

Puolustusvaliokunta

Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Selvitys eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteutumisesta (O 35/2020 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten perustuslakivaliokunnalle. Määräaika: 22.5.2020.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- valtiosihteeri Matti Anttonen, ulkoministeriö
- osastopäällikkö Mikko Kinnunen, ulkoministeriö
- kansliapäällikkö Jukka Juusti, puolustusministeriö
- osastopäällikkö, ylijohdaja Janne Kuusela, puolustusministeriö

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Perustuslakivaliokunta on omana asianaan (O 35/2020 vp) käynnistänyt selvityksen eduskunnan kattavan tiedonsaantioikeuden perustuslainmukaisesta toteutumisesta. Muille valiokunnille on annettu mahdollisuus lausua asiakokonaisuudesta perustuslakivaliokunnalle.

Puolustusvaliokunta käsittelee toiminnassaan puolustuspolitiikkaa, sotilaallista maanpuolustusta, kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamista, asevelvollisuutta, sotilaskoulutusta, vapaaehtoista maanpuolustustyötä, kansainvälistä puolustusmateriaaliyhteistyötä ja puolustustarvikkeiden vientivalvontaa, poikkeusolojen lainsäädäntöä sekä sotilaallista kriisinhallintaa ja rauhanturvatoimintaa puolustushallinnon osalta.

Valiokunta toteaa, että puolustuspolitiikka-käsitteelle ei ole olemassa yhtä vakiintunutta määritelmää, mutta termi pitää sisällään puolustuskyvyn ylläpidon, kehittämisen ja käytön. Puolustuspolitiikalla edistetään valtion ja väestön turvallisuutta, tuetaan valtionjohdon päätöksentekoa sekä osallistutaan kansainväliseen päätöksentekoon ja yhteistoimintaan. Puolustuspolitiikka tu-

Valiokunnan lausunto PuVL 2/2020 vp

kee ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämääriä. Valiokunta toteaa, että Suomen puolustuspolitiikan tavoitteena on Suomen turvallisuusympäristöön ja voimavaroihin suhteutetun puolustuskyvyn ylläpitäminen, puolustuksen kehittäminen osana kokonaisturvallisuutta ja kansainvälisen puolustusyhteistyön syventäminen.

Puolustusvaliokunnan yhteistyö valtioneuvoston kanssa

Ministeriövastaavuusperiaatteen mukaisesti puolustusvaliokunnan keskeisin yhteistyötaho on puolustusministeriö ja sen alaiset toimijat. Myös valiokunnan yhteydenpito ulkoministeriöön on tiivistä: ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka muodostavat kiinteän kokonaisuuden.

Kokonaisuutena arvioiden puolustusvaliokunnan yhteistyö puolustusministeriön ja Puolustusvoimien välillä on ollut viime vuosina hyvin toimivaa, ja valiokunta on saanut asioiden asianmukaisen käsittelyn osalta tarvitsemansa tiedot oikea-aikaisesti jäljempänä mainittuja tapauksia lukuun ottamatta. Sama huomio koskee yhteistyötä myös ulkoministeriön kanssa.

Valiokunta toteaa, että viime vuosina merkittävä määrä ulko- ja puolustushallinnon puolustusvaliokunnalle esittelemistä asioista on vaatinut vaitiolovelvollisuutta. Valiokunnan näkemyksen mukaan tämä kehityskulku vain korostaa perustuslaissa säädettyä eduskunnan oikeutta saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot: vaitioloa vaativista asioista ei etukäteen yleensä ole tietoa eduskunnan päässä. Valiokunta huomauttaa tässä yhteydessä, että vaitiolo-
pyyntöjen perusteet on pystyttävä yksilöimään ja perustelevaan selkeästi. Tässä asiassa onkin tapahtunut positiivista kehitystä viime aikoina.

Valiokunnalla ei ole huomauttamista puolustushallinnon lainvalmistelun tasoon. Valiokunta toteaa, että vaalikautta 2015—2019 leimasivat monet vaativat valmiudelliset lainsäädäntöhankkeet. Erityisesti hallituksen esitys sotilastiedustelusta oli monin tavoin haastava kokonaisuus. Tämänkin esityksen osalta valiokunta sai puolustusministeriöltä tarvitsemansa lisäselvitykset haluamassaan laajuudessa tiukasta aikataulupaineesta huolimatta.

Puolustusselonteko keskeisenä puolustushallinnon ohjausvälineenä

Puolustusvoimien pitkän aikavälin kehittämistä (8—12 vuotta) on merkittävästi helpottanut ja selkeyttänyt puolustuselontekoprosessi. Vuonna 2017 laadittiin ensimmäistä kertaa erillinen puolustuselonteko (VNS 3/2017 vp). Valittu toimintalinja jatkuu myös tällä vaalikaudella: pääministeri Marinin hallitusohjelmassa linjataan, että hallituskauden alussa laaditaan ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon linjauksia noudattava puolustuselonteko.

Puolustuselonteko, siihen liittyvät laajat ja monipuoliset asiantuntijakuulemiset sekä valiokunnan selonteosta antama mietintö ovat keskeisen tärkeitä prosesseja, joiden avulla eduskunnassa yhtäältä luodaan tilannekuva sen suhteen, mihin suuntaan Suomen puolustusta kehitetään, ja toisaalta ohjataan selontekomietinnön kautta Suomen puolustuksen kehittämisen painopisteitä. Valiokunta edellytti puolustuselontekoa koskevassa mietinnössään (PuVM 4/2017 vp) muun muassa, että eduskunnan on oltava tiiviisti mukana ilmavoimien monitoimihävittäjähankeessa (ns. HX-hanke) niin asiasisällön osalta kuin myös eduskunnan budjettivalta huomioon ottaen. Valio-

Valiokunnan lausunto PuVL 2/2020 vp

kunta toteaa, että puolustushallinto on kattavasti informoinut puolustusvaliokuntaa strategisten suorituskykyhankkeiden etenemisestä, myös merivoimien Laivue2020-hankkeesta.

Valiokunta huomauttaa, että niin ulko- ja turvallisuuspoliittiseen selontekoon kuin puolustusselontekoon liittyy oleellisena osana parlamentaarinen seurantaprosessi. Puhemiesneuvosto asetti lokakuussa 2019 parlamentaarisen seurantaryhmän, jonka yhtenä keskeisenä tehtävänä on asettamis päätöksen mukaisesti seurata hallituksen piirissä tapahtuvaa ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon ja puolustuselonteon valmistelua, käydä vuoropuhelua hallituksen kanssa sekä tarvittaessa ottaa kantaa valmistelussa oleviin esityksiin. Puhemiesneuvosto myös edellytti, että hallitus antaa seurantaryhmälle ajantasaista tietoa selontekojen valmisteluista. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että vuoropuhelu valtioneuvoston selontekovalmistelijoiden ja seurantaryhmän kanssa täyttää nämä puhemiesneuvoston asettamat selkeät reunaehdot.

Kansainvälinen puolustusyhteistyö

Kansainvälinen puolustusyhteistyö on tärkeä osa Suomen puolustuskykyä. Puolustusyhteistyöllä, mukaan lukien kansainvälinen harjoitustoiminta ja kansainvälinen puolustusmateriaaliyhteistyö, vahvistetaan Suomen kansallista puolustusta sekä parannetaan lakisäätteistä edellytystä tarvittaessa antaa ja vastaanottaa sotilaallista apua. Yhteistoimintakyvyn ylläpitämisen ja kehittämisen näkökulmasta korostuu monikansallinen harjoitus- ja koulutustoiminta.

Valiokunta toteaa, että kansainvälinen puolustusyhteistyö on voimakkaasti syventynyt viimeisten viiden vuoden aikana. Yhteistyötä tehdään erityisesti EU:n puolustusulottuvuuden syventämisessä ja Nato-kumppanimaana, mutta myös monikansalliset alueelliset järjestelyt (Nordefco, JEF, EI2 ja Saksan kehysvaltiohanke) sekä kahdenvälinen yhteistyö tuovat lisäarvoa Suomen kansalliselle puolustukselle. Kahdenvälisessä puolustusyhteistyössä erityisasemassa on Ruotsi, jonka kanssa yhteistyö on syventynyt kaikissa puolustushaaroissa.

Puolustusvaliokunnan näkökulmasta kansainvälinen puolustusyhteistyö on se puolustuspolitiikan alue, jossa eduskunnan tiedonsaantioikeuksissa on eniten kehittämisen varaa. Esimerkiksi viime vaalikaudella puolustusvoimien kansainväliseen harjoitustoimintaan ja eduskunnan informoimiseen liittyviä käytäntöjä tarkastettiin merkittävästi sen jälkeen, kun eduskunta toi esiin prosessin kehitystarpeita. Valiokunnan arvion mukaan kokemukset uudesta toimintamallista ovat hyvät.

Kahden- ja monenvälisen puolustusyhteistyön osalta valiokunta toteaa, että Suomen kumppanuusverkosto laajeni erittäin merkittävästi viime vaalikaudella. Kuvaavaa on, että vuonna 2015 Suomella oli määräaikainen kahdenvälinen puolustuspolitiikkaa koskeva sopimusjärjestely Viron ja Puolan kanssa. Vaalikauden loppuessa Suomi oli solminut puolustusyhteistyötä koskevan yhteistyöasiakirjan (Statement of Intent, Memorandum of Understanding tai Framework Arrangement kumppanista riippuen) yhdeksän keskeisen kumppanin (Ruotsi, USA, Iso-Britannia, Saksa, Ranska, Norja, Viro, Puola ja Japani) kanssa sekä lisäksi kolmikantajärjestelyn Ruotsin ja Yhdysvaltain kanssa. Näissä asiakirjoissa kuvataan puolustusyhteistyön tavoitteet sekä luetellaan yhteistyöalueet. Vaikka asiakirjat eivät sido osapuolia oikeudellisesti eivätkä sisällä maiden välisiä puolustussitoumuksia, niillä on valiokunnan arvion mukaan tosiasiallisesti merkittävä vaikutus siihen, miten Suomi sotilaallisesti liittoutumattomana maana harjoittaa kansainvälistä puo-

Valiokunnan lausunto PuVL 2/2020 vp

lustusyhteistyötä ja mitä tältä yhteistyöltä tavoitellaan. Sama huomio pätee niihin järjestelyihin, joita Suomi ja Ruotsi ovat Naton kanssa tehneet viime vuosina niin sanotussa 29 + 2 -formaatisa. Tätä taustaa vasten on välttämätöntä, että eduskunnalle kerrotaan säännönmukaisesti ja kattavasti kaikki ne kehityskulut, joita eri yhteistyöjärjestelyjen puitteissa toteutetaan.

Edellä todettuun viitaten valiokunta toteaa, että kansainväliseen puolustusyhteistyöhön liittyvää vuorovaikutusta valtioneuvoston kanssa on syytä edelleen kehittää. EU- ja Nato-yhteistyön osalta on olemassa vakiintuneet menettelytavat sen suhteen, miten eduskuntaa tästä yhteistyöstä informoidaan. Tästä huolimatta etenkin Nato-yhteistyöhön liittyvistä kysymyksistä — jotka eduskunnassa käsitellään usein UTP-asioina — ei aina ole saatu oikea-aikaisesti ja kattavasti tietoa. Esimerkkinä räikeästä eduskunnan tiedonsaantioikeuden laiminlyömisestä voidaan pitää tapaa, jolla ulkoministeriö lähes kahden vuoden viiveellä informoi ulko- ja puolustusvaliokuntaa keskeisestä Suomen Nato-kumppanuuden sisältöön vaikuttavasta kehityskulusta. Puolustusministeriö taas jätti valiokunnalle etukäteen kertomatta Ison-Britannian kanssa vuonna 2016 solmittavasta puolustuspoliittisesta puiteasiakirjasta.

Perustuslain 47 §:n mukaan eduskunnalla on oikeus saada viipymättä asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Valiokunnan tiedonsaantioikeus ei voi olla siitä kiinni, että valiokunnan puolelta osataan tehdä etukäteen oikeita kysymyksiä puolustuspolitiikan hoidosta, vaan valtioneuvoston pitää itse aktiivisesti täyttää tiedonantovelvoite. Valiokunta huomauttaa, että se jatkaa Nato-kumppanuusasian eduskuntakäsittelyyn liittyvän merkittävän kuulemisviiveen selvittämistä lisäkuulemisilla myöhemmässä vaiheessa.

Yhteenvedona valiokunta toteaa, että eduskunnan on oltava etukäteen tietoinen kaikista sellaisista kehityskuluista — on kyse sitten vakiintuneista yhteistyömuodoista tai uusista avauksista — joilla on merkitystä kansainvälisen puolustusyhteistyön osalta. Arvio siitä, vaatiiko joku uusi puolustusyhteistyötä koskeva avaus eduskunnan informointia vai ei, on jätettävä eduskunnan tehtäväksi, ministeriö ei voi tätä arviota eduskunnan puolesta tehdä. Epäselvissä tapauksissa ulko- ja puolustushallinnon on syytä käydä vuoropuhelua valiokunnan johdon sekä valiokuntakanslian sihteeristön kanssa sen selvittämiseksi, ylittyykö informointikynnys.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Puolustusvaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto PuVL 2/2020 vp

Helsingissä 27.5.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Jari Ronkainen ps
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Mika Kari sd
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Joonas Könttä kesk
jäsen Markus Mustajärvi vas
jäsen Juha Mäenpää ps
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Erkki Tuomioja sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola