

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto  
Julkisoikeuden yksikkö  
Erityisasiantuntija Anu Mutanen

10.3.2017

*Eduskunnan hallintovaliokunnalle***HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI VALTIONEUVOSTON TILANNEKESKUKSESTA (HE 261/2016 VP)**

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä (HE 261/2016 vp). Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

***Yleistä***

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki, joka sisältäisi säännökset valtioneuvoston tilannekeskuksesta sekä sen tehtävistä ja oikeudesta saada ja luovuttaa tilannekuvan muodostamiseksi tarvittavaa tietoa. Laissa säädettäisiin myös viranomaisten tiedonantovelvollisuudesta valtioneuvoston tilannekeskukselle. Lailla pyritäisiin varmistamaan se, että valtionjohdolla (tasavallan presidentillä ja valtioneuvostolla) olisi käytettävissään luotettava ja ajantasainen tilannekuva yhteiskunnallisesta turvallisuudesta, jotta turvallisuushäiriöihin pystyttäisiin myös reagoimaan nopeasti ja tehokkaasti.

Oikeusministeriö antoi valtioneuvoston kanslialle lausunnon samasta asiasta aiemmin annetun ja vaalikauden päättymiseen rauenneen hallituksen esityksen (HE 259/2014 vp) valmisteluvaiheessa (OM 15/43/2014, 28.2.2014). Lisäksi oikeusministeriö antoi valtioneuvoston kanslialle lausunnon nyt käsittelyssä olevan esityksen luonnoksesta (OM 198/43/2016, 28.10.2016).

Viimeksi mainitussa lausunnossaan oikeusministeriö katsoi, että ehdotetun lain nimi ja sisältö oli saatettava paremmin toisiaan vastaaviksi. Lausunnossa nostettiin lisäksi esiin tarve lainsäädännön nykytilan kuvausta ja lakiehdotuksen säätämisyjärjestystä koskevien perusteluosien täydentämiseen. Oikeusministeriö piti tärkeänä myös tiedonantovelvollisen viranomaispiirin täsmentämistä sekä viranomaisille jätettävän harkintavallan esiintuomista lakitekstissä. Lisäksi lausunnossa

tuotiin esille tarve selkeyttää käsitteiden käyttöä lakiehdotuksessa ja sen perusteluissa. Nämä ehdotukset on otettu hallituksen esityksen jatkovalmistelussa pääosin huomioon. Oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota tarpeeseen täsmentää valtioneuvoston tilannekeskukselle säädettäväksi ehdotettuja tehtäviä ja oikeuksia.

### ***Valtioneuvoston tilannekeskuksen tehtävät***

Valtioneuvoston tilannekeskuksen tehtävät on lueteltu lakiehdotuksen 1 §:ssä. Tilannekeskuksen tehtävät ja oikeudet nojautuisivat ”tilannekuvan” käsitteeseen. Tätä käsitettä ei ole kuitenkaan määritelty lakiehdotuksessa – määrittely on ehdotettu jätettäväksi perustelujen varaan. Lakiehdotuksen 2 §:ssä ”tilannekuva” on kytketty ”turvallisuuustapahtuman” käsitteeseen. Lakiehdotuksessa käytetään lisäksi käsitteitä ”turvallisuuustilanne” ja ”yleinen turvallisuus”. Näiden käsitteiden keskinäissuhde ja suhde ”tilannekuvan” ja ”turvallisuuustapahtuman” käsitteisiin jää avoimeksi.

Tämä käsitteellinen epäselvyys heikentää lakiehdotuksen 1 §:ssä esitetyn valtioneuvoston tilannekeskuksen tehtävien määrittelyn sekä 2 §:n mukaisen viranomaisten ilmoitusvelvollisuuden tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä. Viranomaisten tehtävien, toimivallan, oikeuksien ja velvollisuuksien on ilmentävä laista täsmällisesti.

### ***Valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaantioikeudet***

Ehdotetun 3 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston tilannekeskuksella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada tilannekuvan kokoamiseksi välttämättömät tiedot turvallisuuustapahtumista. Lakiehdotuksen säätämisperusteluiden mukaan valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus olisi rajattu yksityisyyden suojan ulkopuolelle. Tätä perustellaan hallituksen esityksessä sillä, että lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan tiedonsaantioikeus ei ulottuisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 23–31, 31 a, 31 b ja 32 kohdassa tarkoitettuihin tietoihin eikä vastaaviin, muussa laissa salassa pidettäviksi säädettyihin tietoihin. Perustuslain 10 §:ssä turvattu yksityiselämän ja henkilötietojen suoja ei kuitenkaan rajoitu näihin salassapitosäännöksiin. Vaikka lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentissa säädettäisiin tiedonsaantioikeuden rajoituksista, tietojen luovutusmahdollisuus saattaisi koskea silti myös henkilötietoja. Lakiehdotus on siten merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Myös tämän perusoikeuskytköksen vuoksi oikeusministeriö kehottaa kiinnittämään huomiota ”tilannekuvan” ja ”turvallisuuustapahtuman” käsitteiden epämääräisyyteen ja lisäämään lakiehdotukseen tilannekuvan määritelmän. Lakiehdotuksen perusoikeusulottuvuudet edellyttävät säännöksiltä käsitteellistä tarkkuutta ja täsmällisyyttä.

## Säättämisjärjestys

Lakiehdotusta on arvioitu esityksen säättämisjärjestysperusteluissa perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän suojan näkökulmasta. Perusteluissa on käyty läpi perustuslakivaliokunnan vakiintunut käytäntö tiedonsaantioikeuden sitomisesta välttämättömyyteen. Perustuslakivaliokunta on asettanut vaatimuksen siitä, että lainsäätäjän tulee turvata henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeänä muun muassa tietojen luovutettavuuden kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä. (Ks. esim. PeVL 46/2016 vp, s. 5–6; PeVL 13/2016 vp, s. 3–4.) Myös perustuslakivaliokunnan kannanotot tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamisesta tulisi ottaa huomioon (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 6). Tämän tulkintakäytännön näkökulmasta arvioituna lakiehdotus ei ole ongelmallinen perustuslain kannalta. Lakiehdotus voidaan siten käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Valtioneuvoston tilannekeskuksesta ei ole tällä hetkellä säädetty lain tasolla. Säädöspohjana on valtioneuvoston ohjesäännön 12 § (262/2003, muutettu 160/2015), valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 § (393/2007, muutettu 748/2016) ja valtioneuvoston kanslian työjärjestyksestä annetun valtioneuvoston kanslian asetuksen (162/2015) 8 §.

Oikeusministeriö pitää tilannekeskusta koskevan lain säätämistä tarpeellisenä. Ehdotettujen valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaanti- ja -luovutusosoikeuksien tarkoittamien perusoikeusrajoitusten on perustuttava eduskunnan säätämään lakiin (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Lisäksi perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.