

KANSALLISEN TURVALLISUUSVIRANOMAISEN TOIMINTA SUOMESSA JA SITÄ KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ

11. Turvallisuusjohdon
koulutusohjelma
Aalto-yliopiston
teknillinen korkeakoulu
Koulutuskeskus Dipoli
Tutkielma 25.3.2011
Kai Knape

Tiivistelmä

Tekijä:

Kai Knape

Aihe:

Kansallisen turvallisuusviranomaisen toiminta Suomessa ja sitä koskeva lainsäädäntö

Tutkielman tavoitteena on selvittää, kuinka kansallisen turvallisuusviranomaisen toiminta tulisi Suomessa organisoida siten, että se olisi tarkoituksenmukaista ja kustannustehokasta, että siihen saataisiin alati kasvavia kansainvälisiä vaatimuksia vastaavat resurssit joustavasti ja että viranomaisella olisi vaikutusmahdollisuuksien kannalta riittävän korkea asema valtionhallinnossa.

Tarkastelun pohjaksi selvitetään kansallisen turvallisuusviranomaisen synty käsitteenä ja saapuminen Suomeen. Toimintaympäristön ymmärtämiseksi tarkastellaan eurooppalaista viitekehystä Euroopan unionin rakenteiden sekä eräiden unionin jäsenvaltioiden vastaavien järjestelyiden pohjalta.

Nykyisen organisaation toimintaa peilataan analyyttisesti ja kriittisesti sen alkuvaiheisiin ja voimassa olevan lainsäädännön kattavuuteen nähden, ottaen huomioon muuttuneen toimintaympäristön aiheuttamat muospaineet. Tämän pohjalta pohditaan uudelleen-organisoinnin mahdollisuuksia, joissa toiminnot keskitettäisiin vaihtoehtoisii ministeriöihin tai niiden hallinnonaloille.

Tutkielman tuloksena esitetään, että kansallinen turvallisuusviranomainen keskitettäisiin ja sijoitettaisiin valtioneuvoston kanslian alaiseen keskusvirastoon. Olettamana on, että valtioneuvoston kanslian rooli muuttuisi nykyisestä ”pääministerin kansliasta” koko valtioneuvostoa ohjaavaksi ministeriöksi. Myös kansallisen organisaatioturvallisuuden ohjaus esitetään sijoitettavaksi kansallisen turvallisuusviranomaisen yhteyteen yhtenäisen normiohjauksen mahdollistamiseksi ja käytettävissä olevien resurssien mahdollisimman tehokkaan hyödyntämisen aikaansaamiseksi.

Avainsanat:

kansallinen turvallisuusviranomainen, organisaatioturvallisuus, tietoturvallisuus, valtiosopimus, tietoturvaluussopimus, EU:n turvallisuusregiimi

Sisällysluettelo

Tiivistelmä	2
1. Johdanto.....	5
1.1 Tutkimusongelma	6
1.2 Tutkimusmenetelmä	6
1.3 Tutkielman rajaus	7
1.4 Keskeiset käsitteet	7
2. Toiminnan tausta.....	9
2.1 Kansallisen turvallisuusviranomaisen lähtökohdat	9
2.2 Eurooppalainen kehys	9
2.2.1 Kansalliset NSA:t ja Euroopan unioni.....	9
2.2.2 Euroopan unionin yhteiset turvallisuusvaatimukset (ns. EU:n turvallisuusregiimi)	10
2.3 Kansallisen turvallisuusviranomaisen organisointi eräissä eurooppalaisissa valtioissa.....	11
2.3.1 Ruotsi	11
2.3.2 Alankomaat	12
2.3.3 Saksa	13
2.3.4 Norja.....	14
2.3.5 Viro.....	15
3 Kansallisen turvallisuusviranomaisen järjestelyt Suomessa	15
3.1 Toiminnan alkuvaiheet	15
3.2 Kansallinen turvallisuusviranomaistoiminta tänään	18
3.3 Kansallista turvallisuusviranomaistoimintaa koskeva lainsäädäntö	20
3.3.1 Laki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista	20
3.3.2 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta	21
3.3.3 Laki turvallisuusselvityksistä.....	23
3.3.4 Valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa.....	24
3.4 Kansallinen turvallisuusauditointikriteeristö	26
3.5 Tietoturvallisuutta koskevat valtiosopimukset.....	27
4. Ajatuksia ja perusteita kansallisen turvallisuusviranomaisen uudelleenorganisoinniseksi	29
4.1 Kansallisen turvallisuusviranomaisen toimintojen keskittäminen ja sijoittaminen yksittäiseen ministeriöön tai sen hallinnonalalle	32
4.1.1 NSA osana valtiovarainministeriötä	32
4.1.2 NSA osana puolustusministeriötä.....	33
4.1.3 NSA osana sisäasiainministeriötä	34
4.1.4 NSA osana oikeusministeriötä.....	34
4.1.5 NSA osana valtioneuvoston kansliaa	35
4.2 Kansallisen turvallisuusviranomaisen virasto – NSA-virasto	36

	4
5. Yhteenveto	37
LIITE 1 Tutkielmassa käytetyt lyhenteet	40
LIITE 2 Lähdeluettelo	42

1. Johdanto

Kansainvälistymisen ja globalisoitumisen myötä Suomi on mukana useissa kansainvälisissä, joko kahden tai monenvälisissä järjestelyissä tai organisaatioissa. Näistä merkittävimpänä mainittakoon jäsenyys Euroopan unionissa. Vaikkei Suomi olekaan Pohjois-Atlantin liiton jäsen, on alati tiivistyvä yhteistyö rauhankumppanuuden puitteissa tuonut monia velvoitteita mukanaan Suomen suhteissa Natoon. Kansainvälisistä järjestöistä etenkin Nato kantaa perinteisesti huolta turvallisuusluokiteltujen tietojensa suojaamisesta velvoittamalla jäseniään noudattamaan yhdessä hyväksytyjä turvallisuusnormeja. Euroopan unionissa on enenevässä määrin ryhdytty kiinnittämään huomiota vastaavalla tavalla unionin tietojen turvaamiseen. Pyrkimyksenä on saada jäsenvaltiot kunnioittamaan Euroopan unionin neuvoston turvallisuussääntöjä.

Tässä viitekehyksessä kansallisen turvallisuusviranomaisen toiminta on myös Suomen kannalta erityisen merkityksellisessä asemassa. Kansallisen turvallisuusviranomaisen (National Security Authority = NSA) tehtävänä on vastata siitä, että asianomainen valtio takaa kansainväliselle salassa pidettävälle tiedolle sopimusten mukaisen suojan. Kyseinen viranomainen on syntynyt alun perin Naton ja sen jäsenvaltioiden keskuudessa, mutta sen tehtäväkenttä on nykyisellään huomattavasti laajempi, kattaen kahdenväliset sekä muut monenväliset suhteet kuten EU. Kansallinen turvallisuusviranomainen voi nimetä määrättyjä turvallisuusviranomaisia (Designated Security Authority = DSA) avukseen. Lisäksi NSA-organisaatioon kuuluu yleensä tieto- ja tietoliikenneturvallisuusviranomainen (National Communications Security Authority = NCSA). Valtiosta riippuen NCSA on joko sisäänrakennettu osa NSA:ta tai rinnasteinen määrätuille turvallisuusviranomaisille. Kansallinen turvallisuusviranomaistoiminta voidaan toteuttaa keskitetysti, mikä tarkoittaa, että kaikki viranomaisen vastuulle kuuluvat toiminnot ovat yhdessä ja samassa organisaatiossa. Toinen vaihtoehto on jakaa kansallisen turvallisuusviranomaisen vastuut useamman viraston kesken, so. ministeriöiden ja keskusvirastojen kesken, kuten Suomessa on toimittu tähän saakka. Pisimmälle vietynä hajautus voi tarkoittaa, että itse päätoiminto (NSA) on jaettu. Tästä esimerkkeinä ovat Ruotsi ja Alankomaat, joiden organisaatioita esitellään jäljempänä.

Tässä tutkielmassa käsitellään Suomen kansallisen turvallisuusviranomaisen järjestelyitä syntyvaiheineen sekä toimintaa koskevaa lainsäädäntöä. Vertailupohjan luomiseksi esitellään lyhyesti vastaavat järjestelyt eräissä muissa eurooppalaisissa, lähinnä Euroopan unioniin kuuluvissa valtioissa. Suomen toimintatapamallia tarkastellaan analyyttisesti ja kriittisesti, kiinnittäen erityishuomiota organisaation optimaalisuuteen. Kansallista turvallisuusviranomaistoimintaa koskevaa lainsäädäntöä käsitellään sen kattavuuden, riittävyyden ja siitä saatavan organisatorisen sekä toiminnallisen tuen näkökulmista. Kansainvälisen viitekehyksen tarkastelun ja Suomen nykyjärjestelyiden analyysin pohjalta esitetään rakennemalleja, jotka voisivat parantaa olemassa olevan järjestelmän rakenteellisia ja toiminnallisia heikkouksia. Tutkielman lopputulemana on perusteltu kehitysesitys kansallisen turvallisuusviranomaistoiminnan uudelleenorganisoinniseksi.

1.1 Tutkimusongelma

Tutkielman tarkoituksena on selvittää, kuinka kansallisen turvallisuusviranomaisen toiminta tulisi laaja-alaisesti ymmärrettynä Suomessa organisoida,

- jotta kansainvälisistä turvallisuusvelvoitteista tulevat vaatimukset voitaisiin toteuttaa optimaalisesti ja kustannustehokkaasti,
- jotta voitaisiin saada aikaan toiminnan edellyttämät resurssit joustavasti ja
- jotta kansallisella turvallisuusviranomaisella olisi riittävät toimivaltuudet, ohjauskyky ja uskottavuus kansallisiin organisaatioturvallisuusrakenteisiin nähden.

1.2 Tutkimusmenetelmä

Tutkimusmenetelmä on kvalitatiivinen. Siinä taustoitetaan Suomen kansallisen turvallisuusviranomaisen toiminta esittelemällä kansallisen turvallisuusviranomaisen käsitteen synty, toteutuminen eurooppalaisessa viitekehyksessä ja eräissä siihen kuuluvissa valtioissa sekä käsitteen saapuminen Suomeen. Tämän jälkeen tarkastellaan kriittisesti nykytilannetta organisaation toimivuuden ja lainsäädännön kattavuuden kannalta. Lopuksi esitetään johtopäätökset ja tutkielman tuloksiin perustuva organisaatioehdotus.

1.3 Tutkielman rajaus

Tutkielma käsittelee kansallisen turvallisuusviranomaisen organisointia Suomessa ylätasolla, sen ydintoimintoja ja sitä koskevaa pääasiallista lainsäädäntöä. Lähemmän tarkastelun kohteena eivät ole organisaation alarakenteet tai yksittäiset toiminnot eikä toimintaa sivuava lainsäädäntö, ellei edellä mainituilla ole erityismerkitystä kokonaisuuden ymmärtämisen kannalta.

1.4 Keskeiset käsitteet

Organisaatioturvallisuus

”Organisaatioturvallisuus sisältää kaikki ne keinot, joilla turvataan organisaation henkilöstö, tiedot, materiaali ja tekninen infrastruktuuri sekä ympäristö. Organisaatioturvallisuudella varmistetaan organisaation toiminnan jatkuvuus kaikissa tilanteissa.”¹

Tietoturvallisuus

”Tietoturvallisuudella tarkoitetaan tietojen, palvelujen, järjestelmien ja tietoliikenteen suojaamista ja varmistamista niihin kohdistuvien riskien hallitsemiseksi kaikissa turvallisuustilanteissa hallinnollisilla, teknisillä ja muilla toimenpiteillä. Tietoturvallisuus on myös asiantila, jossa tietojen, tietojärjestelmien ja tietoliikenteen luottamuksellisuuteen, eheyteen ja käytettävyyteen kohdistuvat uhkat eivät aiheuta merkittävää riskiä.”² Tietoturvallisuus on merkittävä osa organisaatioturvallisuutta. Tietoturvallisuuden ollessa yläkäsitteenä sen on katsottava sisältävän myös muita organisaatioturvallisuuden keskeisimpiä osatekijöitä.

Kansallinen turvallisuusviranomainen (National Security Authority = NSA)

”Kansallisen turvallisuusviranomaisen tehtäviin kuuluu kansainvälisten sopimusten ja muiden velvoitteiden mukaan yleensä huolehtia järjestelyistä, joilla varmistetaan turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaaminen samoin kuin henkilöitä ja yrityksiä koskevien turvallisuusselvitysten tekemisestä ja turvallisuustodistusten antamisesta henkilöistä, joilla on pääsy turvallisuusluokiteltuihin tietoihin tai jotka osallistuvat velvoitteissa määriteltyihin kokouksiin tai vierailuihin. Kansallisen

¹ PLM 2011

² VNpp 16.12.2010, s. 92

turvallisuusviranomaisen tehtäviin kuuluu myös yhteydenpito sopimuspuoliin, vierailujen organisointi sekä Suomen edustaminen erilaisissa tietoturvallisuutta käsittelevissä toimielimissä.”³

Määrätty turvallisuusviranomainen (Designated Security Authority = DSA)

Kansallisen turvallisuusviranomaisen avuksi voidaan nimetä määrätty turvallisuusviranomainen, joka vastaa erikseen määriteltävistä kansallisen turvallisuusviranomaisen toimintakenttään kuuluvista tehtävistä. Määrättyjä turvallisuusviranomaisia voi olla useita.

Kansallinen tieto- ja tietoliikenneturvallisuusviranomainen (National Communications Security Authority = NCSA)

Kansallinen tieto- ja tietoliikenneturvallisuusviranomainen vastaa tieto- ja tietoliikennejärjestelmien turvallisuusjärjestelyiden ja salaustuotteiden hyväksynnästä sekä salausteknisen aineiston jakelusta.

Valtiosopimus

”Valtiosopimus on yleisnimitys erityyppisille valtioiden välisille sitoville sopimuksille. Valtiosopimukset voivat olla kahdenvälisiä tai monenvälisiä. Niistä voidaan käyttää eri nimityksiä sen mukaan, mitä käytäntöä sopimuspuolet ovat noudattaneet tai minkälainen merkitys sopimukselle on haluttu antaa.”⁴

Tietoturvaluussopimus

Tietoturvaluussopimus on kahden- tai monenvälinen tietojen suojaamista koskeva sopimus. Tietoturvaluussopimus voi olla statukseltaan myös valtiosopimus.

EU:n turvallisuusregiimi

Yhteiset ja yhtenäiset vähimmäisturvallisuusvaatimukset, jotka muodostuvat Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisestä sopimuksesta, uudistettavista Euroopan neuvoston ja komission turvallisuussäännöistä sekä tarvittavista poliittisista julistuksista⁵.

³ HE 66/2004 vp, s.14

⁴ UM:n suositus 10.11.1998/10.2.2005

⁵ Suvanto, sähköpostiviesti 14.2.2011

2. Toiminnan tausta

2.1 Kansallisen turvallisuusviranomaisen lähtökohdat

Kansallinen turvallisuusviranomaisen käsitteenä juontaa juurensa Naton turvallisuusnormistoon, joka edellyttää, että Naton jäsenmaat nimeävät kansallisen turvallisuusviranomaisen. Samainen edellytys on sisällytetty myös rauhankumppanimaiden kanssa tehtyihin turvallisuussopimuksiin, Suomi mukaan lukien. NSA:n tehtäväksi on määritelty Naton turvallisuussääntöjen mukaisten toimenpiteiden toteuttaminen ja valvonta. Määrättyjen turvallisuusviranomaisten nimeäminen on jätetty jäsenmaiden harkintavaltaan.⁶

2.2 Eurooppalainen kehys

Kansallisen turvallisuusviranomaisen käsite on eurooppalaisissa puitteissa mainittu mm. Länsi-Euroopan unionin (Western European Union = WEU) turvallisuusmääräyksissä, Euroopan unionin neuvoston turvallisuussäännöissä (2001), Euroopan avaruusjärjestön (ESA = European Space Agency) turvallisuussäännöissä sekä Galileo-yhteistyöhankkeen turvallisuusjärjestelyissä. Suomi on mukana kaikissa em. yhteyksissä. 30.5.2001 annettu ns. avoimuusasetus velvoittaa osaltaan, että Euroopan unionin jäsenvaltioiden tulee huolehtia toimenpiteistä, joilla arkaluontoisten asiakirjojen käsittelyssä kunnioitetaan sääntelyn periaatetta⁷.

2.2.1 Kansalliset NSA:t ja Euroopan unioni

Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalliset NSA:t ovat edustettuina useissa Euroopan komission komiteoissa ja työryhmissä. Eurooppalaisen turvallisuusnormiston rakentamisen ja vaikuttavuuden kannalta merkittävimpiin kuuluvana mainittakoon kuitenkin Euroopan unionin neuvoston turvallisuuskomitea (Council Security Committee = CSC), joka muodostuu kansallisista NSA:ista. CSC:ssä tehdään korkean tason linjauksia mm. EU:n turvallisuuskulttuurista ja –normistoista. Se käsittelee esim. EU:n ja sen ulkopuolisten maiden välisiä turvallisuussopimuksia sekä EU:n komission ja sen

⁶ UM 2004, s. 7-8

⁷ UM 2004, s. 9-10

alaisten virastojen turvallisuusjärjestelyihin liittyviä kysymyksiä sekä antaa lukuisiin asioihin turvallisuutta koskevia lausuntoja päätöksentekoa varten. Komission puolelta mainittakoon vielä turvallisuuspoliittinen neuvonantajaryhmä (Commission Security Policy Advisory Group = CSPAG), joka muodostuu kansallisista NSA:ista ja joka valmistelee mm. CSC:ssä käsiteltäviä asioita.

Muista eurooppalaisista rakenteista mainittakoon tässä yhteydessä Euroopan avaruusjärjestö, jonka turvallisuuskomitea muodostuu pääosin kansallisista NSA:ista.

2.2.2 Euroopan unionin yhteiset turvallisuusvaatimukset (ns. EU:n turvallisuusregiimi)

Tällä hetkellä käytössä ovat vuonna 2001 voimaan astuneet Euroopan unionin neuvoston turvallisuussäännöt (Euroopan unionin päätös neuvoston turvallisuussääntöjen vahvistamisesta (2001/264/EY), joka hyväksyttiin 19.3.2001). Euroopan komissio on soveltanut neuvoston turvallisuussääntöjä omiin vastaaviin määräyksiinsä. Voimassa olevat neuvoston turvallisuussäännöt eivät kuitenkaan enää ole ajantasaisia. Tämän vuoksi on neuvoteltu uudet neuvoston turvallisuussäännöt, joita vielä ei ole hyväksytty. Turvallisuusregiimityön tavoitteena on saada aikaan yhteiset ja yhtenäiset vähimmäisturvallisuusvaatimukset (Common Minimum Security Standards), jotka muodostuisivat jäsenvaltioiden välisestä sopimuksesta, uudistettavista neuvoston ja komission turvallisuussäännöistä sekä tarvittavista poliittisista julistuksista⁸. Päämääränä on siis voimaansaattaa ohjeisto, jota jäsenvaltiot kunnioittavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti. Euroopan komission on tarkoitus soveltaa omiin turvallisuusmääräyksiinsä neuvoston uusia turvallisuussääntöjä niiden hyväksytyiksi tultua.

Tarkoituksena oli saada EU:n turvallisuusregiimi hyväksytyksi vuoden 2010 aikana. Tähän ei kuitenkaan päästy kahden jäsenvaltion vastustuksen vuoksi. Uusi Euroopan ulkosuhdehallinto (European External Action Service = EEAS) on parhaillaan käynnistämässä toimintaansa. Se on organisaationa pitkälti autonominen ja laatii omat turvallisuusmääräyksensä. On kuitenkin huolestuttavaa, että sen turvallisuusmääräykset tulevat perustumaan voimassa oleviin neuvoston turvallisuussääntöihin ja näihin

⁸ Suvanto, sähköpostiviesti 14.2.2011

pohjautuviin komission turvallisuusmääräyksiin, jotka molemmat ovat jääneet ajastaan jälkeen. Tästäkin syystä uuden EU:n turvallisuusregiimin viivästymisen on katsottava olevan EU:n turvallisuutta heikentävä tekijä.

EU:n neuvoston turvallisuussäännöissä määrätään, kuinka Euroopan unionin turvallisuusluokiteltua tietoa (European Union Classified Information = EUCI) tulee suojata Euroopan unionissa sekä sen jäsenvaltioissa. On syytä muistaa, että se koskee vain EU:n turvallisuusluokiteltua tietoa, ei vastaavaa kansallista tietoa. Se ei myöskään aja kansallisten lainsäädäntöjen yli vaan asettaa minimivaatimukset EUCI:n suojaamiseksi. EU:n turvallisuusregiimin voimaantulo olisi yhdenmukaisuuden kannalta erittäin merkittävä asia. Se helpottaisi EU:n puitteissa tehtävien yhteiseurooppalaisten hankkeiden turvallisuuskehysten rakentamista etenkin tapauksissa, joissa hankkeeseen osallistuvilla mailla ei ole keskinäisiä, juridisesti sitovia tietoturvallisuussopimuksia.

2.3 Kansallisen turvallisuusviranomaisen organisointi eräissä eurooppalaisissa valtioissa

2.3.1 Ruotsi

Ruotsissa kansallinen turvallisuusviranomainen toimii hajautetulla periaatteella. Hajautetussa organisaatiossa NSA jakaa osan vastuista määrätyille turvallisuusviranomaisille sekä tieto- ja tietoliikenneturvallisuusviranomaiselle. Ruotsissa on kuitenkin normaalista poiketen myös päävastuu, eli NSA-funktio, jaettu kahden viranomaisen kesken. Toiminnosta vastaavat sekä Ruotsin ulkoasiainministeriö (Utrikesdepartementet = UD) että sotilas- ja turvallisuustiedustelupalvelu (Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten = MUST). Ulkoasiainministeriön vastuu keskittyy suhteisiin Euroopan unioniin, Pohjois-Atlantin liittoon sekä Euroopan avaruusjärjestöön. Sotilas- ja turvallisuustiedustelupalvelu puolestaan vastaa kahdenvälisistä, lähinnä puolustusalan yhteistyöhön liittyvistä suhteista. Sekavaksi vastuunjaon tekee kuitenkin se, että viimeksi mainittu hoitaa myös joitakin monenvälisiä suhteita. DSA-funktio on mm. puolustushallinnon materiaalilaitoksella (Försvarets materielverk =FMV) hanketurvallisuusasioissa. Ruotsalaiset eivät ole kuitenkaan tyytyväisiä nykyiseen

kansallisen turvallisuusviranomaisen organisaatioonsa ja hakevat sille parempia vaihtoehtomalleja.⁹

2.3.2 Alankomaat

Alankomaiden kansallisen turvallisuusviranomaisen laillisuusperusta juontaa vuoteen 1948, jolloin pääministeri teki salaisen kirjeenvaihdon silloisen keskustiedustelupalvelunsa (Centrale Veiligheidsdienst = CVD) pääjohtajan kanssa. Vuonna 1950 vastuu keskustiedustelupalvelusta siirtyi pääministeriltä sisäasiainministeriölle. Puolustusalaan liittyvät kansallisen turvallisuusviranomaisen tehtävät siirrettiin vuonna 1954 puolustusministeriölle. Kun Länsi-Euroopan unionin neuvosto päätti vuonna 2000 siirtää WEU:n operatiivisen kyvyn Euroopan unionille, vastuu EU:n turvallisuusluokitellusta tiedosta lankesi sisäasiainministeriölle ja puolustusministeriölle.¹⁰

Tietojen suojaamisesta on säädetty tiedustelu- ja turvallisuuspalvelulaissa, turvallisuusselvityslaisissa sekä valtiosalaisuuksien suojelemista koskevassa laissa vuodelta 1951. Keskushallinnon turvallisuusmääräyksistä sekä salassa pidettävän tiedon käsittelystä on säädetty asetuksissa samoin kuin turvallisuusorganisaatiosta. Niin ikään tietoliikenneturvallisuudesta (Communications Security = COMSEC) on säädetty ao. asetuksella. Käytännössä siis turvallisuusorganisaatiot on määritelty omalla asetuksellaan. Henkilöturvallisuudesta puolestaan säädetään sekä turvallisuusselvityslaisissa että keskushallinnossa tehtävää tiedonsuojaamista koskevassa asetuksessa, jossa säädetään myös asiakirjaturvallisuudesta ja fyysisestä turvallisuudesta. Kansainvälisen liittosopimuksen tai kansainvälisen sopimuksen perusteella saatu tieto suojataan Alankomaiden keskushallinnon tietosuoja-asetuksen mukaisesti, ellei kansainvälinen sopimus ole tiukempi kuin kyseisen asetuksen määräykset. Kansainvälisen järjestön tai toisen valtion viranomaisen pyynnöstä Alankomaiden sisäministeri voi antaa turvallisuusselvityslain perusteella henkilöä koskevan lausunnon, edellyttäen, että henkilön suostumuksella on tehty taustojenselvitysmenettely.¹¹

⁹ Waern, sähköpostiviesti, 17.11.2010

¹⁰ Creutzberg, 2009

¹¹ Creutzberg, 2009

Alankomaiden kansallinen turvallisuusviranomaisena on siis Ruotsin tapaan jaettu kahden organisaation kesken. Karkeasti sanottuna NSA-vastuu on siviiliasioissa sisäministeriöllä ja puolustushallinnon alaan kuuluvissa asioissa puolustusministeriöllä. Vastuunjako vaikuttaa kuitenkin Ruotsin mallia selkeämmältä.

2.3.3 Saksa

Saksassa kansallisen turvallisuusviranomaisen toiminnasta on säädetty mm. taustojen selvityksiä koskevassa laissa (SÜG, 20.4.1994) sekä yleisissä hallinnollisissa määräyksissä koskien salassa pidettävän tiedon suojaamista. Ohjeistusta annetaan mm. yritysturvallisuutta koskevassa käsikirjassa sekä sotilaallista turvallisuutta koskevassa ohjeistuksessa (ZDv 2/30).¹²

Kansallisen turvallisuusviranomaisen organisaatio on hajautettu. Sen johto (NSA) sijaitsee sisäasiainministeriössä, jossa määritetään turvallisuustoiminnan periaatteet. Valtionhallinnon vastuut on jaettu siviilien osalta sisäasiainministeriölle ja sotilaiden osalta puolustusministeriölle. Yksityissektorin asiat ovat talous- ja teknologiaministeriön (Bundesministerium für Wirtschaft = BMWi) vastuulla. Yritysturvallisuudesta vastaa siis DSA:n ominaisuudessa talous- ja teknologiaministeriö.¹³

Sisäasiainministeriön alaisuudessa toimivat NSA:n näkökulmasta myös perustuslainsuojaamisvirasto (Bundesamt für Verfassungsschutz = BfV), joka vastaa mm. henkilöiden taustojen selvittämisestä sekä informaatioturvallisuuden virasto (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik = BSI), joka vastaa mm. informaatioteknologian tuotteiden sertifiointista. Puolustusministeriön (Bundesministerium für Verteidigung = BMVg) alaisuudessa toimivat liittovaltion puolustusteknologian ja hankintojen virasto (Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung = BWB), joka vastaa kansallisista ja kansainvälisistä puolustusalan hankintasopimuksista sekä sotilaallinen vastatiedustelupalvelu (Militärischer Abschirmdienst = MAD), joka huolehtii sotilashenkilöstön taustojen selvittämisestä.¹⁴

¹² Thum, 2007

¹³ Thum, 2007

¹⁴ Thum, 2007

2.3.4 Norja

Norjassa kansallisen turvallisuusviranomaisen toiminnot on keskitetty yhteen virastoon, NSM (Nasjonal Sikkerhetsmyndighet), joka on puolustusministeriön alaisuudessa ja rahoittama, mutta joka raportoi myös oikeusministeriölle ja poliisille siviiliasioissa. Se vastaa poikkihallinnollisesti turvallisuussuojasta Norjassa. Lainsäädännössä merkittävinsen organisaatiota ja toimintaa säätelevä laki on turvallisuuslaki. Muista laeista mainittakoon laki puolustussalaisuuksista ja laki puolustuskeksinnöistä. Lisäksi sitä koskevat erinäiset valtioneuvoston, puolustusministeriön ja oikeusministeriön asetukset ja päätökset.¹⁵

Vuonna 2001 voimaan tullut turvallisuuslaki määrää NSM:n kansalliseksi turvallisuusviranomaiseksi sekä pääasialliseksi kontaktipinnaksi kansainvälisille tahoille. Muita valtioneuvoston tai ministeriöiden määrittämiä kansallisia turvallisuustehtäviä ovat CERT-toiminta (Computer Emergency Response Team), kansallisen kyberuhka-arvion laatiminen sekä vuosittaisen kansallisen turvallisuusarvion tuottaminen. CERT:in tehtäviin kuuluvat tietoturvaloukkausten ennaltaehkäisy, havainnointi ja ratkaisu sekä tietoturvahkista tiedottaminen.¹⁶

Norjan NSM vastaa kansallisen kriittisen tiedon suojaamisesta. Sen organisaatiosta löytyy ammattitaito kaikilta turvallisuussuojan osa-alueilta (luokitusarviot, henkilöturvallisuus, asiakirjaturvallisuus, fyysinen turvallisuus, yritysturvallisuus, INFOSEC (Information Security), kyberturvallisuus, hajasäteily, salausten menetelmät, tekniset turvallisuusvastatoimet, hallinnollinen turvallisuus). Lisäksi se vastaa henkilöiden sekä yhteisöjen ja yritysten taustojen selvityksistä ja turvallisuustodistusten myöntämisestä.¹⁷

Turvallisuuslaki luettelee viraston tehtäviksi turvallisuussuojassa tarvittavan tiedon keruun ja analyysin, turvallisuustoimien kehittämisen (R&D), neuvontapalvelut, akkreditointi-, auditointi- ja tarkastustoiminnan, vastuun salaustuotteista ja niiden tuottamisesta, tietojärjestelmien monitoroinnin, tekniset turvallisuusvastatoimet,

¹⁵ Fossum, sähköpostiviesti 4.1.2011

¹⁶ Fossum, sähköpostiviesti 4.1.2011

¹⁷ Fossum, sähköpostiviesti 4.1.2011

kansainvälisen yhteistyön sekä toimimisen valitustahona, mikäli turvallisuustodistus evätään.¹⁸

Viraston organisaatioon kuuluvat pääjohtaja ja varapääjohtaja esikuntineen sekä viisi osastoa, joiden kesken edellä mainitut tehtävät on jaettu. Viraston vahvuus on noin 130 henkilöä. Norjan parlamentaarinen tiedustelun valvontakomitea valvoo NSM:ää tehden virastoon neljä tarkastusta vuosittain. Maan parlamentille raportoivan komitean tehtävänä on suojella kansalaisten oikeusturvaa.¹⁹

2.3.5 Viro

Viron kansallinen turvallisuusviranomaisen on organisoitu puolustusministeriöön. Yksikkö on melko pieni, käsittäen rekisteriasiantuntijan, kansainvälisten suhteiden asiantuntijan, turvallisuusselvitysasiantuntijan sekä turvallisuustodistusasiantuntijan. Lähitulevaisuudessa organisaatioon tullaan sijoittamaan myös INFOSEC-asiantuntija. Kansallisen turvallisuusviranomaisen toimintaa säätelee laki valtion salaisuuksista ja ulkovaltojen turvallisuusluokitelluista tiedoista.²⁰

3 Kansallisen turvallisuusviranomaisen järjestelyt Suomessa

3.1 Toiminnan alkuvaiheet

Tarve kansalliselle turvallisuusviranomaiselle tuli Suomelle ilmeiseksi vuonna 1994 Naton rauhankumppanuuden (Partnership for Peace = PfP) ja 22.9.1994 puolustusliiton kanssa allekirjoitetun turvallisuussopimuksen myötä. Yhteistoiminta yksinkertaisesti edellytti, että Suomessa on oltava kansallinen turvallisuusviranomaisen, joka vastaa Naton salassa pidettävien tietojen asianmukaisesta suojaamisesta. Tuossa tilanteessa ulkoasiainministeriö ilmoitti turvallisuussopimuksen edellyttämäksi kansalliseksi turvallisuusviranomaiseksi hallinnosta vastaavan alivaltiosihteerinsä.²¹

¹⁸ Fossum, sähköpostiviesti 4.1.2011

¹⁹ Fossum, sähköpostiviesti 4.1.2011

²⁰ Kuuse, sähköpostiviesti 22.11.2010

²¹ J. Sonninen, haastattelu 3.1.2011

Vastaavanlaisia tarpeita ilmeni yhteistoiminnassa Länsi-Euroopan unionin kanssa lähinnä kriisinhallintayhteistyön puitteissa. Vuonna 1997 Suomi liittyi WEU:n tarkkailijajäseneksi, minkä myötä allekirjoitettiin WEU-sopimus 22.4.1997. Viimeksi mainittu sopimus saatettiin Suomessa voimaan lailla ja asetuksella Suomen ja Länsi-Euroopan unionin välisen turvallisuussopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.²² Näin ollen WEU-sopimuksen voidaan katsoa olevan valtiosopimuksen kaltainen ja täten statukseltaan Natosopimusta vahvempi. Edellä kuvattuun menettelyyn on syynä se, että Natosopimus solmittiin ennen vuonna 1995 voimaan tullutta hallitusmuodon perusoikeusuudistusta (1995/969), WEU-sopimus tämän jälkeen. Perusoikeusuudistuksen mukaan oikeus saada tietoja viranomaisten asiakirjoista on perusoikeus, jota voidaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä. Rajoitusten on perustuttava lakiin.²³

Edellä esitetyn lisäksi yleiset länsimaiset turvallisuusvaatimukset ja lisääntynyt puolustusalan hankintayhteistyö asettivat osaltaan merkille pantavan paineen NSA-organisaation muodostumiselle maassamme.²⁴

Ulkoasiainministeriö asetti 21.5.1997 työryhmän laatimaan kansallista ohjetta Naton ja WEU:n turvallisuussopimusten noudattamisesta Suomessa. Työryhmään osallistuivat ulkoasiainministeriön, puolustusministeriön (Pääesikunta ml.), oikeusministeriön, sisäasiainministeriön sekä silloisen kauppaja- ja teollisuusministeriön edustajat. Työryhmä esitti, että kansallisena turvallisuusviranomaisena toimisi ulkoasiainministeriön erikseen määräämä virkamies, jonka tehtävänä olisi turvallisuusyhteistyön yhteensovittaminen Naton ja WEU:n kanssa sekä kansallisesti. Lisäksi työryhmä esitti, että kunkin näiden kahden organisaation kanssa yhteistoiminnassa olevan hallinnonalan tulisi valita määrätty turvallisuusviranomainen, joka olisi vastuussa oman toimialansa tietoturvallisuudesta (jolla tuolloin tarkoitettiin lähinnä asiakirjaturvallisuutta). Ulkoasiainministeriö asettaisi erikseen työryhmän tukemaan näitä turvallisuusviranomaisia. Nato- ja WEU-pääarkisto sijoittui ulkoasiainministeriöön, jonka lisäksi perustettiin tarvittavia aliarkistoja asianmukaisesti viranomaisiin.²⁵

²² UM:n muistio HELD102-83/98

²³ UM 1997, s. 1

²⁴ J. Sonninen, haastattelu 3.1.2011

²⁵ UM:n muistio HELD102-83/98

21.10.1998 tehdyllä ulkoasiainministeri Tarja Halosen päätöksellä määrättiin alivaltiosihteeri Eero Salovaara edellä mainittujen sopimusten edellyttämäksi kansalliseksi turvallisuusviranomaiseksi²⁶. Tästä tehtävästä hän vastasi oman toimensa ohella. Hänen avukseen asetettiin 10.12.1998 nk. Nato/WEU-turvallisuustyöryhmä, jonka muodostivat kansallinen turvallisuusviranomainen sekä ilmoitetut määrättyt turvallisuusviranomaiset (puolustusministeriö, Pääesikunta, Suojelupoliisi ja silloinen kauppa- ja teollisuusministeriö). Edustettuina olivat lisäksi sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, silloinen liikenneministeriö sekä Huoltovarmuuskeskus. Työryhmän tehtävänä oli auttaa hallinnonaloja tietoturvallisuuden yhteensovittamisessa sekä Nato/WEU-yhteistyössä. Kokoontuminen oli epäsäännöllistä ja keskittyi Suomeen tehtävien tarkastuskäyntien valmisteluun. Työryhmä lakkautettiin ja tilalle perustettiin 26.2.2001 NSA-työryhmä, jonka tehtäväkenttä koski kaikkea kansainvälisten turvallisuussopimusten soveltamista.²⁷

Kansallisen turvallisuusviranomaisen organisaatiota, toimivaltaa tai tehtäviä ei alkuvaiheessa määritelty lainsäädännössä ollenkaan. Tehtävät oli kuitenkin käytännön pakosta otettava hoidettaviksi ilman poikkihallinnollisia säädöksiä, asioista sopimalla ja hallinnonalojen sisäisin päätöksin. Tarkastuskäynnit ja lisääntyvät puolustusalan hankinnat antoivat kuitenkin aihetta toiminnan kehittämiseen ja lainsäädäntötyöhön.²⁸

NSA-funktio on pysynyt ulkoasiainministeriöllä tähän päivään saakka, vaikkakin sijoittuminen ministeriön organisaatioon on vuosien varrella vaihdellut. Määrättyjen turvallisuusviranomaisten määrä on sen sijaan lainsäädännön myötä laskenut kolmeen: puolustusministeriö, Pääesikunta ja Suojelupoliisi. Pääesikunnassa toiminnot sijoituivat alkuvaiheessa turvallisuusosastoon, mutta vuoden 2006 Pääesikunnan uudelleenorganisoinnin ja turvallisuusosaston lakkauttamisen myötä DSA-funktio siirtyi tutkintaosastoon, jossa se nykyiselläänkin sijaitsee.

²⁶ Ump 21.10.98

²⁷ UM 2004, s. 9

²⁸ J. Sonninen, haastattelu 3.1.2011

3.2 Kansallinen turvallisuusviranomaistoiminta tänään

Kansallisena turvallisuusviranomaisena toimii ulkoasiainministeriö, jossa on suoraan valtiosihteerin alaisuuteen perustettu ns. NSA-yksikkö. Yksikköä johtaa karriäridiplomaatti, käytännössä suurlähettiläs (ulkoasiainneuvos). Vastaavantasoinen virkamies toimii myös apulaisjohtajana. Lisäksi yksikössä työskentelevät hallinnollinen avustaja, sihteeri sekä lainopillinen harjoittelija. NSA-yksikön tehtävänä on:

- ohjata ja valvoa, että kansainväliset erityissuojattavat tietoaineistot suojataan ja niitä käsitellään asianmukaisesti
 - koko valtionhallinnossa,
 - yrityksissä ja laitoksissa, joissa käsitellään kansainväliseksi luokiteltua aineistoa;
- koordinoida määrättyjen turvallisuusviranomaisten ja kansallisen tieto- ja tietoliikenneturvallisuusviranomaisen toimintaa,
- edustaa Suomea kansainvälisissä tietoturvallisuuskokouksissa,
- neuvotella kahden- ja monenvälisiä tietoturvallisuussopimuksia ja
- antaa henkilöturvallisuustodistuksia kansainvälistä yhteistyötä varten.²⁹

Ulkoasiainministeriössä sijaitsevaa NSA-yksikköä tukevat aiemmin mainitut määrätty turvallisuusviranomaiset. Tieto- ja tietoliikenneturvallisuusviranomaisena toimii Viestintävirasto. Toiminnan koordinaatiota helpottamaan on perustettu NSA-yhteistyöryhmä, jonka puheenjohtajana toimii ulkoasiainministeriön NSA-yksikön johtaja. Edustettuina ovat NSA, kaikki kolme DSA:ta, NCSA sekä valtioneuvoston kanslia, oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö. Tarvittaessa kokouksiin kutsutaan myös Elinkeinoelämän keskusliiton, Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskuksen (TEKES) ja Säteilyturvakeskuksen (STUK) edustajat. Lisäksi NSA-yhteistyöryhmään on perustettu alatyöryhmiä, jotka vastaavat tietyn asiakokonaisuuden koordinaatiosta Suomessa NSA:n näkökulmasta katsottuna. Tällaisia ovat ydinturvallisuuden alatyöryhmä ja äskettäin perustettu avaruusasiain alatyöryhmä.

Puolustusministeriön turvallisuusyksikköön sijoitetun DSA:n tehtävänä on ohjata DSA-toimintaa puolustushallinnossa. Se osallistuu kahden- ja monenvälisten tietoturvallisuussopimusten (valtiosopimus) neuvotteluihin sekä ohjaa mm.

²⁹ Kansallinen turvallisuusviranomainen, 2010

puolustushallinnon hanketurvallisuutta. Valtioneuvostotasan lisäksi puolustusministeriön DSA tekee yhteistyötä Elinkeinoelämän keskusliiton kanssa yritysturvallisuusasioissa ja tukee osaltaan turvallisuuskoulutuksen kehittämishankkeita. Työjärjestyksen mukaisesti puolustusministeriön DSA on suoraan vastuullinen kansliapäällikölle, jolle kuuluu vastuu ministeriön ja sen hallinnonalan turvallisuudesta³⁰. Puolustusministeriön DSA tukee NSA:ta osallistumalla lukuisiin Euroopan unionin komiteoihin ja työryhmiin.

Pääesikunnan tutkintaosastoon sijoitettu DSA-yksikkö tekee turvallisuus selvityksiä ja valmistelee kansainvälisessä yhteistyössä tarvittavat henkilöturvallisuustodistukset (Personal Security Clearance = PSC) puolustushallinnon henkilöstön ja sellaisten yritysten osalta, joilla on puolustushallinnon toimeksianto. Kyseinen yksikkö tekee myös turvallisuussitoumuksia sellaisten yritysten kanssa, jotka tekevät hankintoja puolustusvoimien lukuun.

Suojelupoliisiin sijoitettu DSA puolestaan tekee sekä henkilöturvallisuus- että yritysturvallisuus selvityksiä ja valmistelee kansainvälisessä yhteistyössä tarvittavat vastaavat todistukset; henkilöturvallisuustodistukset kuitenkin vain muun kuin puolustushallinnon henkilöstön osalta. NSA myöntää Suojelupoliisin valmistelemat henkilö- ja yritysturvallisuustodistukset.

Viestintäviraston NCSA-yksikkö (NCSA-FI) vastaa kansallisista tietoturvallisuuteen liittyvistä vastuista kuten viesti- ja salausturvallisuuden auditoinneista ja akkreditoinneista. NCSA-FI:n toiminta jakautuu viiteen tehtäväkokonaisuuteen, joista jokaiseen kuuluu keskeisesti yhteistyö kansainvälisten ja kansallisten turvallisuustoimijoiden kanssa. NCSA:n yleisten tehtävien lisäksi tehtäväkokonaisuuksia ovat salausteknisen aineiston jakelusta vastaavan viranomaisen tehtävät (Crypto Distribution Authority = CDA, joissain yhteyksissä käytetään nimitystä National Distribution Authority = NDA), salaustuotteiden hyväksyntäviranomaisen tehtävät (Crypto Approval Authority = CAA), turvallisuusjärjestelyt hyväksyvän viranomaisen tehtävät (Security Accreditation Authority = SAA) sekä tietyt tuotesertifiointiin liittyvät tehtävät.³¹

³⁰ VNOS 45§

³¹ NCSA-FI, 2010

Kansallisesti katsottuna Viestintäviraston toimintaa on tarkoitus kehittää siten, että se olisi viestinnän turvallisuusviranomaisen, joka vastaisi tieto- ja viestintäjärjestelmien turvallisuuden ja toiminnan jatkuvuuden varmistamisesta³².

3.3 Kansallista turvallisuusviranomaistoimintaa koskeva lainsäädäntö

Kansallista turvallisuusviranomaistoimintaa koskevista laeista ja asetuksista voidaan merkittävimpana mainita laki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista. Lisäksi toimintaa säätelevät luonnollisesti perustuslaki, laki ja asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta, laki turvallisuusselvityksistä, valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa, henkilötietolaki sekä arkistolaki. Yhtenäistä tietoturvallisuuslainsäädäntöä ei vielä ole olemassa.

Lainsäädännön kattavuutta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota siihen, antaako se riittävän tuen organisaatorakenteille, työnjaolle sekä riittävän toimivallan NSA/DSA/NCSA-toimijoille kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi. Erityisesti on tarkasteltava lain suomaa mahdollisuutta suojata kansainvälinen turvallisuusluokiteltu tieto sekä tätä koskevan kansallisen ohjeistuksen asianmukaisuutta. Seuraavassa käsitellään NSA-toiminnan kannalta keskeisintä lainsäädäntöä.

3.3.1 Laki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista

Laki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista (588/2004) määrittää turvallisuusviranomaiset ja niiden tehtävät. Kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden toteuttamisessa ulkoasiainministeriö toimii kansallisena turvallisuusviranomaisena Suomessa. Sen ohelle laki nimeää määrättyiksi turvallisuusviranomaisiksi puolustusministeriön, Pääesikunnan, Suojelupoliisin ja Viestintäviraston. Kansallisen turvallisuusviranomaisen tulee kyseisen lain mukaan valvoa, että siinä tarkoitettua erityissuojattavaa tietoaineistoa suojataan ja käsitellään Suomessa asianmukaisella tavalla. Puolustusministeriö, Pääesikunta ja Suojelupoliisi tukevat ulkoasiainministeriötä erityisesti henkilöstö-, yhteisö- ja toimitilaturvallisuutta koskevilla asioilla sekä hoitavat

³² VNpp 16.12.2010, s. 38

muita kyseisen lain määrittämiä sekä kansallisista tietoturvallisuusvelvoitteista niille johtuvia tehtäviä. Viestintävirasto on nimetty vastaamaan tietojärjestelmien ja tietoliikenteen tietoturvallisuudesta.³³

Lakia muutettiin (885/2010) joidenkin pykälien osalta. Edellisessä kappaleessa olleet asiat määritellään lain muutetussa 4§:ssä, jonka oleellisin muutos on Viestintäviraston nimeäminen kansalliseksi tieto- ja tietoliikenneturvallisuusviranomaiseksi. Tämä on erittäin merkittävä asia etenkin Naton kanssa tehtävän yhteistyön ja harjoitustoiminnan tarpeiden osalta. Sillä on kuitenkin vaikutusta myös Euroopan unionin jäsenenä toimimisen kannalta, kun sellaisia tieto- ja tietoliikennejärjestelmiä määritellään, joissa voidaan käsitellä EU:n turvallisuusluokiteltua tietoa. Suomella tulee olla kansainvälisestä suunnasta katsottuna vain yksi vastuuviranomainen myös tällä saralla. Aiemmin NCSA:ta ei Suomessa ollut. Puolustusvoimat hoiti osaltaan sellaisia NCSA:lle kuuluvia tehtäviä, jotka olivat välttämättömiä lähinnä Natoyhteistoiminnan tarpeista johtuen.

Lain muuttumattomana säilynyt 5§ mahdollistaa sen, että viranomaiset voivat toimia toistensa lukuun, mikä mahdollistaa joustavan koordinaation NCSA-vastuiden osalta Viestintäviraston ja Pääesikunnan kesken. Koordinaatiosta voidaan sopia virastojen välisin tarkentavin sopimuksin. Parempi vaihtoehto olisi kuitenkin ehkä ollut se, että lakiin olisi tältä osin kirjattu asetuksenantovaltuutus 4§ kohdalla. Tällöin olisi voitu säätää virastojen välisestä työnjaosta lakia yksityiskohtaisemmin valtioneuvoston antamalla asetuksella.

3.3.2 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

Lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) ensisijainen tarkoitus on viranomaistoiminnan läpinäkyvyys. Lain 3§:ssä säädetään: ”Tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja

³³ Laki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista

etujaan³⁴. Lain henki huomioiden se ei siis ensisijaisesti takaa kansalliselle turvallisuusviranomaiselle mahdollisuuksia suojata kansainvälistä salassa pidettävää tietoa. Lähtökohtana on aina tiedon julkisuus. Salassapito on poikkeus, jonka tulee perustua lain 24§:ään perustellusti. Kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden näkökulmasta perustelukohdiksi soveltuisivat lähinnä 24§:n kohdat 1, 2, 7, 9 ja 10. Lain soveltaminen NSA-toiminnassa on kuitenkin ongelmallista, koska viranomaisen päätökseen asiakirjan antamisesta voi lain 33§:n mukaisesti hakea muutosta oikeusistuimessa. Tämä tarkoittaa sitä, ettei Suomi sopimusosapuolena voi pelkästään julkisuuslakiin perustuen taata kansainväliselle tiedolle 100%:sta suojaa. Käytännössä julkisuuslain perusteella ei ole toistaiseksi kertaakaan annettu kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden alaisena olevaa salassa pidettävää asiakirjaa.

Julkisuuslakia joudutaan soveltamaan kansainvälisissä yhteyksissä, mikäli Suomella ei ole tietoturvallisuutta koskevaa ns. valtiosopimusta toisen sopimusosapuolen kanssa, oli sitten kyse kahden tai monenvälisestä sopimussuhteesta. Tämän vuoksi kaikkien sellaisten osapuolten kanssa, joiden kanssa on tai arvellaan jatkossa olevan sellaista yhteistoimintaa tai hankkeita, jotka sisältävät viranomaisen salassa pidettävää tietoa, on pyrittävä laatimaan kyseeseen tulevia valtioita juridisesti sitovia valtiosopimuksia. Mikäli valtiosopimus on olemassa, tiedon suojaamiseen sovelletaan lakia kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista julkisuuslain sijaan. Viimeksi mainittu laki ”ajaa ohi” virkamiesten toiminnan julkisuutta säätelevän lain ja takaa suomalaiselle sopimusosapuolelle mahdollisuuden täydelliseen kansainvälistä turvallisuusluokiteltua tietoa koskevaan suojaan; so. viranomaisen tekemästä päätöksestä tiedon antamisesta ei voi valittaa oikeusistuimeen.

Kuten edellisessä alaluvussa mainittiin, lakia kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista muutettiin vuonna 2010 joidenkin pykälien osalta. Aiemmin laki velvoitti suomalaisosapuolta antamaan kansainväliselle turvallisuusluokitellulle tiedolle 100% suojan. On kuitenkin käynyt ilmi, etteivät kaikki ulkomaiset sopimusosapuolet voi lainsäädännöstään johtuen kuitenkaan antaa vastaavanlaiselle suomalaiselle tiedolle täydellistä suojaa (mm. Ruotsi ja Iso-Britannia). Tämän vuoksi lain 6§:ää muutettiin seuraavalla tavalla: ”Erytysuojattava tietoaineisto on pidettävä salassa, jollei kansainvälisestä tietoturvallisuusvelvoitteesta muuta johdu³⁵. Tämä tarkoittaa, että salassa pidon aste määräytyy kulloisenkin asiaa koskevan

³⁴ Julkisuuslaki 3§

³⁵ Laki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista 6§

valtiosopimuksen mukaisesti. Suomen valtion ei siis tarvitse tarjota toista sopimusosapuolta korkeampaa suojaa salassa pidettävälle tiedolle.

On syytä panna merkille, että julkisuuslaki antaa kuitenkin toisaalta tukensa salassa pidettävän asian luovuttamiselle ulkomaiselle viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle 30§:ssä: ”Sen lisäksi, mitä laissa erikseen säädetään, viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle, jos ulkomaan ja Suomen viranomaisen välisestä yhteistyöstä määrätään Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa tai säädetään Suomea velvoittavassa säädöksessä ja tieto asiakirjasta voitaisiin tämän lain mukaan antaa yhteistyötä Suomessa hoitavalle viranomaiselle”³⁶.

3.3.3 Laki turvallisuusselvityksistä

Laki turvallisuusselvityksistä (177/2002) on erittäin oleellinen kansallisen turvallisuusviranomaisen toiminnan kannalta. Se mahdollistaa sen, että NSA voi toisen valtion viranomaisen tai kansainvälisen järjestön pyynnöstä myöntää Suomen kansalaiselle henkilöturvallisuustodistuksen (Personal Security Clearance Certificate = PSCC) tai vastaavasti yritykselle tai yhteisölle yhteisöturvallisuusselvityksen (Facility Security Clearance = FSC). Kyseinen menettely on peruskivi sellaiselle kansainväliselle yhteistyölle, jossa luovutetaan viranomaisen salassa pidettävää tietoa. Lain 2§:ssä kuvataan: ”Tämän lain tarkoituksena on selvityksen kohteena olevan henkilön yksityiselämän suoja ja henkilötietojen suoja huomioon ottaen 1 §:ssä tarkoitettua turvallisuusselvitysmenettelyä käyttämällä parantaa mahdollisuuksia ennakolta estää rikokset, jotka vakavasti vahingoittaisivat:...2) Suomen suhteita toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön...5) 1–4 kohdassa tarkoitettujen etujen suojaamisen kannalta erittäin merkittävää tietoturvallisuutta”³⁷.

Voimassa olevan lain 5§ säättää toimivaltaiset viranomaiset siten, että turvallisuusselvityksen tekemisestä päättää Suojelupoliisi. Pääesikunta on kuitenkin toinen toimivaltainen viranomainen tapauksissa, joissa hakija kuuluu puolustushallinnon alaan tai hoitaa puolustushallinnon antamaa tehtävää.

³⁶ Julkisuuslaki 30§

³⁷ Laki turvallisuusselvityksistä 2§

Lain turvallisuusselvityksistä uudistamistyö on parhaillaan käynnissä. Ottamatta kantaa käynnissä olevaan uudistukseen voidaan kuitenkin todeta, että voimassa olevan lain 5§ on kansallisen turvallisuusviranomaistoiminnan laajemman uudelleenorganisoinnista kannalta ongelmallinen. Ottaen huomioon yleisesti hyväksytyt ja päätetyt tarpeet päällekkäisten toimintojen poistamiseen valtionhallinnossa, tässäkin yhteydessä ei olisi syytä olla kahta toimivaltaista viranomaista. Oli kansallinen turvallisuusviranomaisen Suomessa organisoitu kuinka tahansa, ei voida kovin vahvasti perustella, että kansainväliseen tietoturvallisuusveloitteeseen perustuen taustojen selvitysmenettely tehdään hakijan hallinnonalasta riippuen eri tahoilla tai eri toimivaltaisen viranomaisen toimesta; etenkin, kun todistukset on tarkoitus allekirjoittaa ja luovuttaa ”yhden luukun periaatetta” noudattaen NSA:n toimesta. Näin ollen lainsäädännön jatkokehityksessä olisi syytä keskittää 5§:n antama valtuus yhdelle viranomaiselle. Tätä ajatusmallia tullaan laajentamaan tutkielman lopussa, kun luonnostellaan kirjoittajan käsityksiin ja tähän tutkielmaan perustuvaa optimaalista NSA-organisaatiota Suomeen.

NSA-toiminnan kannalta henkilöiden taustojen selvitykselle aiheuttavat omat haasteensa kaksoiskansalaiset sekä sellaiset henkilöt, jotka ovat asuneet useita vuosia ulkomailla ja vieläpä useissa eri maissa. Ensiksi mainittuun haasteeseen on lainsäädännöllisesti mahdotonta puuttua jo pelkästään yhdenvertaisuussyistä. Pitkään ulkomailla asuneiden osalta pyritään sopimaan kansainvälisten viranomaisosapuolten kesken, mikä NSA kulloinkin myöntää tällaisen ”maailmankansalaisen” henkilöturvallisuustodistuksen. Mm. näitä haasteita pohditaan monikansallisessa yritysturvallisuustyöryhmässä (Multinational Industrial Security Working Group = MISWG), jossa Suomi on mukana. Kyseinen työryhmä laatii ei-sitovia suosituksia jäsenistölleen NSA-toimintojen yhdenmukaistamiseksi yritysturvallisuuden osa-alueella.

3.3.4 Valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa

Valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa (681/2010) perustuu julkisuuslain 36§:n 1. momenttiin. Asetuksessa säädetään valtionhallinnon viranomaisten asiakirjojen käsittelyä koskevista yleisistä tietoturvallisuusvaatimuksista, luokitteluperusteista ja luokittelua vastaavista käsittelyä koskevista tietoturvallisuusvaatimuksista. Asetuksen 2§:n mukaan sitä sovelletaan toisen maan

viranomaiselta tai kansainväliseltä toimielimeltä saadun asiakirjan käsittelyssä, ellei kansainvälisestä tietoturvallisuusvelvoitteesta muuta johdu³⁸.

Asiakirjan suojaaminen perustuu asetuksessa neljään suojaustasoon. Kansainvälisissä yhteyksissä voidaan kuitenkin käyttää 11§:n mukaisesti turvallisuusluokitusmerkintää, jota tyypillisesti käytetään laadituissa tietoturvallisuutta koskevissa valtiosopimuksissa. Kansallisen turvallisuusviranomaisen näkökulmasta katsottuna valtioneuvoston antama tietoturvallisuutta koskeva asetus on kuitenkin jossain määrin ongelmallinen. Ensinnäkin se jättää asiakirjojen luokituksen käyttöönottamisen kunkin valtionhallinnon viranomaisen päätäntävaltaan (7§). Vaikka NSA-organisaatioon kuuluvissa virastoissa luokittelupäätös luonnollisesti otetaan tai on jo aiemmin otettu käyttöön, aiheuttaa kyseinen päätäntävallan hajauttaminen ongelmia tapauksissa, joissa kansainvälistä turvallisuusluokiteltua tietoa olisi tarpeen luovuttaa sellaisen valtion viranomaisen käyttöön, joka ei sovelle asetuksen mukaista luokittelua. Asetus ei muutoinkaan ole kovin yksiselitteinen ja riittävän tiukka kansallisesti katsottuna, kun vaatimuksia peilataan kansainvälisiin velvoitteisiin.

Erityisiksi haasteiksi muodostuvat tapaukset, joissa on haettava vastaavuuksia esimerkiksi Natossa hyvin yleisesti käytössä olevaan turvallisuusluokitukseen ”NATO UNCLASSIFIED” tai vastaavaan Euroopan unionin käyttämään jakelurajoittemerkintään ”EU LIMITE”. Puhumattakaan tapauksista, joissa em. kaltaisiin turvallisuusluokituksiin on annettu lisämääre kuten ”NATO UNCLASSIFIED CONTROLLED”. Jotta tällaisten turvallisuusluokitusten yksityiskohtaiset tiedon käsittelyä koskevat vaatimukset saataisiin omaa lainsäädäntöämme soveltaen toteutumaan kansallisessa toiminnassamme, joudutaan joissain tapauksissa hakemaan suhteettoman korkeaa kyseisen asetuksen mukaista suojaustasoa. Onkin pohdittava, onko riittävää, että sellaisista turvallisuusluokista, joita lainsäädäntömme ei tunne, sovitaan hankekohtaisissa turvallisuusohjeistuksissa sen sijaan, että niitä yritetään väkivalloin saada sopimaan asetuksen mukaisiin kansallisiin turvallisuusluokituksiimme.

Valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmä (VAHTI) on julkaissut 28.10.2010 ohjeen tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa annetun asetuksen täytäntöönpanosta (VAHTI 2/2010). Kyseinen ohje on laaja (130 sivua) ja yksityiskohtainen. Yhtäältä se auttaa tulkitsemaan asetusta ja toisaalta se paikkaa asetuksen väljyydestä johtuvia aukkoja, kun tulkitaan, kuinka kansainvälisiä tiedon suojaamista koskevia velvoitteita on

³⁸ Valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa 2§

sovellettava kansallisesti. Aiheesta on laadittu myös virkamiesten koulutuspaketti ja suunnitteilla on interaktiivinen ja yksilöllinen kouluttaminen tietokoneavusteisesti. Lisäksi NSA on julkaissut ohjeen kansainvälisen tiedon käsittelemisestä.

Sitä sen sijaan ei ole säädetty eikä ohjeistettu tässä yhteydessä, kuinka ja millä valtuuksilla esim. valtion virkamies voi luovuttaa salassa pidettävää tietoa kansainväliselle taholle, oli sitten kyseessä toinen valtio tai organisaatio (vrt. edellä mainittu julkisuuslain 30§). Lainsäädännön ja ohjeistusten jatkokehitystyössä tähän kannattaisi kiinnittää ehdottomasti huomiota.

3.4 Kansallinen turvallisuusauditointikriteeristö

Sisäasiainministeriön johtaman sisäisen turvallisuuden ohjelman II-vaiheen yhtenä toimenpiteenä toteutettiin noin vuoden kestäneenä hankkeena kansallinen turvallisuusauditointikriteeristö (KATAKRI). Kriteeristö valmistui vuoden 2009 lopussa. Se toteutettiin poikkihallinnollisena hankkeena yhdessä Elinkeinoelämän keskusliiton, yritysten, turvallisuusalan järjestöjen ja oppilaitosten kanssa. Osallistujakunta oli hyvin laaja edustaen useita eri hallinnonaloja ja yrityskehitystä. Hanke vietiin läpi johtoryhmän ja neljän työryhmän voimin. Lisäksi perustettiin laaja-alainen seurantaryhmä.

Kansallinen turvallisuusauditointikriteeristö sisältää turvallisuuden neljä pääaluetta: hallinnollinen turvallisuus, henkilöturvallisuus, tietoturvallisuus sekä fyysinen turvallisuus. Kriteeristö on rakenteeltaan jaettu ns. lähtötason suosituksiin sekä viranomaisvaatimukseen (tasot IV-II).³⁹ Tämä mahdollistaa sen, että yritykset voivat omaehtoisesti ryhtyä parantamaan turvallisuuskulttuuriaan peilaten organisaatiotaan ja toimintaansa em. lähtötason suosituksiin. Mikäli tähtäimessä on osallistuminen sellaiseen hankkeeseen, jossa luovutetaan viranomaisen salassa pidettävää tietoa, yritys auditoidaan asianmukaisen viranomaisvaatimusluokan mukaisesti.

KATAKRI:n merkitys elinkeinoelämälle ja tätä myötä kansantaloudelle on kiistämätön. Sitä ei tule kuitenkaan nähdä ainoastaan yrityselämän turvallisuusmenettelyitä ohjaavana kriteeristönä vaan myös viranomaistoimintojen turvallisuuden tavoitetasona. Toisin sanoen myös valtionhallinnon turvallisuuskulttuuri tulisi auditoida samaiseen

³⁹ PLM 2009

kriteeristöön nojaten. Kansallinen turvallisuusviranomaisen onkin vahvistanut KATAKRI:n viralliseksi auditointikriteeristöksi organisaatiossaan. Sen juurruttaminen ja aseman vahvistaminen valtionhallinnon organisaatioturvallisuuden peiliksi edellyttäisi kuitenkin ankkurointia kansalliseen lainsäädäntöön. Kriteeristön merkitys ei ole ainoastaan kansallinen. Sen avulla voidaan vaikuttaa myös Euroopan unionin turvallisuusmenettelyihin. Euroopan komission eri tahot ovat ilmaisseet kiinnostuksensa kriteeristöä kohtaan, mikä on ollut yhtenä syynä sen käännettämiseen englannin kielelle. Kriteeristöä on myös esitelty MISWG:ssä. Jatkokäsittelyä on luvassa Suomen toimiessa vuoden 2011 MISWG-kokouksen isäntänä Helsingissä.

3.5 Tietoturvallisuutta koskevat valtiosopimukset

Yhtäältä vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen myötä ja toisaalta vuonna 2004 voimaan tulleen lain kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista jälkeen Suomessa on ryhdytty tietoturvallisuuden osalta laatimaan juridisesti sitovia valtiosopimuksia hallinnonalakohtaisten yhteisymmärryspöytäkirjojen (Memorandum of Understanding = MoU) sijaan. Viimeksi mainitut eivät siis ole lainsäädännöllisesti sitoneet Suomen valtiota tai asianomaisia hallinnonaloja. Vanhat ”herrasmiessopimukset” eivät käytännössä ole voineet taata kansainväliselle erityissuojeltavalle tietoaineistolle täydellistä suojaa, koska niiden osalta on sovellettava lakia virkamiesten toiminnan julkisuudesta. Kyseinen laki on sinänsä ongelmallinen, sillä kuten aiemmin on esitetty, kuka tahansa voi vaatia sen perusteella salassa pidettäväksi määrättyä tietoa julkistettavaksi. Tiedon julkistaminen on sen luokittelusta huolimatta aina viranomaisen päätettävissä, mutta mikäli vaatimuksen esittäjä ei tyydy virkamiehen päätökseen, hän voi saattaa asian tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tuomioistuin voi kansainvälisestä sopimuksesta huolimatta (siis silloin, kun kyseessä ei ole valtiosopimus vaan herrasmiessopimuksen kaltainen yhteisymmärryspöytäkirja) päättää tiedon julkiseksi saattamisesta.

Edellä mainittu huomioon ottaen on ensisijaisen tärkeää, että kansainväliset tietoturvallisuusvelvoitteet sovitaan valtiosopimuksissa, joiden osalta sovelletaan vuonna 2004 voimaan tullutta lakia kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista. Kyseinen laki mahdollistaa täydellisen suojan antamisen sopimuksen mukaiselle tiedolle. Kuten jo aiemmin on mainittu, vuonna 2010 lakiin tehdyn muutoksen perusteella

Suomen ei kuitenkaan tarvitse antaa kansainväliselle salassa pidettävälle tiedolle täydellistä suojaa, mikäli toinen sopimuspuoli ei vastaavaa suojaa kansallisen lainsäädäntönsä vuoksi kykene antamaan.

Valtiosopimusten laatiminen on aikaa vievä prosessi, mikä edellyttää tarpeiden ennakoimista. Koska tietoturvaluussopimukset pääsääntöisesti koskevat useita hallinnonaloja, valtuutuksen sopimusneuvotteluille antaa valtioneuvoston yleisistunto, joka myös nimittää neuvottelijat. Nykyisellään tietoturvaluussopimusvaltuuskuntaa johtaa ulkoasiainministeriön virkamies (NSA:n johtaja), muina jäseninä ovat ulkoasiainministeriön lainsäädäntöneuvos, oikeusasiainministeriön lainsäädäntöneuvos ja puolustusministeriön sekä Suojelupoliisin edustajat. Lisäksi voidaan nimetä asiantuntijajäseniä. Neuvotteluja käydään yhdestä kahteen kierrosta, jonka jälkeen neuvotteludelegaatioiden johtajat parafoivat (jäädyttävät) sopimustekstit. Tämän jälkeen valtioneuvoston yleisistunnolta haetaan tietoturvaluussopimuksen allekirjoitusvaltuudet. Kun sopimus on allekirjoitettu, se saatetaan eduskunnan hyväksyttäväksi sekä Tasavallan Presidentin vahvistettavaksi. Vaikka sopimus on näin muodoin hyväksytty, Suomen lainsäädäntöjärjestelmä edellyttää, että sopimus saatetaan vielä lailla voimaan. Kyseinen laki säädetään normaalissa järjestyksessä eduskunnan hyväksymänä ja Tasavallan Presidentin vahvistamana.

Edellä kuvattu prosessi voi kestää kaiken kaikkiaan puolestatoista kolmeen vuotta. Elinkeinoelämän kannalta tämä aika on liian pitkä, mikäli kyseessä on osallistuminen kansainväliseen tarjouskilpailuun, jossa liikkuu viranomaisen salassa pidettävää tietoa. Yritysten tulee pyrkiä ennakoimaan osallistumisensa tämän kaltaisiin tarjouskilpailuihin ja selvittää kansallisen turvallisuusviranomaisen organisaatiolta, onko kyseeseen tulevien valtioiden kanssa olemassa turvallisuusopimuksia. Mikäli näin ei ole, on tarjouskilpailuihin osallistuminen käytännössä mahdotonta. Tietoturvaluussopimus ei kuitenkaan sinällään mahdollista yksittäisen yrityksen osallistumista mainitunkaltaiseen tarjouskilpailuun. Yrityksen turvallisuuskulttuurin ja –rakenteiden on oltava sellaisessa kunnossa, että Suojelupoliisi vastuuviranomaisena voi yhteisöturvallisuusmenettelyssä auditoida yrityksen ja kansallinen turvallisuusviranomaisen myöntää yritykselle yhteisöturvallisuustodistuksen.

4. Ajatuksia ja perusteita kansallisen turvallisuusviranomaisen uudelleenorganisoinniseksi

Ulkoasiainministeriö asetti 11.10.2004 työryhmän, jonka tehtävänä oli ohjata virkamiestyönä tehtävää selvitystyötä kansallisen turvallisuusviranomaisen tehtävien hoitamisesta Suomessa. Tämä perustui kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annettua lakia koskevaan hallituksen esitykseen. Selvitystyön tarkoituksena oli kartoittaa silloinen toimintaympäristö säädöspohjineen ja tehtävineen, tehdä ehdotus kansallisen turvallisuusviranomaisen tehtävien organisoinnista ja resursseista Suomessa sekä kirjata vaihtoehtoiset toimintamallit.⁴⁰

Selvitystyö päättyi lakia kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista myötäillen toteamaan, että ulkoasiainministeriö toimisi jatkossakin kansallisena turvallisuusviranomaisena. Määrättyinä turvallisuusviranomaisina olisivat edelleen puolustusministeriö, Pääesikunta ja Suojelupoliisi. Yhteistyössä olisivat mukana toimivaltansa mukaisesti valtioneuvoston kanslia, oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, silloinen kauppa- ja teollisuusministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö. Kaikki nämä olisivat edustettuina perustettavassa kansallisen turvallisuusviranomaisen yhteistyöryhmässä (korvaisi NSA-yhteistyöryhmän). Keskeisinä muina tuloksina mainittakoon, että ulkoasiainministeriö määräisi NSA-tehtävään päätoimisen virkamiehen, organisaatio kartoittaisi henkilöstö- ym. resurssitarpeet ja että yhteisöturvallisuutta koskevat menettelyt ja vastuut täsmennettäisiin. Lisäksi käynnistettäisiin tarvittavien lainsäädäntömuutosten arviointi, organisaation toiminnasta ja menettelytavoista tiedottaminen sekä niihin liittyvä koulutus.⁴¹

Selvitystyö puolsi hajautetun organisaation säilyttämistä hallinnollisten järjestelyiden keveyden ja kustannusten pienuuden perusteella. Se totesi, että ”kansallisen turvallisuusviranomaisen tehtävien hoitaminen on perusteltua toteuttaa viranomaisyhteistyönä ja verkostomaisena toimintana, joka samalla vahvistaa tehtävien hoitamiseen liittyvää viranomaisten välistä yhteistyötä myös kansallisten turvallisuusvelvoitteiden alalla. Verkostomainen toimintamalli tukee hallitusohjelman politiikkaohjelmien periaatetta poikkihallinnollisesta ja verkottuneesta toiminnasta.”

⁴⁰ UM 2004, s. 1

⁴¹ UM 2004, s. 27-34

Selvitys toteaa verkostomallin olevan joustava, ja että kansallisen turvallisuusviranomaisen tehtävä ei sellaisenaan yksiselitteisesti sijoitu millekään hallinnonalalle. Sijoittumista ulkoasiainministeriöön perustellaan kuitenkin melko löyhästi ja osin kyseenalaisesti. Selvitys tunnistaa kansainvälisiin tietoturvallisuusvelvoitteisiin liittyvät tehtävät merkittäviksi Suomen luotettavuuden ja uskottavuuden kannalta, mutta sen mukaan tehtävien volyyymi ei edellytä toimintojen keskittämistä yhdelle taholle ja se pitää tätä taloudellisesti ja toiminnallisesti epätarkoituksenmukaisena.⁴²

Tilanteen voidaan viimeistään nyt todeta muuttuneen täysin toisenlaiseksi, volyymin kohotessa tasaista tahtia. Näyttää pikemminkin siltä, että hajautettu organisaatio on muuttunut tai muuttumassa epätarkoituksenmukaiseksi yltyvän resurssivajeen ja sen korjaamisen vaikeuden vuoksi.

Valtioneuvoston työnjako on määritelty valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) kolmannessa luvussa, joka säättää myös valtionhallinnon turvallisuusviranomaisten tehtävät. Sen mukaisesti valtiovarainministeriö vastaa mm. valtionhallinnon tietoturvallisuudesta, liikenne- ja viestintäministeriö viestintäpalveluiden tietoturvallisuudesta sekä työ- ja elinkeinoministeriö teknologiapolitiikasta ja teknisestä turvallisuudesta. Yleinen järjestys ja turvallisuus kuuluvat sisäasiainministeriölle. Valtioneuvoston kanslian vastuulla on valtioneuvoston yleisten toimintaedellytysten ja palveluiden järjestäminen.⁴³ On kuitenkin syytä panna merille, että ohjesääntö ei tunne kansallisen turvallisuusviranomaisen käsitettä lainkaan. Sen on katsottu sisältyvän ohjesäännön 13§:n 1. kohtaan, jossa määritellään ulkoasiainministeriön tehtävät.

Edellä mainittu ulkoasiainministeriön vuonna 2004 julkaisema selvitys kansallisen turvallisuusviranomaisen tehtävien hoitamisesta päätyi esittämään, ettei valtioneuvoston ohjesääntö edellytä tarkistamista. Valtioneuvoston ohjesääntö auttaa ymmärtämään asiain nykytilan perusteet. Mikäli kansallisen turvallisuusviranomaisen organisaatiota aiotaan kehittää jatkossa esittämilläni toimenpiteillä, on puheena olevan ohjesäännön päivittäminen kuitenkin välttämätöntä.

Kun ryhdytään tarkastelemaan kansallisen turvallisuusviranomaisen nykyorganisaatiota Suomessa, sen optimaalisuutta sekä parantamistarpeita, on kiinnitettävä huomiota mm. vaikuttavuuteen; so. miten NSA voi saada aikaan tarvittavia muutoksia kansallisissa turvallisuusmenettelyitä säätevissä ja ohjaavissa rakenteissa. Sitä on tarkasteltava

⁴² UM 2004, s. 27

⁴³ VNOS 3

osana yhteiskunnan turvallisuusstrategian⁴⁴ mukaista kokonaisturvallisuutta. Tämän lisäksi ensisijaisen merkityksellisiä ovat mahdollisuudet vaikuttaa resurssien kohdentamiseen. Kyseessä on Suomeen ulkoapäin kohdistuvien vaatimusten asianmukainen toteutus kansallisessa järjestelmässä, mikä ei millään muotoa ole valinnaista tai vapaasti sovellettavaa toimintaa, vaikka tämänsuuntaisia käsityksiä saattaa valtionhallinnossa kohdata. Pelissä on viime kädessä Suomen maine ja uskottavuus kansainvälisenä toimijana, olkoon yhteistoimintasuhde sitten kahden tai monenvälinen.

Kun kansainvälinen ja kansallinen toimivalta tietoturvallisuusasioissa on eri viranomaisten käsissä, käy helposti niin, että määrärahojen kohdentamisessa kansallisen turvallisuusviranomaisen tarpeita ei nähdä ensisijaisina. NSA-organisaation merkitystä ei tulisi kuitenkaan väheksyä tai sen vaikuttavuutta asettaa toissijaiseksi, sillä kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden kansallisella laiminlyönnillä tai riittämättömällä toteuttamisella on imago- ja riskin ohella suoria negatiivisia vaikutuksia valtion turvallisuuteen, Suomen elinkeinoelämään ja sitä myötä kansantalouteen.

Organisaatiota optimoitaessa on luonnollisesti kiinnitettävä myös huomiota päällekkäisyyksien poistamiseen toimintojen asianmukaisella keskittämisellä. ”Yhden luukun periaatteen” noudattaminen mahdollisimman laajasti on erittäin suotavaa. Se on omiaan vähentämään väärinkäsityksiä, virheitä ja asiakkaiden eriarvoisuutta hallinnollisissa prosesseissa.

Nykyisen hajautetun mallin suurimman ja akuutimman haasteen muodostanevat riittämättömät resurssit, mikä johtuu vastuiden jakautumisesta useiden, hyvinkin itsenäisten ministeriöiden ja hallinnonalojen kesken. Määrärahoista ja henkilötyövuosista päätettäessä ajavat kansalliset ja ministeriöiden omat tarpeet helposti puheena olevan hajautetun toimintaorganisaation tarpeiden ohi. Tarvittavan ymmärryksen saaminen vaatii usein tarpeiden nostamista virkamieskunnan yläpuolelle, poliittisen johdon käsiteltäviksi. Toinen haaste lienee se, että kansallinen turvallisuusviranomainen on sijoitettu ulkoasiainministeriöön, jossa korkein virkamiesjohto muodostuu merkittävältä osaltaan ns. karriääridiplomaateista, joiden urakierto on suhteellisen nopeaa. Tämä heijastuu nykytilanteessa suoraan NSA-johtoon. Hajautetun organisaation johtaminen on jo sinällään vaativaa, eikä sitä millään muotoa helpota jatkuvuuden puuttuminen ylimmällä tasolla.

⁴⁴ VNpp 16.12.2010

Suomessa kansallisesta tietoturvallisuudesta ja sen kehittamisestä vastaa käytännössä valtiovarainministeriö valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmän välityksellä. Kansallisen turvallisuusviranomaisen organisaatio on edellä mainitulle rinnakkainen ja hajautuksen vuoksi vaikutusmahdollisuuksiltaan mitä ilmeisimmin yksittäistä ministeriötä heikompi toimija.

4.1 Kansallisen turvallisuusviranomaisen toimintojen keskittäminen ja sijoittaminen yksittäiseen ministeriöön tai sen hallinnonalalle

Mikäli ajatellaan mallia, jossa kansallinen turvallisuusviranomaisen sijoitettaisiin muuhun kuin ulkoasiainministeriöön lähinnä johtamisen jatkuvuushaasteita silmällä pitäen, ei tätä kannattaisi tehdä muuta kuin siinä tapauksessa, että hajautetut organisaatio-osat keskitettäisiin ja siirrettäisiin yhteen ministeriöön tai sen alaiseen keskusvirastoon.

Kyseeseen voisivat tulla valtiovarainministeriö, puolustusministeriö, sisäasiainministeriö, tai oikeusministeriö. Mikäli elinkeinoelämän tarpeita painotettaisiin, voitaisiin ehkä jossain tapauksessa harkita työ- ja elinkeinoministeriötä. Saksassahan vastaavalla ministeriöllä on hyvin merkittävä rooli NSA-kentässä – tosin DSA:n ominaisuudessa. Viimeksi mainittua vaihtoehtoa ei tarkastella tässä yhteydessä lähemmin.

4.1.1 NSA osana valtiovarainministeriötä

Valtiovarainministeriöön sijoittamisen puolesta puhuisi se, että kyseinen ministeriö ohjaa tällä hetkellä valtionhallinnon tietoturvallisuutta ja IT-toimintoja. Kansainvälisten velvoitteiden vastuutahon sijoittaminen näihin rakenteisiin saisi aikaan ainakin synergiaetuja ja mahdollisesti resurssien helpompaa kohdentamista NSA-toimintaan. Valtioneuvoston ja koko valtionhallinnon kannalta katsottuna valtiovarainministeriö ei kuitenkaan liene paras mahdollinen sijoituspaikka organisaatioturvallisuuden ohjaustoiminnoille. Kyseinen toiminta ei ole lähtökohtaisesti valtion varainkäytön suunnittelua ja ohjaamista. Voidaan ainoastaan olettaa, että varainohjaus tälle toimialalle ja etenkin kansainväliseltä suunnalta tuleviin tarpeisiin saattaisi olla muita sijoitusvaihtoehtoja (pl. valtioneuvoston kanslia) helpompaa; joskaan katsottaessa

valtiovarainministeriön resursointia johdossaan olevaan valtioneuvoston tietoturvallisuuden suotuisasta varainohjauksesta ei ole olemassa juurikaan näyttöä.

4.1.2 NSA osana puolustusministeriötä

Puolustusministeriöön on tällä hetkellä sijoitettuna toinen puolustushallinnon DSA-toimijoista (toinen on Pääesikunnassa). Puolustushallinto on merkittävä asiakas kansallisen turvallisuusviranomaisen toimikentässä ja jo volyyminsa puolesta vartenotettava sijoitusvaihtoehto. Monet turvallisuuteen liittyvät vaateet, toimenpiteet ja kehitystyö löytävät paikkansa puolustusministeriöstä, puolustusvoimista tai Puolustushallinnon Rakennuslaitoksesta. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan (laki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista) kuitenkin myös puolustusteollisuutta koskevat yritysturvallisuus selvitykset tehdään Suojelupoliisissa, ja ainoastaan sellaisissa tapauksissa, joissa yritys hankkii puolustusvoimien lukuun, Pääesikunta laatii turvallisuussitoumuksen kyseisen yrityksen kanssa. Myöskin tieto- ja tietoliikenneturvallisuuteen liittyvät vastuut on nykyisellään keskitetty Viestintäviraston NCSA-yksikköön. Mikään ei tietenkään estäisi kaikkien edellä mainittujen toimintojen siirtämistä puolustusministeriöön tai sen alaisuudessa olevaan keskusvirastoon.

Nyky-yhteiskunnan tila ja kehityssuuntaukset huomioon ottaen organisaatioturvallisuus ei kuitenkaan enää ole – eikä sen tulisikaan olla – pääasiallisesti osa puolustushallintoa. Monet turvallisuuteen liittyvät tarpeet ovat perinteisesti syntyneet ja kehittyneet puolustushallinnoissa ympäri maailman. Nykyisin vastaavat tarpeet ovat kuitenkin enenevässä määrin siirtyneet osaksi niin sanottua siviiliyhteiskuntaa ja sen rakenteita. Puolustushallinnon turvallisuusosaamista on siirtynyt ja siirtyy vastaavalla tavalla muualle valtioneuvostoon, sen olemassa olevia rakenteita vahvistaen ja rikastuttaen. Tämän kehityssuuntauksen vuoksi lienee kaukonäköisesti ajatellen järkevää sijoittaa valtioneuvoston organisaatioturvallisuuden ohjaus puolustushallinnon ulkopuolelle. Tämä ei kuitenkaan tarkoita missään tapauksessa sitä, että puolustushallinnon tarpeet ja osaaminen muuttuisivat vähäpätöisemmiksi. DSA-toiminnot ja –osaaminen siirtyisivät osaksi uutta keskitettyä NSA-organisaatiota.

4.1.3 NSA osana sisäasiainministeriötä

Sisäasiainministeriön tehtäviin kuuluu valtion sisäinen turvallisuus ja se johtaa muun muassa sisäisen turvallisuuden ohjelmaa (STO), jossa on tällä hetkellä menossa hankkeen II-vaihe. Tavoitteena on tehdä Suomesta Euroopan turvallisimaa maata vuoteen 2015 mennessä. Kansallisen turvallisuusviranomaisen tehtävät ja ideologia ovat luonnollisesti lähellä sisäasiainministeriön toimialaa. Lisäksi Suojelupoliisi yhtenä merkittävänä määrättyinä turvallisuusviranomaisena kuuluu sisäasiainministeriön hallinnonalaan.

Sisäasiainministeriön tehtäviin ei kuitenkaan nykyisellään kuulu valtionhallinnon tietoturvallisuuden tai organisaatioturvallisuuden kokonaisuohjaus. Sillä ei myöskään ole vastaavanlaista kansainvälistä ulottuvuutta kuin nykyisellä NSA-vastuutaholla, ulkoasiainministeriöllä, eikä Suojelupoliisin DSA-toiminta ole sen aktiivisessa ohjauksessa. Resursoinninkaan kannalta ei olisi nähtävissä lisäarvoa NSA:n sijoittautumisessa sisäasiainministeriöön tai sen alaisuuteen. Nämä seikat huomioon ottaen ei ole painavia perusteita siirtää NSA-organisaatiota sisäministeriön hallinnonalalle.

4.1.4 NSA osana oikeusministeriötä

Lainsäädännön kehittäjänä ja oikeudellisten asioiden hallinnoijana oikeusministeriöllä olisi keskeinen asema myös kansallisen turvallisuusviranomaisen kannalta. NSA:n sijoituksessa oikeusministeriöön tai sen alaisuuteen voitaisiin kuvitella lisäarvoa saatavan ainakin lainsäädännön koheesion osalta. Kansainvälisten velvoitteiden ja säännösten sopeuttaminen kansalliseen lainsäädäntöön olisi luultavasti nykyistä helpompaa ja selkeämpää, jos NSA-viranomainen olisi osa korkeinta oikeushallintoa.

Valtionhallinnon tietoturvallisuuden ohjaaminen tulisi myös siirtää oikeusministeriön käsiin valtiovarainministeriöstä, jotta toiminnan ohjaus saataisiin koosteiseksi ja järkeväksi. Oikeusministeriö voisi tässä yhteydessä ottaa vastuulleen valtionhallinnon organisaatioturvallisuuden ohjauksen kokonaisuudessaan. Oikeusministeriön hallinnonalaan sijoittumisen puolesta puhuisi myös se tosiseikka, että kansallisen turvallisuusviranomaisen toiminta on hyvin paljon lainsäädäntöön ja sen kehittämiseen liittyvää toimintaa.

4.1.5 NSA osana valtioneuvoston kansliaa

Valtioneuvoston kanslia (VNK) on etenkin viimeisten hallituskausien aikana profiloitunut pikemminkin pääministerin kansliaksi kuin koko valtioneuvostoa ohjaavaksi ministeriöksi. Suomessa eri ministeriöiden asema on hyvin itsenäinen, minkä monissa asioissa ei välttämättä voida katsoa olevan positiivinen asia. Kansallisen turvallisuusviranomaisen toimialaan liittyvissä asioissa ministeriöiden voimakas itsenäisyys rajoittaa tarvittavien rakenteellisten toimenpiteiden läpiviemistä.

Valtioneuvoston kanslia voisi kuitenkin halutessaan ja poliittisen johdon tukemana ottaa sille kuuluvan aseman muita ministeriöitä selkeästi ohjaavana ministeriönä. Hallbergin komitean mietinnön keskeisissä kannanotoissa ja ehdotuksissa todetaan, että pääministerin koordinaatiotehtävää vahvistettaisiin perustuslain hengessä siten, että toimivaltaa koskevissa ministeriöiden välisessä ristiriitatilanteessa pääministeri voisi määrätä asian esiteltäväksi valtioneuvoston yleisistunnossa⁴⁵. Tämä on askel suuntaan, jossa VNK:n ohjaava rooli voisi vahvistua. Mikäli valtioneuvoston kanslia saavuttaa edellä kuvatun kaltaisen aseman, voitaisiin ajatella, että kansallinen turvallisuusviranomaisen tulisi osaksi valtioneuvoston kansliaa. Oletusarvoisesti tietoturvallisuuden ohjaaminen tulisi valtioneuvoston kanslian tehtäväksi valtiovarainministeriön sijaan. Samaa analogiaa noudattaen kaikki muutkin organisaatioturvallisuuden osa-alueet ja niiden ohjaamis- ja kehittämismvastuu lankeaisivat valtioneuvoston kanslialle.

Jos sitten kansallinen turvallisuusviranomaisen vastuineen ja toimijoineen sijoittuisi pääministerin suorassa alaisuudessa olevan ministeriön organisaatioon, asialla voitaisiin katsoa olevan useita NSA-toiminnan kannalta sopeita tekijöitä. Ensinnäkin kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden sopeuttaminen kansallisiin rakenteisiin – tulivat ne sitten Euroopan unionin, Pohjois-Atlantin liiton tai kahdenvälisten suhteiden suunnalta – olisi nykyistä huomattavasti helpompaa, koska kansallinen organisaatioturvallisuusohjaaminen olisi niin sanotusti samoissa käsissä ja korkeimman poliittisen tahon (pääministeri) johdossa kansainvälisen vastuutoimijan kannalta katsottuna. Vahva side kansainvälisen ja kansallisen ohjauksen välillä olisi kaikin puolin perusteltavissa, koska emmehän voi lähteä siitä, että kansallinen organisaatioturvallisuutemme olisi huonommin toteutettu ja vaatimukset alhaisempia

⁴⁵ KM 21/2010, s. 82

kuin esimerkiksi Euroopan unionin turvallisuusregiimissä kirjatut asiat. Toisin sanoen, emme kai voi lähtökohtaisesti suojella omia asioitamme huonommin kuin naapurin?

Resurssien suuntaaminen NSA-toimintoihin olisi oletettavasti nykyistä huomattavasti helpompaa, kun tarpeet voitaisiin paketoita yhteen kansallisen toiminnan resursoinnin kanssa. Kansallisen turvallisuusviranomaisen osajat voitaisiin koota yhteen, pois nykyisistä ministeriöistä ja keskusvirastoista. Ulkoasiainministeriöstä voitaisiin siirtää ainakin osa NSA-toimijoista. Puolustusministeriön ja Pääesikunnan DSA-toiminnot, jotka jo nyt ovat osin päällekkäisiä, siirtyisivät sellaisenaan valtioneuvoston kansliaan samoin kuin Suojelupoliisin DSA. Kahdessa eri keskusvirastossa tehtävä henkilöiden ja vielä osin yhteisöjenkin taustaselvitys yhdistyisi yhtäältä tuottavuuden ja toisaalta yhdenvertaisuuden kannalta suotavaksi kokonaisuudeksi yhteen ja samaan yksikköön. Vasta perustettu NCSA-toiminto Viestintävirastossa siirtyisi samaa periaatetta noudattaen valtioneuvoston kansliaan. Harkittavaksi jäisi, siirtyisikö kyseiseen yksikköön ydinturvallisuusosaamista ja avaruusasioiden vastuita työ- ja elinkeinoministeriöstä, Säteilyturvallisuuskeskuksesta sekä Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskuksesta. EU-yksikön nykyinen sijainti valtioneuvoston kansliassa olisi jo sinällään yksi varteenotettava ja puoltava seikka.

4.2 Kansallisen turvallisuusviranomaisen virasto – NSA-virasto

Edellä mainittu keskittäminen valtioneuvoston kansliaan ei kaiketi onnistuisi osaksi ministeriötä tai sen osastoksi ottaen huomioon ministeriöiden nykyorganisaatiot ja tehtäväkenttä. Sen sijaan voisi olla järkevämpää organisoida kansallisen turvallisuusviranomaisen toiminnot keskusvirastoksi ministeriön alaisuuteen so. valtioneuvoston kanslian alaiseksi NSA-virastoksi. Tällöin virkarakenne tai virkojen määrä ei asettuisi haasteeksi ministeriön organisaatioon tai vastuihin nähden. Samaten olisi ehkä helpompaa koota nykyisellään eri keskusvirastoihin (Pääesikunta, Suojelupoliisi, Viestintävirasto) sijoittuneet toimijat yhteen.

Toinen vaihtoehto voisi olla, että sekä kansallis- että kansainvälislähtöistä organisaatioturvallisuutta ohjaisi VNK:n organisaatioon kuuluva osasto ”organisaatioturvallisuusosasto”, jonka alaisuudessa em. kansallisen turvallisuusviranomaisen virasto (NSA-virasto) toimisi. VAHTI:n toiminnan puitteisiin

voitaisiin perustaa em. osaston alaisuuteen toinen keskusvirasto huolehtimaan puhtaasti kansallisista organisaatioturvallisuusasioista. Tähän virastoon voitaisiin koota valtiovarainministeriössä sijaitsevat VAHTI- ja IT-toiminnot sekä mahdollisesti Valtiokonttorin alainen valtion IT-palvelukeskus (VIP). Kaikkein keskeisintä kuitenkin olisi, että näitä molempia keskusvirastoja ohjaisi yhteinen valtioneuvoston kanslian osasto, joka yhteensovittaisi sekä kansainväliset että kansalliset organisaatioturvallisuutta koskevat tarpeet sekä niitä koskevan ohjauksen.

Kun tätä ajattelumallia sitten tarkastelee lähemmin, tulee mieleen, että näistä kahdesta VNK:n alaisesta ”turvallisuusvirastosta” saattaisi vahvojen johtajien myötä kehkeytyä toisistaan erilleen pyrkivät, itsenäisyyttä kaipaavat tai pahimmassa tapauksessa kilpailevat toimijat - huolimatta yhteisestä nimittäjästä ja ministeriön ohjaavan osaston otteesta. Jos tällaisen skenaarion haluaa ehdottomasti välttää, olisi ehkä harkittava yhden ”turvallisuusviraston” perustamista. Tämä kantaisi vastuun sekä kansallisesta organisaatioturvallisuudesta että NSA-toiminnasta. Tällaisessa tapauksessa ei ehkä tarvittaisi ohjaavaa osastoa, vaan virasto voisi olla valtiosihteerin tai alivaltiosihteerin suorassa johdossa. ”Turvallisuusvirasto” nimenä voisi tosin herättää vähemmän suotavia konnotaatioita. ”Valtion organisaatioturvallisuusvirasto”, pelkkä ”Organisaatioturvallisuusvirasto” tai ”Valtionhallinnon turvallisuusviranomaisen” saattaisivat olla kuvaavampia, ellei haluta kehittää nykyisin suosituksi tulleita lyhenn nimiä, joita näkee viljalti valtionhallinnossakin.

5. Yhteenveto

Alati lisääntyvät kansainväliset tietoturvallisuusvelvoitteet ovat tehneet kansallisesta turvallisuusviranomaisesta yhä merkittävämmän toimijan. Kansallinen turvallisuusviranomaisen ei kuitenkaan ole itseisarvo vaan olemassaolon edellytys kansainvälisessä toimikentässä, jossa organisaatioturvallisuuden osatekijöiden merkitys kohoaa jatkuvasti – oli sitten kyseessä valtionhallinto, elinkeinoelämä tai niiden hankkeet. NSA on siis velvollisuutemme. Kyse on siitä, kuinka hyvin velvollisuuden toteutamme. Toteutuksen tasoa voidaan peilata joko kansainväliseen kenttään tai kotimaahan. Merkitys on molemmilla suunnilla ratkaiseva, vaikkei sitä voida samoin mittarein arvioida.

Päädyin esittämään erillisen viraston perustamista mahdollisimman korkealle orrelle valtionhallinnossa, koska nykyisessä hajautetussa organisaatiomallissa on lähes mahdotonta täyttää sitä resurssivajetta, joka on päässyt vuosien varrella muodostumaan. Vähäistenkin lisäresurssien saaminen on virkamiestasolla hyvin haasteellista valtion tuottavuusohjelman aallokossa, muista hallinnonalojen välisistä rakenteellisista hankaluuksista puhumattakaan. Ainoa mahdollisuus asian eteenpäin viemiseksi tuntuu näissä oloissa olevan asian nostaminen poliittiselle tasolle. Tällainen toimintatapamalli voi olla vain tilapäinen. Nykyjärjestelyt perustuvat hyvin pitkälti lakiin kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista ja edellisessä luvussa mainittuun selvitystyöhön. On kuitenkin syytä panna merkille, että lakia koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin, ettei järjestely ole tarkoitettu pysyväksi ja että hallitus selvittää erikseen, kuinka tehtävä on vastaisuudessa tarkoituksenmukaisimmin hoidettavissa⁴⁶. Tästä lauseesta poikunut edellä käsitelty selvitystyö ei kuitenkaan ollut riittävän kauaskatseinen ja esittänyt sellaisia merkittäviä kehitysehdotuksia, jotka olisivat vastanneet jatkuvasti laajentuvan tehtäväkentän vaatimuksiin. Lainsäädännöllisin toimenpitein nykyorganisaation toimintaa ei voida täysin korjata, ellei toimintoja keskitetä yhdelle taholle ja valtioneuvoston ohjesääntöön tehdä tarvittavia muutoksia.

Toimintojen keskittämisen tulisi kuitenkin ulottua myös kansallisen organisaatioturvallisuuden, ei siis pelkästään tietoturvallisuuden, ohjaamiseen. Tarkoituksenmukaisuuden ja toiminnallisuuden lisäksi kustannustehokkuus olisi merkittävä peruste kansainvälisen ja kansallisen funktion yhdistämiselle, koska nykymalli ei mahdollista yhtenäisten normistojen ja turvallisuusratkaisujen toteuttamista. Keskitettyssä mallissa ylipäätään yksi henkilötyövuosi tuottaa hajautettuun organisaatioon verrattuna enemmän.

Yhdistäminen ei kuitenkaan onnistu eikä virasto saa riittävää kaikupohjaa, jos sitä ei sijoiteta valtioneuvostoa ohjaavaan tahoon tai sen välittömään alaisuuteen. Tämän vuoksi päädyin esittämään valtioneuvoston kansliaa, niillä edellytyksillä, että se omaksuisi nykyistä selvästi vahvemman muita ministeriöitä ohjaavan roolin. Mallin toteuttaminen olisi varmasti helpompaa, mikäli maassamme olisi Ruotsin kaltainen hallintorakenne, jossa ministeriöiden sijaan on valtioneuvoston kanslian osastot.

Halusin tietoisesti rajata pois mahdollisuuden sijoittaa kansallinen turvallisuusviranomaisen tiedusteluorganisaation yhteyteen, vaikka tällaisia malleja

⁴⁶ HE 66/2004 vp, s.15

voisimme hakea hyvinkin läheltä Ruotsista tai sitten pitkän perinteen Alankomaista. En tarkoita, etteikö tällainen malli voisi onnistua Suomessakin. Se edellyttäisi kuitenkin tiedustelutoiminnan uudelleenorganisointia ja sitä koskevien lakien säätämistä.

Kansallisen organisaatioturvallisuuden ohjauksen sijoittaminen tiedusteluorganisaatioon voisi olla moneltakin kannalta ongelmallista, ellei ”tiedusteluviraston” organisoinnissa valtionhallintoon noudatettaisi samaa analogiaa, jota päädyin esittämään kansallisen turvallisuusviranomaisen osalta. Maaperä ei kuitenkaan ole mielestäni tähän vielä kypsä.

LIITE 1 Tutkielmassa käytetyt lyhenteet

BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz	Saksan perustuslainsuojaamisvirasto
BMVg	Bundesministerium für Verteidigung	Saksan puolustusministeriö
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft	Saksan elinkeinoministeriö
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik	Saksan informaatioteknologiaturvallisuusvirasto
BWB	Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung	Saksan asevoimien materiaalivirasto
CAA	Crypto Approval Authority	salaustuotteiden hyväksyntäviranomainen
CDA	Crypto Distribution Authority	salausteknisen aineiston jakelusta vastaava viranomainen
CERT	Computer Emergency Response Team tai Coordinated Emergency Response Team ⁴⁷	kansallinen tietoturvaviranomainen, jonka tehtävänä on tietoturvaloukkausten ennaltaehkäisy, havainnointi, ratkaisu sekä tietoturvauhkista tiedottaminen
COMSEC	Communications Security	tietoliikenneturvallisuus
CSC	Council Security Committee	Euroopan unionin neuvoston turvallisuuskomitea
CSPAG	Commission Security Policy Advisory Group	Euroopan komission turvallisuuspoliittinen neuvonantajaryhmä
CVD	Centrale Veiligheidsdienst	Alankomaiden entinen keskustiedustelupalvelu
DSA	Designated Security Authority	määrätty turvallisuusviranomainen
EEAS	European External Action Service	Euroopan ulkosuhdehallinto
EK		Elinkeinoelämän keskusliitto
ESA	European Space Agency	Euroopan avaruusjärjestö
EU	European Union	Euroopan unioni
EUCI	European Union Classified Information	Euroopan unionin turvallisuusluokiteltu tieto
FMV	Försvarets materielverk	Ruotsin puolustusvoimien materiaalilaitos
FSC	Facility Security Clearance	yhteisöturvallisuusselvitys
HE		hallituksen esitys
INFOSEC	Information Security	tietoturvallisuus

⁴⁷ Jälkimmäinen on CERT-FI:n käyttämä avaus kyseiselle lyhenteelle.

IT		informaatioteknologia
KATAKRI		kansallinen turvallisuusauditointikriteeristö
KM		komiteamietintö
MAD	Militärischer Abschirmdienst	Saksan sotilaallinen vastatiedustelupalvelu
MoU	Memorandum of Understanding	yhteisymmärryspöytäkirja
MUST	Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten	Ruotsin sotilastiedustelu- ja turvallisuuspalvelu
NCSA	National Communications Security Authority	kansallinen tieto- ja tietoliikenneturvallisuusviranomainen
NDA	National Distribution Authority	kansallinen salausteknisen aineiston jakelusta vastaava viranomainen
NSA	National Security Authority	kansallinen turvallisuusviranomainen
NSM	Nasjonal Sikkerhetsmyndighet	Norjan kansallinen turvallisuusviranomainen
PfP	Partnership for Peace	Naton rauhankumppanuus
PLM		puolustusministeriö
PSC	Personal Security Clearance	henkilöturvallisuusselvitys
PSCC	Personal Security Clearance Certificate	henkilöturvallisuusselvitystodistus
R&D	Research and Development	tutkimus- ja kehitystyö
SAA	Security Accreditation Authority	turvallisuusjärjestelyt hyväksyvä viranomainen
STO		sisäisen turvallisuuden ohjelma
STUK		Säteilyturvakeskus
SÜG	Sicherheitsüberprüfung	turvallisuusselvitys
TEKES		Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus
UD	Utrikesdepartementet	Ruotsin ulkoasiainministeriö
UM		ulkoasiainministeriö
VAHTI		valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmä
VIP		Valtion IT-palvelukeskus
VNK		valtioneuvoston kanslia
VNOS		valtioneuvoston ohjesääntö
WEU	Western European Union	Länsi-Euroopan unioni
ZDv	Zentrale Dienstvorschrift	Saksan puolustusministeriön julkaisema kaikkia Bundeswehriin puolustushaaroja koskeva määräys

LIITE 2 Lähdeluettelo

Creutzberg, Amélie. 2009. Legal framework in brief. General Intelligence and Security Service. Ministry of the Interior and Kingdom Relations. The Netherlands.

Fossum, Åse Marie. Lähetetty 4.1.2011. RE: The Norwegian NSA. Sähköpostiviesti. Vastaanottaja Kai Knape.

HE 66/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan Avaruusjärjestöä koskevan yleissopimuksen sopimuspuolten ja Euroopan Avaruusjärjestön välillä turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamisesta ja vaihdosta tehdyn yleissopimuksen sekä Suomen ja Saksan välillä turvallisuusluokittelun tiedon vastavuoroisesta suojaamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä, laeiksi mainittujen sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista. 24.6.2004.

Kansallinen turvallisuusviranomainen. 2010. Ulkoasiainministeriö. <http://formin.finland.fi>.

Komiteamietintö 21/2010. Varautuminen ja kokonaisturvallisuus. Valtioneuvoston kanslia.

Kuuse, Ulla-Mai. Lähetetty 22.11.2010. FW: The Estonian NSA Organization. Sähköpostiviesti. Vastaanottaja Kai Knape.

Laki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista 2004. 24.6.2004/588.

Laki turvallisuusselvityksistä 2002. 8.3.2002/177.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 1999. 21.5.1999/621.

NCSA-FI. 2010. Viestintävirasto. <http://www.ficora.fi>.

Puolustusministeriö: Kansallinen turvallisuusauditointikriteeristö. Sisäisen turvallisuuden ohjelman toisen vaiheen toimenpide 6.4. tp 2. 20.11.2009.

Puolustusministeriö: Puolustushallinnon turvallisuus, Strategia 2020. 2011.

Sonninen, Jukka. 2011. Eversti. Pääesikunta. Haastattelu 3.1.2011.

Suvanto, Kaija. Lähetetty 14.2.2011. Re: EU:n turvallisuusregiimi. Sähköpostiviesti. Vastaanottaja Kai Knape.

Thum Bruno 2007. Industrial Security in the Federal Republic of Germany. Ministry of Economics and Technology. Germany.

Thum, Bruno. 2007. Security Structure and Responsibilities in Germany. Federal Ministry of Economics and Technology. Germany.

Ulkoasiainministeriö: NATO:n ja WEU:n turvallisuusmääräysten noudattaminen Suomessa. Hallinnollinen osasto. Muistio HELD102-83. 21.10.1998.

Ulkoasiainministeriö: NATO:n ja WEU:n turvamääräysten noudattaminen Suomessa. Ulkoasiainministeriön asettaman työryhmän muistio. 1997.

Ulkoasiainministeriö: Selvitys kansallisen turvallisuusviranomaisen tehtävien hoitamisesta. 2004.

Ulkoasiainministeriö: Valtiosopimusten suomentaminen. Oikeudellinen osasto. Suositus. 10.11.1998/10.2.2005.

UMp. Ulkoasiainministeriön päätös NATO:n ja WEU:n kanssa solmittujen turvallisuussopimusten ja niihin liittyvien turvallisuusmääräysten soveltamisesta Suomessa, sekä alivaltiosihteeri Eero Salovaaran määrittämisestä näiden sopimusten edellyttämäksi kansalliseksi turvallisuusviranomaiseksi. 21.10.1998.

Valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa 2010. 1.7.2010/681.

VNOS. Valtioneuvoston ohjesääntö 2003. 3.4.2003/262.

VNpp. Valtioneuvoston periaatepäätös. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. 16.12.2010.

Waern, Martin. Lähetetty 17.11.2010. Aihe: The Swedish NSA Organization. Sähköpostiviesti. Vastaanottaja Kai Knape.