



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Puolustusministeriö

Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus 2022 –
Yhteiskunnan tila ja päätöksiä
vaativat kysymykset

Koko julkaisu osoitteessa <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-780-5>



6 Puolustusministeriö

6.1 Euroopan turvallisuustilanne on vakava ja riskialtis

Turvallisuusympäristön jännitteet ovat merkittävästi lisääntyneet viime vuosikymmenen aikana. Venäjä käyttää sotilaallista voimaa ja painostusta poliittisten päämäärien tavoitteluksi. Tästä osoituksena Venäjän toiminta Georgiassa 2008, Krimin laitton liittäminen 2014 ja toimet Syyriassa. Venäjän helmikuussa 2022 käynnistämä hyökkäyssota Ukrainaa vastaan osoittaa, että Venäjä on valmis käyttämään laajamittaista sotilaallista voimaa, myös siviilikohteita vastaan. Suomen lähialueen valtiot ovat reagoineet muutokseen parantamalla asevoimien valmiutta ja suorituskykyä sekä syventämällä puolustusyhteistyötä ja tukemalla Ukrainaa.

Venäjän hyökkäyssota heikentää kansainvälistä turvallisuutta ja vaikuttaa Euroopan ja Suomen turvallisuuteen pitkäkestoisesti. Euroopan ja Suomen turvallisuustilanne on vakavampi ja vaikeammin ennakoitavissa kuin kertaakaan kylmän sodan jälkeen.

Itämeren alueen ja Suomen arktisten lähialueiden sotilasstrateginen merkitys on kasvanut. Sotilaalliseen voimankäyttöön Suomea vastaan ja sillä uhkaamiseen sekä poliittiseen painostukseen varaudutaan. Mahdollinen Euroopan laajuinen tai Itämeren alueella tapahtuva sotilaallinen konflikti vaikuttaisi Suomeen ja Suomen olisi vaikea pysytellä sen ulkopuolella. Suomi varautuu myös siihen, että sotilaallista voimaa kohdistettaisiin yksinomaan Suomea vastaan.

Turvallisuusympäristön perustavanlaatuisen muutoksen seurauksena Suomi ja Ruotsi ovat hakeneet Nato-jäsenyyttä turvallisuuden vahvistamiseksi. Naton jäsenenä Suomen ja Ruotsin puolustuksen järjestelyt sovitetaan osaksi Naton yhteistä puolustusta.

Laajemmin turvallisuustilanteeseen vaikuttavat Yhdysvaltojen, Kiinan ja Venäjän välisen kilpailun kiihtyminen ja sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän ml. asevalvonnan sopimusjärjestelmän heikentyminen. Nämä kehityskulut vaikeuttavat erityisesti pienten valtioiden asemaa. Yhdysvaltojen tavoitteena on säilyttää asemansa johtavana suurvaltana ja se toimii yhteistyössä kumppanien ja liittolaisten kanssa yhteisten intressien pohjalta. Yhdysvallat on sitoutunut Euroopan puolustukseen ja odottaa Euroopalta suurempaa vastuunkantoa. Naton ja Yhdysvaltojen lisääntynyt toiminta ja läsnäolo Baltian maissa ja Puolassa on lisännyt vakautta Itämeren alueella. Kiinan nousu globaaliksi toimijaksi on muuttanut suurvaltojen keskinäistä dynamiikkaa. Kiinan käyttämien vaikuttamiskeinojen mahdolliset vaikutukset kohdemaiden turvallisuuteen aiheuttavat kasvavaa huolta. Kiina

on aktiivinen toimija myös arktisilla alueilla. Venäjä tavoittelee suurvalta-asemaa ja etupiirijakoon perustuvaa turvallisuusrakennetta Euroopassa sekä pyrkii heikentämään läntisten toimijoiden yhtenäisyyttä.

EU:n puolustusyhteistyö on tiivistynyt: unioni keskittyy yhä enemmän jäsenmaiden sotilaallisten suorituskykyjen ja Euroopan puolustusteollisen ja -teknologisen pohjan kehittämiseen. EU:lla on keskeinen rooli eurooppalaisen puolustusyhteistyön mahdollistajana ja laajan turvallisuuden toimijana valtaosan Euroopan maista tukeutuessa yhteisen puolustuksen osalta Natoon. Hyökkäyssota ja pandemiakriisi ovat entisestään korostaneet Euroopan unionin puolustusyhteistyön ja yhtenäisyyden merkitystä. Unioni tukee Ukrainaa myös sotilaallisesti. Syvenevällä yhteistyöllä on merkitystä myös kriisiaikana ja se täydentää osaltaan Natoa Euroopan turvallisuuden ja eurooppalaisten suorituskykyjen vahvistuessa.

Natolla on Euroopan turvallisuuden kannalta keskeinen merkitys. Vastatakseen heikentyneeseen turvallisuusympäristöön Nato on jatkanut yhteisen puolustuksen ja pelotteen vahvistamista mm. parantamalla valmiutta, lisäämällä harjoitustoimintaa ja uudistamalla komento- ja joukkorakennetta. Venäjän hyökkäyssodan seurauksena Nato on jo vahvistanut itäisten jäsenmaidensa puolustusta sekä tulee edelleen vahvistamaan liittokunnan pelotetta ja yhteistä puolustusta myös pitkällä aikavälillä.

Perinteisen asevoiman rooli säilyy keskeisenä Suomen lähialueella. Maa-, meri- ja ilmailottuvuuksien lisäksi korostuvat kyber- ja informaatio toimintaympäristöt sekä avaruuden merkitys. Venäjän sotatoimet Ukrainassa osoittavat, että nopea toimintavalmius, kyky vastata pitkäkestoiseen sotilaalliseen painostukseen ja kyky torjua laajamittaisia hyökkäysoperaatioita useassa suunnassa samanaikaisesti on tärkeää.

Tulevina vuosina korostuvat sekä sotilaallinen että kattavampi yhteiskunnallinen varautuminen laaja-alaiseen vaikuttamiseen, jota kehittyvä teknologia osaltaan mahdollistaa ja vauhdittaa. Kaupunkisodankäynnin merkitys sekä kriittiset kohteet ja järjestelmät hyökkäyksen kohteena ja varautumisen ydinalueena korostuvat. Esimerkiksi kyberhyökkäyksillä ja informaatiovaikuttamisella haastetaan koko yhteiskunnan kriisinsietokykyä.

Sodan kynnyksen alapuolella tapahtuva laaja-alainen vaikuttaminen on aikaisempaa todennäköisempää, monimuotoisempaa ja vakavampaa. Myös ei-valtiollisten toimijoiden, kuten ääri liikkeiden, terroristi- tai rikollisjärjestöjen tai yksityisten turvallisuusalan yritysten rooli sodissa kasvaa. Rajapintojen hämärtyminen asettaa haasteita varautumiselle ja mm. sotilaallisen voimankäytön määrittelylle ja kansainväliselle sääntelylle. Konfliktien ennakkovaroitus aika on lyhentynyt, mikä asettaa vaatimuksia tilannekuvan, valmiuden, ennakkovaroituskyvyn ja päätöksenteon kehittämiseksi sekä kansainväliselle yhteistyölle.

Ilmastonmuutos, luonnon monimuotoisuuden vähentyminen ja vihreä siirtymä muuttavat toiminta- ja turvallisuusympäristöä vaikuttaen myös puolustukseen. Puolustuksen kannalta keskeinen ilmastonmuutokseen liittyvä muutos on erityisesti Arktisen alueen avautuminen, joka nostaa alueen strategista ja turvallisuuspoliittista painoarvoa.

6.2 Vahva puolustuskyky on Suomen turvallisuuden perusta

Suomen puolustuksen perustana on vahva kansallinen puolustuskyky kaikissa tilanteissa ja kaikissa turvallisuuspoliittisissa ratkaisuisissa. Vahva kansallinen puolustuskyky on edellytys myös Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämäärien saavuttamiseksi. Naton jäsenenä Suomen puolustus sovitetaan osaksi liittokunnan yhteistä puolustusta. Suomen on kyettävä osoittamaan Puolustusvoimien joukkoja toisen Nato-jäsenmaan avuksi ja kyettävä vastaanottamaan toisten jäsenmaiden joukkoja Suomen tueksi.

Puolustuksen kehittämisen lähtökohtana ja päämääränä on ylläpitää puolustuskykyä, jolla pyritään ennaltaehkäisemään Suomeen kohdistuva sotilaallisen voiman käyttö tai sillä uhkaaminen. Ennaltaehkäisyn epäonnistuessa torjutaan sotilaalliset hyökkäykset. Puolustusvalmiuteen kohdistuvat vaatimukset ulottuvat maa- meri- ja ilmatoimintaympäristöjen lisäksi kyber-, avaruus- ja informaatiotoimintaympäristöihin. Kaikkia toimintaympäristöjä on kyettävä valvomaan ja niissä on tarvittaessa voitava käynnistää puolustuksen edellyttämät toimenpiteet. Sotilaallinen voimankäyttö on myös osa laaja-alaisen vaikuttamisen keinovalikoimaa, johon Puolustusvoimat varautuu yhdessä muun yhteiskunnan kanssa.

Venäjän hyökkäys Ukrainaan on osoittanut Suomen puolustuskyvyn kehittämisen lähtökohdat oikeiksi. Asevelvollisuus, koulutettu reservi, koko maan puolustaminen, korkea maanpuolustustahto ja materiaallinen valmius ovat Suomen puolustuksen perustana jatkossakin. Muuttuneen turvallisuus- ja toimintaympäristön seurauksena puolustuskykyä kehitetään nopeutetulla aikataululla puolustukseen osoitetuilla lisäresursseilla.

Asevelvollisuusjärjestelmä tuottaa osaavan ja riittävän laajan reservin, jolla mahdollistetaan koko maan puolustaminen. Järjestelmän kannatus on vakaa ja luottamus Puolustusvoimiin korkea. Maanpuolustustahdon kannalta merkityksellistä on, että sotilaallisen maanpuolustuksen ratkaisut ovat periaatteiltaan ja toimintatavoiltaan yhteiskunnassa laajasti hyväksytyjä.

Asevelvollisuutta selvittänyt parlamentaarinen komitea arvioi nykyjärjestelmää kokonaisuutena ja asetti tavoittiloja, jotka antavat perusteita ja askelmerkkejä järjestelmän kehittämiselle. Komitea katsoi, että nykyjärjestelmä vastaa hyvin sen ensisijaiseen tarkoitukseen

tuottaa reservi koko maan puolustamiseksi. Järjestelmää haastavat pienenevät ikäluokat sekä asepalvelusta edeltävän ja palveluksenaikaisen poistuman kasvu. Komitea korosti, että nuorten hyvinvointiin ja toimintakykyyn liittyvät haasteet heijastuvat myös sotilaallisen maanpuolustuksen edellytyksiin. Tähän kehityskulkuun vastaaminen edellyttää koko yhteiskunnan toimia. Komitea hahmotteli mm. kutsuntajärjestelmän uudistamista koko ikäluokkaa koskevaksi. Lähtökohtana on sotilaallisen maanpuolustuksen toimintaedellytysten vahvistaminen. Tavoitteena on varmistaa, että nuorilla on riittävät valmiudet, toimintakyky ja motivaatio suorittaa asepalvelus. Uudistuksella pyritään osaltaan myös lisäämään naisten vapaaehtoiseen asepalvelukseen hakeutuvien määrää ja vaikuttamaan nuorten maanpuolustussuhteen ja maanpuolustustahdon rakentumiseen. Uudistusta valmistellaan siten, että se voitaisiin ottaa käyttöön vuonna 2025. Lisäksi mm. reserviä osana asevelvollisuutta vahvistetaan sekä kehitetään toimintamalleja, joiden avulla edistetään yhdenvertaisuutta- ja tasa-arvoa asepalveluksessa.

Merkittäviin 2020-luvun uudistuksiin lukeutuu paikallispuolustuksen kehittäminen. Paikallisjoukkoja käytetään joukkojen perustamiseen, taistelutehtäviin, kohteiden suojaamiseen ja muiden viranomaisten tukemiseen. Paikallisjoukkojen valmiutta ja vastuuta kehitetään tehtävistä johtuvien vaatimusten mukaisesti. Paikallispuolustuksesta kehitetään koko maan kattava sotilaallisten suorituskykyjen kokonaisuus, joka osaltaan ennaltaehkäisee ja torjuu myös laaja-alaista vaikuttamista. Paikallisjoukoissa hyödynnetään aiempaa paremmin reserviläisten paikallistuntemusta ja siviilissä hankittua osaamista. Paikallisjoukkojen kehittäminen mahdollistaa reserviläisille aktiivisen osallistumisen maanpuolustukseen. Uudistus ei vaikuta Puolustusvoimien sodan ajan kokonaisvahvuuteen (280 000).

Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen (MPK) ja sen jäsenjärjestöjen järjestämästä koulutuksesta kehitetään nousujohteinen kokonaisuus, joka tukee Puolustusvoimien sotilaallista koulutusta ja sen tarpeita. Lisäksi uudistus mahdollistaa MPK:n ja Puolustusvoimien yhteistoiminnan kehittämisen operatiiviseksi kumppanuudeksi sekä kertausharjoitusten, Puolustusvoimien vapaaehtoisten harjoitusten ja vapaaehtoisen maanpuolustuksen yhteensovittamisen aiempaa tehokkaammin.

Kahden puolustushaaran pääjärjestelmät, Ilmavoimien Hornet-monitoimihävittäjät ja useita Merivoimien alusluokkia, poistuvat käytöstä 2020-luvulla lähes samanaikaisesti. Suomi on tehnyt päätökset korvata poistuvat suorituskyvyt hankkimalla neljä monitoimikorvettia ja 64 F-35 -monitoimihävittäjää. Uudet alukset muodostavat merellisen suorituskyvyn rungon ja niiden on tarkoitus olla käytössä 2050-luvulle asti. Hävittäjät turvaavat Suomen ilmatilan koskemattomuutta, suojaavat yhteiskuntaa ilmahyökkäyksiltä ja tukevat maa- ja merivoimien taistelua. Korvaavat suorituskyvyt ovat käytössä vuosikymmenen lopulla. Puolustuskyvyn kehittämisessä painottuu 2020-luvulla lopulta alkaen maapuolustuksen laaja-alainen kehittäminen. Maapuolustuksen torjuntakyvyllä estetään maa-alueiden valtaaminen ja lyödään maitse hyökännyt vastustaja ilma- ja meripuolustuksen tuella.

Puolustusvoimien suorituskykyä, henkilöstöä, kalustoa ja osaamista käytetään myös muiden viranomaisten ja muun yhteiskunnan tukemiseen. Lisäksi Puolustusvoimat osallistuu erillisten päätösten mukaisesti sotilaalliseen kriisinhallintaan, kansainvälisen avun antamiseen ja aluevalvontayhteistyöhön sekä muuhun kansainväliseen toimintaan. Avun antamis- ja vastaanottokyky otetaan huomioon puolustusjärjestelmän kehittämisessä.

6.3 Puolustuksen toimintaedellytykset on turvattava

6.3.1 Puolustuskykyä kehitetään nopeutetulla aikataululla ja lisäresursseilla

Puolustuskykyä kehitetään pitkäjänteisesti, suunnitelmallisesti ja kokonaisuutena. Kehittämisen erityispiirre on pitkä, vuosikymmenien aikajänne. Suomessa turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa ratkaisuissa sekä puolustuskyvyn kehittämisessä on pyritty varmistamaan laaja poliittinen konsensus sekä jatkuvuus. Valtioneuvoston puolustusselonteoissa määritetään keskeiset linjaukset puolustuspolitiikalle ja puolustuskyvyn kehittämiselle noin vuosikymmeneksi eteenpäin.

Suomen puolustusbudjetti vuonna 2022 on yhteensä 4,2 mrd. euroa (BKT-osuus 1,6 %) ³⁰. Monitoimihävittäjähankinnan rahoitus vaikuttaa merkittävästi puolustusbudjetin vuosivaihteluun.

Muutos sotilaallisessa toimintaympäristössä edellyttää puolustuskyvyn vahvistamista ja välitöntä ja pysyvää puolustusmäärärahojen tason nostoa. Puolustusvoimien toimintamenoihin osoitettiin kehyskaudelle 2023–2026 vuotuinen noin 130–200 milj. euron korotus, jolla mm. lisätään Puolustusvoimien henkilöstömäärää asteittain, lisätään kertausharjoituskoulutettavien reserviläisten määrää, nostetaan materiaalin kunnossapidon tasoa ja varmennetaan Puolustusvoimien toiminta ja valmius. Puolustusmateriaalihankintoihin osoitettiin kehyskaudelle yhteensä noin 1,5 mrd. euron lisäys. Hankinnoilla varmistetaan kriittisen materiaalin saatavuus sekä täydennetään pitkällä aikavälillä syntyneitä vajeita.

Maavoimien keskeisten järjestelmien elinkaarien päätyminen sekä toimintaympäristön vaatimukset 2030-luvulla edellyttävät maapuolustuksen uudistamista 2020-lopulta alkaen. Uudistus on jo osin aloitettu mm. paikallispuolustuksen kehittämisellä. Tämä luo pohjaa suunnitellulle laajemmalle ja lisäresursointia edellyttävälle uudistamiselle. Turvallisuustilanteen vakava heikentyminen ja sen mahdollinen jatkuminen puoltavat maapuolustuksen uudistamisen nopeuttamista.

³⁰ Puolustusmenoihin voidaan kansainvälisen käytännön mukaan lukea myös sotilaseläkkeet, osa Rajavartiolaitoksen menoista ja ulkoministeriön osuus sotilaallisen kriisinhallinnan menoista. Näin laskettuna BKT-osuus on noin 1,8 %.

6.3.2 Henkilöstön tarve perustuu turvallisuusympäristön vaatimuksiin

Puolustusvoimien henkilöstömäärä ei tällä hetkellä vastaa Puolustusvoimien laajenevaa tehtäväkenttää. Vuosina 2012–2015 toteutetussa puolustusvoimaudistuksessa Puolustusvoimien henkilöstömäärä mitoitettiin vastaamaan asetettuihin taloudellisiin vaatimuksiin. Palkatun henkilöstön määrää vähennettiin noin 2 300 työntekijällä 12 000 työntekijään. Muutokset tehtiin nykyistä matalamman uhkatason turvallisuusympäristössä.

Turvallisuus- ja toimintaympäristön muutokset ovat asettaneet Puolustusvoimille uusia vaatimuksia ja velvoitteita, jotka edellyttävät Puolustusvoimien henkilöstömäärän lisäämistä. Puolustusvoimat on osaltaan vastannut haasteisiin kohdentamalla uudelleen olemassa olevia henkilöstöresursseja. Lisäksi noin 100 henkilötyövuoden lisäys toteutuu kuluvalle vaalikaudella.

Turvallisuus- ja toimintaympäristön muutokset edellyttävät Puolustusvoimilta korkeamman valmiuden ylläpitämistä ja kehittämistä sekä uusien suorituskykyjen kehittämistä ja rakentamista. Vaatimus vaikuttaa mm. asevelvollisten koulutukseen ja kouluttajamäärätavoitteisiin. Teknologian nopea kehitys vaikuttaa puolustuksen kaikkiin toimintaympäristöihin, mutta etenkin kyber- avaruus- ja informaatiopuolustukseen. Uusien teknologioiden haltuunotto sekä suorituskykyjen rakentaminen uusiin toimintaympäristöihin edellyttävät uuden osaamisen rakentamista ja henkilöstömäärän lisäämistä. Jännitteisessä turvallisuusympäristössä myös vaatimukset tiedustelun suorituskyvylle ovat kasvaneet.

Venäjän hyökkäyssodan seurauksena tehdyn lisäressurssipäätöksen mukaisesti Puolustusvoimien henkilöstömäärää lisätään määräaikaisesti vuosina 2022–2023 kaikissa henkilöstöryhmissä. Lisäksi Puolustusvoimien henkilöstömäärää lisätään Valtioneuvoston puolustuselonteossa linjatulla tavalla aikaistetusti 500 henkilötyövuodella vuosina 2023–2026. Henkilöstömäärän kasvattaminen edellyttää tavoitetilassaan noin 38 milj. euron vuosittaista pysyvää tasokorotusta. Näiden lisäksi Nato-jäsenyys edellyttää henkilöstölisäyksiä Nato-edustustossa, puolustusministeriössä ja Puolustusvoimissa sekä edustautumista Naton rakenteissa.

6.3.3 Haasteena kiihtyvä teknologiakehitys

Teknologinen kehitys osaltaan muuttaa sodankuvaa ja vaikuttaa ratkaisevasti sotilaallisten suorituskykyjen kehittämiseen. Uusien teknologioiden (EDT)³¹ mahdollisuudet on kyettävä hyödyntämään, mutta samalla huomioitava niihin liittyvät uudet haavoittuvuudet ja vastatoimintamahdollisuudet. Kehitykseen vastaaminen vaatii systemaattista ennakointia, analyysiä ja suunnittelua sekä osaamisen rakentamista Puolustusvoimissa ja kansallisella tasolla. Oma korkeatasoinen osaaminen on myös kansainvälisen yhteistyön edellytys.

Sotilaallisesti merkityksellisiä teknologioita kehitetään nykyisin pääosin yritysvetoisesti kaupallisista lähtökohdista ja siviilitutkimukseen perustuen. Erityisesti Yhdysvaltojen ja Kiinan välisen suurvaltakilpailun kiristyminen kauppapolitiikka ja teknologinen kehitys ovat vahvasti politisoituneet ja saaneet voimakkaan strategisen merkityksen. Teknologioiden turvallisuuspoliittinen merkitys on ajankohtainen mm. 5G- ja tekoälykysymyksissä.

Valtioiden kyky vaikuttaa teknologian kehittymisen mukanaan tuomiin turvallisuusuhkiin perustuu mm. lainsäädäntöön, vientivalvontasäätelyyn tai investointirajoituksiin. Kaupallisista lähtökohdista toimivien yksittäisten yritysten merkitys turvallisuudelle korostuu tulevaisuudessa. Kansalliseen turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä yhteistyö julkishallinnon ja elinkeinoelämän kesken on välttämätöntä.

Suomessa on useilla EDT-alueilla korkeatasoista osaamista ja jopa kansainvälistä kärkeosaamista. Vaikka teknologioita kehitetään pääosin yritysvetoisesti, on valtioiden rooli perustutkimuksen rahoittajana ja osaamis pohjan rakentajana edelleenkin ratkaisevan tärkeää. Uudet teknologiat huomioidaan aktiivisesti myös EU:n ja Naton agendoilla. Kansallisen turvallisuuden näkökulmasta on ymmärrettävä teknologisen osaamisen kriittinen merkitys valtion strategisena resurssina. On tärkeää, että kansallinen TKI- ja teknologiapolitiikka on pitkäjänteistä ja siinä huomioidaan myös kansallisen turvallisuuden ml. sotilaallisen puolustuksen näkökulmat.

Teknologista tilannekuvaa ja osaamista tarvitaan suorituskykyjen kehittämiseen ja ylläpitoon koko elinkaaren ajan. Puolustushallinnon oma kapasiteetti keskittyy puolustusjärjestelmän kriittisimpiin aloihin ja osaamiseen, jota muualta yhteiskunnasta ei ole saatavissa. On huomioitava, että uusien teknologioiden haltuunotto ja tehokas hyödyntäminen edellyttävät tyypillisesti myös laaja-alaisia muutoksia mm. doktriinissa, organisaatiossa ja koulutuksessa.

31 Uusilla teknologioilla (new/emerging/disruptive technologies; lyh. EDT) tarkoitetaan erityisesti ns. disruptiivisia eli murroksellisia teknologioita, jotka mahdollistavat loikan kokonaan uusiin toimintamekanismeihin ja -logiikkoihin, myös sodankäynnissä. Sotilaallisesti relevantteja teknologia-alueita ovat monitieteinen mm. tekoäly, robotiikka ja koneautonomia, kyber, avaruusteknologia ja nanosatelliitit, kvanttitekniikka sovelluksineen, synteettinen ja laskennallinen biologia, lisätyn todellisuuden teknologiat, 3D-tulostus, nano- ja materiaali-teknologiat, 5G/6G-verkkotekniikat, uudet energialähteet ja hypersooninen propulsio.

6.3.4 Kyberympäristön uhat ovat monimutkaisia ja lisääntyvät

Kyberhyökkäykset ovat lisääntyneet ja hyökkäyksiä suunnataan niin valtio- ja kuntatason toimijoita kuin elinkeinoelämää kohtaa myös Suomessa. Kyky puolustautua edellyttää, että kansalliset ratkaisut ja lainsäädäntö mahdollistavat kyberpuolustuksen toiminnan kaikissa turvallisuustilanteissa.

Kansallisia kehittämistarpeita arvioidaan käynnistetyssä selvitystyössä. Selvitystyön tavoitteena on selkiyttää kansallisella tasolla kyberpuolustuksen roolia kyberturvallisuudessa, yhteistoimintarakenteita ja -toimintatapoja, tiedonvaihtoa sekä toimivaltuuksia ml. mahdolliset lainsäädäntötarpeet. Erityisesti aseellisen voimankäytön kynnyksen alapuolelle jäävissä konflikteissa kybervaikuttamisen ja -vastatoimien sääntely kaipaa selkeytystä.

Kyberpuolustusta kehitetään kokonaisvaltaisesti pitkällä aikavälillä myös osana Puolustusvoimien kehittämisohjelmia. Tavoitetilassa Puolustusvoimilla on selkeä ja tunnistettu rooli sekä tarvittava toimivalta osana kansallista kyberturvallisuutta normaali- ja poikkeusoloissa. Puolustusvoimat kykenee suojaamaan puolustusjärjestelmän, osallistuu suoraan puolustuskykyyn vaikuttavien järjestelmien turvaamiseen sekä tukee muita viranomaisia ja kumppaneita. Puolustusvoimat kykenee tarvittaessa myös vaikuttamaan vihamielisen toimijan järjestelmiin ja tietoverkkoihin.

6.3.5 Puolustusteollisuus ja sotilaallinen huoltovarmuus

Kansainvälisesti kilpailukykyinen kotimainen puolustusteollisuus vahvistaa maanpuolustuksen toimintakykyä ja mahdollistaa sotilaallisen huoltovarmuuden ylläpitämisen. Kotimaista puolustusteollisuutta tukee johdonmukainen, riittävän ennakoitava ja tasapuolinen vientivalvontapolitiikka.

Suomen oma puolustusteollinen tuotantokapasiteetti on rajallinen, ja Suomi on riippuvainen kilpailukykyisten puolustustarvikkeiden hankinnasta ja saatavuudesta globaaleilta markkinoilta. Suomella täytyy kuitenkin olla tarvittava teollinen ja teknologinen osaaminen kriittisten järjestelmien ylläpitämiseksi ja muokkaamiseksi, jotta niiden käyttö voidaan taata kaikissa olosuhteissa.

Sotilaallisen huoltovarmuuden ja kansallisen turvallisuuden kannalta on varmistettava kriittisten materiaalien, teknologioiden ja osaamisen turvaaminen. Venäjän hyökkäyssota on lisännyt kysyntää puolustustarvikemarkkinoilla, ja lisäksi korona-pandemia on aiheuttanut häiriöitä tuotanto- ja toimitusketjuissa. Tarve turvata kotimainen osaaminen ja tuotantokyky sekä toimiva kansainvälinen materiaaliyhteistyö on kasvanut.

Sotilaalliselle maanpuolustukselle on tärkeää, että Suomen huoltovarmuuskriittisistä valinnoista ja mitoistusten perusteista käytäisiin laajempi keskustelu viranomaisten ja elinkeinoelämän kesken. Haasteet liittyvät huoltovarmuuskriittisen toimintakyvyn ylläpitoon myös markkinatilanteiden ja logistisissa häiriötilanteissa sekä kotimaisen puolustusteollisuuden ylläpitämiseen.

6.3.6 Kumppanuudet puolustusjärjestelmän osana

Kumppanuuksilla on vakiintunut ja merkittävä asema suomalaisessa puolustusjärjestelmässä. Kumppanuus on Puolustusvoimien ja yksityisen sektorin palveluntuottajan välistä sopimukseen perustuvaa pitkäjänteistä yhteistyötä ja se integroi elinkeinoelämää sotilaalliseen maanpuolustukseen jo normaalioloissa. Tämä edesauttaa yhteistyön toimivuutta myös normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa. Kumppanien varautumiseen ja niiden toiminnan varmistamiseen kaikissa turvallisuustilanteissa kiinnitetään erityistä huomiota.

6.3.7 Kriittisen infrastruktuurin suojaaminen

Puolustusvoimien toiminta on riippuvaista yhteiskunnan infrastruktuurista niin normaalioloissa kuin sotilaallisissa poikkeusoloissakin. Puolustusvoimien tehtävien edellyttämä infrastruktuuri ja harjoitusalueet ylläpidetään normaali- ja poikkeusolojen edellyttämällä tasolla yhteistyössä paikallisten toimijoiden kanssa. On tärkeää tunnistaa myös muu yhteiskunnan kriittinen infrastruktuuri sekä kehittää sen suojaamis- ja hallintamenettelyitä.

Puolustusselonteon mukaisesti käynnistetään selvitys maanpuolustuksen ja sotilaallisen huoltovarmuuden tarvitsemien rakenteiden kehittämiseksi. Selvitys pohjautuu osaltaan sisäministeriön selvitystyöhön, jossa keskitytään kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevaan direktiiviehdotukseen. Työssä määritetään ja tunnistetaan kriittiset toimijat ja niihin kohdistetaan viranomaisvalvontaa.

Paikkatieto tulisi ajankohtaiselonteon mukaisesti määrittää osaksi kriittistä infrastruktuuria. On tärkeää ylläpitää ja varmistaa kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen edellytykset, kun tietovarantoja, tietoliikenneatkaisuja ja tietojärjestelmiä kehitetään ja osin avataan uusien palveluiden ja innovaatioiden pohjaksi. Tarvitaan erillinen paikkatieto koskeva kansallinen riskiarvio, jonka jälkeen voidaan määrittää vastuut ja tarvittavat toimenpiteet. Turvallisuusviranomaisten pääsy tarkkaan ja oikeaksi varmistettuun paikkatietoon oikea-aikaisesti on varmistettava.

Valtion turvallisuuden kannalta keskeisten kiinteistöomistusten valvontaa tulee edelleen kehittää. Vuonna 2020 säädetyllä lakikokonaisuudella on ollut ennaltaehkäisevää vaikutusta kiinteistökaupassa ja puolustusministeriön tilannekuva kiinteistöjen omistuksesta on parantunut. Eduskunnassa todettiin jo lakia säädettäessä, että sääntelyn mahdollisiin aukkoihin tulee puuttua välittömästi Suomen turvallisuuden ja kansallisten etujen turvaamiseksi. Myös lain soveltamisessa on tunnistettu kehittämistarpeita. Lain tarkentamistarpeita koskeva hallituksen esityksen valmistelu on käynnissä ja ulottuu seuraavalle hallituskaudelle.

6.3.8 Kestävä kehitys ja vastuullisuus puolustushallinnossa

Turvallinen yhteiskunta ja vakaa kansainvälinen järjestelmä mahdollistavat kestävästä kehityksestä ja toisaalta kestävä kehitys lisää turvallisuutta ja vakautta. Nykyinen turvallisuus-tilanne vaikuttaa laaja-alaisesti, mm. talous-, energia- ja ruokaturvallisuuden sektoreilla. Puolustushallinnossa jatketaan YK:n kestävästä kehityksestä toimintaohjelman, Agenda 2030:n toimeenpanoa ja sen integroimista tiiviimmin osaksi toimintaa. Painopistealueet ovat vakaus ja turvallisuus, henkilöstön ja koulutettavien tasa-arvo, yhdenvertaisuus ja hyvinvointi, ympäristö, energia- ja ilmasto sekä elinkaariajattelu ja kiertotalous.

Ilmastonmuutos, luontokato ja vihreä siirtyminen vaikuttavat puolustuskyvyn kehittämiseen. Esimerkiksi energiamurros edellyttää puolustushallinnolta aktiivisia sopeutumistoimenpiteitä. Puolustushallinto tukee valtioneuvoston hiilineutraalisuustavoitteiden toteuttamista puolustuskyvystä tinkimättä. Ympäristövastuullisuuden sekä energia- ja ilmastovastuullisuuden kehittämistä jatketaan laadittujen strategioiden mukaisesti. Osana ilmastonmuutoksen hillintää puolustusvoimat mm. vähentää polttoaineista aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä. Hillintätoimien lisäksi kehitetään systemaattisesti ilmatoriskien hallintaa ja ilmastonmuutoksen sopeutumista. Myös ilmastoturvallisuuteen liittyviä uhkia pyritään tunnistamaan ja niihin varautumaan yhä systemaattisemmin myös poikkialueellisissa ja kansainvälisissä yhteistyössä.

6.4 Suomi osana Naton yhteistä puolustusta

Vahva kansallinen puolustuskyky ja Nato-jäsenyys muodostavat Suomelle uskottavan puolustusratkaisun pitkälle tulevaisuuteen. Suomelle Nato-jäsenyyden merkittävin vaikutus on, että Suomen puolustus sovitetaan osaksi Naton yhteistä puolustusta ja Suomi on viidennen artiklan mukaisten turvatakuiden piirissä.

Naton jäsenmaana Suomen puolustuksen ennaltaehkäisevä vaikutus on nykyistä huomattavasti suurempi, sillä sen takana ovat koko liittokunnan suorituskyvyt, ml. ydinaseet. Jos Suomea vastaan kuitenkin kohdistettaisiin jäsenmaana sotilaallista voimaa, Suomi

puolustautuisi liittokunnan tuella ennakkoon valmisteltujen ja harjoiteltujen yhteisen puolustuksen järjestelyjen mukaisesti.

Uudet jäsenet liittyvät täysin oikeuksin ja velvollisuuksin Pohjois-Atlantin sopimukseen. Nato edellyttää, että myös uudet jäsenet ovat valmistautuneita jakamaan liittokunnan yhteiseen turvallisuuteen ja puolustukseen liittyvät roolit, riskit, vastuut ja hyödyt. Jäsenmaat sitoutuvat Naton linjauksiin ml. koskien ydinaseiden roolia osana Naton pelotetta. Naton jäsenenä Suomi osallistuu uusiin puolustuspoliittisiin ja sotilaallisiin prosesseihin kuten Naton yhteiseen puolustussuunnitteluun.

Naton jäsenmaana Suomi päättää jatkossakin sotilaallisen maanpuolustuksen toteuttamisperiaatteista, eikä jäsenyys esimerkiksi tarkoita yleisestä asevelvollisuudesta luopumista. Suomi ylläpitää ja kehittää jatkossakin vahvaa omaa puolustuskykyä ja jatkaa kahden- ja monenvälistä puolustusyhteistyötä. Jäsenyys vahvistaa Suomen sotilaallista huoltovarmuutta ja koko yhteiskunnan kriisivalmiutta. Jäsenmaana Suomella säilyy ensisijainen vastuu sotilaallisen huoltovarmuuden turvaamiseen liittyvistä järjestelyistä. Jäsenyys ei todennäköisesti muuta merkittävästi Suomen osallistumisen tasoa Naton kriisinhallintaoperaatioissa.

Madridin huippukokouksessa (6/2022) hyväksytty strateginen konsepti määrittelee Naton tarkoituksen, tehtävät ja toiminnan tavoitteet. Se sisältää myös keskeiset Naton turvallisuusympäristöön vaikuttavat tekijät sekä määrittelee Naton lähestymistavan turvallisuushaasteisiin ja suuntaviivat puolustuksen ja pelotteen kehittämiseksi. Erityisesti Naton puolustus- ja pelotekokonaisuus on merkittävässä muutoksessa ja siihen vaikuttaa myös Suomen ja Ruotsin sovittaminen osaksi yhteistä puolustusta. Naton puolustuksen ja pelotteen kehittäminen vaikuttaa myös Suomeen kohdistuviin odotuksiin.

Puolustusvoimat on erittäin Nato-yhteistoimintakykyinen. Kuitenkin koko puolustushallinnon integroituminen Naton prosesseihin ja rakenteisiin vaatii huomattavasti suunnittelu- ja valmistelutyötä sekä henkilöstöresursseja kotimaassa, Naton rakenteissa ja Suomen Nato-edustustossa. Nato-jäsenyys edellyttää myös hallinnollisia, teknisiä ja oikeudellisia muutoksia, joiden valmistelu on käynnissä puolustushallinnossa. Nato-integraation loppuun saattaminen kestää useita vuosia.

Nato-jäsenyyden vuotuinen lisäkustannus koostuu Suomen osuudesta Naton yhteisiin budjetteihin ja lisähenkilöstötarpeista. Välillisiä kustannuksia muodostuu esimerkiksi puolustusjärjestelmän kehittämisestä sekä erityisesti Naton yhteisen puolustuksen toimintoihin osallistumisesta. Nämä liittyvät mm. joukkojen valmiuteen ja harjoitteluun sekä mahdolliseen läsnäoloon muissa jäsenmaissa.

Jäsenmaiden yhteisesti hyväksyttynä tavoitteena on käyttää puolustukseen vähintään 2 % BKT:sta. Suomen osalta tavoite täyttyy tällä vuosikymmenellä hävittäjähankinnan rahoituksesta johtuen. Tämän tason pitäminen edellyttää uusia poliittisia päätöksiä ja merkittävää lisärahoitusta verrattuna aikaisempaan puolustusmenojen perustasaan.

Suomi jatkaa tiivistä kahden- ja monenvälistä puolustusyhteistyötä myös Naton jäsenenä. Nato-jäsenyys antaa mahdollisuuden syventää entisestään monia olemassa olevia yhteistyöjärjestelyitä.

6.5 Puolustusyhteistyöllä vahvistetaan Suomen puolustusta

Puolustusyhteistyö vahvistaa Suomen puolustuskykyä ja yhteistoimintakykyä. Yhteistyö parantaa edellytyksiä tarvittaessa antaa ja vastaanottaa sotilaallista apua. Puolustusyhteistyö lisää todennäköisyyttä avun saamiselle kriisitilanteessa ja kohottaa Suomea kohtaan kohdistettavien sotilaallisten toimien kynnyksiä, mutta ei sisällä turvatakuita eikä yhteisen puolustuksen kaltaista järjestelyä. Suomi jatkaa tiivistä kahden- ja monenvälistä yhteistyötään myös Naton jäsenenä. Suomen ja Ruotsin Nato-jäsenyys mahdollistaa monien yhteistyömuotojen syventämisen.

Puolustusyhteistyössä painotetaan Suomen puolustukselle merkittäviä toimijoita Pohjois-Euroopassa ja Itämeren alueella. Ruotsi on Suomen lähin kahdenvälinen kumppani; tavoitteena on luoda sotilaalliselle yhteistoiminnalle ja yhteisille operaatioille pysyvät edellytykset. Naton, Suomen ja Ruotsin välinen yhteistyö on ollut keskeinen osa Suomen kumppanuusyhteistyötä. Puolustusyhteistyötä Norjan kanssa syvennetään sekä kahdenvälisesti että yhdessä Ruotsin kanssa. Yhdysvallat on Suomelle tärkeä kumppani; tiivistä yhteistyötä jatketaan ja yhteistoimintakykyä kehitetään. Monitoimihävittäjähankinta osallistaa vahvistaa edellytyksiä puolustusyhteistyön syventämiseen Yhdysvaltojen kanssa.

Suomi tukee EU:n puolustusyhteistyön syventämistä EU:ssa turvallisuuden ja puolustuksen strategisen kompassin mukaisesti. Tärkeitä kokonaisuuksia ovat pysyvä rakenteellinen yhteistyö (PRY) ja Euroopan puolustusrahasto sekä EU:n keskinäisen avunannon lausekkeen ja yhteisvastuulausekkeen toimeenpanon harjoittelu. EU:n eri politiikka-alat, kuten teollisuus, tutkimus ja liikenne, valjastetaan jatkossa yhä näkyvämmiin Euroopan puolustuksen vahvistamiseen. Sotilaallisen liittoutumisen myötä Suomelle aukeaa uusia mahdollisuuksia EU:ssa, ml. suorituskykyjen kehittämisessä.

Suomen yhteistyö Naton kanssa muodostuu uudenlaiseksi kumppanuusyhteistyön muuttuessa jäsenyydeksi. Täysjäsenenä Suomi liittyy mukaan lähtökohtaisesti kaikkeen Nato-maiden liittokunnan puitteissa tekemään yhteistyöhön.

Tärkeä osa puolustusyhteistyön verkostoa ovat myös Iso-Britannia, Ranska, Saksa ja Viro sekä monikansalliset maaryhmät, kuten JEF (Joint Expeditionary Force), E12 (European Intervention Initiative) ja FNC (Framework Nations Concept).

Materiaaliyhteistyö ja tutkimus- ja kehittämistoiminta ovat keskeinen osa puolustusyhteistyötä. Puolustusmateriaaliyhteistyöllä tuetaan materiaalista suorituskykyä, sotilaallista huoltovarmuutta ja puolustusteollisuuden kansainvälistymistä. Tutkimus- ja kehittämissyhteistyö luo tietopohjaa suunnittelulle ja mahdollisuuksia materiaaliyhteistyölle sekä edellytyksiä suorituskykyjen yhteentoimivuudelle.

Puolustushallinto jatkaa aktiivista osallistumista kansainväliseen harjoitustoimintaan sekä osallistumista sotilaallisen kriisinhallintaan. Kansainvälinen koulutus- ja harjoitustyö on tärkeä osa puolustuskyvyn ylläpitämistä, kehittämistä ja osoittamista yhdessä kumppaneiden kanssa. Sillä edistetään yhteistoimintakykyä Naton ja keskeisten kumppanien kanssa sekä vahvistetaan alueellista turvallisuutta. Harjoitusten painopiste on vaativissa joukkojen ja esikuntien harjoituksissa Suomessa ja Suomen lähialueilla. Kriisinhallinnalla paitsi edistetään Suomen ulkopoliittisia tavoitteita, myös voidaan osoittaa tukea puolustusyhteistyökumppaneille. Lisäksi merkittävää on Puolustusvoimien osaamisen ja suorituskykyjen kehittäminen kansallisen puolustuksen tarpeet huomioon ottaen. Suomen kokonaisvaltaista kriisinhallintaa kehitetään Kriisinhallinnan parlamentaarisen komitean (2021) linjausten mukaisesti.

6.6 Suomen turvallisuus tehdään yhdessä

Turvallisuus- ja toimintaympäristön muutospaineissa kansallinen turvallisuus edellyttää entistä systemaattisempaa tarkastelua. Kansallinen turvallisuus sisältää valtiolliseen turvallisuuteen sekä sisäiseen turvallisuuteen liittyviä ulottuvuuksia, ja uhat sijoittuvat yhä useamman eri hallinnonalan vastuulle. Yhteiskuntapolitiikan ja lainsäädännön valmistelussa on arvioitava systemaattisesti, liittyykö asiaan kansalliseen turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä. Esimerkiksi eri hallinnonalojen toimet voivat vaikuttaa kokonaisuomaanpuolustuksen, sotilaallisen maanpuolustuksen tai kokonaisturvallisuuden toimintaedellytyksiin.

Kansallisen turvallisuuden johtamisjärjestelyt on perusteltua arvioida ja niitä kehittää siten, että kyetään tehokkaasti monialaisten ja mahdollisesti samanaikaisten uhkien hallintaan. Suomessa ei ole selvää poikkihallinnollista kansallisen turvallisuuden johtamisjärjestelmää, kuten pandemiakriisin hallinta ja kyberuhkien hallinta ovat osoittaneet.

Monimutkaisessa ja nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä tilannetietoisuuden merkitys korostuu: toiminta- ja turvallisuusympäristön seuranta, analyysi ja ennakointi vaativat myös valtioneuvostotason yhteistyön kehittämistä.

6.6.1 Kokonaismaanpuolustusta kehitetään ennakoivasti

Suomi puolustaa aluettaan, kansalaisiaan ja yhteiskuntaansa kaikkia voimavaroja hyödyntäen. Tämä edellyttää tiivistä yhteistoimintaa yhteiskunnan eri toimijoiden kesken. Voimavarojen käytettävyys Suomen sotilaalliseksi puolustamiseksi varmistetaan kokonaismaanpuolustuksen periaatteen mukaisesti. Valtioneuvoston puolustusselonteon mukaisesti kokonaismaanpuolustuksen nykytilaa ja kehittämistarpeita arvioidaan ja kehitetään suhteessa toiminta- ja turvallisuusympäristön muutoksiin sekä kokonaisturvallisuuden toimintamalliin.

6.6.2 Yhteiskunta varautuu yhdessä

Kehittyvä kokonaisturvallisuuden malli on suomalaisen varautumisen yhteistoimintamalli ja keskeinen osa yhteiskunnan kriisinsietokykyä. Se nostaa kynnyistä vaikuttaa Suomeen ja on myös osa puolustuksen pidäkettä. Heikentyneessä turvallisuustilanteessa viranomaisien, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoiminnan tarve on korostunut. Koronakriisi ja Venäjän hyökkäyssota ovat entisestään korostaneet myös paikallis- ja alue-tason yhteistyörakenteiden toimivuutta sekä toimialat ja sektorit ylittävän tilannekuvan merkitystä kriisijohtamisessa. Alueellinen ja paikallinen yhteistoiminta tarkoittaa valmiussuunnittelun, tiedonvaihdon, osaamisen kehittämisen ja harjoitustoiminnan lisäksi tukea häiriötilanteissa toimivaltaiselle viranomaiselle. Yhteinen riskiarviointiprosessi muodostaa alueen yhteisen tavoitetilan, jonka avulla vastataan tunnistettuihin riskeihin ja turvataan toimintakyky. Lisäksi kykyä vastata laaja-alaiseen vaikuttamiseen on kehitettävä osana kokonaisturvallisuutta.

Sotilaallinen maanpuolustus tukeutuu toiminnassaan yhteiskunnan kriittisiin järjestelmiin. Puolustushallinnon kannalta keskeisiä yhteistyöalueita ovat esimerkiksi kyberturvallisuus ja kyberpuolustus, informaatiopuolustus ja strateginen kommunikaatio. Informaatiopuolustuksen ja avaruuspuolustuksen osalta luodaan edellytykset tilannekuvan muodostamiselle ja siihen tarvittaville toimivaltuuksille yhdessä muiden viranomaisten kanssa.

Kansallisen varautumisen lisäksi tulee tehostaa kansainvälistä monen- ja kahdenvälistä varautumisyhteistyötä. Yhteistyötä tehdään jo Suomen ja Ruotsin välillä. Nato-jäsenyyden myötä tulee kartoittaa kotimaisten toimijoiden kansainväliset varautumisyhteistyömuodot tarpeettomien päällekkäisyyksien välttämiseksi ja katveiden havaitsemiseksi.

Turvallisuus- ja toimintaympäristön muutos haastaa koko yhteiskunnan kriisinsietokyvyn. Turvallinen ja hyvinvoiva luottamusyhteiskunta on perusta kriisinsietokyvylle. Yksityinen sektori on yhä merkittävämpi osa kokonaisresilienssiä talouden näkökulmasta ja osana kriittistä infrastruktuuria. Kansalaisyhteiskunnan sekä yksilön ja yhteisöjen omaehtoisen varautumisen ja toimintakyvyn merkitys kasvavat entisestään. Henkisen kriisinsietokyvyn näkökulmasta korostuvat oikea-aikainen ja tietoperusteinen viestintä sekä dis- ja misinformaation ehkäisy.

On tärkeää vahvistaa eri väestöryhmien tietämystä maanpuolustuksesta ja kokonaisturvallisuudesta. Riittävä tieto rakentaa luottamusta ja vahvistaa kokemusta omasta pystyvyydestä erilaisissa kriisitilanteissa. Nykyisessä turvallisuustilanteessa korkeaa maanpuolustustahtoa ilmentää mm. kasvava kiinnostus vapaaehtoiseen maanpuolustuskoulutukseen. Kaikille avoin vapaaehtoistoiminta sitouttaa kansalaisia maanpuolustuksen ja yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta edistävään toimintaan. Tämä vahvistaa kansalaisten maanpuolustussuhdetta ja tukee yhteiskunnan kriisinsietokykyä.