Valiokunnan lausunto PuVL 4/2018 vp– HE 198/2017 vp

Puolustusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava perustuslakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- oikeusministeri Antti Häkkänen, oikeusministeriö
- sisäministeri Kai Mykkänen, sisäministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Anu Mutanen, oikeusministeriö
- budjettineuvos Petri Syrjänen, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Kirsti Vallinheimo, valtiovarainministeriö
- poliisiosaston lainsäädäntöjohtaja Katriina Laitinen, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Heli Heikkola, sisäministeriö
- rajavartioylitarkastaja Reijo Lahtinen, sisäministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- hallitussihteeri Kosti Honkanen, puolustusministeriö
- ylitarkastaja Maija Rönkä, liikenne- ja viestintäministeriö
- kansliapäällikkö Hiski Haukkala, Tasavallan presidentin kanslia
- valtioneuvoston turvallisuusjohtaja Jari Ylitalo, valtioneuvoston kanslia
- johtaja Teija Tiilikainen, Ulkopoliittinen instituutti
- tiedustelupäällikkö, kenraalimajuri Harri Ohra-aho, Pääesikunta
- poliisiylitarkastaja Mikko Eränen, Poliisihallitus
- pääsihteeri Vesa Valtonen, Turvallisuuskomitea
- professori Tuomas Ojanen
- professori Martti Lehto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- ulkoministeriö
- korkein oikeus

Valmis
5.0

- korkein hallinto-oikeus
- Suomen tuomariliitto ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Puolustusvaliokunnan tarkastelukulma hallituksen esitykseen

Hallituksen esityksessä (HE 198/2017 vp) ehdotetaan muutettavaksi perustuslain 10 §:ää siten, että siihen lisättäisiin uusi 4 momentti, johon koottaisiin säännökset luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisen edellytyksistä. Perustuslailla voitaisiin hallituksen esityksen mukaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten torjunnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Valiokunta toteaa, että esitys liittyy kiinteästi sisäministeriössä ja puolustusministeriössä valmisteltuihin hallituksen esityksiin (HE 202/2017 vp ja HE 203/2017 vp), joissa ehdotetaan säädettäväksi siviili- ja sotilastiedustelusta. Esitys kytkeytyy myös hallituksen esitykseen tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta (HE 199/2017 vp) sekä eduskunnan työjärjestyksen muuttamista koskevaan ehdotukseen (PNE 1/2018 vp) tiedustelutoiminnan parlamentaarisesta valvonnasta.

Puolustusvaliokunta keskittyy tässä lausunnossaan arvioimaan Suomen puolustuspoliittisesta toimintaympäristöstä nousevia perusteita esityksen HE 198/2017 vp läpiviemiseen kiireellisessä perustuslainsäätämisjärjestyksessä; tämä on hallituksen esityksen lähtökohtana. Puolustusvaliokunta huomauttaa, että esitys on lähetetty lausunnolle myös ulkoasiainvaliokuntaan ja hallintovaliokuntaan. Nämä valiokunnat arvioivat lausunnoissaan ulko- ja turvallisuuspoliittista kehitystä sekä Suomen sisäiseen turvallisuustilanteeseen vaikuttavia tekijöitä.

Sotilaallinen toimintaympäristö puolustusselonteossa

Keväällä 2017 eduskunnalle annetussa puolustusselonteossa arvioidaan Suomen muuttunutta turvallisuusympäristöä. Selonteossa todetaan seuraavaa: "Suomen sotilaallinen toimintaympäristö on muuttunut. Sotilaallinen toiminta ja sotilaalliset jännitteet Itämeren alueella ovat lisääntyneet. Sotilaallisten kriisien ennakkovaroitusaika on lyhentynyt ja kynnys voimankäyttöön on alentunut. Sodan kuvan monipuolistuttua Suomeen kriisiaikana kohdistuva keinovalikoima olisi laaja. Puolustukselle asetetut vaatimukset ovat kasvaneet."

Selonteossa tuotiin myös esiin, että kansainvälisen tilanteen kiristymisestä huolimatta Suomeen ei kohdistu välitöntä sotilaallista uhkaa, mutta sotilaalliseen voimankäyttöön Suomea vastaan tai sillä uhkaamiseen on kuitenkin varauduttava. Selonteko totesi lisäksi, että EU:n jäsenenä Suomi ei voisi olla ulkopuolinen, jos sen lähialueella tai muualla Euroopassa turvallisuus olisi uhattuna.

Selonteossa arvioitiin myös kybertoimintaympäristöä: "Kybertoimintaympäristön merkitys kasvaa. Kyberkeinojen käyttöä poliittisten päämäärien saavuttamiseksi ei voida sulkea pois. Yhteiskunnan digitalisaatio, teknisten järjestelmien riippuvaisuus rajat ylittävistä tietoverkoista sekä

järjestelmien keskinäiset riippuvuussuhteet ja haavoittuvuudet altistavat yhteiskunnan elintärkeät toiminnot kybervaikuttamiselle. Kyber- ja informaatiovaikuttamista on kohdistettu lähialueillemme ja myös Suomeen mm. kriittistä infrastruktuuria, teollisuuslaitoksia sekä poliittista päätöksentekojärjestelmää ja kansalaisia vastaan."

Selonteossa todettiin lisäksi, että ennakkovaroitus Suomeen kohdistuvista sotilaallisista uhkista edellyttää kehittynyttä tiedustelu- ja valvontakykyä sekä kansainvälistä yhteistyötä. Näitä uhkia koskevia sotilastiedustelun tiedonhankintamenetelmiä kehitetään. Puolustusvoimat rakentaa suunnitellun sotilastiedustelun, valvonnan ja maalittamistuen kokonaisuuden. Puolustusvoimat rakentaa kyvyn kybertilannekuvan muodostamiseen, kyberoperaatioiden suunnitteluun ja toimeenpanoon sekä omien järjestelmien suojaamiseen ja valvontaan kybertoimintaympäristössä.

Puolustusvaliokunta arvioi puolustusselonteon turvallisuusympäristökuvausta selonteosta antamassaan mietinnössä (PuVM 4/2017 vp). Puolustusvaliokunta yhtyi ulkoasiainvaliokunnan ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta antamassaan mietinnössä (UaVM 9/2016 vp) esittämään näkemykseen Suomeen turvallisuusympäristöön vaikuttavista tekijöistä. Kansainvälisen tilanteen kiristymisestä huolimatta Suomen asema on vakaa ja yksinomaan Suomeen kohdistuvan erillisen hyökkäyksellisen toiminnan todennäköisyys on edelleen hyvin pieni. Valiokunnat painottivat mietinnöissään, että Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan selkeänä päämääränä on ehkäistä Suomen joutuminen sotilaallisen konfliktin osapuoleksi. Muuttuvassa toimintaympäristössä Suomi pyrkii tavoitteeseen ylläpitämällä yhteiskunnan kriisinsietokykyä ja puolustuksen uskottavuutta. Suomi harjoittaa aktiivista vakauspolitiikkaa sotilaallisten uhkien ennalta ehkäisemiseksi.

Puolustusvaliokunta toi selontekomietinnössään myös esiin, että lainsäädäntö sotilas- ja siviilitiedustelusta on tarpeellinen lisä tilannetietoisuuden parantamiseksi. Lainsäädännöllä varmistetaan valtion ylimmän johdon päätöksenteon perustuminen parhaaseen mahdolliseen tietoon. Samalla mahdollistetaan viranomaisille kyky ennaltaehkäistä erilaisia uhkia. Puolustusvoimilta turvallisuusympäristön muutos edellyttää entistä kokonaisvaltaisempaa tilannetietoisuutta sekä kykyä havainnoida ja muodostaa ymmärrys perinteisissä toimintaympäristöissä ja tietoverkoissa syntyvistä uhkista.

Turvallisuustilanteen nykytilan arviointi

Saamaansa selvitykseen perustuen valiokunta toteaa, että puolustusselonteossa ja puolustusvaliokunnan selontekomietinnössä esitetyt huomiot Suomen puolustuspoliittisesta toimintaympäristöstä ovat ajan tasalla. Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen asema on vakaa, eikä Suomeen kohdistu sotilaallista uhkaa. Globaalisti turvallisuustilanteen voidaan sen sijaan arvioida edelleen heikentyneen, mikä näkyy konkreettisesti myös suurvaltojen välisen vastakkainasettelun kärjistymisenä, myös Itämeren alueella. Tällä kiristyneellä ilmapiirillä on merkittäviä heijastusvaikutuksia myös Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen tilanteeseen.

Valiokunta huomauttaa, että ulkoinen ja sisäinen turvallisuus limittyvät voimakkaasti toisiinsa ja niitä on mahdotonta erottaa toisistaan nykymaailmassa. Suomen turvallisuuteen kohdistuvat vakavimmat uhkat ovat useimmiten kansainvälistä alkuperää tai niillä on kytköksiä maamme ulkopuolelle. Euroopan turvallisuustilanteen heikkenemiseen liittyy ilmiöitä, joita voi kuvata hybri-

ditoimintana. Hybridivaikuttamisella ymmärretään suunnitelmallista toimintaa, jossa valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija voi hyödyntää samanaikaisesti erilaisia sotilaallisia keinoja tai esimerkiksi taloudellisia tai nopeasti kehittyvään teknologiaan perustuvia painostuskeinoja sekä myös informaatio-operaatioita ja sosiaalista mediaa. Hybridiuhkiin vastaaminen on ensisijaisesti jäsenmaiden vastuulla, mutta EU-yhteistyön kautta voidaan saada tukea uhkiin vastaamisessa.

Valiokunta pitää keskeisen tärkeänä, että Suomessa panostetaan viranomaisviestinnän nopeuteen, tilannekuvan oikea-aikaisuuteen ja viestin selkeyteen. Tehokkain vastakeino informaatiovaikuttamiseen on avoin viestintä: realistisen tilannekuvan välittäminen kansalaisille. Valmisteilla oleva lainsäädäntö sotilas- ja siviilitiedustelusta on valiokunnan mielestä erittäin tarpeellinen lisä tilannetietoisuuden parantamiseen. Tällä lainsäädännöllä varmistetaan valtion ylimmän johdon päätöksenteon perustuminen parhaaseen mahdolliseen tietoon. Samalla mahdollistetaan viranomaisille kyky ennaltaehkäistä erilaisia uhkia. Kansalaisille ja yrityksille tietoturvallisuus ja viestin luottamuksellisuus ovat perustavanlaatuisia asioita, minkä vuoksi uhkiin on vastattava kansalaisten perusoikeuksia kunnioittaen.

Suomen puolustussuunnittelun perusteet ja puolustusvoimien lakisääteiset tehtävät

Saamaansa selvitykseen perustuen valiokunta toteaa, että vielä muutama vuosi sitten Suomen puolustussuunnittelun lähtökohtana oli, että tilanne eskaloituu niin hitaasti, että ennakkovaroitusaikaa on kuukausia, jopa vuosia. Nyt puolustussuunnittelun perusteet ovat valmiuden osalta muuttuneet oleellisesti viimeisten kolmen vuoden aikana. Valiokunta toteaa, että puolustusvoimat on tehnyt merkittäviä toiminnallisia uudistuksia, joilla on parannettu toimintavalmiutta. Kantahenkilökunnasta on muodostettu valmiusosastoja, merkittävä osa varusmiehistä on vuodesta 2017 lähtien saanut valmiusyksikkökoulutusta ja varusmiesten käytettävyyttä joustavaan valmiuden kohottamiseen sekä sodan tehtäviin varusmiespalveluksen aikana on lisätty.[1]

Valmiutta on parannettu merkittävästi myös lainsäädäntötoimin. Tästä hyvä esimerkki oli 1.7.2016 voimaan astunut asevelvollisuuslain (PuVM 2/2016 vp — HE 44/2016 vp) muutos, joka mahdollisti sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen. Asevelvollisuuslain 32 §:ää muutettiin siten, että Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä voidaan reserviin kuuluvia asevelvollisia määrätä palvelukseen saman tien ilman kolmen kuukauden ennakkoilmoitusaikaa.

Valiokunta näkee, että turvallisuusympäristön muutokset huomioiden jo tehdyt toimenpiteet valmiuden tehostamiseen[2] ovat olleet erittäin tarpeellisia. Puolustusvoimat on varsin lyhyessä ajassa pystynyt merkittävästi parantamaan valmiuttaan. Puolustushaarojen materiaalista valmiutta on kehitetty ja koulutus- ja harjoitustoimintaa on lisätty. Puolustusvoimien toimintamenoihin on lisätty 50 miljoonaa euroa vuonna 2018 valmiuden parantamiseksi. Puolustusselonteossa todetaan, että puolustuvoimien materiaali-investointitason säilyttämisen edellyttämän vuotuisen lisäresurssitarpeen arvioidaan parlamentaarisen selvitysryhmän suositusten mukaisesti olevan 150 miljoonaa euroa indeksikorotusten lisäksi vuodesta 2021 alkaen.

1 https://www.okv.fi/media/filer_public/c2/e0/c2e0d77e-148a-410e-9517-2e7435b60146/okv_50_20_2015.pdf)
2 http://www.terminfo.fi/sisalto/puolustusvoimien-termeja-valmiuden-tehostaminen-ja-valmiuden-kohottaminen-271.html

Valiokunta pitää selvänä, ettei näistä jo tehdyistä toimenpiteistä saada kaikkea hyötyä irti, mikäli puolustusvoimien ja maan poliittisen johdon käytössä olevassa tilannekuvassa ja ennakkovaroitusajassa on puutteita. Tätä taustaa vasten sotilastiedustelulle esitetyt uudet toimivaltuudet ovat valiokunnan mielestä merkittävä, puuttuva elementti siinä kokonaisuudessa, jolla puolustusvoimille taataan mahdollisuudet puolustusvoimien päätehtävän, Suomen sotilaallisen puolustuksen, menestykselliseen suorittamiseen.

Valiokunta huomauttaa, että sotilastiedustelun toimintaedellytysten parantaminen ja uudet toimivaltuudet hyödyttävät ja tukevat merkittävästi myös puolustusvoimien muiden lakisääteisten tehtävien suorittamista (Laki puolustusvoimista 551/2007, 2 §). Puolustusvoimien muut tehtävät Suomen sotilaallisen puolustamisen ohella ovat muiden viranomaisten tukeminen, osallistuminen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklaan tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 42 artiklan 7 kohtaan perustuvaan apuun, aluevalvontayhteistyöhön tai muuhun kansainvälisen avun antamiseen ja kansainväliseen toimintaan sekä osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa.

Puolustusvoimien toisen tehtävän eli viranomaisyhteistyön erityishaaste nykypäivänä on kyky vastata nopeasti monimuotoisiin hybridiuhkiin. Valiokunnan arvion mukaan viranomaisyhteistyö keskeisten turvallisuusviranomaisten eli puolustusvoimien, rajavartioston ja poliisin kesken on pääsääntöisesti sujuvaa, mutta etenkin toimivaltuuksien rajapintatarkastelua on syytä vielä selventää ja toimintaa harjoitella. Näin varmistetaan, että johtovastuu ja toimivaltuudet kriisiytyvässä tilanteessa ovat kaikille turvallisuusviranomaisille selvät. Valiokunta toteaa, että toimiakseen mahdollisimman tehokkaasti viranomaiskoneisto hyötyisi suuresti ennakkovaroituksesta ja kattavasta tilannekuvasta.

Puolustusvoimien kolmannen tehtävän, kansainvälisen avun antamisen ja vastaanottamisen osalta, valiokunta huomauttaa, että EU:n jäsenenä Suomi on mukana unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien linjausten toimeenpanossa ja puolustusyhteistyön syventämisessä. Sotilastiedustelun uusilla toimivaltuuksilla on myös tässä tehtäväkokonaisuudessa merkittävä rooli sekä silloin, kun kotimaassa tehdään poliittista arviota edellytyksistä lähettää suomalaisjoukkoja ulkomaille, että joukkojen lähettämisen jälkeen. Sotilastiedustelun kautta saatavalla tiedolla parannetaan suomalaisjoukon turvallisuutta ja toimintaedellytyksiä ja saadaan tietoa operaation tavoitteiden saavuttamisesta. Valiokunta huomauttaa, että sotilastiedustelun keräämällä tiedolla tuetaan myös muita suomalaisia viranomaisia näiden kansainvälisessä toiminnassa.

Sotilaallisen kriisinhallinnan osalta valiokunta toteaa, että Suomella on laajan Lähi-idän alueella merkittävä määrä sotilaallisia kriisinhallintajoukkoja sekä Afganistanissa, Irakissa että Libanonissa, yhteensä yli 300 henkeä. Puolustusvaliokunta arvioi hiljattain Libanonin UNIFIL-operaation tilannetta (PuVL 1/2018 vp), ja totesi lausunnossaan, että merkittävätkin muutokset Libanonin turvallisuustilanteessa ovat mahdollisia lähitulevaisuudessa alueen turvallisuustilanteen haurauden vuoksi. Myös Irakissa ja Afganistanissa turvallisuustilanne on haasteellinen. Valiokunta toteaa, että sotilastiedustelun keinojen käytöllä voidaan ennaltaehkäistä suomalaisjoukkoihin kohdistuneita uhkia. Tiedonhankinta kriisinhallintaoperaatioiden olosuhteista voisi olla myös ennakollista, jolloin tietoa hankittaisiin operaatioon osallistumiseen liittyvän päätöksenteon tueksi alueella vallitsevista olosuhteista.

Kyberturvallisuus- ja puolustus osana kokonaismaanpuolustusta

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan viestintäteknologian nopea kehitys on tehostanut ja helpottanut Suomelle uhan muodostavien tahojen välistä yhteydenpitoa ja verkostoitumista sekä vaikeuttanut uhkien taustalla olevien tahojen tunnistamista. Teknologian kehittyminen on myös mahdollistanut kansallista turvallisuutta vaarantavien tekojen valmistelun ja toteuttamisen entistä lyhyemmässä ajassa. Samalla uhat ovat muuttuneet toteutuessaan vaikutuksiltaan aiempaa laajemmiksi, moniulotteisimmiksi ja vaarallisemmiksi yksittäisten ihmisten ja koko yhteiskunnan kannalta.

Valiokunta arvioi puolustusselontekoa käsittelevässä mietinnössään perusteellisesti kyberuhkia (PuVM 4/2017 vp). Valiokunnan mietinnössä korostettiin, että kyberturvallisuus tulee ottaa kaikissa ministeriöissä ja niiden hallinnonaloilla kärkihankkeeksi, koska nyky-yhteiskunta on erittäin haavoittuvainen kyberhyökkäysten edessä. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot on pystyttävä turvaamaan kaikissa tilanteissa. Suomi on tietoyhteiskuntana riippuvainen tietoverkkojen ja -järjestelmien toiminnasta. Valiokunta totesi myös, että kriittistä infrastruktuuria kohtaan toteutettavia kyberhyökkäyksiä voidaan käyttää poliittisen ja taloudellisen painostuksen välineinä ja vakavassa kriisissä yhtenä vaikuttamiskeinona perinteisten sotilaallisten voimakeinojen ohella. Näin kansallisesta kyberturvallisuudesta ja -puolustuksesta muodostuu kiinteä osa kokonaismaanpuolustusta.

Valiokunta toteaa, että Suomen viranomaisten tiedonhankintamenetelmiä sekä toimivaltuuksia yleensäkin — ja erityisesti digitaalisessa verkkoympäristössä — tulee tarkastella muuttuneen tilanteen valossa. Valiokunta huomauttaa, että viestiliikenteen siirtyminen analogisesta maailmasta digitaaliseen maailmaan on luonut tilanteen, jossa Suomen sotilastiedustelun kyky tuottaa tilannekuvaa päätöksentekijöille on tällä hetkellä liian rajallinen, eivätkä Suomen sotilastiedustelun perinteiset vahvuudet enää riitä. Muuttuvassa turvallisuusympäristössä sotilastiedustelu ei voi tukea riittävästi ylintä valtionjohtoa ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa päätöksenteossa, eikä varautua torjumaan riittävällä tavalla Suomeen kohdistuvia vakavia turvallisuusuhkia.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan kansainvälisessä sotilastiedusteluyhteistyössä eri maiden tiedusteluviranomaiset muodostavat yhteisön, jossa tietoa ja tilannekuvaa esimerkiksi kyberturvallisuusuhkista vaihdetaan tämän yhteisön sisällä. Valiokunta pitää tärkeänä, että ollakseen uskottava yhteistyökumppani Suomen on välttämätöntä olla tässä verkostossa mukana toimivaltuuksilla, jotka vastaavat keskeisten verrokkimaiden, kuten esimerkiksi muiden Pohjoismaiden, toimivaltuuksia. Riittävät toimivaltuudet voivat omalta osaltaan varmistaa ja ennaltaehkäistä sellaisten tilanteiden syntymistä, kuten esimerkiksi vuonna 2013 esille tullut ulkoministeriöön kohdistunut laajamittainen verkkovakoilu. Suomi sai tiedon verkkohyökkäyksestä kolmannen maan viranomaisilta. Valiokunta korostaa, ettei kansallista turvallisuutta voida rakentaa sen varaan, että Suomi voi satunnaisesti saada kumppanimailta tietoa verkkohyökkäyksistä. Kyky tällaiseen toimintaan täytyy omata kansallisesti.

Johtopäätökset

Suomen turvallisuusympäristö on heikentynyt lyhyessä ajassa, eikä näköpiirissä ole, että asiantila helpottuisi lähitulevaisuudessa. Samaan aikaan Itämeren alueen sotilasstrateginen merkitys on

kasvanut ja sotilaallinen toiminta alueella on lisääntynyt. Nykyinen asiantila, jossa tiedusteluviranomaisten toimivaltuudet ovat sekä turvallisuusviranomaisten toimintaedellytysten kannalta, että keskeisten yhteistyökumppaneiden tiedustelulainsäädäntöön verrattuna puutteellisia, on haasteellinen.

Valtion keskeisin tehtävä on ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden takaaminen kansalaisilleen. Oikein resursoitu viranomaistoiminta ja riittävät toimivaltuudet ovat keskeisen tärkeitä keinoja varmistaa korkea turvallisuuden taso suomalaisessa yhteiskunnassa. Sotilastiedustelulla hankittu tieto mahdollistaisi ylimmän poliittisen ja sotilaallisen johdon oikea-aikaisen päätöksenteon sekä strategisen, operatiivisen ja taktisen tason ennakkovaroituksen antamisen sekä olemassa olevien viranomaisresurssien tehokkaan käyttämisen. Valiokunnan mielestä on puolustuspoliittisesta näkökulmasta katsottuna perusteita lainsäädännön viivyttelemättömään käsittelyyn.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolutustusvaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 22.3.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ilkka Kanerva kok
varapuheenjohtaja Mika Kari sd
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Timo Heinonen kok (osittain)
jäsen Marisanna Jarva kesk
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Krista Mikkonen vihr
jäsen Markus Mustajärvi vas
jäsen Lea Mäkipää sin
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Jaana Pelkonen kok
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Satu Taavitsainen sd
varajäsen Pauli Kiuru kok (osittain)
varajäsen Eero Reijonen kesk
varajäsen Eerikki Viljanen kesk (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola

Eriävä mielipide

Perustelut

Valiokuntien työnjako

Puolustusvaliokunnan tehtävänä on antaa perustuslakivaliokunnalle lausunto niistä perusteista, jotka vaikuttavat mahdolliseen Suomen perustuslain 10 §:n muuttamiseen kiireellisessä järjestyksessä (HE 198/2017 vp). Työnjaon tulee olla selvä: asiantuntijavaliokunnat antavat oman kuvauksensa turvallisuustilanteen kehityksestä ja perustuslakivaliokunta ottaa kantaa perustuslain käsittelyjärjestykseen.

Oleellista arvioinnissa on kaksi tekijää: onko Suomen turvallisuustilanne muuttunut äkillisesti tai onko turvallisuustilanteessa tapahtunut trendinomaista kehitystä, joka jatkuessaan johtaisi lähiaikoina turvallisuustilanteen oleelliseen heikkenemiseen. Valiokuntien tulee lausunnoissaan antaa eväitä sen arvioimiseen, onko syntynyt pakottava tilanne, joka edellyttää perustuslain kiireellistä käsittelyjärjestystä.

Puolustusvaliokunta on lausunnossaan kertonut selvästi sen, että arviointi ei pohjaudu neutraaliin lähtökohtaan. Suora lainaus lausuntotekstistä: "Puolustusvaliokunta keskittyy tässä lausunnossaan arvioimaan Suomen puolustuspoliittisesta toimintaympäristöstä nousevia perusteita esityksen HE 198/2017 vp läpiviemiseen kiireellisessä perustuslainsäätämisjärjestyksessä; tämä on hallituksen esityksen lähtökohtana. Se on siirretty myös valiokunnan lähtökohdaksi.

Aiemmat selonteot ja niiden yhteys lausuntoon

Puolustusvaliokunta tukeutuu lausunnossaan paljolti aiemmin hyväksyttyyn puolustusselontekoon ja siitä valiokunnan antamaan mietintöön (PuVM 4/2017 vp). Mietinnössä oli esimerkiksi pitkä luku Suomeen mahdollisesti kohdistuvista hybridiuhista ilman yhtään asiaa valottavaa esimerkkiä. Mietinnössä todetaan myös, että "saadun selvityksen mukaan Suomella on hyvät edellytykset vastata hybridiuhkiin" (s. 7).

Puolustusselonteon, ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon sekä ulkoasianvaliokunnan ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta antaman mietinnön (UaVM 9/2016 vp) muotoilut toimintaympäristön muutoksista Suomessa ja lähialueilla poikkeavat toisistaan. Siksi on syytä muistuttaa, että silloinkaan arviot turvallisuuteen vaikuttavista muutoksista eivät olleet yksimielisiä.

Jo tehdyt muutokset turvallisuustilanteen parantamiseksi

Turvallisuustilanteen arvioinnissa täytyy muistaa tuoreet eduskunnan hyväksymät lait (esimerkiksi asevelvollisuuslain muutos), jotka ovat parantaneet valmiutta. Lainsäädäntötyön ohella puolustusvoimissa on tehty toiminnallisia muutoksia. Kantahenkilökunnasta muodostetut valmiusosastot ja varusmiehille annettu valmiusyksikkökoulutus ovat siitä hyviä esimerkkejä. Myös muun hallinnon puolella turvallisuusviranomaisten mahdollisuuksia vastata uusiin haasteisiin ja tehdä yhteistyötä on parannettu.

Vaikka jo tehdyt muutokset vaatisivat jatkossa uutta lainsäädäntöä, on selvää, että tältä osin ne parantavat kykyä vastata turvallisuusuhkiin. Turvallisuusuhkien muodostumisen rinnalla niihin on jo osittain kyetty vastaamaan. Lausunnossakin todetaan, että "puolustusvoimat on varsin lyhyessä ajassa pystynyt merkittävästi parantamaan valmiuttaan".

Kyberturvallisuus

Tietotekniikkaan ja -järjestelmiin perustuva yhteiskunta on altis myös elintärkeisiin toimintoihin kohdistuville hyökkäyksille. Suomessakin on tehty hyökkäyksiä merkittäviä yrityksiä, pankkikonserneja, energiaverkkoja ja viranomaisia kohtaan. Kyse on jatkuvasta järjestelmien haavoittuvuuden testaamisesta ja uhkilta suojautumisesta.

Asiantuntijakuulemisessa ei kuitenkaan tullut esille, että tilanne olisi äkillisesti heikentynyt tai että olisi tehty yhden tai useamman tahon toteuttama laajamittainen, pitkäkestoinen tai monia eri toimia sisältänyt kyberhyökkäys, joka olisi aiheuttanut vakavaa vahinkoa yhteiskunnalle puhumattakaan kansallisesta turvallisuudesta.

Terrorismin uhka

Kansainvälisen tiedon vaihto viranomaisten kesken on tärkeää. Kun terrorismi on kansainvälistä, niin sen torjunnankin tulee olla. Kansainvälisistä konflikteista kumpuavat vaikutukset heijastuvat myös Suomeen. Siksi kansallisille turvallisuusviranomaisille tulee taata riittävät valtuudet ja työkalut sekä mahdollisuudet myös kansainväliseen yhteistyöhön.

Lainvalmistelu tulee tehdä huolellisesti ja eduskuntakäsittelylle varata riittävästi aikaa. Vaikka monet turvallisuuteen liittyvät uhat ovat todellisia ja osa niistä on jo realisoitunut, niihin voidaan vastata viranomaisten tarkkarajaisilla oikeuksilla ja velvollisuuksilla. Viranomaisten toiminnan tulee perustua ongelmiin tarkasti osuvaan lainsäädäntöön.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella esitän,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 22.3.2018

Markus Mustajärvi /vas