

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston tilannekeskuksesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2017.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 JOHDANTO	3
2 NYKYTILA	5
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	5
2.2 Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö.....	8
2.3 Nykytilan arviointi	10
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	13
3.1 Tavoitteet	13
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	14
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	14
4.1 Taloudelliset vaikutukset	14
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	14
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	15
5 ASIAN VALMISTELU	15
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	15
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	16
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	17
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	17
2 VOIMAANTULO.....	25
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	25
LAKIEHDOTUS	28
Laki valtioneuvoston tilannekeskuksesta.....	28

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Pääministeri Sipilän hallituksen strategisessa ohjelmassa todetaan Euroopan ja Itämeren alueen heikentynyt turvallisuustilanne. Ohjelman mukaan keskinäisriippuvuus ja uudet turvallisuusuhat, kuten kyberuhat ja hybridi-vaikuttaminen sekä ilmastonmuutoksen seuraukset edellyttävät koko yhteiskunnalta uudenlaista varautumista ja valmiutta. Sisäisen turvallisuuden toimintaympäristön nopea muutos ja sisäisen turvallisuuden haasteiden muuttuminen entistä moniulotteisemmiksi sekä sisäisen turvallisuuden ulkoisen ulottuvuuden vahvistuminen ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, että Suomessa on vireillä useita kokonaisturvallisuuteen liittyviä hankkeita.

Hallitusohjelman mukaisesti hallitus vahvistaa kokonaisturvallisuusajattelua kansallisesti, EU:ssa ja kansainvälisessä yhteistyössä. Tämä koskee erityisesti uusien ja laaja-alaisen uhkien, kuten hybridi-vaikuttamisen, kyberhyökkäysten ja terrorismin torjuntaa. Hallitus vahvistaa ulkoisen turvallisuuden sisäisiä edellytyksiä.

Hallitusohjelman mukaan hallitus esittää muun muassa säädösperustaa ulkomaantiedustelulle ja tietoliikennetiedustelulle. Puolustusministeriö on 1 päivänä lokakuuta 2015 asettanut lainsäädäntöhankkeen valmistelemaan sotilastiedustelua koskevan lainsäädännön valmistelua ja sisäministeriö on samana päivänä asettanut hankkeen valmistelemaan ehdotukset siviilitiedustelua koskevaan lainsäädäntöön. Nämä hankkeet perustuvat puolustusministeriön joulukuussa 2013 lainsäädännön kehittämiseksi turvallisuusviranomaisten tiedonhankintakyvyn parantamiseksi asettaman työryhmän tammikuussa 2015 antamaan työryhmän mietintöön (Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja. Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö). Näiden tiedusteluprosessien keskeisenä tuloksena on nimenomaan hyvän tilannekuvan muodostuminen.

Hallitus on 4 päivänä toukokuuta 2016 antanut eduskunnalle esityksen laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (HE 72/2016 vp). Lakia sovellettaisiin päätettäessä avusta Euroopan unionin yhteisvastuulausekkeen ja keskinäisen avunannon lausekkeen tilanteissa. Lisäksi lakia sovellettaisiin ylimpien valtiolinten päätöksentekoon, joka koskisi merkittäviä sotilaallisia voimavaroja taikka sotilaallisia voimakeinoja sisältävää apua. Lakia sovellettaisiin myös avusta päättämiseen silloin, kun apu on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävää taikka laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta 16 päivänä joulukuuta 2010 annettu valtioneuvoston periaatepäätös ohjaa viranomaisten ja muiden toimijoiden varautumista ja yhteistoimintaa kriisitilanteissa. Strategian tavoitteena on toimia perustana yhteiskuntamme toimintakyvyn turvaamiselle, Suomen valtion itsenäisyyden säilyttämiselle, sekä kansalaisten turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistämiseksi niin normaalioloissa kuin kriisitilanteissakin. Turvallisuusstrategian mukaan valtion johdon tilannekuvan ylläpitäminen on valtioneuvoston kanslian strateginen tehtävä. Turvallisuusstrategian ja siinä kuvattujen uhkamallien päivitys on aloitettu keväällä 2016. Uuden yhteiskunnan turvallisuusstrategian on tarkoitus valmistua syksyllä 2017. Tavoitteena on muun muassa ottaa toimintaympäristön muutokset huomioon uhkamalleissa ja varmistaa elintärkeitä toiminnot kyberympäristössä.

Myös kokonaisturvallisuudesta 5 päivänä joulukuuta 2012 annetussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä todetaan tilannekuvan pitäminen valtioneuvoston kanslian strategiseksi tehtäväksi. Kokonaisturvallisuudesta annetun periaatepäätöksen mukaan oikean tiedon saatavuus ja luotettava tilannekuva luovat edellytykset päätöksenteolle. Häiriötilanteiden ja poikkeusolojen johtamisjärjestelyt ja sitä tukeva tilannetietoisuus ovat yhteiskunnan kriisivalmiuden kannalta keskeinen osa kokonaisturvallisuutta. Häiriötilanteiden laaja-alaisen vaikutusten ulottuminen useiden hallinnonalojen toimialueelle edellyttää kykyä koota ja välittää poikkihallinnollista ja yhteen sovitettua tilannekuvaa.

Kokonaisturvallisuus koskee kaikkia yhteiskunnan osa-alueita ja sillä tarkoitetaan tilaa, jossa yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuva uhkat ja riskit ovat hallittavissa. Kokonaisturvallisuuden hallintaan eli yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseen kuuluvat uhkien varautuminen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinta sekä niistä toipuminen. Kokonaisturvallisuuden yleiset toteuttamisperiaatteet kuvataan valtioneuvoston vuoden 2010 periaatepäätöksessä yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kokonaisturvallisuudesta todetun mukaisesti tilannekuva on yksi tärkeimmistä päätöksenteon perusteista kaikilla toiminnan tasoilla. Luotettava tilannekuva, toimivaltaisen viranomaisen käsitys tapahtuneesta ja siihen vaikuttaneista tekijöistä sekä arvio tilanteen kehitysvaihtoehtoista, on keskeinen edellytys päätöksenteolle kaikilla tasoilla.

Valtioneuvoston tilannekuvatoimintaa on kehitetty viime vuosien ajan merkittävästi muun muassa Varautuminen ja kokonaisturvallisuus -komiteamietinnön (valtioneuvoston kanslian julkaisuja 21/2010) ja kokonaisturvallisuudesta annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen esitysten pohjalta. Kokonaisturvallisuutta koskevassa periaatepäätöksessä lähdettiin siitä, että tilannekuvatoimintaa on kehitettävä siten, että valtionjohdon saatavilla on ajantasainen ja tarvittaessa analysoitu tilannekuva kaikissa oloissa. Tämä tiedonkulku tuli varmistaa säädöspohjaisesti siten, että valtioneuvoston tilannekeskuksella ja asianomaisella ministeriöllä on oikeus saada sekä viranomaisella aktiivinen velvollisuus toimittaa valtionjohdon informoimiseksi tilanteen ennakkoinnin ja hallinnan kannalta tarvittavat tiedot (ml turvaluokitellut tiedot).

Osana toiminnan kehittämistä hallitus antoi vuonna 2014 eduskunnalle esityksen laiksi valtioneuvoston tilannekuvatoiminnasta (HE 259/2014 vp), jossa esitettiin säädettäväksi valtioneuvoston tilannekeskuksen keskeisistä tehtävistä, tilannekeskuksen tiedonsaantioikeuksista sekä viranomaisten tiedonantovelvollisuudesta. Hallituksen esityksen käsittely päättyi eduskunnassa 21 päivänä huhtikuuta 2015, kun asian käsittely raukesi vaalikauden päättyessä.

Sisäministeriö on 19 päivänä toukokuuta 2016 julkaissut ensimmäistä kertaa laaditun Sisäisen turvallisuuden selonteon, jossa sisäinen turvallisuus on rajattu koskemaan ainoastaan sisäasiainhallinnon toimijoita. Selonteon mukaan suomalaisten turvallisuuden tunne on kansainvälisesti vertailtuna edelleen korkea, mutta kansainvälisen turvallisuustilanteen muutos vaikuttaa myös Suomen sisäiseen turvallisuuteen ja turvallisuusympäristön muutos on kasvattanut turvattomuuden tunnetta.

Valtioneuvosto antoi eduskunnalle kesäkuussa 2016 Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon (VNS 6/2016 vp), jossa arvioidaan Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista toimintaympäristöä ja esitetään Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiset painopisteet ja tavoitteet. Selonteossa todetaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintaympäristössä voimakkaan muutoksen jatkuminen niin Suomen lähialueilla kuin maailmanlaajuisesti. Selonteon mukaan toimintaympäristömme viimeaikainen muutos on luonut myös uusia uhkia ja epävakautta. Kansainvälinen turvallisuustilanne on eurooppalaisesta näkökulmasta heikentynyt viime vuosien aikana.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Perustuslain 3 §:n mukaisesti valtiolliset tehtävät jaetaan lainsäädäntövaltaan, hallitusvaltaan ja tuomiovaltaan. Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta Perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Pykälän mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat valmistellaan asianomaisessa ministeriössä. Perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvien asioiden jakautumisesta ministeriöiden toimialoille säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003, valtioneuvostolaki) ja valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003).

Ministeriöiden välisestä yhteistyöstä sekä siitä, että yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu, säädetään valtioneuvostolain 2 §:ssä.

Ministeriöiden toimialoista ja asioiden jaosta ministeriöiden kesken on säädetty kokoavasti valtioneuvoston ohjesäännön 3 luvussa. Valtioneuvoston ohjesäännön 10 §:n 1 momentin mukaan asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu.

Valtioneuvoston ohjesäännön 10 §:n 3 momentin mukaan ministeriöiden välisiä pysyviä yhteistyöelimiä ovat kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokous. Valmiuspäällikkökokous toimii kansliapäällikköjä avustuen häiriötilanteiden johtamisen tukena. Kansliapäällikön ja valtioneuvoston kansliassa alivaltiosihteerin tehtävänä on muiden tehtäviensä ohella huolehtia ministeriön ja sen hallinnonalan yleisestä turvallisuudesta sekä varautumisesta. Kansliapäällikköiden apuna häiriötilanteiden hallinnassa toimivat ministeriöiden valmiuspäälliköt. Valmiuspäällikkökokouksen keskeinen rooli on häiriötilanteissa tukea toimivaltaista viranomasta, valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä sekä tehdä tarvittaessa esityksiä toimenpiteiden yhteensovittamisesta. Valmiuspäällikkökokousta tukee ja asioita sille valmistelee valmiussihteerikokous. Kansliapäällikkökokous ja valmiuspäällikkökokous voivat antaa häiriötilanteiden hallinnan johtamiseen tukea esimerkiksi häiriötilanteen hallintaan liittyvässä organisointivaiheessa, jossa muun muassa yhtenäistetään tilannekuva, tarkistetaan johto- ja valmisteluvastuut, määritetään tarvittavat ja käytettävissä olevat resurssit sekä mahdolliset viestinnän yhteensovittamistarpeet.

Kokonaisturvallisuuden alalla toimii varautumisen pysyvänä yhteistoimintaelimenä ja tarvittaessa häiriötilanteiden asiantuntijaelimenä 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 ennakkoivaa tilannekuvaa. Seurantaryhmän puheenjohtajana toimii pääministerin valtiosihteeri, varapuheenjohtajana valtioneuvoston turvallisuusjohtaja ja jäsenenä tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikkö, ulkoasiainministeriön valtiosihteeri, puolustusministeriön kansliapäällikkö, sisäministeriön kansliapäällikkö, Suojelupoliisin päällikkö, Pääesikunnan sotilastiedustelun päällikkö sekä tilannekuvakoordinaattori. Ryhmän sihteerinä toimii apulaistilannekuvakoordinaattori.

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.

Valmiuslaissa (1552/2011) säädetään valtionsisäisistä, Suomen viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana väestön turvallisuuden ja elinmahdollisuuksien sekä yhteiskunnan toimivuuden varmistamiseksi. Poikkeusoloja ovat valmiuslain 3 §:n mukaan 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila; 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista; 3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat; 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä 5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Valmiuslaissa on säädetty muun muassa valtioneuvoston ja valtion hallintoviranomaisten varautumisvelvollisuudesta. Lain n 13 §:n mukaan varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto sekä kukin ministeriö toimialallaan. Kukin ministeriö yhteen sovittaa varautumista omalla toimialallaan. Varautumisen yhteensovittamisesta säädetään erikseen.

Valtioneuvoston kanslia on antanut ohjeen valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottamiseksi (VNK/1297/40/2014). Valmiuslainsäädäntöön kuuluu myös puolustustilalaki (1083/1991). Puolustustilalain 1 §:n mukaan valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi voidaan valtakunnan puolustusta tehostaa ja sen turvallisuutta lujittaa saattamalla voimaan puolustustila Suomeen kohdistuvan sodan aikana sekä siihen rinnastettavissa vakavasti yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa sisäisissä, väkivaltaisissa levottomuuksissa, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys. Mainitun lain 2 §:n mukaan puolustustila saatetaan voimaan ja sen voimassaoloa jatketaan tasavallan presidentin asetuksella. Soveltamisasetus on heti saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Asetus on kumottava, jos eduskunta niin päättää. Lisäksi eräillä aloilla on säädetty poikkeusoloja koskevia säännöksiä.

Valtioneuvoston kanslian valtioneuvoston kanslian työjärjestyksestä antamassa asetuksessa (162/2015) säädetyn mukaisesti valtioneuvoston kanslian hallintoyksikön tila- ja turvallisuus-toimialan 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 kuitenkaan ole tällä hetkellä säädetty laintasolla. Valtioneuvoston kokonaisturvallisuudesta annetussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä todetulla tavalla valtioneuvoston kansliassa on tilannekeskus, joka tuottaa reaaliaikaista tapahtumatietoa ja toimivaltaisten viranomaisten tiedoista koottua ja tarvittaessa analysoitua tilannekuvaa valtionjohdon käyttöön. Tilannekeskus yhdistää eri hallinnonaloilta saadut tiedot ja raportoi niiden pohjalta valtionjohdolle. Lisäksi tilannekeskus tuottaa yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa ennakoivia turvallisuuskatsauksia valtionjoh-

dolle. Vastaavasti tilannekeskus saattaa tarpeen mukaan kokonaisuutta koskevat tiedot toimivaltaiselle viranomaiselle.

Normaaliolojen häiriö- ja poikkeustilanteiden hallinnassa selkeiden toimivalta- ja johtosuhteiden merkitys korostuu. Muun muassa valtioneuvoston kokonaisturvallisuudesta antamassa periaatepäätöksessä todetaan, että sekä häiriötilanteiden että poikkeusolojen hallinnassa ja johtamisessa valtioneuvosto ja toimivaltainen viranomainen toimivat normaaliorganisaatiolla ja normaalien toimintamallien mukaisesti. Toimivaltainen viranomainen johtaa ja vastaa operatiivisesta toiminnasta valtioneuvoston ohjesäännön mukaisen toimialajaon mukaisesti.

Hallinnonalojen valmiusjärjestelyt ja eri viranomaisissa varalla olevat päivystäjät muodostavat rungon häiriötilanteisiin reagoimiselle. Valtioneuvoston tilannekeskuksen tehtävänä on tarvittaessa sovittaa yhteen tilannekuvan muodostamiseksi tarvittavaa tietoa häiriötilanteen hallinnan vastuuviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa.

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 Coordination-Centre*). Tilannekeskuksen tehtävänä on reaaliaikaisten turvallisuustapahtumatietojen ja toimivaltaisten viranomaisten tiedoista kootun tilannekuvan tuottamisen lisäksi toimia ympäri-vuorokautisena 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 kutumisesta häiriötilanteen, kriisitalanteen tai muun syyn vuoksi poikkeuksellisinakin aikoina pidettäviin istuntoihin, kokouksiin ja neuvotteluihin.

Tilannekeskuksen henkilöstöön kuuluvat tilannekuvakoordinaattori, apulaistilannekuvakoordinaattori sekä 8–12 analyytikkoina toimivaa tilannekuvapäivystäjää.

Suomen toimivaltaisista turvallisuusviranomaisista ja niiden välisestä yhteistyöstä kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden toteuttamiseksi on säädetty kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain (588/2004) 4 §:ssä.

Edellä todetun lisäksi hallituksen esityksen kannalta merkityksellistä sääntelyä on erityisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) ja henkilötietolaissa (523/1999). Lisäksi toimialakohtaisessa lainsäädännössä on varsin merkittävä määrä erilaista erityisesti henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä. Esimerkkinä voidaan mainita laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoiminnassa (761/2003).

Yleinen tietosuoja-asetus eli asetus luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelystä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus, 2016/679) annettiin keväällä 2016 ja se tulee sovellettavaksi 25 päivästä toukokuuta 2018 alkaen. Yleinen tietosuoja-asetus tulee sovellettavaksi sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Sen lisäksi, että asetus korvaa vuoden 1995 henkilötietodirektiivin se korvaa myös henkilötietolain säännökset niiltä osin kuin henkilötietojen käsittely kuuluu asetuksen soveltamisalaan. Asetusta ei sovelleta unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle jäävään toimintaan liittyvään käsittelyyn, kuten kansalliseen turvallisuuteen tai yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvan toiminnan yhteydessä toteutettuun henkilö-

tietojen käsittelyyn. Niin ikään soveltamisalan ulkopuolelle jää henkilötietojen käsittely poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön alalla, josta säädetään tietosuojadirektiivissä. Rikostorjunnan tietoja koskee luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikokseen liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi.

Yleisen tietosuojasetuksen sääntely on osittain suoraan sovellettavaa sääntelyä, eikä kansallisesti ole mahdollista säätää niiltä osin toisin. Hallituksen esityksen valmistelun aikana asetuksen vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön ovat vielä tarkentumatta. Hallituksen esityksen mukaisen sääntelyn pääasiallisena tarkoituksena ei kuitenkaan ole kohdistaa sääntelyä henkilötietojen käsittelyyn tai niitä koskeviin rekistereihin.

2.2 Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

Tilannekuvan muodostamisessa kansainvälisellä yhteistyöllä on keskeinen merkitys. Tilannekeskus saa tietoja muilta valtioilta kahdenvälisesti. Lisäksi tietoa saadaan ulkomaisilta organisaatioilta, ja kuten edellä on todettu, tilannekeskus toimii myös monien kansainvälisten yhteistyöjärjestelyjen yhteyspisteenä. Näistä tärkeimmät ovat EU:n ulkosuhdehallinnon tilannekeskus (EUSITROOM), EU:n komission pelastuspalvelun koordinaatiokeskus ERCC (Emergency Response Coordination Centre) sekä EU:n poliittisen kriisitoiminnan integroidut järjestelyt (IPCR).

Ruotsissa strategisen tason turvallisuustilannekuvasta vastaa hallituksen kansliassa toimiva kriisinhallintakanslia (*kansliet för krishantering*) ja sen kriisikoordinaatiokeskus (*kriskoordineringscentralen*), joka toimii esimerkiksi valtioneuvoston tilannekeskuksen yhteyspisteenä. Toiminto perustettiin alun perin suoraan pääministerin alaisuuteen vuonna 2008, mutta se siirrettiin vuonna 2014 oikeusministeriössä sisäministerin vastuualueeseen. Kriisinhallintakanslian perustehtäviin kuuluu tilannevalvonta, hälytystehtävät, ympärivuorokautinen kriisivalmiuden ja – käsittelyn seuranta ja kehittäminen, uhka- ja riskialueiden tilanneseuranta, relevanttien alueiden turvallisuuspoliittisen tilanteen seuraaminen, poliittisen johdon informointi sekä eri viranomaisten tukeminen tiedonhaussa. Kriisitilanteissa kanslian tulee koota yhteinen tilannekuva hallitukselle sekä tukea ja avustaa viranomaisia. Kanslian tehtäviin kuuluu myös taloudellisten kysymysten seuranta, mikä poikkeaa valtioneuvoston tilannekeskuksen tehtävistä. Hälytys-, seuranta- ja tilannekuvatyö ovat samankaltaisia valtioneuvoston tilannekeskuksen tehtävien kanssa.

Ruotsin yhteiskuntasuojelu- ja valmiusviranomainen (*Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*) vastaa onnettomuuksiin, kriisivalmiuteen ja siviilipuolustukseen liittyvistä kysymyksistä, ellei niitä ole nimenomaan määrätty toisen viranomaisen tehtäväksi. Viranomainen koordinoi, kehittää, kouluttaa ja arvioi yhteiskunnan varautumistoimintoja. Mainittu viranomainen tukee paikallisviranomaisia ja luo yleiskuvan kokonaistilanteesta ja välittää tiedon hallituksen kanslialle ja toimivaltaiselle viranomaiselle. Yhteiskuntasuojelu- ja valmiusviranomaisella ei ole erillisiä toimivaltaisten viranomaisen toimivaltuuksia syrjäyttävää toimivaltaa. Viranomaisen globaalin monitoroinnin ja analyysin yksikön päätehtävänä on ylläpitää ympärivuorokautista kansallista ja kansainvälistä tilannekuvaa. Yksikkö toimii myös Ruotsin yhteyspisteenä EU-yhteyksissä. Suomessa samankaltaisia tehtäviä hoidetaan sisäministeriön pelastusosastolla, aluehallintovirastoissa ja pelastuslaitoksissa sekä poikkihallinnollisissa toimielimissä, kuten esimerkiksi Turvallisuuskomiteassa ja sen sihteeristössä.

Kriisivalmiudesta ja korotetusta valmiudesta annetun asetuksen 15 §:n mukaan jokainen viranomainen on velvollinen antamaan hallituksen kanslian (*Regeringskansliet*) tai yhteiskunta-suojelu- ja valmiusviranomaisen pyynnöstä koottua tilannekuvaa varten tarvittavat tiedot (2008:1003).

Norjan Kansallinen turvallisuusviranomainen (*Nasjonal sikkerhetsmyndighet*) on puolustusministeriön alaisuudessa toimiva poikkihallinnollinen turvallisuusviranomainen, jonka siviilisektori raportoi oikeusministeriölle ja sotilassektori puolustusministeriölle. Kansallinen turvallisuusviranomainen hoitaa muun muassa turvallisuusviranomaisten tarpeisiin suunnattua tiedonkeruuta ja analysointia, suorittaa tarkastuksia ja valvontaa, kehittää turvatoimia, ylläpitää turvallisuusselvitysrekisteriä ja toimii myös hylättyjä turvallisuusselvityksiä koskevana valitusviranomaisena. Turvallisuusviranomaisen tehtäviin kuuluu myös kansallinen ja kansainvälinen yhteystoiminta, teknisen valvonnan vastatoimet sekä CERT-toiminnot (*Computer Emergency Response Team*), jolla tarkoitetaan tietoturvaloukkausten ennaltaehkäisyä, niiden havainnointia ja ratkaisua sekä tietoturvauhkista tiedottamista. Suomessa Norjan Kansallisen turvallisuusviranomaisen tehtäviä vastaavia toimintoja hoidetaan muun muassa Kyberturvallisuuskeskuksessa, Tiedustelulaitoksessa, Suojelupoliisissa ja ulkoasianministeriössä toimivassa turvallisuusviranomaisessa (NSA).

Kansallisen turvallisuusviranomaisen toiminnasta säädetään Norjan turvallisuuslaissa. Norjan hallitus on asettanut komitean valmistelemaan vuonna 2001 voimaan tulleen turvallisuuslain uudistamista. Komitean tulisi antaa raporttinsa syksyllä 2016.

Valtioneuvoston tilannekeskuksen tehtäviä vastaavia tehtäviä koskevia asioita hoidetaan sen sijaan lähinnä oikeus- ja valmiusministeriössä (*Justis-og beredskapsdepartementet*), jonka tehtäviin kuuluvat oikeusasioden ja vankeinhoidon lisäksi muun muassa väestönsuojelu, palo- ja pelastustoimi, poliisitoimi, siviilipalvelushenkilöiden koulutus, tuoteturvallisuus ja vaarallisten aineiden turvallisuus sekä tietoturvallisuus ja kriisiviestintä. Ministeriön valmiuosaston (*Samfunnssikkerhetsavdelningen*) tehtävänä on sekä kansallinen että kansainvälinen valmius- ja kriisisuunnittelu. Osaston kriisitukiyksikkö (*Krisestøtteenheten*) tukee kriisitilanteissa ministeriöitä ja hallinnon korkeinta kriisikoordinaatioelintä eli Kriisineuvostoa. Kriisitukiyksikössä toimii siviilitilannekeskus, joka on valtioneuvoston tilannekeskuksen yhteyspiste Norjassa. Ministeriön alaisuudessa toimii lisäksi erillinen Väestönsuojelu- ja valmiusdirektoraatti (*Direktorater for samfunnssikkerhet og beredskap*), jonka alainen Siviilipuolustus (*Siviltforsvaret*) vastaa muun muassa kansainvälisestä katastrofiavusta ja siviilipalvelushenkilöstön koulutuksesta.

Tanskassa pääministerin kanslian (*Statsministeriet*) alaisuuteen kuuluu turvallisuusvaliokunta (*Sikkerhedsudvalget*) -niminen valiokunta, johon kuuluu pääministeri, ulkoministeri, oikeusministeri ja puolustusministeri. Valiokunta käsittelee turvallisuuskysymyksiä, ja se kokoontuu tarpeen mukaan.

Valmiuslain (Bekendtgørelse af beredskabsloven, LBK nr 660 af 10/06/2009) 1 §:n mukaan pelastusvalmiuden tehtävänä on ehkäistä, rajoittaa ja lieventää vahinkoja ihmisille, omaisuudelle ja ympäristölle onnettomuuksien ja katastrofien, kuten sotatoimien tai muunlaisten vaarojen uhatessa.

Keskeinen valmiusviranomainen on mainitun lain 5 §:n mukaan valmiushallitus (*Beredskapsstyrelse*). Valmiushallitus johtaa kansallista pelastusvalmiutta ja neuvoo muita viranomaisia. Se toimii puolustusministeriön alaisuudessa. Kyseinen viranomainen vastaa yhteiskunnan kriisivalmiudesta sekä sen suunnittelun yhteensovittamisesta.

Valmiuslain 24 §:n mukaan jokainen ministeriö tekee oman toimialansa suunnitelman toimintojen ylläpidosta ja jatkuvuudesta onnettomuus- ja katastrofitapauksissa, kuten sotatoimissa sekä puolustuksen tukemisessa. Puolustusministeriö koordinoi ja neuvoo viranomaisia valmiusasioissa. Puolustusministeriö toteuttaa sellaista suunnittelua, joka ei kuulu minkään viranomaisten toimivaltaan.

Tanskassa toimii myös Kansallisen valmiusjoukko (*Nationale operative stab, NOST*). Sen tulee luoda ja ylläpitää kokonaiskuvaa kriisitilanteissa. Organisaatio toimii yhteistyössä puolustusvoimien, poliisin sekä siviilitoimijoiden kanssa.

Isossa-Britanniassa hallituksen 23 päivänä marraskuuta 2015 laatiman ja määrittelemän kansallisen puolustus- ja turvallisuusstrategian ja sen vuosien 2015 - 2020 toimeenpanon mukaan kansallinen turvallisuusneuvosto (*National Security Council*) koordinoi toimintaa. Sen puheenjohtajana toimii pääministeri ja siihen kuuluu useita eri ministereitä ja sihteerinä kansallinen turvallisuusasiantuntija (*National Security Adviser*). Neuvosto toimii hallituksen kanslian (*Cabinet Office*) yhteydessä. Neuvosto on pääasiallinen foorumi hallituksen kansallista turvallisuutta koskevalle keskustelulle. Pääministeri valvoo vuoden 2015 strategian toteutumista neuvoston avulla.

Kansallinen turvallisuusasiantuntija koordinoi turvallisuusneuvoston toimintaa ja apunaan hänellä on kansallinen turvallisuussihteeristö (*National Security Secretariat*). Tiedustelukomitea (*Joint Intelligence Committee*) tuottaa puolestaan analysoitua tiedustelutietoa. Kriisin luonteesta riippuen toimintaan voidaan kutsua myös muita tahoja. Hallituksen tilannekeskus (*Cabinet Office Briefing Rooms*) on operatiivinen toimintakeskus kriisitilanteessa ja sijaitsee hallituksen kanslian tiloissa. Kokouksiin voidaan kutsua ministereitä, virkamiehiä, tiedustelupalvelujen ja puolustusvoimien edustajia sekä muita kulloinkin neuvoston kansallisen turvallisuusneuvoston tarpeelliseksi katsomia toimijoita.

2.3 Nykytilan arviointi

Ympäri vuorokautisesti toimiva valtioneuvoston tilannekeskus perustettiin valtionjohdon ja viranomaisten jatkuvaa tiedonsaantia varten syyskuussa 2007. Tilannekeskuksen, ministeriöiden ja viranomaisten välinen tiedonkulku on ollut pääsääntöisesti sujuvaa. Tilannekeskuksen käytännön toiminnan kannalta ongelmat tiedonkulussa ovat liittyneet lähinnä siihen, ettei tietoa ole toimitettu tilannekeskukselle säännönmukaisesti. Koska tilannekeskuksen tiedonsaantioikeutta ei ole tällä hetkellä säädetty laintasolla, tiedonantovelvollisuutta on eri viranomaisissa arvioitu tapauskohtaisesti julkisuuslain tai viranomaisen toimialaa koskevan erityislainsäädännön perusteella.

Käytännössä on esiintynyt tilanteita, joissa on ollut epäselvyyttä siitä, onko tietyillä viranomaisilla, kuten esimerkiksi poliisilla, ollut oikeus antaa valtioneuvoston tilannekeskukselle tietoja sellaisista tapahtumista, joilla on merkitystä valtionjohdon tilannekuvan kannalta. Epäselvyydet ovat koskeneet erityisesti sellaisia tietoja, jotka on lailla säädetty salassa pidettäviksi.

Valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan ennakoivan ja reaaliaikaisen valtioneuvoston tilannekuvan muodostamiseksi tilannekuvaa koskevan tiedon on kuljettava mahdollisimman varhaisessa vaiheessa valtionjohdolle, jotta sitä voidaan hyödyntää tehokkaasti. Toisaalta valtionjohdolla tai muulla viranomaisella saattaa olla tietoa, jota asiassa toimivaltaisella viranomaisella ei ole, mutta joka sillä olisi tarpeen toimintansa kannalta olla. Esimerkiksi yksittäisistä, mahdollisesti vähämerkityksellisistä eri viranomaisten toimintaan liittyvistä tapahtumista voi-

daan mahdollisesti muodostaa laajempi kuva kokonaistilanteesta. Näin ollen tiedonkulku myös tilannekeskukselta toimivaltaiselle viranomaiselle on varmistettava.

Valtioneuvoston päätöksenteon tueksi ja valtioneuvoston jäsenten tilannetietoisuuden lisäämiseksi valtion ja yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä toimivaltaisen viranomaisen tilanneilmoitusten lisäksi valtionjohdon on saatava luotettavat tiedot kokonaisuuden hallitsemiseksi. Valtionjohdolla on oltava ajantasainen ja tarvittaessa analysoitu tilannekuva kaikissa oloissa.

Tilannekuvaa ylläpidetään useiden eri viranomaisten omilla toimialoilla. Merkittäviä viranomaisia tilannekuvan muodostumisen kannalta ovat muun muassa poliisi, puolustusvoimat, Rajavartiolaitos, Kyberturvallisuuskeskus, Ilmatieteen laitos, Suomen ympäristökeskus, Säteilyturvakeskus, Lääkealan tutkimus- ja kehittämiskeskus Fimea, Terveystieteiden tutkimuskeskus THL, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira sekä esimerkiksi Elintarviketurvallisuusvirasto.

Ulkoasiainministeriö seuraa kansainvälistä tilannekuvaa. Kriisitilanteissa avataan ministeriön valmiuspäällikön päätöksellä ulkoasiainministeriön tilannekeskus. Ulkoasiainministeriö jakaa tilannekuvatietoja erityisesti valtioneuvoston kansliaan ja valtioneuvoston tilannekeskukselle sekä suorajakeluna myös muille valtioneuvoston jäsenille sekä tasavallan presidentin kansliaan. Pääsääntöisesti valtioneuvoston tilannekeskus vastaa ulkoasiainministeriön antaman tilannekuvatiedon levittämisestä muihin ministeriöihin.

Puolustusministeriö vastaa muun muassa kansallisesta puolustuspolitiikasta ja puolustusvoimien tehtävänä on huolehtia valtakunnan sotilaallisesta suorituskyvystä. Tämän toimivallan ja on perusteella kokonaisuutenaan puolustukseen liittyvä tilannekuvatoiminta tapahtuu ministeriössä ja hallinnonalan jatkuva ympärivuorokautinen tilannekuva toteutetaan puolustusvoimissa. Puolustusvoimat ylläpitää kaikissa tilanteissa omaa tilannekuvaa. Puolustusvoimilla on käytössään yksi yhdistetty puolustusvoimien tilannekuva, jonka kokoamisesta vastaa Puolustusvoimien operaatiokeskus. Tilannetietoisuutta jaetaan puolustusvoimien johdolle, alajohtoportaille, muille yhteistoimintaosapuolille sekä muulle valtionhallinnolle näiden toiminnan edellyttämällä tavalla tapahtumailmoituksina ja analysoituina johtopäätöksinä.

Sisäministeriön johdon tilannekuva perustuu ministeriön osastojen ja yksiköiden sekä hallinnonalan viranomaisten tuottamaan tilannekuvaan ja ilmoituksiin. Lisäksi ministeriö hyödyntää valtioneuvoston kanslian tuottamaa tilannekuvaa, jonka tuottamista sisäministeriö myös tukee. Normaalitylanteessa ministeriön johdon tiedonsaanti varmistetaan toimialoittain. Virka-ajan ulkopuolella siitä vastaavat pelastusosaston, Rajavartiolaitoksen esikunnan ja Poliisihallituksen tehtävään määrätty virkamiehet (päivystys). Useaa toimialaa koskeissa tilanteissa tilannekuvan yhdistämisestä huolehtii tilanteen hoidosta päävastuussa oleva toimiala. Tarpeen vaatiessa voidaan myös miehittää ministeriön tilannekeskus, jossa ministeriön yhteinen tilannekuva muodostetaan ja ylläpidetään. Ministeriössä ei siten ylläpidetä jatkuvaa ympärivuorokautista tilannekuvaa. Ministeriön tuottamaa tilannekuvaa jaetaan tilanteen hallintaan liittyville hallinnonaloille ja viranomaisille. Merkittävistä tapauksista ilmoitetaan valtioneuvoston tilannekeskukseen, joka vastaa tiedon välittämisestä muun muassa valtioneuvoston jäsenille.

Poliisi ylläpitää jatkuvaa johto- ja tilannekuvajärjestelmää. Poliisihallituksessa johto- ja valmiuteen määrätyn tehtävänä on huolehtia poliisihallituksen ajankohtaisesta tilannekuvasta ja vastata tässä roolissa tapahtumailmoitusten välittämisestä sisäministeriön Poliisihallituksen johdolle, valtioneuvoston tilannekeskukselle sekä tarvittaville sidosryhmille. Poliisi välittää tilannekuvansa tapauskohtaisesti sellaisille tahoille, joilla on lain mukaan oikeus käsitellä asi-

anomaista tietoa. Tietoja annetaan vain siinä laajuudessa ja sillä tarkkuudella, kuin se lainsäädännön mukaan on mahdollista.

Suojelupoliisi pitää yllä tilannekuvaa Suomeen kohdistuvista turvallisuushkista. Suojelupoliisin ylläpitämissä tilannekuvissa yhdistyvät sekä ajantasainen tapahtumatieto että laajempiin yhteyksiin kytkeytyvä analyysi tapahtumista ja niiden keskinäisriippuvuuksista.

Rajavartiolaitoksen tilannekuvia on vain yksi, joka käsittää Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien kokonaisuuden: rajaturvallisuuden, meripelastuksen sekä rikostorjunnan. Tilannekuvaa jaetaan Rajavartiolaitoksen sisäisten tahojen lisäksi sisäministeriön johdolle, ministeriön muille osastoille, valtioneuvostolle, tasavallan presidentin kanslialle ja yhteistyöviranomaisille.

Esimerkiksi Keskusrikospoliisin tehtäväksi on määritelty muun muassa kansainvälisen, järjestäytyneen, ammattimaisen, taloudellisen tai muun vakavan rikollisuuden torjuminen ja Keskusrikospoliisi toimii myös vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden tiedustelutoiminnan kansallisena keskuksena.

Paikallisesta ja alueellisesta rikostiedustelusta vastaaviin poliisilaitoksiin on vuoden 2014 alusta perustettu operatiivinen rikostiedustelu- ja analyysiyksikkö (RTA-yksikkö). Näiden yksiköiden toiminta on kytketty poliisiin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteiseen PTR-toimintoon valtakunnallisen rikollisuus- ja torjuntatilannekuvan tuottamiseksi sekä välittämiseksi. Paikallisen ja alueellisen tilannekuvan muodostamisen kautta luodaan yhtenäinen valtakunnallinen rikostilannekuva liittämällä siihen tarvittavat valtakunnalliset elementit, havainnot tai arviot sekä kansainvälinen rikostiedustelutieto PTR-keskuksen toimesta. Tilannekuvalla edesautetaan tietojohdeista poliisitoimintaa rikostorjunnan suuntaamiseksi.

Maahanmuuttopoliisissa Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikössä toimii valtakunnallinen tilannekeskus, joka tehtävänä on seurata turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusten toimintaa ja edellytyksiä sekä koordinoita ja ohjata uusien turvapaikanhakijoiden sijoittamista vastaanottoyksiköihin maahantulon häiriötilanteet huomioiden. Tilannekeskus tuottaa ja välittää koostettua kokonaistilannekuvaa turvapaikanhakijoiden vastaanotosta sisäministeriön johdolle, Maahanmuuttovirastolle ja muille toimijoille.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla Viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskus kehittää ja valvoo viestintäverkkojen ja -palveluiden toimintavarmuutta ja turvallisuutta. Keskuksen tietoturvalpalveluihin kuuluvat muun muassa CERT-(tietoturvaloukkausten ennaltaehkäisy, havainnointi, ratkaisu sekä tietoturvaohjeista tiedottaminen) ja NCSA (vastuu turvaluokitellun aineiston sähköiseen tiedonsiirtoon ja -käsittelyyn liittyvistä turvallisuusasioista) -tehtävät. Toiminnan tueksi Viestintävirasto myös ylläpitää kansallista kyberturvallisuuden tilannekuvaa. Tilannekuvaa muodostetaan muun muassa huoltovarmuuskriittisten yritysten ja valtionhallinnon tekemien tieto- ja kyberturvallisuuspoikkeamia koskevien ilmoitusten avulla. Tilannekuva parantaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen osallistuvien keskeisten toimijoiden tilannekuvatietoisuutta tarjoamalla niille ajantasaista, koottua ja analysoitua tietoa haavoittuvuuksista ja häiriöistä sekä niiden vaikutuksista.

Sosiaali- ja terveysministeriön tuottama tilannekuva perustuu ministeriön osastojen ja yksiköiden sekä hallinnonalan viranomaisten tuottamaan tilannekuvaan. Tilannekuvaa muodostetaan yhteistyössä EU:n toimielinten, kuten terveysturvakomitean ja Euroopan tautiviraston, sekä YK:n järjestöjen, kuten WHO:n, kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriössä ja sen hallinnonalalla toteutetaan laajaa ja kattavaa ympärivuorokautista päivystystä. Sekä ministeriössä että sen virastoissa toimii ympärivuorokautinen päivystys. Sosiaali- ja terveydenhuollon alal-

la ympärivuorokautiset yhteyspistetehtävät liittyvät esimerkiksi WHO:n kansainväliseen terveyssäännöstään ja Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseen rajat ylittävistä terveysuhkista.

Edellä kuvatut esimerkit osoittavat, että valtioneuvoston kanslian tilannekeskuksen toiminnalla on keskeinen tehtävä sen varmistamiseksi, että koko maan kattava yhteen sovitettu tilannekuva on valtionjohdon käytössä. Tilannekuvan ylläpito eri viranomaisten omilla toimialoilla ei riitä turvaamaan valtionjohdon yhtenäistä tilannekuvaa, vaan asiasta on tarpeen säätää erikseen. Pelkästään viranomaisten yhteistoiminnan kehittämisellä ei ole saavutettu riittävää toimintavarmuuden tasoa eivätkä eri hallinnonalojen operatiiviset tilannekuvat eivät sovellu suoraan ja sellaisenaan valtioneuvostotason tilannekuvaksi. Lisäksi viranomaisen tarvitsemien, toisen viranomaisen hallussa olevien salassa pidettävien tietojen saamisesta on säännönmukaisesti otettava säännökset erityislakiin.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Valtionjohdon strategispoliittisen päätöksenteon kannalta on keskeistä yhteisen ja oikea-aikaisen poikkihallinnollisen tilannekuvan muodostaminen. Hallituksen esityksen tavoitteena on varmistaa valtioneuvoston kokonaisturvallisuudesta annetun periaatepäätöksen mukaisesti tiedonkulku siten, että valtioneuvoston tilannekeskuksella ja asianomaisella ministeriöllä on oikeus saada ja viranomaisella aktiivinen velvollisuus toimittaa valtionjohdon informoimiseksi tilanteen ennakkoinnin 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.

Viranomaisten välisen tiedonkulun järjestäminen mahdollisesti joustavammin ja kevyemmällä sääntelyllä hyödyntäen esimerkiksi valtionhallinnon piirissä säännöllisesti toimivia poikkihallinnollisia yhteistyömenettelyjä ei riitä turvaamaan hallituksen esityksen tavoitteita. Valtioneuvoston tilannekeskuksen toiminta on aiemmin pohjautunut lakia alemman tasoiseen sääntelyyn sekä viranomaisten väliseen yhteistyöhön. Ottaen huomioon muun muassa edellä johdannossa kuvatut muutokset turvallisuustilanteessa sekä hallituksen tavoite kokonaisturvallisuusajattelun vahvistamisesta, tiedonkulku viranomaisten välillä on tarkoituksenmukaista varmistaa lainsäädännön tasolla.

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 kehityssennusteiden laadintaan. Operatiivisen toiminnan yhteensovittaminen tapahtuisi edelleen toimivaltaisen viranomaisen toimesta samalla hallinnon tasolla, josta operatiivista toimintaa muutoinakin johdetaan.

3.2 Keskeiset ehdotukset

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

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Valtioneuvoston tilannekeskus sijaitsee valtioneuvoston kansliassa ja sen henkilöstön palkkamenot maksetaan valtioneuvoston kanslian toimintamenomomentilta. Ehdotettu sääntely ei edellytä lisäresursseja valtioneuvoston kansliaan.

Valtioneuvoston kanslia on muun muassa valtioneuvoston tilannekeskuksen henkilöstön rekrytoinneissa pystynyt ottamaan huomioon tilannekeskuksen tuloksellisen toiminnan edellyttämän korkealaatuisen analyysiosaamisen varmistamisen käytettävissä olevien toimintamäärärahojen puitteissa ja kyennyt lisäksi kouluttamaan analyytikkoja säännöllisesti.

Valtioneuvoston tilannekeskuksen toiminta hoidetaan päätetyn julkisen talouden suunnitelman ja hyväksytyjen valtion talousarvioiden puitteissa eikä se näin ollen aiheuta muutoksia talousarvioesitykseen 2017 tai hyväksytyyn julkisen talouden suunnitelmaan ja voidaan käsitellä erillään näistä.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksessä ehdotetulla ilmoitusvelvollisuudella saattaa olla vähäisiä vaikutuksia viranomaisten tehtäviin ja toimintatapoihin. Valtioneuvoston tilannekeskuksen toiminta on pitkälti vaikiintunut ja ehdotuksessa esitetyt tilannekeskuksen tehtävät vastaisivat niitä tehtäviä, joita tilannekeskus jo tällä hetkellä hoitaa.

Esityksen mukaan viranomaisen olisi ilmoitettava valtioneuvoston tilannekeskukselle turvallisuustapahtumasta. Ilmoitusvelvolliselle viranomaiselle sääntelyllä saattaa olla vähäisiä sen toimintaan koskevia vaikutuksia, jotka liittyvät lähinnä toiminnan ohjeistukseen. Ehdotettu sääntely selkeyttäisi viranomaisten keskinäisiä toimivaltasuhteita, koska laintasolla säädettäisiin toisaalta viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa turvallisuustapahtumasta ja toisaalta valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaantioikeudesta. Ehdotettujen säännösten lisäksi viranomaisten ilmoitusvelvollisuuden toteuttamistapaa ja tilannekuvamenettelyn organisointia voidaan täsmentää hallinnonalojen omalla ohjeistuksella. Lisäksi toimintamallien säännöllinen harjoittelu edesauttaisi tilannekuvatoiminnan kehittämistä.

Lisäksi ehdotetun sääntelyn voidaan arvioida vaikuttavan positiivisesti tiedonvälityksen kaksisuuntaisuuden lisääntymiseen. Näin voidaan osaltaan varmistaa, että kulloisenkin toimivaltaisen viranomaisen käytössä on aina ajantasainen tilannekuva tai muu tieto turvallisuustilanteesta. Sääntelyn selkeyttämisen voidaan arvioida tehostavan viranomaistoimintaa ja hallintoa, kun oikeustilaan aiemmin ehkä liittyneitä epävarmuustekijöitä ei enää olisi.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä varmistetaan luotettavan ja ajantasaisen tilannekuvan muodostaminen valtionjohdon käyttöön, kun tilannekeskuksen tehtävät ja oikeudet tiedonsaantiin on todettu lain tasolla. Esityksellä parannetaan myös valtionjohdon toimintamahdollisuuksia reagoida tarvittaessa nopeasti ja tehokkaasti tilanteen sitä edellyttäessä. Näin voidaan vastata myös edellä todettuihin muutoksiin sisäisen turvallisuuden ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintaympäristössä.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Esitys on valmisteltu valtioneuvoston kansliassa. Asian valmistelu aloitettiin valtioneuvoston kanslian heinäkuussa 2012 asettamassa työryhmässä, jonka tehtävänä oli selvittää valtioneuvoston tilannekeskuksen säädösperusta. Työryhmän toimikausi päättyi 31.12.2012 ja se laati luonnoksen hallituksen esitykseksi, jonka pohjalta asian valmistelua jatkettiin kansliassa virkamiestyönä.

Eduskunnalle vuonna 2014 annettua hallituksen esitystä laiksi valtioneuvoston tilannekuva-toiminnasta (HE 259/2014 vp) on hyödynnetty hallituksen esityksen laadinnassa taustaineistona. Hallituksen esityksen valmistelussa on otettu huomioon sekä tilannekeskuksen toiminnassa tapahtunut vakiintuminen sekä erityisesti aiempaa hallituksen esitystä koskevat kommentit.

Rauenneessa hallituksen esityksessä (HE 259/2014 vp) ehdotettiin tilannekeskuksen tehtäväksi muun ohessa myös sille osoitetut valtioneuvoston yhteiseen varautumiseen liittyvät yhteyspistetehtävät. Esityksen mukaan valtioneuvoston asetuksella olisi annettu tarkemmat säännökset tilannekeskuksen yhteyspistetehtävistä. Aiemmin ehdotettua sääntelyä ei voida pitää riittävän selkeänä ja hallituksen esityksen luonnosvaiheessa ehdotettiin, että tilannekeskus hoitaisi sellaisia Suomea sitoviin valtiosopimuksiin perustuvia kansainvälisiä yhteyspistetehtäviä, jotka kuuluvat joko valtioneuvoston kanslian tai usean eri ministeriön toimialaan samanaikaisesti ja joissa valtioneuvoston kanslia on ollut neuvottelemassa. Jatkovalmistelussa ehdotettu momentti on kohdassa 5.2. kuvatuilla perusteilla poistettu lakiehdotuksesta.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Hallituksen esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot ministeriöiltä sekä tasavallan presidentin kanslialta, oikeuskanslerinvirastolta, Turvallisuuskomitealta sekä Valtiontalouden tarkastusvirastolta. Samassa yhteydessä pyydettiin lausuntoa luonnoksesta päätökseksi asettaa tiedustelun ja tilannekuvan koordinaatioryhmä.

Edellä mainittujen tahojen lisäksi lausunnon toimittivat Tulli, valtiovarainministeriön budjettiosasto, Suojelupoliisi ja Poliisihallitus sekä Rajavartiolaitos, jonka lausunto on salassa pidettävä julkisuuslain 24.1 §:n 5 kohdan perusteella. Useat lausunnonantajat viittasivat aikaisemmin laaditusta hallituksen esityksestä antamiinsa lausuntoihin.

Lausunnonantajat pitivät lähtökohtaisesti myönteisenä sitä, että valtioneuvoston tilannekuva-toiminnasta säädetään tarkemmin lailla ja että selkeytetään valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimivan tilannekeskuksen tehtäviä ja toimintaa sekä lisätään viranomaisten tiedonvaihtoa. Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan, että lakisääteisen tilannekuvatoiminnon perustamisen tarpeellisuus suhteessa nykyiseen toimintatapaan, jossa valtioneuvoston yhteisen tilannekuvan kokoaminen on säädetty valtioneuvoston kanslian tehtäväksi, jää esitysluonnoksessa arvioimatta. Oikeusministeriö katsoo, että tilannekeskuksen tehtävien määrittelyn ei voida katsoa olevan tarkkarajaisia ja täsmällisiä, koska tilannekuvan ja tilannekuvatoiminnan käsitteitä ei ole määritelty lakiehdotuksessa.

Erityisesti sisäministeriö, ulkoasiainministeriö, oikeuskanslerinvirasto ja Poliisihallitus kommentoivat lausunnoissaan esitysluonnoksen 1 §:ään sisältynyttä ehdotusta tilannekeskuksen yhteyspistetehtävistä. Ulkoasiainministeriö esitti lausunnossaan, että säädösluonnoksen 1 §:ään ehdotettu 3 momentti tilannekeskuksen yhteyspistetehtävistä poistettaisiin. Koska ehdotetun säännöksen tavoitteena oli nimenomaisesti estää sellaisten tilanteiden syntyminen, joissa valtioneuvoston tilannekeskus joutuisi määrittelyksi yhteyspisteeksi sopimukseen, josta se ei ole ollut tietoinen tai osallinen ja tällaisen varmistamisen hoitaminen säädöspäätöksellään olisi vaikeaa, säännöstä ei ehdoteta otettavaksi lakiin valtioneuvoston tilannekeskuksesta. Sen sijaan mahdolliset toimintaepäselvyydet voitaisiin hoitaa lainsäädäntöä kevyemmällä toimenpiteillä, kuten esimerkiksi tiedottamalla muita ministeriöitä siitä, että neuvoteltaessa sopimusta, jossa tarkoituksena on nimetä valtioneuvoston tilannekeskus yhteyspisteeksi, tilannekeskus tulisi pitää asiasta etukäteen tietoisena ja tarvittaessa osallistaa neuvotteluihin.

Useissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota esitysluonnoksen 2 §:n puutteellisuuteen sen osalta keitä viranomaisia ehdotettu sääntely koskisi. Sisäministeriö ehdotti lausunnossaan, että velvollisuus ilmoittaa turvallisuustapahtumasta rajattaisiin ainoastaan ministeriöihin. Näin suppeaksi rajattuna ilmoitusvelvollisuus ei riittäisi turvamaan hallituksen esitykselle asettuja tavoitteita, koska se saattaisi käytännön tilanteissa hidastaa tiedonkulkua. Lisäksi rajaaminen ainoastaan ministeriöihin muuttaisi merkittävästi nykytilaa, jossa virastot ilmoittavat suoraan tilannekeskukselle turvallisuustapahtumista. Myös ilmoitusvelvollisuuden sisältöä koskevaa säännöstä pidettiin edelleen esimerkiksi valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja Poliisihallituksen lausunnoissa epäselvänä.

Muun muassa maa- ja metsätalousministeriön, oikeuskanslerinviraston, Poliisihallituksen ja oikeusministeriön lausunnoissa ehdotetaan tarkennuksia valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaantioikeuksia koskevaan lakiesityksen 3 §:ään. Maa- ja metsätalousministeriö esittää pykälää muutettavaksi siten, että tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus sisältäisi myös arvion turvallisuustapahtuman vaikutuksista.

Puolustusministeriö toteaa lausunnossaan, että esityksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää myös toimivia tietojärjestelmiä tilannetietojen jakamiseksi viranomaisten ja muiden toimijoiden välillä ja esittää näkemyksensä tiedonvaihdon mahdollistavalta tietotekniseltä ympäristöltä edellytettävästä ICT-varautumisen tasosta. Koska tietojärjestelmiin ja tietoturvallisuuteen liittyvät kehittämishankkeet ovat viranomaisten tavanomaista toimintaa, johon hallituksen esityksellä ei ole suoranaista vaikutusta, ei näitä kehittämistarpeita ole hallituksen esityksessä arvioitu yksityiskohtaisemmin. Esimerkkinä valtioneuvoston kanslialle asetusta velvoitteesta voidaan mainita Kansallisen terrorismin torjunnan strategian 2014-2017 väliraportissa (Sisäministeriö, SM 1611744) todettu velvollisuus varmistaa johtamis- ja tilannekuvajärjestelmien sekä viestinnän yhteensopivuus. Lähtökohtana on, että tietojärjestelmät ovat vaatimusten mukaisia ja viranomaisen toiminta on tietoturvallisuutta koskevan sääntelyn mukaista.

Lausuntokierroksella saadun palautteen perusteella lakiehdotuksen 1 §:ää on muutettu siten, että siinä ei enää käytetä käsitettä yhteiskunnan kokonaisturvallisuus. Eräät lausunnonantajat viittasivat lausunnoissaan siihen, että valtioneuvoston kokonaisturvallisuudesta annetussa periaatepäätöksessä todetaan, ettei kokonaisturvallisuuden käsitettä ole tarkoitettu oikeudelliseksi käsitteeksi. Lausuntokierroksen jälkeen esityksestä on edellä todetulla tavalla poistettu säännös valtioneuvoston tilannekeskuksen yhteyspistetehtävistä. Lisäksi lakiehdotuksen 2 §:ään on lisätty ilmoitusvelvolliset viranomaiset sekä selkeytetty ilmoitusvelvollisuuden sisältöä. Lakiehdotuksen 3 §:ään on tehty lausunnoissa esitettyjä tarkennuksia.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. *Valtioneuvoston tilannekeskuksen tehtävät.* Ehdotetun pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston tilannekeskuksen organisatorisesta sijoittautumisesta valtioneuvoston kansliaan. Tilannekuvatoiminnasta tai sen organisatorisesta sijoittautumisesta ei ole tällä hetkellä säädetty lain tasolla. Valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:n 7 kohdan mukaan valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu valtioneuvoston yhteinen tilannekuva, varautuminen ja turvallisuus sekä häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen. Valtioneuvoston tilannekeskus on ollut sijoitettuna valtioneuvoston kansliaan vuodesta 2007 lähtien. Ehdotetulla säännöksellä saatetaan siten lainsäädäntö vastaamaan vallitsevaa tilannetta.

Valtioneuvostolla tarkoitetaan tässä valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaa hallitus- ja hallintoasioiden päätöksentekoa.

Ehdotetun pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan valtioneuvoston tilannekeskuksen tehtäviin kuuluu koota ja analysoida tietoa turvallisuustilanteesta sekä sellaisista häiriöistä ja niiden uhkista, jotka vaarantavat yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja valtionjohdon eli tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteon ja toiminnan tueksi. Ehdotettu säännös vastaa asiallisesti valtioneuvoston tilannekeskuksen nykyistä päätehtävää, joka on tilannekuvan tuottaminen. Tilannekeskuksen päivystys toimii ympärivuorokautisesti vuoden kaikkina päivinä kaikissa oloissa. Jotta valtionjohdon tilannetietoisuus ei vaarannu missään tilanteessa, tilannekeskuksen on kyettävä ajantasaisen tilannekuvan tuottamiseen kaikkina aikoina.

Vastuu kunkin hallinnonalan oman tilannekuvan kokoamisesta ja analysoinnista on hallinnonalojen viranomaisilla. Tilannekeskuksen tehtävänä on koota ja analysoida näistä eri lähteistä saatua tietoa valtionjohdon päätöksenteon ja toiminnan tueksi.

Valtioneuvoston tilannekeskuksen kokoamaa ja analysoimaa yhteen sovitettua tietoa käytetään esityksessä ehdotetulla tavalla valtionjohdon päätöksenteon ja toiminnan tueksi. Pykälässä tarkoitettu päätöksenteko ja toiminta ja niitä varten koottava ja analysoitava tieto liittyisi esimerkiksi laaja-alaisiin häiriötilanteisiin tai niiden sellaisiin uhkiin, joiden vaikutukset ulottuivat useiden hallinnonalojen toimialueelle.

Valtionjohdon päätöksentekoa varten tarvitsema ymmärrys tapahtuneista asioista, niihin vaikuttaneista olosuhteista, eri osapuolten tavoitteista ja tapahtumien mahdollisista kehitysvaihtoehdoista korostuu häiriötilanteissa, joissa joudutaan nopeasti tekemään hyvinkin laaja-alaisesti vaikuttavia päätöksiä. Analysoitu ja ajantasainen poikkihallinnollinen tilannekuva tukee valtionjohdon päätöksentekoa sekä normaalioloissa että erityisesti häiriötilanteissa.

Tilannekuvalla tarkoitetaan tässä koottua kuvausta vallitsevista olosuhteista, käsillä olevan tilanteen synnyttäneistä tapahtumista, tilannetta koskevista taustatiedoista ja tilanteen kehittymistä koskevista arvioista ja eri toimijoiden toimintavalmiuksista. Määritelmä perustuu vuonna 2014 julkaistuihin Sanastokeskus TSK ry:n ja Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEKin Kokonaisturvallisuuden sanastossa esitettyyn määritelmään.

Turvallisuustilanne kuvaa yleiskielen ilmaisuna yhteiskunnan turvallisuuden tilaa. Esimerkiksi onnettomuudella, luonnonkatastrofilla, terrorismilla, kyberhyökkäyksellä ja muilla vastaavilla tapahtumilla on vaikutusta turvallisuustilanteeseen. Myös esimerkiksi turvapaikanhakijoiden määrän merkittävällä kasvulla voi olla vaikutusta turvallisuustilanteeseen. Valtioneuvoston tilannekeskuksen tehtävänä olisi koota ja analysoida muun muassa edellä mainittuja turvallisuustilanteeseen vaikuttavaa tietoa.

Hallituksen esityksen tavoitteiden mukaisesti ehdotetulla säännöksellä pyritään tukemaan tasavallan presidentin ja valtioneuvosto päätöksentekoa siten, että valtion itsenäisyyteen, väestön elinmahdollisuuksiin ja muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhat ovat hallittavissa.

Pykälässä tarkoitettuja häiriöitä tai häiriön uhkia olisivat uhat tai tapahtumat, jotka vaarantavat yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ja joiden hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää. Yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ovat puolestaan valtion johtaminen, kansainvälinen toiminta, Suomen puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, talouden ja infrastruktuurin toimivuus, väestön toimeentuloturva ja toimintakyky sekä henkinen kriisikestävyys.

Ehdotetun 2 momentin 2 kohdan mukaan valtioneuvoston tilannekeskuksen tehtäviin kuuluisi hoitaa ja koordinoita tilannekuvan ylläpitämiseen, kokoamiseen, yhteensovittamiseen ja välittämiseen liittyviä tehtäviä.

Pykälässä tarkoitettuihin koordinaatiotehtäviin kuuluisi esimerkiksi tuottaa ennakoivaa tilannekuvaa valtioneuvoston kanslian asettaman tiedustelun ja tilannekuvan koordinaatioryhmän toimeksiannosta. Tilannekeskus kokoaisi ja sovittaisi yhteen tilannekuvan lisäksi yhteistyössä turvallisuuskysymyksiä käsittelevien ministeriöiden ja toimivaltaisten viranomaisten kanssa ennakoivia katsauksia aiheista, joilla voi olla keskeistä merkitystä turvallisuustilanteen kannalta. Näin muodostuvan analysoidun tilannekuvan avulla pyritään ennakoimaan ja varautumaan tulevaisuuden tilanteisiin ja kehityskuluihin.

Tällä hetkellä esimerkiksi hybridiuhkien (taloudellinen, poliittinen ja sotilaallinen painostus, väestön sisäisten ristiriitojen lietsominen, kyberhyökkäykset, peiteoperaatiot sekä esimerkiksi epätasapainon luominen) osalta eri viranomaisten havaitsemista yhteiskunnan kehityksen ja

turvallisuuden kannalta merkittävistä muutoksista ei tuoteta yhtenäistä ennakoivaa tilannekuvaa. Valtioneuvoston tilannekeskuksen tehtävä tuottaa myös tällaista ennakoivaa tietoa kootun ja analysoidun tilannekuvan tuottamiseksi edistäisi osaltaan valtioneuvoston tilannetietoisuutta

Lisäksi valtioneuvoston tilannekeskukselle kuuluisi poikkihallinnollisena tilannekuvan ylläpitämiseen liittyvänä tehtävänä esimerkiksi ministeriöiden ja toimivaltaisten viranomaisten tukeminen tilannekuvatoimintojen kehittämisessä. Tällaisiin poikkihallinnollisiin tilannekuvan ylläpitämiseen, kokoamiseen, yhteensovittamiseen ja välittämiseen liittyviin tehtäviin kuuluisivat myös kansainvälisistä sopimuksista (katso kohta 2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö) johtuvat yhteyspistetehtävät. Valtioneuvoston tilannekeskuksen yhteyspistetehtävistä säädetään tarkentavasti valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvoston tilannekeskuksen tehtäviin kuuluisi myös tiedon jakaminen ehdotetun 2 momentin 3 kohdassa esitetyllä tavalla. Jakamisella tarkoitettaisiin poikkihallinnollisen ja yhteen sovitettun tiedon jakamista tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja eri viranomaisille. Tilannekuvan jakaminen myös muulle kuin juuri tiettyssä tilanteessa toimivaltaiselle viranomaiselle saattaa olla tarpeen tilanteissa, joissa kattavan kokonaiskuvan jakaminen eri viranomaisille on tarkoituksenmukaista, vaikka varsinainen operatiivinen toimivalta olisi vain yhdellä viranomaisella. Edellä todetulla valtionjohdolla tai muulla viranomaisella saattaa toisaalta olla sellaista tilannekuvan kannalta merkityksellistä tietoa, jota toimivaltaisella viranomaisella ei ole. Näin ollen on kootun ja analysoidun tiedonkulun varmistaminen valtioneuvoston tilannekeskukselta ministeriöille ja eri viranomaisille on erittäin tärkeää.

Tilannekeskuksen tulisi varmistaa tiedonkulku toimivaltaiselle viranomaiselle erityisesti silloin, kun tilannekuvan mukaisella häiriöllä tai sen uhalla on merkitystä viranomaisen toiminnalle.

Valtioneuvoston tilannekeskuksen tehtäviä koskevalla ehdotetulla sääntelyllä ei olisi vaikutusta asioiden toimialakohtaiseen valmisteluun tai päätöksentekoon.

2 §. Velvollisuus ilmoittaa turvallisuustapahtumasta. Ehdotetun pykälän mukaan ministeriön ja sen hallinnonalan virastojen ja laitosten olisi ilmoitettava valtioneuvoston tilannekeskukselle turvallisuustapahtumasta, jolla voi viranomaisen arvion mukaan olla merkitystä muodostettaessa tilannekuvaa. Tilannekuvan muodostumisen kannalta merkityksellisiä tietoja olisivat esimerkiksi tapahtumatiedot kansalaisten turvallisuutta uhkaavasta vaarasta, kuten laajasta tulipalosta. Lisäksi tulisi ilmoittaa tiedot esimerkiksi merkittävästä julkista mielenkiintoa herättävästä turvallisuustapahtumasta, kuten vakavasta järjestyshäiriöstä tai kyberhyökkäyksestä ja valtioneuvoston toimenpiteitä mahdollisesti edellyttävistä häiriöstä tai sen uhkasta, kuten terrori-iskusta. Ehdotetun sääntelyn kannalta merkityksellisiä turvallisuustapahtumia voisivat olla myös elintarvikehuollon ja yhdyskuntatekniikan vakavat häiriöt sekä rahoitus- ja maksujärjestelmän vakavat häiriöt.

Turvallisuustapahtuma on siten tapahtuma, joka vaikuttaa turvallisuustilanteeseen. Todennäköisimmin tilannekuvan kokoamisen kannalta merkittävä turvallisuustapahtuma vaikuttaa turvallisuustilanteeseen sitä heikentävästi.

Pykälässä tarkoitettuja ilmoitusvelvollisia viranomaisia olisivat ministeriöt sekä kunkin ministeriön hallinnonalan virastot ja laitokset, kuten esimerkiksi Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi, Viestintävirasto, Suomen Ympäristökeskus, Pääesikunta, Säteilyturvakeskus ja Tulli sekä Poliisihallitus ja Ilmatieteen laitos. Sen sijaan ilmoitusvelvollisuus ei koskisi alue- ja paikallishallinnon viranomaisia.

Ehdotetulla sääntelyllä ilmoitusvelvollisista viranomaisista ei olisi tarkoitus laajentaa niiden viranomaisten määrää, jotka jo tällä hetkellä toimittavat valtioneuvoston tilannekeskukselle tietoja turvallisuustapahtumista. Tavoitteena on toisaalta kuitenkin varmistaa, että kunkin ministeriön hallinnonalan viranomaiset toimittaisivat tässä laissa tarkoitettua tietoa turvallisuustapahtumista siitä riippumatta, miten hallinnonalan organisatorinen rakenne tulevaisuudessa saattaa muuttua tai olla järjestetty.

Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan virastoista ilmoitusvelvollisuus koskisi nykytilanteessa Elintarviketurvallisuusvirasto, Luonnonvarakeskusta, Maanmittauslaitosta, Maaseutuvirasto sekä ministeriöitä. Tämän lisäksi ilmoitusvelvollisuus koskisi Suomen ympäristökeskusta ja Ilmatieteen laitosta Tulvakeskuksen ylläpitäjänä. Ilmoitettavia turvallisuustapahtumia tapahtuu lähinnä yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan hallinnon alan vastuulla olevissa strategisissa tehtävissä, kuten tulvariskien hallinnassa ja patoturvallisuudessa, elintarvikehuollon alkutuotannon turvaamisessa sekä vesihuollon turvaamisessa.

Velvollisuus ilmoittaa turvallisuustapahtumista ei koskisi siten esimerkiksi kuntia, kuntayhtymiä, tuomioistuimia, valtion paikallishallintoa tai valtion liiketoiminnanharjoittajia. Valtioneuvoston tilannekeskuksen ja viranomaisten välisellä toimivalla yhteistyöllä on merkittävä rooli kattavan tilannekuvan luomisessa. Siten viranomaisten välisen yhteistyön puitteissa tilannekeskus voi pyytää ja eri tahot voivat toimittaa tilannekuvan muodostamisen kannalta merkityksellistä tietoa. Kuten edellä on todettu, ehdotettu sääntelyllä ei kuitenkaan ole tarkoitus muuttaa voimassaolevia ja toimivia ohjausjärjestelmiä.

Nyt ehdotettu sääntely tarkoittaa hallintolain (434/2003) 10 §:ssä olevaa yleistä säännöstä viranomaisten yhteistyöstä ja velvollisuudesta pyrkiä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Ilman viranomaisten välistä tehokasta yhteistyötä oikean tilannekuvan muodostaminen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteon ja toiminnan tueksi saattaisi vaarantua.

Arvion tekeminen siitä, milloin ilmoitettava turvallisuustapahtumaa koskeva tieto on sellainen, että sillä on merkitystä tilannekuvan muodostamisen kannalta, kuuluu lähtökohtaisesti sille viranomaiselle, jonka toimialaa asia koskee. Toimivaltaisella viranomaisella on parhaimmat edellytykset arvioida tilannekeskukselle annettavan tiedon merkittävyyttä oman toimialansa kannalta ja myös turvallisuustapahtuman vaikutuksia muuhun yhteiskuntaan. Esimerkiksi merkittävästi kohonneista säteilyarvoista ilmoitusvelvollinen olisi Säteilyturvakeskus (STUK).

Toimivaltaisen viranomaisen voi käytännössä kuitenkin olla vaikea arvioida, onko kyseessä sellainen turvallisuustapahtuma, että siitä on ilmoitettava. Tämän vuoksi ehdotetaan, että viranomaisen olisi ilmoitettava turvallisuustapahtumasta aina, kun sillä voi olla merkitystä. Näin asetettua velvollisuutta ilmoittaa turvallisuustapahtumasta ei voida pitää kohtuuttomana ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvien viranomaisten näkökulmasta. Hallinnonalan viranomaisilla voi myös yksittäistilanteissa olla paras käytännön tason tietämys siitä, miten merkittävästä turvallisuustapahtumasta on kyse. Tilannekeskuksen tehtävänä on arvioida sen saaman tiedon merkitys tilannekuvan muodostamisen kannalta tarvittaessa yhteistyössä eri alojen asiantuntijoiden kanssa. Samalla valtioneuvoston tilannekeskus voi hyödyntää kunkin hallinnonalan viranomaisten laajaa ja syvällistä sisältöosaamista.

Viranomaisen olisi arvioidessaan, tulisiko turvallisuustapahtumasta ilmoittaa valtioneuvoston tilannekeskukselle, otettava lisäksi huomioon, että kyseessä on nimenomaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston tilannekuvan ylläpitämiseksi toimitettavasta tiedosta. Tämän arvi-

oinnin lähtökohtana olevan säännöksen lisäksi käytännön toiminnassa valtioneuvoston tilannekeskus auttaa tarvittaessa yksittäisissä tilanteissa arvion tekemisessä.

Ehdotettu säännös vastaa nykyisin noudatettavia periaatteita, joiden mukaan hallinnonalojen valmius- ja varallaolajärjestelyt sekä eri hallinnonalojen tilannekeskukset muodostavat rungon häiriötilanteisiin reagoimiselle. Sääntelyllä ei lähtökohtaisesti ole vaikutusta niihin järjestelyihin, jotka kukin ministeriö on toimialallaan katsonut tarkoituksenmukaisiksi. Ministeriö voi siten edelleen päättää siitä, miten sen hallinnonalan viranomaisen on toimittava sen ilmoittaessa turvallisuustapahtumasta. Operatiivinen toiminta ja päätöksenteko säilyvät toimivaltaisella viranomaisella. Ilmoitusvelvollisen viranomaisen on myös toiminnassaan huolehdittava siitä, että turvallisuustilanteesta ilmoittaminen ei vaaranna turvallisuustapahtumasta vastuussa olevan viranomaisen operatiivista toimintaa.

Valtioneuvoston tilannekeskukselle luovutetut tiedot sisältäisivät ainoastaan poikkeustapauksissa henkilötietolaissa tarkoitettuja henkilötietoja, kuten esimerkiksi nimen. Niiden käsittelyyn sovellettaisiin henkilötietojen käsittelyyn sovellettavaa yleislainsäädäntöä. Näistä turvallisuustapahtumia koskevista tiedoista ei kuitenkaan niiden luonteesta johtuen muodostuisi henkilötietolaissa tarkoitettua erillistä henkilökisteriä. Valtioneuvoston tilannekeskuksen asiakirjoja ja tietoja käsitellään valtioneuvoston kanslian tiedonhallinnasta ja salassa pidettävien asiakirjojen luokittelusta ja käsittelystä annettujen määräysten mukaisesti.

Kukin ministeriö voi päättää siitä, miten ilmoitusvelvollisuus toteutetaan toimialansa viranomaisten osalta. Nyt ehdotetulla sääntelyllä ei olisi vaikutusta asioiden toimialakohtaiseen valmisteluun tai päätöksentekoon. Ministeriöt voisivat siten edelleen vaikuttaa toimialansa yleisen ohjaukseen ja hallinnonalan virastojen toimintaan sekä tilannekuvajärjestelyihin liittyviin käytännön toimenpiteisiin. Kukin ministeriö ratkaisisi siten jatkossakin sen, miten tiedonkulku valtioneuvoston tilannekeskukselle hallinnonalalla järjestetään. Tiedonkulun järjestämisen vaihtoehtoja olisivat esimerkiksi päivystys- ja varallaolajärjestelyt tai ministeriöiden ohjeistus tiedonkulun järjestämisestä. Ehdotettu sääntely ei kuitenkaan edellytä varallaolo järjestämistä sellaisilla hallinnonaloilla, joilla sitä ei jo ole.

Kuten edellä on todettu, toimivaltaisen viranomaisen tulisi arvioida, onko tapahtuma sellainen laissa tarkoitettu turvallisuustapahtuma, josta on annettava tieto valtioneuvoston tilannekeskukselle. Tilannekeskus auttaa tarvittaessa luovuttavaa viranomaista arvion tekemisessä. Annettavaa tietoa rajaavat myös ehdotetun lain 3 ja 4 §:n säännökset valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaantioikeudesta ja toisaalta salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta.

Ilmoitusvelvollisuus tulisi toteuttaa siten, että ilmoitusvelvollisuudesta ei aiheudu haittaa tai vaaranneta turvallisuustapahtuman hallitsemisesta vastuussa olevan viranomaisen operatiivista toimintaa. Keskeisessä asemassa tämän osalta on viranomaisten välinen toimiva ja tehokkaasti toteutettu yhteistyö.

3 §. Valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvoston tilannekeskuksella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada tilannekuvan kokoamiseksi luovuttavan viranomaisen välttämättömiksi arvioimat tiedot turvallisuustapahtumista. Osa valtioneuvoston tilannekeskuksen tilannekuvan kokoamiseksi tarvitsemista tiedoista koostuu julkisista lähteistä saatavista tiedoista. Tällaisen tiedon paikkansapitävyys joudutaan useissa tilanteissa vielä varmentamaan toimivaltaiselta viranomaiselta. Edellä mainittujen tietolähteiden lisäksi valtioneuvoston tilannekeskuksen tulisi sen tehtävän toteuttamiseksi saada myös sellaista tässä laissa tarkoitetuilla viranomaisilla olevaa tietoa, joka on joko julkista tai laissa säädettyllä perusteella salassa pidettävää.

Valtioneuvoston tilannekeskuksen oikeus saada tietoja turvallisuustapahtumista rajoittuu tilannekuvan muodostamisen kannalta välttämättömiin tietoihin. Arvion tekeminen siitä, mikä tieto on välttämätöntä, kuuluu sille viranomaiselle, jonka toimialan asiasta on kyse. Välttämättömyysarvioinnissa on kysymys harkinnasta, jossa otetaan huomioon salassapitosäädöksen suojaaman edun suojan tarve ja peruste suhteessa valtionjohdon tarpeeseen muodostaa oikea ja toiminnan suunnittelun kannalta riittävä kokonaiskuva turvallisuustapahtumasta. Välttämättömyysarvioinnin voi parhaiten suorittaa se viranomainen, jonka hallussa tieto on. Tällaisella viranomaisella on mahdollisuus parhaiten arvioida kaikkia niitä tekijöitä, jotka yksittäistapauksessa vaikuttavat salassa pidettävän tiedon suojaamisen tarpeeseen.

Tilannekeskuksen tiedonsaantioikeudessa olisi lähtökohtana se, että tilannekuvan muodostamisen kannalta välttämättömät tiedot turvallisuustapahtumasta annetaan tilannekeskukselle oma-aloitteisesti. Kuten edellä on todettu tilannekeskuksella voi myös olla tarve tarkistaa toimivaltaiselta viranomaiselta joko julkisista tai muista lähteistä saadun tiedon paikkansapitävyys. Tällaisissa tilanteissa tiedon ilmoittaminen tilannekeskukselle perustuisi tilannekeskuksen tiedonsaantipyyntöön.

Kuten edellä on kuvattu turvallisuustapahtumat ovat tilanteina hyvin moninaisia ja tästä syystä on varsin vaikeaa tyhjentävästi ennakolta määrittellä, miltä viranomaistahoilta ja millaisia tietosisältöjä valtioneuvoston tilannekeskukselle voi tilannekuvan muodostamisen kannalta olla välttämätöntä antaa. Luovutettavien tietosisältöjen täsmentämiseksi 1 momentissa määriteltäisiin esimerkkejä. Luovutettava tieto voisi esimerkiksi koskea turvallisuustapahtuman tapahtuma-aikaa ja paikkaa, turvallisuustapahtumaan johtaneita olosuhteita tai toimintaa sekä esimerkiksi toimivaltaisen viranomaisen turvallisuustapahtuman johdosta tekemiä toimenpiteitä, joista saatavan tiedon avulla tilannekeskus pystyy kokoamaan kattavan ja ajantasaisen tilannekuvan. Tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus voisi sisältää myös arvioin turvallisuustapahtuman vaikutuksista. Asiantuntijaviranomaisen arvio turvallisuustapahtuman vaikutuksista on olennainen tieto ja arvion saaminen auttaisi tilannekeskusta sen tehtävän hoitamisessa.

Henkilötiedot eivät pääsääntöisesti kuuluisi tällaisiin välttämättömiin tietoihin. Jos valtioneuvoston tilannekeskukselle toimitetaan turvallisuustapahtumaan liittyvien tietojen yhteydessä myös henkilötietoja, jotka eivät ole tarpeellisia tilannekuvan ylläpitämiseksi, valtioneuvoston tilannekeskuksen tulisi hävittää tiedot.

Koska kyse on turvallisuustapahtumaan liittyvän tiedon luovuttamisesta, lähtökohtaisesti luovutettavat tiedot eivät edellytä tiedon luovuttamista erilaisista viranomaisen rekistereistä vaan kyse on toiminnan luonteen mukaisesti lähinnä sellaisesta tiedosta, joka liittyy juuri tapahtuneeseen tai meneillään olevaan tilanteeseen.

Esimerkiksi onnettomuustilanteessa keskeinen tietosisältö koskisi menehtyneiden ja loukkaantuneiden määrän suuruusluokkaa sekä viranomaisten toimintaedellytyksiin, viranomaisten yhteistyöhön ja avun tarpeen arviointiin liittyvät tiedot. Tällaiset tiedot voisivat olla esimerkiksi yleisluoteisia tietoja turvallisuustapahtuman aiheuttamista aineellisista ja edellä todetuista henkilövahingoista. Koska viranomaistiedon laatiminen pitäytyen yleisellä tasolla ei ole aina mahdollista, tilannekuvaan voidaan joutua liittämään myös salassa pidettävää tietoa.

Valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus tarkoittaisi tietojen luovuttamista varsin rajatulle piirille eli tilannekeskuksessa työskenteleville henkilöille.

Vaikka säädettäväksi esitetty tiedonsaantioikeus syrjäyttäisi lähtökohtaisesti salassapitosäädökset, se ei kuitenkaan ulottuisi kaikkiin viranomaisella oleviin tietoihin. Ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin poikkeuksista tiedonsaantioikeuteen.

Ehdotetun pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus ei koski julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 16 kohdassa salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja eikä tietoja, jotka viranomaisen on mainitun lain 28 §:n tai muun säännöksen perusteella tai tiedon antaneen suostumuksen perusteella saanut tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten. Säännös ei rajoittaisi anonyymeiksi muuttuneiden tieteellisen tutkimuksen, tilastoinnin taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyön tulosten saamista. Ehdotetussa säännöksessä mainittu julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 16 kohta koskee tiedonantajan luottamuksen suojaa. Salassapitovelvollisuuden tarkoituksena on turvata viranomaisen mahdollisuudet saada tietoja tilasto- ja tutkimustarkoituksiin. Kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat tiedot, jotka on vapaaehtoisesti annettu viranomaiselle.

Tiedonsaantioikeus ei myöskään ulottuisi perustuslain 10 §:n 1 momentin yksityisyyden suojan ydinalueelle. Ehdotetun 2 momentin 2 kohdan mukaan valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus ei koski julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23–32 kohdassa tai muussa laissa salassa pidettäväksi säädettyjä mainitussa lainkohdassa tarkoitettuja tai niitä vastaavia tietoja.

Esimerkiksi poliisin operaatioihin liittyvän salassa pidettävän tiedon luovuttaminen valtioneuvoston tilannekeskukselle on esityksen mukaan rajattu vain sellaisiin tietoihin, jotka liittyvät tilannekeskuksen tehtäviin. Näin ollen kyseeseen tulisivat vain sellaiset salassa pidettävät tiedot, jotka liittyvät turvallisuustilanteeseen ja sellaisiin häiriöihin tai niiden uhkaan, jotka vaarantavat yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ja joilla voisi olla merkitystä muodostettaessa tilannekuvaa. Ehdotettu sääntely ei siten mahdollista tilannetta, jossa tilannekeskus voisi pyytää tai sille tulisi toimittaa mitä tahansa poliisin operaatioon liittyvää tietoa.

Esimerkiksi esitutinnan yksityiskohtaisia tietoja tarvitaan valtioneuvoston päätöksenteossa erittäin poikkeuksellisesti. Tällaisten tietojen luovuttamisen yhteydessä olisi ehdottomasti varmistettava, että tietojen luovuttaminen ei vaarantaisi esitutkintaviranomaistoimintoja.

Tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus ei koski ehdotetun 3 kohdan mukaan viranomaisen kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain (588/2004) soveltamisalaan kuuluvia taikka muita sellaisia tietoja, jotka toisen valtion viranomaisen tai kansainvälinen toimielin on antanut viranomaiselle edellyttäen, että ne pidetään salassa ja että niitä käytetään vain tiettyä tarkoitusta varten, ellei tiedot viranomaiselle luovuttanut toinen valtio tai toimielin annan luovuttamiseen suostumustaan. Momentissa tarkoitetuissa tilanteissa viranomaisen ei olisi velvollinen luovuttamaan valtioneuvoston tilannekeskukselle hallussaan olevia tietoja. Kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden mukaan ei yleensä ole estettä sille, että tieto voitaisiin antaa sen luovuttaneen toisen valtion tai kansainvälisen toimielimen suostumuksella esimerkiksi ehdotetun lain mukaisiin tarkoituksiin. Toisaalta ehdotetun säännöksen puuttuminen lakiehdotuksesta voisi johtaa eri viranomaisten kansainvälisen tiedonsaannin tyrehtymiseen ja siten viime kädessä valtion turvallisuuden vaarantumiseen.

Ehdotetun 2 momentin 4 kohdan mukaan valtioneuvoston tilannekeskuksen oikeus saada viranomaisilta salassapitosäännösten estämättä tilannekuvan kokoamiseksi välttämättömät tiedot ei koski tietoja salassa pidettävistä luottamuksellisista viesteistä, välitystiedoista, sijaintitiedoista tai luottamuksellisen radiolähetyksen sisällöstä ja olemassaolosta. Esimerkiksi Tietosuojavaltututulla ja Viestintävirastolla on tehtäviensä suorittamiseksi oikeus saada tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 316 ja 317 §:ssä säädetyllä tavalla tietoja luottamuksellisesta viestinnästä. Mainittujen viranomaisten on tietoyhteiskuntakaaren 319 §:ssä säädetyllä tavalla pidettävä salassa lain 316 ja 317 §:n nojalla saamansa ja hankkimansa tiedot. Lisäksi näiden tietojen käsittelystä, säilyttämisestä, luovuttamisesta ja hävittämisestä on säädetty tietoyhteiskuntakaareissa. Valtioneuvoston tilannekuvan muodostamisen kannalta ei ole tarpeellista saada

näitä luottamukselliseen viestintään liittyviä tietoja eikä salassa pidosta poikkeamiseen olisi siten perusteita.

Kaikessa edellä todetussa tiedonvälityksessä tulee ottaa huomioon yleiset turvallisuusvaatimukset asiakirjojen käsittelyssä. Esimerkiksi tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa annetussa valtioneuvoston asetuksessa (681/2010) säädetään valtionhallinnon viranomaisten asiakirjojen käsittelyä koskevista yleisistä tietoturvallisuusvaatimuksista sekä asiakirjojen luokittelun perusteista ja luokittelua vastaavien asiakirjojen käsittelyssä noudatettavista tietoturvallisuusvaatimuksista.

4 §. Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin tilanteista, joissa valtioneuvoston tilannekeskus voisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tämän lain nojalla saamiaan tietoja tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja toimivaltaisille viranomaisille. Tilannekeskus voisi siten luovuttaa salassa pidettävän tiedon viranomaiselle, jonka toiminnan kannalta tieto on välttämätöntä saattaa kyseisen viranomaisen tietoon. Tällaisten luovutettavien tietojen tulisi olla välttämättömiä turvallisuustilanteen edellyttämän päätöksenteon tueksi. Luovutettavien tietojen tulee siten olla sellaisia, että niillä on merkitystä erityisesti yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämisen eli uhkiin varautumisen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinnan sekä niistä toipumisen kannalta.

Ehdotetun momentin 2 kohdan mukaan tietoja voitaisiin luovuttaa salassapitosäännösten estämättä myös silloin kun niiden luovuttaminen on välttämätöntä välittömän ja vakavan yleistä turvallisuutta uhkaavan vaaran torjumiseksi.

Ehdotetulla säännöksellä varmistetaan toisaalta 1 §:n 2 momentin 3 kohdassa tilannekeskuksen tehtäväksi esitetyn yhteen sovitettua tiedon jakaminen tasavallan presidentille, valtioneuvostolle. Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen olisi kuitenkin mahdollista vain toimivaltaiselle viranomaiselle. Ehdotetulla säännöksellä pyritään varmistamaan tiedonvälityksen kaksisuuntaisuus niissä tilanteissa, joissa on kyse salassa pidettäväksi säädetystä tiedosta.

Pykälässä tarkoitetut salassa pidettävien tietojen luovuttaminen koskisi pääsääntöisesti tilanteita, joissa tilannekeskuksen viranomaiselta saamaa tietoa hyödynnettäisiin osana tilannekeskuksen kokoamaa tilannekuvaa. Kyse ei lähtökohtaisesti olisi tiedon kierrättämisestä väliporaiden kautta valtionjohdolle.

On selvää, että salassa pidettävien tietojen luovuttamisen perusteita ja edellytyksiä arvioidessaan valtioneuvoston tilannekeskuksen tulisi tietoja luovuttaessaan toimia siten, että operatiivinen toiminta tai esitutkintaviranomaisen salassapitovelvoitteet eivät vaarannu. Tasavallan presidentti, ministeriö ja toimivaltainen viranomainen, jolle tilannekeskus luovuttaisi laissa rajatuissa vakavissa tilanteissa salassa pidettävää tietoa, harkitsisi itse niiden virkamiesten joukon, joille tieto voidaan antaa. Ministeriö voisi esimerkiksi rajata tiedon jakelun piirin kansliapäällikköön ja valmiuspäällikköön.

Myös tällaisten salassa pidettävien tietojen luovuttaminen tulisi toteuttaa siten, että siitä ei aiheudu haittaa tai muutoin vaaranneta turvallisuustapahtuman hallitsemisesta vastuussa olevan viranomaisen operatiivista toimintaa. Keskeisessä asemassa tämän osalta on viranomaisten välinen toimiva ja tehokkaasti toteutettu yhteistyö.

Arvioitaessa yksittäistapauksessa salassa pidettävän tiedon luovuttamista huomioon on lisäksi otettava julkisuuslain 26 §, jossa säädetään yleisistä perusteista salassa pidettävän tiedon luovuttamiseen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin rajoituksesta luovuttaa edelleen sellaisia salassa pidettäviä tietoja, jotka valtioneuvoston tilannekeskus on saanut muun valtion viranomaiselta. Säännös ehdotetaan otettavaksi lakiin selkeyden vuoksi. Suomea sitovissa kansainvälisissä velvoitteissa voidaan edellyttää, että tilannekeskukselle luovutetut tiedot ovat salassa pidettäviä. Tällaisia tietoja tilannekeskus ei saisi luovuttaa ulkomaisen viranomaisen asettamien ehtojen vastaisesti.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2017.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Eräät esitykseen sisältyvät säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain yksityiselämän suojaa koskevan 10 §:n 1 momentin kannalta.

Perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina perusoikeuksina voidaan johtaa joitain yleisiä rajoittamista koskevia vaatimuksia. Ehdotettujen valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaanti- ja luovutusoikeuksia koskevalla sääntelyllä puututaan paikoin perustuslailla suojattuihin perusoikeuksiin. 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). Koska valtioneuvoston tilannekeskusta ja se toimintaa koskeva sääntely on tällä hetkellä asetuksen tasoisissa säädöksissä, toiminnasta tulisi säätää lain tasolla. Lisäksi perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedon omaavaan viranomaiseen kohdistuvalla salassapitovelvollisuudella suojataan.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta 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 tarkoitettut 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 62/2010 vp, s. 4/I ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väliä 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).

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, turvalli-

suustapahtuman paikasta ja ajankohdasta, toimivaltaisen viranomaisen toimenpiteistä sekä muista näihin rinnastettavista seikoista.

Esimerkiksi onnettomuuksien tai luonnonkatastrofien moninaisen luonteen vuoksi ennakolta on vaikea määritellä miltä viranomaistaholta ja minkä sisältöisiä tietoja tilannekuvan kokoamiseksi tarvitaan. Hallituksen esityksessä valtioneuvoston kanslian tiedonsaantioikeus on kuitenkin kytketty välttämättömyysedellytykseen sekä yksilöity koskemaan niitä tietoja, jotka liittyvät turvallisuustapahtumaan. 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 rajoituksessa tietoihin, jotka ovat välttämättömiä tilannekuvan kokoamiseksi. Valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus on tarpeellinen, jotta se 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 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 pidettäväksi. Tilannekeskuksen tiedoksisaantioikeus olisi siten rajattu perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityisyyden suojan ulkopuolelle.

Valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaantioikeutta ei olisi tarkoitus ulottaa 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.

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 tarkoitettujen viestin sisältö ulkopuolisilta.

Viestin tunnistamistietojen (tietoyhteiskuntakaavassa tarkoitettujen välitystiedot) on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle. (ks. esim. PeVL 33/2013 vp, PeVL 6/2012 vp, ja PeVL 3/2008 vp).

Lakiehdotuksen 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.

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 luovutetaan tietuille tahoille sekä tiedon luovuttamista on täsmennetty tiedon luovuttamisen välttämättömyyttä koskevalla edellytyksellä.

HE 261/2016 vp

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämismenettelyssä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtioneuvoston tilannekeskuksesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Valtioneuvoston tilannekeskuksen tehtävät

Valtioneuvoston kansliassa on valtioneuvoston tilannekeskus.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteon ja toiminnan tueksi valtioneuvoston tilannekeskuksen tehtävänä on:

- 1) koota ja analysoida tietoa turvallisuustilanteesta ja sellaisista häiriöistä ja niiden uhkista, jotka vaarantavat yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja;
- 2) hoitaa ja koordinoida tilannekuvan ylläpitämiseen, kokoamiseen, yhteensovittamiseen ja välittämiseen liittyviä poikkihallinnollisia tehtäviä;
- 3) jakaa 1 kohdassa tarkoitettua yhteen sovitettua tietoa tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja muille viranomaisille.

2 §

Velvollisuus ilmoittaa turvallisuustapahtumasta

Ministeriön ja hallinnonalan viraston ja laitoksen on ilmoitettava valtioneuvoston tilannekeskukselle sellaisesta toimialaansa koskevasta onnettomuudesta, vaaratilanteesta, poikkeuksellisesta tapahtumasta tai muusta vastaavasta häiriöstä tai häiriön uhkasta, jolla voi viranomaisen arvion mukaan olla merkitystä muodostettaessa tilannekuvaa (*turvallisuustapahtuma*).

3 §

Valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus

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.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu oikeus saada tietoja ei koske:

- 1) viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 16 kohdassa salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja eikä tietoja, jotka viranomaisen on mainitun lain 28 §:n tai muun säännöksen perusteella tai tiedon antaneen suostumuksen perusteella saanut tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- ja selvitystyötä varten;
- 2) viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 23–31, 31 a, 31 b ja 32 kohdassa tarkoitettuja tietoja eikä sellaisia muussa laissa salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja, jotka vastaavat mainituissa lainkohdissa tarkoitettuja tietoja;

3) viranomaisen kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain (588/2004) soveltamisalaan kuuluvia taikka muita sellaisia tietoja, jotka toisen valtion viranomainen tai kansainvälinen toimielin on antanut viranomaiselle edellyttäen, että ne pidetään salassa ja että niitä käytetään vain tiettyä tarkoitusta varten, jos tiedot viranomaiselle luovuttanut toinen valtio tai toimielin ei anna luovuttamiseen suostumustaan;

4) tietoja salassa pidettävistä luottamuksellisista viesteistä, välitystiedoista, sijaintitiedoista tai luottamuksellisen radiolähetyksen sisällöstä ja olemassaolosta.

4 §

Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen

Valtioneuvoston tilannekeskuksella on sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä säädetään, oikeus luovuttaa tämän lain nojalla saamiaan 3 §:ssä tarkoitettuja salassa pidettäviä tietoja tasavallan presidentille, valtioneuvostolle sekä toimivaltaisille viranomaisille, jos ne ovat välttämättömiä:

1) turvallisuustilanteen edellyttämän päätöksenteon tueksi; tai

2) välittömän ja vakavan yleistä turvallisuutta uhkaavan vaaran torjumiseksi.

Valtioneuvoston tilannekeskus ei saa luovuttaa toisen valtion viranomaiselta saatuja tietoja edelleen vastoin tietoja luovutettaessa asetettuja ehtoja.

5 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 ____.

Helsingissä 21 päivänä joulukuuta 2016.

Pääministeri

Juha Sipilä

Lainsäädäntöneuvos Maaret Suomi