

6.9.2019

VN/4338/2019
VN/4338/2019-OM-8

Valtiovarainministeriö

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

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa

Asetuksessa ehdotetaan säädettäväksi asiakirjojen turvallisuusluokittelusta. Koska turvallisuusluokitukseen liittyvät asiakirjojen käsittelyvaatimukset kytkeytyvät myös kansainvälisiin tietoturvalveloitteisiin keskeistä on, että ehdotettu asetustasoinen sääntely tulee voimaan samaan aikaan uuden julkisen hallinnon tiedonhallintalain (906/2019) kanssa, ja että säännökset ovat sisällöltään riittävän täsmällisiä ja sellaisia, että ne antavat nykyistä vastaavan suojan kansainvälisille turvallisuusluokitteluille tiedoille.

Asetusluonnoksen 2 §:ssä ehdotetaan määriteltäväksi valtionhallinnon viranomainen. Oikeusministeriö kiinnittää huomioita ehdotettuun määritelmään. Viranomaisen toiminta voidaan organisoida viraston tai laitoksen muotoon. Päätöksenteon eriyttäminen ei merkitse uuden viranomaisen perustamista, vaikka eriytetystä päätöksenteosta säädettäessä saattaa olla tarpeen noudattaa PL 119.2 §:n vaatimuksia. Viranomaisella viitattaneen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettuun viranomaiseen, sillä julkisen hallinnon tiedonhallintalaissa käytetään tätä viranomaisen käsitettä. Julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan virasto on mainitussa laissa tarkoitettu viranomainen. Lain soveltamisalaan kuuluvat viranomaiset on määritelty julkisuuslain 4 §:n 1 momentissa organisatorisin perustein (ks. HE 30/2008 vp.) Siten laissa tarkoitettujen viranomaiskäsitteen piiriin kuuluvat sellaiset julkisoikeudelliset organit, joiden viranomaisasema on johdettavissa suoraan niiden perustamista ja järjestysmuotoa sekä tehtäviä koskevista säännöksistä. Laissa tarkoitettuja viranomaisia ovat 1 momentin 1 kohdan mukaan valtion hallintoviranomaiset sekä muut valtion virastot ja laitokset. Valtion hallintoviranomaisia ovat ne valtion toimielimet, jotka on asetettu hoitamaan hallintotehtäviä. Niitä ovat esimerkiksi valtion keskushallintoviranomaiset eli valtioneuvosto ja ministeriöt sekä muut valtioneuvoston alaisuuteen kuuluvat hallintoviranomaiset, joiden alueellinen toimivalta on yleinen. Lisäksi viranomaisia ovat julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 8 kohdassa tarkoitettua tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetetut tahot. Virastossa toimiva viranomainen on määritelmänä vastoin vakiintunutta käsitystä, ja edellä sanottu huomion ottaen myös eräänlainen kehäpäätelmä (Ks. määritelmistä lainkirjoittajan opas kappale 23). Valtionhallinnon viranomaisen määritelmä on myös viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista annetussa laissa (1406/2011), jossa valtionhallinnon viranomaisella tarkoitetaan valtion hallintoviranomaisia ja muita valtion virastoja ja laitoksia sekä tuomioistuimia ja muita lainkäyttöviranomaisia. Määritelmä on sama kuin voimassa olevassa asetuksessa 681/2010. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan, jos valtionhallinnon viranomaisen määrittelemisen asetuksessa on välttämätöntä pitäisi tukeutua edellä mainittuihin määritelmiin.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

6.9.2019

VN/4338/2019

VN/4338/2019-OM-8

Myös tuomioistuimet ja muut lainkäyttöviranomaiset olisivat asetuksen määritelmän mukaan valtionhallinnon viranomaisia. Lainkohdassa tuomioistuimet ja valitusasioita käsittelevät lautakunnat on mainittu erikseen. Tuomioistuinten toiminta poikkeaa normeiltaan hallintoviranomaisten toiminnasta. Asetuksen perustelumuistiossa ei ole arvioitu ehdotettujen velvoittavien normien vaikutuksia tai soveltuvuutta asiakirjojen käsittelyyn tuomioistuimissa.

Ehdotetussa 2 §:ssä määriteltäisiin myös asiakirjan käsittely. Määritelmä on avoin ja vaikuttaa vastaavan sekä voimassa olevaa tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa annettua asetusta (681/2010; jatkossa tietoturvallisuusasetus) että pitkälti myös tietosuoja-asetuksessa omaksuttua. Asiakirjan käsittely -käsitettä ei kuitenkaan käytetä asetustekstissä systemaattisesti määrittelyä vastaavalla tavalla, vaan eräissä kohdissa on käsittelyn lisäksi mainittuna myös jokin asiakirjan käsittelyyn jo sisältyvä toimi: näin esimerkiksi 11 §:ssä, jossa rinnastetaan termit ”käsitellä” ja ”tallettaa” taikka 10 §:ssä, jossa 1 momentissa mainittu käsittely kattaa määritelmän mukaan myös säilyttämisen, jolloin säilyttämiseen liittyen vaikuttaa olevan 3 momentissa säädettäväksi ehdotettu huomioon ottaen kaksi eri sisältöistä normia.

Julkisen hallinnon tiedonhallintalain 18.1 §:ssä säädetään turvallisuusluokiteltavista asiakirjoista. Lainkohdan mukaan valtion virastoissa ja laitoksissa toimivien viranomaisten, tuomioistuinten ja valitusasioita käsittelemään perustettujen lautakuntien on turvallisuusluokiteltava asiakirjat ja tehtävä niihin turvallisuusluokkaa koskeva merkintä sen osoittamiseksi, minkälaisia tietoturvaluustoimenpiteitä asiakirjaa käsiteltäessä noudatetaan. Turvallisuusluokkaa koskeva merkintä on tehtävä, jos asiakirja tai siihen sisältyvä tieto on salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohdan perusteella ja asiakirjaan sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, poikkeusoloihin varautumiselle, kansainvälisille suhteille, rikosten torjunnalle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion- ja kansantalouden toimivuudelle taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla Suomen turvallisuudelle. Turvallisuusluokkaa koskevaa merkintää ei saa käyttää muissa kuin edellä tarkoitetuissa tapauksissa, ellei merkinnän tekeminen ole tarpeen kansainvälisen tietoturvaluusvelvoitteen toteuttamiseksi tai asiakirja muutoin liity kansainväliseen yhteistyöhön. (18.2 §). Oikeusministeriön käsityksen mukaan lain säännös tarkoittaa, että kansallisista lähtökohdista turvallisuusluokitella saa ja toisaalta pitää asiakirjat, jotka täyttävät molemmat 18 §:n 1 momentissa lainkohdassa mainitut edellytykset.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kansallisen turvallisuusluokitusvelvollisuuden sovellettavaksi tulevia salassapitoperusteita tarkentava kriteeristö on sidottu potentiaalisen vahingon aiheutumiseen lainkohdassa mainituille yleiseen etuun kuuluville intresseille. Turvallisuusluokituksen ehdotetaan olevan asetusluonnoksessa nykytilaa vastaavalla tavalla neliportainen. Tätä voidaan jo kansainvälisten tietoturva vaatimustenkin näkökulmasta sinänsä pitää kannatettavana. Asetusluonnoksessa ehdotettujen turvallisuusluokkien sisältö vastaa voimassa olevassa tietoturvaluusasetuksessa säädettyjen salassapidettävien asiakirjojen luokittelussa käytettäviä suojaustasoluokkia. Salassapitosäännöksissä suojattavat intressit voidaan yleisellä tasolla jakaa yleiseen ja yksityiseen etuun. Turvallisuusluokitus on aiemminkin ollut mahdollinen vain silloin, kun suojattavana on ollut yleinen etu. Tähän johtavat käytössä jo turvallisuusluokiteltavia asiakirjoja koskevat määrätyt salassapitoperusteet. Ehdotettu turvallisuusluokitus ja vielä voimassa oleva suojaustasoluokitus eroavat kuitenkin toistaan siten, että suojaustasoluokka on voimassa olevan sääntelyn mukaan mahdollista merkitä mihin tahansa salassapidettävään asiakirjaan, kun taas ehdotetun turvallisuusluokituksen edellytykset on rajattu paitsi tiettyihin salassapitoperusteisiin, myös potentiaalisen vahingon aiheutumiseen tietyille lain säännöksessä mainituille intresseille. Tämä aiheuttaa yhteismitattomuutta lain 18 §:n turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen määritelmän ja ehdotettujen turvallisuusluokkien välillä. Erityisen vaikeatulkintaiseksi muodostuu ehdotettu

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

6.9.2019

VN/4338/2019

VN/4338/2019-OM-8

turvallisuusluokkaa IV koskeva säännös, jossa mainittuun luokkaan on luokiteltava asiakirja, jos asiakirjaan sisältyvän salassapidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa haittaa salassapitosäännöksessä tarkoitettulle yleiselle edulle. Turvallisuusluokitus voi kuitenkin julkisen hallinnon tiedonhallintalain 18 §:n mukaan ylipäätään tulla kansallisten asiakirjojen osalta sovellettavaksi vain tilanteissa, jossa tiedon paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa, joka vakiintuneesti on haitan aiheutumista korkeampi kynnyks. Lisäksi vahingon tulee luokitussäännöksestä poiketen aiheutua yleistä etua tiukemmin laissa määritellyille nimenomaiselle eduille.

Asetusluonnoksen säännökset on kirjoitettu monelta osin varsin joustavien käsitteiden varaan (tarpeellinen, riittävä jne.). Kuten asetuseräluonnoksen perusteluissa todetaan, tämä mahdollistaa säännöksen soveltamisen eri tyyppisissä tilanteissa, mutta tällöin painoarvoa siirtyy paljon säädöksen soveltamiseen, mahdollisiin ohjeistuksiin sekä näiden pohjalta tehtäviin tietoturvallisuuden arviointeihin ja auditointeihin. Epäselväksi jääkin, edistääkö säädettäväksi ehdotettu riittävällä tavalla eri viranomaisten käytäntöjen yhtenäistymistä ja jäävätkö viranomaiselle asetetut velvoitteet ehdotetun säätämistavan vuoksi liian suhteellisiksi.

Asetuseräluonnoksen 5 §:n 1 momentin sanamuodon osalta voisi jatkovalmistelussa arvioida, tarkoitetaanko siinä turvallisuusluokituksen muuttamista vai asiakirjan turvallisuusluokan muuttamista.

Myös asiakirjan kopiosta säätämisen systematiikkaa olisi hyvä arvioida jatkovalmistelussa. Voimassa olevan tietoturvasäätöasetuksen 17 §:n 2 momentissa on ollut erillinen säännös asiakirjan kopion luokittelusta.

Asetuseräluonnoksen perustelumuiotissa todetaan, että ehdotetulla asetuksella ei ole hallituksen esityksestä eriyviä taloudellisia vaikutuksia eikä ehdotuksella arvioida olevan merkittäviä vaikutuksen valtiontalouteen. Tietoturvasäätöä ja tietojen turvallisuusluokittelua koskevat säännösehdotukset vastaavat muistion mukaan pääosin valtion viranomaisia koskevaa voimassa olevaa sääntelyä tosin sillä erolla, että turvallisuusluokittelun tekeminen on tähän mennessä ollut valtionhallinnon viranomaisellekin vapaaehtoista.

Asetuseräehdotuksessa on kuitenkin useita muutoksia verrattuna nykytilaan, jotka edellyttävät valtionhallinnon viranomaisilta lisää hallinnollisia toimenpiteitä sekä toiminnallisia ja teknisiä ratkaisuja sekä tiloja, joilla voi olla yhteensä merkittäviäkin kustannusvaikutuksia varsin lyhyin siirtymäajoin. Seuraavassa esitetään säännöskohtaisesti eräitä yleisiä huomioita ehdotetun asetuksen vaikutuksista erityisesti oikeusministeriön hallinnonalan näkökulmasta.

Asetuseräluonnoksen 6 §:n mukaan valtionhallinnon viranomaisten antaessa turvallisuusluokitellun asiakirjan muulle kuin valtionhallinnon viranomaiselle tulisi ennakolta varmistaa, että suojaamisesta huolehditaan asianmukaisesti. Asiaa on arvioitava mainitun kohdan perusteella myös silloin, kun asiakirja annetaan kuntaviranomaisille. Erityisesti suhteessa kuntaviranomaisiin tämä edellyttää valtionhallinnon viranomaisilta paljon rinnakkaisia hallinnollisia varmistamistoimenpiteitä jokaisen kunnan ja myös toimialan osalta erikseen, kuten turvallisuus sopimuksia, selvityksiä, arviointeja, lupia tai sopimusjärjestelyjä, jotta turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen käsittely olisi mahdollista ja suojaamisen järjestelyt varmistettu.

Epäselväksi tosin säännöksen perusteella jää, millä tavalla ennakolta varmistumisen on tarkoitettu tapahtuvan. Julkisuuslain 13.2 §:n mukaan pyydettyä saada tieto salassa pidettävästä asiakirjasta taikka viranomaisen henkilörekisteristä tai muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin, tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset

6.9.2019

VN/4338/2019
VN/4338/2019-OM-8

valtiovarainministeriön vastuulle (jälkimmäisen osalta on myös liikenne- ja viestintäministeriö mahdollinen). Mainitut lait valmisteltiin ja esiteltiin aikanaan oikeusministeriön toimesta. Niiden kytkös oikeusministeriön toimialan muuhun lainsäädäntöön on kuitenkin nykyisin vähäinen.

Kansliapäällikkö

Pekka Timonen

Lainsäädäntöneuvos

Virpi Korhonen



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET
FINNISH GOVERNMENT

Asiakirjan sähköinen allekirjoitus
Elektronisk underskrift av dokument
Electronic signature of a document

Asia / Sak / Case:

VN/4338/2019

VN; VM; Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnos

Asiakirja / Dokument / Document:

VN/4338/2019-OM-8

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallin

Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Korhonen Virpi 911739516	2019-09-06T13:50:04	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK
Timonen Pekka 911789382	2019-09-06T14:22:14	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK

Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:

fa85ddfba7c687acaa806d4617117105