

Mikko Eskola

11.9.2019

VN/4338/2019
VN/4338/2019-VNK-9

Valtiovarainministeriö

VM/1076/03.01.01/2019

Valtioneuvoston kanslian lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtio

Valtiovarainministeriö on lausuntopyynnöllään VM/1076/03.01.01/2019 pyytänyt valtioneuvoston kanslialta lausuntoa luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa. Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt lisäaikaa lausunnon antamiseen.

Valtioneuvoston kanslian vastuulle on kuulunut vuodesta 2015 alkaen valtioneuvoston ja sen ministeriöiden tiedonhallinta, mukaan lukien ministeriöiden salassa pidettävien STIV-I luokiteltujen asiakirjojen käsittelyn ohjeistus sekä STIV-II luokiteltujen asiakirjojen asiakirjahallinnon tehtävät. Valtioneuvosto on arkistolain (831/1994) 1 § mukaan yksi arkistonmuodostaja ja se koskee myös turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja. Lisäksi valtioneuvoston kanslian vastuulle kuuluu valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisen turvallisuuden ja tietoturvallisuuden ohjaus ja yhteensovittaminen. Valtioneuvoston kanslian lausunto on annettu näiden tehtävien näkökulmasta koskien koko valtioneuvostoa.

Lähtötilanne valtionhallinnon salassa pidettävän tiedon käsittelyssä on ollut vakaa, pohjautuen nykyiseen tietoturvallisuusasetukseen (681/2010). Tietoturvallisuusasetus sekä Vahtin antama *Ohje tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa annetun asetuksen täytäntöönpanosta* (Vahti 2/2010) ovat muodostaneet eheän normikonaisuuden sekä mahdollistaneet valtionhallinnon viranomaisille yhteneväiset ja vakiintuneet toimintatavat salassa pidettävän asiakirjallisen tiedon käsittelyssä. Vuonna 2019 annettu laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019, jäljempänä tiedonhallintalaki) sekä siitä seuranneet lukuisat säädösmuutokset tarkoittavat siis merkittävää muutosta valtionhallinnon käytänteille käsitellä salassa pidettävää tietoa. Kokonaisuuden hahmottamiseksi olisikin ollut tärkeää saada samalla arvioitavaksi Vahti 2/2010 –ohjeen korvaajaksi valmistellun Vahti 100 –ohjeistuksen luonnos. Valtioneuvoston kanslia kiinnittää huomiota siihen, ettei valtionhallinnon salassa pidettävän tiedon käsittelyä koskevien muutoksien laajuutta tai kokonaisuutta ole tällä hetkellä helppo hahmottaa.

Asetuksen voimaantuloon liittyvän siirtymäkauden päättymiseen mennessä asetusluonnoksen vaatimukset tiukentavat ja siten edelleen yhdenmukaistavat valtionhallinnon minimikäsittelyvaatimuksia. Valtioneuvoston kanslia tukee lähtökohtaa. Asetusluonnos kuitenkin useassa kohdin jättää vaatimukset niin yleiselle tasolle, ettei nykymuotoilulla asetuksen kuvaamat minimivaatimukset ole kaikilta osin riittävän konkreettiset. Valtioneuvoston kanslia korostaa, että asetuksen vaatimuksia ei voi tiukentaa,

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvoston kanslia
PL 23
00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Snellmanninkatu 1A
Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
+358 9 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 1602 2165
+358 9 1602 2165

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@vnk.fi
www.vnk.fi



Mikko Eskola

11.9.2019

VN/4338/2019

VN/4338/2019-VNK-9

laventaa tai tulkita alempitasoisella Vahti-ohjeella. Asetuksen ja ohjeen vaatimusten eroavaisuudet voisivat aiheuttaa merkittäviä tulkitsemisongelmia esimerkiksi valtioneuvoston viranomaisten jakaessa salassa pidettävää tietoa tai esimerkiksi tietoturvaluokitusauditointien kriteeristöjen määrittelyn yhteydessä.

Asetusluonnoksen mukaan kansallisen salassa pidettävän tiedon käsittelykäytännöt lähentyvät kansainvälisen turvallisuusluokitellun aineiston käytäntöjä. Valtioneuvoston kanslian näkökulmasta lähtökohta on sinänsä myönteinen. Kansainvälisten ja kansallisten turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen luonne kuitenkin poikkeaa merkittävästi. Esimerkiksi kansainvälisiä turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja käsittelee huomattavasti pienempi määrä viranomaisia kuin kansallisia turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja ja lisäksi viranomaisten henkilöstöstä kansainvälisiä turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja käsittelee suppeampi PSC-todistukset omaava virkamiesjoukko kuin kansallisia turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja. Poikkeavat käsittelysäännöt eivät sen johdosta ole olleet merkittävä ongelma. Tämän johdosta asiakirjojen käsittelysääntöjen rinnastaminen esimerkiksi EU confidential ja TLIII-luokituksen kesken, eli TLIII-käsittelyvaatimusten tiukentaminen, aiheuttaisi huomattavaa työmäärän kasvua asiakirjojen käsittelyssä valtioneuvostossa, niin valmistelijoille kuin asiakirjahallinnon henkilöstölle. Valtaosin TLIII-asiakirjojahan edelleen käsitellään analogisesti paperilla. Kansainvälisistä vaatimuksista onnistuneesti on nostettu asetusluonnoksen kansallisiin vaatimuksiin turvallisuusalueet (9 §).

Yksityiskohtaiset kommentit säädösluonnoksesta

Yksityiskohtaisempina kommentteina asetusluonnoksesta valtioneuvoston kanslialla on esittää seuraavat huomiot:

2 § Määritelmiä

Pykälässä tulisi määritellä muitakin asetuksessa käytettäviä käsitteitä, ainakin ”asiakirja.”

4 § Turvallisuusluokituksen vastaavuus kansainvälisiä tietoturvaluokitusvelvoitteita toteutettaessa

Tähän pykälään olisi syytä selventää minkä kielisenä tehdään turvallisuusluokittamerkintä (leima) muunkielisiin asiakirjoihin kuin suomen- ja ruotsinkielisiin. Kysymys on toistuvasti epäselvä valmistelijoille ja kääntäjille, eikä ole helppo ymmärtää, että suomen- tai ruotsinkielisiä leimoja ei voi kääntää.

5 § Turvallisuusluokkaa koskevan merkinnän poistaminen tai muuttaminen

Pykälän ensimmäinen kappale ei ota huomioon laajasti salassa pidettäviä asiakirjoja käsittelevien viranomaisten asiakirjojen määriä. Tuhansia turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja käsittävissä arkistokokonaisuuksissa turvaluokitusmerkinnän poistaminen asiakirjakohtaisesti ei ole työmäärällisesti tarkoituksenmukaista, etenkin jos koko kokonaisuus on tullut julkiseksi yleisen 25 vuoden



Mikko Eskola

11.9.2019

VN/4338/2019
VN/4338/2019-VNK-9

salassapitoajan umpeuduttua. Sen sijaan tapauksessa, jossa yksittäisen asiakirjan turvallisuusluokitus kumotaan tai salassapitopäätöksen mukaisesti lakkaa ennen 25 vuotta, tulee jatkossakin toimia pykälässä esitetyn mukaisesti

Pykälän muotoilussa tulee myös ottaa huomioon, että salassapitomerkintä on sekä rekisterissä että asiakirjassa. Pykälää tulee täsmentää sen osalta, että tarkoitetaanko sekä rekisteriä että itse asiakirjaa? Pykälän nykymuotoisen muotoilun toteutusmahdollisuus tulisi harkita uudelleen myös sen osalta, että säädöstekstin lähtökohtana tuntuu olevan säilytysmuotona paperiasiakirja. Kuitenkin suuri osa valtionhallinnon viranomaisten salassa pidettävistä asiakirjoista on sähköisesti asianhallintajärjestelmissä (pääsääntöisesti kaikki STIV-luokitellut) ja asiakirjan tallennusmuoto usein kuvamuotoinen tiedosto (esim. pdf). Pitkäaikaisempaan säilytykseen asiakirjat usein siirretään asianhallinnasta lukutilaiseen passiivikantaan. Siten on useita syitä, joiden vuoksi sähköisistä asiakirjoista leiman poistaminen voi olla mahdotonta, tai ainakin teknisesti suuritöistä.

Edelleen pykälässä tulisi ottaa kantaa siihen, miten salassapitomerkin poistamisen vastuu jakautuu viranomaisen ja valtionhallinnon asiakirjojen pitkäaikais säilyttämisestä vastaavan Kansallisarkiston kesken. Lähtökohta valtionhallinnossa on, että sähköisessä asianhallinnassa arkistoidaan rinnan julkiset ja TL IV –luokitellut asiakirjat ja ne siirretään jatkossa kansalliseen säilytyspalveluun (esim. Sapa-palvelu) selvästi nopeammassa aikataulussa kuin yleinen 25-vuoden salassapitoaika päättyy.

8 § Käsittelyoikeudet ja niiden luettelointi

Pykälän mukaan viranomaisten nykyisin yleisesti toteuttamaa käytäntöä tiukennettaisiin niin, että myös TLIII-käsittelyoikeus olisi jatkossa erikseen annettava ja siitä pidettävä kirjaa. Muutos olisi merkittävä nykytilanteeseen ja johtaisiko se tosiasiallisesti tietoturvan paranemiseen? Rinnastaminen kansainväliseen käytäntöön ei toimi, koska kansainvälisen korkeasti luokitellun aineiston käsittelijöille haetaan erikseen PSC-todistus, joukko on huomattavasti suppeampi ja kohdennetumpi kuin kansallisen STIII-luokitellun aineiston käsittelijät.

Pykälän kolmannessa kappaleessa todetaan, että tehtävää vaihtavan on ”palautettava” asiakirjat, kun ei enää toimi työtehtävissä, joihin oikeus luokiteltujen asiakirjojen käsittelyyn perustuu. ”Palautettava” terminä viittaa yksinomaan paperiasiakirjoihin, mutta valtaosa viranomaisten STIV-turvaluokitellusta aineistosta on sähköistä ja siten pääsystä salassa pidettävään tietoon on kyse käyttöoikeuksista tai pääsynhallinnasta. Oikeampi ilmaisu olisikin siten puhua sekä palauttamisesta että käyttöoikeuksista.

10 § Asiakirjojen käsittely ja säilyttäminen turvallisuusalueilla

Pykälässä tulisi tarkemmin ottaa huomioon, että tyypillisesti valtaosa viranomaisen salassa pidettävästä asiakirjallisesta tiedosta säilytetään keskitetysti arkistossa. Muu osa aineistosta on laajasti hajautuneena virkamiesten työtiloissa. Sähköisen aineiston osalta tilanne vastaava, palvelin- ja muut kriittiset ict-infran tilat olisi syytä erikseen huomioida. Pykälä voisikin turvallisuusluokkalähtöisten vaatimuksien ohella



Mikko Eskola

11.9.2019

VN/4338/2019
VN/4338/2019-VNK-9

huomioida vaatimukset salassa pidettävän tiedon keskitetylle säilyttämiselle ja samoin huomioida vaatimuksia nostava tiedon kasautumisvaikutus, esimerkiksi arkistojen ja palvelintilojen osalta.

11 § Asiakirjan sähköinen käsittely

Asetuksen kannalta keskeisessä pykälässä, kuten myös perustelumuiotiossa, jäädään varsin yleiselle tasolle, eikä valtionhallinnan minimivaatimustaso ole selkeä. Vaatimuksia tulee tarkentamaan Vahti 100 – ohjeistus (jota ei vielä saatavilla), mutta kokonaisuuden kannalta oleellista on, että ko. ohjeistus ei ole asetuksen tavoin velvoittava. Siten valtionhallinnon yhteinen minimivaatimustaso salassa pidettävien asiakirjojen sähköiselle käsittelylle tulisi luonnosta selkeämmin kirjata asetukseen.

14 § Asiakirjan käsittelyn seuraaminen

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaisesti turvallisuusluokan III–I asiakirjan käsittely on kirjattava sähköiseen lokiin, tietojärjestelmään, asianhallintajärjestelmään, manuaaliseen diaariin tai asiakirjaan. 2 kohdan mukaan vastaavien asiakirjojen lähettäminen ja vastaanottaminen on kirjattava.

Käsittelyn kirjaamisvaatimuksen ulottaminen TLIII-tasolle on merkittävä tiukennus nykyiseen käytäntöön. Vaatimuksen käytännön toteuttamisella olisi huomattava työmäärällinen vaikutus viranomaisen asiakirjahallinnolle, niin tiedonhallinnan ammattilaisille kuin valmistelijoille. Olisiko tämä työmäärän lisäys perustellussa suhteessa paranevaan tietoturvaan? Valtioneuvoston kanslia esittääkin harkittavaksi, että pykälän 1 ja 2 kohdan vaatimukset voisivat koskea edelleen vain turvallisuusluokkia I ja II.

Pykälässä viranomaiselle esitettävien vaatimuksien osalta voisi selkeästi todeta, että niiden toteuttaminen tulee hoitaa keskitetysti, tyyppillisestihän tehtävä kuuluu kirjaamolle. Hajautettu tai vastuuttamaton malli ei ole viranomaisen tietoturvan toteutumista tukeva ratkaisu, eikä käsittelytieto tosiasiallisesti eheästi ole käytettävissä jälkikäteen.

15 § Asiakirjan tuhoaminen

Pykälän toisessa momentissa todetaan, että ”tarpeettomaksi käyneen turvallisuusluokka I-II asiakirjan kopio tulee tuhota, jollei sitä palauteta laatineelle viranomaiselle.” Pykälän nykyinen muotoilu ohjaa tiedonhallinnan kannalta väärin käytäntöihin. Turvallisuusluokan I ja II asiakirjat tulee aina palauttaa viranomaisen rekisterinpitäjälle (yleensä kirjaamo), joka joko dokumentoidusti hävittää asiakirjakopion, poistaa asiakirjakopion rekisterin seurannasta ja/tai arkistoi sen arkistointikäytäntöjen mukaisesti. Tietoturvanäkökulmasta myös toisen viranomaisen jakaman asiakirjan palauttaminen laatijaorganisaatiolle tulisi olla poikkeus, turvallisempaa on raportoida hävitetyistä asiakirjasta kuin turhaan kuljettaa asiakirjaa viranomaisten välillä.



Mikko Eskola

11.9.2019

VN/4338/2019
VN/4338/2019-VNK-9

Toisen momentin mukaan otettaisiin kansainvälisistä käytännöistä kansalliseen käytäntöön myös TL I-II luokitellun asiakirjan hävittämisestä ilmoittaminen laatineelle organisaatiolle. Kansainvälisissä yhteyksissä on käytössä keskusrekisteri, siis kansallisesti vain yksi taho jolle raportoida. Suomessa kansallinen STII luokiteltu aineisto jaetaan ristiin valtion eri viranomaisten kesken ja siten tuhoamisesta liittyvä ilmoittaminen (raportointi) olisi kansainvälistä esimerkkiä huomattavasti työllistävämpi ja vaikeampi tehtävä. Myös raportoinnin vastaanottaminen merkittävästi lisäisi kirjaamon työmäärää. Mihin tätä raportointia tosiasiallisesti käytettäisiin? Nykyinen käytäntö on ollut toimiva, jossa tarvittaessa on tapauskohtaisesti selvitetty toiselta viranomaiselta tietyn asiakirjakopion elinkaaren käsittelyvaiheet ja tietoon tutustuneet.

Lisäksi 15 §:n kolmas momentti ("informatiivinen viittaussäännös") tulisi muuttaa valtionhallinnon arkistointivastuita vastaavaan muotoon. Pelkkä viittaus arkistolakiin ei toimi, koska arkistolaissa ei ole yleisiä tai yksityiskohtaisia kirjauksia turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen arkistoinnista. Lisäksi tiedonhallintalain 21 § mukaan säilytysaikojen määrittämisen vastuista tullaan säätämään erikseen.

Alivaltiosihteeri

Timo Lankinen

Ryhmäpäällikkö

Mikko Eskola

Liitteet

-

Jakelu

valtiovarainministeriö

Tiedoksi

Postiosoite
Postadress

Postal Address

Valtioneuvoston kanslia
PL 23
00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Snellmanninkatu 1A
Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 9 295 16001

Faksi
Fax
Fax

(09) 1602 2165
+358 9 1602 2165

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@vnk.fi
www.vnk.fi



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-VNK-9

Valtioneuvoston kanslian lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtio

Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:

| Allekirjoittaja Undertecknare Signed by | Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature | Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by |
|---|---|--|
| Eskola Mikko 911723950 | 2019-09-13T18:46:56 | C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK |
| Lankinen Timo 912078922 | 2019-09-16T12:37:13 | C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Organisational Certificates - G3\ OK |

Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:

37c6158185f2885f4042c3abfb9acd21