

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2014 vp

Hallituksen vuosikertomus 2012; turvallisuusuhkien ja aseteknologian kehityksen vaikutus asevalvontaan

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä syyskuuta 2013 lähettänyt hallituksen toimenpidekertomuksen vuodelta 2012 (K 13/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan ja ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevilta osilta ulkoasiainvaliokuntaan sekä samalla määrännyt, että muiden erikoisvaliokuntien on annettava asiasta lausunto. Ulkoasiainvaliokunta on tässä yhteydessä käsitellyt myös ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyökertomuksen vuodelta 2012.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja, osastopäällikkö Terhi Hakala, osastopäällikkö Kirsti Kauppi, Etyj-suurlähettiläs Katja Pehrman, ulkoasiainneuvos Klaus Korhonen, komentaja, Etyjin sotilasedustaja Petri Ilvesaro ja valiokuntaneuvos Olli-Pekka Jalonen, ulkoasiainministeriö
- Majuri Arto Toivanen, Pääesikunta
- everstiluutnantti Jari Rantapelkonen, Maanpuolustuskorkeakoulu

- poliisitarkastaja Seppo Sivula, sisäministeriö
- pääsihteeri Kristiina Kumpula, Suomen Punainen Risti
- pääsihteeri Eekku Aromaa, Suomen Sadankomitea ry
- toiminnanjohtaja Frank Johansson, Amnesty International, Suomen osasto
- toiminnanjohtaja Laura Lodenius, Suomen Rauhanliitto — YK-yhdistys ry
- johtaja Paula Vanninen, VERIFIN
- Research Director Magnus Ranstorp, Center for Assymmetric Threat Studies, The Swedish National Defence College
- Dosentti, MPKK Stefan Forss
- Cyber Security -johtaja Jarmo Limnell, Intel Security
- Director Business Development Luc Van de Winckel.

Viitetiedot

Ulkoasiainvaliokunta on käsitellyt tässä yhteydessä myös asiaa UTP 10/2014 vp turvallisuusuhkien ja aseteknologian kehityksen vaikutuksesta asevalvontaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

1. Johdanto

Käsittelyssä oleva vuosikertomus on ensimmäinen laatuaan. Ulkoasiainvaliokunta on arvioinut kertomusmenettelyn uudistamista lausunnos-

saan (UaVL 9/2013 vp) ja korostaa tässä yhteydessä vielä tarvetta kehittää kertomuksen sisältöä ja kertomukseen liittyvää lausumaprosessia, jotta ne vastaisivat parlamentaariselle valvonnalle asetettuja vaatimuksia.

Ulkoasiainvaliokunta pitää aseriisuntaa ja -valvontaa keskeisenä osana turvallisuuspolitiikkaa ja keskittyy (viimeisessä) kertomusmietinnössään tähän ajankohtaiseen aiheeseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että yhteistyötä asevalvonnassa kehitetään niin, että valvonta vaikuttaisi vakauttavasti myös uudenlaisen sodankäynnin ja aseteknologian aikakaudella.

Teknologian nopea kehitys ja saman teknologian soveltuminen sekä siviili- että sotilastarkoituksiin ovat vaikeuttaneet asevalvontaa ja muutaneet sen luonnetta. Kyberturvallisuuteen ja autonomisiin aseisiin liittyy myös uudenlaisia eettisiä ja humanitaarisia kysymyksiä sodankäynnin siirtyessä osittain tietokoneiden ääreen tai robottien toteuttamaksi. Ydinaseiden kehittäminen ja niiden käyttö osoittavat, että aseteknologian kehittämisen seurauksia tai ongelmia on vaikea ennakoida. Monipuolinen ja avoin keskustelu aseteknologian ja sodankäyntimenetelmien kehityksestä on tärkeää ja edesauttaa kansalaisten tietoisuuden lisäämistä mm. kyberturvallisuudesta.

Asevarusteluun ja asevalvontaan liittyvät kysymykset ovat saaneet osakseen kasvavaa huomiota Ukrainan kriisin myötä. Ulkoasiainvaliokunta huomauttaa, että Venäjän toiminta Ukrainan kriisiin yhteydessä ja Krimin kansainvälisen oikeuden vastainen liittäminen Venäjään muuttaa Euroopan turvallisuustilannetta ja vaikuttaa oleellisesti kansainvälisen järjestelmän toimintaan. Asevoimien suorituskykyä tarkastellaan muuttuneessa turvallisuuspoliittisessa tilanteessa tarkemmin myös voimapolitiikan näkökulmasta. Ukrainan tapahtumat vaikuttavat koko Euroopan turvallisuuteen vielä pitkään. Venäjä on politiikallaan eristämässä itseään kansainvälisestä yhteisöstä, ja sillä arvioidaan olevan merkitystä myös aseriisuntaan ja -valvontaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi arvioi muuttuneen tilanteen vaikutuksia Euroopan

turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan ja sen seurauksia Suomelle.

2. Aseriisunnan ja -valvonnan tilannekatsaus

Aseriisunnassa ja -valvonnassa edistyi merkittävästi kylmän sodan päätyttyä, mutta kansainvälisten suhteiden kiristyessä kehitys on hidastunut. Neuvotteluissa kehittyvien maiden ryhmä esiintyy yhtenäisemmin ja kansalaisyhteiskunnan rooli on vahvistunut. Järjestöjen rooli oli merkittävä esimerkiksi Ottawan jalkaväkiminasopimuksen ja Oslon rypäleasesopimuksen aikaansaamisessa. Ottawan sopimuksessa on tällä hetkellä 161 jäsentä, ja muun muassa Yhdysvallat ja Venäjä ovat edelleen sopimuksen ulkopuolella.

Aseriisunnan yhtenä tavoitteena on ollut rajoittaa tai kieltää tiettyjä aselajeja niiden aiheuttamien humanitaaristen seurausten vuoksi. Kansainvälisen asekauppasopimuksen (ATT) hyväksyminen on esimerkki tästä lähestymistavasta. Sopimus sääntelee ensimmäistä kertaa maailmanlaajuisesti tavanomaisten aseiden kauppaa. Neuvotteluprosessi vahvisti YK:n asemaa aseriisunnassa. Suomi ratifioi sopimuksen 2.4.2014. Myös rypäleasesopimus kuuluu tähän ryhmään. Suomi ei ole sopimuksen jäsen, mutta saadun selvityksen mukaan Suomi ei ole sopimuksen voimaantulon jälkeen hankkinut sopimuksen kieltämiä rypäleaseita. Hallitusohjelman mukaan Suomen kantaa rypäleasesopimukseen arvioidaan vuosittain.

2.1. Joukkotuhoaseet

Ydinaseiden käytöllä olisi katastrofaaliset humanitaariset seuraukset, ja niiden leviämistä on yritetty rajoittaa monin tavoin. Ydinaseettomia vyöhykkeitä on onnistuttu luomaan muun muassa Etelämannerta, merenpohjaa ja ulkoavaruutta koskien. Täydellinen ydinkokeikieltosopimus ei ole vielä voimassa, mutta asiantuntijoiden mukaan on todennäköistä, etteivät viisi virallista ydinasevaltiota tee uusia ydinkokeita.

Yhdysvallat ja Venäjä ovat kahdenvälisin sopimuksin vähentäneet strategisia ydinaseitaan noin 85 prosenttia. Taktisista ydinaseista ei ole

neuvoteltu, eivätkä neuvottelujen tulevaisuudennäkymät ole hyvät. Ydinaseriisunnan mittavan saavutuksen eli INF-sopimuksen (sopimuksella hävitettiin keskipitkänmatkan ohjukset, ns. Euro-ohjukset) tulevaisuus on epävarma. Yhdysvaltain ja Venäjän kahdenvälisen rajoitustoimien jatkaminen on erittäin vaikeaa Naton ohjuspuolustukseen liittyvien erimielisyyksien vuoksi.

Ydinsulkusopimuksen (NPT) tarkastelukonferenssin onnistuminen (2010), Venäjän ja Yhdysvaltain välisen uuden START-sopimuksen voimaantulo vuonna 2011 sekä Yhdysvaltain aktivoituminen ydinaseiden leviämisen estämiseksi antavat toivoa yhteistyöstä joukkotuhoaseiden osalta. Edistys Iranin ydinohjelmaa koskevissa neuvotteluissa on niin ikään myönteinen kehityssuunta. On kuitenkin muistettava, että NPT:n heikkous on, että Intia, Israel ja Pakistan ovat sopimuksen ulkopuolella ja Pohjois-Korea on irtautunut sopimuksesta.

Arvioiden mukaan ydinaseiden ja muiden joukkotuhoaseiden leviämisen riski on kasvanut Ukrainan kriisin myötä. Venäjä rikkoi toiminnallaan ns. Budapestin sopimusta, jolla Venäjä, Yhdysvallat ja Iso-Britannia lupasivat vuonna 1994 turvatakuut Ukrainalle, kun se luopui alueellaan olleista (neuvostoliittolaisista) ydinaseista. Vielä on vaikea arvioida, miten tämä ydinaseiden leviämisen estämiseen oleellisesti liittyvän turvatakuun vesittäminen vaikuttaa ydinaseita havittelevien valtioiden sitoutumiseen ja uskoon neuvottelupohjaisiin ratkaisuihin.

Lisäksi on muistettava, että terroristijärjestöillä tai muilla toimijoilla ei ole samanlaisia pidäkkeitä kuin valtioilla. Toiminta ydinmateriaalien turvaamiseksi ja ydinaseteknologian leviämisen estämiseksi on edelleen keskeistä. Yhdysvaltojen puolustusministeriön tiedoneuvoston tuoreen raportin¹ mukaan valvonnassa on monia puutteita ja sen kehittämistä on jatkettava mm. parantamalla todentamis- ja havaitsemiskykyä.

Kemiallisten aseiden kieltosopimus on lähes universaali (jäseniä on 190). Kemiallisten aseiden osalta merkittävä edistysaskel on kansainvälinen yhteistyö Syyrian kemiallisten aseiden hävittämiseksi. Vaikein vaihe Syyrian kemiallisten aseiden hävittämistoiminnassa on arvioiden mukaan kuitenkin vielä edessä. Syyrian liittymisen kieltosopimukseen luo paineita myös Israelin ja Egyptin liittymiselle.

2.2. Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ)

Tavanomaisia aseita Euroopassa rajoittavan sopimuksen (TAE) yhtenä tärkeänä tavoitteena oli vaikeuttaa massiivisen yllätyshyökkäyksen mahdollisuutta. Venäjä päätti jäädyttää sopimuksen soveltamisen joulukuussa 2007, koska se katsoi sopimuksen olevan sille epäedullinen. TAE - sopimus on käytännössä umpikujassa, ja sitä pyritään uudistamaan, ja keskusteluissa on esitetty mm. sotilaallisten suorituskykyjen muutoksen ja joukkojen liikuteltavuuden liittämistä sopimukseen.

Euroopan turvallisuuden perusasiakirja (Pariisi 1990 ja Wienin asiakirja 1994) on toiminut pääsääntöisesti hyvin. Asiakirjan mukaan ETYJ-maat joutuvat tekemään melko yksityiskohtaisia ilmoituksia asevoimista ja sotilaskalustosta. Sotaharjoituksiin osallistuville joukoille on määrätty enimmäisvahvuus, ja harjoituksiin on kutsuttava jäsenmaiden tarkkailijoita. Jäsenmaan on oltava valmis vastaamaan tarkastuspyyntöihin. Sopimusta pyritään uudistamaan muun muassa sotilastiedonvaihdon laajentamisella, valvonnan ulottamisella merelliseen toimintaan ja suuriin joukkojensiirtoihin.

Avoim taivas- sopimuksella (1992) pyritään lisäämään avoimuutta ja luottamusta lisääviä toimia asevalvonnassa. Kuvauslentojen aineisto on erittäin merkittävää asejärjestelmien todentamisessa asevalvonnassa. Aineistoa voidaan käyttää myös konfliktien ehkäisemisessä ja kriisinhallinnassa. Sopimusta pyritään ajantasaistamaan digitalisoimalla kuvausjärjestelmät.

ETYJin puitteissa sovittiin ensimmäistä kertaa alueellisesti myös kyberturvallisuuteen liit-

¹ The Assessment of Nuclear Treaty Monitoring and Verification Technologies, www.acq.osd.mil

tyvistä luottamusta lisäävistä toimista (2013). Nyt keskustellaan siitä, millä tavalla yhteistyötä voidaan jatkossa syventää.

ETYJin toimintakykyä kuvastaa tarkkailutehtävän aloittaminen Ukrainan kriisin yhteydessä. Tämä on toistaiseksi ainoa myönteinen kehitys tilanteen vakauttamiseksi. Samalla myös Venäjä on saatu mukaan kansainvälisen yhteisön toimintaan. ETYJillä on Ukrainassa myös muita vakautta ja rauhaa edistäviä hankkeita, ja se valmistautuu toukokuussa pidettävien presidentinvaalien tarkkailuun. Valiokunta pitää tärkeänä, että ETYJ ja Euroopan neuvosto tekevät tiivistä yhteistyötä Ukrainassa.

2.3. Venäjän puolustusvoimien uudistaminen

Puolustuskyvyn ylläpitäminen ja kehittäminen on Venäjän presidentti Putinin keskeinen prioriteetti. Sotilasasiantuntijat pitävät asevoimien reformia välttämättömänä. Meneillään oleva reformi aloitettiin Georgian sodan kokemusten johdosta. Tavoitteena on asevoimien nopean taisteluvalmiuden ja liikkuvuuden parantaminen sekä varustaminen. Myös kyberturvallisuutta vahvistetaan entisestään.

Venäjän luoteiset osat kuuluvat maan strategiseen ydinalueeseen, ja alueella toimivien joukkojen suorituskyvyn kehittäminen on asevoimien uudistamisen painopisteitä. Huomionarvoisia ovat toimenpiteet täsmäaseiden määrän lisäämiseksi ja maavoimien ilmatulenjohtokyvyn kehittämiseksi. Tykistöohjusten määrä Läntisen sotilaspiirin alueella tulee todennäköisesti kasvamaan yhtenä vastatoimenpiteenä Naton ohjustorjuntakyvyn kehittämiseksi.

Arvioiden mukaan asevoimareformin sotilaalliset tavoitteet ovat alkaneet yhä selkeämmin mukailla geopolittisia tavoitteita. Saadun selvityksen mukaan Itämeren alueella ja Pohjoisella Jäämerellä Venäjän asevoimien asteittainen uudistuminen on tosiasia, joka vaikuttaa alueen muiden valtioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan.

Uudistuksiin on suunniteltu käytettäväksi noin 500 mrd. euroa vuoteen 2020 mennessä. Puolustusmenojen osuus nousee määrällisesti

noin 15 prosenttiin budjetista ja lähes 4 prosenttiin bruttokansantulosta. Uudistus ei saadun selvityksen mukaan ole kaikilta osiltaan edennyt odotetulla tavalla, ja sen tavoitteet toteutuvat arvioiden mukaan vain osittain muun muassa korruption takia. On kuitenkin huomattava, että asiantuntijoiden mukaan uudistuksen tuloksia oli nähtävissä jo Ukrainan/Krimin kriisin yhteydessä. Hitaan talouskasvun pitkittyminen tai mahdollinen syveneminen vaikuttaisi suurella todennäköisyydellä puolustusreformia hidastavasti.

3. Teknologian kehityksen merkitys ja haasteet asevalvonnassa

Markkinoille tulee uusia teknisesti kehittyneitä asejärjestelmiä, joita olemassa olevat sopimukset eivät kata. Esimerkkejä ovat autonomisiin päätöksiin kykenevät taistelurobotit sekä elektroshokkeihin tai akustisiin ominaisuuksiin perustuvat aseet. Turvallisuussyihin perustuva teknologian salaaminen viivästyttää tai jopa estää keskustelun uusien asejärjestelmien valvonnasta kansainvälisesti.

Ohjuspuolustus on esimerkki teknologian kehityksen merkityksestä. Vihollisen ilmatilassa toimiminen on erittäin vaikeaa muille kuin häivelentokoneille (stealth). Korkeiden tuotantokustannusten vuoksi häivelentokoneiden valmistus on jäänyt pieneksi, mutta häivetekniikkaa sovelletaan yleisesti mm. miehittämättömien lentokoneiden, risteilyohjusten ja merivoimien alusten valmistuksessa.

Satelliittinavigoinnin (GPS ja vastaavat järjestelmät) myötä aseiden, ml. ohjukset, ohjaus tarkentuu entisestään ja vähentää kustannuksia. Ohjusten GPS-osumatarkkuuden kehityksellä arvioidaan olevan vaikutus etenkin ilmavoimien (vähenevään) merkitykseen monessa maassa. Taktisten ballististen ohjusten torjunta on helppompaa, ja Israelilla on jo toimiva ohjustorjuntajärjestelmän ballististen ohjusten uhkaa vastaan.

Kemian ja biologian alalla luodaan uusia aineita, joita ei tunnettu neuvoteltaessa kemiallisen tai biologisen aseiden kielto­sopimuksista. Uu-

sien aineiden saaminen sopimusten piiriin on erittäin vaikeaa. Erityisesti käytössä olevien ns. inkapasitoivien (lamaannuttavien) kemiallisten aineiden käytön säätelyn edistämiseksi tulisi keskustella esimerkiksi OPCW:ssa. Tarkastusten painopisteen siirtämisestä teollisuuden tuotantolaitoksiin, joissa on periaatteessa mahdollista valmistaa nopeasti suuria määriä joukkotuhoukseita, ei ole yksimielisyyttä useiden kehittyvien maiden vastustaessa aloitetta. Synteettinen biologia on saadun selvityksen mukaan tieteenala, joka kasvaa nopeasti ja mahdollistaa uusien komponenttien tuotannon. Lisäksi on huomattava, että useat sotilasorganisaatiot tukevat lääketeollisuutta, mikä mahdollistaa tutkimustulosten käytön myös (ei-toivottuihin) sotilaallisiin tarkoituksiin.

3.1. Uuden teknologian aseet ja kansainvälinen oikeus

Aseteknologian kehitys asettaa uusia vaatimuksia humanitaarisen oikeuden soveltamiselle. Kansainvälisen oikeuden mukaan kaikkien aseiden käytön yhteydessä tulee kyetä erottelemaan taistelijat siviileistä sekä arvioimaan, mikä vaikutus aseiden käytöllä olisi siviiliväestölle sekä siviilikohteille. Uuden teknologian myötä ”taistelijan” anonymiteetti säilyy ja vastuutahojen määrittely on haastavaa. Kyberhyökkäysten (määritelmästä ei ole yhteisymmärrystä) yksi tavoite on, että operaation toteuttajaa ei voida todentaa. Autonomisten aseiden osalta vastuun määrittäminen on vaikeaa, jos keinoälyllä varustettu robotti syyllistyy sotarikoksiin.

Kuulemisten perusteella ei ole selvää, miten Suomessa toimeenpannaan velvoite tutkia uusien aseiden käytön laillisuus Geneven I lisäpöytäkirjan 36 artiklan mukaisesti. Valiokunta pitää tärkeänä, että se saa selvityksen, miten Suomi toimeenpanee uusien aseiden laillisuusarvioinnin.²

² Katso ICRC:n opas: A Guide to the Legal Review of New Weapons, Means and Methods of Warfare; Measures to Implement Article 36 of Additional Protocol I of 1977.

Valiokunta katsoo, että Suomen tulee osallistua aktiivisesti sodankäynnin uuden teknologian humanitaarisia seurauksia koskevaan keskusteluun.

3.2. Miehittämättömät lennokit ja muut kauko-ohjattavat aseet

Lennokit ovat esimerkki, miten suhteellisesti pieni teknologinen kehitys on muuttanut sodankäyntiä merkittäväällä tavalla. Lennokkien autonomisia toimintoja kehitetään edelleen mm. käyttötarkoitusten muuttuessa ja kustannussyistä. Lennokkien käyttö on mahdollistanut uudenlaisen tiedonkeruun. On muistettava, että lennokeilla on merkittäviä myönteisiä mahdollisuuksia siviilipuolen teknologian kehittämisessä mm. maanviljelyssä ja rajavalvonnassa.

Humanitaarinen oikeus ei kiellä lennokkien käyttöä aseina. Saadun selvityksen mukaan joissain taistelutilanteissa täsmäasein aseistettujen lennokkien käyttö saattaa olla jopa perustellumpaa, koska lennokkien käyttö mahdollistaa rajoitetumman ja tarkemman tulenkäytön. Miehittämättömien lennokkien käytön seurauksista ja vaikutuksista on niukasti luotettavaa tietoa. Lennokkien käyttöön liittyy kiistanalaisia kansainvälisoikeudellisia kysymyksiä, erityisesti jos niitä käytetään aseellisen selkkauksen ulkopuolella. Tällöin humanitaarinen oikeus ei sovellu, mutta on korostettava, että silloin tappavaa voimankäyttöä sääntelevät kansainväliset ihmisoi-keusvelvoitteet.

3.3. Autonomiset aseet

Autonomiset aseet eroavat automaattisista aseista siten, että aseet kykenevät itse keinoälyn avulla oppimaan ja muuttamaan toimintatapojaan. Autonomisten aseiden kehityksessä nähdään merkittäviä taloudellisia mahdollisuuksia. Autonomisia aseita ei ole vielä käytetty taistelutentillä, mutta ne ovat herättäneet paljon keskustelua. Aseiden käyttöön ja kansainväliseen oikeuteen liittyvistä kysymyksistä tulisi käydä mahdollisimman laajaa ja avointa keskustelua ennen kuin kyseistä teknologiaa tuodaan taistelutentille. Valiokunta pitää tärkeänä, että TAE-sopi-

muksen puitteissa näiden aseiden käyttöön liittyvistä haasteista on tarkoitus keskustella touko-kuussa 2014 Genevessä.

3.4. Kyberturvallisuus — kyberaseet

Yhteiskunnan riippuvuus kyberympäristöstä lisääntyy ja haavoittuvaisuus kasvaa. Saadun selvityksen mukaan erityisen tärkeää olisi asettaa kriittisen infrastruktuurin suojaamiselle tietyt minimivaatimukset ja vahvistaa yhteiskunnan kriisinsietokykyä (resilienssi), koska täydellistä suoja ei voida luoda. Ulkoasiainvaliokunta korostaa aiempaan tapaan (UaVM 1/2013 vp), että kyberturvallisuuden tulee olla lähivuosien yksi keskeisistä turvallisuuspoliittisista painopisteistä uhkan vakavuus huomioon ottaen. Ulkoasiainvaliokunta seuraa aktiivisesti kyberturvallisuusstrategian toimeenpanoa ja edellyttää saavansa asiasta säännönmukaisia selvityksiä (UaVM 1/2013 vp).

Maaliskuussa valmistunut kyberstrategian toimeenpano-ohjelma sisältää konkreettisia muutos- ja parannustoimenpiteitä eri hallinnonaloille. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että kyberympäristöä voidaan hyödyntää mm. kilpailukyvyn, tutkimuksen ja innovaatioiden tukemiseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että strategian toimeenpanossa otetaan huomioon eri toimijoiden, ml. yritysmaailma ja kansalaisjärjestöt, näkemykset. Dialogi ja tiedonvaihto valtionhallinnon ja yritysten välillä on välttämätöntä jo kyberteknologian omistussuhteet huomioon ottaen.

Valiokunta toistaa kantansa (UaVM 1/2013 vp), että strategian toimeenpanossa valtioneuvoston tulisi pääministerin johdolla käyttää poliittista ohjausta yhtenäisen toiminnan saavuttamiseksi. Valiokunta painottaa niin kansallisen kuin kansainvälisenkin yhteistyön välttämättömyyttä kyberturvallisuuden lisäämiseksi.

Saadun selvityksen mukaan uskottava puolustus edellyttää vahvaa kyberturvallisuuskykyä, koska kybersota tulee arvioiden mukaan olemaan vastaisuudessa osa tavanomaista sodankäyntiä. Ulkoasiainvaliokunta toistaa kantansa (UaVM 1/2013 vp), että kyberpuolustuskyvyn

kehittäminen edellyttää lähtökohtaisesti myös kyberhyökkäysosaamisen kehittämistä. Hyökkäysmenetelmien ja ohjelmien tunnistaminen on välttämätöntä, jotta voidaan kehittää riittävää puolustuskykyä ja tietämyksellä on ennalta ehkäiseviä vaikutuksia häiriöiden ehkäisemiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että kehitettäessä Suomen kyberpuolustuskykyä humanitaarisen oikeuden velvoitteet otetaan huomioon. Valmiustoiminnan parantamiseksi tulisi selvittää, millaisiin humanitaarisiin seurauksiin kyberoperaatiot voivat johtaa.

Kyberaseiden valvonta on kehittämätöntä. Valvonta on ongelmallista, koska aseet/teknologia/ohjelmat kehittyvät erittäin nopeasti ja ne pidetään lähtökohtaisesti salassa; tietoa jaetaan esim. EU-maiden kesken vain rajoitetusti. Lisäksi kyberteknologia on suurimmaksi osaksi yritysten hallussa. Valvonnan kehittäminen on kuitenkin tärkeää, joten keskusteluja ja avoimuutta tulisi edistää. Keskusteltaessa kyberturvallisuudesta ja valvonnan kehittämisestä on otettava huomioon perusoikeuksien toteutuminen. Yhteistyöhön tulisi saada mukaan erityisesti valtiot, joiden kyberosaaminen on vahvaa, kuten Yhdysvallat, Venäjä, Kiina, Iran, Israel, Iso-Britannia ja Ranska.

*Ulkoasianvaliokunta katsoo, että kyberaseiden kilpavarustelun hillitsemiseksi on tärkeää, että keskusteluja luottamusta lisäävistä toimista ja avoimuuden lisäämisestä jatketaan monenvälisissä neuvotte-
luissa muun muassa ETYJissä, EU:ssa ja Natossa.*

4. Vientivalvonta

Teknologian nopea kehitys ja konsensuspäättösmenettely ovat haaste kansainväliselle vientivalvonnalle. Saadun selvityksen mukaan vientivalvonta on aina hieman teknologiakehityksen jäljessä.

Puolustustarvikkeiden vientiä valvoo puolustusministeriö, siviiliaseiden sekä patruunoiden vientiä Poliisihallitus ja kaksikäyttötuotteiden vientiä ulkoasiainministeriö. Valiokunta katsoo, että tiivis yhteistyö eri viranomaisen välillä on

tärkeää valvonnan johdonmukaisuuden ja tehokkuuden varmistamiseksi. Viennillä tarkoitetaan pääsääntöisesti vientiä Euroopan unionin ulkopuolelle; sisämarkkinakaupassa lupa vaaditaan vain erityisen arkaluonteisille tuotteille. Ennen lupaviranomaisten käsittelyä hakemukset käsitellään ulkoasiainministeriön vientivalvontaryhmässä, joka valmistelee vientilupahakemukseen liittyvän ulko- ja turvallisuuspoliittisen kannan. On muistettava, että aseilla on tietyissä tilanteissa legitiimi käyttötarkoitus valtioiden itsemääräämisoikeuden puolustamisessa.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että vientivalvonta on tärkeä osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Vientivalvonnalla voidaan edistää terrorismin vastaista toimintaa, konfliktien ehkäisyä ja ihmisoikeuksien kunnioittamista. Ehdottomia esteitä aseiden viennille ovat YK:n turvallisuusneuvoston tai EU:n asettamat pakotteet. EU:n asevientä koskevalla yhteisellä kannalla (2008/944/YUTP) on pyritty yhdenmukaistamaan EU:n jäsenvaltioiden kolmansiiin maihin suuntautuvan puolustustarvikeviennin lupamenettelyä. Sitoviin kriteereihin kuuluvat mm. ihmisoikeuksien kunnioittaminen vastaanottajamaassa ja vietävien aseiden kulkeutuminen muulle kuin lailliselle loppukäyttäjälle. EU:n yhteisessä kannassa—toisin kuin asekauppasopimuksessa—ei ole nimenomaista sukupuolittunutta väkivaltaa koskevaa kriteeriä. Valiokunta katsoo, että Suomen tulisi toimia niin, että tämä kriteeri sisällytettäisiin myös EU:n yhteiseen kantaan, kun kantaa seuraavan kerran tarkastellaan. Sukupuolittuneella väkivallalla tarkoitetaan tekoa, jonka pääasiallisena motiivina on sukupuoli. Tällöin vientiä koskevassa arvioinnissa olisi huomioitava myös se mahdollisuus, että aseita ja tarvikkeita käytettäisiin tärkeään naisiin ja lapsiin kohdistuvaan väkivaltaan tai tällaisen väkivallan edistämiseen.

Valiokunta huomauttaa, että asevientipäätökset ovat kansallisia päätöksiä, joten käytännössä täydelliseen EU:n jäsenvaltioiden viennin yhdenmukaisuuteen ei ole päästy. Saadun selvityksen mukaan lupakäytäntöihin kohdistuu erilaisista riskiarviointia ja julkisuusikäkäytännöt ovat erilaiset, joten viennin kokonaisuuden hahmotta-

minen ja arviointi on vaikeaa. Valiokunta pitää Suomen kannalta tärkeänä, että jäsenmaiden välisiä eroja pyritään kaventamaan yhteisen turvallisuuspolitiikan vahvistamiseksi ja yritysten tasavertaisen kohtelun varmistamiseksi.

4.1. EU:n sisäiset siirrot

Neuvoston puolustusmateriaalisiirtoja koskevan direktiivin (2009/43/EY) tavoitteena on yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa EU:n sisäisiä puolustustarvikesiirtoja sisämarkkinaperiaatteiden mukaisesti. Siviilikäyttöön tarkoitettujen räjähdystarvikkeiden säännösten yhdenmukaistamisesta säädetään ns. räjähdedirektiivissä (93/15/ETY). Asedirektiivissä (91/477/ETY) ja räjähdedirektiivissä on luotu EU:n sisäisille siirtoille siirtolupajärjestelmä, jossa lähtövaltion viranomainen antaa siirtoluvan saatuaan vastaanottajavaltion viranomaiselta ilmoituksen, ettei siirrolle ole estettä. Suomessa siirtoluvan antamisen edellytyksinä ovat määräämään viranomaisen antama suostumus siirrolle sekä siirtoolosuhteiden turvallisuus. Ampuma-aselaissa on säädetty lupaviranomaiselle yleinen harkintavalta luvan antamiselle ("lupa voidaan antaa."), jolloin saadun selvityksen mukaan lupahakemus voitaisiin tarvittaessa hylätä ulko- ja turvallisuuspoliittisista syistä.

4.2. Kaksikäyttötuotteiden valvonta

Kaksikäyttötuotteet ovat ohjelmistoja tai teknologioita, jotka soveltuvat normaalin siviilikäytön lisäksi myös sotilaallisiin tarkoituksiin tai joukkotuhoaseiden kehittämiseen. Kaksikäyttötuotteiden arvioidaan muodostavan tulevaisuudessa noin 70 % sotateknologiasta. Vientivalvonnan tavoitteena on joukkotuhoaseiden leviämisen ja tuotteiden epätoivotun sotilaallisen käytön estäminen. Yleisimmät Suomesta vietävät kaksikäyttötuotteet ovat mobiiliverkkoihin liittyvät tuotteet, taajuusmuuntimet, viranomaisverkot, verkkotyökalut, venttiilit ja kaasunilmaisimet.

On muistettava, että toimiva vientivalvonta on myös yritysten ja akateemisten toimijoiden etu, koska vientivalvonnalla ehkäistään yrityk-

sen tuotteiden joutumista ei-toivottuun käyttöön.

Tuotteiden valvonnallaisuudesta päätetään kansainvälisissä vientivalvontajärjestelyissä, joissa Suomi on jäsenenä. Wassenaar-ryhmä³ on viime aikoina pyrkinyt vahvistamaan kyberturvallisuuden valvontaa. Saadun selvityksen mukaan myös ihmisoikeusnäkökulma on lupaharkinnassa saanut aikaisempaa enemmän painoa.

Valvonnallisten tuotteiden vientivalvonnassa on otettava huomioon maiden sisäisen tilanteen ajoittain yllättävä muuttuminen. Tästä on esimerkkinä arabikevät sekä Iranin vastaiset pakotteet. Maissa, joissa tieteellisen ja sotilaallisen tutkimuksen rajat ovat häilyvät, tulee korkean teknologian vientiä arvioida erittäin huolellisesti, erityisesti tuotteen loppukäytön osalta.

Saadun selvityksen mukaan merkittävimmät haasteet kaksikäyttötuotteiden viennissä ovat kyberturvallisuus ja haittaohjelmat sekä immateriaalisen teknologian valvonta.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että kyberturvallisuus on merkittävä vientivalvontakysymys, jossa on huomioitava yhteiskunnan haavoittuvuus ja tietoturva sekä toisaalta pyrkimys korkean teknologian ja viennin tukemiseen ja yhteiskunnan avoimuuteen. Valiokunta pitää tärkeänä, että lupaviranomaiset käyvät aktiivista keskustelua yritysten, yliopistojen ja tutkimuslaitosten kanssa, jotta tiedon/tuotteiden mahdollista käyttöä ei-toivottuihin tarkoituksiin voidaan ehkäistä.

³ <http://www.wassenaar.org/> Argentiina, Australia, Belgia, Bulgaria, Espanja, Etelä-Afrikka, Hollanti, Iso-Britannia, Irlanti, Italia, Itävalta, Japani, Kanada, Korean tasavalta, Kreikka, Kroatia, Latvia, Liettua, Luxembourg, Malta, Meksiko, Norja, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Sveitsi, Tanska, Tsekin tasavalta, Turkki, Unkari, Ukraina, Uusi-Seelanti, Venäjä, Viro, Yhdysvallat.

5. Suomen rooli aseriisunnassa ja -valvonnassa

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että Suomi korostaa jatkossakin monenkeskisiin sopimuksiin pohjautuvia aserajoituspyrkimyksiä ja osallistuu monenkeskisen asevalvontajärjestelmän tehostamiseen. EU on Suomelle tärkeä vaikutuskanava, mutta YK:n merkitystä monenkeskisen asevalvonta- ja aseriisuntajärjestelmän foorumiina tulee vahvistaa.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että asevalvonnan kehittämiseksi Suomen tulisi olla aktiivisesti mukana ja edistää keskustelua uusien asejärjestelmien ja kyberaseiden valvontaan liittyvissä kysymyksissä. Keskusteluissa tulisi arvioida myös näiden aseiden suhdetta humanitaarisen oikeuden kunnioittamiseen ja aseiden käytön vaikutuksia siviiliväestöön.

Ulkoasiainvaliokunta viittaa aiempaan kantaansa (UaVX 3/2012 vp) ja korostaa, että erityisesti kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnan merkitys on kasvamassa kyberturvallisuuden ja kehittyvien teknologioiden myötä.

Ulkoasiainvaliokunta pitää hyvänä, että Suomi on aktiivinen joukkotuhoaseita koskevissa prosesseissa, ml. osallistuminen ydinturvayhteistyöhön, jäsenyydet Kansainvälisen atomienergiajärjestön (IAEA) hallintoneuvostossa 2013 — 2016 ja Kemiallisten aseiden kieltojärjestön (OPCW) hallintoneuvostossa 2014 — 2016. Suomi isännöi ydinterrorismin torjuntaa koskevan globaalialoitteen (GICNT) yleiskokouksen vuonna 2015, ja alivaltiosihteeri Laajava toimii fasilitaattorina haastavassa Lähi-idän ydinaseettoman vyöhykkeen perustamista koskevassa hankkeessa. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi edistää myös pohjoismaista yhteistyötä ydinaseiden rajoittamisessa ja ydinaseiden humanitaarisia vaikutuksia koskevassa keskustelussa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että VERIFINillä on resursseja tukea tehokkaasti kemiallisen aseiden kieltosopimuksen valvontaa kehittämällä tutkimusmenetelmiä kemiallisille taisteluaineille ja antamalla alaan liittyvää koulutusta. Säteilyturvallisuuskeskuksella (STUK) on tärkeä teh-

tävä edistää säteilyturvallisuutta kansallisesti ja kansainvälisesti.

LAUSUMAT

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009 (VNS 1/2009 vp — EK 17/2009 vp) Eduskunta hyväksyi seuraavat kannanotot:

1. Eduskunta edellyttää, että turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekomenettelyä jatketaan ja että valtioneuvosto ryhtyy välittömiin toimiin menettelyn kehittämiseksi ottaen huomioon mietinnössä esitetyt näkemykset, mukaan lukien laajan turvallisuuskäsityksen määritelmä.

2. Eduskunta edellyttää, että selonteosta kehitetään kokonaisvaltainen turvallisuusstrategia, joka ohjaa tasapainoisesti kaikkien turvallisuuden alalla toimivien hallinnonalojen kehittämistä, mukaan lukien voimavarat.

3. Eduskunta edellyttää, että selkeään toimeksiantoon perustuva parlamentaarinen seurantar ryhmä asetetaan jatkossakin tukemaan selonteon valmistelua.

4. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto sisällyttää seuraavaan turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon seikkaperäisen arvion siitä, miten puolustusvoimien rakenteita on suunniteltu muutettaviksi tulevilla selontekokausilla. Näin tulee tehdä varsinkin, jos rahoituksen taso jää alle esitetyn esimerkiksi talous- ja finanssikriisin johdosta.

5. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy toimiin siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien kehittämiseksi tasolle, joka mahdollistaa Suomen siviilikriisinhallintaosallistumisen kestävän kohottamisen vähintään siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian määrittämälle vähimmäistasolle.

6. Eduskunta edellyttää, että eduskunnalle annetaan tarpeen mukaan selvitys pohjoismaisen puolustusalan kehittämistä ja syventämistä koskevien uusien päätösten valmistelusta.

Hallitus on ryhtynyt lausuman johdosta toimenpiteisiin. Lausuma on käynyt tarpeettomak-

si siltä osin kuin esitettyihin selvityspyyntöihin vastataan valiokunnan mietinnön UaVM 1/2013 vp mukaisesti ja se voidaan poistaa, paitsi kohta 5.

EU-koordinaation käyttäminen kehityspoliittisen johdonmukaisuuden toteuttamiseksi (K 5/2010 vp — EK 56/2010 vp) Eduskunta hyväksyi seuraavan kannanoton:

Eduskunta edellyttää, että EU-koordinaatiota käytetään säännönmukaisesti ja tehokkaasti kehityspoliittisen johdonmukaisuuden toteuttamiseksi.

Hallitus on ryhtynyt asian johdosta toimenpiteisiin ja antaa lausuman johdosta eduskunnalle selonteon toukokuussa 2014. Lausuma on käynyt tarpeettomaksi ja voidaan poistaa.

Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2010, K2/2012 vp — EK 7/2012 vp

Eduskunta edellytti, että valtioneuvosto antaa vuoden 2012 loppuun mennessä selvityksen Suomen toimintalinjasta EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämiseksi ja Suomen kansallisten intressien turvaamiseksi eri yhteistyömuotoja hyväksikäyttäen ottaen huomioon ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä esitetyt kannat.

Hallitus on ryhtynyt lausuman johdosta toimenpiteisiin. Lausuma on käynyt tarpeettomaksi tässä yhteydessä, ja se voidaan poistaa.

EU-koordinaation käyttäminen kehityspoliittisen johdonmukaisuuden toteuttamiseksi, K 5/2010 vp — EK 56/2010 vp

Eduskunta edellytti 10.3.2011 käsitellessään hallituksen toimintakertomusta vuodelta 2009: 2. että EU-koordinaatiota käytetään säännönmukaisesti ja tehokkaasti kehityspoliittisen johdonmukaisuuden toteuttamiseksi.

Hallitus on ryhtynyt lausuman johdosta toimenpiteisiin. Lausuma on käynyt tarpeettomaksi, ja se voidaan poistaa.

Jalkaväkimiinat, HE 15/2011 vp — EV 47/2011 vp

Eduskunta hyväksyi seuraavat kannanotot:

1. Eduskunta edellytti 25.11.2011, että valtioneuvosto toteuttaa jalkaväkimiinojen suorituskyvyn korvaamiseen tarkoitettut ohjelmat puolustusmenojen leikkaamisesta huolimatta.

2. Eduskunta edellytti, että jalkaväkimiinojen korvausohjelman toteuttamisesta annetaan vuosittain selvitys ulkoasiain- ja puolustusvaliokunnille.

3. Eduskunta edellytti, että valtioneuvosto edistää Ottawan sopimuksen kattavuuden ja tehokkuuden lisäämistä, muun muassa Euroopan unionin kautta.

Hallitus on ryhtynyt lausuman johdosta osin toimenpiteisiin. Lausuma on edelleen tarpeellinen.

Ulkoasiain-, puolustus- ja sisäministeriön yhteisen vakausrahaston perustamismahdollisuuden selvittäminen, K 5/2010 vp — EK 56/2010 vp

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto selvittää seuraavan vaalikauden alussa ulkoasiain-, puolustus- ja sisäministeriön yhteisen vakautusrahaston perustamismahdollisuutta.

Hallitus on ryhtynyt lausuman johdosta osin toimenpiteisiin. Lausuma on edelleen tarpeellinen.

Afganistanin tilanne, VNS 2/2011 vp — EK 4/2012 vp, Afganistan, sotilaallinen kriisinhallinta

Eduskunta edellytti 30.3.2012 valtioneuvoston ryhtyvän seuraaviin toimenpiteisiin:

1. Valtioneuvosto valmistelee vastaisuudessa eduskunnalle annettavat kriisinhallintatilanteita koskevat selvitykset tai selonteot kokonaisvaltaisesti, mukaan lukien Suomen osallistumisen kaikki osa-alueet kattaen diplomatian, kehityksen, rauhanvälityksen, siviilikriisinhallinnan ja sotilaallisen kriisinhallinnan sekä toiminnan vaikuttavuusarvion.

2. Valtioneuvosto antaa eduskunnalle säännönmukaisesti selvityksen Afganistanin kehityksestä ja Suomen kokonaispanoksen toimeenpanosta ja vaikuttavuudesta, mukaan lukien kriisinhallintaoperaation kehitys.

3. Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hyvissä ajoin laaja-alaisen selvityksen suunnitelmista Suomen mahdollisiksi osallistumismuodoiksi ISAF-seuraajaoperaatioon vuoden 2014 jälkeen.

Hallitus on ryhtynyt lausuman johdosta osin toimenpiteisiin. Lausuma on edelleen tarpeellinen.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kannanoton,

että eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 9 päivänä huhtikuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Ilkka Kanerva /kok	Maria Lohela /ps
jäs.	Jouni Backman /sd	Tom Packalén /ps
	Jörn Donner /r	Aila Paloniemi /kesk
	Timo Heinonen /kok (osittain)	Anni Sinnemäki /vihr
	Ilkka Kantola /sd	Ben Zyskowitz /kok
	Saara Karhu /sd	vjäs. Seppo Kääriäinen /kesk
	Katri Komi /kesk	Riitta Myller /sd (osittain).
	Annika Lapintie /vas (osittain)	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi
valiokuntaneuvos Tuula Svinhufvud.