

PUOLUSTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen ja Pohjois-Atlantin liiton kesken vaihdettavan turvallisuusluokitellun tiedon suojaamisesta tehdyn hallinnollisen järjestelyn hyväksymisestä sekä laiksi järjestelyn ja Pohjois-Atlantin liiton kanssa tehdyn tietoturvaluussopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä marraskuuta 2012 lähettänyt puolustusvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen Suomen ja Pohjois-Atlantin liiton kesken vaihdettavan turvallisuusluokitellun tiedon suojaamisesta tehdyn hallinnollisen järjestelyn hyväksymisestä sekä laiksi järjestelyn ja Pohjois-Atlantin liiton kanssa tehdyn tietoturvaluussopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 139/2012 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- suurlähettiläs Kim Luotonen ja yksikön päällikkö Kaija Suvanto, ulkoasiainministeriö
- turvallisuusjohtaja Juha Pekkola, puolustusministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet:

- oikeusministeriö
- everstiluutnantti Joni Lindeman, Puolustusvoimien kansainvälinen keskus
- valtiosääntöoikeuden professori Tuomas Ojanen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Puolustusvaliokunnan saaman selvityksen mukaan hallituksen esitykseen sisältyvän hallinnollisen järjestelyn tarkoituksena on ajantasaistaa Suomen ja Pohjois-Atlantin liiton välillä vuonna 1994 tehty tietoturvaluussopimus siten, että turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamisessa otettaisiin huomioon kansainvälisistä tietoturvaluusvelvoitteista annetun lain

(588/2004) säännökset sekä nykyiset turvallisuusmääräykset. Samassa yhteydessä on tarkoitus saattaa voimaan Suomen ja Pohjois-Atlantin liiton välillä vuonna 1994 tehty tietoturvaluussopimus.

Vuoden 1994 tietoturvaluussopimuksen osalta kyse on poikkeuksellisesta lainsäädännöllisestä ratkaisusta, jossa sopimuksen määräykset saatetaan jälkikäteen voimaan osana hallin-

nollista järjestelyä koskevaa voimaansaattamislakia. Vuoden 1994 sopimus on aikanaan kansallisesti hyväksytty hyväksymishetkellä voimassa olleen valtiosäännön mukaisesti ja sitä on allekirjoitushetkestä tosiasiallisesti sovellettu Suomen ja Naton välillä. Sopimus on näin ollen Suomea sitova perustuslain 94 §:ssä tarkoitettu kansainvälinen velvoite. Kansainvälisen velvoitteen voimaansaattaminen perustuslain 95 §:n mukaan on valtiosisäinen toimenpide, joka voidaan toteuttaa myös jälkikäteen.

Aikanaan kansainvälisinä hallintosopimuksina käsiteltyjä sopimuksia ei ole saatettu myöhemmin voimaan lain tasolla ilman erityistä syytä. Hallituksen esityksen mukaan erityinen peruste vuoden 1994 sopimuksen voimaansaattamiselle on tarve soveltaa sopimukseen ja vuonna 2012 tehtyyn järjestelyyn Suomen kansainvälisistä tietoturvaluusvelvoitteista annettua lakia. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esityksen ehdotusta vuonna 1994 tehdyn tietoturvaluusopimuksen voimaansaattamiskäytännön tarkistamisesta voidaan pitää perustuslain kannalta perusteltuna.

Puolustusvaliokunta toteaa, että vuoden 1994 sopimus oli osa niitä toimia, joita Suomen osallistuminen rauhankumppanuusyhteistyöhön edellytti. Vastaava sopimusjärjestely on esimerkiksi Ruotsilla ja Itävallalla. Jäsenmailla on turvaluusluokitellun tiedon osalta omat järjestelynsä Naton kanssa.

Tietoturvaluusopimusten tehtävänä on mahdollistaa turvaluusluokitellun tiedon vaihtamista sisältävä yhteistyö siten, että tiedon alkuperäinen luovuttaja voi olla varma siitä, että vastaanottaja pitää tiedon salassa ja käsittelee sitä asianmukaisesti. Vuoden 1994 sopimuksen nojalla Suomen Natolta vastaanottamaa tietoa on suojattu lähtökohtaisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) perusteella. Tällöin tiedon salassapito on riippuvainen siitä, aiheuttaisiko tiedon luovuttaminen kolmannelle osapuolelle vahinkoa suojattavalle edulle (ns. vahinkoedellytys). Käytännössä Naton Suomelle luovuttamaa turvaluusluokiteltua tietoa on suojattu tähän saakka julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa säädettyjen

salassapitoperusteiden (erityisesti kansainvälisiin suhteisiin liittyvät 1 ja 2 kohta, turvajärjestelyihin liittyvä 7 kohta sekä maanpuolustukseen liittyvä 10 kohta) perusteella ottaen huomioon vuoden 1994 sopimuksen määräykset.

Suomen ja Naton välisen vuonna 2012 neuvotellun hallinnollisen järjestelyn ja vuoden 1994 tietoturvaluusopimuksen jälkikäteen voimaansaattamisen myötä Naton Suomelle luovutettiin turvaluusluokiteltuihin tietoihin ja materiaaleihin sovellettaisiin lakia kansainvälisistä tietoturvaluusvelvoitteista, johon sisältyy kansallisten asiakirjojen tietoturvaluudesta annetuista säännöksistä poikkeavia säännöksiä. Keskeinen säännös on sanotun lain 6 §:n 1 momentti, jonka perusteella Suomen tietoturvaluusopimusten perusteella vastaanottama tieto on pidettävä salassa, ellei itse sopimuksesta muuta johdu.

Suomen ja Naton välisessä järjestelyssä on kysymys erityissuojattavasta tietoa-aineistosta, jota toinen osapuoli pitää salassa pidettävänä ja jonka se on määritellyt ja merkinnyt korkean tietoturvaluuden tasoa edellyttäväksi. Määräysvalta luovutettuun tietoon säilyy luovutuksen jälkeenkin aineiston luovuttaneella osapuolella.

Hallinnollisen järjestelyn 5 artiklassa määrätään turvaluusluokitellun tiedon salassapidosta. Artiklan 5.1.3 mukaan osapuolet eivät salli kolmansien osapuolten saada turvaluusluokiteltua tietoa ilman tiedon lähettäjän kirjallista ennakkosuostumusta. Tämä merkitsee poikkeusta julkisuuslain yleistä etua koskevista salassapitosäännöksistä, joissa salassapito on useimmissa tapauksissa riippuvainen siitä, minkälaisia vaikutuksia tietojen antamisella olisi suojattavalle edulle. Tällaisia asiakirjoja on säännönmukaisesti pidettävä salaisina myös julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan. Merkittävimpänä erona on se, että viranomaisella ei olisi kansainvälisessä tietoturvaluusvelvoitteessa tarkoitettuun asiakirjaan kohdistuvaa tiedonsaantipyyntöä ratkaistessaan velvollisuutta erikseen perustella tiedon antamisesta aiheutuvaa vahinkoa. Tiedonsaantipyyntö olisi muutoin käsiteltävä julkisuuslain mukaisesti. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan lakiehdotus ei asial-

lisesti vaikuta kansalaisten tiedonsaantia vähentävästi suhteessa siihen, mitä tiedonsaanti yleisen lainsäädännön mukaan on.

Puolustusvaliokunta kiinnittää huomiota julkisuuden ja salassapitokysymysten ohella esityksen henkilötietojen suojaa koskeviin vaatimuksiin. Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että hallinnollisen järjestelyn 5 ja 6 lukuihin sisältyvät määräykset luovat riittävästi edellytyksiä henkilötietojen suojaa koskevien vaatimusten huomioimiselle julkisuus- ja salassapitonäkökohtien ohella. Valiokunta korostaa, että hallinnollisen järjestelyn artikloja tulkittaessa ja sovellettaessa tulee huomioida perustuslain 12 §:ssä turvattu julkisuus ja 10 §:ssä suojattu henkilötietojen suoja siltä osin kuin turvallisuusluokiteltuihin tietoihin sisältyy henkilötietoja.

Sen lisäksi, että kansainväliseen yhteistyöhön liittyvän tiedon tietoturvallisuuden tulee täyttää vaaditut kriteerit informaation koko elinkaaren (tietojen hankkiminen, muokkaaminen, käyttö, luovutus, arkistointi ja hävittäminen) ajan, kansainväliset tietoturvallisuusjärjestelyt ovat tarpeen myös muista syistä johtuen. Hallinnollinen järjestely ja tietoturvaluussopimus antavat Suomen elinkeinoelämälle mahdollisuuden saada sellaisia tilauksia tai osallistua sellaisiin hankkeisiin, joiden toteuttaminen edellyttää pääsyä Naton turvallisuusluokiteltuihin tietoihin.

Osallistuminen kriisinhallintaoperaatioihin muodostaa tärkeän osan Suomen ja Naton väli-

sestä yhteistyöstä. Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että tiedonvaihtokäytännöt Nato-johtoisissa kriisinhallintaoperaatioissa ovat kehittyneet kumppanimaiden osallistumisen kannalta suotuisasti, sillä operaatioihin osallistuvia maita ei jaotella sen perusteella, ovatko ne Naton jäseniä tai kumppanuusmaita. Valiokunta painottaa, että ajan tasalla olevat tietoturvallisuusjärjestelyt mahdollistavat osaltaan sen, että Suomi saa Nato-johtoisissa kriisinhallintaoperaatioissa käyttöönsä operaation kannalta tarpeelliset tiedot.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella puolustusvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy Suomen ja Pohjois-Atlantin liiton kesken vaihdettavan turvallisuusluokitellun tiedon suojaamisesta Helsingissä 3 päivänä heinäkuuta 2012 tehdyn hallinnollisen järjestelyn ja

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

PuVM 5/2012 vp — HE 139/2012 vp

Helsingissä 21 päivänä marraskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jussi Niinistö /ps	Mikko Savola /kesk
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Ismo Soukola /ps
	Pekka Haavisto /vihr	Jyrki Yrttiaho /vr
	Timo Heinonen /kok	vjäs. Ritva Elomaa /ps
	Mika Kari /sd	Kalle Jokinen /kok
	Esko Kurvinen /kok	Saara Karhu /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Olli-Pekka Jalonen.

VASTALAUSE

Perustelut

Hallituksen esityksen tarkoituksena on ajantasaistaa Suomen ja Pohjois-Atlantin liiton (Nato) välillä vuonna 1994 tehty tietoturvaluossopimus siten, turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamisessa otettaisiin huomioon kansainvälisistä tietoturvaluosselvoitteista annetun lain säännökset. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi tätä tarkoittavan Suomen ja Naton välisen hallinnollisen järjestelyn sekä säätäisi sitä koskevan voimaansaattamislain, jonka yhteydessä on tarkoitus saattaa jälkikäteen voimaan aiemmin tehty tietoturvaluossopimus.

Kuten esityksessä todetaan, "kyse on siten poikkeuksellisesta lainsäädännöllisestä ratkaisusta, jossa sopimuksen määräykset saatetaan jälkikäteen voimaan osana järjestelyä koskevaa voimaansaattamislakia". Järjestelyyn päädyttiin, koska esityksen mukaan Suomen kansallisen turvallisuusviranomaisen (NSA) ja Naton turvallisustoimiston (NOS) välisissä alustavissa keskusteluissa ilmeni, "että NOS ei ole valmis muuttamaan vuoden 1994 tietoturvaluossopimusta, mutta sen täydentäminen ja tarkentaminen olisi mahdollista kirjeenvaihdolla ja muilla järjestelyillä. Tämän mukaisesti osapuolten välillä päädyttiin neuvottelemaan keväällä 2012 sopimusta täydentävä järjestely..."

Valtiosäännön näkökulmasta on kyse sikäli erikoislaatuista asetelmasta, että ehdotettuun lainsäädäntöratkaisuun ei liity ehdotusta siitä, että eduskunta samalla ilmaisisi suostumuksensa itse sopimukselle perustuslain 94 §:n mukaisesti. Perustuslain 94 ja 95 §:n normikokonaisuuden selkeänä lähtökohtana on, että jos sopimus sisältää esimerkiksi lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, eduskunnan on paitsi annettava suostumuksensa sopimukselle perustuslain 94 §:n mukaisesti myös käsiteltävä sen voimaansaattamislaki perustuslain 95 §:n nojalla. Hallinnollisesta järjestelystä johtuen hallituksen esitys on myös perustelujen osalta koroste-

tun tekninen ja rajoittunut vain kansainvälisistä tietoturvaluosselvoitteista annetun lain säännöksiin ja määräyksiin. Tästä johtuen myös valiokuntakäsittely on jäänyt suppeaksi ja muodolliseksi, ilman että esityksen turvallisuus- ja puolustuspoliittiset asiayhteydet olisi riittävästi avattu. Kysymyksessä on kuitenkin Suomen ja Naton välillä tehty järjestely ja sopimus turvallisuuksluokitellun tiedon käytöstä, välittämisestä, suojaamisesta ja salaamisesta, joka kattaa laajan alueen Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittikkaan merkittävästi vaikuttavaa Nato-yhteistyötä (rauhankumppanuus, kansainvälinen kriisinhallinta, materiaalihankinnat, tietojenvaihto, vierailut ym.).

Tietoja luovuttavan osapuolen asema on järjestelyssä ehdottoman vahva. Tiedon luovuttaja asettaa rajat tiedon käytölle, luovuttamiselle ja tietoon pääsemiselle, joista ei voi poiketa ilman luovuttajan suostumusta. Tästä syystä hallinnollisen järjestelyn artiklojen tulkinnalla ja soveltamisella on epäilemättä vaikutuksia ja yhtymäkohtia perustuslain 12 §:ssä kansalaisille turvattuun oikeuteen saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta sekä turvallisuusluokiteltujen tietojen, turvallisuusselvitysten ja -tarkastusten yhteydessä perustuslain 10 §:n henkilötietojen suojaan. Olisi ollut perusteltua pohtia järjestelyn toimivuutta myös kriisi- ja poikkeusoloissa.

Hallituksen esitys ei sisällä hallinnollisen järjestelyn ja voimaansaattettavan sopimuksen kansainvälisoikeudellista ja ihmisoikeuksiin liittyvää arviointia. Tietojen salaamista vakavissa ihmisoikeusrikkouksissa ei voida perustella kansallisilla turvallisuusyksillä. Laajaa kansainvälistä huomiota herättäneet ja vuosia jatkuneet CIA:n salaisia vangitsemisia ja luovutuksia koskevan ohjelman vankikuljetukset, salaiset, laittomat pidätykset, kidutukset, tahdonvastaiset katoamiset, salaiset pidätyskeskukset ja vankilat ovat Euroopan parlamentin päätöslauselman 11.9.2012 mukaan "saattaneet perustua Naton kanssa tehtyihin monenvälisiin ja kahdenväli-

siin sopimuksiin... Kansallisissa ja kansainvälisissä tutkimuksissa on osoitettu, että Pohjois-Atlantin liiton (Nato) jäsenet ovat sitoutuneet terrorismin torjunnassa toimenpiteisiin, jotka sallivat salaisen lentoliikenteen ja EU:n jäsenvaltioiden alueen käytön CIA:n johtamaan luovutukseen liittyvään ohjelmaan, mikä osoittaa, että kaikki jäsenvaltiot, jotka ovat myös Naton jäseniä, ovat tienneet ohjelmasta." Euroopan parlamentti vaatii päätöslauselmassaan, "että kaikissa Naton sopimuksissa ja Naton ja EU:n välisissä sopimuksissa sekä muissa transatlanttisissa toimissa kunnioitetaan perusoikeuksia... Parlamentti kehottaa Yhdysvaltoja ja sen transatlanttiseen kumppanuuteen liittyvän aseman ja tämän alan johtoasemansa vuoksi tutkimaan kattavasti kaikki mahdolliset väärinkäytökset ja vastuunsa niistä, varmistamaan, että asiaan kuuluvaa kansallista ja kansainvälistä lainsäädäntöä sovelletaan kaikilta osin lainsäädännön aukkojen tukkimiseksi, lopettamaan sotilasoikeudenkäynnit, soveltamaan kattavasti rikosoikeutta terrorismista epäiltyihin ja tarkastelemaan uudelleen vangitsemista ja habeas corpus-menettelyä, oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä, kidutuskieltoa ja syrjimättömyyden periaatetta ulkomaisten ja Yhdysvaltojen kansalaisten välillä." Myös Suomelta on pyydetty kaikki tiedot lennoista, joiden epäillään liittyneen CIA:n ohjelmaan.

Edellä todettuun viitaten olisi ollut perusteltua, että hallituksen esitykseen laiksi hallinnollisen järjestelyn voimaansaattamisesta olisi sisällytetty säädös tai lauseke ihmisoikeuksien kunnioittamisesta ja valtioiden oikeudellisista velvoitteista ihmisoikeusloukkausten tutkimisessa ja niihin liittyvissä oikeustoimissa.

Ehdotus

Edellä esitetyn perusteella ehdotan;

että eduskunta hyväksyy seuraavan sisällöisen lausuman (sisältölainaus Euroopan Parlamentin päätöslauselmasta 11.9.2012): Eduskunta katsoo, että vain aidot kansalliset turvallisuussyyt voivat olla peruste turvallisuusluokitellun tiedon salassapidolle, jota ei saa missään tapauksessa asettaa ihmisoikeuksiin liittyvien sitovien velvoitteiden edelle, ja että tästä syystä turvallisuusluokitellun tiedon salassapitoon pohjautuvia perusteita ei voida koskaan käyttää rajoittamaan valtioiden oikeudellisia velvoitteita tutkia vakavat ihmisoikeusloukkaukset. Salassapidon ja turvallisuuden väärinkäyttö vaikeuttaa huomattavasti demokraattista valvontaa.

Helsingissä 21 päivänä marraskuuta 2012

Jyrki Yrttiaho /vr