Valiokunnan lausunto PeVL 4/2017 vp– HE 261/2016 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston tilannekeskuksesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston tilannekeskuksesta (HE 261/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- valtioneuvoston turvallisuusjohtaja Jari Ylitalo, valtioneuvoston kanslia
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- oikeustieteen tohtori Riku Neuvonen
- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtioneuvoston tilannekeskuksesta.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotusta on arvioitu perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2017.

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kehitettäväksi valtioneuvoston tilannekeskuksen toimintaa poistamalla esteitä toimivaltaisten viranomaisten ja valtioneuvoston tilannekeskuksen välisestä tiedonkulusta. Tilannekeskuksen tehtävistä, oikeudesta sekä saada että luovuttaa tilannekuvan muodostamiseksi tarvittavaa tietoa ehdotetaan säädettäväksi lain tasolla.

Lain tavoitteena on turvata tasavallan presidentin ja valtioneuvoston tiedonsaanti turvallisuuteen liittyvissä asioissa. Valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus on perustelujen mukaan tarpeellinen, jotta keskus voisi koota ja jakaa tietoa turvallisuustilanteesta sekä yhteiskunnan turvallisuuteen kohdistuvista häiriöistä ja niiden uhkista tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle turvallisuustilanteen edellyttämän päätöksenteon ja toiminnan tueksi.

Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentissa säädetään valtioneuvoston tilannekeskuksen oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä viranomaiselta tietoa tilannekuvan kokoamiseksi. Vaikka ehdotetussa 3 §:n 2 momentissa säädettäisiin rajoituksista tiedonsaantioikeuteen, mahdollisuus luovuttaa tietoja voi koskea myös henkilötietoja. Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että säätämisjärjestysperusteluiden mukaan tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus olisi rajattu yksityisyyden suojan ulkopuolelle, koska 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. Valiokunta huomauttaa kuitenkin, että perustuslain 10 §:ssä turvattu yksityiselämän ja henkilötietojen suoja ei rajoitu pykäläehdotuksessa viitattuihin salassapitosäännöksiin. Ehdotus on siten merkityksellinen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta merkityksellistä sääntelyä katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, s. 5—6 ja siinä viitatut lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja 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 (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, s. 5—6 ja siinä viitatut lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, s. 3/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I).

Perustuslakivaliokunta on katsonut myös, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (PeVL 17/2016 vp, s. 6 ja siinä viitatut lausunnot).

Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston tilannekeskuksella on sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä säädetään, oikeus saada viranomaiselta tilannekuvan kokoamiseksi luovuttavan viranomaisen välttämättömiksi arvioimat tiedot turvallisuustapahtumaan johtaneista olosuhteista, turvallisuustapahtuman paikasta ja ajankohdasta, turvallisuustapahtuman vaikutuksista, toimivaltaisen viranomaisen toimenpiteistä sekä muista näihin rinnastettavista seikoista. Lakiehdotuksesta ei kuitenkaan ilmene, mitä tilannekuvalla tarkoitetaan. Koska tilannekeskuksen salassapitosäännöksen edelle menevä tiedonsaantioikeus on lakiehdotuksessa kytketty tiedon välttämättömyyteen tilannekuvan kokoamisen tarkoituksen kannalta, on sääntelyä tältä osin täsmennettävä lisäämällä lakiin tilannekuvan määritelmä esimerkiksi perusteluissa esitetyn sisältöisenä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota säätämisjärjestysperusteluissa esitettyyn käsitykseen, jonka mukaan viestin tunnistamistietojen on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle. Valiokunta on kuitenkin uudemmassa käytännössään arvioinut, että 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, s. 6/II). Lakiehdotus ei kuitenkaan ole 3 §:n 2 momentin 4 kohdan rajauksesta johtuen ongelmallinen näin arvioitunakaan.

Valiokunnan lausunto PeVL 4/2017 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 22.2.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
varajäsen Jani Mäkelä ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen