Teuvo Pohjolainen
14.2.2016

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtioneuvoston tilannekeskuksesta (HE 261/2016 vp)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta Hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtioneuvoston tilannekeskuksesta. Laki sisältäisi säännökset valtioneuvoston tilannekeskuksesta, sen keskeisistä tehtävistä ja tiedonsaantioikeuksista. Lain tavoitteena on turvata tasavallan presidentin ja valtioneuvoston tiedonsaanti turvallisuuteen liittyvissä asioissa sekä lisätä viranomaisten tiedonvaihtoa ja siten parantaa luotettavan tilannekuvan muodostamista.

Nykyisin kokonaisturvallisuuden alalla varautumisen pysyvänä yhteistoimintaelimenä ja tarvittaessa häiriötilanteiden asiantuntijaelimenä toimii Turvallisuuskomitea, jonka tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksessa Turvallisuuskomiteasta (77/2013).

Tilannekuvatoiminnan kehittämisen tukemiseksi on perustettu poikkihallinnollinen epävirallinen tilannekuvan seurantaryhmä. Seurantaryhmä muun muassa sovittaa yhteen kokonaisturvallisuuden kannalta merkittävien asioiden ja tapahtumien johdosta muodostettavaa ennakoivaa tilannekuvaa.

Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu ohjesäännön 12 §:n mukaan muun muassa pääministerin avustaminen valtioneuvoston yleisessä johtamisessa sekä hallituksen ja eduskunnan työn yhteensovittamisessa ja valtioneuvoston yhteinen tilannekuva, varautuminen ja turvallisuus sekä häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen.

Valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen (393/2007) 1 §:n 24 kohdan mukaan valtioneuvoston kanslian tehtäviin kuuluu turvallisuuteen liittyvän yleisen tilannekuvan kokoaminen. Valtioneuvoston kanslian (A 162/2015) hallintoyksikön tila- ja turvallisuustoimialan tehtävänä on muun muassa valtioneuvoston yhteisen tilannekuvan kokoaminen, häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen ja valtioneuvoston yhteinen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin varautuminen.

Valtionjohdon keskitetystä tiedonsaannista tai tilannekuvatoiminnasta ei ole tällä hetkellä säädetty lain tasolla. Valtioneuvoston kansliassa on ympärivuorokautisesti toimiva valtioneuvoston tilannekeskus, joka perustettiin valtionjohdon ja viranomaisten jatkuvaa tiedonsaantia varten syyskuussa 2007. Tilannekeskus yhdistää eri hallinnonaloilta saadut tiedot ja raportoi niiden pohjalta valtionjohdolle. Lisäksi tilannekeskus tuottaa yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa ennakoivia turvallisuuskatsauksia valtionjohdolle. Vastaavasti tilannekeskus saattaa tarpeen mukaan kokonaisuutta koskevat tiedot toimivaltaiselle viranomaiselle.

Valtioneuvoston tilannekeskus on Suomen kansallinen yhteyspiste muun muassa unionin pelastuspalvelumekanismissa, EU:n poliittisen kriisitoiminnan integroiduissa järjestelyissä (IPCR) ja NATO EADRCC järjestelyssä (*Euro-Atlantic Disaster Response CoordinationCentre*). Tilannekeskuksen tehtävänä on reaaliaikaisten turvallisuustapahtumatietojen ja toimivaltaisten viranomaisten tiedoista kootun tilannekuvan tuottamisen lisäksi toimia ympärivuorokautisena yhteyspisteenä muun muassa edellä mainittuihin mekanismeihin liittyvässä tiedonvaihdossa. Tähän rooliin liittyvänä tehtävänä valtioneuvoston tilannekeskus välittää näiden hälytysjärjestelyjen kautta saadun tiedon toimivaltaisille viranomaisille ja tukee tarvittaessa kansallisen tason koordinaatiota.

Tilannekeskus vastaa valtioneuvoston, ministerivaliokuntien, kansliapäälliköiden, valmiuspäälliköiden sekä säädösten mukaisten päätösten teon edellyttämien valtioneuvoston virkamiesten hälyttämisestä ja kutsumisesta häiriötilanteen, kriisitilanteen tai muun syyn vuoksi poikkeuksellisina aikoina pidettäviin istuntoihin, kokouksiin ja neuvotteluihin.

> *Hallituksen esityksen mukaan sen tavoitteena on varmistaa tiedonkulku siten, että valtioneuvoston tilannekeskuksella ja asianomaisella ministeriöllä on oikeus saada ja viranomaisella aktiivinen velvollisuus toimittaa valtionjohdon informoimiseksi tilanteen ennakoinnin ja hallinnan kannalta tarvittavat tiedot. Tavoitteena on, että tieto välitetään valtionjohdolle ja sekä muille tarvittaville tahoille tehokkaasti ja tietoturvan kannalta turvatulla tavalla.*

Esityksen tavoitteena on lisäksi selkeyttää erityisesti ministeriöiden ja valtioneuvoston tilannekeskuksen välistä tietojenvaihtoa ja poistaa esteitä toimivaltaisten viranomaisten ja valtioneuvoston tilannekeskuksen välisestä tiedonkulusta. Tiedonkulun esteiden poistamiseen liittyen tavoitteena on myös varmistaa tiedonkulun kaksisuuntaisuus siten, että valtioneuvoston tilannekeskus voi toimittaa tilannekuvakokonaisuutta koskevat tiedot muille viranomaisille.

Ehdotetulla sääntelyllä pyritään varmistamaan, että myös jatkossa tilannekuvan muodostamisessa runkona ovat ministeriöt, joiden raporteista valtioneuvoston tilannekeskus muodostaa poikkihallinnollisen tilannekuvan. Tässä tilannekuvaraportissa tiivistyisi keskeiset johtopäätökset, joita poliittinen päätöksenteko tarvitsee tuekseen. Vastaavasti tiedot valtionjohdon päätöksistä tulisi saada mahdollisimman nopeasti kaikille esimerkiksi häiriötilanteen hallintaan osallistuville.

Hallituksen esitys parantaa osaltaan myös varautumista uusiin turvallisuusuhkiin, kuten hybridiuhkiin koko maan kattavan yhtenäisen tilannekuvan mahdollistaessa esimerkiksi ennakkovaroituksen saamisen hybridiuhista. Ilman nyt esitettäviä tiedonkulkuun liittyviä säännöksiä ja tiedon saantiin liittyviä valtuuksia hybridiuhista ei saataisi tarpeeksi laajaa tilannekuvaa ja sitä kautta kattavaa tilannetietoisuutta. Esityksellä pyritään siten vastaamaan myös niihin paineisiin, joita toimintaympäristön jatkuva muutostila, kansainväliset kriisitilanteet, digitalisaatio ja kyberuhkien voimakas kehittyminen asettavat kyber- ja tietoturvallisuuden hallinnalle.

Ennakoivan tilannekuvan muodostamisen tarve korostuu ulko- ja turvallisuuspoliittisissa asioissa, kuten terrorismin, kansainvälisiin konflikteihin sekä hybridiuhkiin varautumisessa. Esityksellä pyritään parantamaan tilannekuvan muodostamista siten, että valtioneuvoston tilannekeskuksessa voitaisiin yhteistyössä ministeriöiden kanssa yhteen sovittaa eri lähteistä saatuja tietoja, mukaan lukien niin sanottuja heikkoja signaaleja.

Esityksellä pyritään myös siihen, että laajoissa ja pitkäkestoisissa onnettomuustilanteissa tai syvissä kriiseissä eri viranomaisilla olisi yhteinen ja kokonaisvaltainen käsitys tapahtumista sekä menetelmät ja tarkoituksenmukaiset järjestelmät tilannetietojen vaihtoon, yhdistämiseen, analysointiin ja tarvittavien tilanteiden kehitysennusteiden laadintaan. Operatiivisen toiminnan yhteensovittaminen tapahtuisi edelleen toimivaltaisen viranomaisen toimesta samalla hallinnon tasolla, josta operatiivista toimintaa muutoinkin johdetaan.

Esityksessä ehdotetaan kehitettäväksi valtioneuvoston tilannekeskuksen toimintaa poistamalla esteitä toimivaltaisten viranomaisten ja valtioneuvoston tilannekeskuksen välisestä tiedonkulusta. Vaikka tilannekeskus toimii jo tällä hetkellä, tilannekeskuksen tehtävistä, oikeudesta sekä saada että luovuttaa tilannekuvan muodostamiseksi tarvittavaa tietoa ehdotetaan säädettäväksi lain tasolla.

> *Katson, että esityksen tavoitteet ovat valtiosäännön kannalta hyväksyttävät. Pidän myös valtiosäännön kannalta tarpeellisena, että asiasta säädetään lain tasolla.*

2 Esityksen suhde perustuslakiin

Valtioneuvoston tilannekeskusta ja sen toimintaa koskeva sääntely on tällä hetkellä asetuksen tasoisissa säädöksissä. Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Esillä olevan hallituksen esityksen mukaan viranomaisten tietojenvaihtoa lisättäisiin ja tietojenvaihdon periaatteet säädettäisiin laissa. Tällä voi olla merkitystä perustuslain yksityiselämän suojaa koskevan 10 §:n 1 momentin kannalta.

> *Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan lailla säätämisen vaatimuksen mukaan perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin ja lisäksi on otettava huomioon kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle (PeVM 25/1994 vp). Asiaa koskevan sääntelyn nostaminen lain tasolle on perusteltua ja lisäksi sopusoinnussa PeL 80 §:n kanssa.*

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on yleensä kiinnitetty huomiota perustuslain 10 §:n turvaamaan yksityiselämän suojaan ja siihen sisältyvään henkilötietojen suojaan, kun on kyse viranomaisen tiedonsaantioikeudesta salassapitosäännösten estämättä. Erityisen korostuneena suojaa on pidetty silloin, kun kyse on ollut yksityiselämän suojan ytimeen kuuluvaksi arvioiduista

arkaluontoisista tiedoista (PeVL 3/2014 vp). Henkilötietolain (523/1999) 11 §:n mukaan rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta koskevat henkilötiedot ovat korotettua suojaa nauttivia arkaluonteisia henkilötietoja.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Perustuslakivaliokunta on viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 10/2014 vp, s. 6/II, PeVL 19/2012 vp, s. 3—4 ja PeVL 62/2010 vp, s. 4/I). Tosin perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossa PeVL 67/2002 vp, että kun esitykseen sisältyvät säännökset tietojen saamisesta ja luovuttamisesta liittyivät välittömästi rahoitusmarkkinoiden valvontaan, tällaista rajattua erityistarkoitusta koskevassa sääntely-yhteydessä voitiin pitää hyväksyttävinä eräitä poikkeamia valiokunnan yleisestä tulkintalinjasta. Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 59/2010 vp, s. 4/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I).

Perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset koskevat ennen muuta vaatimusta säätää rajoituksesta lailla, rajoituksen tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä, rajoittamisen perusteena olevien syiden hyväksyttävyyttä, suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä perusoikeutta rajoitettaessa, rajoitukseen liittyvien oikeusturvajärjestelyjen riittävyyttä ja rajoituksen ristiriidattomuutta Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Vaikka viranomaisen toiminnan päämäärien saavuttaminen on yleisen yhteiskunnallisen intressin kannalta tärkeää ja muodostaa siten sellaisen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän syyn, joka valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä voi oikeuttaa perusoikeuden rajoittamisen, on sääntelyn merkitessä perusoikeuden rajoittamista muidenkin yleisten rajoittamisedellytyksien oltava käsillä (PeVL 10/2016 vp, PeVL 67/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 5/1999 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana myös sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä

perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 51/ 2006 vp, s. 2/I). Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on valiokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 10/2016 vp, PeVL 51/2006 vp, s. 2/I).

Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston tilannekeskuksella olisi sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä on säädetty, oikeus saada viranomaiselta tilannekuvan kokoamiseksi *välttämättömät* tiedot turvallisuustapahtumaan johtaneista olosuhteista, turvallisuustapahtuman paikasta ja ajankohdasta, toimivaltaisen viranomaisen toimenpiteistä sekä muista näihin rinnastettavista seikoista. Hallituksen esityksessä valtioneuvoston kanslian tiedonsaantioikeus on siten kytketty välttämättömyysedellytykseen sekä yksilöity koskemaan niitä tietoja, jotka liittyvät turvallisuustapahtumaan. Tämän lisäksi tietosisältöjä on pyritty määrittelemään ehdotetun 3 §:n 1 momentissa esitetyllä tavalla. Tietoja saavien piiri on rajattu koskemaan vain tilannekeskuksessa työskenteleviin henkilöihin ja tietojen saamisen tarkoitus on suppea sen rajoittuessa tietoihin, jotka ovat välttämättömiä tilannekuvan kokoamiseksi.

Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus ei ulottuisi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23–32 kohdassa tarkoitettuihin tietoihin eikä vastaaviin tietoihin, jotka on muussa laissa säädetty salassa pidettäviksi. Tilannekeskuksen tiedoksisaantioikeus ei siten ulottuisi perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityisyyden suojan alueelle.

Valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaantioikeutta ei olisi tarkoitus ulottaa myöskään perustuslain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin tietoihin. Perustuslain mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Lailla voidaan kuitenkin pykälän 3 momentin nojalla säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen muun muassa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Tämän säännöksen muuttamista valmistellaan.

Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentissa on rajattu valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle momentissa erikseen luetellut salassa pidettävät tiedot.

Perustuslain 10 §:n 2 ja 3 momentin luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan sääntelyn ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitetun viestin sisältö ulkopuolisilta.

Lakiehdotuksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että 3 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus ei ulottuisi luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueelle eikä myöskään ydinalueen ulkopuolelle jääviin luottamuksellisen viestinnän välitystietoihin ja sijaintitietoihin. Esitetty rajaus tietojen luovuttamiselle on sinänsä perusteltu. On kuitenkin syytä tältä osin todeta, että erottelu luottamuksellisen viestin ydinalueen ja sen ulkopuolelle jäävän alueen välillä on ehkä menettämässä merkitystään.

Perustuslakivaliokunnan aiemmassa vakiintuneessa käytännössä viestin tunnistamistietojen on kylläkin katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (ks. esim. PeVL 33/2013 vp, s. 3/I, PeVL 6/2012 vp, s. 3—4, PeVL 29/2008 vp, s. 2/II ja PeVL 3/2008 vp, s. 2/I). Tämä on merkinnyt, ettei perustuslain 10 §:n 3 momentin erityistä lakivarausta ole sellaisenaan sovellettu tunnistamistietojen salaisuuden rajoittamiseen. Tunnistamistietojen salaisuuden suojaan puuttuvan sääntelyn on kuitenkin valiokunnan käytännön mukaan tullut täyttää perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset (PeVL 62/2010 vp, PeVL 23/2006 vp).

Perustuslakivaliokunta on sittemmin kuitenkin todennut, että unionin tuomioistuimen Digital Rights Ireland -asiassa antama tuomio (8.4.2014, yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12) on antanut perusteita jossain määrin arvioida uudelleen sähköisessä viestinnässä saatavien tunnistamistietojen suojaa luottamuksellisen viestin salaisuuden näkökulmasta. Valiokunnan mukaan käytännössä sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (PeVL 18/2014 vp). Valiokunnan uusimmasta lausuntokäytännöstä ei ole vielä selvästi pääteltävissä, miten tällainen uudelleenarviointi muuttaa aiempaa perusoikeuksien yleisiin rajoittamisedellytyksiin nojaavaa tulkintalinjaa.

Lakiehdotuksen 4 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston tilannekeskuksen oikeudesta luovuttaa saamiaan salassa pidettäviä tietoja tasavallan presidentille, valtioneuvostolle sekä toimivaltaiselle viranomaiselle, jos ne ovat välttämättömiä turvallisuustilanteen edellyttämän

päätöksenteon tueksi tai välittömän ja vakavan yleistä turvallisuutta uhkaavan vaaran torjumiseksi. Perustuslakivaliokunnan käytännössä tietojen luovuttamista on lähtökohtaisesti arvioitu samoin perustein kuin tiedonsaantioikeutta. Ehdotetussa säännöksessä tietoja voidaan luovuttaa vain laissa säännellyille tahoille, minkä lisäksi tiedon luovuttamista on täsmennetty tiedon luovuttamisen välttämättömyyttä koskevalla edellytyksellä.

> *Käsitykseni on, että esityksessä on riittävän täsmällisesti määritelty salassa pidettävien tietojen luovuttamisvelvollisuudesta, luovuttamisvelvollisuuden piiriin kuuluvista ja tiedonsaantiin oikeutetuista viranomaisista. Merkitystä on myös sillä, että ao. tietojen luovuttaminen on kytketty välttämättömyysvaatimukseen.*

> *Luovutettavien tietojen sääntelyyn jää esityksessä jonkin verran väljyyttä. Sen aiheuttamaa ongelmaa kuitenkin poistaa yhtäältä tietojen luovuttamisen velvollisuuden kytkeminen 2 §:ssä säädettävään turvallisuustapahtumaan ja toisaalta 3.2 §:ssä säädettävät rajaukset tiedoista, joita luovuttamisvelvollisuus ei koske. Tästä syystä pidän esitystä PeL 10 §:n kannalta ongelmattomana.*