

## **Puolustusvaliokunta**

### **Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta**

#### **Hallintovaliokunnalle**

#### **JOHDANTO**

##### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta (VNS 4/2021 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten hallintovaliokunnalle. Määräaika: 12.11.2021.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- sisäministeri Maria Ohisalo, sisäministeriö
- ulkoministeri Pekka Haavisto, ulkoministeriö
- puolustusministeri Antti Kaikkonen, puolustusministeriö
- puheenjohtaja Mika Kari, Sisäisen turvallisuuden selonteon parlamentaarinen seurantaryhmä
- kehittämisjohtaja Harri Martikainen, sisäministeriö
- erityisavustaja Sami Kerman, sisäministeriö
- valtioneuvoston turvallisuusjohtaja Ahti Kurvinen, valtioneuvoston kanslia
- apulaisosastopäällikkö Tanja Jääskeläinen, ulkoministeriö
- yksikön johtaja, prikaatikenraali Antti Lehtisalo, puolustusministeriö
- budjettineuvos Lauri Taro, valtiovarainministeriö
- kehittämisneuvos Aarne Kinnunen, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Kari Klemm, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Mariëme Korhonen, liikenne- ja viestintäministeriö
- erityisasiantuntija Lasse Ilkka, sosiaali- ja terveysministeriö
- haavoittuvuuksien ja resilienssisektorin johtaja, kommodori Jukka Savolainen, Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
- poliisiylitarkastaja Janne Paavola, Poliisihallitus
- päällikkö, kenraaliluutnantti Pasi Kostamovaara, Rajavartiolaitos
- osastopäällikkö Jyri Rantala, suojelupoliisi
- Pääesikunnan päällikkö, kenraaliluutnantti Eero Pyötsiä, Pääesikunta
- pääsihteeri Petri Toivonen, Turvallisuuskomitea
- johtaja Johanna Erkkilä, Kyberturvallisuuskeskus
- toimitusjohtaja Marko Hasari, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK
- valmiuden ja varautumisen koordinaattori Ilona Hatakka, Suomen Punainen Risti
- kyberturvallisuuden professori Martti Lehto, Jyväskylän yliopisto

## VALIOKUNNAN PERUSTELUT

### Yleistä

(1) Sisäisen turvallisuuden selonteossa arvioidaan Suomen sisäisen turvallisuuden tilaa ja siihen kohdistuvia kansallisia ja kansainvälisiä muutostekijöitä sekä määritellään sisäisen turvallisuuden tavoitteet ja kehittämisen suunta vuoteen 2030 saakka. Sisäisen turvallisuuden selonteossa todetaan keskeisenä tavoitteena olevan sen varmistamisen, että Suomi on entistä turvallisempi maa kaikille ihmisille ja ihmisryhmille.

(2) Selonteko perustuu laajaan turvallisuuskäsitykseen, joka huomioi kansallisten muutosilmiöiden lisäksi myös globaalien haasteiden vaikutukset Suomen turvallisuuteen. Valiokunta toteaa, että myös ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (VNS 4/2020 vp) perustuu laajan turvallisuuden käsitteeseen. Valittu tulokulma on valiokunnan mielestä oikea ja välttämätön, sillä keskinäisriippuvaisuuksien maailmassa turvallisuutta on tarkasteltava laaja-alaisesti.

(3) Suomen turvallisuusympäristö on monimutkainen, eri asiat ja ilmiöt vaikuttavat toisiinsa. Esimerkiksi ei-valtiolliset toimijat voivat tehdä kyberiskuja. Koronaviruksen aiheuttama kriisi on puolestaan esimerkki siitä, miten globaali yhteiskunnan ja yksilön turvallisuus kietoutuvat verkottuneessa maailmassa yhteen. Eri tekijöiden ja ilmiöiden vuorovaikutussuhteita on kyettävä yhä paremmin tulkitsemaan, mihin alati vauhdittuva teknologinen kehitys tuo vielä merkittävän lisäulottuvuuden. Perinteisiä jakolinjoja ylittävän ymmärryksen merkitys korostuu nykyajassa.

(4) Selonteon mukaan Suomen sisäisen turvallisuuden politiikka perustuu ensisijaisesti ennaltaehkäisyyn. Mahdollisimman moni tapaturma, onnettomuus, rikos ja muu häiriö pyritään estämään ennalta. Turvallisuusviranomaisilla on ratkaiseva merkitys sisäisen turvallisuuden takaamisessa onnettomuuksien, häiriöiden ja rikosten sattuessa. Tämä edellyttää riittävää henkilöstöä ja kalustoa, niiden kehittämistä ja toimivaa viranomaisyhteistyötä.

(5) Valiokunta esittää tässä yhteydessä huolensa siitä, että poliisin toiminnan resursointi ja rahoitus eivät ole kestävällä taholla. On välttämätöntä, että vuosittaisilla lisätalousarvioilla rakennettavan budjetoinnin sijaan poliisin rahoituspohja asetetaan kestäväälle tasolle. Selonteossa mainittu poliisien määrän lisäämistavoite (8 200 poliisia vuonna 2030) on valiokunnan mielestä ehdoton minimitaso, johon tulee päästä. Valiokunta huomauttaa, että mikäli Suomen poliisien määrää suhteutetaan muihin Pohjoismaihin, Suomessa tulisi olla 3 000 poliisia lisää (Norjassa ja Tanskassa on noin 11 000 poliisia).

(6) Selonteossa todetaan, että tavoitteena on turvata myös Rajavartiolaitoksen valtakunnalliset suorituskyyt. Valiokunta korostaa, että erityisesti valmiuden kohottamiseen liittyvissä tilanteissa Rajavartiolaitoksen rooli on erittäin tärkeä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapinnassa jo normaalioloissa toimivana viranomaisena. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä rajavartiolain (578/2005) 25 §:ään, jossa säädetään, että puolustusvalmiuden vaatiessa rajajoukot tai niiden osia voidaan tasavallan presidentin asetuksella liittää Puolustusvoimiin.

(7) Valiokunta korostaa, että mikäli keskeisten sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden alalla toimivien viranomaisten resurssit ovat jollain toimijalla puutteelliset, tällä on merkittävä negatiivinen

## **Valiokunnan lausunto PuVL 8/2021 vp**

vaikutus myös muiden turvallisuusviranomaisten toimintakykyyn kyvyssä vastata erilaisiin uhiin. Kyse on kokonaisuudesta, jossa ei saa olla yhtään heikkoa lenkkiä.

### **Sisäisen turvallisuuden selonteon valmisteluprosessista**

(8) Selonteon valmisteluun ovat osallistuneet eri ministeriöt ja viranomaiset, ja sen valmistelussa on kuultu myös muita toimijoita. Valiokunta pitää puutteena, ettei valmisteluprosessin aikana ole kuultu pelastusalan järjestöjä, sopimuspalokuntia taikka alueellisia pelastuslaitoksia.

(9) Selonteon valmistelussa on otettu huomioon myös ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko sekä puolustusselonteko. Valiokunta toteaa, että ulkoista ja sisäistä turvallisuutta analysoivat selonteot ovat Suomen poliittinen viesti maailmalle siitä, millä tavalla Suomi näkee turvallisuusympäristönsä, mitkä ovat turvallisuusympäristön ongelmat ja uhat ja miten Suomi näihin ongelmiin ja uhiin aikoo varautua. Suomen ulkopuolella selontekoja arvioidaankin useasta eri näkökulmasta.

(10) Selontekojen aikajänne ulottuu 2020-luvun loppuun, joten mahdollisimman laajan parlamentaarisen yhteisymmärryksen löytäminen on välttämätöntä pitkäjänteisen ja johdonmukaisen kehitystyön mahdollistamiseksi. Puolustusvaliokunta totesi ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta antamassaan lausunnossa (PuVL 2/2021 vp), että eri selontekojen muodostaman kokonaisuuden kannalta olisi hyvä, että myös sisäisen turvallisuuden selonteolla olisi mahdollisimman vahva parlamentaarinen valvonta ja seuranta. Valiokunta toistaa tässä yhteydessä ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon lausunnossa esittämänsä huomion siitä, että sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapintojen kattava huomiointi antaa perusteita sille, että sama parlamentaarinen seurantaryhmä ohjaisi kaikkien kolmen selonteon valmistelua.

### **Kyberturvallisuus suomalaisessa yhteiskunnassa**

(11) Kyberturvallisuutta ja yhteiskunnan digitalisoitumista käsitellään selonteossa valiokunnan näkemyksen mukaan liian suppeasti, etenkin huomioiden kyberturva-asioiden kriittisen tärkeän merkityksen koko yhteiskunnan toimintakyvylle.

(12) Selonteko näkee informaatiovaikuttamisen yhteiskunnan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden näkökulmasta. Valiokunta yhtyy selonteon kirjaukseen siitä, että informaatiovaikuttamisen torjunnassa kansalaisten ja median tietoisuuden kasvattaminen sekä mediakasvatus ovat avainasemassa.

(13) Selonteossa todetaan, että viestintäverkkojen turvallisuuteen ja yhteiskunnan toimintojen kannalta kriittisen infrastruktuurin haavoittuvuuksiin liittyvät riskit ja uhat ovat kasvaneet. Yhteiskunnat ja taloudet rakentuvat enenevässä määrin uuden sukupolven viestintäverkkojen, kuten 5G:n ja tekoälyn varaan. Ne yhdistävät esineitä ja järjestelmiä, kuten energiaverkkoja ja muuta kriittistä infrastruktuuria. Häiriöt ja tekoälyn avulla tai verkoissa toteutettava haitallinen ja vihamielinen toiminta voivat vaikuttaa tiedon välittämiseen, tiedon eheyteen, infrastruktuurin toimivuuteen ja valtioiden toimintakykyyn kriisitilanteessa.

## **Valiokunnan lausunto PuVL 8/2021 vp**

(14) Liikenne- ja viestintäministeriön johdolla laadittiin laajassa poikkihallinnollisessa yhteistyössä alkuvuodesta 2021 selvitys (Toimiva digitaalinen yhteiskunta edellyttää panostuksia tietoturvaan) tietoturvan ja tietosuojan parantamisesta yhteiskunnan kriittisillä toimialoilla. Selvityksen keskeisimmät johtopäätökset ovat yhteistyön tiivistäminen eri toimijoiden välillä, lainsäädännön parantaminen ja riittävät viranomaisresurssit. Valiokunta kiirehtii välitöntä tarvetta käynnistää tarvittavat lakihankkeet kyberturvallisuuteen liittyvän viranomaisyhteistyön parantamiseksi. Valiokunta huomauttaa, että nykyisessä lainsäädännössä on merkittäviä esteitä esimerkiksi kyberturvallisuuteen liittyvän tiedon jakamisessa eri viranomaisten kesken. Hallinnonalat kehittävät kyberturvallisuutta omin toimin, mutta ilman tehokasta kokonaiskoordinaatiota ja tiedonvaihtoa tehdyt toimet jäävät väijäämättä vaillinaisiksi ja johtavat jo muutenkin rajallisten resursien hukkakäyttöön.

### **Keskeisten turvallisuusviranomaisten välinen yhteistyö ja kehittämistarpeet**

(15) Turvallisuusviranomaisten välinen yhteistyö, tiedonvaihto ja mahdollisimman yhteinen tilannekuva sekä tätä kokonaisuutta tukeva lainsäädäntö ja riittävät viranomaisresurssit ovat välttämättömiä elementtejä koko Suomen turvallisuuden kannalta. Tämä pätee paitsi kyberulottuvuuteen myös kaikkiin muihinkin uhkakuviin vastaamisessa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan turvallisuusviranomaisten kesken on aloitettu epämuodollinen PPRS-yhteistyö (poliisi-Puolustusvoimat-Rajavartiolaitos-suojelupoliisi), jonka avulla pyritään matalalla kynnyksellä jakamaan tietoa tunnistetuista uhista. Valiokunta pitää tätä erinomaisena kehityksenä, joka mahdollistaa myös entistä paremman varautumisen ja tehokkaan yhteistoiminnan erilaisiin hybridiuhkiin vastaamisessa. Valiokunta korostaa tarvetta johtosuhteiden selkeyteen ja nopeaan reagointikykyyn erilaisiin uhkakuviin vastaamisessa.

(16) Valiokunta toteaa, että lainsäädännön aukkoja on erityisesti viime hallituskaudella paikattu ja viranomaisten toimivaltuuksia tarkennettu. Siviili- ja sotilastiedustelua koskevat uudet lait sekä rajavartiolaitain (578/2005) erityisesti niin sanottuja hybridiliitännäisiä uhkia koskevat lakimuutokset ovat merkittävästi parantaneet tilannekuvaa ja viranomaisten toimintakykyä.

(17) Saadun selvityksen mukaan Suomessa ei ole erillistä rikostiedustelulakia, vaan rikostiedusteluun liittyvät pykälät ovat osa poliisilakia (872/2011). Voimassa oleva lainsäädäntö ei täytä rikostorjuntaviranomaisen roolissa toimivan poliisin operatiivisen rikostiedustelun asettamia vaatimuksia ja poliisille asetettuja odotuksia muuttuneessa turvallisuusympäristössä. Rikostiedustelulla ei tavoitella ainoastaan yksittäisten rikosten estämistä tai paljastamista, vaan myös kattavaa ymmärrystä rikostorjunnan toimintaympäristöstä strategisen ja operatiivisen päätöksenteon pohjaksi sekä voimavarojen tarkoituksenmukaiseksi kohdentamiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että perusteet tällaisen lainsäädäntöuudistuksen toteuttamiselle arvioitaisiin mahdollisimman nopeasti.

(18) Viranomaisten yhteistoiminnan edistämisessä ja kokonaisturvallisuuden parantamisessa merkittävä edistysaskel on myös parhaillaan eduskunnan käsittelyssä oleva esitys Puolustusvoimien virka-apusta poliisille (HE 106/2021 vp). Lakiin ehdotetut muutokset kehittävät viranomaisten virka-apuun liittyvää prosessia, jotta poliisilla on paremmat mahdollisuudet estää esimerkiksi suureen ihmisjoukkoon kohdistuvia vakavia rikoksia ennalta ja hyödyntää poikkeuksel-

## **Valiokunnan lausunto PuVL 8/2021 vp**

lisissä tilanteissa Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen kalustoa ja välineitä nykyistä tehokkaammin. Valiokunta pitää uudistusta perusteltuna ja tarpeellisena.

(19) Valiokunta huomauttaa, että poliisilla ei ole omaa reserviä, vaan se operoi kaikkina aikoina niillä resursseilla, jotka ovat käytössä jo normaalioloissa. Koronapandemian aikaiset poikkeusolot, Uudenmaan sulkua sekä Vastaamon tietomurto ovat valiokunnan mielestä konkreettisesti osoittaneet, ettei liikkumavaraa pitkäkestoihin ja yllättäviin tehtäviin juurikaan ole. Laajempi tai pitkäkestoinen hybridiuhkatilanne aiheuttaa poliisin varautumisen näkökulmasta selviä ongelmia. Valiokunta yhtyy arvioon siitä, että muilta viranomaisilta saatavan virka-apun varaan poliisin toimintaa ei voida rakentaa. Laajassa hybridiuhkatilanteessa muiden turvallisuusviranomaisten kyky tukea poliisia virka-apuperusteisesti on joka tapauksessa rajallinen niiden keskittyessä omiin ydintoimintoihinsa.

(20) Viime vaalikaudella eduskunnalle annettiin esitys noin 1 000 hengen suuruisen reservipoliisin perustamisesta (HE 137/2018 vp). Vaikka esitys raukesi siinä ilmenneiden selvien puutteiden vuoksi (ks. PeVL 72/2018 vp, PuVL 18/2018 vp), valiokunnan näkemyksen mukaan myös poliisilla on selkeä tarve omaan reserviin, joka toimisi sekä poliisin omana valmiuden säätelyvälineenä että osaltaan myös yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen liittyvänä varautumismekanismina.

(21) Keskeisenä viranomaisjohtamiseen ja ylipäänsä operatiiviseen toimintaan vaikuttavana seikkana on huomioitava myös olemassa olevat tietotekniset järjestelmät ja niiden tietoturvasäilyminen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan viranomaisten välillä ei edelleenkään ole turvallista viestinvaihtojärjestelmää. Tätä on pidettävä erittäin vakavana puutteena, sillä tarve tietoturvallisten viestiyhteyksien olemassaololle vain korostuu koko ajan. Puolustusvoimat pystyy varsin hyvin turvamaan omien, internetistä irti olevien tietojärjestelmiensä turvallisuuden, mutta muiden turvallisuusviranomaisten verkkoturvallisuus on selvästi heikompi.

### **Huoltovarmuus**

(22) Valiokunta toteaa, että huoltovarmuus ja sen kehittäminen on nähtävä aikaisempaa keskeisemmin kiinteänä osana Suomen kansallisen turvallisuuden kokonaisuutta. Erityisesti covid-19-pandemia osoitti konkreettisesti kansallisten huoltovarmuustoimenpiteiden merkityksen. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan tätä rajapintaa sekä näkökulmaa sisäisen turvallisuuden selonteko tarkastelee verrattain vähän ja hajanaisesti.

(23) Selonteon kappaleessa 3.7. käsitellään koronaviruspandemian vaikutusta sisäiseen turvallisuuteen. Selonteossa todetaan muun muassa, että koronaviruspandemia on osoittanut ihmisten ja tavaroiden rajat ylittävän liikkuvuuden haavoittuvuuden. Selonteossa tuodaan myös esiin, että yhteiskunnan yleistä varautumista häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin sekä poikkeushallinnollista yhteistyötä tulee edelleen kehittää koronaviruspandemiasta saatujen kokemusten perusteella. Globalisoituvassa maailmassa kansallisen tason materiaallisen varautumisen ja huoltovarmuuden merkitys korostuu. Valiokunta pitää tätä näkökulmaa erittäin tärkeänä niin sotilaallisen huoltovarmuuden kuin perinteisen huoltovarmuuden näkökulmasta.

## Valiokunnan lausunto PuVL 8/2021 vp

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

*että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 11.11.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ilkka Kanerva kok  
varapuheenjohtaja Jari Ronkainen ps  
jäsen Anders Adlercreutz r  
jäsen Atte Harjanne vihr  
jäsen Timo Heinonen kok  
jäsen Hanna Holopainen vihr  
jäsen Eeva Kalli kesk  
jäsen Mika Kari sd  
jäsen Kimmo Kiljunen sd  
jäsen Jukka Kopra kok  
jäsen Joonas Könttä kesk  
jäsen Juha Mäenpää ps  
jäsen Veijo Niemi ps  
jäsen Erkki Tuomioja sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola