

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 11/2004 vp

Hallituksen esitys Euroopan Avaruusjärjestöä koskevan yleissopimuksen sopimuspuolten ja Euroopan Avaruusjärjestön välillä turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamisesta ja vaihdosta tehdyn yleissopimuksen sekä Suomen ja Saksan välillä turvallisuusluokitellun tiedon vastavuoroisesta suojaamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä, laeiksi mainittujen sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä toukokuuta 2004 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen Euroopan Avaruusjärjestöä koskevan yleissopimuksen sopimuspuolten ja Euroopan Avaruusjärjestön välillä turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamisesta ja vaihdosta tehdyn yleissopimuksen sekä Suomen ja Saksan välillä turvallisuusluokitellun tiedon vastavuoroisesta suojaamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä, laeiksi mainittujen sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista (HE 66/2004 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti ulkoasiainvaliokunta ja puolustusvaliokunta ovat antaneet

asiasta lausunnot (UaVL 2/2004 vp, PuVL 1/2004 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Aulis Gerlander, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö
- nuorempi hallitussihteeri Marko Hasari, puolustusministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- kaupp- ja teollisuusministeriö
- suojelupoliisi
- Teknologian kehittämiskeskus Tekes.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Euroopan Avaruusjärjestön (ESA) yleissopimuksen turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamisesta ja vaihdosta ja Suomen ja Saksan välisen sopimuksen turvallisuusluokitellun tiedon vastavuoroisesta suojaamisesta sekä lait näiden sopimusten voimaansaattamisesta ja lain kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista.

Sopimusten tarkoituksena on varmistaa salassa pidettävän tiedon liikkuvuus ja suojaaminen erityisesti eurooppalaisessa avaruushjelmassa. Kysymys on arkaluonteisista tietoaaineistoista, jotka lähettävässä sopimusvaltiossa tai kansainvälisessä järjestössä on erikseen luokiteltu korkean tietoturvallisuuden tason toteuttamista edellyttäviksi tiedoiksi.

Informaation suojaamista koskevien kansainvälisten sopimusjärjestelyjen tarve on tärkeää paitsi ajankohtaisen eurooppalaisen avaruushjelman toteuttamisessa, myös yleisemminkin. Tietoturvallisuutta koskevien sekä monen- että kahdenvälisten sopimusten määrä näyttää olevan kasvussa. Tämä johtuu paitsi erilaisten toimintojen aikaisempaa suuremmasta riippuvuudesta informaatiosta ja informaation merkityksen kasvusta, myös kansainvälisen yhteistyön syvenemisestä ja laajenemisesta. Yhteistyön piirissä vaihdettava tieto on voitava suojata niin poliittiselta, sotilaalliselta kuin tieteellis-teknistaloudelliselta vakoilulta ja muulta oikeudettomalta käytöltä.

ESA:n tarkoituksena on toteuttaa sellaisia mittavia avaruusprojekteja, joihin yksittäisellä jäsenvaltiolla ei ole mahdollisuuksia. ESA ja Euroopan unioni ovat sopineet yhteisestä Galileo-ohjelmasta, jonka tavoitteena on toteuttaa eurooppalainen paikannussignaalijärjestelmä, jota voitaisiin käyttää nykyisen amerikkalaisen signaalijärjestelmän (GPS) sijasta tai ohella. Hanketta pidetään strategisesti erittäin merkittävänä Euroopalle, joka on nykyisin riippuvainen amerikkalaisten suunnittelu- ja päätösvaltaan kuuluvasta järjestelmästä.

Galileo-hankkeeseen ja sen toteuttamiseen liittyy merkittäviä turvallisuuteen ja talouteen

sekä teknologisen osaamisen kehittämiseen liittyviä vaikutuksia. Paikantamisjärjestelmillä sekä niitä koskevalla informaatiolla, osaamisella ja päätösvalalla on monia seurauksia yhteiskuntien toimivuuteen ja turvallisuuteen. Siksi ohjelman toteuttamisessa on väistämättä kysymys sellaisista arkaluonteisista tiedoista, joita on suojattava tehokkaasti.

Galileo-hanke on siirtymässä toteuttamisvaiheeseen, jonka osana keväällä 2004 järjestetään tarjouskilpailut alan yrityksille. Sellaisiin osiin hankinnoista, joissa tulee pääsy sensitiivisiin tietoihin, voivat osallistua vain sellaisten maiden yritykset, jotka ovat sitoutuneet salassa pidettävien tietojen suojaamiseen ja muihin tietoturvallisuusjärjestelyihin. Hankkeen turvallisuusjärjestelyistä huolehditaan ESA:n tietoturvallisuutta koskevan yleissopimuksen avulla. Yleissopimus on kuitenkin kattavasti sovellettavissa aikaisintaan syksyllä 2004. Osassa ESA:n jäsenmaita onkin katsottu tarpeelliseksi saada aikaan kahdenkeskisille sopimuksille rakentuva tietoturvallisuusjärjestelmä.

Suomalaisten yritysten osallistumista Galileo-hankkeeseen on pidettävä Suomen informaatioyhteiskunnan kehittämiseen tähtäävän ohjelman vuoksi tärkeänä. Käytännössä suomalaiset yritykset voivat osallistua Galileo-ohjelman tarjouskilpailuun ensisijaisesti saksalaisten yritysten alihankkijoina. Tämän vuoksi on katsottu erityisen kiireelliseksi saada aikaan Suomen ja Saksan välinen tietoturvallisuutta koskeva sopimus.

Hallituksen esitykseen sisältyvien sopimusten määräysten saattaminen sisällöllisesti voimaan Suomessa on asianmukaisimmin toteutettavissa säätämällä erillinen kansainvälisiä tietoturvallisuusvelvoitteita koskeva laki. Erillislain avulla on tarkoitus sopeuttaa kansainväliset velvoitteet Suomen lainsäädäntöön. Erillislain avulla voidaan myös vastaisuudessa yksinkertaistaa vastaavien sopimusten voimaansaattamista.

Esitykseen sisältyvien lakiehdotusten ei voida asiallisesti katsoa merkitsevän muutosta asia-

kirjojen salassapitoon Suomessa, vaikka voimaansaattaviksi esitettyjen sopimusten piiriin kuuluvien asiakirjojen salassapidosta ehdotaankin otettavaksi erityissäännös annettavaan lakiin. Kysymys on tiedoista, jotka lähettävässä valtiossa tai kansainvälisessä järjestössä pidetään valtio- tai turvallisuussalaisuuksina taikka sellaisina tietoina, joiden oikeudeton paljastuminen on muutoin vastoin kansallisia tai muita olennaisia yleisiä etuja. Tällaiset tiedot ovat käytännössä jo nykyisen lainsäädännön mukaan salassa pidettäviä.

Sopimuksissa tarkoitetut asiakirjat on luokiteltu ja erikseen merkitty erityisiin turvallisuusluokkiin kuuluviksi, mikä osoittaa selkeästi asiakirjan toimittaneen salassapitotahdon. Kansainvälisen yhteistyön keskeisiin periaatteisiin kuuluu, että toisen valtion itsemääräämisoikeutensa mukaisesti ilmaisemaa salassapitotahtoa kunnioitetaan. Suomen lainsäädäntö suojaakin jo nykyisin sellaisia tietoja, joiden ilmaiseminen vahingoittaisi Suomen kansainvälisiä suhteita.

Ehdotuksen mukaan kansallisen turvallisuusviranomaisen tehtäviä kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden toteuttamisessa hoitaisi

ulkoasiainministeriö. Puolustusministeriö, pääesikunta ja suojelupoliisi toimisivat puolestaan kansainvälisissä tietoturvallisuusvelvoitteissa tarkoitettuina määrättyinä turvallisuusviranomaisina. Tämä järjestely ei ole tarkoitettu pysyväksi, vaan hallitus selvittää erikseen, miten tehtävien hoitaminen on tarkoituksenmukaisimmin vastaisuudessa hoidettavissa.

Suomen ja Saksan välinen sopimus tulee voimaan viidentoista päivän kuluttua siitä, kun Suomi on ilmoittanut Saksalle, että sopimuksen voimaansaattamiseksi tarvittavat kansalliset toimenpiteet on saatettu loppuun. ESA:n tietoturvallisuus sopimus tulee puolestaan Suomen osalta voimaan kolmenkymmenen päivän kuluttua siitä päivästä, kun Suomi on tallettanut hyväksymis- tai ratifioimiskirjansa. Sopimusten voimaansaattamislait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kuin sopimukset tulevat Suomen osalta voimaan. Laki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kansainvälinen yhteistyö laajenee ja syvenee useilla eri aloilla, kuten poliisitoiminnassa, ulko- ja turvallisuuspolitiikassa sekä teknologian kehittämisessä. Kansainvälinen yhteistyö perustuu yhä enenevässä määrin tietojenvaihtoon valtioiden sekä kansainvälisten järjestöjen tai toimielinten välillä. Yhteistyön syveneminen laajentaa arkaluonteisena pidetyn informaation vaihtoa. Tämä yhdessä sähköisen tietojenkäsittelyn ja -siirron haavoittuvuuden kanssa on luonut tarpeita kansainvälisesti yhtenäistää tietoturvallisuutta koskevia menettelyjä. Tällä on merkitystä myös elinkeinotoiminnan kannalta. Yhteistyön piirissä vaihdettava tieto on voitava suojata niin poliittiselta, sotilaalliselta kuin tietoehtellisen-tekniikan-taloudelliselta vakoilulta ja muulta oikeudettomalta käytöltä. Hallintovaliokunta

korostaa, että tietoturvallisuuden tulee täyttää vaaditut kriteerit informaation koko elinkaaren ajan, mukaan lukien tietojen hankkiminen, muokkaaminen, käyttö, luovutus, arkistointi ja hävittäminen.

Hallituksen esityksessä on kysymys Euroopan Avaruusjärjestöä (ESA) koskevan yleissopimuksen sopimuspuolten ja ESA:n välillä turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamisesta ja vaihdosta tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä tietoturvallisuus sopimus) sekä Suomen ja Saksan välillä turvallisuusluokitellun tiedon vastavuoroisesta suojaamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä. Sopimuksissa on kyse tietoa-ineistoista, jotka lähettävässä sopimusvaltiossa tai kansainvälisessä järjestössä on erikseen luokiteltu korkean turvallisuuden tason toteuttamista edellyttäväksi tiedoiksi. Esityksen taustalla on

ennen kaikkea ESA:n ja Euroopan unionin yhteinen, eurooppalaiseen paikannussignaalijärjestelmään tähtäävä Galileo-ohjelma, mutta esityksellä on myös laajempaa merkitystä sekä Suomen viranomaisten että suomalaisten yritysten harjoittaman kansainvälisen yhteistyön kannalta. Ulkoasiainvaliokunnan lausunnon mukaan Galileo-ohjelmalla on merkitystä myös EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta muun muassa kriisinhallintaoperaatioiden kehittämisessä. Ulkoasiainvaliokunta on toukokuussa 2004 saanut perustuslain 97 §:n mukaisen selvityksen Galileo-järjestelmää koskevasta yhteisestä toiminnasta (UTP 16/2004 vp).

Galileo-ohjelman tietoturvallisuudesta huolehditaan tietoturvallisuussopimuksen avulla. Tietoturvallisuussopimus on saadun selvityksen mukaan kuitenkin kattavasti sovellettavissa aikaisintaan syksyllä 2004. Osassa ESA:n jäsenmaita edellytetäänkin kahdenkeskisten sopimusten tekemistä tietoturvallisuuden takaamiseksi. Tällaisesta sopimuksesta on kyse esitykseen sisältyvässä Suomen ja Saksan välisessä sopimuksessa. Galileo-ohjelma on jo siirtymässä toteutamisvaiheeseen hanketoimituksia koskevien tarjouskilpailujen kautta. Ottaen huomioon ohjelman merkityksen suomalaisten yritysten ja teollisuuden kannalta hallintovaliokunta pitää ulkoasiain- ja puolustusvaliokuntien kantoihin ja asiassa annettuihin muihin asiantuntijalausuntoihin yhtyen perusteltuna, että sopimus Saksan kanssa pyritään saamaan kiireellisesti aikaan. Asiassa saadun selvityksen mukaan lähiaikoina ollaan myös käynnistämässä neuvotteluja Ranskan kanssa vastaavan sopimuksen tekemiseksi.

Kansainvälisiä tietoturvallisuusjärjestelyjä puoltavat myös ulkoasiain- ja puolustusvaliokuntien lausunnoissaan esille tuomat muut seikat. Kansainväliset tietoturvallisuusjärjestelyt ovat tarpeen muun muassa sen vuoksi, että Suomi saa tarvittavat tiedot osallistuessaan kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin ja lähettäessään edustajiaan eri järjestöjen ja maiden esikuntiin. Asiassa saadun selvityksen mukaan tähän saakka Suomen tiedonsaanti on ollut osin vajavaista puutteellisten tietoturvallisuusjärjestelyjen takia. Puutteelliset tietoturvallisuusjär-

jestelyt voivat myös heikentää suomalaisten yritysten mahdollisuuksia osallistua puolustusalan hankintoihin. Myös Suomen mahdollinen osallistuminen EU:n jäsenvaltioiden välillä tapahtuvaan nopean toiminnan joukkojen kehittämiseen edellyttäneen edellä mainittujen valiokuntien näkemysten mukaan uusia tietoturvallisuusjärjestelyjä.

Edellä olevaan viitaten hallintovaliokunta pitää esityksessä tarkoitettuja sopimuksia erittäin tärkeinä ja kiirehtii niiden voimaansaattamista. Valiokunta pitää asianmukaisena ratkaisuna saattaa sopimusmääräykset Suomessa sisällöllisesti voimaan säätämällä asiasta erillinen kansainvälisiä tietoturvallisuusvelvoitteita koskeva laki. Tällä voidaan myös vastaisuudessa yksinkertaistaa vastaavien sopimusten voimaansaattamista.

Tietoturvallisuusvelvoitteet kohdistuvat ja vaikuttavat ensisijassa siihen, miten viranomaiset ja velvoitteiden piiriin kuuluvat yksityiset käsittelevät asiakirjoja ja miten toimitila- ja henkilöstöturvallisuudesta huolehditaan. Ehdotetut säännökset merkitsevät kuitenkin myös rajoitusta yleiseen oikeuteen saada tietoja viranomaisten asiakirjoista. Hallintovaliokunta korostaa, että lakiehdotuksessa tarkoitetuissa tilanteissa on kysymys tiedoista, joita lähettävässä valtiossa tai kansainvälisessä järjestössä pidetään valtio- tai turvallisuussalaisuuksina taikka sellaisina tietoina, joiden oikeudeton paljastuminen on muutoin vastoin kansallisia tai muita olennaisia yleisiä etuja. Hallintovaliokunta pitää ulkoasiain- ja puolustusvaliokuntien tavoin kansainväliseen yhteistyöhön olennaisesti kuuluvana periaatteena, että toisen valtion tai järjestön toimivaltansa puitteissa ilmaisemaa salassapitotahtoa kunnioitetaan. Suomen lainsäädäntö suojaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) mukaan jo nykyisin sellaisia tietoja, joiden ilmaiseminen vahingoittaisi Suomen kansainvälisiä suhteita (24 §:n 1 momentin 2 kohta). Hallintovaliokunta katsoo, ettei hallituksen esitys siten asiallisesti merkitse suurta muutosta asiakirjojen salassapitoon Suomessa, vaikka mainittujen sopimusten piiriin kuuluvien asiakirjojen salas-

sapidosta ehdotetaan erityissäännöstä kansainvälisistä tietoturvaluusvelvoitteista annettavaan lakiin. Ulkoasiainvaliokunnan lausunnon mukaan ehdotettu sääntely vastaa periaatteiltaan myös vuonna 1997 tehtyä Suomen ja Länsi-Euroopan unionin (WEU) välistä turvallisuussopimusta. Kyseisen sopimuksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 39/1997 vp), että julkisuusperiaatteen rajoittamista turvallisuusluokitellun tiedon salassapidosta säätämällä voidaan pitää välttämättömänä sen tarkoituksen kannalta, että sopimus mahdollistaa Suomen yhteistyön WEU:n kanssa.

Hallintovaliokunta on julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen täytäntöönpanosta annettua selontekoa koskevassa mietinnössään (HaVM 6/2004 vp) lähtenyt siitä, että salassapitosäännösten sisällyttämiseen erityislainsäädäntöön tulee edelleenkin suhtautua pidättyvästi ja että sääntelyn kokoamista julkisuuslakiin tulee jatkaa mahdollisuuksien mukaan. Valiokunta toteaa, että salassapitosäännösten sijoittamista erityislainsäädäntöön on voitu pitää mahdollisena silloin, kun säännös tulee sovellettavaksi viranomaisten lisäksi myös yksityisiin toiminnanharjoittajiin. Nyt käsiteltävinä olevissa sopimuksissa tarkoitettujen kansainvälisten tietoturvaluusvelvoitteiden piiriin kuuluvat myös elinkeinonharjoittajat tietyissä tilanteissa, ja näitä koskeva ehdoton salassapitosäännös on laissa välttämätön. Valiokunta katsoo, että kansainväliset tietoturvaluusvelvoitteet muodostavat oman kokonaisuutensa ja näissä asioissa on myös sääntelyn selkeyden kannalta perusteltua, että korkean tietoturvaluuden takeista säädetään kaikkien asianomaisten toimijoiden osalta ainakin tässä vaiheessa kansainvälisiä tietoturvaluusvelvoitteita koskevassa laissa.

Hallituksen esityksen mukaan kansallisena turvallisuusviranomaisena kansainvälisten tietoturvaluusvelvoitteiden toteuttamiseen liittyvissä tehtävissä toimisi ulkoasiainministeriö. Puolustusministeriö, pääesikunta ja suojelupoliisi toimitivat kansainvälisissä tietoturvaluusvelvoitteissa tarkoitettuina määrättyinä turvallisuusviranomaisina. Hallituksen esityksen

mukaan esimerkiksi henkilöturvallisuuteen liittyvien turvallisuus selvitysten laadinnasta huolehtisi suojelupoliisi ja puolustushallintoa ja puolustushankintoja koskevissa tapauksissa pääesikunta. Yhteisöturvallisuus selvityksen laadinta ehdotetaan tässä vaiheessa pääesikunnalle, jolla on tähän kokemusta. Ehdotetut säännökset eivät vaikuta muutoin turvallisuus asioita hoitavien viranomaisten tehtäviin tai toimivaltaan. Asiassa saadun selvityksen mukaan järjestely on väliaikainen ja hallitus selvittää erikseen, miten tehtävien hoitaminen on tarkoituksen mukaisimmin vastaisuudessa hoidettavissa. Puolustusvaliokunta on lausunnossaan tuonut esiin työnjaollisia näkökohtia jatkovalmistelun yhteydessä arvioitavaksi. Hallintovaliokunta toteaa, että jatkovalmistelussa on myös tarpeen seurata tehtävien hoitamiseksi tarvittavaa työmäärää riittävien voimavarojen oikeaksi kohdentamiseksi.

Puolustushallinnon alalla on saadun selvityksen mukaan tehty useita hallinnollisiksi yhteisymmärrysasiakirjoiksi otsikoituja sopimuksia eri valtioiden ja järjestöjen kanssa salassa pidettävien tietojen suojaamisesta. Sopimuksista suurin osa on koskenut materiaalista yhteistyötä. Kansainvälinen yhteistyö on lisääntynyt myös puolustushallinnossa, ja yhteistyötä tehdään nykyään monella muullakin kuin ainoastaan materiaalisella alalla. Asiassa saadun selvityksen mukaan sopimukset on niitä uudistettaessa tarkoitus muuttaa valtiosopimuksiksi ja saattaa ne perustuslain edellyttämällä tavalla eduskunnan käsiteltäväksi. Hallintovaliokunta pitää asiaa puolustusvaliokunnan tavoin tarpeellisena.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy Pariisissa 19 päivänä elokuuta 2002 Euroopan Avaruusjärjestöä koskevan yleissopimuksen sopimuspuolten ja Euroopan Avaruusjärjestön välillä turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamisesta ja vaihdosta tehdyn yleissopimuksen,

että eduskunta hyväksyy Helsingissä 25 päivänä helmikuuta 2004 Suomen tasavallan ja Saksan liittotasavallan välillä turvallisuusluokitellun tiedon vastavuo-

roisesta suojaamisesta tehdyn sopimuksen ja

että lakiehdotukset hyväksytään muutamattomina.

Helsingissä 9 päivänä kesäkuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Lauri Kähkönen /sd
vpj.	Veijo Puhjo /vas	Heli Paasio /sd
jäs.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Satu Taiveaho /sd
	Nils-Anders Granvik /r	Tapani Tölli /kesk
	Lasse Hautala /kesk	Ahti Vielma /kok
	Hannu Hoskonen /kesk	Tuula Väättäinen /sd.
	Esko Kurvinen /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.