

Turvallisuuspuhe lisääntynyt lainsäädäntötyössä

Turvallisuudesta on muodostunut vastaansanomaton arvo, jonka avulla lähes mikä tahansa ilmiö voidaan esittää uhkaavana ja siten kontrollitoimia vaativana. Turvallisuutta käytetään myös lainsäädännön kontekstissa esimerkiksi rajoittamaan yksilöiden perusoikeuksia. Turun yliopistossa käynnissä olevan projektin ensimmäisten tulosten mukaan turvallisuuden mainitseminen hallituksen esityksissä on lisääntynyt huomattavasti vuodesta 1991 vuoteen 2017. Projektissa keskitytään seuraavaksi tarkastelemaan yksityiskohtaisemmin lakimuutosten perustelemista turvallisuudella.

Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimusprojektissa ”Turvallistaminen suomalaisessa lainsäädännössä” tutkitaan kuinka laajasti ja millä tavoin turvallisuus esiintyy hallituksen lakiesityksissä. Erityisesti tarkastellaan lakimuutosten perustelemista turvallisuudella. Projekti on osa Suomen Akatemian rahoittamaa konsortiota “Laws of Surveillance and Security: Constitutional limits, legislative discourses and transnational influences” (LOSS).

Analyysin kohteena on lähes 7000 lakiesitystä hallituskausittain 27 vuoden ajalta, vuodesta 1991 vuoteen 2017. Analyysin ensimmäisessä vaiheessa tarkasteltiin turvallisuuspuheen yleisyyttä hallituksen esityksissä. Turvallisuuspuhetta sisältäviksi esityksiksi luokiteltiin hallituksen esitykset, joissa mainittiin sana “turvallisuus”, eikä maininta jäänyt vain teknisluonteiseksi tai kokonaisuuden kannalta epäolennaiseksi sivuhuomioksi. Turvallisuuspuheen ohella tarkasteltiin muun muassa hallitusten esitysten hyväksymistä ja hylkäämistä, perustuslakivaliokunnalta pyydettyjen lausuntojen määrää, ihmisoikeusmainintojen yleisyyttä sekä sääntelyn perustelemista kansallisilla ja ylikansallisilla tarpeilla.

Turvallisuuspuhe on yleistynyt hallituksen esityksissä

Tulosten mukaan turvallisuuden mainitseminen hallituksen lakiesityksissä on yleistynyt merkittävästi 90-luvun alusta nykyhallituksen aikaan. Ahon hallituksen aikana annetuista esityksistä vain joka kuudennessa mainittiin turvallisuus, kun taas Sipilän hallituksen ensimmäisten kolmen vuoden aikana antamista esityksistä yli 40 % sisälsivät turvallisuuspuhetta (kuvio 1). Tämä on yksi keskeisimpiä tuloksia alkuvuodesta julkaistavassa aineistoraportissa.

Turvallisuuspuheen lisääntymisestä ei kuitenkaan voida tehdä johtopäätöksiä turvallisuuden tason tai sen subjektiivisen kokemisen muutoksista yhteiskunnassa. Turvallisuutta ja sen kokemista on tutkittu lukuisin eri tavoin, esimerkiksi kyselytutkimuksilla rikollisuuden pelosta, rikosuhrikokemuksista, luottamuksesta poliisiin ja kanssaihmiisiin, taloudellisen tilanteen vakaudesta sekä eriarvoisuuden kokemuksista. Turvallisuuskokemuksista saadaan erilaisia tuloksia sen mukaan, miten kysymykset muotoillaan, mitä asioita painotetaan ja keneltä turvallisuudesta kysytään. Toiselle turvallisuuden tunnetta saattaa tuottaa tieto siitä, että valtio rahoittaa terrorismin torjuntaa, toiselle taas tieto siitä, että hyvinvointipalveluista ja koulutuksesta ei leikata. Tästä moninaisuudesta johtuen ei ole mahdollista tyhjentävästi sanoa, mihin suuntaan turvallisuus ja sen kokeminen Suomessa ovat kehittyneet tutkimuksen 27 vuoden aikana. Voidaan kuitenkin olettaa, että turvallisuuspuheen tasainen lisääntyminen lakiesityksissä sekä turvallisuusuhkien esille nostaminen politiikassa ja mediassa ovat tekijöitä, jotka heijastuvat turvallisuusympäristöön ja siihen, miten kansalaiset sen kokevat. Tästä syystä ilmiötä onkin erityisen mielenkiintoista tutkia.

Turvallisuus vastaansanomattomana arvona

Perinteisesti turvallisuudella on viitattu yhtäältä valtioiden sisäiseen ja toisaalta niiden ulkoiseen turvallisuuteen ja tarkastelun keskiössä ovat olleet poliisi ja armeija. Sisäisten ja ulkoisten uhkien välinen raja on kuitenkin hämärtynyt, turvallisuuden kentällä on valtavasti toimijoita ja turvallisuudesta on kehittynyt bisnes. Turvallisuus on laajentunut perinteisestä kansainvälisen politiikan kontekstista osaksi kaikkea poliittista toimintaa ja osaksi kaikkia elämänalueita – maanpuolustuksellisesta turvallisuudesta mm. talouteen, ympäristöön, sosiaalisiin suhteisiin, terveyteen ja ruokaan.

Turvallistaminen (*securitization*) liittyy juuri tähän. Lukuisat tutkijat tarkoittavat turvallistamisella sitä, että jokin yhteiskunnallinen ilmiö irrotetaan alkuperäisestä kontekstistaan ja määritellään retorisesti turvallisuuskysymykseksi. Ilmiö alkaa näyttäytyä uhkaavana, ja tämän uhkakuvan avulla voidaan oikeuttaa poikkeuksellisia toimia ilmiön kontrolloimiseksi. Näiden toimien vastustaminen on poliittisesti vaikeaa, sillä toimia ei hahmoteta poikkeuksellisiksi juuri turvallisuudella kehystämisestä johtuen. Aikalaisanalyttisissä tutkimuksissa turvallisuutta onkin kuvattu vastaansanomattomaksi arvoksi. Turvallisuus näyttäytyy retorisenä aseena, jota voidaan käyttää tiettyjen asioiden edistämiseen ja toisaalta unohtaa toisten yhteydessä.

Vaikka turvallistaminen ja turvallisuuden laajentuminen eri elämänalueille ovat tutkittuja ilmiöitä, suomalainen lainsäädäntötyö on jäänyt yllättäen vaille tutkimuksellista huomiota. Lainsäädäntö on merkittävä yhteiskunnallisen ohjaamisen väline, ja erityisesti poliittisessa päätöksenteossa – jota lainsäädäntö nimenomaan on – turvallisuuden vastaansanomattomuus korostuu. Turvallisuuden

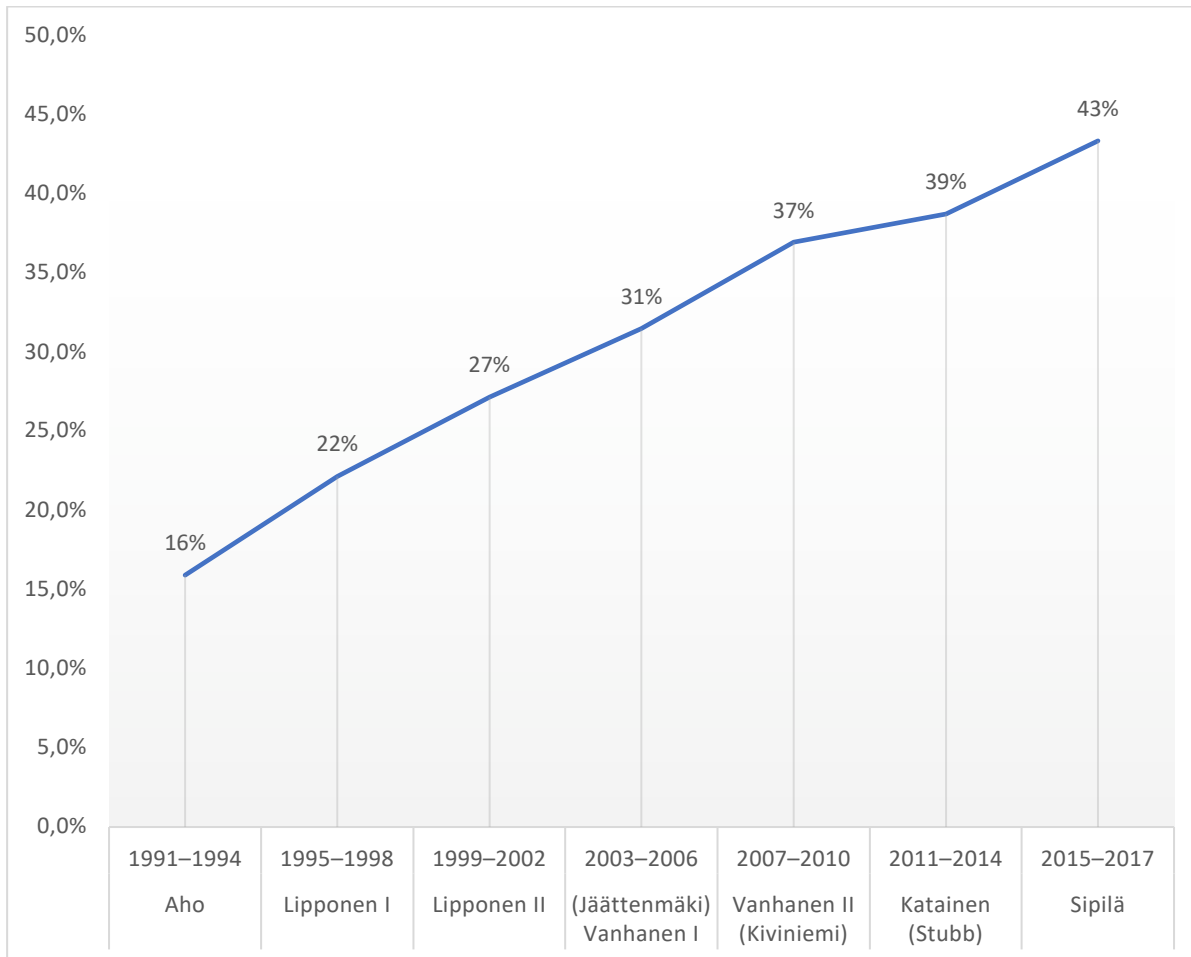
merkitys on toki tunnustettu jo pitkään oikeustieteellisissä tutkimuksissa. Vuonna 1995 turvallisuus kirjattiin perusoikeuksien joukkoon (PeL 7.1§) ja erityisesti suomalaiset perusoikeustutkijat ovat kiinnittäneet huomiota kansalaisten oikeuksia rajoittavaan lainsäädäntöön. Turvallisuudella on pyritty rajoittamaan muita yksilöiden perusoikeuksia ja laajentamaan valtiovallan puuttumista yksilöiden toimintaan, muun muassa poliisivaltuuksia lisäämällä. Lisäksi turvallisuudella perustelemisen ajankohtaisuus vaikuttaa koko ajan kasvavan. Esimerkiksi vuoden 2018 marraskuun alussa runsaasti keskustelua herätti lakihanke, joka toteutuessaan olisi laajentanut poliisin pääsyä arkaluonteisiin potilastietoihin. Hanketta perusteltiin muun muassa turvallisuuden parantamisella. Tällaisessa yhteiskunnallisessa ilmapiirissä on tärkeää tilausta laajalle tutkimukselle, joka keskittyy tarkastelemaan turvallisuuden merkitystä lainsäädäntötyössä.

Kirjoittajat työskentelevät Turun yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa, oikeussosiologian oppiaineeseen sijoittuvassa Suomen Akatemian tutkimushankkeessa “Turvallistaminen suomalaisessa lainsäädännössä” (SA, projektinnumero 283553). Oikeussosiologian professori Anne Alvesalo-Kuusi on projektin vastuullinen johtaja, Emma Holkeri tohtorikoulutettava ja Nea Peltoniemi tutkimusavustaja. Tutkimusryhmässä toimivat lisäksi julkisoikeuden professori Juha Lavapuro, tutkijatohtori Liisa Lähteenmäki sekä tutkimusavustajat István Rytönen ja Saara Monthan.

Lisätietoa tutkimushankkeesta: <https://www.utu.fi/fi/yliopisto/oikeustieteellinen-tiedekunta/tutkimus>

Raportti julkaistaan Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan nettisivuilla *Katsauksia ja tutkimusraportteja* -sarjassa:

<https://www.utu.fi/fi/yliopisto/oikeustieteellinen-tiedekunta/tutkimus/katsauksia-ja-tutkimusraportteja>



Kuvio 1. Turvallisuuspuhetta sisältävien hallituksen lakiesitysten osuus kaikista hallituskauden aikana annetuista lakiesityksistä ajanjaksolla 1991–2017, n= 6859.

[Erilliseen ”faktalaatikkoon”]

Tutkimusprojektin fokus

Tutkimusprojektin “Turvallistaminen suomalaisessa lainsäädännössä” tavoitteena on selvittää, miten laajasti ja mitä mekanismeja hyödyntäen turvallisuus esiintyy suomalaisessa lainsäätämistyössä. Projektissa analysoidaan yksityiskohtaisesti turvallisuuspuheen perustelemista hallituksen esityksissä. Hallituksen esityksistä tutkitaan sitä, mitä ilmiöitä niissä on ylipäättään nostettu turvallisuuskysymyksiksi, mille elämänalueille ja hallinnonaloille turvallisuuspuhe on levinnyt sekä millaisia uhkia turvallisuudesta puhumisen yhteydessä on yksilöity. Lisäksi tutkitaan kuinka usein ja missä yhteyksissä 1) turvallisuuspuhe liittyy esityksissä ehdotettuihin lainsäädännöllisiin muutoksiin, 2) muutoksia perustellaan turvallisuudella tai sen parantamisella, ja 3) turvallisuuden parantumista on perusteltu taikka jätetty toteamuksen tasolle.