Valiokunnan mietintö HaVM 10/2017 vp─ HE 59/2017 vp

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskuksesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskuksesta (HE 59/2017 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila, valtioneuvoston kanslia
- projektipäällikkö Matti Saarelainen, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöneuvos Kaija Suvanto, ulkoasiainministeriö
- erityisasiantuntija Charlotta Collén, puolustusministeriö
- budjettineuvos Kirsti Vallinheimo, valtiovarainministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- oikeusministeriö
- sisäministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskuksesta. Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskuksen tarkoituksena on tukea keskuksen osallisten pyrkimyksiä tehostaa hybridiuhkiin liittyviä valmiuksiaan sekä sietokykyään. Keskuksen tehtävät perustuvat Helsingissä huhtikuussa 2017 allekirjoitettuun yhteisymmärryspöytäkirjaan.

Keskuksesta säädettävässä laissa annettaisiin keskukselle oikeushenkilön asema ja oikeuskelpoisuus Suomessa. Lisäksi laissa säädettäisiin muun muassa keskuksen tehtävistä, toimielimistä ja henkilöstöstä, lainkäytöllisestä koskemattomuudesta, toimitilojen, arkistojen ja viestinnän loukkaamattomuudesta, henkilöstön asemasta sekä keskuksen toiminnan rahoituksesta osallistumismaksuilla ja muulla rahoituksella.

Valmis
5.0

Esitys liittyy valtion vuoden 2017 lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2017.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hybridiuhkan käsitteestä

Hallintovaliokunta on sisäisen turvallisuuden selonteon johdosta antamassaan mietinnössä arvioinut myös hybridiuhkien kokonaisuutta (HaVM 5/2017 vp). Hybridiuhkiin varautumiseen ja niiden torjuntaan liittyen valiokunta on todennut, että hybridioperaatiot, joihin kuuluvat muun muassa kyber- ja informaatiouhkat, ovat tämän päivän todellisuutta. Myös käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä ilmenee, että Euroopan turvallisuustilanteen heikkenemiseen liittyy ilmiöitä, joita voidaan kuvata hybriditoimintana.

Esityksessä hybridivaikuttamisella ymmärretään suunnitelmallista toimintaa, jolla valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija hyödyntää samanaikaisesti laajalla keinovalikoimalla erilaisia keinoja vaikuttaakseen kohteena olevan valtion heikkouksiin ja saavuttaakseen omat tavoitteensa. Kysymykseen voivat tulla esimerkiksi sotilaalliset, taloudelliset tai teknologiaan perustuvat painostuskeinot sekä erilaiset informaatio-operaatiot, mukaan lukien sosiaalisen median hyödyntäminen.

Määritelmä vastaa tiivistetyssä muodossa hallintovaliokunnan mietinnössä HaVM 5/2017 vp kuvattua hybridiuhkan käsitettä. Hybridiuhkien määrittely on haluttu pitää mahdollisimman joustavana uhkien muuttuvan luonteen vuoksi. Hybridiuhkat määritelläänkin yleensä lähinnä kuvaamalla keinoja, joita käytetään hybridivaikuttamisessa. Yhteinen piirre hybridivaikuttamisen keinoissa on kohteen haavoittuvuuksien hyödyntäminen, erimielisyyksien herättäminen ja päätöksentekoprosessin häirintä. Disinformaatiokampanjat, sosiaalisen median käyttö ja radikalisoitumisen edistäminen ovat sille tyypillisiä toimintatapoja. Vaikka hybridivaikuttaminen ei ole ilmiönä uusi, on tietotekninen kehitys tuonut vaikuttamiseen aivan uusia ulottuvuuksia ja toimintamalleja.

Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus — yhteisymmärrysasiakirja

Euroopan turvallisuustilanteen heikkenemiseen vastaamiseksi Euroopan unionissa on kiirehditty toimia myös hybridiuhkiin vastaamiseksi. Komissio ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja ovat kehottaneet jäsenvaltioita harkitsemaan hybridiuhkien vastaisen osaamiskeskuksen perustamista vuoden 2016 huhtikuussa antamassaan tiedonannossa.

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen taustalla on 11. huhtikuuta 2017 Helsingissä allekirjoitettu yhteisymmärrysasiakirja Euroopan hybridiuhkien osaamiskeskuksesta ("Memorandum of Understanding on the European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats").

Hybridiosaamiskeskuksen perustamista valmisteltaessa on päädytty unionin jäsenvaltion vetovastuulle muodostettavaan verkostomaiseen toimijaan, joka pystyy tekemään joustavasti yhteis-

työtä. Valmistelutyön edetessä EU:n ulkosuhdehallinto on esittänyt Suomelle vetoroolia keskuksen perustamisessa.

Valmistelukokouksiin on osallistunut neljätoista EU:n jäsenvaltiota, Norja ja Yhdysvallat sekä EU:n ulkosuhdehallinto ja Naton sihteeristö. Hallitusten edustajille on esitetty ensin keskuksen perustamista kansainvälisenä järjestönä oikeudellisesti sitovalla perustamissopimuksella. Tämä olisi kuitenkin edellyttänyt useassa valtiossa parlamenttikäsittelyä, mikä olisi hidastanut aikataulua. Tämän vuoksi perustamissopimusluonnos on päädytty muotoilemaan yhteisymmärryspöytäkirjaksi. Asiakirja ei ole oikeudellisesti sitova, mutta se kuvastaa osapuolten poliittista tahtoa hybridiosaamiskeskuksen perustamisesta.

Keskuksen tarkoituksena on tukea osapuolten pyrkimyksiä tehostaa hybridiuhkiin liittyviä valmiuksiaan sekä sietokykyään hybridioperaation kohteena. Keskus lisää toiminnallaan tietoisuutta hybridiuhkista sekä yhteiskuntien haavoittuvuuksista. Keskuksen tehtäviin tulevat kuulumaan strategisen tason vuoropuhelu, tutkimus, koulutus, konsultointi ja käytännön harjoitukset, joilla parannetaan valmiuksia hybridiuhkien torjumiseksi. Keskuksen arvioidaan tuottavan turvallisuus- ja varautumistyön kannalta arvokasta tietoa sekä lisäävän keskinäistä luottamusta ja tiedonvaihtoa.

Keskuksen lisäarvona nähdään muun muassa uusien yhteistyömuotojen kehittäminen asiantuntijaverkostojen avulla. Keskuksen on tarkoitus koota yhteen hybridiuhkiin liittyvää huippuosaamista toimimalla yhteistyössä viranomaisten, akateemisen maailman ja yksityisen sektorin kanssa. Toiminta tapahtuu osittain jäsenvaltioiden vetovastuulla toimivissa aihekohtaisissa intressiyhteisöissä (Communities of Interest). Osaamiskeskuksen odotetaan tarjoavan mahdollisuuksia tarkastella hybridiuhkia myös kokonaisvaltaisesti.

Keskuksen tarkoitus on myös tukea toiminnallaan EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä EU:n sisäistä turvallisuutta.

Hybridiosaamiskeskusta ohjaa toimintaan osallistuvien hallitusten edustajista koostuva johtokunta, joka määrittää osaamiskeskuksen toimintaperiaatteet, hyväksyy työjärjestyksen ja työohjelman. Johtokunta hyväksyy myös talousarvion ja tilinpäätöksen sekä päättää osallistumismaksuista. Toiminta rahoitetaan osallistumismaksujen lisäksi vapaaehtoisilla maksuilla sekä muilla keskuksen hyväksymillä tuloilla. Suomi vastaa toimitilojen ylläpitoon liittyvistä kuluista.

Hybridiosaamiskeskuksella on yhteisymmärryspöytäkirjan mukaan sihteeristö (henkilöstö), joka vastaa yhteisistä toiminnoista (tutkimus, koulutus, konsultointi ja harjoitukset). Lisäksi sihteeristön tehtävänä on koordinoida ja tukea intressiyhteisöjen toimintaa. Tarkoitus on, että keskuksen työ käynnistyy syyskuun 2017 alussa.

Yhteisymmärrysasiakirjan ovat allekirjoittaneet 11. huhtikuuta 2017 Suomi, Ruotsi, Iso-Britannia, Latvia, Liettua, Puola, Ranska, Saksa ja Yhdysvallat. Valmisteluihin tiiviisti osallistuneet EU:n ulkosuhdehallinto ja Naton sihteeristö olivat mukana allekirjoitustilaisuudessa. Ne eivät kuitenkaan tule keskuksen jäseniksi, mutta osallistuvat sen toimintaan. Heinäkuussa 2017 järjestetään uusi yhteisymmärrysasiakirjan allekirjoitustilaisuus. Tarkoitus on, että keskukseen liittyy tuolloin lisää valmisteluun osallistuneita maita niiden saatua kansalliset päätöksensä osallistumi-

sesta valmiiksi. Keskuksen jäseniksi voidaan kutsua myöhemmin myös muita EU:n ja Naton jäsenvaltioita.

Hybridiuhkien torjunta ja osaamiskeskus

Valiokunta pitää sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan mietinnössä HaVM 5/2017 vp tärkeänä, että Suomessa pidetään yllä tietoisuutta kaikista olemassa olevista hybridiuhkiin vastaamiseen soveltuvista kansainvälisistä reagointimekanismeista ja ennakkovarautumisjärjestelmistä sekä niiden käyttömahdollisuuksista ja erityisesti EU-tasolla järjestettävistä harjoituksista, jotta uhkiin kyetään varautumaan. Mainitussa mietinnössä todetaan ennakollisesti, että Helsinkiin perustettavan Eurooppalaisen osaamiskeskuksen yksi tehtävistä tulee olemaan yhteisen tietoisuuden luominen hybridiuhkista EU:n jäsenvaltioiden kesken.

Selontekomietinnössä katsotaan lisäksi, että hybridiuhkat on kyettävä tunnistamaan nykyistä tehokkaammin. Varautumiseen ja torjuntaan liittyvää osaamista on myös vahvistettava sen ohella, että valtio kehittää strategista viestintäänsä. Olennaista on huolehtia siitä, että valtiojohdon ja viranomaisten päätöksentekoa varten kyetään huolehtimaan oikean tiedon saatavuudesta. Yhteiskunnan ja kansalaisten kriisinsietokykyä on myös tarpeen vahvistaa muuttuneessa tilanteessa. Lisäksi on huolehdittava, että hybridiuhkien torjunnan lainsäädäntöä vahvistetaan. Nyt esillä oleva lainsäädäntö osaltaan tukee näitä sisäisen turvallisuuden selontekomietinnössä mainittuja tavoitteita.

Hallintovaliokunta korostaa, että hybridiuhat ovat käytännön toiminnaksi konkretisoituessaan sellaisia sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden häiriötilanteita, joiden torjunta edellyttää usean viranomaisen yhteistyötä. Suomessa poliisille ja osin Rajavartiolaitokselle kuuluu hybridiuhkien torjunta- ja selvittämisvastuu, mikäli teko täyttää rikoksen tunnusmerkistön tai on kysymys sellaisen teon estämisestä taikka paljastamisesta.

Moniulotteisissa ja nopeasti kehittyvissä uusissa uhkissa korostuvat uhkien tunnistaminen, eri yhteiskunnan toimijoiden tiivis yhteistyö, jaettu tilannekuva ja hyvä varautuminen.

Hybridiosaamiskeskuksen perustaminen Suomeen on maamme kannalta turvallisuus- ja puolustuspoliittisesti merkittävä hanke. Suomen kokonaisturvallisuuden malli, kriisinsietokyky sekä osaaminen saavat osaamiskeskuksen myötä tärkeää kansainvälistä tunnettuutta. Aktiivinen osallistuminen hybridiosaamiskeskuksen toimintaan vahvistaa kansallista kykyämme vastata hybridiuhkiin ja tehostaa viranomaisyhteistyötä kansallisesti ja kansainvälisesti. Hybridiosaamiskeskuksella arvioidaan tulevan olemaan tärkeä rooli tuottaa hyviä toimintatapoja, koulutusta ja analyysitukea sekä tutkimustietoa viranomaistoiminnan tueksi. Hybridiosaamiskeskuksen perustaminen tukee kansainvälisen yhteistyön tiivistämistä Suomelle tärkeiden kumppanimaiden kesken.

Lakiehdotuksen sisältö

Hybridiosaamiskeskukselle annetaan lailla oikeushenkilön asema ja tarvittava oikeuskelpoisuus. Tämä vastaa yhteisymmärryspöytäkirjan määräystä, jonka mukaan keskuksen on tarkoitus saada

Suomessa kansallinen oikeushenkilöllisyys sekä sellainen oikeuskelpoisuus, joka mahdollistaa keskuksen tehtävien täysimittaisen hoitamisen.

Lisäksi laissa säädetään keskuksen lainkäytöllisestä koskemattomuudesta kansainvälisille järjestöille tyypilliseen tapaan. Lakiehdotuksen mukaan sen toimitilat ja arkisto ovat loukkaamattomat. Sille tai sen henkilöstölle osoitettuja viestejä ei saa ennakkotarkastaa eikä valvoa. Lakiin sisältyvät myös säännökset keskuksen tehtävistä, toimielimistä ja henkilöstöstä. Hybridiosaamiskeskuksella on johtokunta ja johtaja, joka johtaa keskusta johtokunnan alaisuudessa, sekä tarpeellinen määrä muuta henkilöstöä.

Laissa säädetään myös johtokunnan jäsenten ja henkilöstön lainkäytöllisestä koskemattomuudesta. Lakiin sisältyy säännöksiä hybridiosaamiskeskusta koskevasta verovapaudesta sekä keskuksen johtajan ja muun henkilöstön sosiaaliturvasta.

Säädettävään lakiin sisältyvät säännökset hybridiosaamiskeskuksen toiminnan rahoittamisesta. Keskuksen arvioidut vuosikustannukset ovat noin 1,5 miljoonaa euroa. Vuoden 2017 kustannukset rahoitetaan kokonaisuudessaan Suomen rahoitusosuutena. Vuodesta 2018 alkaen keskuksen toimintaa rahoitetaan Suomen maksuosuudella ja keskuksen toimintaan osallistuvien hallitusten osallistumismaksuosuuksilla. Suomen osuus olisi noin 770 000 euroa, ja osallistumismaksuilla katettaisiin 730 000 euroa. Yhteisymmärryspöytäkirjan mukaan keskuksen määrärahat voivat koostua vuosittaisista osallistumismaksuista ja vapaaehtoisista maksuista. Suomi vastaa keskuksen toimitilojen ylläpitoon liittyvistä kuluista, kuten toimitilojen vuokrista ja ulkoisen turvallisuuden kuluista.

Valiokunta pitää lakiehdotusta luonteeltaan sillä tavoin lähinnä teknisenä, että sääntelyllä mahdollistetaan hybridiosaamiskeskuksen toiminta yhteisymmärryspöytäkirjassa tarkoitetulla tavalla. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1. päivänä heinäkuuta 2017. Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

> *Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 59/2017 vp sisältyvän lakiehdotuksen.*

Helsingissä 9.6.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk

jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
varajäsen Reijo Hongisto ps
varajäsen Ilkka Kantola sd
varajäsen Jari Ronkainen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto