

Puolustusvaliokunta

Valtioneuvoston puolustusselonteko

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston puolustusselonteko (VNS 8/2021 vp). Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty ulkoasiainvaliokuntaan, valtiovarainvaliokuntaan ja hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- valtiovarainvaliokunta VaVL 10/2021 vp
- hallintovaliokunta HaVL 30/2021 vp
- ulkoasiainvaliokunta UaVL 9/2021 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- pääministeri Sanna Marin
- puolustusministeri Antti Kaikkonen, puolustusministeriö
- ulkoministeri Pekka Haavisto, ulkoministeriö
- sisäministeri Maria Ohisalo, sisäministeriö
- puheenjohtaja, kansanedustaja Erkki Tuomioja, Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon sekä puolustuspoliittisen selonteon parlamentaarinen seurantaryhmä
- ministerin sotilasneuvonantaja, kommodori Jan Engström, puolustusministeriö
- osastopäällikkö, ylijohtaja Esa Pulkkinen, puolustusministeriö
- apulaisosastopäällikkö Janne Kuusela, puolustusministeriö
- henkilöstöjohtaja Antti Korkala, puolustusministeriö
- tietohallintojohtaja Mikko Soikkeli, puolustusministeriö
- yksikön johtaja Sara Kajander, puolustusministeriö
- yksikön johtaja Sami Nurmi, puolustusministeriö
- yksikön johtaja Otto Saxén, puolustusministeriö
- strategisten hankkeiden ohjelmajohtaja Lauri Puranen, puolustusministeriö
- neuvotteleva virkamies Karoliina Honkanen, puolustusministeriö
- neuvotteleva virkamies Pentti Olin, puolustusministeriö
- neuvotteleva virkamies Tiina Raijas, puolustusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jenni Herrala, puolustusministeriö

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

- erityisasiantuntija Tommi Nordberg, puolustusministeriö
- erityisasiantuntija Timo Nyysönen, puolustusministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Tero Koljonen, puolustusministeriö
- pääsihteeri Pekka Appelqvist, Maanpuolustuksen tieteellinen neuvottelukunta (MATINE), puolustusministeriö
- johtava asiantuntija Sampo Kemppainen, valtioneuvoston kanslia
- kansainvälisten asioiden erityisavustaja Lauri Voionmaa, valtioneuvoston kanslia
- budjettineuvos Petri Syrjänen, valtiovarainministeriö
- yksikönpäällikkö Outi Hyvärinen, ulkoministeriö
- tiiminvetäjä Lauri Hirvonen, ulkoministeriö
- suurlähettiläs Antti Helanterä, ulkoministeriö
- suurlähettiläs Maimo Henriksson, ulkoministeriö
- suurlähettiläs Klaus Korhonen, ulkoministeriö
- suurlähettiläs Hanna Lehtinen, ulkoministeriö
- suurlähettiläs Anne Sipiläinen, ulkoministeriö
- suurlähettiläs Jukka Siukosaari, ulkoministeriö
- suurlähettiläs Teemu Tanner, ulkoministeriö
- arktinen ja antarktinen suurlähettiläs Petteri Vuorimäki, ulkoministeriö
- valmius päällikkö Olli Lampinen, sisäministeriö
- osastopäällikkö Tomi Vuori, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Eero Kytömaa, sisäministeriö
- erityisavustaja Sami Kerman, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Alpo Nikula, sisäministeriö
- hallitusneuvos Kari Klemm, työ- ja elinkeinoministeriö
- kyberturvallisuusjohtaja Rauli Paananen, liikenne- ja viestintäministeriö
- yksikön johtaja Mari Starck , liikenne- ja viestintäministeriö
- puolustusvoimain komentaja, kenraali Timo Kivinen, Puolustusvoimat
- tiedustelupäällikkö, kontra-amiraali Juha Vauhkonen, Pääesikunta
- logistiikkapäällikkö, kenraalimajuri Jari Mikkonen, Pääesikunta
- Puolustusvoimien henkilöstöpäällikkö, kenraalimajuri Vesa Virtanen, Pääesikunta
- valmiuspäällikkö, prikaatikenraali Kari Nisula, Pääesikunta
- apulaisosastopäällikkö, kommodori Pasi Pajunen, Pääesikunta
- operaatiokeskuksen päällikkö, kommodori Sauli Rimmanen, Pääesikunta
- apulaisosastopäällikkö (kyber), insinöörieversti Janne Jokinen, Pääesikunta
- digitalisaatiojohtaja, eversti Jaakko Karsikas, Pääesikunta
- sektorin johtaja, eversti Jyri Raitasalo, Pääesikunta
- vapaaehtoisen maanpuolustuksen tarkastaja, eversti Jukka Nurmi, Pääesikunta
- Maavoimien komentajan edustaja Pääesikunnassa, everstiluutnantti Marko Hirsimäki, Pääesikunta
- majuri Antti-Ville Rusanen, Pääesikunta
- Maavoimien komentaja, kenraaliluutnantti Petri Hulkko, Maavoimat
- osastopäällikkö, eversti Jyrki Kaisanlahti, Maavoimien esikunta
- Ilmavoimien komentaja, kenraalimajuri Pasi Jokinen, Ilmavoimat
- Ilmavoimien esikuntapäällikkö, prikaatikenraali Juha-Pekka Keränen, Ilmavoimat
- esikuntapäällikkö, lippueamiraali Tuomas Tiilikainen, Merivoimat
- johtaja, insinöörikenraalimajuri Kari Renko, Puolustusvoimien logistiikkalaitos

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

- toimitusjohtaja Matias Warsta, Puolustuskiinteistöt
- Puolustusvoimain komentajan erityisavustaja, eversti Mikael Salo, Puolustusvoimat
- poliisijohtaja Janne Paavola, Poliisihallitus
- rajaturvallisuusasiantuntija, everstilutnantti Jyrki Ojala, Rajavartiolaitos
- johtaja Johanna Erkkilä, Kyberturvallisuuskeskus
- johtaja Axel Hagelstam, Huoltovarmuuskeskus
- johtaja Jaakko Pekki, Huoltovarmuuskeskus
- Avaruustutkimus ja havaintoteknologiat -yksikön päällikkö Ari-Matti Harri, Ilmatieteen laitos
- johtaja Mika Aaltola, Ulkopoliittinen instituutti
- johtava tutkija Harri Mikkola, Ulkopoliittinen instituutti
- vanhempi tutkija Matti Pesu, Ulkopoliittinen instituutti
- pääsihteeri Tuija Karanko, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry
- toimitusjohtaja Esa Rautalinko, Patria Oyj
- toimitusjohtaja Sami Pitkänen, Millog Oy
- toimitusjohtaja (PIA ry:n Kyberryhmän pj.) Jouni Hautamäki, Crosshill
- kehitysjohtaja (PIA ry:n Avaruusryhmän pj.) Matti Anttila, Huld Oy
- Vice President Harri Romppainen, Bittium Wireless
- tutkimusjohtaja Mikko Hyppönen, F-Secure Oyj
- toimitusjohtaja Henry Nieminen, Insta DefSec Oy
- paikallisjohtaja Markku Korhonen, Kongsberg Defence Oy
- puheenjohtaja Ville Viita, Upseeriliitto ry
- pääläluottamusmies Terho Eironen, Aliupseeriliitto ry
- puheenjohtaja Jyrki Lukkarinen, Päälystöliitto ry
- puheenjohtaja Elina Laiho, Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry
- toiminnanjohtaja Antti Lehtisalo, Maanpuolustuskoulutusyhdistys
- puheenjohtaja Aaro Mäkelä, Suomen Reserviupseeriliitto ry
- varapuheenjohtaja Ismo Nöjd, Reserviläisliitto ry
- toiminnanjohtaja Minna Nenonen, Reserviläisliitto ry
- puheenjohtaja Paula Risikko, Naisten Valmiusliitto ry
- pääsihteeri Pia Lindell, Naisten Valmiusliitto ry
- puheenjohtaja Atte Grönroos, Varusmiesliitto ry
- hallituksen jäsen Timo Virtala, Suomen Rauhanliitto ry
- järjestöyöntekijä Jussi Koironen, Aseistakieltäytyjäliitto - AKL ry
- asiantuntija Heikki Härtsiä, Härtsiä Consulting
- tutkimusprofessori Timo Koivurova, Arktinen keskus
- professori Tuomas Forsberg
- kyberprofessori Martti Lehto
- tutkimusjohtaja, tohtori Hanna Ojanen
- valtiotieteen tohtori Pekka Visuri
- amiraali (evp.) Juhani Kaskeala
- kenraali (evp.) Jarmo Lindberg

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Airbus
- Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
- Nammo Lapua Oy

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

- Temet
- Turvallisuuskomitea
- kenraali (evp.) Ari Puheloinen

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Puolustuselonteon valmisteluprosessi

(1) Puolustusvaliokunta toteaa, että puolustuselonteossa ja tässä mietinnössä tarkastellaan Suomen puolustuskyvyn kehittämistä laaja-alaisen vaikuttamisen näkökulmasta. Valiokunta toteaa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa esitetyn laaja-alaisen turvallisuuden koskevan myös sellaisia tilanteita, joihin ei ole sotilaallisia ratkaisuja mutta joiden kärjistymisen voi johtaa myös sotilaalliseen voimankäyttöön.

(2) Valtioneuvoston puolustuselonteossa (VNS 8/2021 vp) linjataan Suomen puolustuskyvyn ylläpitoa ja kehittämistä noin 8—10 vuoden ajanjaksolla. Puolustuselonteolla ja sen toimeenpanolla varmistetaan, että Suomen puolustuskyky vastaa toimintaympäristön vaatimuksia. Valiokunta pitää selontekoa rakenteeltaan selkeänä ja siinä esiin nostettuja painopistealueita perusteltuina. Myös valiokunnan kuulema lukuisa asiantuntijajoukko piti selontekoa hyvin valmisteltuna ja siinä esitettyjä kehityslinjauksia puolustuskyvyn kehittämisen kannalta oikeina. Valiokunta toteaa, että merkittävimmät erot edelliseen puolustuselontekoon (2017) verrattuna liittyvät kansainvälisen puolustusyhteistyön yksityiskohtaisempaan kuvaukseen sekä siihen, että perinteisten maa-, ilma- ja merivoimaulottuvuuden rinnalle on nostettu esiin kyber- ja informaatioturvallisuus sekä avaruus. Myös nopea teknologinen kehitys on selonteossa huomioitu varsin kattavasti. Valiokunta pitää lisäksi selonteossa esiteltyä uutta paikallisjoukkokonseptia hyvänä.

(3) Valiokunta pitää erittäin hyvänä, että selonteossa ei keskitytä vain kolmen perinteisen puolustushaaran kehittämiseen, vaan puolustuskyvyn kehittämistä katsotaan laaja-alaisesti, nopea teknologinen kehitys ja uudet uhat huomioiden. Valiokunta katsoo selonteon lailla, että kaikkia toimintaympäristöjä on kyettävä valvomaan, ja niissä on tarvittaessa voitava käynnistää puolustuksen edellyttämät toimenpiteet. Tämä edellyttää koko yhteiskunnan varautumista, toimeenpanoa tukevaa lainsäädäntöä ja kansainvälistä yhteistyötä.

(4) Vuoden 2021 puolustuselonteko on jatkoa edelliselle puolustuselonteolle (VNS 5/2017 vp) sekä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiselle selonteolle (VNS 4/2020 vp). Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa esitetty toimintaympäristön analyysi on ohjannut hallitusohjelman mukaisesti myös puolustuselonteon valmistelua. Puolustuselonteon valmistelussa on otettu huomioon myös eduskunnan ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa koskeva eduskunnan vastaus (UaVM 1/2021 vp) sekä valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta (VNS 4/2021 vp), valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta (VNS 7/2020 vp) ja kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean suositukset. Valiokunta toteaa, että se on arvioinut selontekoprosessin kehittymistä 2000-luvulla yksityiskohtaisesti ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta antamassaan lausunnossa (PuVL 2/2021 vp, kpl 3—16).

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

(5) Viime ja tällä vaalikaudella ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon ja puolustuselonteon valmistelua on ohjannut kaikista puolueista koostuva parlamentaarinen seurantaryhmä.¹ Puolustusvaliokunnan arvio on, että seurantaryhmän osallistuminen selonteon valmisteluun on osoittautunut toimivaksi malliksi, ja tätä käytäntöä on tarpeen jatkaa myös ensi vaalikaudella. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä myös ulkoasiainvaliokunnan mietintöön (UaVM 1/2021 vp) vuoden 2021 ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta. Ulkoasiainvaliokunta edellytti, että kaikki eduskuntapuolueet kattava parlamentaarinen seuranta järjestetään myös tulevien turvallisuutta koskevien selontekojen yhteydessä.

(6) Puolustusvaliokunta toteaa, että rakentava vuorovaikutus valtioneuvoston kanssa on edesauttanut yli hallitus-oppositio-asetelman yhteisymmärryksen löytämistä keskeisistä ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kysymyksistä. Valiokunta korostaa, että vuoropuhelun valtioneuvoston selontekovalmistelijoiden kanssa on oltava aidosti vuorovaikutteista ja oikea-aikaista siten, että seurantaryhmän palaute on mahdollista huomioida. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tämä tavoite saavutettiin varsin hyvin.

(7) Parlamentaarinen seuranta on tärkeää myös sen vuoksi, että selonteoissa esitetyt resurssitarpeet ja toiminnan kehittämistä koskevat linjaukset eivät rajoitu vain tälle vaalikaudelle. Vain sitouttamalla kaikki puolueet Suomen puolustuksen kehittämistä koskeviin perusratkaisuihin voidaan varmistaa puolustuskyvyn pitkäjänteinen kehittäminen hallituskokoonpanosta riippumatta. Seurantaryhmän asettamisen kautta voidaan osaltaan myös varmistaa sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapintojen huomioiminen useamman selonteon muodostamassa kokonaisuudessa. Ulkoinen ja sisäinen turvallisuus limittyvät voimakkaasti toisiinsa, ja niitä on mahdotonta erottaa toisistaan nyky maailmassa.

(8) Hallintovaliokunta toteaa lausunnossaan (HaVL 30/2021 vp), että selontekojen eduskuntakäsittelyssä on tarpeen tarkastella aiempaa selvemmin sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden pohjalta muodostuvaa kokonaisturvallisuutta ja sen erilaisia rajapintoja. Hallintovaliokunta toteaa myös, että Suomen sotilaallinen puolustaminen ja kokonaisturvallisuus kytkeytyvät yhä tiiviimmin toisiinsa. Näistäkin syistä viranomaisten yhteisen tilannekuvan merkitys korostuu muuttuvassa toimintaympäristössä. Puolustusvaliokunta yhtyy tähän arvioon.

(9) Puolustusvaliokunta toteaa, että uhkatekijöiden vuorovaikutus keskinäisriippuvaisessa turvallisuusympäristössä tekee niistä entistä monimutkaisempia ja vaikeammin tunnistettavia. Siksi on erittäin tärkeää, että eri selontekojen muodostama kokonaisuus valmistellaan koordinoitusti. Lisäksi seurantaryhmä voi tilanteessa, jossa selontekoa valmistellaan eri ministeriöiden toimesta, osaltaan varmistaa mahdollisimman yhtenevän turvallisuusympäristökuvauksen. Valiokunta toteaa, että kaikkien turvallisuusselontekojen valmistelun pohjana on yhteinen tilannekuva, vaikka toimintaympäristöä kuvataankin selonteoissa osin eri painotuksin.

(10) Edellä todettuun viitaten puolustusvaliokunta katsoo, että myös sisäisen turvallisuuden selonteon osalta on esitetty perusteita sille, että sen parlamentaarinen seuranta kytketään jatkossa entistä vahvemmin osaksi kokonaisuutta, jolloin sama seurantaryhmä osallistuisi kaikkien kol-

¹ <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaaisuMetatieto/Documents/EDK-2019-AK-262848.pdf>

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

men selonteon valmisteluun. Nyt sisäisen turvallisuuden selonteolla oli kahdesta muusta selonteosta erillinen seurantaryhmä.

Toimintaympäristökuvaus selonteossa

(11) Valiokunta yhtyy selonteon näkemykseen siitä, että Suomen ja Euroopan lähialueiden turvallisuustilanne on epävakaa ja vaikeasti ennakoitavissa. Kansainvälistä sääntöpohjaista järjestelmää, kansainvälistä oikeutta ja yhteisesti sovittuja toimintatapoja on kyseenalaistettu. Tämä vaikeuttaa erityisesti pienten valtioiden asemaa. Turvallisuustilanteeseen vaikuttavat Venäjän, Yhdysvaltojen ja Kiinan välinen kilpailuasetelma. Valiokunta toteaa, että puolustuselonteko ottaa ensimmäisen kerran kantaa Kiinan asemaan.

(12) Selonteossa suurvaltojen toimintaa arvioidaan seuraavasti: ”Venäjä tavoittelee nykyistä vahvempaa asemaa ja pyrkii heikentämään läntisten toimijoiden yhtenäisyyttä. Venäjän tavoitteena on edelleen etupiirijakoon perustuva turvallisuusrakente Euroopassa. Sotilaallisen voiman käyttö säilyy keskeisenä Venäjän keinovalikoimassa, eikä sen käyttöä tai sillä uhkaamista voida sulkea pois. Yhdysvaltojen tavoitteena on säilyttää asemansa johtavana suurvaltana, joka toimii yhteistyössä kumppanien ja liittolaisten kanssa yhteisten intressien pohjalta. Transatlanttisten suhteiden toimivuus ja Yhdysvaltojen sitoutuminen Euroopan puolustukseen on merkityksellistä koko Euroopan turvallisuudelle. Kiinan nousu globaaliksi toimijaksi on muuttanut suurvaltojen keskinäistä dynamiikkaa. Kiinan käyttämien vaikuttamiskeinojen mahdolliset vaikutukset kohdemaiden turvallisuuteen aiheuttavat kasvavaa huolta.”

(13) Selonteossa tuodaan myös esiin, että Suomi sijaitsee suurvaltojen näkökulmasta strategisesti merkittävällä alueella. Mahdollisessa Euroopan laajuudessa konfliktissa Pohjois-Eurooppa muodostaisi sotilasstrategisesti tarkasteltuna kokonaisuuden. Kansainvälisen turvallisuuden jännitteet heijastuvat Itämeren alueelle sotilaallisen toiminnan lisääntymisenä. Pohjois-Atlantin meriyhteyksien sekä Suomen arktisten lähialueiden merkitys on kasvamassa ja sotilaallinen toiminta alueella on lisääntynyt.

(14) Ulkoasiainvaliokunta toteaa puolustuselonteosta antamassaan lausunnossa (UaVL 9/2021 vp) pitävänsä keskeisenä tärkeänä sitä, että Suomi pyrkii osaltaan löytämään keinoja jännitteiden hillitsemiseksi arktisella alueella ja turvallisuuspoliittisen vuoropuhelun lisäämiseksi toimijoiden välillä. Vaikka turvallisuuspoliittisten kysymysten käsittely ei kuulu Arktisen neuvoston toimivaltaan, voi rakentava dialogi muun muassa ympäristö- ja ilmastokysymyksissä osaltaan myötävaikuttaa jännitteiden vähentymiseen muillakin politiikka-alueilla. Myös Suomen alkanut puheenjohtajuus Barentsin euroarktisessa neuvostossa on tärkeää mahdollisuuksien mukaan hyödyntää tässä työssä. Puolustusvaliokunta yhtyy ulkoasiainvaliokunnan näkemyksiin Suomen tarpeesta olla mukana liennyttämässä kiristynyttä kansainvälispoliittista tilannetta arktisella alueella.

(15) Selonteon mukaan kansainvälisen tilanteen kiristyminen yhdellä alueella voi johtaa nopeasti sotilaallisen toiminnan lisääntymiseen myös muilla alueilla. Valiokunta yhtyy selonteon arvioon siitä, että kansainvälisen tilanteen kiristymisestä huolimatta Suomeen ei kohdistu välitöntä sotilaallista uhkaa. Sotilaalliseen voimankäyttöön Suomea vastaan tai sillä uhkaamiseen on kuitenkin varauduttava.

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

(16) Puolustusvaliokunta pitää kokonaisuudessaan selonteon turvallisuusympäristökuvausta realistisena. Haastavassa turvallisuusympäristössä korostuu Puolustusvoimien pitkäjänteinen kehittäminen tavalla, joka mahdollistaa nopean reagoinnin ja valmiuden erityyppisiin uhkakuviiin vastaamisessa. Valiokunta huomauttaa, että Puolustusvoimat on viime vuosikymmeninä ollut ensisijaisesti koulutusorganisaatio. Ennakkovaroitusaika, joka on mahdollistanut puolustuskyvyn tarvittavan ylösajon, on ollut aiemmin vähintään kuukausia, jopa vuosia. Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset ovat haastaneet tämän vanhan ajattelumallin ja pakottaneet Puolustusvoimat muuttamaan puolustussuunnittelua merkittävästi tältä osin.

(17) Valiokunta toteaa, että Puolustusvoimissa käynnistettiin jo viime vaalikaudella merkittävä määrä valmiutta tehostavia ja parantavia toimia. Lisäksi Puolustusvoimien ja muiden turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksia on kasvatettu lainsäädäntömuutoksien, jotka mahdollistavat aiempaa paremmin reagoinnin erilaisiin hybridiuhkiin. Valiokunta huomauttaa tässä yhteydessä, että varusmiesten aiempaa suurempi käytettävyyden joustavaan valmiuden kohottamiseen sekä sodan ajan tehtäviin perustuu oikeuskanslerin kannanottoon vuodelta 2016.² Oikeuskansleri katsoi, että varusmiesten ja muiden palveluksessa olevien asevelvollisten käyttämiselle erilaiseen perustuslain 127 §:ssä säädettyyn maanpuolustusvelvollisuuteen perustuvaan palvelukseen ei ole asetettu lähtökohtaisia oikeudellisia rajoitteita, kunhan asevelvolliset ovat saaneet riittävän koulutuksen tehtäviensä hoitamiseen.

(18) Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että keskeisten sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden viranomaisten toimivaltuuksien ja resurssien kehittämistä jatketaan määrätietoisesti. Valmiuden säätely perustuu jatkuvaan toimintaympäristön seurantaan ja ennakkovaroituskykyyn, joilla mahdollistetaan oikea-aikaisten toimenpiteiden käynnistäminen. Paremman tilannekuvan ja ennakkovaroitusajan kannalta uuden tiedustelulainsäädännön aikaansaaminen viime vaalikaudella oli keskeisen tärkeä säädöshanke.

Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan keskeiset tavoitteet

(19) Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa todetaan, että Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan peruslinja on vakaa ja ennustettava. Se perustuu hyviin kahdenvälisiin suhteisiin, yhteistoimintaan ja vaikuttamiseen Euroopan unionissa sekä sääntöpohjaiseen kansainväliseen järjestelmään ja kansainväliseen oikeuteen nojaavaan monenkeskiseen yhteistyöhön. 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. Ulko- ja turvallisuuspolitiikallaan Suomi tuottaa turvallisuutta, vastaa globaaleihin haasteisiin ja toimii turvallisen ja oikeudenmukaisemman maailman puolesta tarkastellen turvallisuutta laajasta näkökulmasta. Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskuntien kehittämiseksi. Tavoitteena on vakaampi, ennakoitavampi ja turvallisempi maailma.

(20) Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkeä tavoite on, että kansallisin toimin ja kansainvälisellä yhteistyöllä estetään aseellisten konfliktien ja Suomen turvallisuutta ja yhteiskunnan toi-

² https://www.okv.fi/media/filer_public/c2/e0/c2e0d77e-148a-410e-9517-2e7435b60146/okv_50_20_2015.pdf

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

mintakykyä vaarantavien tilanteiden syntyminen sekä Suomen joutuminen sotilaalliseen konfliktiin. Jos turvallisuus lähialueillamme tai muualla Euroopassa olisi uhattuna, ei Suomi EU:n jäsenenä voisi olla ulkopuolinen. Ulkoasiainvaliokunnan ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta antamassa mietinnössä (UaVM 1/2021 vp) todetaan, että Suomi harjoittaa aktiivista vakauspolitiikkaa sotilaallisten uhkien ennalta ehkäisemiseksi eikä salli alueensa käyttöä vihamielisiin tarkoituksiin muita valtioita vastaan.

(21) Vahva kansallinen puolustuskyky on puolustuselonteon mukaan keskeinen edellytys Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämäärien saavuttamiseksi. Turvallisuusympäristön kehitys edellyttää vähintään nykytasaisen puolustusvalmiuden ylläpitämistä. Vaikka strategisten hankkeiden toimeenpano korostuu selontekokaudella, myös maavoimien ja puolustusjärjestelmän muiden osien kehittäminen jatkuu. Erittäin tärkeää on valiokunnan mielestä kyberpuolustuksen vahvistaminen.

(22) Puolustuselonteon mukaan 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.

KOKONAISTURVALLISUUS JA MAANPUOLUSTUS

Hybridivaikuttaminen ja laaja-alainen vaikuttaminen

(23) Kokonaisturvallisuus on suomalaisen varautumisen yhteistoimintamalli, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä. Yhteiskunnan elintärkeiksi toiminnoiksi puolustuselonteossa määritellään johtaminen, kansainvälinen ja EU-toiminta, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, talous, infrastruktuuri, huoltovarmuus, väestön toimintakyky ja palvelut sekä henkinen kriisinkestävyys. Kokonaisturvallisuuden sisältö ja toteutus kuvataan Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa. Uusi strategia on tarkoitus vahvistaa syksyllä 2022.

(24) Turvallisuusympäristön muutoksen myötä viime vuosina ovat vakiintuneet käyttöön hybridivaikuttamisen ja hybridisodankäynnin käsitteet. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa on käsitelty hybridivaikuttamista, jonka keinovalikoimaan katsotaan kuuluvan muun muassa poliittisia, diplomaattisia, taloudellisia ja sotilaallisia keinoja sekä informaatio- ja kybervaikuttamista. Hybridivaikuttamisen keinovalikoima painottuu ei-sotilaallisiin keinoihin. Hybridivaikuttamisen takana voi olla joko valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija. Valtiollinen taho voi käyttää ei-valtiollista tahoja, esimerkiksi rikollisryhmää, päämääränsä saavuttamiseen.

(25) Hallintovaliokunta toteaa lausunnossaan, että hybridivaikuttamisen välineenä voidaan käyttää myös muuttoliikettä ja turvapaikanhakijoita, kuten Schengen-alueen ja Valko-Venäjän välisellä rajalla on viime aikoina havaittu. Hallintovaliokuntakunta pitää välttämättömänä, että Suomessakin on varauduttu tällaiseen vaikuttamiseen ja että lainsäädäntö mahdollistaa viranomaisille riittävän keinovalikoiman ilmiöön puuttumiseen. Puolustusvaliokunta yhtyy tähän nä-

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

kemykseen ja korostaa hallintovaliokunnan lailla tehokkaan rajaturvallisuusjärjestelmän merkitystä hybridiuhkien torjunnassa.

(26) Laaja-alainen vaikuttaminen on sotilaallisessa varautumisessa käytettävä uhkakuva, ja sitä käytetään puolustuselonteossa nyt ensimmäistä kertaa. Käsite pitää sisällään hybridivaikuttamisen, mutta uhkakuvaan sisältyy myös avoin sotilaallinen voimankäyttö osapuolten välillä. Valiokunta toteaa, että selonteossa on kattava määritelmä siitä (s. 17), mitä laaja-alaisella vaikuttamisella tarkoitetaan. Selonteossa todetaan, että laaja-alaisen vaikuttamisen tavoitteena on muun muassa kohdevaltion puolustuskyvyn horjuttaminen esimerkiksi aiheuttamalla epävarmuutta väestön keskuudessa ja heikentämällä maanpuolustustahtoa ja valtion poliittisen johdon toimintakykyä. Sotilaallinen voimankäyttö voi olla laaja-alaisessa vaikuttamisessa suunnitelmallista tai tilanne voi eskaloitua sitä suunnittelematta. Selonteon mukaan Suomen puolustuksen kannalta laaja-alaisessa vaikuttamisessa korostuvat sotilaallinen painostaminen ja voimankäyttö.

(27) Valiokunta pitää tärkeänä, että eri hallinnonaloilla ja kaikissa kolmessa turvallisuusselonteossa käytetyt käsitteet ovat sisällöllisesti yhteensopivia ja ymmärrettyjä. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan hybridivaikuttaminen ja laaja-alainen vaikuttaminen eivät ole sisällöllisesti ristiriitaisia käsitteitä molempien kattaessa myös sotilaalliset uhat. Ulkoasiainvaliokunnan ja hallintovaliokunnan lausunnoissa on sama näkemys asiasta.

Turvallisuusviranomaisia koskevan yhteistyön ja lainsäädännön kehittäminen

(28) Valiokunnan mielestä Suomella on kaikki ne vahvuudet, joilla monimuotoisiin uhkiin voidaan vastata uskottavasti. Suomessa viranomaisyhteistyö on perinteisesti ollut hyvin toimivaa. Myös kansalaisten näkökulmasta turvallisuusviranomaiset Suomessa ovat hoitaneet tehtävänsä hyvin. Valiokunta korostaa, että turvallisuusviranomaisten toiminta pitää pystyä takaamaan kaikissa olosuhteissa. Tämä vaatii riittävää resursointia, tiivistä viranomaisyhteistyötä ja keskeisen säädöspohjan ajantasaisuutta.

(29) Monimuotoiset uhat haastavat uudella tavalla viranomaistoimintaa. Laaja-alaisen vaikuttamisen/hybridiuhkien torjunnassa on tärkeää, että kaikki toimijat kykenevät vastaamaan tehtäviinsä lainsäädännön ja kokonaisturvallisuuden periaatteiden mukaisesti. Perusasetelma on valiokunnan mielestä selvä: sisäisen turvallisuuden päävastuuviranomainen on poliisi, ja Puolustusvoimat taas vastaa sotilaallisesta maanpuolustuksesta.

(30) Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota hybridiuhkien torjunnassa siihen, ettei viranomaisyhteistyön rajapinnassa saa olla lainsäädännöllisiä aukkoja tai epäselvyyksiä johtosuhteissa, joita ulkopuoliset tahot pyrkivät hyödyntämään. Vaikka kaikkien yhteiskunnan eri toimintoihin kohdistuvien uhkien kohdalla ei varsinkaan kybertoimintaympäristössä ole aina täysin selvää, onko kyseessä sotilaallinen uhka vai ei, uhkien tehokkaan torjunnan näkökulmasta siviili- ja sotilasviranomaisten roolien ja tehtävajaon on oltava lainsäädännössä mahdollisimman selvästi määritelty. Valiokunta huomauttaa myös, että hybriditoimintaympäristössä vaikuttaja pyrkii toimimaan tavalla, joka ei vielä johda lisätoimivaltuuksien ottamiseen käyttöön (esimerkiksi valmiuslain kautta). Tämä korostaa sitä, että eri turvallisuusviranomaisten pitää pystyä jo normaaliolojenkin toimivaltuuksin tehokkaaseen ja nopeaan vastatoimintaan.

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

(31) Saadun selvityksen mukaan turvallisuusviranomaisten yhteistyötä tulisi kehittää siten, että toimivalta, resurssit ja yhteiset toimintamallit etenkin johtamisen osalta huomioidaan kokonaisuutena aiempaa paremmin. Turvallisuusviranomaisten kesken ei tällä hetkellä kyetä jakamaan tietojärjestelmissä korkeamman turvaluokan tilannekuvaa siten, että kaikilla olisi käytössä sama alusta ja tietovaranto. Digitalisaation kehittyessä ja kyberympäristön kattaessa tulevaisuudessa lähes kaikki sähköverkossa olevat laitteet informaation määrä sekä vaatimus yhä reaaliaikaisemmasta tilannekuvasta kasvaa koko ajan. Tämän hallitsemiseksi tarvitaan turvallisuusviranomaisien yhteistä tilannekuvajärjestelmää. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että turvallisuusviranomaisten keskinäinen tiedonjako tietoturvallisesti mahdollistetaan ilman viiveitä.

(32) Rajavartiolaitoksella on itsenäinen asema toimivaltaisena viranomaisena sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapinnassa. Rajavartiomiehillä on aluevalvontaviranomaisena jatkuva valmius alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen. Toimiva rajaturvallisuusjärjestelmä uskottavine suorituskykyineen on keskeisessä osassa kokonaisturvallisuuden kenttää.

(33) Selonteossa on osio (4.5.6. Lainsäädäntö), jossa arvioidaan puolustushallinnon näkökulmasta keskeisiä uusia lakihankkeita. Selonteossa todetaan, että valtioneuvosto on tunnistanut tarpeen tarkastella valmiuslakia (1552/2011). Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että valmiuslain päivittämissä on aloitettu, sillä nykyisen valmiuslain poikkeusolojen määrittelmä (3 §) ei ole ajan tasalla. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä edellisestä puolustuselonteosta antamaansa mietintöön (PuVM 4/2017 vp), jossa todettiin olevan tärkeää varmistaa, että valmiuslaki huomioi kattavasti erilaiset hybridiuhat.

(34) Tärkeitä säädöshankkeita ovat valiokunnan näkemyksen mukaan myös selonteossa esiin nostettu tarve aluevalvontalain (755/2000) päivittämiseen sekä kybertoimintaympäristöön liittyvät lainsäädännön kehittämistarpeet.

(35) Puolustusvoimien lakisäätöihin tehtäviin kuuluu kansainvälisen avun antaminen ja vastaanottaminen. Aiemmin tänä syksynä Puolustusvoimat lähetti Afganistaniin suojausjoukon turvaamaan ulkoministeriön virkamiesten työskentelyä ja evakuoiteja Afganistanissa. Tämän operaation toimeenpanon aikana ilmeni lainsäädännöllisiä haasteita ja puutteita, eikä ollut selvää, minkä säädöspohjan mukaan toimitaan. Lopulta päätös tehtiin vuonna 2017 voimaan tulleen kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä (418/2017) koskevan lain nojalla. Kansainvälisen avun antamista koskevaa lakia on valiokunnan mielestä syytä selkeyttää, jotta lakia voidaan ilman tulkinnanvaraisuutta soveltaa edellä kuvatun kaltaisiin ulkomaan operaatioihin. Tässä yhteydessä on tarpeen tarkastella myös Puolustusvoimista annettua lakia (551/2007), jotta suomalaiset joukot voisivat Afganistanin evakuointioperaation kaltaisissa tilanteissa antaa tukea myös toiselle Suomen viranomaiselle ulkomailla virka-apupyynnön perusteella.

(36) Valiokunta pitää tärkeänä selonteon toteamusta siitä, että asevelvollisten käytettävyyttä vaativiin sotilaallisiin tehtäviin ja virka-aputehtäviin eri turvallisuustilanteissa parannetaan kehittämällä toimintatapoja ja tarkastelemalla lainsäädännön muutostarpeita. Valiokunta toteaa, että asevelvollisuuden suorittamiseen kuuluu varusmiespalvelus, kertausharjoitus, ylimääräinen palvelus ja liikekannallepanon aikainen palvelus sekä osallistuminen kutsuntaan ja palveluskelpoisuuden tarkastukseen (Asevelvollisuuslaki, 2 §). Palveluksessa olevien asevelvollisten määräämiselle maanpuolustusvelvollisuuteen perustumattomaan palvelukseen (virka-aputehtävä ja pe-

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

lastustehtävä) on rajoitukset asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentissa. Asevelvolliset eivät saa osallistua pelastustehtävässä tai virka-apua annettaessa vaarallisten henkilöiden kiinniottamiseen, räjähteiden raivaamiseen, aseellista voimankäyttöä edellyttäviin tehtäviin eikä muihin vastaaviin vaarallisiin tehtäviin. Valiokunta katsoo, että etenkin paikallisjoukkokonseptin kehittäminen antaa mahdollisuuden tarkastella asevelvollisten käytettävyyden lisäämistä virka-aputehtävissä koulutustaso huomioiden.

(37) Viime vaalikaudella asevelvollisuuslakia muutettiin muunmuassa siten, että Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä (32 §, 1 mom.) voidaan reserviin kuuluvia asevelvollisia tasavallan presidentin päätöksellä määrätä kertausharjoitukseen välittömästi ilman viiveitä (PuVM 2/2016 vp — HE 44/2016 vp). Valiokunta pitää tehtyä muutosta erittäin tarpeellisena, mutta huomauttaa, että laki ei mahdollista toiminnan harjoittelua toisin kuin esimerkiksi Virossa. Tätä on pidettävä jossain määrin puutteena, ja valiokunta kehottaakin puolustushallintoa tarkastelemaan kaikkia niitä keinoja, joilla voidaan varmistaa jo ennakoita järjestelmän toimivuus, jos tarve valmiuden kohottamiselle tulee.

(38) Keskeinen kehittämistarve eri säädöshankkeissa liittyy kansallista turvallisuutta koskevien vaikutusten selvittämiseen ja arvioimiseen. Puolustusministeriön esittelyvastuulle kuuluvan lainsäädännön valmistelussa kansallisen turvallisuuden näkökulma tulee luonnollisesti asianmukaisesti huomioitua, ja usein esityksen lähtökohtana ovatkin kansallisen turvallisuuden tarpeet tai tavoitteena on kansallisen turvallisuuden parantaminen. Valiokunta pitää tärkeänä, että vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen arvioidaan nykyistä systemaattisemmin ja kattavammin myös muissa kuin ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden alalla toimivien hallinnonalojen valmistelemissa hankkeissa. Esimerkiksi paikkatiedoilla on myös merkittävä kansalliseen turvallisuuteen vaikuttava ulottuvuus ja paikkatietoja voidaan käyttää myös kansallista turvallisuutta heikentävällä tavalla. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä myös EU:n energiatehokkuusdirektiivistä antamaansa lausuntoon (PuVL 9/2021 vp) ja huomauttaa, että EU-tason sääntelyllä on merkittäviä suoria ja epäsuoria vaikutuksia kansallisen puolustuksen järjestelyihin.

(39) Muissa kuin ulkoisesta ja sisäisestä turvallisuudesta vastaavissa ministeriöissä voi olla vaikea tunnistaa kansalliseen turvallisuuteen vaikuttavia tekijöitä. Usein niihin liittyy myös salassapitokysymyksiä, eivätkä vaikutukset ole välttämättä laajalti muun kuin asioita käsittelevän toimivaltaisen viranomaisen tiedossa. Valiokunta huomauttaa, että Suomessa eri hallinnonaloilla on ylipäätään taipumusta siiloutumiseen toiminnassaan ja poikkihallinnollinen valmistelu ja tiedonvaihto eivät kaikin osin toteudu riittävässä laajuudessa.

(40) Valiokunta näkee tarpeellisena, että lakihankkeita, joihin voi arvioida sisältyvän vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen, tarkastellaan säännönmukaisesti myös Turvallisuuskomiteassa tai muussa tarkoitukseen sopivassa poikkihallinnollisessa ohjaus- tai koordinaatioryhmässä. Turvallisuuskomitea on kokonaisturvallisuuteen liittyvä ennakoivan varautumisen pysyvä ja laaja-pohjainen yhteistoimintaelin, joten sen käyttö tällaiseen arviointiin olisi monella tavalla luontevaa.

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

Kyberturvallisuus ja -puolustus

(41) Selonteossa käsitellään kyberpuolustusta varsin suppeasti. Ottaen huomioon tämän ulottuvuuden yhä kasvava merkitys, aihetta olisi voinut selonteossa käsitellä laajemminkin. Valiokunta piti myös sisäisen turvallisuuden selonteossa puutteena sitä, että kyberturvallisuuden osio jäi siinä liian ohueksi (PuVL 8/2021 vp).

(42) Valiokunta toteaa, että kybersodankäynnissä etäisyys on merkityksetön, kun kaikki toimivat samassa globaalissa kyberympäristössä. Laitteistot, ohjelmistot, palvelut ja verkot muodostavat kybermaailman toimintaympäristön. Kyberaseet eivät perustu kineettiseen voimaan vaan älykkyyteen ja innovatiivisuuteen. Kattava kybertilannekuva on kaiken kyberpuolustuksen perusta. Useat valtiot kasvattavat maa-, meri- ja ilmavoimiensa rinnalle kybervoimaa ja siihen yhdistyviä kyvykkyyksiä. Maailmassa on parhaillaan käynnissä kyberasevarustelukilpa ja sen arvioidaan edelleen vain kiihtyvän.

(43) Useat valtiot ja NATO ovat rinnastaneet kyberhyökkäykset sotilaallisiin toimiin, joihin voidaan vastata kaikin mahdollisin keinoin. Kesäkuussa 2021 Naton huippukokous teki linjauksen³, jonka mukaan merkittävät kyberhyökkäykset voidaan rinnastaa aseelliseen hyökkäykseen, mikäli Pohjois-Atlantin neuvosto niin päättää. Presidenttien Biden ja Putin tapaamisessa Genevessä kesällä 2021 Yhdysvallat ilmoitti Venäjälle 16 kohdan listan⁴ niistä sektoreista, joihin kohdistetut kyberhyökkäykset tulevat johtamaan Yhdysvaltain vastatoimiin.

(44) Valiokunta toteaa, että Suomessa vakava kyberhyökkäys voi johtaa valmiuslain käyttöön ottoon (1552/2011, 3 §:n 3 kohta). Puolustusvaliokunta totesi valmiuslaista antamassaan mietinnössä (PuVM 3/2010 vp) pitävänsä hyvänä ja tarpeellisenä asiana sitä, että tieto- ja verkkoturvallisuuteen kohdistuvat uhat samoin kuin terrorismi vakavimmissa muodoissa on uhkakuvana sisällytetty poikkeusolomääritelmiin.

(45) Valiokunta korostaa, että kyberturvallisuudessa valtioiden välisen luottamuksen lisääminen on keskeinen kysymys. Siihen pyritään tiivistämällä valtioiden välistä keskustelua kybertoimintaympäristöön liittyvistä kysymyksistä niin monenvälisesti, alueellisesti kuin kahdenvälisestikin. Kansainvälisillä yhteistyöfoorumeilla, esimerkiksi YK:ssa ja ETYJ:ssä, ja valtioiden kahdenvälisissä suhteissa vaikuttaminen on yksi keskeinen keino edistää Suomen kyberturvallisuuden kannalta myönteisiä asioita. Ulkoministeriö koordinoi Suomen osallistumista kansainväliseen yhteistyöhön ja osallistuu aktiivisesti kybertoimintaympäristöä koskevaan kansainväliseen keskusteluun. Kybertoimintaympäristö ja kyberturvallisuus ovat lyhyessä ajassa nousseet Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkeäksi osaksi. Huomionarvoisena voi myös pitää erityisen kybersuurlähettilään viran perustamista ulkoministeriöön vuonna 2014 Suomen kyberdiplomati-an edistämiseksi. Valiokunta korostaa lisäksi EU:n merkitystä kyberturvallisuusympäristössä ja huomauttaa, että EU:lla on oma kyberturvallisuusstrategia ja myös kyberpakotejärjestelmä.

(46) Suomessa kyberturvallisuutta koordinoi liikenne- ja viestintäministeriö. Puolustusvoimat vastaa Suomen sotilaallisesta kyberpuolustuksesta osana kansallista kyberturvallisuutta. Liiken-

³ https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm, para 32

⁴ <https://www.cisa.gov/critical-infrastructure-sectors>

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

ne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva Kyberturvallisuuskeskus palvelee kaikkia yhteiskunnan kriittisiä sektoreita ja tekee aktiivisesti yhteistyötä eri viranomaisten kanssa.

(47) Kyberpuolustus toteutetaan yhteistoiminnassa kansallisten ja kansainvälisten turvallisuusviranomaisten kanssa. Puolustusvoimat tukee kyberturvallisuudessa muita viranomaisia antamalla virka-apua. Kyberpuolustukseen kuuluvien suojautumisen, tiedustelun ja vaikuttamisen tavoitteena on turvata sekä Puolustusvoimien omat että muut puolustuskykyyn suoraan vaikuttavat järjestelmät siten, että Puolustusvoimat kykenee suoriutumaan lakisääteisistä tehtävistään. Puolustusvoimilla on velvollisuus torjua maanpuolustukseen ja puolustusjärjestelmään kohdistuva tietoverkkotiedustelu sekä kyberhyökkäykset etenkin silloin, kun kyseessä on valtiollinen toimija.

(48) Saamansa selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että Puolustusvoimien kyky suojata omia kriittisiä, internetistä irti olevia verkkoja on varsin hyvä. Suojaamiskyky on mitoitettu sellaiseksi, että se mahdollisimman tehokkaasti tukee Puolustusvoimien toimintaa alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi ja koko maan puolustamiseksi.

(49) Muun yhteiskunnan ja erityisesti muiden turvallisuusviranomaisten kyvyssä suojata omat kriittiset järjestelmänsä on merkittäviä puutteita, joiden korjaaminen on aloitettava välittömästi. Kansallisesti tulee huomioida myös kansainvälisten yritysten hyödyntämisen tärkeys ja niiden osaamis pääoman mahdollistaminen. Valiokunta toteaa, että on epärealistista ajatella, että Suomen kehittyneimissä kyberalan yrityksissä voitaisiin tukeutua kaikessa yhteiskunnallisen kyberturvallisuuden rakentamisessa pelkästään kotimaisiin huippuasiantuntijoihin.

(50) Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteita kansallisen kyberturvallisuuden kehittämiseksi liittyen tilannekuvan parantamiseen, kansainvälisen yhteistyön tiivistämiseen sekä kansallisen koordinaation tehostamiseen. Vuonna 2019 annetussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä Suomen kyberturvallisuusstrategiasta on tunnistettu tarve parantaa kansallisen kyberturvallisuuden kokonaistilaa.

(51) Jatkona edellä kuvatulle työlle liikenne- ja viestintäministeriö on julkaissut Kyberturvallisuuden kehittämisohjelman (LVM 7/2021)⁵, jonka aikajänne on 2021—2030. Ohjelma kuvaa kyberturvallisuuden kehittämisen lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteita ja painopistealueita. Kehittämisohjelman mukaisesti viranomaisyhteistyön kehittämisen tarkastelu käynnistetään puolustusministeriön ja sisäministeriön yhteistyönä. Saadun selvityksen mukaan tarkasteluun kytkeytyvät mukaan myös valtiovarainministeriön hallinnonala, ulkoasiainhallinto sekä muu valtioneuvostotasoinen yhteistyö. Puolustusvoimien, suojelupoliisin, poliisin, Kyberturvallisuuskeskuksen ja yhteisten palveluntuottajien yhteinen tilannekuva, operatiivinen yhteistyö, yhteiset toimintamallit ja niiden kehittäminen ovat kehittämistyössä keskeisessä roolissa.

(52) Valiokunta pitää erittäin tarpeellisena sitä, että liikenne- ja viestintäministeriö on käynnistämässä loppuvuoden 2021 aikana lainsäädäntöhanketta, jolla mahdollistetaan tehokas virka-apu ja tietojen vaihto viranomaisten välillä tietoturvaloukkausten ehkäisemisessä ja selvittämisessä. Yksi keskeinen ongelma kyberhyökkäysten torjunnassa on valiokunnan saaman selvityksen mukaan ollut viranomaisten puutteelliset mahdollisuudet jakaa toisille tietoa. Tämä estää kokonais-

⁵ <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-599-6>

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

valtaisen tilannekuvan muodostamisen ja tehokkaiden vastatoimien käynnistämisen. Valiokunta pitää välttämättömänä, että pikaisesti selvitetään ne keskeiset toimet mahdollisine säädöshankkeineen, joiden avulla voidaan parantaa viranomaisten yhteistä tilannekuvaa kybertoimintaympäristössä.

(53) Liikenne- ja viestintäministeriön kehittämisohjelman toteuttaminen edellyttää 23,6 miljoonan euron rahoitusta vuosittain ajanjaksolle 2022—2025 (s. 8). Kehittämisohjelman rahoitukselta päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä. Valiokunta ilmaisee syvän huolensa siitä, että kyberturvallisuuden kehittämisohjelmassa esitetty rahoitus on täysin riittämätön niihin merkittäviin kyberuhkakuviin vastaamisessa, jotka suomalaisia yhteiskuntaa uhkaavat. Vertailun vuoksi: Puolustusvoimat panostaa kyberpuolustukseen noin 200 miljoonaa euroa ja 200 henkeä kymmenessä vuodessa. Tällä vakavuudella pitää myös muiden hallinnonalojen, erityisesti muiden turvallisuusviranomaisten, kehittää omaa kyberturvallisuuttaan. Valiokunta pitää välttämättömänä sitä, että seuraavassa hallitusohjelmassa kaikkien hallinnonalojen kyberturvallisuuden parantamiseen osoitetaan merkittävästi nykyistä enemmän resursseja.

(54) Valiokunnan mielestä on selvää, ettei yksin rahallisten resurssien lisääminen kyberturvallisuudessa riitä: nykyistä kyberturvallisuuden johtamista ja toimintamalleja on välttämätöntä kehittää. Valiokunta totesi edellisestä puolustuselonteosta antamassaan mietinnössä (PuVM 4/2017 vp), että valtioneuvoston kanslia voisi olla eri ministeriöiden kansallisten kybertoimien koordinoinnissa luonteva paikka.

Informaatiopuolustus

(55) Valiokunta pitää hyvänä ja perusteltuna, että selonteossa otetaan kantaa myös informaatiopuolustukseen (s. 33). On kuitenkin muistettava, että informaatiovaikuttaminen on sinänsä normaalia demokratiaan kuuluvaa toimintaa. Itse asiassa kaikki poliittinen toiminta demokraattisessa yhteiskunnassa on informaatiovaikuttamista. Kun avoin demokraattinen yhteiskunta perustuu informaation vapaaseen kulkuun, on vaikeasti ratkaistava kysymys siitä, minkälainen ja kenen toimesta harjoitettu informaatiovaikuttaminen on normaalia ja tarpeellista ja minkälainen informaatiovaikuttaminen on taas haitallista ja vahingollista.

(56) Valtioiden harjoittama toisen valtion kansalaisiin kohdistuva informaatiotosodankäynti on kohteen yhteiskunnalliseen ja sotilaalliseen päätöksentekoon ja toimintakykyyn vaikuttamista eli informaatioylioiman hankkimista. Valiokunta toteaa, että tähän varautuminen ja sen torjuminen on tärkeä osa suomalaisen yhteiskunnan resilienssiä. Haitallisen ja pahantahtoisen informaatiovaikuttamisen torjumisessa on tärkeää, että vaikuttamisen lähde kyetään identifioimaan ja paikansa pitämätön tieto oikaisemaan.

Digitalisaatio ja avaruus

(57) Digitalisaatiolla ymmärretään Puolustusvoimissa toiminnan kehittämistä tietotekniikkaa ja tietoa hyödyntäen. Digitalisaation edistämiseen liittyen puolustusvoimissa käynnistettiin vuonna 2021 digitalisaatio-ohjelma. Ohjelman painopisteenä on osaamisen sekä digitalisaatioon liittyvien toimintatapojen kehittäminen. Digitalisoinnin kyvykkyys näkyy muutoksena Puolustusvoimi-

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

en kaikessa toiminnassa heijastuen erityisesti uuden teknologian palveluiden kehittämisen toteutustapaan.

(58) Tekoäly on keskeisin digitalisaatiossa tavoiteltu kyvykkyys. Tekoäly ei ole teknologisesti uusi asia, ja tekoälypohjaisia sovelluksia on kehitetty jo useamman vuosikymmenen ajan. Digitalisaatio ja autonomisia piirteitä omaavat järjestelmät ovat kuitenkin tuoneet täysin uusia mahdollisuuksia tekoällyn hyödyntämiseen. Valiokunta toteaa, että uusiin teknologioihin ja erityisesti tekoällyn hyödyntämiseen liittyy tarve laajemmalle yhteiskunnalliselle keskustelulle.

(59) Saadun selvityksen mukaan digitalisaatio on välttämätön osa Puolustusvoimien toiminnan jatkuvaa kehittämistä Suomen uskottavan puolustuskyvyn ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Digitalisaation keinoin voidaan parantaa suorituskykyjä ja mahdollistaa tietoon ja tietomassoihin perustuvien uusien suorituskykyjen rakentamista ja sitä kautta tukea johtamista sekä tehostaa toimeenpanoa. Puolustusvoimissa tekoälyä voidaan hyödyntää erityisesti hallinnon tehostamiseen, asevelvollisuuden kehittämiseen, logistiikan kustannustehokkuuden parantamiseen sekä operatiivis-taktisen päätöksenteon nopeuttamiseen.

(60) Saadun selvityksen mukaan miehittämättömiä järjestelmiä käytetään kaikissa puolustushaaroissa, maalla, merellä, ilmassa ja avaruudessa. Tulevaisuudessa on nähtävissä, että miehittämättömät järjestelmät tulevat luonnolliseksi osaksi kokonaisjärjestelmiä, ja ne toimivat saumattomasti rinnakkain miehittyjen järjestelmien kanssa. Valiokunta toteaa, että autonomisissa asejärjestelmissä on huomioitava, että niidenkin käytöstä päättää viime kädessä ihminen, vaikka jokin järjestelmän elementti on miehittämätön ja voi joissakin tapauksissa sisältää rajallista itenäistä toimintakykyä. Näin ollen kansainvälinen humanitaarinen oikeus ja kansainvälinen rikosoikeus pätevät myös autonomisia piirteitä omaaviin asejärjestelmiin.

(61) Valiokunta korostaa, että teknologian kehitys ei ole enää yksinomaan valtioiden käsissä ja ohjailtavissa sotilaallisten tarpeiden ehdoilla, vaan teknologia kehittyy pitkälti yritysveitoisesti. Vaikka suuret alustayhtiöt näyttävät hallitsevan kehitystä, uusia innovaatioita tehdään paljon myös pienissä dynaamisissa yrityksissä, jotka sitten usein päätyvät isojen ostamiksi. Nopean teknologisen muutoksen, tiedon saatavuuden ja laajan vaikuttavuuden kautta pienikin toimija voi haastaa ison yrityksen tai jopa valtiotoimijan.

(62) Avaruustoiminta ja avaruuden hyödyntäminen kulkee käsi kädessä digitalisaation ja tekoälyyn pohjautuvan autonomisen päätöksenteon kanssa. Kaikkia näitä teknologioita käytetään sekä siviili- että puolustuksellisissa teknologioissa. Valiokunta toteaa, että Suomen kaltaiselle pienelle kansantaloudelle tällainen teknologioiden ja kyvykkyysien kaksoiskäyttö on järkevää kansallisten resurssien käyttöä.

(63) Selonteossa tuodaan esiin, että avaruuspuolustuksella suojataan maanpuolustuksen toimintoja ja muuta yhteiskuntaa avaruudesta kohdistuvilta uhkilta sekä turvataan yhteiskunnan kannalta kriittisten avaruusjärjestelmien ja -palveluiden toiminta kaikissa olosuhteissa. Tärkeä huomio selonteossa on, että Puolustusvoimien ja muiden viranomaisten toiminta on yhä enemmän riippuvaista avaruudellisista järjestelmistä.

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

(64) Avaruustoiminnalla on suuri strateginen merkitys suomalaisen yhteiskunnan toimivuudelle, kansalliselle turvallisuudelle ja eri hallinnonalojen päätöksenteolle. Yhteiskunnan kannalta kriittiset toiminnot, muun muassa liikenteen ja ilmailun palvelut, tietoliikennejärjestelmät, navigaatio- ja paikkatieto, sään ennustaminen ja maa- ja metsätalouden palvelut perustuvat satelliittien tarjoamiin ratkaisuihin. Siksi satelliittitiedon saatavuus, sen vastaanotto- ja prosessointikyky ja lähes reaaliaikainen avaruustilannekuva ovat keskeisiä kansallisesti ylläpidettäviä kyvykkyys-

(65) Saadun selvityksen mukaan Suomen turvallisuuteen ja talouteen liittyvät intressit vaativat, että Suomella tulee olla kansallinen avaruustilannekeskus. Tällainen keskus voidaan perustaa suhteellisen pienillä panoksilla tukeutuen jo olemassa oleviin merkittäviin kansallisiin kyvykkyyksiin. Tilannekeskus takaisi Suomelle omavaraisuuden avaruuteen ja avaruustoimintaan liittyvien riskien monitoroinnissa, mutta toisaalta tekisi Suomesta myös uskottavan ja varteenotettavan kansainvälisen yhteistyökumppanin.

(66) Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan Ilmatieteen laitos, Maanmittauslaitos, Ilmavoimat sekä eri ministeriöt ovat yhteistyössä kartoittaneet mahdollisuuksia avaruustilannekeskuksen perustamiseen. Kaksoiskäyttö on ollut tilannekeskuksen suunnittelussa keskeinen periaate. Valiokunta pitää tärkeänä, että hanketta viedään määrätietoisesti eteenpäin. Valiokunta huomauttaa, että selonteossa annetaan vahva tuki tällaiselle ajattelulle: Puolustusvoimat kehittää kykyään ympärivuorokautisen avaruustilannekuvan ylläpitämiseen yhteistyössä muiden viranomaisten ja kansainvälisten kumppanien kanssa.

PUOLUSTUSKYVYN YLLÄPITOON VAIKUTTAVAT KESKEISET TEKIJÄT

Asevelvollisuus Suomessa

(67) Asevelvollisuus on Suomen puolustusratkaisun perusta. Asevelvollisuusjärjestelmä tuottaa laajan reservin, jolla mahdollistetaan koko maan puolustaminen: Suomen sodan ajan vahvuudesta reserviläisiä on 95 prosenttia. Selonteossa todetaan, että reservin koulutusta tehostetaan kehittämällä eri harjoitusmuotoja: kertausharjoituksia, Puolustusvoimien vapaaehtoisia harjoituksia, vapaaehtoista maanpuolustuskoulutusta sekä reserviläisten omatoimista osaamista, mukaan lukien ampumarjoittelun mahdollisuudet. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä hallituksen vuosikertomuksesta 2019 antamaansa lausuntoon (PuVL 3/2020 vp), jossa tuotiin esiin, että mahdollisen EU:n lyijyasetuksen voimaantulo ei saa heikentää reserviläisjärjestöjen ja vapaaehtoisen maanpuolustuksen toimintaedellytyksiä ja harjoitustoimintaa.

(68) Valiokunta korostaa, että riittävä kertausharjoitusten määrä on ehdoton edellytys reservin osaamisen ylläpitämiseen. Pääministeri Marinin hallituksen ohjelmassa linjataan, että kertausharjoitusten määrää nostetaan asteittain vaalikauden aikana Puolustusvoimien henkilöstömäärän kasvaessa. Tavoitteena on noin 20 prosentin lisäys nykyisestä tasosta. Toisin sanoen vaalikauden lopussa koulutettaisiin hiukan alle 22 000 reserviläistä vuosittain. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mielestä Suomen mittavan reservin uskottavuuden takaaminen vaatii vielä tätä suurempia kertausharjoitusmääriä. Valiokunta katsoo, että ensi vaalikaudella tavoitteeksi voisi asettaa vuosittain noin 25 000 reserviläisen kouluttamisen.

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

(69) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittavilla henkilöillä on huomattavaa merkitystä reservin määrään ja laatuun. Reservin määrä pienenee 2030—2040-luvulla miespuolisen ikäluokan koon muutosten vuoksi. Tätä taustaa vasten Puolustusvoimat haluaa edelleen lisätä naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittavien määrää tavoitteena noin 2 000 palveluksen suorittajaa vuosittain. Valiokunta pitää tätä tavoitetta hyvänä ja toteaa, että naisten määrän lisääminen syventää maanpuolustuksen yhteiskunnallista vaikutusta ja maanpuolustustahtoa sekä lisää miesten ja naisten yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa. Määrän kasvattamisella lisätään myös rekrytointipohjaa naisten hakeutumiseen sotilasammattiin sekä kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin.

(70) Yhteenvetona valiokunta toteaa, että nykyisessä asevelvollisuusjärjestelmässä ei ole sotilaallisen maanpuolustuksen näkökulmasta merkittäviä muutostarpeita. Toimintaympäristöön, väestöön, yhteiskuntaan (erityisesti tasa-arvokeskustelu) ja teknologiaan liittyvät muutokset aiheuttavat kuitenkin tarpeen tarkastella asevelvollisuutta. Valiokunta toteaa, että asevelvollisuuden kehittämistä käsittelee parlamentaarinen komitea, jonka loppuraportti asiasta tullaan antamaan vuoden 2021 aikana. Valiokunta korostaa tarvetta komitean esittämien asevelvollisuutta koskevien kehittämislinjausten välittömään toimeenpanoon ja sen varmistamiseen, että muutostyölle taataan riittävät resurssit.

Puolustusvoimien voimavarat ja henkilöstö

(71) Selonteossa todetaan, että toimintaympäristön kehitystä vastaavan puolustuskyvyn ylläpitäminen ja kehittämisedellytykset varmistetaan. Yksityiskohtaiset rahoituspäätökset tehdään osana julkisen talouden suunnitelmien sekä talousarvioesitysten laatimista. Suomen puolustusbudjetti vuonna 2021 on yhteensä 4,6 miljardia euroa, joka on noin 1,8 prosenttia bruttokansantuotteesta. Kansainvälisen käytännön mukaan puolustusbudjettiin luetaan myös sotilaseläkkeet, osa Rajavartiolaitoksen menoista ja ulkoministeriön osuus sotilaallisen kriisinhallinnan menoista. Näin laskettuna BKT-osuus on tänä vuonna noin 2,1 prosenttia.

(72) Valiokunta toteaa, että strategisten suorituskykyhankkeiden rahoitus vaikuttaa merkittävästi puolustusbudjetin vuosivaihteluun selontekokaudella. Puolustusbudjetti säilyy strategisten hankkeiden hankinnan ajan korkeammalla tasolla 2020-luvulla, minkä jälkeen se palaa aiemmalle tasolle. Eduskunta on hyväksynyt valtuudet molempiin strategisiin suorituskykyhankkeisiin kohdennettavasta rahoituksesta. Laivue 2020 -hankinnan valtuus on yhteensä noin 1,3 miljardia euroa. Hornetin suorituskyvyn täysimääräinen korvaaminen ja uuden järjestelmän käyttöönotto (HX-hanke) on puolestaan kyettävä toteuttamaan 10 miljardin euron rahoituksella vuoden 2021 hintatasossa. HX-hankkeessa käyttö- ja ylläpitokustannusten osalta on asetettu ylärajaksi 10 prosenttia vuotuisesta puolustusbudjetista.

(73) Valtiovarainvaliokunta totesi puolustuselonteosta antamassaan lausunnossa (VaVL 10/2021 vp) pitävänsä välttämättömänä, että puolustushallinto arvioi realistisesti HX-hankinnan eri vaihtoehtojen elinkaarikustannukset, jotta varmistutaan siitä, etteivät poliittisen ohjauksen asettamat rahoituksen enimmäismäärät ylity. Huomioon tulee ottaa myös puolustusmateriaalin keskimääräistä hinnan nousua nopeampi kallistuminen. Puolustusvaliokunta pitää valtiovarainvaliokunnan esiin nostamaa näkökulmaa keskeisen tärkeänä: koko puolustusjärjestelmän toimivuus

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

vaatii, että uusien monitoimihävittäjien käyttö- ja ylläpitokustannukset eivät ylitä 10:tä prosenttia vuotuisesta puolustusbudjetista.

(74) Puolustusvoimien henkilöstön työssä jaksamisen haasteet ovat olleet esillä jo usean vuoden ajan, ja valiokunta on säännönmukaisesti kiinnittänyt tähän kysymykseen huomiota. Kasvaneet valmiudelliset tehtävät ja vaatimukset, laadukas ja määrällisesti riittävä varusmies- ja reserviläiskoulutus, vapaaehtoisen maanpuolustuksen tehtäväkentän laajeneminen, kyberpuolustuksen ja sotilastiedustelun uudet tehtävät sekä laaja-alainen kansainvälinen yhteistyö vaativat Puolustusvoimien henkilöstöltä jo nyt venymistä.

(75) Puolustuselonteossa todetaan, että henkilöstön jaksamista ja toimintakykyä tuetaan laadukkaalla työaika- ja työkykyjohtamisella, käyttämällä ja kehittämällä joustavia työntekomenetelmiä ja työaikamuotoja, analysoimalla henkilöstökyselyjen tuloksia sekä reagoimalla esille nouseviin kehittämiskohteisiin. Lisäksi tarkastellaan Puolustusvoimien henkilöstön virka- ja työehtojen kehittämismahdollisuuksia rahoitusresurssien puitteissa. Valiokunta pitää tärkeänä, että puolustushallinto käy henkilöstöjärjestöjen kanssa jatkuvaa vuoropuhelua siitä, miten työssäjaksamista on mahdollista edelleen kehittää. Saadun selvityksen mukaan Puolustusvoimien henkilöstöstrategia päivitetään vuoden 2022 aikana, jolloin myös tätä kysymystä on tarpeen ja välttämätöntä arvioida osana strategiatyötä.

(76) Edellä kuvattua taustaa vasten on valiokunnan mielestä erittäin tarpeellista, että selonteossa linjataan Puolustusvoimien noin 12 000 henkilön määrän (8 000 sotilasta ja 4 000 siviiliä) kasvattaminen 500 henkilötyövuodella 2020-luvun loppuun mennessä. Tämä edellyttää noin 38 miljoonan euron vuosittaista pysyvää tasokorotusta. Jo aiemmin hallitus on päättänyt lisätä henkilöstöä kuluvalle vaalikaudella 100 henkilötyövuodella, ja tämä on otettu huomioon voimassa olevassa julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2022—2025.

(77) Selonteko linjaa lisäksi sopimussotilaiden määrän asettamisen 350 henkilötyövuoden tasolle, mikä mahdollistaa varusmiesten kouluttajamäärätavoitteen saavuttamisen (2,5 kouluttajaa/joukkue). Tämä tarkoittaa selonteon mukaan 80 henkilötyövuoden lisäystä. Sopimussotilaiden määrän vakiinnuttamisen kustannusvaikutusta ei ole arvioitu selonteossa, mutta valtiovarainvaliokunnan lausunnossa todetaan, että kustannusvaikutus tästä on noin 2,1 miljoonaa euroa vuodessa.

(78) Valtiovarainvaliokunnan lausunnossa todetaan edelleen, että eduskunta on useana vuotena joutunut lisäämään määrärahoja sopimussotilaiden palkkaamiseen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Valtiovarainvaliokunnan lailla puolustusvaliokunta pitää tärkeänä, että riittävät määrärahat sisältyvät jatkossa kokonaisuudessaan hallituksen kehyspäätöksiin ja talousarvioesityksiin. Puolustusvaliokunta pitää sopimussotilasjärjestelmää kokonaisuudessaan tarpeellisena ja hyvänä, vaikka sopimussotilaiden osaamis pohja onkin suppeampi kuin varsinaisen ammattihenkilöstön. Sopimussotilasjärjestelmä on myös hyvä keino rekrytointikanavana Puolustusvoimille.

(79) Yhteenvetona selonteon henkilöstölinjauksista valiokunta toteaa, että puolustusvoimauudistuksessa vuosina 2012—2015 tehty 2 300 henkilön vähennys Puolustusvoimien henkilöstön vahvuuteen on osoittautunut turvallisuusympäristön muutokset huomioiden toimintakykyä haittaavaksi leikkaukseksi. Nyt vahvuutta kasvatetaan selontekokaudella, mutta tarpeet huomioiden

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

lisäystä voi pitää minimimääränä, jolla Puolustusvoimat selviää lakisääteisistä tehtävistään. Henkilöstön lisäämisessä on toisaalta huomioitava myös se, että Puolustusvoimilla on kyky rekrytoida lisähenkilöstöä noin 100 henkilötyövuoden verran vuosittain. Valiokunnan näkemyksen mukaan tämä lisäystahti mahdollistaa, että Puolustusvoimien henkilöstötarpeita voidaan arvioida uudemman kerran seuraavassa puolustuselonteossa. Ensiarvoisen tärkeää on, että selonteossa esitetyt henkilöstölinjaukset toimeenpannaan täysimääräisesti. Tätä taustaa vasten tulee välttää, että puolustushallinnon alalle kohdennettua niin sanottuja JTS-leikkauksia vuosille 2022—2025 kohdennettaisiin henkilöstöön.

Maa-, ilma- ja merivoimien kehittäminen

(80) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan maavoimien joukkojen materiaalissa on paljon valmiuden näkökulmasta kriittistä materiaalia, jonka käytettävyys tulee varmistaa kaikissa tilanteissa. Maavoimat on kyennyt hankkimaan paljon materiaalia kustannustehokkaasti, mutta hankitun materiaalin ylläpito on osin kallista kaluston ikä huomioiden. Operatiivisten joukkojen tilanne ja suorituskyky on tällä hetkellä hyvällä tasolla. Viime vuosikymmenellä toteutetut hankinnat ja joukkojen koulutus ovat luoneet hyvän perustan ylläpitää operatiivisten joukkojen suorituskykyä samalla, kun paikallisjoukkoja kehitetään 2020-luvulla.

(81) Merivoimien tärkeimpinä tehtävinä säilyvät alueellisen koskemattomuuden valvonta ja turvaaminen, joustava valmiuden säätely ja ylläpito, välittömän valmiuden joukkojen reagoitakyvyn kehittäminen sekä asevelvollisten laadukas ja tehokas koulutus. Merivoimat kehittää kykyä kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen. Selontekokaudella meripuolustuksen kehittämisessä painottuvat valmius, tulenkäyttö, tilannekuva, taistelunkestävyys, kaukovaikuttaminen ja vedenalainen sodankäynti. Selontekokauden alkaessa Merivoimien uusien suorituskykyjen kehittämisen painopisteinä ovat Laivue 2020 strategisen hankkeen mukaisten neljän monitoimikorvetin käyttöönotto sekä pintatorjuntakyvyn ja rannikkojoukkojen toimintakyvyn kehittäminen.

(82) Ilmavoimien F/A-18 Hornet -hävittäjäsuorituskyky ylläpidetään suunnitelman mukaan 2020-luvun loppuun asti. Viimeiset Hornet-hävittäjät poistuvat vuoden 2030 aikana. Taistelukykykehittämisen keskeisin tekijä on poistuvan Hornet-hävittäjäsuorituskyvyn korvaava HX-hanke, joka tuottaa suorituskykyä 2020-luvun jälkimmäisellä puoliskolla. Ilmavoimien taistelutavan johtavana ajatuksena on taisteluun selviytyminen, hajautettu toiminta ja resurssien keskitetty johtaminen. Taistelutavan taistelunkestävyys perustuu hajauttamiseen, joka toteutetaan kustannustehokkaalla reserviläisiin perustuvalla järjestelmällä.

Paikallispuolustuksen kehittäminen

(83) Puolustusvoimien joukkojen jako uudistetaan selontekokaudella siten, että aiemmin käytössä olleesta alueellisten joukkojen käsitteestä luovutaan. Selonteossa Puolustusvoimien 280 000 sotilaan vahvuinen sodan ajan vahvuus jaetaan operatiivisiin joukkoihin ja paikallisjoukkoihin. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat pitivät uutta joukkokonseptia hyvänä ja selkeänä. Valiokunta yhtyy tähän arvioon ja huomauttaa, että nyt palataan pitkälti aiempaan ajatteluun yleisjoukoista ja paikallisjoukoista. Paikallisjoukot ovat joukkokategoriana kuuluneet puolustusvoimien sodan ajan kokoonpanoihin 1900-luvun viime vuosikymmeninä. 1990-luvulla ne lakkasi-

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

vat olemasta omana ryhmänä, kun ne sulautettiin alueellisten joukkojen käsitteen sisään. Nyt puolestaan luovutaan alueellisten joukkojen käsitteestä, ja tulevaisuudessa joukkokategorioita on siis vain kaksi: operatiiviset joukot ja paikallisjoukot.

(84) Selonteon mukaan paikallispuolustuksesta kehitetään koko maan kattava sotilaallisten suorituskykyjen kokonaisuus, joka osaltaan ennaltaehkäisee ja torjuu myös laaja-alaista vaikuttamista. Paikallisjoukot muodostavat valtakunnallisen verkoston, joka kykenee monipuoliseen ja vaativaan viranomaisyhteistyöhön. Paikallisjoukot tekevät osana kokonaismaanpuolustusta tiivistä yhteistyötä paikallisten viranomaisten ja muiden paikallisten yhteistyötahojen kanssa. Verkostoitumalla paikallisesti ympäröivään yhteiskuntaan parannetaan kriisinsietokykyä ja mahdollistetaan laaja-alaiseen vaikuttamiseen vastaaminen. Tavoitteena on konkreettinen ja vahva yhteistyö, alueellisten ja paikallisten toimijoiden tunteminen, toimivat yhteistyösuhteet, vakioidut ja testatut toimintatavat ja säännöllinen harjoittelu.

(85) Paikallisjoukkoja käytetään joukkojen perustamiseen, taistelutehtäviin, kohteiden suojaamiseen ja muiden viranomaisten sekä yhteiskunnan tukemiseen. Paikallisjoukoilla suojataan puolustukselle ja yhteiskunnan muulle toiminnalle tärkeitä kohteita ja osallistutaan häiriötilanteiden jälkeiseen toimintojen palauttamiseen. Paikallisjoukot osallistuvat kyberpuolustukseen hyödyntäen reserviläisten siviilissä hankittua osaamista.

(86) Paikallisjoukkojen materiaalin kehittäminen toteutetaan osoitettujen resurssien puitteissa. Paikallisjoukkojen materiaalin suorituskyvyn kehittämisen suuntaviivat on sisällytetty voimassa olevaan Puolustusvoimien kehittämisohjelmaan. Paikallisjoukot varustetaan alueen, tehtävän ja valmiusvaatimusten mukaisesti ajantasaisella ja suorituskykyisellä materiaalilla. Paikallisjoukkojen toiminnassa hyödynnetään aiempaa enemmän erilaisia siviiliyhteiskunnan käytössä olevia kustannustehokkaita kaupallisia järjestelmiä, joilla pyritään pienentämään kalliin sotilasteknologian hankintatarvetta. Esimerkkeinä tällaisista järjestelmistä ovat muun muassa minikoptereiden käyttö sekä älypuhelimien perustuvat tilannekuva- ja viestintäratkaisut.

(87) Paikallisjoukkojen kertausharjoituksia ja vapaaehtoisia harjoituksia lisätään sitä mukaa kuin alueellisia joukkoja poistetaan joukkorakenteesta. Valiokunta pitää reserviläisten kannalta erittäin hyvänä sitä, että paikallisjoukkojen kehittäminen mahdollistaa reserviläisille mielekkään urapolun eritasoisissa poikkeusolojen tehtävissä sekä aktiivisen osallistumisen maanpuolustukseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että Puolustusvoimat kehittää ripeästi reserviläisten sähköistä asiointia, jotta reserviläiset voivat päivittää omat tietonsa ja ilmoittaa halukkuutensa erilaisiin Puolustusvoimien tehtäviin.

(88) Saadun selvityksen mukaan paikallisjoukot tulevat olemaan merkittävä osa maavoimien suorituskykyä ja niiden toiminnalla mahdollistetaan operatiivisten joukkojen käyttö. Maapuolustuksen ennaltaehkäisykyky perustuu tärkeimpien joukkojen ja järjestelmien korkeaan perustamisvalmiuteen sekä jo normaalioloissa korkeassa valmiudessa oleviin valmiusyksiköihin. Maavoimien operaatiot toteutetaan korkeassa valmiudessa olevilla perusvalmiuden joukoilla, koko maan kattavilla suorituskykyisillä paikallisjoukoilla ja ratkaisutaisteluun kykenevillä operatiivisilla yhtymillä.

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

Huoltovarmuus ja kotimainen puolustusteollisuus

(89) Huoltovarmuudella tarkoitetaan väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömän kriittisen tuotannon, palvelujen ja infrastruktuurin turvaamista vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Sotilaallinen huoltovarmuus tarkoittaa alakäsitteenä huoltovarmuustoimenpiteitä, joilla pyritään turvaamaan erityisesti maanpuolustuksen kannalta välttämätöntä tuotantoa, tuotantokykyä, palveluja ja infrastruktuuria. Selonteon mukaan vaikuttamiseen tai sotilaallisen voiman käyttöön Suomea vastaan tai sillä uhkaamiseen on varauduttava myös sotilaallisen huoltovarmuuden ja huoltovarmuuden keinoin kaikissa tilanteissa. Valiokunta nostaa tässä yhteydessä covid-19-pandemian esiin tuomat puutteet huoltovarmuudessa ja toteaa, että Huoltovarmuuskeskuksen ylläpitämässä valtion varmuusvarastoissa säilytetään jonkin verran viljaa. Sen sijaan varastoissa ei ole varsinaisia elintarvikkeita. Valiokunta korostaa kotimaisen ruoantuotannon merkitystä kansallisessa huoltovarmuudessa.

(90) Valtioneuvosto on asettanut huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet (VNp 1048/2018), joissa määritellään valmiuden taso ja lähiajan painopistealueet ottaen huomioon väestön ja välttämättömän talouselämän sekä maanpuolustuksen vähimmäistarpeet. Työ- ja elinkeinoministeriössä valmistellaan parhaillaan huoltovarmuuden tavoitepäätöksen päivittämistä. Myös sotilaallisen huoltovarmuuden tarpeita ja tavoitteita arvioidaan vuosien 2021—2022 päivituksen yhteydessä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sotilaalliseen huoltovarmuuteen liittyviä huoltovarmuuden strategisia painopisteitä vuosina 2021—2023 ovat muun muassa varastointijärjestelmän ja erilaisen poolitoiminnan kehittäminen.

(91) Selonteossa todetaan, että materiaallinen omavaraisuus ei edelleenkään ole riittävällä tasolla. Etenkin varaosien ja ampumatarvikkeiden hankintoja on siten jatkettava. Lisäksi uudet teknologiat haastavat Suomen puolustusta, mutta toisaalta ne myös luovat uusia mahdollisuuksia, jotka tulisi hyödyntää täysimittaisesti yhteistyössä kotimaisen teollisuuden kanssa. Maanpuolustuksen tarvitsemaa laaja-alaista osaamista ei kyetä ylläpitämään ja kehittämään yksin Puolustusvoimien sisällä. Kriittisen osaamisen ja kotimaisen huoltovarmuuden varmistaminen ja kehittäminen edellyttävät pitkäjänteistä yhteistyötä teollisuuden, yliopistojen, tutkimuslaitosten ja teknologiayritysten kanssa sekä riittävää panostusta puolustuksen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan.

(92) Valiokunta pitää järkevänä selonteon linjausta siitä, että puolustushallinto keskittää omaa tutkimus- ja kehittämistoimintaansa ja resursseja sekä kansallisesti että kansainvälisesti tutkimustyössä niille osaamisalueille, jotka ovat kriittisiä puolustushallinnolle ja joita ei voida muualta hankkia. Puolustusvoimat käytti tutkimus- ja kehittämistoimintaan 2 prosenttia sotilaallisen maanpuolustuksen menoista (lukuun ottamatta strategisia hankkeita) eli noin 48 miljoonaa euroa vuonna 2020.

(93) Huolimatta korkean tason teknologiasta ja osaamisesta Suomen oma puolustusteollinen kapasiteetti on rajallinen ja monet keskeiset asejärjestelmät joudutaan ostamaan ulkomailta. Valiokunta korostaa, että Suomella itsellään täytyy olla tarvittava teollinen ja teknologinen osaaminen kriittisten järjestelmien ylläpitämiseksi, jotta niiden itsenäinen käyttö voidaan taata kaikissa olosuhteissa. Sotilaallisen huoltovarmuuden näkökulmasta Suomen puolustusvoimilla täytyy olla ilmavoimien monitoimihävittäjien ja merivoimien korvettien osalta vaurionkorjaus- ja kaluston yl-

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

läpitykyky sekä sen lisäksi myös tarvittava tietotaito kotimaassa järjestelmien koko elinkaaren ajan. Pääosin tämä osaaminen on kotimaisessa puolustusteollisuudessa.

(94) Puolustusvoimien oma tutkimus- ja kehittämistoiminta on oleellinen osa todellisten strategisten hankintojen elinkaarikustannusten arviointia ja hankkeiden riskienhallintaa. Sen avulla saadaan tarvittava ymmärrys esimerkiksi järjestelmien suorituskykyvaatimuksista, huoltokonseptista sekä järjestelmien kriisiajan käytön ja ylläpitämisen edellyttämästä kotimaisen osaamisen kehittämisestä.

(95) Valiokunta painottaa, että huoltovarmuustarkastelussa erittäin merkittävä rooli on myös erilaisilla Puolustusvoimien tekemillä kumppanuusjärjestelyillä. Puolustusvoimissa kumppanuudet jaetaan kolmeen eri tasoon riippuen kumppanuuden palveluiden kriittisyydestä ja vaikuttavuudesta Puolustusvoimien ydintoimintaan. Kumppanuustasot ovat strateginen kumppanuus, kumppanuus ja ostopalvelut. Kumppanuusjärjestelyiden syvin muoto on strateginen kumppanuus. Puolustusvoimien strategisia kumppaneita ovat tällä hetkellä Millog Oy, Leijona Catering Oy, Patria Oy, Turvallisuusverkot Oy, Nammo Lapua Oy ja Insta Oy. Strategisen kumppanuuden lähtökohdana on sopimukseen perustuva luottamuksellinen, kestävä ja pitkäaikainen yhteistyösuhde, joka jatkuu myös poikkeusoloissa.

(96) Perusta poikkeusolojen toimintakyvyn varmentamiselle on, että kumppanit varautuvat toiminnan jatkuvuuteen erilaisissa normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa, joita on kuvattu esimerkiksi Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa. Valiokunta pitää tärkeänä, että Puolustusvoimat syventää yhteistyötä strategisten kumppaneiden kanssa jo normaalioloissa erityisesti toiminnoissa, jotka liittyvät kiinteästi ja suoraan suorituskyvyn suunnitteluun, rakentamiseen, ylläpitoon ja käyttöön. Näin taataan osaltaan tehokas ja nopea toiminta myös poikkeusoloissa ja valmiuden joustava säätely. On myös tärkeää, että puolustusministeriön kumppanuusstrategiassa ja sen toimeenpanossa tunnustetaan myös kumppanuuksien vaikutukset suomalaiseen teolliseen kenttään sekä huolehditaan kumppanien alihankintaketjun toimintaedellytyksistä.

(97) Selonteossa todetaan, että kotimaisen puolustusteollisuuden vientiedellytyksiä ja kansainvälistymistä tuetaan ja että puolustustarvikkeiden vienti kansainvälisiä velvoitteita noudattaen tukee osaltaan sotilaallista huoltovarmuutta. Valtiovarainvaliokunta toteaa lausunnossaan, että kotimaisen puolustusteollisuuden kannattavan toiminnan turvaamiseksi on tärkeää edistää myös sen vientimahdollisuuksia.

(98) Puolustusvaliokunta pitää riittävää kotimaista puolustustarviketuotantoa ehdottoman välttämättömänä edellytyksenä sotilaallisen huoltovarmuuden turvaamiselle. Valiokunta huomauttaa, että suomalaisella puolustusteollisuudella on myös merkittävä työllistävä vaikutus ja ala työllistää suoraan yli 5 000 henkilöä. Valiokunta toteaa saamaansa selvityksen perusteella, että HX-hankeeseen asetettu 30 prosentin (3 miljardia euroa) teollisen yhteistyön vaatimus voi tarkoittaa korkean teknologian alan yrityksissä noin 20 000—25 000:ta henkilötyövuotta koko teollisen yhteistyön aikana ja varsinaisen elinjakson ylläpidon lisäksi. Pelkästään Puolustusvoimien hankinnoin Suomessa ei voida ylläpitää puolustusteollista osaamista, ja siksi suomalaisten yritysten puolustustarvikvientimahdollisuuksien ja varaosa- ja huoltosopimusten tukeminen ja turvaaminen on tärkeää. Valiokunta katsoo, että vientimahdollisuuksien osalta tulee pyrkiä mahdollisimman yhdenmukaiseen ja johdonmukaiseen vientilupapolitiikkaan muiden EU-maiden kanssa, sil-

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

lä kaikkia unionimaita sitovat samat vientisäännökset. Tärkeä periaate on myös selontekoon kirjattu näkemys siitä, että vastuullinen vientivalvonta perustuu tarkkaan tapauskohtaiseen harkintaan. Valiokunta huomauttaa, että puolustustarvikeviennillä on aina myös ulko- ja turvallisuuspoliittinen ulottuvuus.

(99) Yhteenvetona valiokunta toteaa, että kotimainen puolustusteollisuus on monilla tavoin integroitu osaksi Suomen puolustusjärjestelmää, huoltovarmuutta ja järjestelmien ylläpitoa sekä kansainvälistä puolustusteollista yhteistyötä. Kriittisen puolustusteollisuuden, osaamisen ja palvelutuotannon säilyminen kotimaassa on Suomelle erittäin tärkeää. Tässä yhteydessä valiokunta nostaa esiin EU-direktiiviin perustuvan lain julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011 — PuVM 3/2011 vp).

(100) Direktiivin yhtenä keskeisenä tavoitteena oli tarjota yrityksille tasapuoliset mahdollisuudet osallistua puolustus- ja turvallisuushankintojen kilpailutuksiin EU-alueella. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan puolustustarvikemarkkina EU-alueella on direktiivistä huolimatta edelleen hyvin protektionistinen suurten unionimaiden kohdentaessa 90—95 prosenttia puolustustarvikehankinnoistaan omille yrityksilleen. Valiokunta pitää erittäin valitettavana, että EU:n sisämarkkinat puolustustarvikkeiden suhteen eivät toimi, vaikka direktiivi on ollut voimassa jo 10 vuotta. Hankintojen kohdistaminen omille kansallisille yrityksille ilman avointa kilpailua nostaa merkittävästi kustannuksia ja johtaa markkinoiden sirpaloitumiseen ja tätä kautta Euroopan suhteellisen kilpailukyvyyn heikkenemiseen globaalissa kilpailussa. Tilanne heijastuu myös Euroopan maiden asevoimien suorituskykyyn: paremmin toimivan yhteistyön ja markkinoiden avulla nykyisellä varojen käytöllä voitaisiin ylläpitää korkeampaa puolustuskykyä tai vastaavasti saavuttaa nykyinen puolustuskyky pienemmin kustannuksin.

(101) Valiokunta toteaa, että pitkälle 2000-luvulle Suomessa oli tavoitteena kohdistaa puolustusmateriaalihankinnoista vähintään 50 prosenttia kotimaahan (ks. esim. PuVL 8/2010 vp). Tämän tavoitteen saavuttaminen nykypäivänä on vaikeaa jo senkin vuoksi, että suomalainen puolustustarviketuotanto ei vastaa kaikkiin Puolustusvoimien tarpeisiin (esimerkiksi ohjusaseistus). Lisäksi puolustustarviketuotantoon liittyy laajalti kansainvälistä yhteistyötä. Edellä todetun johdosta hankintoja joudutaan kohdentamaan merkittävästi ulkomaille.

(102) Valiokunta korostaa, että kotimaisuusasteen lisäämisessä Suomen tulee hyödyntää puolustus- ja turvallisuushankintalakiin liittyvää huoltovarmuusvaatimusta nykyistä laajemmin. Huoltovarmuuteen liittyvät vaatimukset eivät saa johtaa kansallisuuteen perustuvaan syrjintään, mutta tarjoajille voidaan asettaa objektiivisia ja suoritusperusteisia varautumiseen ja poikkeusoloihin liittyviä vaatimuksia. Tätä kautta on mahdollisuus kohdentaa Puolustusvoimien hankintoja kotimaahan nykyistä enemmän. On kuitenkin aina tärkeää pyrkiä kustannustehokkaisiin ja puolustuskyvyn kannalta parhaisiin mahdollisiin hankintoihin.

Puolustusvoimien toimitilat, kestävä kehitys ja väestönsuojelu

(103) Vuoden 2015 puolustusvoimauudistus määrittä Puolustusvoimien nykyisen johtamis- ja hallintorakenteen, joukko-osastojen ja toimintojen sijoittumisen sekä palveluiden maantieteellisen kattavuuden. Puolustusvoimissa ei tällä hetkellä ole suunnitteilla merkittäviä joukko-osastojen perustamis- tai lakkauttamishankkeita, ja toimintaa kehitetään nykyisen varuskuntarakenteen

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

pohjalta. Puolustusvoimien yksiköiden ja toimintojen sijoittumiseen vaikuttavat normaaliolojen koulutusmahdollisuudet sekä valmistautuminen toimintaan poikkeusoloissa. Nykyinen harjoitusalueverkosto mahdollistaa normaali- ja poikkeusolojen edellyttämän harjoitustoiminnan. Selontekokaudella käynnistetään selvitys maanpuolustuksen ja sotilaallisen huoltovarmuuden tarvitsemien infrastruktuurien rakenteista ja niiden kehittämistarpeista. Selvitystyön rajaus ja toteutustapa suunnitellaan vuoden 2022 aikana.

(104) Puolustusvoimien toiminnassa käyttämä valtion kiinteistöomaisuus on vuoden 2021 alusta keskitetty Puolustuskiinteistöt-liikelaitokselle (ks. PuVM 2/2020 vp). Kiinteistöuudistuksen tavoitteena oli kiinteistöihin liittyvän valmiuden, varautumisen ja turvallisuuden liittäminen kiinteäksi osaksi kaikkea kiinteistöjen hallintaan liittyvää toimintaa, toimintamallin yksinkertaistaminen sekä toimitilakustannusten vakiinnuttaminen nykyiselle tasolle. Uutta toimintamallia tullaan arvioimaan eduskunnalle syksyllä 2022 annettavassa selonteossa.

(105) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Puolustusvoimien ja Puolustuskiinteistöjen välinen yhteistoiminta on käynnistynyt hyvin ja toteutunut asetettujen tavoitteiden hengessä. Uusi toimintamalli koetaan aiempaa selkeämmäksi. Keskeisimmät haasteet taas kohdistuvat kustannussäästö tavoitteiden saavuttamiseen.

(106) Vuosittaista kunnossapitorahaa korotettiin Puolustuskiinteistöjä perustettaessa 19 miljoonasta eurosta 33 miljoonaan euroon. Käytössä on lisäksi niin sanottua investointirahaa, josta käytettiin peruskorjauksiin noin 25 prosenttia vuosina 2001—2019. Myös tätä osuutta on tarkoitus korottaa, jolloin vuosittainen arvio rakennushankkeiden peruskorjausosuuksiin käytettävästä rahasta on noin 25—30 miljoonaa euroa vuodesta 2022 eteenpäin. Valiokunta tervehtii tyytyväisyydellä lisärahoitusta, jonka avulla voidaan pienentää kertynyttä korjausvelkaa ja korjata esimerkiksi sisäilmaongelmia varuskunnissa. Rahoituksen kasvu on mahdollistanut myös kiinteistöjen energiatehokkuutta parantavien hankkeiden ja kiinteistöjen öljylämmityksestä luopumiseen tähtäävien hankkeiden käynnistämisen.

(107) Puolustusvoimien toiminta on sekä normaali- että poikkeusoloissa riippuvaista merkittävältä osin myös yhteiskunnan infrastruktuurista. Esimerkiksi lentoasemaverkoston ja lennonvarmistuslaitteiden on mahdollistettava Puolustusvoimien lakisäateisten tehtävien toteuttaminen ja niihin liittyvä harjoittelu kaikissa valmiustiloissa. Valiokunta nostaa tässä yhteydessä esiin niin sanotun FINEST-hankkeen. Fintraffic Lennonvarmistus Oy vastaa Suomen ilmatilan käytön hallinnasta sekä lentoreitti- ja lennonvarmistuspalveluista 22 lentoasemalla Suomessa, ja asiakkaisiin kuuluu myös ilmavoimat, sillä Suomessa on integroitu siviili- ja sotilasilmailun yhteinen lennonvarmistusjärjestelmä. Fintraffic on jo vuosien ajan valmistellut FINEST-hanketta, jonka tarkoituksena on yhdistää Suomen ja Viron kansalliset ilmatilat yhdeksi kokonaisuudeksi yhdessä virolaisen lennonvarmistusyhtiön EANS:n kanssa.

(108) Valiokunta ei pidä asetelmaa, jossa sotilaallisesti liittoutumaton Suomi ja Nato-maa Viro ryhtyisivät tällaiseen yhteishankkeeseen, ongelmattomana etenkin turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta näkökulmasta. Valiokunta korostaa, että hankkeelle asetetuista tiukoista reunaehdoista tulee pitää kiinni: kontrolli omasta ilmatilasta ja päätäntävällän säilyttäminen kaikissa tapauksissa kotimaassa, Puolustusvoimien lakisäateisten tehtävien toteuttaminen, ilmavoimien toimintaedellytysten turvaaminen ja lentoturvallisuus.

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

(109) Valiokunta näkee selonteon lailla (s. 49) ilmastonmuutoksen torjunnan ja hiilineutraalisuuden edistämisen tärkeinä tavoitteina. Valiokunta huomauttaa, että riippuvuuden vähentämisellä ulkomailta tuotavista fossiilista polttoaineista on myös merkittävä huoltovarmuudellinen ulottuvuus. Ilmastopäästöjen vähentäminen tulee kuitenkin toteuttaa heikentämättä tai vaarantamatta Puolustusvoimien lakisäätteisten tehtävien suorittamista ja sotilaallista suorituskykyä. Käytännössä tämä tarkoittaa hallittua siirtymistä uusiin käyttövoimaratkaisuihin käynnissä olevan energiamurroksen tahdissa huoltovarmuus ja kansallinen turvallisuus varmistuen.

(110) Saadun selvityksen mukaan vuonna 2014 laaditun Puolustusvoimien energia- ja ilmasto-ohjelman päivitystyö on käynnissä ja uuden ohjelman on määrä valmistua keväällä 2022. Siinä asetetaan tavoitteet ja kuvataan toimet, joilla Puolustusvoimat tukee hallituksen hiilineutraalisuustavoitetta. Lähtökohtana on toteuttaa päästövähennystoimenpiteitä pienentämättä toiminnan volyyymia.

(111) Puolustusvoimat jatkaa ympäristövastuullisuuden kehittämistä vuonna 2020 päivitetyn ympäristöstrategian ja sen toimeenpanosuunnitelman mukaisesti. Julkinen ympäristöraportti laaditaan vuosittain. Ympäristöstrategia tähtää tavoitetilään 2032, jossa ympäristövastuullisuus on integroitu kiinteäksi osaksi muita prosesseja nykyistä paremmin ja jossa ympäristöriskien hallinta ja ympäristöhaittojen vähentäminen on ennakoivaa ja tehokasta. Tavoitetilän saavuttamisen keinoja ovat muun muassa koko Puolustusvoimat kattavan ympäristöjärjestelmän täysimittainen käyttöönotto, ympäristönsuojelun koulutuksen lisääminen varusmiehille ja henkilökunnalle, aktiivinen viestintä, hankintojen ympäristönäkökohtien huomioiminen ja hiilijalanjälkitietoisuuden lisääminen, ampuma- ja harjoitustoiminnan ympäristönsuojelun tehostaminen sekä energia- ja ilmastovastuullisuustoimenpiteiden toteuttaminen.

(112) Valiokunta toteaa, että ilmastonmuutoksen torjunta ja hiilineutraalisuuden saavuttaminen edellyttävät esimerkiksi tuulivoimarakentamisen merkittävää lisäämistä. Tuulivoimalat voivat joillakin alueilla kuitenkin aiheuttaa häiriötä aluevalvonnalle, viranomaisyhteisyyksille ja Puolustusvoimien toimintaedellytyksille, kuten harjoitusalueiden käytettävyydelle. Tuulivoimalan rakentaminen edellyttää tästä syystä vakiintuneen käytännön mukaisesti puoltavaa lausuntoa Puolustusvoimilta. Saadun selvityksen mukaan maanpuolustuksen toimintaedellytysten ja Puolustusvoimien lakisäätteisten tehtävien toteuttamisen varmistamiseksi lausuntomenettelystä tulisi säätää lailla. Valiokunta pitää tällaista uutta lakia tarpeellisena, sillä sen kautta voidaan myös aiempaa selkeämmin määritellä, missä ja miten erilaisia tuulivoimahankkeita voidaan toteuttaa myös maanpuolustuksen etu huomioiden.

(113) Saadun selvityksen mukaan Puolustusvoimat on tähän mennessä puoltanut lähes 14 000 tuulivoimalan rakentamista, mikä on yli kymmenen kertaa enemmän kuin toteutunut rakentaminen. Käyttämätöntä tuulivoimarakentamispotentiaalia siis on, myös Itä-Suomessa, joka on tuulivoimarakentamisen ja maanpuolustuksen yhteensovittamisen kannalta haasteellisin alue. Valiokunta toteaa, että Suomen aluevalvontajärjestelmä on optimoitu maamme rajojen ja myös EU:n itärajan valvontaan, eikä tällä hetkellä ole olemassa sellaista nopeaa teknologista ratkaisua, joka mahdollistaisi rajattoman tuulivoimarakentamisen. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan työtä tuulivoimarakentamisen ja aluevalvonnan yhteensovittamiseksi jatketaan aktiivisesti tavoitteen ollessa hiilineutraalisuuden edellyttämän tuulivoiman tuotannon lisääminen puolustuskykyä vaarantamatta.

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

(114) Väestönsuojelulla tarkoitetaan ihmisten ja omaisuuden suojaamista ja pelastustoimintaa valmiuslaissa ja puolustustilalaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa sekä näihin tehtäviin varautumista. Väestönsuojelulla on Suomessa pitkät perinteet, ja Suomessa on tällä hetkellä noin 45 000 väestönsuojajaa, joissa on noin 3,6 miljoonaa väestönsuojapaikkaa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valtakunnallinen väestönsuojaamisen strategia on laadittu vuonna 2006, eikä se vastaa nykytarpeita. Myöskään kaikki väestönsuojat eivät ole nykyvaatimusten mukaisessa kunnossa, eikä väestönsuojien tarkastustoimintaan ole käytettävissä riittäviä resursseja.

(115) Sisäisen turvallisuuden selonteossa on todettu, että vuosina 2021—2022 väestönsuojelun tila ja väestönsuojakannan ja suojapaikkojen kunto ja kohdentaminen selvitetään. Valiokunta pitää tällaisen selvityksen laatimista välttämättömänä ja kiireellisenä hankkeena, jotta saadaan kattava valtakunnallinen kokonaiskuva siitä, mihin toimiin väestönsuojelun parantamiseksi tulee ryhtyä. Valiokunta huomauttaa, että olemassa oleva väestönsuojelulainsäädäntö ei vastaa enää puolustuselonteon toimintaympäristön kuvaukseen.

KANSAINVÄLINEN PUOLUSTUSYHTEISTYÖ

Syvenevä EU-puolustusyhteistyö

(116) Selonteossa todetaan, että kansainvälisen puolustusyhteistyön yhtenä tavoitteena on kehittää yhteistoimintakykyä Suomen keskeisimpien kumppanien kanssa niin normaaliolojen, normaaliolojen häiriötilanteiden kuin poikkeusolojenkin varalle. Tämä vahvistaa Suomen turvallisuutta ja luo edellytykset toimien koordinoinnille ja yhteensovittamiselle erikseen niin päätettäessä.

(117) Valiokunta toteaa, että Euroopan unioni on Suomelle keskeisen tärkeä toimija monella politiikkasektorilla, myös ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Myös ulkoasiainvaliokunta painottaa lausunnossaan Euroopan unionia Suomen ulkosuhteiden tärkeimpänä viitekehyksenä ja vaikutuskanavana sekä turvallisuusyhteisönä. Ulkoasiainvaliokunnan lailla myös puolustusvaliokunta pitää tärkeänä, että EU:n puolustuspolitiikan kehittäminen ei luo uusia jakolinjoja unionin sisälle.

(118) Saadun selvityksen mukaan Britannian EU-eron myötä unionin sotilaallisista suorituskyvyistä menetettiin noin viidennes. Brexitin myötä Saksan ja Ranskan merkitys EU:n puolustusulottuvuuden syventämisessä korostuu.

(119) Selonteon mukaan Suomi tukee EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan vahvistamista ja osallistuu aktiivisesti EU:n yhteisen puolustuspolitiikan määrittelyyn. Valiokunta yhtyy selonteon arvioon siitä, että on Suomen etu, että EU pystyy ulko- ja turvallisuuspoliittisen globaalistrategian mukaisesti puolustamaan intressejään, toimimaan lähialueidensa vakauden eteen ja tukemaan Euroopan puolustusta. Suomi on valmis antamaan ja vastaanottamaan apua EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen (SEU 42 artiklan 7 kohta) ja yhteisvastuulausekkeen (SEUT 222 artikla) mukaisesti. Avun pyytäminen ja antaminen perustuvat aina kansalliseen päätökseen.

(120) Ulkoasiainvaliokunta tuo lausunnossaan esiin, että EU:n puolustusulottuvuuden vahvistamista kuvaillaan usein erilaisin termein: strateginen autonomia, puolustusalan yhteistyö, puo-

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

lustusulottuvuuden kehitys tai puolustuspolitiikan kehittäminen ja jopa eurooppalainen armeija. Ulkoasiainvaliokunta peräänkuuluttaa johdonmukaisuutta termien käytössä, jotta voidaan paremmin hahmottaa, mitä EU:n puolustuspolitiikan kehittämisellä haetaan ja tarkoitetaan. Puolustusvaliokunta pitää tätä tärkeänä huomiona ja toteaa, että Suomessa puolustuksesta puhuttaessa tarkoitetaan aluepuolustusta/maanpuolustusta, kun taas muualla unionialueella EU-puolustuksen kehittämisellä tarkoitetaan pitkälti kykyä kriisinhallintaoperaatioiden käynnistämiseen tai materiaaliyhteistyön syventämiseen.

(121) Valiokunta toteaa, että Euroopan unionilta puuttuvat yhteisen puolustuksen mahdollistavat rakenteet, kuten puolustussuunnittelu ja yhtenäinen komentorakenne, eikä näitä sotilasliittoon oleellisesti kuuluvia elementtejä olla unioniin myöskään rakentamassa. Puolustusvaliokunta toteaa tässä yhteydessä, että valtaosa EU-maista on myös Naton jäsenmaita (21/27). Unionin Nato-maat rakentavat aluepuolustuksensa liittokunnan keskinäisen avunantovelvoitteen varaan.

(122) EU:n perussopimukset eivät myöskään mahdollista yhteisten varojen suuntaamista sotilaalliseen puolustukseen. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa esimerkiksi EU:n taisteluosastoja ei ole kertaakaan käytetty operatiivisessa toiminnassa pitkälti siksi, että EU:n yhteisten päätösten kustannukset joutuisivat maksamaan kulloinkin päivystysvuorossa olevat maat omista puolustusbudjeteistaan.

(123) Valiokunnan näkemyksen mukaan EU:n puolustusyhteistyössä on keskeisessä roolissa pysyvä rakenteellinen yhteistyö (PRY). PRY:n perusajatus on, että halukkaat ja kyvykkäät unioninmaat tekevät pienemmissä maaryhmissä yhteistyötä jonkin sotilaallisen suorituskyvyn kehittämisessä. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että eri PRY-yhteistyömuodot ovat auki kaikille niille unionimaille, jotka täyttävät yhteistyön kriteerit. Selonteon mukana Suomi tukee PRY:n kehittämistä, panee toimeen sen puitteissa tehdyt sitoumukset ja osallistuu PRY-projekteihin kansallisista lähtökohdista. Toinen keskeinen aloite, Euroopan puolustusrahasto, luo uusia mahdollisuuksia jäsenmaiden ja niiden puolustusteollisuuden väliselle tutkimus-, teknologia- ja kehittämis-yhteistyölle.

(124) Puolustusrahaston, tutkimuksen ja kehittämisen sekä suorituskykyjen kehittämisen syklit ovat pitkiä. Tämän vuoksi on tärkeä huolehtia siitä, että puolustusrahaston tuomat mahdollisuudet hyödynnetään systemaattisesti ja että puolustushallinnon henkilö- ja rahoitusresurssit mahdollistavat suomalaisten yritysten osallistumisen Euroopan puolustusrahaston hankkeisiin. Projektien liittyminen kansallisen suorituskyvyn kehittämiseen ja mahdollisuus kansalliseen tutkimus- ja kehitysrahoitukseen ovat edellytyksiä sille, että teollisuus pystyy hyödyntämään puolustusrahaston tarjoamia mahdollisuuksia kilpailukyvyen kehittämiseksi sekä kansainväliselle verkottumiselle.

(125) EU:ssa on parhaillaan käynnissä niin sanottu strategisen kompassin valmistelutyö, jossa EU tarkentaa turvallisuus- ja puolustusyhteistyönsä tavoitetasoa. Valiokunta korostaa selonteon lailla, että EU:n tulee olla globaalisti uskottava toimija, joka kykenee edistämään ja puolustamaan arvojaan ja etujaan sekä tarvittaessa toteuttamaan myös vaativia kriisinhallintaoperaatioita itsenäisesti. Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että se on arvioinut EU:n puolustusulottuvuuden eri aloitteita (pysyvä rakenteellinen yhteistyö, puolustuksen vuosittainen arviointiprosessi, Eu-

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

roopan puolustusrahasto ja strateginen kompassi) perusteellisesti EU-selonteosta antamassaan lausunnossa (PuVL 3/2021 vp).

(126) Valiokunta toteaa, että EU-puolustusyhteistyön kautta saatavaa lisäarvoa Suomen puolustukselle arvioitaessa korostuvat sellaiset hankkeet kuin sotilaallinen liikkuvuus, hybridi- ja kyberuhkiin varautuminen, uudet ja murrokselliset teknologiat, tekoäly ja digitalisaatio, avaruus sekä ilmastonmuutoksen ja turvallisuuden yhteys. EU-yhteistyöllä on merkitystä myös sotilaallisen huoltovarmuuden ja yhteiskunnan kokonaisvaltaisen kriisinsietokyvyn kehittämiseksi sekä puolustusteollisen ja -teknologisen pohjan vahvistamiseksi. Myös EU-Nato-yhteistyön tiivistäminen on yhä tärkeämpää ja tuo lisäarvoa toimintaympäristön haasteisiin vastaamiseksi. Helsingissä toimiva Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus on tärkeä yhteistyöelin, joka tukee EU:ta, Natoa ja niiden jäsenmaita.

Suomen Nato-yhteistyö

(127) Selonteossa todetaan, että Nato on keskeinen transatlanttista sekä eurooppalaista turvallisuutta ja vakautta edistävä toimija. Nato tarjoaa Suomelle ja muille kumppanimaille yhteistyömahdollisuuksia molemminpuolisen hyödyn perusteella. Suomi kehittää Nato-kumppanuutta omista lähtökohdistaan ja hyödyntää Naton tarjoamia kumppanuustyökaluja ja yhteistyöohjelmia Suomen puolustuksen vahvistamisessa. Osallistuminen Naton vaativiin harjoituksiin ja kriisinhallintaan kehittää Suomen omia suorituskykyjä ja yhteistoimintakykyä kumppaneiden kanssa. Niihin osallistutaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan erikseen tekemillä päätöksillä. Yhteistyössä otetaan huomioon, että kumppanuusyhteistyö ei sisällä 5 artiklan mukaisia turvatakuita eikä velvoitteita.

(128) Naton, Suomen ja Ruotsin välinen (30+2) tiivis yhteistyö on keskeinen osa Suomen kumppanuusyhteistyötä, ja sitä toteutetaan Naton laajennettujen mahdollisuuksien kumppanuuden (EOP) puitteissa. Valiokunta pitää tärkeänä selonteon toteamusta siitä, että Suomen intressissä on käydä Naton kanssa vuoropuhelua myös pohjoisen alueen turvallisuudesta ja sen pitämistä jännitteiden ulkopuolella.

(129) Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan perustaan kuuluu kansallisen liikkumattilan ja valintamahdollisuuksien ylläpitäminen. Tämä säilyttää mahdollisuuden liittoutua sotilaallisesti ja hakea Nato-jäsenyyttä. Selonteon mukaan ratkaisuja tarkastellaan aina reaaliajassa kansainvälisen turvallisuusympäristön muutokset huomioiden. Yhteistyön kautta saavutetulla yhteensopivuudella varmistetaan, ettei mahdolliselle liittymiselle muodostu käytännön esteitä.

Kahden- ja monenvälinen puolustusyhteistyö

(130) EU- ja NATO-yhteistyön lisäksi tärkeä monikansallinen yhteistyömuoto on Pohjoismaiden välinen niin sanottu Nordefco-puolustusyhteistyö, jonka rakenteet luotiin vuonna 2009. Pohjoismaisen puolustusyhteistyön näkyvin ja konkreettisin ilmenemismuoto on Ruotsin, Suomen ja Norjan rajat ylittävä ilmavoimayhteistyö, jossa eri maiden ilmavoimat harjoittelevat säännönmukaisesti keskenään. Tämä niin sanottu CBT-toiminta (Cross-Border Training) on valiokunnan mielestä hyvä esimerkki käytännönläheisestä yhteistyöstä, joka hyödyttää kaikkia osapuolia.

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

(131) Suomen kansainvälistä puolustusyhteistyötä on viime vuosina aktiivisesti laajennettu kahden- ja monenvälisen puolustusyhteistyön verkostolla, jossa keskeisten kumppaneiden kanssa on laadittu erilaisia puolustusyhteistyön puiteasiakirjoja. Nyt painopiste on puolustusyhteistyöverkoston ylläpitämisessä ja yhteistyön sisällön kehittämässä. Selonteon mukaan uusia puolustusyhteistyön puiteasiakirjoja voidaan laatia tapauskohtaisen harkinnan ja päätöksenteon mukaisesti.

(132) Valiokunta toteaa, että eri puiteasiakirjoissa (Stament of Intent, Framework Document tai Memorandum of Understanding maasta riippuen) kuvatut yhteistyömuodot ovat pitkälti identtisiä. Käytännössä asiakirjat mahdollistavat tiiviimmän yhteistyön esimerkiksi harjoitustoiminnassa, puolustuspoliittisessa dialogissa, tutkimus- ja kehitystyössä, materiaaliyhteistyössä, kriisinhallintaoperaatioissa sekä yhteistyössä tiedustelun, tilannekuvan ja ennakkovaroituksen saralla.

(133) Vaikka asiakirjat eivät sido osapuolia oikeudellisesti eivätkä sisällä maiden välisiä puolustussitoumuksia, niillä on valiokunnan arvion mukaan tosiasiallisesti merkittävä vaikutus siihen, miten Suomi sotilaallisesti liittoutumattomana maana harjoittaa kansainvälistä puolustusyhteistyötä ja mitä tältä yhteistyöltä tavoitellaan. Sama huomio pätee niihin järjestelyihin, joita Suomi ja Ruotsi ovat Naton kanssa tehneet viime vuosia niin sanotussa 30+2-formaatissa.

(134) Ulkoasiainvaliokunta toteaa lausunnossaan kansainvälisen puolustusyhteistyön yleisesti ottaen olevan kustannustehokas tapa tuottaa lisäarvoa Suomen puolustukselle. Sekä kahdenväliset sopimukset että monenvälinen yhteistyö mahdollistavat Puolustusvoimien yhteistoimintakyvyn kehittämisen Suomelle keskeisten kumppaneiden kanssa. Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että yhteistyöaloitteiden kirjoon liittyy myös epäselvyyksiä niiden käytännön merkityksestä sekä mahdollisiin valintatilanteisiin liittyen. Epäselvyydet koskevat myös yhteistyöjärjestelyihin liittyvää päätöksentekoa ja järjestelyiden aktivointia. On tärkeää, että näitä selvennetään asian jatkokäsittelyissä. Puolustusvaliokunta pitää ulkoasiainvaliokunnan näkemystä tämän kysymyksen jatkoselvittelystä perusteltuna.

(135) Suomi on liittynyt Saksan (kehysvaltioryhmä/2018), Ranskan (EI2/2018) ja Ison-Britannian (JEF/2017) vetämiin monikansallisiin yhteistyöhankkeisiin. Näiden hankkeiden tarkemmas sisällöstä on tarkempi kuvaus puolustusselonteon liitteessä 3. Valiokunta pitää kaikkia näitä yhteistyömuotoja tärkeinä ja näkee niiden myös täydentävän toisiaan. Ranskan interventioaloitteen (EI2/2018) osalta valiokunta toteaa, että sitä toteutetaan unionirakenteiden ulkopuolella. Suomen näkökulmasta tämän yhteistyömuodon tuominen unionirakenteisiin vahvistaisi Euroopan unionia sotilaallisena toimijana.

(136) Myös kahdenvälisessä yhteistyössä on viime vuosina haettu aktiivisesti uusia yhteistyömuotoja. Valiokunta toteaa, että viime vaalikauden alussa Suomella oli määräaikainen aiesopimus puolustusyhteistyöstä vain Viron ja Puolan kanssa; vaalikauden loppuessa pysyviä kahdenvälisiä puolustusyhteistyöjärjestelyitä oli yhdeksän (Ruotsi, Norja, Yhdysvallat, Saksa, Ranska, Iso-Britannia, Puola, Viro, Japani). Lisäksi Suomi, Ruotsi ja Yhdysvallat solmivat vuonna 2018 kolmikantajärjestelyn, ja vuonna 2020 vastaava järjestely tehtiin Suomen, Ruotsin ja Norjan kesken.

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

(137) Valiokunta korostaa, että Suomen tavoin sotilasliittoihin kuulumaton Ruotsi on puolustuspolitiikassa Suomen tärkein kahdenvälinen kumppani. Selonteon mukaan puolustusyhteistyö Ruotsin kanssa kattaa rauhan ajan, kriisiajan, konfliktit ja sodan ajan. Suomen tavoitteena on luoda Suomen ja Ruotsin sotilaalliselle yhteistoiminnalle ja yhteisille operaatioille pysyvät edellytykset, jotka ovat voimassa kaikissa olosuhteissa. Puolustusyhteistyön syventämiselle ei aseteta ennakkoon rajoitteita. Syventyvä yhteistyö edellyttää tiiviissä ja luottamukseen perustuvassa avoimessa kanssakäymisessä muodostunutta yhteistä näkemystä myös laajemmin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa kysymyksissä.

(138) Norjan kanssa tehtävän puolustusyhteistyön merkitys on syventynyt nopeasti viime vuosina. Selonteossa todetaan, että puolustusyhteistyötä Norjan kanssa lisätään ja syvennetään sekä kahdenvälisesti että yhdessä Ruotsin kanssa. Suomen, Ruotsin ja Norjan kolmenvälisen puolustusyhteistyön tavoitteena on luoda valmiuksia toteuttaa sotilaallisia operaatioita kriisi- ja konfliktitilanteissa, jos erikseen niin päätetään. Kolmenvälinen puolustusyhteistyö ei korvaa Nordefco-yhteistyötä, vaan sillä täydennetään sekä Suomen ja Ruotsin että Suomen ja Norjan kahdenvälisiä puolustusyhteistyötä.

(139) Yhdysvalloista selonteko toteaa, että maa on Suomelle tärkeä ja läheinen kumppani, jonka kanssa tehtävä puolustusyhteistyö parantaa Suomen puolustuskykyä. Yhdysvaltain sitoutuminen Eurooppaan sekä kahdenvälisin järjestelyin että Naton kautta on keskeistä Euroopan turvallisuudelle ja myös Suomelle. Tiivistä yhteistyötä Yhdysvaltojen kanssa jatketaan ja yhteistoimintakykyä kehitetään.

(140) Suurten Euroopan maiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä selonteossa todetaan, että Iso-Britannia, Saksa ja Ranska ovat tärkeitä kumppaneita, joiden kanssa yhteistyön kehittämistä jatketaan kahden- ja monenvälisesti. Valiokunta pitää hyvänä selonteon linjausta siitä, että puolustusyhteistyö Ison-Britannian kanssa jatkuu mahdollisimman tiiviinä myös maan EU-eron jälkeen. Selonteko mainitsee myös, että Viro on Suomelle tärkeä naapurimaa, jonka kanssa tehdään tiivistä puolustusyhteistyötä.

(141) Edellä kuvattua taustaa vasten on välttämätöntä, että eduskunnalle kerrotaan säännönmukaisesti ja kattavasti kaikki ne kehityskulut, joita eri yhteistyöjärjestelyjen puitteissa toteutetaan. Perustuslain 47 §:n mukaan eduskunnalla on oikeus saada viipymättä asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Valiokunta huomauttaa, että eduskunnan tiedonsaantioikeus ei voi olla siitä kiinni, että valiokunnan puolelta osataan tehdä etukäteen oikeita kysymyksiä puolustuspolitiikan hoidosta, vaan valtioneuvoston pitää itse aktiivisesti täyttää tiedonantovelvoite. Valiokunta toteaa, että se on tarkastellut lausunnossaan (PuVL 2/2020 vp) eduskunnan perustuslaissa turvatuun tiedonsaantioikeuden toteutumista erityisesti kansainvälisessä puolustusyhteistyössä. Valiokunta toteaa, että lausunnon käsittelyn yhteydessä puolustusministeriön kanssa sovittiin, että eduskunnalle annetaan jatkossa vuosittain kattava kokonaiskatsaus keskeisistä puolustusyhteistyöhön liittyvistä kysymyksistä (vrt. vuodesta 2016 voimassa ollut käytäntö siitä, miten kansainvälisistä harjoituksista informoidaan eduskuntaa).

(142) Valiokunta korostaa, että kansainväliseen puolustusyhteistyöhön osallistumisen keskeisen kriteerin tulee olla se, miten yhteistyö tukee Suomen kansallisen puolustuksen suorituskykyjen kehittämistä. Nykyisestä laajasta yhteistyöverkostosta selviävät ajan kuluessa ne yhteistyö-

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

muodot ja maat, joiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä on eniten lisäarvoa Suomen puolustuskyvyn kehittämiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä myös ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa esiin nostettua näkemystä siitä, että riittävän laajan kansalaismielipiteen tuki puolustusyhteistyölle on tärkeää. Tämä edellyttää avoimen yhteiskunnallisen keskustelun käymistä asiassa.

(143) Osallistuminen vaativaan kansainväliseen harjoitustoimintaan on keskeinen osa puolustusyhteistyötä. Harjoituksiin osallistuminen harkitaan tapauskohtaisesti kansallisen puolustuksen, Suomen omien intressien ja harjoituksista saatavan hyödyn pohjalta. Puolustusministeriö arvioi yhdessä ulkoministeriön kanssa koulutus- ja harjoitustoiminnan ulko- ja turvallisuuspoliittista merkittävyyttä harjoituskohdaisesti TP-UTVA:n asettamien kriteereiden mukaan. TP-UTVA linjaa Puolustusvoimien kansainvälisestä harjoitustoiminnasta.

(144) Valiokunta toteaa, että kansainvälinen koulutus- ja harjoitustoiminta on välttämätöntä kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön sekä sotilaallisen kriisinhallinnan edellyttämän sotilaallisen kyvyn kannalta. Suomi osallistuu Naton artikla 5 -harjoituksiin ainoastaan kumppanimaan roolissa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kansainvälisellä harjoitustoiminnalla oli keskeisen tärkeä rooli siinä, että Puolustusvoimien toimeenpanema evakuointioperaatio Kabulın kentältä onnistui niin hyvin.

(145) Sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistuminen hyödyttää kansallista puolustusta valiokunnan näkemyksen mukaan sitä kautta, että vaativissa olosuhteissa saadaan testattua toimintatapoja ja kalustoa tavalla, joka ei olisi mahdollista kotimaassa. Sotilaallisen kriisinhallinnan kehittämistä ja painopistealueita on arvioitu parlamentaarisen työryhmän toimesta aiemmin tänä vuona (Vaikuttavaa kriisinhallintaa — Kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean suosituksia Suomen kriisinhallinnan kehittämiseksi). Myös ulkoasiainvaliokunta on puolustusselonteosta antamassaan lausunnossaan arvioinut kattavasti kriisinhallinnan kehittämistä ja toiminnan painopistealueita. Puolustusvaliokunta yhtyy ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa esitettyihin huomioihin kriisinhallinnan kehittämistä.

(146) Valiokunta toteaa, että sotilaallisen kriisinhallinnan jatkonäkymiin tulee olemaan merkitystä myös Afganistanin- operaatiota koskevilla selvityksillä, joita valmistellaan niin ulkoministeriössä, puolustushallinnossa kuin eri tutkimuslaitoksissa. Valiokunnan mielestä on kuitenkin jo nyt selvää, että jatkossa operaatioita käynnistettäessä tulee tavoitteenasettelun olla alusta lähtien selvää: mitä operaatio-osallistumisella tavoitellaan niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Lisäksi operaatio-osallistumisen ajallinen kesto pitää pystyä arvioimaan alusta lähtien realistisesti.

(147) Laki tapaturman ja palvelussairaudesta korvaamisesta kriisinhallintatehtävässä (1522/2016) on tullut voimaan 1.1.2017. Valiokunta totesi asiasta antamassaan lausunnossa (PuVL 9/2016 vp) pitävänsä välttämättömänä, että lakia sovelletaan kaikkiin kansainvälisiin tehtäviin ilman poikkeuksia, ja jos osoittautuu, että lain kautta saatava vakuutusurva ei kaikin osin ole riittävä, tulee mahdolliset lisävakuudet ottaa valtiovallan toimesta. Valiokunta edellytti myös, että Valtiokonttori ja puolustushallinto vastaavat kansainvälisissä tehtävissä mahdollisesti tarvittavista oikeusturva- ja vastuuvakuutuksista.

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

Asevalvonta ja -riisunta

(148) Asevalvontaa ja -riisuntaa käsitellään puolustuselonteossa suppeasti (s. 26). Laajempaankin asiakokonaisuuden arviointiin olisi ollut puolustusvaliokunnan mielestä perusteita, sillä YK-raiteella ja muilla foorumeilla käydyt keskustelut esimerkiksi autonomisten asejärjestelmien, miehittämättömien ilma-alusten tai tekoälyn sotilaallisesta käytöstä vaikuttavat myös Suomen puolustuksen kehitysnäkymiin (vrt. Ottawan sopimus jalkaväkimiinoista luopumisesta sekä Oslon rypäleasesopimus). Lisäksi tietyillä asevalvontajärjestelyillä, kuten Open Skies -sopimuksella, on ollut suora konkreettinen hyöty Puolustusvoimille valvontalentojen kautta: pienillä mailla ei ole Open Skies -sopimuksen paikkaamiseen muuta kapasiteettia, kuten satelliitteja. Saa-dun selvityksen mukaan Yhdysvaltain ja Venäjän irtauduttua sopimuksesta se on käytännössä menettänyt merkityksensä.

(149) Valiokunta pitää erittäin tärkeänä ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon huomiota siitä, että kansainvälisen oikeuden sääntöjä on noudatettava kaikissa tilanteissa, myös uusien aseteknologioiden kehittämisessä ja käytössä. Täysin autonomisia, kokonaan ihmisen kontrollin ulottumattomissa olevia asejärjestelmiä ei pidä kehittää jatkossakaan. Valiokunta toteaa lisäksi, että avaruuden sotilaalliset käyttötarkoitukset tulevat jatkuvasti lisääntymään, joten Suomen on syytä olla aktiivinen sitä koskevan normiston uudistamisessa.

(150) Selonteon mukaan puolustushallinto osallistuu aktiivisesti asevalvontasopimusten ja -järjestelyjen sekä luottamusta lisäävien toimien toimeenpanoon ja kehittämiseen, ja Puolustusvoimat ylläpitää ja kehittää valmiuksiaan tätä palvelemaan toimintaan. Puolustusvoimat jatkaa CBR-NE-uhkien (kemialliset aineet, biologiset taudinaiheuttajat, radioaktiiviset aineet, ydinaseet sekä räjähteet) edellyttämien kykyjen kehittämistä myös kansainvälisen puolustusyhteistyön puitteissa.

(151) Ulkoasiainvaliokunta toteaa lausunnossaan pitävänsä myönteisenä ja tärkeänä, että asevalvontasopimukset ja -järjestelyt ja Suomen työ niiden toimeenpanemiseksi ja kehittämiseksi on mainittu selonteossa puolustushallinnon yhdeksi tehtäväkentäksi. Asevalvontakysymykset, mukaan lukien ydinasevalvonta, ovat perinteinen ja tärkeä osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa globaalin turvallisuuden edistämiseksi.

(152) Ydinasevalvonnan ja -riisunnan osalta ulkoasiainvaliokunta painottaa keskeisten sopimusjärjestelyiden toisiaan täydentävyyttä ydinaseiden vähentämiseksi ja niiden leviämisen estämiseksi. Puolustusvaliokunta yhtyy ulkoasiainvaliokunnan näkemykseen. Suomen perinteisesti tukeman ydinsulkusopimuksen rinnalla on ulkoasiainvaliokunnan mukaan tärkeää jatkaa myös ydinasekieltosopimuksen analysointia ja vertailua muihin sektorin keskeisiin aloitteisiin. Ulkoasiainvaliokunnan näkemyksen mukaan yhteistyö Ruotsin kanssa ydinasekysymyksissä tukisi osaltaan Suomen ja Ruotsin ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön vahvistamista. Myös puolustusvaliokunta pitää tärkeänä tiivistä koordinaatiota Ruotsin kanssa kaikista asevalvontaan ja -riisuntaan liittyvistä kysymyksistä.

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

Yhteenveto

(153) Valiokunta pitää kansainvälisten jännitteiden heijastumista Itämeren alueelle ja Pohjois-Eurooppaan huolestuttavana kehityskulkuna. Suomen tulee omalla toiminnallaan kaikin tavoin edistää aktiivisesti lähialueensa vakautta.

(154) Valiokunta korostaa, että Suomen puolustuspoliittinen linja ei ole altis suhdannevaihteluille. Suomen puolustusratkaisun strategisia perusvalintoja ovat koko maan puolustaminen, yleinen asevelvollisuus ja sotilaallinen liittoutumattomuus. Yleinen asevelvollisuus on keskeinen osa Suomen puolustusratkaisua. Yleisellä asevelvollisuudella on vahva ja laaja tuki suomalaisessa yhteiskunnassa. Reservin merkitys sodan ajan joukoissa on ratkaiseva, sillä sodan ajan joukoista noin 95 prosenttia on reserviläisiä.

(155) 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.

(156) Puolustuselonteko käsittelee erilaisiin uhkiin vastaamista laaja-alaisesti. Suomen kokonaisturvallisuuden mallia korostetaan valiokunnan mielestä aiheellisesti, ja tarve sen päivittämiselle tulee esiin monissa selonteon painotuksissa. Valiokunta toteaa, että perinteisen kokonaisturvallisuuden mallissa muut yhteiskunnan osa-alueet valmistaudutaan valjastamaan kriisiaikana sotilaallisen painopisteen tueksi ja ympärille. Nykymallissa painopisteitä on samanaikaisesti useita ja ne voivat vaihdella useastikin konfliktin aikana. Se edellyttää aiempaa joustavampaa ja integroidumpaa tulokulmaa, jossa eri toimijoiden roolit vaihtelevat ja jossa kokonaisuutta on syytä koordinoita ja johtaa keskitetysti.

(157) Valiokunnan arvion mukaan suomalaisella yhteiskunnalla on merkittäviä vahvuustekijöitä, joita tulee hyödyntää laaja-alaisen vaikuttamisen/hybridiuhkien torjunnassa. Yhteiskunnan kriisinsietokykyä, resilienssiä, tulee tarkastella kokonaisvaltaisesti. Viime kädessä kyse on suomalaisen yhteiskunnan toimivuudesta, jonka pohjan muodostavat keskinäinen luottamus ja yhteishenki. Mitä vahvempi ja turvallisempi Suomi on yhteiskuntana, jossa ei ole sellaisia vakautta uhkaavia jakolinjoja, joita ulkopuoliset tahot voivat käyttää hyväksi, sitä vaikeampi kohde Suomi on hybriditoimille. Suomalaisen yhteiskunnan kriisinsieto syntyy yhteistyössä, ja varautumiseen kuuluu oleellisesti viranomaisten, kansalaisyhteiskunnan sekä elinkeinoelämän tiivis yhteysdenpito ja valmistautuminen.

(158) Uskottavan puolustuskyvyn ylläpitäminen vaatii kaikkien kolmen puolustushaaran suorituskyvyn ylläpitämistä ja kykyä pysyä mukana nopeassa teknologisessa murroksessa. Tällöin korostuvat erityisesti kyberpuolustus, informaatioturvallisuus ja avaruus. Tämä vaatii paitsi riittäviä panostuksia materiaaliseen valmiuteen myös turvallisuusviranomaisten välisen yhteistyön edelleen tiivistämistä.

(159) Suomen turvallisuuden ja koskemattomuuden sotilaallinen varmistaminen on aina ensi sijassa Suomen oman varautumisen ja kykyjen varassa. On tärkeää, että tämä riippumattomuus ym-

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

märretään myös Suomen ulkopuolella. Siten Suomen kansainvälisen puolustusyhteistyön lähtökohtana ovat kansallisen puolustuksen tarpeet, ja se luo myös edellytyksiä poliittisen ja sotilaallisen avun vastaanottamiselle ja antamiselle tarvittaessa. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomen harjoittamaa kansainvälistä puolustusyhteistyötä kuvataan selonteossa aiempaa täsmällisemmin. On Suomen etujen mukaista, että puolustusyhteistyön perusteet ymmärretään ilman tulkinnanvaraisuutta niin kotimaassa kuin ulkomailla.

(160) Puolustusselonteko ja eduskunnan siitä antama vastaus ohjaavat Puolustusvoimien kehittämistä tämän vuosikymmenen aikana. Puolustusministeriö tulee seuraavassa vaiheessa antamaan Puolustusvoimille ohjauskirjeen siitä, miten linjauksia tullaan käytännössä toteuttamaan. Valiokunta edellyttää, että puolustushallinto pitää puolustusvaliokunnan informoituna siitä, miten selonteon linjausten jalkauttaminen käytännössä etenee. Tällainen katsaus on tarpeen antaa kerran vuodessa syysistuntokaudella.

(161) Valiokunta pitää tärkeänä myös sitä, että täysistunnossa käsiteltäisiin vuosittain kaikkiin kolmeen turvallisuusselontekoon sisältyviä kysymyksiä. Nykymallissa syvällisempää keskustelua selonteosta on mahdollista käydä vain selontekojen lähete- ja mietintöjen palautekeskustelujen yhteydessä kerran vaalikaudessa. Valiokunnan mielestä tämä sykli ei mahdollista sitä tärkeää yhteiskunnallista keskustelua, joka sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden kokonaisuus välttämättä vaatii. Tällaiselle säännönmukaiselle keskustelulle on korostunut tarve tilanteessa, jossa erilaiset hybridiuhat vaikuttavat suomalaiseseen yhteiskuntaan merkittävästi aiempaa enemmän.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Puolustusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton selonteon VNS 8/2021 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa selonteon johdosta.

Valiokunnan mietintö PuVM 4/2021 vp

Helsingissä 26.11.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ilkka Kanerva kok (osittain)
varapuheenjohtaja Jari Ronkainen ps
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Atte Harjanne vihr (osittain)
jäsen Timo Heinonen kok (osittain)
jäsen Hanna Holopainen vihr (osittain)
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Mika Kari sd (osittain)
jäsen Tuomas Kettunen kesk (osittain)
jäsen Kimmo Kiljunen sd (osittain)
jäsen Joonas Könttä kesk
jäsen Markus Mustajärvi vas (osittain)
jäsen Juha Mäenpää ps (osittain)
jäsen Riitta Mäkinen sd (osittain)
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Erkki Tuomioja sd (osittain)
varajäsen Mikko Savola kesk (osittain)
varajäsen Matti Semi vas (osittain)
varajäsen Kari Tolvanen kok (osittain)
varajäsen Sofia Vikman kok (osittain)
varajäsen Heidi Viljanen sd (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola