen selvityshankkeen jälkeen – alkaen vuoden 2016 alusta – suojelupoliisi irroitettiin hallinnollisesti muusta poliisiorganisaatiosta ja siirrettiin suoraan sisäministeriön alaisuuteen. Suojelupoliisin päivät poliisiyksikkönä eivät kuitenkaan vielä päättyneet, sillä virasto säilyi uudesta hallinnollisesta asemastaan huolimatta yhtenä poliisin yksikkönä. (ks. Sisäministeriö 2015.)

Tätä suojelupoliisin piirissä viimeisen noin 25 vuoden aikana tapahtunutta turvallisuuspalvelukehitystä voitaneen selittää ennen kaikkea sen toimintaympäristössä tapahtuneilla muutoksilla. Tänä aikana turvallisuusuhkista on tullut entistä monimutkaisempia ja yhteenkietoutuneempia, ja ne vaativat osakseen uudenlaisia lähestymistapoja (ks. esim. Branders 2016, 106–111). Voidaan esimerkiksi nähdä, että turvallisuusuhkien yhteenkietoutumisen johdosta keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin toimintakentät ovat limittyneet. Tällöin on voitu kokea tarkoituksenmukaiseksi profiloida suojelupoliisin rooli selkeästi ennalta estäväksi eli turvallisuuspalvelullisempaan suuntaan, kun taas keskusrikospoliisin fokus on suuntautunut jo tapahtuneiden rikosten tutkintaan. Tätä aihetta ei kuitenkaan ole tutkittu, joten näiltä osin täytyy ainakin vielä tyytyä pelkkiin arvioihin.

Kansalaiset luottavat suojelupoliisiin paljon. Tämän tutkielman tarkasteluajanjakson puitteissa kansalaisten luottamusta suojelupoliisiin voidaan kuvata hyvin korkeaksi. Suojelupoliisiin paljon tai melko paljon luottavien määrä on fluktuoinut vuodesta toiseen kahdeksankymmenen prosentin tietämällä. Suojelupoliisiin ei lainkaan tai ei kovinkaan paljoa luottavien määrää voi vastaavasti kuvata pieneksi. Vahvaa epäluottamusta suojelupoliisiin on kohdistanut vain äärimmäisen harva, siinä missä lievempää epäluottamusta on tarkasteluajanjakson puitteissa osoittanut noin 12 prosenttia kansalaisista. (Suojelupoliisi 2015b; Halkola 2006, 43–46.)

Luvun lopuksi luon lyhyen katsauksen suojelupoliisin toimintaan liittyviin tapauksiin, jotka ovat saaneet osakseen merkittävää yhteiskunnallista huomiota tämän tutkielman tarkasteluajanjakson

3 Eritoten englanninkielisen nimen sanavalintaa 'intelligence' voidaan pitää mielenkiintoisena, sillä suojelupoliisi käyttää toiminnassaan poliisin valtuuksia, eikä se siten ole suoraan luettavissa tiedustelupalveluksi. Lisäksi lainvalvojen (poliisin) ja tiedustelupalveluiden lopputavoitteita on pidetty selkeästi erilaisina (ks. esim. Baker 1994; Hulnick 2004).

aikana. Merkittävin tarkasteluajanjaksolle sijoittuva tapahtuma on vuoden 2002 lopulla julkisuuteen tullut epäiltyjen törkeiden vakoilurikoksien esitutkinta, jossa tutkittiin kahden suomalaisen osallisuutta entisen Saksan Demokraattisen Tasavallan turvallisuuspalvelun MfS:n (Stasi) ulkomaantiedusteluosasto HVA:n tietolähteinä toimimiseen. Syytekynnys ei ylittynyt kummassakaan tapauksessa. Julkisessa keskustelussa asiaa ruodittiin laajasti ja suojelupoliisin toiminta sai tietyiltä osin osakseen terävää kritiikkiä. (Ks. Yleisradio 2007.)

Tapaukseen liittyvää jälkipuintia käytiin vuosina 2006–2009, kun toinen esitutkinnan kohteena olleista henkilöistä vaati valtiolta vahingonkorvauksia. Helsingin kärjäoikeus tuomitsi Suomen valtion maksamaan henkilölle 70 000 euroa vahingonkorvauksina. Valtio valitti tuomiosta hovioikeuteen, joka alensi maksettavien vahingonkorvausten summaa parillakymmenellä tuhannella eurolla. (Helsingin kärjäoikeus 2007; Yleisradio 2009.)

Edellä esitetyn tapauskokonaisuuden lisäksi suojelupoliisi oli runsaan mielenkiinnon kohteena vuosina 2004–2005 niin kutsutun teletunnistetietotapauksen tiimoilta. Tapauksessa suojelupoliisin aluepäällikkö tuomittiin hovioikeudessa neljäänkymmeneen päiväsakkoon viestintäsalaisuuden loukkaamisesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta. Aluepäällikkö oli hankkinut teleoperaattorilta luvattomasti teletunnistetietoja. Asian tiimoilta myös suojelupoliisin päällikköä ja osastopäällikköä epäiltiin virkavelvollisuuden rikkomisesta, mutta nämä syytteet raukesivat. Vuonna 2004 teletunnistetietotapauksen lisäksi suojelupoliisiin liittynyttä merkittävää yhteiskunnallista keskustelua aiheuttivat suojelupoliisin toimet tshetsheenikapinallisten sivustoiksi kuvailtuihin internet-sivuihin liittyen. (Ks. Halkola 2006.)

3. SUOJELUPOLIISIN VALVONTA JA VALVOJAT

3.1. Tiedustelu- ja turvallisuusorganisaatioiden valvonta

3.1.1. Valvonnan muodot, perusteet ja tavoitteet sekä haasteet

Ennen kuin tarkastelen nimenomaisesti suojelupoliisin valvontaa, on perusteltua tutustua turvallisuuspalveluiden, -poliisien ja tiedustelupalveluiden valvontaan hieman laajemmassa kontekstissa. Koska valtion turvallisuusorganisaatioita on mahdollista määritellä useilla tavoilla, tarkennan seuraavassa mitä käsitteillä tarkoitan. Tässä tutkielmassa *turvallisuuspalvelulla* tarkoitetaan siviiliviranomaista, joka vastaa sisäisestä turvallisuudesta sille erikseen säädetyin tiedustelullisin toimivaltuuksin siten, että tiedonhankinnan painopiste on oman valtion rajojen sisäpuolella. *Tiedustelupalvelu* on niin ikään siviiliviranomainen, joka käyttää sille erikseen säädetyjä tiedusteluvaltuuksia, mutta tiedonhankinnan painopiste ulottuu selkeästi oman valtion rajojen ulkopuolelle. *Turvallisuuspoliisi* tarkoittaa tässä tutkielmassa poliisiviranomaista, oman valtion rajojen sisäpuolella toimivaa poliisin yksikköä, joka käyttää valtion turvallisuuden takaamiseen tähtäävässä toiminnassaan poliisin toimivaltuuksia, eikä sille ole säädetty erillisiä toimivaltuuksia tiedusteluun. (Weller 2000, 172; sisäministeriö 2014, 51.) Viittaan tässä tutkielmassa tällaisiin organisaatioihin kollektiivisesti termillä tiedustelu- ja turvallisuusorganisaatiot.

Edellä esitetynlaisiin organisaatioihin ulotettavalla valvonnalla voidaan tarkoittaa kahta erilaista valvonnan muotoa. Ensimmäiseksi organisaatioiden toiminnan *pätevyyden ja tehokkuuden valvontaa* ja toiseksi organisaatioiden toiminnan *asianmukaisuuden, lainmukaisuuden ja eettisten normien noudattamisen valvontaa*, jota tässä tutkielmassa tarkastellaan. Pätevyyttä ja tehokkuutta valvovat lähinnä toimeenpanovallan toimijat, joiden alaisuudessa turvallisuusorganisaatio toimii. (Caparini 2007, 9.) Tätä valvontaa voidaan pitää luonteeltaan kontrollointina, sillä toimintaa ohjataan antamalla suuntia ja resursseja toimintaa varten (Born & Leigh 2005, 15).

Toimintojen asian- ja lainmukaisuutta ja eettisten normien noudattamista voidaan sen sijaan katsoa valvovan laajempi repertuaari toimijoita, esimerkiksi parlamentti, tuomioistuimet ja laillisuusvalvojat (Caparini 2007, 9). Edellä mainittujen tahojen suorittamasta valvonnasta on kirjoitettu paljon, mutta usein unohdetaan neljäs keskeinen vallan vahtikoira – nimittäin kansalaisyhteiskunta mediakoneistoinen, ajatuspajoinen ja kansalaisjärjestöinen. Kaikki nämä, erityisesti media, voivat vaikuttaa merkittävälläkin tavalla turvallisuuspalveluiden toimintaan. (Hillebrand 2012.)

Tällaista valvontaa voidaan pitää luonteeltaan reaktiivisena, tarkkailevana ja hillitsevänä. Reaktiivisuudella tarkoitetaan sitä, että toiminta on usein jälkikäteisvalvonnallista ja tarkkailevuus syntyy esimerkiksi siitä, että tuomioistuimet myöntävät ja valvovat epäkonventionaalisten tiedonhankintakeinojen lupia. Hillitsevä elementti painottuu erityisesti kansalaisyhteiskunnan ja median toiminnassa: nostamalla julkiseen keskusteluun mahdollisia väärinkäytöksiä tai ongelmallisia toimintatapoja ne tulevat hillinneeksi turvallisuusorganisaation toimintaa. (Born & Leigh 2005, 15.)

Turvallisuus- ja tiedusteluorganisaatioihin kohdistettua asianmukaisuuden, lainmukaisuuden ja eettisten normien valvontaa voi perustellusti pitää melko nuorena ilmiönä: joitakin harvinaisia poikkeuksia lukuun ottamatta tällaista valvontaa ei ollut olemassa ennen 1970-lukua. Keskeisimpinä valvontamekanismien syntyyn vaikuttaneina tekijöinä olivat kehittyneissä demokratioissa ilmi tulleet tiedustelupalveluihin liittyneet skandaalit⁴ ja useiden totalitarististen maiden kehittyminen uusiksi demokratioiksi. Näissä uusissa demokratioissa pidettiin tärkeänä, että turvallisuusorganisaatiot ovat tarkan valvonnan piirissä, jotta uuden – mahdollisesti epävakaa – regiimin legitimizeetti olisi turvattu. (Gill 2007, 14; ks. myös Leigh 2005a, 3–5.) Tätä kehityskulkua, etenkin niiltä osin kun parlamentit ovat saaneet hoidettavakseen valvontaa, voidaan nimittää tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden valvonnan parlamentarisoitumiseksi (Born 2007, 168).

Turvallisuus- ja tiedusteluorganisaatioihin kohdistettu asianmukaisuuden ja lainmukaisuuden valvonta voidaan toteuttaa eri tavoin. Valvonta voi olla luonteeltaan joko jatkuvaluontoista, nykyisyyteen ja tulevaisuuteen keskittyvää *tarkkailua* tai vaihtoehtoisesti aiemmin tapahtuneiden asioiden *jälkikäteisvalvontaa*. Näiden kahden valvontatyyppin sisällöllinen ero ilmenee mielestäni hyvin englanninkielisten termien kautta: jatkuvaluontoinen, tarkkaileva valvonta tunnetaan termillä *oversight*, kun taas jälkikäteisvalvontaa kuvaa sana *review*. (Caparini 2007, 8.) Lisäksi valvonnan institutionaaliset rakenteet vaihtelevat suuresti maittain. Valvontaa voi suorittaa parlamentaarinen erityisvalvontaelin tai komitea, jonka jäsenet ovat joko parlamentaarikkoja tai asiantuntijoita, tai vaihtoehtoisesti molempia. Valvonta voi koskea joko strategista tai operatiivista toimintaa, tai mahdollisesti myös molempia. Lisäksi valvonta voi liittyä kaikkeen viraston toimintaan, tai keskittyä vaihtoehtoisesti vain tiettyyn aihealueeseen, kuten esimerkiksi ihmisoikeuksiin. (Born & Leigh 2007, 10–11.)

Mikä sitten tekee tiedustelu- ja turvallisuusorganisaatioihin ulotetusta valvonnasta ja sitä seuraavasta tilivelvollisuudesta erityistä huomiota vaativaa? Ehkäpä keskeisin tekijä on se, että tiedustelu- ja

4 Erilaisten skandaalien on katsottu aiemmin vaikuttaneen tiedustelu- ja turvallisuusorganisaatioihin kohdistettavaan valvontaan, mutta ne vaikuttavat myös nykypäivänä. Skandaalit toimivat eräänlaisina "shokkitilanteina", joiden pohjalta valvontaa usein terävöitetään ja/tai lisätään ad hoc -periaattein. (Ks. esim. Johnson 2004; 2007.)

turvallisuusviranomaisten toiminta tapahtuu pääasiassa salaisuuden verhon takana, jolloin niiden toimintaan ei kohdistu sellaista julkista tarkastelua, jonka kohteeksi muut viranomaiset päätyvät. Julkisen tarkastelun puuttuessa – tai ainakin ollessa merkittävästi muita viranomaisia rajoitetumpi – tulee tilivelvollisuus rakentaa erilaisilla valvontamekanismeilla. Toiseksi, tiedustelu- ja turvallisuusorganisaatioilla on toimintavaltuuksia, joiden voidaan katsoa vaativan osakseen ulkopuolista valvontaa. Esimerkiksi kansalaisten perusoikeuksiin puuttuvien toimintavaltuuksien on oltava ulkoisen valvonnan alaisia, jotta toiminnan legitimitetti voidaan turvata. (Born & Leigh 2005, 16.)

Edellä mainittujen syiden lisäksi voidaan mainita vielä kolmas syy. Koska tiedustelu- ja turvallisuusorganisaatiot keräävät ja analysoivat tietoa valtioon mahdollisesti kohdistuvista uhista sekä tekevät uhka-arvioita, ne tulevat toiminnassaan priorisoineeksi erilaisia uhkia. Tämä uhkien priorisointi voi johtaa poliittisiin seurauksiin, esimerkiksi uusien lakien säätämiseen tai kansalaisoikeuksien väliaikaiseen kaventamiseen. Lisäksi priorisointi ohjaa huomattavalla tavalla myös muiden viranomaisten toimintaa. Koska tiedustelu- ja turvallisuusorganisaatioiden toiminnalla on potentiaalia näin suureen ohjaavaan rooliin, on tärkeää, että niiden toiminta on valvonnan ja tilivelvollisuuden piirissä. (Emt, 17.)

Lisäksi on mainittava vielä neljäs tekijä. Valvonnalla ja tilivelvollisuudella pyritään ehkäisemään myös tiedustelutiedon politisoitumista. Tiedustelutiedon politisoitumisella tarkoitetaan sitä, että tiedustelutietoa muokataan tarkoituksella sellaiseksi, että sillä voidaan tukea hallituksen politiikkaa. Vaihtoehtoisesti politisoitumisella voidaan tarkoittaa myös sitä, että hallitus käyttää tiedustelu- ja turvallisuusorganisaatioita (puolue)poliittisten vastustajiensa toiminnan urkkimiseen. (Caparini 2007, 11.) Tiedustelutiedon politisoitumisen ehkäisyssä alleviivataan parlamentin harjoittaman valvonnan merkitystä (Born 2007, 164).

Turvallisuus- ja tiedusteluorganisaatioihin ulotetun valvonnan keskeisimpänä haasteena voidaan pitää avoimuuden ja salassapidon välistä jännitettä. Vahvan salaisuuden verhon takana toimiminen on turvallisuusorganisaatioiden tehokkuuden ja sitä kautta kansallisen turvallisuuden sekä vakauden tae, mutta valvonnan näkökulmasta syvällekäyvä salaisuus on problemaattista: miten valvonnan uskottavuus voidaan taata, kun valvonnasta ei voida kertoa avoimesti? Tasapainon saavuttamista valvonnan vaatiman avoimuuden ja läpinäkyvyyden sekä turvallisuus- ja tiedusteluorganisaatioiden toiminnan luonteen vaatiman salaisuuden välillä voidaan pitää erittäin haastavana. (Sejerstedt 2005, 119.) Tasapainon löytäminen ei kuitenkaan saa olla mahdottomuus, sillä demokraattisissa

yhteiskunnissa myös valtionhallinnolta, mukaanlukien sen pakkovaltaa edustavat organisaatiot, voi ja pitää edellyttää demokraattisuutta (ks. esim. Virta 1998, 138).

Päätän turvallisuus- ja tiedusteluorganisaatioihin kohdistetun valvonnan laajemman kontekstin käsittelyn käsitteelliseen havaintoon. Kansainvälisessä kirjallisuudessa käsitteellä *tilivelvollisuus* (accountability) on erittäin keskeinen rooli keskusteltaessa tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden valvonnasta (ks. esim. Whitaker & Farson 2009; Müller-Wille 2006a; Leigh 2005b). Tilivelvollisuutta pidetään niin ikään välttämättömänä elementtinä myös kaikessa poliisitoiminnassa (Virta 2004, 100). Tästä huolimatta tilivelvollisuuden käsite esiintyy vain hyvin harvoin – jos koskaan – suojelupoliisin valvonnan tematiikassa. Tästä johtuen esitän seuraavaksi yhden mahdollisen näkökulman siihen, miten tilivelvollisuuden käsitteen voi hahmottaa.

Stuart Farson ja Reg Whitaker (2010, 678–679) toteavat osuvasti, että valvonta itsessään ei ole tilivelvollisuutta, mutta se saattaa johtaa tilivelvollisuuden toteutumiseen. Mielestäni valvonnan käytännöllisenä tarkoituksena voidaankin pitää pyrkimystä tilivelvollisuuden toteuttamiseen. Tilivelvollisuus voidaan yksinkertaisimmillaan määritellä seuraavasti: A on tilivelvollinen B:lle, kun A on velvoitettu tiedottamaan B:lle toimistaan ja päätöksistään (menneistä, nykyisistä ja tulevista), perustelemaan niitä ja ottamaan vastaan rangaistuksen mahdollisen väärinkäytöksen tapahduttua (Schedler 1999, 17).

Täten tilivelvollisuuteen voidaan katsoa kuuluvan ensimmäiseksi ulkoinen luonne, jolla tarkoitetaan sitä, että tilivelvollisuus toteutuu jollekin tilivelvollisen ulkopuoliselle henkilölle tai organisaatiolle. Toiseksi tilivelvollisuuteen liittyy sosiaalista vuorovaikutusta ja vuoropuhelua, eli molemmat osapuolet kommunikoiivat toisilleen: valvova taho voi pyytää selvityksiä ja perusteluja, joihin tilivelvollinen vastaa. (Mulgan 2000, 555.) Nämä kaksi piirrettä eivät kuitenkaan sinällään riitä, sillä tilivelvollisuus ei ole alusta loppuun pelkkää hyväntahtoista dialogia, vaan tilivelvollisuuteen kuuluvat myös potentiaaliset sanktiot (Schedler 1999, 15).

Tilivelvollisuuden kolmantena piirteenä pidetäänkin hierarkista järjestelmää, eli tilivelvollisuutta valvoo aina ylempi auktoriteetti, jolla on oikeus 'vaatia tilille' (Mulgan 2000, 555). Tilivelvollisuuden käsitteeseen voidaan siis katsoa sisältyvän sisäänrakennettuna päämies–agentti-suhde (Müller-Wille 2006b, 101). Täten tilivelvollisuus ei ole sama asia kuin *vastuu* (responsibility), jota voidaan pitää yksilölähtöisenä, vaan tilivelvollisuudella tarkoitetaan nimenomaan toimijoihin ulkopuolelta kohdistuvaa tarkastelua (Mulgan 2000, 558).

3.1.2. Suojelupoliisiin kohdistettu valvonta

Olen edellä eritellyt lyhyesti tiedustelu- ja turvallisuusorganisaatioihin kohdistetun valvonnan muotoja, tavoitteita ja perusteita sekä haasteita. Ennen kuin siirryn tarkastelemaan nimenomaisesti suojelupoliisiin kohdistettua valvontaa, määrittelen lyhyesti suojelupoliisin tehtävät ja sen toimivaltuudet sekä aseman valtiollisessa kontekstissa.

Suojelupoliisin tehtävänä on torjua sellaisia hankkeita ja rikoksia, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Lisäksi suojelupoliisi suorittaa tällaisten rikosten tutkintaa ja se ylläpitää sekä kehittää yleistä valmiutta valtakunnan turvallisuutta vaarantavan toiminnan estämiseksi. (L poliisin hallinnosta 2009/497, 10§.) Suojelupoliisi on siis operatiivinen turvallisuusviranomainen, jonka ydintehtäviin luetaan kuuluviksi niin terrorismin ja laittoman tiedustelun torjunta kuin myös turvallisuustyö ja proliferaatiovalvonta eli joukkotuhoaseiden leviämisen valvonta (Suojelupoliisi 2011, 4). Edellä mainitut tehtävät ovat kuuluneet suojelupoliisille koko tämän tutkielman tarkasteluajanjakson ajan tietyin toimintakentän sanelemin painotuseroin.

Edellä mainittujen tehtävien suorittamista varten suojelupoliisille ei ole säädetty erityisiä toimivaltuuksia, vaan se käyttää toiminnassaan poliisin toimivaltuuksia. Tästä johtuen suojelupoliisia voidaan nimittää turvallisuuspoliisiksi. (Sisäministeriö 2014, 10, 26.) Suojelupoliisin hahmottaminen turvallisuuspoliisina ei kuitenkaan nojaudu pelkkiin toimivaltuuksiin, sillä suojelupoliisi on ollut kautta historiansa poliisin valtakunnallinen yksikkö, vaikka hallinnollisen sijoittumisen yksityiskohdat ovatkin muuttuneet aikojen saatossa.

Tarkasteltaessa suojelupoliisin hallinnollista asemaa erityisesti suhteessa valtionhallintoon voidaan sen todeta muuttuneen 2000-luvun alun jälkeen jonkin verran. Poliisin hallintorakenneuudistuksen toinen vaihe (PORA II) muutti poliisin hallintorakenteita vuosina 2009–2010. Tällöin poliisille luotiin uusi keskushallintoviranomainen, Poliisihallitus, ja poliisin valtakunnalliset yksiköt (suojelupoliisi, keskusrikospoliisi ja liikkuva poliisi) siirrettiin sen alaisuuteen. Uudistuksessa sisäministeriön poliisiosastolle allokoitiin poliittis-strategiset ohjaustoimet ja operatiivisiin tehtäviin liittyvä toimivalta siirrettiin uudelle Poliisihallitukselle. (Haraholma 2011, 131, 206.) Tämä selvensi aiemmin sekavana koettua tilannetta, jossa sisäministeriön poliisiosastolla oli kaksoisrooli sekä ministeriön osastona että poliisin ylijohtona (Jonkka 2004, 18–19).

Suojelupoliisiin PORA II -rakennemuutos vaikutti siten, että suojelupoliisi siirtyi sisäasiainministeriön poliisiosastoon sijoitetun poliisiylijohdon alaisuudesta Poliisihallituksen alaisuuteen (Sisäministeriö 2014, 11). Tämän siirron poliisihallituksen alaisuuteen voidaan nähdä siirtäneen suojelupoliisia

askeleen etäämmälle ministeriötason strategisesta johdosta ja ohjauksesta (ks. HE 346/2014). Tämän tutkielman kontekstissa PORA II -muutoksiin ei ole kuitenkaan tarvetta keskittyä enempää, sillä muutos ei vaikuttanut eduskunnan tai korkeimpien laillisuusvalvojen suojelupoliisiin kohdistamaan valvontaan.

Suojelupoliisin asemaa on paikallaan tarkastella myös hallinnollista sijoittumista laajemmassa kontekstissa. Montesquieun muotoilemassa vallan kolmijako-opissa valtiovalta jaetaan lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovalttaan. Tällaista vallanjakoa pidetään olennaisena osana oikeusvaltiota. (Ks. esim. Niskanen 2009, 85.) Tässä jaottelussa suojelupoliisi asettautuu osaksi toimeenpanovaltaa toimiessaan sisäministeriön hallinnonalalla. Suojelupoliisia voi kuitenkin näkemykseni mukaan pitää joiltain osin erityisenä toimeenpanovallan – ja poliisijärjestelmän – osana. Päädyn tähän näkemykseen siksi, että suojelupoliisin toimintakentällä painottuvat valtion itseintressit. Näitä ovat sekä valtion oma säilyminen että yhteiskuntajärjestelmän ja poliittisen järjestelmän säilyvyys (Virta 2007, 13). Tätä taustaa vasten voidaan mielestäni sanoa, että suojelupoliisi turvaa pikemminkin *yhteiskunnallista järjestystä* kuin *yleistä järjestystä* (käsitteiden eroista ks. Virta 1998, 21–22).

Suojelupoliisin erityistä roolia voidaan kuvata Jean-Paul Brodeurin (1983) luomaa terminologiaa hyödyntäen: suojelupoliisin voi katsoa suorittavan "korkeaa poliisitoimintaa" (high policing), jolla viitataan "normaalia poliisitoimintaa" (low policing) erityislaatusempaan toimintaan, jossa kietoutuvat yhteen muun muassa valtion etusijaisuus, laaja tiedonhankinta ja toiminnan salaisuus sekä pyrkimys olemassaolevan yhteiskuntajärjestyksen säilyttämiseen (ks. myös Virta 1998, 21–22; Selin 2008, 106; Luscombe & Walby 2015, 486–488).

Millaiset sitten ovat olleet suojelupoliisin valvonnan rakenteet? Huolimatta siitä, että suojelupoliisin toimintakenttä on ollut kautta historian muuhun poliisiin verrattuna luonteeltaan omanlaisensa ja erityinen, on Suomessa koettu, että sen toimintaa voi valvoa samoin kuin muutakin poliisia ja virkakuntaa (Selin 2008, 13). Suojelupoliisiin kohdistettu asian- ja lainmukaisuuden sekä eettisten normien noudattamisen valvonta voidaan jakaa suurpiirteisesti kolmeen luokkaan: *poliittiseen valvontaan*, *laillisuusvalvontaan*⁵ ja *tuomioistuINVALVONTAAN* (Piispanen & Wiberg 1997a, 263).

Poliittinen valvonta kanavoituu Piispanen ja Wibergin (1997a, 263) mukaan eduskunnan ja sen valiokuntien kautta kolmella tavalla: ensimmäiseksi eduskunnan lainsäätämisvallan, toiseksi tulo- ja menoarvioon kohdistuvan taloudellisen ohjausvallan ja kolmanneksi sen harjoittaman yleisen valvonta- ja tarkastusvallan kautta, jota se kohdistaa hallitukseen ja valtionhallintoon. Kahta ensiksi mainittua

5 Piispanen ja Wiberg (1997a) käyttivät termiä 'virka-valvonta', mutta tässä tutkielmassa käytän termiä 'laillisuusvalvonta'.

voidaan pitää etukäteisenä kontrollointina siinä missä yleinen valvonta- ja tarkastusvalta edustaa reaktiivista ja tarkkailevaa jälkikäteistä otetta. Eduskunnassa ei ole olemassa *parlamentaarista erityisvalvontaelintä*, jonka yksinomaisena tehtävänä olisi suojelupoliisin valvonta. Tämä johtuu siitä, että Suomessa ei ole luotu sellaisia säädöksiä, joilla säädettäisiin nimenomaisesti suojelupoliisin parlamentaarista valvonnasta (Selin 2008, 13).

Erityisvalvontaelimen puuttumista voi pitää kansainvälisesti tarkastellen poikkeavana (ks. Born & Leigh 2007, 10–11). Sen puuttuminen ei kuitenkaan tarkoita, että suojelupoliisin valvonnasta puuttuisi parlamentaarinen komponentti, vaan suojelupoliisin valvonnan parlamentaarinen ulottuvuus perustuu perustuslain 47. pykälässä säädettyyn *eduskunnan tietojensaantioikeuteen* (Sisäministeriö 2014, 12; PL 731/1999, 47§).

Tietojensaantioikeus takaa eduskunnalle oikeuden saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. On asianomaisen ministerin vastuulla huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. Valiokunnilla on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Tämän lisäksi yksittäisillä kansanedustajilla on oikeus saada viranomaiselta tämän hallussa olevia "edustajantoimen hoitamiseksi tarpeellisia tietoja, jotka eivät ole salassa pidettäviä". (PL 731/1999, 47§.) Eduskunnan tietojensaantioikeus vaikuttaa antavan etenkin valiokunnille melko laajoja mahdollisuuksia valvontaan. Yksittäisen kansanedustajan valvontakykyä voinee pitää rajallisempana, sillä voitaneen olettaa, että suojelupoliisin toimialan tiedot ovat suurelta osin salattuja ja siten kansanedustaja ei voi saada niitä haltuunsa.

Eduskunnan valiokunnista suojelupoliisin seurantaan osallistuvat *perustuslaki-* (*PeV*), *ulkoasiain-* (*UaV*) ja *hallintovaliokunta* (*HaV*) kukin omalla toimialallaan. Suojelupoliisin johto ja mahdolliset muut virkamiehet tapaavat edellä mainittuja valiokuntia, jonka lisäksi suojelupoliisin edustajia voidaan kutsua kuultaviksi valiokuntien kokouksiin niiden sitä pyytäessä (Sisäministeriö 2014, 12). On kuitenkin todettava, että tästä valiokuntien nimenomaisesti suojelupoliisin kohdistamasta valvonnasta ei ole olemassa laki- tai asetustasoisia säädöksiä⁶.

Eduskunnan valiokuntaoppaan (2008, 9) mukaan valiokuntien tehtäväjaon perusteita sovelletaan eritellysti ja asiaperusteisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että viranomaisia ja valtionhallinnon muita yksiköitä tai niiden toimintaa koskevia asioita voidaan käsitellä useammassakin valiokunnassa asiasta ja

6 Näistä kolmesta valvovasta valiokunnasta löytyy maininta hallituksen esityksen HE 58/2009 yksityiskohtaisissa perusteluissa, mutta ei itse lakiehdotuksessa (HE 58/2009, 19).

näkökulmasta riippuen. Tätä taustaa vasten lienee mahdollista, että suojelupoliisia koskevia asioita voitaisiin käsitellä myös muissa kuin kolmessa edellä mainitussa valiokunnassa. Tällöin kyseeseen saattaisi tulla esimerkiksi puolustusvaliokunta.

Valiokuntien suorittaman seurannan lisäksi jokainen kansanedustaja voi esittää eduskunnassa parlamentaarisia kysymyksiä. Niitä pidetään ainoana yksinomaan kansanedustajien aktiivisuuteen perustuvana informaation kulkuna hallinnolta ja hallitukselta eduskunnalle. Kysymykset mahdollistavat tiedonsaannin ja hallituksen toimien kontrolloinnin. Lisäksi edustajat voivat hyödyntää kysymyksiä omien tietojensa julkituksen kanavana. (Piispanen & Wiberg 1997a, 266–267.) Parlamentaariset kysymykset nähdään tehokkaana hallituksen ja hallinnon valvontakeinona etenkin siksi, että niihin katsotaan liittyvän huomattavasti enemmän julkisuutta kuin muihin parlamenttitoimiin (ks. esim. Wiberg 2014). Täten ne antavat yksittäisillekin kansanedustajille mahdollisuuden nostaa epäkohtina kokemiaan asioita yleiseen keskusteluun. Parlamenttikysymykset voi mielestäni hahmottaa *välillisenä valvontana*, joka voi ennen kaikkea aktivoida muita valvojatahoja toimintaan ja aikaansaada julkista keskustelua.

Edellä esitetyn eduskunnan suorittaman poliittisen valvonnan lisäksi suojelupoliisin toimintaan kohdistetaan myös *laillisuusvalvontaa*, jota toteutetaan samoilla tavoilla kuin muussakin poliisitoiminnassa. Laillisuusvalvonta jakautuu sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan, joista erityisen tärkeänä pidetään juuri sisäisen laillisuusvalvonnan roolia. (Jonkka 2004, 68.) Sisäistä laillisuusvalvontaa toteutetaan suojelupoliisissa päivittäisjohtamiseen kytkeytyvänä toiminnan laillisuuden seuraamisena. Lisäksi virastossa on laillisuusvalvonnasta vastaava lakimies, joka toimii laillisuusvalvonnasta annettujen määräysten ja suunnitelmien mukaan. Näiden lisäksi sisäistä laillisuusvalvontaa suorittavat suojelupoliisin toiminnallisen tietojärjestelmän syötteitä valvovat laadunvalvojat. Hallinnonalan sisäistä laillisuusvalvontaa suojelupoliisiin kohdistaa poliisin ylijohdo⁷ ja ulkoista laillisuusvalvontaa suorittavat ylimmät laillisuusvalvojat eli oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Ylimpien laillisuusvalvojen lisäksi ulkoista laillisuusvalvontaa suorittaa tietosuojavaltuutettu, jonka valvonnan kohteena on etenkin henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus. (Sisäministeriö 2014, 11–12.)

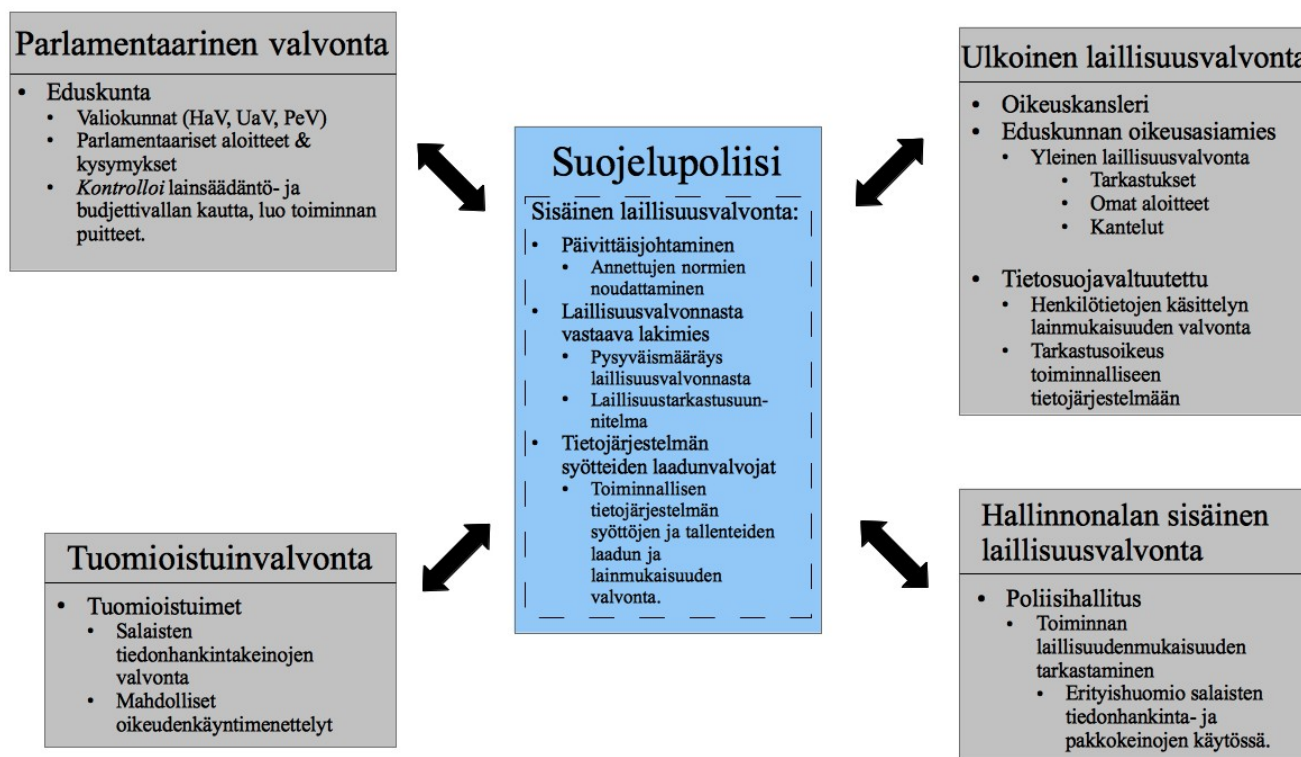
Suojelupoliisin laillisuusvalvonnan haasteena voidaan pitää ennen kaikkea toimintaan liittyvää salaisuutta, joka aiheuttaa sen, että valvonnasta ei voida välttämättä kertoa avoimesti. (Jonkka 2004,

⁷ Ennen PORA II -uudistusta poliisin ylijohdona toimi sisäministeriön poliisiosasto, uudistuksen jälkeen Poliisihallitus (Haraholma 2011, 231–232).

60.) Vaikka valvonnasta ei voida salassapitosyistä kertoa avoimesti, salaisuus ei rajoita laillisuusvalvojen toimintaa, sillä laillisuusvalvontaa suorittavilla tahoilla on *rajoittamaton oikeus* saada valvontaansa varten tarvitsemansa tiedot (PL 731/1999, 111§; ks. myös sisäministeriö 2014, 12). Vaikkakin tässä tutkielmassa keskitytään suojelupoliisin laillisuusvalvonnan osalta vain ylimpien laillisuusvalvojen harjoittamaan laillisuusvalvontaan, on paikallaan mainita, että hallinnonalan sisäisen laillisuusvalvonnan olematonta määrää kritisoitiin 2000-luvun alkupuolella (ks. Jonkka 2004, 69).

Näiden laillisuusvalvonnan keinojen ja poliittisen valvonnan lisäksi suojelupoliisiin kohdistuu myös *tuomioistuINVALVONTAA*. TuomioistuINVALVONTA toteutuu esimerkiksi telekuuntelussa ja -valvonnassa, sillä toimiin tarvitaan tuomioistuimen lupa. Lisäksi on mahdollista, että suojelupoliisi joutuu oikeudenkäyntimenettelyn kohteeksi. Oikeudenkäyntimenettelyt ovat tosin historian valossa harvinaisia, mutta eivät olemattomia. (Piispanen & Wiberg 1997a, 272; Hankilanoja 2014, 55.) Olen koonnut edellä esitetyt valvonnan tyypit ja muodot kuvioon 1.

Kuvio 1. Suojelupoliisiin kohdistettu asianmukaisuuden ja lainmukaisuuden valvonta (tilanne vuoden 2015 lopussa).



3.2. Valiokuntalaitos valvojana

3.2.1. Suomalaisen valiokuntalaitoksen perustukset ja rakenne

Seuraavaksi tarkastelen eduskunnan valiokuntalaitoksen toimintaa. Käyn valiokuntien toiminnan laajasti läpi, jonka jälkeen siirryn pohtimaan, mitä esitetyt havainnot voisivat tarkoittaa suojelupoliisin valvonnan näkökulmasta. Valiokuntalaitokseksi nimitetään sitä kokonaisuutta, jonka kansanedustuslaitoksessa toimivat valiokunnat muodostavat. Valiokuntalaitoksen syntyhistoria linkittyy kansanedustuslaitosten jäsenten määrän kasvuun. Kun kansanedustuslaitosten jäsenmäärä alkoi olla useita kymmeniä, ellei peräti satoja, havaittiin, että suoriutuakseen tehokkaasti valmistelutehtävistä oli valmistelun jakaminen pienempiin alaryhmiin välttämätöntä. (Helander & Pekonen 2007, 14.)

Mitä sitten tarkoitetaan, kun nykypäivänä puhutaan valiokunnasta? Valiokunnan käsite voidaan määritellä eri tavoin. Ingvar Mattson ja Kaare Strøm (1995, 249) näkevät valiokunnat sen suuremman kansanedustuslaitoksen pienoismallina, jonka alaisuudessa ne toimivat. He toteavatkin valiokunnan olevan tietty alaryhmä lainsäätäjiä, joille on annettu spesifejä organisaatioon liittyviä tehtäviä. Giovanni Sartori sen sijaan toteaa valiokunnan määritelmän jätetyn useasti täysin intuitiivisen ajattelun varaan. Hän määrittelee valiokunnan käsitteeseen kuuluvaksi kolme osaa. Ensimmäiseksi valiokunta on pieni, kasvokkain tapahtuvan vuorovaikutuksen kautta toimiva ryhmä. Toiseksi se on pysyvä ja institutionalisoitu ryhmä, ja kolmanneksi valiokunnan voidaan katsoa toimivan jatkuvaa päätöksentekoa vaativassa toimintaympäristössä. (Sartori 1987, 227–228.) Suomalaisen näkökulman määrittelyyn tarjoaa Timo Forsten (2005, 59), jonka mukaan valiokunnat voidaan nähdä "koko edustuslaitoksen agentteina, joiden tarkoituksena on heijastaa edustuslaitoksen ideologista tasapainoa ja jotka toimivat poliittisten konfliktien säätelyn ja keskustelun areenoina sekä informaation välittäjinä".

Suomen valiokuntalaitoksen perustuksia voi näkemykseni mukaan pitää kansainvälisesti vertaillen joiltain osin erityisinä, sillä siinä missä Mattson ja Strøm (1995, 250) toteavat valiokuntien olevan perustuslakiin kirjattu parlamentaarinen työmuoto vain harvoissa valtioissa, niin Suomessa perustuslain 35. pykälä määrää eduskunnan asettamaan vaalikaudekseen viisi valiokuntaa. Perustuslaissa määrätään suuren valiokunnan, perustuslaki-, ulkoasiain-, valtiovarain- ja tarkastusvaliokunnan asettamisesta. Näiden nimettyjen valiokuntien lisäksi perustuslaki vaatii asettamaan myös muut eduskunnan työjärjestyksessä säädetyt pysyvät valiokunnat. Työjärjestyksessä säädetään yhdestätoista pysyvästä erikoisvaliokunnasta, eli yhteensä valiokuntia on kuusitoista suuri valiokunta mukaan luettuna. (PL

1999/731, 35§; Eduskunnan työjärjestys 1999/40, 7§.)

Eduskuntavaalien jälkeen valiokuntapaikat pyritään jakamaan siten, että jokainen kansanedustaja olisi jäsenenä tai varajäsenenä jossakin valiokunnassa, tosin huomioiden se, että ministerikansanedustajat ja eduskunnan puhemies eivät voi olla valiokuntien jäseniä. Valiokuntapaikkojen jako perustuu eduskuntaryhmien paikkalukuun. Kun valiokuntien johtopaikat ja jäsenten määrä on jyvitetty eduskuntaryhmien kesken, käydään eduskuntaryhmissä sen pohjalta kilpailu valiokuntapaikoista. Ryhmän tekemissä valinnoissa otetaan huomioon parlamentaarinen kokemus (senioriteetti), henkilökohtainen asiantuntemus, sukupuoli ja alueelliset tekijät. (Helander & Pekonen 2007, 106–107.)

Näiden lisäksi valiokuntapaikkojen jakamiseen vaikuttaa merkittäväällä tavalla eduskunnan sisäinen valiokuntahierarkia. Valiokuntahierarkialla viitataan valiokuntien eri tasoiseen arvostukseen: jotkin valiokunnista nähdään enemmän arvostettuina kuin toiset. (Holli 2014, 138–139.) Niin ikään valiokuntahierarkia toteutuu myös valiokuntien sisällä: puheenjohtajiston paikat ovat tavoitellumpia kuin rivijäsenten paikat ja varsinaisten jäsenten paikat ovat tavoitellumpia kuin varajäsenten paikat (Forsten 2005, 126–128). Nämä valiokuntien arvostuserot aiheuttavat osaltaan sen, että valiokuntapysyvyys – eli saman edustajan pysyminen pitkään samassa valiokunnassa – on Suomessa heikohkoa. Kun edustajien valtiopäiväkokemus karttuu, he pyrkivät arvostetumpiin valiokuntiin sen sijaan, että kerryttäisivät asiantuntemustaan siinä valiokunnassa, johon ovat päätyneet. (Helander & Pekonen 2007, 121.)

Valiokuntahierarkiaa on tutkittu useampaan otteeseen ja tulokset ovat pysyneet melko samanlaisina. Tämän tutkielman kontekstissa on nostettava esiin se, että suojelupoliisia valvovista kolmesta valiokunnasta (perustuslaki-, ulkoasiain- ja hallintovaliokunta) perustuslaki- ja ulkoasiainvaliokunta ovat sijoittuneet tutkimuksissa aina korkeimman statuksen omaavien valiokuntien joukkoon. Myöskään hallintovaliokuntaa ei pidetä matalan statuksen omaavana valiokuntana. (Ks. Wiberg & Mattila 1997; Forsten 2005; Holli 2014.) Tästä voidaan päätellä, että kyseisiin valiokuntiin valikoituu korkeamman parlamentaarisen senioriteetin ja koulutustason omaavia edustajia. Tämä päättely saa vahvaa tukea Forstenin (2005, 157) löydöksistä perustuslaki- ja ulkoasiainvaliokunnan osalta.

Valiokuntalaitosten välillä on eroavaisuuksia, jotka ovat seurausta siitä laajemmasta poliittisesta kontekstista, jonka piirissä ne ovat kehittyneet. Yksi tunnettu pysyvien valiokuntien⁸ typologia on

8 Pysyvien valiokuntien lisäksi voi olla olemassa tilapäisiä valiokuntia eli niin kutsuttuja ad hoc -ryhmiä, joiden tarkoitus liittyy pääosin tutkimustehtäviin ja/tai kertaluontoisten valmistelutehtävien hoitoon (Helander & Pekonen 2007, 23; Mattson & Strøm 1995, 258). Suomessa tilapäinen valiokunta on asetettu viimeksi 1960-luvulla (Helander & Pekonen 2007, 51).

Richard Fennon tyypittely ammattikuntavaliokuntiin ja läpäisyvaliokuntiin. Ammattikuntavaliokunnan jäsenten toimintaa leimaa edustuslaitossuuntautuneisuus, asiantuntemuksen korostaminen ja vahva samastuminen omaan valiokuntaan. Läpäisyvaliokuntien jäseniä voidaan sen sijaan luonnehtia heikosti valiokuntasamastuneiksi, ja he kiinnittävät vähäisempää huomiota asiantuntemukseen sekä suuntautuvat melko voimakkaasti edustuslaitoksen ulkopuolisiin poliittisiin voimiin. (Fenno 1973, 278–279.)

Suomalaiset valiokunnat asettuvat tässä jaottelussa David Arterin (1984, 207–208) mukaan välimaastoon, sillä niiden luonteesta löytyy molempia elementtejä. Hänen mukaansa Suomen osalta ei voida puhua läpäisyvaliokunnista, mutta puolueiden merkittävä valta tarkoittaa sitä, että Suomen valiokuntia ei voi myöskään laskea ammattikuntavaliokuntien joukkoon. Myös Magnus Hagevin (2000, 243) ja Erik Damgaardin (1995, 321–322) näkemyksiin pohjautuen voidaan sanoa Pohjoismaissa ilmenevän voimakkaan puoluelojaliteetin ja puolueiden vahvan vallan toimivan valiokuntien valtaa rajoittavina tekijöinä.

Valiokuntien työskentelyyn ja ideologisiin linjanvetoihin vaikuttaa se puolueperustainen ohjaus, jota parlamenttiryhmät niihin kohdistavat (Helander & Pekonen 2007, 21). Vaikkakin puoluedemokratian logiikka vaikuttaa olennaisella tavalla valiokunnissa tapahtuvaan päätöksentekoon, niin joskus valiokunta-areenalla voi vallita normaalia suurempi liikkumavara, sillä valiokuntien ilmapiiri on täysistuntoa avoimempi ja edustajien toimijuus suhteessa puolueeseen on erilainen (ks. Forsten 2005, 82; Pekonen 2011, 171–175; Rinne 2010, 195).

Millaisena voidaan sitten pitää suomalaisten valiokuntien vaikutusvaltaa? Forstenin mukaan pitkän aikavälin tarkastelussa niiden vaikutusvallan ja merkityksen päätöksentekoprosessissa voidaan nähdä kasvaneen suhteessa koko eduskunnan vaikutusvaltaan. Niin ikään voidaan sanoa valiokuntien vaikutusvallan kasvaneen eduskunnan sisällä, mutta suhteessa toimeenpanovaltaan valiokuntien vaikutusvalta on Forstenin mukaan vähentynyt. (Forsten 2005, 60.) Samanlaiseen arvioon päätyvät myös Helander ja Pekonen (2007, 20–21), jotka toteavat, että valiokuntien asema on pitkällä aikavälillä vahvistunut kansanedustuslaitosten sisäisessä toiminnassa. Tähän on vaikuttanut muun muassa lainsäädännön lisääntyminen ja sitä seurannut tarve tehostaa valmistelua erikoistumisen kautta. Myös he huomauttavat, että useissa kohdin toimeenpanovalta on kuitenkin voimistunut parlamentin vallan kustannuksella.

3.2.2. Suomalaisen valiokuntalaitoksen piirteet ja tehtävät

Suomalaisesta valiokuntalaitoksesta puhuttaessa sen keskeisiksi piirteiksi voidaan mainita asioiden valmistelu- ja käsittelypakko, valiokuntien pysyvyys, valiokuntalaitoksen organisatorinen vakaus ja kokoonpanon pysyvyys sekä valiokuntainstituution valtio-oikeudellisuus ja toisaalta funktionaalisuus. Valmistelu- ja käsittelypakolla tarkoitetaan sitä, että eduskunnan päättämät asiat on valmisteltava ja käsiteltävä erikoisvaliokunnissa, jotka antavat asioista mietintöjä ja lausuntoja. (Forsten 2005, 58–59.)

Suomalaiset valiokunnat toimivat suljetuin ovin. Suljettuja valiokuntakokouksia voivat siten seurata vain valiokunnan jäsenet ja valiokuntaa avustavat virkamiehet. Poikkeuksen tässä muodostaa suuri valiokunta, jonka kokouksessa kaikilla kansanedustajilla on oikeus olla läsnä, jos käsiteltävänä on lainsäädäntöasia. Suomalaisen valiokuntalaitoksen selkeästi rajoitettu avoimuus ei ole kuitenkaan Länsi-Euroopan tai etenkin Pohjoismaiden kontekstissa kovinkaan poikkeuksellinen järjestely⁹. (Helander & Pekonen 2007, 25–26.)

Vaikkakin valiokunnissa voidaan nähdä vallitsevan melko laaja asiantuntemus, joka on seurausta niiden erikoistumisesta tiettyihin politiikkalohkoihin, käyttävät valiokunnat apunaan myös asiantuntijoita. Tällöin puhutaan asiantuntijakuulemismenettelystä. Tämän kuulemismenettelyn voidaan katsoa kuuluvan kaikkiin länsi-eurooppalaisiin parlamentteihin jossain muodossa. Näin asia on myös Suomessa, jossa valiokunnat voivat kutsua kuultaviksi haluamiaan asiantuntijoita. Menettelyllä pyritään siihen, että päätöksentekijöiden tietoon saatettaisiin erikoistietoa, jonka roolia päätöksenteossa voidaan pitää eittämättä hyvin tärkeänä. Asiantuntijakuulemismenettelyn perusfunktioiksi voidaankin nähdä riittävän fakta- ja asennetiedon tuottaminen päätöksenteon tueksi ja toisaalta myös tehtyjen päätösten legitimitointi asiantuntijavaltaa hyödyntämällä. (Helander & Pekonen 2007, 81–82).

Vaikka asiantuntijakuulemismenettelyä pidetään arvossaan, liittyy siihen myös tiettyjä ongelmia. Valiokuntien jäsenet saattavat kutsua ja tituleerata asiantuntijoiksi sellaisia henkilöitä, joiden tietävät olevan ideologisesti ja/tai intressipoliittisesti itseään lähellä. (Emt, 82–83.) Ongelmia aiheuttaa myös asiantuntijakuulemisten suuri määrä: kuulemisissa painotetaan usein pikemminkin määrää kuin laatua ja kuulemiset näyttävätkin olevan Mirja Kanasen (2002, 265–266) mukaan suurin syy poisjääntiin valiokuntien kokouksista.

Eduskunnassa valiokuntien ensisijaisena tehtävänä on valmistella täysistunnon päätettäviksi tulevia asiakysymyksiä. Tämän toimintamallin sanelee perustuslaki, jossa säädetään aiemmin mainitsemani

⁹ Valiokuntien suljettujen ovien vaikutuksista ks. Pekonen 2011, 156–170. Yleisesti julkisen ja ei-julkisen deliberaation dynamiikasta ks. esim. Naurin 2007, 11–35.

valmistelupakko. (PL 1999/731, 40 §.) Asioita ei voida – joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta – ottaa käsiteltäviksi täysistuntoon, ellei niitä ole ensin valmisteltu valiokunnassa. Täten kaikki hallituksen esitykset ja selonteot, kansanedustajien aloitteet sekä eduskunnalle annettavat kertomukset käyvät läpi valiokuntavalmistelun ennen kuin ne päätyvät käsiteltäviksi täysistuntoon. Valiokuntavalmistelun ajatuksena on, että valiokunta käsittelee asian ja muodostaa siitä mietinnön, jonka pohjalta eduskunnan täysistunto tekee asiasta päätöksen. (Mattila 2014, 119–120; ks. myös eduskunnan valiokuntaopas 2008, 40–42.)

Tätä voidaan pitää huomattavana osoituksena valiokuntien asemasta, sillä lopullisessa täysistuntokäsittelyssä asiaa ei käydä läpi hallituksen esityksen pohjalta, vaan valiokunnan mietintöön pohjautuen. Tuota mietintöä kirjoittaessaan valiokunta on melko vapaa muuttamaan hallituksen esitystä, mutta vain sellaiseen mittaani asti, että niin kutsuttu asiayhteysvaatimus täyttyy. Asiayhteysvaatimuksen tarkoituksena on rajoittaa valiokuntien valtaa siten, että niille ei muodostu vapautta esittää uutta lainsäädäntöä, eli toisin sanoen valiokunnilla ei ole aloiteoikeutta. (Mattila 2014, 125.)

Mietintöjen ohella toinen merkittävä valiokuntien tuotostyyppi on lausunto. Ne ovat pääasiallisesti valiokuntien keskinäiseen vuorovaikutukseen liittyviä asiakirjoja, joiden tarkoituksena on tarjota päätöspohjaa toiselle valiokunnalle, joka on tekemässä asiasta mietintöä. Lausuntoinstituutio on ollut olemassa jo eduskunnan alkuvuosikymmeniltä asti, sillä sen havaittiin olevan joustava tapa lainsäädäntötyön koordinoimiseen. Lausuntoinstituution käytön voidaan sanoa pitkällä aikavälillä tarkastellessa kasvaneen. Erityisesti 1990-luvun puolenvälin jälkeen lausuntoja on annettu paljon. (Helander & Pekonen 2007, 60–61; ks. myös Forsten 2005, 83.)

Tämän valiokuntien ensisijaisen tehtävän eli täysistunnon päätettäviksi tulevien asioiden valmistelun lisäksi niillä voidaan nähdä olevan myös valvonnallinen rooli suhteessa hallitukseen ja muihin toimeenpanovaltaa käyttäviin elimiin. Valiokuntien suorittama välillinen parlamentaarinen valvonta toteutuu lainsäädännön valmistelussa, kun valiokunnat muuttavat hallituksen antamia lakiehdotuksia. Tämän lisäksi valiokuntien voidaan katsoa saaneen entistä enemmän jalansijaa myös suorassa parlamentaarisessa valvonnassa ja toimeenpanovaltaa käyttävien elinten kontrolloinnissa. (Helander & Pekonen 2007, 21.) Myös Jaakko Nousiainen (1998, 176–177) näkee yhdeksi valiokuntia merkittävästi työllistäväksi asiakokonaisuudeksi juuri *hallituksen ja hallinnon kontrolloinnin*. Niin ikään tämä valiokuntien valvonnallisen roolin olemassaolo on tuotu esiin myös kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa (ks. Shaw 1979; Mattson & Strøm 1995, 257).

Suomessa valiokuntien valvonnallisen roolin voidaan sanoa kasvaneen 2000-luvulle tultaessa. Erittäin keskeinen osoitus tästä on se, että vuonna 2000 voimaan astuneessa uudistetussa perustuslaissa valiokunnille luotiin oikeus pyytää omasta aloitteestaan *selvitys* joko valtioneuvostolta tai ministeriöltä (Mattila 2014, 125). Perustuslain 47. pykälässä todetaan, että "valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Valiokunta voi selvityksen johdosta antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle" (PL 1999/731). Perustuslaki tarjoaa siis mahdollisuuden vuorovaikutukseen: kun valiokunta on vastaanottanut selvityksen, se voi puolestaan antaa vastaajataholle asiasta lausunnon. Tämä toimintaperiaate mahdollistaa selventävän keskustelun käymisen valiokunnan ja valtioneuvoston tai ministeriön välillä. (Helander & Pekonen 2007, 59.)

Millaisina valvojina valiokuntia sitten voidaan tätä esitettyä taustaa vasten pitää? Tutkailtaessa valiokuntia valvontaa suorittavina tahoina, voidaan mielestäni valiokuntien eduksi lukea tässä asiassa niiden keskeisyys ja arvostus eduskunnan sisällä – lausahdusta todellisen työn tapahtumisesta valiokunnissa voidaan pitää melko laajasti hyväksyttynä ajatuksena. Niin ikään valiokuntien koostumus mukaillee eduskuntaryhmien paikkajakoa, joten niissä on edustettuina hallituspuolueiden edustajien lisäksi myös oppositiopuolueiden edustajia, jolloin niiden toimintaa voidaan pitää aidosti parlamentaarisena. Tosin tulee huomata, että vaikka viime vuosina valiokuntien roolin hallituksen ja hallinnon valvojina on nähty kasvaneen, voidaan niiden ensisijaisena tehtävänä pitää edelleenkin lakien valmistelutyötä (ks. Emt, 21).

Suomessa valiokuntapysyvyys on heikohkoa, ja vaikka tätä voitaneen pitää yleisellä tasolla tarkasteltaessa jossain määrin problemaattisena, valvontatehtävien osalta pidän sitä positiivisena asiana. Heikko valiokuntapysyvyys ehkäisee valvonnan betonoitumisen samojen henkilöiden käsiin useiksi vaalikausiksi ja siten luo henkilörotaatiota. Valiokuntien toimiminen suljettujen ovien takana on valvonnan näkökulmasta ambivalentti elementti. Yhtäältä suljettujen ovien voidaan katsoa myötävaikuttavan laadukkaaseen tiedonkulkuun hallinnon ja parlamentin välillä, kun asioista voidaan keskustella luottamuksellisesti. Toisaalta suljetut ovet jättävät ulkopuolisen yleisön autuaan tietämättömäksi siitä, kuinka valvontaa suoritetaan – tai peräti, että suoritetaanko sitä ollenkaan.

Vaikkakaan suomalaiset valiokunnat eivät täysin täytä Fennon (1973) esittämällä tavalla ammattivaliokunnan kriteerejä, ei eduskunnan valiokuntia voida pitää myöskään niin sanottuina läpäisyvaliokuntina. Valiokunta-areenalla edustajilla on suurta salia väljempi liikkumavara ja heidän toimijuutensa suhteessa puolueeseen on erilainen (ks. Rinne 2010). Niin ikään nostaisin esiin myös sen

huomion, että suojelupoliisin valvonnasta vastaavat kolme valiokuntaa ovat sijoittuneet valiokunta-hierarkiaa tarkastelleissa tutkimuksissa pääosin arvostusasteikon kärkipäähän (ks. esim. Wiberg & Mattila 1997; Forsten 2005; Holli 2014).

Tätä esitettyä taustaa vasten näen valiokuntien soveltuvan ainakin periaatteessa hyvin hallituksen ja hallinnon – myös suojelupoliisin – valvontaan, sillä ne ovat eduskunnan keskeinen informaation välittämisen ja keskustelun areena ja valiokuntien kokoonpano heijastaa koko parlamenttia. Toisaalta ei sovi unohtaa, että valiokuntien ensisijaisena tehtävänä on lakien valmistelutyö ja niiden aika sekä resurssit ovat rajallisia. Tällöin voidaan mielestäni perustellusti pohtia, onko valvonnalliselle toiminnalle olemassa todellisia edellytyksiä, vai jäävätkö valvontatehtävät etusijan omaavien tehtävien jalkoihin. Tutkielman analyysiosiossa tulenkin tarkastelemaan sitä, miten valiokunnat käytännössä toteuttavat valvontatehtäviään suhteessa suojelupoliisiin.

3.3. Kirjalliset kysymykset valvonnan muotona

3.3.1. Parlamentaariset kyselyvälineet osana poliittista järjestelmää

Kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti julkinen valta on toiminnassaan tilivelvollinen ja vastuunalainen. Tämän tilivelvollisuuden ja vastuunalaisuuden valvojana toimii eduskunta, joka valvoo hallituksen toimia kolmella areenalla: valiokunta-areenalla, talousareenalla ja täysistuntoareenalla. Valiokunta-areenan toimintaa käsittelevässä edellisessä alaluvussa ja seuraavaksi keskityn täysistuntoareenaan, missä kansanedustajat vaativat hallitusta vastuuseen hyödyntämällä parlamentaarisia kyselyvälineitä. Ne tarjoavat kansanedustajille mahdollisuuden nostaa tärkeinä pitämiään asioita päivänvaloon. (Wiberg 2014, 204.)

Suomessa parlamentaaristen kyselyvälineiden juuret ovat perustuslaissa, sillä sen 45. pykälässä säädetään kansanedustajille "oikeus tehdä ministerin vastattavaksi kysymyksiä tämän toimialaan kuuluvista asioista" (PL 1999/731). Kysymystyyppinä on neljä: suullinen kysymys, kirjallinen kysymys, kysymys valtioneuvostolle ja välikysymys (Wiberg 1995, 187). Tämän tutkielman piirissä keskityn yksinomaan kirjallisiin kysymyksiin tutkimusekonomisista syistä. Niistä säädetään eduskunnan työjärjestyksen (1999/40) 27. pykälässä seuraavasti:

"Edustaja voi tehdä ministerin vastattavaksi kirjallisen kysymyksen tämän toimialaan kuuluvasta asiasta. Kysymys annetaan sisällöltään täsmällisenä puhemiehelle, joka toimittaa kysymyksen valtioneuvostolle. Kysymys voidaan tehdä myös valtiopäivien ollessa keskeytettynä.

Vastaus kirjalliseen kysymykseen annetaan 21 päivän kuluessa siitä, kun kysymys

toimitettiin valtioneuvostolle. Tieto eduskunnalle saapuneista vastauksista kirjallisiin kysymyksiin merkitään täysistunnon pöytäkirjaan.¹⁰

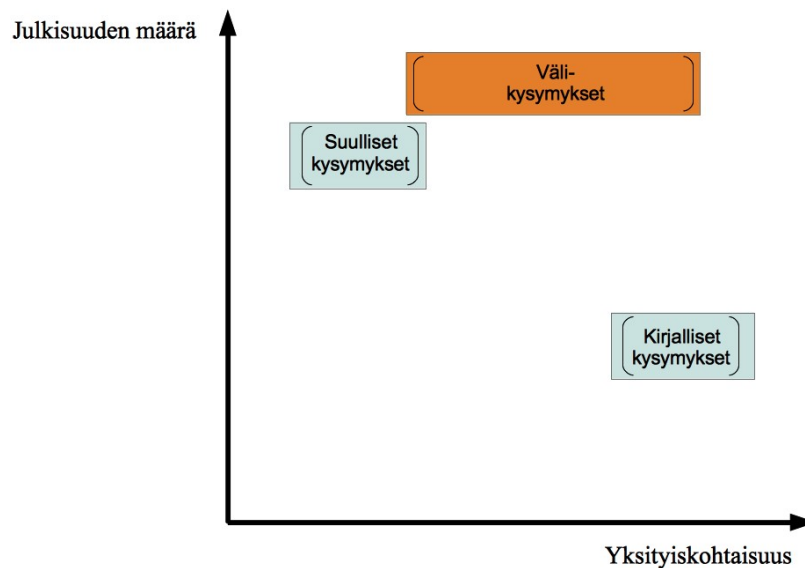
Kysymyksen ensimmäinen allekirjoittaja voi kirjallisesti peruuttaa kysymyksen.

Eduskunta voi puhemiesneuvoston ehdotuksesta erityisestä syystä päättää, että kukin edustaja saa tehdä enintään tietyn määrän kirjallisia kysymyksiä valtiopäivien tai niiden osan aikana."

Kirjallisia kysymyksiä voidaan pitää suullisia parlamenttikysymyksiä tarkempina, niin itse kysymysten kuin yhtäältä vastaustenkin osalta. Tämän on katsottu johtuvan siitä, että suullisten kysymysten yleisö on suurempi kuin kirjallisten kysymysten. Kyselytunnilla esitettyjen suullisten kysymysten ja vastausten päätyessä usein suuren yleisön tietoisuuteen, niissä voidaan tulla käyttäneeksi 'helpompaa' ja vähemmän tarkkaa kieltä kuin mitä pienemmän yleisön nähtävillä päätyvissä yksityiskohtaisemmissa kirjallisissa kysymyksissä. (Rozenberg & Martin 2011, 395.)

Pienemmällä yleisöllä viitataan tässä yhteydessä yksinkertaisesti vain pienempään kiinnostuneiden joukkoon eikä esimerkiksi institutionaalisiin rajoitteisiin, sillä Suomessa parlamentaariset kysymykset ovat täysin julkisia, toisin kuin valiokuntatoiminta. Edellä esitetty ajatus parlamenttikysymysten erilaisuudesta on visualisoitu kuviossa 2. mukaillen Rozenbergin ja Martinin (2011, 396) kuviota, mutta olen sijoittanut kuvaan alkuperäisestä poiketen myös välikysymykset. Niiden sijoittaminen pohjautuu Voitto Helanderin ja Guy-Erik Isakssonin (1994) sekä Nousiaisen (1998, 182–183) luonnehdintoihin suomalaisista välikysymyksistä.

Kuvio 2. Erilaisten parlamenttikysymysten sijoittuminen suhteessa yksityiskohtaisuuteen ja saatuun julkisuuteen.



Lähde: Rozenberg & Martin 2011, 396 (mukaillen).

¹⁰ Tätä kappaletta muutettiin vuonna 2010 annetun puhemiesneuvoston ehdotuksen mukaan siten, että siitä poistettiin sana "kirjallisesti", mikä mahdollistaa vastauksen antamisen sähköisiä välineitä käyttäen (ks. PNE 2/2010, 4, 15).

Shane Martin (2011, 261) argumentoi useisiin eri maissa tehtyihin tutkimuksiin vedoten, että parlamentaariset kyselyvälineet voidaan nähdä verrattain tehokkaina työkaluina hallituksen tilivelvollisena pitämiseen. Toisaalta ei saa unohtaa sitä laajempaa poliittista dynamiikkaa, jonka piirissä parlamenttikysymykset toimivat. On mahdollista, että joskus edustajan esittämän kysymyksen motiiveihin ei lukeudu ollenkaan ajatus hallituksen kontrolloimisesta. (Wiberg 1995, 183.) Lisäksi on esitetty myös sellaisia näkemyksiä, joiden mukaan parlamenttikysymyksiä esittämällä kultivoitaisiin suhteita omiin äänestäjiin ja tätä kautta pyrittäisiin varmistamaan uudelleentalinta vaaleissa (Martin 2011, 262). Näiltä osin saadut tulokset kuitenkin vaihtelevat maittain ja näin ollen debatussa ei olla päästy selkeään lopputulokseen (ks. esim. Rasch 2009; Lazardeux 2005).

Suomalaisten parlamenttikysymysten perimmäisistä motiiveista ei voitane lausua mitään ehdotonta, mutta Wiberg (1994, 196) havaitsi suomalaisten parlamenttikysymysten määrän seuraavan vaalisykliä: kysymysten määrä vaaleja edeltävillä valtiopäivillä on järjestään vaalikauden muiden valtiopäivien keskiarvoa suurempi¹¹. Tämä saattaa viitata siihen, että myös Suomessa parlamenttikysymyksiin liittyy jonkinlainen äänestäjien kultivointiin linkittyvä taustamotiivi.

Toisaalta näin suoran johtopäätöksen tekeminen oikoo liikaa mutkia, sillä kuten Wiberg jo aiemmassa tutkimuksessaan huomauttaa, korrelaatio ei implikoi kausaliteettia. Voihan olla täysin mahdollista, että edustajat kysyvät enemmän kysymyksiä vaalien alla esimerkiksi tekemisen puutteen vuoksi, vallitsevan poliittisen tilanteen vuoksi (jättämättä huomiotta vaaleista johtuvat syötteen) tai siksi, että kysymysten esittämiseen kouliintuminen kestää uusilla edustajilla useamman vuoden. (Wiberg 1991, 197–199.)

Parlamentaaristen kyselyvälineiden on katsottu yleisesti saavan osakseen vähemmän institutionaalista ja poliittista kontrollia kuin muut parlamentaariset työmuodot. Toisin kuin suurimmassa osassa parlamentin työmuotoja kysymysten piirissä vaikuttavan puoluekurin voidaankin sanoa olevan vahvuudeltaan melko heikkoa. Erityisesti kirjallisiin kysymyksiin on todettu puoluejohdon suunnalta kohdistettavan minimaalista kontrollia. Parlamenttikysymyksiä onkin kuvailtu "vilpittömimmäksi indikaattoriksi siitä, mitkä asiat edustajia kiinnostavat milläkin tasolla, vailla puolueen väliintuloa", eli edustajat saavat käyttää kysymysvälineitä melko vapaasti omiin käyttötarkoituksiinsa. (Martin 2011, 263; Rozenberg & Martin 2011, 398; Raunio & Wiberg 2010, 80–81.) Näin asia vaikuttaa olevan myös Suomen kohdalla, sillä täällä kirjallisiin kysymyksiin ei ole katsottu kohdistettavan sensuuria puolueiden tahoilta (Wiberg 1995, 201).

11 Wibergin (1994) tarkasteluajanjaksona olivat vuodet 1945–1990. Tarkastelua on tehty myös 2000-luvun osalta ja löydöksistä voidaan argumentoida löytyvän vaalistrateginen komponentti (ks. Hallman 2015).

Näistä huomioista huolimatta ei tule olettaa, että parlamenttikysymyksiä esitettäisiin jonkinlaisessa puoluepoliittisessa tyhjiössä. Kysymykset operoivat – vahvan puoluekurin puutteesta huolimatta – sillä samalla puoluekeskeisellä kentällä kuin muukin parlamenttityö. Edustajille ei ole missään määrin poliittisesti edullista esittää parlamenttikysymyksiä, jotka nostavat esiin oman puolueen tai sen läheisten liittolaisten aikaansaamia ongelmallisia tai haasteellisia tilanteita. Edustajien lojaliteetti puoluetta kohtaan onkin äärimmäisen vahva, koska puolue on erittäin keskeinen viitekehys yksittäisen edustajan poliittisella uralla. Tästä johtuen siinä missä opposition edustajat pyrkivät esittämään mahdollisimman hankalia kysymyksiä, pyrkivät hallituspuolueiden edustajat sen sijaan kysymään sellaisia kysymyksiä, jotka asettavat hallituksen hyvin positiiviseen valoon. (Sánchez de Dios & Wiberg 2011, 357–358; ks. myös Wiberg 2014, 208.) Puolueiden merkityksestä kyselyvälineiden piirissä muistuttavat myös saadut viitteet siitä, että mitä paremmin puolue toimii sisäisesti (toimiva ryhmäkoheesio ja -kuri sekä työnjako), sitä suuremman määrän sen edustajat esittävät parlamenttikysymyksiä (ks. Dandoy 2011).

3.3.2. Parlamenttikysymysten tyypit ja funktiot

Kysymykset voidaan yleisellä tasolla jakaa kahteen kategoriaan, tietoa *pyytäviin* kysymyksiin (information-seeking) ja tietoa *selventäviin* kysymyksiin (information-probing). Tietoa pyytävän kysymyksen taustalla on kysyjän halu tietää, onko jokin totta, kun taas tietoa selventävän kysymyksen taustalla on halu tiedustella kysymyksen kohteelta, tietääkö tämä jotakin asiasta X. Parlamenttikysymykset voivat olla laadultaan kumpaa tahansa. Parlamentissa voidaan esittää tietoa pyytävä kysymys, jos hallitukselta pyritään saamaan sellaista informaatiota, joka ei ole parlamentin – käytännössä opposition – ja hallituksen yhteisessä tiedossa. (Wiberg & Koura 1994, 21.)

Vaikka parlamentti ja hallitus jakaisivatkin osapuilleen samat tiedot, voi tietoa selventävää kysymystä käyttää taktisesti siten, että sen avulla saadaan hallitus kertomaan jotakin suurelle yleisölle. Tällöin kysyjä periaatteessa tietää vastauksen jo valmiiksi, mutta ministerin vastatessa kysymykseen, yksittäisen edustajan ennalta tietämä asia leviää yleiseen tietoisuuteen. Parlamenttikysymysten keskeisenä osana voidaankin pitää kysymysten sisältämiä *ennakko-otaksumia*. Kysyjä voi tietää jo ennalta vastauksen, mutta esittää kysymyksen, jotta pääsee lausumaan julki omat ennakko-otaksumansa ja täten kantansa käsiteltävään asiaan. (Emt., 21–22.)

Jos kysymys on hankala, on ministerille usein eduksi lausua osittainen vastaus. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ministeri kyllä puhuu kysymyksen aihepiiristä, mutta jättää vastaamatta kysymyksen ydinkohtaan. Parlamenttikysymys-vastaus-dialogeja onkin kuvailtu hyvin osuvasti toiminnaksi, jossa

"edustajat ovat kyselevinä ja ministerit ovat vastaavinaan". Osapuolten voidaan sanoa käyttävän kysymysvälineitä pikemminkin poliittiseen signalointiin ja omien ennakko-otaksumiensa julkilausumiseen kuin todellisen kysymys-vastaus-dialogin käymiseen. Täten todellista dialogia ei synny, vaan voidaan puhua kaksipuoleisesta monologista. (Wiberg 2014, 210.)

Parlamenttikysymysten funktiot voidaan jakaa *mikro-* ja *makrofunktioihin*. Mikrofunktiot linkittyvät yksittäisten kysymysten tasolle, kun taas makrofunktiot ovat luonteeltaan perustavanlaatuisia ja rakenteellisia: ne linkittyvät parlamenttikysymyksiin instituutiona. Mikrofunktiot esitetään taulukossa 2. ja ne on jaettu Wibergin ja Kouran mallin mukaisesti informaatiopyyntöihin (IP) ja perlokutionaarisiiin tekoihin (PT). Luokat ovat jossain määrin päällekkäisiä. Informaatiopyyntöjen ajatus on selkeä: edustaja haluaa tällöin saada kysymyksellään tietoa ministeriltä. (Wiberg & Koura 1994, 30–31.)

Taulukko 2. Parlamenttikysymysten mikrofunktiot.

1	Informaation pyytäminen (IP)
2	Toimintaan painostaminen (PT)
3	Henkilökohtaisen julkisuuden hankkiminen (PT)
4	Selityksen vaatiminen (IP, PT)
5	Ministerin testaaminen kiistanalaisilla politiikkalohkoilla (IP)
6	Hyökkääminen ministeriä kohti vaikeassa poliittisessä tilanteessa (PT)
7	Suuren asijoukon esiin nostaminen (IP, PT)
8	Omien äänestäjien huolten esiin nostaminen (PT)
9	Oman profiilin rakentaminen tietyllä politiikkalohkolla (PT)
10	Hallituksen pakottaminen kompromisseihin (PT)
11	Enemmistöhallituksen viivyttäminen ja ajan ostaminen muille voimille (PT)
12	Hallituksen virheiden esiin nostaminen (PT, IP)
13	Oppositio puolueen mielialan nostatus vailla varsinaista tarkoitusta kaataa hallitus (PT)
14	Jännityksen ja draaman elementtien luominen (PT)

Lähde: Wiberg & Koura 1994, 30–31; ks. myös Wiberg 2014, 215.

Perlokutionaarisen teon käsite juontaa juurensa John L. Austinin puheaktiteoriaan, jossa puheaktit jaetaan kolmeen ryhmään: *lokuutioon*, *illokuutioon* ja *perlokuutioon*. Lokuutiolla viitataan sanomisen aktiin itsessään eli merkityksellisen ilmauksen ääneen lausumiseen. Illokutionaarinen teko on sen sijaan lokuutioilla tehtävä suorite, esimerkiksi kysyminen, vastaaminen, aikomuksen ilmaus tai vetoaminen. Perlokuutiossa siirrytään tästä vielä yhtä tasoa edemmäs: perlokutionaarinen teko vaikuttaa kuulijan, yleisön tai muiden tunteisiin, ajatuksiin ja/tai toimiin. Perlokuutio viittaa siis niihin seurauksiin, joita esimerkiksi vakuuttaminen, suostuttelu, estäminen tai vaikkapa harhaanjohtaminen saavat aikaan. (Austin 1980, 94–109.)

Suurinta osaa parlamenttikysymyksistä voidaan pitää Wibergin näkemyksen mukaan perlokutionaarisina tekoina. Tähän vaikuttaa esimerkiksi se, että informaatiopyynnön esittäminen parlamenttikysymyksenä on vaivalloista. On todennäköistä, että edustaja saisi paremman vastauksen vaikkapa soittamalla asiasta tietävälle virkamiehelle, mutta saisi asialleen tällöin vain hyvin vähän julkisuutta. Lisäksi informaatiopyyntöön liittyy tietty riski: koska vastaus ei ole valmiiksi tiedossa, saattaa olla, että vastaus osoittautuikin istuvan hallituksen politiikkaa ylistäväksi. Tällöin kysyjä häviää ja ministeri pääsee kiillottamaan hallituksen mainetta keräten poliittiset pisteet. (Wiberg 2014, 219–220.)

Edellä esitettyjen mikrofunktioiden lisäksi parlamenttikysymyksillä on myös makrofunktioita, joita ovat *kontrollifunktio*, *responsiivisuusfunktio* ja *poliittisen profiilin funktio*. Kontrollifunktiolla tarkoitetaan parlamenttikysymysten roolia toimeenpanovallan valvontatyökaluna. Koska parlamenttikysymykset ovat erityisen julkista parlamenttityöskentelyä, ne mahdollistavat oivan kanavan kiistanalaisten kysymysten ja ongelmallisten linjausten esiin nostamiseen. Toimeenpanovallan valvonta voidaankin nähdä parlamenttikysymysten luontevimpana funktiona. Tässä yhteydessä tulee kuitenkin muistaa, että koko parlamenttia ei voida lukea hallituksesta erilliseksi toimijaksi. Siinä missä oppositiopuolueiden edustajat yleensä vastustavat kaikkia hallituksen aikeita, niin hallituspuolueiden edustajat tukevat niitä ja tulevat toimineeksi hallituksen agentteina parlamentissa. (Wiberg 2014, 219.)

Yllä esitetyn valvontafunktion ohella parlamenttikysymyksissä voidaan nähdä myös responsiivisuusfunktio. Kysymykset ohjaavat hallitusta ja sen alaista virkakuntaa ottamaan huomioon kansanedustuslaitoksen intressit, edut ja tarpeet, ja kysymykset pitävät tätä kautta hallituksen responsiivisena parlamentista tuleville syötteille. Kysymykset voidaankin nähdä poliittisena vastapainona ministereille ja ministeriöille, sillä hallitus kuuntelee tarkalla korvalla parlamentista tulevia signaaleja. Siinä missä valvontafunktion toiminnan ulottuvuus voidaan nähdä jälkikäteispainotteisena, responsiivisuusfunktio voi toimia eräänlaisena pelotteena, joka saattaa ohjata hallituksen toimia myös etukäteisesti. (Emt., 220.)

Siinä missä edellä esitetyissä funktioissa toiminnan itsetarkoitus suuntautuu toimeenpanovaltaa kohti, poliittisen profiilin funktiossa se suuntautuu pikemminkin edustajaan itseensä. Johtuen siitä julkisuudesta, jota parlamenttikysymykset saavat osakseen, tarjoavat ne mahdollisuuksia rakentaa edustajan omaa poliittista profiilia. Edustaja voi pyrkiä kysymyksillään osoittamaan asiantuntemusta tietyllä politiikkalohkolla tai pyrkiä vaikuttamaan ihmisten mielipiteisiin esittämällä ennakoitaksumia sisältävän kysymyksen. Profiilin rakentamismielessä kysytyt kysymykset sisältävät myös

riskin: jos kysymys on huonosti valmisteltu, etevällä ja kattavat taustatiedot omaavalla ministerillä on mahdollisuus saada kysyjä näyttämään poliittiselta tyhmyriltä. (Wiberg 2014, 220–221.)

Millaisena voidaan pitää kirjallisten kysymysten roolia suojelupoliisin valvonnassa tätä teoreettista taustaa vasten? Laajasti hyväksytyin ajatuksen mukaan parlamenttikysymyksillä on suuri painoarvo hallituksen tilivelvollisuuden toteuttamisessa: luetaanhan niiden makrofunktioihin kuuluviksi kontrolli- ja responsiivisuusfunktiot. Tässä mielessä kirjalliset kysymykset vaikuttavat tehokkaalta valvontavälineeltä, mutta niillä on rajoitteensa. Keskeisimpänä rajoitteena pidän sitä, että eduskunnan tietojensaantioikeus ei takaa yksittäiselle kansanedustajalle yhtä laajaa tietojensaantioikeutta kuin valiokunnille.

Lisäksi on syytä huomata, että kaikki kysymykset eivät välttämättä ole vilpittömiä tietopyyntöjä. Kysymykset voivat todellisuudessa keskittyä äänestäjien kultivointiin, oman puolueen hallituspolitiikan erinomaisuuden alleviivaamiseen tai oman poliittisen profiilin nostamiseen. Lienee perusteltua kysyä, onko tällainen toiminta hallituksen tai hallinnon valvontaa.

Ehkäpä keskeisimpänä kirjallisten kysymysten ominaisuutena suojelupoliisin valvonnan kontekstissa pidän niiden potentiaalia saada osakseen laajaa julkisuutta. Parlamenttikysymyksiä on pidetty näkyvimpänä parlamenttityöskentelyn muotona (ks. esim. Martin 2011, 259). Vaikka kirjalliset kysymykset ovatkin suullisia kysymyksiä yksityiskohtaisempia, niiden kanavoituminen mediaan ei ole mitenkään poikkeuksellista. Yksittäinenkin kirjallinen kysymys voi mediaan kanavoituessaan nostaa aiheen laajaan yhteiskunnalliseen keskusteluun, jota voidaan jo sellaisenaan pitää merkittävänä valvontana. Tämän lisäksi mediahuomio voi toimia muita valvoja aktivoivana tekijänä (ks. esim. Hillebrand 2012, 693).

3.4. Ylimmät laillisuusvalvojat valvojina

3.4.1. Laillisuusvalvonnan käsite ja ylimmät laillisuusvalvojat

Laillisuusvalvonta asettautuu julkisen vallankäytön areenalla mielenkiintoiseen asemaan, sillä sitä on vaikea sijoittaa perinteiseen vallan kolmijakoajatteluun. Laillisuusvalvonta ei ole tuomiovallan harjoittamista, mutta se ei myöskään ole hallintotoiminnan ydinpiiriin luettavaa toimintaa. Yksinkertaisesti esitettynä laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan hallintotoiminnan laillisuuden valvontaa, tutkimista ja ohjaamista. Siinä missä aiemmin laillisuusvalvonnan painopiste oli virkatoimien karkeissa epäkohdissa, on se nykyisellään siirtynyt yhä enemmän kohti ohjaavaa otetta. (Husa & Pohjolainen

2014, 122.) Laillisuusvalvonnan käsitettä itsessään voidaan pitää hyvin laajana, sillä laillisuus ja lainmukaisuus viittaavat lakien ja niitä alemmanasteisten normien lisäksi myös EU-oikeuteen, perusoikeuksiin ja ihmisoikeuksiin. Näistä säädetään perustuslaissa ja EU:n perusoikeuskirjassa, jotka tasollaan ylittävät tavallisena lakina säädetyt oikeusohjeet. (Pajuoja & Pölönen 2011, 357.)

Mielestäni laillisuusvalvonnan periaatteiden voi nähdä kumpuavan kaksisuuntaisesta oikeussuojasta, jonka syntymistä pidetään oikeusvaltion kehityksessä ratkaisevana askeleena. Kaksisuuntaisella oikeussuojalla tarkoitetaan sitä, että yksityinen kansalainen saa oikeussuojaa – ei pelkästään toista kansalaista vastaan – vaan myös julkista valtaa vastaan. On itsestään selvää, että lainkäyttäjä soveltaa lakia ratkaistessaan yksittäisten kansalaisten välisiä riitoja tai tuomitessaan rikoksesta syytettyä, mutta erityisen olennaista oikeusvaltion kannalta on se, että myös julkisen vallan käyttäminen perustuu lakiin, toisin sanoen lainsäädännöllä määritetään julkisen vallan rajat. (Aarnio 2002, 3.)

Suomessa ylimmät laillisuusvalvojat ovat tasavallan presidentin nimittämä *valtioneuvoston oikeuskansleri (OKa)* ja eduskunnan valitsema *eduskunnan oikeusasiamies (EOA)*, jotka toimivat rinnakkaisesti¹². Molemmilla ylimmillä laillisuusvalvojilla on perustuslain mukainen oikeus saada viranomaisilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemat tiedot. (PL 1999/731, 111§; ks. myös Hankilanoja 2014, 50.) Ylimpien laillisuusvalvojien toimintaa voidaan nimittää myös yleiseksi laillisuusvalvonnaksi, sillä heidän valvonnan alaansa ei ole millään erityisellä tavalla rajoitettu. Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävät ovat pitkälti samanlaiset: heidän tulee valvoa, että tuomioistuimet, viranomaiset, virkamiehet ja julkisyhteisöjen työntekijät sekä muutkin julkista tehtävää hoitavat noudattavat toiminnassaan lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tämän lisäksi ylimmät laillisuusvalvojat valvovat myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. (Husa & Pohjolainen 2014, 122–123.)

Keskeisin ero oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtäväkenttien välillä on se, että oikeusasiamiehen valvontavalta ei ulotu eduskunnan ja tasavallan presidentin toimintaan (Koskinen 1997, 37–38). Näitä tahoja valvoo oikeuskansleri, tosin toimien samalla myös niiden oikeusopillisena neuvonantajana. Tämä järjestely on saanut osakseen kritiikkiä, koska oikeuskansleri toimii tällöin yhtäaikaaisesti näiden tahojen neuvonantajana ja valvojana. (Husa & Pohjolainen 2014, 123.)

Ylimpien laillisuusvalvojien roolia voidaan pitää ennen kaikkea muuta laillisuusvalvontaa täydentävänä (Koskinen 1997, 55; ks. myös Lindstedt 2007, 1028). Muuna laillisuusvalvontana voidaan pitää esimerkiksi ylempien tuomioistuinten valvontaa alempiin tuomioistuimiin nähden, eri

12 Tätä rinnakkaisuutta ja tehtävien päällekkäisyyttä on kritisoitu, mutta Koskinen (1997, 51) mukaan päällekkäisyys on nähty myös *vaihtoehtoisuutena* ja täten laillisuusvalvontaa pikemminkin vahvistavana tekijänä.

hallinnonalojen ylimpien viranomaisten harjoittamaa alaistensa organisaatioiden valvontaa ja erityisasiamiesten (esimerkiksi tasa-arvovaltuutetun) omien erityissektorien puitteissa harjoittamaa valvontaa (Sarja 2001, 5).

Ylimmät laillisuusvalvojat eivät kilpaile Suomen kattavan oikeusturvajärjestelmän ja oikeussuojakoneiston kanssa, vaan ylin laillisuusvalvonta pyrkii nimenomaisesti toimimaan täydentävänä kontrollimuotona ja suuntaamaan katseensa mahdollisille katvealueille (Jonkka 2007, 319). Ylimpien laillisuusvalvojien roolia voi kuvailla osin hallintopedagogiseksi, jolla viitataan siihen, että vaikka viranomaisten toiminta ei suoranaisesti olisikaan lainvastaista, voi käytänteihin silti liittyä kehitettävää esimerkiksi hyvän hallintotavan näkökulmasta tarkasteltuna. Ylimmät laillisuusvalvojat voivat tuoda nämä ongelmakohdat organisaation tietoon ja täten organisaatiolla on mahdollisuus kehittää toimintaansa. (Husa & Pohjolainen 2014, 123.)

3.4.2. Laillisuusvalvonnan toimintamuodot ja tavoitteet

Ylimpien laillisuusvalvojien toiminnan ydin muodostuu kolmesta toimintamuodosta: kanteluiden käsittelystä, omien aloitteiden käsittelystä ja tarkastuksista. Vuosina 2000–2010 ylimmät laillisuusvalvojat suorittivat keskimäärin noin sata tarkastusta vuodessa. Oikeusasiamies suoritti edellä mainittuna ajanjaksona tarkastuksista 73 prosenttia ja oikeuskansleri 27 prosenttia. (Pajuoja & Pölönen 2011, 504, 509.)

Tarkastusten määrä riippuu muusta työmäärästä, sillä niiden suorittamista voidaan pitää melko työläänä. Täten vuosina, jolloin kanteluita tulee paljon, tarkastusten määrä vähenee. Tarkastukset voidaan tehdä ilmoittamatta etukäteen, mutta yllätystarkastukset ovat harvinaisia, sillä ennakoilmoituksen tekeminen varmistaa sen, että paikalle saadaan tarvittavia asiakirjoja ja muuta aineistoa, joiden pohjalta voidaan tutustua valvonnan kohteen toimintaan. (Koskinen 1997, 86–87.)

Tarkastuksen aikana ylimmillä laillisuusvalvojilla on oikeus päästä tutustumaan kohteen kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä keskustella luottamuksellisesti henkilökunnan ja mahdollisesti kohteessa vastoin tahtoaan sijoitettuna olevien kanssa. Tarkastuksilla voidaan nähdä olevan useita eri funktioita. Tarkastusten aikana voidaan esimerkiksi havaita epäkohtia, jotka voidaan myöhemmin ottaa käsittelyyn oman aloitteen kautta. Kuten koko laillisuusvalvonnalla, myös tarkastuksilla voidaan nähdä olevan ennaltaehkäisevää vaikutusta ja tarkastukset tarjoavat myös mahdollisen väylän kanteluille, erityisesti jos kyseessä on suljettu laitos. Tarkastukset myös avaavat ylimmille laillisuusvalvojille mahdollisuuden arvioida lainsäädäntöuudistusten käytännön vaikutuksia ja kiinnittää huomiota siihen, ovatko viranomaiskäytännöt valtakunnallisesti yhtenäisiä. Tarkastuksen kohteet saavat myös

toiminnastaan palautetta, mitä on viranomaisten taholta kiitelty laajasti, sillä palaute mahdollistaa toiminnan kehittämisen ja hallinnonalaan liittyvän uusimman tiedon saamisen. (Määttä & Keinänen 2007, 137–139.)

Kuten edellä toin esiin, tarkastusten lisäksi ylimpien laillisuusvalvojien toimintamuotoihin lukeutuvat myös kanteluiden ja omien aloitteiden käsittely. Kanteluiden käsittely muodostaa erittäin huomattavan osan ylimpien laillisuusvalvojien toiminnasta. Kanteluita voidaan kuvailla passiiviseksi laillisuusvalvonnaksi, sillä ne otetaan vastaan vailla mahdollisuutta vaikuttaa kanteluiden määrään, syihin tai kohteisiin. Kantelukynnyksen katsotaan olevan Suomessa matala ja kansalaiset ovat melko aktiivisia kantelijoita. (Koskinen 1997, 80–86.) Omien aloitteiden käsittelyä, aivan kuten tarkastuksiakin, voidaan sen sijaan kuvata aktiiviseksi laillisuusvalvonnaksi, sillä omien aloitteiden käsittelyssä ylimmät laillisuusvalvojat voivat itse fokusoida mielenkiintonsa kohteet. Tästä johtuen omia aloitteita pidetään merkittävänä laillisuusvalvonnan keinona. Omat aloitteet voivat saada alkunsa tarkastuksessa havaitusta ongelmasta, kantelun pohjalta ilmi tulleesta seikasta tai julkisuudessa esillä olleesta asiasta, joka kiinnittää laillisuusvalvojien huomion. (Määttä & Keinänen 2007, 131–135.)

Poliisitoiminnassa laillisuusvalvonnan merkitystä voidaan pitää erityisen korostuneena johtuen toiminnan erityisluonteesta. Hoitaessaan laissa määrättyjä tehtäviään poliisi joutuu usein puuttumaan ihmisten perusoikeuksiin tavoilla, jotka saattavat olla hyvin syvälekkäviä. Tämä yhdistettynä siihen, että poliisin toimenpiteistä ja/tai päätöksistä on vain harvoin mahdollista valittaa, korostaa laillisuusvalvonnan merkitystä. Poliisitoiminnan piirissä laillisuusvalvonnalla – siis yleisestikin eikä pelkästään ylimpien laillisuusvalvojien osalta – on siten keskeisiä funktioita: laillisuusvalvonta paljastaa ja saattaa asianmukaiseen tutkintaan mahdolliset lainvastaiset menettelyt. Tehokkaaksi mielletyllä valvonnalla voidaan katsoa olevan myös ennaltaehkäisevä rooli. Niin ikään laillisuusvalvonta voidaan nähdä myös laadunvalvontana ja siten toiminnan kehittämisenä. Ehkäpä yhteiskunnallisesti merkittävin funktio on kuitenkin se, että uskottavasti järjestetty laillisuusvalvonta rakentaa ja ylläpitää virkatoimintaan kansalaisten taholta kohdistettua luottamusta. Jaakko Jonkan sanoin, "ainoastaan uskottavasti valvottu vallankäyttö herättää aitoa luottamusta". (Jonkka 2004, 46.)

Edellä poliisitoimintaan viitattiin erityisluontoisena virkatoimena, mutta suojelupoliisin toimintakenttää voitaneen pitää vielä normaaliakin poliisitoimintaa erityisluontoisempana. Tähän arvioon päädyn siksi, että suojelupoliisin toiminta on luonteeltaan ja painotuksiltaan erilaista kuin normaali poliisitoiminta: suojelupoliisin toiminnassa painottuu erityisesti ennaltaestävä työ ja esitutkintoja se suorittaa vain harvoin. Suojelupoliisin laillisuusvalvonnassa voidaan sanoa painottuvan sisäisen laillisuusvalvonnan

roolin. Tällöin yksikön omaa, sisäiseen johtamiseen kytkeytyvää toiminnan laillisuuden seuraamista voidaan pitää erittäin tärkeänä. Toki sisäinen valvonta ei itsessään riitä ja suojelupoliisiin onkin kohdistettu myös hallinnonalan suorittamaa laillisuusvalvontaa poliisin ylijohdosta ja Poliisihallituksesta. Lisäksi valvontaan osallistuvat ylimmät laillisuusvalvojat. (Jonkka 2004, 68.)

Laillisuusvalvonnan – minkä tasoisen tahansa – voidaan nähdä olevan perimmiltään uskottavuuskysymys. Koska suojelupoliisin toiminta on lähtökohtaisesti salaista, ei valvontakaan voi kertoa havainnoistaan avoimesti. Tämän voidaan ajatella murentavan valvonnan uskottavuutta, sillä tällöin valvonnan tehokkuuden arviointi ei ole mahdollista ulkoapäin. Tätä voidaankin pitää suojelupoliisin valvonnan merkittävänä haasteena. Potentiaalisiksi ratkaisuksi tällaisen toiminnan laillisuusvalvonnan legitimitetin vahvistamiseen on esitetty sisäisen ja ulkoisen valvonnan hybridimallia, jossa sisäiseen valvontaan otettaisiin mukaan muutamia arvovaltaisia ulkopuolisia asiantuntijoita. Tällainen malli yhdistäisi ulkoisen ja sisäisen valvonnan parhaat puolet. (Jonkka 2007, 323–324.)

Ylimpien laillisuusvalvojien yleisen laillisuusvalvontatehtävän vuoksi niiden rooli jää näkemykseni mukaan jossain määrin rajalliseksi suojelupoliisin valvonnassa. Tästä huolimatta oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnallista asemaa suhteessa suojelupoliisiin ei tule mielestäni aliarvoida, sillä Suomessa ylimpien laillisuusvalvojien tiedonsaantioikeus ja toimintakenttä kattavat myös valtion salaiset toiminnot, toisin kuin useissa maissa, joissa esimerkiksi juuri turvallisuus- ja tiedustelupalvelut on jätetty ylimmän laillisuusvalvonnan ulkopuolelle (ks. Pajuoja & Pölönen 2011, 206, 216).

4. TUTKIMUSONGELMAT, -AINEISTOT JA -MENETELMÄT

4.1. Tutkimusongelmat

Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää ja kuvailla eduskunnan ja ylimpien laillisuusvalvojen suojelupoliisiin kohdistaman valvonnan luonnetta ja määrää 2000 ja 2010-luvuilla. Tutkimustehtäväni jakautuu kolmeen tutkimusongelmaan, jotka kaikki jakautuvat vielä kahteen osaongelmaan¹³:

Pääongelma 1: Minkälaisia vuorovaikutustilanteita eduskunnan valiokuntien ja suojelupoliisin (edustajien) välillä on ollut valiokuntapöytäkirjojen mukaan vuosina 2003–2014?

Osaongelma 1.1: Kuinka paljon vuorovaikutustilanteita on ollut valiokuntapöytäkirjojen mukaan vuosina 2003–2014?

Osaongelma 1.2: Kuinka moni vuorovaikutustilanteista voidaan tulkita tai nähdä valvonnalliseksi?

Pääongelma 2: Minkälaisia kirjallisia kysymyksiä eduskunnassa on kysytty suojelupoliisia koskien vuosina 2001–2014?

Osaongelma 2.1: Kuinka paljon ja keiden toimesta suojelupoliisia koskevia kirjallisia kysymyksiä eduskunnassa on kysytty vuosina 2001–2014?

Osaongelma 2.2: Onko vuosina 2003–2014 esitetyistä suojelupoliisia koskevista kirjallisista kysymyksistä löydettävissä yhdistäviä elementtejä?

Pääongelma 3: Minkälaista valvontaa ylimmät laillisuusvalvojat ovat kohdistaneet suojelupoliisiin vuosikertomustensa mukaan vuosina 2000/2001–2014?

Osaongelma 3.1: Kuinka paljon ylimmät laillisuusvalvojat ovat kohdistaneet valvontaa suojelupoliisiin vuosikertomustensa mukaan vuosina 2000/2001–2014?

Osaongelma 3.2: Tuovatko ylimmät laillisuusvalvojat vuosien 2000/2001–2014 vuosikertomuksissaan esiin joitakin nimenomaisesti suojelupoliisin valvontaan liittyviä huomioita?

¹³ Tutkimusongelmissa esiintyvät erot vuosiluvuissa ovat seurausta aineistojen erilaisesta saatavuudesta, asiasta tarkemmin ks. luku 4.2.

4.2. Aineistot

Tutkielman aineisto muodostuu kolmen eri valiokunnan (HaV, UaV ja PeV) pöytäkirjoista (n=157), ylimpien laillisuusvalvojen vuosikertomuksista (n=29) sekä kirjallisista kysymyksistä ja niihin annetuista vastauksista (n=24). Valiokuntapöytäkirjojen suuren kokonaismäärän vuoksi rajasin aineiston siten, että tutkielmassa ovat mukana vain sellaiset pöytäkirjat, joista löytyy jonkinlainen maininta suojelupoliisista. Ylimpien laillisuusvalvojen vuosikertomusten osalta tällaista rajausta ei ole tehty, sillä dokumenttien määrä pysyi tutkimusekonomisesti hallittavissa mittasuhteissa. Tutkielman aineistoon ei sisälly tietosuojavaltuutetun vuosikertomuksia, sillä niistä ei löytynyt alustavassa aineistonhankinnassa ja -rajauksessa yhtäkään mainintaa suojelupoliisista. Kirjallisista kysymyksistä mukana ovat sellaiset kysymykset, jotka liittyvät selkeästi ja suorasti suojelupoliisiin tai sen toimintaan.

Aineisto kattaa ajallisesti pääosin 2000-luvun ja 2010-luvun vuoteen 2014 asti, mutta aineistojen erilaisen sähköisen saatavuuden vuoksi esiintyy eroja 2000-luvun alussa. Tutkimusekonomian vuoksi käytin vain sähköisiä aineistoja. Valiokuntapöytäkirjat ovat sähköisesti saatavilla vuodesta 2003 alkaen ja kirjalliset kysymykset vuodesta 2001 alkaen. Tästä johtuen kirjallisten kysymysten osalta aineisto rajattiin suojelupoliisia koskeviin kysymyksiin ottaen huomioon vuodesta 2001 eteenpäin esitetyt kysymykset ja valiokuntapöytäkirjoissa rajaus tehtiin alkaen vuoden 2003 pöytäkirjoista. Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomukset kattavat vuodet 2001–2014 ja oikeuskanslerin vuosikertomukset vuodet 2000–2014¹⁴. Aineistojen ajalliset ja määrälliset erot esitetään taulukossa 3.

Taulukko 3. Aineistojen ajallinen ulottuvuus ja dokumenttien määrä tyyppikohtaisesti valtiopäivittäin.

Aineisto: Valtiopäivät/vuosi:	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Valiokuntapöytäkirjat	-	-	-	5	11	15	10	12	13	14	20	5	17	19	16
Kirjalliset kysymykset	-	1	7	3	2	2	1	1	0	0	2	0	1	3	1
Oikeusasiamiehen vuosikertomukset	-	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Oikeuskanslerin vuosikertomukset	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomukset hankin kunkin tahon internet-sivuilta ja latsin ne tietokoneelle PDF-muodossa. Eduskuntaan liittyvän aineiston – valiokuntapöytäkirjat ja kirjalliset kysymykset – kokosin eduskunnan internet-sivuilta hyödyntämällä

¹⁴ Käytin ylimpien laillisuusvalvojen vuosikertomusten tukena myös näiden tahojen ratkaisurekistereitä mahdollisimman oikeellisten tulosten saavuttamiseksi. Ratkaisurekisteritiedot olivat aineistoa tukevaa materiaalia, eivätkä oma aineistoluokkansa.

sivuston hakukonetta. Tein kaikki haut hakunäkymässä *eduskuntatyö*, joka kohdistaa haun valtiopäiväasioihin ja -asiakirjoihin. Aineiston hankinta ja rajaaminen tapahtuivat samassa prosessissa erilaisten hakulausekkeiden ja -rajausten avulla. Hakukone tukee niin kutsuttujen Boolean operaattoreiden (AND, OR, NOT) ja katkaisumerkkien käyttöä, jotka helpottivat aineistonhankintaprosessia. (Ks. Eduskunnan internet-sivujen hakuohjeet 2015.)

Valiokuntapöytäkirjat hankin ja rajasin koskemaan suojelupoliisia käyttämällä hakulauseketta "*suojelupoliisi* OR supo* AND XxXP*". Katkaisumerkin (*) käytöllä varmistin, että haku kohdistuu myös kaikkiin suojelupoliisi- ja supo-sanojen taivutusmuotoihin. Kohta "XxXP" esittää valiokuntapöytäkirjatunnusta ja se sai hauissa muodot "HaVP", "UaVP" ja "PeVP". Haku kohdistettiin kaikkiin vuosien 2003–2014 valtiopäivillä tuotettuihin valiokuntapöytäkirjoihin. Hakujen jälkeen latasin kaikki löydetty pöytäkirjat tietokoneelle PDF- tai HTML-muotoisina. Rajauksen ehdot täyttäviä pöytäkirjoja löytyi yhteensä 157 kappaletta ja ne jakautuvat valiokuntien kesken siten, että hallintovaliokunnan pöytäkirjoja on 103, ulkoasiainvaliokunnan pöytäkirjoja 38 ja perustuslakivaliokunnan pöytäkirjoja 16 kappaletta. Supo-lyhenteen sisällyttäminen hakulausekkeeseen osoittautui tärkeäksi, sillä aineistoon tutustumisessa kävi ilmi, että yhdeksässä pöytäkirjassa esiintyi pelkkä kyseinen lyhenne. Suoritin alkuperäisen haun kahteen kertaan, jonka jälkeen tein vielä varmistavan haun "*suojelupoliisi* OR supo**" ja käytin hakukoneen käyttöliittymään kuuluvia *tarkentimia* kohdistamaan haun edellä mainittujen valiokuntien pöytäkirjoihin. Lisähaut eivät tuoneet ilmi uusia pöytäkirjoja.

Kirjallisten kysymysten haun tein käyttämällä hakulauseketta "*suojelupoliisi* OR supo**" ja kohdensin haun kirjallisiin kysymyksiin hyödyntämällä käyttöliittymän *tarkentimia*. Niin ikään tässä haussa hyödynsin katkaisumerkkiä * edellä esitetystä syystä johtuen. Haku tuotti yhteensä 60 kirjallista kysymystä, jotka latasin tietokoneelle PDF-muodossa. Tein haun vielä toiseen kertaan, löytämättä kuitenkaan uusia kysymyksiä. Tämän jälkeen kävin kaikki löytämäni kysymykset ja vastaukset läpi ja tein päätöksen aineistoon sisällyttämisestä tai pois rajaamisesta. Kuudestakymmenestä kysymyksestä yhteensä 24 kappaletta täytti aineistoon sisällyttämisen ehdon, eli kysymys liittyi selkeällä ja suoralla tavalla suojelupoliisiin tai sen toimintaan. Pois rajatuissa tapauksissa suojelupoliisi mainittiin joko pelkästään kysymykseen annetussa vastauksessa tai itse kysymyksessä tavalla, joka on tämän tutkielman kontekstissa triviaali – esimerkiksi täysin ohimennen kysymyksen käsitellessä jotakin täysin muuta kuin suojelupoliisia.

Tutkielman aineistot on pyritty valitsemaan siten, että ne mahdollistaisivat suojelupoliisiin kohdistetun

vuorovaikutuksen ja valvonnallisten toimenpiteiden määrän ja luonteen tutkimisen. Pääpiirteittäin tämän voidaankin katsoa olevan mahdollista, mutta on kuitenkin todettava, että aineistot eivät ole luonteeltaan erityisen informaatiopitoisia tai syvällisiä. Keskeisiltä osin rajallinen informaatiopitoisuus on seurausta salassapidosta: tämä korostuu erityisesti valiokuntapöytäkirjojen kohdalla. Aineisto ei tarjoa yksityiskohtaista tietoa, vaan on tukeuduttava yleisluontoisiin ilmaisuihin ja tietoihin. Ottaen huomioon tutkielman kontekstin näitä rajoitteita voi pitää mielestäni ymmärrettävinä. Rentolaa (2009c, 6) mukailleen, tällaisten ongelmien kanssa tulee elää ja hyväksyä se, että aineiston pohjalta muodostuu kenties vain osatotuus tai luonnos – joskus ei välttämättä näitäkään.

Vaikka edellä suhtauduin aineistoihini jossain määrin kriittisesti, on niillä myös vahvuutensa. Ensimmäiseksi kaikki aineistoni mahdollistavat tarkastelun, joka on tutkimuksen kohteille huomaamattomaa (unobtrusive). Huomaamattomalla tarkastelulla tarkoitetaan, että tutkimus kohdistuu materiaaleihin, jotka ovat tuotettu vaille tietoa niiden joutumisesta tutkimuksen kohteeksi. Tällöin tutkimus ei vaikuta aineistojen sisältöön, toisin kuin vaikkapa haastattelu- tai kyselytutkimuksessa, jossa tieto tutkimuksen kohteena olemisesta saattaa aiheuttaa esimerkiksi normaalia vahvempaa itsetietoisuutta ja tätä kautta luoda vääristymiä aineistoon. (Webb, ym. 2000, 53–54; ks. myös Riffe, ym. 2014, 10.) Toiseksi voidaan perustellusti esittää kysymys siitä, mitä aineistoja olisin valitsemieni sijasta voinut käyttää. Mielestäni valitsemani aineistot tarjoavat parhaan mahdollisen ikkunan tutkittavaan asiaan otettaessa huomioon tutkimusekonomia ja asiaan liittyvä salassapito.

4.3. Tutkimusmenetelmät

Tässä tutkielmassa hyödynnettävä metodologia pohjautuu sisällönanalyttiseen perinteeseen. Sisällönanalyttista metodologiaa pidetään luonteeltaan melko laajana ja monikäyttöisenä, mikä mahdollistaa sen liittämiseen erilaisiin analyysikonaisuuksiin (Tuomi & Sarajärvi 2009, 91). Sisällönanalyttisten tutkimusmenetelmien synty juontaa juurensa 1900-luvun alkuun, jolloin joukkoviestimien kehitys alkoi ja toi mukanaan tarpeen uudentilaiselle tutkimukselle. Monitieteellisen luonteen sisällönanalyttinen metodologia sai 1950-luvulla levittyään esimerkiksi psykologian, antropologian ja historian tutkimukseen. (Krippendorff 2004, 5–12.)

Käyttämäni aineistot eroavat sisällöllisesti toisistaan niin huomattavasti, että hyödynnän analyysissani kahta erilaista sisällönanalyttista lähestymistapaa: *sisällönerittelyä* ja *aineistolähtöistä sisällönanalyysiä*. Sisällönerittelyä käytän valiokuntapöytäkirjojen ja ylimpien laillisuusvalvojen vuosikertomusten analysoimiseen, sillä dokumenttien rajallinen informaatiotaso ei mielestäni

mahdollista hedelmällistä kvalitatiivista tutkimusotetta. Aineistolähtöistä sisällönanalyysia käytän kirjallisten kysymysten ja niiden vastausten analysointiin, sillä tämän aineiston luonne mahdollistaa kvalitatiivisen tutkimusotteen hyödyntämisen.

Usein sisällönanalyysista ja sisällönerittelystä puhutaan synonyymeina, mutta sitä ne eivät ole, sillä siinä missä sisällönanalyysin pyrkimyksenä voidaan pitää dokumenttien sisällön sanallista kuvailua, niin sisällönerittelyssä keskeistä on dokumenttien sisältöä kvantifioiva analyysi (Tuomi & Sarajärvi 2009, 105–106). Näitä molempia lähestymistapoja pidetään tekstien analysoinnissa toimivina ja parhaimmillaan molempien hyödyntäminen antaa analyysiin syvyyttä, johon ei vain yhteen menetelmään pitäytymällä ylletäisi (ks. Krippendorff 2004, 87).

Ensimmäiseksi esittelen käyttämäni *sisällönerittelyllisen* menetelmän. Sisällönerittely on kommunikaation sisällön tieteellistä tutkimusta, jolla voidaan kuvata kommunikaation sisältöä ja tehdä päätelmiä kommunikaation tuottajasta, vastaanottajista ja vaikutuksista (Eskola 1964, 40–41). Kommunikaatiolla tarkoitetaan yleisesti hyväksytyjen määritelmien mukaan merkitysten tuottamista ja niiden vaihtoa sekä sanomien siirtoa (Fiske 1990, 14). Tässä tutkielmassa kommunikaatio viittaa tekstiaineistoihin – valiokuntapöytäkirjoihin ja ylimpien laillisuusvalvojen vuosiraportteihin – ja tavoitteena on kuvata kommunikaation sisältöä.

Sisällönerittelyn vahvuutena pidetään menetelmän läpinäkyvyyttä ja sitä kautta mahdollistuvaa toistettavuutta, joka on omiaan lisäämään tulosten reliabiliteettia (Bryman 2008, 288; ks. myös Riffe, Lacy & Fico 2014, 94–95). Niin ikään sisällönerittelyn vahvuudeksi on luettu sen joustavuus, sillä kun voidaan analysoida hyvinkin erilaisia materiaaleja. Näiden lisäksi menetelmän on katsottu soveltuvan erityisen hyvin myös tiedon saamiseen sellaisista sosiaalisista ryhmistä, joiden tavoittaminen – esimerkiksi haastattelututkimuksen tekemistä varten – on erityisen vaikeaa. Tämän tutkielman kontekstissa tätä voi pitää mielenkiintoisena menetelmällisenä havaintona. Sisällönerittelyn menetelmällisenä haasteena voidaan pitää sitä, että sen parissa saatetaan puolihuomaamattomasti ajautua asettamaan painoa sellaisille asioille, joita voidaan mitata, mutta joilla ei ole merkittävää tai tärkeää teoreettista painoarvoa. Lisäksi sisällönerittelyyn liittyvät luokittelu- ja koodaustoiminta ovat alttiita inhimillisille virheille. (Bryman 2008, 289, 291.)

En täysin allekirjoita luvun alussa esitettyä Tuomen ja Sarajärven (2009, 105–106) näkemystä sisällönerittelystä puhtaasti kvantifioivana menetelmänä. Kuten Veikko Pietilä (1969, 2) toteaa, sisällönerittelyn piirissä ilmenevää vaatimusta kvantitatiivisuudesta ei tulisi ottaa liian tiukasti. Mikäli analyysissa muuten noudatetaan systemaattisuuden ja objektiivisuuden vaatimuksia, niin tarkentavat

kvalitatiiviset erittelyt voidaan Pietilän näkemyksen mukaan myös huoletta lukea sisällönerittelyn piiriin. Nämä tarkentavat kvalitatiiviset erittelyt voivat myös mielestäni omalta osaltaan ehkäistä tutkittavan ilmiön tyvistymistä liian yksinkertaistetuksi ja tiivistetyksi, mitä on pidetty yhtenä sisällönerittelyn menetelmällisistä ongelmista (Hakala & Vesa 2013, 221).

Sisällönerittelyn tavoitteena on aineiston ilmisällön¹⁵ kuvailu, ja siitä tutkimuksen kannalta olennaisten asioiden esiin tuominen. Käytännössä tämä tapahtuu luokitellen ja laskien tekstissä esiintyviä aiheita, toimijoita ja/tai teemoja sekä näiden välisiä suhteita. Keskeisessä roolissa on *luokittelurunko*, jota hyödyntäen aineisto luokitellaan mahdollisimman johdonmukaisesti ja systemaattisesti. (Emt., 218–220.) Luokittelurunko on aineistolähtöisesti luotu luettelo, joka määrittelee ja yksilöi ne sisällölliset asiakohteet, joita tutkimus tulee koskemaan. Toisin sanoen luokittelurunko täsmentää sen, mitä sisällöllistä tietoa kerätään ja miten sitä kerätään. (Pietilä 1969, 42.) Olen luonut kaksi erillistä luokittelurunkoa kahdelle eri aineistolle: yhden valiokuntapöytäkirjoille ja toisen ylimpien laillisuusvalvojen vuosiraporteille. Nämä luokittelurungot ja luokittelun perusteet esitetään liitteissä 1 ja 2.

Päädyin kahteen luokittelurunkoon siksi, että analyysin kohteena ovat aineistollisesti tarkasteltuna erilaiset tekstilajit. Lisäksi toimijoiden vuorovaikutussuhteet ovat erilaisia. Siinä missä ylimpien laillisuusvalvojen ja suojelupoliisin vuorovaikutus on puhtaasti valvonnallista, eduskunnan ja suojelupoliisin välinen vuorovaikutus sisältää myös muita kuin valvonnallisia elementtejä, esimerkiksi asiantuntijakuulemisia. Näiden sävyerojen mukaan saaminen analyysiin on tärkeää. Lisäksi useamman luokittelurungon käyttöä puoltavat myös aikaisemman sisällönerittelyllisen tutkimuksen konventiot (ks. esim. Huhtala, ym. 2005; Seeck, Lavento & Hakala 2008; Hakala 2009).

Luokittelurungot olen luonut aineistolähtöisesti käymällä aineistot läpi Pietilän kuvailemalla tavalla ja muodostanut niissä esiintyvistä, tutkimusongelmiani koskevista asioista yleisempiä sisältöluokkia. Sisältöluokat muodostuvat *alkioista*, jotka voivat olla yksittäisiä sanoja tai useamman sanan muodostamia ajatuksellisia kokonaisuuksia. (Pietilä 1969, 41–46.) Luokittelurungot olen luonut itse, mutta olen soveltanut niiden rakentamisen pohjana Brymanin (2008, 283–285) ja Pietilän (1969, 45–46) esimerkkejä sekä Seeckin, Lavennon ja Hakalan (2008, 263–276) tutkimuksessa käytettyjä luokittelurunkoja.

Toinen menetelmäni on *aineistolähtöinen sisällönanalyysi*, jota hyödynnän eduskunnassa esitettyjen

15 Ilmisällöllä viitataan tekstin näkyviin, itsestään selviin merkityksiin, joiden vastakohtana ovat latentit, piilevät merkitykset. Sisällönerittelystä käydyssä menetelmällisessä debatissa on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan menetelmää voisi käyttää myös piilevien merkitysten analysointiin. (Bryman 2008, 275.)

kirjallisten kysymysten analysoinnissa. Aineistolähtöisen sisällönanalyysin tarkoituksena on muodostaa tutkimusaineistosta teoreettinen kokonaisuus. Tällaisessa analyysissä analyysiyksiköt valitaan aineistosta seuraamalla tutkimuksen tarkoitusta ja tehtävänasettelua, eli ne eivät ole etukäteen sovittuja tai harkittuja. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi perustuu tulkintaan ja päättelyyn: empiirisestä aineistosta edetään kohti käsitteellisempää näkemystä tutkittavasta ilmiöstä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95; 112.)

Aineistolähtöisen sisällönanalyysin etuina voidaan nähdä ne ominaisuudet, jotka luetaan laajemminkin kvalitatiivisen tutkimuksen vahvuuksiksi. Näitä ovat esimerkiksi tutkimuksen etsivä, eksploraatiivinen luonne ja tarkasteluotteen holistisuus. Menetelmän voi nähdä tarjoavan mahdollisuuden laadukkaasti kokonaisnäkömyksen saamiseen tutkittavasta ilmiöstä, sillä analyysiprosessissa tulkitaan yksityiskohtien merkityksiä suhteessa kokonaisuuteen. (Ks. Hämäläinen 1987, 5–6.) Toisaalta on todettava, että aineistolähtöiseen tutkimukseen liittyy tieteenfilosofista problematiikkaa. Aineistolähtöisessä tutkimuksessa käytettävä induktiivinen päättelylogiikka on ongelmallinen, sillä puhtaan induktion olemassaolon kiistäminen on yleisesti hyväksytty ajatus. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95–96.) Tämä johtaa näkemykseen havaintojen teoriapitoisuudesta: havainnot eivät voi koskaan olla "puhtaita", vaan taustateoriat ja -uskomukset voivat vaikuttaa siihen mitä havainnoidaan, mihin huomio kiinnitetään ja mitä pidetään merkityksellisenä (Raatikainen 2005, 45).

Tässä tutkielmassa edellä esitetty problematiikka tiedostetaan, enkä pyri sitä kiistämään. En voi väittää analyysissäni käytettävän induktiivisen päättelylogiikan tarjoavan täysin "puhtaita" tuloksia, mutta tiedostan asian ja ennen kaikkea tuon sen julki. Miksi sitten valitsin analyysitavan, jonka päättelylogiikkaan liittyy tällaista kontingenssia? Syy on siinä, että vastatessani kirjallisia kysymyksiä koskeviin tutkimusongelmiini pyrkimyksenäni on ennen kaikkea kysymysten sisällön *kuvaileminen* ja *kiteyttäminen*. Tällöin mielenkiinto kohdistuu erityisesti kysymysten sisältämään informaatioisälttöön, eikä niinkään niiden asemoimiseen mihinkään ahtaaseen teoreettiseen viitekehykseen, joka osaltaan siis tarkoittaisi deduktiivisen päättelylogiikan soveltamista. Aineistolähtöisen sisällönanalyysin katsotaan soveltuvan hyvin juuri tällaiseen kuvailemiseen ja kiteyttämiseen pyrkivään tutkimukseen, jossa liikutaan "aineisto edellä". (Ks. esim. Forman & Damschroder 2008, 40–41.) Lopputarkoitukseni on selvittää aineistoa siten, että sen informaatioisällön perusteella voitaisiin tehdä valideja ja perusteltuja johtopäätöksiä tutkittavasta ilmiöstä (Hämäläinen 1987, 33).

Käytännössä aineistolähtöinen sisällönanalyysi suoritetaan karkeasti jaotellen kolmivaiheisessa prosessissa. Analyysiprosessi koostuu aineiston redusoinnista eli pelkistämisestä, klusteroinnista eli

ryhmittelystä sekä abstrahoinnista, missä luodaan teoreettisia käsitteitä (Miles & Huberman 1994, 91–92; Tuomi & Sarajärvi 2009, 109). On myös esitetty, että aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä olisi vielä neljäs vaihe, jossa arvioitaisiin analyysin luotettavuutta (ks. Latvala & Vanhanen-Nuutinen 2001). Tässä tutkielmassa en kuitenkaan laske tätä nimenomaisesti yhdeksi aineistolähtöisen sisällönanalyysin vaiheeksi, sillä koen luotettavuuden arvioinnin kuuluvan tieteelliseen metodiin ja sitä kautta sisältyvän kaikkeen tutkimukseen (ks. esim. Aaltola 2007, 16–20; Tuomi & Sarajärvi 2009, 134).

Analyysi alkaa aineiston lukemisesta ja sen sisältöön perehtymisestä. Tämän jälkeen aineistosta etsitään pelkistettyjä ilmauksia, jotka sitten merkitään ja listataan. Tämä redusointi eli pelkistäminen tarkoittaa alkuperäisilmausten johtamista pelkistettyyn muotoon, toisin sanoen jokin laajempi ajatuksellinen rakenne kiteytetään tiiviimpään muotoon. Toinen vaihe, klusterointi eli ryhmittely, perustuu edellisessä vaiheessa luotujen pelkistettyjen ilmausten ryhmittelyyn. Samoja asioita tarkoittavat pelkistetyt ilmaukset yhdistetään ja ryhmitellään omiksi luokikseen. Kun jokin luokka on valmis, se nimetään luokkaa kuvaavalla käsitteellä. Tämä käsite voi olla esimerkiksi ominaisuus, piirre tai käsitys. Täten syntyviä luokkia nimitetään *alaluokiksi*. Tällainen toiminta tiivistää aineistoa, koska yksittäiset tekijät sisällytetään yleisempiin käsitteisiin. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 109–110.) Klusteroinnin voidaan sanoa tuottavan alustavia kuvauksia tutkittavan ilmiön rakenteesta (Hämäläinen 1987, 36).

Ryhmittelyn voidaan katsoa lomittuvan vahvasti kolmannen vaiheen eli abstrahoinnin kanssa (Tuomi & Sarajärvi 2009, 111). Abstrahoinnin eli käsitteellistämisen tarkoituksena on tuottaa aineistoa kuvaavia teemoja ja käsitteitä: tavoitteena on luoda uutta ymmärrystä tapausten dynamiikkaan (Hämäläinen 1987, 36, 38).

5. ANALYYSI

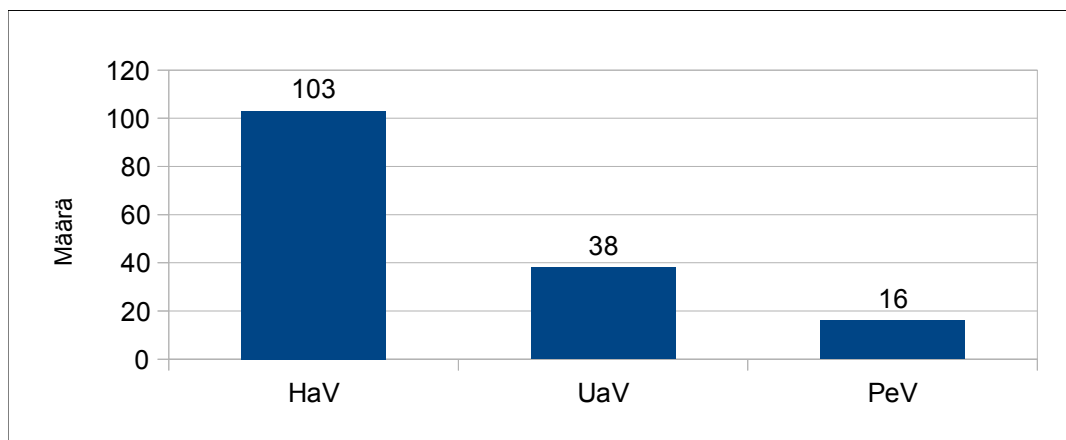
5.1. Valiokuntien suojelupoliisiin kohdistama valvonta

5.1.1. Yleisesti valiokuntien ja suojelupoliisin vuorovaikutuksesta

Kuten olen jo aiemmin tuonut esiin, suojelupoliisin toimintaan kohdistetaan seuranta eduskunnan kolmen valiokunnan taholta. Toimintaa seuraavat valiokunnat ovat hallinto- (HaV), ulkoasiain- (UaV) ja perustuslakivaliokunta (PeV). (Ks. esim. Sisäministeriö 2014, 12.) Valiokuntien suorittaman seurannan tavoista tai määrästä kuulee harvoin keskusteltavan, eikä aikaisempi tutkimukseen ole erityisemmin keskittynyt suojelupoliisiin ja valiokuntien välillä tapahtuvan vuorovaikutuksen luonteen tai määrän tutkimiseen. Seuraavaksi käänänkin huomioni siihen, mitä edellä mainittujen valiokuntien pöytäkirjat kertovat niiden ja suojelupoliisin välisestä vuorovaikutuksesta.

Etenen analyysissäni yleisestä kohti spesifiä. Aloitan yleisluontoisella tarkastelulla ja ensimmäiseksi kiinnitän huomioni suojelupoliisi-mainintoja sisältävien valiokuntapöytäkirjojen määrään valiokunnittain ja valtiopäivittäin. Valtiopäivien 2003–2014 ajalta on löydettävissä yhteensä 157 kappaletta hallinto-, ulkoasiain- ja perustuslakivaliokunnan pöytäkirjoja, jotka sisältävät jonkinlaisen maininnan suojelupoliisista. Eniten suojelupoliisi-mainintoja sisältäviä pöytäkirjoja löytyy hallintovaliokunnalta. Toiseksi eniten mainintoja sisältäviä pöytäkirjoja löytyy ulkoasiainvaliokunnalta ja kolmanneksi eniten perustuslakivaliokunnalta. (Kuvio 3.)

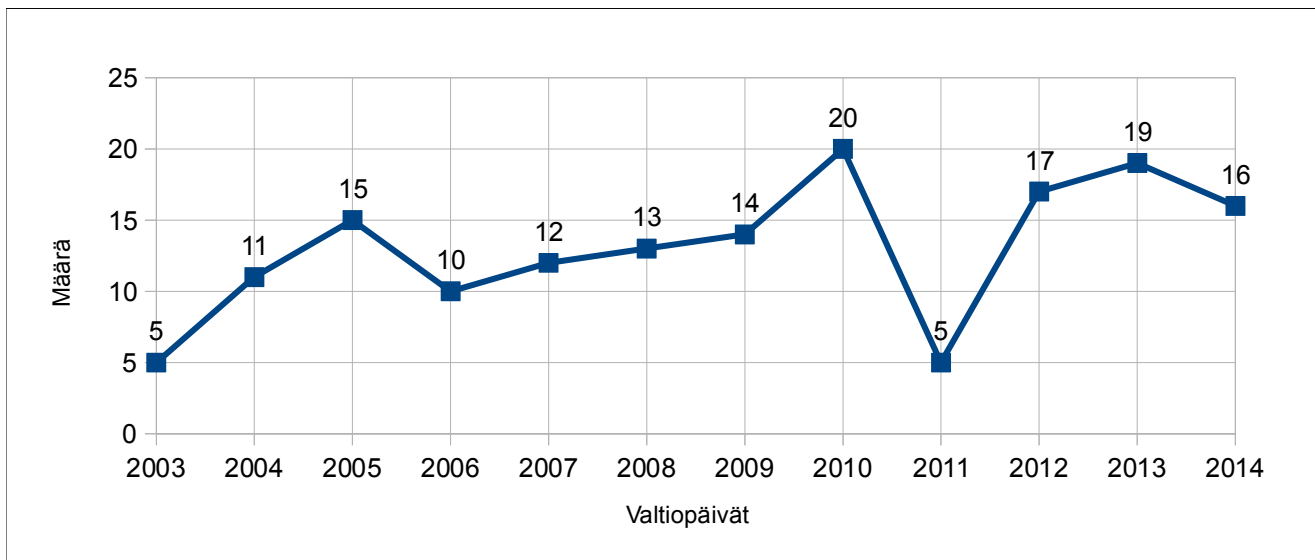
Kuvio 3. Suojelupoliisi-mainintoja sisältävien pöytäkirjojen määrä valiokunnittain vuosien 2003–2014 valtiopäivillä, n=157.



Tulee muistaa, että tarkastelun kohteena on tässä vaiheessa vasta pelkkien suojelupoliisi-mainintoja sisältävien pöytäkirjojen määrä, eikä mitään sisällöllistä erottelua vielä harjoiteta – tämän perusteella ei siis voida sanoa vielä suojelupoliisin ja valiokuntien *vuorovaikutuksesta* mitään kovinkaan erityistä.

Tästä huolimatta suojelupoliisi-mainintoja sisältävien pöytäkirjojen jakautumisesta valiokuntien kesken voidaan kuitenkin havaita, että suojelupoliisia koskevien asioiden käsittely vaikuttaa painottuvan selkeällä tavalla hallintovaliokuntaan: selvästi yli puolet (66 %) suojelupoliisi-mainintoja sisältävistä pöytäkirjoista on peräisin hallintovaliokunnasta. Tätä ei voitane pitää kovinkaan yllättävänä tietona, sillä hallintovaliokunnan toimialaan kuuluu yleinen järjestys ja turvallisuus, eli juuri se hallinnon sektori jolla suojelupoliisi toimii (ks. Eduskunnan valiokuntaopas 2008, 13). Yleisen tason tarkastelua jatkettaessa vaikuttaa niin ikään siltä, että perustuslakivaliokunta on jäänyt melko pieneen rooliin suojelupoliisia koskevien asioiden käsittelyssä, ainakin mikäli pidämme suojelupoliisi-mainintoja sisältävien pöytäkirjojen lukumäärää tämän asian mittarina.

Kuvio 4. Suojelupoliisi-mainintoja sisältävien hallinto-, ulkoasiain- ja perustuslakivaliokunnan pöytäkirjojen yhteismäärä vuosien 2003–2014 valtiopäivillä, n=157.



Suojelupoliisi-mainintoja sisältävien valiokuntapöytäkirjojen ajallisessa tarkastelussa ainoastaan vuosien 2003 ja 2011 valtiopäivät erottuvat selkeästi muista. Molemmissa tapauksissa suojelupoliisi mainittiin vain viidessä valiokuntapöytäkirjassa. Muiden valtiopäivien aikana suojelupoliisi mainittiin aina vähintään kymmenessä valiokuntapöytäkirjassa tarkasteluajanjakson huipun sijoittuessa vuoden 2010 valtiopäiviin, jolloin mainintoja sisältäviä pöytäkirjoja oli 20 kappaletta. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että suojelupoliisin mainitsevien valiokuntapöytäkirjojen määrässä on havaittavissa tarkasteluajanjakson puitteissa pienehkö kasvava trendi.

Olen esitellyt edellä suojelupoliisin mainitsevien valiokuntapöytäkirjojen määrän jakautumisen valiokunnittain ja valtiopäivittäin. Nämä luvut eivät kuitenkaan sellaisenaan vielä kerro kovinkaan paljoa suojelupoliisin ja valiokuntien välisestä vuorovaikutuksesta. Tämä johtuu siitä, että pelkkää suojelupoliisi-mainintaa ei voida pitää merkinä siitä, että valiokunnan ja suojelupoliisin välillä olisi

ollut todellista vuorovaikutusta. On täysin mahdollista, että valiokunnassa ei ole ollut paikalla liiemmin suojelupoliisin dokumentteja saati henkilöitä, vaan maininta johtuu jostakin täysin muusta, esimerkiksi hallituksen esityksen yksityiskohtaiseen käsittelyyn liittyvästä lakitekstistä, missä suojelupoliisi mainitaan tämän tutkielman kontekstin kannalta täysin epärelevantilla tavalla. Tästä johtuen olen jaotellut valiokuntapöytäkirjat niissä ilmenevän suojelupoliisi-maininnan perusteella viiteen luokkaan, joita kutsun *maininnan lajityypeiksi*. Tämä jaottelu mahdollistaa valiokuntakokouksissa tapahtuneiden vuorovaikutustilanteiden määrällisen luokittelun ja niiden erottamisen maininnoista joihin ei liity vuorovaikutusta.

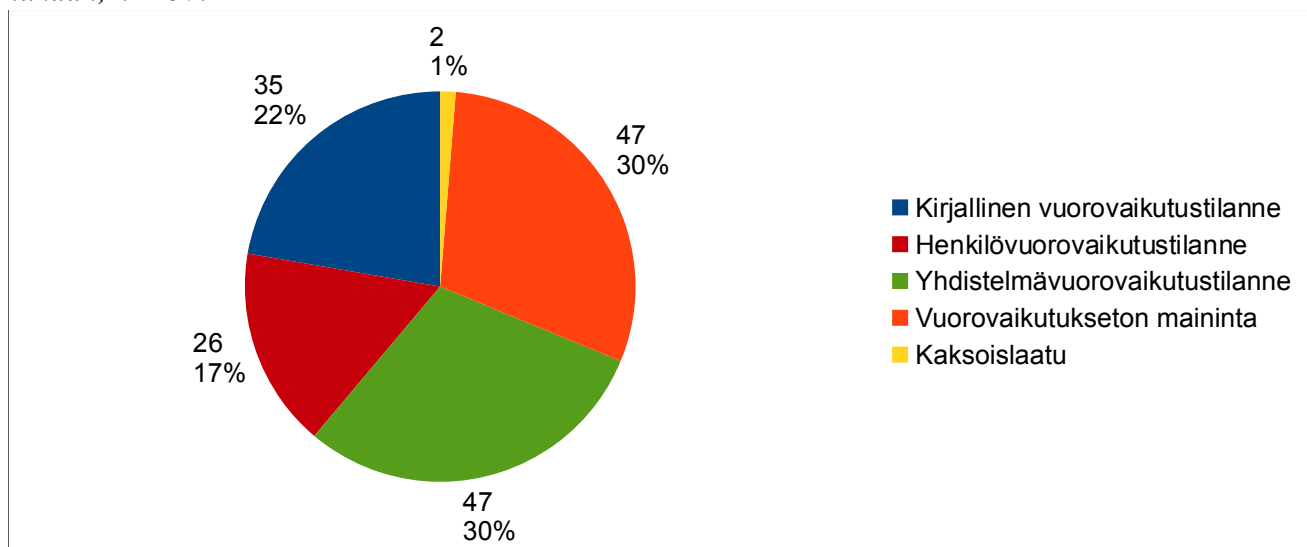
Vuorovaikutus tarkoittaa tässä yhteydessä suojelupoliisin ja valiokunnan välistä tiedonsiirtoa. Se voi olla luonteeltaan joko yksi- tai kaksisuuntaista: kirjallinen vuorovaikutus voitaneen nähdä melko yksisuuntaisena tiedonsiirtona, kun taas ihmisten kasvokkain suorittaman vuorovaikutuksen voidaan ainakin lähtökohtaisesti olettaa olevan luonteeltaan pikemminkin kaksi- kuin yksisuuntaista.

Ensimmäinen maininnan lajityyppi on *kirjallinen vuorovaikutustilanne*, joka sisältää kaikki sellaiset tapaukset joissa valiokunnassa on ollut pöytäkirjan mukaan paikalla suojelupoliisilta lähtöisin oleva yksi tai useampi kirjallinen dokumentti. Toista lajityyppiä kutsun *henkilövuorovaikutustilanteeksi*. Se sisältää kaikki sellaiset tilanteet joissa valiokunnassa on ollut paikalla suojelupoliisin edustaja tai edustajia, kuitenkin siten, että pöytäkirjaan ei ole merkitty heillä olleen esitettävänä kirjallisia dokumentteja. Kolmas maininnan lajityyppi on *yhdistelmävuorovaikutustilanne*, joka sisältää kaikki sellaiset tilanteet joissa valiokunnassa on ollut paikalla yksi tai useampi suojelupoliisin edustaja, jolla on myös ollut mukanaan pöytäkirjaan merkitty kirjallinen dokumentti. Koska sekä henkilö-, että yhdistelmävuorovaikutustilanteissa kyse on ihmisten välisestä, kasvokkain tapahtuvasta vuorovaikutuksesta, käytän näistä tilanteista yhteistä termiä *interpersoonallinen vuorovaikutus*.

Neljäs maininnan lajityyppi on *vuorovaikutukseton maininta*. Tällaisia ovat kaikki sellaiset tilanteet, joissa pelkästään mainitaan suojelupoliisi, eikä valiokunnassa ole paikalla suojelupoliisin edustajia ja/tai kirjallisia dokumentteja. Tällaiset maininnat saattavat vaikuttaa tämän tutkielman kontekstissa nopeasti tarkasteltuna merkityksettömiltä, mutta näin ei kuitenkaan ole. Vaikka suojelupoliisi ei olisikaan valiokunnassa läsnä kirjallisesti tai interpersoonallisesti, valiokunnassa on voitu keskustella itsenäisesti esimerkiksi suojelupoliisin toiminnasta tai vierailun suorittamisesta. Tämän vuoksi vuorovaikutuksettomia mainintoja ei tule kategorisesti sivuuttaa. Viidennettä maininnan lajityyppiä kutsun *kaksoislaaduksi*. Tällöin suojelupoliisi mainitaan samassa pöytäkirjassa useammassa kohdassa siten, että maininnat kertovat sekä vuorovaikutustilanteesta, että vuorovaikutuksettomasta maininnasta.

Tällainen maininnan lajityyppi oli aineistossa kuitenkin todella harvinaista, sillä se oli löydettävissä vain kahdesta pöytäkirjasta.

Kuvio 5. Valiokuntapöytäkirjojen jakautuminen niissä esiintyvän suojelupoliisi-maininnan lajityypin mukaan, n=157.



Seitsemänkymmentä prosenttia suojelupoliisi-maininnan sisältävistä valiokuntapöytäkirjoista kertoo jonkinlaisesta vuorovaikutustilanteesta suojelupoliisin kanssa. Vuorovaikutustilanteista eniten valiokunnissa näyttää tapahtuneen yhdistelmävuorovaikutustilanteita, eli valiokunnassa on ollut samanaikaisesti paikalla suojelupoliisin edustaja ja kirjallinen dokumentti. Myös molemmat kaksoislaatua edustavat pöytäkirjat sisältävät tällaisen yhdistelmävuorovaikutustilanteen. Toiseksi eniten valiokuntien ja suojelupoliisin välillä on tapahtunut pelkkää kirjallista vuorovaikutusta. Tällöin valiokunnassa on ollut suojelupoliisilta peräisin oleva kirjallinen dokumentti, esimerkiksi kirjallinen lausunto, muistio tai jokin esitys. Vähiten esiintyy sellaisia tilanteita joissa valiokunnassa on ollut pelkästään suojelupoliisin edustaja tai edustajia ilman kirjallisia dokumentteja. Tällaisia tilanteita oli pöytäkirjojen mukaan 26:ssa valiokuntakokouksessa.

Mitä näiden lukujen pohjalta voidaan päätellä suojelupoliisia seuraavien kolmen valiokunnan ja suojelupoliisin välisestä vuorovaikutuksesta? Saadut tulokset osoittavat, että valiokuntapöytäkirjojen mukaan valtiopäivien 2003–2014 aikana suojelupoliisin edustajia vieraili yhteensä 75:ssä hallinto-, ulkoasiain- tai perustuslakivaliokunnan kokouksessa. Näiden lisäksi 35:ssä valiokuntakokouksessa paikalla oli suojelupoliisilta peräisin oleva kirjallinen dokumentti. Näin ollen hallinto-, ulkoasiain- ja perustuslakivaliokunta olivat joko kirjallisessa tai interpersoonallisessa vuorovaikutuksessa suojelupoliisin kanssa yhteensä 110:ssä valiokuntakokouksessa.

Tämä määrä ei kuitenkaan kerro vielä täysin kaikkea valiokuntien ja suojelupoliisin välisen

vuorovaikutuksen määrästä. Sen lisäksi, että suojelupoliisi on ollut henkilöstönsä ja/tai dokumenttiensa kautta edustettuna valiokunnissa, ovat valiokunnat myös suorittaneet vierailuja suojelupoliisiin. Vuosien 2003–2014 aikana hallinto-, ulkoasiain- ja perustuslakivaliokunta suorittivat pöytäkirjojensa mukaan yhteensä 22 vierailua suojelupoliisiin. Näiden vierailujen määrä on eritelty valiokunnittain ja vuosittain taulukossa 4. Kun vierailujen määrä yhdistetään valiokunnissa tapahtuneisiin vuorovaikutustilanteisiin, muodostuu vuorovaikutustilanteiden kokonaismääräksi 132 tilannetta. Mikäli vuorovaikutukseksi *ei* lasketa valiokunnissa olleita pelkkiä suojelupoliisin kirjallisia dokumentteja, vaan pelkästään interspersonalliset tilanteet, on vuorovaikutustilanteiden kokonaismäärä tällöin 97 tilannetta vierailut mukaanluettuina.

Taulukko 4. Valiokuntapöytäkirjoihin merkittyjen suojelupoliisiin tehtyjen vierailujen määrät vuosina 2003–2014 eriteltynä vuosittain ja valiokunnittain.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Yhteensä:
Hallintovaliokunta	1	1	1	1	-	-	1	1	-	1	1	-	8
Ulkoasiainvaliokunta	2	1	1	1	1	-	2	-	-	1	-	-	9
Perustuslakivaliokunta	1	-	-	-	1	-	2	-	-	1	-	-	5
Yhteensä:	4	2	2	2	2	0	5	1	0	3	1	0	22

Mikäli tarkastellaan hallinto-, ulkoasiain- ja perustuslakivaliokunnan suojelupoliisiin kohdistamia vierailuja, voidaan havaita, että yksikään valiokunta ei pöytäkirjojensa mukaan suorittanut vierailua jokaisena vuotena vuosien 2003–2014 aikana. Tarkasteluajanjaksoon lukeutuu myös kolme vuotta, jolloin yksikään kolmesta suojelupoliisia seuraavasta valiokunnasta ei pöytäkirjojensa mukaan suorittanut vierailua suojelupoliisiin – näin tapahtui vuosina 2008, 2011 ja 2014. Vierailujen kokonaismäärän perusteella ahkerimmin vuosien 2003–2014 aikana suojelupoliisissa vieraili ulkoasiainvaliokunta, jolle kertyi yhteensä yhdeksän vierailua.

Hallintovaliokunta vieraili suojelupoliisissa sen sijaan kerran vähemmän, mutta sen suorittamat vierailut jakautuivat kahdeksalle eri vuodelle, siinä missä ulkoasiainvaliokunnan vierailut tapahtuivat seitsemänä eri vuotena. Perustuslakivaliokunnan tekemien suojelupoliisi-vierailujen määrä oli muita valiokuntia pienempi: se vieraili tarkasteluajanjaksona suojelupoliisissa vain neljänä eri vuotena, yhteensä viisi kertaa. Vierailujen määrien perusteella voitaneen sanoa, että perustuslakivaliokunta on jäänyt jossain määrin hallinto- ja ulkoasiainvaliokuntaa pienempään rooliin suojelupoliisin seurannassa.

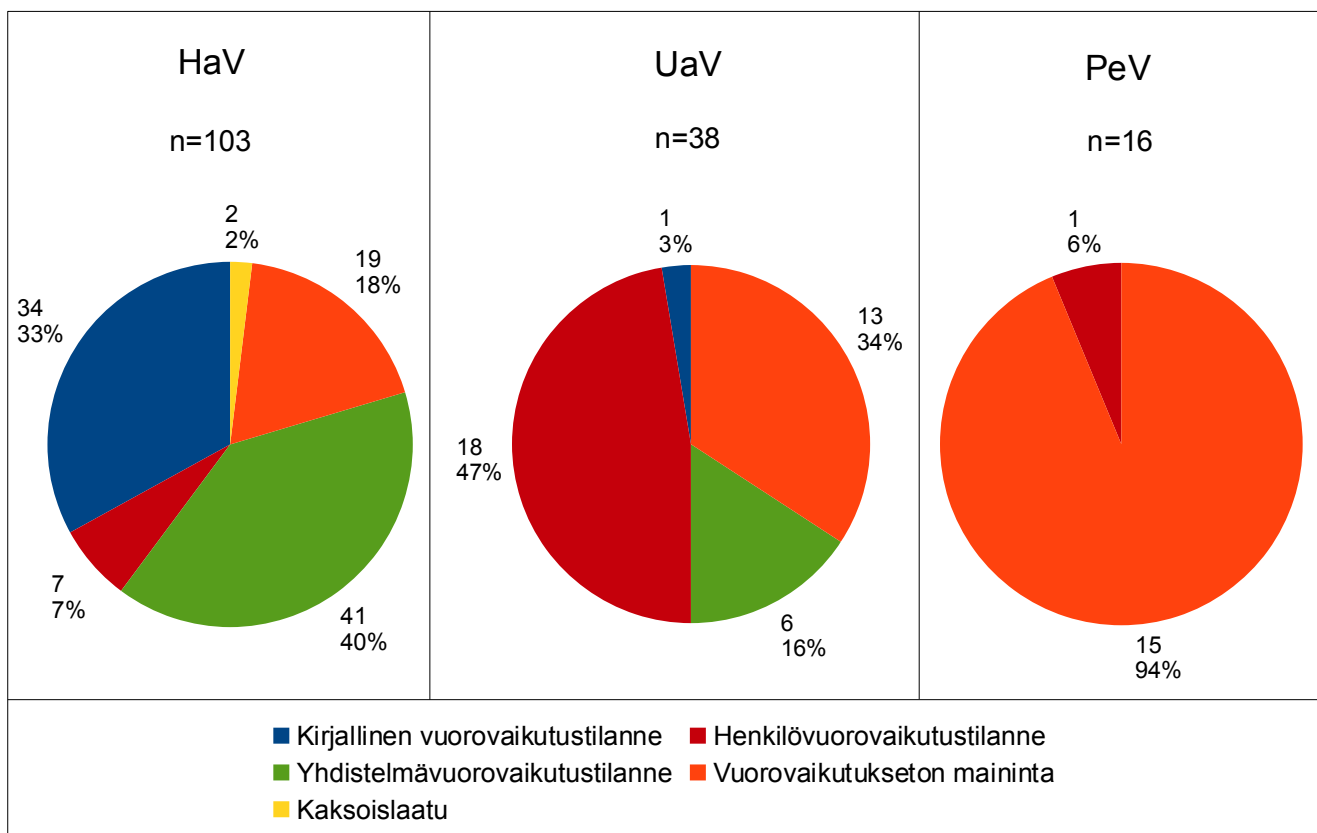
Vaikka luokittelurunkoon ei sisältynytkään valiokuntien suorittamien suojelupoliisi-vierailujen ajallista kestoja omana sisältöluokkana, niin mikäli vierailun kesto oli ilmoitettu, tallensin sen avoimeen kenttään. Kun muistetaan Pietilän (1969, 2) näkemys, jonka mukaan sisällönerrittelyllisen analyysin

tueksi voidaan esittää tarkentavia kvalitatiivisia erittelyjä, tähän tukeutuen totean, että 22:sta vierailusta yhteensä 19:n kesto oli ilmoitettu valiokuntien pöytäkirjoissa. Vierailujen kestot vaihtelivat 1,25 tunnista kahteen tuntiin. Vierailujen kestojen tyyppiarvo (moodi) oli kaksi tuntia.

5.1.2. Vuorovaikutuksen valiokuntakohtainen tarkastelu

Olen edellä tarkastellut valiokuntien ja suojelupoliisin välistä vuorovaikutusta yleisellä tasolla. Seuraavaksi on paikallaan luoda katsaus jokaiseen valiokuntaan erikseen. Alla olevassa kuviossa 6. esitetään valiokuntapöytäkirjojen määrät ja prosentuaaliset osuudet niissä esiintyvän suojelupoliisi-maininnan lajityypin mukaan valiokunnittain. Ulkoasiainvaliokunnan ja suojelupoliisin vuorovaikutuksessa vaikuttaa painottuneen interpersoonallinen kanssakäynti, sillä sen suojelupoliisi-maininnan sisältävistä valiokuntapöytäkirjoista 24 kappaletta – eli 63 prosenttia – ilmaisi tilanteen, jossa valiokunnassa oli ollut paikalla suojelupoliisin edustaja tai edustajia.

Kuvio 6. Valiokuntapöytäkirjojen jakautuminen niissä esiintyvän suojelupoliisi-maininnan lajityypin mukaan valiokunnittain.



Näiden valiokuntakokouksissa tapahtuneiden 24:n interpersoonallisen vuorovaikutustilanteen lisäksi tulee muistaa myös ulkoasiainvaliokunnan suojelupoliisiin suorittamat yhdeksän vierailua, jolloin interpersoonallisia vuorovaikutustilanteita kertyy ulkoasiainvaliokunnan ja suojelupoliisin välille

yhteensä 33 kappaletta. Huomionarvoista on, että kahdesta muusta valiokunnasta poiketen ulkoasiainvaliokunnan kokouksissa vaikuttavat interpersoonallisista tilanteista painottuneen nimenomaisesti juuri henkilövuorovaikutustilanteet, eli paikalla on ollut vain suojelupoliisin edustajia vailla pöytäkirjaan merkittyjä kirjallisia dokumentteja.

Perustuslakivaliokunnan pöytäkirjojen mukaan sen kokouksissa ei ole tarkasteluajanjaksolla liiemmin suojelupoliisin edustajia tai dokumentteja näkynyt. Ainoastaan yhdestä valiokunnan pöytäkirjasta ilmenee, että valiokunnassa on ollut paikalla suojelupoliisin edustajia. Kun tämä yhdistetään valiokunnan pöytäkirjoihin merkittyihin viiteen suojelupoliisi-vierailuun, niin vaikuttaa siltä, että perustuslakivaliokunta on ollut interpersoonallisessa vuorovaikutuksessa suojelupoliisin edustajien kanssa vain kuusi kertaa vuosien 2003–2014 valtiopäivien aikana. Tämän voidaan katsoa entisestään vahvistavan jo aiemmin muodostunutta kuvaa perustuslakivaliokunnan kahta muuta valiokuntaa rajallisemmasta roolista suojelupoliisin seurannassa.

Valiokuntien ja suojelupoliisin välinen kirjallinen vuorovaikutus painottuu voimakkaalla tavalla hallintovaliokuntaan. Hallintovaliokunnan suojelupoliisi-maininnan sisältävistä pöytäkirjoista 33 prosenttia kertoo valiokunnassa olleen paikalla pelkän suojelupoliisin kirjallisen dokumentin. Mikäli huomioidaan myös yhdistelmävuorovaikutustilanteet, yhteensä 77:ssä hallintovaliokunnan kokouksessa on ollut paikalla yksi tai useampi suojelupoliisilta lähtöisin oleva kirjallinen dokumentti. Avaan tämän hallintovaliokunnan ja suojelupoliisin kirjallisen vuorovaikutuksen suuren osuuden taustalla olevia syitä luvussa 5.1.3.

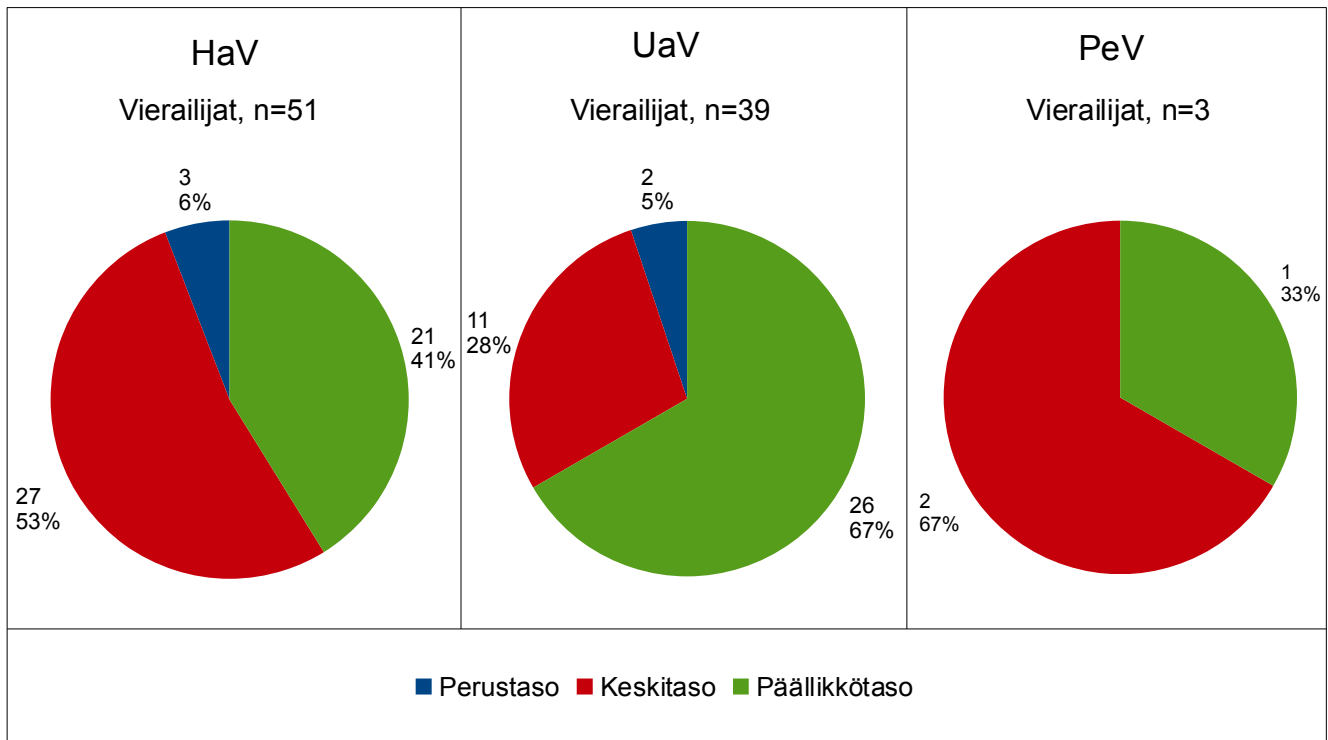
Hallintovaliokunnan ja suojelupoliisin vuorovaikutus ei ole kuitenkaan rajoittunut yksipuoleisesti kirjalliseen muotoon, sillä valiokunta on ollut aktiivinen myös interpersoonallisen vuorovaikutuksen osalta. Yhteensä viidessäkymmenessä hallintovaliokunnan kokouksessa on ollut paikalla yksi tai useampi suojelupoliisin edustaja. Kun tähän lisätään vielä valiokunnan suorittamat kahdeksan vierailua suojelupoliisiin, voidaan hallintovaliokunnan todeta olleen vuosien 2003–2014 valtiopäivien aikana yhteensä 58:ssä interpersoonallisessa vuorovaikutustilanteessa suojelupoliisin edustajien kanssa. Kun tätä määrää verrataan kahden muun valiokunnan vastaavaan, voidaan sen havaita olevan suojelupoliisin toimintaa seuraavista kolmesta valiokunnasta selvästi suurin.

Vaikka tarkoituksenani on ollutkin keskittyä yksinomaan valiokuntien ja suojelupoliisin välisen konkreettisen vuorovaikutuksen määrän ja luonteen erittelyyn sekä kuvailuun, on tässä vaiheessa hyvä luoda lyhyt katsaus myös vuorovaikutuksettomia mainintoja sisältävien valiokuntapöytäkirjojen sisältämiin tietoihin. Vuorovaikutuksettoman maininnan sisältäviä pöytäkirjoja on yhteensä 49

kappaletta. Luvussa on mukana kaksi kaksoislaatuun lukeutuvaa pöytäkirjaa (ks. kuviot 5. ja 6.). Näistä 49:stä tapauksesta yhteensä neljässäkymmenessä kyse on jollain tavalla suojelupoliisi-vierailuihin liittyvästä asiasta: joko vierailusta tai kutsusta tiedottamisesta, tai vaihtoehtoisesti ääneen lausutusta halusta suorittaa vierailu suojelupoliisiin. Tämän lisäksi pöytäkirjaan on voitu esimerkiksi merkitä vierailulle osallistuneet henkilöt. Vuorovaikutuksettomiin mainintoihin ei ole tässä vaiheessa tarpeellista keskittyä tämän enempää.

Viimeiseksi valiokuntien ja suojelupoliisin välisessä vuorovaikutuksessa kiinnitän huomioni siihen, kuinka monia ja mitä organisaatiotasoa edustavia suojelupoliisin edustajia valiokuntakokouksissa on käynyt (Kuvio 7.). Kuten aiemmin toin ilmi, yhteensä 75:ssä valiokuntakokouksessa vieraili suojelupoliisin edustajia. Selvästi yleisintä oli, että valiokunnassa oli tuolloin kuultavana vain yksi suojelupoliisin edustaja – näin tapahtui 61:ssä valiokuntakokouksessa. Kymmenessä valiokuntakokouksessa paikalla oli kaksi suojelupoliisin edustajaa ja vain neljässä kokouksessa kolme suojelupoliisin edustajaa.

Kuvio 7. Valiokuntakokouksissa vierailleiden suojelupoliisin edustajien jakautuminen heidän edustamansa organisaatiotason mukaan valiokunnittain.



Valiokuntapöytäkirjojen luokittelurunkoon sisältyi valiokuntakokouksiin osallistuneiden suojelupoliisin edustajien lukumäärän lisäksi heidän edustamansa organisaatiotason tarkastelu. Tein tältä osin jaon

kolmeen luokkaan: perustasoon, keskitasoon ja päällikkötasoon. Perustasoon lukeutuivat tarkastajat, tutkijat, lakimiehet ja muut vastaavat. Keskitasoon luin kuuluvaksi ylitarkastajat ja osastopäälliköt, sekä yksiköiden ja toimintojen päälliköt. Päällikkötaso piti sisällään päälliköt ja apulaispäälliköt.

Kuten kuvioista 7. voi havaita, perustuslakivaliokunnassa vieraili sen pöytäkirjojen perusteella vain kolme suojelupoliisin edustajaa. Kokonaismäärällisesti eniten suojelupoliisin edustajia on vierailut hallintovaliokunnassa, mutta ulkoasianvaliokuntaan verrattuna eroa on vain kahdentoista vierailijan verran. Yleisesti vaikuttaa siltä, että valiokunnat kuulevat mielellään ylitarkastajia ja heitä ylempiä suojelupoliisin edustajia. Ulkoasiainvaliokunnassa voidaan katsoa painottuvan suojelupoliisin päällikkötasoa edustavien vierailijoiden määrä, sillä päällikkötasoisia vieraita on ollut siellä peräti hieman enemmän kuin mitä hallinnonalallisessa mielessä suojelupoliisia lähempänä olevassa hallintovaliokunnassa.

Edellä tekemieni analyysien pohjalta voidaan havaita, että suojelupoliisin ja sitä seuraavan kolmen valiokunnan välillä on ollut erilaisia vuorovaikutustilanteita vuosien 2003–2014 aikana. Vuorovaikutustilanteet voidaan jakaa niiden luonteen mukaan kolmeen ryhmään: kirjallisiin, henkilövuorovaikutus- ja yhdistelmävuorovaikutustilanteisiin. Lisäksi voidaan hahmottaa kaksi eri vuorovaikutusareenaa, jotka ovat valiokuntakokous ja suojelupoliisiin suoritettu vierailu. Vaikkakin esimerkiksi perustuslakivaliokunnan melko niukka vuorovaikutus suojelupoliisin kanssa saattaa jo itsessään kertoa jotakin, pelkän vuorovaikutuksen määrän perusteella ei voida kuitenkaan tehdä erityisen pitkälle meneviä johtopäätöksiä valiokuntien suojelupoliisiin kohdistaman valvonnan ja seurannan määrästä tai luonteesta. Tästä syystä siirryn seuraavaksi tarkastelemaan ja arvioimaan sitä, kuinka suuri osa valiokuntien ja suojelupoliisin välisestä vuorovaikutuksesta on ollut luonteeltaan valvonnallista.

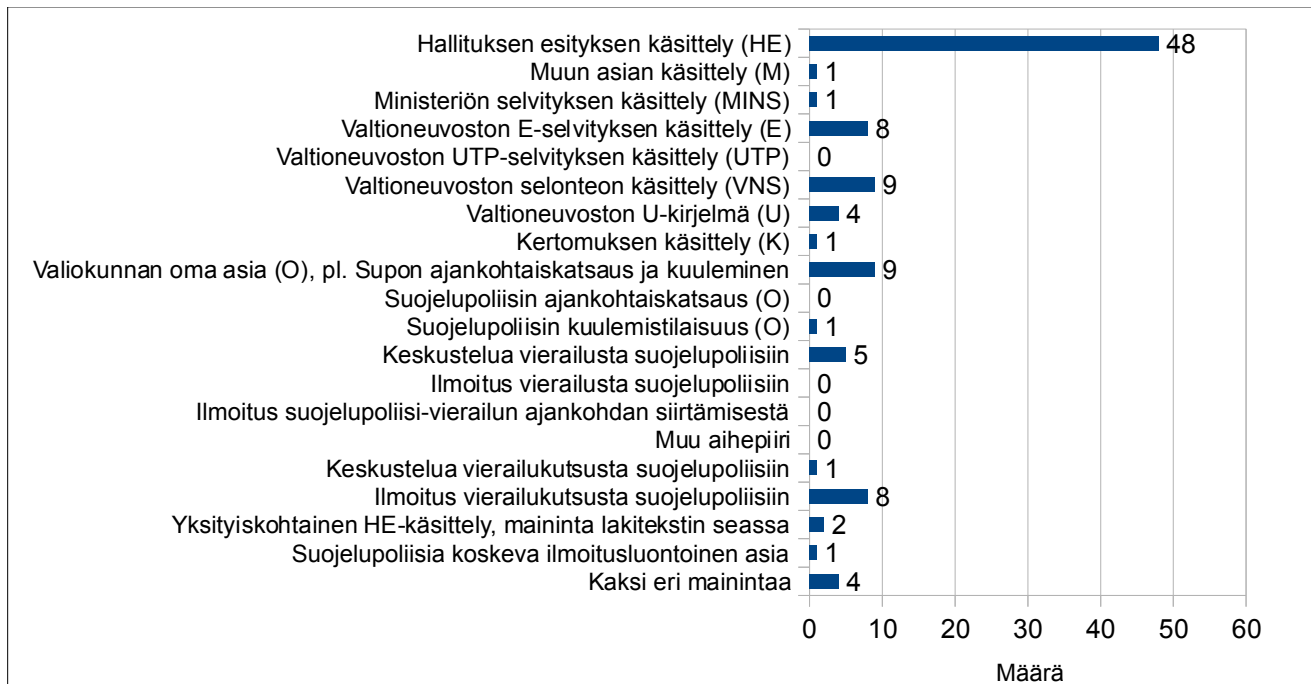
5.1.3. Vuorovaikutuksen tarkastelusta valvonnan tulkitsemiseen

Kaikkea valiokuntien ja suojelupoliisin välistä vuorovaikutusta ei voida pitää luonteeltaan valvonnallisena. Tämän voidaan katsoa johtuvan muun muassa siitä, että valiokuntien ensisijaisena tehtävänä ei pidetä hallinnon ja hallituksen kontrollointia, vaan täysistunnon käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelua (PL 1999/731, 40 §; Mattila 2014, 119–120). Tästä johtuen sisällytin valiokuntakuntapöytäkirjojen luokittelurunkoon myös kohdan "maininnan asiayhteys", joka mahdollisti vuorovaikutustilanteiden ja vuorovaikutuksettomien mainintojen asiayhteyksien tarkastelun ja tätä kautta tilanteiden valvonnallisuuden arvioinnin. Valiokuntapöytäkirjoissa ilmenneet suojelupoliisimaininnat tapahtuivat kahdessakymmenessä erilaisessa asiayhteydessä. Asiayhteyksien luokittelu oli

melko suoraviivaista, sillä suurin osa luokista muodostui suoraan valtiopäivätunnusten pohjalta, jos kohta mukana oli myös eritellympiä, nimenomaisesti suojelupoliisia koskevia asiayhteyksiä (ks. liite 1, kohta H).

Seuraavaksi tulkitsen ja arvioin valiokuntapöytäkirjoissa ilmenneiden suojelupoliisi-mainintojen kontekstin valvonnallisuutta valiokunnittain. Yleisenä huomiona on todettava, että mainintojen asiayhteyksien perusteella tilanteiden valvonnallisuuden tarkka arviointi on ulkoapäin erittäin vaikeaa. Rohkenen kuitenkin väittää, että niiden perusteella voidaan tehdä varovaisia tulkintoja valvonnallisen vuorovaikutuksen määrästä ja luonteesta. Luvun lopuksi arvioin valiokuntien suojelupoliisiin tekemien vierailujen valvonnallisuutta.

Kuvio 8. Suojelupoliisi-mainintojen asiayhteydet hallintovaliokunnan pöytäkirjoissa, n=103.



Hallintovaliokunnan kokouksissa tapahtuvissa vuorovaikutustilanteissa ei vaikuta korostuneen valvonnallinen aspekti. Sen pöytäkirjoissa ilmenevien suojelupoliisi-mainintojen asiayhteyksistä voidaan päätellä, että hallintovaliokunnan ja suojelupoliisin välinen vuorovaikutus on painottunut selvällä tavalla hallituksen esitysten käsittelyyn.¹⁶ Tämän voidaan katsoa selittävän omalta osaltaan myös suojelupoliisin ja valiokuntien välisen kirjallisen vuorovaikutuksen painottumista hallintovaliokuntaan, sillä valiokunnassa käsitellään paljon suojelupoliisin toimialaan jollain tavoin liittyviä hallituksen esityksiä, joihin tullaan pyytäneeksi kirjallisia lausuntoja suojelupoliisilta. (Kuvio

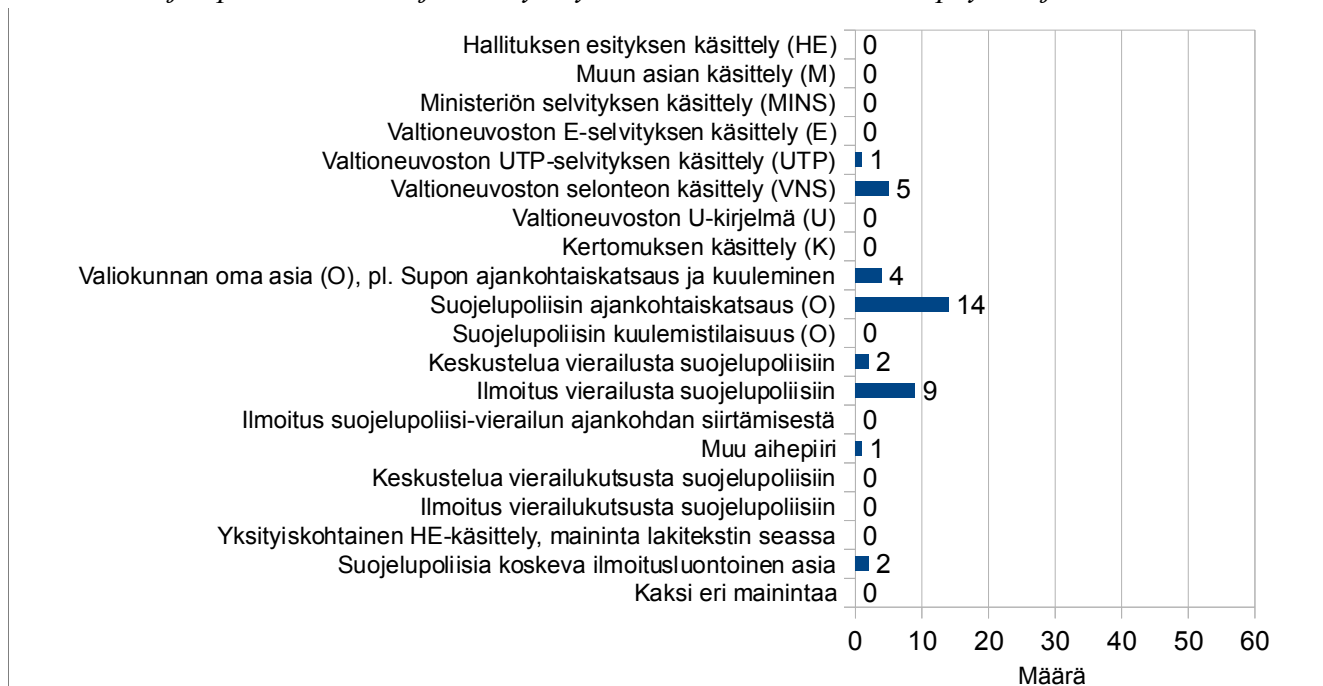
16 HE-käsittelyjen yhteydessä suoritettavien asiantuntijakuulemisten keskeisenä funktiona on tarjota sidosryhmille mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon (Keinänen 2011, 139; ks. myös oikeusministeriö 2010). Täten HE-käsittelyjä ei mielestäni voi hahmottaa erityisen valvonnallisina tapahtumina.

8.)

Vaikkakin hallintovaliokunnan ja suojelupoliisin välillä on ollut kolmesta suojelupoliisia seuraavasta valiokunnasta selvästi eniten vuorovaikutusta, vain pieni osa siitä vaikuttaa olleen luonteeltaan selkeän valvonnallista. Valiokuntapöytäkirjojen mukaan suojelupoliisin ajankohtaiskatsauksia ei ole järjestetty hallintovaliokunnassa tarkasteluajanjaksona yhtäkään ja kuulemistilaisuuksiakin ainoastaan yksi. Tämän kuulemistilaisuuden lisäksi selkeän valvonnallisena vuorovaikutuksena voitaneen nähdä tilanne, jossa hallintovaliokunta kuuli suojelupoliisin osastopäällikköä vuonna 2004 käsitellessään eduskunnan oikeusasiamiehen kertomusta.

Hallintovaliokunta kuuli myös oikeuskanslerinviraston kansliapäällikköä vuonna 2014 käsitellessään suojelupoliisin hallinnollista asemaa, tulosohjausta ja valvontaa. Näiden valiokuntakokouksissa tapahtuneiden valvonnallisten vuorovaikutustilanteiden ohella tulee muistaa myös hallintovaliokunnan suorittamat kahdeksan vierailua suojelupoliisiin (ks. taulukko 4.). Näistä muutamasta valvonnallista luonnetta osoittavasta maininnasta ja valiokunnan suojelupoliisiin tekemistä vierailuista huolimatta hallintovaliokunnan ja suojelupoliisin välistä vuorovaikutusta voi mielestäni kuvata luonteeltaan ennen kaikkea asiantuntijalausuntosävyttyneeksi eikä niinkään valvonnallisesti sävyttyneeksi.

Kuvio 9. Suojelupoliisi-mainintojen asiayhteydet ulkoasiainvaliokunnan pöytäkirjoissa, n=38.



Ulkoasiainvaliokunnan osalta tilannetta voidaan pitää täysin erilaisena, sillä sen ja suojelupoliisin välisessä vuorovaikutuksessa hallituksen esitykset eivät ole näytelleet minkäänlaista roolia. Sen sijaan vuorovaikutus on painottunut suojelupoliisin ajankohtaiskatsauksiin. Niitä on valiokunnassa käsitelty

tarkasteluajanjaksona kaikkiaan 14 kertaa. (Kuvio 9.)

Johtuen siitä, että ulkoasiainvaliokunnan ja suojelupoliisin välinen vuorovaikutus painottuu suojelupoliisin ajankohtaiskatsauksiin, on mielestäni tärkeää arvioida niiden valvonnallisuutta. Voitaneen olettaa, että ajankohtaiskatsauksissa vuorovaikutus on vapaamuotoisempaa kuin esimerkiksi hallituksen esitysten käsittelyissä, sillä kuuleminen ei tapahdu tietyn hallituksen esityksen ahtaissa raameissa, vaan laajemmassa kontekstissa. Valvonnallisuuden arviointia helpottaisi, mikäli ajankohtaiskatsausten sisällöstä olisi saatavilla tarkkaa tietoa. Näin asia ei kuitenkaan ole, sillä valiokuntapöytäkirjoissa ei lähes koskaan eritellä katsausten sisältöä.

Ainoan poikkeuksen muodostaa ulkoasiainvaliokunnan pöytäkirja UaVP 41/2006, jossa katsauksen aiheet on lueteltu toisin kuin muissa pöytäkirjoissa. Tuolloin aiheina olivat terrorismin torjunta, Venäjän tilanne ja tiedustelutilanne Suomessa, EU:n jäsenmaiden yhteistoiminta tiedustelusektorilla ja EU:n tilannekeskuksen toiminta sekä valmistautuminen Suomen EU-puheenjohtajuuskauteen. Mielestäni aiheet ovat sellaisia, joiden piirissä myös valvonnallisia asioita voitaisiin sivuta. Täten rohkenisin väittää ajankohtaiskatsausten olevan luonteeltaan vähintään jossain määrin valvonnallisia, ainakin mikäli niitä verrataan lainsäädäntötyön piirissä tapahtuviin asiantuntijakuulemisiin.

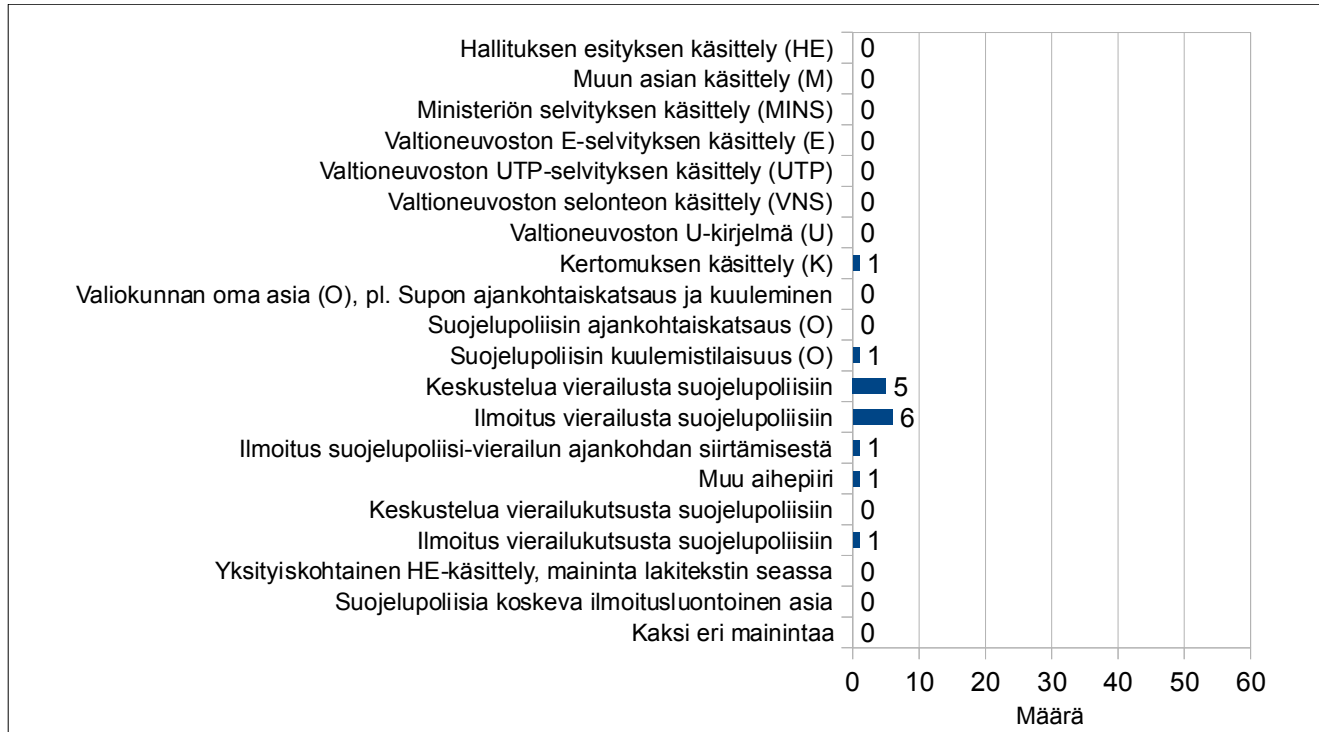
Ajankohtaiskatsaukset voidaan myös nähdä ulkoasiainvaliokunnalle suunnattuna tiedottamisena suojelupoliisin toimialaan liittyvistä asioista. Ulkoasiainvaliokunta vaikuttaa olleen muutenkin kiinnostunut suojelupoliisin kanssa käytävästä dialogista, sillä neljäntoista ajankohtaiskatsauksen lisäksi valiokunta on kuullut suojelupoliisin edustajia myös käsitellessään valiokunnan omina asioina terroriuhkaa, Venäjä-ajankohtaiskatsausta, ei-EU-maiden kansalaisten maanomistusta Suomessa ja ulkoasiainhallintoon kohdistunutta tietoturvaloukkausta. Näiden vuorovaikutustilanteiden ohella ulkoasiainvaliokunta on tehnyt pöytäkirjojensa mukaan suojelupoliisiin yhdeksän vierailua, joka on kolmesta valiokunnasta määrällisesti eniten (ks. taulukko 4.).

Ulkoasiainvaliokunnan ja suojelupoliisin välistä vuorovaikutusta voi tämän pohjalta mielestäni kuvata ennen kaikkea luonteeltaan keskustelevaksi ja tietoa jakavaksi. Vaikka ajankohtaiskatsausten tarkka valvonnallinen luonne jääkin epäselväksi, voidaan niiden tästä huolimatta nähdä tarjoavan selkeästi paremmat mahdollisuudet valvontaan kuin mitä hallituksen esityksiin liittyvien asiantuntijakuulemisten. Tämän vuoksi ulkoasiainvaliokunnan roolia suhteessa suojelupoliisiin voikin mielestäni kuvata selkeästi valvonnallisemmaksi kuin mitä hallintovaliokunnan roolia.

Kuten jo aiemmin valiokuntien ja suojelupoliisin välisen vuorovaikutuksen määrää tarkastellessa saattoi havaita, perustuslakivaliokunnan ja suojelupoliisin välinen vuorovaikutus on kahteen muuhun

valiokuntaan verrattuna hyvin niukkaa (Kuvio 10.). Valiokuntakokouksissa ei vaikuta painottuneen mikään konkreettinen asiayhteys, vaan kokouksissa on pikemminkin keskusteltu suojelupoliisista ja sinne tehtävistä vierailuista. Esimerkiksi vuoden 2011 marraskuussa valiokunnassa todettiin, että sen olisi "tarkoitus vierailla suojelupoliisissa kevätistuntokaudella 2012". Näin ei kuitenkaan tapahtunut, vaan vierailuajankohdasta käytiin keskustelua vielä kolmessa kokouksessa vuonna 2012 ja lopulta vierailu tehtiin marraskuussa 2012.

Kuvio 10. Suojelupoliisi-mainintojen asiayhteydet perustuslakivaliokunnan pöytäkirjoissa, n=16.



Niukasta vuorovaikutuksen määrästä huolimatta tarkasteluajanjaksolta on löydettävissä kaksi perustuslakivaliokunnan kokouksissa tapahtunutta tilannetta, joiden luonne voidaan nähdä selkeän valvonnallisena. Helmikuussa 2005 perustuslakivaliokunta päätti kutsua kuultavakseen eduskunnan oikeusasiamiehen antamaan selvityksen suojelupoliisin toiminnasta. Tämän lisäksi valiokunnassa järjestettiin saman vuoden toukokuussa suojelupoliisin kuulemistilaisuus. Tuon kuulemistilaisuuden lisäksi perustuslakivaliokunnan kokouksissa ei vaikuta tapahtuneen muita vuorovaikutustilanteita sen jäsenten ja suojelupoliisin edustajien välillä. Vierailuja suojelupoliisiin perustuslakivaliokunta suoritti pöytäkirjojensa mukaan tarkasteluajanjaksosena yhteensä viisi kertaa.

Siinä missä suojelupoliisin ja hallintovaliokunnan välistä vuorovaikutusta voi kuvailla luonteeltaan asiantuntijalausunnolliseksi ja ulkoasiainvaliokunnan ja suojelupoliisin välistä vuorovaikutusta taas keskustelevalaksi ja tietoa jakavaksi, niin perustuslakivaliokunnan kohdalla voidaan puhua peräti

voimakkaasta paitsioon jäämisestä. Valiokuntapöytäkirjoihin kohdistetun tarkastelun perusteella vaikuttaa siltä, että perustuslakivaliokunnan ja suojelupoliisin välinen vuorovaikutus on ollut kaiken kaikkiaan vähäistä ja kahteen muuhun suojelupoliisia seuraavaan valiokuntaan huomattavasti vähäisempää.

Luvun lopuksi siirryn arvioimaan valiokuntien suojelupoliisiin suorittamien vierailujen valvonnallisuutta. Katson tämän olevan Pietilän (1969, 2) määrittelyn mukaista kvalitatiivista erittelyä, joka tukee määrällisyyteen pohjautuvaa analyysiani. Valiokuntapöytäkirjoista oli löydettävissä muutamia epäsuoria vihjeitä valiokuntien suorittamien vierailujen luonteesta, joiden pohjalta vierailujen valvonnallisuudesta voi esittää varovaisia arvioita.

Ulkoasiainvaliokunnan suorittama puolitoista tuntia kestäneen vierailun suojelupoliisiin aamupäivällä 26.5.2004, myöhemmin samana päivänä pidetyssä valiokuntakokouksessa kansanedustaja Anneli Jäätteenmäki (kesk.) oli pyytänyt merkittäväksi pöytäkirjaan (UaVP 36/2004), että tämä "ei ollut tyytyväinen valiokunnan tapaamiseen suojelupoliisissa, koska valiokunnan jäsenet eivät saaneet vastauksia tekemiinsä kysymyksiin". Esitetyn tyytymättömyyden johdosta valiokunta päätti kutsua suojelupoliisin päällikön kuultavaksi valiokuntaan. Valiokuntapöytäkirjoista ilmenee, että kolmisen viikkoa myöhemmin 17.6.2004 valiokuntaan saapuivat kuultaviksi suojelupoliisin apulaispäällikkö ja osastopäällikkö. Niin ikään vuoden 2006 joulukuussa ulkoasiainvaliokunnan suojelupoliisiin suorittaman vierailun jälkeen valiokuntakokoukseen oli toimitettu suojelupoliisin osastopäällikön kirjallinen esitys aiheesta "laillisuusvalvonta suojelupoliisissa".

Vaikka kyseessä on vain kaksi yksittäistapausta, niin koen, että niiden pohjalta voidaan esittää varovainen arvio suojelupoliisiin kohdistuvien vierailujen luonteesta. Ensimmäisessä tapauksessa valiokunta oli tyytymätön vierailun antiin ja kutsui suojelupoliisin edustajan kuultavaksi valiokunnan kokoukseen. Toisessa tapauksessa suojelupoliisi on toimittanut vierailun jälkeen valiokunnalle kirjallista tietoa siihen kohdistettavasta laillisuusvalvonnasta. Tämän pohjalta esitän varovaisena arviona sen, että valiokuntien suojelupoliisiin kohdistamat vierailut voidaan hahmottaa luonteeltaan valvonnallisina.

5.2. Suojelupoliisia koskevat kirjalliset kysymykset

5.2.1. Kirjallisten kysymysten esittäjät ja aihealueet

Vuosina 2001–2014 eduskunnassa esitettiin yhteensä 24 kirjallista kysymystä, jotka liittyivät selkeällä ja suoralla tavalla suojelupoliisiin tai sen toimintaan. Tällaisten kirjallisten kysymysten tiedot esitetään alla taulukossa 5. Tarkasteluajanjakson aikana eniten kysymyksiä esitettiin vuoden 2002 valtiopäivillä (seitsemän kappaletta), mutta ei ollenkaan vuosien 2008, 2009 ja 2011 valtiopäivillä.

Taulukko 5. Tarkasteluajanjaksona esitetyt suojelupoliisia koskeneet kirjalliset kysymykset.

Järjestysnro	Tunnus	Kysymyksen allekirjoittaja(t)	Kysymyksen otsikko
1	KK 390/2001	Esa Lahtela (sd.), Marjaana Koskinen (sd.), Reijo Laitinen (sd.), Jukka Gustafsson (sd.), Risto Kuisma (rem.), Matti Kangas (vas.), Pia Viitanen (sd.), Esko-Juhani Tennilä (vas.), Mikko Kuoppa (vas.)	Suojelupoliisin antamien tietojen paikkansapitävyyden tarkistamismahdollisuus
2	KK 123/2002	Sulo Aittoniemi (alk.)	Suojelupoliisin siirtäminen keskusrikospoliisin osastoksi
3	KK 815/2002	Sulo Aittoniemi (alk.)	Keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin siirtäminen eduskunnan alaisiksi virastoiksi
4	KK 846/2002	Mikko Elo (sd.), Gunnar Jansson (r.), Tapio Karjalainen (sd.)	Suojelupoliisin toiminnan valvonnan tehostaminen
5	KK 876/2002	Petri Neittaanmäki (kesk.)	DDR-vakoilusta epäiltyjen henkilöiden listojen julkistaminen
6	KK 943/2002	Kari Uotila (vas.), Riitta Prusti (sd.), Gunnar Jansson (r.), Ulla Anttila (vihr.)	Ulkomaalais- ja hallintomenettelylain soveltaminen haettaessa oleskelulupaa ulkomailta käsin
7	KK 968/2002	Petri Neittaanmäki (kesk.)	Suojelupoliisin toiminta Stasi-tutkinnassa
8	KK 1156/2002	Petri Neittaanmäki (kesk.)	Professori Alpo Rusin kohdistuneen vakoiluepäilyn vuotaminen julkisuuteen
9	KK 118/2003	Petri Neittaanmäki (kesk.)	Stasi-listojen sisältö
10	KK 235/2003	Heidi Hautala (vihr.)	Rosenholz-aineiston tutkimukset
11	KK 635/2003	Esa Lahtela (sd.), Jukka Roos (sd.), Markus Mustajärvi (vas.), Marjaana Koskinen (sd.), Erkki Virtanen (vas.)	Oikeus saada tarkistaa omat tiedot Supon rekisteristä
12	KK 808/2004	Kimmo Sasi (kok.)	Ns. tshetsheenisivujen sulkeminen
13	KK 1033/2004	Heidi Hautala (vihr.), Kirsi Ojansuu (vihr.), Anni Sinnemäki (vihr.), Tuija Brax (vihr.), Irina Krohn (vihr.), Janina Andersson (vihr.), Jyrki Kasvi (vihr.), Rosa Meriläinen (vihr.), Oras Tynkkynen (vihr.), Erkki Pulliainen (vihr.)	Yksilön oikeuksien turvaaminen maasta poistettaessa
14	KK 546/2005	Petri Neittaanmäki (kesk.)	Suojelupoliisin johdon luottamuspuola
15	KK 657/2005	Heidi Hautala (vihr.), Ilkka Taipale (sd.)	Pääesikunnan tarkkailu- ja tiedustelutoiminnan lainmukaisuuden valvonta
16	KK 605/2006	Irina Krohn (vihr.)	Supon toiminta läpinäkyväksi
17	KK 254/2007	Kimmo Kiljunen (sd.)	Parlamentaarinen valvontaelin suojelupoliisille
18	KK 408/2010	Tuulikki Ukkola (kok.)	Ns. Tiitisen listan julkaiseminen
19	KK 966/2010	Kimmo Kiljunen (sd.)	Suojelupoliisin viharikosten seurannan tehostaminen
20	KK 69/2012	Olli Immonen (ps.)	Tiitisen listan avaaminen
21	KK 756/2013	Vesa-Matti Saarakkala (ps.)	Islamilaisen radikalismien torjunta Suomessa
22	KK 1136/2013	Vesa-Matti Saarakkala (ps.)	Ääriyhteisöjen kiihotuksen ja terrorismin torjunnan tehostaminen Suomessa
23	KK 1151/2013	Jyrki Yrttiaho (vr.)	Suomalaisten tai Suomessa asuvien ulkomaalaisten teletunniste- tai teleseurantatietojen luovuttaminen
24	KK 716/2014	Mika Raatikainen (ps.)	Yhteiskunnan myöntämät taloudelliset tuet terroristiryhmissä toimiville henkilöille

Sen määrittelemisen, mitkä kysymykset lopulta koskivat suojelupoliisia tarpeeksi valikoituakseen aineistooni oli osin tulkintakysymys. Lopullisessa aineiston rajauksessani on mukana seitsemän kirjallista kysymystä (numerot 1, 5, 9, 10, 13, 18 ja 20), joissa suojelupoliisi esiintyy pelkästään taustoituksessa eikä itse kysymyksessä. Näiltä osin läpätulkinnanvaraisuusteetin mukaisesti myös toisenlaiset tulkinnat ja sitä kautta rajaukset olisivat saattaneet tulla kyseeseen (ks. Palonen 1987, 24). Koin kuitenkin, että suojelupoliisi tai sen toiminta tulivat niin selkeällä ja keskeisellä tavalla esiin kyseisten kirjallisten kysymysten taustoituksissa, että kokonaisuutena tarkastellen katsoin kysymysten koskeneen suojelupoliisia.

Vuoden 2002 valtiopäivillä suojelupoliisiin liittyneiden kysymysten määrä oli melko selvästi muita valtiopäiviä suurempi. Määrää voi selittää vuoden 2002 lopussa julkisuuteen tullut epäiltyjen törkeiden vakoilurikosten esitutkinta, sillä kysymysten lähemmässä tarkastelussa seitsemästä kysymyksestä kaikkiaan viiden osalta oli joko suoraan kysymyksen otsikosta tai kysymyksen taustoituksesta pääteltävissä, että kysymyksen esittäjä tai esittäjät perustivat kysymyksensä edellä mainittuun tapaukseen tai sen aiheuttamaan yhteiskunnalliseen keskusteluun. Muita piikkejä kysymysten määrissä ei ole tarkasteluajanjaksolla havaittavissa, sillä muiden vuosien valtiopäivillä suojelupoliisia koskeneiden kysymysten määrä vaihteli nollan ja kolmen välillä.

Suojelupoliisia tai sen toimintaa käsittelevissä 24:ssä kirjallisessa kysymyksessä on yhteensä 51 allekirjoitusta. Mikäli tarkastellaan allekirjoittajien puoluekannan jakautumista, eniten suojelupoliisia tai sen toimintaa käsitteleviä kirjallisia kysymyksiä ovat allekirjoittaneet sosialidemokraattien ja vihreiden edustajat. Molempien puolueiden kansanedustajien allekirjoituksia on aineistoon lukeutuvissa kirjallisissa kysymyksissä yhtä paljon, neljätoista kappaletta. Kolmanneksi eniten esiintyy vasemmistoliiton edustajien allekirjoituksia, joita on yhteensä kuusi kappaletta. Keskustalaisten kansanedustajien allekirjoituksia löytyy neljänneksi eniten, viisi kappaletta – näissä kaikissa on kyse saman kansanedustajan allekirjoituksista. Tarkasteluajanjakson aikana valtapuolueista vähiten allekirjoituksia oli kokoomuksen kansanedustajilta, joita oli löydettävissä kaksi kappaletta.

Poliittinen vasemmisto ja vihreät vaikuttavatkin olleen aktiivisimpia suojelupoliisiin liittyvien kirjallisten kysymysten esittämisessä. Luokittelen tässä yhteydessä poliittiseen vasemmistoon kuuluviksi sosialidemokraatit, vasemmistoliiton ja vasenryhmän. Poliittiseen vasemmistoon kuuluvien kansanedustajien allekirjoitukset muodostivat kaikkiaan 41 prosenttia ja vihreiden kansanedustajien allekirjoitukset 27 prosenttia kaikista allekirjoituksista. Mikäli poliittisen vasemmiston ja vihreiden allekirjoituksia tarkastellaan kokonaisuutena, muodostivat ne yhteensä 69 prosenttia kaikista

allekirjoituksista. Sen sijaan oikeistopuolueita suojelupoliisiin liittyvät kirjalliset kysymykset eivät vaikuta erityisemmin kiinnostaneen: kokoomuksen ja ruotsalaisen kansanpuolueen kansanedustajien allekirjoitusten osuus oli vain kahdeksan prosenttia kaikista allekirjoituksista.

Jossain määrin enemmän kiinnostusta on ollut poliittisessa keskustassa. Mikäli keskustaan luetaan kuuluviksi keskustan ja alkiolaisen keskustaryhmän kansanedustajat, niin tähän ryhmään lukeutuvien kansanedustajien allekirjoitukset muodostavat neljäntoista prosentin osuuden kaikista allekirjoituksista. Suomen Keskustan osalta kaikista allekirjoituksista vastaa yksi ja sama kansanedustaja. Tarkasteluajanjakson loppupuolelle eli 2010-luvulle tultaessa voidaan havaita uusien toimijoiden esiinmarssi suojelupoliisiin ja eritoten sen toimintaan liittyvien kirjallisten kysymysten esittäjinä. Näitä olivat perussuomalaisten kansanedustajat, jotka esittivät neljä suojelupoliisiin liittyntä kirjallista kysymystä vuosien 2012–2014 valtiopäivillä.

Mikäli allekirjoittajien osalta tarkastelu kohdistetaan vain ensimmäiseen tai ainoaan allekirjoittajaan eikä kaikkiin allekirjoituksiin, allekirjoitukset jakautuvat puoluekannan (eduskuntaryhmän) mukaan seuraavasti:

1. Sosialidemokraatit: viisi allekirjoitusta
2. Keskusta: viisi allekirjoitusta
3. Vihreät: neljä allekirjoitusta
4. Perussuomalaiset: neljä allekirjoitusta
5. Kokoomus: kaksi allekirjoitusta
6. Alkiolainen keskustaryhmä: kaksi allekirjoitusta
7. Vasemmistoliitto: yksi allekirjoitus
8. Vasenryhmä: yksi allekirjoitus

Siinä missä kaikkia allekirjoituksia tarkasteltaessa keskusta ei erityisemmin erottunut, ensimmäisiä ja/tai ainoita allekirjoittajia tarkasteltaessa keskusta on jaetulla ykkössijalla sosialidemokraattien kanssa. Tästä tarkastelutavasta toinen esiin nouseva huomio on, että poliittisen vasemmiston osalta vaikuttaa siltä, että kysymykset ovat painottuneet sosialidemokraatteihin – niin vasemmistoliiton kuin vasenryhmänkin edustajat ovat olleet ensimmäisinä allekirjoittajina molemmat vain kerran.

Kun otetaan huomioon vain ensimmäinen tai ainoa allekirjoittaja, niin tarkasteluajanjaksolla suojelupoliisia koskeneet kirjalliset kysymykset jakautuivat hallitus- ja oppositiopuolueiden

kansanedustajien kesken siten, että suurin osa kysymysten ensimmäisistä allekirjoittajista lukeutui oppositiopuolueisiin. Hallituspuolueisiin kuuluneet edustajat olivat ensimmäisinä tai ainoana allekirjoittajina seitsemässä kirjallisessa kysymyksessä (29%), siinä missä oppositiopuolueisiin lukeutuneet kansanedustajat olivat ainoana tai ensimmäisinä allekirjoittajina seitsemässätoista kirjallisessa kysymyksessä (71%). Hallitus-oppositio-asetelman tarkastelussa hyödynsin valtioneuvoston "Hallitukset aikajärjestyksessä" -listauksen tietoja (valtioneuvosto 2016).

Puoluekannan ja hallitus–oppositio-jakautuman lisäksi tarkastelin myös kysymyksiä allekirjoittaneiden kansanedustajien mahdollista poliisitaustaa. Kansanedustajien koulutus- ja ammattitietojen osalta tukeuduin eduskunnan internet-sivuilla olevaan entisten ja nykyisten kansanedustajien matrikkeliin (eduskunta 2016). Suojelupoliisia koskeneissa kirjallisissa kysymyksissä kaikkiaan viidessä oli allekirjoittajina poliisitaustan omaavia kansanedustajia: ensimmäisenä tai ainoana allekirjoittajana kolmessa ja muuna allekirjoittajana kahdessa.¹⁷

Entäpä sitten suojelupoliisia koskeneiden kirjallisten kysymysten aihealueet – mistä suojelupoliisiin liittyvistä aiheista kansanedustajat tulivat kysyneeksi? Kirjallisiin kysymyksiin kohdistamani aineistolähtöinen sisällönanalyysi mahdollisti esitettyjen kysymysten jakamisen niissä esiintyneiden aihealueiden mukaisiin luokkiin, joita syntyi yhteensä kuusi. Aineistolähtöisesti muodostetut luokat olivat suurimmasta pienimpään:

1. Itä-Saksa- ja Stasi-tematiikka
2. Suojelupoliisin toiminnan suhde perus- ja ihmisoikeuksiin
3. Suojelupoliisin toiminnan suuntaaminen tai kehittäminen
4. Suojelupoliisin valvonnan tematiikka
5. Suojelupoliisin hallinnollisen sijoittumisen tematiikka
6. Suojelupoliisin tietojärjestelmiin kohdistuva tietojentarkastusoikeus

Itä-Saksa- ja Stasi-tematiikkaan liittyneitä kysymyksiä esitettiin tarkasteluajanjaksona eniten, yhteensä kahdeksan kappaletta.¹⁸ Aihealueen kysymyksissä käsiteltiin eri tavoin entisen Saksan Demokraattisen Tasavallan MfS-turvallisuuspalvelun (Stasi) toimintaa Suomessa, suomalaisten viranomaisten toimintaa

17 Poliisitaustaa omaavien kansanedustajien allekirjoittamia kirjallisia kysymyksiä olivat 123/2002, 815/2002 ja 716/2014 (ensimmäinen tai ainoa allekirjoittaja) sekä 846/2002 ja 943/2002 (muu allekirjoittaja).

18 Tähän luokkaan kuuluivat kirjalliset kysymykset 876/2002, 968/2002, 1156/2002, 118/2003, 235/2003, 546/2005, 408/2010 ja 69/2012.

ja tutkintoja asiaan liittyen, sekä vaadittiin julkistettavaksi tiettyjä asiaan liittyneitä nimiluetteloita¹⁹. Näiden kysymysten taustalla voidaan katsoa olevan vuoden 2002 loppupuolella julkisuuteen tullut epäiltyjen törkeiden vakoilurikosten esitutkinta.

Vaikka tällaiset kysymykset painottuvatkin 2000-luvulle, niin kysyttiin myös 2010-luvun alussa (vuosina 2010 ja 2012) kaksi aihealueeseen lukeutuvaa kysymystä. Itä-Saksa- ja Stasi-tematiikkaan liittyviä kysymyksiä kysyivät eniten keskustan kansanedustajat (viisi kysymystä) ja muista kolmesta kysymyksestä vastasivat vihreiden, kokoomuksen ja perussuomalaisten kansanedustajat. Keskustan edustajien suurta osuutta selittää se, että epäilyistä törkeästä vakoilurikoksesta suoritettun – ja kritiikkiä saaneen – esitutkinnan kohteena ollut henkilö oli puoluekannaltaan keskustalainen.

Toiseksi eniten tarkasteluajanjaksolla esitettiin kysymyksiä, jotka liittyivät suojelupoliisin toiminnan ja perus- ja ihmisoikeuksien väliseen suhteeseen.²⁰ Toisin kuin ensimmäisen aihealueluokan osalta, tämän luokan kysymykset eivät liittyneet samaan katalyyttiseen tapahtumaan, vaan jokaisen kysymyksen taustalla olivat jotkin erilliset toisiinsa liittymättömät tapahtumat, joiden vuoksi tai vaikutuksesta kysymys esitettiin. Tällaisia kysymyksiä esittivät ennen kaikkea poliittiseen vasemmistoon ja vihreisiin lukeutuneet kansanedustajat, jos kohta yhden kysymyksen esitti myös kokoomuslainen kansanedustaja.

Suojelupoliisin toiminnan suuntamiseen tai kehittämiseen liittyviä kysymyksiä ilmeni neljä kappaletta.²¹ Tähän luokkaan lukeutuneissa kysymyksissä kansanedustajat tiedustelivat asianomaiselta ministeriltä erilaisissa yhteyksissä, tulisiko suojelupoliisia ohjeistaa tarkentumaan tietynlaisiin turvallisuusuhkiin ja onko suojelupoliisilla niiltä osin riittäviä toimintaedellytyksiä. Tämän luokan osalta huomioitavaa oli se, että kolme neljästä kysymyksestä oli perussuomalaisten kansanedustajien tekemiä ja luokan kysymykset painottuivat yksinomaan 2010-luvulle.

Vaikka tietyllä tapaa kaikkien suojelupoliisia koskevien kirjallisten kysymysten voidaan katsoa liittyvän jotenkin suojelupoliisin valvontaan, kirjallisissa kysymyksissä esiintyi myös kolme sellaista kysymystä, joiden konkreettinen fokus ja kysymys kohdistuivat nimenomaisesti suojelupoliisin valvonnan tematiikkaan.²² Näistä kysymyksistä kahdessa – vuosina 2002 ja 2007 esitetyissä – tiedusteltiin asianomaiselta ministeriltä eduskunnan alaisuudessa toimivan suojelupoliisin

19 Suomen merkityksestä Stasin suorittaman ulkomaantiedustelun kohteena ja aiheeseen liittyvästä yhteiskunnallisesta keskustelusta, ks. Elo & Müller-Enbergs 2010.

20 Tähän luokkaan kuuluivat kirjalliset kysymykset 943/2002, 808/2004, 1033/2004, 605/2006 ja 1151/2013.

21 Tähän luokkaan kuuluivat kirjalliset kysymykset 966/2010, 756/2013, 1136/2013 ja 716/2014.

22 Tähän luokkaan kuuluivat kirjalliset kysymykset 846/2002, 657/2005 ja 254/2007.

erityisvalvontaelimen luomisesta. Molemmista kysymyksistä vastasivat sosialidemokraattien kansanedustajat, mutta vuoden 2002 kysymyksen osalta mukana oli myös RKP:n edustaja. Samaisen kysymyksen osalta voidaan todeta sen olleen erityisen laajasti valmisteltu ja taustoitettu.

Jonkin verran huomiota kirjallisissa kysymyksissä on annettu myös suojelupoliisin hallinnolliseen sijoittumiseen. Tällaisia kysymyksiä esitettiin tarkasteluajanjaksolla kaksi kappaletta (123/2002 ja 815/2002). Näistä ensimmäisessä asianomaiselta ministeriltä tiedusteltiin suojelupoliisin siirtämistä keskusrikospoliisin alaisuuteen ja toisessa suojelupoliisin ja keskusrikospoliisin siirtämistä eduskunnan alaisiksi virastoiksi. Molempien kysymysten esittäjänä oli sama, omassa alkiolaisessa eduskuntaryhmässään toiminut kansanedustaja. Niin ikään tarkasteluajanjaksolla esitettiin kaksi kirjallista kysymystä (390/2001 ja 635/2003), jotka liittyivät tietojen tarkastamisoikeuteen suojelupoliisin tietorekistereistä. Näissä molemmissa kysymyksissä kysyjät pitivät ongelmallisena sitä, että kansalaisilla ei ole suoraa tarkastusoikeutta suojelupoliisin tietojärjestelmiin.

5.2.2. Kirjallisissa kysymyksissä ilmenevät elementit

Seuraavaksi tarkastelen suojelupoliisia koskeneissa kirjallisissa kysymyksissä esiintyneitä elementtejä ja niiden mahdollisia samankaltaisuuksia. Elementeillä tarkoitan kysymyksissä mahdollisesti ilmenneitä vaikuttimia ja asenteita. Vaikuttimet tarkoittavat tässä yhteydessä kysymysten ilmissisällössä esiin tulevia asioita, joiden voidaan katsoa vaikuttaneen kysymysten kirjoittamiseen. Eräällä tapaa vaikuttimissa kyse on siis siitä, mikä asia toimi kysymyksen esittämisen katalyyttina. Asenteet sen sijaan tarkoittavat kysymysten ilmissisällössä esiin tulleita suojelupoliisiin kohdistuneita asenteita.

Aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin kirjallisista kysymyksistä oli löydettävissä kaikkiaan viisi erilaista vaikutinkategoriaa. Eniten kysymysten esittämiseen olivat niiden ilmissisällön perusteella vaikuttaneet suojelupoliisin toimialaan kuuluneet konkreettiset tapaukset, joista oli kerrottu mediassa. Tähän vaikutinkategoriaan lukeutuneille kysymyksille oli hyvin tyypillistä mediatietoihin viittaaminen kysymyksen taustoituksessa esimerkiksi seuraavin tavoin:

"Syyskuun 10. päivänä 2002 Ylen iltauutiset toi näyttävästi julkisuuteen [...] Suomen Kuvalehti on numerossaan 24.1.2003 kertonut, että [...]" (KK 1156/2002)

"Suojelupoliisin vt. johtaja Hannu Moilanen kuvasi poliisin käyntejä seuraavasti (IS 19.10.) [...] Suojelupoliisin vt. johtaja Hannu Moilanen totesi (HS 14.10.) [...]" (KK 808/2004)

"Ilta-Sanomissa 6.6.2006 ilmestyneessä artikkelissa 'Minua värvättiin vakoojaksi' somali Idiris Farah kertoo [...]" (KK 605/2006)

Toiseksi yleisintä kirjallisissa kysymyksissä oli jonkin tahon kannanoton tai viranomaistietojen pohjalta motivoitunut kysymys. Näille kysymyksille oli ominaista, että kysymyksen allekirjoittajat viittasivat

taustoituksessaan muihin kuin mediatietoihin. Tällöin kyseeseen tulivat esimerkiksi käytännön kautta saadut tiedot tai ennen kaikkea viranomaisten esittämät kannanotot:

"Vähemmistövaltuutettu on kiinnittänyt huomiota tapaukseen, jossa [...]" (KK 1033/2004)

"Eduskunnan oikeusasiamies antoi 3.2.2005 ratkaisun [...]" (KK 546/2005)

"Tänään 12.5.2010 korkein hallinto-oikeus on päätenyt kannattamaan Supon näkemystä siitä, että [...]" (KK 408/2010)

"Suojelupoliisin vuoden 2012 vuosikertomuksen mukaan [...] Suojelupoliisin tuoreiden arvioiden mukaan [...] Suojelupoliisin uusimmasta vuosikertomuksesta käy myös ilmi [...]" (KK 756/2013)

Kolmanneksi suurimman kategorian muodostivat sellaiset kirjalliset kysymykset, joiden ilmissä ei tuotu esiin mitään erityistä vaikutinta. Tämän ei kuitenkaan voi katsoa tarkoittavan, että kysymyksillä ei olisi ollut mitään vaikutinta. Onhan täysin mahdollista ja jopa enemmän kuin todennäköistä, että tällaisetkin kysymykset esitettiin vaikkapa julkisen keskustelun johdosta, mutta asiaa ei vain tuotu esiin kysymyksen taustoituksessa.

Neljäs kysymysten taustalla vaikuttanut vaikutintyyppi oli yleisen tason julkinen keskustelu, mikä oli liittynyt suojelupoliisin toimintaan tai sen toimialaan. Tämän ja ensimmäisen kategorian erona on se, että siinä missä ensimmäiseen kategoriaan lukeutuneet kysymykset liittyivät tiiviisti johonkin tiettyyn yksittäiseen tapaukseen, tämän kategorian vaikuttimena oli ilmissä perusteella laajempi yhteiskunnallinen keskustelu. Tällaisille kysymyksille oli tyypillistä viittaaminen juuri laajaan yhteiskunnalliseen keskusteluun kysymyksen taustoituksessa:

"Viime viikkoina on maassamme käynnistynyt vilkas keskustelu suojelupoliisin asemasta [...]" (KK 846/2002)

"Suojelupoliisin viime vuosien toimintaa koskeneiden epäselvyyksien ympärillä käydyssä keskustelussa on noussut esille [...]" (KK 657/2005)

Näiden edellä eriteltyjen vaikuttimien lisäksi muutamassa kysymyksessä ilmeni halu jatkaa aiemmin esitetyn kirjallisen kysymyksen aikaansaamaa keskustelua. Tällainen vaikutin näytti syntyneen ennen kaikkea siitä, että johonkin aiempaan kysymykseen annettua ministerin vastausta pidettiin riittämättömänä tai siinä esitettyjä näkemyksiä virheellisinä:

"Sisäasiainministeri Ville Itälä vastasi viikko sitten 17.10.2002 jättämäni kirjalliseen kysymykseen [...] Itälän vastaus jätti useita kysymyksiä avoimeksi, sillä [...]" (KK 968/2002)

"Vastauksessaan edustaja Neittaanmäen kirjalliseen kysymykseen valtioneuvosto epäsi Rosenholz-aineiston kaiken julkistamisen vetoamalla mm. [...] Tämä salausperuste lienee Yhdysvaltain päätöksen jälkeen poistunut [...] Lisäksi voidaan kyseenalaistaa vastauksessa mainittu [...]" (KK 235/2003)

Kysymysten vaikuttimiin kohdistetun tarkastelun perusteella vaikuttaa siltä, että useimmat suojelupoliisiin liittyvät kirjalliset kysymykset olivat luonteeltaan pikemminkin reaktiivisia kuin proaktiivisia. Eräällä tapaa kansanedustajat vaikuttivat esittävän suojelupoliisia koskevia kirjallisia kysymyksiä melko usein vasta silloin, kun jotakin merkittävää oli tapahtunut. Aina asia ei ollut näin: esimerkiksi kirjallisen kysymyksen 254/2007 ilmisällöstä ei ilmene mitään katalyyttista tapahtumaa, vaan kysymys vaikuttaa syntyneen puhtaasti kansanedustajan asiaan liittyvästä näkemyksestä ja kokemastaan valvonnan kehittämistarpeesta.

Vaikuttimien lisäksi tarkastelin aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin myös kirjallisissa kysymyksissä esiintyneitä, nimenomaisesti suojelupoliisiin ja sen toimintaan kohdistuneita asenteita. Kysymyksissä ilmenneistä asenteista oli mahdollista muodostaa neljä eri luokkaa, jotka olivat positiivinen asennoituminen, neutraali tai ilmenemätön asennoituminen, kriittinen tai kyseenalaistava asennoituminen ja negatiivinen asennoituminen. Kuten vaikuttimienkin kohdalla, pidättäydyin myös asenteiden tulkinnassa mahdollisimman paljon kysymysten ilmisällössä, enkä lähtenyt tekemään kovinkaan pitkälle meneviä tulkintoja.

Ei liene yllätys, että useimmiten suojelupoliisia koskeneissa kirjallisissa kysymyksissä ilmeni kriittinen tai kyseenalaistava asennoituminen. Useissa tapauksissa kysymyksessä ilmennyt asennoituminen liittyi pikemminkin suojelupoliisin toimintaan kuin virastoon itseensä. Lisäksi kriittisyyden ja kyseenalaistamisen tasot vaihtelivat melko suuresti hyvin asiapitoisesta kriittisestä otteesta aina erityisen vahvasti kyseenalaistavaan sävyyn:

"Onko suojelupoliisi tehtäviensä tasalla, kun viharikosten määrä on huolestuttavassa kasvussa?" (KK 966/2010)

"Supon kaksoisrooli lausunnonantajana Ulkomaalaisvirastolle ja toisaalta sisäisen turvallisuuden valvojana ei ole aina hyvän hallintotavan mukaista." (KK 605/2006)

"On kuitenkin syytä epäillä, että [...] vuotaminen julkisuuteen on ollut harkittua ja tapahtunut todennäköisesti myös suojelupoliisin edustajien toimesta." (KK 1156/2002)

Toiseksi eniten kirjallisissa kysymyksissä ilmeni neutraalia tai ilmenemätöntä asennoitumista suojelupoliisia kohtaan. Tällaisissa kysymyksissä niin taustoituksessa kuin itse kysymyksessäkään ei tuotu aktiivisesti ilmi mitään erityistä suhtautumista suojelupoliisiin tai sen toimintaan. Selvästi suurimmassa osassa kysymyksiä ilmeni joko tällainen neutraali asennoituminen tai ensimmäisen luokan mukainen kriittinen tai kyseenalaistava suhtautuminen.

Selkeän negatiivisia tai selkeän positiivisia kysymyksiä oli molempia vain muutamia. Negatiivisen suhtautumisen sisältävissä kysymyksissä suojelupoliisia tai sen toimintaa kuvailtiin joko demokratialle

vieraaksi tai esitettiin negatiivissävytteisiä, virheellisiä vihjailuja sen toimintakentän luonteesta:

"Oikeusvaltioksi itseään kutsuvassa ja demokraattisessa Suomessa ei enää tarvita mitään 'Stasilaista' tieto- ja urkkijajärjestelmää, jota nykyinen Supon yksilön oikeuksia loukkaava henkilön omien tietojen saamisen estämiseksi luotu panttausjärjestelmä osin muistuttaa." (KK 390/2001)

"Suojelupoliisin pääasiallinen tehtävä on nykyisin lausuntojen antaminen johtotehtäviin hakeutuvien luotettavuudesta teollisuudessa." (KK 123/2002)

Positiivissävytteistä suhtautumista sisältäneissä muutamassa kysymyksessä suojelupoliisin toimintaa sen sijaan keuhuttiin tai vaihtoehtoisesti kritisoitiin valtiovaltaa liian riittämättömien resurssien tarjoamisesta sille:

"[...] suojelupoliisille ei ole taattu riittäviä resursseja [...]" (KK 756/2013)

"Suojelupoliisin Afrikka-operaatiota voidaan pitää onnistuneena esimerkkinä tehokkaasta sisäisen turvallisuuden edistämisestä." (KK 756/2013)

Mitä tämän kirjallisiin kysymyksiin kohdistetun tarkastelun pohjalta voidaan todeta? Suojelupoliisia koskeneita kysymyksiä esittivät tarkasteluajanjakson aikana eritoten poliittiseen vasemmistoon, keskustaan ja vihreisiin lukeutuneet kansanedustajat. Kysymyksiä esittivät erityisesti oppositiopuolueiden edustajat, mutta myös hallituspuolueiden kansanedustajat. Kysymyksistä oli niin ikään löydettävissä toistuvia aihealueita, vaikuttimia ja asennoitumista. Aihealueiden teemat vaihtelivat ajankohtaisista asioista ikiaikaisiin haasteisiin ja vaikuttimia oli havaittavissa melko laaja repertuaari. Kysymyksissä ilmenneet asenteet olivat pääosin kriittisiä tai neutraaleja.

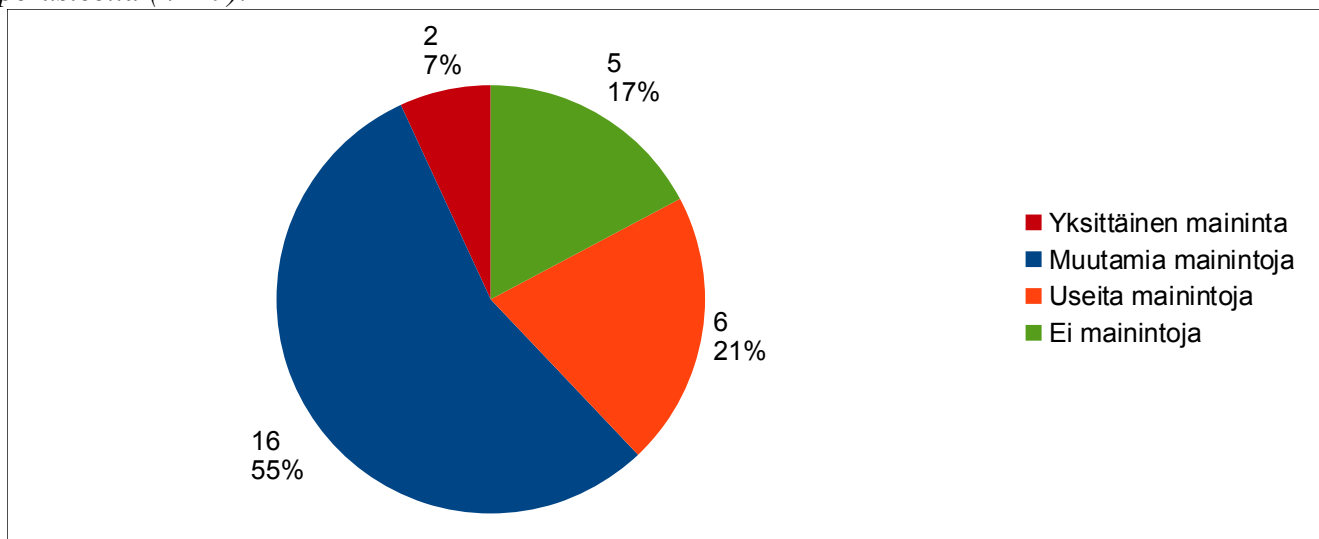
5.3. Ylimpien laillisuusvalvojen suorittama valvonta

5.3.1. Valvonnan tavat ja määrät

Seuraavaksi tarkastelen mitä oikeuskanslerin (OKa) ja eduskunnan oikeusasiamiehen (EOA) vuosikertomuksissa on tuotu esiin liittyen suojelupoliisiin valvontaan. Koska ylimpien laillisuusvalvojen vuosikertomusten informaatiotaso on valiokuntapöytäkirjoja korkeampi, tuodaan tässä sisällönerittelyllisessä analyysissä esiin enemmän kvalitatiivisia huomioita kuin mitä valiokuntapöytäkirjojen kohdalla.

Aloitan näiden ylimpien laillisuusvalvojen vuosikertomusten analyysin hyvin yksinkertaisella tarkastelulla kiinnittämällä huomion kertomuksissa ilmeviin suojelupoliisi-mainintojen määrään. Tarkan lukumäärän sijasta jaoin mainintojen määrän neljään luokkaan. Luokat jakautuivat siten, että yksittäiset maininnat olivat oma luokkansa, kahdesta kymmeneen mainintaa käsiteltiin *muutamana mainintana* ja yli kymmenen mainintaa sisältävät vuosikertomukset luokiteltiin luokkaan *useita mainintoja*. Mikäli vuosikertomus ei sisältänyt yhtäkään mainintaa, luokiteltiin se tällöin luokkaan *ei mainintoja*. (Ks. Liite 2, kohta D.)

Kuvio 11. Ylimpien laillisuusvalvojen vuosikertomusten jakautuminen suojelupoliisi-mainintojen perusteella (n=29).



Yhteensä 29:stä vuosikertomuksesta kaikkiaan 16 kappaletta sisälsi muutamia mainintoja, eli toisin sanoen kahdesta kymmeneen suojelupoliisi-mainintaa. Toiseksi eniten esiintyi useita mainintoja sisältäneitä vuosikertomuksia, joita oli kuusi kappaletta. Yksittäinen suojelupoliisi-maininta löytyi kahdesta kertomuksesta, kun taas vuosikertomuksia, joissa ei ollut yhtäkään suojelupoliisi-mainintaa, oli kaikkiaan viisi kappaletta. Kaikissa aineistoon kuuluneissa eduskunnan oikeusasiamiehen

vuosikertomuksissa suojelupoliisi oli mainittu vähintään kerran. Viisi kertomusta joissa ei ollut yhtäkään suojelupoliisi-mainintaa, olivat oikeuskanslerin vuosikertomuksia.

Mainintojen määrien perusteella voidaan todeta, että vuosien 2000–2014 aikana julkaistuissa ylimpien laillisuusvalvojen vuosiraporteissa selkeästi suurimmassa osassa (24 kappaletta/83%) suojelupoliisi mainitaan ainakin jollain tavoin. Mutta aivan kuten valiokuntapöytäkirjojenkin kohdalla, myös ylimpien laillisuusvalvojen vuosikertomusten osalta pelkkien suojelupoliisi-mainintojen määrä ei kerro vielä oikeastaan mitään niiden suojelupoliisiin kohdistamien laillisuusvalvonnallisten toimien määristä tai etenkin tavoista. Tämän vuoksi analysoin seuraavaksi sitä, millaisia laillisuusvalvonnallisia toimenpiteitä ylimmät laillisuusvalvojat ovat vuosikertomustensa mukaan suorittaneet suhteessa suojelupoliisiin.

Ensimmäiseksi tarkastelen niitä laillisuusvalvonnallisia toimia, joita oikeuskansleri on kohdistanut suojelupoliisiin vuosina 2000–2014. Oikeuskanslerin vuosikertomuksiin kohdistettu sisällönerittely osoitti, että kaikkiaan seitsemässä tarkasteluajanjaksossa julkaistussa vuosikertomuksessa tuotiin ilmi suojelupoliisiin kohdistuneita laillisuusvalvonnallisia toimenpiteitä. Useimmiten kyseeseen oli tullut tarkastus, joiden suorittamisesta mainittiin neljässä kertomuksessa. Lisäksi vuosikertomuksista selvisi yksi kanteluiden tutkinta ja yksi oman aloitteen pohjalta suoritettu tutkinta. Näiden ohella vuoden 2002 kertomuksesta ilmeni, että oikeuskansleri oli antanut lausunnon sisäministeriölle suojelupoliisia koskeneessa asiassa.

Vuosikertomusten mukaan oikeuskanslerinviraston edustajat ovat suorittaneet tarkastuksia suojelupoliisiin vuosina 2006, 2007, 2009 ja 2014. Vuoden 2006 tarkastus oli kohdistunut suojelupoliisiin pohjoiseen alueyksikköön ja sen aikana oli käsitelty yleisesti laillisuusvalvontaa ja käytännön toimintaa sekä menettelytapoja. Tätä tarkastusta voi pitää tietyssä mielessä erityisenä, sillä se oli ainoa aineistossa ilmennyt tarkastus, joka oli kohdistettu suojelupoliisiin alueyksikköön. (OKa 2006, 94.)

Vuonna 2007 suoritettuna tarkastuksen teki apulaisoikeuskansleri ja sen aikana käsiteltiin erityisesti sisäistä ja ulkoista laillisuusvalvontaa sekä suojelupoliisin oman toiminnallisen tietojärjestelmän käyttöä. Ennen apulaisoikeuskanslerin tarkastusta suojelupoliisin tiloissa olivat vierailleet oikeuskanslerinviraston esittelijät, jotka olivat tutustuneet asiakirjoihin ja toiminnalliseen tietojärjestelmään. Tämän lisäksi esittelijät olivat seuranneet sisäministeriön poliisiosaston edustajien suorittamaa salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen käytön tarkastusta. Aineiston sisältämien tietojen pohjalta tämän tarkastuksen voidaan arvioida olleen oikeuskanslerinviraston suorittamista

tarkastuksista laajin. (OKa 2007, 114, 124.)

Vuonna 2009 suoritetulle suojelupoliisiin kohdistuneelle tarkastukselle osallistuivat sekä oikeuskansleri että apulaisoikeuskansleri. Tarkastuksen aikana oli tutustuttu suojelupoliisin tiedonhankintakeinoihin. (OKa 2009, 152, 167.) Vuoden 2014 tarkastuksen suojelupoliisiin suoritti oikeuskansleri ja tarkastuksen teemoina olivat melko monipuoliset aiheet: ajankohtainen turvallisuustilanne, suojelupoliisin toiminta turvallisuusuhkien torjumiseksi ja niitä koskevien tietojen ja analyysien välittäminen. Lisäksi keskusteltavana olivat olleet turvallisuusviranomaisten tiedonhankintaa koskevan lainsäädännön kehittämistarpeet ja poliisin tietojärjestelmiin tallennetun tiedustelutiedon käyttäminen turvallisuusselvityksen perusteena. (OKa 2014, 129, 219.)

Näiden tarkastusten suorittamisen lisäksi oikeuskanslerin vuosikertomuksista ilmenee, että oikeuskanslerinvirasto antoi ratkaisun vuonna 2003 suojelupoliisin toimintaa koskeviin kanteluihin. Kantelut liittyivät suojelupoliisiin ja tasavallan presidentin toimiin vuonna 1990 niin kutsuttujen Stasi-asiakirjojen tiimoilta. Kanteluissa pyydettiin tutkimaan, olivatko tuolloinen suojelupoliisin päällikkö ja tasavallan presidentti toimineet lain ja virkavelvollisuuksiensa mukaan. Huomattavaa on, että vuonna 2003 voimassa olleen valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000, 4§) mukaan kanteluja ei olisi tarvinnut käsitellä, sillä kyseessä oli yli viisi vuotta vanha asia. Oikeuskansleri oli kuitenkin nähnyt asian selvittämällä olleen merkitystä yleisen edun kannalta ja oli erityisten syiden johdosta ottanut kantelut tutkittavakseen. Suoritetun tutkinnan mukaan suojelupoliisin päällikkö ja tasavallan presidentti eivät olleet menettelleet asiassa vastoin virkavelvollisuuksiaan. (OKa 2003, 147–149.)

Edellä esitetyn kanteluiden pohjalta suoritetun tutkinnan lisäksi oikeuskanslerinvirasto suoritti vuonna 2013 suojelupoliisiin kohdistuneen tutkinnan oman aloitteen pohjalta. Tutkinta sai alkunsa toisesta omaan aloitteeseen liittyneestä tutkinnasta, jossa apulaisoikeuskansleri oli selvittänyt poliisin ulkomailla toimiviin yhdyshenkilöihin kohdistettua sisäistä laillisuusvalvontaa. Kyseisen tutkinnan yhteydessä oli ilmennyt, että suojelupoliisi oli jättänyt toimittamatta asiaan liittyviä dokumentteja ja tietoja apulaisoikeuskanslerille. (OKa 2013, 119–120.)

Oman aloitteen pohjalta suoritetun tutkinnan perusteella apulaisoikeuskansleri näki suojelupoliisin toiminnan olleen vastoin perustuslain 111§:ssä määriteltyä oikeuskanslerin tietojensaantioikeutta. Apulaisoikeuskanslerin mukaan "suojelupoliisissa näytti olevan ilmeinen tarve ryhtyä suojelupoliisin itsensä mainitsemiin toimenpiteisiin arkistonsa ja sisäisen tiedonkulkunsa paremmaksi järjestämiseksi". (Mts.)

Näiden edellä esitettyjen laillisuusvalvonnallisten toimenpiteiden lisäksi oikeuskansleri antoi vuonna

2002 lausunnon sisäministeriölle koskien suojelupoliisin saamien vihjetietojen julkaisemista. Tämä lausunto, kuten myös samana vuonna tutkitut kantelut, liittyi niin kutsuttuihin Stasi-asiakirjoihin. Oikeuskanslerin ratkaisun mukaan vihjetietojen julkaisusta päättäminen kuului suojelupoliisille eikä sisäministeriölle. (OKa 2002, 42–43.) Seuraavaksi siirryn tarkastelemaan eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksissa ilmenneitä suojelupoliisiin kohdistettuja laillisuusvalvonnallisia toimenpiteitä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksiin kohdistetun sisällönerittelyn pohjalta voidaan todeta, että eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia toi kaikkiaan seitsemässä tarkasteluajanjakson vuosikertomuksessa esiin suojelupoliisiin kohdistettuja laillisuusvalvonnallisia toimenpiteitä. Suojelupoliisiin kohdistettuja tarkastuksia on oikeusasiamiehen vuosikertomusten mukaan tehty yhteensä viisi kertaa sijoittuen vuosiin 2004, 2006, 2011 (kaksi kertaa) ja 2014. Vuoden 2004 tarkastuksen aikana keskityttiin suojelupoliisin telepakkokeinoihin ja viraston sisäiseen laillisuusvalvontaan. Vuonna 2006 tehdyn tarkastuksen aikana apulaisoikeusasiamiehelle oltiin esitelty terrorismin torjunnan yksikön ja vastavakoiluyksikön toimintaa sekä käyty läpi suojelupoliisin telepakkokeinoasiakirjoja pistokokein. (EOA 2004, 114; EOA 2006, 96.)

Oikeusasiamiehen vuoden 2011 vuosikertomuksen liiteosiossa mainitaan kaksi suojelupoliisiin suoritettua tarkastusta, mutta leipätekstissä näitä ei eritellä. Vuosikertomuksesta selviää, että toisella tarkastuksista on käsitelty sisäistä laillisuusvalvontaa, salaisen tiedonhankinnan valvontaa ja ongelmia sekä kansainvälistä tietojenvaihtoa. Vuosikertomuksessa mainitaan, että tarkastuksessa oli havaittu suojelupoliisin panostaneen sisäiseen laillisuusvalvontaansa. Vuonna 2014 suoritettu tarkastus keskittyi salaisen tiedonhankinnan tilaan ja ongelmiin sekä siihen liittyvään sisäiseen valvontaan. Taustalla oli tuore salaiseen tiedonhankintaan liittynyt lakimuutos, joka sisälsi viranomaisten kommenttien mukaan joitakin ongelmallisiksi koettuja kohtia. (EOA 2011, 140; EOA 2014, 130, 162, 164.)

Näiden viiden suoritettujen tarkastusten lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksiin kohdistettu sisällönerittely ja sitä tukeneet ratkaisurekisterihaut toivat esiin viisi muuta laillisuusvalvonnallista toimenpidettä. Näissä kaikissa tapauksissa kyse oli eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden ratkaisusta. Suojelupoliisia koskevia omia aloitteita ei oikeusasiamies ole vuosikertomusten tai ratkaisurekisterin merkintöjen perusteella tutkinut.

Toisin kuin oikeuskanslerinviraston kohdalla, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian tutkimissa kanteluissa painottuivat suojelupoliisin sisäisistä henkilöstöasioista tehdyt kantelut. Tällaisesta asiasta oli kyse kolmessa kantelussa siinä missä kaksi muuta kantelua liittyivät suojelupoliisin muuhun

toimintaan. Sisäisistä henkilöstöasioista oli kanneltu oikeusasiamiehelle virantäyttöä, nimitysasiaa ja sisäistä henkilökiertoa koskien. Virantäyttöön liittyneen kantelun ratkaisussa oikeusasiamies piti suojelupoliisin menettelyä hyvän hallinnon näkökulmasta alttiina arvostelulle, sillä viranhakuilmoituksesta ei selkeästi ilmennyt esitetyn kielitaitovaatimuksen perusteet. Niin ikään oikeusasiamies totesi nimitysasiaan liittyneen kantelun ratkaisussaan, että suojelupoliisi oli menetellyt virheellisesti lähetettyään viranhakijalle puutteellisen jäljennöksen nimitysmuistiosta. Henkilökiertoasiaa koskeneen kantelun ratkaisussa oikeusasiamies näki kehitettävää suojelupoliisin toiminnassa, sillä kierron kesto olisi tullut ilmoittaa sen kohteena olleelle virkamiehelle. (EOA 2008, 73; EOA 2010, 69; EOAK 3686/2010.)

Sisäisten henkilöstöasioiden lisäksi eduskunnan oikeusasiamies ratkaisi vuosina 2005 ja 2014 suojelupoliisia koskeneita kanteluita. Vuonna 2005 ratkaistuissa kanteluissa, joita oli kaksi kappaletta, kyse oli suojelupoliisin toiminnasta vakoilurikoksen tutkinnassa. Kantelija oli pyytänyt oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko suojelupoliisi menetellyt lainmukaisesti häntä koskeneen rikosasian tutkinnassa ja olivatko viranomaiset menettelleet laillisesti tiedottaessaan kantelijaan kohdistuneista rikosepäilyistä siten, että tiedot levisivät myös julkisuuteen. (EOA 2005, 112–114.)

Oikeusasiamiehen mukaan suojelupoliisin toiminta kyseisen rikosasian esitutkinnassa oli lainmukaista. Niin ikään oikeusasiamies näki, että suojelupoliisin tiedottamisessa ei ilmennyt lainvastaisia menettelyjä, mutta sen sijaan yleisenä huomiona oikeusasiamies piti vakavana sitä, että julkinen valta epäonnistui suojelemaan kantelijaa ennenaikaiselta ja leimaavalta julkisuudelta. Toinen asiaan liittynyt kantelu koski tapauksen aikaisen sisäasiainministerin julkisuudessa antamia lausuntoja, joiden kantelija oli kokenut olevan luonteeltaan jälkisyölyllisiä. Näiltä osin oikeusasiamies totesi ratkaisussaan ministerin yksittäisten lausumien olleen jossain määrin harkitsemattomia. (EOA 2005, 112–114.)

Vuonna 2014 ratkaistun kantelun katson liittyvän suojelupoliisiin vain osittain, sillä siinä käsiteltiin yleisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisten asiakirjapyyntöjen käsittelylle säädettyjen määräaikojen noudattamista poliisilaitosten ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden osalta. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa todetaan, että suojelupoliisin menettely asiassa ei ollut lainvastaista, mutta asiakirjapyynnön käsittelyaikaa voitiin pitää pitkänä, jos kohta se oli kuitenkin huomattavasti alle laissa säädetyn enimmäisajan. Tämän lisäksi vuoden 2014 vuosikertomuksesta ilmenee, että suojelupoliisi vastasi muiden viranomaisten ohella oikeusasiamiehen vankilentoselvitystä koskevaan selvityspyyntöön. (EOAK 1400/2013; EOA 2014, 292–294.)

Vuosikertomuksiin kohdistetun sisällönerittelyn perusteella voidaan todeta, että kaikkiaan neljässätoista

ylimpien laillisuusvalvojien tarkasteluajanjakson vuosikertomuksessa tuodaan esiin suojelupoliisiin kohdistuneita laillisuusvalvonnallisia toimenpiteitä. Olen sijoittanut nämä toimenpiteet aikajanelle kuviossa 12. Tarkasteluajanjaksoon lukeutuu kaksi vuotta, 2001 ja 2012, jolloin sekä oikeuskanslerin että eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksissa ei ilmene suojelupoliisiin kohdistetun laillisuusvalvonnallisia toimia. Vuoden 2000 osalta kokonaisvertailua ei voida tehdä, sillä oikeusasiamiehen kyseisen vuoden vuosikertomusta ei ollut saatavilla sähköisenä eikä se siten lukeutunut aineistoon.

Kuvio 12. Oikeuskanslerinviraston ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian suojelupoliisiin kohdistamien laillisuusvalvonnallisten toimenpiteiden aikajana²³.

Oikeuskanslerinvirasto															
		Lausunto sisäministeriölle	Stasi-asiakirjoista tehtyjen kanteluiden ratkaiseminen			Suojelupoliisin pohjoisen alueyksikön tarkastus	Suojelupoliisin tarkastus		Suojelupoliisin tarkastus				Suojelupoliisin toimintaa koskevan oman aloitteen ratkaiseminen	Suojelupoliisin tarkastus	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ei aineistoa					Suojelupoliisin tarkastus	Vakoilurikoksen tutkinnasta tehtyjen kanteluiden ratkaiseminen	Suojelupoliisin tarkastus		Suojelupoliisin toiminnasta virantäytämissä tehdyn kantelun ratkaiseminen		Suojelupoliisin toiminnasta nimitysasiassa tehdyn kantelun ratkaiseminen	Suojelupoliisi tarkastettu kaksi kertaa ja ratkaistu henkilöasiassa*			Suojelupoliisi tarkastettu ja ratkaistu osin suojelupoliisiin liittyvä kantelu*
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia															

Tulee huomata, että kanteluiden ajallinen sijoittaminen perustuu analyysissäni siihen vuoteen ja vuosikertomukseen, jossa kantelun tutkimisesta ja siitä annetusta ratkaisusta kerrotaan. Kanteluiden tutkiminen voi kestää kauan²⁴ ja näin ollen voidaan ajatella, että suojelupoliisiin on kohdistunut kanteluiden tutkintaan liittyviä toimia myös sellaisinakin vuosina, kun vuosikertomuksessa ei siitä ole

23 Kuviossa tähdellä (*) merkityt toimenpiteet eivät ilmene aineistossa suoraan tai ne ilmenevät epäselvällä ja/tai vaillinaisella tavalla. Mahdollisimman oikeellisen kokonaiskuvan saavuttamiseksi olen läpikäynyt myös ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisurekisterit ja kyseisten tapausten tarkat tiedot ovat peräisin ratkaisurekistereistä. (Ks. EOAK 3686/2010; EOAK 1400/2013.)

24 Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen vuonna 2005 ratkaisema vakoilurikoksen tutkintaan liittynyt kantelu vastaanotettiin jo heinäkuussa 2003 (ks. EOAE 1585/2003).

mainittu. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat tarkasteluajanjaksona tutkineet yhteensä kahdeksan suojelupoliisiin liittyvää kantelua, jotka jakautuvat siten, että kanteluista kaksi on tutkinut oikeuskanslerinvirasto ja kuusi eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia. Suojelupoliisia koskevia omia aloitteita on tutkittu vuosikertomusten mukaan yksi, jonka tutkinnan suoritti oikeuskanslerinvirasto.

Tarkasteluajanjakson aikana suojelupoliisi tarkastettiin ylimpien laillisuusvalvojien vuosikertomusten mukaan yhteensä yhdeksän kertaa. Tarkastukset sijoittuvat kuudelle eri vuodelle ja yhtä lukuun ottamatta ne kohdistuivat suojelupoliisiin päätoimipaikkaan. Oikeuskanslerinvirasto vastasi neljästä ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia viidestä tarkastuksesta. Edellä esitettyjen havaintojen pohjalta vaikuttaa siltä, että ylimpien laillisuusvalvojien suorittama laillisuusvalvonta jakautui tarkasteluajanjaksona melko tasaisesti aktiiviseen (tarkastukset ja omat aloitteet) ja passiiviseen (kanteluiden käsittelyt) laillisuusvalvontaan. Aktiiviseksi laillisuusvalvonnaksi luettavia toimenpiteitä suoritettiin yhteensä yksitoista kappaletta siinä missä passiiviseksi laillisuusvalvonnaksi kuvailtavia toimenpiteitä tehtiin kahdeksan kertaa.

5.3.2. Suojelupoliisin laillisuusvalvontaan liittyvät erityiset huomiot

Sisällytin vuosikertomusten luokittelurunkoon myös oman kohdan kertomuksissa esiintyville nimenomaisesti suojelupoliisin laillisuusvalvontaan liittyville erityisille huomiolle. Tässä yhteydessä tarkoitan erityisellä huomiolla jotakin suojelupoliisin laillisuusvalvontaan liittyvää havaintoa, huomiota tai kommenttia, joka ei lukeudu edellisessä alaluvussa käsiteltyihin oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen suorittamiin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin. Vaikka kohdan luokille olikin määritelty virkkeiden lukumääriin pohjautuvat rajat, voidaan luokkia pitää silti jossain määrin tulkinnanvaraisina ja mielenkiinto tulisikin keskittää huomioiden tekstimäärällisen koon sijasta niiden sisältämiin havaintoihin. (Ks. Liite 2, kohta F.)

Ylimpien laillisuusvalvojien vuosikertomuksiin kohdistettu sisällönerittely osoitti, että suurimmassa osassa vuosikertomuksia ei ilmennyt suojelupoliisin laillisuusvalvontaan liittyneitä huomioita. Näin asia oli kaikkiaan seitsemässätoista vuosikertomuksessa. Sen sijaan kahdestatoista tarkasteluajanjakson vuosikertomuksesta oli löydettävissä jonkinlainen suojelupoliisin laillisuusvalvontaan liittyvä huomio. Tällöin kyseeseen tuli useimmiten yksittäinen tai suppea huomio, joita oli molempia löydettävissä neljästä vuosikertomuksesta. Keskikokoisia huomioita esiintyi kolmessa ja laajoja huomioita yhdessä vuosikertomuksessa. (Kuvio 13.)

Kuvio 13. Ylimpien laillisuusvalvojien vuosikertomuksissa ilmenevät suojelupoliisin valvontaan liittyvät erityiset huomiot.

Oikeuskanslerin vuosikertomukset														
Suppea huomio							Laaaja huomio							
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ei aineistoa	-	-	-	Suppea huomio	-	Yksittäinen huomio	Yksittäinen huomio	Yksittäinen huomio	Yksittäinen huomio	Suppea huomio	Keskikokoinen huomio	Keskikokoinen huomio	Keskikokoinen huomio	Suppea huomio
Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomukset														

Suojelupoliisin laillisuusvalvontaa koskeneet huomiot jakautuivat ylimpien laillisuusvalvojien kesken siten, että huomioista kymmenen esitettiin oikeusasiamiehen vuosikertomuksissa ja kaksi oikeuskanslerin vuosikertomuksissa. Oikeuskanslerin osalta kyseeseen tulivat vuosien 2000 ja 2007 vuosikertomukset. Vuoden 2000 oikeuskanslerin vuosikertomuksessa suppea huomio liittyi turvallisuusselvityksissä käytettäviin tietoihin. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että kansalaisten yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta oli ongelmallista, mikäli selvityksissä käytettiin "suojelupoliisilla tai eräissä tapauksissa pääesikunnalla selvityksen kohteesta muutoin olevia tietoja", joihin tuolloin edes tietosuojavaltuutetulla ei ollut tarkastusoikeutta. (OKa 2000, 55.) Asia on sittemmin muuttunut (ks. esim. L turvallisuusselvityksistä 177/2002; turvallisuusselvityslaki 726/2014).

Ylimpien laillisuusvalvojien vuosikertomuksista laajin suojelupoliisin laillisuusvalvontaan liittynyt huomio oli oikeuskanslerin vuoden 2007 vuosikertomuksessa. Noin sivun mittainen teksti käsitteli suojelupoliisin valvonnan rakenteita, haasteita ja mahdollisia kehityssuuntia. Oikeuskansleri totesi kannanotossaan suojelupoliisin valvontaa terävöitetyn sitten 2000-luvun alun, jolloin valvonnan rakenteet olivat olleet epäselviä. Oikeuskanslerin mielestä valvonta oli terävöittämisen jälkeen hyvällä tolalla, vaikkakin ikuinen haaste valtion salaisten toimintojen laillisuusvalvonnan uskottavuuden osalta oli edelleen olemassa: miten taata uskottavuus, kun valvonnasta ei voi kertoa tarkasti. (OKa 2007, 64.)

Suojelupoliisin laillisuusvalvontaan liittyneet huomiot painottuivat määrällisesti eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksiin. Mainintojen koot vaihtelivat yksittäisistä keskikokoisiin huomioihin. Lisäksi huomioissa toistuivat melko paljon samat asiat. Vuoden 2004 vuosikertomuksessa oikeusasiamies totesi, että kyseisenä vuonna poliisin ylijohdo oli alkanut tehostaa selvällä tavalla

poliisin kaikille organisaatiotasoille kohdistettua laillisuusvalvontaa. Tämä oli koskenut myös suojelupoliisia, jossa oltiin suoritettu useita sisäisiä tarkastuksia ja lisäksi poliisin ylijohdo oli tarkastanut muun muassa suojelupoliisin telepakkokeinoasiat. Lisäksi oikeusasiamies toi esiin, että telepakkokeinojen, peitetoiminnan ja valeostojen osalta suojelupoliisissa suoritettiin sisäistä tarkastusta neljännesvuosittain. (EOA 2004, 84, 113, 115.)

Vuoden 2006 vuosikertomuksessa oikeusasiamies arvioi suojelupoliisin sisäistä ja poliisin ylijohdon siihen kohdistamaa laillisuusvalvontaa "suhteellisen kattavaksi" telepakkokeinojen osalta (EOA 2006, 96). Oikeusasiamiehen vuosien 2007, 2008 ja 2009 jokaisessa vuosikertomuksessa todettiin, että sisäministeriö oli tarkastanut suojelupoliisin käyttämät telepakkokeinot. Huomioiden mukaan näissä tarkastuksissa ei ollut tullut ilmi merkittäviä virheitä. (EOA 2007, 84; EOA 2008, 83; EOA 2009, 97.)

Tarkasteluajanjakson loppupäähän sijoittuvissa vuosien 2010–2014 vuosikertomuksissa oikeusasiamies toi ilmi, että suojelupoliisiin kohdistettu hallinnonalan sisäisen laillisuusvalvonta vaikuttaa olleen näinä vuosina hyvällä tasolla. Telepakkokeinojen määrä oli vuosikertomusten mukaan pysynyt verrattain vakiintuneena ja poliisin ylijohdo sekä Poliisihallitus olivat suorittaneet suojelupoliisiin kohdistuneita tarkastuksia. Vuosien 2013 ja 2014 kertomuksissa kirjoitettiin, että laillisuusvalvonnan havaintojen mukaan suojelupoliisin sisäisen laillisuusvalvonnan oli todettu olleen hyvällä tasolla. Niin ikään Poliisihallituksen vuonna 2012 suorittamissa laillisuustarkastuksissa todettiin laillisuus-tarkastussuunnitelmien olleen asianmukaisia ja omaa valvontaa suoritettuna runsaasti.²⁵

Mikäli asiaa lähestyy vuosikertomuksissa ilmenevien suojelupoliisin laillisuusvalvontaan liittyvien erityisten huomioiden kautta, niin vaikuttaa siltä, että hallinnonalan sisäistä ja suojelupoliisin sisäistä laillisuusvalvontaa terävöitettiin ja lisättiin 2000-luvun alun jälkeen – tai ainakin siitä kirjoitettiin eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksiin enemmän. Oikeuskanslerin vuosikertomuksissa huomioita oli selvästi vähemmän, mutta toisaalta oikeuskansleri esitti vuoden 2007 kertomuksessaan suojelupoliisista laajan laillisuusvalvonnallisen kommentin.

Näiden vuosikertomusten pohjalta voidaan kokonaisvaltaisesti todeta, että sekä oikeuskanslerinvirasto että oikeusasiamiehen kanslia ovat kohdistaneet tarkasteluajanjaksona suojelupoliisiin vaihtelevissa määrin laillisuusvalvonnallisia toimenpiteitä ja ne ovat tulleet esittäneeksi vuosikertomuksissaan suojelupoliisiin laillisuusvalvontaan liittyviä huomioita. Vuosikertomuksissa ilmenneet suojelupoliisin

25 Kappaleen tiedot oikeusasiamiehen vuosikertomuksista EOA 2010, 120, 127; EOA 2011, 107, 113; EOA 2012, 174, 179; EOA 2013, 167, 172; EOA 2014, 157, 164.

laillisuusvalvontaan liittyneet maininnat painottuivat verrattain selkeästi eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksiin. Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksissa tuotiin esiin suojelupoliisin sisäiseen ja erityisesti siihen kohdistettuun hallinnonalan sisäiseen laillisuusvalvontaan liittyneitä havaintoja. Havainnot olivat melko suppeita, hyvin yleisluontoisia ja keskittyivät oikeusasiamiehen tehtäväkentän ohjaamana erityisesti tiedonhankintapakkokeinojen muodostamaan kokonaisuuteen, mutta tästä huolimatta niistä välittyi kuva, että suojelupoliisin sisäistä ja siihen kohdistettua hallinnonalan sisäistä laillisuusvalvontaa oli tarkasteluajanjakson aikana ainakin jossain määrin terävöitetty.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkielman tutkimustehtävänä oli pyrkiä selvittämään minkälaista valvontaa suojelupoliisiin on kohdistettu eduskunnan ja ylimpien laillisuusvalvojen tahoilta 2000- ja 2010-luvuilla ja paljonko tuota valvontaa on määrällisesti ollut. Rajasin tutkimuksen siten, että eduskunnan suorittaman valvonnan osalta tarkastelin ensimmäiseksi suojelupoliisia seuraavien kolmen valiokunnan toimintaa määrällisen sisällönerittelyn keinoin ja toiseksi eduskunnassa esitettyjä kirjallisia kysymyksiä aineistolähtöisen sisällönanalyysin avulla. Ylimpien laillisuusvalvojen suorittamaa laillisuusvalvontaa tarkastelin kohdistamalla määrällistä sisällönerittelyä oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen vuosikertomuksiin.

Hallinto-, ulkoasiain- ja perustuslakivaliokunnan ja suojelupoliisin välisen vuorovaikutuksen osalta tutkielman tavoitteena oli vastata kolmeen tutkimusongelmaan: ensimmäiseksi minkälaisia vuorovaikutustilanteita kolmen valiokunnan ja suojelupoliisin välillä tarkasteluajanjaksolla ilmeni, toiseksi kuinka paljon vuorovaikutustilanteita oli ja kolmanneksi kuinka moni vuorovaikutustilanteista voitiin tulkita tai nähdä valvonnalliseksi. Tämä valiokuntien osalta tehty tarkastelu oli eräänlainen hyppy tuntemattomaan, sillä kyseisenlaista tarkastelua ei ole aiemmin tehty.

Minkälaisia vuorovaikutustilanteita kolmen valiokunnan ja suojelupoliisin välillä tarkasteluajanjaksolla ilmeni? Valiokuntapöytäkirjoihin kohdistetun analyysin perusteella suojelupoliisin ja valiokuntien välisestä vuorovaikutuksesta oli mahdollista eritellä kolme erilaista vuorovaikutustyyppiä ja kaksi eri vuorovaikutusareenaa. Vuorovaikutustyyppit olivat *kirjallinen vuorovaikutus*, *henkilövuorovaikutus* ja näitä molempia sisältävä *yhdistelmävuorovaikutus*. Näiden vuorovaikutustyyppien lisäksi valiokuntapöytäkirjoissa esiintyi myös *vuorovaikutuksettomia mainintoja*, joissa suojelupoliisi mainittiin ilman vuorovaikutustilanteen tapahtumista, esimerkiksi lakitekstin seassa. Valiokuntapöytäkirjojen perusteella suojelupoliisin ja kolmen valiokunnan vuorovaikutustilanteet tapahtuivat kahdella eri areenalla, joita olivat valiokuntakokous ja suojelupoliisiin suoritettu vierailu.

Kuinka paljon vuorovaikutustilanteita suojelupoliisin ja kolmen valiokunnan välillä ilmeni? Eniten valiokuntapöytäkirjoissa ilmeni yhdistelmävuorovaikutustilanteita, joita tapahtui kaikkiaan 49:ssä valiokuntakokouksessa. Tämä tarkoittaa sitä, että 49:ssä valiokuntakokouksessa oli paikalla samanaikaisesti sekä suojelupoliisin edustaja että suojelupoliisilta lähtöisin oleva kirjallinen dokumentti. Yhdistelmävuorovaikutustilanteet painottuivat selkeällä tavalla hallintovaliokuntaan. Toiseksi eniten, kaikkiaan 35:ssä valiokuntakokouksessa, ilmeni kirjallisia vuorovaikutustilanteita valiokuntien ja suojelupoliisin välillä. Myös kirjalliset vuorovaikutustilanteet painottuivat

hallintovaliokuntaan. Tätä voidaan katsoa selittävän ennen kaikkea hallintovaliokunnan hallinnonalallinen läheisyys suojelupoliisiin: hallintovaliokunnassa käsiteltiin useita suojelupoliisiin jollain tavoin liittyneitä hallituksen esityksiä, joihin liittyen suojelupoliisi antoi kirjallisia lausuntoja.

Kolmanneksi eniten suojelupoliisin ja kolmen valiokunnan välillä esiintyi henkilövuorovaikutustilanteita, joita tapahtui yhteensä 26:ssa valiokuntakokouksessa. Henkilövuorovaikutustilanteet painoutuivat selkeällä tavalla ulkoasiainvaliokuntaan, jonka kokouksissa tapahtui tarkasteluajanjaksolla kaikkiaan 18 henkilövuorovaikutustilannetta. Mikäli otetaan huomioon kaikki edellä esitetyt vaikutustilanteet, suojelupoliisin seuranta harjoittavien kolmen valiokunnan ja suojelupoliisin välillä ilmeni tarkasteluajanjaksolla vuorovaikutusta yhteensä sadassakymmenessä valiokuntakokouksessa. Näistä sadastakymmenestä valiokuntakokouksesta kaikkiaan 75:ssä kokouksessa kyse oli interspersonallisesta eli kasvokkain tapahtuneesta vuorovaikutuksesta yhden tai useamman suojelupoliisin edustajan ja valiokuntajäsenten kesken.

Valiokuntakokouksissa tapahtuneiden vuorovaikutustilanteiden lisäksi valiokuntapöytäkirjoista oli löydettävissä maininnat yhteensä 22:sta valiokuntien suojelupoliisiin tekemästä vierailusta. Valiokuntapöytäkirjojen mukaan ahkerimmin tarkasteluajanjaksolla suojelupoliisissa oli vierailut ulkoasiainvaliokunta, yhteensä yhdeksän kertaa. Hallintovaliokunta vieraili pöytäkirjojensa mukaan suojelupoliisissa kahdeksan kertaa ja perustuslakivaliokunta vähiten, viisi kertaa. Nämä vierailut huomioiden kolmen valiokunnan ja suojelupoliisin välisten vuorovaikutustilanteiden kokonaismäärä oli tarkasteluajanjaksolla yhteensä 132 tilannetta, joista interspersonallisia vuorovaikutustilanteita oli 97.

Valiokuntapöytäkirjojen mukaan hallinto-, ulkoasiain- ja perustuslakivaliokunnan kokouksissa vieraili tarkasteluajanjaksolla yhteensä 93 suojelupoliisin edustajaa. Eniten suojelupoliisia edustaneita vierailijoita kävi hallintovaliokunnan kokouksissa (51 vierailijaa) ja toiseksi eniten ulkoasiainvaliokunnassa (39 vierailijaa). Perustuslakivaliokunnan pöytäkirjojen mukaan valiokunnassa vieraili tarkasteluajanjaksolla vain kolme suojelupoliisin edustajaa.

Kuinka moni valiokuntien ja suojelupoliisin välisistä vuorovaikutustilanteista voitiin nähdä tai tulkita valvonnalliseksi? Hallintovaliokunnan ja suojelupoliisin välinen vuorovaikutus ei lähemmässä tarkastelussa paljastunut luonteeltaan erityisen valvonnalliseksi. Vaikkakin suojelupoliisin ja hallintovaliokunnan välillä ilmeni kolmesta suojelupoliisin seuranta harjoittavasta valiokunnasta eniten vuorovaikutusta, se ei vaikuttanut olleen luonteeltaan kovinkaan valvonnallista. Tämä johtui siitä, että vuorovaikutuksessa painoutuivat ennen kaikkea hallituksen esitysten käsittelyt, eivätkä niinkään selkeän valvonnallisuusluonteiset asiayhteydet. Tästä syystä hallintovaliokunnan ja

suojelupoliisin välistä vuorovaikutusta voi kuvata mielestäni luonteeltaan ennen kaikkea asiantuntijalausuntosaavyttyneeksi eikä niinkään valvonnallisesti sävyttyneeksi.

Ulkoasiainvaliokunnan osalta tilanne oli selkeästi erilainen. Sen ja suojelupoliisin välisessä vuorovaikutuksessa keskeisiksi nousivat valiokunnassa käsitellyt suojelupoliisin ajankohtaiskatsaukset, joita käsiteltiin vuosien 2003–2014 valtiopäivien aikana yhteensä 14 kertaa. Näiden ajankohtaiskatsausten lisäksi ulkoasiainvaliokunta vieraili kolmesta valiokunnasta eniten suojelupoliisissa ja kuuli suojelupoliisin edustajia myös käsitellessään valiokunnan omia asioita (O-asiat). Ulkoasiainvaliokunnan ja suojelupoliisin välistä vuorovaikutusta voi näiden havaintojen pohjalta mielestäni kuvata ennen kaikkea luonteeltaan keskustelevalaksi ja tietoa jakavaksi. Vaikka ajankohtaiskatsausten tarkka valvonnallinen luonne jäikin jossain määrin epäselväksi, voidaan niiden tästä huolimatta nähdä mielestäni tarjoavan selkeästi paremmat mahdollisuudet valvontaan kuin mitä hallituksen esityksiin liittyvien asiantuntijakuulemisten. Ulkoasiainvaliokunnan roolia suhteessa suojelupoliisiin voikin mielestäni pitää selkeästi valvonnallisempana kuin mitä hallintovaliokunnan roolia.

Perustuslakivaliokunnan ja suojelupoliisin välinen vuorovaikutus osoittautui analyysissa hyvin niukaksi ja kahteen muuhun valiokuntaan verrattuna selkeästi vähäisemmäksi. Pöytäkirjoihin kohdistetun analyysin perusteella perustuslakivaliokunta vaikuttaa jääneen suojelupoliisin valvonnassa selvällä tavalla syrjään. Tarkasteluajanjaksolla perustuslakivaliokunnan kokouksissa vieraili vain kolme suojelupoliisin edustajaa ja se teki suojelupoliisiin pöytäkirjojensa mukaan viisi vierailua. Niin ikään perustuslakivaliokunnan pöytäkirjoista ei liiemmin löytynyt valvonnallisena pidettävää vuorovaikutusta.

Aiemman tutkimuksen puuttuessa ei valiokuntien ja suojelupoliisin välisen vuorovaikutuksen osalta voida tehdä vertailuja aikaisempiin vuosiin. Tulosten pohjalta voidaan kuitenkin päätellä, että valiokuntien suorittama suojelupoliisin valvonta vaikuttaa painottuneen jossain määrin ulkoasiainvaliokunnalle. Toisaalta myöskään hallintovaliokunnan ja suojelupoliisin välistä asiantuntijalausunnollisesti sävytynyttä vuorovaikutusta ei tule tässä yhteydessä täysin sivuuttaa. Sen sijaan perustuslakivaliokunnan rooli suojelupoliisin valvonnassa jää suorittamani tarkastelun pohjalta melko suureksi kysymysmerkiksi.

Tulokset herättävät muutamia kysymyksiä. Ensimmäiseksi voidaan kysyä, mistä valiokuntien väliset erot valvonnan tavoissa ja määrissä johtuvat? Näiltä osin jatkotutkimuksen – esimerkiksi valiokuntajäsenille ja -virkamiehille suunnatun haastattelututkimuksen – tarve on ilmeinen. Toiseksi

voidaan pohtia, onko nykyinen suojelupoliisia valvova kolmen valiokunnan järjestely toimiva vai tulisiko järjestelmää muuttaa jollain tavalla. Teoriassa perustuslain suoma valiokuntien rajoittamaton tiedonsaantioikeus tarjoaa hyvinkin kattavat mahdollisuudet suojelupoliisin valvonnan suorittamiseen, mutta tämän tutkielman tulosten valossa vaikuttaa siltä, että valiokunnat eivät toteuta valvonnallista rooliaan kovinkaan intensiivisellä tavalla. Todennäköisimpänä syynä pidän tähän sitä, että valiokuntien pääasiallisena tehtävänä on lakien valmistelutyö ja niiden aika ja resurssit ovat rajallisia. Toisaalta voisi ajatella, että valvonnan jakaminen laajalle pohjalle, eli toisin sanoen kolmen valiokunnan käsiin, jakaisi valvonnasta koituvia aika- ja resurssivaatimuksia tasaisemmin, mutta tämä ei näytä toteutuneen käytännössä, sillä valvonnallinen vuorovaikutus on tutkielman tulosten perusteella painottunut yhdelle valiokunnalle eli ulkoasiainvaliokunnalle.

Valiokuntien osalta saavuttamieni tulosten luotettavuuden arvioinnin osalta tulee muistaa, että tulokseni perustuvat aineiston hankinnassa ja -rajauksessa muotoutuneen valiokuntapöytäkirjajoukon ilmisisältöön. On mahdollista, että kaikkia suojelupoliisiin kohdistettuja toimenpiteitä ei ole syystä tai toisesta merkitty valiokuntapöytäkirjoihin. Saattaa olla, että valiokuntien ja suojelupoliisin välillä on tapahtunut epämuodollista kanssakäymistä, mikä ei ilmene valiokuntapöytäkirjoista. Lisäksi tulee havaita, että käsittelin vain niiden valiokuntien pöytäkirjoja, joiden on todettu ulottavan seuranta suojelupoliisin ja täten jätin muut valiokunnat tarkasteluni ulkopuolelle. Selvänä vahvuutena tulosten luotettavuuden arvioinnin osalta pidän sitä, että ilmisisällön perusteella saavuttamani tulokset ovat toistettavissa yksi yhteen hyödyntämällä liitteestä 1. löytyvää valiokuntapöytäkirjojen luokittelurunkoa.

Eduskunnan suorittaman valvonnan toisena komponenttina tarkastelin eduskunnassa esitettyjä suojelupoliisia koskeneita kirjallisia kysymyksiä. Tavoitteena oli vastata kolmeen tutkimusongelmaan: ensimmäiseksi, minkälaisia kirjallisia kysymyksiä suojelupoliisia koskien eduskunnassa oli kysytty, toiseksi kuinka paljon ja keiden toimesta kysymyksiä oli esitetty ja kolmanneksi, oliko kysymyksistä löydettävissä yhdistäviä elementtejä, joilla tarkoitin vaikuttimia ja asenteita.

Minkälaisia kirjallisia kysymyksiä suojelupoliisia koskien eduskunnassa oli kysytty? Määrällisesti merkittävimmiksi aihekokonaisuuksiksi kysymysten piirissä nousivat entisen Saksan Demokraattisen Tasavallan ulkomaantiedustelun Suomessa harjoittaman toiminnan jälkipyykki ja toiseksi suojelupoliisin toiminnan suhde perus- ja ihmisoikeuksiin. Kirjallisten kysymysten voi nähdä tietyllä tapaa kuvastavan omaa aikaansa, sillä keskeisimmäksi nousseen Stasi-tematiikan voi katsoa juontaneen juurensa suojelupoliisin suorittamasta asiaan liittyneestä esitutkinnasta vuonna 2002. Myös moni muu suojelupoliisiin liittynyt kysymys sai alkunsa jostakin konkreettisesta asiasta tai tapahtumasta.

Tästä aika- ja kontekstisidonnaisuudesta huolimatta vaikuttaa siltä, että suojelupoliisia koskevissa kirjallisissa kysymyksissä on tietyiltä osin yhtymäkohtia myös aikaisemmassa tutkimuksessa tehtyihin havaintoihin. Aivan kuten aiemminkin, myös tämän tutkielman tarkasteluajanjaksolla moni kysymys liittyi vain johonkin tiettyyn suojelupoliisin toimintamuotoon. (ks. Piispanen & Wiberg 1997a, 269.) Suojelupoliisia ja sen valvontaa kokonaisuutena käsitelleitä kysymyksiäkin kyllä esitettiin, mutta vähemmän. Niin ikään 2000- ja 2010-luvuilla esitetyissä kirjallisissa kysymyksissä pohdintaa aiheuttivat kansalaisten oikeudet, aivan kuten aiemminkin historiassa suojelupoliisiin liittyneissä kysymyksissä (ks. Piispanen & Wiberg 1997a, 267–269).

Kuinka paljon ja keiden toimesta suojelupoliisiin liittyneitä kirjallisia kysymyksiä kysyttiin vuosien 2001–2014 valtiopäivillä? Tarkasteluajanjaksolla esitettiin yhteensä 24 suojelupoliisiin jollain tavoin liittyntä kirjallista kysymystä. Kysymyksiä esittivät ahkerimmin poliittiseen vasemmistoon, ennen kaikkea sosialidemokraatteihin, vihreisiin ja keskustaan lukeutuneet kansanedustajat. Poliittisen vasemmiston aktiivisuus suojelupoliisia koskevissa kirjallisissa kysymyksissä on tullut esiin myös aikaisemmissa tutkimuksissa (mts). Tämän tutkielman tulosten perusteella kyseinen aktiivisuus vaikuttaa siis jatkuneen myös 2000- ja 2010-luvuilla. Verrattuna aiempaan tutkimukseen, uusina toimijoina suojelupoliisia koskevien kirjallisten kysymysten esittäjinä voidaan tarkasteluajanjaksolta tunnistaa kolme taho: ensimmäiseksi keskustan, toiseksi vihreiden ja kolmanneksi perussuomalaisten kansanedustajat.

Oliko suojelupoliisia koskeneista kirjallisista kysymyksistä löydettävissä niitä yhdistäneitä elementtejä? Elementeillä tarkoitin tässä yhteydessä kysymysten ilmisissä ilmissä esiintyneitä vaikuttimia ja asenteita. Vaikuttimien osalta keskeisimmiksi nousivat konkreettiset tapaukset eri muodoissaan. Tämä antaa aiheutta olettaa, että kansanedustajat esittävät suojelupoliisia koskevia kysymyksiä ennen kaikkea reaktiivisesti eivätkä niinkään proaktiivisesti. Kirjallisten kysymysten piirissä suojelupoliisi ja sen toiminta kiinnostivat kansanedustajia melko usein vasta silloin, kun jotakin merkittävää oli jo tapahtunut.

Kysymyksissä ilmenneen asennoitumisen osalta eniten esiintyi kriittistä asennoitumista suojelupoliisiin. Toisaalta myös neutraalia tai ilmenemätöntä asennoitumista ilmeni paljon. Sen sijaan selkeän negatiivista tai peräti vihamielistä ja selkeän positiivista suhtautumista kysymyksissä ilmeni vain vähän. Selkeän negatiivisen asennoitumisen pieni määrä ja kysymysten mielestäni hyvinkin maltillinen kokonaismäärä voitaneen tulkita viitteeksi siitä, että kansanedustajien suhtautuminen suojelupoliisiin on ollut 2000-luvulla ja ennen kaikkea 2010-luvulla pääosin suhteellisen neutraalia.

Pidän kirjallisten kysymysten osalta saavuttamieni tulosten luotettavuuden arviointia jossain määrin haastavampana kuin muiden tulosteni, sillä kysymysten analyysi suoritettiin käyttäen aineistolähtöistä sisällönanalyysia. Tiedostin ja toin ilmi tutkimusmenetelmiä käsitelleessä luvussa sen, että kyseisessä menetelmässä hyödynnettävään induktiiviseen päättelylogiikkaan liittyy tiettyä problematiikkaa eritoten havaintojen teoriapitoisuudesta johtuen. Pysin siihen, että kysymyksiin liittyneen analyysin aikana keskityin mahdollisimman paljon niiden ilmisisältöön ja vältin pitkälle menevien johtopäätösten tekemistä. Näiltä osin koen kirjallisiin kysymyksiin liittyvien tulosteni olevan luotettavia, mutta tutkimusmenetelmään olennaisena osana kuuluva tietty tulkinnallinen aspekti johtaa eittämättä siihen, että tulokset eivät ole välttämättä yksi yhteen toistettavissa.

Eduskunnan suojelupoliisiin kohdistaman valvonnan lisäksi tarkastelin myös oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen suojelupoliisiin ulottamaa valvontaa hyödyntämällä edellä mainittujen tahojen vuosikertomuksia sekä tietyiltä osin ratkaisurekistereitä. Näiden aineistojen pohjalta tavoitteena oli vastata kolmeen tutkimusongelmaan: ensimmäiseksi, minkälaista valvontaa ylimmät laillisuusvalvojat ovat suojelupoliisiin kohdistaneet, toiseksi kuinka paljon tuota valvontaa on ollut ja kolmanneksi, toivatko ylimmät laillisuusvalvojat vuosikertomuksissaan esiin nimenomaisesti suojelupoliisin laillisuusvalvontaan liittyneitä erityisiä huomioita. Erityisillä huomioilla tarkoitin suojelupoliisin laillisuusvalvontaan liittyneitä havaintoja, huomioita tai kommentteja, jotka eivät lukeutuneet laillisuusvalvonnallisten toimenpiteiden piiriin.

Minkälaista valvontaa oikeuskansleri ja oikeusasiamies suojelupoliisiin kohdistivat ja paljonko sitä määrällisesti oli? Kaikkiaan neljässätoista ylimpien laillisuusvalvojien vuosikertomuksissa kerrottiin suojelupoliisiin kohdistuneista laillisuusvalvonnallisista toimista. Oikeuskanslerinvirasto oli kohdistanut suojelupoliisiin laillisuusvalvonnallisia toimia kaikkiaan seitsemänä vuotena. Suojelupoliisi oli tarkasteluajanjaksolla tarkastettu oikeuskanslerinviraston toimesta neljä kertaa, jonka lisäksi oli tutkittu yksi oma aloite ja kaksi kantelua. Lisäksi sisäministeriölle oli annettu lausunto suojelupoliisia koskeneessa asiassa.

Oikeusasiamiehen kanslia oli niin ikään kohdistanut suojelupoliisiin laillisuusvalvonnallisia toimenpiteitä seitsemänä vuotena. Oikeusasiamiehen kanslia oli tarkastanut suojelupoliisiin tarkasteluajanjakson aikana viisi kertaa ja ratkaissut kuusi jollain tapaa suojelupoliisia koskenutta kantelua. Oikeusasiamiehen tutkimissa kanteluissa oli mukana useita suojelupoliisin sisäisiin henkilöstöasioihin liittyneitä kanteluita. Suojelupoliisiin liittyneitä omia aloitteita oikeusasiamiehen kanslia ei ollut aineiston perusteella tutkinut.

Vuosien 2001–2014 ajalta ilmeni kaksi sellaista vuotta, jolloin kumpikaan ylin laillisuusvalvoja ei vuosikertomustensa tai ratkaisurekisteriensä mukaan kohdistanut suojelupoliisiin laillisuusvalvonnallisia toimenpiteitä. Näitä olivat vuodet 2001 ja 2012. Toisaalta tulee huomioida se, että esimerkiksi kanteluiden tutkiminen saattaa kestää useamman vuoden ja näiltä osin aineisto ei välttämättä kertonut koko totuutta, sillä kesken olevista tutkimuksista ei niissä kerrottu. Suoritettujen laillisuusvalvonnallisten toimenpiteiden määrän riittävyden arviointi on vaikeaa, mutta otettaessa huomioon oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen yleinen laillisuusvalvontatehtävä, mielestäni erityisen painavalle kritiikille ei ole sijaa. On kuitenkin todettava, että valvonnan uskottavuuden kannalta suojelupoliisin tapauksessa saattaisi olla paikallaan jokavuotinen ainakin toisen ylimmän laillisuusvalvojan suorittama tarkastus.

Toivatko ylimmät laillisuusvalvojat vuosikertomuksissaan esiin suojelupoliisin laillisuusvalvontaan liittyneitä erityisiä huomioita? Kaikkiaan kahdestatoista tarkasteluajanjakson vuosikertomuksesta oli löydettävissä suojelupoliisin laillisuusvalvontaan liittyneitä huomioita. Huomiot painoutuivat selvällä tavalla oikeusasiamiehen vuosikertomuksiin, sillä kahdestatoista huomiosta kaikkiaan kymmenen esitettiin niissä.

Oikeusasiamiehen esittämissä huomioissa oli useimmiten kyse suojelupoliisin sisäiseen ja siihen kohdistettuun hallinnonalan sisäiseen laillisuusvalvontaan liittyneistä havainnoista, joita oikeusasiamiehen kanslia oli tehnyt. Havainnot liittyivät useimmiten oikeusasiamiehen toimintakentän ohjaamana erityisesti tiedonhankintapakkokeinojen muodostamaan kokonaisuuteen. Tarkasteluajanjakson laajin huomio oli löydettävissä oikeuskanslerin vuoden 2007 vuosikertomuksesta, missä käsiteltiin noin sivun verran suojelupoliisin valvonnan haasteita ja kehittämistarpeita.

Ylimpien laillisuusvalvojen osalta saavutettujen tulosten luotettavuuden arvioinnissa tulee ottaa huomioon pitkälti samoja asioita kuin valiokuntapöytäkirjojen kohdalla. On enemmän kuin todennäköistä, että vuosikertomus-tyyppiseen dokumenttiin on koottu vain joitakin keskeisimpiä asioita. Näiltä osin pyrin tulosten luotettavuuden parantamiseen käyttämällä aineiston tukena myös ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisurekistereitä, jotka mahdollistivat mahdollisimman oikeellisen kokonaiskuvan saavuttamisen suoritettujen laillisuusvalvonnallisten toimenpiteiden osalta. Tästä huolimatta olin esimerkiksi erilaisten suojelupoliisiin laillisuusvalvontaan liittyvien kommenttien ja arviointien osalta riippuvainen siitä, mitä vuosikertomukset kertoivat. Luen tulosten luotettavuutta korottavaksi asiaksi sen, että ylimpien laillisuusvalvojen osalta saavuttamani tulokset ovat toistettavissa hyödyntäen liitteestä 2. löytyvää luokittelurunkoa.

Kun tutkielman ylimpiä laillisuusvalvojia koskevia tuloksia suhteutetaan aiemman tutkimuksen löydöksiin, voidaan havaita, että suojelupoliisi vaikuttaa saaneen 2000- ja 2010-luvuilla huomattavasti enemmän huomiota ylimpien laillisuusvalvojen vuosikertomuksissa kuin mitä aikaisempina vuosikymmeninä. Piispasen ja Wibergin (1997a, 271–272) löydökset vuonna 1997 olivat hyvin erilaisia: tuolloin oikeusasiamiehen vuosikertomuksista ja ratkaisurekisteristä löytyi vain kaksi suojelupoliisia koskenutta ratkaisua ja oikeuskanslerin vastaavista ei yhtäkään. Tätä muutosta voidaan tulkita useilla tavoilla. On mahdollista, että ylimmät laillisuusvalvojat ovat tulleet omatoimisesti terävöittäneeksi suojelupoliisiin kohdistamaansa valvontaa, mutta toisaalta mainintojen ja ennen kaikkea ratkaisuiden kasvaneeseen määrään on voinut vaikuttaa myös kantelumäärien yleinen kasvaminen (ks. esim. Määttä & Keinänen 2007, 32–34).²⁶

Suojelupoliisin valvonta on suuri asiakokonaisuus ja tämä tutkielma valottaa siitä vain muutamaa – joskin yhteiskunnallisesti hyvin merkittävää – osaa. Tutkielmassa on suoritettava erilaisia rajauksia, jotka johtavat siihen, että kaikkiin kysymyksiin ei voida yhden työn pohjalta vastata. Tämän työn ulkopuolelle jäivät esimerkiksi eduskunnan suorittamasta valvonnasta eduskunta-aloitteet. Niin ikään erittäin keskeisen komponentin suojelupoliisin valvonnassa muodostavat sisäinen ja hallinnonalan sisäinen laillisuusvalvonta jäivät vaille konkreettista tarkastelua. Näitä on tosin vaikeaa tutkia syvällekäyvällä tavalla salassapidon vuoksi. Myöskään suojelupoliisiin kohdistunutta tuomioistuinvalvontaa ei tässä tutkielmassa käsitelty. Kaikki edellä mainitut aspektit tarjoavat hedelmällistä maata jatkotutkimukselle.

Näin lopuksi on tullut aika esittää kysymys: onko valvojia valvottu ja onko valvonta ollut riittävää? Tämän tutkielman aineistoon kohdistetun analyysin perusteella vaikuttaa siltä, että valvojia *on* valvottu. Erityisesti tämä pitää paikkansa ihmis- ja perusoikeuksien kannalta tärkeän moniportaisen laillisuusvalvontajärjestelmän piirissä. Suojelupoliisin laillisuusvalvonta vaikuttaa terävöityneen sitten 2000-luvun alkuvuosien ja on nykyisellään kattavaa ja moniportaista: omaa valvontaa suoritetaan ylimpien laillisuusvalvojen esiin tuomien huomioiden mukaan runsaasti ja hallinnonalan sisäinen laillisuusvalvonta kohdistaa suojelupoliisiin tarkastuksia. Näiden lisäksi ulkoista, yleistä laillisuusvalvontaa suojelupoliisiin kohdistetaan oikeuskanslerin, oikeusasiamiehen ja tietosuojavaltuutetun tahoilta. Tätä laillisuusvalvonnallista moniportaisuutta vasten julkisuudessa silloin tällöin esitetyt kommentit suojelupoliisin heikosta valvonnasta tuntuvat liioitelluilta.

26 Lisäksi tulee ottaa huomioon vuosikertomusten "paisuminen". Kun tarkastelin rinnakkain oikeuskanslerin vuosien 1975, 1985, 1995 ja 2005 vuosikertomuksia, havaitsin, että leipätekstisivumäärä on kasvanut selvästi: vuonna 1975 leipätekstiä oli 98 sivua, vuonna 1985 148 sivua, vuonna 1995 170 sivua ja vuonna 2005 186 sivua.

Sen sijaan eduskunnan suorittaman parlamentaarisen valvonnan osalta kysymykseen on jossain määrin haastavampi vastata. Valiokuntien suorittaman valvonnan profiili vaikuttaa heikosti määritellyltä ja valvonta näyttää tutkielman tulosten perusteella jakautuneen kolmen valiokunnan kesken suhteellisen epätasaisesti. Ulkoasiainvaliokunnan ja suojelupoliisin välillä vaikutti valiokuntapöytäkirjojen pohjalta tarkasteltuna vallinneen suhteellisen aktiivinen keskusteleva vuorovaikutussuhde, josta oli löydettävissä valvonnallisia elementtejä. Hallintovaliokunta oli ollut eniten tekemisissä suojelupoliisin kanssa, mutta vuorovaikutuksessa korostuivat hallituksen esitysten parissa suullisesti ja kirjallisesti annetut asiantuntijalausunnat. Perustuslakivaliokunta oli sen sijaan ollut vain hyvin vähän vuorovaikutuksessa suojelupoliisin kanssa.

Pidän mahdollisena, että suojelupoliisin valvontaan silloin tällöin kohdistettu kritiikki saa käyttövoimansa ennen kaikkea siitä, että suojelupoliisiin kohdistettu poliittinen valvonta on heikosti määriteltyä. Heikko määrittely johtaa siihen – kuten tämän tutkielman tulokset osoittavat – että suojelupoliisia valvovien kolmen valiokunnan panostukset suojelupoliisin seurannassa vaihtelevat suuresti. Suurimmat valvonnan kehitystarpeet vaikuttavatkin liittyvän juuri suojelupoliisiin kohdistetun poliittisen valvonnan parlamentaariseen ulottuvuuteen. Parlamentaarille valvonnalle tulisikin mielestäni luoda nykyistä selkeämpi profiili, jonka piirissä valvonnan puitteet ja tavoitteet olisivat selkeästi määritelty.

Parlamentaarisen erityisvalvontaelimen perustaminen ei kuitenkaan liene tarkoituksenmukaista, sillä parlamentaarisen valvonnan kehittäminen olisi mahdollista jo olemassa olevien järjestelyjen pohjalta esimerkiksi selkeyttämällä ja määrittelemällä seuranta suorittavien valiokuntien vastuualueita ja tehtäviä nykyistä tarkemmin. Lisäksi on hyvin tärkeää muistaa, että suojelupoliisin poliittinen ja parlamentaarinen valvonta muodostavat vain yhden osan suojelupoliisin valvonnassa. Esimerkiksi ihmis- ja perusoikeuksien kannalta moniportainen laillisuusvalvontajärjestelmä on ensiarvoisen tärkeä ja se vaikuttaa jo tätä nykyä kattavalta.

Toiseksi on tärkeää muistaa, että suojelupoliisi on edelleen, viimeaikaisesta turvallisuuspalvelukehityksestä huolimatta, poliisin yksikkö, jonka toiminta perustuu vain poliisin toimivaltuuksiin. Näiltä osin valvonnan parlamentaarisen komponentin terävöittäminen voitaisiin perustella vain suojelupoliisin erityislaatuisen toimintakentän eikä sen toimivaltuuksien vuoksi. Mikäli suojelupoliisille osoitetaan tulevaisuudessa uusia toimintavaltuuksia, jotka muuttaisivat toimintaa entistä tiedustelullisempaan suuntaan, tulisi parlamentaarista valvontaa tuolloin ehdottomasti terävöittää.

Suojelupoliisin toimintakenttä on kehittynyt viimeisten vuosikymmenten aikana jatkuvasti haastavampaan suuntaan. Uudet, luonteeltaan kompleksiset ja asymmetriset uhat vaativat osakseen uudenlaisia lähestymistapoja ja toimintavalmiuksia, joita on kehitettävä ja arvioitava herkeämättä. Suojelupoliisin toiminnan tehokkuutta kehitettäessä on kuitenkin aina pohdittava toimintavaltuuksien ja perusoikeuksien välisiä jännitteitä sekä valvonnallisia kysymyksiä. Oikeuskansleri Jaakko Jonkan (2004, 46) sanoin vain uskottavasti valvottu vallankäyttö voi olla aidosti luottamusta herättävää. Onkin ensiarvoisen tärkeää, että suojelupoliisin valvonnan tehokkuudesta ja uskottavuudesta huolehditaan, sillä tehokkaasti ja uskottavasti suoritettu valvonta on yksi osatekijä kansalaisten korkean luottamuksen säilymisessä suojelupoliisiin niin tänään kuin tulevaisuudessakin.

LÄHTEET

Primääriaineisto:

Valiokuntapöytäkirjat:

Hallintovaliokunta: HaVP 5/2003, HaVP 49/2003, HaVP 17/2004, HaVP 44/2004, HaVP 58/2004, HaVP 70/2004, HaVP 89/2004, HaVP 6/2005, HaVP 11/2005, HaVP 18/2005, HaVP 28/2005, HaVP 36/2005, HaVP 44/2005, HaVP 60/2005, HaVP 61/2005, HaVP 68/2005, HaVP 114/2005, HaVP 16/2006, HaVP 22/2006, HaVP 35/2006, HaVP 36/2006, HaVP 48/2006, HaVP 71/2006, HaVP 86/2006, HaVP 7/2007, HaVP 34/2007, HaVP 38/2007, HaVP 42/2007, HaVP 47/2007, HaVP 48/2007, HaVP 58/2007, HaVP 61/2007, HaVP 18/2008, HaVP 22/2008, HaVP 31/2008, HaVP 46/2008, HaVP 47/2008, HaVP 66/2008, HaVP 71/2008, HaVP 102/2008, HaVP 103/2008, HaVP 2/2009, HaVP 19/2009, HaVP 25/2009, HaVP 38/2009, HaVP 41/2009, HaVP 44/2009, HaVP 52/2009, HaVP 63/2009, HaVP 8/2010, HaVP 14/2010, HaVP 17/2010, HaVP 19/2010, HaVP 21/2010, HaVP 31/2010, HaVP 33/2010, HaVP 53/2010, HaVP 63/2010, HaVP 73/2010, HaVP 78/2010, HaVP 80/2010, HaVP 95/2010, HaVP 110/2010, HaVP 113/2010, HaVP 115/2010, HaVP 122/2010, HaVP 17/2011, HaVP 29/2011, HaVP 35/2011, HaVP 4/2012, HaVP 9/2012, HaVP 11/2012, HaVP 13/2012, HaVP 14/2012, HaVP 26/2012, HaVP 45/2012, HaVP 55/2012, HaVP 76/2012, HaVP 2/2013, HaVP 3/2013, HaVP 12/2013, HaVP 25/2013, HaVP 26/2013, HaVP 30/2013, HaVP 46/2013, HaVP 65/2013, HaVP 71/2013, HaVP 75/2013, HaVP 85/2013, HaVP 86/2013, HaVP 90/2013, HaVP 102/2013, HaVP 7/2014, HaVP 10/2014, HaVP 15/2014, HaVP 35/2014, HaVP 45/2014, HaVP 47/2014, HaVP 69/2014, HaVP 71/2014, HaVP 124/2014, HaVP 137/2014, HaVP 140/2014.

Ulkoasiainvaliokunta: UaVP 12/2003, UaVP 53/2003, UaVP 14/2004, UaVP 30/2004, UaVP 36/2004, UaVP 49/2004, UaVP 67/2004, UaVP 87/2004, UaVP 29/2005, UaVP 72/2005, UaVP 41/2006, UaVP 81/2006, UaVP 88/2006, UaVP 5/2007, UaVP 21/2007, UaVP 31/2007, UaVP 38/2008, UaVP 84/2008, UaVP 86/2008, UaVP 19/2009, UaVP 48/2009, UaVP 87/2009, UaVP 43/2010, UaVP 85/2010, UaVP 91/2010, UaVP 19/2011, UaVP 39/2012, UaVP 61/2012, UaVP 89/2012, UaVP 30/2013, UaVP 41/2013, UaVP 56/2013, UaVP 80/2013, UaVP 95/2013, UaVP 13/2014, UaVP 64/2014, UaVP 114/2014, UaVP 126/2014.

Perustuslakivaliokunta: PeVP 4/2003, PeVP 2/2005, PeVP 39/2005, PeVP 56/2005, PeVP 14/2007,

PeVP 87/2008, PeVP 1/2009, PeVP 4/2009, PeVP 7/2009, PeVP 43/2011, PeVP 3/2012, PeVP 50/2012, PeVP 52/2012, PeVP 53/2012, PeVP 80/2012, PeVP 1/2014.

Kirjalliset kysymykset:

KK 390/2001, KK 123/2002, KK 815/2002, KK 846/2002, KK 876/2002, KK 943/2002, KK 968/2002, KK 1156/2002, KK 118/2003, KK 235/2003, KK 635/2003, KK 808/2004, KK 1033/2004, KK 546/2005, KK 657/2005, KK 605/2006, KK 254/2007, KK 408/2010, KK 966/2010, KK 69/2012, KK 756/2013, KK 1136/2013, KK 1151/2013, KK 716/2014.

Ylimpien laillisuusvalvojen vuosikertomukset:

Oikeuskansleri (OKa): Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomus vuodelta 2000, Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomus vuodelta 2001, Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomus vuodelta 2002, Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomus vuodelta 2003, Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomus vuodelta 2004, Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomus vuodelta 2005, Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomus vuodelta 2006, Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomus vuodelta 2007, Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomus vuodelta 2008, Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomus vuodelta 2009, Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomus vuodelta 2010, Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomus vuodelta 2011, Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomus vuodelta 2012, Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomus vuodelta 2013, Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomus vuodelta 2014.

Eduskunnan oikeusasiamies (EOA): Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2001, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2003, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2008, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2010, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2011, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2012, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2013, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2014.

Kirjallisuus:

Aaltola, Juhani (2007): Filosofia, tiede, ymmärtäminen. Teoksessa: Aaltola, Juhani ja Raine Valli (toim.): *Ikkunoita tutkimusmetodeihin – näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin II*. PS-kustannus: Jyväskylä, 12–27.

Aarnio, Aulis (2002): Oikeusvaltio – Tuomarivaltio? Teoksessa: Aarnio, Aulis ja Timo Uusitupa (toim.): *Oikeusvaltio*. Kauppakaari, Lakimiesliiton Kustannus: Helsinki, 1–12.

Arter, David (1984): *The Nordic Parliaments. A Comparative Analysis*. Hurst & Company: Lontoo.

Austin, John L. (1980) [1962]: *How to Do Things With Words*. Oxford University Press: Oxford.

Baker, Stewart A. (1994): Should spies be cops? *Foreign Policy* 36.

Born, Hans (2007): Parliamentary and External Oversight of Intelligence Services. Teoksessa: Born, Hans ja Marina Caparini (toim.): *Democratic Control of Intelligence Services – Containing Rogue Elephants*. Ashgate: Surrey, 163–176.

Born, Hans ja Ian Leigh (2005): *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. Publishing House of the Parliament of Norway: Oslo.

Born, Hans ja Ian Leigh (2007): *Democratic accountability of intelligence services*. Policy paper 19, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces: Geneve.

Branders, Minna (2016): *Kokonainen turvallisuus? Kokonaisturvallisuuden poliittinen kelpoisuus ja hallinnollinen toteutettavuus*. Akateeminen väitöskirja. Tampere University Press: Tampere.

Brodeur, Jean-Paul (1983): High Policing and Low Policing: Remarks About the Policing of Political Activities. *Social Problems* 30: 5, 507–520.

Bryman, Alan (2008): *Social Research Methods*. 3. painos. Oxford University Press: Oxford.

Caparini, Marina (2007): Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. Teoksessa: Born, Hans ja Marina Caparini (toim.): *Democratic Control of Intelligence Services – Containing Rogue Elephants*. Ashgate: Surrey, 3–24.

Damgaard, Erik (1995): How Parties Control Committee Members. Teoksessa: Döring, Herbert (toim.): *Parliaments and majority rule in Western Europe*. Campus Verlag: Frankfurt, 308–325.

Dandoy, Régis (2011): Parliamentary Questions in Belgium: Testing for Party Discipline. *The Journal of Legislative Studies* 17: 3, 315–326.

Diamond, Larry, Marc F. Plattner ja Andreas Schedler (1999): Introduction. Teoksessa: Schedler, Andreas, Larry Diamond ja Marc F. Plattner (toim.): *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers: Boulder, 1–10.

Eduskunnan internet-sivujen hakuohjeet (2015):

<<https://www.eduskunta.fi/FI/search/Sivut/hakuohjeet.aspx>>, luettu 18.11.2015.

Eduskunta (2008): *Valiokuntaopas – Valiokuntien yleisohjeet*. Eduskunta: Helsinki.

Eduskunta (2016): Kansanedustajat. <<https://www.eduskunta.fi/FI/kansanedustajat/Sivut/default.aspx>>,

luettu 24.2.2016.

Elo, Kimmo ja Helmut Müller-Enbergs (2010): Suomen merkitys DDR:n ulkomaantiedustelun kohteena. *Kosmopolis* 40: 4, 31–47.

Eskola, Antti (1964): *Kirjallinen materiaali tutkimusaineistona – Sosiologian tutkimusmenetelmät II*. Yhteiskunnallisen Korkeakoulun Tutkimuslaitos: Tampere.

Farson, Stuart ja Reg Whitaker (2010): Accounting for the Future or the Past? Developing Accountability Oversight Systems to Meet Future Intelligence Needs. Teoksessa: Johnson, Loch K. (toim.): *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*. Oxford University Press: Oxford, 673–699.

Fenno, Richard F. (1973): *Congressmen in Committees*. Little Brown: Boston.

Fiske, John (1990): *Merkkien kieli – Johdatus viestinnän tutkimiseen*. Suom. Pietilä, Veikko, Risto Suikkanen ja Timo Uusitupa. Vastapaino: Tampere.

Forman, Jane ja Laura Damschroder (2008): Qualitative Content Analysis. Teoksessa: Jacoby, Liva ja Laura A. Siminoff (toim.): *Advances in Bioethics – Empirical Methods for Bioethics: A primer*. Elsevier: Amsterdam, 39–62.

Forsten, Timo (2005): *Valiokuntapalapelit eduskunnassa – Valiokuntajäsenyydet 1945–2002*. Akateeminen väitöskirja. Turun yliopiston julkaisuja C 223: Turku.

Gill, Peter (2007): Evaluating Intelligence Oversight Committees: The UK Intelligence and Security Committee and the 'War on Terror'. *Intelligence and National Security* 22: 1, 14–37.

Gross, Oren (2006): What "Emergency" Regime? *Constellations* 13: 1, 74–88.

Hagevi, Magnus (2000): Nordic Light on Committee Assignments. Teoksessa: Esaiasson, Peter ja Knut Heidar (toim.): *Beyond Westminster and Congress: the Nordic experience*. Ohio State University Press: Columbus, 237–261.

Hakala, Salli (2009): *Koulusurmat verkostoyhteiskunnassa – Analyysi Jokelan ja Kauhajoen kriisien viestinnästä*. Viestinnän laitoksen tutkimusraportteja 2/2009. Helsingin yliopisto, Viestinnän tutkimuskeskus CRC: Helsinki.

Hakala, Salli ja Juho Vesa (2013): Verkkokeskustelut ja sisällön erittely. Teoksessa: Laaksonen, Salla-Maaria, Janne Matikainen ja Minttu Tikka (toim.): *Otteita verkosta – Verkon ja sosiaalisen median tutkimusmenetelmät*. Vastapaino: Tampere, 216–244.

Halkola, Minna (2006): *Supo valokeilassa – Suojelupoliisin teletunnistetietotapausta julkisuudessa 2004–2005*. Tutkimusraportti 1/2006. Suojelupoliisi: Helsinki.

Hallberg, Pekka (2005): *Prospects of The Rule of Law*. Edita Publishing: Helsinki.

Hallman, Oula (2015): *Kansanedustajien kirjalliset kysymykset – yhteys vaaleihin ja tavoitteeseen tulla uudelleen valituksi: Kvantitatiivinen analyysi valtiopäiväkausien 1995–2010 kirjallisista kysymyksistä teoreettisena kehikkona rationaalisen valinnan teoria*. Pro gradu -tutkielma. Valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto: Helsinki.

Hankilanoja, Arto (2014): *Poliisin salainen tiedonhankinta*. Talentum: Helsinki.

Haraholma, Kristiina (2011): *Poliisin hallintorakennemuutos – Arviointitutkimus muutoksista ja sen vaikutuksista*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 97. Poliisiammattikorkeakoulu: Tampere.

Helander, Voitto ja Guy-Erik Isaksson (1994): Interpellations in Finland. Teoksessa: Wiberg, Matti (toim.): *Parliamentary Control in the Nordic Countries – Forms of Questioning and Behavioural Trends*. The Finnish Political Science Association: Jyväskylä, 201–246.

Helander, Voitto ja Kyösti Pekonen (2007): Eduskunnan vahvistuva valiokuntalaitos. Teoksessa: Helander, Voitto, Kyösti Pekonen, Jouni Vainio ja Tapani Kunttu: *Valiokunnat lähikuvassa. Suomen eduskunta 100 vuotta, osa 7*. Edita: Helsinki, 10–138.

Helsingin käräjäoikeus (2007): Tuomio 07/30764, <http://www2.hs.fi/extrat/hsfi/muut/kuvat/alporusi_tuomio.pdf>, luettu 19.2.2016.

Helsingin Sanomat (2014): Ovi auki siviilitiedustelulle – kolme vaihtoehtoa tulevaisuuden Supolle. Uutinen. <<http://www.hs.fi/kotimaa/a1411268287094>>, luettu 13.7.2015.

Hillebrand, Claudia (2012): The Role of News Media in Intelligence Oversight. *Intelligence and National Security* 27: 5, 689–706.

Holli, Anne Maria (2014): Sukupuoli, valta ja työnjako valiokunnissa. Teoksessa: Raunio, Tapio ja Matti Wiberg (toim.): *Eduskunta – Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla*. Gaudeamus: Helsinki, 132–149.

Huhtala, Hannele, Salli Hakala, Aino Laakso ja Annette Falk (2005): *Tiedonkulku ja viestintä Aasian hyökyaaltokatastrofissa*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2005. Valtioneuvoston kanslia: Helsinki.

Hulnick, Arthur (2004): *Keeping us safe: Secret Intelligence and Homeland Security*. Praeger: Westport.

Husa, Jaakko ja Teuvo Pohjolainen (2014): *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – Johdatus julkisoikeuteen*. Talentum: Helsinki.

Hämäläinen, Juha (1987): *Laadullinen sosiaalitutkimus käytännössä: Johdatus laadullisen sosiaalitutkimuksen "käsiyötaitoon"*. Sosiaalitieteiden laitos, Kuopion yliopisto: Kuopio.

Johnson, Loch K. (2004): The Contemporary Presidency: Presidents, Lawmakers and Spies: Intelligence Accountability in the United States. *Presidential Studies Quarterly* 34: 4, 828–837.

Johnson, Loch K. (2007): A Shock Theory of Congressional Accountability for Intelligence. Teoksessa: Johnson, Loch K. (toim.): *Handbook of Intelligence Studies*. Routledge: Abingdon, 343–360.

Jonkka, Jaakko (2004): *Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta*. Sisäasiainministeriön julkaisuja 48. Sisäasiainministeriö: Helsinki.

Jonkka, Jaakko (2007): Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnasta. *Oikeus* 36: 3, 317–324.

Juvenalis (s.a.): *Satirae*. <<http://www.curculio.org/Juvenal/s06.html>>, luettu 11.3.2016.

Kananen, Mirja (2002): *"Vapautusta eduskuntatyöstä saavat – – –" Tilastollinen ja normatiivinen tarkastelu valtiopäiviltä 1970–1998*. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto: Tampere.

- Keinänen, Anssi (2011): Keitä kuullaan eduskunnan valiokunnissa – tosiasiallisesti? Teoksessa: Pakarinen, Auri, Anna Hyvärinen ja Kaijus Ervasti (toim.): *Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta – Jyrki Talan juhla kirja*. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta: Turku. 137–149.
- Koskinen, Pirkko K. (1997): *Oikeusasiames*. Kauppakaari, Lakimiesliiton Kustannus: Helsinki.
- Kosonen, Matti (1994): Etsivä Keskuspoliisi/Valtiollinen poliisi ja sotilaallinen valvonta Suomessa 1918–1945. Teoksessa: Simola, Matti ja Jukka Salovaara (toim.): *Turvallisuuspoliisi 75 vuotta*. Sisäasiainministeriö, poliisiosasto: Helsinki, 118–127.
- Krippendorff, Klaus (2004): *Content Analysis – An Introduction to Its Methodology*. Sage: Lontoo.
- Lackman, Matti (1994): Etsivä Keskuspoliisi 1919–1937. Teoksessa: Simola, Matti ja Jukka Salovaara (toim.): *Turvallisuuspoliisi 75 vuotta*. Sisäasiainministeriö, poliisiosasto: Helsinki, 11–100.
- Lackman, Matti (2009): "Ensimmäisen tasavallan" turvallisuuspoliisi 1918–1944. Teoksessa: Simola, Matti (toim.): *Ratakatu 12 – Suojelupoliisi 1949–2009*. WSOY: Helsinki, 199–248.
- Lackman, Matti ja Tuulia Sirvio (1999): Etsivä Keskuspoliisi, "valkoisen Suomen" turvallisuuspoliisi 1919–1937. Teoksessa: Simola, Matti ja Tuulia Sirvio (toim.): *Isänmaan puolesta – Suojelupoliisi 50 vuotta*. Gummerus: Helsinki, 17–44.
- Latvala, Eila ja Liisa Vanhanen-Nuutinen (2001): Laadullisen hoitotieteellisen tutkimuksen perusprosessi: sisällönanalyysi. Teoksessa: Janhonen, Sirpa ja Merja Nikkonen (toim.): *Laadulliset tutkimusmenetelmät hoitotieteessä*. WSOY: Helsinki, 21–43.
- Lazardeux, Sébastien (2005): 'Une Question Ecrite, Pour Quoi Faire?' – The Causes of the Production of Written Questions in the French Assemblée Nationale. *French Politics* 3: 3, 258–281.
- Leigh, Ian (2005a): More Closely Watching the Spies: Three Decades of Experiences. Teoksessa: Born, Hans, Loch K. Johnson ja Ian Leigh (toim.): *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*. Potomac Books: Washington D.C, 3–11.
- Leigh, Ian (2005b): Accountability of Security and Intelligence in the United Kingdom. Teoksessa: Born, Hans, Loch K. Johnson ja Ian Leigh (toim.): *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*. Potomac Books: Washington D.C, 79–118.
- Lindstedt, Jukka (2007): Turvallisuus, kontrollipolitiikka ja laillisuusvalvonta. *Lakimies* 7–8, 1006–1037.
- Luscombe, Alex ja Kevin Walby (2015): High policing and access to information. *Police Practice and Research* 16: 6, 485–498.
- Martin, Shane (2011): Parliamentary Questions, the Behaviour of Legislators, and the Function of Legislatures: An Introduction. *The Journal of Legislative Studies* 17: 3, 259–270.
- Mattila, Mikko (2014): Valiokuntalaitos. Teoksessa: Raunio, Tapio ja Matti Wiberg (toim.): *Eduskunta – Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla*. Gaudeamus: Helsinki, 119–131.
- Mattson, Ingvar ja Kaare Strøm (1995): Parliamentary committees. Teoksessa: Döring, Herbert (toim.):

Parliaments and majority rule in Western Europe. Campus Verlag: Frankfurt, 249–307.

Metsäranta, Tuomas (2015): *Poliisin salaiset tiedonhankintakeinot ja yksityiselämän suoja*. Akateeminen väitöskirja. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta: Turku.

Mikkola, Matti (1999): *Kuka valvoo valvoja? Suojelupoliisin ohjaus ja kontrolli 1949–1998*. Pro gradu -työ. Tampereen yliopisto: Tampere.

Miles, Matthew B. ja Michael Huberman (1994): *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. Toinen painos. Sage: Lontoo.

MTV (2013): Paatero lisäisi poliisin ja supon valtuuksia verkkovalvontaan. <<http://www.mtv.fi/uutiset/kotimaa/artikkeli/paatero-lisaisi-poliisin-ja-supon-valtuuksia-verkkovalvontaan/1900704>>, luettu 4.4.2016.

Mulgan, Richard (2000): 'Accountability': An Ever-Expanding Concept? *Public Administration* 78: 3, 555–573.

Müller-Wille, Björn (2006a): Intelligence and Democratic Accountability: A blessing, not a Curse. *European Security* 15: 4, 491–506.

Müller-Wille, Björn (2006b): Improving the Democratic Accountability of EU Intelligence. *Intelligence and National Security* 21: 1, 100–128.

Määttä, Kalle ja Anssi Keinänen (2007): *Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen*. Eduskunnan oikeusasiamies: Helsinki.

Naurin, Daniel (2007): *Deliberation Behind Closed Doors: Transparency and Lobbying in the European Union*. ECPR Press: Colchester.

Niskanen, Maarit (2009): *Tasavallan presidentin ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätösvalta Suomen valtiosäännössä*. Akateeminen väitöskirja. Oikeustieteiden tiedekunta, Lapin yliopisto: Rovaniemi.

Nousiainen, Jaakko (1998): *Suomen poliittinen järjestelmä*. 10. painos. WSOY: Porvoo.

Nykänen, Hanna (2015): *Vertaileva tutkimus pohjoismaisten turvallisuuspalveluiden valvonnasta*. Valtio-opin pro gradu -työ, Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta: Helsinki.

Oikeusministeriö (2010): *Kuuleminen säädösvalmistelussa – Ohjeet*. Selvityksiä ja ohjeita 18/2010. Oikeusministerio: Helsinki.

Pajuoja, Jussi ja Pasi Pölönen (2011): *Ylin laillisuusvalvonta*. Tietosanoma: Helsinki.

Palonen, Kari (1987): *Tekstistä politiikkaan – Johdatusta tulkintataitoon*. Jyväskylän yliopisto, valtio-opin laitos: Jyväskylä.

Pekonen, Kyösti (2011): *Puhe eduskunnassa*. Vastapaino: Tampere.

Pietilä, Veikko (1969): *Johdatusta sisällön erittelyyn, Osa 1*. Tampereen yliopiston tutkimuslaitos: Tampere.

Piispanen, Kirsi ja Matti Wiberg (1997a): *Pienen Suomen pieni suojelupoliisi – Poliittisen poliisin*

kontrolli Suomessa 1945–1996. *Oikeus* 26: 3, 256–277.

Piispanen, Kirsi ja Matti Wiberg (1997b): The Guards Guarded by Almost Nobody – The Political Control of the Finnish Suojelupoliisi [Security Police] 1945–1996. Teoksessa: *The Finnish Yearbook of International Law: Volume VIII (1997)*. Martinus Nijhoff Publishers: Haag, 432–456.

Platon (2011): *Valtio*. Suomentanut Itkonen-Kaila, Marja. Otava: Helsinki.

Pohjonen, Juha (1999): Suojelupoliisi – sisäisen turvallisuuden takaaja. Teoksessa: Simola, Matti ja Tuulia Sirvio (toim.): *Isänmaan puolesta – Suojelupoliisi 50 vuotta*. Gummerus: Helsinki, 69–112.

Raatikainen, Panu (2005): Ihmistieteet – tiedettä vai tulkintaa? Teoksessa: Meurman-Solin, Anneli ja Ilkka Pyysiäinen (toim.): *Ihmistieteet tänään*. Gaudeamus: Helsinki, 39–61.

Rasch, Bjørn Erik (2009): Opposition Parties, Electoral Incentives and the Control of Government Ministers: Parliamentary Questioning in Norway. Teoksessa: Ganghof, Steffen, Christoph Hönnige ja Christian Stecker (toim.): *Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler – Festschrift für Herbert Döring*. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, 199–214.

Raunio, Tapio ja Matti Wiberg (2010): How to Measure the Europeanisation of a National Legislature? *Scandinavian Political Studies* 33: 1, 74–92.

Rentola, Kimmo (1999): Punaisen Valpon synty. Teoksessa: Simola, Matti ja Tuulia Sirvio (toim.): *Isänmaan puolesta – Suojelupoliisi 50 vuotta*. Gummerus: Helsinki, 45–68.

Rentola, Kimmo (2009a): Suojelupoliisi kylmässä sodassa. Teoksessa: Simola, Matti (toim.): *Ratakatu 12 – Suojelupoliisi 1949–2009*. WSOY: Helsinki, 9–192.

Rentola, Kimmo (2009b): Punainen Valpo. Teoksessa: Simola, Matti (toim.): *Ratakatu 12 – Suojelupoliisi 1949–2009*. WSOY: Helsinki, 249–254.

Rentola, Kimmo (2009c): Tiedustelun historian ongelmia. *Tieteessä tapahtuu* 27: 7, 3–6.

Riffe, Daniel, Stephen Lacy ja Frederick Fico (2014): *Analyzing Media Messages: Using Quantitative Content Analysis in Research*. Kolmas painos. Routledge: Lontoo.

Rinne, Jenni (2010): Edustuksellisuus ja deliberaatio eduskunnan valiokuntatyöskentelyssä. *Politiikka* 52: 3, 195–205.

Rozenberg, Olivier ja Shane Martin (2011): Questioning Parliamentary Questions. *The Journal of Legislative Studies* 17: 3, 394–404.

Sánchez de Dios, Manuel ja Matti Wiberg (2011): Questioning in European Parliaments. *The Journal of Legislative Studies* 17: 3, 354–367.

Sarja, Mikko (2001): *Ylimmän laillisuusvalvonnan rajanvetoja*. Asiantuntijakirjoitus. Edilex. <<http://www.edilex.fi/helios.uta.fi/artikkelit/3.pdf>>, luettu 11.9.2015.

Sartori, Giovanni (1987): *The Theory of Democracy Revisited – Chapter One: The Contemporary Debate*. Chatham House Publishers: New Jersey.

Schedler, Andreas (1999): Conceptualizing Accountability. Teoksessa: Schedler, Andreas, Larry Diamond ja Marc F. Plattner (toim.): *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers: Boulder, 13–28.

Seeck, Hannele, Heidi Lavento ja Salli Hakala (2008): *Kriisijohtaminen ja viestintä – Tapaus Nokian vesikriisi*. Kuntaliitto: Helsinki.

Sejerstedt, Fredrik (2005): Intelligence and Accountability in a State Without Enemies: The Case of Norway. Teoksessa: Born, Hans, Loch K. Johnson ja Ian Leigh (toim.): *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*. Potomac Books: Washington D.C, 119–141.

Selin, Paavo (2008): *Turvallisuuspalvelu vai turvallisuuspoliisi? Vertaileva tutkimus valtion tiedustelutehtävien organisoinnista*. Lisensiaatintutkimus. Johtamistieteiden laitos. Tampereen yliopisto: Tampere.

Shaw, Malcolm (1979): Conclusions. Teoksessa: Lees, John D. ja Malcolm Shaw (toim.): *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*. Martin Robertson: Oxford, 361–434.

Simola, Matti (1994): Suomalainen turvallisuuspoliisi 75 vuotta. Teoksessa: Simola, Matti ja Jukka Salovaara (toim.): *Turvallisuuspoliisi 75 vuotta*. Sisäasiainministeriö, poliisiosasto: Helsinki, 5–10.

Sisäministeriö (2014): *Suojelupoliisin hallinnollista asemaa ja tulosohjausta sekä valvonnan kehittämistä selvittäneen työryhmän loppuraportti*. Sisäministeriön julkaisu 28/2014. Sisäministeriö: Helsinki.

Sisäministeriö (2015): *Suojelupoliisin hallinnollinen asema muuttuu 1.1.2016*. <http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/poliisitoimi/1/0/suojelupoliisin_hallinnollinen_asema_muuttuu_1_1_2016_61199>, luettu 14.7.2015.

Suojelupoliisi (2011): *Suojelupoliisi*. Esite. <https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwstructure/14566_2011_Supo-Suomi_esite.pdf?704e07a6a665d288>, noudettu 22.7.2015.

Suojelupoliisi (2015a): *Suojelupoliisin vuosikertomus 2014*. <https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwstructure/27356_2014-Supo_Vuosikertomus_web.pdf?ccb714a6a665d288>, noudettu 13.7.2015.

Suojelupoliisi (2015b): Sähköpostiviesti. Suojelupoliisin vuosittain suorittaman kansalaiskyselyn luottamusta mittaavan kysymyksen tuloksia. Vastaanotettu 7.9.2015.

Talouselämä (2013): Supo haluaa seurata sinua tarkemmin verkossa. <<http://www.talouselama.fi/uutiset/supo-haluaa-seurata-sinua-tarkemmin-verkossa-3440564>>, luettu 4.4.2016.

Tuomi, Jouni ja Anneli Sarajärvi (2009): *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi: Helsinki.

Valtioneuvosto (2016): Hallitukset aikajärjestyksessä. <<http://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitukset-ja-ministerit/raportti/-/r/v2>>, luettu 2.3.2016.

Vanhanen, Tatu (2003): *Democratization – A Comparative Analysis of 170 Countries*. Routledge: Lontoo.

- Virta, Sirpa (1998): *Poliisi ja turvayhteiskunta – Lähipoliisi turvallisuusstrategiana*. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 1/1998. Poliisiammattikorkeakoulu: Espoo.
- Virta, Sirpa (2004): Plural policing accountability – who, for what, to whom and how? Teoksessa: Virta, Sirpa (toim.): *Moving Forward With Community Policing in Europe: Sharing and Developing Good Practice*. Tampereen yliopisto, hallintotieteiden laitos: Tampere, 100–109.
- Virta, Sirpa (2007): *Valtion vastuu ja tehtävät – verotuksesta terrorismin torjuntaan. Raportti ISSP 2006 Suomen aineistosta*. Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston julkaisuja 5. Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto: Tampere.
- Wahlberg, Marja (2012): *Syylisiä kunnes toisin todistetaan – Etsivä Keskuspoliisi ja kulttuuriliberaalit 1934–1937*. Suojelupoliisi: Helsinki.
- Webb, Eugene J., Donald T. Campbell, Richard D. Schwartz ja Lee Sechrest (2000) [1966]: *Unobtrusive Measures – Revised Edition*. Sage: Thousand Oaks.
- Weller, Geoffrey R. (2000): Political Scrutiny and Control of Scandinavia's Security and Intelligence Services. *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence* 13: 2, 171–192.
- Whitaker, Reg ja Stuart Farson (2009): Accountability in and for National Security. *IRPP Choices* 15: 9, 1–54. <<http://irpp.org/wp-content/uploads/assets/research/security-and-democracy/accountability-in-and-for-national-security/vol15no9.pdf>>, noudettu 29.09.2015.
- Wiberg, Matti (1991): Nice Timing! Electoral Cycles of Parliamentary Questioning in the Finnish Parliament 1945–1987. Teoksessa: Wiberg, Matti (toim.): *The Political Life of Institutions: Scripta in honorem professoris Jaakko Nousiainen sexagesimum annum complentis*. The Finnish Political Science Association: Jyväskylä, 189–203.
- Wiberg, Matti (1994): To Keep the Government on Its Toes: Behavioural Trends in Parliamentary Questioning in Finland 1945–1990. Teoksessa: Wiberg, Matti (toim.): *Parliamentary Control in the Nordic Countries – Forms of Questioning and Behavioural Trends*. The Finnish Political Science Association: Jyväskylä, 103–200.
- Wiberg, Matti (1995): Parliamentary Questioning: Control by Communication? Teoksessa: Döring, Herbert (toim.): *Parliaments and majority rule in Western Europe*. Campus Verlag: Frankfurt, 179–222.
- Wiberg, Matti (2014): Eduskunta hallituksen valvojana: kansanedustajat ovat kyselevinään ja ministerit ovat vastaavinaan. Teoksessa: Raunio, Tapio ja Matti Wiberg (toim.): *Eduskunta – Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla*. Gaudeamus: Helsinki, 203–225.
- Wiberg, Matti ja Antti Koura (1994): The Logic of Parliamentary Questioning. Teoksessa: Teoksessa: Wiberg, Matti (toim.): *Parliamentary Control in the Nordic Countries – Forms of Questioning and Behavioural Trends*. The Finnish Political Science Association: Jyväskylä, 19–43.
- Wiberg, Matti ja Mikko Mattila (1997): Committee Assignments in the Finnish Parliament 1945–94. Teoksessa: Isaksson, Guy-Erik (toim.): *Inblickar i Nordisk parlamentarism. Meddelanden från ekonomisk- statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi*. Åbo Akademi: Turku, 221–244.
- Yleisradio (2007): Alpo Rusin Stasi-tutkinnan vaiheita. <<http://yle.fi/aihe/artikkeli/2007/08/24/alpo->

rusin-stasi-tutkinnan-vaiheita>, luettu 19.2.2016.

Yleisradio (2009): Rusille 27 000 euron korvaukset. <http://yle.fi/uutiset/rusille_27_000_euron_korvaukset/5904238>, luettu 19.2.2016.

Zolo, Danilo (2007): *The Rule of Law: A Critical Reappraisal*. Teoksessa: Costa, Pietro ja Danilo Zolo (toim.): *The Rule of Law: History, Theory and Criticism*. Springer: Dordrecht, 3–71.

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisurekisterit:

EOAE 1585/2003.

EOAK 3686/2010.

EOAK 1400/2013.

Lait:

Laki poliisin hallinnosta 2009/497

Laki turvallisuusselvityksistä 177/2002.

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 193/2000.

Perustuslaki 731/1999.

Turvallisuusselvityslaki 726/2014

Valtiopäiväasiakirjat:

Eduskunnan työjärjestys 1999/40.

Hallituksen esitys (HE) 58/2009.

Puhemiesneuvoston ehdotus (PNE) 2/2010.

LIITTEET

LIITE 1:

Valiokuntapöytäkirjaluokittelurungon kuvaus ja luokittelun perusteet.

A. ID-numerointi

Juokseva numerointi.

B. Ajankohta

Ajankohta muodossa pp.kk.vvvv.

C. Valiokunta

1 = Hallintovaliokunta (HaV).

2 = Ulkoasiainvaliokunta (UaV).

3 = Perustuslakivaliokunta (PeV).

D. Pöytäkirjan tunnus

Pöytäkirjan tunnus muodossa XxXP yyy/vvvv.

E. Maininnan lajityyppi

Erittelee sen, miksi suojelupoliisi mainitaan pöytäkirjassa.

1 = Valiokunnan kokouksessa paikalla suojelupoliisin kirjallinen dokumentti (muu kuin kutsu).

2 = Valiokunnan kokouksessa paikalla suojelupoliisin edustaja/edustajia.

3 = Valiokunnan kokouksessa paikalla sekä suojelupoliisin edustaja/edustajia että suojelupoliisin kirjallinen dokumentti (yhdistelmätilanne edellisistä)

4 = Suojelupoliisi mainitaan ilman sen edustajien tai asiakirjojen läsnäoloa, esimerkiksi sitä koskeva keskustelu, kutsu, vierailun suunnittelu, tms.

5 = Kaksoislaatu. Suojelupoliisi mainitaan pöytäkirjassa ilman sen edustajien tai asiakirjojen läsnäoloa JA myös siten, että paikalla on suojelupoliisin edustaja ja/tai asiakirja.

F. Valiokunnan kokoukseen mahdollisesti osallistuvien suojelupoliisin edustajien lukumäärä

Erittelee valiokunnan kokoukseen mahdollisesti osallistuvien suojelupoliisin edustajien lukumäärän.

1 = Yksi.

2 = Kaksi.

3 = Kolme.

4 = Nolla, ei ole.

G. Valiokunnan kokoukseen mahdollisesti osallistuvan suojelupoliisin edustajan taso

Erittelee valiokunnan kokoukseen mahdollisesti osallistuvan suojelupoliisin edustajan organisaatiotason.

1 = Perustaso (tutkijat, tarkastajat, yms.).

2 = Keskitaso (ylitarkastajat, osastopäälliköt, yms.).

3 = Päällikkötaso (päälliköt, apulaispäälliköt).

4 = Tyhjä/ei ole.

G2. Valiokunnan kokoukseen mahdollisesti osallistuvan mahdollisen toisen suojelupoliisin edustajan taso

Erittelee valiokunnan kokoukseen mahdollisesti osallistuvan suojelupoliisin edustajan organisaatiotason.

1 = Perustaso (tutkijat, tarkastajat, yms.).

2 = Keskitaso (ylitarkastajat, osastopäälliköt, yms.).

3 = Päällikkötaso (päälliköt, apulaispäälliköt).

4= Tyhjä/ei ole.

G3. Valiokunnan kokoukseen mahdollisesti osallistuvan mahdollisen kolmannen suojelupoliisin edustajan taso

Erittelee valiokunnan kokoukseen mahdollisesti osallistuvan suojelupoliisin edustajan organisaatiotason.

1 = Perustaso (tutkijat, tarkastajat, yms.).

2 = Keskitaso (ylitarkastajat, osastopäälliköt, yms.).

3 = Päällikkötaso (päälliköt, apulaispäälliköt).

4 = Tyhjä/ei ole.

H. Maininnan asiayhteys

Erittelee sen, millaisessa asiayhteydessä suojelupoliisi, sen asiakirja(t) ja/tai edustaja(t) mainitaan valiokunnan kokouksessa.

1 = Hallituksen esityksen käsittely (HE).

2 = Muun asian käsittely (M, "muu asia").

3 = Ministeriön selvityksen käsittely (MINS).

4 = Valtioneuvoston E-selvityksen käsittely (E).

5 = Valtioneuvoston UTP-selvityksen käsittely (UTP).

6 = Valtioneuvoston selonteon käsittely (VNS).

7 = Kertomuksen käsittely (K).

8 = Valiokunnan oma asia (O), POISLUKIEN suojelupoliisiin ajankohtaiskatsaus ja suojelupoliisiin kuulemistilaisuus.

9 = Suojelupoliisiin ajankohtaiskatsaus (O).

10 = Suojelupoliisiin kuulemistilaisuus (O).

11 = Valtioneuvoston U-kirjelmä (U).

12 = Keskustelua vierailusta suojelupoliisiin.

13 = Ilmoitus vierailusta suojelupoliisiin (mikäli vierailun kesto mainitaan, ilmoita kesto avoimessa kentässä).

14 = Ilmoitus suojelupoliisi-vierailun ajankohdan siirtämisestä.

15 = Muu aihepiiri (tarkenna avoimeen kenttään).

16 = Keskustelua vierailukutsusta suojelupoliisiin.

17 = Ilmoitus vierailukutsusta suojelupoliisiin (mikäli vierailun kesto mainitaan, ilmoita kesto avoimessa kentässä).

18 = Yksityiskohtainen HE-käsittely, epärelevantti maininta lakitekstin seassa.

19 = Suojelupoliisia koskeva ilmoitusluontoinen asia.

20 = Kaksi eri mainintaa pöytäkirjan eri kohdissa siten, että nuo kaksi eri kohtaa ovat keskenään eriävät maininnan asiayhteydet. Mikäli asiayhteys on sama (esim. 2 kpl HE-käsittelyjä), koodataan ne yhtenäisen maininnan asiayhteyden mukaan (tarkennettava avoimeen kenttään).

I. Avoin kenttä

Tarkennukset yms.

LIITE 2:

Ylimpien laillisuusvalvojien vuosikertomusten luokittelurungon kuvaus ja luokittelun perusteet.

A. ID-numerointi

Juokseva numerointi.

B. Vuosikertomuksen taho

1 = Eduskunnan oikeusasiamies

2 = Oikeuskansleri

C. Vuosi

Vuosikertomuksen vuosi muodossa vvvv.

D. Vuosikertomuksen sisältämien suojelupoliisi-sanojen lukumäärä

Erittelee sen, montako kertaa suojelupoliisi- tai Supo-sana (ml. taivutusmuodot) esiintyy vuosikertomuksessa. Luvussa ei huomioida sisällysluetteloa tai hakemistoja.

1 = Sisältää yksittäisen maininnan.

2 = Sisältää muutamia mainintoja (2–10 kpl).

3 = Sisältää useita mainintoja (>10 kpl).

4 = Ei sisällä mainintaa/mainintoja.

E. Vuosikertomuksessa mainittavat suojelupoliisiin kohdistetut ylimpien laillisuusvalvojien suorittamat laillisuusvalvonnalliset toimenpiteet

Erittelee sen, millaisia laillisuusvalvonnallisia toimenpiteitä vuosiraportissa kerrotaan suojelupoliisiin kohdistetun ylimpien laillisuusvalvojien taholta vuoden aikana.

1 = On suoritettu tarkastus.

2 = On suoritettu useampia tarkastuksia.

3 = On suoritettu kantelun/kanteluiden tutkiminen.

4 = On suoritettu oman aloitteen tutkiminen.

5 = On suoritettu joitakin muita laillisuusvalvonnallisia toimenpiteitä (tarkenna avoimeen kenttään).

6 = On suoritettu useampi yllämainituista (tarkenna avoimeen kenttään).

7 = Vuosikertomuksessa ei ole mainintaa laillisuusvalvonnallisista toimenpiteistä.

F. Vuosikertomuksessa mahdollisesti esiintyvät nimenomaisesti suojelupoliisin laillisuusvalvontaan liittyvät huomiot

Erittelee sen, onko vuosikertomuksissa esitetty mahdollisia erityisiä huomioita suojelupoliisin laillisuusvalvontaan liittyen. Näihin luetaan kuuluviksi sellaiset huomiot, jotka eivät ole kohdan E. mukaisia toimenpiteitä, vaan kertomuksissa esitettyjä yleisluontoisempia kommentteja ja/tai havaintoja suojelupoliisiin kohdistettavasta laillisuusvalvonnasta.

1 = Sisältää yksittäisen huomion (yksi virke tai yksittäiset virkkeet eri kohdissa).

2 = Sisältää suppean huomion (kaksi–kolme virkettä yhdessä tai erikseen).

3 = Sisältää keskikokoisen huomion (kolme–kuusi virkettä yhdessä tai erikseen).

4 = Sisältää laajan huomion (enemmän kuin kuusi virkettä yhdessä tai erikseen).

5 = Ei sisällä huomiota.

G. Avoin kenttä.

Tarkennukset yms.