

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 8/2014 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisen
hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta ja
viestintämarkkinalain 2 §:n muuttamisesta**

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallintovaliokunta on 28 päivänä marraskuuta 2013 pyytänyt hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta ja viestintämarkkinalain 2 §:n muuttamisesta (HE 54/2013 vp) perustuslakivaliokunnan lausunnon esityksen perustuslainmukaisuudesta.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ICT-johtaja Timo Valli, lainsäädäntöneuvos Sami Kivivasara ja neuvotteleva virkamies Timo Saastamoinen, valtiovaraministeriö
- tietohallintojohtaja Tapio Aaltonen, sisäministeriö

- yksikön johtaja Timo Nuutinen, puolustusministeriö
- toimitusjohtaja Timo Lehtimäki, Suomen Erillisverkot Oy
- dosentti Kalevi Kilkki
- professori Jukka Manner
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen
- professori Tomi Voutilainen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- Ålands landskapsregering / Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- oikeustieteen tohtori Mikael Koillinen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta sekä muutettavaksi viestintämarkkinalain säännös viranomaisverkon määritelmästä.

Lailla ehdotetaan säädettäväksi julkisen hallinnon turvallisuusverkosta, sen palveluista ja palvelujen käytöstä sekä muusta turvallisuusverkkotoiminnasta. Lain tarkoituksena on normaalioloissa ja niiden häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa varmistaa valtion ylimmän joh-

don ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeiden viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistoiminnan edellyttämän viestinnän häiriöttömyys ja jatkuvuus sekä turvata päätöksenteossa ja johtamisessa tarvittavan tiedon käytettävyys, eheys ja luottamuksellisuus.

Esitykseen sisältyvät lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä on arvioitu perustuslain 80 §:n 1 mo-

mentin, 92 §:n 2 momentin, 119 §:n 2 momentin, 120 §:n, 121 §:n 2 momentin ja 124 §:n kannalta. Hallitus katsoo, että esitys on sopusoin-

nussa perustuslain kanssa ja ehdotetut lait voidaan siten käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallintovaliokunnan lausuntopyyntö

Hallintovaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa esityksen perustuslainmukaisuudesta. Hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annettuun lakiehdotukseen liittyy turvaamistehtävän yhtiöittämistä koskevilta osin useita keskeisiä ja periaatteellisesti tärkeitä valtiosäännön perusteisiin ulottuvia kysymyksiä, minkä vuoksi lakiehdotuksen perustuslainmukaisuus olisi perusteltua arvioida erikseen. Lisäksi hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on katsottu, että lakiehdotuksen säännöksiä tieto- ja viestintätekni-
kisten ja integraatiopalvelujen toimintaan liittyvien valtion oikeuksien ja velvollisuuksien siirtämisestä on syytä laissa täsmentää, minkä perusteella vasta voidaan esimerkiksi arvioida, onko tällainen siirtäminen valtiosääntöoikeudellisesti mahdollista.

Lakiehdotus

Lakia julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta sovelletaan 1. lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan julkisen hallinnon turvallisuusverkkoon ja sen palvelujen käyttöön sekä muuhun turvallisuusverkkotoimintaan. Turvallisuusverkko on valtion omistuksessa ja hallinnassa oleva viestintämarkkina-ala tarkoitettu viranomaisverkko. Turvallisuusverkkoon kuuluu viestintäverkko ja siihen välittömästi liittyvät laittilat, laitteet ja muu infrastruktuuri sekä turvallisuusverkon yhteiset palvelut.

Lain tarkoituksena on 1 §:n 1 momentin mukaan varmistaa normaalioloissa ja niiden häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa valtion ylim-

män johdon ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeiden viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistoiminnan edellyttämän viestinnän häiriöttömyys ja jatkuvuus sekä turvata päätöksenteossa ja johtamisessa tarvittavan tiedon käytettävyys, eheys ja luottamuksellisuus.

Turvallisuusverkon käyttövelvoite koskee lakiehdotuksen 2 §:n mukaan sellaista valtion johtamiseen ja turvallisuuteen, maanpuolustukseen, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, rajaturvallisuuteen, pelastustoimintaan, meripelastustoimintaan, hätäkeskustoimintaan, maahanmuuttoon ja ensihoitopalveluun liittyvää viranomaisten sisäistä, välistä ja ulkoista yhteistoimintaa, joissa noudatetaan korkean varautumisen tai turvallisuuden vaatimuksia.

Turvallisuusverkkotoiminta muodostuu hallituksen esityksen perustelujen mukaan (HE s. 3/I) kahdesta osa-alueesta: turvallisuusverkosta ja sen ohjauksesta. Turvallisuusverkkotoiminnalla tarkoitetaan perustelujen mukaan näiden osa-alueiden hallinnollista, toiminnallista ja teknistä kokonaisuutta, jossa yhdistyvät turvallisuusverkon ja siihen liittyvien palvelujen ja palveluntuottajien toiminta sekä sen ohjaus ja valvonta.

Turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimii lakiehdotuksen 6 §:n perusteella valtion kokonaan omistama Suomen Erillisverkot Oy -niminen osakeyhtiö tai kyseisen osakeyhtiön tätä tarkoitusta varten erikseen perustama ja kokonaan omistama osakeyhtiö. Turvallisuusverkon tieto- ja viestintätekni-
kisten palvelujen tuottajana (lakiehdotuksen 8 §) ja integraatiopalvelujen tuottajana (lakiehdotuksen 10 §) toimivat lakiehdotuksen mukaan näihin tehtäviin erikseen nimetyt julkisen hallinnon viranomaiset tai tieto- ja viestintätekni-
sen alan toimijat. Säännöksissä tarkoitettut tieto- ja viestintätekni-
sen alan toimijat voivat esityksen

perustelujen mukaan olla myös yksityisiä yrityksiä. Lakiehdotuksen 6, 8 ja 10 §:ssä mainitut palvelujen tuottajat voivat käyttää tehtävässään alihankkijaa siinä laajuudessa kuin valtiovarainministeriö asiasta päättää (lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentti, 9 §:n 2 momentti ja 11 §:n 2 momentti).

Turvallisuusverkkotoiminnan keskeisenä tarkoituksena on varmistaa valtion ja yhteiskunnan ydintoimintojen ja niihin liittyvän viestinnän häiriöttömyys ja luottamuksellisuus. Kyse on siis valtion turvallisuuden ja julkisten toimintojen jatkuvuuden kannalta olennaisista tehtävistä, joiden keskeisenä tarkoituksena on tietojen luottamuksellisuuden säilyttäminen. Tätä toimintaa on kokonaisuutena arvioiden pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Ehdotettua sääntelyä eräiden turvallisuusverkkotoimintaan kuuluvien tehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle on siten arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä koskevia tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain 124 §

Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajaa koskeva sääntely

Merkittävän julkisen vallan käyttö. Turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimivan 1. lakiehdotuksen 6 §:ssä tarkoitettun valtion kokonaan omistaman osakeyhtiön tai tämän kokonaan omistaman tytäryhtiön tehtäviin kuuluu lakiehdotuksen 7 §:n nojalla muun muassa turvallisuusverkon verkkopalvelujen tuottaminen ja ylläpito, turvallisuusverkon laittilojen ja laitteiden hallinnointi, sekä turvallisuusverkkoa koskevien turvallisuus-, valmius-, varautumis- ja jatkuvuusvaatimusten toteutumisesta vastaaminen tehtäväalueellaan niin normaali- kuin poikkeusoloissakin. Kysy-

mys on asiallisesti tekniluonteisista, viranomaisten toimintaa tukevista tehtävistä, jotka toteutetaan pitkälti valtion viranomaisten ohjauksessa ja valvonnassa. Vaikka toiminnalla luodaan edellytykset merkittävän julkisen vallan käytölle, ei palveluntuottajalle itselleen kuulu sellaisia tehtäviä, joita voitaisiin pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna merkittävän julkisen vallan käyttönä (vrt. esim. PeVL 6/2013 vp, s. 2).

Tarkoituksenmukaisuusvaatimus. Perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (ks. esim. PeVL 5/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 65/2010 vp, s. 2/II). Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa huomiota tulee perustuslain esitöiden mukaan kiinnittää hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden ohella myös yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II).

Hallituksen esityksessä julkisen hallintotehtävän siirtämistä valtion kokonaan omistamalle osakeyhtiölle on perusteltu (HE s. 14) sillä, että valtion virastoon verrattuna osakeyhtiöllä on paremmat mahdollisuudet pitkäjänteiseen strategiseen kehittämiseen ja investointien hallintaan, jossa voidaan joustavasti huomioida myös valtionhallinnon ICT-palvelutuotannon kokonaisvaltainen kehittäminen. Valtiovarainministeriöltä saadussa selvityksessä järjestelyn tarkoituksenmukaisuutta on lisäksi perusteltu tehtävien tieto- ja viestintäteknistä erityisasiantuntemusta edellyttävällä luonteella, investointien pitkäaikaisuudella ja jatkuvien kehittämisinvestointien tarpeella. Tällaista erityisasiantuntemusta edellyttäviä tehtäviä sekä pitkäjänteistä kehittämisen ja investointien hallintaa pystytään selvityksen mukaan tekemään parhaiten yhtiömuodossa.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun palveluntuottajajärjestelyn tarkoituksenmukaisuutta perustellaan lähinnä taloudelliseen pitkäjänteisyyteen ja asiantuntemukseen liittyvillä seikoilla. Tarkoituksenmu-

kaisuutta sen sijaan ei ole perusteltu esimerkiksi toimintavarmuuden, luotettavuuden, tietoturvallisuuden tai riskien hallinnan takaamiseen tähtävillä perusteilla, vaikka sääntelyn nimenomaisena tarkoituksena on luoda edellytykset valtion ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta keskeiselle viranomaistoiminnalle. Toiminnan pitkäjänteinen strateginen kehittäminen ja erityisasiantuntemuksen takaaminenkaan eivät valiokunnan mielestä mitenkään itsestäänselvästi ole osakeyhtiömuotoisessa palveluntuotannossa turvattavissa paremmin kuin viranomaistoiminnassa. Valiokunnan saaman tiedon mukaan esimerkiksi Valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus Valtorin toiminta on organisoitu siten, että investointimenoja voidaan hallita tavanomaista viranomaistoimintaa pitkäjänteisemmin. Lisäksi toiminnan ohjaus ja valvonta olisi todennäköisesti hoidettavissa yksinkertaisemmin ja välittömämmin, jos tehtävistä huolehtisi viranomaisen. Järjestelyn tarkoituksenmukaisuudesta voidaan siis myös esittää perusteltuja epäilyjä. Perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen ei kuitenkaan voida valiokunnan mielestä suoranaisesti katsoa muodostavan ehdotonta estettä ehdotetulle sääntelylle tällaisessa yhteydessä, jossa kysymys on teknisluonteisista, palveluiden tuottamiseen liittyvistä tehtävistä (vrt. esim. PeVL 6/2013 vp, s. 2/II ja PeVL 3/2009 vp, s. 4/II).

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten turvaaminen. Julkisia hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle annettaessa on varmistuttava siitä, että tehtävän siirtäminen ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Ehdotetun sääntelyn arvioinnissa on otettava huomioon, että osakeyhtiön toiminnalla verkko- ja infrastruktuuripalveluiden tuottajana on etenkin nykyisessä informaatioyhteiskunnassa olennainen merkitys valtion johtamista ja yhteiskunnan turvallisuutta koskevien ydintoimintojen turvaamisen kannalta. Kysymys on osin ainakin välillisesti myös yksityisten ihmisten henkilötietojen ja yksityiselämään liittyvien tietojen säilymisestä luottamuksellisina. Tällaisen sääntelyn

yhteydessä erityisen korkeita vaatimuksia on asetettava toimintojen luotettavuuden ja toimintavarmuuden sekä käsiteltävien tietojen luottamuksellisuuden turvaamiselle. Palveluntuottajiin kohdistuvan viranomaisvalvonnan ja -ohjauksen on lisäksi oltava tehokasta ja kattavaa.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että osakeyhtiömuotoiseen toimintaan ei lähtökohtaisesti ole mahdollista kohdistaa samantasoista hallinnollista ohjausta ja yhtä tehokasta valvontaa kuin viranomaistoimintaan. Huomionarvoista on myös se, että käytännössä tarkoituksena on osoittaa turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottaminen lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentissa tarkoitettulle Suomen Erillisverkot Oy:n tytäryhtiölle, jolloin toiminnan viranomaisvalvonta ja -ohjaus on vieläkin välillisempää. Toisaalta säännösperusteisesti on varmistettu se, että palvelujen tuottaja on voittoa tavoittelematon valtion kokonaan omistama osakeyhtiö tai tämän yhtiön kokonaan omistama tytäryhtiö, jolloin valvonnan ja ohjauksen järjestäminen on jossain määrin helpompaa kuin puhtaasti kaupallisen yrityksen ollessa kyseessä.

Lakiehdotuksen 3 luvussa on säädetty turvallisuusverkon ohjauksesta ja valvonnasta. Ohjaus- ja valvontatehtävät on sen mukaisesti jaettu siten, että valtioneuvoston kanslia vastaa turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalveluja tuottavan yhtiön omistajaohjauksesta ja valtiovarainministeriö turvallisuusverkkotoiminnan yleishallinnollisesta, strategisesta ja taloudellisesta sekä tieto- ja viestintäteknisen varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden ohjauksesta. Lisäksi valtiovarainministeriön tukena strategisessa ohjauksessa toimii valtioneuvoston asettama turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sääntelyyn perustuva ohjaus- ja valvontamalli ulottuu palvelutuotantoon myös operatiivisella tasolla. Tämä näkemys ei valiokunnan mielestä kuitenkaan näyttäisi käyvän sääntelystä riittävästi ilmi. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että sääntelyä täsmennetään siten, että vastuu turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimivan yhtiön valvonnasta ja ohjauksesta säädetään nimenomaisesti

jollekin viranomaiselle. Sääntelystä tulee myös selkeästi käydä ilmi, millaisia valvonnallisia keinoja viranomaisella on käytettävissään. Hallintovaliokunnan on kaiken kaikkiaan syytä varmistua siitä, että sääntelyn sisältämä valvonta- ja ohjausmalli tosiasiallisesti ja selkeästi turvaa toiminnan luonne huomioon ottaen palveluntuottajan riittävän valvonnan ja ohjauksen. Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että toiminnan tehokas ja johdonmukainen johtaminen varmistetaan kaikissa käytännön tilanteissa, erityisesti poikkeusoloissa.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (esim. PeVL 3/2009 vp, s. 4/II ja PeVL 20/2006 vp, s. 2). Valiokunta toteaa, että hallinnon yleislakeja sovelletaan ilman erillistä viittaustakin yleislakien sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Lakiehdotuksen 21 §:ään sisältyvät sääntelykohteen kannalta asianmukaiset säännökset tietojen julkisuudesta ja salassapidosta. Sen sijaan ongelmallista on, että turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalveluja tuottavan yhtiön työsopimussuhteiset henkilöt ja mahdollisen alihankkijan palveluksessa olevat henkilöt eivät ehdotetun sääntelyn perusteella ole rikosoikeudellisessa virkavastuussa siltä osin kuin tehtävissä ei käytetä julkista valtaa rikoslain 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Sääntelyä on tältä osin välttämätöntä täydentää siten, että turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimivan yhtiön ja alihankkijan palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetussa laissa tarkoitettuja tehtäviä. Tämä on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottaja voi lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin perusteella käyttää tehtävässään alihankkijaa siinä laajuudessa kuin valtiovarainministeriö asiasta päättää. Palvelujen tuottajan on pyydettävä ministeriön lausunto ennen alihankintaa koskevan hankinnan tekemistä. Esityksen perustelujen mukaan (HE s. 43) tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että ministeriö määrittelee ne tehtävät, jotka on mahdollista tehdä alihankintana. Lisäksi lausuntomenettelyn tarkoituksena on varmistaa, että alihankkija kykenee tosiasiallisesti tehtäväalueellaan täyttämään turvallisuusverkon turvallisuus- ja varautumisvaatimukset. Sääntely itsessään näyttäisi mahdollistavan periaatteessa rajoittamattoman alihankinnan käyttämisen. Mahdolliset rajaukset jäävät kokonaan valtiovarainministeriön harkintavaltaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että sääntelyä täsmennetään säännöksillä, joilla rajoitetaan alihankinnan laajuus välttämättömään ja määritellään alihankinnan edellytykset. Lisäksi viranomaisen ohjaus- ja valvontatoimivalta on säädösperusteisesti ulotettava riittävässä laajuudessa myös alihankkijan toimintaan.

Tieto- ja viestintätekniisten palvelujen sekä integraatiopalvelujen tuottajaa koskeva sääntely

Tieto- ja viestintätekniisten palvelujen (8 §) ja integraatiopalvelujen (10 §) tuottajana voi näitä koskevien säännösten perusteella toimia joko viranomainen tai tieto- ja viestintätekniikan alan toimija. Ehdotettu sääntely mahdollistaa tehtävien siirtämisen myös yksityisoikeudelliselle oikeushenkilölle kuten ICT-alan yritykselle. Tähän nähden sekä 8 §:n että 10 §:n sääntely valtion oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollisesta siirtämisestä on varsin väljää ja täsmennyksettömiä. Sääntelyä ja sen perustelua olisi tältä osin täydennettävä olennaisesti, jotta perustuslakivaliokunta voisi edes arvioida sitä perustuslain 124 §:ssä asetettujen vaatimusten kannalta. Perustuslakivaliokunnan valtiovarainministeriöltä saaman selvityksen mukaan suunnitelmat turvallisuusverkon tieto- ja viestintätekniisten ja integraatiopalvelujen tuottajasta ovat kuitenkin val-

mistelun edetessä täsmentyneet. Tarkoituksena on, että nämä tehtävät osoitetaan viranomaiselle. Tämän vuoksi valtiovarainministeriö on esittänyt, että 1. lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentissa ja 10 §:n 1 momentissa olevat maininnat siitä, että palvelun tuottajana voisi olla myös tieto- ja viestintätekniikan alan toimija, voidaan poistaa. Lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos tällaiset maininnat poistetaan.

Turvallisuusselvitys

Turvallisuusverkon tehtäviä hoitavalta henkilöstöltä vaaditaan 1. lakiehdotuksen 22 §:n mukaan tehtävien edellyttämää luotettavuutta, joka voidaan tarvittaessa selvittää siten kuin siitä erikseen säädetään tai määrätään. Hallituksen esityksen perustelujen (HE s. 52) mukaan tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että henkilöstön luotettavuus voitaisiin selvittää esimerkiksi turvallisuusselvityksistä annetun lain mukaisesti, jos laissa selvityksen tekemiselle asetetut edellytykset täyttyisivät. Niissä tapauksissa, joissa turvallisuusselvityksistä annettu laki ei tulisi sovellettavaksi, voitaisiin selvitys perustelujen mukaan tehdä esimerkiksi valtiovarainministeriön määräämällä tavalla niiden vaatimusten ja periaatteiden pohjalta, jotka olisi käsitelty lakiehdotuksen 17 §:ssä tarkoitettussa neuvottelukunnassa.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään arvioinut turvallisuusselvityksiä puuttumisena perustuslain 10 §:ssä turvattuihin yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (PeVL 3/2014 vp, s. 2 ja PeVL 21/2001 vp, s. 2). Perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvataan jokaisen yksityiselämä ja edellytetään, että henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Lakiviittaus henkilötietojen suojasta edellyttää lainsäätäjän säätävän tästä oikeudesta, mutta se jättää sääntelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan. Lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa kuitenkin se, että henkilötietojen suoja sisältyy samassa momentissa suojatun yksityiselämän suojan piiriin (ks. esim. PeVL 3/2014 vp, s. 2 ja PeVL 21/2001 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että turvallisuusverkon tehtäviä hoitavan henkilön luotettavuuden selvittäminen edellyttää perustuslaissa turvattun yksityiselämän piiriin kuuluvien tietojen hankkimista, joten sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä syitä. Ongelmallista kuitenkin on, että säännöksen sanamuoto ja sitä tukevat esityksen perustelut lähtevät siitä, että luotettavuusselvityksen tekeminen voisi perustua myös lakia alemmanasteiseen sääntelyyn ja jopa valtiovarainministeriön määräykseen (vrt. myös PeVL 51/2006 vp, s. 7/I). Tämä on perustuslain 10 §:n lakitasoisen sääntelyn vaatimuksen kanssa ristiriidassa. Lakiehdotuksen 22 §:ää on sen vuoksi muutettava niin, että siitä ilmenee, että luotettavuusselvityksestä on säädettävä lain tasolla (esim: "...siten kuin siitä erikseen lailla säädetään."), jotta 1. lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Muuta

Kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (HE s. 61) todetaan, lakia ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa siltä osin kuin asiaa koskeva lainsäädäntövalta kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan maakunnalle. Jos maakunnan turvallisuusviranomaisille halutaan järjestää mahdollisuus käyttää turvallisuusverkkoa, on tästä säädettävä erikseen perusteellisen valmistelun pohjalta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 8 §:n 1 momentista, 10 §:n 1 momentista ja 22 §:stä sekä rikosoikeudellisesta virkavastuusta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 3 päivänä huhtikuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Markus Lohi /kesk
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Elisabeth Naucclér /r
	Tuija Brax /vihr	Tom Packalén /ps
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Kimmo Kivelä /ps	Anu Urpalainen /kok
	Anna Kontula /vas	vjäs. Kimmo Sasi /kok.
	Jukka Kopra /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.