



2.10.2018

Hallintopoliittinen osasto/Minnamaria Nurminen

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 21.8.2018 dnro VM183:00/2017

Puolustusministeriön lausunto; luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainministeriö on viitekohdassa mainitussa kirjeessään pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Luonnoksessa ehdotettaisiin uutta lakia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Laki olisi tiedonhallintaa koskeva yleislaki. Lailla edistettäisiin viranomaisten tiedonhallinnan laatua, tietoturvasuutta sekä tietoaineistojen vastuullista hyödyntämistä. Lailla edistettäisiin myös julkisuusperiaatteen toteuttamista viranomaisten tietoaineistojen hallinnassa sekä kansalliseen kulttuuriperintöön liittyvien viranomaisten tietoaineistojen ja arkistojen muodostamisessa.

Ehdotettavaksi tarkoitetun tiedonhallintalain sääntely korvaisi ja uudistaisi voimassa olevan arkistolain ja julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain säännökset. Lisäksi laki korvaisi viranomaisten toiminnasta annetun lain hyvää tiedonhallintatapaa koskevat säännökset.

Puolustusministeriö toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan. Lausunto noudattaa lausuntopyynnössä ohjeistettua väliotsikointia.

1. Nykytila

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan nykytilaa on kuvattu riittävän kattavasti.

Esitysluonnoksen jaksossa 2.2.4 käsitellään PSI-direktiiviä. Jaksossa ei mainita, että direktiiviä ei sovelleta asiakirjoihin, jotka liittyvät kansallisen turvallisuuden suojaamiseen ja puolustamiseen sekä yleiseen turvallisuuteen. Tämä näkökulma tulisi ottaa huomioon riittävässä laajuudessa ehdotuksen jatkovalmistelussa.

Esitysluonnoksen jaksossa 2.2.5 käsitellään INSPIRE-direktiiviä. Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että kyseinen direktiivi ei rajoita esimerkiksi direktiivin 2003/4/EY antamaa mahdollisuutta ottaa huomioon muun muassa yleiseen turvallisuuteen ja kansalliseen puolustukseen liittyvät rajoitukset.



2.10.2018

Hallintopoliittinen osasto/Minnamaria Nurminen

3. Arvio lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset ovat puolustusministeriön näkemyksen mukaan kannatettavia. On perusteltua, että tietoon ja tiedonhallintaan liittyvät asiat kootaan yhteen yleislakiin.

Puolustusministeriö kiinnittää erityisesti huomiota toimintaympäristön ja teknologian nopeaan kehitykseen. Verkottunut ja digitalisoituva toimintaympäristö tarjoaa mahdollisuuksia mutta myös uhkia tiedon käytölle. Hallituksen esityksen mukaan ”julkisuutta, salassapitoa ja tietojen luovutusta koskevan sääntelyn kehittäminen on kuitenkin riippuvainen myöhemmästä sääntelyn uudistamisesta, jossa olisi otettava huomioon tiedonhallinnan voimakkaasti kehittynyt toimintaympäristö ja teknologinen kehitys.” (Yleisperustelut s. 2)

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta ja laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ovat toisiaan täydentävä kokonaisuus, joita tulee kehittää rinnakkain. Sääntelyn kehittämistä tulee jatkaa ja pyrkiä tasapainoon niin, että sääntelyllä estetään esimerkiksi tiedon jakaminen ulkopuolisille niin, että siitä koituu uhkaa yhteiskunnalle mutta toisaalta taataan palveluiden sujuvuus. Julkisuuden ja salassapidon arvioinnissa tulee ottaa huomioon tietoyksikköjen käsittelyn mahdollisuudet, joita uudet teknologiat tuovat tullessaan. Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kansallisen turvallisuuden näkökulmasta näennäisesti merkityksettömien tietojen luovuttaminen ulkopuolisille toimijoille voi mahdollistaa laajamittaisen tietojen yhdistelyn ja analyysin. Turvallisuusviranomaisten kesken tehtävä tiivis tietojen vaihto pitää kyetä uuden lainsäädännön myötä turvaamaan.

Esitysluonnoksen jaksossa 3.1 todetaan, että esityksen tietopoliittisena tavoitteena on parantaa tietojen tehokasta luovuttamista ja käyttöä viranomaisten, muiden toimijoiden ja palvelujen välillä. Esityksessä on tuotu selkeästi esille ratkaisut viranomaisten välillä, mutta muiden toimijoiden ja palveluiden osalta esitys ei ole yhtä selkeä.

Esitysluonnos ei myöskään tee eroa ns. hallinnollisen ja operatiivisen tiedon välillä, mikä on kannatettavaa tiedon yhteiskäyttöisyyden kannalta, mutta kuvausvelvollisuudet (tiedonhallintamalli) aiheuttanevat erittäin paljon työtä tiedonhallintayksiköille.

Hallinnossa syntyy mittava määrä muuta kuin perinteistä hallinnollista asiakirjatietoa, jonka puolustusministeriö tulkitsee olevan hallituksen esityksessä tarkoitettuja tietoyksiköitä: esimerkiksi paikka-, olosuhde- ja tilastotietoa. Tiedon määrä kasvaa tulevaisuudessa digitalisoitumisen myötä. Tieto tulee nähdä kokonaisuutena riippumatta siitä, onko tieto asiakirjoja vai yksittäisiä tietoyksiköitä. Esitysluonnoksen mukaan myös mainitut tietoyksiköt, kuten paikka-, olosuhde- tai tilastotieto kuuluvat lain soveltamisalaan.

Julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevan lakiehdotuksen voikin nähdä siirtymänä pois asiakirjoja koskevasta spesifistä sääntelystä kohti tiedon muodosta riippumatonta sääntelyä. Tämä on erinomainen muutos.



2.10.2018

Hallintopoliittinen osasto/Minnamaria Nurminen

5. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 1 yleiset säännökset (pykälät 1 – 4 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Puolustusministeriö pitää tärkeänä varmistaa, että määritelmiä koskeva 2 § sisältää kaikki olennaiset määritelmät. Mainittuun pykälään voisi lisätä esimerkiksi lakiehdotuksessa käytetyn kansainvälisen tietoturvallisuusvelvoitteen määritelmän saman sisältöisenä kuin se on määritelty kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetussa laissa (588/2004).

Puolustusministeriön mielestä näyttää siltä, että asiakirjan, tietoaineiston ja tietovarannon määritelmät ovat päällekkäisiä. Määritelmiä tulisi vielä tarkastella sääntelyn selkeyden ja yksinkertaisuuden näkökulmasta. Ministeriö esittää harkittavaksi, että tietovarannon käsitteestä luovuttaisiin.

Mainitun pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaisen tiedonhallintayksikön käsitettä olisi mahdollisten ongelmien välttämiseksi syytä harkita perusteluissa täsmennettäväksi ministeriöiden yhteydessä toimivien komiteoiden ja vastaavien erillisyyksiköiden aseman suhteen. Arkistointivelvolliset erillisyyksiköt on syytä huomioida osana kokonaisuutta ja täsmentää, mikä niiden mahdollinen yhteys laissa tarkoitettussa mielessä on niihin ministeriöihin, joiden yhteydessä ne toimivat.

Puolustusministeriö pitää kannatettavana, että tietoturvallisuussäännöksiä sovellettaisiin laajasti viranomaisissa sekä myös yksityisten toimijoiden toiminnassa, kun ne toimivat viranomaisten toimeksiannosta tai lukuun.

Soveltamisalaa koskevan 1 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan tiedonhallintayksikköjen ja niissä toimivien viranomaisten tiedonhallintaan niiden käsitellessä tietoaineistoja, ellei muualla laissa ole toisin säädetty. Kuitenkin 4 luvun tietoturvallisuutta koskevia säännöksiä sovellettaisiin ensisijaisesti tiedonhallintayksikköjen toimintaan.

Lakiehdotuksen 4 luvussa ehdotetaan tästä poiketen kuitenkin säädettäväksi velvoitteita useissa kohdin viranomaiselle eikä tiedonhallintayksikölle. Ehdotetun sääntelyn ja velvoitteiden kohdentumisen johdonmukaisuus olisi hyvä varmistaa.

6. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 2 Julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleinen ohjaus (pykälät 5 – 9 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Lakiehdotuksen 5 §:n mukaan ministeriöiden on huolehdittava julkisen hallinnon yleisen tiedonhallintakartan sisällön ajantasaisuudesta. Säännös sisältäisi valtioneuvostolle asetuksenantovaltuuden siitä, mitä tietoja yleinen tiedonhallintakartta sisältää ja millä tavalla ylläpito toteutetaan. Tarkoituksena on, että valtiovarainministeriö ylläpitäisi verkkosivustoa, esimerkiksi Avoindata.fi-portaalissa, jonne tiedonhallintakartan tiedot sisällytettäisiin. Julkisen hallinnon yleisen tiedonhallintakartan sisällössä olisi samoja elementtejä kuin tietohallintolaissa tarkoitettussa julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin kuvauksessa. Tiedonhallintakartan tarkempi sisältö jää epäselväksi, koska esitysluonnoksessa ei ole mukana asetusluonnosta.



2.10.2018

Hallintopoliittinen osasto/Minnamaria Nurminen

Lakiehdotuksen 7 §:ssä ehdotetun julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan tehtävät huomioon ottaen olisi perusteltua harkita ehdotettua laajemman juridisen asiantuntemuksen edustuksen edellyttämistä lautakunnan kokoonpanossa. Välttämättä ei vielä riitä, että puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajalla on oikeustieteellinen loppututkinto.

Puolustusministeriö esittää, että tiedonhallintalautakunnassa olisi myös turvallisuusviranomaisten edustaja. Ministeriö esittää harkittavaksi, että tiedonhallintalautakunnan jäsenille tehtäisiin turvallisuus selvitys, mistä säädettäisiin laissa.

7. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 3 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen (pykälät 10 – 12 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Lakiehdotuksen 10 §:ssä tarkoitettu tiedonhallintamalli sisältäisi sekä hallinnollisen että operatiivisen tiedon. Operatiivisen tiedon sisältyminen tiedonhallintamalliin merkitsee sitä, että malli on salassa pidettävä monissa organisaatioissa.

Julkaistavasta tiedonhallintakartasta voitaisiin jättää pois osat, jos se on välttämätöntä maanpuolustuksen, yleisen turvallisuuden tai järjestyksen taikka tietoturvallisuuden vaarantumisen vuoksi. Käytännössä säännös tarkoittaa tilanteita, joissa viranomaisen toimintaprosessi olisi salainen tai siinä käsiteltäisiin sellaisia tietoaineistoja, joiden olemassaolo olisi salassa pidettävä. Niin ikään tietoja voitaisiin jättää julkaisematta, jos ne kokonaisuudessaan vaarantaisivat tiedonhallintayksikön tai siinä toimivan viranomaisen toiminnan.

Puolustusministeriö pitää erittäin hyvänä, että turvallisuusnäkökulma on huomioitu tiedonhallintakartan julkaisemisen yhteydessä. Puolustusministeriön kannattaa myös 11 §:n ehdotusta tiedonhallinnan muutossuunnitelman laatimisesta, kun hallintoa, palveluja tai tietojärjestelmiä uudistetaan samoin kuin valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Perinteisesti kehittäminen on lähtenyt liikkeelle tietojärjestelmien hankinnalla, pohtimatta toimintaan liittyvän tiedon hallintaa. Muutossuunnitelman avulla on mahdollista huomioida toiminnan muutoksen tarpeet tiedonhallinnalle jo varhaisessa vaiheessa.

Lakiehdotuksen 10 §:ssä tarkoitettu tiedonhallintamalli ja 24 §:ssä tarkoitettu asiarekisterin kuvaus vaikuttavat vaatimuksilta, jotka tulisivat työllistämään viranomaisia paljon. Siirtymäsäännöksissä ehdotetut siirtymäajat eivät ole kovin pitkiä, joten viranomaisten tosiasiallinen kyky saada mainitut vaatimukset toteutettua voi olla ongelmallista. Eri viranomaisilla saattaa olla hyvin eri vaihe hallintamallin laatimisessa.

8. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 4 Tietoturvaluokitus (pykälät 13 – 18 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Tietoturvaluokitus ja turvallisuusluokiteltua lukuja 4 ja 5 koskevat yleisistä huomioista puolustusministeriö toteaa seuraavan. On hyvä, että tietoturvaluokitus koskevat säännöt nostetaan lain tasolle muun tiedonhallintaa koskevan sääntelyn yhteyteen. Sääntelyrakennetta voidaan pitää selkeänä; tietoturvaluokitus koskevat yleiset säännökset ovat luvussa 4 ja luvussa 5 on puolestaan turvallisuusluokiteltavia tietoja koskevat säännökset.



2.10.2018

Hallintopoliittinen osasto/Minnamaria Nurminen

Suojaustasoista luopumista voidaan pitää kannatettavana, koska se selkeyttää ja yksinkertaistaa sääntelyä. Sääntelyn yksinkertaistamista puoltaa tietoturvaluusääntelyn ulottaminen koskemaan laajasti viranomaisia (ml. kuntaviranomaiset) ja myös yksityisiä toimijoita tietyissä tilanteissa.

Säännösten kattava ja mahdollisimman tarkka noudattaminen edellyttää myös sitä, että tiedonhallintayksiköllä on käytössään riittävät henkilö- ja tekniset resurssit. Valtioneuvostotasolla esimerkiksi nykyistä tietoturvalisempaan tiedonsiirtoon soveltuvien ns. TUVE-koneiden määrä on edelleen vähäinen, ja puutteiden korjaamisen suhteen olisikin ryhdyttävä pikaisiin toimiin.

Luvun 4 tietoturvaluusuuutta koskeva sääntely ja käsitteet poikkeavat nykyisestä tietoturvaluusuuudesta annetun valtioneuvoston asetuksesta (681/2010, jäljempänä tietoturvaluusuuusasetus). Ehdotuksessa luovuttaisiin tietoturvaluusuuuden perustason käsitteestä (tietoturvaluusuuus asetuksen 5 §). Nyt vastaavanlaiset vaatimukset on kirjoitettu 1 ja 4 lukuun (esimerkiksi 1 luvun 4 § tiedonhallinnan järjestäminen).

Sääntelyratkaisua voidaan pitää yksinkertaisempänä ja selkeämpänä, mutta tulisi vielä varmistaa, että kaikki tarpeelliset vaatimukset edelleen sisältyvät esitykseen. Yhtenä merkittävänä puutteena on esimerkiksi, että esityksessä ei ole selkeästi säädetty salassa pidettäviin asiakirjoihin kohdistuvan pääsyoikeuden rajoittumisesta työtehtäviin perustuvaan tiedonsaantitarpeeseen (need to know -periaate). Esityksessä tämä periaate tulee osin ilmi vain tietojärjestelmien käyttöoikeuksien osalta (17 §).

Sääntely vaikuttaa myös jäävän osin yleisemmälle tasolle kuin voimassa olevassa asetuksessa. Yleisempi sääntely jättää enemmän tulkinnanvaraisuutta tietoturvaluusuuustoimien käytännön toteuttamiseen. Sääntely on näin joustavampaa, mutta voi johtaa riittämättömiin turvaluusuuustoimiin.

Ehdotetun tietoturvaluusuuusääntelyn lisäksi tarvitaan tarkempaa ohjeistusta. Tällaista ovat olleet käytännössä esimerkiksi VAHTI-ohjeet. Esityksen mukaan VAHTI:n toiminta perustuisi ilmeisesti 6 §:n yhteistyötä koskevaan säännökseen, jonka mukaisesti voitaisiin valtioneuvoston asetuksella asettaa neuvottelukuntia tai muita yhteistyöelimiä. Tässä pykälässä olisi hyvä mainita tietoturvaluusuuuden kehittäminen nimenomaisesti.

Henkilöstön ja palveluntuottajien luotettavuuden varmistamista koskeva 13 §:n säännös mukaillee voimassa olevan tietoturvaluusuuusasetuksen perustason yhtä vaatimusta (tietoturvaluusuuusasetuksen 5.1 §:n 8 kohta). Tämä on nostettu tietoturvaluusuuutta koskevan luvun ensimmäiseksi ja siten merkittäväksi säännökseksi.

Pykälässä tuntuu korostuvan luotettavuuden kertavarmistus henkilöturvaluusuuusselvityksen ja yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) keinoin. Henkilöiden taustojen tarkistus on vain yksi osa henkilöturvaluusuuutta. Säännöstä tulisi muokata siten, että kattaisi paremmin palvelusuhteiden koko keston aikaista henkilöturvaluusuuuden hallintaa. Tätä ajatusta tulisi vähintään avata perusteluihin. Muussa tapauksessa henkilöturvaluusuuus jää tietoturvaluusuuuden keskeisenä toteutustapana hyvin kapeaksi. (vertaa esim VAHTI-ohje 2/2008 Tärkein tekijä on ihminen - henkilöturvaluusuuus osana tietoturvaluusuuutta).

Virkamiesten osalta on hiljattain säädetty tarkemmin nimitysprosessissa tehtävästä nuhteettomuuden, riippumattomuuden ja luotettavuuden huomioon ottamisesta



2.10.2018

Hallintopoliittinen osasto/Minnamaria Nurminen

(Valtion virkamieslain 8 c §:n 1 momentti², 948/2017). Tähän säännökseen voisi viitata pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Ehdotettu sääntely tulee vaikuttamaan myös turvallisuusselvityslaisissa säädettyihin selvitysten laatimisen perusteisiin, koska niistä keskeiset on sidottu suojaustasoihin perustuviin pääsyoikeuksiin. Esityksessä mainitaan, että turvallisuusselvityslain muutoksen on tarkoitus toteuttaa siten, etteivät muutokset tosiasiallisesti vaikuta turvallisuusselvitysten alaan kuuluvien tehtävien piiriin. Tämä lienee haastava tehtävä. Koska lakiesitystä sovellettaisiin laajasti kuntaviranomaisissa sekä yksityisten toimijoiden toiminnassa tietyissä tapauksissa, niin perusteluissa voisi hyvä olla mainita, onko kyseisellä säännöksellä tarkoitus laajentaa turvallisuusselvitysten tekemistä ja muihin lakiin perustuvia keinoja henkilöiden luotettavuuden varmistamista.

Tietojen siirtäminen verkossa koskevassa 15 §:ssä säädettäisiin salassa pidettävien ja henkilötietojen suojatusta siirtämisestä tietoverkossa ja vastaanottajan tunnistamisesta.

On erittäin ongelmallista, että nämä tietoturvasuoritusvaatimukset on ulotettu koskemaan myös henkilötietoja. Henkilötietojen osalta tämä olisi merkittävä tiukennus nykyiseen oikeustilaan ja asettaisi kansallisessa lainsäädännössä tiukempia vaatimuksia kuin henkilötietoja koskeva EU sääntely (yleinen tietosuoja-asetus).

Henkilötiedon määritelmä on yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan todella laaja. Se kattaa kaikki henkilöön liittyvät tiedot, joista henkilö voidaan suoraan tai epäsuoraan tunnistaa, kuten esimerkiksi nimi- ja sähköpostitiedot. Henkilötiedon määritelmästä johtuu, että käytännössä kyseisen säännöksen vaatimuksia olisi sovellettava lähes kaikkiin sähköpostiviesteihin, koska niissä on näkyvissä nimi- ja sähköpostiosoitetietoja. Tämä vaikeuttaisi merkittävästi tai estäisi kokonaan tavanomaisen kansalaisten ja viranomaisten välisen sähköisen viestinnän.

Jos vaatimuksia halutaan ulottaa henkilötietoihin, tulisi harkita rajausta erityisiin henkilötietoryhmiin (tietosuoja-asetuksen 9 artikla) tai sellaisiin, jonka julkitulo aiheuttaa riskin henkilöiden oikeuksille. Näin voitaisiin varmistaa, että sääntely ei estä kaikkea tavanomaista sähköistä viestintää.

Lokitietojen keräämistä koskevassa 18 §:ssä säädettäisiin veloitteesta kerätä tarpeelliset lokitiedot, jos tietojärjestelmässä käsitellään henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja.

Henkilötietojen osalta vaatimus on erittäin ongelmallinen johtuen edellä mainitusta henkilötietojen määritelmän laajuudesta. Vaatimus koskisi käytännössä kaikkia tietojärjestelmiä, koska ne sisältävät nimi- ja muita henkilötietoja. Myös lokitietojen kerääminen olisi tiukennus voimassa olevaan sääntelyyn ja asettaisi kansallisessa

² Viranomaisen on nimitysharkinnassa otettava huomioon nimitettävän tai tehtävään määrättävän nuhteettomuus sekä varmistettava, ettei hänellä ole virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavia sidonnaisuuksia ja että hänellä on muissakin suhteissa edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti. Viranomaisen edellä tarkoitettua velvollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon täytettävänä olevan viran tai tehtävän luonne, nimitettävänä olevan henkilön aikaisemmat palvelussuhteet valtion ja niiden hoitamisen asianmukaisuus sekä viranomaisen käytettävissä olevat keinot nimitettävän taustan selvittämiseksi.



2.10.2018

Hallintopoliittinen osasto/Minnamaria Nurminen

lainsäädännössä tiukempia vaatimuksia kuin henkilötietoja koskeva EU sääntely. Lokitietojen keräämismahdollisuuden rakentamisen kustannuksia säännöksen tarkoitamiin tietojärjestelmiin (mukaan lukien lähes kaikki viranomaisten järjestelmät) tulisi arvioida tarkemmin, sillä ne voivat olla paljon arvioituja suuremmat.

Tällä hetkellä valmisteilla olevan henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden yhteydessä annettavan lain 19 §:ään (HE 31/2018 vp) ollaan sen soveltamisalaan kuuluville viranomaisille, kuten Puolustusvoimille, sisällyttämässä myös velvollisuus lokitietojen keräämiseen. On tärkeää, että näiden eri laeista tulevien velvoitteiden välinen soveltamisala olisi selvä, jotta velvoitteiden noudattaminen viranomaisissa olisi riittävän selkeää.

• **9. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 5 Turvallisuusluokittelu (pykälät 19 – 22 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)**

Turvallisuusluokiteltavia asiakirjoja koskevassa 19 §:ssä säädettäisiin velvollisuudesta turvallisuusluokitella tiedot ja tehdä niihin turvallisuusluokkamerkintä, kun ne ovat salassa pidettäviä tietyillä säädetyillä perusteilla. Turvallisuusluokittelun säätäminen velvoitteeksi poikkeaa voimassa olevasta sääntelystä (tietoturvallisuusasetuksen 11 §), ja sitä voidaan lähtökohtaisesti pitää hyvänä ratkaisuna.

Samalla esitykseen tulisi kuitenkin kirjoittaa auki tästä velvoitteesta seuraavat vaikutukset kansainväliseen tiedonvaihtoon. Kun tieto turvallisuusluokitellaan, se tulee Suomen solmimien tietoturvallisuutta koskevien valtiosopimusten soveltamisalan piiriin. Näissä sopimuksissa on pääsääntöisesti sovittu, että turvallisuusluokitellun tiedon sähköinen siirto sopimuspuolten välillä toteutetaan vain käyttäen turvallisia menetelmiä, jotka on sovittu toimivaltaisten viranomaisten välillä.

Suomella on käytössä tällaisia tiedonsiirtomenetelmiä vain muutamia, mikä hankaloittaa käytännössä turvallisuusluokitellun tiedon sähköistä siirtämistä kansainvälisten osapuolten kanssa. Menetelmien rakentaminen on kallista ja aikaa vievää. Esityksessä tulisi avata turvallisuusluokittelun velvoitteessa aiheutuvat käytännön hankaluudet ja mahdolliset taloudelliset seuraukset. Tämä on erityisen tärkeää myös sen takia, että turvallisuusluokiteltavat tiedot ovat laajentuneet entisestään (rikosten torjunta, valtion- ja kansantalouden toimivuus). Tulisi myös ottaa huomioon, että joidenkin tietojen osalta voi olla tarve siirtää tietoja nopeasti, ja tällöin voidaan riskienhallinnan perusteella tyytyä vähempään tietoturvaan.

Lakiehdotuksen 21 §:ssä säädettäisiin turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen tietoturvallisuusvaatimuksista. Turvallisuusluokka IV osalta säädetään, että pääsääntöisesti tietoa käsitellään kyseessä olevan lain vaatimusten mukaisesti riskiarvioon perustuen. Tämän osalta on erittäin tärkeää, että vielä arvioidaan, antaako lain säännökset riittävän suojan kansainvälisille turvallisuusluokitelluille tiedoille.

Vastavuoroisuusperiaatteen mukaisesti kansainvälisen osapuolen tietoa suojataan kansallisten sääntöjen mukaan. Mikäli suoja ei ole riittävä tai sitä heikennetään aiemmasta, tulisi Suomen tehdä ilmoitukset tästä kansainvälisille osapuolille, joiden kanssa on tehty tietoturvallisuutta koskeva valtiosopimus.

Edellä mainitusta syystä on myös tärkeää, että turvallisuusluokka III, II ja I koskeva tarkempi asetetus tulee samanaikaisesti voimaan tämän lain kanssa. Muussa tapauksessa voidaan päätyä tilanteeseen, että Suomi ei täytä kansainvälisiä velvoitteitaan.



2.10.2018

Hallintopoliittinen osasto/Minnamaria Nurminen

Puolustusministeriö esittää harkittavaksi, onko viranomaisia koskeva rajausta tarpeen 21 §:n 3 momentissa. Turvallisuusluokiteltuja tietoja voidaan käsitellä laajemminkin kuin valtion viranomaisissa, esimerkiksi yrityksissä (vertaa laki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista 1 §, 588/2004).

Salassapitomerkin tai turvallisuusluokitusmerkinnän poistamista tai muuttamista koskevan 22 §:n otsikko ja säännöksen sisältö ovat ristiriitaisia. Pykälätekstissä mainitaan turvallisuusluokkamerkintä, mutta ei salassapitomerkintää.

11. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 7 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi (pykälät 27 – 31 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota 27 §:n säännösehdotukseen, jonka mukaan viranomaiselle saapuvat ja viranomaisen laatimat asiakirjat säilytetään vain sähköisessä muodossa, jolle muussa laissa toisin säädetä. On otettava huomioon, että turvallisuusluokiteltujen tietojen käsittelylle ei ole välttämättä olemassa riittävän tietoturvallisia tietojärjestelmiä, ja aineistoja joudutaan sen takia käsittelemään paperimuodossa. Tulisikin selvittää, tarvittaisiinko tältä osin uutta erityislainsäädäntöä.

Lakiehdotuksen 28 – 30 §:n osalta Puolustusvoimien tarve saada tietoa keskeisistä tietovarannoista (mm. ajoneuvorekisteri, kiinteistörekisteri) myös verkkoyhteyksien katketessa muihin viranomaisiin tulee selkeästi mahdollistaa. Tämä saattaisi edellyttää 29 §:ssä tarkoitettua suurten tietomäärien siirtoa. Koska normaalioloissa tieto haettaisiin suoraan toisen viranomaisen tietovarannosta, voitaisiin määritellä, että esimerkiksi Puolustusvoimien suojatiloihin replikoitua palvelinta ei käytettäisi kuin normaaliolojen häiriötilanteissa (esimerkiksi laaja sähkö- tai tietoverkkokatkos) tai poikkeusoloissa.

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tietojen luovuttaminen toiselle viranomaiselle rajapinnan kautta aiheuttaa tiedon kahdentumisriskin lähde- ja kohdejärjestelmän välillä. Tämä sisältää tietoturvariskin, johon tässä on otettu kantaa lähinnä tietojen säilyttämisen kannalta. Hallittavampi tapa on lukuoikeuksien myöntäminen järjestelmään, jolla hallinnoidaan tarkemmin erityisesti suojattavan tiedon leviämistä.

Lakiehdotuksen 30 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, ettei tietojen haku esimerkiksi hakurobottien avulla ole sallittua. Tällaisella rajoituksella voi olla seurauksena se, että ylimääräisiä henkilöresursseja joudutaan sitomaan tiedon hakuun. Lisäksi henkilö tiedonhakijana voi olla epäluotettavampi kuin robotti. Robotin avulla voitaisiin esimerkiksi hakea eri viranomaisten tietovarannoista tietyt kriteerit täyttävät, sodan ajan joukkoihin sijoitettavat henkilöt tai käsitellä kutsunnanalaisten tietoja eri rekistereissä, millä helpotettaisiin henkilöiden sijoittamista varusmieskoulutukseen.

Hakujen teettäminen yksittäishakuina on huomattavasti riskittömämpää automatisoituna ohjelmistorobotille kuin niiden teettäminen ihmisellä. Robotti poimii vain ne tiedot ja henkilöt, joilla on merkitystä päätöksentekoon, ihmistyönä joudutaan käsittelemään myös niiden henkilöiden tietoja, joihin ei olisi tarvetta. Automaattisuus on myös lokitietojen vuoksi aina jäljitettävissä, jolloin tietojen oikea käsittely varmentuu.



2.10.2018

Hallintopoliittinen osasto/Minnamaria Nurminen

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan olennaisempaa on, että suojataan tietojen väärinkäyttö ja rajataan automaattista tietojen hakua siten, että haetaan vain niitä tietoja, joilla on vaikutusta viranomaisen toimintaan, kuin ehdottomasti kielletään laajamittainen automaattinen tietojen käsittely.

12. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi (pykälät 32 – 38 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Lakiehdotuksen 8 luvussa käytetään käsiteparia säilyttäminen ja arkistointi. Aineistoa säilytettäisiin viranomaistarkoitusta varten ja arkistoitaisiin kulttuuriperintö- ja tutkimustarkoituksiin. Tällä hetkellä säilyttäminen ja arkistointi ovat enemmänkin synonyymeja kuin eri asiaa tarkoittavia termejä.

Tietoaineistojen arkistointia on lakiesityksessä vaikea hahmottaa, koska arkistoa ei varsinaisesti määritellä. Tekstistä käy ilmi, että arkisto voi olla joko sähköinen tai fyysinen, mutta ei suoraan sitä, ylläpitääkö viranomainen omaa arkistoaan vai onko aineistot siirrettävä jonkun muun ylläpitämään arkistoon. Esityksessä mainitaan ainoastaan Kansallisarkisto. Lisäksi todetaan, että jos asiakirja on siirretty Kansallisarkistoon, päättää Kansallisarkisto sen tietojen luovuttamisesta, mikä ei kaikissa tapauksissa ole Puolustusvoimien intressissä.

13. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 9 Erinäiset säännökset (pykälät 39 – 40 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Lakiehdotuksen 40 §:ään sisältyy siirtymäsäännös lokitietojen keräämisvelvollisuuden käyttöön ottamiselle. Lakiehdotuksen 40 §:n 4 momentin mukaan lain 18 § tulisi voimaan 24 kuukauden kuluttua kyseisen lain voimaantulosta.

Valmisteilla olevan lain henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden yhteydessä 63 §:n mukaisesti ennen 6 päivää toukokuuta 2016 luoduissa automatisoiduissa käsittelyjärjestelmissä tulisi olla lokitietojen keräämismahdollisuus viimeistään 6 päivänä toukokuuta 2023. Siirtymäaikaisten osalta tulee siten myös kiinnittää huomiota siihen, etteivät kyseiset ehdotetut säännökset olisi ristiriidassa keskenään.

14 Muut huomiot

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta

Lakiehdotuksen 25 §:ssä (Salassapitoa ja käyttörajoituksia koskevat merkinnät) säädettäisiin uudesta "HARKINNANVARAISESTI JULKINEN" –merkinnästä. Puolustusministeriö katsoo, että tulisi vielä harkita tarvetta uudelle merkinnälle ja perustella selkeämmin sen käyttötarkoitus ja sisältö.

Jatkovalmistelu lausuntokierroksen jälkeen

Jos esitysluonnokseen tehdään lausuntokierroksen jälkeen merkittäviä muutoksia, puolustusministeriö pyytää, että se saa lopullisen säädösehdotuksen nähtäväkseen ennen kuin esitys jaetaan valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyyn.



2.10.2018

Hallintopoliittinen osasto/Minnamaria Nurminen

Vaikutusten arviointi

Esitysluonnoksen jaksossa 4 arvioidaan erityisesti muutoksesta aiheutuvia kuluja. Puolustusministeriön mielestä arviot kuluista vaikuttavat pieniltä ja tarkempaa perustelua ilmoitetuille summille ei kerrota. Tarkastelussa voitaisiin arvioida myös kumulatiivisia henkilöstö- ja kustannusvaikutuksia eli miten lakimuutos vaikuttaisi tietohallinnan kuluihin esimerkiksi vuoteen 2032 asti. Näin kyettäisiin havaitsemaan paremmin, tuottaako muutos pidemmän ajan kuluessa kuluja vai säästöjä.

Lainsäädäntöjohtaja

Hanna Nordström

Vanhempi hallitussihteeri

Minnamaria Nurminen

Tiedoksi kansliapäällikkö Jukka Juusti
erityisavustaja Juha Martelius
ylivohtaja Teemu Penttilä
PLM tietohallintoyksikkö
PLM turvallisuusyksikkö
Turvallisuuskomitean sihteeristö
PE oikeudellinen osasto



Asiakirjan kansilehti

Asiakirjan tunniste

VN/4417/2018-PLM-5

Asiakirjan MD5 tiiviste

9679d18e2892aee7dfb1d24bbdcdbcd2

Allekirjoitukset

| Allekirjoittaja | Allekirjoituspäivämäärä | Varmenteen myöntäjä |
|---------------------|-------------------------|--|
| Minnamaria Nurminen | 2018-10-02T12:44:06 | C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK |
| Hanna Nordström | 2018-10-02T15:53:29 | C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK |