

## Hallintovaliokunta

### Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko

#### Ulkoasiainvaliokunnalle

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (VNS 6/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- alivaltiosihteeri Anne Sipiläinen, ulkoasiainministeriö
- johtava asiantuntija Hannu Himanen, ulkoasiainministeriö
- vanhempi tutkija Katri Pynnöniemi, Ulkopoliittinen instituutti
- kansliapäällikkö Päivi Nerg, sisäministeriö
- ylijohtaja Kauko Aaltomaa, sisäministeriö
- ylijohtaja Jorma Vuorio, sisäministeriö
- pelastusylijohtaja Esko Koskinen, sisäministeriö
- osastopäällikkö, prikaatikenraali Pasi Kostamovaara, sisäministeriö, Rajavartiolaitos
- neuvotteleva virkamies Antti Häikiö, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Kalle Kekomäki, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Maarit Nikander, sisäministeriö
- projektijohtaja Kimmo Himberg, sisäministeriö
- vanhempi osastoesiupseeri Jyri Raitasalo, puolustusministeriö
- valtiosyyttäjä Tom Laitinen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- päällikkö, poliisineuvos Robin Lardot, keskusrikospoliisi
- apulaispäällikkö Raimo Pyysalo, Maahanmuuttovirasto
- tutkija, projektipäällikkö Heidi Tiimonen, Pelastusopisto
- poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen, Poliisihallitus
- päällikkö, poliisineuvos Antti Peltari, suojelupoliisi
- sotatieteiden tohtori, tutkija Saara Jantunen, Puolustusvoimien tutkimuslaitos
- tutkimusalojohtaja Mikko Lappalainen, Puolustusvoimien tutkimuslaitos
- vanhempi osastoesiupseeri Juha-Antero Puistola, Turvallisuuskomitea
- kyberturvallisuuden professori Jarno Linnéll, Aalto-yliopisto
- tutkijatohtori, VTT Hanna Smith, Aleksanteri-Instituutti, Helsingin yliopisto

## Valiokunnan lausunto HaVL 40/2016 vp

- erityisasiantuntija Miikka Salonen, Viestintävirasto
- Johtaja, suunnittelu- ja analyysiosasto Christian Fjäder, Huoltovarmuuskeskus
- Cyber Security Advisor Erka Koivunen, F-Secure Oy
- yliopisto-opettaja, väitöskirjatutkija Tapio Juntunen
- oikeustieteen kandidaatti Mikko Paatero
- entinen sisäministeri Kari Rajamäki

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoasiainministeriö
- sisäministeriö
- puolustusministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö
- Valtakunnansyyttäjänvirasto
- Helsingin poliisilaitos
- Häätäkeskuslaitos
- keskusrikospoliisi
- Maahanmuuttovirasto
- Poliisiammattikorkeakoulu
- Poliisihallitus
- suojelupoliisi
- Viestintävirasto
- Suomen Kuntaliitto
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- oikeusministeriö
- Tulli

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Kolme turvallisuusselontekoa*

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko poikkeaa edellisestä selonteosta (VNS 6/2012 vp). UTP-selonteon johdannon mukaan se kattaa ulko- ja turvallisuuspolitiikan kokonaisuuden. Siinä kuvataan Suomen toimintaympäristöä ja sen muutostekijöitä sekä esitetään Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeiset tavoitteet ja painopisteet. Käsiteltävänä olevan ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon kattama aikajänne ylittää meneillään olevan hallituskauden ja ulottuu 2020-luvun puoliväliin. Lisäksi valtioneuvosto laatii erikseen puolustuselonteon, joka toteuttaa UTP-selonteon linjauksia. Valiokunnan mielestä eri selontekojen valmistelu tulisi tulevaisuudessa tehdä parlamentaarisesti.

Hallintovaliokunnan käsiteltävänä on kautta aikojen ensimmäinen sisäisen turvallisuuden selonteko VNS 5/2016 vp, joka perustuu primääristi eduskunnan hyväksymään hallintovaliokunnan lausumaan (HaVM 7/2013 vp — EV 77/2013 vp) ja sekundäärisesti hallitusohjelmaan. Erillinen

## Valiokunnan lausunto HaVL 40/2016 vp

selonteko on nähty tarpeelliseksi muun muassa sen vuoksi, että aiemmassa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa sisäisen turvallisuuden osio on jäänyt vähäiselle huomiolle sen tosiasiallisesta painoarvosta huolimatta. Myös aiemmassa UTP-selonteossa on mainittu kokonaisturvallisuuden käsite ja sisäinen turvallisuus, mutta selonteko on tosiasiallisesti käsitellyt keskeisesti ulkopoliittikkaa (valtion ulkopoliittisen johdon ja ulkoasiainhallinnon näkökulmasta) ja puolustuspolitiikkaa.

Perinteisen sisäisen turvallisuuden toimialan tilannekuva on kuitenkin muuttunut siten, että sisäisen turvallisuuden tehtäväkenttä ulottuu entistä enemmän perinteisen UTP-toimialan tehtäväalueelle. Sisäisen turvallisuuden toimijoiden asiantuntemusta tarvitaan enemmän kansainvälisessä diplomatiassa, neuvotteluissa, sopimusprosesseissa ja muussa kansainvälisessä yhteistyössä. Valiokunta näkeekin tärkeänä, että maamme rajalliset resurssit kootaan entistä vahvemmin myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan työhön kokonaisturvallisuuden näkökulmasta. Jokaiselle toimijalle on riittämiin vastuullisia tehtäviä ilman tarpeettomia etunäkökohtia. Nykytilanteessa on erillisen sisäisen turvallisuuden selonteon lisäksi tarpeen tunnistaa UTP-selonteon eduskuntakäsittelyssä aiempaa selvemmin sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden pohjalta muodostuvaa kokonaisturvallisuutta ja sen erilaisia rajapintoja.

Valiokunta toteaa, että ulko- ja turvallisuuspolitiikan keinoin vaikutetaan myös sisäiseen turvallisuuteen. Vastaavasti sisäisen turvallisuuden toimenpiteet tukevat myös ulkoista turvallisuutta. Valiokunta tähdentää, että UTP-selonteon 15 painopisteestä 14 koskee enemmän tai vähemmän sisäistä turvallisuutta ja sen toimijoita sekä siten myös hallintovaliokuntaa, mikä seikka on näitä asioita käsiteltäessä muistettava ja mitä seikkaa ei voida näitä asioita käsiteltäessä sivuuttaa. Tahtunut painopisteen muutos on olennainen.

### *Toimintaympäristön muutos ja yhteinen tilannekuva*

Maamme ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintaympäristö on muuttunut voimakkaasti ja nopeasti, minkä lisäksi muutos näyttää jatkuvan Suomen lähialueilla ja maailmanlaajuisesti. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden uhkat limittyvät yhä tiiviimmin toisiinsa. Se, mitä Syyriassa tai muualla kriisialueilla tapahtuu, vaikuttaa myös Suomen turvallisuuteen. Suurin muutos turvallisuudessa onkin tapahtunut niissä tekijöissä, jotka vaikuttavat Suomen turvallisuuteen ulkoapäin ja hyvin kaukaakin. Tällaisia ovat muun muassa Lähi-idän ja Afrikan väkivaltainen ekstremismi ja terrorismi sekä ISISin väkivaltainen toiminta, jotka vaikuttavat myös Suomessa. Esimerkiksi järjestäytynyt rikollisuus, joka toimii laajalti yli rajojen, hyödyntää yhteiskuntien ja ihmisten ongelmia sekä lain ja järjestyksen puutteita.

Venäjän ja lännen suhteiden huononeminen sekä laajamittainen laitton maahantulo ovat merkittävimmät uhkat turvallisuusympäristössämme. Laitonta maahanmuuttoa voidaan käyttää myös voimapolitiikan välineenä. Turvallisuustilanteen ennustettavuus on heikentynyt merkittävästi, eikä tilanteessa ole nähtävissä muutosta parempaan.

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämäärä on vahvistaa Suomen kansainvälistä asemaa, turvata maamme itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, parantaa suomalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia ja ylläpitää yhteiskunnan toimivuutta. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeisenä tavoitteena on välttää joutumista sotilaalliseen konfliktiin.

## Valiokunnan lausunto HaVL 40/2016 vp

UTP-selonteossa todetaan Euroopan ja Itämeren alueen heikentynyt turvallisuustilanne. Venäjä on vallannut Krimin ja asettunut tukemaan Itä-Ukrainan separatisteja. On syntynyt negatiivinen kierre, jonka vaikutuksesta jännite Itämeren alueella on kasvanut ja sotilaallinen läsnäolo lisääntynyt. Venäjä on viime vuosien aikana lisännyt sotilaallista läsnäoloa myös Arktiksella, jonka tilanne on säilynyt toistaiseksi suhteellisen vakaana. Venäjä käyttää etujensa ajamiseen laajaa sotilaallista ja ei-sotilaallista keinovalikoimaa.

Läntiseen yhteisöön kuuluvalla Suomelle turvallisuustilanteen kiristymisellä Euroopassa ja Itämeren alueella on välittömiä vaikutuksia. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan sotilaallista voimankäyttöä Suomea vastaan tai sillä uhkaamista ei voida sulkea pois. Suomen sisäinen turvallisuus on sidoksissa muiden EU:n jäsenvaltioiden ja naapurivaltioiden turvallisuustilanteisiin. Samalla sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäinen suhde on muovautunut uudeleen ja niiden välinen rajapinta on hälventynyt.

Normaalioloissa toimivaltaisia yhteiskuntaa suojaavia viranomaisia ovat keskeisesti sisäisen turvallisuuden viranomaiset ja etenkin poliisi ja rajavartiolaitos. Puolustusvoimat ovat aina siihen saakka, että valmiuslaki (1552/2011) joudutaan poikkeusoloissa ottamaan käyttöön, virka-apuviranomainen, jonka keskeinen rauhanajan tehtävä on varautuminen.

Poliisilaista (872/2011) ilmenee, että poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä. Rajavartiolaitoksen tehtävänä (rajavartiolaiki 578/2005) on puolestaan rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaitos toimii rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. Rajavartiolaitos suorittaa erikseen säädettyjä valvontatehtäviä sekä toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitoksen tehtävistä meripelastustoimen alalla säädetään meripelastuslaissa (1145/2001). Rajavartiolaityksellä on siis ainoana lainvalvontaviranomaisena toimivalta ja osaaminen vastata sekä sisäisen että ulkoisen turvallisuuden uhkiin. Pelastusviranomaisten tehtävänä (pelastuslaki 379/2011) on parantaa ihmisten turvallisuutta ja vähentää onnettomuuksia. Lain tavoitteena on myös, että onnettomuuden uhatessa tai tapahduttua ihmiset pelastetaan, tärkeät toiminnot turvataan ja onnettomuuden seurauksia rajoitetaan tehokkaasti.

Laissa puolustusvoimista (551/2007) määritellään puolustusvoimien tehtävät. Niihin sisältyy kaksi kokonaisuutta: 1) Suomen sotilaallinen puolustaminen ja 2) muiden viranomaisten tukeminen, johon kuuluu virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi. Valmiuslain soveltamistilanteessa puolustusvoimien toimivalta vahvistuu virka-aputoimijasta myös itsenäisemmin muita kuin varautumiseen liittyviä toimivaltuuksia käyttäväksi tahoksi lainsäädännöstämme ilmenevällä tavalla.

## Valiokunnan lausunto HaVL 40/2016 vp

### *Maahanmuuttokriisi ja sen heijastusvaikutukset sisäiseen turvallisuuteen ja kokonaisturvallisuuteen*

Selonteon toimintaympäristön muutoksen kuvauksessa on todettu yleismaailmallisten arvojen kunnioituksen horjuminen, sovittujen sääntöjen noudattamatta jättäminen ja muutosten nopeus. Tälle kaikelle katsotaan olevan tunnusomaista ennustamattomuus. Samalla todetaan tarve hankkia ja analysoida tietoa muuttujista, mahdollisuuksista ja uhista.

Hallintovaliokunta toteaa, ettei muuttoliikkeen ja siitä syntyneen maahanmuuttokriisin osalta voida puhua ainakaan kovin suuresta ennustamattomuudesta, vaan siitä, että Euroopassa ei ole suhtauduttu muutosmerkkeihin riittävällä vakavuudella eikä kaikissa jäsenmaissa ole saatettu rajavalvonta- ja maahanmuuttojärjestelmiä asianmukaiselle tasolle. Jo Suomen puheenjohtajuuskaudella hyväksytyssä monivuotisessa Tampereen ohjelmassa on vuonna 1999 tunnustettu yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toteuttamisen viipymätön tarve. Välimeren yli suuntautuvasta ja Lähi-idän kriisistä on muun muassa UNHCR varoittanut pitkään. Yhteisesti hyväksytyjen eurooppalaisten sääntöjen puutteellinen noudattaminen ja toisistaan poikkeava toimeenpano on johtanut maahanmuuttokriisiin, jonka voidaan sanoa olevan vakava kriisi sekä maanosaamme pyrkiville ihmisille että unionille ja sen jäsenmaille. Kun rajavalvonta- ja vastaanottojärjestelmät eivät ole toimineet, laittomasti Eurooppaan saapuneet ihmiset, jotka eivät kuulu vapaan liikkuvuuden piiriin, ovat päässeet hallitsemattomasti liikkumaan unionin alueella. Tämä puolestaan on johtanut sisärajatarkastusten käyttöön ottamiseen, jotta oikeudetonta liikkumista voidaan rajoittaa ja estää. Hallitsematon maahanmuuttokriisi on johtanut myös siihen, että kaukaa maailmalta on Suomeenkin saapunut etenkin maamme väkiluku huomioon ottaen huomattavia ihmismääriä. Maahanmuuttokriisi uhkaa vapaan liikkuvuuden periaatetta ja ravistelee koko EU:n perusrakenteita.

Komissio on vuoden 2015 keväästä alkaen tehnyt lukuisia lainsäädäntö- ja muita toimenpide-ehdotuksia maahanmuuttokriisin hallitsemiseksi. Osa näistä toimenpide-ehdotuksista, kuten asetus eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta, on hyväksytty ja on toimeenpanovaiheessa (niin sanottu uusi Frontex-asetus). Osaksi komission ehdotusten käsittely on kuitenkin vielä kesken tai muutoin viivästynyt. Kuluvan vuoden aikana komissio on antanut käsiteltäväksi laajan lainsäädäntökokonaisuuden yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomiseksi (Common European Asylum System; CEAS). Valiokunta on ehdotuksista antamissaan lausunnoissa asettunut yleisellä tasolla kannattamaan komission ehdotuksia (HaVL 31/2016 vp, HaVL 33/2016 vp, HaVL 34/2016 vp, HaVL 35/2016 vp, HaVL 36/2016 vp, HaVL 37/2016 vp ja HaVL 38/2016 vp). Yksityiskohtia päästään tarkastelemaan ehdotusten käsittelyn edetessä neuvoston työryhmissä ja kansallisessa valmistelussa.

Valiokunta pitää välttämättömänä yhteistä eurooppalaista täsmällistä normistoa ja sen yhtenäistä käytännön soveltamista maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa. Tampereen ohjelman tavoitteiden kattavaan toimeenpanoon voi mennä oikeusjärjestelmistä ja niihin liittyvistä kulttuurieroista johtuen vielä aikaa. Perusasiat on kuitenkin välttämätöntä saada toimimaan pikaisesti, ja sen vuoksi tarvitaan direktiivien sijasta komission ehdottamin tavoin asetusperusteista suoraan sitovaa sääntelyä, jonka yhtenäiseksi soveltamiseksi tarvitaan muun muassa komission ehdottamia toimenpiteitä Euroopan turvapaikka-asiaintukiviraston (EASO) muuttamiseksi Euroopan turvapaikkavirastoksi (European Union Agency for Asylum, EUAA).

## Valiokunnan lausunto HaVL 40/2016 vp

Tämän vuoden aikana laittoman maahantulon painopiste on Välimeren alueella siirtynyt Turkin suunnasta epävakaa tilassa olevaan Libyaan, jonka rannikolta lähdetään kohti Eurooppaa. Käytännössä näyttää siltä, että Eurooppa on paljolti ihmissalakuljettajien armoilla. Eurooppaan pyrkijät tulevat ihmissalakuljettajaverkostojen houkuttelemina ja tukemina Libyan rannikolle laajalti Saharan läpi. Siellä he ovat eri pituisia aikoja ennen kuin salakuljettajat lähettävät heidät yleensä heikkokuntoisilla kumiveneillä Välimerelle sopivalla säällä. Tarkoitus on, että näillä ihmisillä on mahdollisuus selvitä yli Libyan aluevesien. Heidät pyritään pelastamaan kansainväliseltä vesialueelta ja kuljettamaan kansainvälisen merilainsäädännön mukaisesti lähimpään turvalliseen paikkaan. Kun pelastettuja ei voida kuljettaa tällä hetkellä Libyaan, määränpää on käytännössä Italia.

Välimerellä on monia viranomaistoimijoita rajavalvonnan, rikollisuuden torjunnan (esimerkiksi salakuljetus) ja meripelastuksen tehtävissä. Käytännössä toimijat joutuvat laajalti keskittymään etsintä- ja pelastustoimiin Libyan aluevesirajan tuntumassa. Tänä vuonna 48 tunnin sisällä ensimmäisenä noin 10 000 ihmistä on tuotu Italian rannikkovartioston tai Frontexin koordinoimilla taikka muiden viranomaisten aluksilla sekä niin sanotuilla NGO-aluksilla (non governmental organisations) Italiaan. Salakuljettajien verkostot toimivat myös Euroopassa, ja esimerkiksi Italian vastaanottokeskuksista osataan noutaa turvapaikanhakijoita kuljetettavaksi muualle.

Tilanteen haastavuutta kuvaa se, että Libyan kautta saapuvat eivät ilmeisesti pääosaltaan täytä kansainvälisen suojelun saamisen edellytyksiä. He eivät juurikaan tule käytettävissä olevan tiedon perusteella Syyriasta tai muista keskeisistä kriisikohteista, vaan etupäässä Saharan eteläpuoleisesta ja läntisestä Afrikasta. Pääosin lähdön syynä lienee toivo paremmasta toimeentulosta ja muutoinkin paremmasta elämästä. Tulo Eurooppaan saattaa kuitenkin osoittautua odotuksiin nähden pettymykseksi, mikä voi puolestaan purkautua ajan mittaan negatiivisella tavalla.

Libyan tilanne vaikuttaa ainakin tällä hetkellä hankalalta senkin vuoksi, ettei ihmissalakuljettajien toimintaa kyetä estämään tai hillitsemään. Salakuljettajien vesille laskemien veneiden lähdön estämiseen voimakeinoin ei näyttäisi olevan halukkuutta siihen sisältyvien laajempien jännitystä lisäävien riskien vuoksi.

Maahanmuuttokriisin hallitseminen edellyttää jäsenmaissa yhtenäisten sääntöjen noudattamista rajavalvonnassa, vastaanotto- ja turvapaikkamenettelyissä sekä kielteisen päätöksen saaneiden riipeässä palauttamisessa. EU:n sisällä on välttämätöntä torjua hallitsematon liikkuminen. Samalla suojelua saavien kotoutumiseen on panostettava tehokkaasti. Lisäksi on aivan välttämätöntä kyetä vaikuttamaan lähdön taustoihin, perussyihin, niin, etteivät ihmiset lähde vaaralliselle ja epäinhimilliselle matkalleen Eurooppaan. Komissio on muun muassa sisäasiain sektorilla kiinnittänyt huomiota myös toimenpiteisiin lähtömaissa. Nämä toimenpiteet, jotka koskevat monien hallinnonalojen toimijoita, siis myös ainakin osaa perinteisen niin sanotun UTP-sektorin toimijoita, ovat kuvaava esimerkki siitä, että yhteisen päämäärän saavuttaminen ei onnistu korostetun sektoritoimijoiden tai toimintojen kentässä, olipa kysymys kansainvälisestä tai kansallisesta toiminnasta.

Selonteon toimintaympäristön kuvauksessa lähdetään osittain siitä ajatuksesta, että yleismaailmallinen arvojen kunnioituksen hiipuminen ja kiihkokansallisten ryhmittymien esiintulo olisi vain ulkovalloissa tapahtuvaa. Kuitenkin selonteossa mainittu tiedonvälityksen nopeus ja yhtey-

## Valiokunnan lausunto HaVL 40/2016 vp

denpidon helppous ovat aikaansaaneet sen, että muun muassa maahanmuuttokriisiin liittyy ilmiöitä ja tekijöitä, joiden voidaan arvioida heikentävän turvallisuuttamme. Myös Suomessa toimivilla ääriliikkeillä on hyvin toimivat yhteydenpitotavat ulkomaisiin vastaaviin liikkeisiin — ja päinvastoin. Esimerkkinä siitä, ettei informaatiovaikuttamisen vaikuttavuutta pidä meilläkään vähätellä, voidaan mainita, että ISIS on onnistunut houkuttelemaan riveihinsä tuhansia eurooppalaisia, joilla ei ole ollut välttämättä ääriliiketaustaa. Avoin yhteiskunta on tässäkin suhteessa haavoittuva. Nationalismi on lisäksi vahvistunut Euroopan ohella muuallakin maamme lähialueilla, ja informaatiovaikuttamisella on tässäkin suhteessa ollut oma merkityksellinen osuutensa.

On syytä vielä todeta, että monet maailmanlaajuisista kehityssuunnista näyttävät kiihdyttävän väestön liikkumista eri puolilla maailmaa. Elintasoerojen kasvu, ihmisoikeuksien heikko taso, asuinolosuhteiden vaikeutuminen esimerkiksi ilmaston muutoksesta johtuen sekä konfliktit yhdistettyinä voimakkaaseen väestönkasvuun, kuten tapahtuu varsinkin Afrikassa, ovat erilaisina yhdistelminä taustatekijöitä pakolaisuudelle, mutta myös muuttoliikkeelle laajemmin. Hallitsematon maahanmuutto Eurooppaan uhkaa kasvaa tulevina vuosina entisestään ja saada sellaiset mittasuhteet, ettei Euroopassa ole riittävää kantokykyä eikä muutoinkaan kansalaisten halukkuutta tulijoiden laajamittaiseen vastaanottamiseen.

Hallitsemattomaan muuttoliikkeeseen liittyy myös vastaanottajamaiden sisäisen turvallisuuden kannalta merkityksellisiä radikalisoitumisesta johtuvia riskejä esimerkiksi terrorismin, ulkomalaisvastaisten ääriliikkeiden sekä rikollisuuden kautta. Nämäkin haasteet osoittavat, kuinka sisäinen ja ulkoinen turvallisuus nivoutuvat toisiinsa ja ovat osa samaa kokonaisuutta sekä siten ovat Suomen kaltaisen valtion rationaalisessa toiminnassa toisistaan erottamattomia.

Valiokunta kysyy, miten näihin kysymyksiin koherentisti vastataan, ja vastaa, että UTP-sektorilla, ja laajemminkin, on ymmärrettävä, että oli kyse Suomen tai EU:n harjoittamasta politiikasta, tavoitteen saavuttamiseksi käytettävät toimet ovat yhteisiä. Vielä nykyisin näihin edellä mainittuihin kehityssuuntiin puututaan valitettavasti liiallisesti vain joko kehityspolitiikalla, kauppapolitiikalla, ulkopolitiikalla tai sisäasioiden sektorin politiikalla. Näiden ilmiöiden keskinäisriippuvuudesta johtuen, joka voi olla eri tilanteissa eriasteista, on välttämätöntä, että poiketaan perinteisestä politiikkalohkoajattelusta ja koordinoidaan kannanmuodostus ja toimenpiteet entistä kokonaisvaltaisemmin. Olennaista on myös välttää hallinnonalakohtaisen reviiriajattelun haittoja.

Painopisteiden ja tavoitteiden osalta selonteossa on todettu, että Suomi vaikuttaa maailmanlaajuisiin kehityskulkuihin syventäen monenkeskistä ja kahdenvälistä yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Resurssien osalta korostetaan edustustoverkoston merkittävyyttä. Nykyisin monenkeskistä ja kahdenvälistä yhteistyötä toteutetaan tehokkaasti myös muiden viranomaistahojen työllä. Tätä ei pidä aliarvioida.

Selonteossa korostetaan perustellusti yhteisten sääntöjen ja periaatteiden noudattamista turvallisuustavoitteiden saavuttamiseksi. Hallintovaliokunta tähdentää edellä lausuttua täydentäen, että nykyisen eurooppalaisen maahanmuuttokriisin yhteydessä on välttämätöntä jatkossa ymmärtää, että yhteisesti sovittu, tehokas ja oikeudenmukainen turvapaikkapolitiikka edistää ennustettavuutta ja tilanteen hallittavuutta sekä samalla tukee selonteon turvallisuuspoliittisten tavoitteiden toteuttamista. Lyhytjänteisiä ja osaoptimoitavia ratkaisuja tulee välttää, koska ne ai-

## Valiokunnan lausunto HaVL 40/2016 vp

heuttavat EU:n valtioiden keskinäistä eripuraa — ja turvattomuutta. Muuttoliikkeen hallinta ei ole mahdollista yksittäisten valtioiden erillisillä toimilla, vaan jäsenmaiden tiiviillä yhteistyöllä.

Maahamme on kohdistunut vuonna 2015 väkilukuumme suhteutettuna huomattavan mittava 32 500 turvapaikanhakijan virta. Turvapaikanhakijoiden määrä on suuruusluokaltaan kymmenkertaistunut useisiin edeltäviin vuosiin verrattuna. Vaikka turvapaikanhakijoiden määrä on kansallisten maahantuloa hillitsevien toimenpiteidenkin vuoksi laskenut vuodenvaihteesta alkaen, on hakijamäärän tason ennakoitu päätyvän vuonna 2016 selvästi aiempia vuosia korkeammalle tasolle. Valiokunta korostaa varautumista siihen, että maahantulo voi kehittyä nopeastikin uudelleen laajamittaiseksi. Samalla koko yhteiskuntamme ja väestön kriisinsietokykyä tulee eri toimin vahvistaa.

Varautumiseen liittyy tiivis kansainvälinen ja EU-tasoinen yhteistyö sekä tilannekuvan ylläpito muuttoliikkeestä, maahantulovirroista ja palautuksista. Kansallisella tasolla on olennaista kehittää maahanmuuttohallintoa ja turvapaikkaprosessia niin tehokkaaksi, että hallinto pystyy kulloisenkin tilanteen ja tarpeen mukaan vastaamaan Suomeen suuntautuvan mahdollisesti lisääntyvän muuttoliikkeen paineeseen. Tämä edellyttää, että Maahanmuuttovirastossa on turvapaikkapäätöksenteossa ja hallinnon tukitoiminnoissa osaava henkilöstö. Turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän toimivuus ja verkoston mahdollinen laajeneminen tulee pystyä turvaamaan. Myös ennakkointimalleja Suomen vastaanottokyvystä tarvitaan. Viime vuonna Suomi osoitti nopean reagointikykyä, kun vastaanottojärjestelyt Tornion järjestelykeskuksessa toteutettiin ripeästi turvapaikanhakijoiden määrän äkillisestä kasvusta huolimatta. Eteläisessä Euroopassa, missä maahantulopaine on ollut olemassa jo pidempään, on yhä edelleen ollut vaikeuksia turvapaikanhakijoiden hallitussa vastaanotossa, mihin kuuluu muun muassa hakijoiden sormenjälkien ottaminen ja rekisteröinti Eurodac-tietojärjestelmään.

Valiokunta muistuttaa vielä siitä, että Euroopassa on suuri määrä turvapaikanhakijoita, joille ei ole myönnetty kansainvälistä suojelua. Osa heistä poistuu vapaaehtoisesti. Huomattava osa kuitenkin ei halua poistua, eikä pakolla poistaminen välttämättä ole mahdollista esimerkiksi sen vuoksi, ettei kotimaa suostu ottamaan vastaan pakolla palautettavia. Vuonna 2014 vain vajaat 40 prosenttia EU:n alueella kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseen saaneista on kyetty poistamaan unionin alueelta. Näiden henkilöiden määrä, joilla ei ole laillista oleskeluoikeutta ja jotka saattavat niin sanotusti mennä maan alle, kasvaa. Kasvuun vaikuttaa osaltaan se, että ihmissalakuljettajien avulla Eurooppaan saapuu Libyan rannikolta Välimerellä pelastettavaksi henkilöitä, joiden voidaan pääosin olettaa tulevan alueilta, missä ei ole kansainvälisen suojelun tarvetta. Suomeen on saapunut viime vuonna edellä mainitut 32 500 turvapaikanhakijaa, joista pääosan ei odoteta saavan kansainvälistä suojelua. Osa heistä ei saada vapaaehtoisesti tai pakolla palautettua. Osa näistä henkilöistä saattaa muodostaa yhteiskunnassa turvallisuusriskin ja saattaa osallistua järjestäytyneeseen rikolliseen toimintaan, jos he ilman laillista oleskeluoikeutta jäävät ikään kuin yhteiskunnan ulkopuolelle.

### *Terrorismi ja väkivaltaiset ääriliikkeet*

Suomi ei ole nykyisten arvioiden perusteella ainakaan vielä terroristijärjestöjen ensisijainen tai strateginen kohde, mutta yksittäisten tekijöiden väkivaltaisten tekojen uhka on kuitenkin edelleen kohonnut. Suomen vastainen jihadistinen propaganda on lisääntynyt, ja sekä suomalaisia



## Valiokunnan lausunto HaVL 40/2016 vp

että suomen kieltä on käytetty muun muassa niin sanotun Islamilaisen valtion/kalifaatin (ISIS/ISIL/IS) propagandassa.

Sen, millaisena toimijana Suomi mielletään terrorismin torjunnan kansainvälisessä kentässä, nähdään asiantuntija-arvioissa vaikuttavan siihen, miten todennäköisesti Suomeen kohdistuu suunnitelmallisen, terroristijärjestöstä lähtöisin olevan iskun uhka. Kansainvälisiin kriisinhallinta- ja koulutusoperaatioihin osallistuminen on mahdollisesti nostanut Suomeen kohdistuvaa uhkaa. Toisaalta osallistumisella pystytään vaikuttamaan terrorismin kriisialueiden kehitykseen myönteisesti, minkä pidemmällä aikavälillä oletetaan laskevan terroriuhkaa. Myös länsimaiden riittämättömäksi katsottua osallistumista ja panostusta kriisialueiden humanitaarisessa auttamisessa on käytetty jihadistisessa propagandassa siten, että välinpitämättömäksi koetulla avun määrällä on perusteltu länsimaita vastaan tehtäviä iskuja. Käytettävissä olevan tiedon perusteella Suomessa toimivat terrorismiin liittyvät verkostot ovat toistaiseksi keskittyneet pääosin Somalian, Irakin ja Syyrian konfliktialueille suuntautuviin tuki- ja fasilitaatiotoimiin.

Terrorismin torjunnassa seurannan ja tiedonhankinnan kohdehenkilöiden määrä maassamme on kasvanut huomattavasti viime vuosien aikana. Vuodesta 2014 vuoteen 2016 kasvu on ollut 45 prosenttia, ja kasvu näyttää jatkuvan edelleen nykyisen kohdehenkilömäärän ollessa yli 300. Kasvu selittyy sekä kotoperäisellä radikalisoitumisella että maahan saapuneilla radikalisoituneilla henkilöillä. Osalla kohdehenkilöistä on vierastaistelijakokemusta, tai he ovat muuten osallistuneet vakavaan terroristiseen toimintaan. Terroristiseen toimintaan liittyviin henkilöihin kohdistuva tiedonhankinta on entisestään vaikeutunut, koska terroristiryhmät suojaavat operatiivista toimintaansa entistä tehokkaammin.

Valiokunta painottaa, että tehokas terrorismin torjunta edellyttää laaja-alaista kansainvälistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa, jossa kumppanivaltioiden keskinäinen luottamus ja toisilleen tuottama lisäarvo on keskeisessä asemassa. Suomi on perinteisesti ollut luotettu ja arvostettu yhteistyökumppani. Tämän aseman turvaamiseksi jatkossakin on välttämätöntä varmistaa turvallisuusviranomaisten riittävä tiedonhankinta- ja tiedustelukyky sekä toimivaltuuksien että voimavarojen näkökulmasta.

Väkivaltaisten poliittisten ääriliikkeiden toiminta kansallisesti on kautta aikojen ollut sidoksissa liikkeiden ja ideologioiden kansainvälisten kehityskulkujen kanssa, myös nationalististen ääriliikkeiden osalta. Suomessa väkivaltaisia ääriliikkeitä on eurooppalaisittain vähän ja niiden toiminta on perinteisesti ollut maltillista. Nopeasti muuttunut turvapaikanhakijatilanne ja sen nostattama maahanmuuttovastaisuus ovat kuitenkin luoneet loppuvuodesta 2015 lähtien otollisen ilmapiirin äärioikeistolaisen liikehdinnän aktivoitumiselle ja kasvulle. Kehitys on vastaavanlainen myös muissa Euroopan maissa.

Väkivaltaisista äärioikeistolaisista liikkeistä on tässä yhteydessä aiheellista mainita kansallissosialistinen Pohjoismaainen Vastarintaliike (PVL), joka vuoteen 2016 saakka on tunnettu nimellä Suomen Vastarintaliike. Suomessa toimii myös muita äärioikeistolaisia radikaaliryhmiä. Pääosa niistä on uusnatsismiin ja rasistiseen skinhead-perinteeseen pohjautuvia pieniä ja paikallisia kerhoja, joiden jäsenet ovat syyllistyneet ajoittain katuväkivaltaan.

## Valiokunnan lausunto HaVL 40/2016 vp

Väkivaltaista äärivasemmistolaista liikehdintää esiintyy Suomessa anarkismin ja antifasismien toimintaympäristöissä. Anarkistiliike ei ole kovinkaan järjestäytynyt, vaan pääosin verkon välityksellä kommunikoiva ja ajoittain yhteen kokoontuva löyhä verkosto yksittäisiä henkilöitä ja pieniä ryhmiä.

Ääriliikkeet vaikuttavat negatiivisesti yhteiskunnan turvallisuuteen, eikä niiden merkitystä ole syytä väheksyä. Ääriliikkeiden väkivaltateot ovat tekoina useimmiten olleet lieviä tai yksittäisiä, eikä Suomessa arvioida olevan terroristisia tai vallankumouksellisia ääriliikkeitä. Ne vaikuttavat kuitenkin liikkeiden vastustajina pitämien toimijoiden ja väestöryhmien turvallisuuden tunteeeseen ja siten koko yhteiskuntaan. Tällaisia ääriliikkeiden kohdetahoja ovat muun muassa erilaiset vähemmistöt, poliittiset päätöksentekijät, tutkijat, journalistit ja mahdollisesti virkamiehet. Vaikutukset voivat näyttäytyä kielteisesti esimerkiksi kotouttamistoiminnan tehokkuudessa, julkisessa päätöksenteossa sekä yhteiskunnallisessa tutkimuksessa ja keskustelussa. Avoimen demokraattisen yhteiskunnan päätöksentekoon voidaan vaikuttaa esimerkiksi luomalla epävarmuutta seurauksin, ettei yhteiskunnassa kyetä ristipaineissa tekemään rationaalisia päätöksiä.

Kuten edellä lausutusta ilmenee, Suomeen kohdistuva terrorismin uhka on kohonnut ja monipuolistunut, mutta Suomi ei ole toistaiseksi ollut terroristijärjestöjen iskujen ensisijainen kohde. Tilanne saattaa kuitenkin muuttua, kun ISIS menettää niin sanotun kalifaattinsa ja ryhtyy aktiivisemmin yksittäisiin Eurooppaan kohdistuviin terroritekoihin. Kaikkiaan on huomattava, että yksittäisten radikalisoituneiden henkilöiden, joihin voidaan lukea myös kansalliset niin sanotut yksinäiset sudet, väkivallantekojen ja terrorismin uhka kasvaa myös Suomessa, eikä avoin yhteiskunta pysty täysin tällaiseen uhkaan varautumaan. Poliisi on kyennyt estämään kuluneena vuonakin joukkomurhaa tai vastaavaa rikollisuutta suunnittelevien väkivaltaa ihannoivien ja/tai häiriintyneiden ihmisten hankkeita. Nämä, jotka yksin tai jossakin saman mielisten verkostossa suunnittelevat julmia väkivallantekoja, muodostavat todellisen ja vakavan riskin yhteiskunnalle. Valiokunta korostaa resursseja syövän usein pitkäkestoisen seurannan, tilannekuvan ja eri toimijoiden yhteistyön tärkeyttä tällaisen rikollisuuden estämisessä. Sosiaalisen median seuranta ja tehokas nettitiedustelu tukevat sekä terrorismin että vaarallisten yksittäisten henkilöiden rikollisen toiminnan torjuntaa.

Terrorismin torjunnan toimintaympäristö vaatii aiempaa selvästi enemmän työtä ja työvoimaa. Se vaatii myös kiireellisiä toimenpiteitä terrorismin torjunnan kehittämisessä ja uhkien havaitsemisessa sekä niihin puuttumisessa ja ennalta ehkäisemisessä. Samoin kuin turvallisuusuhkiin vastaamisessa yleensä, myös tehokas terrorismintorjunta edellyttää poliisin ohella myös muiden turvallisuusviranomaisten toimenpiteitä ja varautumista.

On myös varauduttava siihen, että ulkomaalaisperäiset jännitteet poliittisten, etnisten ja uskonnollisten ryhmien välillä heijastuvat jatkossa yhä enemmän myös Suomeen. Eri ryhmien välien kiristyminen voi jatkossa näyttäytyä myös väkivaltaisena toimintana. Turvapaikanhakijoiden määrän voimakas kasvu voi osaltaan luoda maaperää ulkomaalaisvihamiehille liikehdinnälle.

### *Laiton tiedustelu*

Ulkomaisten tiedusteluorganisaatioiden Suomen valtion turvallisuusintresseihin kohdistama tiedustelu jatkuu edelleen laajamittaisena perinteisenä luonteeltaan pitkäkestoisena ja jatkuvana

## Valiokunnan lausunto HaVL 40/2016 vp

henkilötiedusteluna, mutta samalla vakoilu on siirtynyt merkittävästi myös tietoverkkoihin. Maan väkilukuun suhteutettuna Suomeen pysyvästi sijoitettujen ulkomaalaisten tiedustelu-upseereiden määrä on yksi suurimmista länsimaissa. Valiokunta katsoo, että laittoman tiedustelun torjumiseksi suojelupoliisin on kyettävä tekemään lähivuosina lisääntyviä panostuksia teknisiin järjestelmiin, henkilöstöön ja sen erityisosaamiseen.

Tietoverkkojen välityksellä valtiolliset ja muut hyvin resursoidut toimijat pyrkivät aktiivisesti hankkimaan poliittiseen päätöksentekoon ja merkittäviin tuotekehitysinnovaatioihin liittyvää tietoa. Verkkovakoilulta ja verkkovaikuttamiselta suojautumiseen ja siihen puuttumiseen — kansallisen turvallisuuden suojelemiseksi — tarvitaan maassamme verkkotiedustelulainsäädäntöä kii-reellisesti sekä siviilitiedustelun että sotilastiedustelun alueilla.

Ulkomaisen tiedustelun keskeisimpiin päämääriin kuuluvat Suomen politiikan ennakoiminen ja päätöksiin vaikuttaminen. Säännöllisesti on myös havaittu pyrkimyksiä vaikuttaa yleiseen mielipiteeseen. Tietojen hankintaa ja vaikuttamisyrittäviä kohdistetaan etenkin päätöksiä valmistele-viin ja niitä toteuttaviin tahoihin.

Valiokunnalle esitetyn tiedon mukaan muutaman viime vuoden aikana on suojelupoliisin tietoon tullut konkreettisia tapauksia pyrkimyksistä vaikuttaa muun muassa Suomen energiapoliittiseen päätöksentekoon ja siihen liittyvään yleiseen mielipiteeseen.

Muita ajankohtaisia tiedusteluprioriteetteja ovat etenkin Suomen poliittisen johdon ja väestön suhtautuminen Natoon liittymiseen, Suomen EU-politiikka, Suomen tuleva Arktisen neuvoston puheenjohtajuus sekä ihmisoikeuksien noudattamiseen liittyvät kysymykset Suomessa.

Tiedustelun torjunnan näkökulmasta merkityksellistä on myös kysymys kaksoiskansalaisuudesta siltä osin kuin se asettaa Suomen kansalaisuuden omaavan kaksoiskansalaisen asemaan, jossa tämä voi joutua toimimaan Suomen etujen vastaisesti. Esimerkiksi kaikki Venäjän kansalaiset ovat kaksoiskansalaisuudesta riippumatta Venäjän lakien mukaan velvoitettuja auttamaan Venäjän turvallisuusviranomaisia.

### *Hybridivaikuttaminen*

Hybridiuhkien määritelmät vaihtelevat, koska niiden määrittely on haluttu pitää mahdollisimman joustavana uhkien muuttuvan luonteen vuoksi. Hybridiuhka määritelläänkin yleensä lähinnä kuvaamalla keinoja, joita käytetään hybridivaikuttamisessa. Yhteinen piirre hybridivaikuttamisen keinoissa on kohteen haavoittuvuuksien hyödyntäminen, erimielisyyksien herättäminen ja päätöksentekoprosessin häirintä. Disinformaatiokampanjat, sosiaalisen median käyttö ja radikalisoitumisen edistäminen ovat sille tyypillisiä toimintatapoja. Kuten kyberuuhkiin yleensä, myös hybridiuuhkiin voi liittyä myös sähköisen toimintaympäristön turvallisuuteen liittyvää uhkaa.

Hybridiuhkan käsitteellä tarkoitetaan erilaisia turvallisuutta vaarantavia toimia (poliittisia, diplomaattisia, sotilaallisia, taloudellisia tai teknologisia). Lisäksi kysymys on perinteisistä ja uusista menetelmistä, joita valtiolliset tai valtiosta riippumattomat toimijat voivat käyttää koordinoitusti tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi ilman, että sotatilan virallisen julistamisen kynnyksellä ylittyy.

## Valiokunnan lausunto HaVL 40/2016 vp

Yleensä tarkoituksena on käyttää hyväksi kohteen haavoittuvuutta ja luoda epäselvyyttä päätöksentekoprosessien haitaksi. Yhteistä hybridiuhille on siis se, että ne ovat tarkoituksellisia, perinteistä sodankäyntiä lievempiä häirintätoimia, esimerkiksi terroristisia tai rikollisia toimia. Suomessa poliisille ja osin Rajavartiolaitokselle kuuluu hybridiuhkien torjunta- ja selvittämisvastuu, mikäli teko täyttää rikoksen tunnusmerkistön tai on kysymys sellaisen teon estämisestä taikka paljastamisesta.

Hybridiuhassa on kiteytettynä kyse vieraan valtion vihamielisestä vaikuttamisesta toisen valtion päätöksentekijöiden toimintaan laajalla keinovalikoimalla. Vieras valtio pyrkii yleensä toteuttamaan toimenpiteen siten, ettei kohdevaltio voi olla aivan varma, onko kyseessä vieraan valtion ohjaama tietoinen operaatio vai ei. Tavoitteena voi tilanteesta riippuen olla joko peittää valtion vaikuttamispyrkimys, jotta se voidaan kiistää, tai luoda epämääräinen kuva siitä, onko kyseessä valtion tietoinen vaikuttamispyrkimys vai ei. Tällöin hybridiuhka toimii valtion voimapolitiikan yhtenä välineenä.

Hybridiuhka on tullut terminä laajempaan käyttöön Ukrainan kriisin yhteydessä. Itse ilmiö ei kuitenkaan ole uusi. Vaikuttaminen on kuulunut suurvaltojen keinovalikoimaan aina. Tietotekninen kehitys on kuitenkin tuonut kybervaikuttamiseen aivan uusia ulottuvuuksia ja toimintamalleja. Vihamielisyyden aste on sen sijaan vaihdellut kulloisenkin poliittisen tilanteen mukaan. Vaikuttamisen torjunta on siten myös aiemmin ollut turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden keskeinen tehtävä vakoilun torjunnan lisäksi.

Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan maassamme on havaittavissa sekä ilmiöitä, joissa voi olla kyse valmistautumisesta tulevaan hybridi vaikuttamiseen että suoranaisesta vaikuttamisesta. Toimenpiteitä, joissa saattaa olla kysymys valmistautumisesta tulevaan vaikuttamiseen mahdollisessa kriisitilanteessa, on havaittu jatkuvasti.

Valiokunta näkee tärkeänä, että Suomessa pidetään yllä tietoisuutta kaikista olemassa olevista hybridiuhkiin vastaamiseen soveltuvista kansainvälisistä reagointimekanismeista ja ennakkovalmistautumisjärjestelmistä sekä niiden käyttömahdollisuuksista ja erityisesti EU-tasolla järjestettävistä harjoituksista, jotta uhkiin kyetään varautumaan. Lisäksi valiokunta korostaa tehokkaan rajaturvallisuusjärjestelmän merkitystä hybridiuhkien torjunnassa, jolloin vihamielinen vaikuttaminen voi olla alkuvaiheessa vaikeasti tunnistettavissa.

### *Kyberuhkat*

Valtioneuvoston periaatepäätöksenä 24.1.2013 julkaistun Suomen kyberturvallisuusstrategian mukaan kyberturvallisuudella tarkoitetaan tavoitetilaa, jossa kybertoimintaympäristöön voidaan luottaa ja jossa sen toiminta turvataan. Kybertoimintaympäristöön kohdistuvat uhkat ovat muuttuneet vaikutuksiltaan aiempaa vaarallisemmiksi yksittäisten ihmisten, yritysten sekä koko yhteiskunnan kannalta. Kybertoimintaympäristöllä tarkoitetaan Suomen kyberturvallisuusstrategiassa sähköisessä muodossa olevan informaation (tiedon) käsittelyyn tarkoitettua, yhdestä tai useammasta tietojärjestelmästä muodostuvaa toimintaympäristöä.

Kybertoimintaympäristössä tapahtuvat muutokset ovat nopeita ja vaikutuksiltaan vaikeasti ennakoitavia. Toisaalta kybertoimintaympäristö tulee nähdä myös mahdollisuutena ja voimavarana.

## Valiokunnan lausunto HaVL 40/2016 vp

Kyberturvallisuus perustuu pitkäjänteiseen ja riittävään suorituskykyjen kehittämiseen, niiden oikea-aikaiseen ja joustavaan käyttöön sekä elintärkeiden toimintojen kykyyn sietää kyberturvallisuuden häiriötilanteita. Kyberturvallisuus ei ole tarkoitettu oikeudelliseksi käsitteeksi, joka perustaisi uusia toimivaltuuksia viranomaisille tai muille toimielimille.

Kyberuhkalla voidaan siten tarkoittaa sellaista kybertoimintaympäristöön kohdistuvaa uhkaa, joka toteutuessaan vaarantaa kybertoimintaympäristön oikeanlaisen tai tarkoitetun toiminnan. Uhkaan liittyy usein sähköisen toimintaympäristön turvallisuuteen liittyvää uhkaa, johon kuuluvat itse tiedon lisäksi myös esimerkiksi digitaaliset ohjausjärjestelmät, jotka kontrolloivat ja ohjaavat yhteiskunnan monia elintärkeitä infrastruktuureita sekä koko muuta infrastruktuuria tietoverkoista sovelluksiin.

Kyberuhat voivat olla joko siviililuontoisia tai sotilaallisia riippuen yhtäältä niiden toteuttajatahosta ja toisaalta toiminnan tarkoituksesta. Keskeiset siviililuontoiset kyberuhat liittyvät terrorismiin, ekstremismiin, vakoilutoimintaan sekä järjestäytyneen rikollisuuteen. Tietojärjestelmiin ja niitä yhdistäviin tiedonsiirtoverkkoihin liittyvät uhkat voivat olla vakavia senkin vuoksi, että tietojärjestelmät ovat sulautuneet ja verkottuneet globaaleiksi kokonaisuuksiksi, joiden toiminnan häiriöt saattavat ulottua yksittäisiä palveluja laajemmalle. Tällaisten häiriöiden vaikutuksia voi olla vaikea ennakoita.

Erityisesti rauhan aikana erilaiset kyberhyökkäykset niiden tarkoituksesta riippumatta täyttävät yleensä rikoksen tunnusmerkistön, jolloin poliisilla on asiassa torjuntatehtävä sekä esitutkintavastuu ja toimivalta. Edelleen on huomioitava, että hyökkäyksen taustatekijät ja toiminnan tarkoitukset eivät yleensä ilmene toiminnan alkuvaiheessa.

Valiokunnan saaman tiedon mukaan useissa Euroopan maissa on havaittu toimintaa, jossa ulkopuolinen taho on pyrkinyt tietoteknisesti kartoittamaan kriittistä infrastruktuuria ohjaavien järjestelmien ohjelmistoversioita. Jos vihamielinen valtio tai muu toimija tietää kohdeympäristön ohjelmistoversiot, toimivien hyökkäysmenetelmien valitseminen käy saadun selvityksen mukaan kriisitilanteessa nopeasti. Valiokunnalle ilmoitetun perusteella Suomessa havaitaan jatkuvasti myös ulko- ja turvallisuuspoliittiseen päätöksentekoon kohdistuvaa kybervakoilua.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan lisäksi on selviä viitteitä valtiollisilla resursseilla varustettujen toimijoiden pyrkimyksistä vaikuttaa yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin toimintaan. Tunnettuna esimerkkinä laajamittaisesta vaikutusoperaatiosta voidaan mainita Ukrainan kolmen alueellisen sähköyhtiön verkkoinfrastruktuuriin joulukuussa 2015 kohdistunut kyberhyökkäys. Haittaohjelmia apuna käyttäen tuolloin on tuhottu sähköverkko-operaattorien hallintajärjestelmä ja aiheutettu sähkökatko 255 000 kuluttajalle.

Merkittäviä palvelunestohyökkäyksiä on Suomessa kohdistunut viime vuosina mediatoimijoihin, pankkien verkkopalveluihin ja julkishallinnon internet-palveluihin. Viime aikojen kansainvälinen kehitys viittaa merkittävien palvelunestohyökkäysten aikaansaamiseen käytettävissä olevan hyökkäyskapasiteetin kasvaneen merkittävästi. Julkisuudessakin kerrottu hyökkäyskapasiteetti voi olla niin suuri, että se saattaa suomalaisiin internet-palvelujen tarjoajiin kohdistuvana pahimmillaan estää niiden toiminnan. On lisäksi huomattava, että ulkomaiseen toimijaan kohdis-

## Valiokunnan lausunto HaVL 40/2016 vp

tunut hyökkäys voi ulottaa kansainvälisissä verkottuneissa järjestelmissä vaikutuksensa myös meille Suomeen.

Valiokunta toteaa, että yhteiskuntamme, sen toiminta, talous ja päätöksenteko on täysin riippuvainen sähköisestä digitaalisesta toimintaympäristöstä. Tämä riippuvuus tulee kasvamaan edelleen voimakkaasti. Valiokunta arvioi, ettei suomalaisessa päätöksenteossa vielä kuitenkaan ymmärretä täysin muutoksen voimakkuutta ja nopeutta, mikä osaltaan saattaa altistaa yhteiskunnan ja siinä toimivat organisaatiot jatkuvasti kasvavalle joukolle kyberuhkia.

Valiokunta kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin kehittämistoimenpiteinä:

- Kyberuhkia ei tunnisteta riittävästi
- Osaaminen ei ole riittävällä tasolla
- Päätöksentekoon tarvitaan lisääntyvässä määrin oikeaa tietoa.

Yhteenvetona hallintovaliokunta korostaa, että sisäinen ja ulkoinen turvallisuus nivoutuvat myös tämän päivän tietoverkottuneessa maailmassa lähes täydellisesti yhteen. Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että kyberrikollisuuden arvioidaan muodostavan vastaisuudessa yhtä suuren uhkan kuin perinteinen rikollisuus, joka sekin toteutetaan kasvavassa määrin verkkoympäristössä. Kyberrikollisuuden ja sen torjunnan voidaan sanoa olevan maailmanlaajuisestikin iso haaste. Volyymien kasvaessa rikollisuuden yhteiskunnille aiheuttamat haitat ovat myös jatkuvassa kasvussa. Viranomaisten toimivaltuudet, tiedonvaihtoa koskevat säännökset ja kansainväliset sopimukset eivät tue tällä hetkellä kunnolla kyberrikostorjuntaa. Torjunnassa tarvitaankin säädettävän normiston ohella laajaa kansainvälistä ja kansallista yhteistoimintaa. Vaikeusastetta lisää se seikka, että rikoksenteijät ja uhrit voivat olla useassa eri maassa, ja näyttö rikoksiin on hankittava eri puolilta maailmaa sijaitsevilta palvelimilta. Valiokunnalle on esitetty ajatus poliisin ehdottomasta esitutkintapakosta luopumisesta, koska tutkinnan vuoksi kaikki yritykset eivät välttämättä saata tapauksia poliisiin tietoon, mikä vaikeuttaa osaltaan tilannekuvan muodostamista. Kun hyökkäyksistä vaietaan, niiden torjunta myös vaikeutuu, mikä osaltaan voi altistaa yhteiskunnan sen toimintoja kattavasti lamaannuttavaan aiempaa suurempaan hyökkäykseen, johon ei osata varautua. Kybermaailman tulevaisuudessa yhteiskunnan kyky sietää kyberhyökkäysten vaikutuksia, resilienssiä, edellyttää huolellista varautumista. Miten maassamme selviydytään, jos esimerkiksi sähkökatkeavat talvella pitkäaikaisesti tai internet-operaattorit menettävät toimintakykynsä yhtä aikaa muutoin kuin lyhytaikaisesti?

### *Informaatiovaikuttaminen*

Informaatiovaikuttaminenkaan ei ole ilmiönä uusi. Sen käyttötavat ja vaikuttavuus ovat kuitenkin muuttuneet aivan olennaisesti nykyisessä sähköisessä mediaympäristössä. Informaatiovaikuttamisen tavoitteena on vaikuttaa viime kädessä päätöksentekijöihin ja päätöksentekoprosessiin sekä saada sen kohde tekemään itselleen haitallisia tai vaikuttajan kannalta myönteisiä päätöksiä käyttämällä erilaisia toimintatapoja useilla eri median alustoilla. Vaikuttaminen tapahtuu usein myös välillisesti niin sanotun suuren yleisön kautta tai se voi kohdistua suoraan päätöksentekijöihin tai päätöksentekoprosessiin. Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, että yleistä mielipidettä muokkaamalla pyritään kohteen henkisen tilan hallintaan. Avoimessa yhteiskunnassa voi olla riittävää hajaannuksen aikaan saaminen yhteiskuntaan, mikä puolestaan voi vaikeuttaa viranomaisten ja poliittisen johdon työtä sekä tehdä tilannekuvan muodostamisen ja sen jakamisen vai-

## Valiokunnan lausunto HaVL 40/2016 vp

keaksi. Kun erilaiset kannatusta saavat mielipiteet ovat vahvoja, päätöksenteossa valintojen ja yleensäkin ratkaisujen tekeminen vaikeutuu. Esimerkiksi vaalitulokseen voidaan pyrkiä ennakkolta vaikuttamaan vaikkapa Twitterin avulla kohdistamalla toiselta puolelta maapalloa viestejä ääni-oikeutetuille siitä, miten ehdokkaat menestyivät vaaliväittelyssä.

Informaatiovaikuttaminen on sekä kyber- että hybridivaikuttamisen väline, eikä sen määritelmän osalta ole merkitystä, onko vaikuttaja valtiollinen tai valtiosta riippumaton toimija. Informaatiovaikuttamisen osalta on tyypillistä, että päätöksentekoa ohjataan muun muassa erilaisen disinformaation avulla tai jakamalla vaillinaista tietoa. Myös tiedon jakamatta jättäminen voi olla informaatiovaikuttamista, kuten myös sinänsä oikean tiedon jakaminen esimerkiksi mainonnan avulla, jolla tiedolla pyritään vaikuttamaan kohteen mielikuviin ja tunteisiin. Niin sanotun trollaamisen avulla voidaan myös vaikuttaa eri informaatiovaikuttajiin muun muassa kyseenalaistamalla heidän tai median välittämän tiedon oikeellisuus tai jopa hyökätä henkilön persoonaa ja/tai uskottavuutta kohtaan. Toiminnan tarkoitus voi olla moninainen, mutta itse informaatiovaikuttaminen on kohdistettua. Ottaen huomioon laajan sananvapauden nimissä tapahtuvan moninaisen toiminnan sosiaalisessa mediassa tapahtuvaan trollaukseen on syytä suhtautua täydellä vakavuudella. Sen merkitystä ei pidä väheksyä esimerkiksi viittaamalla maamme yleiseen koulutustasoon.

Esimerkiksi maahanmuuttoteemat näkyvät ja vaikuttavat selvästi informaatioympäristössä. Asiantuntijakuulemisessa valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että viime aikoina on nähty useita kampanjoita, joissa on mobilisoitu ihmisiä väärällä tiedolla manipuloiden. Niin ikään ääneen on todettu, että Suomeen kohdistettu ja Suomen sisällä tuotettu väärä tieto sekä sen aggressiivinen jakaminen esimerkiksi sosiaalisessa mediassa vaikeuttaa viranomaisten ja poliittisen johdon työtä.

Tutkijapiireissä nähdään, että nykytila on vasta alkua voimistuvalla informaatiovaikuttamiselle. Yhtenäiskulttuurin murenemisen ja mediakentän sirpaloitumisen meneillään olevassa murroksessa katsotaan luovan avoimessa yhteiskunnassa uudenlaisen mediamaiseman, jossa valtion rooli keskeisenä auktoriteettina marginalisoituu. Informaatiovaikuttamisen tai informaatio-osodan ja muun vihamielisen vaikuttamisen näkökulmasta tämä tarkoittaa lukuisia uusia vaikuttamisen mahdollisuuksia. Yhteiskunnan jakolinjat ja polarisoitunut ilmapiiri luovatkin oivallisia manipuloitavia kohdeyleisöjä.

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että Venäjän doktriinissa yhdistyvät pehmeiden ja koviin keinojen yhtäaikainen käyttö sekä eräänlaisen "psykologisen etupiirin" luominen Venäjän lähiympäristöön. Kysymys on psykologisesta vaikuttamisesta, joka perustuu laajaan keinovalikoimaan. Informaatioympäristössä vaikuttamisen lisäksi vaikutuksia voidaan yhtä lailla hakea talouden, diplomatian ja jopa sotilasvoiman käytöstä. Ulkopoliittisella paineella saatetaan pyrkiä vaikuttamaan kohdevaltioiden sisäpolitiikkaan. Joissakin tapauksissa voidaan hyödyntää myös sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuutta. Psykologisen vaikuttamisen korostuminen tulevaisuuden turvallisuusympäristössä tarkoittaa sitä, että tunteisiin vetoaminen ja siten käyttäytymiseen vaikuttaminen saattavat muuttua arkipäiväiseksi. Manipulaatioksi sopivat ja tunteisiin vetoavat teemat löytyvät niistä arjen ilmiöistä, jotka herättävät yhteiskunnassa tunteita, kuten esimerkiksi työttömyys, maahanmuutto, EU ja NATO.

## Valiokunnan lausunto HaVL 40/2016 vp

Digitalisaatio ja tietotekniikan kehittäminen tuovat uusia haasteita tiedon luotettavuuden arvioinnissa. Kehittyvä teknologia tekee informaation väärentämisestä yhä helpompaa informaatio-operaatioissa. Henkilön uskottavuuden heikentämiseksi on esimerkiksi mahdollista tuoda julkisuuteen vääristeltyjä asiakirjatietoja henkilön terveydentilasta. Jo nyt on kehitteillä teknologiaa, jolla pystytään reaaliajassa muokkaamaan videokuvaa. Kohdistettu informaatiovaikuttaminen ja siihen liittyvät kampanjat eivät tulevaisuudessa liity vain poliittisiin päättäjiin ja yhteiskunnan avainhenkilöihin, vaan myös kansalaisiin, joihin vaikuttamisen kautta vaikutetaan yhteiskunnan keskeisiin toimijoihin. Onnistuneessa informaatio-operaatioissa kohteena olevat eivät tiedä olevansa kohdehenkilöitä.

Yhtenäiskulttuurin murentuessa kilpailevia tulkintoja, näkökulmia ja puhtaan virheellisiä tai valheellisia tietoja on informaatioissa entistä enemmän, minkä vuoksi virheellisen tiedon korjaaminen on yhä haastavampaa. Asiantuntijakuulemisessa valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että yhteiskunnassa toimiva ja oikea-aikainen johtaminen perustuu yhteiseen ja muille jaettuun tilannekuvaan. Valiokunnan mielestä oikean tilannekuvan ylläpitäminen edellyttää asiantuntijoiden ja tutkijoiden osaamisen hyödyntämistä. Tiedon väärentämisellä ja tiedon manipuloimisella saatetaan pyrkiä hämärtämään tilannekuvaa. Pahimmillaan tämä voi uhata demokratiaa ja yhteiskuntarauhaa. Valiokunnalle esitetyn näkemyksen mukaan Suomen valtionjohdolla ei ole tähän mennessä ollut käytössään strategisen viestinnän kulttuuria. Strateginen viestintä on kuitenkin keskeisimpiä johtamisen välineitä informaatiokaudella. Strateginen viestintä parantaisi valtiojohton ja viranomaisten kykyä toimia epäselvissä tilanteissa ja toimisi työkaluna, jolla vastuulliset toimijat voisivat ylläpitää luottamussuhdetta yhteiskunnassa. Epäluottamusta sen sijaan voi syntyä, jos päättäjät ja viranomaiset eivät kykene jakamaan oikea-aikaista ja paikkansapitävää tilannekuvaa muulle yhteiskunnalle.

### *Järjestäytynyt kansainvälinen rikollisuus*

Suomessa toimiva järjestäytynyt rikollisuus on ainakin vielä nykyisin pääsääntöisesti kotimaista. Tiedossa olevia ulkomaalaistaustaisia ryhmiä on muutama. Järjestäytynyt rikollisuus on kuitenkin entistä kansainvälisempää, ja useimmat järjestäytyneistä rikollisryhmistä tekevät yhteistyötä ulkomailla, erityisesti Venäjällä ja Baltiassa, toimivien rikollisryhmien kanssa. Valiokunta kiinnittää tässä kohdin lisäksi huomiota siihen, että huomattavan paljon kielteisen päätöksen oleskelulupahakemukseensa saavia uhkaa jäädä laittomasti Eurooppaan. Osaan heistä saattaa liittyä riskitekijöitä, jotka voivat ulottua myös järjestäytyneiden rikollisryhmien uudelleen muotoutumiseen.

Suomessa järjestäytyneet rikollisryhmät ovat mukana erityisesti huumausainerikollisuudessa, mutta ne ovat myös laajentaneet toimintaansa rakennus-, siivous- ja ravintola-alojen yritystoiminnassa. Ryhmät pyrkivät ulottamaan vaikutusvaltaansa myös yhteiskunnan rakenteisiin ja päätöksentekojärjestelmään.

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella viime vuosina on ollut selvästi havaittavissa painopisteen siirtymistä huumausainerikollisuudesta talousrikollisuuteen. Rikollisryhmien uusia toimialoja ovat perintätoiminta, ravintola-ala ja rakennusala. Nämä liiketoiminta-alat ovat rikollisryhmittymien kiinnostuksen kohteina etenkin, koska niissä käsitellään käteistä rahaa. Yksityinen turvallisuusala on myös ala, josta järjestäytyneen rikollisuuden ryhmittymät ovat kiinnostuneita.



## Valiokunnan lausunto HaVL 40/2016 vp

Niin ikään ulkomaankaupan ja erityisesti kauttakulkuliikenteen talousrikollisuus ovat merkittävä uhka. Järjestäytyneen rikollisuuden kytkennät talousrikollisuuteen ovat kasvaneet viime vuosien aikana. Keskusrikospoliisin mukaan vuosina 2007 ja 2008 talousrikoskytkentöjä oli noin neljänneksessä järjestäytyneeksi rikollisuudeksi määritellyistä jutuista. Eri rikollisryhmien jäsenistä 44 prosenttia on jossakin vastuuasemassa yrityksissä.

Euroopan unionin laajentuminen ja siihen liittyvä vapaa liikkuvuus ovat tuoneet Suomeen myös uusia ulkomaisia, kansainvälisesti toimivia järjestäytyneitä rikollisryhmiä. Useiden Itämeren maiden järjestäytyneitä rikollisryhmiä on 2000-luvun alusta lähtien tavattu kasvavassa määrin Suomessa, erityisesti huumausaine-, omaisuus- ja talousrikollisuudesta epäiltyinä. Rikollisryhmittymät ovat tuoneet mukanaan uusia, Suomessa aiemmin harvinaisia tekoja ja toimintamalleja. Niiden jäsenten tekemät rikokset ovat monesti sarjarikoksia, joilla aiheutetaan suurta taloudellista vahinkoa.

Lähi-Idän ja Afrikan kriisien sekä vaatimattomien toimeentulomahdollisuuksien vuoksi viime aikoina merkittävää kasvua Euroopan alueella on tapahtunut laittoman maahantulon järjestämisen verkostojen toiminnassa. Ihmissalakuljetuksessa voitot voivat olla huimaavia ja riskit pieniä. Esimerkiksi Afrikasta verkostot voivat ulottua lähtömaista yli vaikeakulkuisen Saharan autiomaan aina Välimeren rannalle ja eri puolille Eurooppaa sekä myös unionin ulkopuolelle. Myös tietyt ihmiskaupan lajit ja tekotavat, kuten seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa tehty ihmiskauppa, ovat pääosin kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden harjoittamia. Järjestäytyntä rikollisuutta torjutaan yhteistyössä yhteistyöviranomaisten kanssa sekä tehokkaasti kansainvälisen yhteistyön avulla. Keskeinen haaste tässä on rajat ylittävien rikostapausten oikeusapumenettelyjen hitaus ja epävarmuus erityisesti EU-alueen ulkopuolella.

Tällä hetkellä kansainvälinen järjestäytyntä rikollisuus ei muodosta merkittävää uhkaa suomalaisen yhteiskunnan perusrakenteille, päätöksentekojärjestelmälle tai itsemääräämisoikeudelle. Suomessa esiintyy kuitenkin sellaisia rajoja ylittävän rikollisuuden muotoja, joiden aiheuttamilla tappioilla on verrattain suuri merkitys esimerkiksi kansantaloudelle. Tällaisia ovat erityisesti sellaiset talousrikokset, joiden rikoshiöty on saatu siirrettyä Suomen viranomaisten toimivallan ulottumattomiin, sekä yritysvakoilu. Erilaisten arvioiden mukaan yksistään yritysvakoilun aiheuttamien tappioiden vaikutus bruttokansantuotteeseen on 1—3 prosentin luokkaa vuosittain.

### *Rajaturvallisuus*

Suomen ja Venäjän raja muodostaa noin 1 300 kilometrin pituiselta matkalta Euroopan unionin ulkorajan. Suomi on profiloitunut EU:ssa esimerkillisen tehokkaana ja osaavana rajavalvonnasta ja -turvallisuudesta huolehtivana jäsenmaana. Sisäisen turvallisuuden selonteossa on kuitenkin jouduttu tunnustamaan se tiedossa oleva epätydyttävä tilanne, että rajajärjestys ja rajaturvallisuus ovat itärajamme tosiasiallisesti entistä voimakkaammin riippuvaisia Venäjän rajavalvontajärjestelmästä. Rajavartiolaitoksen toiminnan edellyttämät resurssit on vuonna 2012 määritelty aivan toisenlaisessa rajaturvallisuustilanteessa ja tältä pohjalta tehty päätökset rahoituksen säästötoimenpiteistä. Huolimatta turvallisuusympäristön olennaisesta muuttumisesta, on rahoituksen leikkauspolitiikkaa jatkettu vuosittain valtiontalouden kehys- ja budjettipäätöksillä. Vielä sisäisen turvallisuuden selonteossakin katsotaan riittävää olevan, että itärajan perusvalvonnasta kyetään huolehtimaan.

## Valiokunnan lausunto HaVL 40/2016 vp

Vakaa ja rauhallinen tilanne itärajalta on riippuvainen paitsi omista toimistamme myös Venäjän kyvystä ja halusta säilyttää tilanne hallittuna. Kuten edellä on todettu, rajavalvontamme tosiasiallinen heikentyminen viime vuosina on lisännyt riippuvuuttamme Venäjän toimenpiteistä. Joka tapauksessa valiokunta korostaa Suomen ja Venäjän pitkäaikaisen ja vakiintuneen kiinteän rajavartioryhteyden jatkuvuuden ja pysyvyyden erityistä merkitystä.

Käsiteltävänä olevan UTP-selonteon johdosta hallintovaliokunta painottaa rajaturvallisuuden osalta seuraavia seikkoja:

- 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, jolloin vihamielinen vaikuttaminen voi olla alkuvaiheessa vaikeasti tunnistettavissa.
- Tehokas rajaturvallisuusjärjestelmä luo perustan alueellisen koskemattomuuden valvonnalle ja myös sen turvaamiselle.
- Tehokas rajaturvallisuusjärjestelmä tukee ulko- ja turvallisuuspoliittista liikkumavaraamme.

Valiokunta tähdentää kantanaan, että nykyisessä turvallisuustilanteessa on välttämätöntä palauttaa uskottava ja itsenäinen itärajan vartiointi sekä luoda valmius vastata mahdolliseen pitempikestoiseen rajatilanteen heikentymiseen. Tämä edellyttää muun muassa vahvaa ja välitöntä panostusta lisähenkilöstön koulutukseen ja rekrytointiin. Valiokunta korostaa, että varsin pienellä rahoituksella tilannetta voidaan aivan olennaisesti korjata.

### *Suhteet Yhdysvaltoihin ja Venäjään*

Yhdysvallat on Suomelle tärkeä kumppani myös perinteisen sisäisen turvallisuuden toimialalla. Valiokunnalle esitetyn selvityksen perusteella sisäisen turvallisuuden alueella tiivistetään entisestään UTP-selonteossakin perään kuulutettua yhteistyötä. Yhdysvaltojen kansallisen turvallisuuden ministeriö ja Suomen sisäministeriö ovat syyskuussa 2016 sopineet sisäisen turvallisuuden alan yhteistyön tiivistämisestä.

Tavoitteena on jatkaa ja edelleen kehittää yhteistyötä muun muassa tiedonvaihdossa väkivaltaisen ekstremismin torjumiseksi, turvapaikanhakijoita koskevissa kysymyksissä, rajayhteistyössä ja parhaiden käytänteiden vaihtamisessa sekä terrorismin vastaisessa työssä.

Valiokunnan mielestä Venäjä-suhteiden merkitys on kuvattu selonteossa asianmukaisesti. Sisäisen turvallisuuden asioissa Suomella on monipuoliset yhteistyösuhteet Venäjän kanssa. Rikostorjuntayhteistyö, rajavartioryhteistyö ja pelastuspalveluyhteistyö perustuvat valtiosopimuksiin ja vakiintuneisiin yhteistyörakenteisiin. Esimerkiksi rajavartioryhteistyö on vuosikymmenten kuluessa muodostanut keskeisen tuen kansalliselle rajaturvallisuusjärjestelmälle. Yleisesti hallintovaliokunta toteaa, että monipuolinen myönteinen yhteistyö naapurimaiden kesken on kannatettava sisäisen turvallisuuden alueella ja muutoinkin eri yhteiskunnan toimintaloikoilla.

## Valiokunnan lausunto HaVL 40/2016 vp

### *Siviilikriisinhallinnan laaja-alaisuus*

Sisäasianhallinnon tehtäviin kuuluu vastata ulko- ja turvallisuuspoliittisten päätösten mukaisesti siviilikriisinhallinnan toimeenpanosta. Tämä tarkoittaa käytännössä henkilöstön asettamista kriisinhallintaoperaatioihin. Sitä ennen henkilöstö on koulutettava, valittava tehtäviin ja varustettava. Käytännössä työn tekee sisäministeriön tulosohejuuksessa toimiva Kriisinhallintakeskus, CMC Finland.

Siviilikriisinhallinta on ulkoisessa ympäristössä tapahtuvaa sisäisen turvallisuuden työtä sekä samalla ulkopoliittikkaa, vaikuttamista konfliktimaan tilanteeseen ja ihmiselämän suojelemiseen. Suuri osa UTP-toimijoista on sisäisen turvallisuuden henkilöstöä — siviilikriisinhallinnassa oikeus- ja sisäasioiden henkilöstöä. Keskeistä on, että kriisinhallinnan operaatiot toteutetaan siellä, missä ongelmat ovat ja mistä ne voivat kasvaa ja leviää. Operaatioissa työskennellään juurisyihin vaikuttamiseksi maahanmuuton, ihmiskuljetuksen, rajat ylittävän huume-, ase- ja öljykaupan, terrorismin ja väkivaltaisen ekstremismin estämiseksi lähtö- ja kauttakulkumaissa. Kehitettäessä kohdemaiden hallintoa ja yhteiskuntaa turvallisuussektorilla, lainvalvonnassa, rajaturvallisuudessa ja oikeushallinnossa tuetaan kaiken muun kehityksen edellytyksiä — kestävää rauhaa ja kestävää kehitystä. Nämä ovat samalla välittömiä tekijöitä edistämään maasta lähteneiden paluuta samoihin maihin. EU:n uusi toimintamalli, CBSD (Capacity-building for Security and Development) on juuri turvallisuuden ja kehitysyhteistyön hankkeistamista kriittisissä kohteissa ja kriittisissä puutteissa ja ongelmissa. CBSD-hankkeet tuleekin nähdä kaksinkertaisena lisäarvona: vaikuttaminen maista lähtemiseen vähentävästi — ja ihmisten edellytyksien lisääminen palata kotimaihinsa.

Suomella on valiokunnalle esitetyn tiedon perusteella eri EU:n, YK:n, Etyjin, NATO:n ja Euroopan neuvoston operaatioissa noin 100 asiantuntijaa, joista suurin yksittäinen ammattiryhmä ovat poliisit. Suomen siviilikriisinhallinnan henkilöstöstä 40 prosenttia tulee oikeus- ja sisäasioiden ammattialoilta — käytännössä lainvalvonnan ja oikeushallinnon tehtävistä. EU:ssa luku on jopa 70 prosenttia, ja Suomen lukua laskee tällä hetkellä korkea osallistuminen Etyjin tarkkailutehtävään Ukrainassa, jossa tarkkailijoiden taustat ovat laajemmat.

### *Arktinen yhteistyö*

Rajavartiolaitos toimii Suomen Arktisen neuvoston puheenjohtajuuskauden aikana arktisten rannikkoviranomaisten yhteistyötä kehittävän Arktisen Rannikkovartiostofoorumin (Arctic Coast Guard Forum, ACGF) puheenjohtajana. Foorumin toimintaan osallistuvat kaikkien arktisen neuvoston jäsenmaiden rannikkovartiostoviranomaiset. Arktisen rannikkovartiostofoorumin työskentely on valiokunnan saaman selvityksen perusteella käynnistynyt kuluvalle Yhdysvaltojen puheenjohtajuuskaudella rakentavasti. Foorumista on muodostunut merkittävä turvallisen arktisen toimintaympäristön kehittämistä tukeva viranomaisyhteistyömekanismi.

Huomionarvoista on ollut sekä Yhdysvaltojen että Venäjän aktiivisuus ja halukkuus viedä arktista yhteistoimintaa käytännölliselle tasolle. Tämä näkyy selvästi esimerkiksi Arktisen neuvoston pysyvän EPPR (Emergency Prevention, Preparedness and Response) -työryhmän työssä, jossa kummankin maan yhteistoiminta on ollut rakentavaa. Työryhmän mandaattiin kuuluvat muun

## **Valiokunnan lausunto HaVL 40/2016 vp**

muassa arktisen neuvoston jäsenien väliset valtiosopimukset (Arktinen lento- ja meripelastussopimus sekä Arktinen öljyntorjuntasopimus), säteilyturvallisuus sekä luonnononnettomuudet.

### **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS**

Hallintovaliokunta esittää,

*että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 26.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps  
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk  
jäsen Anders Adlercreutz r  
jäsen Mika Kari sd  
jäsen Elsi Katainen kesk  
jäsen Kari Kulmala ps  
jäsen Mikko Kärnä kesk  
jäsen Sirpa Paatero sd  
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr  
jäsen Juha Pylväs kesk  
jäsen Wille Rydman kok  
jäsen Joonas Räsänen sd  
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps  
jäsen Matti Semi vas  
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto