

TALOUSVALIOKUNTA
ASiantuntijalausunto 16.5.2022
Teija Tiilikainen
Johtaja
Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus

HE 63/2022 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79§:n muuttamisesta

Valmiuslakia esitetään muutettavaksi siten, että laissa otetaan aiempaa kattavammin huomioon erilaiset hybridiuhat. Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotto pyritään varmistamaan sellaisessa hybridiuhkatilanteessa, joka erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia. Tämän lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan valmiuslain 109§:n muuttamisesta annetun lain muuttamista sekä asevelvollisuuslain 79§:n muuttamista. Muutosesitykset liittyvät hybridiuhkatilanteesta seuraaviin tarpeisiin.

Yleiset huomiot

Hybridiuhkien parempaa huomioimista valmiuslain poikkeustilamääritelmän perusteena voi pitää erittäin perusteltuna ja tarpeellisenä. Demokraattisiin valtioihin ja niiden yhteiskuntiin kohdistuvat epätavanomaiset hybridiuhat ovat jatkuvasti lisääntyneet ja niiden tarkkoja muotoja on vaikea ennakoida. Hybridiuhkien tarkoituksena on yllättää uhkien kohde varautumattomana. Niiden käytössä hyödynnetään valtioiden ja yhteiskuntien poliittisia ja lainsäädännöllisiä haavoittuvuuksia. Venäjän ja lännen heikentyneet suhteet ja Venäjän sota Ukrainaa vastaan tulevat entisestään lisäämään Suomeen kohdistuvien hybridiuhkien riskiä tulevana vuosina. Monimuotoisia kansallisia varautumistoimia – sekä yleisiä että erimuotoisiin haavoittuvuuksiin kohdennettuja – on syytä lisätä määrätietoisesti. Tämä tapahtuu luonnollisesti pääasiassa tavallisen lainsäädännön avulla.

Tätä taustaa vasten Valmiuslain muutosesitystä, joka koskee lain poikkeusoloja koskevan määritelmän täydentämistä vakavilla hybridiuhkatilanteilla, voi pitää perusteltuna samoin kuin siihen liittyviä säännösehdotuksia.

Poikkeusoloja koskevan määritelmän muuttaminen

Valmiuslain poikkeusoloja koskevaan 3§:ään esitetään lisättäväksi erityinen 6. kohta, jonka mukaan poikkeusoloja ovat myös *muu julkisen vallan päätöksentekokykyyn tai kriittisen infrastruktuurin toimivuuteen, rajaturvallisuuteen taikka yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuva uhka, toiminta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus, joka erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia.*

Esitettyä lisäystä voi pitää muotoilultaan varsin onnistuneena hybridiuhkien muotoja ja toimintalogiikkaa ajatellen. Uusi kohta täydentää aiemmin säädettyjä poikkeusoloperusteita, ja poikkeusoloja koskevaa 3§:ää voi tässä suhteessa pitää riittävän kattavana Suomen muuttunutta uhkakuvaympäristöä ajatellen. Kuten esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, hybridiuhat voivat saada myös 3§:n 1-5. kohtien mukaisia muotoja.

Poikkeusolomääritelmää koskevaa 3§:ää voi pitää erityisen onnistuneena myös sen vuoksi, ettei määritelmän soveltaminen ole riippuvainen siitä, kuka uhan on aiheuttanut ja minkälaisessa tarkoituksessa. Ratkaisevaa on sen sijaan toiminnasta aiheutuvien vaikutusten vakavuus kansalliseen turvallisuuteen, yhteiskunnan toimintakykyyn tai väestön elinmahdollisuuksiin. Valmiuslain sisältämien poikkeuksellisten toimivaltuuksien käyttöönotto on näin ollen mahdollista myös sellaisissa hybridiuhkatilanteille varsin tyypillisissä olosuhteissa, joissa uhkien aiheuttajasta tai uhkien keskinäisestä suhteesta ei ole täyttä varmuutta. Kaoottisessa tai taustaltaan epäselvässä kriisitilanteessa Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotto voidaan turvata myös mahdollisimman nopeassa aikataulussa.

Toimivaltuudet poikkeusoloissa

Hallituksen esitys vaikuttaa hyvin perustellulta myös niiden poikkeusolojen toimivaltuuksien osalta, joiden käyttö olisi mahdollista poikkeusolomääritelmään tehdyn lisäyksen soveltamistilanteissa. Toimivaltuuksien valikoimaa harkittaessa on syytä muistaa, että hybridiuhkatoiminta on varsin tarkoitushakuista ja suunnitelmallista toimintaa, jonka perimmäisenä tarkoituksena on häiritä demokraattisen yhteiskunnan normaaleja prosesseja; sen päätöksentekoa ja kansalaisten luottamusta vallankäyttäjiin. Tavoitteeseen pääsemiseksi käytetään moninaisia välineitä aina kyberiskuista informaatioympäristön manipuloimiseen ja erilaisten riippuvuuksien luomiseen ja hyväksikäyttöön yhteiskunnan eri osa-alueilla.

Poikkeusaikojen mahdollisia toimivaltuuksia määriteltäessä sellaiset välineet ovat ratkaisevia, jotka turvaavat ja mahdollistavat yhteiskunnan normaalit toiminnot poikkeusolosuhteissa.

Hybridiuhkaterminologiasta

Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan hybridiuhkia koskevan kansainvälisen määritelmän puuttumiseen sekä asiaa koskevan terminologian hajanaisuuteen. Määritelmän puuttumista tärkeämpi asia on kuitenkin ilmiön tarkka kuvaaminen sitä koskevan kansallisen ja kansainvälisen päätöksenteon ja normien laatimisen taustaksi. Tässäkin suhteessa HE on varsin hyvin valmisteltu, jos kohta sen hybridiuhkatoiminnasta käyttämä terminologia sisältää jonkin verran epäjohdonmukaisuutta. Tämä ei kuitenkaan heijastuu itse valmiuslain muutoksia koskeviin muotoiluihin.

Kansainvälisen politiikan ilmiönä hybridiuhkatoiminta on tarkoitushakuista toiseen valtioon tai sen yhteiskuntaan kohdistuvaa vihamielistä toimintaa. Toimintaan liittyvä intentionaalisuuden ja tavoitteellisuuden on hyvä heijastua siitä käytetystä terminologiasta.

Hybridiuhkien nimen mukainen 'sekamuotoisuus' (=Hybrid) liittyy yhtäältä niiden sekamuotoisuuteen konventionaalisten kansainvälisen politiikan vallankäyttövälineiden suhteen. Vakiintuneita välineitä niihin vastaamiseksi ei välttämättä tämän vuoksi ole olemassa, mikä on juuri tekijän tarkoituksena.

Toisaalta, sekamuotoisuus kuvaa myös tapaa, jolla hybridiuhkaoperaatioissa yhdistellään erilaisia välineitä keskenään (informaatiokampanjat ja kyberoperaatiot esim). Tällä pyritään tuomaan niihin lisää tehoa tavoitteiden saavuttamiseksi.

Suomalaisissa yhteyksissä käytetty 'laaja-alainen vaikuttaminen' ei tässä suhteessa tavoita hybridiuhkien keskeistä toimintalogiikkaa. Samoin 'hybridi vaikuttaminen' jättää asiaa koskevana yleisterminä toivomisen varaa ottaen huomioon ettei hybridiuhkien vakavimpia muotoja voi kuvata vain 'vaikuttamisena'. Kielellisestä kankeudesta huolimatta 'hybridiuhkatoiminta' (hybrid threat activity) tai 'hybridiuhkaoperaatiot' (hybrid threat operations) kuvaavat parhaiten ilmiön keskeisiä ominaispiirteitä.