Tuomas Ojanen
14.2.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 261/2016 vp eduskunnalle laiksi valtioneuvoston tilannekeskuksesta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston tilannekeskusta koskeva laki, jossa säädettäisiin valtioneuvoston tilannekeskuksesta, sen keskeisistä tehtävistä ja tiedonsaantioikeuksista. Kuten esityksestä ilmenee, hallitus oli antanut jo vuonna 2014 eduskunnalle esityksen laiksi valtioneuvoston tilannekuvatoiminnasta (HE 259/2014 vp), joka kuitenkin raukesi vaalikauden päättyessä.

Ehdotettavan lain tavoitteena on turvata tasavallan presidentin ja valtioneuvoston tiedonsaanti turvallisuuteen liittyvissä asioissa sekä lisätä viranomaisten tiedonvaihtoa ja siten parantaa luotettavan tilannekuvan muodostamista. – Esityksen tavoitteista ei ole valtiosääntöoikeudellista huomauttamista. Valiokunnan käytännön mukaan salassa pidettävän tiedon luovuttaminen toiselle viranomaiselle voidaan lailla säätää sallituksi, jos tällaisen tiedon saaminen on välttämätöntä viranomaisen tehtävien toteuttamiseksi.

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on arvioitu ehdotusta perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta perustuslakivaliokunnan aiempi lausuntokäytäntö huomioiden siltä osin kuin kysymys on ehdotetuista valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaanti- ja luovutusoikeuksia koskevista säännöksistä.

Tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus

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.

Säätämisjärjestysjaksossa sitä, että tietosisältöjä ei ole lueteltu vaan säännösehdotukseen on sisällytetty vaatimus tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta, on perusteltu sillä, että ”(e)simerkiksi onnettomuuksien tai luonnonkatastrofien moninaisen luonteen vuoksi ennakolta on vaikea määritellä miltä viranomaistaholta ja minkä sisältöisiä tietoja tilannekuvan kokoamiseksi tarvitaan.” - Nähdäkseni sääntelymallille esitettyä perustelua voidaan pitää käsillä olevassa asiayhteydessä hyväksyttävänä perustuslain 10 §:n näkökulmasta.

Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentissa tietosisältöjä on määritelty ja tietoa saavien piiri on rajattu koskemaan vain tilannekeskuksessa työskenteleviä henkilöitä. Tietojen saamisen tarkoitus rajoittuisi tietoihin, jotka olisivat välttämättömiä tilannekuvan kokoamiseksi. Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan tiedonsaantioikeus ei myöskään

ulottuisi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23–32 kohdassa tarkoitettuihin tietoihin, joita voidaan pitää arkaluontoisina ja siten yksityiselämän ja henkilötietojen suojan ydinalueella olevina henkilötietoina. Lisäksi lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus ei ulottuisi luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueelle eikä viestinnän välitystietoihin ja sijaintitietoihin.

Edellä mainituista syistä johtuen pidän ehdotettuja säännöksiä tilannekeskuksen tiedonsaantioikeuksista ongelmattomina perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta.

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on kuitenkin tukeuduttu vanhentuneeseen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön siltä osin kuin kysymys on viestinnän välitystietojen ja sijaintitietojen suojasta perustuslain 10 §:n kannalta. Esityksen säätämisjärjestysjakson mukaan nämä tiedot olisivat luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan ulkopuolella.

Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 18/2014 vp kuitenkin ilmenee, Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö – ks. erit. asia C-293/12 ja C-594/12 *Digital Rights Ireland*, ks. myös asia C-362/14 *Schrems* – on antanut perusteita arvioida uudelleen sähköisten viestien tunnistamistietoja perustuslain 10 §:ssä turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden näkökulmasta. Nykyään on lähdettävä siitä, että 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 ole enää perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossa käsillä olevassa asiasta olisi syytä muistuttaa valtioneuvostoa valiokunnan uudemmasta lausuntokäytännöstä sähköisen viestinnän välitys- ja sijaintitietojen suojasta perustuslain 10 §:ssä turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan kannalta.

Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen

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 käytännön mukaan salassa pidettävän tiedon luovuttaminen toiselle viranomaiselle voidaan lailla säätää sallituksi, jos tällaisen tiedon saaminen on välttämätöntä viranomaisen tehtävien toteuttamiseksi (ks. esim. PeVL 39/2009 vp, ks. myös PeVL 17/2016 vp) . Tietoja saavien viranomaisten piiri jäisi säännöksessä sinänsä väljäksi, mutta tiedon luovuttaminen on asianmukaisesti sidottu välttämättömyyden vaatimukseen. Koska ennakolta ei voida aivan tarkasti määritellä, mille viranomaiselle

tiedot voivat olla välttämättömiä kussakin yksittäistapauksessa, ehdotetun säännöksen väljyyttä voidaan pitää hyväksyttävänä käsillä olevassa sääntely-yhteydessä. Säännösehdotus on ongelmaton perustuslain 10 §:n kannalta.

Helsingissä 14. päivänä helmikuuta 2017

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki