

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/2014 vp

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko: kestäväällä kasvulla hyvinvointia

Tulevaisuusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä marraskuuta 2013 lähettäessään valtioneuvoston tulevaisuusselonteon: kestäväällä kasvulla hyvinvointia (VNS 7/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi tulevaisuusvaliokuntaan samalla päättänyt, että muut erikoisvaliokunnat voivat halutessaan antaa lausuntonsa tulevaisuusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Tiina Tarvainen, puolustusministeriö
- pääsihteeri Vesa Virtanen, Turvallisuuskomitea
- strategisen suunnittelun sektorin johtaja, eversti Pasi Välimäki, Pääesikunta
- ohjelmajohtaja Mika Aaltola, Ulkopoliittinen instituutti - UPI
- VTT Kari Laitinen, Poliisiammattikorkeakoulu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon VNS 7/2013 vp päämääränä on kiinnittää huomiota sellaisiin Suomen pitkän aikavälin tulevaisuuden kannalta keskeisiin kysymyksiin, jotka muuten jäisivät liian vähäiselle huomiolle. Tähän selontekoon sellaiseksi on valikoitunut kestävä kasvu. Tavoitteena on ollut tuottaa periaatelinjauksia, joiden pohjalta seuraavat hallitukset voivat toteuttaa konkreettisia uudistuksia. Tulevaisuusselontekojen tehtävänä onkin tunnistaa tulevaisuudessa huomiota vaativia asiakokonaisuuksia yli hallituskausien.

Kokonaisturvallisuus

Koska sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen liittyvillä asiakokonaisuuksilla on omat selontekonsa ja asiakirjansa (valtioneuvoston selonteko turvallisuus- ja puolustuspoliitikasta, sisäisen turvallisuuden strategia, yhteiskunnan turvallisuusstrategia), on tulevaisuusselonteon näkökulma tarkoituksellisesti rajattu. Tulevaisuuden kehityskulkujen tarkastelu edellyttäisi kuitenkin kokonaisvaltaisempaa käsittelyä.

Kokonaisturvallisuus on sidoksissa kaikkiin tulevaisuusselonteon tavoitteisiin. Valtion strategisten perustehtävien — ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden, kattavammin kokonaisturvallisuuden — toteutuminen on selonteon tavoitteiden saavuttamisen edellytyksenä. Turvallisuus

huomioidaan selonteossa lyhyesti otsikkotasolla, mutta se nähdään usein vain sidoksissa toimintaympäristön ja yritystoiminnan houkuttelevuuteen. Turvallisen Suomen tulee olla jo tavoitte itsessään.

Selonteon optimistisesta kestävästä kasvun peruslähtökohdasta huolimatta tulevaisuuteen liittyy myös paljon haasteita, joihin varautuminen on valtion ja yhteiskunnan perustehtävä, ja siksi myös ne tulee huomioida osana tulevaisuusselontekoa. Selonteossa luetellaan lukuisia tekijöitä, joilla on vaikutuksia myös muille sektoreille kuin pelkästään kestäväälle kasvulle tai hyvinvoinnille. Selonteossa mainituilla trendeillä (kuten väestönkasvu, ilmastonmuutos, epätasa-arvo, julkisen talouden kestävyysvaje ja globaalitalouden muutokset) on väistämättä vaikutuksia myös muille yhteiskunnan toiminnoille, kuten puolustukselle.

Valiokunta toteaa saamiinsa asiantuntijalauseuntoihin nojautuen, että selonteosta puuttuu riskien, haavoittuvuuden ja keskinäisriippuvuuksien käsittely. Yhteiskuntien globaali haavoittuvuus on viime vuosina noussut voimakkaasti esille erityisesti talouskriisin, kansainvälisen terrorismin ja kyberturvallisuuteen liittyvien kysymysten myötä. Selonteon tavoite kestävästä kasvusta ja kansalaisten hyvinvoinnista ei toteudu, jos esimerkiksi turvallisuus, yhteiskuntien kriittinen infrastruktuuri tai sen elintärkeät toiminnot ovat uhattuina. Tulevaisuuden toimintaympäristöä leimaa se, että turvallisuuteen liittyvät uhkat kohdistuvat kokonaisvaltaisesti yhteiskuntiin.

Kasvanut keskinäisriippuvuus aiheuttaa sen, että jokainen valtio on taloudestaan, yhteiskunnallisesta kehityksestään ja turvallisuudestaan päättäessään riippuvainen muista, ja siksi yhteistyö — sekä kansallinen että kansainvälinen — on välttämätöntä etsittäessä keinoja kestävässä kehityksessä ja turvallisuuteen kohdistuvien haasteiden saattamiseksi yhteiseen hallintaan. Valiokunta painottaa, että yhteiskunnan turvallisuuden takaaminen edellyttää nykyistäkin tiiviimpää eri hallinnonalojen välistä yhteistyötä.

Valiokunta toteaa, että tulevaisuudessa selonteon valmistelussa tulee tunnistaa selkeämmin

laajoja poliittisia, sosiaalisia, taloudellisia, ympäristöön, teknologian kehitykseen ja lainsäädäntöön liittyviä kehityskulkuja. Selonteon valmistelu saisi vahvuutta laajempien temaattisten ja strategisten kokonaisuuksien käsittelystä erillisten teemojen sijaan. Jatkossa on kannatettavaa tarkastella asioita kokonaisvaltaisemmin, ei ainoastaan muutamien sektoritavoitteiden kannalta, vaan laajemmin suomalaisen yhteiskunnan toimivuuden ja hyvinvoinnin kannalta.

Puolustus

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on nousut esille, että Suomen lähialue on tällä hetkellä vakaa, mutta muutokset toimintaympäristössä ovat aina mahdollisia. Suomen uskottava puolustuskyky on jatkossakin Pohjolan turvallisuuspoliittista vakautta ylläpitävä keskeinen tekijä. Parin viime vuosikymmenen aikana turvallisuuspoliittiset ja sotilaalliset muutokset Pohjois-Euroopassa ja Itämeren alueella ovat olleet mul-listavia. Valiokunta muistuttaa, kuten viimeaikaiset esimerkit Ukrainasta osoittavat, että sotilaallisella voimankäytöllä uhkaaminen ja pahimmassa tapauksessa jopa sen käyttö ovat niin nykyhetkellä kuin tulevaisuudessakin tosiasiallisia välineitä poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tulevien Suomen puolustusta koskevien päätösten tuleekin ottaa huomioon turvallisuusympäristön tilanne ja päätösten pitkä ajallinen vaikuttavuus.

Suomen geostrategisessa asemassa tulee huomioida eräitä keskeisiä seikkoja. On tärkeää arvioida säännöllisesti ja pitkäjänteisesti turvallisuusympäristömme tilannetta, sen kehittymistä sekä eri osapuolten toimintaa ja tavoitteita. Maamme geostrateginen asema suurvallan ja sotilasliiton rajalla on huomioitava laadittaessa johtopäätöksiä puolustusvoimien mitoituksista ja kehittämisestä Naton ja Venäjän kosketuspinnan siirryttyä yhä enemmän Keski-Euroopasta Suomen lähialueille. Samalla Baltian ja Itämeren alueen geostrateginen merkitys kasvaa. Venäjän luoteisosien strategista merkitystä lisää kasvava kiinnostus arktisen alueen hyväksikäyttöön. Ohjuspuolustus on vuosikymmenen aika-

na tullut uudeksi tekijäksi alueella, kuten myös aseteknologian kehityksen myötä kaukovaikutaminen maalta, mereltä ja ilmasta. Valiokunta muistuttaa, että perinteisiin sotilaallisiin uhiin tulee varautua myös jatkossa.

Puolustusvoimien päätehtävän toteuttaminen edellyttää turvallisuusympäristön sotilaalliseen kapasiteettiin suhteutettuja sotilaallisia suorituskykyjä. Pitkän aikavälin suunnittelu ja siihen sitoutuminen on välttämätöntä, jotta muun muassa puolustusmateriaalin hankinnat voidaan tehdä suunnitelmallisesti ja valtion varojen käytön kannalta taloudellisella tavalla. Hankintaprosessit ovat pitkiä, muutamasta vuodesta kymmeneen vuoteen. Jos kehittämislinjat ja resurssit muuttuvat kovin lyhyellä aikavälillä, näkyy se suunnitelmien toteutuksessa tempoilevuutena ja taloudellisina tappioriskeinä ja pahimmassa tapauksessa hukkainvestointeina.

Valtio globalisoituvassa toimintaympäristössä

Vahvistuvan globalisaation myötä Suomi on yhä tiiviimmin kytköksissä eurooppalaiseen ja globaaliin turvallisuusympäristöön. Tästä on seurannut, että sisäistä ja ulkoista turvallisuutta on käytännössä mahdotonta erottaa toisistaan. Keskeinen selittävä tekijä tälle on kansainvälisten suhteiden muutos, jossa globalisaatio muuttaa niin kansainvälisten suhteiden rakenteita kuin toimijoita. Samanaikainen muutos uhkakuvien monimuotoistumisessa on aiheuttanut käytännössä tilanteen, jossa perinteiset tavat ymmärtää turvallisuus tai uhkakuvat eivät enää riitä. Uhkakuviin vastaaminen edellyttää kansallisesti monialaista ja yhä syvempää kansainvälistä yhteistyötä.

Valtiot ja kansainväliset instituutiot säilyvät yhä vahvoina toimijoina, mutta ei-valtiolliset toimijat nousevat haastamaan niitä. Hajoavat tai toimintakyvyttömät valtiot ja kansalliset tai ylikansalliset ääriiliikkeet voivat uhata yhteiskuntarauhaa, taloudellista kehitystä ja kansainvälisen järjestelmän vakautta sekä levitä yli valtiorajojen. Suuria haasteita kansainväliselle yhteisölle asettavat ympäristön tilan muutokset, taloudel-

listen resurssien oikeudenmukainen jako sekä sosiaaliset ja humanitaariset kysymykset. Lisäksi kriisien luonteen monimutkaistuminen näyttää jatkuvan. Väestönkasvusta seuraa pahenevia ympäristö-, ilmasto-, köyhyys-, nälkä- ja ihmis-oikeusongelmia. Tämä heikentää valtioiden kykyä ylläpitää järjestystä ja luo tilaisuuksia rikollisuudelle.

On myös muistettava, että ulkoiset uhat ulottuvat valtion rajojen sisälle, ilman että ne olisivat torjuttavissa perinteisin keinoin valtion ulkorajoille. Yhtenä keskeisenä tavoitteena on valtion tekeminen vastuskykyisemmäksi. Turvallisuutta tuottavat tahot ovat omaksuneet uusia toimintamalleja, joissa lähtökohtana ei ole turvallisuusuhkien täydellinen poistaminen vaan niiden hillintä ja kontrollointi sekä ennakointi. Turvallisuuskäytännöt ovat kehittymässä yhä enemmän joustokestävyyden (resilienssin) tuottamiseksi.

Joustokestävyyden lähtökohtana on kyky palautua takaisin alkuperäiseen tilaan yllättävän häiriötilanteen iskiessä. Tulevaisuudessa on olennaista, että Suomi on yhteiskunta, jonka keskeisin turvallisuutta tuottava ominaisuus on sen kyky ottaa vastaan iskuja ilman keskeisten toimintojen halvaantumista.

Valiokunta toteaa, että olennaista on esimerkiksi keskeisten viranomaistoimintojen jatkuvuuden turvaaminen tilanteissa, joissa yhteiskunta on epätasapainossa. Teknologiset järjestelmät ja niiden viranomaisrajapinnat on suunniteltava niin, että keskiössä on toimintakykyjen joustavuus. Esimerkiksi yhteydenpitojärjestelmien ja niitä ylläpitävän sähköverkon on kyettävä joustamaan ilman, että se kaatuu kokonaisuudessaan. Erilaisia haavoittuvuuksia on kyettävä kartoittamaan ja laatimaan niiden varalle toimenpiteet, joiden toteuttaminen on institutionaalisesti, juridisesti ja teknologisesti mahdollista poikkeusolosuhteissa.

Kyber ja digitalisaatio

Valiokunta muistuttaa saamiinsa asiantuntijalausuntoihin pohjaten, että uudet teknologiat, kuten digitaalinen informaatioteknologia, ovat

tuottaneet uusia epäsuorempia haavoittuvuuksia. Valtioiden kriittiset järjestelmät ovat alttiina hyökkäyksille sekä valtiollisten että ei-valtiollisten toimijoiden tahoilta.

Kyber- tai tietoturvallisuus on esimerkki muuttuvasta turvallisuustoimintaympäristöstä. Se on avannut uusia näköaloja ja uusia maantieteellisellä riippumattomuudellaan, teknisillä ominaisuuksillaan sekä uusien toimijoiden esiinmarssilla ja siten asettanut merkittäviä haasteita niin kansalaisille kuin viranomaisillekin. Turvallisuusasioiden monimutkaistuessa ennakkoinnin ja hallinnonalat ylittävän tilannekuvan tarve lisääntyy.

Digitalisoituminen on eräs selonteossa esille nostettu tulevaisuuden trendi. Kokonaisturvallisuuden viitekehyksessä elintärkeiden toimintojen turvaaminen siirtyy yhä enemmän tietoverkkoon. Turvallisuustoimijoiden joukkoon liittyy yhä suurempi määrä tieto-osaajia. Tietopalvelujen tuotannon ja toiminnan sääntely sekä valvonta tuottavat samalla viranomaistoiminnalle uusia haasteita. Keskeinen kysymys on, lisääntyykö kriittisen tiedon käyttö erillisissä verkoissa vai integroidaanko se yhä kiinteämmin?

Valiokunta muistuttaa, että digitaalimurrokseen liittyvien ennakoivien toimien kehittäminen on tärkeää, jotta kansalaisille ja yhteiskunnalle voidaan taata riittävän turvallinen informaatioteknologinen ympäristö. Tämä edellyttää riittävää voimavarojen resursointia viranomaisille, tarvittavaa lainsäädännön kehittämistä sekä kansallisen ja kansainvälisen yhteistoiminnan lisäämistä.

Arktinen alue

Tulevaisuusselonteossakin esille noussut arktinen alue on eräs keskeisistä tulevaisuuden toimintaympäristöistä. Kiinnostus arktista aluetta kohtaan lisää myös sotilaallisten kykyjen kehittämistä siten, että toiminta arktisissa olosuhteissa on mahdollista. Arktisten valtioiden etsintä- ja pelastuskyvyt ja liikkumiskyky (jäänmurtokyky) korostuvat. Sotilaallinen läsnäolo arktisella alueella on lisääntymässä, ja suurvalloilla on siellä erilaisia intressejä. Tällä hetkellä kaikki

pyrkivät rauhanomaiseen kanssakäymiseen, eikä jään sulamisella ole välittömiä sotilaallisia vaikutuksia. Vaikka sotilaallisen vastakkainasettelun uhka on kaukainen, on arktinen turvallisuustilanne 2030-luvulla haastavampi kuin nykyhetkellä.

Myös arktisilla alueilla korostuu kokonaisturvallisuuden näkökulma. Arktisen alueen uhkina ovat ympäristöonnettomuudet sekä lisääntyneen kalastuksen, laivaliikenteen ja turismin aiheuttamat onnettomuudet. Arktisen alueen toimijat eivät vielä ole riittävästi valmistautuneet näiden uhkien torjuntaan. Vaativa arktinen toimintalue on laaja, ja siellä on huonot viestiyhteydet. Mikään maa ei kykene yksin hoitamaan vaativan katastrofin edellyttämiä toimia, minkä takia alueella tarvitaan laajaa kansainvälistä yhteistyötä. Katastrofien välttämiseksi kansainvälisen yhteisön tulee ottaa aktiivisempi rooli ja kehittää yhdessä arktisen uhkaympäristön ja katastrofien hoitamiseen tarvittavia kykyjä. Suomen tulee kuitenkin yhä seurata arktisen alueen sotilaallisen toimintaympäristön kehitystä samalla ylläpitäen oman arktisen alueensa valvonta- ja puolustuskykyä.

Yhteenveto

Valiokunta painottaa, että huolimatta perinteisen yhden teeman valinnasta valtioneuvoston tulevaisuusselontekoon on tulevien selontekojen valmistelussa muistettava, että vaihtoehtoisia tulevaisuuksia ei ole yksi vaan useampia. Sen tulee näkyä jatkossa myös tulevaisuusselonteossa. Samalla on painotettava riskianalyysin merkitystä ja sitä, mitkä realistisesti saavutettavat kriittiset menestystekijät ovat välttämättömiä toivotun tulevaisuuskuvan toteuttamisessa.

Tulevaisuusselonteossa korostetaan toimintaympäristön kehitystä koskevan ennakkointitiedon merkitystä. Valiokunta tukee näkemystä ja toteaa, että koko valtionhallinnon kattavan ennakkointiyhteistyön edelleenkehittäminen on tuettava tavoite.

Valiokunta muistuttaa, että koko suomalaisen yhteiskunnan hyvinvointi ja toimintakyky edesauttavat turvallisuutta ja toisaalta vain turvalli-

nen yhteiskunta luo pohjan mm. kestäväälle kasvulle.

Lausunto

Lausuntonaan puolustusvaliokunta esittää,

että tulevaisuusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 5 päivänä maaliskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jussi Niinistö /ps	Eero Reijonen /kesk
vpj.	Seppo Kääriäinen /kesk	Mikko Savola /kesk
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Ismo Soukola /ps
	Timo Heinonen /kok	Eero Suutari /kok
	Esko Kurvinen /kok	Sofia Vikman /kok
	Pentti Oinonen /ps	vjäs. Jukka Kärnä /sd (osittain).
	Tuula Peltonen /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

Valiokuntaneuvos Juha Martelius.