

EU:n hybridityökalupakin toiminta

Kokous

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Muistion tarkoitus on muodostaa Suomen kanta EU:n hybridityökalupakin hyödyntämisestä.

Itämerellä kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuneita vahingonteot saattavat olla hybriditoimia. Suomen ja Viron välisessä Balticconnector-kaasuputkessa oli 8. lokakuuta aamuyöllä vuototilanne ja sen aiheuttama häiriö. Vuotokohta paikannettiin ja vaurion laajuus todettiin 10.10. Havaittu vaurio ei ole voinut syntyä putken tavanomaisen käytön tai painevaihtelun seurauksena, vaan kyse on ulkopuolisesta tekijästä. Merikaasuputki on vaurion vuoksi poissa käytöstä ainakin talvikauden. Kaasunsaannin keskeytys asettaa haasteita loppusyksyn ja tulevan talven aikana erityisesti Suomen kaasumarkkinoille ja kaasun toimitusvarmuudelle, mutta vaikutukset ulottuvat Suomen lisäksi myös Viron ja muiden Baltian maiden kaasumarkkinoihin. Myöhemmin havaittiin vika myös Suomen ja Viron välisessä tiedonsiirtokaapelissa. Keskusrikospoliisin (KRP) mukaan Balticconnector-kaasuputken vuotokohdan lähistöllä merenpohjassa on havaittu ulkoisia jälkiä. Vahingon mahdollisuutta ei ole täysin suljettu pois. Ruotsi tiedotti 17. lokakuuta, että Ruotsin ja Viron välinen tietoliikennekaapeli on myös varoitunut ja vaurio on syntynyt samoihin aikoihin kuin Suomen ja Viron välinen kaasuputki ja tietoliikennekaapeli vahingoittuivat. KRP on kertonut selvittäneensä kaasuputkivaurion tapahtuma-aikaan paikalla liikkuneiden alusten tiedot. Tutkintatoimia on tutkinnan kuluessa kohdistettu useisiin aluksiin, joilla on yhteys vaurio-paikkaan ja ajankohtaan.

EU:n neuvoston hybridityöryhmä Horizontal Working Party Enhancing Resilience and Countering Hybrid Threats (HWP ERCHT) kokoontuu säännönmukaiseen kokoukseen 24.10.2023. Kokouksessa käsitellään Suomen pyynnöstä Itämeren kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuneita törkeitä tuhotöitä.

Suomen kanta

Suomen kantoja EU:n hybridityökalupakkiin on määritelty aiemmin osana EU:n strategisen kompassin valmistelua UTP-kirjeissä UTP 11/2020 vp, UTPJ 8/2021 vp, UTPJ 20/2021 vp ja UTPJ 14/2022 vp.

Suomelle EU:n kyky toimia Eurooppaa kohtaavissa kriiseissä on erityisen tärkeä, mukaan lukien keskinäisen avunannon lausekkeen toimeenpanon edistäminen konkreettisin toimin sekä hybridiuhkien vastaamisen kehittäminen (ns. hybridityökalupakki). Myös nämä on huomioitu hyvin strategisessa kompassissa. Yhteisvastuu- (SEUT 222 art.) ja avunantolausekkeet (SEU 42.7 art.) vahvistavat unionia turvallisuusyhteisönä ja lisäävät jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta. (UTPJ 14/2022 vp)

Suomi hyödyntää EU:n hybridityökalupakkia neuvoston päätelmissä ST 10016/22 ja siihen liittyvässä toimeenpano-ohjeistuksessa 15880/22 määritellyn prosessin mukaisesti liittyen Itämeren kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuneeseen törkeään tuhotyöhön. Asiassa tehdään tiivistä yhteistyötä Ruotsin ja Viron kanssa

Suomi on informoinut komissiota, korkeaa edustajaa ja jäsenmaita tapahtumista Itämerellä. Suomi pyytää neuvostoa keskustelemaan asiasta neuvoston hybridityöryhmän kokouksessa mahdollisimman pian.

Suomi katsoo, että on tärkeää jakaa tilannekuvaa EU-kumppaneiden kanssa yhteisen tilannearvion muodostamiseksi huomioiden kansallisten viranomaisten tilannekohtainen harkinta esimerkiksi esitutkinnan osalta.

Prosessin edetessä Suomen on mahdollista pyytää EU:n komissiota ja korkeaa edustajaa aloittamaan valmistelut mahdollisten toimenpidevaihtoehtojen selvittämiseksi. Näihin liittyen mahdolliset päätökset tehtäisiin toimenpiteen päätöksentekoprosessin mukaisesti. Suomi määrittää kantansa mahdollisiin toimenpide-ehdotuksiin siinä vaiheessa, kun ne ovat käytettävissä.

Suomi tukee toimia EU:n kriisivarautumisen vahvistamiseksi huolehtien siitä, etteivät EU-säädökset heikennä Suomen huoltovarmuusjärjestelmän toimivuutta. Suomi edistää EU:n ja Naton välistä resilienssi- ja varautumisyhteistyötä erityisesti kriittisen infrastruktuurin suojaamiseksi. Työkalupakki sisältää myös yhteistyöhön perustuvat toimenpiteet, minkä osalta EU:n ja NATO:n yhteistyön tiivistäminen on keskeistä.

Pääasiallinen sisältö

EU:n hybridityökalupakki kokoaa yhteen eri EU-instrumentit, joita voidaan hyödyntää koordinoitua vastauksessa hybriditilanteessa.

Aktivointiprosessi

Aktivointiprosessi alkaa, kun tapaus tai tapaukset on havaittu ja tuotu jäsenmaiden tiedoksi komission, ulkosuhteiden korkean edustajan tai jäsenvaltion toimesta. Jäsenvaltio, komissio tai EU:n ulkosuhdehallinto (EUH) pyytää neuvostoa keskustelemaan hybridiuhasta tai kampanjasta, joka saattaa johtaa työkalupakin aktivointiin neuvoston toimesta. Informointi käynnistää välittömät valmistelut keskustelun käymisestä ja mahdollisen päätöksen tekemisestä.

Ensimmäinen vaihe on muodostaa yhteinen tilannekuva jäsenvaltioiden kesken. Tässä EU:n tiedustelukeskukseen hybridifuusiosolun ajatellaan ottavan koordinaattorin rooli eri läh-

teistä koottavan tilannekuvan muodostamiseksi. Tilannekuvaa voivat täydentää relevantit EU-instituutiot ja muut rakenteet. Tilannekuvaa voivat päätöksenteon pohjaksi jakaa myös jäsenmaat.

Jäsenvaltiot voivat pyytää komissiota tai korkeaa edustajaa ja ulkosuhdehallintoa laatimaan listan vaihtoehtoista vastineeksi. Tämä annetaan joko optiopaperina tai suullisesti sisältäen työkalut ja instrumentit, jotka ovat jo käytössä tai jotka voidaan ottaa käyttöön. Neuvoston hybridityöryhmä (HWP ERCHT) on keskeisessä roolissa mahdollisen päätöksen valmistelussa, jotta varmistetaan kokonaisvaltainen ja koherentti toiminta.

Neuvosto keskustelee vaihtoehtoista ja hybridityöryhmä valmistelee suosituksensa niiden pohjalta Coreperille. Tarvittaessa myös COPS (poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea) keskustelee aiheesta. Päätökset toimista tehdään joko neuvostossa tai kunkin instrumentin päätöksentekomenettelyn mukaisesti.

Attribuutio

Jäsenvaltio (tai useampi) voi ehdottaa koordinoitua hybriditoiminnan attribuutiota, eli syyllisen tunnistamista. Työkalupakki erottelee poliittisen ja teknisen attribuution. Attribuutio on jokaisen jäsenmaan kansallinen päätös.

Poliittinen attribuutio on yksi työkalupakin väline (poliittinen tai yhteinen attribuutio). Tekninen attribuutio on osa päätöksentekoprosessia ja perustuu tiedustelu- tai muuhun arviointiin ja toimii päätöksenteon pohjana.

Attribuutio ei ole edellytys työkalupakin aktivoinnille. Jotkut työkalupakin toimet kuitenkin edellyttävät attribuutiota. Toimenpiteet räätälöidään aina tilanteen mukaisesti.

Hybridityökalupakin mahdollistamat toimenpiteet

EU:n hybridityökalupakin toimenpiteet on jaettu seuraaviin luokkiin: ennaltaehkäisevät, yhteistyöhön perustuvat, vakauttavat, rajoittavat ja elvyttävät toimenpiteet sekä solidaarisuuden ja keskinäisen avunannon tukeminen. Toimenpiteitä voitaisiin käyttää joko itsenäisesti, peräkkäin tai rinnakkain osana johdonmukaista EU:n tason strategista lähestymistapaa.

Ennaltaehkäisevät toimenpiteet eivät ole relevantteja tilanteessa, jossa hybriditilanne on jo käynnissä.

Yhteistyöhön perustuvat toimenpiteet sisältävät diplomaattisten toimien ja yhteistyön lisäämistä samanmielisten kumppaneiden ja maiden kanssa. Näihin toimenpiteisiin sisältyy myös EU-Nato-yhteistyö koskien mm. strategista viestintää, ulkomaisen tiedonmanipuloinnin ja häirinnän torjuntaa sekä koordinoitua toimenpiteitä hybridituhkiin ja kyberhyökkäyksiin vastaamiseksi, esimerkiksi merenalaisen kriittisen infran yhteistä valvontaa ja suojelua tehostamalla.

Vakauttavat toimenpiteet ovat muun muassa diplomaattisia yhteydenottoja, poliittisia julistuksia ja julkilausumia EU:n tasolla. Näillä toimenpiteillä on viestifunktio ja ne korostavat EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhtenäisyyttä ja päättäväisyyttä edistettäessä jännitteiden lieventämistä ja helpotettaessa rauhanomaista ratkaisua. Vakauttaviin toimenpiteisiin kuuluu myös strateginen viestintä (mukaan lukien räätälöidyt julkiset lausunnot ja poliittiset julistukset) sekä selkeät, vahvat, ennakoivat ja johdonmukaiset viestit, jotka liittyvät EU:n toimiin hybridituhkien torjumiseksi.

Rajoittavat toimenpiteet: vaikka julkinen attribuutio kuuluu kansallisiin toimivaltuuksiin, hybriditoimien koordinoitua attribuutiota EU:n tasolla voidaan harkita tapauskohtaisesti,

ja siihen voidaan liittää strategista viestintää ja diplomaattisia toimia, joilla korostetaan jäsenvaltioiden päättäväisyyttä saattaa tekijä vastuuseen teoistaan. EU voi määrätä kolmansiin maihin, yhteisöihin tai henkilöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä. Toimenpiteisiin voivat kuulua muun muassa matkustuskiellot, asevientikiellot ja varojen tai taloudellisten resurssien jäädyttäminen. EU voi myös määrätä alakohtaisia toimenpiteitä, kuten talous- ja rahoitustoimenpiteitä. Voidaan myös harkita mahdollisuutta ottaa käyttöön uusia EU:n rajoittavia toimenpiteitä hybriditoimintojen torjumiseksi. Neuvosto voi myös käsitellä nykyisten pakotejärjestelmien täydentämistä tarvittaessa ja edeltävän oikeudellisen analyysin perusteella. EU:n kyberdiplomatian välineistön täytäntöönpanon jatkaminen on tärkeä askel hybridikampanjaan kuuluvien haitallisten kybertoimien ehkäisemiseksi, hillitsemiseksi ja estämiseksi ja niihin vastaamiseksi.

Elvyttäviä toimenpiteitä voidaan harkita, jotta voidaan puuttua välittömästi häiriöihin eri aloilla ja vähentää niiden vaikutusta, mikä parantaisi varautumista, vähentäisi haavoittuvuutta tai ehkäisisi tulevia hybriditoimia.

Solidaarisuuden ja keskinäisen avunannon tukeminen: Toimenpiteitä voidaan käyttää jäsenvaltioiden oikeudellisten toimien tukemiseen tai täydentämiseen. EU voi yhden tai useamman jäsenvaltion pyynnöstä antaa tukea jäsenvaltioille, jotka yksin tai yhdessä turvautuvat kansainvälisen oikeuden mukaisiin toimiin, joita ei ole käytettävissä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) puitteissa. Tällainen vastaus voi olla mikä tahansa laillinen toimenpide, joka voi ulottua diplomaattisista toimista vahvempiin yksilöllisiin tai yhteistyötoimiin.

Jos jäsenvaltio joutuu sellaisen hybridihyökkäyksen kohteeksi, joka on kansainvälisen oikeuden vastainen teko, se voi laillisesti turvautua oikeasuhteisiin vastatoimiin. Nämä vastatoimet ovat kansainvälisen oikeuden vastaiseen tekoon syyllistyneeseen toiseen valtioon kohdistuvia toimia, jotka muussa tapauksessa rikkoisivat velvoitetta kyseisen valtion suhteen. Tällaisten vastatoimien tarkoituksena on pakottaa tai saada viimeksi mainittu lopettamaan haitallinen hybriditoiminta kansainvälisten velvoitteidensa mukaisesti.

Vakavat hybridikampanjat voivat johtaa Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjassa tarkoitettuun voimankäyttöön tai aseelliseen hyökkäykseen huolestuttavimmissa tapauksissa. Tuolloin jäsenvaltiot voivat päättää käyttää luonnollista oikeuttaan erilliseen tai yhteiseen puolustautumiseen, sellaisena kuin se on tunnustettu Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 51 artiklassa ja kansainvälisen oikeuden, myös kansainvälisen humanitaarisen oikeuden, mukaisesti. Jäsenvaltiot voivat ehdottaa hybriditoiminnan koordinoitua attribuutiota tunnustaen samalla, että attribuutio kuuluu kansallisiin toimivaltuuksiin.

Jäsenvaltio voi myös halutessaan vedota yhteisvastuulausekkeeseen (SEUT 222 artikla) ja/tai keskinäistä avunantoa koskevaan lausekkeeseen (SEU 42 artiklan 7 kohta) pyytääkseen muita jäsenvaltioita antamaan apua. EU:n toimielimiä voitaisiin pyytää koordinoinnin avulla tukemaan ja/tai helpottamaan jäsenvaltioiden SEU-sopimuksen 42 artiklan 7 kohdan täytäntöönpanon yhteydessä toteuttamia toimia, jos jäsenvaltiot sitä pyytävät.

Periaatteet

Mahdollista päätöstä koordinoidusta vastineesta hybriditilanteessa ohjaavat tietyt periaatteet. Päätöksen tulee:

- Suojella demokraattisia arvoja, prosesseja ja instituutioita sekä EU:n, jäsenvaltioiden ja kansalaisten integriteettiä ja turvallisuutta, sekä EU:n strategisia intressejä mukaan lukien kumppaneiden ja naapuruston turvallisuus.

- Kunnioittaa kansainvälistä oikeutta ja perusoikeuksia ja –vapauksia sekä tukea kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta.
- Tukea EU:n tavoitteita, erityisesti YUTP-tavoitteita, kuten on kirjattu EU:n perussopimuksiin.
- Olla suhteessa hybriditilanteen laajuuteen, mittakaavaan, keston, intensiteettiin, monimuotoisuuteen, kehittyneisyyteen ja vaikuttavuuteen.
- Perustua jaettuun tilannekuvaan jäsenmaiden kesken ja vastata kyseisen tilanteen asettamiin tarpeisiin.
- Huomioida EU:n ulkosuhteiden laajempi konteksti ja suhde vastineen kohteena olevaan valtioon.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Menettelyn tässä vaiheessa asialla ei ole EU:n perussopimusten mukaista oikeusperustaa. Oikeusperustaa arvioidaan erikseen mahdollisten päätösten yhteydessä

Käsittely Euroopan parlamentissa

Asiaa ei käsitellä tässä vaiheessa Euroopan parlamentissa.

Kansallinen valmistelu

Asia on käsitelty kriisivarautuminen ja hybridiuhat (EU13) –jaoston ja ulkosuhdejaoston (EU3) kirjallisessa menettelyssä 19.10.2023. Ja EU-ministerivaliokunnassa 20.10.2023.

Eduskuntakäsittely

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Taloudelliset vaikutukset

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Anna Kemppi VNEUS, 0295 160 164, anna.kemppi@gov.fi
 Ville Korhonen VNEUS, 0295 160 186 , ville.korhonen.vnk@gov.fi
 Liisa Talonpoika UM, 0295 350 386, liisa.talonpoika@gov.fi
 Meiju Keksi PLM, 0295 140 322, meiju.keksi@gov.fi

VAHVA-tunnus

EU/355/2023

Liitteet -

Viite -