

HE 259/2014 vp

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston
tilannekuvatoiminnasta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säadettäväksi laki valtioneuvoston tilannekuvatoiminnasta. Lailla säädetään valtioneuvoston tilannekeskuksen keskeiset tehtävät, selkeytetään tilannekeskuksen tiedonsaantioikeutta sekä säädetään viranomaisten tiedonantovelvollisuudesta. Lailla on tarkoitus turvata osaltaan valti-

onjohdon, millä tarkoitetaan tässä tasavallan presidenttiä ja valtioneuvostoa, sekä ministeriöiden tiedonsaanti turvallisuuteen liittyvissä merkittävissä tapahtumissa sekä lisätä viranomaisten tiedonvaihtoa.

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2015.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 JOHDANTO	3
2 NYKYTILAN KUVAUS	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	4
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö	5
2.3 Nykytilan arviointi	5
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	5
3.1 Tavoitteet	5
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot	5
3.3 Keskeiset ehdotukset	6
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	6
4.1 Taloudelliset vaikutukset	6
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	6
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	6
5 ASIAN VALMISTELU	6
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto	6
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	7
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	8
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	8
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET	11
3 VOIMAANTULO	12
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	12
LAKIEHDOTUS	14
valtioneuvoston tilannekuvatoiminnasta	14

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Kokonaisturvallisuudesta annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen (5.12.2012) 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. Tilannekuva on yksi tärkeimmistä päätöksenteon perusteista kaikilla toiminnan tasoilla. Luotettava tilannekuva, toimivaltaisen viranomaisen käsitys asiasta ja siihen vaikuttaneista tekijöistä sekä arvio tilanteen kehitysvaihtoehdoista, on keskeinen edellytys päätöksenteon kaikilla tasoilla. Operatiivinen vastuu tilanteen hallinnasta on toimivaltaisella viranomaisella. Tiedon on kuljettava riittävän varhaisessa vaiheessa valtionjohdolle. Valtionjohdolla tarkoitetaan tässä yhteydessä tasavallan presidenttiä ja eduskunnalle vastuunalaista pääministeristä ja muista ministereistä muodostuvaa ministeristöä. Eduskunnan tiedonsaanti on mahdollista varmistaa esimerkiksi valiokuntakuulemisissa. Valtionjohdolla tai muulla viranomaisella saattaa myös olla tietoa, jota toimivaltaisella viranomaisella ei ole. Tämän vuoksi tulee tunnistaa kaksisuuntaisen tiedonkulun merkitys.

Päätäjillä tulee olla kaikilla tasoilla analysoitu ja ajantasainen tilannetietoisuus, joka perustuu luotettavaan tilannekuvaan. Analyysin ja analyysikyvyn merkitys kasvaa erityisesti turvallisuusympäristön nopeissa muutoksissa, epävarmuuden lisääntyessä ja ennakoinnin tarpeen kasvaessa. Ylimpien valtioneuvoston elinten on huolehdittava koko yhteiskunnan turvallisuudesta.

Perustuslain 3 §:n mukaan valtion keskeiset ylimmät toimielimet ovat eduskunta, tasavallan presidentti ja valtioneuvosto sekä ylimmät tuomioistuimet korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Sodasta ja rauhasta päättää tasavallan presidentti eduskunnan suostumuksella. Perustuslain 58 §:n mukaan tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 2 §:n mukaan päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välisen yhteistoiminnan tärkein foorumi on tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokoukset. Kokonaisturvallisuuden alaan kuuluvia muita kuin ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan toimialaan liittyviä kysymyksiä käsitellään pääministerin johdolla hallituksen neuvotteluissa ja asianomaisissa ministerivaliokunnissa ja -työryhmissä.

Valtioneuvosto on keskeisessä asemassa käytettäessä valtion ylintä hallitusvaltaa. Perustuslain 67 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvosto-käsitteellä on vakiintuneen käytännön mukaan kaksi merkitystä. Toisaalta sillä tarkoitetaan eduskunnalle vastuunalaista pääministeristä ja muista ministereistä muodostuvaa ministeristöä, toisaalta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaa organisaatiokokonaisuutta. Valtioneuvoston toimintakyvyn varmistamiseksi valtioneuvoston toiminta on turvattava kaikissa oloissa ja olosuhteissa. Valmiuslaissa (1552/2011) ja puolustustilalaissa (1083/1991) säädetään viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana. Valmiuslain 6 §:n mukaan valtioneuvosto päättää yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa maassa vallitsevat poikkeusolot.

2 Nykytilan kuvaus

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Valtioneuvoston kansliasta annetun asetuksen (393/2007) 1 §:ssä määritellään valtioneuvoston kanslian tehtävät. Pykälän 24 kohdan mukaan valtioneuvoston kanslian tehtäviin kuuluu turvallisuuteen liittyvän yleisen tilannekuvan kokoaminen. Valtioneuvoston kanslian työjärjestyksen (242/2012) 5 §:ssä turvallisuuteen liittyvän yleisen tilannekuvan kokoaminen on osoitettu valmiuosaston tehtäväksi. Valtioneuvoston kanslian organisaatiouudistuksen yhteydessä 1.6.2012 perustettiin tilannekuvatehtävistä vastaava yksikkö. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 12 §:n 6 kohdan mukaan valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat valtioneuvoston yhteinen tilannekuva, varautuminen ja turvallisuus sekä häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen.

Valtionjohdon keskitetystä tiedonsaannista ja tilannekuvatoiminnasta ei ole säädetty lain tasolla. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta annetussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä (16.12.2010) todetaan, että valtionjohdon tilannekuvan ylläpitäminen on valtioneuvoston kanslian strateginen tehtävä. Sama toteamia on kokonaisturvallisuudesta annetussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä, jonka mukaan valtioneuvoston kansliassa on valtioneuvoston tilannekeskus, joka tuottaa reaaliaikaista tapahtumatietoa ja toimivaltaisten viranomaisten tiedoista koottua tilannekuvaa valtionjohdon käyttöön. Tilannekeskus yhdistää eri hallinnonaloilta saadut tiedot ja raportoi niiden pohjalta valtionjohdolle. Vastaavasti tilannekeskus saattaa tarpeen mukaan kokonaisuutta koskevat tiedot toimivaltaiselle viranomaiselle.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta (27.11.2003) edellytettiin valtionjohdon tueksi hallinnonalojen yhdistettyä tilannekuvaa ja sen ylläpitoa. Ministeriöille annetussa valtioneuvoston kanslian ohjeessa (Päivystys- ja hälytysjärjestelyt valtioneuvostossa, 1491/60/2005) määritellään voimassa olevat menettelytavat valtioneuvoston piirissä tapahtuvalle tiedonvaihdolle. Oh-

jeen mukaan valtioneuvoston kanslialle tehdään tapahtumailmoitus kansalaisten turvallisuutta merkittävästi uhkaavasta vaarasta, merkittävää julkista mielenkiintoa herättävistä turvallisuustapahtumista ja valtioneuvoston toimenpiteitä mahdollisesti edellyttävistä uhkaavista tapahtumista. Hallinnonalojen valmiusjärjestelyt muodostavat rungon häiriötilanteisiin reagoimiselle. Valtioneuvoston tilannekeskus sovittaa tarvittaessa yhteen tilannekuvan laatimisen häiriötilanteen hallinnan vastuuviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa (Kokonaisturvallisuudesta annettu valtioneuvoston periaatepäätös). Valtioneuvoston tilannekeskus toimii ministeriöiden varallaolopäivystysten yhteyspisteenä. Se informoi ympärivuorokautisesti hallinnonaloja havaituista tapahtumista ja kutsuu tarvittaessa koolle yhteistyöelimet sekä tarvittavat asiantuntijat eri hallinnonaloilta ajantasaisen tiedonsaannin turvaamiseksi (Yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta annettu valtioneuvoston periaatepäätös). Valtioneuvoston nykyisen päivystystoiminnon tarkoituksena on sekä valtionjohdon tiedonsaannin turvaaminen että ministeriöiden ja niiden alaisen hallinnon yhteistoiminnan tukeminen kaikissa olosuhteissa ja vuorokauden aikoina.

Kysymystä valtioneuvoston ja viranomaisten välisestä toimivallan jaosta on selkeytetty kokonaisturvallisuudesta annetulla valtioneuvoston periaatepäätöksellä, jonka mukaan lähtökohtana on toimiminen viranomaisten normaaliorganisaatiolla ja normaalien toimintamallien mukaisesti. Toimivaltainen viranomainen johtaa operatiivista toimintaa. Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Valtionjohdon keskitettyä tiedonsaantia ja tilannekuvatoimintaa on viime vuosina kehitetty. Vuonna 2012 Suomessa oli 35 tilannekeskusta, joiden tehtävät liittyivät yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin ja kriittiseen infrastruktuuriin. Valtioneuvoston tilannekuvatoimintaa on käsitelty Varautuminen ja kokonaisturvallisuus -komiteamietinnössä (21/2010) sekä Pääministerille ja valtioneuvoston jäsenille suunnattu tilannekuvatoiminta -selvityksessä (29.2.2012).

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö

Keskeinen osa tilannetietoisuuden muodostamisessa on yhteistyö kansainvälisten toimijoiden kanssa. Tällä hetkellä tärkeimpiä yhteistyötahoja ovat Pohjoismaat, Euroopan Unioni (EU) ja Yhdistyneet kansakunnat (YK).

Ruotsissa on kehitetty kriisivalmiutta Kaakkois-Aasian vuoden 2004 luonnonnettomuuden jälkeen. Kriisivalmiudesta ja korotetusta valmiudesta annetun asetuksen (2006:942) 15 §:n mukaan jokainen viranomainen on velvollinen antamaan hallituksen kanslian (Regeringskansliet) tai yhteiskuntasuojelu- ja valmiusviranomaisen (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) pyynnöstä koottua tilannekuvaan varten tarvittavat tiedot (2008:1003).

2.3 Nykytilan arviointi

Valtioneuvoston tilannekeskus on toiminut valtioneuvoston kanslian tiloissa valtioneuvoston linnassa ympärivuorokautisesti vuodesta 2007 alkaen. Tilannekeskuksen, ministeriöiden ja viranomaisten välillä tiedonkulku on ollut pääsääntöisesti sujuvaa. Tiedonkulun puutteet ovat yleensä liittyneet siihen, ettei tietoa toimiteta tilannekeskukseen säännönmukaisesti. Tämä koskee myös ministeriöitä ja niiden alaista hallintoa. Viranomaiset toimivat säädöksiin perustuvien rutiinien ja käytäntöjen mukaisesti, joiden riittävyttä ei arvioida tapauskohtaisesti. Kun lain tasolla ei ole säädetty tiedonantovelvollisuudesta valtioneuvoston tilannekeskukselle, tiedonantovelvollisuutta on arvioitu tapauskohtaisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai viranomaisen toimialaa koskevan erityislainsäädännön perusteella. Valtioneuvoston tilannekeskuksen roolia tietoja keräävänä ja valtionjohdolle ja ministeriöille tilannekuvaa tuottavana toimintona ei ole myöskään aina tunnistettu.

Valtioneuvoston tilannekeskus hoitaa tehtäviä, jotka liittyvät kokonaisturvallisuuteen liittyvän tilannekuvan ylläpitämiseen, poikihallinnollisen tilannekuvan kokoamiseen, yhteensovittamiseen ja välittämiseen häiriötilanteissa, ennakoivan tilannekuvan muodos-

tamiseen, kansainvälisiin yhteyspistetoimintoihin sekä ministeriöiden ja toimivaltaisten viranomaisten tilannekuvatoimintojen kehittämisen tukemiseen. Valtioneuvoston tilannekeskukseen on viime vuosina keskitetty kansainvälisiä yhteyspistetoimintoja, jotka perustuvat Suomea velvoittaviin kansainvälisiin sopimuksiin sekä EU-neuvoston päätöksiin, joiden mukaan Suomen tulee järjestää kansainväliset vaatimukset täyttävä hälytys- ja päivystyspiste. Tarvittavat toimenpiteet avun antamiseksi sekä vastaanottamiseksi voidaan käynnistää hälytys- ja päivystyspisteen kautta. Valtioneuvoston tilannekeskus toimii Suomen kansallisena yhteyspisteenä EU:n kriisikoordinaatiojärjestelyjen ja pelastuspalvelun tiedonvaihdoissa.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Kokonaisturvallisuudesta annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen linjausten mukaisesti valtioneuvoston tilannekeskuksen toiminta- ja johtamismallit sekä tiedonkulku uudistetaan vastaamaan muuttuvan toimintaympäristön vaatimuksia. Keskeisimpiä kysymyksiä ovat valtioneuvoston tilannekeskuksen ja viranomaisten välinen tiedonkulku ja siihen liittyvät säädösmuutokset. Tiedonkulun kaksisuuntaisuus on tarkoitus varmistaa lailla siten, että valtioneuvoston tilannekeskus voi toimittaa kokonaisuutta koskevat tiedot viranomaisille, minkä lisäksi tilannekeskuksella on oikeus saada ja viranomaisilla aktiivinen velvollisuus toimittaa valtionjohdon informoimiseksi tilanteen ennakoinnin ja hallinnan kannalta välttämättömät tiedot mukaan lukien salassa pidettävät tiedot.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja sen ministeriöt tarvitsevat normaaliajan tilanteista, häiriötilanteista ja poikkeusoloista kokonaiskuvan, jonka perusteella voidaan tehdä priorisoituja päätöksiä jatkotoimista. Valtioneuvoston päätöksentekoa ja hallituksen työn tukea koskevat tehtävät kuuluvat valtioneuvoston ohjesäännön ja valtioneuvoston kans-

liasta annetun asetuksen mukaan valtioneuvoston kanslialle. Tämän vuoksi valtionjohdon tilannekuvan ylläpitäminen on kokonaisturvallisuudesta annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan valtioneuvoston kanslian strateginen tehtävä. Valtioneuvoston kanslian vastuulla on päättää siitä, miten valtioneuvoston tilannekeskus on tarkoituksenmukaisinta organisatorisesti sijoittaa. Tiedonkulun varmistaminen ja salassa pidettävän tietoaineiston käsittelyn erityisvaatimukset edellyttävät valtioneuvoston tilannekeskustoiminnasta säätämistä.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtioneuvoston tilannekuvatoiminnasta. Laissa säädetään valtioneuvoston tilannekeskuksesta ja sen tehtävistä, valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaantioikeudesta ja tiedonvälityksestä sekä viranomaisten tiedonantovelvollisuudesta. Lain mukaan viranomaisen on ilmoitettava valtioneuvoston tilannekeskukselle turvallisuustapahtumasta. Valtioneuvoston tilannekeskus voi puolestaan ilmoittaa viranomaiselle kokonaisuutta koskevat tiedot turvallisuustapahtumasta. Ilmoitusvelvollisuus koskee myös salassa pidettävää tietoa. Se viranomainen, jolla tieto on, tekee tiedon luovuttamiseen liittyvän välttämättömyysharkinnan. Valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus ei syrjäytä sellaisia salassa pidettäviä tietoja, joille on asetettu luovuttamista koskevia ehtoja esimerkiksi kansainvälisellä tietoturvallisuusvelvoitteella. Tiedonsaantioikeus ei myöskään ulotu yksityisyyden suojan ydinalueelle kuuluviin tietoihin.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Lailla säädetään valtioneuvoston tilannekeskuksesta, tiedonantovelvollisuudesta ja tiedonsaantioikeudesta. Valtioneuvoston tilannekeskus sijaitsee valtioneuvoston kansliassa. Tilannekuvatoiminto on jo olemassa valtioneuvoston kansliassa ja tilannekeskuksen henkilöstön palkat maksetaan valtioneuvoston kanslian toimintamenomomentilta.

Laki ei edellytä lisäresursseja valtioneuvoston kansliaan. Sääntely koskee tiedonantovelvollisuutta ja tiedonsaantioikeutta, minkä vuoksi esityksellä ei ole taloudellisia vaikutuksia. Lailla ei perusteta itsenäistä virastoa. Lailla säädettävällä tiedonantotehtävällä tulee olemaan vähäisiä vaikutuksia ministeriöiden ja muiden virastojen tehtäviin ja organisointiin. Näiden osalta lakisääteinen tehtävä edellyttää nykyisten resurssien uudelleen kohdentamista tähän tehtävään. Tiedonantotehtävä ei edellytä erillisiä päivystysjärjestelyjä. Toiminta hoidetaan päätetyn valtiontalouden kehyksen ja hyväksytyjen valtion talousarvioiden puitteissa.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Lakiehdotuksen mukaan viranomaisen on ilmoitettava valtioneuvoston tilannekeskukselle toimialaansa koskevasta sellaisesta onnettomuudesta, vaaratilanteesta, poikkeuksellisesta tapahtumasta tai muusta vastaavasta häiriöstä tai häiriön uhkasta, jolla voi olla merkitystä muodostettaessa tilannekuvaa. Ministeriöiden tulee järjestää toimintansa siten, että lakiehdotuksessa tarkoitettu tiedonkulku varmistetaan. Tämä edellyttää ohjeiden laatimista.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Lailla selkeytetään valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaantioikeutta sekä säädetään viranomaisten tiedonantovelvollisuudesta. Lailla on tarkoitus turvata osaltaan tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja sen ministeriöiden tiedonsaanti turvallisuuteen liittyvissä merkittävässä tapahtumissa sekä lisätä viranomaisten välistä tiedonvaihtoa.

Luotettava reaaliaikainen tilannekuva parantaa valtionjohdon toimintamahdollisuuksia yhteiskunnan turvallisuudesta huolehtimisessa.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Esitys on valmisteltu virkatyönä valtioneuvoston kansliassa. Valmistelun alkuvaiheessa

on toiminut työryhmä, jossa ovat olleet edustettuina valtioneuvoston kanslian lisäksi ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö. Muut ministeriöt eivät nimenneet jäsentä työryhmään.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunto kaikilta ministeriöiltä. Lausunto saatiin seuraavilta tahoilta: ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, maanmittauslaitos, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö sekä oikeuskanslerinvirasto.

Lausunnonantajat pitivät yleisesti tärkeänä, että valtioneuvoston tilannekuvatoimintaa kehitetään. Useissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevaan sääntelyyn, erityisesti arkaluontoisten henkilötietojen suojaan. Lisäksi lausunnoissa korostettiin, että ministeriöillä tulee olla mahdollisuus päättää hallinnonalansa tiedonkulun järjestämisestä ha-

luamallaan tavalla. Eri hallinnonaloilla muun muassa päivystys- ja varallaolojärjestelyt on järjestetty toisistaan poikkeavasti. Useissa lausunnoissa painotettiin, että toimivaltainen viranomainen johtaa operatiivista toimintaa ja korostettiin tiedonkulun kaksisuuntaisuuden tärkeyttä. Sisäministeriön lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, ettei viranomaisen ilmoitusvelvollisuus tai tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus saa haitata toimivaltaisen viranomaisen toimintaa. Lisäksi sisäministeriö piti tärkeänä, että laissa turvataan valtioneuvoston tilannekeskuksen yhteyspistetehtävät siten, että ne kattavat vähintään nykyisen laajuiset järjestelyt. Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan ministeriöiden ja hallinnonalan asiantuntijalaitosten tulee saada arvioida oman hallinnonalansa tapahtumien merkitys.

Lausuntokierroksen jälkeen esitysluonnokseen on tehty useita muutoksia ja täsmennyksiä saatujen lausuntojen perusteella. Tasavallan presidentin kanslialta on pyydetty ja saatu lausunto. Tasavallan presidentin kanslia piti tärkeänä, että tarvittava tiedonkulku valtionjohdolle on varmistettu myös niissä tapauksissa, kun useammasta lähteestä saadun tiedon perusteella vielä rakennetaan analyysia. Kaikilla päätöksentekoon kulloinkin osallistuvilla on oltava käytössään sama tieto.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Valtioneuvoston tilannekeskus. Ehdotetun pykälän 1 momentissa säädetään valtioneuvostossa olevasta valtioneuvoston tilannekeskuksesta. Valtioneuvostolla tarkoitetaan tässä valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaa organisaatiokokonaisuutta. Valtioneuvoston kanslia vastaa tilannekeskuksen organisatorisesta sijoittamisesta siten, että työ tukee kaikissa olosuhteissa valtion ylintä päätöksentekoa sekä valtioneuvoston toimintaa tarkoituksenmukaisella tavalla. Kokonaisturvallisuudesta annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen ja yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan valtioneuvoston tilannekuvan ylläpitäminen on valtioneuvoston kanslian strateginen tehtävä. Tätä tarkoitusta varten valtioneuvoston kansliassa on valtioneuvoston tilannekeskus, joka tuottaa reaaliaikaista tapahtumatietoa ja toimivaltaisten viranomaisten tiedoista koottua tilannekuvaa tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja sen ministeriöiden käyttöön. Tilannekeskus yhdistää eri hallinnonaloilta saadut tiedot ja raportoi niiden pohjalta tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja sen ministeriöille. Eduskunnan tiedonsaanti on mahdollista varmistaa esimerkiksi valiokuntakuulemisten avulla. Tilannekuvatoiminnasta valtioneuvostossa tai sen organisatorisesta sijoittumisesta ei ole aiemmin säädetty lain tasolla. Valtioneuvoston päätöksentekoa tukevaa tilannekuvatoimintaa on kuitenkin toteutettu osana valtioneuvoston kanslian tehtäviä jo useita vuosia.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston tilannekeskuksen tehtävänä on koota ja jakaa tietoja turvallisuustilanteesta sekä yhteiskunnan turvallisuuteen kohdistuvista merkittävistä häiriöistä ja häiriön uhkista valtionjohdon ja ministeriöiden toiminnan ja päätöksenteon tueksi. Ehdotettu säännös vastaa asiallisesti valtioneuvoston tilannekeskuksen nykyistä päätehtävää. Valtioneuvoston tilannekeskuksen pääasiallisen

tehtävämäärittelyn ohella 2 momentti muodostaa tilannekuvan määritelmän.

Valtionjohdon yleisen tilannekuvan lisäksi tilannekuvatoiminto kokoaa ja sovittaa tarvittaessa yhteen turvallisuuskysymyksiä käsittelevien ministeriöiden ja toimivaltaisten viranomaisten kanssa ennakoivia katsauksia aiheista, joilla on keskeistä merkitystä kokonaisturvallisuuden kannalta (ennakoiva tilannekuva). Valtioneuvoston tilannekeskus hoitaa myös muita tehtäviä, jotka liittyvät tilannekuvan ylläpitämiseen, poikkihallinnollisen tilannekuvan kokoamiseen, yhteensovittamiseen ja välittämiseen häiriötilanteissa, kansainvälisiin yhteyspistetoimintoihin sekä ministeriöiden ja toimivaltaisten viranomaisten tilannekuvatoimintojen kehittämisen tukemiseen.

Tilannekuvatoiminnan tarkoituksena on parantaa tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja sen ministeriöiden tilannetietoisuutta sekä tukea valtionjohdon päätöksentekoa ja viestintää. 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. Tilannekuva on yksi tärkeimmistä päätöksenteon perusteista kaikilla toiminnan tasoilla. Luotettava tilannekuva, toimivaltaisen viranomaisen käsitys tapahtuneesta ja siihen vaikuttaneista tekijöistä sekä arvio tilanteen kehitysvaihtoehdoista, on keskeinen edellytys päätöksenteolle kaikilla tasoilla. Operatiivinen vastuu on toimivaltaisella viranomaisella. Tiedon on kuljettava varhaisessa vaiheessa valtionjohdolle ja ministeriöille. Vastaavasti valtionjohdolla tai muulla viranomaisella saattaa olla tietoa, jota toimivaltaisella viranomaisella ei ole, minkä vuoksi tiedonkulku toimivaltaiselle viranomaiselle on varmistettava. Valtioneuvoston

tilannekeskuksen nykyisten päivystysresursien vuoksi tiedonkulun varmistamiseen liittyvä tuki kohdistetaan ensisijaisesti valtion johdon ja ministeriöiden tarpeisiin. Mikäli häiriöllä tai häiriön uhkalla on merkitystä viranomaisen toiminnalle, tilannekeskus varmistaa tiedonkulun toimivaltaiselle viranomaiselle tehtävien vaatimassa prioriteettijärjestyksessä.

Valtioneuvoston tilannekeskuksen tehtäville ei ole vaikutusta asioiden toimialakohtaiseen valmisteluun ja päätöksentekoon. Perustuslain 67 §:ssä säädetään valtioneuvoston päätöksenteosta. Pykälän mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Pykälän mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriö johtaa toimintaa toimialallaan ja järjestää tarvittaessa yhteistyön muiden hallinnonalojen kanssa. Häiriötilanteiden hallinnan yleisestä yhteensovittamisesta valtioneuvostossa vastaa valtioneuvoston kanslia osana pääministerin avustamistehtävää valtioneuvoston yleisessä johtamisessa. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 8 §:n mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan sopimus tai velvoite sisällöltään kuuluu.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston tilannekeskus hoitaa valtioneuvoston yhteiseen varautumiseen liittyviä yhteyspistetehtäviä, joista annetaan tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella. Varautumisella tarkoitetaan toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön toiminta kaikissa tilanteissa. Valtioneuvoston johtamisen ja päätöksenteon tukena valtioneuvoston kanslia vastaa myös valtioneuvoston yhteisestä varautumisesta valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:n 6 kohdan perusteella. Valtioneuvoston tilannekeskus toimii nykyisin kansallisena yhteyspisteenä EU:n poliittisen tason kriisikoordinaatiojärjestelyissä sekä EU:n pelastuspalvelutoiminnassa. Valtioneuvoston tilannekeskus voisi

hoitaa myös muita valtioneuvoston yhteiseen varautumiseen liittyviä yhteyspistetehtäviä.

2 §. Ilmoitusvelvollisuus. Ehdotetun pykälän 1 momentissa säädetään viranomaisen ilmoitusvelvollisuudesta turvallisuustapahduksissa. Momentin mukaan viranomaisen on ilmoitettava valtioneuvoston tilannekeskukselle toimialaansa koskevasta sellaisesta onnettomuudesta, vaaratilanteesta tai muusta vastaavasta häiriöstä tai häiriön uhkasta, jolla voi olla merkitystä muodostettaessa tilannekuvaa. Viranomaisella tarkoitetaan tässä momentissa julkisyhteisön, kuten kunnan tai valtion pysyvää toimielintä, jolle on säädöksillä annettu toimivalta ja velvollisuus tiettyjen tehtävien hoitamiseen omalla toimialallaan. Viranomaisella tarkoitetaan myös valtion hallintoviranomaisia, joita ovat esimerkiksi ministeriöt. Tieto toimivaltaiselta viranomaiselta valtioneuvoston tilannekeskukselle voi kulkea ministeriön kautta, mutta tieto voi tulla myös suoraan valtioneuvoston tilannekeskukselle sen mukaan miten ministeriön toimialalla tiedonkulun järjestelyt on toteutettu. Tilannekuvan muodostamisen kannalta merkityksellisiä tietoja ovat esimerkiksi tapahtumatiedot kansalaisten turvallisuutta merkittävästi uhkaavasta vaarasta, merkittävää julkista mielenkiintoa herättävistä turvallisuustapahtumista ja valtioneuvoston toimenpiteitä mahdollisesti edellyttävistä uhkaavista tapahtumista. Arvion tekeminen merkityksellisistä tiedoista kuuluu sille viranomaiselle, jonka toimialaa asia koskee. Ehdotettu säännös vastaa voimassa olevia ja nykyisin noudatettavia periaatteita, joiden mukaan hallinnonalojen valmiusjärjestelyt ja ministeriöiden varallaolopäivystäjät sekä eri hallinnonalojen tilannekeskukset muodostavat valtioneuvostotasolla rungon häiriötilanteisiin reagoimiselle. Valtioneuvoston tilannekeskus toimii ministeriöiden varallaolopäivystyksen yhteyspisteenä. Ilmoitusvelvollisuudella ei ole tarkoitus aiheuttaa ylimääräisen päivystyksen velvoitetta.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan ministeriö voi päättää ilmoitusvelvollisuuden toteuttamisesta toimialansa viranomaisten osalta. Kukin ministeriö voisi siten ratkaista miten tiedonkulku valtioneuvoston tilannekeskukselle ministeriön hallinnonalalla järjestetään. Vaihtoehtoina ovat esimerkiksi

päivystys- ja varallaolojärjestelyt tai ministeriön ohjeistus tiedonkulun järjestämisestä.

3 §. *Valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus.* Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvoston tilannekeskuksella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada tilannekuvan kokoamiseksi välttämättömät tiedot turvallisuustapahtumista. Merkittävä osa valtioneuvoston tilannekeskuksen tarvitsemista tiedoista koostuu julkisista lähteistä saatavista tiedoista. Julkisista lähteistä saatavan tietoaineiston lisäksi valtioneuvoston tilannekeskus kokoaa julkista ja salassa pidettävää viranomaistietoa. Valtioneuvoston tilannekeskus voisi ehdotetun 1 momentin perusteella saada salassapitosäännösten estämättä tilannekuvan kokoamiseksi välttämättömät tiedot turvallisuustapahtumista.

Tiedonsaantioikeus rajoittuu tilannekuvan muodostamisen kannalta välttämättömiin tietoihin. Arvion tekeminen välttämättömistä tiedoista kuuluu käytännössä sille viranomaiselle, jonka toimialaa asia koskee. Välttämättömyysarvioinnissa on kysymys harkinnasta, jossa otetaan huomioon salassapitosäännöksen suojaaman edun suojan tarve ja peruste suhteessa valtionjohdon tarpeeseen muodostaa oikea ja käytännön toimien suunnittelun kannalta riittävä kokonaiskuva turvallisuustapahtumasta.

Vaikka tiedonsaantioikeus syrjäyttää lähtökohtaisesti salassapitosäännökset, se ei kuitenkaan ulottuisi kaikkiin viranomaisten tietoaineistoihin. Tätä koskevat säännökset sisältyvät ehdotettuun 2 momenttiin. Lähtökohtana on ollut, että valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaantioikeutta ei ole tarpeen ulottaa momentissa säänneltäviin tietoihin tilannekeskuksen määritellyn tehtävän hoitamiseksi. Ehdotetussa 2 momentissa tiedonsaantioikeuden rajoittamisessa on käytetty hyväksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentissa säädettyjä salassapitosäännöksiä.

Ehdotetun 2 momentin 1 kohdan mukaan tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus ei koski viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 25—27 ja 29 kohdassa tai muussa laissa salassa pidettäväksi säädettyjä mainitussa lainkohdassa tarkoitettuja tai niitä vastaavia tietoja. Viran-

omaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 § 1 momentin 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntau-
tautumisesta. Momentin 26 kohdassa säädetään salassa pidettäväksi asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään, jollei tiedon antaminen ole tarpeen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi. Momentin 27 kohdassa säädetään salassa pidettäväksi asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta syytetylle tehdystä oikeuspsykiatri-
sesta mielentilatutkimuksesta, nuoresta rikoksentekijästä laaditusta henkilötutkinnasta, nuorisorangaistuksen toimeenpanosuunnitelmasta, vankeusrangaistuksen sijasta suoritettavan yhdyskuntapalvelun soveltuvuusselvityksestä, valvontarangaistuksen edellytysten selvittämisestä ja toimeenpanosuunnitelmasta, täsmennetystä toimeenpanosuunnitelmasta, rangaistusajan suunnitelmasta, vapauttamissuunnitelmasta, valvontasuunnitelmasta sekä pitkäaikaissängin vapauttamismenettelyä varten annetusta lausunnosta. Momentin 29 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilölle suoritetusta psykologisesta testistä tai soveltuvuuskokeesta tai sen tuloksesta taikka asevelvollisen sijoittamista tai työntekijän valintaa tai palkkauksen perustetta varten tehdyistä arvioinneista. Tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus ei myöskään koski muussa laissa salassa pidettäväksi säädettyjä lainkohdassa tarkoitettuja tai niitä vastaavia tietoja. Ehdotettu kohta merkitsee, että tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus ei ulottuisi yksityisyyden suojan ydinalueelle kuuluviin tietoihin.

Ehdotetun 2 kohdan mukaan valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus ei koskisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 16 kohdassa salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja sekä tietoja, jotka viranomaisen on mainitun lain 28 §:n tai muun säännöksen perusteella tai tiedon antaneen suostumuksen perusteella saanut tutkimus- ja selvitystehtäväänsä varten. Ehdotetussa säännöksessä mainittu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 16 kohta koskee tiedonantajan luottamuksen suojaa. Salassapitovelvollisuuden tarkoituksena on turvata viranomaisten mahdollisuudet saada tietoja tilasto- ja tutkimustarkoituksiin. Kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat tiedot, jotka on vapaaehtoisesti annettu viranomaiselle. Tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus ei myöskään koskisi tietoja, jotka viranomaisen on mainitun lain 28 §:n tai muun säännöksen perusteella tai tiedon antaneen suostumuksen perusteella saanut tutkimus- tai selvitystehtäväänsä varten.

Tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus ei koskisi 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, jollei tiedot viranomaiselle luovuttanut toinen valtio tai toimielin anna 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.

Tiedonvälityksessä tulee ottaa huomioon yleiset tietoturvallisuusvaatimukset asiakirjojen käsittelyssä. Tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa annetussa valtioneuvoston asetuksessa (681/2010) säädetään valtionhallinnon viranomaisten asiakirjojen käsittelyä koskevista yleisistä tietoturvallisuusvaati-

muksista sekä asiakirjojen luokittelun perusteista ja luokittelua vastaavista asiakirjojen käsittelyssä noudatettavista tietoturvallisuusvaatimuksista.

4 § Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen. Ehdotetun pykälän mukaan valtioneuvoston tilannekeskus voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tämän lain nojalla saamia tietoja tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja sen ministeriöille sekä toimivaltaisille viranomaisille, jos ne ovat tarpeen joko valtion turvallisuutta koskevan päätöksenteon tueksi tai välittömän ja vakavan yleistä turvallisuutta uhkaavan vaaran torjumiseksi. Ministeriöiden jakelussa voivat olla esimerkiksi kansliapäälliköt, valmiuspäälliköt, valmiussihteerit ja ministeriön valmiuspäivystäjä. Valtion turvallisuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä koko yhteiskunnan turvallisuutta. Oleellista tilannekuvassa on ajantasaisuus ja analysoitu kokonaiskuva. Esimerkiksi esitutinnan yksityiskohtaisia tietoja tarvitaan valtioneuvoston päätöksenteossa vain poikkeuksellisesti. Onnettomuustapahtumissa keskeistä on menehtyneiden ja loukkaantuneiden henkilötietojen sijasta onnettomuuden suuruusluokka sekä viranomaisten yhteistyön ja avun tarpeen arviointiin liittyvät tiedot. Viranomaistiedon laatiminen yleiselle tasolle voi kuitenkin muodostua vaikeaksi, joten tilannekuva voi pitää sisällään salassa pidettävää tietoa. Tällainen tieto lähetetään, jos se on tarpeen joko valtion turvallisuutta koskevan päätöksenteon tueksi tai välittömän ja vakavan yleistä turvallisuutta uhkaavan vaaran torjumiseksi. Salassa pidettävää tietoa ei lähetetä muille kuin pykälässä mainituille tahoille.

5 § Voimaantulo. Pykälä sisältää tavanomaisen voimaantulosäännöksen.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset valtioneuvoston tilannekeskuksen kansainvälisistä yhteyspistetehtävistä. Tilannekeskukselle voisi kuulua valtioneuvoston yhteiseen varautumiseen liittyviä yhteyspistetehtäviä, jotka perustuvat kansainvälisiin sopimuksiin tai päätöksiin. Tar-

koitus ei olisi yleisesti keskittää kansainvälisiä yhteyspistetehtäviä tilannekeskukselle, vaan rajata tehtävät valtioneuvoston yhteiseen varautumiseen liittyviin yhteyspistetehtäviin. Tällä hetkellä tilannekeskus toimii EU:n kriisikoordinaatiojärjestelyjen ja EU:n pelastuspalvelutoiminnan yhteyspisteenä.

3 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2015.

4 Suhde perustuslakiin ja säättämisyjärjestys

Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Ehdotetun 1 pykälän 3 momentin tarkoittamaan tilannekeskuksen yhteyspistetehtävään ei liity julkisen vallan käyttöä. Tehtävän tosiasiallisen merkityksen vuoksi pidetään kuitenkin tarpeellisena, että tehtävä mainitaan laissa.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan mainittu säännös rajoittaa suoraan valtuutussäännösten tulkintaa ja valtuutuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Valtuutuksen säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (ks. esim. PeVL 25/2005 ja vp ja PeVL 34/2009 vp). Ehdotetun 1 pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston tilannekeskus hoitaa sille osoitettuja valtioneuvoston yhteiseen varautumiseen liittyviä yhteyspistetehtäviä, joista annetaan tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksella päätettäisiin mitkä valtioneuvoston yhteiseen varautumiseen liittyvät yhteyspistetehtävät kuuluvat valtioneuvoston tilannekeskukselle. Asetuksen ala on täsmällinen ja tarkkarajainen.

Perustuslain 10 §:n 1 momentti sisältää yksityiselämän suojaa koskevan yleislausekkeen, jonka mukaan jokaisen yksityiselämä,

kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Ehdotetun 3 pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvoston tilannekeskuksella olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada tilannekuvan kokoamiseksi välttämättömät tiedot turvallisuustapahtumista. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvalla salassapitovelvollisuudella suojataan (ks. esim. PeVL 62/2010 vp) Tilannekeskuksen tiedonsaantioikeuden perusteena on tilannekeskuksen tehtävä koota ja jakaa tietoja turvallisuustilanteesta sekä yhteiskunnan turvallisuuteen kohdistuvista merkittävistä häiriöistä ja häiriön uhkista tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toiminnan ja päätöksenteon tueksi. Lisäksi tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus koskisi vain tilannekuvan kokoamiseksi välttämättömiä tietoja (ks. esim. PeVL 19/2012 vp) Tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus ei myöskään ulottuisi kaikkiin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan piiriin kuuluviin tietoihin, vaan ehdotetussa 3 pykälän 2 momentissa rajattaisiin yksityisyyden suojan ydinalueelle kuuluvat tiedot tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle.

Tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus mahdollistaisi suhteellisen laajan ja yksilöimättömän oikeuden tietojen saamiseen muun muassa salassa pidettävistä henkilötiedoista. Tilannekuvan kokoamisessa on kysymys toiminnasta, jossa on ennakolta vaikea määrittellä, miltä viranomais taholta ja minkä sisältöisiä tietoja voidaan mahdollisesti tarvita. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 62/2010 vp) mukaan tällaisen sääntelyn yhteydessä väljemmäksi jäävä tietojensaantioikeus välttämättömyysvaatimukseen sidottuna ei muodostu perustuslain vastaiseksi etenkin, kun otetaan huomioon, että tietoja saavien piiri on hyvin rajoitettu ja tietojen saamisen tarkoitus on melko suppea. Ehdotetussa 3 pykälän 1 momentissa tietojen saajana on valtioneuvoston tilannekeskus ja tietojen saamisen tarkoituksena on tilannekuvan koostaminen.

Ehdotetun 4 pykälän mukaan tilannekeskus voisi salassapitosäännöksen estämättä luovuttaa tämän lain nojalla saamia tietoja tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja sen ministeriöille sekä toimivaltaiselle viranomaiselle. Tilannekeskuksen tiedonluovutus-oikeus liittyy tietoja saavan viranomaisen tarpeeseen saada tietoja valtion turvallisuutta koskevan päätöksenteon tueksi tai välittömän ja vakavan yleistä turvallisuutta uhkaavan vaaran torjumiseksi, mikä yksittäistapauksessa syrjäyttäisi salassapitoperusteen (ks esim PeVL 62/2010 vp). Tilannekeskus voisi luovuttaa vain tämän lain nojalla saamia tietoja, joten yksityisyyden suojan ydinalueelle kuuluvat tiedot jäisivät luovutettavien tietojen ulkopuolelle ehdotetun 3 pykälän 2 momentin perusteella. Tietojen saamiseen oikeutettuja olisivat valtionjohdon lisäksi ministeriöt ja toimivaltaiset viranomaiset. Tietoja saavien viranomaisten piiri jäisi väljäksi,

koska ennakolta on vaikea määritellä mikä viranomainen voi tarvita tietoja. Käytännössä tilannekeskuksen tietoja luovutetaan melko harvalle viranomaiselle. Ministeriöiden ulkopuolelle tietoja luovutetaan esimerkiksi puolustusvoimien operaatiokeskukselle, poliisihallitukselle, suojelupoliisille ja rajavartiolaitokselle. Tilanteet ovat usein sellaisia, joissa yhdeltä viranomaiselta saatua tietoa on tarpeen jakaa usealle toimivaltaiselle viranomaiselle. Tietojen luovutuksen tarkoitus on sidottu valtion turvallisuutta koskevaan päätöksentekoon tai välittömän ja vakavan yleistä turvallisuutta uhkaavan vaaran torjumiseen.

Lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnalle hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtioneuvoston tilannekuvatoiminnasta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Valtioneuvoston tilannekeskus

Valtioneuvoston kansliassa on valtioneuvoston tilannekeskus.

Valtioneuvoston tilannekeskuksen tehtävänä on koota ja jakaa tietoja turvallisuustilanteesta sekä yhteiskunnan turvallisuuteen kohdistuvista merkittävistä häiriöistä ja häiriön uhkista tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toiminnan ja päätöksenteon tueksi (tilannekuva).

Valtioneuvoston tilannekeskus hoitaa sille osoitettuja valtioneuvoston yhteiseen varautumiseen liittyviä yhteyspistetehtäviä. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset valtioneuvoston tilannekeskuksen yhteyspistetehtävistä.

2 §

Ilmoitusvelvollisuuden toteuttaminen

Viranomaisen on ilmoitettava valtioneuvoston tilannekeskukselle toimialaansa koskevasta sellaisesta onnettomuudesta, vaaratilanteesta, poikkeuksellisesta tapahtumasta tai muusta vastaavasta häiriöstä tai häiriön uhkasta, jolla voi olla merkitystä muodostettaessa tilannekuvaa (turvallisuustapahtuma).

Ministeriö voi päättää ilmoitusvelvollisuuden toteuttamisesta toimialansa viranomaisen osalta.

3 §

Valtioneuvoston tilannekeskuksen oikeus saada tietoja

Valtioneuvoston tilannekeskuksella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada tilannekuvan kokoamiseksi välttämättömät tiedot turvallisuustapahtumista.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu oikeus saada tietoja ei koske:

1) viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 25—27 ja 29 kohdassa tarkoitettuja tietoja eikä sellaisia muussa laissa salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja, joita on tarkoitettu mainituissa lainkohdissa;

2) viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 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 tutkimus- ja selvitystehtävänsä varten;

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, jollei tiedot viranomaiselle luovuttanut toinen valtio tai toimielin anna luovuttamiseen suostumustaan.

4 §

Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen

Valtioneuvoston tilannekeskus voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tämän lain nojalla saamiaan tietoja tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja sen ministeriöille sekä toimivaltaisille viranomaisille, jos ne ovat tarpeen:

1) valtion turvallisuutta koskevan päätöksenteon tueksi; tai

2) välittömän ja vakavan yleistä turvallisuutta uhkaavan vaaran torjumiseksi.

5 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 2014

Pääministerin sijainen, valtiovarainministeri

ANTTI RINNE

Hallitussihteeri *Miikka Rainiala*