

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

Asetus turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa

Tausta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Tullilta lausuntoa asetusluonnoksesta ”asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa”. Lausuntopyynnön kohteena olevalla valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus tiedonhallintalain 18 §:n 4 momenttiin sisältyvän asetuksenantovaltuuden mukaisesti säätää turvallisuusluokittelusta, turvallisuusluokiteltaviin asiakirjoihin tehtävistä merkinnöistä ja turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen käsittelyyn liittyvistä tietoturvallisuus-toimenpiteistä.

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

Yleinen sovellettavuus

Tulli pitää tärkeänä, että tiedonhallintalain tavoitteiden mukaisesti edistetään tiedonhallinnan laatua, tietoturvallisuutta sekä viranomaisten tietoaineistojen tietoturvallisuutta ja vastuullista hyödyntämistä siten, että viranomaisen voi hoitaa tehtävänsä hyvää hallintoa noudattaen tehokkaasti ja tuloksellisesti tuottamalla laadukkaita palveluja hallinnon asiakkaille.

Tullin näkemyksen mukaan ehdotettu asetus edistää yhteiskunnan kokonaistietoturvallisuutta ja mahdollistaa viranomaisten keskinäisen luottamuksen vahvistamisen, jotta muun muassa tarpeettomista tietoturvallisuutta koskevista selvityksistä viranomaisten välillä voitaisiin luopua. Niin ikään po. asetus selkiyttää ja yksinkertaistaa sääntelyä.

Sen sijaan asetuksen eräillä säännöksillä, ehdotetuissa sanamuodoissaan, tulee olemaan oleellistakin vaikutusta moniin osaston toimintoihin taikka tila- tai muihin turvallisuusjärjestelyihin viimeistään asetusluonnoksen lopussa mainittujen kolmen vuoden siirtymäaikaisten päättyessä. Asetusluonnos on sovellettavissa käytäntöön, mutta vaatii vielä tarkentamista kuten alla olevassa huomautuksissa ja muutosesityksissä on todettu.

Luokitteluperusteista

Asetuksen merkittävin muutos nykyiseen asiakirjojen turvaluokitteluelvoitteeseen on se, että tiedonhallintalain mukaan turvallisuusluokkaa koskeva merkintä on tehtävä eräin lisäedellytyksin, 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. Samoin käytännön kannalta merkitystä on muutoksella, jonka mukaan turvallisuusluokkaa koskevan merkinnän säädöspohjan muuttuessa asiakirjan salassapitoa koskevat merkinnät tehdään edelleen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain nojalla.

Useimmat uuden lainsäädännön tarkoittamat turvaluokitteluelvöllisyyden piiriin kuuluvat asiakirjat Tullissa tulevat todennäköisesti kuulumaan julkisuuslain 24 § 1 momentin 5 tai 7 kohdissa säädetyn salassapidon piiriin. Kyseinen 5 kohta säätää salassa pidettäväksi muun muassa Tullin taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevia tietoja sisältävät asiakirjat. Momentin 7. kohdan tarkoittama salassapito taas koskee henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä. Näiden ohella momentin 2 kohdan tarkoittamaa salassapitoa liittyy Tullin kansainvälisessä valvonta- ja rikostorjuntayhteistyössä käsiteltäviin asiakirjoihin. Viime mainittujen osalta asetuksen piiriin tosin kuuluisi eräin rajoituksin lähinnä toisen maan viranomaiselta tai kansainväliseltä järjestöltä saatujen asiakirjojen käsittely.

Tulli pitää hyvänä asetusluonnoksen uudistusta, jonka mukaisesti muita salassa pidettäviä asiakirjoja kuin turvallisuusluokiteltavia asiakirjoja ei enää luokiteltaisi, vaan ne merkittäisiin yksinomaan julkisuuslain 25 §:n mukaisella salassapitomerkinillä ja niitä käsiteltäisiin tiedonhallintalaissa säädettyjen tietoturvallisuuden vähimmäisvaatimusten mukaisesti riskienhallinnan keinoin.

2 §: Määritelmät.

Kohdassa määritellään, mitä tarkoitetaan valtionhallinnon viranomaisella sekä mitä tarkoitetaan asiakirjan käsittelyllä. Asiakirjan käsitettä ei määritellä. Sen sijaan asetuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan tiedonhallintalain 2 §:n 4 kohtaan, jonka mukaan asiakirjalla tarkoitetaan julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua viranomaisen asiakirjaa.

Tullin näkemyksen mukaan asetuksen 2 §:ään olisi asetuksen soveltamisen selkeyden vuoksi hyvä sisältyä määrittely siitä, mitä tarkoitetaan asiakirjalla. Vähintään olisi suotavaa, että asetuksen 2 § sisältäisi informatiivisen viittauksen laista löytyvään asiakirjan määritelmään, sillä asetus muutoinkin sisältää useita informatiivisia viittauksia (1 §, 6 §, 14 § ja 15 §).

3 §: Turvallisuusluokittelu ja turvallisuusluokan merkitseminen

Kohdan mukaan turvallisuusluokka määräytyy tiedon merkityksen ja sen paljastumisen seurausten mukaisesti. Esimerkiksi asiakirja kuuluu turvallisuusluokkaan I, jos asiakirjaan sisältyvän salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa erityisen suurta vahinkoa salassapitosäännöksessä tarkoitettulle yleiselle edulle.

Koska asiakirjan turvallisuusluokan määrittely riippuu pitkälti siitä, minkä asteista vahinkoa asiakirjan paljastumisesta voi yleiselle edulle aiheutua, Tulli katsoo, että kyseiset vahingon asteet tulisi avata asetuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tai asetuksen soveltamista koskevissa ohjeissa. Tämä johtuu siitä, että nykyisen suojaustasoja koskevan sääntelyn soveltamisessa haasteena ei ole ollut se, tuleeko suojaustasomerkintää ylipäätään tehdä, vaan se, mikä merkintä (ST I-IV) tulee tehdä.

Asetuksen yksityiskohtaisten perustelujen sivulla 3 todetaan, että ”turvallisuusluokitellun asiakirjan kopiaan on tehtävä sama merkintä kuin mikä on tehty alkuperäiseen asiakirjaan, jollei luokitus muutoin jo ilmene asiakirjan kopiosta.”

Tulli toteaa, että edellä mainituissa kohdissa puhutaan vain kopioinnista, vaikka tiedonhallintalain 18 §:n esitöissä (HE 284/2018 vp s. 97) puhutaan myös asiakirjan metatiedoista: kyseisten esitöiden mukaan ”tietojärjestelmissä merkintä tehtäisiin myös asiakirjan metatietoihin.” Selkeyden vuoksi asetuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tai asetuksen soveltamisohjeissa on hyvä tuoda esille myös metatiedot, joihin tiedonhallintalaissa on viitattu.

6 §: Turvallisuusluokitellun asiakirjan antamisen edellytykset

Säännöksen mukaan valtionhallinnon viranomaisen olisi ennakolta varmistuttava siitä, että turvallisuusluokitellun asiakirjan suojaamisesta huolehditaan asianmukaisesti, kun se antaa turvallisuusluokitellun asiakirjan muulle valtionhallinnon viranomaiselle.

Tiedonhallintalain yksi keskeisistä tavoitteista on lisätä viranomaisten välistä tietojenvaihtoa. Oletettavasti tiedonhallintalain soveltamisen myötä tietojenvaihto tulee lisääntymään. Tämän takia olisi tärkeää, että esimerkiksi erillisillä asetuksen soveltamisohjeilla määriteltäisiin kriteerit, joilla arvioidaan asiakirjan asianmukainen suojaaminen.

7 §: Monitasoinen suojaus

Pykälään sisältyy ns. syvyysuuntainen tietoturvallisuuden toteuttamisen velvollisuus. Se edellyttää monitasoisen suojauksen toteuttamista suojausta vaarantavia tekoja ennaltaehkäisevillä, estävillä, havaitsevilla, rajaavilla ja korjaavilla tietoturvallisuustoimenpiteillä.

7 §:n 1 kohdan mukaan ”turvaluokiteltujen asiakirjojen tietoturvallisuudesta huolehdittaessa on riskiarvioinnin mukaisesti toteutettava riittävä monitasoinen suojaus hyödyntäen seuraavia tietoturvallisuustoimenpiteitä: 1) ennaltaehkäisevät toimenpiteet, joilla tunnistetaan uhkat ja pyritään vaikeuttamaan mahdollisten tietojärjestelmän tai tietoliikennejärjestelyn taikka fyysisesti suojatun turvallisuusalueen suojausta vaarantavien tekojen suunnittelua ja valmistelua - -.” Yhtäältä viitatussa kohdassa puhutaan riskiarvioinnista ja toisaalta ennaltaehkäisevien toimenpiteiden yhteydessä puhutaan uhkien tunnistamisesta. Tullin näkemyksen mukaan riskiarvion voidaan tietyissä tilanteissa ymmärtää sisältävän uhkien tai riskien tunnistamisen (ks. tältä osin Ohje riskienhallintaan, Valtiovarainministeriön julkaisu 22/2017, <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/80013>, s. 21). Kyse on siis lähinnä sanamuodosta.

8 §; Käsittelyoikeudet ja niiden luettelointi

Tulli valvontaosasto haluaa kiinnittää huomiota pykälän otsikon ja sisällön väliseen lievään ristiriitaan. Otsikossa käytetään termiä käsittelyoikeus, josta on myös määritelmä 2 §:ssä, mutta 8 § 1 momentissa puhutaan asiakirjan käyttöoikeudesta, joka ei sisällyne asetuksessa omaksutun 'käsittely' -termin piiriin. Osasto ehdottaa harkittavaksi, tulisiko asiantila korjata esimerkiksi muuttamalla 8 §:n otsikon alkuosa kuulumaan näin: 'Käyttö- ja käsittelyoikeudet'.

Asetuksen 8 §:n 2 momentissa säädetään siitä, että 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. Tullin ulkomaankauppa- ja verotusosasto pitää luetteloa muun muassa need to know – periaatteen toteutumisen kannalta tärkeänä.

Saman pykälän 2 ja 3 momentit asettavat käytännön tasolla merkittävän velvoitteen, kun ne velvoittavat viranomaista luetteloimaan henkilöt, joilla on oikeus käsitellä turvallisuusluokan I – III asiakirjoja. Luettelointi koskisi myös näiden henkilöiden työtehtäviä. Tämän mukaisesti luetteloa tulisi päivittää myös sellaisissa tilanteissa, joissa käsittelyoikeuden haltijan työtehtävä muuttuu, mutta jossa hänellä on vastaava käsittelyoikeus myös uudessa työtehtävässään. Tulli valvontaosasto ehdottaa harkittavaksi, voitaisiinko luettelointivelvoitetta jollain tavalla keventää asiakirjaturvallisuuden heikentymättä ainakin velvoitteen piiriin uutena tulevien turvallisuusluokkaan III kuuluvien asiakirjojen osalta. Luettelon osalta on kuitenkin syytä punnita, miten tällaisen luettelon luovuttamista säädellään. Voisiko olla esimerkiksi mahdollista, että tämä luettelo henkilöistä ja työtehtävistä luokiteltaisiin samaan turvallisuusluokkaan kuin asiakirjat, joita luettelossa mainitut henkilöt käsittelevät? Taustalla on huoli muun muassa ilmiöstä, josta käytetään nimitystä viranomaisten maalittaminen (ks. Poliisihallituksen, Valtakunnansyyttäjänviraston ja käräjäoikeuksien laamannien oikeusministeriölle osoittama lainsäädäntöesitys 17.6.2019, luettavissa mm. osoitteessa https://www.lakimiesliitto.fi/site/assets/files/22382/lains_d_nn_lliset_muutostarpeet_viranomaisten_maalittamiseen_puuttumiseksi.pdf).

9 ja 10 §:t; Turvallisuusalueet sekä asiakirjojen käsittely ja säilyttäminen turvallisuusalueilla

Laissa viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista (1406/2011) säädetään viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista. Lain 3§:n ensimmäisen momentin mukaan valtionhallinnon viranomaiset saavat käyttää tietojärjestelmiensä ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnissa vain tässä laissa tarkoitettua menettelyä taikka sellaista arviointilaitosta, joka on saanut

Viestintäviraston (Traficom) hyväksynnän tietoturvallisuuden arviointilaitoksista annetun lain (1405/2011) mukaan. Lain 7§ kohdassa on taas vastaavasti kerrottu arviointiperusteet, joiden mukaan Traficom voi käyttää viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arviointiperusteina. Keskeinen kansalliseen lainsäädäntöön perustuva vaatimislähde on ollut valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa (681/2010), johon perustuen valtiovaraministeriö antoi Vahti-ohjeen (2/2010) tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa annetun asetuksen täytäntöönpanosta. Tämän asetuksen ja ohjeen kumoutuessa tarvitaan tarkemmat ohjeet etenkin turvallisuusluokiteltavien tietojen suojaamisen perusteista ja siitä kuinka esimerkiksi kansallista turvallisuusauditointikriteeristöä (KATAKRI) tulee soveltaa turvallisuusluokiteltavien tietojen suojaamisessa.

Tulli haluaa kiinnittää myös huomiota siihen, että ovatko asetusluonnoksen 10 §:n velvoitteet asiakirjojen säilyttämisestä ja käsittelystä turvallisuusalueilla toteutettavissa asetuksessa säädettävän siirtymäajan puitteissa.

Yhdenmukaisesti Rajavartiolaitoksen 3.7.2019 päivätyssä lausunnossa esitetyn kanssa myös Tulli katsoo, että turva-alueelle tulee päästä henkilöitä, esimerkiksi siivoojia, erityisellä luvalla myös muun kuin tiedontarpeensa perusteella.

15 §: Asiakirjan tuhoaminen

Kyseisen säännöksen 2 momentin mukaan tarpeettomaksi käyneen turvallisuusluokan II-I asiakirjan kopio tulee tuhota, jollei sitä palauteta asiakirjan laatineelle viranomaiselle.

Tullin näkemyksen mukaan kyseiseen kohtaan, asetuksen yksityiskohtaisiin perusteluihin taikka asetuksen soveltamisohjeisiin on hyödyllistä sisällyttää viittaus siitä, minkälaista menettelyä on noudatettava, kun asiakirja tuhoamisen sijaan palautetaan asiakirjan laatineelle viranomaiselle.

16 §: Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Tulli kannattaa vähintään kolmen vuoden siirtymäaikaa. Samalla se kuitenkin huomauttaa, että mittavat tietojärjestelmähankkeet voivat kestää selvästi yli kolme vuotta. Haasteita voi myös tulla niiden toimitilojen osalta, jotka on suunniteltu otettavaksi käyttöön ennen kuin on kulunut kaksi vuotta asetuksen voimaantulosta. Näin ollen hedelmällistä voi olla pohtia, tulisiko voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiä tarkentaa.

Kuronen Mika
tulli.fi - Hallinto-osasto