

## Hallintovaliokunta

### Ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta

#### Ulkoasiainvaliokunnalle

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta (VNS 1/2022 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- lähetystöneuvos Lauri Hirvonen, ulkoministeriö
- johtaja Mika Aaltola, Ulkopoliittinen instituutti
- kansliapäällikkö Kirsi Pimiä, sisäministeriö
- varautumisjohtaja Jussi Korhonen, sisäministeriö
- poliisiylitarkastaja Sami Nevalainen, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Eero Kytömaa, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Katri Niskanen, sisäministeriö
- poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen, Poliisihallitus
- päällikkö, poliisineuvos Robin Lardot, keskusrikospoliisi
- päällikkö, poliisineuvos Antti Pelttari, suojelupoliisi
- päällikkö, kenraaliluutnantti Pasi Kostamovaara, Rajavartiolaitos
- turvallisuusjohtaja Jussi Lassila, Maahanmuuttovirasto
- tietoturvapäällikkö Leo Hämäläinen, Maahanmuuttovirasto
- sotatieteiden tohtori, tutkija Saara Jantunen, Puolustusvoimien tutkimuslaitos
- haavoittuvuuksien ja resilienssisektorin johtaja, kommodori Jukka Savolainen, Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
- ylijohtaja Sauli Pahlman, Kyberturvallisuuskeskus
- päällikkö Petri Parviainen, Helsingin kaupungin pelastuslaitos
- erityisasiantuntija Ari Korhonen, Suomen Kuntaliitto
- valmiustoiminnan päällikkö Aki Pihlaja, Suomen Punainen Risti
- toimitusjohtaja Elina Ussa, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry
- professori Martti Lehto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

## Valiokunnan lausunto HaVL 14/2022 vp

- puolustusministeriö
- Häätäkeskuslaitos
- Tulli
- Microsoft Oy

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Yleistä*

Suomen ja Euroopan turvallisuus- ja toimintaympäristössä on tapahtunut perustavanlaatuinen muutos Venäjän hyökättyä Ukrainaan. Turvallisuusympäristön muutosta koskevassa ajankohtaiselonteossa arvioidaan Venäjän hyökkäyksen aiheuttamaa ulko- ja turvallisuuspoliittista muutosta ja sen vaikutuksia Suomelle sekä muuttuneen turvallisuustilanteen vaikutuksia talouteen, kriisinsietokykyyn, huoltovarmuuteen, sisäiseen turvallisuuteen, kyberturvallisuuteen, hybridivaikuttamiseen ja kriittiseen infrastruktuuriin. Selonteossa arvioidaan myös yhteistyön tiivistämistä Naton kanssa ja mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutuksia. Ajankohtaiselonteon kuvausta Suomen turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön viimeaikaisesta kehityksestä sekä sen syistä ja seurauksista on pidetty valiokunnan asiantuntijakuulemisessa realistisena.

Eduskunnan käsiteltävänä ovat kuluvalle vaalikaudella olleet valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (HaVL 11/2021 vp — VNS 4/2020 vp), puolustuselonteko (HaVL 30/2021 vp — VNS 8/2021 vp), selonteko sisäisestä turvallisuudesta (HaVM 19/2021 vp — VNS 4/2021 vp) ja selonteko EU-politiikasta (HaVL 21/2021 vp — VNS 7/2021 vp). Käsiteltävänä oleva ajankohtaiselonteko täydentää näitä aiempia selontekoja. Hallintovaliokunta on mainittujen selontekojen yhteydessä käsitellyt perusteellisesti sisäisen turvallisuuden tilannekuvan ohella esimerkiksi hybridi- ja informaatiovaikuttamista sekä kybertoimintaympäristön turvallisuutta. Valiokunta viittaa tässä lausunnossa esitetyn lisäksi näihin varsin tuoreisiin kannanottoihinsa.

Valiokunta toteaa, että turvallisuuteen liittyvien kysymysten tarkastelu laajana kokonaisuutena on välttämätöntä, jotta keskinäisriippuvuudet ja Suomen turvallisuuteen keskeisesti vaikuttavat tekijät ja ilmiöt voidaan havaita. Erilaiset uhat ja riskit kietoutuvat yhä tiiviimmin toisiinsa. Jakoa ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välillä ei voida enää tehdä, vaan nämä eri turvallisuuden ulottuvuudet ovat kiinteässä riippuvuussuhteessa keskenään. Myös Suomen sotilaallinen puolustaminen ja kokonaisturvallisuus ovat aiempaa tiiviimmin kytköksissä. Nämäkin seikat korostavat viranomaisten yhteisen tilannekuvan merkitystä muuttuneessa turvallisuusympäristössä.

Venäjän Ukrainassa aloittama sota vaikuttaa Euroopan ja Suomen turvallisuuteen sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Suomessa vilkastuneen turvallisuuspoliittisen keskustelun arvioidaan näkyvän Venäjän vaikuttamisyrityksinä ja erilaisten kyber- ja informaatio-operaatioiden oletetaan lisääntyvän tulevina kuukausina. Valiokunta pitää tärkeänä, että näihin vaikuttamisyrityksiin varaudutaan yhteiskunnan kaikilla tasoilla kokonaisturvallisuuden mallin mukaisesti. Jos Suomi hakee Naton jäsenyyttä, on perusteltua varautua laaja-alaiseen ja vaikeasti ennakoitavaan vaikuttamiseen ja riskeihin, kuten jännitteiden kasvuun Suomen ja Venäjän välisellä rajalla.

## Valiokunnan lausunto HaVL 14/2022 vp

Muuttuneessa turvallisuustilanteessa korostuvat yhteiskunnan kriisinsietokyvyn, kansallisen puolustuskyvyn ja sisäisen turvallisuuden ylläpitämisen merkitys Suomen turvallisuudelle. Valiokunta nostaa tässä lausunnossa erityisesti esiin rajaturvallisuuden ylläpitämisen, sisäisen turvallisuuden viranomaisten riittävät resurssit ja ajantasaiset toimivaltuudet sekä viranomaisten välisen sujuvan tiedonkulun. Näiden kaikkien turvaaminen on keskeistä kaikissa turvallisuustilanteissa. Valiokunta katsoo lisäksi, että luottamus viranomaisiin, luottamus väestöryhmien kesken sekä yhteiskuntarauhan ylläpitäminen ovat olennaisia, jotta pystytään tehokkaasti torjumaan ulkopuolisia hyökkäyksiä ja vaikuttamisen eri muotoja.

### *Hybridivaikuttaminen ja hybridiuhkien torjunta*

Hybridivaikuttamisessa valtiollinen tai muu ulkoinen toimija pyrkii vaikuttamaan samanaikaisesti tai jatkumona, suunnitelmallisesti ja eri keinoja käyttäen kohteen haavoittuvuuksiin omien tavoitteidensa saavuttamiseksi. Kyse on ennalta suunnitelluista toimista, joiden tavoitteena on kohdevaltion toimintakyvyn heikentäminen. Keinovalikoimaan voi kuulua esimerkiksi poliittisia, diplomaattisia, taloudellisia ja sotilaallisia keinoja sekä informaatio- ja kybervaikuttamista. Hybridivaikuttaminen on perustellusti nostettu esiin kaikissa kuluvalle vaalikaudella käsitellyissä turvallisuusselonteoissa.

Hybridiuhkien kokonaisuus on ollut laajasti esillä jo hallintovaliokunnan ensimmäisestä sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassa mietinnössä (HaVM 5/2017 vp), mikä osoittaa, ettei kyse ole enää uudesta ilmiöstä. Valiokunta on tuolloin todennut, että hybridi-, kyber- ja informaatio-operaatiot ovat tämän päivän todellisuutta ja että nämä uhkat on kyettävä tunnistamaan nykyistä tehokkaammin. Valiokunta on myös tuonut esiin, että niihin varautumiseen ja torjuntaan liittyvää osaamista on vahvistettava. Lisäksi valiokunta on kiinnittänyt huomiota valtion strategisen viestinnän kehittämiseen sekä muun muassa kyber- ja informaatiouhkien torjunnan lainsäädännön vahvistamiseen.

Suomen on turvallisuusympäristön muuttuttua varauduttava poikkeuksellisten, laaja-alaisen ja monitahoisten hybridivaikuttamisen keinojen kohteeksi joutumiseen. Kansallisen turvallisuuden näkökulmasta Suomen turvallisuuden vahvistaminen ylläpitää valtion suvereniteettia, turvaa alueellista koskemattomuutta, kansanvaltaista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä sekä väestön elinmahdollisuuksia.

Ajankohtaiselonteossa nostetaan kehittämistarpeina esiin kokonaiskoordinaation parantaminen sekä hybridiuhkien entistä parempi tunnistaminen ja torjunta. Lisäksi uhka-arvion rinnalle tarvitaan jatkuvaa haavoittuvuusarviointia ja poikkihallinnollisten kriisinkestävyystoimien seuranta. Valtioneuvostolta edellytetään siirtymistä jatkuvaan uhka-arviointiin. Valiokunta toteaa, että hybridiuhkien tunnistaminen ja torjuminen on erityisesti turvallisuus- ja tiedusteluviranomaisten johdolla tapahtuvaa toimintaa, johon ministeriöt ja niiden hallinnonalan viranomaiset tiiviisti kytkeytyvät. Valiokunta korostaa kansainvälisen tiedusteluyhteistyön merkitystä hybridiuhkien tunnistamisessa ja torjunnassa.

Hybridiuhkien taustalla olevien toimijoiden tunnistaminen ja niiden yhdistelmien hahmottaminen on muuttunut huomattavasti aiempaa vaikeammaksi. Toimijoina voi olla yksittäisiä henkilöitä tai henkilöryhmiä sekä valtiollisia toimijoita. Nämä saattavat käyttää hybridivaikuttamisessa

## Valiokunnan lausunto HaVL 14/2022 vp

esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden ryhmiä tai niiden jäseniä, mistä on ollut viitteitä esimerkiksi Venäjän toiminnassa Krimin valtauksen yhteydessä. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa saaman selvityksen mukaan on tärkeää, että esimerkiksi tietoverkkohyökkäyksissä ja kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvissa rikoksissa tai muissa hybridioperaatioilta vaikuttavissa hyökkäyksissä teon taustalla oleva toimija tunnustetaan nopeasti ja riittävällä varmuudella. Usein ainoa keino tämän selvittämiseen on tehokas esitutkinta. Riittävä näyttö hyökkäyksen aiheuttajan nimeämiseksi (attribuutio) voi osaltaan toimia ennalta ehkäisevänä pelotteena.

Yhteistä hybridiuhille on se, että ne ovat tarkoituksellisia, perinteistä sodankäyntiä lievempiä häirintätoimia, esimerkiksi terroristisia tai muita rikollisia toimia. Ne eivät kuitenkaan välttämättä täytä rikoksen tunnusmerkistöä. Suomessa poliisille ja osin Rajavartiolaitokselle kuuluu hybridiuhkien torjunta- ja selvittämisvastuu, mikäli teko täyttää rikoksen tunnusmerkistön tai on kysymys sellaisen teon estämisestä taikka paljastamisesta. Sisäisen turvallisuuden viranomaisilla tulee olla kyky havaita ja tunnistaa eriasteisia uhkia sekä riittävät voimavarat niiden torjuntaan ja hallitsemiseen.

Ukrainan tapahtumat ovat valiokunnan saaman selvityksen mukaan osoittaneet, että nykymuotoisissa konflikteissa hyödynnetään avoimen sotilaallisten toimien sijaan aiempaa enemmän tarkoituksellisesti epäselvää tilannetta sotilaallisten ja ei-sotilaallisten toimien välillä. Painostus- ja vaikuttamistoimet saattavat jatkua vuosia ennen varsinaista alueellista konfliktia. Ne saattavat sisältää esimerkiksi kyberiskuja, kriittisen infrastruktuurin sabotaasia ja GPS-häirintää. Poliisin toimintakentässä nämä näkyvät lisääntyneinä rikoksina sekä mahdollisina järjestyshäiriöinä ja jännitteinä väestöryhmien välillä.

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

Valiokunta toteaa, että lainsäädäntöön on jo aiemmin tehty muutoksia, joiden tavoitteena on ollut parantaa viranomaisten kykyä varautua erilaisiin turvallisuusuhkiin. Esimerkiksi rajavartiolaitoslainsäädäntöön on edellisellä vaalikaudella tehty Rajavartiolaitoksen ja rajavartiomiehen normaaliolojen toimivaltuuksia täydentäviä muutoksia, jotka ovat osaltaan parantaneet viranomaisyhteistyön mahdollisuuksia ja toimintaa myös eräissä hybridi vaikuttamistilanteissa. Uusi tiedustelulainsäädäntö puolestaan mahdollistaa viranomaisten varautumisen kansallisen turvallisuuden uhkiin aiempaa kokonaisvaltaisemmin. Valiokunta korostaa, että viranomaisilla on oltava riittävät toimivaltuudet ja resurssit hybridi vaikuttamiseen vastaamiseksi jo normaalioloissa. Tämä edellyttää aiemmin tehtyjen muutosten lisäksi myös uutta lainsäädäntöä, jolla voidaan puuttua nykyistä tehokkaammin esimerkiksi muuttoliikkeen käyttämiseen valtiollisen hybridi vaikuttamisen välineenä.

## Valiokunnan lausunto HaVL 14/2022 vp

Hybridivaikuttaminen kytkeytyy Euroopan yleisesti heikentyneeseen turvallisuustilanteeseen. Vaikuttamiselle on kuitenkin luonteenomaista mahdollisuus nopeisiin muutoksiin. Teknologinen kehitys ja digitalisaatio luovat jatkossakin uusia välineitä myös vahingolliselle toiminnalle. Suomessa on havaittu ilmiöitä, joilla voi olla yhteys tulevan vaikuttamisen valmisteluun. Tällaisia voivat olla esimerkiksi kiinteistö- tai yritysostot, joilla ei ole liiketaloudellista tai kiinteistön tavanomaiseen käyttöön liittyvää logiikkaa. Vastaavasti kybertoimintaympäristössä voidaan korottaa kriittisiä toimintoja ohjaavia järjestelmiä haavoittuvien kohteiden tunnistamiseksi. Hybridivaikuttamisessa pyritään hyödyntämään erilaisia toimintaympäristön muutoksia laajaa keinovalikoimaa käyttäen sekä etsitään sellaisia mahdollisuuksia häiritä ja vaikuttaa, mitä ei välttämättä ole otettu kaikessa viranomaistoiminnassa tai lainsäädännössä vielä huomioon. Tämän vuoksi lainsäädännössä tulee varautua jo ennakkollisesti erityyppisiin hybridivaikuttamistilanteisiin.

### *Rajaturvallisuuden ylläpitäminen*

Rajavartiolaitoksella on ainoana lainvalvontaviranomaisena toimivalta ja osaaminen vastata sekä sisäisen että ulkoisen turvallisuuden uhkiin. Rajojen koskemattomuuden ja loukkaamattomuuden turvaaminen ovat perustavanlaatuisia itsenäisen valtion velvoitteita. Uskottava kansallinen rajaturvallisuusjärjestelmä ennaltaehkäisee laitonta toimintaa valtakunnan rajoilla. Rajaturvallisuusjärjestelmän tehokkuus on tärkeää myös hybridiuhkien torjunnassa, sillä vihamielinen vaikuttaminen voi olla alkuvaiheessa vaikeasti tunnistettavissa. Tehokas rajaturvallisuusjärjestelmä luo perustan alueellisen koskemattomuuden valvonnalle ja myös sen turvaamiselle.

Hallintovaliokunta tähdentää, että Rajavartiolaitoksen merkitys alueellisen koskemattomuuden valvonnassa ja turvallisuudessa sekä sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävissä korostuu muuttuneessa toimintaympäristössä. Rajavartiolaitoksen valmius alueellisen koskemattomuuden turvaamiseen on välitön. Rajavartiolaitos ylläpitää rajaturvallisuutta myös Ahvenanmaalla. Valmius lisätä tarvittaessa Rajavartiolaitoksen läsnäoloa Ahvenanmaalla nopeastikin asianmukaisen poliittisen päätöksenteon jälkeen on vallitsevassa turvallisuusympäristössä entistä tärkeämpää.

Rajaturvallisuuden ylläpitäminen normaaliolojen häiriötilanteissa voi edellyttää myös rajajoukkojen perustamista, joihin kuuluu yli 10 000 henkilöä. Puolustusvalmiuden vaatiessa rajajoukot tai niiden osia voidaan tasavallan presidentin asetuksella liittää Puolustusvoimiin. Valiokunta pitää tärkeänä, että Rajavartiolaitoksen reservistä perustamien rajajoukkojen suorituskykyä rajaturvallisuuden ja puolustusvalmiuden ylläpitämiseen sekä alueellisen koskemattomuuden turvaamiseen parannetaan Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimien yhteistoiminnassa.

Valiokunta pitää myönteisenä, että selontekoon on kirjattu Rajavartiolaitoksen henkilöstömäärän kasvattaminen 3 000 henkilötyövuoden tasolle, kuten sisäisen turvallisuuden selonteossa on linjattu. Hallituksen kehyspäätöksessä vuosille 2023—2026 on osoitettu lisämäärärahaa suorituskyvyn monipuoliseksi nostamiseksi. Valiokunta pitää riittävien resurssien turvaamista Rajavartiolaitokselle välttämättömänä.

Suomi valvoo EU:n pisintä ulkorajaa, joka on samalla EU:n pisin raja Venäjän kanssa. Valiokunta on sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 19/2021 vp) todennut, että itärajan nykyisen vakauden edellytyksenä on hyvä yhteistyö Venäjän rajaviranomaisten kanssa. Vakaus ei kuitenkaan voi varsinkaan muuttuneessa turvallisuustilanteessa olla riippuvai-

## Valiokunnan lausunto HaVL 14/2022 vp

nen tästä yhteistyöstä. Valiokunta on johdonmukaisesti aiemmissa budjetti- ja kehyslausunnoissaan pitänyt välttämättömänä palauttaa uskottava ja itsenäinen itärajan vartiointi sekä luoda valmius vastata mahdolliseen pidempään kestäväan rajatilanteen heikentymiseen. Tämä edellyttää muun muassa vahvaa ja välitöntä panostusta lisähenkilöstön koulutukseen ja rekrytointiin. Lisäksi on tärkeää varautua eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvien joukkojen hyödyntämiseen ja kahdenvälisen rajaturvallisuustuen vastaanottamiseen.

Suomen rajaturvallisuuteen kohdistuvat ulkoiset riskit ovat kasvaneet pitkäaikaisesti ja niiden kehityssuunta on negatiivinen. Suomen meriyhteyksien varmistaminen on korostunut. Meripelastus ja ympäristöonnettomuuksien torjunta merellä on kyettävä turvaamaan myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Rajaturvallisuustilanteen tilannekuvan eheys turvataan kansallisen ja kansainvälisen viranomaisyhteistyön avulla. Valiokunta pitää tärkeänä, että ylläpitämällä rajaturvallisuutta estetään luvattomat rajanylitykset, torjutaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä turvataan yleinen järjestys ja turvallisuus ja alueellinen koskemattomuus. Valiokunta toteaa viranomaisyhteistyöhön liittyen, että saadun selvityksen mukaan Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia sotilas- ja siviilitiedustelutehtäviin osallistumisessa on tarpeen selkeyttää.

Laajamittaisen maahantulon riski itärajalla on kohonnut, minkä vuoksi viranomaisten valmiuden laajamittaisen maahantulon hallintaan on oltava korkealla. Laajamittaisen maahantulon tilanteissa on keskeistä, että tilanne säilyy koko ajan viranomaisten hallinnassa, jotta yhteiskunnan kannalta kielteiset vaikutukset, kuten yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantuminen, jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Viranomaisten tulee kyetä reagoimaan kussakin tilanteessa tarkoituksenmukaisella tavalla. Lainsäädännössä tulee olla paitsi keinot laajamittaisen maahantulon tilanteiden hallitsemiseen myös mahdollisuus vaikuttaa jo ennakkolisesti siihen, ettei tällaista tilannetta pääse syntymään.

Selonteosta ilmenee, että laajamittaiseen maahantuloon varautumista ja vastaamista on Suomessa kehitetty vuoden 2015 kokemusten pohjalta. Vastuu vastaanottopalvelujen järjestämiseen liittyvästä valmiussuunnittelusta laajamittaisen maahantulon tilanteissa on hiljattain tehdyillä lainsäädännön muutoksilla keskitetty Maahanmuuttovirastolle (HaVM 15/2021 vp). Muutoksella on pyritty parantamaan varautumista suuriin maahantulijamääriin ja selkeytetty viranomaisten välistä työnjakoa. Maahanmuuttovirastoon on myös vakiinnutettu valtakunnallinen tilannekeskus ja ennakoititoimintaa muutoinkin kehitetty. Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan hallituksen esitys, jossa ehdotetuilla muutoksilla mahdollistetaan operatiivisen ja teknisen avun saaminen EU:n turvapaikkavirastolta tilanteissa, joissa turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmään kohdistuu suhteeton paine (HE 49/2022 vp). Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että säilöönottokapasiteettia ei tällä hetkellä kyetä nostamaan yhtä nopeasti kuin vastaanottokapasiteettia. Viimeksi mainittuun liittyvät säädosmuutokset ovat valmistelussa. Valiokunta painottaa, että edellä mainitut lainsäädännön muutokset koskevat maahanmuuttoviranomaisten varautumista kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottoon laajamittaisen maahantulon tilanteissa. Näillä muutoksilla ei ole vaikutusta laajamittaiseen maahantuloon sisäisen turvallisuuden, rajaturvallisuuden tai valtiollisen hybridivaikuttamisen näkökulmasta.

## Valiokunnan lausunto HaVL 14/2022 vp

Valiokunta on esimerkiksi sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 19/2021 vp) korostanut varautumista siihen, että maahantulo voi kehittyä nopeastikin laajamittaiseksi. Sen lisäksi, että tällainen tilanne kuormittaa turvapaikkajärjestelmää, laajamittaiseen maahantuloon sisältyy aina myös riski siitä, että osa maahantulijoista muodostaa yhteiskunnassa turvallisuusriskin. Muuttoliikettä hyväksikäyttävä hybridivaikuttaminen ei välttämättä edellytä maahantulijoiden suurta määrää, mutta se voi johtaa myös laajamittaiseen maahantuloon.

Valiokunta pitää perusteltuna este- ja valvontalaitteista sekä ajotiestä koostuvan rajainfrastruktuurin rakentamista osalle itärajaa riskianalyysiin perustuen. Rajainfrastruktuuri tehostaa osaltaan rajaturvallisuuden ylläpitämistä normaalioloissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Rakentamisesta aiheutuu merkittäviä kustannuksia, ja edellyttää tästäkin syystä poliittista päätöstä.

### *Muuttoliike hybridivaikuttamisen välineenä*

Hallintovaliokunta on useissa viimeaikaisissa lausunnoissaan käsitellyt muuttoliikkeen käyttämistä valtiollisen hybridivaikuttamisen välineenä (esim. HaVL 6/2022 vp ja HaVL 8/2022 vp). Selonteossa viitataan valmistelussa olevaan EU-lainsäädäntöön, jolla pyritään antamaan jäsenmaille lisää keinoja muuttoliikkeen välineellistämistilanteiden hallintaan. Valiokunta on asiakokonaisuuteen liittyviä komission ehdotuksia käsitellessään korostanut, että tällaisessa tilanteessa poikkeuksellisesti sovellettavien säännösten on tuotava aidosti lisäarvoa tilanteen hallitsemiseen ns. normaalimenettelyyn verrattuna. Lisäksi hybridivaikuttamiseen vastaamisessa, kuten muissakin kriisitilanteissa, on keskeistä, että EU ja sen jäsenvaltiot pysyvät yhtenäisinä ja ovat valmiita ottamaan yhdessä käyttöön eri keinoja tilanteiden ratkaisemiseksi. Valiokunnan mielestä hybridivaikuttamiseen tulee kyetä vastaamaan mahdollisimman laajalla keinovalikoimalla.

Valiokunta on lisäksi tähdentänyt, että jäsenvaltioilla tulee olla käytössään riittävän järeät keinot mainitun kaltaiseen toimintaan puuttumiseen, jotta alueellinen koskemattomuus, yleinen järjestys ja turvallisuus sekä kansallinen turvallisuus kyetään kaikissa tilanteissa turvaamaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että välineellistämiseen kohdistuvissa toimita huomiodaan valtion oikeus päättää ulkorajojensa turvallisuudesta ja siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle. Samalla on syytä huomata, että muuttoliikkeen välineellistämisen taustalla voi valiokunnan käsityksen mukaan olla muukin kuin valtiollinen toimija.

Selonteossa todetaan, että hybridivaikuttamiseen vastaaminen edellyttää osin erilaista toimintatapaa kuin maahantulon hallinta. Hybridivaikuttaminen voi selonteon kirjauksen mukaan näkyä vakavina yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöinä, ja sillä voidaan luoda jännitteitä esimerkiksi maahantulijoiden ja heitä vastustavien ryhmien välille. Selonteon mukaan vakavimmissa tilanteissa kohdemaan on punnittava toimia, joilla turvataan yhteiskunta- ja oikeusjärjestystä, kansallista turvallisuutta, alueellista koskemattomuutta, yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä samalla, kun täytetään velvoite tutkia kansainvälistä suojelua koskevat pyynnöt.

Valiokunta kiinnittää ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta antamaansa lausuntoon (HaVL 13/2022 vp) viitaten huomiota siihen, että Suomen turvallisuusympäristö on hyvin nopeasti muuttunut sellaiseksi, että on yhä suurempi vaara, että yksilön perusoikeudet ja yhteiskunnan kaikkein keskeisimmät oikeushyvät voivat joutua keskenään vastakkain. Tällaiseen tilanteeseen voidaan joutua esimerkiksi silloin, jos Suomeen kohdistuu yhtäkkinen paine hyvin laajamittaiseen maa-

## Valiokunnan lausunto HaVL 14/2022 vp

hantuloon tai erityisesti, jos laajamittainen maahantulo on välineellistetty Suomeen vihamielises-  
ti suhtautuvan vieraan valtion toimesta.

On mahdollista, että hybridi- tai laaja-alainen vaikuttaminen kohdistuu Suomeen esimerkiksi sit-  
ten, että yhteiskunnan perusinfrastruktuuri ja taloudellinen kantokyky eivät enää kestä ja sisäinen  
turvallisuus heikentyy merkittävästi. Tällaisissa tilanteissa Suomi saattaa menettää kykynsä taata  
maassa oleskeleville kuuluvat perus- ja ihmisoikeudet. Suomen ensisijaiset velvoitteet kohdistu-  
vat Suomen oikeuspiiriin kuuluviin, ja julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaan velvolli-  
suus taata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Hallintovaliokunta katsoo, että Suo-  
men kansalaisille ja muille maassa oleskeleville kuuluvien erittäin tärkeiden kollektiivisten etu-  
jen on joissain poikkeuksellisissa tilanteissa syrjäytettävä maan ulkopuolella olevien henkilöiden  
yksilölliset edut.

Hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on ihmisoikeuspoliittisen selonteon käsittelyn yh-  
teydessä tuotu esiin, että perus- ja ihmisoikeuksien rajoittaminen on perusoikeuksien rajoituse-  
dellytysten puitteissa sekä ihmisoikeussopimusten määrittelemän edellytyksin mahdollista tie-  
tyissä poikkeustilanteissa. Perusoikeusrajoitusten on aina oltava välttämättömiä hyväksyttävän  
tavoitteen saavuttamiseksi ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Esimerkiksi useassa Euroopan  
ihmisoikeussopimuksen artiklassa mahdollistetaan oikeuden rajoittaminen silloin, kun se on vält-  
tämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa esimerkiksi kansallisen ja yleisen turvallisuuden tur-  
vaamiseksi. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että Suomi tulkitsee kansainvälisiä ihmisoikeus-  
velvoitteitaan muiden EU- ja ETA-maiden kanssa yhteneväisesti.

Hallintovaliokunta korostaa samalla erilaisiin turvallisuustilanteisiin viranomaisille ennakoon  
säädettyjen toimivaltuuksien tärkeyttä. Erityisesti poikkeustilanteissa viranomaisilta edellyte-  
tään nopeita ratkaisuja ja toimintaa tilanteen haltuun ottamiseksi. Hallintovaliokunta tiedostaa,  
että poikkeuksellisissa tilanteissa on myös mahdollista perustuslain 23 §:n perusteella säätää tila-  
päisiä poikkeuksia perusoikeuksista. Lisäksi perustuslakia koskeva lakiehdotus voidaan julistaa  
kiireelliseksi. Hallintovaliokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että kansallisen ja yleisen turvallisuus-  
den takaamiseksi viranomaisten toimivaltuudet poikkeustilanteissa turvataan ennakkolisesti ajan-  
tasaisella lainsäädännöllä.

Eduskunnalle on annettu valmiuslain muuttamista koskeva hallituksen esitys (HE 63/2022 vp),  
jossa ehdotetaan lisättäväksi valmiuslakiin uusi erityisesti hybridiuhkatilanteisiin tarkoitettu  
poikkeusolomääritelmä. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi niistä toimivaltuuksista, joita viran-  
omaisille olisi mahdollista antaa uuden poikkeusolomääritelmän mukaisesti todetuissa poikkeus-  
oloissa. Valtaosa ehdotetuista toimivaltuuksista sisältyy jo voimassa olevaan valmiuslakiin. Val-  
miuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uudet rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvalli-  
suuden ylläpitämistä koskevat toimivaltuudet. Tämä onkin tärkeää, sillä Rajavartiolaitokselle ei  
ole voimassa olevassa valmiuslaissa säädetty lisätoimivaltuuksia missään poikkeusoloissa. Va-  
liokunta kuitenkin toteaa, ettei annettuun hallituksen esitykseen sisälly säännöksiä mahdollisuu-  
desta rajoittaa kansainvälisen suojelun hakemista edes vakavissa valtiollisen hybridi-  
vaikuttami-  
sen tilanteissa, vaan tätä koskevat säännökset on tarkoitus tuoda eduskunnan käsiteltäväksi myö-  
hemmin.



## Valiokunnan lausunto HaVL 14/2022 vp

Valiokunta pitää välttämättömänä, että kansainvälisen suojelun hakemista voidaan rajoittaa tilanteessa, jossa toinen valtio siirtolaisia välineellistämällä painostaa ja uhkaa Suomen kansallista turvallisuutta, vakavasti yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai alueellista koskemattomuutta. Tarvittavat säädösmuutokset on tuotava eduskunnan käsiteltäväksi viipymättä.

Normaaliolojen lainsäädännön kehittämiseksi on käynnissä kiireellisiä lainsäädäntöhankkeita, jotka liittyvät muun muassa EU:n lainsäädännön mahdollistaman ns. rajamenettelyn käyttöönottoon sekä rajaturvallisuuden parantamiseen, uhkaaviin tilanteisiin varautumiseen ja viranomaisien toimintamahdollisuuksiin rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että nämäkin lainsäädäntöehdotukset tulevat eduskunnan käsiteltäväksi mahdollisimman pian.

### *Sisäisen turvallisuuden ughiin varautuminen*

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että muuttuneen turvallisuusympäristön vaikutuksia sisäiseen turvallisuuteen käsitellään selonteossa melko suppeasti. Selonteon mukaan sodan vaikutukset sisäiseen turvallisuuteen saattavat näkyä muun muassa sotatarvikkeiden laittomana kauppana tai päätyminen rikolliseen käyttöön, järjestäytyneiden rikollisryhmien siirtymisenä muuttoliikkeen mukana tai hädänalaisten ihmisten päätyminen rikollisuuden, kuten ihmiskaupan, uhreiksi.

Esimerkiksi Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto (Europol) on arvioinut, että Ukrainan konfliktilla on merkittäviä vaikutuksia Euroopan sisäiseen turvallisuuteen sodan päättymisen jälkeen. Tämän arvioidaan näkyvän ainakin järjestäytyneen rikollisuuden toimintatavoissa, toiminta-alueissa ja resursseissa. Ukrainaan on toimitettu sodan aikana huomattava määrä erilaisia aseita. Saadun selvityksen mukaan on jo viitteitä siitä, että Suomessa toimivat järjestäytyneet rikollisryhmät pyrkivät hankkimaan aseita ja räjähteitä konfliktialueelta. Osan aseista arvioidaan päätyvän rikollisille toimijoille ja pimeille markkinoille ja kulkeutuvan sitä kautta muualle Eurooppaan samaan tapaan kuin Jugoslavian hajoamissotien jälkeen. Sotaan liittyy myös riski Venäjän järjestäytyneeseen rikollisuuteen kytkeytyvän Ukrainassa vaikuttavan järjestäytyneen rikollisuuden siirtymisestä entistä vahvemmin EU:n alueelle. Poliisiin tulee etupainotteisesti varautua näihin vaikutuksiin. Poliisin edellytyksiä varautua tämän kaltaisiin vaikutuksiin parantaisi mahdollisuus tehokkaaseen rikostiedusteluun. Valiokunnan mielestä poliisin rikostiedustelukykyä on syytä kehittää.

Valiokunta toteaa, että selonteossa ei ole myöskään otettu huomioon turvallisuusympäristön muutokseen liittyvää varautumisen näkökulmaa sisäisen turvallisuuden osalta eikä poliisin keskeistä roolia hybridiuhkiin varautumisen kokonaisuudessa. Useimmat hybridiuhkiin liittyvät laaja-alaisen vaikuttamisen keinot näyttäytyvät alkuvaiheessa sisäisen turvallisuuden toimialalla ja erityisesti poliisin tehtäväkentällä. Poliisin on kyettävä vastaamaan realisoituneiden uhkien aiheuttamiin tehtäviin (rikokset ja järjestyshäiriöt) ja havainnoimaan heikkojakin signaaleja ulkoisesta valtiollisesta vaikuttamisesta yhteisen tilannekuvan ylläpitämiseksi. Erityisesti ns. harmaiden vaiheiden uhkatiloissa poliisin toimintakyky on Suomen ulkoisen turvallisuudenkin näkökulmasta keskeinen. Poliisin onnistuminen tehtävissään voi myös estää toiminnan eskaloitumisen muiden viranomaisten toimintavastuulle. Lähtökohtana on, että ennen varsinaisia tunnistettavia sotilaallisia toimia vasteen erilaisissa häiriötilanteissa antaa aina poliisi ja näissä tilanteissa toimitaan hyvin pitkäänkin ensisijaisesti poliisin toimivaltuuksin.

## Valiokunnan lausunto HaVL 14/2022 vp

Ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden välinen raja on erilaisten hybridiuhkien myötä hämärtynyt, ja keskinäisriippuvuudet yhteiskunnan eri toimintojen välillä ovat lisääntyneet. Samalla, kun poliisi ja muut viranomaiset kohtaavat uusia, yhä monimutkaisempia uhkia, eivät perinteisemmät turvallisuusuhat ja niihin liittyvät tehtävät ole vähentyneet. Esimerkiksi poliisin tehtäväkenttä on pysyvästi monimutkaistunut ja laajentunut sekä samalla osaamisen vaatimustaso on moninkertaistunut.

Toimivaltaisia yhteiskuntaa suojaavia viranomaisia ovat keskeisesti sisäisen turvallisuuden viranomaiset, etenkin poliisi, Rajavartiolaitos ja pelastustoimi. Muuttuneessa turvallisuusympäristössä kansallinen vaste perustuu entistäkin vahvemmin kaikkien turvallisuusviranomaisten saumattomaan, harjoiteltuun ja vastuultaan selkeään yhteistyöhön. Tilanteen johtovastuu on kulloinkin toimivaltaisella viranomaisella. Yhtenä keskeisenä elementtinä kokonaisuudessa on hätäkeskuspalvelujen häiriötön saatavuus normaali- ja poikkeusoloissa, millä on merkitystä myös väestön turvallisuuden tunteeseen sekä luottamukseen viranomaisia ja yhteiskuntaa kohtaan.

Viranomaisilla tulee olla ajantasaiset toimivaltuudet ja riittävät resurssit myös uudenlaisiin uhkisiin ja mahdollisiin vihamielisiin vaikuttamisyrityksiin vastaamiseksi. Valiokunta on viimeksi sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 19/2021 vp) tuonut esiin vakavan huolensa poliisiin ja muiden sisäisen turvallisuuden viranomaisten resurssivajeesta. Eduskunta on valiokunnan mietintöön pohjautuvassa kannanotossaan edellyttänyt, että hallitus huolehtii muun muassa sisäisen turvallisuuden keskeisten viranomaisten (poliisi, Rajavartiolaitos, pelastustoimi, Hätäkeskuslaitos, Tulli ja Maahanmuuttovirasto) toimintaedellytyksistä ja turvaa niiden rahoituspohjan vaalikaudet ylittävällä, kestäväällä ja pitkäjänteisellä tavalla sisäisen turvallisuuden selonteossa (VNS 4/2021 vp) esitettyihin resurssitarpeisiin perustuen.

Selonteossa ja eduskunnan käsittelyssä olevassa julkisen talouden suunnitelmassa (VNS 2/2022 vp) on huomioitu muuttuneesta turvallisuustilanteesta johtuvat Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen sekä Hätäkeskuslaitoksen resurssitarpeet. Myös Ukrainasta paenneiden, joita arvioidaan kuluvana vuonna saapuvan Suomeen 40 000—80 000, vastaanottoon on varattu lisäresursseja. Sen sijaan poliisitoiminnan resursointia ja suorituskyvyn turvaamista ei ole juurikaan otettu huomioon. Valiokunta pitää tätä muuttuneessa turvallisuustilanteessa kestäättömänä, sillä poliisin perusrahoitus on jo valmiiksi ollut liian alhainen.

Myös poliisin määrärahojen käyttöä ja määrärahan riittävyyteen liittyviä tekijöitä kartoittaneet ulkopuoliset selvityshenkilöt ovat helmikuussa 2022 julkaistussa raportissaan todenneet, että ilman menojen sopeutusta tai määrärahojen tasokorotusta poliisihallinnon esittämien resurssitarpeiden ja budjetin määrärahojen ero tulee kasvamaan tulevina vuosina. Toiminnan perusrahoitus ei ole riittävää, ja sitä joudutaan säännöllisesti paikkaamaan pääosin määräaikaikaisella lisärahoituksella. Tämän seurauksena toiminnan pitkäjänteinen suunnittelu tai kehittäminen ei ole mahdollista parhaalla mahdollisella tavalla. Selvityshenkilöiden kehittämisehdotukset liittyvät poliisin toimintojen kehittämiseen ja tehostamiseen sekä poliisille myönnettävien määrärahojen ja poliisille asetettujen tavoitteiden tasapainosta huolehtimiseen.

Valiokunta katsoo, ettei puolustuskyvyn parantamiseksi suunniteltuja merkittäviä lisäpanostuksia tule vesittää sillä, ettei keskeiselle sisäisen turvallisuuden viranomaiselle, poliisille, osoiteta riittäviä resursseja. Yhteiskunnan kokonaisturvallisuus voidaan turvata ainoastaan huolehtimalla

## Valiokunnan lausunto HaVL 14/2022 vp

siitä, että kaikilla turvallisuusviranomaisilla on tarvitsemansa resurssit tehtäviensä hoitamiseen. Poliisin riittävien resurssien turvaaminen on erityisesti nykyisessä turvallisuustilanteessa täysin välttämätöntä.

Viranomaisten asianmukaisten toimintaedellytysten varmistamiseksi on välttämätöntä huolehtia myös siitä, että lainsäädäntö on kaikilta osin ajan tasalla perinteisiin, uusiin ja muuttuneisiin turvallisuusuhkiin vastaamiseksi. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin esimerkiksi tarve poliisin rikostiedustelukyvyn parantamiseen ja poliisille tarkoitukseen sopivan reservin järjestämiseen. Saadun selvityksen mukaan poliisin rikostiedustelun tilasta ja sen kehittämisestä on parhaillaan käynnissä selvitys, jonka on määrä valmistua helmikuussa 2023. Sisäministeriö on huhtikuussa 2022 käynnistänyt esiselvityksen, jossa tarkastellaan lainsäädännöllisiä ja toiminnallisia edellytyksiä poliisin reservin muodostamiselle. Valiokunta tähdentää, että reserviä tarvitaan täydentämään poliisin henkilöstöä yllättävissä ja laajoja henkilöresursseja vaativissa tilanteissa eikä sillä tule pyrkiä paikkaamaan poliisin edellä kuvattua resurssivajetta. Valiokunta toteaa lisäksi, että eduskunta on 29.4.2022 hyväksynyt Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettun lain uudistamisen (HaVM 9/2022 vp). Muutoksella parannetaan osaltaan turvallisuusviranomaisten yhteistä kykyä reagoida myös hybridiuhkiin.

Valiokunta on edellä korostanut yhteisen ja jaetun tilannekuvan sekä sujuvan ja oikea-aikaisen tiedonvaihdon merkitystä hybridiuhkiin varautumisessa. Poliisin rooli johtavana sisäisen turvallisuuden toimijana merkitsee muun ohella sitä, että poliisin tietoon tulee päivittäin tapauksia, joista osa täyttää jonkin rikoksen tunnusmerkistön ja joiden osalta tekijän motiivi ei ole tiedossa. Aina ei ole tiedossa edes tekijää. Tällaisen tiedon yhdistäminen muilla viranomaisilla olevaan tietoon olisi erityisen tärkeää hybridi-vaikuttamisen torjumiseksi ja tunnistamiseksi. Poliisin laajan tehtäväkentän vuoksi olisi tärkeää, että poliisi saa muilta toimijoilta riittävästi tietoa mahdollisesta hybridi-vaikuttamisesta, jotta poliisin toimintaa voidaan kohdistaa oikein.

Valiokunta on kyberturvallisuutta koskevassa jaksossa kiinnittänyt huomiota siihen, ettei poliisi saa kattavasti tietoa esimerkiksi yrityksiin kohdistuvista tietoverkkorikoksista. Viranomaisten välisen tiedonvaihdon kehittämistarpeita on tunnistettu muitakin. Esimerkiksi selvitettyä ulkomaalaisten tekemiin maakauppoihin liittyviä taustoja ovat poliisin mahdollisuudet luovuttaa asiaan liittyvää poliisin tietoa vastuuviranomaisena toimivalle puolustusministeriölle varsin rajalliset.

Valiokunta on sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan mietinnössä kiinnittänyt huomiota viranomaisten väliseen tiedonkulkuun liittyviin erilaisiin lainsäädäntötarpeisiin (HaVM 19/2021 vp, s. 45—48). Valiokunta pitää välttämättömänä, että toimivaltaisilla viranomaisilla on käytössään kaikki olennainen tieto, jota tarvitaan sisäisen turvallisuuden erilaisiin uhkiin varautumiseksi, uhkatilanteiden ja rikosten ehkäisemiseksi sekä sujuvan viranomaisyhteistyön varmistamiseksi, ja lainsäädännössä näiltä osin olevat puutteet on korjattava. Tietojen saamiseen ja luovuttamiseen liittyvän lainsäädännön on oltava ajan tasalla ja sitä soveltavien viranomaisten on myös tunnettava sen sisältö. Myös poliisin mahdollisuutta antaa nykyistä laajemmin oma-aloitteisesti rikollisuuteen liittyvää tietoa muille viranomaisille tulee selvittää.

## Valiokunnan lausunto HaVL 14/2022 vp

### *Kyberturvallisuus*

Yhteiskuntaan kohdistuvan kyberuhan kohteista keskeisiä ovat kansallisen turvallisuuden kohteet sekä yhteiskunnan elintärkeät toiminnot, joilla turvataan kansalaisten elinmahdollisuudet. Modernin yhteiskunnan toiminta riippuu yhä enemmän kyberturvallisista ja korkean käyttövarmuuden omaavista sähköjärjestelmistä ja tiedonsiirtoverkostoista sekä muista luotettavista ja tietosisällöltään eheistä hallinnon ja kansalaisten palveluista. Valiokunta yhtyy selonteossa esitettyyn näkemykseen, että suomalainen kyberturvallisuus ja -puolustus vastatoimineen on mitoitettava torjumaan valtiollisen toimijan laaja-alainen kyberhyökkäys kansallista päätöksentekoa, turvallisuusviranomaistoimintaa ja kriittistä infrastruktuuria vastaan.

Valiokunta toteaa, että Suomella tulee olla oikea-aikaisen, kattavan ja jaetun kybertilannekuvan lisäksi selkeät johtamis- ja vastuusuhteet ja toimivaltuudet sekä kyvykkyys hyödyntää kaikkia yhteiskunnan voimavaroja. Valiokunta pitää tärkeänä, että siviili- ja sotilasviranomaisten yhteistyötä ja tiedonvaihtoa tiivistetään entisestään uhkien tehokkaan torjunnan vahvistamiseksi. Valiokunnan mielestä tulee myös arvioida sitä, ovatko viranomaisille laissa säädetty tietoturva- ja tiedonsaantioikeudet riittävät ensihavainnon saamiseksi maan turvallisuuden kannalta keskeisissä tietojärjestelmissä ja -verkoissa mahdollisesti olevasta vihamielisestä valtiollisesta toiminnasta. Valiokunta korostaa myös julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistoiminnan merkitystä kyberympäristössä ja esimerkiksi yritysten tietoturva-ammattilaisten roolia kokonaisturvallisuudessa. Samalla tulee huolehtia siitä, että esimerkiksi yrityksiä ja järjestöjä tuetaan vakavien kyberhyökkäystilanteiden ennaltaehkäisyssä ja jälkihoidossa. Lisäksi on tärkeää, että kansalaisten kyberturvallisuustaitoja kehitetään.

Yhteiskunnan digitalisaation lisääntyessä on välttämätöntä, että yllättäen ja nopeasti syntyvien kyberhäiriötilanteiden hallinnan edellyttämät toimenpiteet kyetään aloittamaan nopeasti. Kyberhäiriötilanteille on luonteenomaista niiden vaikuttavuuden moniulotteisuus, minkä vuoksi on välttämätöntä, että toimivaltaiselle viranomaiselle saadaan käyttöön tarvittaessa mahdollisimman laaja-alainen poikkihallinnollinen tuki. Samalla on kyettävä varmistamaan yhteiskunnan toimivuus tarkoituksenmukaisella tasolla häiriötilanteista huolimatta. Kyberturvallisuuden toimeenpano on Suomessa varsin hajautunut. Valiokunta pitää tärkeänä, että johtamisrakenteet tukevat riittävästi varautumisen yhteensovittamista ja tilannetietoisuutta.

Rikostorjunnan osalta valiokunta toteaa, että tietoverkossa tapahtuva ja verkkoa hyödyntävä rikollisuus sekä kyberrikollisuus lisääntyvät ja kehittyvät nopeasti. Yksittäisiin kansalaisiin kohdistuvien ns. verkkoavusteisten petosten kasvun lisäksi merkityksellisiä ovat lisääntyneet palvelunestohyökkäykset ja tietomurrot sekä niihin liittyvät kiristykset. Niiden avulla voidaan haitata tai estää yhteiskunnan kannalta kriittisten yritysten ja viranomaisten toimintaa. Kyberrikollisuuden on arvioitu aiheuttavan tulevaisuudessa lähes yhtä merkittävän uhan sisäiselle turvallisuudelle kuin perinteinen rikollisuus, joka myös siirtyy kasvavassa määrin verkkoympäristöön. Valiokunta pitää myönteisenä, että julkisen talouden suunnitelmassa poliisille osoitetaan lisäresursseja vakavimpien ja kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvien tietoverkkorikosten torjuntaan ja tutkintaan.

Tietoverkkorikollisuuden tilannekuvan parantaminen ja siinä tarvittavien tietojen saaminen on nykyisessä turvallisuustilanteessa entistäkin tärkeämpää, koska tietoverkkorikoksia voidaan hyö-

## Valiokunnan lausunto HaVL 14/2022 vp

dyntää myös hybridivaikuttamisen ja hybridiopeaatioiden työkaluina. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan, että poliisi ei kuitenkaan saa kattavasti tietoa esimerkiksi yrityksiin kohdistuvista tietoverkkorikoksista, koska yritykset pelkäävät rikosprosessin aiheuttamaa mainehaittaa. Osasyynä tähän on arvioitu olevan poliisin nykyinen esitutkintavelvoite. Toisaalta esimerkiksi Kyberturvallisuuskeskusta koskevan lainsäädännön on katsottu rajoittavan tiedon luovuttamista poliisille, joka kuitenkin on verkkorikostutkinnassa ainoa toimivaltainen esitutkintaviranomainen. Joissain tapauksissa myös valtion organisaatioihin kohdistetut verkkohyökkäykset on saatettu poliisiin tietoon viiveellä. Valiokunta toteaa, että kattavalla ja ajantasaisella tilannekuvalla sekä viivytyksettä käynnistettävällä esitutkinnalla on mahdollista estää vahinkojen syntymistä ja tunnistaa tekojen taustalla olevia toimijatahoja.

Kyberturvallisuuden asiat ovat esillä yhä laajemmin ja vahvemmalla painoarvolla kansainvälisillä foorumeilla ja järjestöissä, kuten ETYJ:ssä, EU:ssa, NATO:ssa, OECD:ssä ja Eurooppa-neuvostossa. Kansainvälisillä yhteistyöfoorumeilla ja valtioiden kahdenvälisissä suhteissa vaikuttaminen on yksi keskeinen keino edistää Suomen kyberturvallisuuden kannalta myönteisiä asioita. Valiokunta korostaa myös viranomaisyhteistyön merkitystä. Esimerkiksi kyberrikollisuuden torjunta edellyttää merkittävässä määrin kansainvälistä yhteistyötä.

Kyberturvallisuuden parantamiseksi on vireillä useita kehittämistoimenpiteitä. Valiokunta mainitsee tässä yhteydessä kaksi parhaillaan käynnissä olevaa hanketta: liikenne- ja viestintäministeriön asettaman työryhmän, joka koskee keskeisten viranomaisten yhteistoimintaa laajamittaisissa yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisissä kyberturvallisuuden häiriötilanteissa, sekä sisäministeriön ja puolustusministeriön yhdessä asettaman hankkeen, jossa selvitetään viranomaisten toimintaedellytyksiä kansallisen kyberturvallisuuden varmistamisessa, kyberrikosten torjunnassa ja kyberpuolustuksessa vakavia kyberuhkia vastaan ja luodaan kehittämistoimenpite-ehdotuksia. Molempien hankkeiden keskeinen tavoite on entisestään parantaa kyberturvallisuusviranomaisten yhteistyötä ja tiedonvaihtoa.

Digitalisaation avulla pyritään tuottamaan kansalaisten tarvitsemia palveluita aikaisempaa joustavammin ja tehokkaammin. Valiokunta korostaa digipalveluiden kehittämisessä asiakaslähtöisyyden rinnalla informaatio- ja kyberturvallisuuden tärkeyttä. Kyberturvallisuuden tulee olla sisäänrakennettuna kaikessa toiminnassa, prosesseissa ja järjestelmissä.

### *Kriittisen infrastruktuurin suojaaminen*

Kriittisellä infrastruktuurilla tarkoitetaan perusrakenteita, palveluja ja niihin liittyviä toimintoja, jotka ovat välttämättömiä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi. Kriittiset järjestelmät ovat yhä useammin yksityisen sektorin tuottamia, rajat ylittäviä ja keskinäisriippuvaisia. Valiokunta pitää välttämättömänä, että kriittinen infrastruktuuri kyetään kaikissa oloissa turvaamaan. Viranomaisten välinen sekä viranomaisten ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö on tässä keskeistä. Näiden lisäksi kansainvälinen yhteistyö korostuu esimerkiksi liikenteen, kuljetusketjujen, tietoliikenteen ja viestinnän turvaamisessa.

Valiokunta on aiemmin todennut, että kriittinen infrastruktuuri on ulkomaisen tiedustelutoiminnan pitkän aikavälin kohteita Suomessa. Myös täysin laillinen toiminta, kuten yritysostot ja yhteiset hankkeet, voivat mahdollistaa autoritäärisille valtioille pääsyn Suomen kriittiseen infra-

## Valiokunnan lausunto HaVL 14/2022 vp

struktuuriin. Kiinnostus on kohdistunut perinteiseen kiinteään infrastruktuuriin, kuten kiinteistöihin ja tuotantoon. Tietoliikenne on yhteiskunnan toiminnan kannalta yhä keskeisempää, mikä on johtanut kasvavaan kiinnostukseen verkko- ja tietoinfrastruktuuria kohtaan.

Osana kriittisen infrastruktuurin suojaamista tulee huomioida paikkatiedon merkitys. Avoimessa yhteiskunnassa paikkatieto on laajasti kaikkien saatavilla. Paikkatiedon hallintaan tulee kiinnittää huomiota ja varmistaa, että paikkatiedon saantia voitaisiin myös sotilaallisen uhkatilanteen vuoksi rajoittaa. Valiokunta on kiinnittänyt tiedon avoimeen jakamiseen liittyviin turvallisuusriskeihin huomiota edellisellä vaalikaudella paikkatietopoliittisesta selonteosta antamassaan lausunnossa (HaVL 24/2018 vp — VNS 2/2018 vp).

Tietoliikenneyhteyksien laiteomittajien pääsy dataan tai kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvat kyberhyökkäykset ovat uhkia myös kansalliselle turvallisuudelle. Pahimmillaan hyökkääjä pääsee käsiksi suomalaisten tietoihin. Valiokunta pitää tärkeänä, että tällaisiin riskeihin varaudutaan. Suomessakin on havaittu pyrkimyksiä päästä kiinni kriittiseen infrastruktuuriin paikallistason kautta. Tämän estämisessä yritysten, kuntien ja valtion viranomaisten yhteistyö on keskeistä.

Selonteosta ilmenee, että Suomessa on parhaillaan käynnissä kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevan EU-direktiivin (CER-direktiivi, HaVL 14/2021 vp — U 71/2020 vp) kansallinen täytäntöönpano. Suomesta puuttuu tällä hetkellä viranomaistaho, jolla on mainitun direktiivin edellyttämä kansallinen valvonta- ja raportointitehtävä. Nämä tehtävät jakautuvat nykyisin usealle hallinnonalalle. Valiokunta pitää tärkeänä, että kriittisen infrastruktuurin määrittämisen ja tunnistamistyö tehdään mahdollisimman ripeästi, sillä se on edellytyksenä kriittisen infrastruktuurin systemaattiselle suojaamiselle. Suomen kansallinen huoltovarmuuslainsäädäntö ja -toiminta muodostavat hyvän pohjan tälle työlle.

### *Informaatiovaikuttamisen torjunta*

Informaatiovaikuttamisen tavoitteena on usein demokraattisten yhteiskuntien polarisaatio. Päämääränä on häiritä yhteiskuntarauhaa ja päätöksentekoa, heikentää yhteiskuntia sisäisesti ja muokata mielipideilmastoa vastaanottavaisemmaksi autoritääriselle poliittiselle järjestelmälle ja erityisesti taloudelliselle yhteistyölle ei-demokraattisten valtioiden kanssa. Venäjä pyrkii selonteon mukaan ohjaamaan mielipiteen muodostamista kotimaassa ja ulkomailla sekä luo narratiivia toimiansa oikeuttamiseksi. Informaatiovaikuttaminen on normalisoitunut osaksi informaatioympäristöä. Vaikuttaminen voi olla julkista tai peitettyä. Informaatiovaikuttaminen on ymmärrettävä vaikuttamisen kokonaisuutena, jolla pyritään luomaan psykologisia vaikutuksia.

Valtiolliset toimijat kohdistavat vaikuttamistoimensa tyypillisesti yhteiskunnallisen luottamuksen ja viranomaisluottamuksen heikentämiseen. Kohdeyhteiskunnan väestön tyytymättömyyttä pyritään hyödyntämään ja voimistamaan informaatio- ja hybridi- ja vaikuttamisen keinoin. Tämä on näkynyt esimerkiksi koronapandemiaan liittyvässä disinformaatioissa sekä erilaisissa salaliittoteorioissa. Samantyyppistä vaikuttamista on havaittu myös käynnissä olevaan Nato-keskusteluun liittyen.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisen mukaan ajantasainen ja riittävän resursoitu tilannekuva sekä toimiva viranomaisten välinen koordinaatio ovat informaatiovaikuttamiselta suojautumisessa

## Valiokunnan lausunto HaVL 14/2022 vp

olennaisen tärkeitä. Väärän tiedon oikaiseminen on tärkeä osa informaatioturvallisuutta, mutta yhtä keskeistä on pyrkiä ehkäisemään syrjäytymisen ja osattomuuden kokemuksia, sillä ne ovat riskejä myös informaatiovaikuttamisen osalta.

Valiokunta toteaa, että keskeistä informaatiovaikuttamiselta suojautumisessa on väestön toimintakyvyn ja henkisen kriisinsietokyvyn vahvistaminen. Yhteiskunnan vastustuskykyä hybridi- ja informaatiovaikuttamista vastaan lisäävät osaltaan Suomen koulutusjärjestelmä, medialukutaito ja lähdekriittisyys. Yhteiskuntaa ei ole kuitenkaan mahdollista suojata näiltä riskeiltä vain esimerkiksi medialukutaitoa painottamalla.

Valiokunta korostaa strategisen viestinnän merkitystä valtiojohton ja viranomaisten välineenä. Päättäjien ja viranomaisten on kyettävä eri tilanteissa jakamaan oikea-aikaista ja paikkansapitävää tilannekuvaa, jotta disinformaatiolta voidaan mahdollisimman tehokkaasti välttyä. Esimerkiksi viranomaisten läsnäololla sosiaalisessa mediassa pyritään vähentämään tavoitteellisen disinformaation ja sen taustalla vaikuttavien toimijoiden liikkumavaraa ja mahdollisuuksia luoda yhteiskunnallista epävakautta. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös sosiaalisen median yritykset ovat ryhtyneet toimiin disinformaation leviämisen ehkäisemiseksi. Saadun selvityksen mukaan eräät vieraan valtion puolesta tapahtuvan tahallisen informaatiovaikuttamisen räikeimmät ilmenemismuodot on esimerkiksi Tanskassa kriminalisoitu. Asiantuntijakuulemisessa on pidetty tarpeellisena selvittää, tulisiko tällainen toiminta säätää rangaistavaksi myös Suomessa.

Informaatiovaikuttamisen torjunnassa on keskeistä avoin, monikielinen ja aktiivinen viranomaisviestintä, jolla vahvistetaan yhteiskunnallista luottamusta, turvallisuuden tunnetta ja osallisuutta. Väestölle on tärkeää viestiä mahdollisimman etupainotteisesti ja suunnitelmallisesti, minkälaisiin riskeihin varaudutaan ja mitä mahdollisia vaikuttamisyrityksiä on odotettavissa. Valiokunta korostaa tässäkin yhteydessä yhteisen ja jaetun tilannekuvan merkitystä. Keskeiset viestinnän teemat nykyisessä turvallisuustilanteessa liittyvät ainakin väestön omatoimiseen varautumiseen, viranomaisten tehtäviin ja valmiuteen, digitaaliseen turvallisuuteen ja yksityisyyteen, läheisten ja apua tarvitsevien tukemiseen sekä vapaaehtois- ja järjestötyöhön osallistumiseen. Valiokunta toteaa, että valtioneuvoston kanslia vastaa informaatiovaikuttamiseen liittyvien vastatoimien valtakunnallisesta koordinoinnista. Valiokunta pitää tärkeänä, että ministeriöt aktivoivat ja resursoivat alaisiaan virastoja informaatiovaikuttamiseen varautumisessa myös alueellisesti.

Yhteiskunnan vakauden kannalta on tärkeää, että tiedonsaanti kaikille Suomessa asuville toimii myös vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Median kyky huolehtia luotettavan ja ajankohtaisen tiedon tuottamisesta ja jakamisesta, kansalaisten henkisen kriisinsietokyvyn tukemisesta sekä informaatiovaikuttamisen tunnistamisesta ja torjumisesta korostuu. Kriisien aikana informaatiovaikuttaminen lisääntyy, mikä vaatii medialta entistä vahvempaa varautumista ja osaaamista. Jatkossa on tärkeää varautua niin, että vapaan ja puolueettoman tiedonvälityksen periaatteiden ohella tunnistetaan tilanteet, joissa informaatioympäristö on vakavan hyökkäyksen kohteena.

### *Väestönsuojelu*

Varauduttaessa sotilaalliseen maanpuolustukseen ja muihinkin kriisitilanteisiin on samalla kyettävä suojaamaan väestöä ja turvaamaan yhteiskunnan toimintakyky. Väestö varaudutaan tarpeen

## Valiokunnan lausunto HaVL 14/2022 vp

ja tilanteen mukaan suojaamaan olemassa oleviin väestönsuojiiin, mahdollisimman hyvän suojan antaviin sisätiloihin tai evakuoimalla. Väestön ja infrastruktuurin suojaamisen sekä tärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta olennaista on myös kyky tehokkaaseen pelastustoimintaan ja sitä tukeviin toimintoihin. Pelastusviranomaisilla on normaaliolojen häiriötilanteissa ja väestönsuojelussa keskeinen rooli. Valiokunta tuo tässäkin yhteydessä esiin huolensa pelastustoimen henkilöstön riittävydestä lähivuosina. Pelastustoimen henkilöstövajeen paikkaamiseen tarvitaan vuoteen 2030 mennessä arviolta 2 400—2 500 uutta pelastajaa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomessa on pitkäjänteisesti varauduttu väestön suojaamiseen rakentamalla ja ylläpitämällä kattavasti väestönsuojia. Väestönsuojelun koulutus-, suunnittelu- ja ohjauksjärjestelmät sekä osin toiminnalliset valmiudet ovat kuitenkin heikentyneet puutteellisten resurssien vuoksi. Valiokunta toteaa, että tilanne olisi korjattavissa suhteellisen pienellä henkilöstöresurssien lisäyksellä.

Varautumisen ja väestönsuojelun järjestelyjen riittävien resurssien merkitys korostuu erityisesti nykyisessä kansainvälisessä turvallisuustilanteessa. Väestönsuojelusta vastaavien ja siihen osallistuvien viranomaisten ja muiden toimijoiden tehtäväjako ja varautumisjärjestelyiden koordinaatiota on tarpeen selkeyttää ja valmiussuunnittelua kehittää. Siviiliviranomaisten ja Puolustusvoimien välisessä varautumisyhteistyössä on niin ikään kehittämistarpeita esimerkiksi riskien arvioinnissa ja suunnittelussa.

Evakuointisuunnittelussa lähdetään nykyisin siitä, että kaikilla alueilla varaudutaan sekä väestön evakuointiin että evakuoitujen ihmisten vastaanottoon, huoltoon ja majoittamiseen. Lähtökohtana on myös, että suurin osa väestöstä siirtyy omatoimisesti. Väestön evakuoiteja voidaan suunnitella ja toimeenpanna joustavasti valmiuslain käyttöperiaatteiden mukaisesti uhka-arvioiden ja vallitsevan tilanteen edellyttämässä laajuudessa ennen aseellista hyökkäystä sekä tilanteen kehittymisen aikana eri osissa maata joko ns. valmiusevakuointeina tai laajemmin alueellisina evakuointeina. Poikkeusoloissakin voidaan valtioneuvoston valmiuslain 121 §:n mukaiseen toimivaltaan perustuvan evakuoinnin ohella toimeenpanna pelastuslain 36 §:n mukaisesti pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksiin perustuvia suojaväistöjä onnettomuuksien ja niiden uhkatilanteiden perusteella.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin aiemmin käytössä ollut kohdekunnittain toteutettu evakuointisuunnittelu. Saadun selvityksen mukaan tämä aiempi malli on ollut nykyistä kaavamaisempi, mutta osin selkeämpi, kun taas edellä kuvatussa nykyisessä mallissa on enemmän joustavuutta. Valiokunta pitää perusteltuna, että valmiussuunnittelun kehittämistä arvioidaan tältäkin osin.

Väestönsuojelun ja väestönsuojakannan kehittämisen sekä resurssitarpeiden tarkistaminen toteutetaan selonteon mukaan valtakunnallisella selvitystyöllä, joka käynnistetään vuoden 2022 aikana. Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että Helsingissä on yhteensä 5 500 väestönsuojaa, joissa on yhteensä 900 000 suojapaikkaa. Tilanne on tässä mielessä hyvä. Väestön rakenteellinen suojaaminen perustuu pääosin kiinteistöjen omiin väestönsuojiiin. Valiokunnan käsityksen mukaan etenkin vanhempien väestönsuojien korjausvelka on merkittävä ja vaatii resursointia.



## Valiokunnan lausunto HaVL 14/2022 vp

Saadun selvityksen mukaan taloyhtiöiden turvallisuushenkilöstöä koskevat säännökset eivät nykyisessä muodossaan ohjaa riittävästi taloyhtiöiden turvallisuusorganisaation muodostamista ja kouluttamista. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei esimerkiksi suoraan velvoiteta nimeämään ja kouluttamaan väestönsuojan hoitajaa. Sen lisäksi, että ohjausta, valvontaa ja neuvontaa on nykyisessä turvallisuustilanteessa tarpeen tehostaa, on syytä harkita, edellyttävätkö ne tuekseen lisäksi säädösperustan tarkentamista. Myös tarvetta väestönsuojelukoulutuksen lisäämiseen on syytä arvioida.

Muuttuneella turvallisuustilanteella on vaikutuksia yleisen turvallisuuden tunteen kehitykseen, jolla on kiinteä yhteys laajempaan henkiseen kriisinkestävytyteen. Ennalta ehkäisevästä näkökulmasta toimenpiteiden tulee vahvistaa yhteiskunnallista luottamusta, turvallisuuden tunnetta ja osallisuutta, jotta torjutaan myös laaja-alaisen vaikuttamisen eri muotoja ja vahvistetaan sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että Suomen huoltovarmuusjärjestelmä on perustaltaan ja rakenteiltaan hyvin toimiva myös muuttuneessa toimintaympäristössä. Uudessa tilanteessa on kuitenkin arvioitava Suomen varautumisen kokonaistason riittävyyttä. Tavoitteena on, että vakavimmat poikkeusolot voidaan hoitaa kansallisin toimenpitein. Myös huoltovarmuuden kansainvälinen toimintaympäristö on muuttunut paitsi Venäjän hyökkäyssodan myös koronaviruspandemian myötä.

Valiokunta ottaa tässä yhteydessä esille lisäksi sen, että selonteossa on jäänyt varsin pienelle huomiolle järjestöjen rooli, vaikka esimerkiksi Suomen Punainen Risti on Suomessa kriisien ja yhteiskunnallisten muutosten aikana ja kokonaisturvallisuuden vahvistamisen kannalta keskeinen toimija. Oman auttamistoimintansa lisäksi järjestöt tukevat viranomaisten toimintaa, kuten on tapahtunut esimerkiksi Ukrainan pakolaisten vastaanotossa. Vastaamon tietomurron yhteydessä järjestöt ovat tarjonneet tukea tietomurron uhreille. Lisäksi Suomessa on useita, etenkin pelastustoimessa keskeisiä toimintoja ylläpitäviä järjestöjä. Humanitaariset toimijat kykenevät toimimaan viranomaisten ja pelastushenkilöstön rinnalla myös poikkeusoloissa.

Kriisitilanteissa on myös hyvin todennäköistä, että viranomaisten ja koulutettujen vapaaehtoisten lisäksi suuri joukko kansalaisia haluaa tulla mukaan toimintaan. Viranomaisnäkökulmasta on tällöin tärkeää, että kansalaisten toiminta on koordinoitua ja että se suuntautuu tehokkaasti ja oikein. Myös tässä järjestöillä on keskeinen rooli. Valiokunta pitää tärkeänä, että keskeiset järjestöt tunnistetaan käytännön valmiussuunnitelmia laadittaessa ja niiden täytäntöönpanoa harjoiteltaessa. Järjestöillä on myös olemassa kanavat turvallisuusviestinnän ja ihmisten turvallisuustaitojen vahvistamiseen, mikä on syytä huomioida valtakunnallisen riski- ja kriisiviestinnän suunnittelussa.

### *Kunnat ja hyvinvointialueet*

Selonteossa on tunnistettu kuntien ja hyvinvointialueiden monialainen rooli turvallisuuden ja varautumisen saralla. Valiokunta toteaa, että kunnissa jo lähtökohtaisesti yhteensovitetaan eri toimialojen ja lakisääteisten vastuiden kokonaisuutta, ja kuntien näkökulmasta yhteistyö ja poikkihallinnollisuuden tarve korostuu niin varautumisessa kuin muussakin turvallisuustyössä. Valiokunta pitää tärkeänä, että akuutissa ohjeistuksessa on kiinnitetty huomiota muun muassa väestön-

## Valiokunnan lausunto HaVL 14/2022 vp

suojeluun, kriisiajan johtamiskeskusten toimivuuteen, kyberturvallisuuteen ja kriittisen infrastruktuurin hallintaan. Monet yhteiskunnan kannalta elintärkeät toiminnot, palvelujärjestelmät ja tietovarannot sijaitsevat kunnissa tai hyvinvointialueilla. Kunnilla ja hyvinvointialueilla on velvollisuus varautua ja kyetä jatkamaan toimintaansa kaikissa oloissa.

Valiokunta toteaa, että siviiliyhteiskunnan paikallistason varautuminen ja kriisinkestävyys on osa Suomen puolustusta. Kriittinen infrastruktuuri, veden, ruoan, sähkön, lämmön ja lääkintähuollon järjestäminen, alueiden evakuointikyky, liikenne, viestintäverkot, väestösuojat, kansalaisten kyky toimia kriiseissä ja muut kaupunkien ja kuntien toimintaan elintärkeästi vaikuttavat asiat tulee huomioida osana puolustuksen suorituskykyä. Tässä suhteessa on olennaista, että kaikilla toimijoilla on yhteinen uhka-arvio, tilannekuva- ja tiedonvaihtojärjestelmä on tehokas, poikkihallinnollista varautumista tehdään kaikilla hallinnon tasoilla ja asioita harjoitellaan yhdessä. Selonteossa esiin nostettu poikkihallinnollinen haavoittuvuusarviointi ja kriisinsietokyvyn jatkuva seuranta on tärkeää myös kuntien ja hyvinvointialueiden kannalta.

Valiokunta painottaa, että poikkihallinnollisessa varautumisessa tulee huomioida hallinnon eri tasot paikallis- ja aluehallinnosta keskushallintoon. Hyvinvointialueuudistus merkitsee, että mukaan on tullut uusi toimija ja vastuut ovat osaksi muuttuneet. Sen vuoksi on tärkeää varmistaa, että varautumisen yhdyspinnat ovat kunnossa ja yhteistyö toimii. Tehokas tiedonvaihdon toteutuminen eri toimijoiden välillä saattaa edellyttää myös muutoksia lainsäädäntöön erityisesti salassa pidettävän tiedon osalta.

Kuntien varautuminen koskee myös ihmisten vastaanottoon, peruspalveluihin ja kotoutumiseen liittyvien palveluiden sekä toimeentulon järjestämistä ja rahoittamista. Nykytilanne Ukrainasta sotaan paenneiden osalta on osoittanut, että kunnilla on ollut erinomainen kyvykyys sopeutua tilanteeseen ja tarjota lähes välittömästi erilaisia palveluja voimassa olevan lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Tulijoista lähes puolet on lapsia, ja on erityisen tärkeää, että heille pystytään tarjoamaan nopea ja turvallinen paluu arkeen traumaattisten kokemusten jälkeen. Pääsy varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen on tässä keskeistä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta. On tärkeä huomata, että jatkossa myös vastuu hätämajoituksen järjestämisestä kuuluu hyvinvointialueille. Tähän tulee varautua hyvissä ajoin Maahanmuuttoviraston, kuntien ja hyvinvointialueiden keskinäisellä yhteistyöllä. Valiokunta pitää tärkeänä, että huolehditaan myös hyvästä tiedonkulusta Maahanmuuttoviraston, kuntien ja hyvinvointialueiden välillä

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan laajamittaisen maahantulon osalta kuntien ja Maahanmuuttoviraston yhteistyötä on tiivistetty, ja kehitteillä on malli, jossa perinteisen vastaanottokeskusjärjestelmän rinnalle tulisi vastaanoton kapasiteettia täydentävä ns. kuntamalli, joka turvaa kunnille resurssit vastaanottotoimintaan ja selkiyttää vastuuta. Valiokunta muistuttaa myös, että laajamittaisen maahantulon jälkitilanne näkyy kunnissa pitkään varsinaisen alkuvaiheen vastaanotto toiminnan jälkeen.

Kunnat vahvistavat tällä hetkellä kyberturvallisuuttaan, mikä edellyttää myös taloudellisia investointeja. Valiokunnan mielestä huomiota tulee edelleen kiinnittää siihen, miten kuntien kyvykkyyttä konkreettisesti voidaan kansallisen tason tuella kehittää. Erityisesti on syytä varmistaa ja tunnistaa datan turvallinen säilytys ja palauttamiskelpoisuus sekä kriittiset järjestelmät, joiden

## Valiokunnan lausunto HaVL 14/2022 vp

toimimattomuus voi aiheuttaa yhteiskunnassa laajoja häiriötilanteita. Kyberturvallisuutta vahvistaa myös kansalaisten tietotaitojen lisääminen. Tämä tulisi huomioida opetuksessa ja koulutuksessa laajasti.

Sisäisen turvallisuuden ja henkisen kriisinsietokyvyn kannalta on tärkeää myös kyvykkyys ylläpitää hyviä väestösuhteita ja estää väestöryhmien välien kärjistyminen. Yhteinen havainnointi, tiedonvaihto sekä viranomaisviestintä ovat keskeisessä roolissa. Valiokunta korostaa selonteon tavoin avoimen, monikielisen ja aktiivisen viranomaisviestinnän merkitystä. Valiokunnan mielestä kriisinsietokyvykkyys ja hyviin väestösuhteisiin panostamisen merkitys tulee tunnistaa jo palvelutasolla, niin eri ikäryhmille tarjottavissa palveluissa kuin sivistyspalveluissakin.

Vaikka väestönsuojelun vastuut on määritetty muun muassa pelastuslaissa, edellyttää laajojen evakuoitien toteuttaminen käytännössä suorituskykyä monelta eri toimijalta, myös kunnilta. Evakuoinnit tulee suunnitella huolellisesti ennakkoon ja huomioida etenkin ne henkilöt, jotka eivät itse kykene poistumaan. Väestönsuojelun näkökulmasta on tärkeää kiinnittää huomiota myös kasvatus- ja koulutuspalveluiden infrastruktuurin rikkoutumisen ja evakuoinnin vaikutuksiin, jotka välittömästi vaikuttavat varhaiskasvatus- ja koulutuspalveluiden järjestämiseen ja saatavuuteenkin.

Valiokunta toteaa, että kuntien tehtävistä säädetään lailla, ja toiminnan jatkumisen kannalta tarvitaan lainsäädäntöä, joka tunnistaa erilaiset poikkeus- ja häiriötilanteet palveluiden järjestämisessä. Tähän asiaan on jo kiinnitetty huomiota koronapandemian vaikutuksena esimerkiksi perusopetuksen järjestämisen osalta. Varautumistoimet vaativat myös taloudellista resursointia. Lisäksi esimerkiksi Ukrainan sodan taloudelliset vaikutukset näkyvät kunnissa hintojen nousuna, investointien hidastumisena, palvelukuorman lisääntymisenä ja myöhemmässä vaiheessa mahdollisesti myös verotuottojen heikentymisenä. Tähän mennessä on myös tunnistettu kriisin aiheuttamia välittömiä kustannuslisäyksiä, joihin nykyiset rahoituskanavat eivät vastaa. Valiokunta toteaa, että kuntatalouden kyky reagoida nopeaan menojen ja tulojen muutokseen on kuluvana vuonna pienempi hyvinvointialueuudistuksen vuoksi. Kunnat eivät voi muuttaa tuloveroprosenttia kuluvana vuonna, ja rahoitusjärjestelmän tasapaino nähdään vasta, kun palveluiden järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta. Valiokunta pitää näin ollen tärkeänä, että vaikutuksia kuntiin seurataan tarkasti.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

*että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

## **Valiokunnan lausunto HaVL 14/2022 vp**

Helsingissä 11.5.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps  
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok  
jäsen Tiina Elo vihr  
jäsen Eveliina Heinäluoma sd  
jäsen Hanna Holopainen vihr  
jäsen Hanna Huttunen kesk  
jäsen Mika Kari sd  
jäsen Mats Löfström r  
jäsen Mauri Peltokangas ps  
jäsen Juha Pylväs kesk  
jäsen Mari Rantanen ps  
jäsen Piritta Rantanen sd  
jäsen Matti Semi vas  
jäsen Kari Tolvanen kok  
jäsen Heikki Vestman kok  
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne  
valiokuntaneuvos Henri Helo