Valiokunnan lausunto HaVL 42/2018 vp– HE 203/2017 vp

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 203/2017 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- hallitussihteeri Kosti Honkanen, puolustusministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- esittelijäneuvos Mikko Eteläpää, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- vanhempi oikeusasiamiehen sihteeri Minna Ketola, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- johtaja Teija Tiilikainen, Ulkopoliittinen instituutti
- johtava asiantuntija, suurlähettiläs Marja Lehto, ulkoministeriö
- erityisasiantuntija Anu Mutanen, oikeusministeriö
- rajavartioylitarkastaja Reijo Lahtinen, sisäministeriö
- rajaturvallisuusasiantuntija, everstiluutnatti Jussi Sainio, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Maija Rönkä, liikenne- ja viestintäministeriö
- kansliapäällikkö Hiski Haukkala, Tasavallan presidentin kanslia
- johtaja Matti Saarelainen, Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
- päällikkö, poliisineuvos Antti Pelttari, suojelupoliisi
- sotatieteiden tohtori, tutkija Saara Jantunen, Puolustusvoimien tutkimuslaitos
- tiedustelupäällikkö, kenraalimajuri Harri Ohra-aho, Pääesikunta
- asessori, VT OTL Tuija Sundberg, Pääesikunta
- apulaisprofessori Katri Pynnöniemi, Aleksanteri-Instituutti, Helsingin yliopisto
- johtaja Jarkko Saarimäki, Viestintävirasto
- johtaja, suunnittelu- ja analyysiosasto Christian Fjäder, Huoltovarmuuskeskus
- professori Mikael Hidén
- professori Jarno Limnéll
- professori Olli Mäenpää

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto HaVL 42/2018 vp

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- vanhempi tutkija Teemu Tammikko, Ulkopoliittinen instituutti
- professori Martti Lehto, Jyväskylän yliopisto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Maamme kokonaisturvallisuus ja tiedustelulainsäädäntö

Eduskunta on käsitellyt kuluvalla vaalikaudella kolme turvallisuuspoliittista selontekoa; ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon (VNS 6/2016 vp), sisäisen turvallisuuden selonteon (VNS 5/2016 vp) ja puolustusselonteon (VNS 3/2017 vp). Nämä kolme turvallisuusselontekoa ja etenkin niiden pohjalta asianomaisten valiokuntien hyväksymät selontekomietinnöt muodostavat maamme kokonaisturvallisuuden keskeisen viitekehyksen (UaVM 9/2016 vp, HaVM 5/2017 vp, PuVL 4/2017 vp).

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka nojaa perustuslakiin kirjattuihin arvoihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin edistää niitä. UTP-selonteon mukaan Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämäärä on vahvistaa maamme kansainvälistä asemaa, turvata maamme itsenäisyys ja alueellinen koskemattomuus, parantaa suomalaisen yhteiskunnan turvallisuutta ja hyvinvointia sekä ylläpitää yhteiskunnan toimivuutta. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan viimesijaisena tavoitteena on välttää Suomen joutuminen sotilaalliseen konfliktiin.

UTP-selonteosta antamassaan lausunnossa hallintovaliokunta toteaa, että ulko- ja turvallisuuspolitiikan keinoin vaikutetaan myös sisäiseen turvallisuuteen. Vastaavasti sisäisen turvallisuuden toimenpiteet tukevat myös ulkoista turvallisuutta. Valiokunta korostaa, että UTP-selontekoon sisältyvästä 15 painopisteestä 14 koskee enemmän tai vähemmän sisäistä turvallisuutta ja sen toimijoita (VNS 6/2016 vp — HaVL 40/2016 vp).

Puolustusselonteko puolestaan sisältää hallituksen puolustuspoliittiset linjaukset Suomen puolustuskyvyn ylläpidolle, kehittämiselle ja käytölle. Puolustusselonteolla ja sen toimeenpanolla on tarkoitus varmistaa, että Suomen puolustuskyky vastaa turvallisuusympäristön vaatimuksiin (VNS 3/2017 vp — HaVL 11/2017 vp).

Hallintovaliokunta on todennut sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 5/2017 vp), että eri selontekojen uhkakuvat ovat varsin yhdensuuntaisia. Selontekojen erilaisista toimialakohtaisista lähtökohdista johtuen uhkakuvat eivät kuitenkaan ole täysin yhteneväisiä, vaan ne painottuvat toimialakohtaisesti tavoitteiden ja toimenpiteiden suhteen. Hallintovaliokunta toteaa mainitussa mietinnössään muun muassa, että sisäinen ja ulkoinen turvallisuus limittyvät yhä vahvemmin toisiinsa. Sisäinen turvallisuus on suomalaisen demokratian ja hyvinvointiyhteiskunnan kivijalka.

Hallintovaliokunta painottaa myös tässä yhteydessä, että Suomen turvallisuusympäristö on viime vuosina merkittävästi muuttunut ja monimutkaistunut. Maamme sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen kohdistuvat uhkat ovat samalla lisääntyneet ja saaneet uusia muotoja. Turvallisuuteemme kohdistuvat vakavimmat uhkat ovat valtaosaltaan kansainvälistä alkuperää, tai niillä on kyt-

köksiä maamme ulkopuolelle. Tarve sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden toimijoiden yhteistyöhön korostuu entisestään. Uhkakuviin vastaaminen ja uhkien konkreettinen torjunta edellyttävät monialaista ja tiivistä yhteistyötä kansallisesti, Euroopan unionin puitteissa ja kansainvälisesti (ks. myös HaVL 7/2018 vp).

Hallintovaliokunta korostaa, että kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseksi maamme omilla turvallisuusviranomaisilla on oltava toimivaltuudet ja kyky saada asianmukaista tietoa Suomen elintärkeisiin intresseihin kohdistuvista uhkista. Turvallisuusviranomaisten on kyettävä hankkimaan tiedustelutietoa maamme kansallista turvallisuutta uhkaavista toiminnoista ja tapahtumista (HaVM 5/2017 vp). Hallintovaliokunta pitää välttämättömänä sekä sotilastiedustelulainsäädännön (HE 203/2017 vp) että siviilitiedustelulainsäädännön (HE 202/2017 vp) säätämistä.

Kyvyllä pitää yllä kansallista turvallisuutta on myös yhtymäkohtansa valtion kykyyn turvata perusoikeuksia. Turvallisuusviranomaisten keskeisenä tehtävänä on lainsäädäntöön perustuvin velvoittein ja toimivaltuuksin suojata kansalaisia. Toimivaltuuksien on kuitenkin oltava tasapainossa oikeusturvan kanssa. Valvonnalla on huolehdittava, että yhteiskunnan suojakseen viranomaisille antamia tehtäviä ja velvoitteita hoidetaan lainsäädäntöä noudattaen sekä että myös niiden hoitamiseen annettuja toimivaltuuksia käytetään säännösten puitteissa asianmukaisesti (HaVL 29/2018 vp).

Sotilastiedustelulainsäädäntö

Voimassa olevan puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n mukaan Puolustusvoimien tehtäviin kuuluu Suomen sotilaallinen puolustaminen, muiden viranomaisten tukeminen sekä osallistuminen sotilaalliseen kriisinhallintaan. Suomen sotilaalliseen puolustamiseen kuuluu maamme maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvominen. Sotilaalliseen puolustamiseen sisältyy myös alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien ja valtionjohdon toimintavapauden turvaaminen sekä laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen.

Laissa puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta (427/2017) Puolustusvoimille on säädetty uusi lakisääteinen tehtävä osallistumisesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklan ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohtaan perustuvaan apuun, aluevalvontayhteistyöhön tai muuhun kansainvälisen avun antamiseen ja kansainväliseen toimintaan. EU:n yhteisvastuulauseke ja keskinäisen avunannon lauseke edistävät unionin luonnetta turvallisuusyhteisönä ja vahvistavat EU:n jäsenvaltioiden mahdollisuuksia pyytää ja antaa apua erilaisissa kriisitilanteissa.

Puolustusvoimista annetun lain 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 264/2006 vp) todetaan, että sotilasstrategisen tilannekuvan muodostamiseksi ja ylläpitämiseksi tiedustelu- ja valvontajärjestelmä seuraa Suomen turvallisuusympäristön kehitystä, määrittää ympäristön muutokset ja tuottaa tietoa vallitsevasta tilanteesta. Järjestelmä antaa ennakkovaroituksen sotilaallisten uhkien kehittymisestä, jotta voidaan käynnistää tarvittavat vastatoimet. Puolustusvoimien tiedustelullisesta toiminnasta ei kuitenkaan ole nimenomaisia säännöksiä lainsäädännössä.

Valiokunnan lausunto HaVL 42/2018 vp

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys sotilastiedustelulainsäädännöstä liittyy säädettävän tiedustelulainsäädännön kokonaisuuteen, johon kuuluvat lisäksi siviilitiedustelulainsäädäntö (HE 202/2017 vp), tiedustelutoiminnan valvontaa sääntelevä lainsäädäntö (HE 199/2017 vp — PeVM 9/2018 vp), tiedustelun parlamentaarisen valvonnan järjestäminen (PNE 1/2018 vp — PeVM 10/2018 vp) sekä 15. päivänä lokakuuta 2018 voimaan tullut perustuslain 10 §:n muutos. Mainittu perustuslain muutos on välttämätön edellytys sille, että sotilastiedustelulainsäädäntö ja siviilitiedustelulainsäädäntö on yleensäkään hallituksen esitysten pohjalta mahdollista säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Tiedustelulainsäädännön kokonaisuuden valmistelun osalta hallintovaliokunta viittaa lausuntoonsa HaVL 36/2018 vp (HE 199/2017 vp).

Sotilastiedustelulainsäädännön tavoitteena on saattaa Puolustusvoimien tiedustelua koskeva lainsäädäntö ajan tasalle sekä täyttää perustuslaista ja Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista johtuvat vaatimukset. Säädettävällä lainsäädännöllä parannetaan Puolustusvoimien tiedonhankintaa Puolustusvoimien tehtäviin liittyvistä vakavista kansainvälisistä uhista siten, että Puolustusvoimilla on Suomessa ja ulkomailla toimivaltuudet henkilötiedusteluun, radiosignaalitiedusteluun, tietojärjestelmätiedusteluun sekä tietoliikennetiedusteluun.

Sotilastiedustelun tarkoituksena on seurata turvallisuusympäristön kehitystä ja tuottaa tietoa ylimmän turvallisuuspoliittisen johdon ja sotilaallisen päätöksenteon tueksi. Sotilastiedustelun tehtävänä on myös antaa ennakkovaroitus Suomeen kohdistuvasta sotilaallisesta uhkasta ja tukea muita viranomaisia. Lisäksi sotilastiedustelun tehtäviin kuuluu tukea Puolustusvoimien muuta kansainvälistä toimintaa ja sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin liittyvää päätöksentekoa sekä Puolustusvoimien toimintaa ja omaa suojaa kansainvälisessä toiminnassa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi sotilastiedustelun kohteista ja tiedustelutoiminnassa noudatettavista periaatteista, toiminnan ohjauksesta sekä valvonnasta puolustushallinnossa. Sotilastiedusteluviranomaisia ovat lakiehdotuksen perusteella Puolustusvoimien pääesikunta ja Puolustusvoimien tiedustelulaitos. Laissa säädetään viranomaisten käytössä olevista tiedustelumenetelmistä ja toimivaltuuksien käytöstä päättämisestä sekä yhteistyöstä muiden viranomaisten kanssa, tiedustelutiedon ilmoittamisesta, tiedustelukielloista ja kansainvälisestä yhteistyöstä.

Ottamatta enemmälti kantaa sotilastiedustelulainsäädännön yksityiskohtiin hallintovaliokunta toteaa, että perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 36/2018 vp arvioinut hallituksen esitykseen HE 203/2017 vp sisältyvää sotilastiedustelulainsäädäntöä Suomen perustuslain, Euroopan ihmisoikeussopimuksen, Euroopan unionin perusoikeuskirjan, Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta. Lausuntoon sisältyvät mainituista lähtökohdista tiedustelutoimivaltuuksien arviointi sekä oikeusturvaa, kotirauhan suojaa, henkilötietojen suojaa, asetuksenantovaltuuksia ja eräitä muita seikkoja käsittelevät osiot. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoo, että hallituksen esitykseen sisältyvä 1. lakiehdotus (laki sotilastiedustelusta) voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä edellyttäen, että perustuslakivaliokunnan tekemät valtiosääntöiset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto HaVL 42/2018 vp

Sotilastiedustelulainsäädännön ja siviilitiedustelulainsäädännön yhteen sovittamien

Perustuslakivaliokunta on antanut siviilitiedustelulainsäädännöstä (HE 202/2017 vp) lausuntonsa PeVL 35/2018 vp. Mainittu lausunto sisältää lausuntoa PeVL 36/2018 vp vastaavan tarkastelun, arvioinnin ja johtopäätökset siviilitiedustelulainsäädännön osalta. Lakiehdotukset voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä siviilitiedustelulainsäädännön osalta edellyttäen, että perustuslakivaliokunnan 1. lakiehdotuksesta (laki poliisilain muuttamisesta) ja 2. lakiehdotuksesta (laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa) tekemät valtiosääntöiset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Hallintovaliokunta toteaa, että perustuslakivaliokunnan lausuntojen johdosta on substanssivaliokuntien mietinnöissä — hallintovaliokunnan mietinnössä siviilitiedustelulainsäädännöstä ja puolustusvaliokunnan mietinnössä sotilastiedustelulainsäädännöstä — sovitettava asianmukaisesti yhteen sovittamista edellyttävät lainkohdat.

Tiedustelutoiminnan valvonta

Hallintovaliokunta toteaa, että perustuslakivaliokunta on hyväksynyt 14.12.2018 tiedustelutoiminnan valvontaa koskevat mietintönsä hallituksen esityksestä laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (HE 199/2017 vp — PeVM 9/2018 vp) ja puhemiesneuvoston ehdotuksesta eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta (PNE 1/2018 vp — PeVM 10/2018 vp).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että puolustusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 18.12.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Kari Kulmala sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Matti Semi vas

Valiokunnan lausunto HaVL 42/2018 vp

jäsen Tapani Tölli kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto