

Puolustusvaliokunta

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (VNS 4/2020 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ulkoministeri Pekka Haavisto, ulkoministeriö
- puolustusministeri Antti Kaikkonen, puolustusministeriö
- sisäministeri Maria Ohisalo, sisäministeriö
- UTP-seurantaryhmän puheenjohtaja, kansanedustaja Erkki Tuomioja
- alivaltiosihteeri Kai Sauer, ulkoministeriö
- osastopäällikkö Mikko Kinnunen, ulkoministeriö
- osastopäällikkö Piritta Asunmaa, ulkoministeriö
- osastopäällikkö Maimo Henriksson, ulkoministeriö
- yksikönpäällikkö Sari Rautio, ulkoministeriö
- lähetystöneuvos Hanna Heikkilä, ulkoministeriö
- lähetystöneuvos Sirpa Oksanen, ulkoministeriö
- projektiavustaja Alana Saul, ulkoministeriö
- suurlähettiläs Antti Helanterä, ulkoministeriö
- suurlähettiläs Klaus Korhonen, ulkoministeriö
- suurlähettiläs Hanna Lehtinen, ulkoministeriö
- suurlähettiläs Liisa Talonpoika, ulkoministeriö
- arktinen ja antarktinen suurlähettiläs Petteri Vuorimäki, ulkoministeriö
- kansliapäällikkö Jukka Juusti, puolustusministeriö
- ylijohdaja Esa Pulkkinen, puolustusministeriö
- yksikön johtaja Otto Saxén, puolustusministeriö
- neuvotteleva virkamies Karoliina Honkanen, puolustusministeriö
- erityisasiantuntija Outi Nieminen, puolustusministeriö
- neuvotteleva virkamies Eero Kytömaa, sisäministeriö
- puolustusvoimain komentaja, kenraali Timo Kivinen, Puolustusvoimat

Valiokunnan lausunto PuVL 2/2021 vp

- Pääesikunnan päällikkö, kenraaliluutnantti Eero Pyötsiä, Pääesikunta
- sektorin johtaja, eversti Ari Laaksonen, Pääesikunta
- pääsihteeri Petri Toivonen, Turvallisuuskomitea
- johtaja Mika Aaltola, Ulkopoliittinen instituutti
- vanhempi tutkija Matti Pesu, Ulkopoliittinen instituutti
- johtaja Teija Tiilikainen, Euroopan hybridituhkien torjunnan osaamiskeskus
- tutkimusjohtaja Hanna Smith, Euroopan hybridituhkien torjunnan osaamiskeskus
- johtaja Jaakko Pekki, Huoltovarmuuskeskus
- valmiusasiainmies Mika Kaijamo, Huoltovarmuuskeskus
- pääsihteeri Tuija Karanko, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry
- professori Hiski Haukkala
- professori Tuomas Forsberg
- tutkimusprofessori Timo Koivurova, Arktinen keskus
- työelämäprofessori Martti Lehto
- kyberturvallisuuden työelämäprofessori Jarno Limnell
- valtiotieteen tohtori Pekka Visuri
- dosentti Hanna Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Kyberturvallisuuskeskus

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

(1) Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon valmistelua on tehty laajassa yhteistyössä ministeriöiden, valtioneuvoston kanslian ja tasavallan presidentin kanslian kanssa. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta TP-UTVA on antanut työlle poliittisen ohjauksen. Eduskunta on osallistunut työhön ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon sekä puolustusselonteon laadinnan tarkasteluun erikseen asetetun parlamentaarisen seurantaryhmän kautta. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon valmistelutyötä on koordinoanut ulkoministeriö. Selonteon valmisteluun on saatu myös suoraa kansalaispalautetta. Ulkoministeriö järjesti keväällä 2020 paneelikeskustelujen sarjan neljän yliopiston kanssa keskeisistä ulko- ja turvallisuuspoliittista teemoista.

(2) Puolustusvaliokunta keskittyy tässä lausunnossaan arvioimaan ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa oman toimialansa näkökulmasta keskittyen erityisesti kansainväliseen puolustusyhteistyöhön sekä kokonaisuuden puolustukseen ja -turvallisuuteen liittyviin kysymyksiin.

Selonteot linjaavat Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa

(3) Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kokonaisuutta linjaava selontekoprosessi on 2000-luvulla mahdollistanut vaalikausittain tapahtuvan tarkastelun siitä, mitkä ovat keskeisiä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä Suomen puolustuskyvyn ylläpitoon ja kehittämiseen liittyviä tekijöitä. Selonteoissa linjataan myös, miten näihin kysymyksiin pyritään vastaamaan.

Valiokunnan lausunto PuVL 2/2021 vp

(4) Valiokunta korostaa, että ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkein ohjausasiakirja. Se tarkentaa hallitusohjelman ulko- ja turvallisuuspoliittisia linjauksia. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon toimintaympäristökuvaus ohjaa myös monien muiden selontekojen ja strategioiden linjauksia, ja puolustusselonteon lisäksi ohjausvaikutusta on muun muassa EU-selontekoon ja ihmisoikeusselontekoon.

(5) Turvallisuus- ja puolustuspoliittisia selontekoja on annettu vuosina 1995, 1997, 2001, 2004, 2009 ja 2012. Vaalikaudella 2015—2019 selontekojen rakennetta muutettiin siten, että ensin annettiin ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko vuonna 2016 sekä ensimmäistä kertaa vuonna 2017 puolustusselonteko. Pääministeri Marinin hallitus on valinnut saman linjan: ensin annetaan ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko ja omana kokonaisuutenaan puolustuksen kehittämistä linjaava puolustuselonteko.

(6) Hallitusohjelman mukaisesti ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon toimintaympäristön analyysi ohjaa myös puolustuselonteon valmistelua. Selonteot ja eduskunnan niistä antamat vastaukset määrittävät Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä puolustuksen kehittämistä.

(7) Laaja turvallisuuskäsite on turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisissa selonteoissa vakiintunut tavaksi tarkastella turvallisuusympäristöä. Valittu tulokulma on valiokunnan mielestä oikea ja välttämätön, sillä keskinäisriippuvaisuuksien maailmassa turvallisuutta on tarkasteltava laaja-alaisesti. Suomen turvallisuusympäristö on monimutkainen, eri asiat ja ilmiöt vaikuttavat toisiinsa. Esimerkiksi ilmastonmuutoksen vaikutukset voivat johtaa sotiin tai ei-valtiolliset toimijat tehdä kyberiskuja. Koronaviruksen aiheuttama kriisi on puolestaan esimerkki siitä, miten globaali, yhteiskunnan ja yksilön turvallisuus kietoutuvat verkottuneessa maailmassa yhteen. Eri tekijöiden ja ilmiöiden vuorovaikutussuhteita on kyettävä yhä paremmin tulkitsemaan, mihin alati vauhdittuva teknologinen kehitys tuo vielä merkittävän lisäluottavuuden. Perinteisiä jakolinjoja ylittävän ymmärryksen merkitys korostuu nykyajassa.

(8) Puolustusvaliokunta toteaa, että eri hallinnonaloista selontekojen merkitys on perinteisesti ollut suurin puolustushallinnolle. Selonteoissa hyväksytyt puolustuspolitiikan linjaukset mahdollistavat puolustushallinnolle pitkäjänteisen suunnittelu- ja kehittämisrytmin, jolloin esimerkiksi Puolustusvoimien materiaalihankintoja ja toimintaa voidaan suunnitella pidemmällä ajanjaksolla.

(9) Puolustuselonteossa aikajänne on noin 8—10 vuotta, ja tämä on puolustuselonteon keskeinen ero verrattuna muihin pääsääntöisesti yhteen vaalikauteen rajoittuviin turvallisuuselontekoihin. Valiokunta huomauttaa, että ulko- ja turvallisuuspolitiikassa neljä vuotta on suhteellisen pitkä aika, ja maailmanpolitiikassa voi tapahtua muutoksia nopeastikin. Tästä hyvä osoitus oli Krimin liittäminen Venäjään 2014 ja sen vauhdittamana alkanut Venäjän ja lännen suhteiden nopea heikkeneminen.

(10) Valiokunta pitää hyvänä viimeisten kahden vaalikauden aikana valittua mallia siitä, että ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon lisäksi annetaan oma puolustuselonteko. Puolustusvoimien kehittämisen kannalta laajan turvallisuuden tarkastelukulma on jossain määrin ongelmallinen. Aiemmissa turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa turvallisuuskysymyksiä kuvattiin hyvin laajasti ja useiden hallinnonalojen kautta, mutta pitkälti vain Puolustusvoimille annettiin

Valiokunnan lausunto PuVL 2/2021 vp

konkreettisia suorituskykyvaatimuksia. Tätä taustaa vasten on valiokunnan mielestä perusteltua, että puolustuksen haasteita käsitellään omassa selonteossaan myös jatkossa.

Parlamentaarisen seurantaryhmän rooli selontekojen valmistelussa

(11) Vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko oli ensimmäinen, jonka työtä tukemaan asetettiin parlamentaarinen seurantaryhmä. Ryhmä on sittemmin vakiintuneesti asetettu jokaisella vaalikaudella. Samoin kuin selontekojen rakenne on elänyt, ovat myös seurantaryhmän toimintamallit kehittyneet vaalikausittain. Vuonna 2004 ja 2008 parlamentaarinen seurantaryhmä tuotti omat raportit¹ siitä, mitä asioita valtioneuvoston olisi hyvä huomioida varsinaisessa selonteossa.

(12) Parlamentaarisen seurantaryhmän tehtävänanto² tälle vaalikaudelle on seuraava:

- 1) arvioida turvallisuusympäristössä tapahtuvia muutoksia ja niiden merkitystä Suomelle;
- 2) seurata hallituksen piirissä tapahtuvaa ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon ja puolustuselonteon valmistelua;
- 3) käydä vuoropuhelua hallituksen kanssa; sekä
- 4) tarvittaessa ottaa kantaa valmistelussa oleviin esityksiin.

(13) Valiokunta toteaa, että seurantaryhmätyöskentelyn kautta on pyritty varmistamaan jo selonteon valmisteluvaiheessa eduskunnan ja puolueiden sitoutuminen esitettäviin linjauksiin ja lisäämään parlamentaarista poliittista ohjausta valmisteltavan selonteon sisältöön. Valiokunnan arvion mukaan tässä on myös onnistuttu. Selontekoja on käsitelty niiden antamisen jälkeen eduskunnan eri valiokunnissa tavalla, jolla on onnistuttu saamaan laajaa yksimielisyyttä yli hallitusoppositio-ajan. Valiokunta korostaa, että Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa on ensiarvoisen tärkeää, että tehdyt linjaukset nauttivat mahdollisimman laajaa poliittista tukea.

(14) Valiokunta pitää hyvänä kehityskulkuna sitä, ettei parlamentaarinen seurantaryhmä tuota omaa loppuraporttiaan. Riskinä on, että seurantaryhmän raportissa ja selonteossa voi olla poikkeavia painotuksia, jotka eivät lisää selkeyttä Suomen valitsemasta ulko- ja turvallisuuspoliittisesta linjasta.³ Seurantaryhmän tuottaman oman raportin merkitys voi olla myös jossain määrin epäselvä suhteessa varsinaiseen selontekoon. Eduskunnan selonteosta antamat kannanotot tulevat kuitenkin yksiselitteisesti ilmi eduskunnan selonteosta antamassa vastauksessa. Nykymalli mahdollistaa valiokunnan arvion mukaan aidon ja avoimen vuorovaikutuksen ja edesauttaa merkittävästi yhteisten kantojen löytymistä Suomen kannalta keskeisiin ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisiin kysymyksiin.

(15) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan seurantaryhmän vuoropuhelu valtioneuvoston kanssa ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon valmistelun suhteen sujui myös tällä vaalikaudel-

1 2004 raportti: https://www.defmin.fi/files/335/Summary_of_the_report_of_the_Security_Policy_Monitoring_Group.pdf , 2008 raportti: https://vnk.fi/documents/10616/622954/J0808_Turvallisuuspoliittinen+seurantaryhm%C3%A4+2008.pdf/2523d520-4def-416e-895a-42e5a16bada3?version=1.0

2 <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2019-AK-262848.pdf>

3 <https://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/1073996556/Kaariainen+Mahdollinen+ja+todellinen+optio+sama+asia>

Valiokunnan lausunto PuVL 2/2021 vp

la rakentavasti ja selontekotekstissä huomioitiin asianmukaisesti seurantaryhmän esittämiä näkemyksiä. Valiokunta pitää välttämättömänä, että vuoropuhelu valtioneuvoston selontekovalmistelijoiden kanssa on aidosti vuorovaikutteista ja oikea-aikaista siten, että seurantaryhmän palaute on mahdollista huomioida Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteiskokouksen (TP-UTVA) käsitellessä selontekotekstiä. Selvää on, että parlamentaarinen seuranta pitää myös jatkossa asettaa tukemaan tulevien ulko- ja turvallisuuspoliittisten selontekojen sekä puolustus-selontekojen valmistelua.

(16) Valiokunta totesi edellisestä ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta antamassaan lausunnossa (PuvL 7/2016 vp), että kokonaisuuden kannalta olisi hyvä, että myös sisäisen turvallisuuden selonteolla — joka myös laaditaan tällä vaalikaudella — olisi vahva parlamentaarinen valvonta. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapintojen kattava huomiointi antaa valiokunnan mielestä perusteita sille, että sama seurantaryhmä ohjaisi kaikkien kolmen selonteon valmistelua. Nyt asetettu parlamentaarinen seurantaryhmä ohjaa vain ulko- ja turvallisuuspoliittisen sekä puolustus-selonteon valmistelua.

Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen toimintalinja haastavassa turvallisuusympäristössä

(17) Selonteossa todetaan, että Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämääränä on vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa, turvata valtion itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, vahvistaa Suomen turvallisuutta ja hyvinvointia sekä ylläpitää yhteiskunnan toimivuutta. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkeä tavoite on, että kansallisin toimin ja kansainvälisellä yhteistyöllä estetään aseellisten konfliktien ja Suomen turvallisuutta ja yhteiskunnan toimintakykyä vaarantavien tilanteiden syntyminen sekä Suomen joutuminen sotilaalliseen konfliktiin.

(18) Selonteossa arvioidaan laajasti Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista toimintaympäristöä, joka on selonteon mukaan voimakkaassa muutoksessa. Valiokunta yhtyy tähän arvioon ja toteaa, että kyse on globaalista murroksesta, johon liittyy sekä perinteisiä vallansiirtymän ja suurvaltakilpailun elementtejä että uudenlaisia, erityisesti ilmastonmuutoksesta johtuvia tekijöitä.

(19) Selonteossa on valiokunnan mielestä onnistuneesti tiivistetty Yhdysvaltain, Kiinan ja Venäjän toimintapäämäärät globaalissa viitekehyksessä seuraavaan toteamukseen: "Taloudellisesti ja sotilaallisesti vahvistunut Kiina pyrkii muuttamaan yhteisesti hyväksytyä sääntöpohjaista kansainvälistä järjestelmää sisältäpäin niin, että se vastaa sen omia näkemyksiä. Yhdysvaltain tavoitteena on jatkossakin olla johtava suurvalta, mutta se arvioi monenkeskisen yhteistyön hyötyjä aiempaa valikoivammin ja on vetäytynyt useista kansainvälisistä sitoumuksistaan. Venäjä on horjuttanut turvallisuutta kansainvälisen oikeuden vastaisilla toimillaan ja sotilaallisen voiman käytöllä."

(20) Selonteon mukaan Venäjä käyttää etujensa ajamiseen laajaa sotilaallista ja ei-sotilaallista keinovalikoimaa. Selonteossa todetaan lisäksi, että Moskovan toiminnan tavoitteena on muun muassa etupiirijakoon perustuva turvallisuusrakenne Euroopassa. Valiokunta toteaa, että Venäjän ja lännen välien kiristyminen vaikeuttaa sekä yhteisten ongelmien ratkaisemista että heikentää yhteistyövaraisen turvallisuuden näkymiä Euroopassa. Valiokunta painottaa, että vaikka Suomen mahdollisuudet vaikuttaa esimerkiksi Pohjois-Euroopan turvallisuustilanteeseen ovat lopul-

Valiokunnan lausunto PuVL 2/2021 vp

ta varsin vähäiset, maamme tulee kuitenkin pyrkiä aktiivisesti vaikuttamaan tilanteen vakauttamiseen kaikin käytettävissä olevin keinoin niin monenkeskisesti kuin kahdenvälisesti.

(21) Selonteossa todetaan, että Suomen on kyettävä arvioimaan Venäjän sisäistä kehitystä ja ulko- ja turvallisuuspoliittista toimintaa tarkasti ja että se edellyttää vahvan Venäjä-tuntemuksen ylläpitämistä. Valiokunta yhtyy tähän arvioon ja pitää tärkeänä Venäjä-tutkimuksen riittävää resursointia.

Itämeren alueen ja Pohjois-Euroopan turvallisuustilanne

(22) Verrattuna edelliseen selontekoon lähialuekuvaus on siirtynyt Itämeri-painotuksesta laajempaan Pohjois-Eurooppa-keskeiseen lähestymistapaan. Valiokunta pitää selonteon tarkastelukulman laventamista tähän suuntaan perusteltuna, sillä Pohjois-Euroopan turvallisuus on entistä enemmän yksi kokonaisuus: Itämeren ja pohjoisten alueiden turvallisuustilanne ovat yhteydessä toisiinsa. Valiokunnan mielestä selonteossa linjataan onnistuneesti siitä, että on tärkeää syventää ymmärrystä ja tilannekuvaa Pohjois-Atlantin, pohjoisten merialueiden ja Itämeren alueen muodostamasta turvallisuuspoliittisesta kokonaisuudesta.

(23) Selonteossa todetaan, että arktisen alueen geopoliittisen, ympäristöllisen ja taloudellisen merkityksen kasvaessa Suomi edistää arktisen alueen vakautta ja sitä, etteivät jännitteet Suomen arktisilla alueilla ja Pohjois-Atlantilla kasva. Valiokunta toteaa, että Arktisen neuvoston asema on entistä tärkeämpi tilanteessa, jossa Venäjän ja lännen välit ovat kireät. Arktisen alueen maat ovat sitoutuneet arktisen alueen ympäristönsuojeluun ja alueen kestäväan kehitykseen. Valiokunta toteaa, että rakentava dialogi ympäristö- ja ilmastokysymyksissä voi osaltaan myötävaikuttaa jännitteiden vähentymiseen muilla politiikka-alueilla.

EU-jäsenyyden ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittinen merkitys Suomelle

(24) Selonteossa todetaan, että Euroopan unioni on Suomen ulkosuhteiden tärkein viitekehys, vaikutuskanava ja turvallisuusyhteisö. EU:n ulkoista toimintakykyä, yhtenäisyyttä ja unionin globaalia johtajuutta lujittamalla Suomi vahvistaa myös omaa turvallisuuttaan. Selonteossa todetaan, että EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tehostamisesta käydään keskustelua useiden eri aloitteiden pohjalta. Osana keskustelua on esitetty määräenemmistöpäätöksenteon laajempaa hyödyntämistä tietyillä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan aloilla, kuten ihmisoikeuspolitiikassa ja pakotepäätöksissä.

(25) Selonteossa tuodaan esiin, että jos turvallisuus lähialueillamme tai muualla Euroopassa olisi uhattuna, ei Suomi EU:n jäsenenä voisi olla ulkopuolinen. Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen ympäristön nykyisessä tilassa ja sen kehityspotentiaalain valossa Suomella ei ole mahdollisuutta eikä halua eristäytyä. Valiokunta pitää tätä oikeana arviona ja korostaa tässä yhteydessä myös EU:n avunantolausekkeen (artikla 42.7) ja yhteisvastuulausekkeen (artikla 222) merkitystä.

(26) EU:n avunantolausekkeessa yksittäinen unionimaa voi pyytää suoraan tukea muilta mailta, EU kollektiivisesti ei tuen antamisesta päättä (vrt. Naton kollektiivisen puolustuksen artikla, joka vaatii kaikkien Nato-maiden hyväksynnän). EU:n avunantolauseke on aktivoitu kerran Ranskan pyytäessä Pariisin terrori-iskujen jälkeen tukea muilta unionimailta marraskuussa 2015. Se seik-

Valiokunnan lausunto PuVL 2/2021 vp

ka, että Ranska pyysi tukea avunantolausekkeen eikä yhteisvastuulausekkeen pohjalta, osoittaa valiokunnan mielestä avunantoartiklan sisällön joustavuuden.

(27) Saamansa selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että EU:n avunantolausekkeen sisällystä ja merkityksestä ei unionin sisällä juuri keskustella. Valiokunnan mielestä on kuitenkin Suomen edun mukaista hakea konkreettista avunantolausekkeen merkitykselle. Artiklan selventäminen antaa perusteita erityisesti Puolustusvoimille vuonna 2017 hyväksytty uusi lakisääteinen tehtävä kansainvälisen avun antamisesta ja vastaanottamisesta.⁴ Kyseisessä säännöksessä viitataan erityisesti EU:n yhteisvastuulausekkeeseen ja avunantolausekkeeseen.

(28) Selonteossa todetaan, että EU:n on pystyttävä kantamaan vastuuta omasta ja lähialueidensa turvallisuudesta. Puolustusyhteistyön kehittämisessä keskeisen tärkeitä hankkeita ovat selonteon mukaan erityisesti pysyvä rakenteellinen yhteistyö, Euroopan puolustusrahasto sekä sotilaallisen liikkuvuuden hanke. Valiokunta huomauttaa, että sotilaallisen liikkuvuuden hanketta edistetään näkyvästi myös Natossa ja Nordefcossa, ja pitää tärkeänä, että eri organisaatioiden toiminnassa haetaan hankkeen osalta synergiaa.

Naton kehitys ja EU—Nato-yhteistyö

(29) Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan Naton ydintehtävä on nyt ja myös jatkossa sotilasliiton jäsenmaiden turvallisuuden takaaminen. Valiokunta toteaa, että Natolla on käynnissä strategisen konseptin päivistytyö, sotilasliiton edellinen strateginen konsepti on vuodelta 2010. EU tekee samaan aikaan strategista kompassia. Valiokunta huomauttaa, että Naton 30 jäsenmaasta 21 kuuluu myös Euroopan unioniin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Naton tulevaisissa strategialinjauksissa perinteisten kovan turvallisuuden teemojen ohella nousevat esiin myös esimerkiksi energiaturvallisuuteen ja ilmastonmuutokseen liittyvät kehityskulut. Myös Kiina on yhä vahvemmin sotilasliiton agendalla.

(30) Valiokunta pitää erittäin tärkeänä selonteon toteamusta siitä, että Euroopan turvallisuutta tulee vahvistaa luomatta jakolinjoja Euroopan unionin sisälle. Valiokunta yhtyy myös selonteon näkemykseen EU—Nato-yhteistyön toisiaan täydentävästä luonteesta. Erityisen hyödyllistä yhteistyö näiden organisaatioiden välillä on hybridi- ja kyberkysymyksissä, digitalisaatioon ja murrosteknologioihin, kuten tekoälyyn liittyvissä kysymyksissä.

Transatlanttinen suhde

(31) Selontekoa laadittaessa Yhdysvaltain presidentinvaalien lopputulos ei ollut tiedossa. Valiokunta toteaa, että presidentti Bidenin hallinnon halu tehdä monikansallista sääntöpohjaista yhteistyötä on eri tasolla kuin presidentti Trumpin aikana. Tästä konkreettisia esimerkkejä ovat Yhdysvaltain paluu Pariisiin ilmastopöytäkirjaan sekä strategisia ydinaseita rajoittavan Start-sopimuksen jatko Venäjän kanssa.

⁴ Laki Puolustusvoimista (2007/551) 2 §, 3 kohta: Puolustusvoimien tehtävänä on: osallistuminen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklaan tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohtaan perustuvaan apuun, aluevalvontayhteistyöhön tai muuhun kansainvälisen avun antamiseen ja kansainväliseen toimintaan.

Valiokunnan lausunto PuVL 2/2021 vp

(32) Valiokunnan arvion mukaan on varsin todennäköistä, että Yhdysvallat tulee myös jatkossa aiempaa enemmän keskittymään sisäpoliittisiin kysymyksiin globaaliagendan sijaan ja ulkopoliittisesti painottamaan Aasiaa aiempaa enemmän. Yhdysvaltain tietty sisäänpäin kääntyminen ei ollut vain Trumpin presidenttikauden poikkeama, vaan kyse on pysyvämmästä kehityskulusta.

(33) Transatlanttisen yhteistyön keskeinen kulmakivi on Yhdysvaltain sitoutuminen Euroopan puolustukseen Naton kautta. Selonteossa tätä kuvataan seuraavasti: "Yhdysvaltain sitoutuminen Eurooppaan sekä kahdenvälisin järjestelyin että Naton kautta on keskeistä Euroopan turvallisuudelle ja Suomelle. Transatlanttinen yhteistyö on tärkeä osa myös pohjoismaista turvallisuus- ja puolustusyhteistyötä. Suomelle on tärkeää, että Yhdysvallat sitoutuu sääntöpohjaisessa kansainvälisessä järjestelmässä tehtävään yhteistyöhön ja noudattaa järjestelmän periaatteita."

(34) Valiokunta toteaa, että vaikka presidentti Trump irrotti Yhdysvallat lukuisista kansainvälisistä järjestelyistä ja sopimuksista, Yhdysvaltain Nato-politiikka ei kovasta retoriikasta huolimatta lopulta juuri muuttunut. Trumpin kaudella Yhdysvallat itse asiassa lisäsi merkittävästi niin sanottua EDI-rahoitusta⁵, jolla pyrittiin tukemaan erityisesti Baltian maita ja Puolaa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Yhdysvaltojen suhtautuminen Nato-sitoumuksiin ei tule presidentti Bidenin kaudella todennäköisesti muuttumaan, mutta Yhdysvallat tulee jatkamaan taakanjakokeskustelua Euroopan Nato-maiden kesken. Taakanjakokeskustelussa yksi keskeinen kriteeri on ollut, kuinka paljon puolustukseen osoitetaan resursseja. Walesin Nato-huippukokouksessa vuonna 2014 maakohtaiseksi tavoitteeksi asetettiin kahden prosentin bruttokansantuoteosuus, ja lisäksi 20 prosenttia puolustusbudjetista piti kohdentaa uuden materiaalin hankintaan.⁶

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon linjaukset Suomen puolustukselle

(35) Valiokunnan kuulemien puolustushallinnon asiantuntijoiden mukaan ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon toimintaympäristön kuvausta käsittelevä osuus tukee ja on yhdenmukainen Puolustusvoimien laatimien toimintaympäristön kehitystä käsittelevien arviointien kanssa. Puolustusvoimilta turvallisuusympäristön muutos edellyttää entistä kokonaisvaltaisempaa tilannetietoisuutta, kykyä havainnoida ja muodostaa ymmärrys perinteisissä toimintaympäristöissä ja tietoverkoissa syntyvistä uhista. Puolustusvoimien kannalta Suomen puolustusratkaisu kestää toimintaympäristön muutoksesta aiheutuvat paineet, mutta alueellista puolustusta on kehitettävä ympäristön kehityksen mukaisesti.

(36) Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa todetaan, että Suomi pyrkii ennaltaehkäisemään demokratian ja sääntöpohjaisen järjestyksen loukkaukset sekä sotilaalliset uhat ulko- ja turvallisuuspolitiikalla ja kattavalla yhteistyöllä. Aseellisen hyökkäyksen torjumiseksi Suomi ylläpitää turvallisuusympäristöön suhteutettua uskottavaa kansallista puolustuskykyä. Valiokunta toteaa, että puolustuselonteossa valtioneuvosto esittää, millaisin resurssein Suomen puolustusta jatkossa kehitetään.

⁵ <https://fas.org/sgp/crs/natsec/IF10946.pdf>

⁶ Wales Summit Declaration 2014: Allies currently meeting the NATO guideline to spend a minimum of 2% of their Gross Domestic Product (GDP) on defence will aim to continue to do so. Likewise, Allies spending more than 20% of their defence budgets on major equipment, including related Research & Development, will continue to do so.

Valiokunnan lausunto PuVL 2/2021 vp

(37) Selonteossa todetaan, että turvallisuustilanteen kiristymisellä Euroopassa ja Itämeren alueella on välittömiä vaikutuksia Suomelle. Sotilaallista voimankäyttöä Suomea vastaan tai sillä uhkaamista ei voida sulkea pois. Mahdollinen konflikti vaikuttaisi suoraan Suomen turvallisuuteen, joten sen mahdollisuuteen on varauduttava.

(38) Valiokunta toteaa, että kevään 2014 jälkeinen turvallisuuspoliittinen tilanne on korostanut Puolustusvoimien nopeaa reagoitukykyä ja valmiutta. Suomen asevelvollisuusarmeija tuottaa määrällisesti ja laadullisesti korkeatasoista reserviä, mutta liikekannallepanoon perustuvassa järjestelmässä valmiudellisiin kysymyksiin on kiinnitettävä erityistä huomiota. Viime vaalikaudella hyväksyttiin mittavasti uutta lainsäädäntöä⁷, jolla pyrittiin tehostamaan Puolustusvoimien reagoitivalmiutta. Samaan aikaan Puolustusvoimat itse sisäisesti virtaviivaisti organisaatiotaan tavalla, joka mahdollisti nopeamman toimintavalmiuden.

(39) Valiokunta toteaa, että Suomen puolustusratkaisun strategisia perusvalintoja ovat koko maan puolustaminen, yleinen asevelvollisuus ja sotilaallinen liittoutumattomuus. Valiokunta korostaa korkean maanpuolustustahdon merkitystä puolustuksen perustana. Maanpuolustustahdolla on keskeinen merkitys myös yhteiskunnan kriisinsietokyvyn ylläpidossa ja kehittämisessä. Maanpuolustustahto turvataan muun muassa laadukkaalla varusmies- ja reserviläiskoulutuksella, kehittämällä asevelvollisuutta, tukemalla vapaaehtoista maanpuolustustyötä ja huolehtimalla yhteiskunnan eheydestä.

Kansainvälisen puolustusyhteistyön merkitys Suomen puolustukselle

(40) Selonteossa todetaan, että Suomi on sotilasliittoon kuulumaton maa, joka ylläpitää vahvaa ja uskottavaa kansallista puolustuskykyä. Puolustuskyvyn ylläpidolla ennaltaehkäistään sotilaallisen voiman käyttöä Suomea vastaan, osoitetaan valmiutta vastata sotilaallisen voiman käyttöön tai sillä uhkaamiseen sekä kykyä torjua maahamme kohdistuvat hyökkäykset. Suomi osallistuu omaa puolustuskykyään vahvistavaan kansainväliseen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen yhteistyöhön, joka on viime vuosina lisääntynyt ja syventynyt.

(41) Valiokunta toteaa, että tiivistyvä puolustusyhteistyö on viime vuosina ollut merkittävä Suomen ulkosuhteiden ajuri, joka on perustavanlaatuisesti vaikuttanut Suomen asemaan. Puolustusyhteistyöllä on ollut aivan keskeinen merkitys suhteiden tiivistyessä niin Ruotsiin, Yhdysvaltoihin, Britanniaan tai Ranskaan. Selonteon mukaan tiivis kansainvälinen puolustusyhteistyö sekä mahdollisuus antaa ja ottaa vastaan kansainvälistä apua ovat jatkossakin tärkeä osa Suomen puolustuskykyä. Valiokunta yhtyy tähän arvioon.

(42) Selonteon mukaan ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittista yhteistyötä tehdään erityisesti Ruotsin kanssa. Selonteossa on tärkeä linjaus siitä, että yhteistyötä syvennetään ilman ennakkoon asetettuja rajoitteita. Maita yhdistää myös se, että ne eivät kumpikaan kuulu sotilasliittoon.

(43) Yhteistyö myös muiden Pohjoismaiden sekä EU-maiden ja Nato-maiden, mukaan lukien Yhdysvaltain ja Ison-Britannian, kanssa on selonteon mukaan tärkeää ja Suomen pitkäaikaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan mukaista ja perustuu Suomen omaan poliittiseen harkin-

⁷ <https://yle.fi/uutiset/3-9459766>

Valiokunnan lausunto PuVL 2/2021 vp

taan. Selonteko toteaa edelleen, että Suomen turvallisuuden kannalta keskeistä on Naton avoimien ovien politiikan (NATO's Open Door Policy) jatkuminen eli jäsenyysmahdollisuuden säilyminen avoimena Naton edellytykset täyttävälle maille. Toimiva naapuruussuhde Venäjän kanssa on Suomelle tärkeä

(44) Valiokunta toteaa, että Suomi on tehnyt puolustusyhteistyötä Naton rauhankumppanina vuodesta 1994, EU:n puolustusulottuvuuden kehittäminen alkoi 1990-luvun lopulla ja Nordefco perustettiin vuonna 2009. Nato-yhteistyössä on nähtävissä sekä muutoksia että jatkuvuuksia. Yhteistoimintakyvyn kehittäminen ja Nato-standardien käyttö ovat selkeä jatkuvuus, joka ulottuu aina Nato-kumppanuuden alkuvuosiin.

(45) Merkittävin muutos liittyy taas siihen, että Afganistanin-operaation merkittävän alasajon ja Ukrainan tapahtumien vuoksi Suomen ja Naton kumppanuusyhteistyö on yhä vahvemmin keskittynyt Suomen kansallisen puolustuksen tarpeisiin aiemmin yhteistyötä määrittäneen kriisinhallintayhteistyön sijasta.

(46) Selonteossa tuodaan esiin, että Suomelle on tärkeää voida hyödyntää keskusteluissa Naton kanssa niin sanottua 30 + 2 -kokoonpanoa, jossa Suomi ja Ruotsi ovat voineet liittokunnan kanssa keskustella kaikille osapuolille tärkeistä aiheista. Suomi kuuluu Naton läheisempien kumppanimaiden ryhmään niin sanotun laajennettujen mahdollisuuksien kumppanuuden puitteissa (Enhanced Opportunities Partner, EOP). Ryhmään kuuluu kuusi maata.

(47) Edellä kuvattujen perinteisten yhteistyömuotojen rinnalle kehittyi viime vaalikauden aikana uusi laaja kahden- ja monenvälinen puolustusyhteistyöverkosto.⁸ Valiokunta huomauttaa, että tätä uutta yhteistyöverkostoa tai sen merkitystä Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliitikalle ei selonteossa juuri käsitellä. Puolustuselonteossa asiaa tulee valiokunnan mielestä kuitenkin kattavasti arvioida.

(48) Viime vaalikauden alussa Suomella oli kaksi määräaikaista kahdenvälistä puitejärjestelyä (Viro ja Puola). Vaalikauden lopussa Suomella oli yhdeksän pysyvää puitejärjestelyä (Ruotsi, USA, Britannia, Saksa, Ranska, Norja, Viro, Puola ja Japani) sekä kolmikantajärjestely Suomi-Ruotsi-Yhdysvallat.

(49) Lisäksi Suomi liittyi viime vaalikaudella kolmeen merkittävään monikansalliseen järjestykseen: Britannian vetämään JEF-konseptiin (Joint Expeditionary Force), Ranskan johtamaan EI2-aloitteeseen (European Intervention Initiative) sekä Saksa-johtoiseen kehysvaltiohankkeeseen. Uusi yhteistyöverkosto täydentyi vielä vuonna 2020, kun Suomi, Ruotsi ja Norja allekirjoittivat kolmikantajärjestelyn.

(50) Suomi on lisäksi jo muutaman vuoden ajan ollut mukana niin sanotussa Pohjoisessa ryhmässä (Northern Group), jonka puitteissa käydään tärkeää turvallisuus- ja puolustuspoliittista keskustelua erityisesti Pohjois-Euroopan tilanteesta. Ryhmään kuuluvat kaikki Pohjoismaat, Baltian maat, Iso-Britannia, Saksa, Puola ja Hollanti.

⁸ https://www.defmin.fi/vastuualueet/kansainvalinen_puolustusyhteistyo/kansainvaliset_sopimukset#5f5bfca4

Valiokunnan lausunto PuVL 2/2021 vp

(51) Valiokunta toteaa, että edellä kuvattu uusi yhteistyöverkosto on ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisesti merkittävä huolimatta siitä, että tehdyt puitejärjestelyt eivät ole oikeudellisesti sitovia. Solmittujen asiakirjojen puitteissa järjestelyn osapuolten on mahdollista syventää yhteistyötään merkittävästi, jos tähän on poliittista halua. Erityisen kiinnostavaksi puiteasiakirjojen merkityksen tekee se, että kahden- ja monenvälisesti tehtävän yhteistyön kautta on mahdollista merkittävästi kehittää kansallista puolustuskykyä sekä luoda valmiuksia kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen.

(52) Erittäin tiiviistä kahdenvälisestä yhteistyöstä paras esimerkki on Suomen ja Ruotsin puolustusyhteistyö. Maiden tiivistyvän puolustusyhteistyön voidaan katsoa alkaneen vuonna 2014, ja vuonna 2018 maat solmivat yhteisymmärryspöytäkirjan⁹, johon kirjattuja yhteistyömuotoja parhaillaan jalkautetaan. Työn alla on muun muassa kahdenvälinen isäntämaatukisopimus.

(53) Valiokunta pitää välttämättömänä, että eduskunta pidetään kattavasti informoituna laajentuvan puolustusyhteistyön eri muodoista.¹⁰ Puolustusvaliokunta toteaa tässä yhteydessä olevansa tyytyväinen puolustusministeriön kanssa sovittuun ja alkuvuonna 2021 käynnistyneeseen prosessiin, joka takaa eduskunnan kattavan vuosittaisen informoinnin myös uusista kansainvälisen puolustusyhteistyön muodoista perinteisen EU-, Nato- ja Nordefco-yhteistyön ohella.

(54) Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan Suomen kumppanit ovat halukkaita tekemään puolustusyhteistyötä maamme kanssa, koska Suomi näyttäytyy kiinnostavana maana strategisen asemansa ja sotilaallisten kykyjensä takia. Valiokunta toteaa, että Suomen näkökulmasta kansainvälisen puolustusyhteistyön tavoitteet ovat lopulta selkeät: puolustusyhteistyön tulee vahvistaa normaali- ja poikkeusolojen puolustuskykyä, parantaa uhkien ennaltaehkäisykykyä sekä edesauttaa sotilaallisen avun antamista ja saamista tarvittaessa.

Sotilaallinen kriisinhallinta ja kansainvälinen harjoitusyhteistyö

(55) Selonteko käsittelee kriisinhallintaa niin ulko- kuin puolustuspoliittisena kysymyksenä. Valiokunta pitää valitettavana, että Suomen sotilaallinen kriisinhallintaosallistuminen on tällä hetkellä varsin alhaisella tasolla. Suomi on arvostettu ja osaava toimija kriisinhallinnassa, ja kriisinhallintaan osallistuminen on keskeisen tärkeä osa Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista työkalupakkia.

(56) Tärkeä osa kansainvälisen puolustusyhteistyön kokonaisuutta on Suomen osallistuminen harjoitustoimintaan. Vuoden 2014 jälkeen Suomen osallistuminen kansainvälisiin harjoituksiin on määrällisesti noussut, ja laajentunutta harjoitusosallistumista on kuitenkin pystytty tekemään erittäin kustannustehokkaasti. Puolustusvoimien vuoden 2021 suunnitelma sisältää 60 harjoitustapahtumaa (71 vuonna 2020). Näiden harjoitusten kustannukset ovat yhteensä noin 4 miljoonaa euroa (7,9 miljoonaa euroa vuonna 2020).¹¹ Saadun selvityksen mukaan koronapandemia tulee leikkaamaan, kuten myös vuonna 2020, mahdollisuuksia harjoitusten täysimääräiseen toimeenpanoon.

⁹ [https://www.defmin.fi/files/4312/MoU_Finnish-Swedish_Defence_Cooperation_FI-NAL_\(002\)_\(003\).pdf](https://www.defmin.fi/files/4312/MoU_Finnish-Swedish_Defence_Cooperation_FI-NAL_(002)_(003).pdf)

¹⁰ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PuVL_2+2020.aspx

¹¹ https://www.defmin.fi/vastuualueet/kansainvalinen_koulutus_ja_harjoitustoiminta#5f5bfea4

Valiokunnan lausunto PuVL 2/2021 vp

(57) Harjoituksista pääosa tehdään yhdessä EU-maiden, Naton tai muiden Pohjoismaiden kanssa. Selonteossa todetaan, että osallistuminen Naton vaativiin harjoituksiin kehittää Suomen omaa suorituskykyä ja yhteistoimintakykyä kumppaneiden kanssa. Selonteossa todetaan edelleen, että Suomi osallistuu Naton 5. artiklan mukaisiin harjoituksiin ainoastaan kumppanimaan roolissa.

(58) Valiokunta pitää Suomen osallistumista kansainväliseen harjoitustoimintaan erittäin tärkeänä, ja sitä on tehtävä siinä laajuudessa, kuin kansallisesti tarpeellisena ja ulkopoliittisesti perusteltuna nähdään Puolustusvoimien lakisäätteisten tehtävien hoitamisen kannalta. Harjoitusten kautta osoitetaan myös Suomen asevelvollisuusarmeijan osaamistaso, mikä luo ulkomailla osataan uskottavuutta Suomen puolustuskykyyn.

(59) Valiokunta huomauttaa, että harjoituksiin osallistumisilla on aina myös turvallisuus- ja puolustuspoliittista signaaliarvoa. Siksi tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisessä kokouksessa käytävä keskustelu harjoitustoiminnan luonteesta, niihin osallistuvista joukoista ja kalustoista on välttämätön ennen vuosittaisen harjoitusohjelman hyväksymistä.

(60) TP-UTVA linjaa vuosittain Puolustusvoimien kansainvälisen harjoitusyhteistyön painopisteet ja seuraavan vuoden harjoitustoimintaan osallistumisen. Tämän linjauksen perusteella puolustusministeriö informoi eduskuntaa ja hyväksyy Puolustusvoimien vuosittaisen harjoitussuunnitelman. Valiokunta pitää hyvänä vuoden 2016 jälkeen omaksuttua käytäntöä siitä, että vuosittainen harjoitussuunnitelma käydään eduskunnassa perusteellisesti läpi sekä ulko- että puolustusvaliokunnassa.

Asevalvonta ja -riisunta sekä uudet teknologiat

(61) Valiokunta toteaa, että asevalvonnassa toistuvat sopimusrikkomukset, sopimuksista irtautuminen ja suurvaltojen valikoiva sitoutuminen heikentävät sopimusjärjestelmää. Lisäksi Yhdysvaltain, Kiinan ja Venäjän vastakkainasettelu vaikeuttaa merkittävästi yhteistyötä kansainvälisillä foorumeilla. Ydinasevalvonnassa Yhdysvaltain ja Venäjän kahdenväliset sopimukset ovat olleet keskeisiä Euroopan turvallisuuden kannalta. Tätä taustaa vasten on ilahduttavaa, että Yhdysvallat ja Venäjä sopivat Start-sopimuksen jatkosta. Suomen ja koko Euroopan turvallisuuden kannalta olisi tärkeää, että Euroopassa sijaitsevat taktiset ydinaseet tulisivat myös rajoitusneuvottelujen piiriin. Suomi osallistuu aloitteisiin, joilla pyritään vauhdittamaan ydinaseriisuntaa osana ydinsulkusopimuksen toimeenpanoa. Selonteossa todetaan, että Suomi osallistuu ydinasekieltosopimusta koskevaan vuoropuheluun ja seuraa sopimuksen voimaansaattamisen toimeenpanoa.

(62) Selonteossa tuodaan myös esiin, että Suomi edistää autonomisten asejärjestelmien globaalia sääntelyä ja seuraa siihen liittyen tarkasti tekoälyn hyödyntämistä aseteknologiassa. Kansainvälisen sääntelyn on selonteon mukaan pysyttävä teknologisen kehityksen tasalla. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan tässä pyrkimyksessä ei kuitenkaan ole onnistuttu, sillä eri osapuolilla on merkittäviä näkemuseroja sen suhteen, mitä järjestelmiä sääntelyn piiriin tulisi tuoda.

(63) Selonteossa linjataan myös, että Suomi noudattaa kansainvälisiä sitoumuksia puolustustarvikkeiden viennissä. Puolustustarvikkeiden vienti kansainvälisiä velvoitteita noudattaen tukee

Valiokunnan lausunto PuVL 2/2021 vp

osaltaan sotilaallista huoltovarmuutta. Valiokunta yhtyy tähän arvioon: ilman omaa kotimaista puolustusteollisuutta esimerkiksi strategiaan suorituskykyhankkeisiin (HX ja Laivue 2020) oleellisesti sisältyvä vaatimus järjestelmien ylläpitokyvystä kotimaassa jää täyttämättä.

Suomalaisen yhteiskunnan kriisinsietokyky

(64) Suomalaisen yhteiskunnan kriisinsietokykyyn — resilienssiin — vaikuttavat useat tekijät. Valiokunta yhtyy selonteon arvioon siitä, että kriisinsietokyvyn vahvistamisessa on keskeistä vahvan kansallisen puolustuskyvyn ja sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen, jota vahvistetaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan keinoin. Viime kädessä resilienssissä on kyse suomalaisen yhteiskunnan toimivuudesta, jonka pohjan muodostavat keskinäinen luottamus ja yhteishenki. Yhteiskuntaan ei saa syntyä sellaisia sisäisiä jakolinjoja, joita ulkoinen toimija voi hyödyntää. Vastavasti on huolehdittava, ettei jakolinjoja synny ulkoisen vaikuttamisen seurauksena.

(65) Kriisinsietokykyä tulee selonteon mukaan vahvistaa varautumalla laaja-alaisesti monitahoisiin yhteiskunnan hyvinvointiin ja turvallisuuteen vaikuttaviin uhkiin, kuten hybrdivaikuttamisen lisääntymiseen ja monimuotoistumiseen, ilmastonmuutoksen vaikutuksiin, ihmisen tai luonnon aiheuttamiin katastrofeihin sekä epidemioiden ja pandemioiden seurauksiin. Yhteinen varautuminen, suunnittelu, harjoittelu ja toimeenpano toteutetaan kokonaisturvallisuuden periaatteen mukaisesti.

(66) Valiokunta toteaa, että konkreettinen esimerkki viime vuosien aikana tapahtuneesta ajattelutavan muutoksesta yhteiskunnassa on, että nykyisin varautumisen periaatteena on kokonaismaanpuolustuksen sijaan kokonaisturvallisuus. Kokonaisturvallisuus-käsitteellä ymmärretään yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvallisuutta, joka toteutetaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen yhteistoimintana. Kokonaisturvallisuuden hallintaan eli yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseen kuuluvat uhkiin varautuminen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinta sekä niistä toipuminen.

(67) Koronapandemia on osoittanut, että vaikka Suomi on kokonaisturvallisuudessa monia verrokkimaita edellä, kriisi on myös osoittanut tiettyjä materiaalsen valmiuden ja lainsäädännön puutteita sekä heikkouksia viranomaisyhteistyössä ja toimintatavoissa. Näitä puutteita on syytä määrätietoisesti lähteä korjaamaan pandemian jälkeen.

(68) Valiokunta pitää tärkeänä, että huoltovarmuuden merkitys nostetaan selonteossa selkeästi esiin. Selonteko toteaa, että huoltovarmuuden turvaaminen kaikissa olosuhteissa on tärkeä osa kriisinsietokykyä. Huoltovarmuutta ylläpidetään ja kehitetään tunnistetut kehitystarpeet huomioiden. Valiokunta pitää yhtenä suomalaisen yhteiskunnan vahvuutena julkisen sektorin, järjestöjen sekä elinkeinoelämän yhdessä tuottamaa huoltovarmuutta.

(69) Valiokunta huomauttaa, että Suomi on pitkälti riippuvainen kansainvälisestä yhteistyöstä, sillä kansallisen huoltovarmuuden turvaamisen edellytyksenä ovat globaalien verkostojen ja arvoketjujen toimivuus. Myös Puolustusvoimien käyttöön tulevista järjestelmistä ja materiaalista Suomi hankkii merkittävän osan ulkomailta.

Valiokunnan lausunto PuVL 2/2021 vp

(70) Sotilaallisessa huoltovarmuudessa korostuu tärkeimpien suorituskykyjen operatiivisen toimintakyvyn turvaaminen. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että molempien strategisten suorituskykyhankkeiden osalta taataan hankittavan kaluston koko elinkaarenaikainen kansallinen huolto- ja ylläpitokyky.

Hybridivaikuttaminen

(71) Valiokunta pitää hyvänä, että hybridivaikuttaminen on ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa ilmaistu aiempaa painokkaammin: "Hybridivaikuttaminen on lisääntynyt ja monimuotoistunut, minkä takia siitä on tullut aiempaa suurempi turvallisuusuhka." Valiokunta toteaa, että esimerkiksi vaalihäirintä ja siihen liittyvä demokraattisten rakenteiden horjuttaminen muodostavat lähivuosina yhä suuremman uhkan yhteiskunnan vakaudelle ja luottamuksen ylläpitämiselle. Hybridivaikuttamisen keihäänkärkinä voi nähdä kyber- ja informaatiovaikuttamisen.

(72) Hybridiuhkien kuuluu erilaista toimintaa, joka voi olla luonteeltaan häirintää (puuttuminen sisäisiin asioihin ei hyväksyttävällä tavalla ja vahingollisesti), vaikuttamista (vahvaa painostusta, todellisuudesta neuvottelemista, päätöksenteon algoritmin sekoittamista), kampanjoita tai operaatioita (jatkovaa toimintaa erilaisilla alueilla tai tietyn yksittäisen tavoitteen saavuttamiseksi), sodankäyntiä (väkivalta ja sotatoimet ovat osana toimintaa). Varautumisessa näihin uhkakuviin on erilaisia tarpeita, ja siksi on tärkeää, että kansallisen turvallisuuden eri toimijat ymmärtävät määritelmät samalla lailla.

(73) Hybridiuhkien taustalla ovat valtiolliset ja ei-valtiolliset toimijat. Ei-valtiolliset toimijat voivat olla muitakin kuin uhkien takana olevien valtioiden edustajia. Verkostoituminen niin kansallisesti kuin kansainvälisesti on mahdollistanut myös ei-valtiollisten toimijoiden järjestelmällisen toiminnan ilman, että mikään valtio on toiminnan takana. Toisaalta ei-valtiolliset ja valtiolliset toimijat voivat myös tehdä yhteistyötä.

(74) Helsingissä sijaitseva Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus on tärkeä toimija luotaessa EU:n puitteissa toimintalinjoja sille, miten monimuotoisiin hybridiuhkisiin voidaan vastata. Keskuksella on valiokunnan arvion mukaan huomattava merkitys myös koko ajan tiivistyväälle EU—Nato-yhteistyölle hybridiuhkien torjunnassa.

Kyberturvallisuus ja -puolustus

(75) Selonteossa todetaan, että yhteiskuntien digitalisoituessa on erityisen tärkeää varmistaa kybertoimintaympäristön turvallisuus. Valiokunta pitää tätä kriittisen tärkeänä tavoitteena tulevina vuosina. Kyberympäristön kehitykselle on ominaista kiihtyvä muutosnopeus, kompleksisuus ja ennalta-arvaamattomuus. Kyberasioiden merkitys kansalliselle turvallisuudelle kasvaa koko ajan.

(76) Kyberturvallisuuteen liittyvät moniulottuiset ongelmat ovat johtaneet siihen, että raja rauhan ja sodan välillä on hämärtynyt. Kybersabotaasissa hyökkääjä operoi tavalla, jolla pysyttäydään sodan kynnyksen alapuolella. Tavoitteina voivat olla epävakauden aiheuttaminen kohde- maassa, offensiivisten kyberhyökkäyskykyjen testaaminen, hybridioperaatioiden valmistelu tai sodan valmistelu.

Valiokunnan lausunto PuVL 2/2021 vp

(77) Digitalisaation vahvistuessa ja yhteiskuntien riippuvuuden kasvaessa digitaalisista palveluista kriittisestä infrastruktuurista kyberhyökkäysten kohteena on muodostunut keskeinen kohde konflikteissa ja sodankäynnissä. Suomessa merkittävin osa kriittisestä infrastruktuurista on yksityisessä ja osin monikansallisessa omistuksessa. Omistajilla on keskeinen vastuu kriittisen infrastruktuurin kyberturvallisuudesta.

(78) Teknologiaherruudesta on tullut keskeinen suurvaltakamppailun kohde erityisesti Kiinan ja Yhdysvaltojen, mutta myös yksittäisten teknologiajätien välillä. Teknologiapolitiikka on näissä kamppailuissa kauppapolitiikan sijasta ensisijaisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Näihin kysymyksiin, kuten myös aseteknologian eettisiin kysymyksiin, joutuu myös Suomi jatkossa yhä vahvemmin ottamaan kantaa.

(79) Selonteossa on oma lyhyt luku digitalisaatiosta (4.2.4. Hyödynnämme digitalisaation mahdollisuudet), jossa todetaan, että Suomi hyödyntää digitalisaation mahdollisuudet ja minimoi siihen liittyvät riskit sekä vaikuttaa uusia teknologioita ja digitalisaatiota koskevaan kansainväliseen keskusteluun. Asiantuntijakuulemisissa tuli esiin, että luku kuvaa digitalisaatioon liittyviä mahdollisuuksia, mutta ei sitä, miten digitalisaatioon liittyvät riskit esimerkiksi kansalliselle turvallisuudelle käytännössä minimoidaan.

(80) Digitalisaatio, massadata, pilviteknologia, miehittämättömät ajoneuvot ja tekoäly mullistavat myös puolustussektoria. Ne myös vahvistavat siviiliteknologian merkitystä puolustusallalla. Tämän verrattain helposti saatavilla olevan teknologian käyttö mahdollistaa epätavanomaisten, valtioiden rajat ylittävien ja epäsymmetristen uhkien nopean kasvun. Internetin käyttäjien määrän nopean kasvun myötä kyberrikollisuudesta ja internetin terrorikäytöstä on tullut 2000-luvulla sodankäynnin uusia muotoja.

(81) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomen tulisi määritellä kansallinen kybertila, jotta voidaan toteuttaa Suomen kybertilan koskemattomuuden valvonta ja torjunta. Määrittely on vaikeaa, sillä käytettäviä digitaalisia palveluita tuotetaan globaalissa tietoverkossa, data liikkuu ja varastoituu globaalisti. Bittien maailma ei tunne valtakunnan rajoja. Tässä suhteessa kansallinen kybertila ei ole vain teknologinen toimintaympäristö, vaan merkittäväällä tavalla turvallisuuspoliittinen toimintaympäristö.

(82) Valiokunta toteaa, että Puolustusvoimat vastaa Suomen sotilaallisesta kyberpuolustuksesta osana kansallista kyberturvallisuutta. Puolustusvoimat myös tarvittaessa tukee virka-apuperusteisesti muita viranomaisia. Puolustusvoimat on kehittänyt sotilaallista kyberpuolustusta merkittävästi vuoden 2013 kyberturvallisuusstrategiasta lähtien. Vuoden 2021 talousarviossa kohdassa Puolustusvoimien johtamisen kehittämisohjelma todetaan yhtenä kehittämiskohteena kyberpuolustuksen kehittäminen. Valiokunta korostaa jokaisen ministeriön vastuuta vastata oman hallinnonalansa kyberturvallisuuden kehittämisestä. Valiokunta huomauttaa, että Puolustusvoimat vastaa lähtökohtaisesti vain omien ja muihin puolustuskykyyn suoraan vaikuttavien järjestelmien turvallisuudesta.

(83) Erilaisilla kansainvälisillä indekseillä mitataan maiden kyberturvallisuuskyvykkyyttä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan näissä arvioinneissa Suomen asema suhteessa muihin unionimaihin on heikentynyt. Valiokunta pitää tätä erittäin huolestuttavan kehityssuuntana ja

Valiokunnan lausunto PuVL 2/2021 vp

osoituksena siitä, että kyberturvallisuuteen ja -puolustukseen on osoitettava aiempaa enemmän resursseja. Toisaalta Suomella on myös merkittäviä kyberturvallisuutta parantavia tekijöitä verrattuna huomattavasti suurempiinkin unionimaihin. Etenkin suomalaisessa yrityskentässä on kyberturvallisuudessa globaalia huippuosaamista. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että tätä osaamista pystytään hyödyntämään kansallisesti nykyistä aiempaa enemmän.

(84) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan keskeisin haaste nykymallissa on toiminnan hajautuminen eri toimijoiden vastuulle. Suomeen perustettiin vuonna 2014 Kyberturvallisuuskeskus, joka nykyään toimii Liikenne- ja viestintäviraston alaisena viranomaisena tehtävinään kehittää ja valvoo viestintäverkkojen ja -palvelujen toimintavarmuutta ja turvallisuutta sekä ylläpitää kansallista kyberturvallisuuden tilannekuvaa. Valiokunta toteaa, että Suomessa eri hallinnonalojen välinen yhteistyö kyberturvallisuudessa on liian vähäistä, ja esimerkiksi Kyberturvallisuuskeskuksen mahdollisuudet vaikuttaa eri hallinnonalojen kyberturvatoimiin ovat rajalliset.

(85) Valiokunta korostaa, että Suomeen tarvitaan vahva kansallinen kyberturvallisuuden strateginen johtamismalli ja -ohjelma, joka tukee kyberturvallisuuden kokonaisvaltaista kehittämistä ja laajamittaisten häiriötilanteiden hallintaa. Kyberturvallisuuden strategisessa johtamisessa tarvitaan tilanneymmärrystä, selkeitä johtamisvastuita ja -rooleja, saumatonta tiedonkulkua ja -vaihtoa sekä lainsäädännön ajanmukaisuutta. Valiokunta pitää keskeisen tärkeänä, että viranomaisilla on kyky ja toimivaltuudet huolehtia kyberympäristön turvallisuudesta jo normaalioloissa. Suomen on myös oltava aktiivinen toimija pyrittäessä edistämään digitaalisen ympäristön normeja ja sääntöjä maailmanlaajuisesti. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että seuraavaan hallitusohjelmaan kirjataan ne toimet, joilla Suomen kyberturvallisuutta voidaan parantaa.

Informaatiopuolustus

(86) Selonteossa todetaan, että kyberpuolustuksen kehittämisen lisäksi toimintaympäristön muuttuminen korostaa tarvetta informaatiopuolustukseen eli väärän tiedon oikaisemisen ja tiedon eheyden varmistamiseen. Valiokunta korostaa tämän ulottuvuuden merkitystä ja yhtyy asian-
tuntijakuulemisissa esitettyyn näkemykseen siitä, että tätä kysymystä olisi ollut hyödyllistä tarkastella selonteossa laajemminkin.

(87) Valiokunta toteaa, että esimerkiksi medialukutaito ja lähdekriittisyys ovat keskeisen tärkeä tekijöitä yhteiskunnallisen resilienssin vahvistamisessa. Suomessa tulee edelleen kehittää viranomaisviestinnän nopeutta, tilannekuvan oikea-aikaisuutta ja viestin selkeyttä. Tehokkain vastakeino informaatiovaikuttamiseen on avoin viestintä ja realistisen tilannekuvan välittäminen kansalaisille.

(88) Eri toimijat yhteiskunnassa pyrkivät omilla vastuualueillaan torjumaan disinformaatiota sekä aggressiivista ja anonyymiä vaikuttamista internetissä. Tässä riippumaton, itsenäinen media sekä laadukas koulutusjärjestelmä ovat avainasemassa ja osa yhteiskunnan informaatiopuolustusta.

Valiokunnan lausunto PuVL 2/2021 vp

Yhteenveto ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta

(89) Valiokunta toteaa, että ulkoista ja sisäistä turvallisuutta analysoivat selonteot ovat Suomen poliittinen viesti maailmalle siitä, millä tavalla Suomi arvioi turvallisuusympäristönsä, mitkä ovat turvallisuusympäristön ongelmat ja uhat ja miten Suomi näihin ongelmiin ja uhkiin aikoo varautua. Suomen ulkopuolella selontekoja arvioidaan useasta eri näkökulmasta.

(90) Selontekomenettelystä on tullut keskeinen suomalaisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjauksen väline. Eduskunnassa selontekoja on käsitelty perusteellisesti ja ne ovat mahdollistaneet laajan ja avoimen käsittelyn, mikä on osaltaan aktivoinut myös yhteiskunnallista keskustelua. Samalla eduskuntakeskustelut ja valiokuntatyöskentely ovat muodostaneet suomalaisen turvallisuusajattelun rakentamisessa tärkeän parlamentaarisen areenan.

(91) Puolustusvaliokunta pitää välttämättömänä, että kansalliseen turvallisuuteen keskeisistä vaikuttavista tekijöistä löydetään jokaisessa selontekoprosessissa yhteinen näkemys yli hallitus-oppositioakselin. Selontekojen aikajänne ulottuu pitkälle 2020-luvulle, joten mahdollisimman laajan parlamentaarisen konsensuksen löytäminen on välttämätöntä pitkäjänteisen ja johdonmukaisen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kannalta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto PuVL 2/2021 vp

Helsingissä 11.5.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ilkka Kanerva kok
varapuheenjohtaja Jari Ronkainen ps
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Mika Kari sd
jäsen Tuomas Kettunen kesk
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Joonas Könttä kesk
jäsen Juha Mäenpää ps
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Erkki Tuomioja sd
varajäsen Mikko Savola kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola