

29.8.2019

4/0000/2019  
Julkinen

Valtiovarainministeriö

valtiovarainministerio@vm.fi

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

## **Luonnos valtioneuvoston asetukseksi asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa**

### **Yleiset kommentit**

#### **Asetuksen pakottavuus ja soveltamisala**

Turvallisuusluokiteltavista asiakirjoista ja niiden tietoturvallisesta käsittelystä säädetään 1.1.2020 alkaen julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019, tiedonhallintalaki). Tiedonhallintalain 18 §:n myötä nykyisellään tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa annettuun asetukseen (TiTuAsetus, 681/2010) sisältyvä vapaaehtoinen asiakirjojen turvallisuusluokittelu ja siihen liittyvät käsittelyvaatimukset muuttuvat lain voimaan tullessa valtionhallinnon viranomaisille pakollisiksi. Lain nojalla annettaisiin nyt lausunnolla oleva asetukset, jota sovellettaisiin yleisen edun vuoksi turvallisuusluokiteltaviin, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki, 621/1999) 24 §:n 1 momentin 2, 5, 7-11 kohtien mukaisiin asiakirjoihin.

Säteilyturvakeskus (STUK) pitää luokittelun pakollisuutta ja asetuksen rajaamista koskemaan salassa pidettävien asiakirjojen sijasta turvallisuusluokiteltavia asiakirjoja kannatettavana muutoksena. Muutos on todennäköisesti omiaan yhdenmukaistamaan ja selkeyttämään luokittelu-, merkintä- ja käsittelykäytäntöjä ja siten parantamaan tietoturvallisuutta valtionhallinnossa. STUK on sisäisellä päätöksellään vuonna 2013 sitoutunut käyttämään TiTuAsetuksen mukaisia luokittelua, jolloin asetuksen mukaiset velvoitteet ovat virastossa osa sen olemassa olevia toimintakäytäntöjä ja -ohjeistusta. Siltä osin kun nyt annettavaksi esitetyn asetusluonnoksen sääntely vastaa sisällöltään TiTuAsetusta ei sääntelyllä ole siten vaikutuksia viraston toimintaan.

#### **Sisällölliset muutokset**

Asetusluonnoksen perustelumuistion keskeisiä muutoksia koskeva kappale ei ilmaise selkeästi, miltä osin asetuksessa on kyse uudesta sääntelystä. Uutta sääntelyä olisivat viraston käsityksen mukaan ainakin tilaturvallisuutta koskevat pykälät (9 ja 10 §), jotka merkitsisivät velvollisuutta fyysisesti suojattujen turvallisuusalueiden määrittelyyn. STUK on muuttamassa vuonna 2022 uusiin toimitiloihin, joissa

29.8.2019

4/0000/2019  
Julkinen

asetusluonnoksen mukaiset tilaturvallisuutta koskevat vaatimukset on huomioitu. Sääntelyä olisi STUKin näkemyksen mukaan kuitenkin syytä selkeyttää erityisesti siten, että etätöiden tekemisen edellytyksiä ei tarpeettomasti rajoiteta.

Lisäksi asetuksessa olisi eräitä muita muutoksia, kuten TL III – luokiteltujen asiakirjojen käsittelyyn oikeutetuista henkilöistä laadittavaa luettelo (8 §) ja toiselle viranomaiselle tehtävää ilmoitusta koskevaa velvoitetta asiakirjan tuhoamisvaiheessa (15 §). Näillä muutoksilla STUK katsoo olevan siinä määrin tarpeetonta hallinnollista taakkaa lisääviä vaikutuksia, ettei se pidä muutosehdotuksia kannatettavina. Muilta osin esitetyt muutokset edellyttäisivät lähinnä eräitä viraston asianhallintajärjestelmään tehtäviä muutoksia, ohjeiden muuttamista sekä sähköisten leimojen ja manuaalisten leimasimien uusimista.

### **Nimike, säädöstaso ja lakitekniikka**

Ehdotettu asetusluonnos kattaa paljon muutakin kuin sen nimikkeen mukaista turvallisuusluokittelua koskevaa sääntelyä. Tämän vuoksi Säteilyturvakeskus ehdottaa asetuksen nimikkeen muuttamista. Harkittavia muotoiluja voisivat olla esimerkiksi VNa ”valtionhallinnon turvallisuusluokitelluista asiakirjoista” tai ”VNa salassa pidettävien asiakirjojen turvallisuusluokittelusta ja käsittelystä valtionhallinnossa” tai ”VNa tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa”. Osin kyse saattaa kuitenkin olla sääntelystä, joka kuuluisi asetuksen sijaan lakiin. Lisäksi asetusluonnoksessa on jonkin verran lakiteknistä viimeistelytarvetta. Lisäksi STUK esittää, että jatkossa voisi olla tarpeen siirtyä asiakirjalähtöisestä tarkastelusta ja sääntelystä enemmänkin tiedon luokittelua ja käsittelyä koskevaan sääntelyyn.

Sisältöön, muotoon, säädöstasoon ja lakitekniikkaan liittyviä muutostarpeita kommentoidaan alla pykäläkohtaisesti.

### **Pykäläkohtaiset kommentit**

#### **1 § Soveltamisala**

Ehdotettua asetusta sovellettaisiin voimassa olevasta tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa annetusta valtioneuvoston asetuksesta poiketen vain yleisen edun vuoksi turvallisuusluokiteltaviin (TL) asiakirjoihin. Tämä perustuu tiedonhallintalain 18 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan merkintävelvollisuus koskee jatkossa turvallisuusluokiteltavia asiakirjoja, joilla tarkoitetaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki 621/1999) 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohdan perusteella salassa pidettäviä asiakirjoja. Muut salassa pidettävät asiakirjat merkittäisiin 1.1.2020 alkaen yksinomaan julkisuuslain 25 §:n mukaisella salassapitomerkillä ja niiden osalta neliportaisesta luokittelusta luovuttaisiin. Muutos on omiaan yksinkertaistamaan ja selkeyttämään luokitusmerkintöjä ja merkintöihin liittyviä käsittelyvelvoitteita, mikä on viraston näkökulmasta toivottu kehityssuunta.

29.8.2019

4/0000/2019  
Julkinen

## **2 § Määritelmät**

*Asiakirjan käsittelyksi* määritellään asetusluonnoksessa jossain määrin myös sellaista, jossa asiakirjaa ei varsinaisesti käsitellä, mikä ei vastaa Lainkirjoittajan oppaan ohjeistusta (ks. 23. määritelmistä). Säteilyturvakeskus ehdottaa, että asetusluonnoksen lakitekninen toteutustapa tarkistettaisiin. Asian voisi toteuttaa soveltamisalan laajenuksella: ”Asiakirjan käsittelyä koskevia vaatimuksia sovelletaan myös asiakirjan säilyttämiseen ja arkistointiin (sekä muihin asiakirjaan kohdistuviin toimenpiteisiin).”

## **3 § Turvallisuusluokittelu ja turvallisuusluokan merkitseminen**

Pykälä on lukijalle vaikeaselkoinen sen sisältäessä sekä luokituksen että luokituksen merkitsemistä koskevan sääntelyn. Pykälän keskeinen sisältö ei ole luettavissa ilman julkisuuslain 24 §:n 1 momentin samanaikaista tarkastelua. Säteilyturvakeskus esittää ehdotetun pykälän kuvaamista esimerkiksi taulukkomuotoisena tai muutoin selkeämmässä muodossa.

## **4 § Turvallisuusluokitusten vastaavuus kansainvälisiä tietoturvallisuusvelvoitteita toteutettaessa**

Asetusluonnoksen rajapinnat suhteessa kansainvälisiin tietoturvallisuusvelvoitteisiin ovat jossain määrin vaikeaselkoisia. Säteilyturvakeskus ehdottaa, että kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista aiheutuvat poikkeukset ja turvallisuusluokitusten vastaavuus koottaisiin säädöksen loppuun.

## **5 § Turvallisuusluokkaa koskevan merkinnän poistaminen ja muuttaminen**

Asetusluonnoksen mukaan merkinnän asianmukaisuus on tarkistettava viimeistään silloin kun asiakirja luovutetaan ulkopuoliselle. Asetusluonnoksesta tai sen perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, ketä on pidettävä ulkopuolisena. Tarkoitetaanko tällä myös saman viranomaisen sisällä mahdollisesti tapahtuvaa asiakirjan antamista? Lisäksi on huomattava, että aina ei luovuteta itse asiakirjaa vaan kyse voi olla siihen sisältyvän tiedon antamisesta. Tämän vuoksi olisi syytä harkita säännöksen loppuosan uudelleenmuotoilua esimerkiksi muotoon ”... tarkistettava viimeistään tietoa luovutettaessa.”

## **6 § Turvallisuusluokitellun asiakirjan antamisen edellytykset**

Asetusluonnoksen 1 momentin mukaan valtionhallinnon viranomaisen olisi ennakolta varmistuttava siitä, että turvallisuusluokitellun asiakirjan suojaamisesta huolehditaan asianmukaisesti, kun se antaa turvallisuusluokitellun asiakirjan muulle, kuin valtionhallinnon viranomaiselle. Perusteluista ei käy ilmi millä tavoin suojaamisesta olisi huolehdittava, vaan tämä jäisi ilmeisesti viranomaisen harkintaan.

29.8.2019

4/0000/2019  
Julkinen

Asiakirjan luovuttamisesta säädetään julkisuuslaissa. Julkisuuslaki sisältää perusteet salassa pidettävän tiedon antamiseen erityyppisissä tilanteissa mukaan lukien tilanteissa, joissa vastaanottaja on kansallinen viranomainen tai ulkomaan viranomainen. Säteilyturvakeskuksen käsityksen mukaan asetusluonnoksen 6 § sisältää julkisuuslain alaan kuuluvaa sääntelyä, josta ei voida säätää asetusluonnoksessa ehdotetulla tavalla. Asetusluonnoksesta voi saada lisäksi virheellisen käsityksen, ettei toista valtionhallinnon viranomaista olisi pidettävä salassapidon kannalta ulkopuolisena tai ettei edellytyksistä turvallisuusluokitellun asiakirjan antamiseksi toistelle valtionhallinnon viranomaiselle lainkaan säänneltäisi.

### **7 § Monitasoinen suojaus**

Asetuksen esitetään sisällytettäväksi syvyysuuntaista tietoturvaluutta ilmaiseva pykälä. Se sisältäisi veloitteen riittävään monitasoiseen suojaukseen hyödyntäen ennaltaehkäiseviä, estäviä, havaitsevia, rajaavia ja korjaavia tietoturvaluustoimenpiteitä. Asetusluonnoksen perustelujen mukaan kaikkia toimenpiteitä ei olisi aina käytettävä, vaan toimenpiteiden tarve määräytyisi riskienhallinnan kautta. Tämä jättää harkintavaltaa toimenpiteistä valtionhallinnon viranomaiselle. STUK esittää harkittavaksi, olisiko pykälään tarpeen lisätä toimintamallit mahdollisen rikostutinnan mahdollistamiseksi, viranomaisten tietojen vaihdon turvaamiseksi sekä kokemuksista oppimiseksi ja suojausten kehittämiseksi.

Pykälässä on lakitekniistä korjaustarvetta, sillä pykälän johdantokappale ja kohdat eivät muodosta loogisia virkkeitä, kuten niiden pitäisi (ks. lainkirjoittajan opas, 14.2.9). Säteilyturvakeskus esittää uudelleenmuotoilua esimerkiksi seuraavasti: "...hyödyntäen seuraavia tietoturvaluustoimenpiteitä 1) ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä..." Vastaava muutostarve koskee myös asetusluonnoksen 3, 9 ja 11 §:ä.

### **8 § Käsittelyoikeudet ja niiden luettelointi**

Säteilyturvakeskuksessa suuri osa sen henkilöstöstä on tekemisissä viraston lakisääteisten tehtävien vuoksi turvallisuusluokkaan TL III kuuluvien asiakirjojen tai tietojen kanssa. STUKin nykykäytännön – ja ohjeistuksen mukaan käsittelyoikeudet määräytyvät viraston asianhallintajärjestelmässä asioittain ja asiakirjoittain, ja siten on mahdollista, että viraston tietoturvaluutus jopa heikkenisi asetuksessa esitettyihin tehtäviin määriteltyihin käsittelyoikeuksiin siirryttäessä. Virasto ei näe esitetyllä pykälällä olevan tietoturvaluutuksen kannalta sellaista lisäarvoa, jonka vuoksi esitettyä uutta veloitetta voitaisiin pitää perusteltuna. Asetusluonnoksessa esitetty veloite ylläpitää luetteloa henkilöistä, joilla on oikeus käsitellä tähän luokkaan kuuluvia asiakirjoja merkittäisi virastolle myös selvää hallinnollisen taakan lisääntymistä.

29.8.2019

4/0000/2019  
Julkinen

Lisäksi kun kysymys on henkilötietoja koskevasta velvoitteesta, kuuluisi siitä säätäminen henkilötietojen suojan vuoksi Säteilyturvakeskuksen tulkinnan mukaan asetuksen sijasta mahdollisesti lain alaan.

### **9 § Turvallisuualueet ja 10 § Asiakirjojen käsittely ja säilyttäminen turvallisuualueella**

Asetusluonnoksen mukaan valtionhallinnon viranomaisen olisi jatkossa määritettävä fyysisesti suojatut turvallisuualueet turvallisuualueittain asiakirjojen säilyttämiseksi ja käsittelemiseksi. Asetus mahdollistaisi IV-II asiakirjojen käsittelyn turvallisuualueen ulkopuolella, jos on tehty korvaavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että turvallisuualueittain tietoihin pääsy on suojattu sivullisilta. Perustelujen mukaan käsittely voisi olla mahdollista, jos käytettäisiin turvallisuualueen mukaisesti suojattua etäkäyttöön tarkoitettua päätelaitetta sellaisessa fyysisessä tilassa, jossa ulkopuolisilla ei olisi mahdollisuutta päästä havaitsemaan päätelaitteella käsiteltäviä tietoja.

Etätöiden tekeminen on yleistymässä valtionhallinnon viranomaisissa. Tämän vuoksi asetuserinnossa olisi syytä täsmentää niitä edellytyksiä, joiden täytyessä turvallisuualueittain asiakirjoja ja tietoja saadaan käsitellä turvallisuualueiden ulkopuolella, jottei sääntelyllä tarpeettomasti vaikeuteta tai rajoiteta etätöiden tekemistä. Tämä koskee käsittelyä niin sähköisessä kuin paperisessa muodossa. Määritelmäsäännöksen mukaan säilyttäminen olisi osa käsittelyä, jolloin 10 §:ssä erikseen säilytyksestä säädetty olisi ristiriidassa suhteessa määritelmäpykälään. Lisäksi olisi hyvä selventää, mitä asetuserinnossa tarkoitettua asiakirjojen säilyttämisellä tarkoitetaan, jottei säilytysvelvollisuus turvallisuualueella muodostu esteeksi etätöiden tekemiseksi.

Lakitekniikan seikkana STUK huomauttaa asetuserinnoksen 9 §:n osalta, että sanamuotoa on tarpeen muuttaa pykälän 1 momentin 1 kohdassa siten, että ”asianmukaisesti” sana poistettaisiin tarpeettomana. Lisäksi 2 kohdassa asetuserinnosta olisi syytä muuttaa siten, että alueelle kulku on mahdollista myös esim. siivous, huolto, rakentamis- ja muiden tehtävien kuin tiedonsaantitarpeesta johtuvien tehtävien hoitamista varten. Asetuserinnoksen 10 §:n osalta sanamuoto ”on mahdollista” olisi korvattava mahdollisuuden sijaan oikeutta ilmaisevalla sanamuodolla ”saa”. Sama koskee 12 ja 13 §:ä.

### **11 § Asiakirjojen sähköinen käsittely**

Pykälä on pitkä ja monipolvinen ja sellaisenaan vaikeaselkoinen. Säädösteknisesti se voisi olla tarpeen pilkkua pykälää pienempiin kokonaisuuksiin esimerkiksi kirjoittamalla jokainen kohta omaksi pykäläkseen. Lisäksi on mahdollista, että sääntelyyn on tarvetta lisätä poikkeuksia ja määritteitä.

Koska tallentaminen sisältyy asetuserinnoksen määritelmäpykälään (2 §), ei sitä pidä mainita 11 §:n 1 momentissa käsittelystä erillisenä

29.8.2019

4/0000/2019  
Julkinen

toimintona. Pykälän 2 kohtaan on lisättävä ja-sana (tai-sanana sijaan), jotta velvoite edellyttää kumpaakin uhkaan vastaan tapahtuvaa suojautumista. Lisäksi 4 ja 7 kohdissa on tarpeen miettiä, onko välttämättömyysvaatimus korvattavissa tarpeellisuusvaatimuksella.

### **12 § Asiakirjan siirtäminen tietoverkon kautta**

Pykälän sanamuotoa on tarpeen selkeyttää. Asetuksen sanamuodosta jää epäselväksi tarkoitetaanko säännöksessä itse asiakirjan vai tietoliikenteen salaamisesta. Yleisesti ottaen tietoliikenneyhteydet ovat salattuja, mutta itse asiakirjat sen sijaan eivät. Ilmeisesti turvapostin käyttäminen täyttää asetuksessa tarkoitetun velvoitteen, eikä itse asiakirjan salausta edellytetäisi. Mikäli asetusaluonnos edellyttää itse asiakirjan salausta, olisi asiasta säädettävä selkeämmin.

### **13 § Asiakirjan kuljettaminen**

Pykälää olisi mahdollisesti tarpeen kirjoittaa pääsäännön ja poikkeuksen muotoon siten, että 1 momentti ilmaisisi pääsäännön kuljettamisen edellytyksille. Poikkeusmahdollisuudesta ja sen edellytyksistä tähän säädettäisiin 2 momentissa.

### **14 § Asiakirjan käsittelyn seuraaminen ja 15 § Asiakirjan tuhoaminen**

STUKin käsitys on, että asetusaluonnoksessa esitetty kopiointia koskeva lupavelvoite ja tuhoamista koskeva ilmoitusvelvollisuus toiselle viranomaiselle ovat omiaan lisäämään tarpeetonta byrokratiaa. Kyseiset velvoitteet voi olla käytännössä myös varsin vaikea toteuttaa. Viranomaisen asiakirjojen salassapito kestää pääsääntöisesti 25 vuotta, jolloin on tosiasiallisesti varsin hankala selvittää kenen arkistoon kyseiset aikoinaan laaditut asiakirjat kuuluvat. Sääntely herättää lisäksi kysymyksiä muun muassa siitä, miten ja kenelle viranomaisorganisaatiossa ilmoitus tai hakemus on tehtävä.

Lakiteknisesti 14 § on hankalasti rakennettu. STUK ehdottaa, että poikkeustapaus tuotaisiin esiin johdantokappaleen sijaan omassa momentissaan.

### **16 § Voimaantulo ja siirtymäsäännökset**

Asetus tulisi voimaan 1.1.2020 ja asiakirjojen käsittelyn olisi vastattava asetuksessa säädetyt vaatimuksia 3 vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta. Hieman epäselvää on, kattaako esitetty siirtymäaika asetusaluonnoksen kokonaisuudessaan. Asetuksessa olisi syytä ilmaista yksiselitteisemmin miltä osin asetusta on tarkoitus soveltaa taannehtivasti.

Lisäksi on huomattava, että asiakirja on 2 §:än sisältyvän määritelmän mukaan viranomaisella koko ajan käsittelyssä silloin, kun se on arkistoituna tai säilytettävänä. Asiakirjan ottaminen uudelleen

29.8.2019

4/0000/2019  
Julkinen

käsittelyyn ei siten ole mahdollista 2 §:ssä olevan määritelmän vuoksi. Ongelma poistuu, jos 2 §:n määritelmää korjataan ja soveltamisalaan tehdään laajennus määritelmäpykälän kohdalla STUKin esittämällä tavalla.

Pääjohtaja

Petteri Tiippana

Lakimies

Minna Välimäki

