

Asia: VM/1076/03.01.01/2019 VM056:00/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Poliisihallituksen lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa

1 Tausta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt 14.6.2019 (VM/1076/03.01.01/2019) Poliisihallitukselta lausuntoa luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa. Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa myös Keskusrikospoliisilta. Keskusrikospoliisi on antanut lausuntonsa (POL-2019-30156) Poliisihallitukselle, minkä vuoksi tässä lausunnossa esitetään yhteisesti Poliisihallituksen ja Keskusrikospoliisin kantoja.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (jäljempänä tiedonhallintalaki) voimaantulon myötä 1.1.2020 asiakirjojen ja niiden käsittelyn tietoturvaluusvelvoitteista sekä turvallisuusluokiteltavista asiakirjoista säädetään tiedonhallintalaissa. Laki sisältää vähimmäisvaatimukset asiakirjojen, mukaan lukien salassa pidettävien asiakirjojen tietoturvalliselle käsittelylle. Ehdotettu valtioneuvoston asetusta sisältäisi nykyistä tietoturvallisuusasetusta mukailien säännökset turvallisuusluokista, niiden merkitsemisestä ja eri luokkiin kuuluviin asiakirjoihin kohdistettavista tietoturvallisuustoimenpiteistä.

2 Poliisihallituksen lausunto

2.1 Yleistä

Poliisihallitus pitää asetusluonnosta pääosin hyväksyttävänä. Poliisihallitus viittaa tässä lausunnossaan aiemmin lainvalmistelun yhteydessä tekemiinsä kannanottoihin sekä sisäministeriön lausuntoon (SMDno-2019-1159). Lisäksi Poliisihallitus lausuu seuraavaa.

Asetusluonnoksessa on tiukennettu monia TL III -asiakirjojen käsittelyyn liittyviä vaatimuksia nykytilaan nähden. Poliisihallitus korostaa, että poliisin toimialaan liittyy erittäin merkittävässä määrin turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen ja tietojen käsittelyä. Tiedonhallintalain myötä turvallisuusluokittelun perusteet laajentuvat (erityisesti JulKL 24.1 § 5 k), millä yhdessä asetuksen tiukentuneiden velvoitteiden kanssa olisi merkittäviä toiminnallisia vaikutuksia poliisin toiminnassa. Ehdotetut tiukennukset TL III -asiakirjojen käsittelyn osalta eivät kaikin osin ole tarkoituksenmukaisia eivätkä huomioi niitä organisaatioita, jotka käsittelevät runsaasti asetuksen soveltamisalaan lukeutuvia tietoaineistoja. Näitä ovat pääasiassa turvallisuusviranomaiset. Asetuksen vaikutuksia ja turvallisuusviranomaisten toiminnan erityispiirteitä ei ole otettu riittävästi huomioon.

2.2 Turvallisuusluokiteltujen (erityisesti TL III) asiakirjojen käsittely

Asetusluonnoksessa on muutamia TL III -asiakirjojen käsittelyvelvoitteita, joita ei voida poliisin toiminnan sujuvuus, kohtuulliset työmäärät sekä taloudelliset kustannukset huomioiden pitää tarkoituksenmukaisina. Näitä ovat 8.2 §:ssä mainittu velvoite ylläpitää luetteloa TL III -käsittelyyn oikeutetuista henkilöistä, 10.3 §:n velvoite säilyttää TL III -asiakirjat turva-alueella, 11.1 §:n 10 kohdan hajasäteilyvaatimus, 13 §:n kuljettamista koskeva vaatimus sekä 14.1 §:n 2 kohdan lähettämisen ja vastaanottamisen kirjaamisvaatimukset.

Asetusluonnoksen 8.2 §:n mukaan valtionhallinnon viranomaisen on pidettävä luetteloa henkilöistä, joilla on oikeus käsitellä turvallisuusluokan I, II tai III asiakirjoja. Luettelossa on mainittava henkilön työtehtävä, johon turvallisuusluokitellun tiedon käsittelytarve perustuu. Erityisesti TL III -asiakirjojen osalta viittaus luetteloon vaikuttaa tässä yhteydessä vanhentuneelta. TL III -asiakirjoja käsitellään pääsääntöisesti ja lähtökohtaisesti sähköisissä tietojärjestelmissä, jotka ovat käyttöoikeushallinnan piirissä. Poliisihallitus ehdottaakin, että luettelovaatimuksen sijaan asetustekstiä muotoiltaisiin uudelleen siten, että viranomaisilla on oltava tieto henkilöistä, joilla on oikeus käsitellä turvallisuusluokkien III–I asiakirjoja.

10.3 §:ssä mainittu TL III -asiakirjojen säilytysvaatimus turva-alueella voi hankaloittaa merkittävästi erityisesti operatiivista poliisitoimintaa. Vaatimus on perusteltu TL II–I -asiakirjojen osalta, mutta TL III -asiakirjat pitäisi voida säilyttää hallinnollisella alueella. Ongelmaton ei ole myöskään asetusluonnoksen 11.1 §:n 10 kohta, joka viittaa TEMPEST-työasemiin. Vaatimus merkitsisi runsaasti TL III -asiakirjoja käsittelevässä organisaatiossa valtavia kustannuksia uusien hankittavien

työvälineiden osalta. Lisäksi vaatimus tekisi TL III -asiakirjojen käsittelyn poliisin operatiivisessa kenttätoiminnassa käytännössä mahdottomaksi.

Ehdotetussa 13 §:ssä säädetty velvoite TL III -asiakirjojen kuljettamisesta jatkuvan valvonnan alaisuudessa ei ole tarkoituksenmukainen toiminnan sujuvuuden näkökulmasta. Vaatimus jatkuvasta valvonnasta sulkisi pois nykykäytäntönä olevan kirjatun kirjeen käytön mahdollisuuden. Jatkossa TL III -aineiston kuljettaminen edellyttäisi käytännössä kuriiria, mikä hidastaa merkittävästi tehtävien hoitamista ja lisää kustannuksia.

Asetusluonnoksen 14.1 §:n 2 kohdan mukaan TL III -asiakirjojen lähettäminen ja vastaanottaminen tulee kirjata. Poliisihallitus toteaa vaatimuksen olevan kohtuullinen TL II-I -asiakirjojen osalta, mutta 8 §:n tavoin kohtuuton TL III -asiakirjojen osalta. Vaatimus tulisi poistaa TL III -asiakirjojen osalta. TL III -asiakirjoja tulisi voida käsitellä kuten TL IV -asiakirjoja.

2.3 Kansainvälinen yhteistyö ja kansainväliset sopimukset

Kansainvälisten asioiden hoitamisen näkökulmasta asetuseronnoksessa on nähtävissä ainakin kaksi merkittävää ongelmaa. Ongelmat juontuvat tiedonhallintalain 18 §:n velvoitteesta turvallisuusluokitteluun sekä turvallisuusluokittelun perusteiden laajentamiseen, joista erityisesti poliisia koskee JulKL 24.1 § 5 kohta. Joidenkin valtioiden viranomaiset eivät oman lainsäädäntönsä nojalla voi käsitellä Suomen lähettämiä turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja. Normaali yhteistyö ja tiedonvälitys vaarantuu tai lamaantuu, jos turvallisuusluokittelu on pakollista. Asiakirjan julkisuusluonne on totutusti ilmaistu muulla tavalla kuin sitä kuvaavalla leimalla.

Kansainvälisessä yhteistyössä (mm. Europol ja Interpol), jossa Suomi on mukana, on omat tiedonkäsittely- ja tiedonvaihtosääntönsä sekä -kanavansa. Ensisijaisesti näissä yhteistyömuodoissa tulisi käyttää kulloinkin kyseessä olevan järjestelyn mukaisia luokitteluja ja suojattuja viestikanavia. Pakollisen turvallisuusluokittelumerkinnän poikkeukset ja suhde rikos- ja poliisiasioiden tiedonvaihdossa käytettäviin omiin kanaviin ja merkintöihin tulisi mainita asetuksessa ja lainvalmisteluaineistossa selvästi. Lainvalmisteluaineistossa tulisi olla poikkeussäännöistä kirjaus, jossa selkeästi mainitaan erityisjärjestelyistä ja niiden ensisijaisuudesta. (Esimerkiksi suoraan sovellettavassa Europol-asetuksen 29 artiklassa on määritelty, miten luokitellaan Europolille tai Europol-kanavaa käyttäen muulle jäsenvaltiolle toimitettavat tiedot.)

Ulkoministeriö on solminut kahdenvälisiä tietoturvasopimuksia yli 20 tahon kanssa, joista osa on EU-valtioita (<https://um.fi/voimassa-olevat-tietoturvaluksopimukset>). Kyseisissä sopimuksissa määritellään sopimusosapuolina olevien valtioiden välillä se, mikä on turvallisuusluokka-leimojen vastaavuus ja miten turvallisuusluokiteltua tietoa vaihdetaan sopimuskumppanien välillä. Aikaisemmin omaksutun tulkintalinjan mukaan poliisissa ja erityisesti sen kv-viestinvaihtoon liittyvissä toiminnoissa käytetään valtaosin ja ensisijaisesti salassapitomerkitöjä, jotka ovat

julkisuuslain, Europolin tai Interpolin sääntöjen mukaisia. Tällöin on voitu välttää se, että poliisin salassa pidettävän tiedon välittäminen voisi tulla jonkun muun valtiollisen toimijan tehtäväksi Suomessa. Suomi on sitoutunut sopimukseen, jotka sisältävät määräyksiä siitä, että turvallisuusluokiteltu tieto välitetään hallitusten välisiä kanavia, ei toimivaltaisten viranomaisten kanavia pitkin. Jos turvallisuusluokamerkintää joudutaan käyttämään pakollisena, nousee kysymykseksi, millä perusteella asia ollaan lähettämässä jotain muuta kuin sopimuksen mukaista hallitusten välistä kanavaa pitkin, jollei tätä oikeuttavaa järjestelyä ole sovittu.

2.4 Muita huomioita

Ehdotuksessa on myös paikoin liian ehdottomia ja tiukkoja ilmaisuja, jotka eivät ole tarkoituksenmukaisia. Tosiasiallisesti liian tiukkojen veloitteiden toteuttaminen muodostuu mahdottomaksi, minkä vuoksi asetustekstiä tulisi arvioida uudelleen. Asetusluonnoksen 8.3 §:n sanamuoto on tosiasiallisesti ongelmallinen, minkä vuoksi se tulisi muotoilla uudelleen avoimemmaksi. Niin ikään 11.1 § 5 kohta voi olla vaikea toteuttaa. Käyttöoikeuksia myönnetään työtehtävien edellyttämässä laajuudessa, joten mikäli henkilöllä on käyttöoikeus, voi olla mahdotonta estää tietojen luvaton käsittelyä. Tältäkin osin muotoilu tulisi arvioida uudelleen vähemmän ehdottomaksi.

Poliisihallitus kiinnittää lisäksi huomiota muutamiin käsitteellisiin seikkoihin. Asetusluonnoksessa puhutaan useasti ”riittävästä”. Poliisihallitus katsoo, että semanttisen yhdenmukaisuuden vuoksi olisi tarkoituksenmukaisempaa puhua ”kohtuullisesta”. Tätä käsitettä käytetään tietosuojalainsäädännössä. Yhdenmukaisuutta tietosuojalainsäädännöstä on omaksuttu jo korvaamalla hävittämisen käsite tuhoamisen käsitteellä.

Poliisihallitus haluaa kiinnittää huomiota myös siihen, että asetuseronnoksessa käsittely-sanana käyttö ei ole täysin johdonmukaista ja aiheuttaa osin tulkinnanvaraisuutta. Esimerkiksi ehdotuksen 10 §:ssä puhutaan käsittelystä ja säilyttämisestä, ja 11 §:ssä tallentamisesta tai käsittelystä. Säilyttäminen ja tallentaminen ovat vain yhdenlaisia käsittelyn muotoja. Tämä käy ilmi myös asetuseronnoksen 2.1 §:n 2 kohdan määritelmästä. 10 §:ssä sallitaan mm. TL III -asiakirjojen käsittely hallinnollisella alueella, mutta kuitenkin säädetään niiden säilytyksestä – yhdenlaisesta käsittelystä – turva-alueella. 11 §:n ilmaisumuoto puolestaan luo vaikutelman, että tallentaminen olisi vaihtoehtoinen toimenpide käsittelylle, mikä ei pidä paikkaansa.

Kopioiden ja työkappaleiden käsittelyä ei huomioida johdonmukaisesti läpi asetuksen. Ei myöskään ole aivan ongelmatonta, että arkistoinnista mainitaan tuhoamisesta koskevassa pykälässä (15 §). Kun lähtökohdaksi ovat tiedon elinkaari ja ennen kaikkea yleisen edun mukaiset arkistointitarkoitukset, ehdotuksesta saa vääränlaisen vaikutelman siitä, että tuhoaminen päättää turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen elinkaaren. Tältä osin sääntelyä tulisi täydentää ja täsmentää, jottei syntyisi liian suurta riskiä säilytettävän tiedon tuhoamiselle.

Loppi Riina
Poliisihallitus