

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/1998 vp

**Hallituksen esitys Suomen ja Länsi-Euroopan
unionin välisen turvallisuussopimuksen eräiden
määräysten hyväksymisestä**

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 28 päivänä lokakuuta 1997 lähettänyt ulkoasiainvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 179/1997 vp.

Lausunto

Ulkoasiainvaliokunta on kirjeellään 2 päivältä joulukuuta 1997 pyytänyt asiasta perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 39/1997 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö Ilkka Heiskanen, lähetystöneuvos Jaakko Halttunen ja tietohallintojohtaja Martti Favorin, ulkoasiainministeriö
- esittelijäneuvos Jorma Kuopus, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- arkistoneuvos Raimo Pohjola, Kansallisarkisto
- professori Antero Jyränki
- professori Timo Konstari.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Brysselissä 22 päivänä huhtikuuta 1997 allekirjoitetun Suomen ja Länsi-Euroopan unionin (WEU) välisen turvallisuussopimuksen.

Sopimus koskee sopimuspuolten toisilleen luovuttamien tietojen ja materiaalin suojaamista. Kyseessä on tietoturvallisuutta koskeva WEU:n standardisopimus, jossa sopimuspuolet sitoutuvat suojelemaan ja turvaamaan toisiltaan saamansa tiedot ja materiaalin sekä säilyttämään asiakirjan antajan, luovuttajan tai laatijan asettamat salaisuusastemerkinnot. Sopimuksen tarkoituksena on mahdollistaa Suomen yhteistyö WEU:n kanssa sen tarkkailijajäsenenä, mikä

edellyttää myös erilaisilla salaisuusastemerkinnoilla varustettujen tietojen vaihtoa.

Sopimus tulee voimaan toisen kuukauden ensimmäisenä päivänä sen kuukauden jälkeen, kun molemmat sopimuspuolet ovat ilmoittaneet toisilleen kirjallisesti ja diplomaattiteitse, että valtion sisäiset vaatimukset sopimuksen voimaantulemiselle ovat täyttyneet.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus sopimuksen eräiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti sopimuksen kanssa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eduskunta hyväksyi marraskuussa 1994 ulkoasiainvaliokunnan mietinnön 9/1994 vp Suomen liittymisestä Euroopan unioniin. Mietinnössä valiokunta katsoi mm., että oli Suomen etujen mukaista hakea WEU:ssa tarkkailija-asemaa, jollainen toteutuikin jo helmikuun alussa 1995. Tämä asema mahdollistaa Suomelle tiedon saannin WEU:n sisäisistä, EU:n ja WEU:n välisistä sekä WEU:n ja kolmansien tahojen välisistä keskusteluista, mikä käytännössä merkitsee erilaisilla salaisuusastemerkinnoilla varustettujen tietojen vaihtoa ja edellyttää sitoutumista noudattamaan tietojen käsittelyssä WEU:n tietoturvallisuusmääräyksiä. Suomi on kesäkuussa 1996 allekirjoittanut WEU:lta saatavien tietojen turvaamiseksi yleisluonteisen sitoumuksen, jossa se sitoutui myöhemmin tekemään WEU:n kanssa tietoja koskevan turvallisuussopimuksen. Käsiteltävänä olevan esityksen tarkoittaman tietoturvallisuutta koskevan standardisopimuksen WEU:n kanssa ovat tähän mennessä tehneet useat tarkkailijat ja liittännäisjäsenet, mm. Itävalta, Ruotsi, Bulgaria, Liettua, Romania ja Puola.

Ulkoasiainvaliokunta on saanut ulkoasiainministeriöltä ennakkotietoa käsiteltävänä olevan sopimuksen valmistelusta huhtikuussa 1997.

Hallitusmuodon 10 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevan asiakirjan julkisuutta voidaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä ja rajoitusten on perustuttava lakiin. Ulkoasiainvaliokunta toteaa Suomen ja WEU:n välisen turvallisuussopimuksen sisältävän eräitä määräyksiä, jotka merkitsevät poikkeusta Suomen julkisuuslainsäädännöstä. Siksi sopimus vaatii eduskunnan hyväksymisen.

Perustuslakivaliokunnan mielestä sopimukseen, etenkin sen salassapitoa koskevaan 1 artiklaan sisältyvää julkisuusperiaatteen rajoittamista voidaan pitää välttämättömänä sen tarkoituksen kannalta, että sopimus mahdollistaa Suomen yhteistyön WEU:n kanssa sen tarkkailijajäsenenä. Salassapitointressi vastaa perustuslakivaliokunnan mukaan myös niitä perusteita, jotka mainitaan yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 9 §:ssä. Perustuslakivaliokunta katsoo

siksi, että voimaansaattamislakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Käsiteltävänä olevan sopimuksen 5 artiklan 5 kohdan nojalla WEU:n turvallisuustoimistolla on oikeus suorittaa säännöllisin väliajoin Suomeen välitettyjen, WEU:n salassa pidettävien tietojen suojelutoimenpiteiden tehokkuuden arviointi. Hallituksen esityksessä todetaan tarkastustoiminnan edellyttävän Suomen turvallisuusviranomaisen läsnäoloa ja myötävaikutusta. Mainitun arvioinnin suorittamisen ei esityksessä siksi katsota sisältävän sellaista itsenäistä päättävävaltaa, jolla olisi Suomea sitovaa vaikutusta. Siksi kysymyksessä ei esityksen mukaan ole sellainen ulkomaisen viranomaisen suorittama valvontatoimi Suomen alueella, joka sisältäisi perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa julkisen vallan käyttöä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten ulkoasiainvaliokunta toteaa, että WEU:n turvallisuustoimiston tarkastustoimintaan ei sopimuksen mukaan sisälly sellaista valvonta- tai tarkastusoikeutta, jota pitäisi luonnehtia julkisen vallan käyttämiseksi Suomessa ja joka siksi olisi merkityksellinen hallitusmuodon 1, 2 ja 84 §:n kannalta.

Käsiteltävänä olevan sopimuksen 3 artikla sisältää velvoitteen tarkastaa WEU:n salassapidettäviä tietoja käsittelevien henkilöiden luotettavuus. Artiklassa edellytetään turvatarkastusmenettelyä sen selvittämiseksi, voidaanko jollekin henkilölle myöntää pääsy salaisuusastemerkinillä varustettuun tietoon ilman, että tästä aiheutuisi WEU:n tietoturvallisuusmääräysten mukainen turvallisuusriski. Esityksessä ei katsota määräyksen edellyttävän suuria muutoksia nykyiseen käytäntöön Suomessa, koska luotettavuuslausuntojen pyytämismahdollisuus sisältyy eräisiin poliisin tehtäviin koskeviin lakeihin ja asetuksiin. Lisäksi esityksessä todetaan luotettavuuslausuntoja annettavan vain suomalaisille viranomaisille.

Esityksen perusteluissa viitataan poliisin henkilörekistereistä annetun lain (509/1995) 23 §:ään, jonka mukaan rekisteröidyllä on oikeus saada tieto siitä, onko hänestä annettu luotetta-

vuuslausunto, ja hänelle on ilmoitettava lausuntopyyntöä tai lausunnon antamisesta, jollei tästä aiheudu ilmeistä vaaraa valtion turvallisuudelle. Ulkoasiainvaliokunta lähtee siitä, että käsiteltävänä olevaa sopimusta sovellettaessa noudatetaan tällaista käytäntöä.

Ulkoasiainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan WEU-yhteistyössä olevien virkamiesten piiri tulisi olemaan suppea ja koostumaan lähinnä muutamista ulkoasiainministeriön ja puolustusministeriön virkamiehistä. Heidän tehtäviinsä kuuluu jo nykyisin huolehtia Suomen suhteista ulkovaltoihin, missä toiminnassa syntyy salassapidettäviä aineistoja.

Periaatteellisia uusia kysymyksiä ovat artiklan 3 mukaisessa luotettavuusmenettelyssä luokitusmenettelyn kansainvälinen yhteensopivuus, luokitusviranomaisen määrääminen sekä luokitettavien oikeusturva. Euroopan unionin ja WEU:n piirissä ei ole toistaiseksi toteutettu omia, sisäisiä tietosuojajärjestelyjä. Suomen hallitusmuodon 8 §:n 1 momentin mukaan yksilön suojasta henkilötietojen käsittelyssä on säädettävä lailla. Henkilörekisterilakia uudistetaan parhaillaan. Edelleen Suomen laki poliisin henkilörekistereistä ei toistaiseksi sisällä mahdollisuutta luovuttaa luotettavuuslausuntoja ulkomaille.

Ulkoasiainvaliokunta edellyttää, että hallitus ryhtyy kiireellisiin toimenpiteisiin lainsäädännön muuttamiseksi Suomen solmimaa kansainvälistä sitoumusta vastavaksi.

Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan pidä luotettavuuslausuntojen antamista sinänsä ongelmallisena valtiosäännön kannalta ja viittaa tässä yhteydessä aikaisempiin kannanottoihinsa (PeVL 8/1995 vp ja 29/1997 vp). Perustuslakivaliokunnan mielestä luotettavuuslausuntojen käyttäminen sopimuksen mukaisissa tarkoituksissa mahtuu niihin tarkoituksiin, joita varten asianomaiset henkilörekisterit on perustettu.

Ulkoasiainvaliokunta on kiinnittänyt huomiota WEU:n standardisopimuksen englanninkielisen termin "security clearance" käännökseen "turvatarkastus". Sen tarkoitusta (sen selvittämistä, voidaanko jollekin henkilölle myöntää pääsy salassapidettäviin tietoihin, ilman että se aiheuttaa WEU:n turvallisuusmääräyksissä tar-

koitetun turvallisuusriskin) ajatellen valiokunnan mielestä käänнос "luotettavuustarkastus" tai "turvallisuusselvitys" olisi oikeampi ja vähemmän moniselitteinen. Valiokunta pitää tarpeellisena, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin sopimuksen käännökseen tarkistamiseksi tältä osin.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota sopimuksen 4 artiklan sanonnan väljyyteen, kun se velvoittaa sopimuspuolet avustamaan toisiaan yhteisiin etuihinsa liittyvissä turvallisuusasioissa. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan käsitykseen, että asiayhteyden takia "turvallisuus" tässä kohdassa, kuten sopimuksen nimessäkin, viittaa sellaisiin turvallisuuskysymyksiin, jotka johtuvat salassapidettävien tietojen ja materiaalin vaihtamisesta ja niiden tällaisen luonteen säilyttämisestä.

Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta perustellaan myös sillä, että ehdotettu järjestely merkitsee poikkeusta Suomen arkistolain (831/1994) säädöksistä. Käsiteltävänä olevan sopimuksen perusteella WEU:n salaisuusastemerkinnällä varustetut asiakirjat tulee säilyttää asiakirjoja haltuunsa saavissa suomalaisissa viranomaisissa tätä varten perustettavissa arkistoissa. Asiakirjat säilyvät WEU:n omaisuutena eikä niitä saa luovuttaa kolmannelle osapuolelle ilman WEU:n tai asiakirjan laatijan suostumusta.

Ulkoasiainvaliokunnan käsityksen mukaan mainittujen asiakirjojen arkistointia ja säilytystä koskevat kysymykset on järjestettävä erikseen muuttamalla tältä osin arkistolakia. Tässä yhteydessä olisi selvittettävä, tuleeko asianomaiset aineistot rajata Suomen arkistolain ulkopuolelle sekä säilyvätkö WEU:n salaisuusmerkinnällä varustetut aineistot suoraan sopimuksen perusteella WEU:n omaisuutena. Samoin tulisi määritellä aineistojen salassapidon loppumisaika ja niiden säilytysaika.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että eduskunta hyväksyisi ne Suomen ja Länsi-Euroopan unionin välillä Brysselissä

22 päivänä huhtikuuta 1997 tehdyn turvallisuussopimuksen määräykset, jotka vaativat eduskunnan suostumuksen.

Samalla valiokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 10 päivänä helmikuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Markus Aaltonen /sd
jäsen. Satu Hassi /vihr
Esko Helle /vas
Sinikka Hurskainen /sd
Kauko Juhantalo /kesk
Ilkka Kanerva /kok
Antero Kekkonen /sd

Kimmo Kiljunen /sd (osittain)
Juha Korkea-aho /kesk
Erkki Tuomioja /sd
Ben Zyskowitz /kok
vjäs. Jorma Kukkonen /sd
Annika Lapintie /vas.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 39/1997 vp

Hallituksen esitys Suomen ja Länsi-Euroopan unionin välisen turvallisuussopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Ulkoasiainvaliokunta on kirjeellään 2 päivältä joulukuuta 1997 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä 179/1997 vp Suomen ja Länsi-Euroopan unionin välisen turvallisuussopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- linjanjohtaja Antti Sierla ja lähetystöneuvos Jaakko Halttunen, ulkoasiainministeriö
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä eduskunnan hyväksyttäväksi ehdotettu Suomen ja Länsi-Euroopan unionin välinen turvallisuussopimus koskee sopimuspuolten toisilleen luovuttamien tietojen ja materiaalin suojaamista. Kysymyksessä on tietoturvallisuutta koskeva WEU:n standardisopimus, jossa sopimuspuolet sitoutuvat suojelemaan ja turvaamaan toisiltaan saamansa tiedot ja materiaalin sekä säilyttämään asiakirjan antajan, luovuttajan tai laatijan asettamat salaisuusastemerkinnot.

Sopimus tulee voimaan toisen kuukauden ensimmäisenä päivänä sen kuukauden jälkeen, kun molemmat sopimuspuolet ovat ilmoittaneet toisilleen, että valtiosisäiset vaatimukset sopimuksen voimaantulolle ovat täyttyneet.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus sopimuksen eräiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä. Laki on tarkoitettu tule-

maan voimaan samanaikaisesti sopimuksen kanssa.

Esityksen perusteluissa viitataan hallitusmuodon 10 §:n 2 momenttiin ja todetaan sopimuksen sisältävän poikkeuksen Suomen julkisuuslain-säädännöstä. Sopimuksen mukaan WEU:n turvallisuustoimistolla on oikeus arvioida suojelutoimenpiteiden tehokkuutta Suomeen välitettyjen tietojen osalta. Tätä mahdollisuutta ei pidetä esityksessä sellaisena ulkomaisen suorittamana valvontatoimena Suomen alueella, joka sisältäisi perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa julkisen vallan käyttöä. Asian katsotaan kuitenkin kuuluvan lainsäädännön alaan. Arkistolain säännöksistä katsotaan poikkeavan sen järjestelyn, että WEU:n salaisuusastemerkinnällä varustetut asiakirjat tulee säilyttää tätä varten perustettavissa arkistoissa ja että niitä ei saa luovuttaa ilman WEU:n tai asiakirjan laatijan suostumusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Sopimukseen, etenkin sen salassapitoa koskevaan 1 artiklaan sisältyy määräyksiä, jotka ovat ristiriidassa Suomen julkisuuslainsäädännön kanssa. Sopimus vaatii tästä syystä eduskunnan hyväksymisen.

Hallitusmuodon 10 §:n 2 momentissa säädetään muun muassa: "Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu." Sopimuksen tarkoituksena on mahdollistaa Suomen yhteistyö WEU:n kanssa sen tarkkailijajäsenenä. Julkisuusperiaatteen rajoittamista sopimuksen ja voimaansaattamislain 2 §:n mukaisesti voidaan pitää välttämättömänä sanotun tarkoituksen kannalta. Salassapitointressi vastaa myös niitä perusteita, jotka mainitaan yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 9 §:ssä. Valiokunta katsoo, että voimaansaattamislakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Sopimuksen 5 artiklan 5 kohdan nojalla WEU:n turvallisuustoimistolla on oikeus suorittaa Suomeen välitettyjen, WEU:n salassa pidettävien tietojen suojelutoimenpiteiden tehokkuuden arviointi. Tähän oikeuteen ei sopimuksen mukaan sisälly sellaista valvonta- tai tarkastusoikeutta, jota pitäisi luonnehtia julkisen vallan käyttämiseksi Suomessa ja joka siksi olisi merkityksellinen hallitusmuodon 1, 2 ja 84 §:n kannalta.

ta. Kyseinen sopimuskohta ei vaikuta voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Sopimuksen 3 artikla koskee henkilöiden turvatarkastuksia. Asia liittyy kansallisessa lainsäädännössä ns. luotettavuuslausuntojen antamiseen. Valiokunta ei ole pitänyt niiden antamista sinänsä ongelmallisena valtiosäännön kannalta (PeVL 8/1995 vp ja 29/1997 vp). Luotettavuuslausuntojen käyttäminen sopimuksen mukaisissa tarkoituksissa mahtuu niihin tarkoituksiin, joita varten asianomaiset henkilökisterit on perustettu.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota sopimuksen 4 artiklan sanonnan väljyyteen. Asiayhteyden takia on kuitenkin selvää, että "turvallisuus" tässä kohdassa kuten koko sopimuksen nimessäkin viittaa sellaisiin turvallisuuskysymyksiin, jotka johtuvat salassa pidettävien tietojen ja materiaalin vaihtamisesta ja niiden tällaisen luonteen säilyttämisestä.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että sopimukseen on eduskunnan suostumus tarpeen ja

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
 vpj. Johannes Koskinen /sd
 jäs. Esko Helle /vas
 Marjut Kaarilahti /kok
 Juha Korkea-aho /kesk
 Valto Koski /sd
 Heikki Koskinen /kok
 Jorma Kukkonen /sd

Osmo Kurola /kok
 Johannes Leppänen /kesk
 Jukka Mikkola /sd
 Paavo Nikula /vihr
 Riitta Prusti /sd
 Veijo Puhjo /va-r
 Maija-Liisa Veteläinen /kesk
 vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl.