

1. Yleistä

Valmiuslaki antaa valmiudet ottaa käyttöön poikkeusaikojen toimivaltuudet lain määrittelemissä poikkeusoloissa. Tässä lausunnossa arvioidaan, tulisiko lain sisältämää poikkeusolomääritelmää laajentaa Suomen ja EU:n viimeisen vuosikymmenen uhkakuvakehityksen valossa käsittämään tietyt 'hybridiuhiksi' kutsutut Suomeen kohdistuvat kriisitilanteet. Lausunnossa arvioidaan myös yleisellä tasolla mahdollisen laajennetun poikkeusolomääritelmän heijastusvaikutuksia lain muuhun sisältöön. Lisäksi pohditaan laajennetun määritelmän kytköksiä ajantasaiseen unionin perussopimustulkintaan.

2. Valmiuslain poikkeusolomääritelmä

Valmiuslain mukaan poikkeusoloja olisivat Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila, Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöönottamista, väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat, erityisen vakava suuronnettomuus, tällaisen suuronnettomuuden välitön jälkitila sekä vaikutuksiltaan erittäin vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Perustuslain perusteluissa katsotaan, että määritelmässä mainittu aseellinen hyökkäys sisältäisi sodan. Aseelliseen hyökkäykseen rinnastettava hyökkäys voisi puolestaan pitää sisällään muutakin kuin perinteisin asein toteutetun hyökkäyksen. Esimerkiksi hyökkäys voisi olla tietojärjestelmiin kohdistunut isku tai biologisin keinoin toteutettu hyökkäys. Hyökkäys voisi tarkoittaa myös ei-valtiollisen toimijan hyökkäystä silloin, kun hyökkäys olisi niin järjestäytynyt ja laaja, että se olisi verrattavissa valtion toteuttamaan hyökkäykseen. Suomeen kohdistuvan aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka puolestaan voisi pitää sisällään kansainvälisen jännitystilan, jos se merkitsisi Suomeen kohdistuvaa huomattavaa uhkaa, jonka vaikutusten torjuminen vaatisi valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöönottamista.

Vaikka valmiuslaki jättää kysymyksen sen mukaisen poikkeustilamäärittelyn ehtojen täyttymisestä viime kädessä poliittiselle päätöksentekijälle, eli valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille, on tässä yhteydessä silti harkittava, huomioiko laki riittävästi nk. 'hybridiuhkiin' liittyviä ominaispiirteitä.

3. Hybridiuhat valmiuslain puitteissa

Hybridiuhat ovat valtioihin ja niiden kansalaisyhteiskuntiin ulkopuolelta kohdistettua epätavanomaisin välinein tapahtuvaa vaikuttamista, jonka tarkoituksena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Hybridiuhilta suojautuvan valtion näkökulmasta uhkien haasteina ovat niiden epätavanomaiset muodot ja vaikeudet varmuudella jäljittää niiden alkuperä. Hybridivaikuttamisen muodot eivät välttämättä ole laittomia, vaan ne hyödyntävät usein kansallisten tai kansainvälisten lakien aukkoja tai vakiintuneita tulkintatapoja. Vaikuttamista harjoitetaan usein välikäsien, eli *proxien* avulla, mikä vaikeuttaa alkuperäisen tekijän tunnistamista mutta saattaa myös tarjota ulkopuoliselle valtiotoimijalle pääsyn operoimaan toisen valtion sisäisen liittolaisen tai välikäden kautta. Informaatioympäristöön vaikuttamalla voidaan puolestaan häiritä poliittisten päätöksentekijöiden tilannetietoisuutta ja käsitystä tosiasiallisista poliittisista olosuhteista. Tietojärjestelmien kautta tapahtuva kybervaikuttaminen tarjoaa pääsyn yhteiskuntien kriittisiin infrastruktuureihin, joiden kautta

voidaan saada aikaan yhteiskuntien kokonaisvaltainen lamautus. Rajaturvallisuuden heikentäminen tai häirintä muodostaa oman kokonaisuutensa, minkä lisäksi viime vuosien valtioidenvälisiin suhteisiin on sisältynyt lukuisia hybridisodankäynniksi luokiteltuja esimerkkejä. Näissä sotilaallinen voimankäyttö tai sen mahdollisuus on läsnä epätavanomaisessa muodossa joko uusien teknologioiden tai epätavanomaisten käytäntöjen kautta.

Valmiuslain poikkeusolomääritelmät ovat hybrdivaikuttamiseen verrattuina selkeäpiirteisiä ja perustuvat (ainakin implisiittiseen) olettamukseen, että niiden tekijä voidaan tunnistaa. Ainoastaan lain perustelujen mainitseman kansainvälisen jännitystilan mahdollisuuden täyttää Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen – ja näin valmiuslain käyttöönoton - tunnusmerkit voi katsoa määrätyllä tavalla rinnastuvan hybridiuhkiin epätarkkuudellaan.

On selvää, että useat viime vuosina käytetyt hybrdivaikuttamisen muodot täyttävät vakavuusasteeltaan valmiuslain poikkeusolomääritelmän tason aseelliseen hyökkäykseen rinnastettavana hyökkäyksenä tai sellaisen uhkana. Kriittiseen infrastruktuuriin kohdistettavat iskut tai häirintä – Suomen kriittiset kuljetusreitit mukaanluettuina – lamaannuttavat yhteiskunnan ja haastavat poliittisen päätöksenteon kriisinsietokyvyn ja informaationsaannin totuudenmukaisuuden ja oikea-aikaisuuden. Vuoden 2015 kaltaisten rajaturvallisuustoimien käyttö yksin tai yhdessä muiden hybrdivälineiden kanssa kuuluu samaan ryhmään samoin kuin epätavanomaiseen voimankäyttöön lukeutuvat hybridisodankäynnin muodot.

Vaikuttaisi ilmeisen perustellulta täydentää valmiuslain poikkeusolojen määritelmää hybrdivaikuttamisen muodoilla sekä harkita, miten valmiuslaki poikkeusaikojen varalle mahdollistamiensa toimivaltuuksien suhteen vastaa hybridiuhkien mukaisten tilanteiden edellyttämiin tarpeisiin.

Hybriditoimien ominaispiirteitä Suomen poikkeusajan valmiutta ajatellen:

Hybriditoimien epämääräisyys ja vakiintuneiden menettelytapojen tai normijärjestelmien soveltamisen vaikeudet vaikeuttavat kriisin vakavuuden ja tarvittavien

valmiustoimenpiteiden arviointia. Valtioon kohdistettu uhka voi myös muuttaa muotoaan kesken toimenpiteen ja erilaisia hybriditoimia voidaan käyttää samanaikaisesti tarkoituksena epävakauttaa yhteiskuntaa ja päätöksentekotilannetta sekä ohjata poliittista johtoa tekemään epäonnistuneita päätöksiä. Poliittisen johdon voi olla vaikea ennakoida vallitsevan tiedon varassa sitä, miten konflikti tulee etenemään, minkälaisiin vakavuusasteisiin on syytä varautua ja minkälaisia valmiustoimenpiteitä on syytä ottaa käyttöön.

Hybriditoimiin liittyy lähes poikkeuksetta kansallisen tason informaatioympäristön vahva häirintä ja poliittisen/kansalaiskeskustelun harhaanjohtaminen tapahtuneesta. Ulkoinen puuttuminen voidaan esimerkiksi naamioda kohdevaltion demokraattisen järjestelmän epäonnistumiseksi tai toimimattomuudeksi. Hybridiuhkiin liittyen tarve suojata informaatioympäristöä ja kansalaiskeskustelua ulkoiselta ohjaukselta ja vaikuttamiselta korostuu. Sekä informaatioympäristön suojaamisessa että kriittisen infrastruktuurin toimintakyvyn ja siihen liittyvien varautumisjärjestelmien yhteydessä yhteistyön tarve yksityisen sektorin toimijoiden kanssa korostuu.

Samoin korostuu myös yhteistyön ja yhteydenpidon tarve Suomen keskeisten kansainvälisten kumppanien kanssa ja erityisesti EU:n puitteissa yhteisen tilannearvion tekemiseksi ja unionijärjestelmän mahdollistamien tukitoimien käynnistämiseksi. Vaikka asiakokonaisuus ei välttämättä kuulu Suomen valmiuslain puitteisiin, olisi valmiuslain muutostarpeen yhteydessä syytä arvioida myös sitä, **miten EU:n puitteisiin viime vuosien aikana hybridiuhkien varalle luodut yhteydenpito ja varautumisjärjestelmät ovat yhteensovitettavissa Suomen poikkeusaikojen viranomaisjärjestelmien kanssa.** Tässä yhteydessä on myös hyvä huomioida unionin toimielimissä kehittynyt tulkinta, jonka mukaan EU:n toimintaa koskevan sopimuksen 222. artikla (nk. Yhteisvastuulauseke) voisi olla sovellettavissa myös hybridiuhkiin, jotka eivät välttämättä täytä unionisopimuksen (SEU) keskinäisen avunantovelvoitteen (artikla 42.7.) käyttöönoton kynnystä (ks. Neuvoston päätös yhteisvastuulausekkeen toimeenpanosta 2014/415). Yhteisvastuulausekkeen mukaan unioni voi ottaa käyttöön kaikki käytettävissään olevat välineet uhkan kohteeksi joutuneen jäsenmaan ja sen kansalaisyhteiskunnan turvaamiseksi.