



Lausunto

21.4.2023

VN/31134/2022
VN/31134/2022-VNK-25

Valtioneuvoston kanslian lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Naton tietoturvasopimuksen ja turvallisuussääntöjen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

Ulkoministeriö on pyytänyt valtioneuvoston kanslialta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle tietoturvasopimuksesta Pohjois-Atlantin sopimuksen osapuolten välillä tehdyn sopimuksen (jäljempänä Naton tietoturvasopimus) ja turvallisuussääntöjen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja Suomen ja Pohjois-Atlantin liiton kesken vaihdettavan turvallisuusluokitellun tiedon suojaamiseksi tehdyn hallinnollisen järjestelyn ja Pohjois-Atlantin liiton kanssa tehdyn tietoturvasopimuksen irtisanomiseksi. Ulkoministeriön 5.12.2022 asettama työryhmä kuuli hallituksen esityksen valmistelun aikana valtioneuvoston kanslian edustajia ja on ottanut tällöin esitettyjä kommentteja huomioon. Tässä lausunnossa esitetyt näkökohdat täydentävät kuulemisessa esitettyä.

Yleistä

Naton tietoturvasopimus ja sen nojalla annetut turvallisuussäännöt tulisi valtioneuvoston kanslian arvon mukaan hyväksyä ja niiden lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saattaa voimaan mahdollisimman nopeasti. Tietoturvasopimus koskee turvallisuusluokitellun tiedon vastavuoroista suojaamista ja turvaamista. Se ei määritä osapuolten veloitetta luovuttaa tällaisia tietoja. Suomi on sitoutunut liittymään sopimukseen 12 kuukaudessa Suomen Nato-jäsenyyden toteutumisesta, mikä tapahtui 4.4.2023 Suomen talletettua liittymiskirjan Amerikan yhdysvaltojen hallituksen huostaan. Tiedon suojaaminen ja turvaaminen on olennaista, jotta Nato-yhteistyön tavoitteet voivat toteutua täysimääräisesti. On tärkeää, ettei tiedonvaihdolle ole Suomesta johtuvia esteitä ja että Suomi saa myös Naton korkeimman turvaluokan (COSMIC TOP SECRET) asiakirjoja. Kun aika Nato-jäsenyyden toteutumisen ja Naton tietoturvasopimuksen hyväksymisen välillä pysyy lyhyenä, voidaan minimoida mahdolliset tulkinnallisuudet sen suhteen, mitkä veloitteet Suomi täyttää jo aiemman hallinnollisen järjestelyn ja sopimuksen nojalla sekä mitkä veloitteet täyttyvät vasta tietoturvasopimuksen ja turvallisuussääntöjen hyväksymisen myötä.

Suomi on sitoutunut liittymään Naton tietoturvasopimukseen sellaisena kuin se on. Samalla sopimuksen tulkinta ja soveltaminen kytkeytyvät perustuslain mukaiseen julkisuusperiaatteeseen sekä tietosuojaan ja näin ollen myös perusoikeuksien suojaan. Onkin tärkeää, että hallituksen esityksessä kuvataan mahdollisimman selkeästi sopimusveloitteiden suhdetta kansalliseen julkisuussääntelyyn sekä henkilötietojen käsittelyä koskevaan lainsäädäntöön. Valtioneuvoston kanslia korostaa myös eduskunnan tiedonsaantioikeuden merkitystä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvoston kanslia

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1602 2165
+358 9 1602 2165

kirjaamo.vnk@gov.fi

Valtioneuvoston kanslia pitää hyvänä, että esitysluonnoksen 3 jaksoon ”Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö” on sisällytetty EU-oikeutta koskevaa kuvausta. Vaikka EU:ssa on hyväksytty Nato-järjestelmää muistuttavat menettelyt ja säännöt turvallisuusluokiteltujen tietojen käsittelystä, on olennaista hahmottaa Nato-järjestelmän ja EU:n oikeusjärjestyksen välinen lähestymistapaero. Siinä missä avoimuus ja tiedonsaantioikeus on yksi Euroopan unionin keskeisistä periaatteista ja esimerkiksi asiakirjajulkisuutta sekä mahdollisuutta pyytää asiakirjojen uudelleenluokitusta säännellään yksityiskohtaisesti, Naton asiakirjoihin ei lähtökohtaisesti järjestön omien säännösten tai käytäntöjen perustella sovelleta julkisuusperiaatetta.

Suhde julkisuuslainsäädäntöön

Esitysluonnoksen 2.1 jaksossa ”Laki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista” julkisuuslainsäädäntöä tarkastellaan osana otsikon mukaisen lain kuvausta nostamatta sitä ”muu voimassa oleva lainsäädäntö” –osion itsenäiseksi alajaksoksi. Viranomaistoiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään muun muassa oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaihteluvelvollisuudesta ja asiakirjojen salassapidosta. Vastaava esitystekninen ratkaisu koskee myös tiedonhallintalainsäädäntöä, jota ei osiossa juurikaan arvioida. Lainsäädäntöön palataan jäljempänä tässä lausunnossa. Esitystapaa voisi olla syytä vielä harkita.

Valtioneuvoston kanslia pitää tärkeänä, että hallituksen esityksestä käy selkeästi ilmi, että Naton sisäiseen käyttöön tarkoitetun NATO UNCLASSIFIED –tunnisteella merkityn tiedon luovuttamista arvioidaan kansallisesti tapauskohtaisen harkinnan pohjalta. Kunkin asiakirjan kohdalla tulee erikseen arvioida, onko asiakirjassa esitetty tieto julkisuuslain mukaan salassa pidettävää vai julkista. Julkisuuslaki ei perustu ”need to know basis” –tyyppiseen lähestymistapaan ja siihen, että tiedon luovuttaminen edellyttäisi tiedon pyytäjän osoittavan erityisen, hyväksyttävän tarpeen. Samalla on selvää, että tiedonsaantioikeutta voidaan rajoittaa julkisuuslain 24 §:n mukaisten edellytysten täytyessä. Etenkin kun otetaan huomioon Nato-yhteistyön asteittainen laajentuminen kriisinsietokyvyn eli resilienssien noustua keskeiseksi toimintakokonaisuudeksi, voivat useat lain 24 §:n 1 momentin alakohtien mukaisista salassapitoperusteista olla käytännössä merkityksellisiä. Sitä, minkälaiseksi eri viranomaisten soveltamiskäytäntö tulee muodostumaan, on ennenaikaista arvioida. Tiukka valmisteluakataulu ei ole ilmeisesti mahdollistanut oikeusvertailua suhteessa mahdollisiin verrokkimaihin.

Suhde henkilötietojen käsittelyä koskevaan lainsäädäntöön

Esitysluonnoksen 2.3 jaksossa ”Henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö” todetaan, että kansallisen turvallisuuden ylläpitäminen jää nimenomaisten EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 ja rikosasioiden tietosuojadirektiiviin (EU) 2016/680 säännösten perusteella niiden soveltamisalan ulkopuolelle. Rajaus on tärkeää kuvata riittävän täsmällisesti. Asetusta ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, jota suoritetaan sellaisen toiminnan yhteydessä, joka ei kuulu EU-lainsäädännön soveltamisalaan. Asetuksen johdanto-osassa viitataan tältä osin kansallista turvallisuutta koskeviin toimiin. Asetus ei myöskään koske henkilötietojen käsittelyä, jota toimivaltaiset viranomaiset suorittavat rikosten ennalta estämistä, tutkintaa, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia varten tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, rikosasioiden tietosuojalain (1054/2018) soveltamisala on rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisrajoituksesta huolimatta ulotettu kansallisen liikkumavaran puitteissa koskemaan henkilötietojen käsittelyä kansallisen turvallisuuden ja puolustuksen yhteydessä. Jaksosta ei saisi syntyä vaikutelmaa, ettei viranomaisten suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn esimerkiksi valtioneuvostossa ja sen ministerioissa lähtökohtaisesti sovellettaisi EU:n yleistä tietosuoja-asetusta ja kansallista tietosuojalakeja. Yleinen näkökulma nostetaan esiin vasta jakson viimeisessä virkkeessä. Valtioneuvoston kanslian tiedossa ei ole, kuinka paljon Naton asiakirjat ylipäätään sisältävät henkilötietoja.

Lain sähköisen viestinnän palveluista (917/2014) tavoitteena on muun muassa turvata sähköisen viestinnän luottamuksellisuuden ja yksityisyyden suojan toteutuminen. Jatkovalmistelussa olisi hyvä tarkastella tämän lain mahdollisia liittymäkohtia Naton tietoturvasopimuksen ja turvallisuuslainsäädäntöjen hyväksymiseen.

Eduskunnan tiedonsaantioikeus

Valtioneuvoston kanslia pitää tärkeänä, että perustuslain ja muun lainsäädännön mukaiset eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeudet toteutuvat täysimääräisesti Nato-asioissa. Eduskunnan luottamusta nauttiva valtioneuvosto ja sen jäsenet vastaavat näiden oikeuksien toteutumisesta. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, tiedonsaantioikeus ulottuu myös salassa pidettäviin asiakirjoihin. Salassapidon ja vaihtolovelvollisuuden osalta muun muassa eduskunnan tiedusteluvaliokunnan toimintaan liittyvistä käytänteistä on toimivia kokemuksia.

Jos valmisteluajataulu olisi sallinut, lyhyt maininta 3 jaksossa ”Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö” siitä, miten kansallisten parlamenttien tiedonsaantioikeus on turvattu esimerkiksi Alankomaissa ja Tanskassa, olisi tukenut kokonais kuvan hahmottamista.

Tiedonhallinnasta ja tietoturvallisuudesta

Kansainvälisiin tietoturvalvelvoitteisiin liittyvän erityissuojattavan tietoaineiston käsittelystä säädetään laissa kansainvälisistä tietoturvalvelvoitteista (588/2004). Laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (jäljempänä tiedonhallintalaki, 906/2019) säädetään viranomaisten tietoaineiston yhdenmukaisesta ja laadukkaasta hallinnasta sekä tietoturvalvelvoitteista julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi. On olennaista huomata, että lain kansainvälisistä tietoturvalvelvoitteista mukaisesti erityissuojattavan tietoaineiston tiedonhallinnasta on voimassa, mitä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa ja sen nojalla säädetään, jollei laissa kansainvälisistä tietoturvalvelvoitteista toisin säädetä.

Esitysluonnoksen 2.1 jaksossa ”Lain suhde julkisuus- ja tiedonhallintalainsäädäntöön” todetaan, että niiltä osin kuin suomalaisten viranomaisten asiakirjoihin sisältyy kansainvälisten tietoturvalvelvoitteiden piiriin kuuluvia tietoja kansainvälisestä yhteistyöstä, on näihin tietoihin sovellettava kansainvälisistä tietoturvalvelvoitteista annetun lain säännöksiä. Muilta osin sovellettaisiin julkisuus- ja tiedonhallintalakia ja niiden nojalla annettuja säännöksiä. Tiedonhallintalakia sovelletaan pääsääntöisesti myös erityissuojattavan aineiston hallintaan. Selvyyden vuoksi esitykseen olisikin jatkovalmistelussa tarkennettava, miltä osin tähän lakiin liittyen olisi nimenomaisesti säädettyjä poikkeuksia eli käytännössä miltä osin kansallista tiedonhallintalainsäädäntöä ei noudateta erityissuojattavaan tietoaineistoon.

Esitysluonnoksen 6.2 jaksossa ”Vaikutukset viranomaistoimintaan” todetaan, että rauhankumppanuuden aikana vakiintuneet tietoturvalvelvoiteprosessit muodostavat toimivan perustan myös niitä koskevalle kehitystyölle jäsenyyden alkaessa. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on mietinnössään (UaVM 16/2022 vp) korostanut Nato-jäsenyyden myötä käsiteltävien asioiden määrän ja päätöksenteon nopeudelle asetettävien vaatimusten kasvavan. Valtioneuvoston kanslia korostaakin, että Suomen kansallisen edun varmistamiseksi on olennaisen tärkeää, että erityissuojattavien aineistojen hallintaa ja myös tietoturvalvelvoitteiden menettelyjä kehitetään Nato-jäsenyyden tarpeiden mukaisesti. Esityksessä ei ole aiheellista mainita vakiintuneista toimintaprosesseista, etenkin kun menettelyjen kehittäminen on tarpeen asioiden määrän ja päätöksenteon nopeudelle asetettävien vaatimusten kasvaessa.

On myös tärkeää, että erityissuojattavat viranomaiselle saapuneet ja viranomaisen valmistelemat aineistot saadaan viipymättä rekisteröityä lainsäädännön edellyttämässä laajuudessa ja toimitettua asianmukaisesti, tietoturvalvelvoitteisesti ja oikea-aikaisesti vastaanottajilleen kaikissa viranomaisissa. Tämä edellyttää tiedonhallintalain mukaisen asianhallinnan ja palveluiden tiedonhallinnan jatkuvaa huolellista hoitamista ja myös erityissuojattavien aineistojen käsittelyyn tarvittavien tietoteknisten järjestelmien nopeaa kehittämistä.

Käsittelyjärjestys

Valtioneuvoston kanslia yhtyy esitysluonnoksen 14.2 jaksossa ”käsittelyjärjestys” esitettyyn arvioon, jonka mukaan Naton tietoturvasopimus ja turvallisuus säännöt voidaan hyväksyä eduskunnassa äänen enemmistöllä ja ehdotus niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamiseksi tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Mitä selkeämmin hallituksen esityksessä kuvataan voimassa olevien turvallisuusluokittelun tiedon suojaamista koskevan hallinnollisen järjestelyn ja tietoturvalvelvoitteiden suhdetta Naton tietoturvasopimukseen ja sen nojalla annettuihin turvallisuus sääntöihin sekä rauhankumppanuuden ja muiden jäsenyyttä edeltäneiden yhteistyömuotojen eroja suhteessa Naton jäsenyyteen, mukaan lukien päätöksentekoa koskevat kysymykset sekä

mahdolliset muutokset turvallisuusluokitellun tiedon luonteessa, määrässä ja sen käsittelyyn kohdistuvissa vaatimuksissa, sitä helpompaa myös käsittelyjärjestystä koskeva jakso on hahmottaa.

Muita näkökohtia

Siltä osin kuin turvaluokiteltujen Nato-asiakirjojen osalta voi olla yhteensovittamistarvetta Ruotsin kanssa kääntämiseen liittyen, on aiheellista pohtia, miten yhteistyötä voidaan tehdä noudattaen asianmukaisia turvaluokiteltujen tekstien käsittelymääräyksiä, -säännöksiä ja -ohjeita. Kysymys tulee ajankohtaiseksi viimeistään Ruotsin Nato-jäsenyyden toteutuessa.



Alivaltiosihteeri

Timo Lankinen



Lainsäädäntöneuvos

Heidi Kaila

Jakelu

Ulkoministeriö