

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- alivaltiosihteeri Kai Sauer, ulkoministeriö
- neuvotteleva virkamies Eero Kytömaa, sisäministeriö
- apulaisosastopäällikkö Janne Kuusela, puolustusministeriö
- poliisiylitarkastaja Niina Uskali, Poliisihallitus
- päällikkö, poliisineuvos Antti Pelttari, suojelupoliisi
- apulaispäällikkö Tero Kurenmaa, keskusrikospoliisi
- apulaispäällikkö Raimo Pyysalo, Maahanmuuttovirasto
- vanhempi hallitussihteeri Teija Pellikainen, Turvallisuuskomitea
- majuri, sotatieteiden tohtori Antti Paronen, Puolustusvoimat
- sotatieteiden tohtori, tutkija Saara Jantunen, Puolustusvoimien tutkimuslaitos
- vt. ylijohtaja Sauli Pahlman, Liikenne- ja viestintävirasto
- tutkimusjohtaja Hanna Smith, Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
- työelämäprofessori Martti Lehto
- kyberturvallisuuden työelämäprofessori Jarno Limnell
- jatko-opiskelija, King's College London Juha Saarinen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- Syyttäjälaitos
- Poliisiammattikorkeakoulu
- Häätäkeskuslaitos
- Pelastusopisto
- Tulli

Valiokunnan lausunto HaVL 11/2021 vp

- Huoltovarmuuskeskus
- Suomen Kuntaliitto
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- apulaisprofessori Katri Pynnöniemi

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- valtioneuvoston kanslia
- Kriisinhallintakeskus

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Turvallisuusselonteiden kokonaisuus

Käsiteltävänä olevassa selonteossa määritellään lähtökohdat Suomen harjoittamalle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle. Siinä arvioidaan toimintaympäristöä ja esitetään ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeiset tavoitteet ja painopisteet, joita toteuttamalla valtioneuvosto vahvistaa Suomen turvallisuutta ja hyvinvointia. Valtioneuvoston on tarkoitus antaa erikseen puolustuselonteko, jonka valmistelua ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon toimintaympäristön analyysi ohjaa. Turvallisusselonteiden kokonaisuuteen kuuluu myös sisäisen turvallisuuden selonteko, joka on hallintovaliokunnan toimialan näkökulmasta keskeisin. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että eri turvallisusselonteiden valmistelun pohjana on yhteinen tilannekuva, vaikka toimintaympäristöä kuvataankin osin eri painoituksin.

Hallintovaliokunta on edellisestä ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta antamassaan lausunnossa (HaVL 40/2016 vp — VNS 6/2016 vp) tuonut esiin, että sisäisen turvallisuuden tehtäväkenttä ulottuu aiempaa enemmän perinteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueelle. Sisäisen turvallisuuden toimijoiden asiantuntemusta tarvitaan kansainvälisessä diplomatiassa, neuvotteiluissa, sopimusprosesseissa ja muussa kansainvälisessä yhteistyössä.

Valiokunta pitää myönteisenä, että turvallisuutta tarkastellaan käsiteltävänä olevassa selonteossa laajasta näkökulmasta. Turvallisuuteen liittyvien kysymysten tarkastelu laajana kokonaisuutena on välttämätöntä, jotta keskinäisriippuvuudet ja Suomen turvallisuuteen keskeisesti vaikuttavat tekijät ja ilmiöt voidaan havaita. Erilaiset uhat ja riskit kietoutuvat yhä tiiviimmin toisiinsa. Jakoa ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välillä ei voida enää tehdä, vaan nämä eri turvallisuuden ulottuvuudet ovat kiinteässä keskinäisessä riippuvuussuhteessa toisiinsa. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan keinoin vaikutetaan myös sisäiseen turvallisuuteen, ja sisäisen turvallisuuden toimenpiteet tukevat ulkoista turvallisuutta.

Hallintovaliokunta on edellisellä vaalikaudella antanut ensimmäisestä sisäisen turvallisuuden selonteosta mietinnön (HaVM 5/2017 vp — VNS 5/2016 vp), jossa kuvataan laajasti sisäisen turvallisuuden toimintaympäristöä ja analysoidaan kehittämistarpeita. Mainitun selonteon johdosta hyväksytyssä eduskunnan kannanotossa edellytetään, että hallitus antaa vuoden 2021 loppuun mennessä uuden kokonaisvaltaisen sisäisen turvallisuuden selonteon. Selonteon tulee sisältää arvio sisäisen turvallisuuden tilannekuvasta, uhkista ja tilasta, kansalaisten turvallisuuden tunteesta, sisäisen turvallisuuden viranomaisten suorituskyvystä ja toiminnan tuloksellisuudesta, toimin-

Valiokunnan lausunto HaVL 11/2021 vp

tojen kehittämistarpeista ja haasteista sekä eri tehtävien asianmukaisen hoitamisen edellyttämistä kehittämistoimenpiteistä ja tehtäväperusteisesti pidemmän tähtäimen taloudellisista ja muista resurssitarpeista. Sisäisen turvallisuuden selonteko on tarkoitus antaa eduskunnalle kevätistunto-kaudella 2021. Hallintovaliokunta tulee sitä käsitellessään perehtymään tarkoin ja laaja-alaisesti muun muassa sisäisen turvallisuuden tilannekuvaan ja toimintaympäristön muutoksiin.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon, puolustuselonteon ja sisäisen turvallisuuden selonteon valmistelun seuranta varten on kuluvalle vaalikaudella asetettu parlamentaariset seurantar ryhmät. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että turvallisuuselonteot valmistellaan jatkossakin parlamentarisessa yhteistyössä.

Selonteon mukaan esimerkiksi uusien teknologioiden mahdollisuuksien ja uhkien arviointi kokonaisturvallisuuden näkökulmasta vaatii jatkuvaa ennakointia ja varautumista. Samalla on syytä korostaa kykyä tunnistaa erilaisten uhkien vaarallisuus ja todennäköisyys, jotta niihin voidaan oikealla tavalla varautua. Varautumistoimien suuntaaminen edellyttää myös uhkien priorisointia.

Valiokunta pitää edelleen tärkeänä, että käytössä olevat varsin rajalliset voimavarat kootaan kokonaisturvallisuuden näkökulmasta entistä vahvemmin myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan työhön. Erityistä huomiota valiokunta kiinnittää sisäisen turvallisuuden viranomaisten riittävään resursointiin. Toimivaltaisia yhteiskuntaa suojaavia viranomaisia ovat keskeisesti sisäisen turvallisuuden viranomaiset, etenkin poliisi ja Rajavartiolaitos. Nämä viranomaiset kohtaavat ensimmäisinä myös uudentyyppiset, selonteossakin kuvatut turvallisuusuhat, kuten hybridi-vaikuttamisen erilaiset muodot. Viranomaisilla tulee olla ajantasaiset toimivaltuudet ja riittävät resurssit myös uudenlaisiin uuhin vastaamiseksi. Myös eri selontekojen eduskuntakäsittelyssä on tarpeen tarkastella aiempaa selvemmin sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden pohjalta muodostuvaa kokonaisturvallisuutta ja sen erilaisia rajapintoja.

Toimintaympäristön keskeiset muutokset ja niihin vastaaminen

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämäärä on vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa, turvata valtion itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, vahvistaa Suomen turvallisuutta ja hyvinvointia sekä ylläpitää yhteiskunnan toimivuutta. Keskeisenä tavoitteena on estää aseellisten konfliktien ja Suomen turvallisuutta ja yhteiskunnan toimintakykyä vaarantavien tilanteiden syntyminen sekä Suomen joutuminen sotilaalliseen konfliktiin.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintaympäristö on ollut jo pidempään voimakkaassa muutoksessa. Selonteon toimintaympäristön kuvauksessa nostetaan globaaleista haasteista esiin muun muassa ilmastonmuutokseen, muuttoliikkeeseen, väestönkehitykseen, terrorismin ja väkivaltaisen radikalisoitumisen uhkaan sekä uusiin teknologioihin liittyvät kysymykset. Nämä kaikki ovat laajoja moniulotteisia ilmiöitä ja liittyvät myös hallintovaliokunnan toimialaan. Globaalit ongelmat linkittyvät toisiinsa, ja niillä on yhteys sotiin ja konflikteihin. Ne voivat aiheuttaa eriarvoisuutta, luoda näköalattomuutta, kasvattaa jakolinjoja sekä lisätä populististen liikkeiden vetovoimaa. Globaaleihin haasteisiin lukeutuvat myös epidemiat ja pandemiat. Hallintovaliokunta käsittelee tässä lausunnossaan niitä kysymyksiä, joilla on erityistä merkitystä sisäisen turvallisuuden näkökulmasta. Valiokunta on käsitellyt mainittuja ilmiöitä ja esimerkiksi hybridiuhkien kokonaisturvallisuutta laajasti sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 5/2017 vp).

Valiokunnan lausunto HaVL 11/2021 vp

Suurvaltojen keskinäiset suhteet ovat muuttuneet nopeasti, mikä on vaikeuttanut merkittävästi yhteistyötä sääntöpohjaisessa kansainvälisessä järjestelmässä ja heikentänyt osaltaan myös Suomen ja Euroopan lähialueiden turvallisuutta. Selonteossa on tunnistettu toimintaympäristön muutosten nopeus, globaalien kehityssuuntien ja ilmiöiden sekä toimijoiden yhä tiiviimpi keskinäisriippuvuus, haasteiden suuruusluokka ja niiden monimutkainen luonne. Nämä kaikki edellyttävät vahvaa kykyä ymmärtää toimintaympäristöä ja vaikuttaa siihen sekä varautua muutoksiin. Turvallisuusympäristö muodostuu monimutkaisista ja toisiinsa kytkeytyvistä tekijöistä, mikä puoltaa laajan lähestymistavan tarpeellisuutta uhka-arvioissa.

Suomen ja Euroopan lähialueiden turvallisuustilanne on epävakaa ja vaikeasti ennakoitava. Suurvaltojen keskinäisen kilpailun voimistuminen ja niiden heikkenevä sitoutuminen sääntöpohjaiseen kansainväliseen järjestelmään ja kansainväliseen oikeuteen ovat kiristäneet kansainvälistä tilannetta. Jännitteet ovat lisääntyneet myös Suomen lähialueilla, mihin ovat vaikuttaneet muun muassa asevalvonnan sopimusjärjestelmän heikentyminen, vaikuttamiskeinojen kehittyminen ja monimuotoistuminen sekä kybertoimintaympäristön merkityksen kasvaminen. Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut epävakampaan suuntaan, ja muutoksen arvioidaan olevan pitkäkestoinen. Valiokunta toteaa, että suurin muutos on tapahtunut niissä tekijöissä, jotka vaikuttavat Suomen turvallisuuteen ulkoapäin hyvin kaukaakin. Selonteossa kuvatut muutokset vaikuttavat keskeisesti myös sisäiseen turvallisuuteen.

Suomi sijaitsee suurvaltojen näkökulmasta strategisesti merkittävällä alueella, johon kansainvälisen turvallisuustilanteen muutokset heijastuvat suoraan. Pohjois-Euroopan turvallisuus on selonteon mukaan kasvavassa määrin yksi kokonaisuus, jossa turvallisuustilanteen muutokset Itämeren alueella, Suomen arktisilla lähialueilla sekä Pohjois-Atlantilla kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa. Tämä kehitys näkyy myös sisäisen turvallisuuden viranomaisten rajat ylittävässä yhteistyössä, jossa korostuvat Itämeren alueen ja arktisten lähialueiden turvallisuuskysymykset. Esimerkiksi rajaturvallisuuden ylläpidossa toimivat ja tiiviit suhteet Venäjän kanssa ovat ensiarvoisen tärkeitä. Myös rikostorjunta- ja pelastustoimintayhteistyö Venäjän kanssa on saadun selvityksen mukaan säännönmukaista. Pohjoismainen yhteistyö on tiivistä kaikilla sisäisen turvallisuuden sektoreilla. Itämeren alueen maiden välillä tehdään yhteistyötä järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa (Baltic Sea Task Force).

Valiokunta korostaa yhteiskunnan kriisinsietokyvyn merkitystä nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Kriisinsietokyvyn vahvistamisessa on keskeistä sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen, jota vahvistetaan myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan keinoin. Kriisinsietokykyä vahvistetaan selonteon mukaan varautumalla laaja-alaisesti monitahoisiin yhteiskunnan hyvinvointiin ja turvallisuuteen vaikuttaviin uhkiin. Yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan kokonaisturvallisuuden periaatteen mukaisesti laajassa yhteistyössä. Huoltovarmuuden turvaaminen kaikissa olosuhteissa on tärkeä osa kriisinsietokykyä, mikä on havaittu esimerkiksi käynnissä olevan koronaviruspandemian aikana.

Valiokunta tähdentää tiiviin ja toimivan kansainvälisen yhteistyön välttämättömyyttä turvallisuuden ylläpitämisessä ja turvallisuuteen liittyvien uhkien torjunnassa. Selonteossa huomioidaan kansainvälisen yhteistyön sekä tietojen ja parhaiden käytäntöjen jakamisen merkitys kansainvälisen, erityisesti vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden eri muotojen tunnistamisessa, ehkäisemisessä ja torjumisessa. Valiokunta toteaa, että kansainvälisen rikollisuuden aiheuttamaa uhkaa

Valiokunnan lausunto HaVL 11/2021 vp

ja vaikutusta Suomen turvallisuudelle on syytä painottaa aiempaa enemmän. Vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan tulee jatkossakin panostaa. Kansainväliseen rikostorjuntaan osallistuminen ja sen jatkuva kehittäminen muuttuviin turvallisuusuhkiin vastaamiseksi on tästäkin näkökulmasta välttämätöntä.

Muuttoliikkeen hallinta

Valiokunta yhtyy selonteossa esitettyyn käsitykseen siitä, että muuttoliike on merkittävä ja moniulotteinen ilmiö, johon sisältyy yksilöiden ja yhteiskuntien hyvinvointiin ja turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä. Säännelty ja ennakoitava muuttoliike voi vaikuttaa lähtö- ja kohdemaiden tilanteeseen ja kehitykseen myönteisesti. Esimerkiksi osaavan työvoiman maahanmuutto voi olla osana ikääntyvien yhteiskuntien huoltosuhteen ylläpitämiseen liittyvää ratkaisua. Tämä on Suomessakin tunnustettu, ja työperäisen maahanmuuton edistämiseksi on käynnissä useita hankkeita. Valiokunta toteaa, että myös työperäinen maahanmuutto koostuu useista eri osa-alueista, mikä tulee ottaa eri toimenpiteitä suunniteltaessa huomioon. Esimerkiksi korkeaa osaamista vaativaan työhön tulevien erityisosaajien ja ns. matalapalkka-aloille työllistyvien ulkomaalaisten lähtökohdat ovat hyvin erilaiset. Valiokunta korostaa suomalaisen työelämän pelisääntöjen noudattamisen merkitystä. Myös ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäytön riskiin on kiinnitetty enenevässä määrin huomiota.

Merkittävä osa muuttoliikkeestä on kuitenkin sääntelemätöntä ja osin vaikeasti ennakoitavaa. Valiokunta toteaa, että muuttoliikkeen hallitsemiseksi on tärkeää, että EU ja sen jäsenvaltiot jatkavat työtään juurisyihin puuttumiseen lähtömaissa. Kysymys on perimmäisistä syistä, jotka saavat ihmisiä liikkeelle. Näitä voivat olla muun muassa väkivaltaiset konfliktit, ilmastonmuutoksen myötä jonkin alueen muuttuminen asumiskelvottomaksi tai köyhyys. Konfliktinehkäisy, kriisinhallinta, kehityspolitiikka, ilmastopolitiikka ja kaupallis-taloudellinen yhteistyö ovat ulko- ja turvallisuuspolitiikan välineitä, joilla voidaan vaikuttaa monipuolisesti ja kokonaisvaltaisesti muuttoliikkeen perimmäisiin syihin ja tukea alueellista vakautta ja kehitystä olosuhteiden pakosta aiheutuvan muuttoliikkeen vähentämiseksi. Huomattavista taloudellisista ja muista panostuksista huolimatta tuloksia on saavutettu hitaasti. Työtä on kuitenkin tarpeen jatkaa ja kohdentaa entistä tarkemmin eri kohteisiin positiivisen vaikutuksen aikaan saamiseksi. Juurisyiden poistamiseen annettava tuki ja yhteistyö on kyettävä toteuttamaan niin, ettei ihmisillä juurisyiden vuoksi ole tarvetta laajemmin lähteä pois kotimaastaan. Muuttoliikekysymysten hoitoon liittyy keskeisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaaminen.

Selonteossa on nostettu esiin riski siitä, että sääntelemättömänä muuttoliike voi aiheuttaa epävakautta valtioiden sisällä ja välillä. Tämä koskee myös Suomea. Suhtautuminen muuttoliikkeen eri muotoihin aiheuttaa myös yhteiskunnallisia jakolinjoja. Maahanmuuttajien puutteellinen kotouttaminen ja kotoutuminen voivat aiheuttaa syrjäytymistä ja johtaa jopa varjo-yhteiskuntien synty-miseen yhteiskunnan reunoille, mikä ilmiönä heikentää sisäistä turvallisuutta ja yhteiskunnan koheesiota. Valiokunta pitää tärkeänä, että kotouttamistoimien vaikuttavuutta seurataan ja arvioidaan merkityksellisillä kriteereillä, kuten työllisyyden kehittymisellä. Valiokunta on aiemminkin pitänyt perusteltuna, että myös Suomessa lisätään kotouttamistoimenpiteiden velvoittavuutta ja että maahanmuuttajilta edellytetään suomalaisen yhteiskunnan toimintatapojen, sääntöjen sekä arvojen tuntemusta.

Valiokunnan lausunto HaVL 11/2021 vp

Valiokunta tähdentää ennakoitavuuden tärkeyttä muuttoliikkeen hallinnassa. Ennuserkkejä esimerkiksi vuosien 2015—2016 maahanmuuttokriisistä oli olemassa jo huomattavasti aikaisemmin. EU:n jäsenvaltiot eivät kuitenkaan olleet siihen riittävästi varautuneet. Valiokunta korostaa varautumista siihen, että maahantulo voi kehittyä nopeastikin uudelleen laajamittaiseksi. Sen lisäksi, että tällainen tilanne kuormittaa turvapaikkajärjestelmää, laajamittaiseen maahantuloon sisältyy aina myös riski siitä, että osa maahantulijoista muodostaa yhteiskunnassa turvallisuusrisikin. Esimerkiksi terroristijärjestöt voivat pyrkiä hyödyntämään siirtolaisvirtoja kohdemaiden välillä liikkumiseen.

Selonteossa tuodaan esiin, että EU:n jäsenvaltioilla on erilaisia näkemyksiä muuttoliikekysymyksissä. EU:n jäsenvaltiot ovat pyrkineet tehostamaan ulkorajavalvontaa ja tiivistäneet yhteistyötä ihmismalakuljetuksen ja järjestäytyneen rikollisuuden kitkemiseksi. Valiokunta on useissa yhteyksissä pitänyt välttämättömänä, että EU:n jäsenvaltiot saavat vihdoin luotua yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan, jonka yhteisiä sääntöjä myös noudatetaan yhdenmukaisesti jäsenvaltioissa. Yhteisesti sovittu, tehokas ja oikeudenmukainen turvapaikkapolitiikka edistää ennustettavuutta ja tilanteen hallittavuutta sekä samalla tukee selonteon turvallisuuspoliittisten tavoitteiden toteuttamista. Yksittäiset jäsenvaltiot voivat rajoittaa Schengen-alueen vapaata liikkuvuutta ottamalla käyttöön tilapäisesti sisärajatarkastuksia. Muuttoliikkeen kestävä hallinta ei kuitenkaan ole mahdollista yksittäisten valtioiden erillisillä toimilla, vaan jäsenmaiden tiiviillä yhteistyöllä. Valiokunta toteaa tässä yhteydessä selvyyden vuoksi, että turvapaikanhakijat eivät kuulu vapaan liikkuvuuden piiriin.

Valiokunta toteaa, että komissio on antanut 23.9.2020 kokonaisvaltaisen tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta (New Pact on Migration and Asylum, HaVL 25/2020 vp — E 125/2020 vp). Tiedonannon yhteydessä on annettu lisäksi viisi lainsäädäntöehdotusta, joista kolme on uusia (muuttoliikkeen hallinnan asetus HaVL 6/2021 vp — U 62/2020 vp, asetus kriisi- ja force majeure -tilanteisiin HaVL 10/2021 vp — U 61/2020 vp sekä asetus seulonasta ulkorajoilla HaVL 11/2021 vp — U 60/2020 vp). Kaksi muuta ehdotusta pohjautuvat muutettuina komission vuoden 2016 ehdotuksiin (menettelyasetus, HaVL 5/2021 vp ja Eurodac-asetus, HaVL 27/2020 vp). Lisäksi kuusi edellisen komission aikana annettua ehdotusta on jätetty sellaisinaan jatkoneuvottelujen pohjaksi.

Komission mainittu tiedonanto kattaa myös esimerkiksi rajavalvonnan tehostamisen, johon kuuluu eurooppalaisen raja- ja merivartioston perustaminen (HaVL 25/2020 vp ja HaVM 22/2020 vp) ja siihen liittyen muun muassa Euroopan raja- ja merivartiostoviraston (Frontex) resurssien ja muiden toimintaedellytysten vahvistaminen. Valiokunta tähdentää, että tehokas ja kattava unionin ulkorajojen valvonta on tärkeää hallitun maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kannalta. Tiedonannossa käsitellään myös tietojärjestelmien yhteentoimivuutta, millä on olennainen merkitys myös tehokkaan ja kattavan rajavalvonnan toimeenpanossa (HaVL 25/2020 vp ja HaVL 45/2018 vp). Lisäksi komissio antaa erikseen ihmismalakuljetuksen vastaisen toimintasuunnitelman vuosille 2021—2025.

Valiokunta toteaa, että turvapaikkajärjestelmän perustavoite on kansainvälisen suojelun antaminen sitä aidosti tarvitseville. Toimivalla järjestelmällä voidaan myös estää väärinkäytökset ja varmistaa kielteisen päätöksen saaneiden tehokas ja viivytyksetön palauttaminen. Palautusjärjestelmä ei tällä hetkellä toimi asianmukaisesti, mikä heikentää koko turvapaikkajärjestelmän legitimi-

Valiokunnan lausunto HaVL 11/2021 vp

teettiä. Euroopassa on huomattavia määriä ihmisiä, jotka saatuaan lainvoimaisen kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseensa eivät kuitenkaan suostu vapaaehtoisesti poistumaan unionin alueelta ja joita heidän lähtömaansa ei suostu ottamaan vastaan, elleivät he palaa vapaaehtoisesti. Osaa laittomasti Euroopassa oleskelevista on puolestaan vaikea tavoittaa, kun turvapaikanhakijat, jotka eivät kuulu vapaan liikkuvuuden piiriin, ovat päässeet suhteellisen vapaasti liikkumaan unionin sisällä. Valiokunta pitää tärkeänä, että laitonta maahantuloa ja maassa oleskelua ilman laillista oleskeluoikeutta ehkäistään tehokkaammin sekä palautuksia toimeenpannaan nykyistä toimivammin kunnioittaen perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten palautuskieltoja.

Valiokunta pitää perusteltuna, että selonteossa tuodaan esiin EU:n ulkosuhdevälineiden hyödyntäminen sääntelemättömän ja ennakoimattoman muuttoliikkeen vähentämiseksi ja sen taustalla oleviin syihin vaikuttamiseksi. EU:n on muodostettava kokonaisvaltaisia kumppanuuksia ja käytävä vuoropuhelua muuttoliikkekysymyksistä maahanmuuton lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. Lisäksi on kehitettävä mahdollisuuksia lailliseen maahanmuuttoon. Valiokunta on aiemminkin tuonut esiin, että eri politiikkasektoreilla käytössä olevien välineiden käyttö laaja-alaisesti on välttämätöntä myös toimivan palautuspolitiikan kannalta (esim. HaVL 25/2020 vp). Kuten valiokunta on aiemmin todennut, pelkästään jäsenmaiden sisäministerien ja sisäasiainhallinnon toimin palautussopimusten aikaan saaminen ja toimiva palautusyhteistyö ei ole onnistunut. Tarvitaankin jäsenmaiden ulkoasiainhallintoa ja ulkoministereitä sekä hallituksia ja pääministereitä ajamaan palautusyhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Euroopan unioni ja sen jäsenmaat tukevat kolmansia maita suurin taloudellisin panostuksin erimuotoisessa yhteistyössä ja hankkeissa (HaVL 9/2021 vp). Kauppapolitiikka, kehitysyhteistyö ja muut yhteiskuntien eri toimintalohtot on kytkettävä mukaan toimivan palautuspolitiikan ja palautusyhteistyön toteuttamiseksi viipymättä. Unionin ja jäsenmaiden erilaisen taloudellisen tuen vastineeksi on voitava asettaa velvoite palautettavien oman maan kansalaisten vastaanottamiseen ilman ehtoja. Valiokunta tähdentää lausuntoonsa HaVL 25/2020 vp viitaten, että ilman tehokasta palautuspolitiikkaa ei voi olla myöskään yhtenäistä EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa.

Terrorismi ja väkivaltaiset ääriliikkeet

Kansainvälinen terrorismi edellyttää Suomelta toimia kansainvälisen turvallisuuden, vakauden ja konfliktien heijastusvaikutusten vuoksi ja siksi, että kansainvälinen terrorismi muodostaa uhan kansalliselle turvallisuudelle ja kriisinhallinnalle. Suomi jatkaa selonteon mukaan kansainvälistä yhteistyötä terrorismin, väkivaltaisen ekstremismin ja väkivaltaisen radikalisoitumisen torjumiseksi osana kansallista ennaltaehkäisyä.

Suomessa merkittävimmän terrorismin uhan muodostavat saadun selvityksen mukaan radikaali-islamistista ja äärioikeistolaista ideologiaa kannattavat yksittäiset toimijat ja pienryhmät. Suojelupoliisin terrorismintorjunnan kohdehenkilöitä on tällä hetkellä noin 390. Valtaosa kohdehenkilöistä kytkeytyy radikaali-islamistiseen ideologiaan. Kohdehenkilöiden määrä on pysynyt suurin piirtein samalla tasolla vuodesta 2019 alkaen. Määrän kasvu on tasaantunut edeltävien vuosien voimakkaan kasvun jälkeen. Huolestuttavaa on, että kohdehenkilöistä yhä suurempi osa kytkeytyy aiempaa suoremmin kansainväliseen terrorismiin ja on osallistunut esimerkiksi aseelliseen konfliktiin tai saanut terroristista koulutusta. Suomessa esiintyy merkittävää terrorismin tukitoi-

Valiokunnan lausunto HaVL 11/2021 vp

mintaa, joka voi suuntautua niin kotimaahan kuin ulkomaille. Koronaviruspandemia ei ole vaikuttanut kansalliseen terrorismin uhkatasoon.

Radikaali-islamistinen terrorismi muodostaa globaalisti merkittävimmän terrorismin uhan. Terroristinen toiminta painottuu konfliktialueille ja hauraisiin valtioihin, joiden ratkaisemattomat rakenteelliset ongelmat ruokkivat ääriliikkeiden suosiota. Pitkittyneet konfliktit ja niiden heijastevaikutukset ylläpitävät terrorismin uhkaa myös Euroopassa. Suomi näyttäytyy muiden länsimaiden tavoin legitimiinä iskukohteena radikaali-islamistisille terroristijärjestöille ja niiden tukijoille. Suomi nousee ajoittain esiin etenkin terroristijärjestö ISIS:n propagandassa, mutta ei kuitenkaan iskujen ensisijaisena kohdemaana.

Suojelupoliisin arvion mukaan Syyrian ja Irakin konfliktialueelta Suomeen palaavat vierastaistelijat todennäköisesti jatkavat toimintaansa radikaali-islamistisissa verkostoissa. Terroristijärjestöjen toimintaan kytköksissä olevat palaajat muodostavat saadun selvityksen mukaan turvallisuushan sukupuoleen katsomatta. Jokaisen palaajan aiheuttama uhka arvioidaan yksilöllisesti. Väkivaltaisten iskujen lisäksi palaajat voivat muodostaa uhkaa terrorismin tukitoimintaan osallistumalla. Konfliktialueella oleskelleiden kesken muodostuneet kansainväliset yhteydet lisäävät näiden verkostojen muodostamaa turvallisuusuhkaa. Suomeen palaavat vierastaistelijat vaikuttavat mahdollisesti terrorismitilanteeseen myös muualla Euroopassa kansainvälisten verkostojensa kautta. Valiokunta kiinnittää huomiota myös konfliktialueelta palanneiden lasten tilanteeseen. Valiokunta painottaa, että nämä lapset ovat altistuneet radikalisoivalle ympäristölle ja tulevat tarvitsemaan laaja-alaista tukea, kuten kohdennettuja radikalisaatiota ennalta ehkäiseviä toimia, vielä pitkään. Valiokunnan mielestä ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon yhteydessä on jatkossa syytä kiinnittää nykyistä enemmän huomiota terrorismiin kytkeytyvän liikehdinnän Suomeen ja sen lähialueille aiheuttamaan turvallisuusuhkaan.

Valiokunta toteaa, että vuonna 2019 voimaan tullut tiedustelulainsäädäntö antaa aiempaa paremmat mahdollisuudet havaita kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia. Kykyä torjua tällaisia uhkia tulee ylläpitää aktiivisesti sekä kansallisin että kansainvälisin toimin. Samalla myös muuta lainsäädäntöä on tarpeen kehittää niin, että rikosvastuu toteutuu terrorismiin kytkeytyvissä rikoksissa mahdollisimman kattavasti. Saadun selvityksen mukaan Suomessa on käsitelty terrorismirikoksia tuomioistuimissa vain muutamassa tapauksessa ja vain yhdessä tapauksessa tekijä on tuomittu terrorismirikoksista rangaistukseen. Myös rikosilmoituksia on kirjattu varsin vähän. Suomen on kansainvälisissä arvioinneissa todettu noudattavan hyvin kansainvälisiä terrorismin torjunnan velvoitteitaan ja standardeja. Terrorismirikoksia koskevassa rikosprosessissa on kuitenkin haasteita, jotka liittyvät mm. esitutkintakynnykseen ja esitutkinnan aloittamista koskevaan päätöksentekoon, terroristisen tarkoituksen osoittamiseen sekä todisteiden hankkimiseen. Valiokunta pitää tärkeänä, ettei Suomen terrorismirikossääntely merkittävästi poikkea muiden Pohjoismaiden sääntelystä.

Rikoslain 34 a luvun terrorismirikoksia koskeviin rangaistussäännöksiin on viime vuosina tehty useita täydennyksiä erityisesti kansainvälisten velvoitteiden toteuttamiseksi. Rangaistavaksi on säädetty muun muassa kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten, terroristiryhmän rahoittaminen, matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten sekä tällaisen matkustamisen edistäminen. Tuoreimmat terrorismin rahoittamisrikoksia koskevat muutokset tulevat voimaan 15.4.2021, jolloin uutena terrorismirikoksena tulee rangaistavaksi yksittäisen terroristin rahoitta-

Valiokunnan lausunto HaVL 11/2021 vp

minen. Saadun selvityksen mukaan lähiviikkoina on tarkoitus antaa eduskunnalle hallituksen esitys, jolla edelleen täydennetään terrorismirikoksia koskevaa sääntelyä. Perustuslakivaliokunta (PeVL 1/2021 vp) ja lakivaliokunta (LaVM 2/2021 vp) ovat viime aikoina kiinnittäneet huomiota myös terrorismirikoksia koskevan rikoslain 34 a luvun kokonaistarkastelun tarpeeseen.

Äärioikeistolaisen terrorismin uhan voimistuminen on näkynyt viime vuosina useina terrori-iskuina ja paljastuneina iskuhankkeina Euroopassa ja muualla länsimaissa. Aatteellisesti äärioikeistolaisten iskujen taustalla ovat esimerkiksi islaminvastaisuus, antisemitismi ja yleinen maahanmuuttovastaisuus. Suojelupoliisi on tunnistanut äärioikeistolaista ideologiaa kannattavia henkilöitä ja pienryhmiä myös Suomessa. Muuttoliike ja siihen liittyvä vastakkainasettelu voivat voimistaa äärioikeistolaisen terrorismin uhkaa länsimaissa. Maahanmuuttoon liittyvän dynamiikan lisäksi äärioikeistolaisen terrorismin uhkaan vaikuttavat keskeisesti onnistuneiden iskuhankkeiden ja niiden tekijöiden tuottama inspiroiva vaikutus. Äärioikeiston uhkaa voimistaa olennaisesti myös toimijoiden kyky hyödyntää verkon alustoja aatemaailman levittämiseen, henkilöiden verkostoitumiseen ja toiminnan koordinoointiin.

Ääriivasemmistolaisista terrorismia ilmenee saadun selvityksen mukaan erityisesti eteläisessä Euroopassa, ja se kohdistuu pääosin eliittiä ja valtaapitäviä symboloiviin kohteisiin. Tulevaisuudessa ekstremistinen toiminta voi saadun selvityksen mukaan kytkeytyä myös osaksi radikaalia ilmastoliikehdintää. Myös Suomesta on lähtenyt ääriivasemmistolaisia henkilöitä taistelemaan Syyriaan alueen kurditaustaisiin aseellisiin järjestöihin. Konfliktialueella verkostoituneet taistelijat voivat tulevaisuudessa kasvattaa ääriivasemmistolaisen terrorismin uhkaa länsimaissa.

Kybertoimintaympäristön turvallisuus

Käynnissä oleva teknologisen kehityksen murros koskee lähes kaikkia yhteiskunnan osa-alueita. Teknologia tarjoaa uusia välineitä ja lisää mahdollisuuksia tehostaa tiedonkulkua ja vuorovaikutusta. Digitalisaatioon perustuvilla ratkaisuilla voidaan lisätä globaalia turvallisuutta, hyvinvointia ja terveyttä. Tekoölyjärjestelmiä voidaan käyttää esimerkiksi uhkakuvien kartoittamisessa. Samalla on kuitenkin välttämätöntä ymmärtää laaja-alaisesti kehitykseen liittyviä turvallisuusuhkia, väärinkäyttömahdollisuuksia ja keskinäisriippuvuuksia.

Yhteiskuntien digitalisoituessa on erityisen tärkeää varmistaa kybertoimintaympäristön turvallisuus. Suomen tavoitteena on selonteon mukaan avoin, vapaa ja turvallinen kybertoimintaympäristö, jossa huomioidaan eettiset näkökohdat sekä tietosuojaja- ja sananvapauskysymykset. Valiokunta korostaa tässä yhteydessä myös tietoturvan merkitystä. Digitaalisten palveluiden saavutettavuus, infrastruktuurin käytettävyys sekä tiedon palautettavuus on kyettävä turvaamaan kaikissa olosuhteissa. Suomi korostaa kansainvälisen oikeuden noudattamista ja vastuullista valtiokäytäytymistä myös kyberympäristössä. Lisäksi on tiedostettava, että teknologisesta kehityksestä syntyminen voi aiheuttaa turvallisuusriskejä.

Muuttunut digitaalinen toimintaympäristö edellyttää tiivistä kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä. Valtioneuvosto on vuonna 2019 hyväksynyt periaatepäätöksen Suomen kyberturvallisuusstrategiasta, jonka linjauksissa korostetaan kansainvälistä yhteistyötä, kyberturvallisuuden johtamisen, suunnittelun ja varautumisen parempaa koordinaatiota sekä kyberturvallisuuden osaamisen kehittämistä. Parhailtaan laaditaan mainitun strategian perusteella kyberturvallisuus-

Valiokunnan lausunto HaVL 11/2021 vp

den kehittämishjelmaa. Valiokunta toteaa, että kyberturvallisuuden strategisessa johtamisessa tarvitaan tilanneymmärrystä ja selkeitä johtamisvastuita. Myös saumattoman tiedonkulun merkitys korostuu.

Kybertoimintaympäristön kehitys yhdistyy vahvasti yhteiskuntarakenteisiin ja eri turvallisuustoi-
mijoiden tarpeisiin ja odotuksiin. Kehitykselle on ominaista nopeus ja tietynlainen arvaamatto-
muus tulevaisuudesta. Valiokunnalle asiantuntijakuulemisessa esitetyn selvityksen mukaan eri
vastuutahojen kyberkyvykyys on Suomessa vahvistunut aiemman, vuoden 2013 kyberturvalli-
suusstrategian julkaisemisen jälkeen. Samalla Suomen asema kansainvälisessä vertailussa on
kuitenkin heikentynyt. Valiokunta toteaa, että toimenpiteitä nykyistä laajemman ja kattavamman
tilannetietoisuuden saavuttamiseksi kybertoimintaympäristöstä tulee jatkaa. Myös kyberturvalli-
suuden strategista johtamista tulee edelleen kehittää.

Kyberturvallisuutta käsitellään selonteossa globaalien haasteiden ja muutosilmiöiden näkökul-
masta. Tämä onkin perusteltua kybertoimintaympäristön merkityksen yhä korostuessa. Valio-
kunnan asiantuntijakuulemisessa esitetyn näkemyksen mukaan kyberturvallisuutta olisi voitu sen
ajankohtaisuus ja keskeinen merkitys huomioon ottaen käsitellä selonteossa myös omana koko-
naisuutenaan esimerkiksi erillisessä selonteon luvussa.

Valiokunta toteaa tämän kokonaisuuden yhteydessä, että kybertoimintaympäristössä tapahtuva
tiedustelu on kasvussa. Suomeen kohdistuu muutoinkin edelleen jatkuvasti laajaa vieraiden val-
tioiden tiedustelua. Maan väkilukuun suhteutettuna Suomessa on suuri määrä ulkomaisten tiedus-
telupalveluiden henkilöstöä. Tiedustelun keskeisimpiin päämääriin kuuluvat Suomen politiikan
eri osa-alueiden ennakoiminen ja poliittiseen päätöksentekoon vaikuttaminen.

Viestintäverkkojen turvallisuuteen ja yhteiskunnan toimintojen kannalta kriittisen infrastruktuu-
rin haavoittuvuuksiin liittyvät riskit ja uhat ovat kasvaneet. Yhteiskunnat rakentuvat enenevässä
määrin uuden sukupolven viestintäverkkojen varaan. Valiokunta toteaa, että Suomi on ollut en-
simmäisiä 5G-verkkoja laajemmin käyttöön ottaneita valtioita. Viestintäverkkojen turvallisuutta
koskevaa lainsäädäntöä on hiljattain uudistettu ja kansallista yhteistyötä kehitetään verkkoturval-
lisuuden neuvottelukunnassa.

Sähköistyvät ja verkottuvat yhteiskunnat tehostuvat, mutta samalla verkkojen haavoittuvuudet
voivat mahdollistaa vahingollisen toiminnan. Häiriöt tai verkoissa toteutettava vihamielinen toi-
minta voivat vaikuttaa tiedon välittämiseen, tiedon eheyteen, liikenteen toimivuuteen ja valtioi-
den toimintakykyyn kriisitilanteessa. Teknologiakysymyksissä valtaa on myös aivan uudella ta-
valla keskittymässä kaupallisille toimijoille. Verkkoturvallisuudesta käydään laajaa kansainvä-
listä keskustelua, ja turvallisuusriskien hallitsemiseksi ja riippuvuuksien vähentämiseksi etsitään
ratkaisuja. EU:n jäsenvaltiot ovat edistäneet yhteistyössä komission kanssa EU:n yhteistä lähes-
tymistapaa viestintäverkkojen turvallisuuteen, mikä on tärkeää myös kansallisen ja EU:n turval-
lisuuden sekä ulkosuhteiden kannalta.

Kybervakoilussa on kyse tunkeutumisesta tietojärjestelmiin salaisen tiedon hankkimiseksi.
Kybervakoilun tavoitteena on hankkia tietoa, joka parantaa tekijävaltion asemaa globaalissa kil-
pailussa tai kaventaa kohdevaltion liikkumatilaa. Usein kybervakoilu myös loukkaa kohdeval-
tion väestön perusoikeuksia, kuten oikeutta yksityisyyteen tai luottamukselliseen viestintään.

Valiokunnan lausunto HaVL 11/2021 vp

Kybervakoilu on autoritääristen valtioiden työkalu, sillä se edellyttää tekijävaltiolta nimenomaisesti tahtoa loukata toisen valtion suvereniteettia.

Koronaviruspandemia on siirtänyt tiedustelun painopistettä digitaaliseen ympäristöön. Samaan aikaan aiempaa suurempi määrä Suomen julkishallinnon ja yritysten toiminnoista on siirtynyt etäkokouksiin ja verkkoalustoille, jolloin enemmän tietoa on saatavilla tietojärjestelmistä. Lisääntyneissä aktiivisissa kybervakoiluoperaatioissa pyritään hankkimaan erityisesti ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekoa sivuavaan valmisteluun liittyvää tietoa. Myös yritysten tuotekehitystietoon kohdistetaan edelleen kybervakoilua.

Teknologiasta, siihen liittyvästä tiedosta sekä niukkuushyödykkeiden saatavuudesta ja hallinnasta on tullut myös valtioiden välisen kilpailun alue. Suomessa ilmiö nähdään ensinnäkin yrityksiin kiertää kaksikäyttötuotteisiin asetettuja vientirajoituksia. Suomea yritetään edelleen käyttää länsimaisen vientikiellossa olevan teknologian viennin kauttakulkumaana.

Suomi tekee paljon tutkimukseen ja tuotekehitykseen liittyvää kansainvälistä teknologiayhteistyötä myös autoritäärisistä valtioista tulevien tutkimuslaitosten ja yritysten kanssa. Aiemmin kyse on ollut normaalista kansainvälisestä yhteistyöstä, mutta nykyisessä tilanteessa se saattaa aiheuttaa uhan Suomen kansalliselle turvallisuudelle. Yhteistyön kautta huipputeknologiaa tai Suomelle keskeistä dataa päätyy sellaiselle valtiolle, jolla on kyky ja tahto käyttää teknologiaa Suomen tai Suomen kumppanimaiden intressiä vastaan.

Systeeminen kilpailu on tehnyt autoritääristen maiden tietoteknisistä laitteista ja ohjelmistoista riskin tiedolle, jota laitteissa käsitellään. Laitteiden ohjelmistohaavoittuvuudet, joita hyödyntäen laitteisiin voisi tunkeutua, eivät ole keskeinen riski. Sen sijaan riskinä on, että autoritääristen valtion tiedusteluviranomainen velvoittaa laitetoimittajan toimittamaan tiedot tälle viranomaiselle. Tästä syystä esimerkiksi henkilö-, viestintä- tai terveystieto, yritysten tuotekehitystieto taikka julkishallinnon salassa pidettävä tieto on erikseen suojattava laitteelta, jos laitetoimittaja tulee kybervakoiIua Suomea vastaan harjoittavasta valtiosta.

Kyberrikollisuudesta on tapahtuneen kehityksen seurauksena tullut maailmanlaajuinen ilmiö, joka vaikuttaa monin tavoin sisäiseen turvallisuuteen ja poliisin toimintaan. Tutkinta-ajat verkkoon liittyvässä rikollisuudessa ovat keskimääräistä pidempiä, mikä johtuu esimerkiksi siitä, että rikokset tehdään usein ulkomailta ja verkko- ja rahaliikenne kierrätetään useiden maiden ja pisteiden kautta. Kyberrikollisuuden torjunta edellyttää merkittävässä määrin kansainvälistä yhteistyötä. Poliisin tosiasialliset mahdollisuudet kyberrikollisuuden torjuntaan on turvattava. Myös kansainvälistä yhteistyötä on edelleen tehostettava.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kyberturvallisuuden kiinnitetään huomiota toiminnan kaikilla tasoilla. Kyberturvallisuutta tulee parantaa kokonaisvaltaisesti, ja sen kehittämiseen tähtäävät toimenpiteet tulee suunnitella ja toteuttaa huolellisesti. Yhteiskunta on täysin riippuvainen sähköisestä digitaalisesta toimintaympäristöstä. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot on kyettävä turvaamaan kaikissa oloissa.

Valiokunnan lausunto HaVL 11/2021 vp

Hybridivaikuttaminen

Hybridivaikuttaminen tunnistetaan selonteossa aiempaa suuremmaksi turvallisuusuhaksi, sillä se on lisääntynyt ja monimuotoistunut. Selonteossa puhutaan hybridivaikuttamisesta, -uhista ja -toiminnasta. Hybridiuhilla tarkoitetaan tarkoituksenmukaista kohdetta vahingoittavaa tai haavoittavaa toimintaa. Toiminta voi olla luonteeltaan häirintää, vaikuttamista, kampanjoita tai operaatioita taikka sodankäyntiä.

Hybridivaikuttamisessa valtiollinen tai muu ulkoinen toimija pyrkii vaikuttamaan samanaikaisesti tai jatkumona, suunnitelmallisesti ja eri keinoja käyttäen kohteen haavoittuvuuksiin omien tavoitteidensa saavuttamiseksi. Laajaan keinovalikoimaan kuuluu muun muassa poliittisia, diplomaattisia, taloudellisia ja sotilaallisia keinoja sekä informaatio- ja kybervaikuttamista. Hybridivaikuttamiseen voidaan käyttää myös muuttoliikettä, pakolaisia tai hybridivaikuttamista toteuttavien maiden kansalaisia muissa maissa. Vaikuttamista voi tapahtua myös epidemioiden ja pandemioiden varjolla. Keskeisenä tavoitteena on kaventaa kohdevaltion kansallista itsemääräämisoikeutta. Toimenpiteet ovat usein hienovaraisia, eikä kohdevaltio voi olla varma, onko kyseessä vieraan valtion ohjaama tietoinen operaatio.

Yleensä tarkoituksena on käyttää hyväksi kohteen haavoittuvuutta ja luoda epäselvyyttä päätöksentekoprosessien haitaksi. Valtiotoimijat käyttävät usein hybridivaikuttamisessa kolmansia toimijoita, kuten ekstremistisiä ja järjestäytyneen rikollisuuden ryhmiä. Valiokunta toteaa, että hybridiuhkien taustalla olevien toimijoiden tunnistaminen ja niiden yhdistelmien hahmottaminen on muuttunut huomattavasti aiempaa vaikeammaksi.

Yhteistä hybridiuhille on se, että ne ovat tarkoituksellisia, perinteistä sodankäyntiä lievempiä häirintätoimia, esimerkiksi terroristisia tai muita rikollisia toimia. Ne eivät kuitenkaan välttämättä täytä rikoksen tunnusmerkistöä. Suomessa poliisille ja osin Rajavartiolaitokselle kuuluu hybridiuhkien torjunta- ja selvittämisvastuu, mikäli teko täyttää rikoksen tunnusmerkistön tai on kysymys sellaisen teon estämisestä taikka paljastamisesta.

Hybridivaikuttaminen kytkeytyy Euroopan yleisesti heikentyneeseen turvallisuustilanteeseen. Vaikuttamiselle on kuitenkin luonteenomaista mahdollisuus nopeisiin muutoksiin. Teknologinen kehitys ja digitalisaatio luovat jatkossakin uusia välineitä myös vahingolliselle toiminnalle. Suomessa on havaittu ilmiöitä, joilla voi olla yhteys tulevan vaikuttamisen valmisteluun. Tällaisia voivat olla esimerkiksi kiinteistö- tai yritysostot, joilla ei ole liiketaloudellista tai kiinteistön tavanomaiseen käyttöön liittyvää logiikkaa. Vastaavasti kybertoimintaympäristössä voidaan korottaa kriittisiä toimintoja ohjaavia järjestelmiä haavoittuvien kohteiden tunnistamiseksi.

Valiokunta pitää tärkeänä, että selonteossa varaudutaan hybridivaikuttamisen jatkumiseen. Keskeistä on, ettei yhteiskuntaan synny sellaisia sisäisiä jakolinjoja, joita ulkoinen toimija voi tässä mielessä hyödyntää. On myös huolehdittava siitä, ettei jakolinjoja synny myöskään ulkoisen vaikuttamisen seurauksena. Monialaisiin hybridiuhkiin varautuminen edellyttää yhteistä tilannekuvaa ja ennakointitoiminnan kokonaisvaltaista kehittämistä. Hybridiopeaatiot tulee kyetä havaitsemaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta ne voidaan tehokkaasti estää. Tämä edellyttää sujuvaa ja oikea-aikaista tiedonvaihtoa viranomaisten ja muiden toimijoiden välillä. Myös yhteistyö valtio- ja paikallistason sekä viranomaisten ja yksityisen sektorin välillä on keskeistä.

Valiokunnan lausunto HaVL 11/2021 vp

Varautumisen kannalta on oltava tietoinen olemassa olevista hybridiuhkiin vastaamiseen soveltuvista kansainvälisistä reagointimekanismeista ja ennakkovarautumisjärjestelmistä sekä niiden käyttämöhdöllisyyksistä ja erityisesti EU-tasolla järjestettävistä harjoituksista. Lisäksi valiokunta korostaa tehokkaan rajaturvallisuusjärjestelmän merkitystä hybridiuhkien torjunnassa, jolloin vihamielinen vaikuttaminen voi olla alkuvaiheessa vaikeasti tunnistettavissa.

Informaatiovaikuttaminen

Valiokunta on käsitellyt informaatiovaikuttamista hybridi- ja kybervaikuttamisen välineenä aiemminkin (esim. HaVM 5/2017 vp ja HaVL 40/2016 vp). Valiokunta on todennut, ettei informaatiovaikuttaminen ole uusi ilmiö, vaan sen käyttötavat ja vaikuttavuus ovat muuttuneet olennaisesti nykyisessä sähköisessä mediaympäristössä. Informaatiovaikuttamisen tavoitteena on yleensä vaikuttaa viime kädessä päätöksentekijöihin ja päätöksentekoprosessiin sekä saada sen kohde tekemään itselleen haitallisia tai vaikuttajan kannalta myönteisiä päätöksiä käyttämällä erilaisia toimintatapoja useilla eri median alustoilla. Vaikuttaminen tapahtuu usein myös välillisesti niin sanotun suuren yleisön kautta, tai se voi kohdistua suoraan päätöksentekijöihin tai päätöksentekoprosessiin.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan Yhdysvaltain ja Kiinan välinen jännitteinen suhde pakottaa EU:n ja siten myös Suomen pohtimaan aseoitumistaan poliittisessa, taloudellisessa ja ideologisessa kilpailussa. Vastaavasti Kiina ja Venäjä jatkavat yhteistyön tiivistämistä jaettujen intressien pohjalta. Informaatioympäristössä on valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan mahdollista tunnistaa laaja-alaista, yleisesti länsimaihin kohdistuvaa vaikuttamista, jolla on epäsuoria vaikutuksia myös Suomeen. Lisäksi Suomeen kohdistuu informaatiovaikuttamisen erillisteemoja, kuten Suomen suostuttelu ja painostaminen liittoutumattomuuteen ja puolueettomuuteen.

Informaatiovaikuttamisen tavoitteena on usein demokraattisten yhteiskuntien polarisaatio. Päämääränä on häiritä demokraattisten yhteiskuntien yhteiskuntarauhaa ja päätöksentekoa, heikentää niitä sisäisesti ja muokata mielipideilmastoa vastaanottavaisemmaksi autoritääriselle poliittiselle järjestelmälle ja erityisesti taloudelliselle yhteistyölle ei-demokraattisten valtioiden kanssa. Tyypillisesti vaikuttaminen perustuu jo olemassa olevien, yhteiskunnallisesti arkojen ja mielipiteitä jakavien teemojen vahvistamiseen keinotekoisesti ja oikeudettomasti. Kohdeyleisön tai kohdeyhteiskunnan turvallisuudentunnetta ja identiteettikokemusta manipuloidaan. Informaatiovaikuttamiselle on tyypillistä, että päätöksentekoa ohjataan muun muassa erilaisen disinformaation avulla tai jakamalla vaillinaista tietoa. Myös tiedon jakamatta jättäminen voi olla informaatiovaikuttamista, kuten myös sinänsä oikean tiedon jakaminen esimerkiksi mainonnan avulla, jolla tiedolla pyritään vaikuttamaan kohteen mielikuviin ja tunteisiin.

Tehokasta tiedustelutoimintaa voidaan pitää informaatiovaikuttamisen suunnittelun ja toteuttamisen edellytyksenä. Tiedustelun ja informaatiovaikuttamisen yhdistelmä on keskeistä myös autoritääristen valtojen kauppapolitiikalle. Valiokunta toteaa, että Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan tulee suhtautua myös informaatiovaikuttamisen elementtinä.

Vaikuttaminen voi kohdistua demokratian normeihin, kuten luottamus vaaleihin ja oikeusvaltioperiaate sekä perustuslain, ihmisoikeuksien ja yhdenvertaisuuden merkityksen ja tulkintojen ky-

Valiokunnan lausunto HaVL 11/2021 vp

seenalaistaminen. Toinen strateginen informaatiovaikuttamisen painopistealue on liittoumien (esim. EU ja NATO) heikentäminen. Suomeen kohdistetaan myös vaikuttamista, jolla vahvistetaan narratiivia Suomen ja Venäjän erityisestä suhteesta ja Suomen puolueettomuudesta.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisen mukaan ajantasainen ja riittävän resursoitu tilannekuva sekä toimiva viranomaisten välinen koordinaatio ovat informaatiovaikuttamiselta suojautumisessa olennaisen tärkeitä. Väärän tiedon oikaiseminen on tärkeä osa informaatioturvallisuutta, mutta yhtä keskeistä on pyrkiä ehkäisemään syrjäytymisen ja osattomuuden kokemuksia, sillä ne ovat riskejä myös informaatiovaikuttamisen osalta. Yhteiskuntaa ei ole mahdollista suojata näiltä riskeiltä vain medialukutaitoa painottamalla. Valiokunta korostaa strategisen viestinnän merkitystä valtiojohtoon ja viranomaisten väliseen. Päättäjien ja viranomaisten on kyettävä eri tilanteissa jakamaan oikea-aikaista ja paikkansapitävää tilannekuvaa, jotta disinformaatiolta voidaan mahdollisimman tehokkaasti välttyä.

Siviilikriisinhallinta

Kriisinhallinta on keskeinen ulko- ja turvallisuuspolitiikan väline, jolla tuetaan konfliktien ratkaisua, konfliktien jälkeistä vakauttamista ja turvallisten yhteiskuntien rakentamista. Viime vuodet ovat osoittaneet entistä selkeämmin, että Afrikan ja Lähi-idän epävakaus vaikuttaa yhä suuremmin Euroopan ja Suomen turvallisuuteen. Kansainväliseen kriisinhallintaan osallistuminen parantaa myös suomalaisten turvallisuutta. Valiokunta pitää tärkeänä, että turvallisuuteen vaikutetaan aktiivisesti myös Suomen rajojen ulkopuolella kriisinhallinnan keinoin.

Kriisinhallinnan tehtävien todetaan selonteossa moninaistuneen ja toimintaympäristön muuttuneen aiempaa haastavammaksi muun muassa kansainvälisten terroristiliikkeiden nousun ja terrorismintorjunnan uusien haasteiden myötä. Konfliktien eston, rauhan rakentamisen ja rauhanyhteyksien merkitys korostuu, koska pitkittyneet konfliktit ovat edelleen yksi suurimmista pakolaisuuden syistä. Sotilaallisella ja siviilikriisinhallinnalla on osaltaan edistetty rauhaa ja vakautta sekä luotu pohjaa demokratian, hyvän hallinnon, oikeusvaltiokehityksen ja ihmisoikeuksien toteutumiselle. Kriisinhallinnan tarve erityisesti Afrikassa kuitenkin jatkuu.

Siviilikriisinhallintaoperaatioissa työskennellään juurisyihin vaikuttamiseksi laittoman maahan-tulon, ihmissalakuljetuksen, rajat ylittävän huume- ja asekaupan sekä terrorismin ja väkivaltaisen ekstremismin estämiseksi lähtö- ja kauttakulkumaissa. Kehitettäessä kohdemaiden hallintoa ja yhteiskuntaa turvallisuussektorilla, lainvalvonnassa, rajaturvallisuudessa ja oikeushallinnossa tuetaan samalla kaiken muun kehityksen edellytyksiä mukaan lukien kestävä rauha ja kestävä kehitys. Vahvistamalla vakautta ja turvallisuusviranomaisten toimintakykyä ehkäistään myös terrorismia ja kansainvälistä rikollisuutta sekä hallitsematonta muuttoliikettä.

Merkittävä määrä Suomen siviilikriisinhallintatehtäviin lähettämistä henkilöistä on oikeus- ja siviiliasioiden henkilöstöä, suurin osa poliiseja. Noin 40 prosenttia asiantuntijoista on naisia. Vuosittainen osallistumistaso siviilikriisinhallinnassa on tarkoitus nostaa vähintään 150 asiantuntijaan, ja osallistumista pyritään lisäämään erityisesti Afrikassa.

Valiokunnan lausunto HaVL 11/2021 vp

Valiokunta pitää tärkeänä, että kriisinhallintaan osallistumista suunniteltaessa otetaan huomioon ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden yhteys ja että osallistuminen keskitetään niille alueille, joilla on suurimmat vaikutukset Euroopan ja Suomen turvallisuuteen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 15.4.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Anna-Kaisa Ikonen kok
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo