

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston tilannekeskuksesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston tilannekeskuksesta (HE 261/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 4/2017 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- valtioneuvoston turvallisuusjohtaja Jari Ylitalo, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöneuvos Maaret Suomi, valtioneuvoston kanslia
- maahanmuuttojohtaja Sirkku Päivärinne, sisäministeriö
- valmiusjohtaja Janne Koivukoski, sisäministeriö
- poliisiylitarkastaja Stefan Gerkman, sisäministeriö
- rajaturvallisuusasiantuntija, majuri Kimmo Tiainen, sisäministeriö
- konsuliasioden yksikön päällikkö Juha Savolainen, ulkoasiainministeriö
- erityisasiantuntija Anu Mutanen, oikeusministeriö
- esittelijä Timo Tuurihalme, puolustusministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- rikosylikomisario Arto Tuomela, Keskusrikospoliisi
- tulosalueen johtaja Kimmo Lehto, Maahanmuuttovirasto
- poliisiylitarkastaja Jorma Laitinen, Poliisihallitus
- ylitarkastaja Pertti Luopa, suojelupoliisi
- valvontajohtaja Petri Lounatmaa, Tulli
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- maa- ja metsätalousministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö

Valiokunnan mietintö HaVM 6/2017 vp

- Puolustusvoimat
- Turvallisuukskomitea
- Suomen Punainen Risti

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry

HALLITUKSEN ESITYS

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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta korostaa, että ylimmällä valtionjohdolla — tasavallan presidentillä ja valtioneuvostolla — tulee kaikissa oloissa olla käytettävissään yhteinen, ajantasainen ja oikea tilannekuva päätöksentekonsa tueksi, tilannetietoisuuden ylläpitämiseksi sekä kokonaisuuden hallitsemiseksi valtion ja yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Ympäri vuorokautisesti toimiva valtioneuvoston tilannekeskus on perustettu tätä tarkoitusta varten syyskuussa vuonna 2007.

Hallituksen esityksestä ilmenee, että tilannekeskuksen, ministeriöiden ja muiden viranomaisten välinen tiedonkulku on ollut pääsääntöisesti sujuvaa. Käytännön ongelmat tiedonkulussa ovat liittyneet lähinnä siihen, ettei tietoa ole toimitettu tilannekeskukselle säännönmukaisesti. Eri viranomaisissa tietojen luovutusvelvollisuutta valtioneuvoston tilannekeskukselle on arvioitu tapauskohtaisesti julkisuuslain (621/1999) ja kulloinkin kysymyksessä olevan viranomaisen toimialaa koskevan erityislainsäädännön perusteella.

Tilannekuvan kokoamiseen liittyviä tehtäviä määrittelee nykyisin lähinnä valtioneuvoston kansliasta annetun asetuksen (748/2016) 1 §:n 22 kohta, jonka mukaan valtioneuvoston kanslian tehtäviin kuuluu valtioneuvoston tilannekuvan kokoaminen. Mainittua sääntelyä täsmentää valtioneuvoston kanslian työjärjestyksestä annettu asetus (162/2015). Sen mukaan valtioneuvoston kanslian hallintoyksikön tila- ja turvallisuustoimialan tehtävänä on muun muassa valtioneuvoston yhteisen tilannekuvan kokoaminen, häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen ja valtioneuvoston yhteinen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin varautuminen.

Hallintovaliokunta pitää välttämättömänä valtioneuvoston tilannekeskuksen tilannekuvaan liittyvien tehtävien merkittävyys ja tilannekuvan kokoamiseen liittyvien toimivaltuuksien luonne huomioon ottaen, että valtioneuvoston tilannekeskuksen asema ja tehtävät määritellään lailla. Tämä tarkoittaa etenkin sitä, että tilannekeskuksen tehtävien lisäksi sen oikeudesta sekä saada salassa

Valiokunnan mietintö HaVM 6/2017 vp

pidettävää tilannekuvan muodostamiseen liittyvää tietoa että luovuttaa sitä edelleen on säädettävä lain tasolla. Tilannekeskuksen käytännön toiminnan kannalta uudella lainsäädännöllä on tarpeen huolehtia hallituksen esityksessä ehdotetuin tavoin valtioneuvoston tilannekeskuksen toiminnan kehittämisestä poistamalla esteitä toimivaltaisten viranomaisten ja valtioneuvoston tilannekeskuksen välisestä tiedonkulusta. Olennaista on, että tilannekuvatiedot välitetään valtionjohdolle ja muille siihen oikeutetuille tahoille tehokkaasti ja tietoturvan kannalta turvatulla tavalla. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valtionhallinnossa ollaan parhaillaan ottamassa käyttöön korotetun tietoturvasen tietojärjestelmiä (STIII), jolloin turvaluokitellun tiedon välittäminen paranee. Tiedonkulun esteiden poistamiseen liittyen tavoitteena on myös varmistaa tiedonkulun kaksisuuntaisuus siten, että valtioneuvoston tilannekeskus voi toimittaa tilannekuvakokonaisuutta koskevat tiedot muille niihin oikeutetuille viranomaisille. Myös tiedot valtionjohdon päätöksistä tulee saada mahdollisimman nopeasti esimerkiksi kaikille häiriötilanteen hallintaan osallistuville.

Tilannekuvaa ylläpidetään monilla eri viranomaisten toimialoilla ja esityksessä on selostettu tiiviisti näitä eri toimialojen tilannekuvatoimintoja. Vastuu kunkin hallinnonalan oman tilannekuvan kokoamisesta ja analysoinnista on kyseisten hallinnonalojen viranomaisilla. Valtioneuvoston tilannekeskuksen tehtävänä on puolestaan koota ja analysoida näistä eri lähteistä saatua tietoa valtionjohdon päätöksenteon ja toiminnan tueksi. Sääntelyllä pyritään varmistamaan, että myös jatkossa tilannekuvan runkona ovat ministeriöt, joiden raporteista valtioneuvoston tilannekeskus muodostaa poikkihallinnollisen tilannekuvan. Tilannekeskuksessa työskentelee tilannekuva-koordinaattorin ja apulaistilannekuvakoordinaattorin lisäksi 8—12 analytikkona toimivaa tilannekuvapäivystäjää.

Hallituksen esityksessä todetaan toimintaympäristön viimeaikaisten muutosten synnyttämät uudet uhkat ja katsotaan säädettävän lain osaltaan parantavan varautumista näihin uusiin turvallisuushkiin. Ennakoivan tilannekuvan tarve korostuu muun muassa terrorismin torjunnassa ja kansainvälisiin konflikteihin ja hybridiuhkiin varautumisessa. Hallintovaliokunta viittaa uusien turvallisuushkien osalta sisäisen turvallisuuden selonteosta antamaansa mietintöön (HaVM 5/2017 vp — VNS 5/2016 vp) ja erityisesti mietinnössä hybridiuhkiin, joihin kuuluvat muun muassa kyberuhkat ja informaatiovaikuttaminen. Esimerkiksi tilanteessa, jossa yhteiskunnassa liikkuu vakavia yhteiskunnan turvallisuuteen liittyviä väärä tietoja, valtionjohto tarvitsee reaaliaikaisen luotettavan tilannekuvan muun muassa oikean sisältöisen strategisen viestinnän samoin kuin strategisen ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Valiokunta tähdentää, että 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 luonnollisesti myös normaalioloissa.

Valtioneuvoston tilannekeskuksella on lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä säädetään, oikeus saada viranomaiselta tilannekuvan kokoamiseksi luovuttavan viranomaisen välttämättömäksi arvioimat tiedot turvallisuustapahtumaan johtaneista olosuhteista, turvallisuustapahtuman paikasta ja ajankohdasta, turvallisuustapahtuman vaikutuksista, toimivaltaisen viranomaisen toimenpiteistä sekä muista näihin rinnastettavista sei-

Valiokunnan mietintö HaVM 6/2017 vp

koista. Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentissa säädetään tietojen luovuttamisen ja vastaanottamisen rajoituksista.

Valiokunta toteaa, että salassa pidettävien tietojen luovuttamisen välttämättömyyttä koskeva edellytys liittyy perusoikeuksien suojaan. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, ettei lakiehdotuksesta ilmene, mitä tilannekuvalla tarkoitetaan. Koska tilannekeskuksen salassapitosäännösten edelle menevä tiedonsaantioikeus on lakiehdotuksessa kytketty tiedon välttämättömyyteen tilannekuvan kokoamisen tarkoituksen kannalta, on sääntelyä perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan tältä osin täydennettävä lisäämällä lakiin tilannekuvan määritelmä.

Hallintovaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin 2 kohdan muuttamista siten, että se sisältää tilannekuvan määritelmän. Hallintovaliokunnan ehdottamassa muodossa mainittu lainkohta kuuluu seuraavasti: "2) hoitaa ja koordinoi *1 kohdassa tarkoitettuihin tilanteisiin liittyvistä vallitsevista olosuhteista, tilanteen synnyttäneistä tapahtumista, tilannetta koskevista taustatiedoista ja tilanteen kehittymistä koskevista arvioista sekä eri toimijoiden toimintavaltuuksista laadittavan kuvauksen (tilannekuva)* ylläpitämiseen, kokoamiseen, yhteensovittamiseen ja välittämiseen liittyviä poikkeihallinnollisia tehtäviä".

Asiantuntijakuulemisessa valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että tietojen luovuttamisen välttämättömyyden arvioi lakiehdotuksen nojalla tiedot luovuttava viranomainen. Perusteluna esityksessä tuodaan esiin, että välttämättömyysarvioinnin voi parhaiten suorittaa se viranomainen, jonka hallussa tieto on. Tämä merkitsee myös sitä, että luovuttava viranomainen arvioisi, mikä on tilannekeskuksen ja samalla valtionjohdon tarve muodostaa oikea kokonaiskuva tilanteesta. Asiantuntijakuulemisessa on todettu tältä osin, että esitetyt perustelut on vaikea pitää kovin vakuuttavina, eikä ole varmaa, että säännösehdotus tältä osin riittävästi vastaa käytännön varsin erilaisia ja muuttuvia tiedon tarpeita.

Hallintovaliokunta toteaa, että lakiehdotuksen 2 §:n mukaan 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*). Vaikka esitetylle kritiikille on perusteensa, valiokunta korostaa kuitenkin, että turvallisuustapahtumasta tulee ilmoittaa aina, kun sillä voi olla merkitystä tilannekuvan muodostamisen kannalta. Lisäksi on lähdettävä siitä, että valtioneuvoston tilannekeskus auttaa tarvittaessa luovuttavaa viranomaista tiedon merkityksellisyyttä koskevan arvion tekemisessä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta ehdottaa lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin muuttamista edellä ilmenevin tavoin ja puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muilta osin muuttamattomana tästä mietinnöstä ilmenevin kannanotoin. Valiokunta toteaa yleisesti, että asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin eräitä muitakin kuin edellä tarkasteltuja ky-

Valiokunnan mietintö HaVM 6/2017 vp

symyksiä. Valiokunta viittaa yksityiskohtiin menemättä edellä lausutun lisäksi hallituksen esityksen perusteluissa lausuttuun. Mikäli säädettävän lain soveltamisessa ilmenee ongelmia, on saatavien kokemusten pohjalta arvioitava sääntelyn täydentämis- ja tarkentamistarvetta myöhemmin erikseen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 261/2016 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

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 koordinoi 1 kohdassa tarkoitettuihin tilanteisiin liittyvistä vallitsevista olosuhteista, tilanteen synnyttäneistä tapahtumista, tilannetta koskevista taustatiedoista ja tilanteen kehittymistä koskevista arvioista sekä eri toimijoiden toimintavaltuuksista laadittavan kuvauksen (tilannekuva) ylläpitämiseen, kokoamiseen, yhteensovittamiseen ja välittämiseen liittyviä poik-kihallinnollisia tehtäviä;

3) jakaa 1 kohdassa tarkoitettua yhteen sovitettua tietoa tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja muille viranomaisille.

Valiokunnan mietintö HaVM 6/2017 vp

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 viranomainen 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.

Valiokunnan mietintö HaVM 6/2017 vp

5 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 7.4.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto