

11.1.2016

Dnro:
1260/04/2015Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Viestintäviraston lausunto HE-luonnoksesta laiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (jäljempänä Kapa-laki) ja laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta.

Viestintävirasto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Virasto on arvioinut HE-luonnoksessa käsiteltyjä sähköisen asioinnin tukipalveluja erityisesti suhteessa niihin sähköisen viestinnän tai asioinnin palveluihin, joita Viestintävirasto valvoo seuraavien säädösten nojalla:

- laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista (617/2009, jäljempänä tunnistuslaki),
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o [910/2014](#), annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla ja direktiivin 1999/93/EY kumoamisesta (jäljempänä Eidas) ja
- tietoyhteiskuntakaari (917/2014, jäljempänä myös TYK).

Lisäksi lausunnossa sivutaan tietoturvallisuuden auditointeja, joita Viestintävirasto tekee viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista annetun lain (1406/2011) nojalla.

1 Yhteenveto

Eidaksen luottamuspalvelusäätely

Eidaksen tarkoittamia luottamuspalveluja ovat sähköinen allekirjoitus, sähköinen leima tai sähköinen aikaleima, sähköinen rekisteröity jakelupalvelu ja kyseisiin palveluihin liittyvien varmenteiden luominen, tarkastaminen ja validointi, verkkosivustojen todentamisen varmenteiden luominen, tarkastaminen ja validointi sekä sähköisten allekirjoitusten, leimojen tai kyseisiin palveluihin liittyvien varmenteiden säilyttäminen.

Luottamuspalvelut voivat olla hyväksytyjä (qualified) tai ei-hyväksytyjä. Hyväksytyllä luottamuspalvelulla tarkoitetaan luottamuspalvelua, joka täyttää Eidaksessa säädetyt sovellettavat vaatimukset.

Lausunnossa arvioidaan Eidaksen luottamuspalvelusääntelyn soveltumista lakiehdotuksen tukipalveluista tiedonvälityskanavaan ja integraatiopalveluun (kansallinen palveluväylä), palveluväylään ja palvelunäkymään liittyviin varmennepalveluihin, sähköisiin aikaleimoihin sekä viestinvälityspalveluun.

Lakiehdotuksen mukaisista tukipalveluista viestinvälityspalvelu voisi selkeästi toimintojensa puolesta olla Eidaksen mukainen sähköinen rekisteröity jakelupalvelu. Tiedonvälityskanavaan liittyvät sähköiset aikaleimat voisivat mahdollisesti olla Eidaksen tarkoittamia aikaleimapalveluita. Tiedonvälityskanavaan liittyvien varmenteiden osalta Viestintävirasto ei ole tunnistanut suoranaisesti Eidaksen piiriin kuuluvia varmenteita lakiehdotuksen yleispiirteisen teknisen kuvauksen perusteella, mutta asiaa on syytä tarkastella tarkemmin, jos ylipäätään päädytään soveltamaan Eidasta joihinkin tukipalveluihin. Jos käyttäjille tarjottavia palvelunäkymiä varten tarjotaan käyttäjäorganisaatioille verkkosivustojen todentamisen varmenteita, nämä lienevät Eidaksen tarkoittamia luottamuspalveluita.

Eidasta sovelletaan yleisölle tarjottaviin palveluihin, mutta ei suljettuihin järjestelmiin tai julkishallinnon sisäisten menettelyiden hallintaan. Tukipalveluista viestinvälityspalvelua, palvelunäkymiä ja asiointivaltuuspalvelua on lakiehdotuksen 5.3 §:n mukaan tarkoitus tarjota hallinnon lisäksi yrityksille, joten ne tai niihin välittömästi liittyvät Eidaksen luottamuspalvelumääritelmien mukaiset palvelut on katsottava yleisölle tarjottaviksi palveluiksi. Viestintävirasto kiinnittää huomiota siihen, että sikäli kun palveluväylä toimii alustana muille lakiehdotuksen tukipalveluille, myös palveluväylää tarjottaneen yksityisille yrityksille.

Eidaksen mukaisia hyväksytyjä tai muita kuin hyväksytyjä luottamuspalveluita koskevien vaatimusten soveltaminen sähköisen asiointin tukipalveluihin jää kuitenkin Viestintäviraston alustavan näkemyksen mukaan palveluntarjoajan tai sitä ohjaavan valtiovarainministeriön harkittavaksi.

Tämä johtuu siitä, että tukipalvelut ovat sekä julkishallinnon että yksityisen sektorin käyttäjäorganisaatioille maksuttomia ja Eidas koskee palveluita, joita tarjotaan yleensä vastiketta vastaan. Julkisin varoin tuotettujen palvelujen kuuluminen Eidaksen tarkoittaman taloudellisen toiminnan piiriin on erittäin tulkinnanvaraista.

Hyväksytyyn luottamuspalvelun statuksen hankkiminen on palveluiden tarjoajille muutoinkin valinnaista. Lausunnossa käsitel-

lään niitä vaikutuksia ja vaatimuksia, joita palveluissa on huomioitava, jos Eidaksen hyväksytyn luottamuspalvelun vaatimusten soveltaminen ja statuksen hankkiminen nähdään tarkoituksenmukaiseksi esimerkiksi käyttäjien tai yksityisten käyttäjäorganisaatioiden luottamuksen tai kansainvälisten yhteyksien takia.

Ei-hyväksytyn luottamuspalvelun kannalta taas lakiehdotuksen tietoturvaluussäätely ja häiriöilmoitusvelvollisuudet kattavat ja varmasti ylittävätkin Viestintäviraston arvion mukaan Eidaksen 19 artiklan yleisluonteiset vaatimukset, joten Eidaksen soveltamisella ei olisi myönteistä vaikutusta tukipalveluiden luottavuuteen.

Eidaksen ja tunnustuslain tunnistuspalvelusäätely

Eidaksen ja kansallisen tunnustuslain säätely koskee vahvaa sähköistä tunnistamista ja Eidas koskee ainoastaan EU:lle (mahdollisesti tulevaisuudessa) notifioituja tunnistuspalveluja. Lausunnossa arvioidaan siten vain kansalaisen tunnistuspalvelua ja mahdollista vahvaa oikeushenkilön tunnistuspalvelua, ei mahdollisia heikkoja tunnistuspalveluita tai niiden kokoamispalveluita.

Tunnustuslakia ja Eidaksen tunnistuspalvelusäätelyä sovelletaan yleisölle tarjottaviin palveluihin. Niin kauan kuin tunnistuspalveluita ei tarjota yksityiselle sektorille, vaan ainoastaan valtionhallinnon ja muille julkishallinnon organisaatioille, niitä ei tarjota lain ja asetuksen tarkoittamalla tavalla yleisölle vaan rajatulle käyttäjäpiirille. Siksi niiden tarjonta ei kuulu Eidaksen, tunnustuslain tai kansallisessa laissa säädetyn luottamusverkoston piiriin.

Tietoyhteiskuntakaassa säännellyt palvelut

Tietoyhteiskuntakaassa säännellään teletoimintaa ja muuta sähköisen viestinnän välittämistä. Teletoiminnan säätely koskee yhtä lailla sekä ihmisten että koneiden välistä viestintää, muun viestinnän välityksen suhteen soveltaminen koneiden väliseen viestintään on tulkinnanvaraista. Laki ei koske viestin sisältöjä eikä esimerkiksi tietojärjestelmiä, jotka eivät liity viestinnän välittämiseen.

Laissa säädetään muun muassa tietoturvaluuteen sekä viestinnän ja välitystietojen luottamuksellisuuteen liittyvistä velvollisuuksista ja oikeuksista. Velvollisuudet ja oikeudet riippuvat siitä, missä roolissa toimitaan viestintään nähden: kolmantena osapuolena teleyrityksen tai muun viestinnän välittäjän roolissa vai viestinnän osapuolena.

Lausunnossa arvioidaan lakiehdotuksen palveluista tietoyhteiskuntakaaren kannalta erityisesti viestinvälityspalvelua käyttäjien ja asiointipalveluja tarjoavien käyttäjäorganisaatioiden välillä. Lisäksi arvioidaan kansallisen palveluväylän tiedonvälityskanavaa käyttäjäorganisaatioiden välillä.

Viestintävirasto arvioi, että lakiehdotuksen mukaista viestinvälityspalvelua tarjotaan oletusarvoisesti tietoyhteiskuntakaaren mukaisen viestinnän välittäjän roolissa.

Viestinvälityspalvelun ominaisuuksista ja toteutuksesta riippuen kysymys voi olla jopa teleyrityksen teletoiminnasta. Lopullinen arvio viestinvälityspalvelun teletoimintaluonteesta voitaisiin kuitenkin antaa vasta yksityiskohtaisen teknisen palvelukuvauksen perusteella. Seikkoja, jotka lisäävät teletoimintaluonnetta, olisivat käyttäjien väliset viestintämahdollisuudet ja viestinvälityspalvelun yhteenliittäminen kahdensuuntaisesti jonkin palveluväylästä riippumattomasti yleisesti tarjotun viestintäpalvelun kuten sähköpostin tai pikaviestintäpalvelun kanssa.

Lakiehdotuksen mukaista käyttäjäorganisaatioiden välistä tiedonvälityskanavaa eli palveluväylää voidaan Viestintäviraston käsityksen mukaan luonnehtia internetin päällä tarjottavaksi viestintäpalveluksi, jossa ohjataan (etupäässä) konekielistä viestintää väylään liittyneiden käyttäjäorganisaatioiden välillä. Palveluväylä lienee myös se alusta, jonka välityksellä muut tukipalvelut toteutetaan.

Seikkoja, jotka voisivat tehdä palveluväylästä teletoimintaa, olisivat samoin kuin viestinvälityspalvelun kohdalla käyttäjäorganisaatioiden mahdollisuus tiedonsiirtoon kaikkien liityntöjen välillä ja järjestelmän yhteenliittäminen palveluväylästä riippumattomien yleisesti tarjottujen tiedonsiirtojärjestelmien kanssa. Viestintävirasto arvioi, että kokonaisuutena kynnys palvelun katsomiseksi teletoiminnaksi on kuitenkin korkea ottaen huomioon kaikki palvelun käyttömahdollisuuksiin liittyvät rajaukset. Lopullinen arvio palvelun teletoimintaluonteesta voitaisiin kuitenkin antaa vasta yksityiskohtaisen teknisen palvelukuvauksen perusteella.

Jos tiedonvälityskanava tulkittaisiin teletoiminnaksi, sääntelyn voi katsoa kohdistuvan lähinnä välitystietojen käsittelyä ja mahdollisesti rajapintojen tietoturvasuutta, koska istuvan palveluväylän tarjonnassa käytännössä tietoliikenneyhteys ei kuulu palveluväylän tarjontaan tai ylläpitoon. Tietoyhteiskuntakaari ei koske tiedonsiirron (tietovarantojen) sisällöntarjontaa.

Jos viestinvälityspalvelu tai muu tukipalvelu katsotaan tietoyhteiskuntakaaren tarkoittamaksi viestinnän välittämiseksi tai teletoiminnaksi, on hyvä tarkastella ja tarvittaessa selkeyttää Kapa-laissa sitä, kumpaa lakia sovelletaan palvelun ja välitystietojen tietoturvasuuteen ja häiriöilmoituksiin. Tästä on yksityiskohtaisia havaintoja kohdassa 2.8.3.

Tietoyhteiskuntakaaren välitystietosääntely

Välitystiedoilla tarkoitetaan tietoyhteiskuntakaassa oikeus- tai luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä olevaa tietoa, jota käsitellään viestin välittämiseksi. Esimerkiksi IP-osoite voi tyypillisesti olla välitystieto. Käsitteillä tarkoitetaan samoin kuin henkilötietolaissa mm. keräämistä, käyttöä, tallettamista, luovuttamista, muuttamista, yhdistämistä, suojaamista ja tuhoamista. Viestinnän osapuoli voi käsitellä omia sähköisiä viestejään ja niihin liittyviä välitystietoja, jollei laissa toisin säädetä. Muut voivat käsitellä sähköisiä viestejä ja välitystietoja viestinnän osapuolen suostumuksella tai jos laissa niin säädetään. TYKin 17 luvussa säädetään viestinnän välittäjän yleiset käsittelyperiaatteet sekä sallitut käsittelyperusteet.

Viestintävirasto arvioi, että viestinvälityspalvelun käyttäjäorganisaatiot käsittelevät välitystietoja oletusarvoisesti viestinnän osapuolen oikeuksilla ja viestinvälityspalvelun palveluntarjoaja viestinnän välittäjän tai teleyrityksen oikeuksilla.

Palveluväylän kohdalla tulkinta voisi olla lähtökohtaisesti sama, mutta palveluväylän tulkitseminen teletoinnaksi vaikuttaa epätodennäköiseltä ja sen tulkitsemiseen viestinnän välittämiseksi liittyy toistaiseksi avoin kysymys, koskeeko viestinnän välittäjän sääntely konekielistä viestintää.

Mahdollisissa käyttäjäorganisaation sisäisissä kysymyksissä suhteessa omiin työntekijöihin voisi tulla kysymykseen myös käsittely yhteisötilaajan oikeuksilla, jolloin palveluntarjoaja olisi yhteisötilaajan alihankkija.

Lakiehdotuksen 3 luvussa 10 - 12 §:issä ehdotetut tietojen käsittelyä koskevat säännökset ovat Viestintäviraston käsityksen mukaan lähtökohtaisesti sopusoinnussa tietoyhteiskuntakaaren välitystietosääntelyn kanssa. Tietoyhteiskuntakaari soveltuu vain osaan lakiehdotuksen tukipalveluista ja tarkoitus ei Viestintäviraston käsityksen mukaan ole ollut laajentaa sen soveltamista kaikkiin tukipalveluihin. Rinnakkain soveltamisessa voi siksi syntyä melko hienojakoisiakin tulkintakysymyksiä, joista Viestintävirasto on kirjannut havaintoja kohdassa 2.11.

Tukipalveluiden tietoturvallisuuden auditointi

Lakiehdotuksen tarkoittamien tukipalveluiden tietoturvallisuutta voidaan ehdotuksen mukaan auditoida viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista annetun lain mukaisesti. Auditointeja voivat lain mukaan tehdä Viestintävirasto ja sen hyväksymät tietoturvallisuuden arviointilaitokset.

Lakiehdotuksen mukaan valtiovarainministeriö voi ohjauksella vaatia, että palveluntarjoaja pyytää edellä mainitun lain mukaista arviointia tukipalvelulle tai sen osalle. Etenkin keskeisten elementtien osalta Viestintäviraston tai Viestintäviraston hyväksymän arviointilaitoksen auditoinnit ovatkin suositeltavia, jotta

käyttäjäorganisaatioilla on selvä käsitys siitä, mitä tietoja palveluväylän kautta voi käsitellä tietoturva-asetuksen valossa.

Viestintävirasto pitää tärkeänä, että HE-luonnoksen 14 §:ssä ja 15 §:ssä ehdotettuja tukipalvelujen ja käyttäjäorganisaatioiden liittämisen tietoturvaselitteitä tarkennetaan valtioneuvoston asetuksella.

Viestintävirasto tukipalveluiden käyttäjäorganisaationa

Viestintävirasto pitää yhteisiä sähköisen asiointin tukipalveluita ja niiden käyttövelvollisuutta yleisesti hyvänä ja kannatettavana kehityksenä. Ottaen huomioon mm. edellä mainitut tietoturvaselitteiden kohdat on myös hyvä, että lakiehdotuksessa huomioidaan käyttövelvollisuutta arvioitaessa tietoturvaselitteiden-, toimivuus- ja muita tarpeita.

2 Sähköisen asiointin tukipalveluiden suhde Viestintäviraston valvomien säännösten tarkoitamiin palveluihin

2.1 Eidaksen luottamuspalvelut

EU:n Eidas-asetus on kaksijakoinen; se jakautuu tunnistus- ja luottamuspalveluiden sääntelyyn. Tässä kohdassa arvioidaan luottamuspalveluita.

Luottamuspalveluita säännellään Eidaksen luvussa III eli artikloissa 13 - 45 ja sääntely soveltuu lähtökohtaisesti kaikkiin asetuksen tunnusmerkit täyttäviin palveluihin.

Sähköisten luottamuspalveluiden kirjo on laaja. Eidaksen 3 artiklassa luottamuspalvelu ja hyväksytyt luottamuspalvelut määritellään seuraavasti

16) 'luottamuspalvelulla' sähköistä palvelua, jota yleensä tarjotaan vastiketta vastaan ja joka koostuu seuraavista:

a) sähköisten allekirjoitusten, sähköisten leimojen tai sähköisten aikaleimojen, sähköisten rekisteröityjen jakelupalvelujen ja kyseisiin palveluihin liittyvien varmenteiden luomisesta, tarkastamisesta ja validoinnista; tai

b) verkkosivustojen todentamisen varmenteiden luomisesta, tarkastamisesta ja validoinnista; tai

c) sähköisten allekirjoitusten, leimojen tai kyseisiin palveluihin liittyvien varmenteiden säilyttämisestä;

17) 'hyväksytyllä luottamuspalvelulla' luottamuspalvelua, joka täyttää tässä asetuksessa säädetyt sovellettavat vaatimukset;

Eri luottamuspalveluille on asetuksessa vielä omat määritelmänsä.

Kaikkien HE-luonnoksen tukipalveluiden kohdalla olisi arvioitava

- tarjotaanko tukipalvelua Eidaksen tarkoittamalla tavalla "yleensä vastiketta vastaan",

- tarjotaanko tukipalvelua yleisölle Eidaksen tarkoittamalla tavalla,
- onko tukipalvelu toiminnoiltaan jokin Eidaksessa kuvattu luottamuspalvelu ja
- jos edellä olevat kriteerit täyttyvät, mitä vaatimuksia luottamuspalveluun kohdistuu.

Näitä seikkoja tarkastellaan seuraavissa kohdissa tarkemmin.

2.2 Tarjotaanko tukipalvelua Eidaksen tarkoittamalla tavalla "yleensä vastiketta vastaan"

Yleisesti on arvioitava ensin luottamuspalvelun määritelmässä todettu vastikkeellisuus: *jota yleensä tarjotaan vastiketta vastaan*. Tukipalvelut ovat maksuttomia käyttäjäorganisaatioille, joten arvio on merkityksellinen asetuksen soveltuvuuden kannalta.

Vastikkeellisuutta ei käsitellä Eidaksen johdantokappaleissa, joten tulkintaan on haettava tukea muista EU-säädöksistä, joissa on vastaava vastikkeellisuuden edellytys. Tällaisia ovat esimerkiksi tietoyhteiskunnan palveluja koskeva direktiivi 2000/31/EY (nk. sähkökauppadirektiivi), joka on saatettu voimaan tietoyhteiskuntakaaren 22 luvussa. Ennen säännösten sisällyttämistä tietoyhteiskuntakaaren sääntely oli laissa tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta (458/2002) eli nk. sähkökauppalaissa.

Sähkökauppadirektiivin 2000/31/EY johdantokappaleessa selostetaan, mikä on luonteeltaan taloudellista toimintaa

(18) Tietoyhteiskunnan palveluihin kuuluu suuri määrä verkossa toteutettavia taloudellisia toimia. Nämä toimet voivat olla erityisesti verkossa suoritettavaa tavaroiden myyntiä. Niihin eivät kuulu esimerkiksi pelkkä tavaroiden toimittaminen eikä muutoin kuin verkossa tapahtuva palvelujen tarjoaminen. Tietoyhteiskunnan palvelut eivät rajoitu pelkästään palveluihin, joihin liittyvät verkossa tehtävät sopimukset, vaan ne koskevat, siltä osin kuin niihin liittyy taloudellista toimintaa, myös palveluja, joista niiden vastaanottaja ei maksa korvausta, kuten verkossa olevien tietojen tai kaupallisen viestinnän tarjoamista, tai tietojen etsimisen, tietoihin pääsyn ja niiden haun mahdollistavia välineitä tarjoavia palveluja. [...] Sitä vastoin tietystä paikasta toiseen toimitettavat palvelut kuten tilausvideopalvelu ja kaupallisen viestinnän välittäminen sähköpostitse ovat tietoyhteiskunnan palveluja. Tietoyhteiskunnan palvelu ei esimerkiksi ole elinkeino- tai ammattitoimintaansa kuulumattomassa tarkoituksessa toimivien luonnollisten henkilöiden sähköpostin tai vastaavan henkilökohtaisen viestintävälineen käyttö, mukaan lukien niiden käyttö tällaisten henkilöiden välisten sopimusten tekemiseen. [...]

Sähkökauppalaain esitöissä (HE 194/2001) tietoyhteiskunnan palvelun ja palveluntarjoajan määritelmien yksityiskohtaisissa perusteluissa käsitellään vastikkeellisuuden tulkintaa

[...]

[2] Pykälän 4 kohdan mukaan tietoyhteiskunnan palvelu toimitetaan tavallisesti vastiketta vastaan. Kohta perustuu transpaarensidirektiivin 1 artiklan 2 kohtaan, joka puolestaan perustuu EY:n perustamissopimuksen 50 artiklaan. Perustamissopimuksen mukaan palveluilla tarkoitetaan suorituksia, joista tavallisesti maksetaan korvaus.

Palvelun tavanomainen vastikkeellisuus viittaa lähinnä siihen, että kyseisellä palvelulla yleensä on taloudellista merkitystä ja palvelun toimittaminen liittyy taloudelliseen toimintaan. Palvelun ei sen sijaan tarvitse olla sen vastaanottajalle vastikkeellinen. Internetissä on runsaasti palveluja, jotka ovat vastaanottajille maksuttomia, kuten hakupalveluja, tietopalveluja, verkkojulkaisuja ja ajanvietepalveluja. Tällaisia palveluja saatetaan rahoittaa esimerkiksi mainostuloilla. Kaikki nämä palvelut ovat laissa tarkoitettuja tietoyhteiskunnan palveluja. Myös verkoissa toteutettu mainonta ja muu markkinointi ovat tietoyhteiskunnan palveluja. Vastikkeen maksaa näissä tapauksissa tavallisesti markkinoinnin tilaaja.

Tietoyhteiskunnan palveluihin kuuluu hyvin erityyppisiä taloudellisia toimia. Erään ryhmän muodostavat tietyt telepalvelut, kuten yhteydet viestintäverkkoon, tiedonsiirtopalvelut ja tietojen tallennuspalvelut. Näiden palvelujen tarjoamisesta direktiivissä on myös erityissäännöksiä. Käytännössä merkittäviä ovat myös erilaiset rahoituspalvelut, jotka aineettomina hyödykkeinä soveltuvat hyvin verkkotarjontaan.[...]

[...]

Palvelun tarjoajan määritelmää ei ole kytketty elinkeinon tai ammatin harjoittamiseen, mutta toiminnalla on kuitenkin oltava taloudellinen tarkoitus. Tämä johtuu tietoyhteiskunnan palvelun käsitteestä, johon sisältyy muun muassa se, että palvelu on tavallisesti vastikkeellinen. Laissa tarkoitettuja palvelun tarjoajia voivat siten olla paitsi varsinaiset elinkeinonharjoittajat myös esimerkiksi kunnat tai oppilaitokset, jotka tarjoavat tietoyhteiskunnan palveluja kaupallisin perustein.

Tulkintatukea voi hakea myös Yleisradio Oy:n aseman arvioinnista aikaisemman televisio- ja radiolain (744/1998) säätämisen yhteydessä. Tuolloin katsottiin, että Yleisradionkin toiminnalla on taloudellinen tarkoitus, koska toimintaa harjoitetaan yhtiömuodossa ja siitä aiheutuvat kulut katetaan televisiomaksuvaroin (HE 87/2009).

HE-luonnoksen mukaisista sähköisen asioinnin tukipalveluista ei peritä vastiketta käyttäjäorganisaatioilta, eikä rahoitus perustu muutoinkaan millään tavalla kaupalliseen toimintaan, vaan palvelu rahoitetaan valtion talousarviossa osoitetuilla varoilla. Palveluntarjontaa ei myöskään harjoiteta yhtiömuodossa vaan viranomaisena. Se, että käyttäjäorganisaation on vastattava omista integraatiokustannuksistaan, ei tee palvelusta vastikkeellista. Toisaalta tukipalveluiden tarjoaminen muille kuin julkishallinnon käyttäjäorganisaatioille liittyy ainakin yritysten osalta taloudelliseen toimintaan. Valtiokonsernin sisällä ja muutoin julkishallinnon organisaatioiden kohdalla tukipalveluiden voidaan katsoa liittyvän julkisen talouden hoitoon.

Viestintävirasto toteaa, että em. EU-säädännöstä ei näyttäisi löytyvän tukea selkeästi kummallekaan tulkinnalle julkisen palvelun luonteesta suhteessa Eidaksen vastikkeellisuussäännök-

sen tarkoitukseen. Mahdollisesti asiaa voisi arvioida valtioneuvoston koskevan sääntelyn tai jopa valtiosääntöoikeuden kannalta.

Edellä kuvattu oikeudellinen tarkastelu ei kuitenkaan välttämättä ole käytännössä keskeistä, vaan Eidasen mahdollinen soveltaminen tukipalveluihin voidaan seuraavista syistä tehdä tässä tulkinnanvaraisessa tilanteessa tarkoituksenmukaisuusharkinnalla. Hyväksytyyn luottamuspalvelun statuksen hankkiminen on muutoinkin palvelun tarjoajan harkinnassa (ks. Eidas 21 artikla), mikä koskee myös julkisen hallinnon tuottamaa palvelua. Tässä arvioinnissa voi olla perusteltua ottaa huomioon myös se, onko tukipalveluiden Eidas -status tarkoituksenmukainen käyttäjien luottamuksen ja tukipalveluiden luotettavuuden kansainvälisen tunnustamisen kannalta.

Eidasen tarkoitus ilmenee mm. johdantokappaleesta

(2) Tällä asetuksella pyritään lisäämään luottamusta sähköisiin transaktioihin sisämarkkinoilla tarjoamalla yhteinen perusta turvalliselle sähköiselle vuorovaikutukselle kansalaisten, yritysten ja viranomaisten välillä sekä parantamalla näin julkisten ja yksityisten verkkopalvelujen, sähköisen liiketoiminnan ja sähköisen kaupankäynnin toimivuutta unionissa.

Hyväksytyyn luottamuspalvelun statuksella palvelut hyväksytään myös muissa jäsenvaltioissa. Lisäksi on huomattava vielä, että Eidasen johdantokappaleen mukaan voidaan määritellä myös kansallisia hyväksytyjä luottamuspalvelutyyppisiä.

(25) Jäsenvaltioiden olisi edelleen voitava vapaasti määritellä muun tyyppisiä luottamuspalveluja niiden lisäksi, jotka sisältyvät tässä asetuksessa säädettyyn suljettuun luottamuspalvelujen luetteloon, tunnustettaviksi kansallisella tasolla hyväksytyiksi luottamuspalveluiksi.

Muun kuin hyväksytyyn tasoisen eli ei-hyväksytyyn luottamuspalvelun sääntely ei Eidasen valossa ole valinnaista. Siinä tapauksessa, että HE-luonnoksen tukipalvelut olisi mahdollisesti periaatteessa katsottava "yleensä vastiketta vastaan tarjottavaksi" palveluksi ja ne täyttäisivät muuten Eidasen luottamuspalvelumääritelmät, niihin olisi sovellettava Eidasen vaatimuksia.

Kuten jäljempänä kohdassa 2.4 todetaan, ei-hyväksytyyn luottamuspalvelun vaatimukset supistuvat kuitenkin vain 19 artiklan yleisiin tietoturva-vaatimuksiin ja häiriöilmoitusvaatimuksiin. Koska kansallisen palveluarkkitehtuurin tukipalveluille ollaan säätämässä HE-luonnoksen perusteella vastaavia ja tiukempia vaatimuksia, Eidasen soveltaminen tukipalveluihin ei sinänsä parantaisi käyttäjäorganisaatioiden tai käyttäjien asemaa. **Tällöinkin voisi hyvin olla perusteltua kokonaisarviona katsoa palvelut Eidasen soveltamisalaan kuulumattomiksi.**

2.3 Tarjotaanko palvelua Eidas-asetuksen tarkoittamalla tavalla yleisölle

Eidasen 2.2 artiklassa suljetaan suljetut järjestelmät pois asetuksen soveltamisalasta

asetusta ei sovelleta sellaisten luottamuspalvelujen tarjoamiseen, joita käytetään yksinomaan kansallisesta oikeudesta tai määrätyn osallistujajoukon välisistä sopimuksista johtuvissa suljetuissa järjestelmissä.

Johdantokappaleessa suljettuja järjestelmiä selvennetään seuraavasti

21) Tällä asetuksella olisi luotava myös yleiset oikeudelliset puitteet luottamuspalvelujen käytölle. [...] Sen ei varsinkaan pitäisi kattaa sellaisten palvelujen tarjoamista, joita tarjotaan yksinomaan määrätyn osallistujajoukon välisissä suljetuissa järjestelmissä ja joilla ei ole vaikutuksia kolmansiin osapuoliin. Esimerkiksi yrityksissä tai julkishallinnossa sisäisten menettelyjen hallinnoimiseksi perustettuihin järjestelmiin, joissa käytetään luottamuspalveluja, ei olisi sovellettava tämän asetuksen vaatimuksia. Ainoastaan yleisölle tarjottujen luottamuspalvelujen, joilla on vaikutuksia kolmansiin osapuoliin, olisi oltava asetuksessa säädettyjen vaatimusten mukaisia.[...]

Sikäli kun sähköisen asioinnin tukipalvelut olisi katsottava toimintoiltaan Eidaksen tarkoittamiksi luottamuspalveluiksi, olisi arvioitava myös, tarjotaanko niitä yleisölle vai onko kysymyksessä suljettu järjestelmä tai julkishallinnon sisäisten menettelyjen hallinnointi. Kansallisessa palveluarkkitehtuurissa on piirteitä molemmista. On huomattava, että tukipalvelujen avulla toteutetun asiointipalvelun tarjoaminen yleisölle ei tee itse tukipalvelusta yleisölle tarjottua palvelua.

Lähtökohtana arvioinnissa voi pitää sitä, että tukipalvelut, joita tarjotaan julkishallinnon lisäksi yrityksille, on katsottava yleisölle tarjottuiksi palveluiksi. Yleisöllä tarkoitetaan sekä luonnollisia henkilöitä että yksityisiä yrityksiä tai yhteisöjä. Viestintävirasto katsoo, että esimerkiksi se, että yritysten käyttöoikeutta rajataan henkilötunnuksen käsittelyoikeuden perusteella, ei rajaa tarjonnan piiriä siten, ettei palvelua silti olisi katsottava yleisölle tarjottuiksi.

Tukipalveluista viestinvälityspalvelua, palvelunäkymiä ja asiointivaltuuspalvelua on lakiehdotuksen 5.3 §:n mukaan tarkoitus tarjota hallinnon lisäksi yrityksille, joten ne tai niihin välittömästi liittyvät Eidaksen luottamuspalvelumääritelmien mukaiset palvelut on katsottava yleisölle tarjottaviksi palveluiksi. Yrityksille tarjottavien palveluiden luettelossa 5.3 §:ssä ei mainita palveluväylää. Palveluväylä vaikuttaisi kuitenkin toimivan yhteisenä alustana muille lakiehdotuksen tukipalveluille, joten sen käyttömahdollisuus lienee tarpeen myös yksityisille yrityksille siltä osin, kun niillä on oikeus käyttää jotain muuta tukipalvelua.

Tunnistuspalvelut eivät Eidaksen systematiikassa lukeudu luottamuspalveluihin ja arvio niistä käsitellään jäljempänä.

2.4 Eidaksen yleiset vaatimukset luottamuspalveluille

Jos tukipalvelun katsottaisiin ylipäätään kuuluvan Eidaksen piiriin vastikkeellisuusvaatimuksen kannalta, palvelun vaatimukset riippuvat siitä, halutaanko palvelulle (kuten sähköiselle aikalei-

malle tai muulle jäljempänä käsitellylle palvelulle) hyväksytyyn (qualified) luottamuspalvelun status.

Jos palveluntuottaja ei halua palveluille hyväksytyä statusta, mutta palvelut ovat toiminnoiltaan Eidaksen tarkoittamia luottamuspalveluja, valvonta on vain jälkikäteistä ja yleisinä velvoitteina on artiklan 19 mukaisesti huolehtia tietoturvallisuudesta ja ilmoittaa tietoturvauhkista ja -loukkauksista.

Palveluiden vaatimukset tulevat Eidaksesta ja sen täytäntöönpanon yhteydessä tavalla tai toisella osoitetuista standardeista.

Hyväksytyjä luottamuspalveluja koskevat palvelukohtaisten vaatimusten lisäksi yleisesti

- 21 artiklan velvollisuus ilmoittaa toiminnasta ennen sen aloittamista valvontaelimelle (joka tulee olemaan Viestintävirasto) ja toimittaa samalla akkreditoitujen vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksen arviointikertomus,
- 20 artiklan velvollisuus hankkia ja toimittaa uusi arviointikertomus 24 kuukauden välein,
- 19 artiklan velvollisuus huolehtia tietoturvasta ja ilmoittaa mm. valvontaelimelle tietoturvaloukkauksista ja eheyden menetyksistä,
- 13 artiklan vastuu- ja todistustaakkasäännökset,
- 22 artiklan oikeus saada palvelunsa luotettujen palveluiden luetteloon (Trusted List¹) ja
- 23 artiklan oikeus käyttää EU:n luotettavuusmerkkiä palvelun yhteydessä.
- Lisäksi 24 artiklaan on koottu lukuisia yleisiä vaatimuksia aina varmenteen saajan tunnistamisesta henkilöstön pätevyyteen ja tietoturvallisuuden ylläpitoon. Tietoturvallisuutta ja tietojen käsittelyä ja säilyttämistä koskevia vaatimuksia liittyy erityisesti käytettävien järjestelmien ja tuotteiden tietoturvallisuuteen, tiedonhallintajärjestelmien luotettavuuteen, tietojen väärentämisen ja varastamisen estämistoimiin, varmennetietokantojen ylläpitoon ja varmenteiden sulkemiseen ja sulkulistoihin.

2.5 KAPAN tiedonvälityskanava ja palvelunäkymät ja Eidaksen verkkosivuvarmenteet ja sähköinen aikaleima

Eidaksen kannalta voidaan arvioida sitä, kuuluvatko tiedonvälityskanavaan tai palvelunäkymään liittyvät VRK:n tarjoamat palvelinvarmenteet ja mahdolliset muut varmenteet tai sähköiset aikaleimat Eidaksen aikaleimapalveluiden tai verkkosivuvarmenteiden sääntelyn piiriin.

¹ Ennen Eidaksen voimaantuloa listalla on ollut vain VRK:n laatuvarmenne eli allekirjoitusvarmenne.

Lakiehdotuksen 3.1 §:n 1 kohdassa tiedonvälityskanavaa ja palvelunäkymää kuvataan seuraavasti

1) tiedonvälityskanava ja integraatiopalvelu, jonka avulla käyttäjäorganisaatiot voivat siirtää ja luovuttaa tietovarantoihinsa sisältyviä tietoja ja tarjota asiointipalveluja (kansallinen palveluväylä);

3) palvelu, jossa käyttäjä voi tarkastella palvelutietovarannon tietoja sekä tietoja, jotka hänestä taikka hänen edustamastaan luonnollisesta henkilöstä tai organisaatiosta on merkitty käyttäjäorganisaatioiden rekistereihin (palvelunäkymä);

HE-luonnoksen perustelujen mukaan

Palveluväylä on tiedonsiirtokanava, joka tarjoaa yhdenmukaisen tavan tiedonvälitykseen. Palvelun avulla käyttäjäorganisaatiot voivat siirtää tietojaan tai tietoaineistojaan ja tarjota asiointipalveluja integraatioiden avulla. Palveluväylä sisältää keskuspalvelimen, sekä osapuolten tunnistamiseen ja tiedon salaamiseen käytettävät, VRK:n tarjoamat varmenneratkaisut. Yhteisten varmenneratkaisujen avulla keskuspalvelin ja liityntäpalvelimet tunnistavat luotettavasti niihin liittyvät muiden käyttäjäorganisaatioiden liityntäpalvelimet. Palveluväylässä on keskitetty liityntäkatalogi, jonka kautta löytyvät kaikki palveluväylän liitynnät teknisine ja hallinnollisine kuvauksineen. Palveluväylään yhdistyisivät esimerkiksi viranomaiset ja yksityiset tietovarantojen tuottajina, hyödyntäjinä tai tietojen ilmoittajina. Lisäksi väylän kautta olisivat saatavilla ehdotetussa laissa säädetty tukipalvelut sekä viranomaisten asiointipalvelut. Palveluväylässä sanomat liikkuvat internetin yli eikä palveluväylä tästä johtuen vastaa alemman kerroksen verkkotason liikennöinnistä.

[...]

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin palvelunäkymästä. Palvelunäkymässä käyttäjä voi hakea palvelutietovarannon tietoja. Tunnistettu käyttäjä voi lisäksi tarkastella tietoja, jotka hänestä taikka hänen edustamastaan luonnollisesta henkilöstä tai organisaatiosta on merkitty käyttäjäorganisaatioiden rekistereihin. Henkilön edustaman yrityksen tietojen tarkastelun kokonaisuutta kutsutaan yrityksen palvelunäkymäksi.

Palvelunäkymää voidaan personoida esimerkiksi käyttäjän asuinpaikkaa koskevan tiedon avulla siten, että käyttäjä näkee palvelussa olevan karttatoiminnallisuuden avulla oletusarvoisesti häntä lähinnä sijaitsevat palvelut – samalla kuitenkin mahdollistettaisiin muuallakin sijaitsevien palvelujen hakeminen. Palvelunäkymästä olisi myös mahdollista siirtyä eri käyttäjäorganisaatioiden asiointipalveluihin sekä saada palveluun yhdistetyssä viestinvälityspalvelussa julkisiin palveluihin liittyviä viestejä, kuten muistutuksia tietyille käyttäjälle tarjolla olevista tai jo sovituista julkisista palveluista, esimerkiksi terveydenhuollon vastaanotosta.

Sähköinen aikaleima

Sähköisen aikaleiman kohdalla on Viestintäviraston tulkinnan mukaan arvioitava sitä, tarjotaanko sitä varsinaisesti palveluna käyttäjäorganisaatioille vai onko kysymyksessä esimerkiksi vain teknisten palvelinyhteyksien luotettavuuteen liittyvä toiminto. HE-luonnoksessa ei luonnollisestikaan ole tarkkoja tietoja tekniestä arkkitehtuurista ja Eidaksessa puolestaan sähköistä aikaleimaa käsitellään sen yleisen tietoturvallisuuden ja oikeusvai-

kutusten kannalta. Viestintävirasto on siksi arvioinut soveltamista tässä vaiheessa lähinnä sähköisen leiman yleisen luonteen perusteella.

Sähköinen aikaleima on jo lähtökohtaisesti lisä- tai tukipalvelun luonteinen, joten se voisi Viestintäviraston alustavan arvion mukaan olla Eidaksen tarkoittama palvelu silloinkin, kun se vain tukee jotain muuta Eidaksen tarkoittamaa palvelua. Siten ainakin viestinvälityspalvelussa Eidaksen soveltuminen sähköiseen aikaleimaan vaikuttaa mahdolliselta.

Eidaksessa sähköinen aikaleima määritellään seuraavasti

16) 'luottamuspalvelulla' sähköistä palvelua, jota yleensä tarjotaan vastiketta vastaan ja joka koostuu seuraavista:

a) sähköisten allekirjoitusten, sähköisten leimojen tai sähköisten aikaleimojen, sähköisten rekisteröityjen jakelupalvelujen ja kyseisiin palveluihin liittyvien varmenteiden luomisesta, tarkastamisesta ja validoinnista; tai

33) 'sähköisellä aikaleimalla' sähköisessä muodossa olevia tietoja, jotka sitovat muut sähköisessä muodossa olevat tiedot tiettyyn ajankohtaan ja muodostavat todisteen viimeksi mainittujen tietojen olemassaolosta kyseisenä ajankohtana;

34) 'hyväksytyllä sähköisellä aikaleimalla' sähköistä aikaleimaa, joka täyttää 42 artiklassa säädetyt vaatimukset;

Eidaksen johdantokappaleessa sähköistä aikaleimaa käsitellään lähinnä tietoturvallisuuden, ei palveluntarjonnan näkökulmasta

62) Hyväksytyjen sähköisten aikaleimojen tietoturvan varmistamiseksi tässä asetuksessa olisi edellytettävä kehittyneiden sähköisten leimojen tai kehittyneiden sähköisten allekirjoitusten tai muiden vastaavien menetelmien käyttöä. On ennakoitavissa, että innovointi saattaa johtaa uusiin teknologioihin, joilla voidaan varmistaa vastaava tietoturvan taso aikaleimojen osalta. Kun käytetään muuta menetelmää kuin kehittyntä sähköistä leimaa tai kehittyntä sähköistä allekirjoitusta, hyväksytyyn luottamuspalvelun tarjoajan olisi osoitettava vaatimustenmukaisuuden arviointikertomuksessa, että tällaisella menetelmällä varmistetaan vastaava tietoturvataso ja että se on tässä asetuksessa säädettyjen velvoitteiden mukainen.

Sähköistä aikaleimaa koskevat vaatimukset ja oikeusvaikutukset säädetään Eidaksen 41 ja 42 artiklassa.

Verkkosivujen todentamisen varmenteet

HE-luonnoksessa ei käsitellä verkkosivustojen todentamisen varmenteita vaan mainitaan ainoastaan tiedonvälityskavanavan palvelinyhteyksiin liittyvät varmenteet. Viestintävirasto katsoo, etteivät tiedonvälityskavanavan palvelinvarmenteet tai salausvarmenteet kuulu Eidaksen verkkosivuvarmenteiden sääntelyn piiriin.

Viestintävirasto katsoo, että Eidaksen verkkosivuvarmentesääntelyn ensisijainen tarkoitus on turvata käyttäjien luottamusta verkkosivustoihin ja tarjota käyttäjille havaittavissa ole-

va todistus verkkosivuston tarjoajasta. Palvelunäkymien toteutuksessa voi syntyä tarvetta tällaiselle varmentamiselle ja jos sellaista tarjotaan käyttäjäorganisaatioille, se lienee toimintoiltaan katsottava Eidaksen tarkoittamaksi luottamuspalveluksi.

Eidaksessa verkkosivujen todentamisen varmenne määritellään seuraavasti

16) 'luottamuspalvelulla' sähköistä palvelua, jota yleensä tarjotaan vastiketta vastaan ja joka koostuu seuraavista:

[...]

b) verkkosivustojen todentamisen varmenteiden luomisesta, tarkastamisesta ja validoinnista; tai

[...]

38) 'verkkosivustojen todentamisen varmenteella' todistusta, jonka avulla verkkosivusto voidaan todentaa ja joka liittyy verkkosivuston siihen luonnolliseen henkilöön tai oikeushenkilöön, jolle varmenne on myönnetty;

39) 'verkkosivustojen todentamisen hyväksytyllä varmenteella' verkkosivustojen todentamisen varmennetta, jonka on myöntänyt hyväksytty luottamuspalvelujen tarjoaja ja joka täyttää liitteessä IV säädetyt vaatimukset;

Eidaksen johdantokappaleessa käsitellään verkkosivujen todentamisen tavoitteita ja todentamiskeinojen kehittymistä

67) Verkkosivustojen todentamispalvelut tarjoavat välineen, jonka avulla verkkosivustolla vieraileva henkilö voi varmistua siitä, että verkkosivuston taustalla on aito ja laillinen taho. Nämä palvelut lisäävät luottamusta verkossa asiointiin, koska käyttäjät luottavat verkkosivustoon, joka on todennettu. Verkkosivustojen todentamispalvelujen tarjoaminen ja käyttö ovat täysin vapaaehtoisia. Jotta verkkosivustojen todentamisesta tulisi kuitenkin keino lisätä luottamusta, antaa käyttäjälle parempia kokemuksia ja edistää kasvua sisämarkkinoilla, tässä asetuksessa olisi säädettävä tietoturvaa ja vastuuta koskevista vähimmäisvelvoitteista palveluntarjoajien ja niiden palvelujen osalta. Tätä varten on otettu huomioon toimialan toteuttamien olemassa olevien aloitteiden, esimerkiksi sertifiointiviranomaisen ja selainohjelmistojen myyjien foorumin (CA/B Forum), tulokset. Lisäksi tämän asetuksen ei pitäisi estää muiden, tämän asetuksen soveltamisalaan kuulumattomien keinojen tai menetelmien käyttöä verkkosivuston todentamiseksi, [...]

Verkkosivustojen todentamisen hyväksytyjä varmenteita koskevat vaatimukset säädetään Eidaksen 45 artiklassa ja liitteessä IV.

2.6 KAPAn viestinvälityspalvelu ja Eidaksen sähköinen rekisteröity jakelupalvelu

Eidaksen kannalta voidaan arvioida, vastaako viestinvälityspalvelu toimintoiltaan Eidaksen sähköistä rekisteröityä jakelupalvelua.

Eidaksessa määritellään sähköinen rekisteröity jakelupalvelu seuraavasti

36) 'sähköisellä rekisteröidyllä jakelupalvelulla' palvelua, jonka avulla tietoa voidaan siirtää sähköisesti kolmansien osapuolten välillä ja joka antaa siirretyn tiedon käsittelyyn liittyviä todisteita, muun muassa vahvistuksen tietojen lähettämisestä ja vastaanottamisesta, ja joka suojaa siirretyt tiedot häviämisen, varkauden, vaurioitumisen tai luvattomien muutosten riskiltä;

37) 'hyväksytyllä sähköisellä rekisteröidyllä jakelupalvelulla' sähköistä rekisteröityä jakelupalvelua, joka täyttää 44 artiklassa säädetyt vaatimukset;

Lakiehdotuksen 3.1 §:n 7 kohdassa kuvataan viestinvälityspalvelua

7) viestinvälityspalvelu, jonka avulla käyttäjäorganisaatio ja palvelua käyttävä henkilö voivat lähettää toisilleen sähköisiä viestejä ja jota hyödyntäen käyttäjäorganisaatio voi antaa asiakirjan tiedoksi sähköisesti tai postitse;

HE-luonnoksen perusteluissa kuvataan viestinvälityspalvelun käyttömahdollisuuksia

Viestinvälityspalvelu tarjoaisi käyttäjäorganisaatiolle mahdollisuuden lähettää niin sanottuja herätteitä tai muuta neuvontaa liittyen käyttäjän elämäntilanteeseen tarjolla oleviin julkisiin palveluihin. Hallinnossa asioiva voisi myös lähettää sähköisen palvelun kautta viestejä käyttäjäorganisaatiolle ja saattaa asiansa vireille sellaisessa viranomaisessa, joka on liittynyt asiointiosoitteensa vastaanottamaan viestinvälityspalvelun kautta lähetettyjä sähköisiä viestejä.

Viestinvälityspalvelussa yhdistyisi sähköisen palvelun lisäksi uusi toiminnallisuus, jossa viesti voitaisiin toimittaa myös postitse hallinnon asiakkaalle. Asiakirjaa tiedoksiantava viranomaisen valitsisi, haluaako asiakirjan toimitettavaksi sähköisesti luonnollisen henkilön tai yrityksen sähköiseen viestinvälityspalveluun vai postitse. [...]

Mikäli asiakirja annetaan henkilön antaman suostumuksen perusteella tiedoksi sähköistä viestinvälityspalvelua käyttäen, toimittaa palvelu viranomaiselle koneellisen kuittauksen siitä, milloin viesti on toimitettu käyttäjän tilille. Vastaava oikeus saada kuittaus on myös kansalaisella kansalaisen toimittaessa viestiä viranomaiselle. Todisteellisen tiedoksiannon osalta sähköinen viestinvälityspalvelu toimittaa viranomaiselle myös tiedon siitä, että käyttäjä on kuitannut vastaanottaneensa asiakirjan. Käyttäjän on ottaessaan sähköisen viestinvälityspalvelun käyttöönsä ilmoitettava sähköpostiosoite, puhelinnumero tai molemmat, joihin käyttäjälle lähetetään heräteviesti, kun hänelle on tullut palveluun viesti. Puolen vuoden välein järjestelmä kehottaa tarkistamaan yhteystietojen ajantasaisuuden. Käyttäjä voi koska tahansa peruuttaa suostumuksensa sähköiseen tiedoksiantoon, jolloin hän saa tiedoksiannot postitse. Järjestelmä on tietoturvallinen. Rekisteröityminen ja kirjautuminen järjestelmään edellyttävät luonnollisen henkilön osalta tunnistuslain mukaista vahvaa sähköistä tunnistamista joko luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua - tai siirtymäajalla Vetuma -palvelua hyödyntäen. Yrityksen palvelunäkymässä sijaitsevaan yrityksen sähköiseen viestinvälityspalveluun tunnistaudutaan esimerkiksi KATSO-tunnistautumisen avulla ja jatkossa luonnollisen henkilön tunnistuspalvelun ja asiointivaltuuspalvelun avulla.

Viestinvälityspalvelu vastaa toimintojensa puolesta selvästi Eidakseen tarkoittamaa sähköistä rekisteröityä jakelupalvelua, koska välityspalvelu toimii kolmantena osapuolena käyttäjän ja

käyttäjäorganisaation välillä tietojen (viestien) sähköisessä siirrossa, antaa kuittauksia viestin lähettämisestä tai vastaanottamisesta ja huolehtii tiedonsiirron eheydestä.

Eidaksen 44 artiklassa säädetään hyväksytyyn palvelun vaatimuksista, jotka ovat pitkälti sen suuntaisia kuin HE-luonnoksen perusteluissa kuvataan. Artiklan vaatimukset koskevat lähettäjän ja vastaanottajan tunnistamista, eheyden turvaamista hyväksytyyn luottamuspalvelun tarjoajan kehittyneellä sähköisellä allekirjoituksella tai kehittyneellä sähköisellä leimalla ja hyväksytyyn sähköisen aikaleiman käyttämisestä. Toteutus olisi toki arvioitava yksityiskohtaisemmin, mikäli palvelulle haluttaisiin hyväksytty status.

Myös Eidaksen 43 artiklassa säädettyt oikeusvaikutukset vastannevat viranomaisessa asiointin ja päätösten tiedoksi antamisen osalta sähköisen asiointin sääntelyä, mutta jos viestinvälityspalveluun päädytään soveltamaan Eidasta, olisi tarkasteltava myös mahdollisia päällekkäisyyksiä kansallisessa oikeusvaikutusten sääntelyssä.

43 artikla *Sähköisen rekisteröidyn jakelupalvelun oikeusvaikutukset*

1. Sähköistä rekisteröityä jakelupalvelua käyttäen lähetettyjen ja vastaanotettujen tietojen oikeusvaikutuksia ja käytettävyyttä todisteena oikeudellisissa menettelyissä ei voida kieltää pelkästään sillä perusteella, että ne ovat sähköisessä muodossa tai että ne eivät täytä hyväksytyyn sähköisen rekisteröidyn jakelupalvelun vaatimuksia.

2. Hyväksytyä sähköistä rekisteröityä jakelupalvelua käyttäen lähetettyihin ja vastaanotettuihin tietoihin liitetään olettaen, jonka mukaan tiedot ovat eheitä, nämä tiedot on lähettänyt tunnistettu lähettäjä, ne on vastaanottanut tunnistettu vastaanottaja ja hyväksytyyn sähköisen rekisteröidyn jakelupalvelun ilmoittama tietojen lähettämisen ja vastaanottamisen päivämäärä ja kellonaika on oikea.

HE-luonnoksessa ei käsitellä sitä vaihtoehtoa, että yksityiset luonnolliset tai oikeushenkilöt tekisivät oikeustoimia keskenään viestinvälityspalvelun välityksellä. Jos tämä mahdollistettaisiin (ja jos siis päädyttäisiin soveltamaan Eidasta), olisi mahdollisesti tarkasteltava 43 artiklan suhdetta oikeustoimilakiin.

2.7 KAPAn tunnistuspalvelut sekä asiointivaltuus ja Eidaksen tai tunnistuslain tunnistuspalvelut

Tunnistuspalveluita eli sähköisen tunnistamisen menetelmiä säännellään Eidaksen luvussa II eli artikloissa 6 - 12 vain siltä osin, kun ne ilmoitetaan (notifioidaan) komissiolle ja halutaan hyväksyttäväksi vastavuoroisesti jäsenvaltioissa. Jos tunnistuspalveluita ei ilmoiteta, niihin sovelletaan kansallista tunnistuslakia edellyttäen, että kysymys on vahvasta sähköisestä tunnistamisesta.

Luonnollisen henkilön tunnistaminen

Lakiehdotuksen luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua (KATU) ei tarjota lakiehdotuksen 5 §:n mukaan muille kuin viranomaisille, joten suhteessa tunnistuslakiin se voidaan katsoa rajatulle käyttäjäpiirille tarjotuksi palveluksi. Viestintävirasto yhtyy ehdotuksen tulkintaan, jonka mukaan palveluun ei siten sovelleta tunnistuslakia eikä se kuulu tunnistuslain mukaisten toimijoiden luottamusverkostoon. Suhteessa luottamusverkostoon KATU on asiakas, joka ostaa verkostoon kuuluville tunnistusvälityksen tarjoajilta keskitetysti palveluita valtion ja muille julkishallinnon organisaatioille.

Tässä yhteydessä ehdotuksesta jäi epäselväksi, miksi KATUssa on tarpeen hankkia VTJ:stä henkilötietoina HETU ja nimi, jotka kuitenkin on tunnistuslain mukaan hankittu VTJ:stä jo luottamusverkostossa ja jotka voidaan välittää KATUlle. Tunnistuslain mukaan HETUn tarkistaminen on pakollista vahvaa sähköistä tunnistetta myönnettäessä ja tieto on ylläpidettävä ajantasaisena.

Tunnistuslain mukaisen vahvan sähköisen tunnisteiden luovuttaminen toiselle henkilölle on kielletty tunnistuslaissa, mikä on käytännössä ongelma esimerkiksi vammaisten, holhouksen alaisten tai muuten sähköiseen asiointiin kykenemättömien henkilöiden sähköisessä asiointissa. Siten asiointivaltuuspalvelu, jossa toivottavasti jollain aikavälillä pystytään kattamaan mahdollisimman laaja kirjo erilaisia toisen henkilön puolesta asiointien tarpeita, on tarpeellinen ja tervetullut palvelu.

Oikeushenkilön tunnistaminen ja asiointivaltuus

Tunnistuslaissa ei ole vielä oikeushenkilön vahvan sähköisen tunnistusvälineen sääntelyä, mutta sellaista harkitaan yhdenmukaisesti Eidakseen kanssa valmisteilla olevien lainmuutosten yhteydessä. Jos lain mukaisia vahvoja oikeushenkilön tunnistusmenetelmiä syntyy, niiden suhde KAPA-lain muuhun kuin vahvaan sähköiseen tunnistamiseen ja asiointivaltuuspalveluun tulee arvioitavaksi.

Viestintävirasto ei ole arvioinut KATSO-tunnistuksen luotettavuuden tasoa suhteessa vahvan sähköisen tunnistamisen vaatimukseen, mutta toteaa, että ainakaan käyttäjätunnus-salasana-pariin perustuva menetelmä ei voi täyttää vahvan sähköisen tunnistamisen vaatimuksia.

Se, tuleeko KAPA:ssa tulevaisuudessa käytettävä oikeushenkilön vahva sähköinen tunnistaminen tunnistuslain piiriin, riippuu Viestintäviraston käsityksen mukaan siitä, tarjotaanko palvelua vain julkishallinnolle vai myös yritysten asiointipalveluissa käytettäväksi. Julkishallinnon palveluna se olisi KATUn tavoin tunnistuslain ulkopuolella, mutta myös yrityksille tarjottuna oletusarvoisesti tunnistuslain piirissä.

Viestintävirasto pitää oikeansuuntaisena ehdotuksen arvioita siitä, että jos oikeushenkilön vahvoja sähköisen tunnistamisen menetelmiä syntyy, ne muodostavat lähtökohtaisesti asiointivaltuuspalvelun kanssa kahden erillisen palvelun kokonaisuuden

samalla tavalla kuin henkilön sähköinen tunnistaminen ja asiointivaltuuspalvelu.

Jos kuitenkin kytkös² oikeushenkilön ja sitä edustamaan oikeutetun luonnollisen henkilön välille vahvistetaan tunnistusvälinettä myönnettäessä asiointivaltuuspalvelussa, voi olla, että asiointivaltuuspalvelu tältä osin tulisi osaksi oikeushenkilön tunnistusmenetelmää. Yhtä perustellulta vaikuttaa tässä vaiheessa tulkinta, että Eidaksen ko. kytköstä koskevien vaatimusten katsottaisiin täyttyvän julkista luotettavuutta nauttivien viranomaisrekisterien (kuten kaupparekisteri) toimenpiteillä ja asiointivaltuuspalvelu olisi vain kyseisen tiedon hyödyntämistä.

Oikeushenkilön tunnistamisen konsepti on Suomen lainsäädäntöön nähden uusi ja tunnistuslain sisältö tältä osin vielä tarkentumatta, joten Viestintävirasto ei tässä vaiheessa pysty tekemään siitä tarkempaa arviota.

2.8 Tietoyhteiskuntaaaren sähköisen viestinnän välityksen sääntely: roolit, viestinnän luottamuksellisuus sekä tietoturva

Lakiehdotuksessa todetaan, että viestien ja välitystietojen käsittelyyn sovelletaan tietoyhteiskuntaaarta. Tässä kohdassa tarkastellaan lakien suhdetta myös tietoturvan sääntelyn kannalta.

2.8.1 Roolit sähköisen viestinnän välityksessä

Tietoyhteiskuntaaareissa säännellään viestinnän luottamuksellisuutta yleisesti ja tietoturvallisuusvelvoitteita sekä välitystietojen käsittelyoikeuksia ja luottamuksellisuutta eri rooleissa.

Tässä kohdassa kuvataan yleisesti tietoyhteiskuntaaaren tulkintaa. KAPA-palveluiden arvio on jäljempänä kohdissa 2.9 (viestinvälitys) ja 2.10 (palveluväylä/tiedonvälityskanava). Välitystietojen käsittelyoikeutta KAPAssa arvioidaan kohdassa 2.11.

Viestinnän välittäjä

Viestinnän välittäjällä tarkoitetaan tietoyhteiskuntaaaren 3 §:n 36 kohdan mukaan teleyritystä, yhteisötilaajaa ja sellaista muuta tahoa, joka välittää sähköistä viestintää muutoin kuin henkilökohtaisiin tai niihin verrattaviin tavanomaisiin yksityisiin tarkoituksiin.

Määritelmässä mainituista *muista tahoista* kuin teleyrityksistä ja yhteisötilaajista käytetään tässä lausunnossa myös termiä muu viestinnän välittäjä.

Tulkintaa käsitellään tarkemmin kohdassa 2.9.

Teleyritys eli yleinen teletoiminta

² Ks. Eidas-asetukseen liittyvä komission täytäntöönpanoasetus 2015/1502 (EU) liitteen kohta 2.1.4 *Luonnollisten ja oikeushenkilöiden sähköisen tunnistamisen menetelmien välinen kytkös*. Täytäntöönpanoasetuksen mukaan kytkös vahvistetaan kansallisesti hyväksytyjen menettelyjen mukaisesti ja kirjataan luotettuun lähteeseen.

Teleyrityksellä tarkoitetaan tietoyhteiskuntakaaren 3 §:n 27 kohdan mukaan sitä, joka tarjoaa verkkopalvelua tai viestintäpalvelua ennalta rajaamattomalle käyttäjäpiirille eli harjoittaa yleistä teletoimintaa.

Ennalta rajaamatonta käyttäjäpiiriä Viestintävirasto on tulkinnut suppeasti. Tietoyhteiskuntakaaren perusteluissa (HE 221/2013, 3 §:n teleyrityksen määritelmän yksityiskohtaiset perustelut) todetaan, että käyttäjäpiirin rajaamattomuuden arvioinnissa on otettava huomioon esimerkiksi verkon ja palvelun luonne, verkon ja käyttäjäpiirin laajuus ja käyttäjäksi pääsemisen edellytysten rajoittavuus.

Lain perusteluissa todetaan, että viestintäpalvelun toimiminen vain tietyllä sovelluksella tai tietyllä päätelaitteella tai verkon tai palvelun saatavuus vain tietyllä maantieteellisellä alueella eivät yksinään tee palvelusta ennalta rajatun käyttäjäpiirin palvelua.

Esimerkkejä:

- Sovellussidonnaiset viestintäpalvelut ovat tyypillisiä esimerkiksi internetissä tarjottavissa puhe- ja pikaviestintäpalveluissa. Sovellukset ovat muiden tuotteiden tavoin vapaasti käyttäjien hankittavissa.
- Verkkoyhteisöjen ja sosiaalisen median viestintäpalvelut, joissa yhteisöön ja viestintäpalvelun käyttäjäksi liittyminen on siinä määrin vapaata, että yhteisön jäsenyyttä ei yksinomaan voida pitää käyttäjäpiirin ennalta rajaamisena.

Tyypiesimerkkinä ennalta rajatusta käyttäjäpiiristä lain perusteluissa todetaan

- yrityksen työntekijöilleen ja koulun opiskelijoilleen tarjoamat palvelut
- taksikeskuksen ja taksien sisäinen viestintäpalvelu
- kahvilan tai hotellin asiakkailleen tarjoama viestintäpalvelu, joka koskee sinänsä hyvin vapaasti valikoituvien asiakkaiden piiriä, mutta käyttäjäpiiri on niin pieni, että kokonaisuutena palvelun tarjontaa ei yleensä voida katsoa yleiseksi teletoiminnaksi

Verkkopalvelulla tarkoitetaan tietoyhteiskuntakaaren 3 §:n 34 kohdan mukaan palvelua, jossa teleyritys (verkkoyritys) tarjoaa omistamaansa tai muulla perusteella hallussaan olevaa viestintäverkkoa käytettäväksi viestien siirtoon tai jakeluun.

Viestintäpalvelulla tarkoitetaan tietoyhteiskuntakaaren 3 §:n 37 kohdan mukaan palvelua, joka muodostuu kokonaan tai pääosin viestien siirtämisestä viestintäverkossa sekä siirto- ja lähetysoalvelua joukkoviestintäverkossa.

Viestintävirasto tulkinnassa viestinnän siirtämiseen osallistuvan keskitetyn palvelimen hallinta on tyypillinen teletoiminnan tunnusmerkki. Viestintäpalvelun määritelmän täyttävänä siirtämi-

senä on vähimmillään pidetty internetiin liitetyn sähköpostipalvelimen hallintaa.

Lisäksi Viestintävirasto on hahmotellut teletoiminnan tulkinnassa seuraavanlaisia kriteerejä, joita on käytetty paljon yritysten neuvonnassa, mutta ei juurikaan päätöksissä

- **Yhteisöön liittymisen rajoituksettomuus ja yhteisön suuruus.** Näiden avulla voidaan arvioida, onko käyttäjäpiiri ennalta rajattu.
- **Palvelun yhteenliittäminen tai yhteensopivuus muiden viestintäverkkojen ja -palveluiden kanssa.** Mitä laajemmin palvelu on yhteenliitetty eli mitä laajemmin yhteisöstä tai sovelluksesta on mahdollista lähettää ja vastaanottaa viestejä myös muihin viestintäverkkoihin ja -palveluihin, sitä todennäköisemmin se on katsottava yleiseksi teletoiminnaksi.
- **Viestintäpalvelun monipuolisuus, luonne tai toiminnallisuus.** Näitä vaikeasti määriteltäviä tekijöitä voidaan käyttää kokonaisarviointiin apuna rajanvedossa viestintäpalveluiden ja niitä teknisesti läheisesti muistuttavien palveluiden, kuten pankkien maksunvälitysjärjestelmän välillä. Tässä mielessä voidaan tarkastella esimerkiksi sitä, millaisia viestitystapoja tarjotaan tai voivatko käyttäjät vapaasti luoda viestintänsä sisällön.

Yhteisötilaaja

Yhteisötilaajalla tarkoitetaan tietoyhteiskuntakaaren 3 §:n 41 kohdan mukaan viestintäpalvelun tai lisäarvopalvelun tilaajana olevaa yritystä ja yhteisöä, joka käsittelee viestintäverkossaan käyttäjien viestejä, välitystietoja tai sijaintitietoja.

Yhteisötilaajan rooli olisi merkityksellinen lähinnä, jos olisi arvioitava käyttäjäorganisaation oikeutta käsitellä työntekijöidensä viestintään liittyviä tietoja. Lakiehdotuksen palveluissa on Viestintäviraston arvion mukaan kysymys etupäässä käyttäjien ja käyttäjäorganisaation viestinnästä, jossa ei pitäisi olla edes teoriassa mukana käyttäjäorganisaation työntekijöiden yksityistä viestintää (toisin kuin esimerkiksi työsuhdepuhelimessa tai työ-sähköpostissa).

Viestinnän osapuoli

Viestinnän osapuoli on myös viestinnän luottamuksellisuuden kannalta olennainen rooli tietoyhteiskuntakaareissa. Merkityksellistä on se, että tietoyhteiskuntakaaren 136 §:n mukaan viestinnän osapuolella on oikeus käsitellä viestejä ja välitystietoja, kun kolmannet osapuolet saavat käsitellä niitä vain suostumuksella tai laissa säädetyillä perusteilla.

Viestinnän osapuolta ei määritellä laissa, mutta roolia kuvataan tietoyhteiskuntakaaren yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 221/2013, 136 §:n perustelut) seuraavasti

Viestinnän osapuolella tarkoitetaan viestin lähettäjää ja sitä, jolle viesti on tarkoitettu. Osapuoli voi olla joko luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Osapuolia voivat siten olla esimerkiksi luonnolliset henkilöt, yritykset, työnantajat ja internetsivustojen sekä muiden verkkopalvelujen ylläpitäjät. [...] Toinen tyypillinen osapuolten välistä viestintää koskeva esimerkkitalanne on luonnollisen henkilön ja yhteisön välinen viestintä. Esimerkiksi luonnollisen henkilön vieraillessa yhteisön, kuten esimerkiksi yrityksen, verkkosivuilla, on kysymyksessä luonnollisen henkilön ja yhteisön välinen viestintätapahtuma. Luonnollisen henkilön ja yhteisön välistä viestintää kuvaava esimerkkitalanne on myös luonnollisen henkilön nimenomaisesti yhteisölle suuntaama viesti, joka ei sisällä yksittäiselle yhteisön edustajalle suunnattua viestintää. Kysymyksessä voi olla esimerkiksi osoitteeseen tilaukset@yritys.fi lähetetty pyyntö tarjouksen esittämisestä. [...] Sen sijaan, jos palveluntarjoaja tarjoaa viestien välittämistä palvelussaan, on palveluntarjoaja viestinnän välittäjän eli kolmannen osapuolen roolissa palvelun sisällä tapahtuvaan, kirjautumisen jälkeen palvelua hyödyntäen lähetettyihin viesteihin nähden. Kirjautumisen jälkeen tapahtuvaa muiden osapuolten välistä viestintää voidaan käsitellä ainoastaan laissa yksilöidyillä perusteilla.

2.8.2 Viestien ja välitystietojen luottamuksellisuus tietoyhteiskuntakaareissa

Lakiehdotuksen tukipalveluihin liittyvien viestien ja lokitietojen tai muiden "verkkojälkien" käsittelyyn voivat tulla sovellettavaksi tietoyhteiskuntakaaren säännökset.

Tässä kohdassa kuvataan yleisesti viestin ja välitystiedon määritelmät ja luottamuksellisuuden sääntely. Kohdassa 2.11 arvioidaan lakiehdotuksen tukipalveluissa kerättävien tietojen käsittelysääntöjen suhdetta tietoyhteiskuntakaareen.

Välitystiedolla tarkoitetaan tietoyhteiskuntakaaren 3 §:n 40 kohdan mukaan oikeus- tai luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä olevaa tietoa, jota käsitellään viestin välittämiseksi.

Välitystietoja ovat erilaiset viestinnän välittämisen yhteydessä syntyvät ja kerättävät "verkkojäljet" tai "lokitiedot", jotka ovat yhdistettävissä henkilöön. Välitystietoja voivat olla esimerkiksi IP-osoite, puhelinnumero, sähköpostiosoite, tieto viestinnän ajankohdasta, kestosta jne. Tieto on siis tullut kerätä viestinnän välittämisen yhteydessä, jotta sitä voidaan pitää välitystietona.

Viestinnän osapuolen itse keräämät tiedot eivät ole välitystietoja, mutta ne ovat usein henkilötietoja.

Sähköisellä viestillä tarkoitetaan tietoyhteiskuntakaaren 3 §:n 22 kohdan mukaan tietoa, jota välitetään tai jaetaan sähköisesti.

Viestin käsite on tietoyhteiskuntakaareissa neutraali sen suhteen, onko kysymyksessä ihmisten välinen vai koneiden välinen tiedonsiirto.

Viestinnän ja välitystietojen luottamuksellisuudesta säädetään tietoyhteiskuntakaaren 17 luvussa.

Tietoyhteiskuntakaaren 136 §:ssä säädetään viestin ja välitystiedon luottamuksellisuudesta

136 § viestin ja välitystietojen luottamuksellisuus

Viestinnän osapuoli voi käsitellä omia sähköisiä viestejään ja niihin liittyviä välitystietoja, jollei laissa toisin säädetä.

[...]

Muita sähköisiä viestejä ja välitystietoja saa käsitellä viestinnän osapuolen suostumuksella tai jos laissa niin säädetään.

[...]

Se, joka on ottanut vastaan tai muutoin saanut tiedon sähköisestä viestistä, radioviestinnästä tai välitystiedosta, jota ei ole hänelle tarkoitettu, ei saa ilman viestinnän osapuolen suostumusta ilmaista tai käyttää hyväksi viestin sisältöä, välitystietoa tai tietoa viestin olemassaolosta, ellei laissa toisin säädetä.

Tietoyhteiskuntakaaren 137 §:ssä säädetään yleiset käsittelyperiaatteet

137 § Viestinnän välittäjän yleiset käsittelyperiaatteet

Sähköisten viestien ja välitystietojen käsittely on sallittua ainoastaan käsittelyn tarkoituksen vaatimassa laajuudessa eikä sillä saa rajoittaa luottamuksellisen viestin ja yksityisyyden suojaa enempää kuin on välttämätöntä.

Sähköisiä viestejä ja välitystietoja on sallittua luovuttaa ainoastaan niille tahoille, joilla on oikeus käsitellä tietoja asianomaisessa tilanteessa.

Käsittelyn jälkeen sähköiset viestit ja välitystiedot on hävitettävä tai välitystiedot tehtävä sellaisiksi, ettei niitä voi yhdistää tilaajaan tai käyttäjään, jollei laissa toisin säädetä.

Sähköisiä viestejä ja välitystietoja saa käsitellä vain viestinnän välittäjän tai tilaajan lukuun toimiva, joka käsittelee viestejä ja välitystietoja tässä luvussa erikseen säädettyjen tarkoitusten toteuttamiseksi.

Tietoyhteiskuntakaaren 17 luvussa säädetään tyhjentävästi salitut käsittelyperusteet edellytyksineen. Käsittelyperusteet koskevat sekä teleyrityksiä että muita viestinnän välittäjiä.

- *Käsittely viestinnän välittämiseksi ja palvelun toteuttamiseksi sekä tietoturvasta huolehtimiseksi (138 §)*
- *Käsittely laskutusta varten (139 §)*
- *Käsittely markkinointia varten (140 §)*
- *Käsittely teknistä kehittämistä varten (141 §)*
- *Käsittely tilastollista analyysia varten (142 §)*
- *Käsittelyoikeus väärinkäytötapauksissa (143 §)*
- *Käsittely teknisen virheen tai vian havaitsemiseksi (144 §)*
- *Käsittelyä koskevien tietojen tallentaminen (145 §)*

2.8.3 Tietoyhteiskuntakaaren tietoturva-vaatimuksista

Kuten lakiehdotuksessa todetaan, tukipalveluiden tietoturvasuuden lienee oltava kauttaaltaan vähintään sillä henkilötietolain edellyttämällä tasolla, että järjestelmän kannalta keskeisiä henkilötietoja pystytään käsittelemään järjestelmän eri osissa luotettavasti ja tietoturvasuosin.

Siltä osin, kun jokin tukipalvelu on katsottava tietoyhteiskuntakaaren tarkoittamaksi muuksi viestinnän välittämiseksi tai teletoiminnaksi ja siltä osin, kun tukipalveluissa syntyy tietoyhteiskuntakaaren tarkoittamia välitystietoja, on arvioitava myös tietoyhteiskuntakaaren tietoturva-vaatimusten soveltumista.

Jäljempänä tässä kohdassa olevaan taulukkoon on koottu tietoyhteiskuntakaaren tietoturva-velvoitteita ja -oikeuksia rooleittain sekä havainnot lakiehdotuksen tietoturva-velvoitteiden suhteesta tietoyhteiskuntakaaren säännöksiin.

Kun tarkastellaan tietoyhteiskuntakaaren ja Kapa-lain velvoitteiden suhteita, olennaisia rooleja ovat muu viestinnän välittäjä ja mahdollisesti teleyritys. Näiden velvoitteissa ja oikeuksissa on joitain eroja ja esimerkiksi tietoturvasuosuutta koskevia tarkentavia Viestintäviraston määräyksiä on toistaiseksi annettu ainoastaan teleyrityksille, ei muille viestinnän välittäjille. Taulukossa on mukana myös yhteisötilaaja, mutta kuten edellä on arvioitu, yhteisötilaajan oikeuksien tulkinnalle ei pitäisi olla tässä yhteydessä tarvetta, koska oletusarvoisesti tarkastellaan käyttäjien ja käyttäjäorganisaatioiden välisen viestinnän välitystietoja, ei käyttäjäorganisaation ja sen työntekijöiden suhteita.

KAPAN tukipalveluiden ja käyttäjäorganisaatioiden liityntöjen tietoturva-velvoitteita käsitellään lakiehdotuksen 14 §:ssä *Tukipalvelujen laatu- ja tietoturvasuosuusvaatimukset* ja 15 §:ssä *Tukipalvelujen laatu- ja tietoturvasuosuusvaatimukset*.

Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan viestien ja välitystietojen käsittelyyn sovelletaan tietoyhteiskuntakaarta (917/2014) siltä osin kun Kapa-laissa ei toisin säädetä. Välitystietojen ja Kapa-lain 10 - 13 §:ien tietojen käsittelysäännösten suhdetta arvioidaan kohdassa 2.11.

HE-luonnoksessa otetaan kantaa siis vain välitystietojen ja viestien käsittelyyn sääntelyyn tietoyhteiskuntakaarella. Välitystietojen käsittelyn tietoturvasuosuus ja tietoyhteiskuntakaaren edellyttämä tukipalvelun yleinen tietoturvasuosuus muun viestinnän välittäjän tai teleyrityksen roolissa voi kuitenkin olla käytännössä vaikea selvästi erottaa toisistaan. Lisäksi ehdotuksen 14 §:n ja 15 §:n velvoitteiden suhde tietoyhteiskuntakaaren tietoturva-velvoitteisiin tai -oikeuksiin voi jäädä epäselväksi. Kapa-laissa olisi siksi hyvä selkeyttää suhdetta tietoyhteiskuntakaaren myös tältä osin.

Esimerkkinä lakien suhteesta voi tarkastella tietoyhteiskuntakaaren 272 §:n oikeutta tietoturva-toimenpiteisiin. Jos tukipal-

velu katsotaan tietoyhteiskuntakaaren muuksi viestinnän välittämiseksi, tietoyhteiskuntakaaren 272 §:n edellytyksillä oikeutettu viestinnän suodattaminen (lain mukaan mahdollisimman anonymisoitu ja automatisoitu) tietoturvatoinenpitenä ei olisi tietoyhteiskuntakaaren mukaan sallittua. Koska tietoturvatoinenpiteisiin liittyy tyypillisesti myös välitystietojen käsittelyä, voi olla epäselvää, millaisiin toimenpiteisiin palveluntarjoajalla on oikeus.

	Velvollisuus huolehtia palvelun tietoturvas- ta	Velvollisuus huolehtia välitystietojen tietoturvas- vasta	Oikeus esim. suodattamiseen tietoturvas- vasta huolehtimiseksi (tietoturva- toimenpiteet)	Velvollisuus ilmoittaa Viestintä- virastolle tietoturva- loukkauksista tai niiden uh- kista	Velvollisuus ilmoittaa ti- laajalle ja käyttäjälle tietoturva- loukkauksista	Velvollisuus säilyttää tapahtuma- tiedot välitystietojen käsittelystä
Teleyritys	Kyllä TYK 243 § (ja 247 §) vrt. Kapa-lain 15.1 §	Kyllä TYK 243 § (ja 247 §) vrt. Kapa-lain 14.2 § (tietojen tietoturvallisuus)	Kyllä TYK 272 §	Kyllä TYK 275 § ks. Kapa-lain 16.4 § ilmoitus- velvollisuus VM:lle tai sen osoittamalle viranomaiselle	Kyllä TYK 274 § vrt. Kapa-lain 16.2 §	Kyllä TYK 145 § huom. vain, jos teknisesti ja ilman kohtuuttomia kustannuksia mahdollista
Kuusi viestintäviraston välittäjä	Kyllä TYK 247 § vrt. Kapa-lain 15.1 §	Kyllä TYK 247 § vrt. Kapa-lain 14.2 § (tietojen tietoturvallisuus)	Ei vrt. Kapa-lain 14 § ja 15 § erityissäännös + tuleva VNA, joissa mahdollista huomioida	Ei ks. Kapa-lain 16.4 § ilmoitus- velvollisuus VM:lle tai sen osoittamalle viranomaiselle	Ei vrt. Kapa-lain 16.2 §	Kyllä TYK 145 §
Tietoyhteiskuntakaaren välittäjä	Ei	Kyllä TYK 247 §	Kyllä TYK 272 §	Ei	Ei	Kyllä TYK 145 §

Tietoturvan ylläpito

Sekä tietoyhteiskuntakaareissa että lakiehdotuksen 14 §:ssä ja 15 §:ssä säädetään tietoturvavaatimuksia (taulukon kaksi ensimmäistä saraketta). Teleyritystä koskee lisäksi Viestintäviraston määräys 67 teletoinnin tietoturvas-
vasta.

Lakiehdotuksessa tai sen perusteluissa voi olla hyvä selventää, sovelletaanko tietoturvavaatimukseen tietoyhteiskuntakaarta vai Kapa-lakia niiden palveluiden osalta, jotka on mahdollisesti katsottava tietoyhteiskuntakaaren tarkoitamaksi viestinnän välittämiseksi tai teletoinnaksi.

Häiriöilmoitukset

Lakiehdotuksen häiriötilanteita ja -ilmoituksia koskevassa 16 §:ssä edellytetään pitkälti samoja toimenpiteitä ja tietoja, joita vaaditaan myös muussa säädännössä. Viestintäviraston valvontakokemuksen perusteella ehdotettu säännös kattaa juuri niitä seikkoja, jotka ovat häiriöiden hallinnassa keskeisiä.

Jos viestintävälityspalvelu tai mahdollisesti tiedonvälityskanava olisi tulkittava esimerkiksi palvelukehityksen myötä teleyrityksen toiminnaksi, olisi lakiehdotuksessa hyvä selkeyttää, kumman lain perusteella ilmoitusvelvollisuutta tulkitaan. Kokonaisuuden kannalta olisi tarkoituksenmukaisinta soveltaa kaikkien tukipalveluiden ilmoitusvelvollisuuteen Kapa-lakia. Teletoinnassa tapahtuvia henkilötietojen tietoturvaloukkauksia koskee vielä erillinen EU-asetus 611/2013³, joten siltä osin kansallinen sääntely ei olisi mahdollista.

On hyvä huomata myös, että jos joihinkin tukipalveluihin päädyttäisiin luottamuspalveluina soveltamaan Eidasta, näiden palveluiden tietoturvaloukkausilmoituksiin sovellettaisiin puolestaan Eidaksen 19 artiklaa.

Ehdotetun 16.4 §:n mukaan palvelutuottajan olisi raportoitava palvelujensa toimivuudesta ja tietoturvallisuudesta säännöllisesti sekä ilmoitettava niihin liittyvistä merkittävistä poikkeamista viivytyksettä valtiovarainministeriölle tai sen osoittamalle viranomaiselle. Perusteluissa todetaan mahdollisena viranomaisena Viestintävirasto.

Viestintävirasto pitää palveluntuottajien häiriöilmoitusten seuraamista tarkoituksenmukaisena täydennyksenä tietoturvallisuuden tilannekuvaan.

Vähäisenä havaintona Viestintävirasto kiinnittää huomiota siihen, että käyttäjäorganisaatioiden lisäksi tiedonsaajina mainitaan tukipalvelun käyttäjät. Palveluväylän kautta asiointipalveluissa asioivat henkilöt lienevät vain melko rajoitetuissa tilanteissa varsinaisia tukipalvelun käyttäjiä. Perusteluissa todetaan, että käyttäjille on tärkeää tiedottaa palvelun toimintaa tai tietoturvallisuutta koskevista häiriöistä ja niiden uhkista. Jotain ajateltua tukipalvelua koskeva esimerkki perusteluissa voisi selvittää velvoitetta.

2.9 KAPAn viestinvälityspalvelu ja tietoyhteiskuntakaaren viestinnän välittäjä tai teleyritys

Tietoyhteiskuntakaaren säännösten soveltuminen lakiehdotuksen mukaiseen viestinvälityspalveluun riippuu palvelun toteutuksesta ja sen käyttäjäjoukosta. Lähtökohta sekä viestinnän välittäjän että teleyrityksen toiminnassa on se, että se tarjoaa

³ KOMISSION ASETUS (EU) N:o [611/2013](#), annettu 24 päivänä kesäkuuta 2013, henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/58/EY mukaisten henkilötietojen tietoturvaloukkausten ilmoittamiseen sovellettavista toimenpiteistä

sähköistä viestintää kolmantena osapuolena viestinnän osapuoliin nähden.

Käytännössä suurin rajanvetokysymys on se, luetaanko toiminta vain viestinnän välitykseksi vai myös teletoinnaksi. Kun arvioidaan, onko tämä kolmas osapuoli viestinnän välittäjä tai teleyritys, on huomioitava se, onko viestintä mahdollista rajatulle (viestinnän välitys) vai rajaamattomalle käyttäjäpiirille (viestinnän välitys tai teletointa), missä määrin palvelu vaikuttaa teknisesti viestien tarjolla pitoon (viestinnän välitys), siirtämiseen tai ohjaukseen (viestinnän välitys tai teletointa) ja onko palvelu yhteenliitetty muihin palveluihin (teletointa).

Lakiehdotuksen 3.1 §:n 7 kohdassa kuvataan viestinvälityspalvelua

7) viestinvälityspalvelu, jonka avulla käyttäjäorganisaatio ja palvelua käyttävä henkilö voivat lähettää toisilleen sähköisiä viestejä ja jota hyödyntäen käyttäjäorganisaatio voi antaa asiakirjan tiedoksi sähköisesti tai postitse;

HE-luonnoksen perusteluissa kuvataan viestinvälityspalvelun käyttömahdollisuuksia

Viestinvälityspalvelu tarjoaisi käyttäjäorganisaatiolle mahdollisuuden lähettää niin sanottuja herätteitä tai muuta neuvontaa liittyen käyttäjän elämäntilanteeseen tarjolla oleviin julkisiin palveluihin. Hallinnossa asioiva voisi myös lähettää sähköisen palvelun kautta viestejä käyttäjäorganisaatiolle ja saattaa asiansa vireille sellaisessa viranomaisessa, joka on liittynyt asiointiosoitteensa vastaanottamaan viestinvälityspalvelun kautta lähetettyjä sähköisiä viestejä.

Viestinvälityspalvelussa yhdistyisi sähköisen palvelun lisäksi uusi toiminnallisuus, jossa viesti voitaisiin toimittaa myös postitse hallinnon asiakkaalle. Asiakirjaa tiedoksiantava viranomaisen valitsisi, haluaako asiakirjan toimitettavaksi sähköisesti luonnollisen henkilön tai yrityksen sähköiseen viestinvälityspalveluun vai postitse. [...]

Mikäli asiakirja annetaan henkilön antaman suostumuksen perusteella tiedoksi sähköistä viestinvälityspalvelua käyttäen, toimittaa palvelu viranomaiselle koneellisen kuittauksen siitä, millöin viesti on toimitettu käyttäjän tilille. Vastaava oikeus saada kuittaus on myös kansalaisella kansalaisen toimittaessa viestiä viranomaiselle. Todisteellisen tiedoksiannon osalta sähköinen viestinvälityspalvelu toimittaa viranomaiselle myös tiedon siitä, että käyttäjä on kuitannut vastaanottaneensa asiakirjan. Käyttäjän on ottaessaan sähköisen viestinvälityspalvelun käyttöönsä ilmoitettava sähköpostiosoite, puhelinnumero tai mlemmat, joihin käyttäjälle lähetetään heräteviesti, kun hänelle on tullut palveluun viesti. [...]

Viestinnän välittäjä

Teleyritysten ja yhteisötilaajien lisäksi viestinnän välittäjiä ovat siis myös sellaiset tahot, joiden palvelu perustuu luottamukselliseen viestinnän välittämiseen tietyn sähköisen palvelun sisällä. Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnössä (10/2014 vp) tarkennetaan, että viestinnän välittäjällä tarkoitetaan kaikkia sellaisia toimijoita, jotka toimivat käyttäjiin nähden teleyrityksiä

vastaavina viestintää välittävinä toimijoina. Mietinnössä on mainittu esimerkkinä luottamuksellisen viestinnän välittäminen käyttäjien välillä esimerkiksi sosiaalisen median tai yhteisöpalvelun tarjoamisen yhteydessä. Viestinnän välittäjät ovat kolmansiä ulkopuolisia tahoja viestinnän osapuoliin nähden. Tarkoituksena on suojata viestinnän osapuolten välistä luottamuksellista sähköistä viestintää. Viestinnän osapuolella tarkoitetaan yleisesti viestin lähettäjää ja tarkoitettua vastaanottajaa.

Viestintäviraston ratkaisukäytännössä on katsottu, että viestinnän välittäjiä ovat ainakin:

- rajatun käyttäjäpiirin WLAN-palveluiden tarjoajat, kuten yksittäiset kahvilat
- treffipalvelut, joissa viestintätoiminnallisuus käyttäjien kesken
- oppilaitoksille tarkoitetut viestintäratkaisut, joissa esimerkiksi huoltajat ja opettajat voivat viestiä keskenään
- joukkueille ja seuroille tarjottavat palvelut, joissa voidaan välittää tiedotteita jäsenille tai viestiä esimerkiksi huoltajien ja valmentajien kesken
- Postin tarjoama Netposti-palvelu

Lakiehdotuksen mukaan käyttäjäorganisaatio ja palvelua käyttävä henkilö voivat lähettää välityspalvelun avulla toisilleen sähköisiä viestejä. Käyttäjäorganisaatio voisi antaa viestinvälityspalvelua hyödyntäen myös asiakirjan tiedoksi sähköisesti tai postitse.

Viestintäviraston käsityksen mukaan viestinvälityspalvelun käyttö on joissain käyttötapauksissa yksisuuntaista eli käyttäjä ei välttämättä vastaa saamiinsa viesteihin. Ehdotuksesta ei suoraan ilmene onko viesteihin vastaaminen kaikissa tilanteissa edes teknisesti mahdollista. Viestintäviraston ratkaisukäytännössä ei ole annettu merkitystä sille, onko viestintä yksisuuntaista vai kaksisuuntaista. Tietoyhteiskuntakaaren perusteluista ei ilmene, että viestinnän välittäjän käsitteestä olisi ollut tarkoitus rajata yksisuuntainen viestinnän välitys säädösten soveltamisen ulkopuolelle eli käyttäjien välinen viestintä ei edellytä kaksisuuntaisuutta. Yksisuuntaisuus on lähinnä palvelun tekninen ominaisuus. Laista ei ilmene mitään perusteita asettaa yksisuuntaista luottamuksellista viestintää eri asemaan kuin kaksisuuntaista viestintää. Näin ollen viestien lähettäminen olisi viestinnän välittämistä riippumatta siitä onko kyseessä yksisuuntainen vai kaksisuuntainen viestintä.

Koska viestinvälityspalvelussa välitetään luottamuksellista viestintää käyttäjien välillä ja viestinvälityspalvelu toimii kolmantena ulkopuolisen osapuolena viestinnän osapuoliin nähden, **Viestintävirasto katsoo, että kyseessä on ainakin tietoyhteiskuntakaaren 3 §:n 36 kohdassa tarkoitettu muu viestinnän välittäminen.**

Sääntelyvaikutuksia suhteessa lakiehdotukseen tarkastellaan edellä tietoturvan kannalta kohdan 2.8.3 taulukon yhteydessä ja välitystietojen käsittelyn kannalta jäljempänä kohdassa 2.11.

Teleyritys

Tässä kohdassa tarkastellaan viestinvälityspalvelua suhteessa edellä kohdassa 2.8 kuvattuihin teletoitinnan tunnusmerkkeihin.

Onko palvelussa viestien siirtämistä (ohjausta) teletoitinnan viestintäpalvelun määritelmän edellyttämällä tavalla. Ehdotuksen perustelujen mukaan viestit toimitetaan käyttäjien saataville näiden tilille, mikä viittaa pikemminkin muun viestinnän välityksen kaltaiseen palvelun sisällä tarjolla pitoon kuin viestintäpalvelun osoitteiston avulla ohjattaviin viesteihin. Sähköpostilla tai tekstiviestien toimitettavia herätteitä puolestaan ei voida pitää palveluväylän viestinvälitykseen kuuluvina palveluina, joiden perusteella palvelun status arvioitaisiin.

Kuitenkin viestinvälityspalvelussa ylläpidetään palvelimia, jotka välittävät viestejä käyttäjäorganisaatioiden ja käyttäjätilien välillä. Koska Viestintävirasto on katsonut viestinnän siirtämiseen osallistuvan keskitetyn palvelimen hallinnan yhdeksi teletoitinnan tunnusmerkiksi, ei voida pitää poissuljettuna, että viestinvälityspalvelu olisi tämän kriteerin kannalta teletoitintaa.

Yhteisöön liittymisen rajoituksettomuus ja yhteisön suuruus. Näiden avulla voidaan arvioida, onko käyttäjäpiiri ennalta rajattu.

Viestinvälityspalvelua voisivat käyttäjäorganisaation ominaisuudessa 5 §:n mukaisesti käyttää valtion virastot, laitokset ja liikelaitokset sekä kunnalliset viranomaiset. Lisäksi palvelua voisivat käyttää muut viranomaiset, julkisoikeudelliset laitokset, eduskunta ja valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot sekä muut julkista hallinto tai palvelutehtävää hoitavat niiden hoitajissa julkista tehtävää. Sähköinen viestinvälityspalvelu olisi tarjolla kansalaisen ja yrityksen palvelunäkymässä luonnollisen henkilön tunnistuspalvelulla tai muulla luotettavalla tavalla tunnistetulle käyttäjälle.

Viestinvälityspalvelua tarjotaan lakiehdotuksen perusteella myös yksityisille yrityksille ja viestejä välitetään asiointipalveluiden käyttäjille. Käyttäjäpiiriä ei voi katsoa ennalta rajatuksi. Palvelun käyttöön liittyvät erityiset edellytykset kuten sähköisen tunnisteen hallinta tai se, että yritykset eivät voi käyttää palvelua muuhun kuin asiakassuhteen hoitamiseen, eivät viraston tulkinnan mukaan tee käyttäjäpiiristä rajattua.

Palvelun yhteenliittäminen tai yhteensopivuus muiden viestintäverkkojen ja -palveluiden kanssa. Mitä laajemmin palvelu on yhteenliitetty eli mitä laajemmin yhteisöstä tai soveluksesta on mahdollista lähettää ja vastaanottaa viestejä myös muihin viestintäverkkoihin ja -palveluihin, sitä todennäköisemmin se on katsottava yleiseksi teletoitinnaksi.

Lakiehdotuksen perusteella palvelua viestinvälityspalvelua ei ole tarkoitus liittää muihin yleisesti tarjolla oleviin palveluihin siten, että viestien välitys palveluiden välillä olisi mahdollista. Viestintäviraston käsityksen mukaan tämä tukee sitä, että palvelu ei olisi teletoitintaa.

Viestintäpalvelun monipuolisuus, luonne tai toiminnallisuus. Näitä vaikeasti määriteltäviä tekijöitä voidaan käyttää kokonaisarvioinnin apuna rajanvedossa viestintäpalveluiden ja niitä teknisesti läheisesti muistuttavien palveluiden, kuten pankkien maksuvälitysjärjestelmän välillä. Tässä mielessä voidaan tarkastella esimerkiksi sitä, millaisia viestitystapoja tarjotaan tai voivatko käyttäjät vapaasti luoda viestintänsä sisällön.

Viestintävirasto katsoo, että tässä suhteessa voidaan ottaa huomioon se, keiden kaikkien välillä viestinvälityspalvelussa voi viestiä ja onko viestintä yhden- vai kahdensuuntaista (millä ei siis muun viestinnän välittämisessä ole merkitystä).

Lakiehdotuksen perusteella viestintämahdollisuudet näyttäisivät rajautuvan osittain yhdensuuntaisiin tiedoksiantoihin ja toisaalta asioiden vireillepanoon. Edelleen viestintäsuunnat näyttäisivät rajoittuvan käyttäjäorganisaatio-käyttäjä -välille. Käyttäjäorganisaatioiden tai ainakaan käyttäjien välisiä viestintämahdollisuuksia ei mainita. Näin ollen Viestintävirasto katsoo alustavasti, että kyseessä olisi pikemminkin muu viestinnän välittäminen kuin teletoitinta.

Lopullinen arvio viestinvälityspalvelun teletoitintaluonteesta voitaisiin kuitenkin antaa vasta yksityiskohtaisen teknisen palvelukuvauksen perusteella tehtävän kokonaisarvioinnin jälkeen.

2.10 KAPAN tiedonvälityskanava ja tietoyhteiskuntakaaren eri roolit

Tässä kohdassa arvioidaan tietoyhteiskuntakaaren soveltumista lakiehdotuksen tiedonvälityskanavaan. Arvio perustuu teletoitinnan osalta pitkälti samojen kriteereiden arviointiin kuin viestinvälityspalvelun arvio edellä.

Erona viestinvälityspalveluun nähden on se, että Viestintäviraston käsityksen mukaan viestintä tiedonvälityskanavassa tapahtuu ensisijaisesti koneiden eikä ihmisten välillä. Muuta viestinnän välittäjää koskeva sääntelyn tarkoitus on Viestintäviraston käsityksen mukaan ollut lain perustelujen valossa etupäässä suojata luonnollisten henkilöiden välisen viestinnän luottamuksellisuutta, mutta lain sanamuodon perusteella ei ole pois suljettua, että sääntely koskisi myös koneiden välistä tai oikeushenkilöiden välistä luottamuksellista viestintää. Rajanveto on tulkinnanvarainen eikä siitä ole vielä ratkaisukäytäntöä. Lopullinen tulkinta palveluväylän suhteesta muuta viestinnän välittäjää koskevaan sääntelyyn edellyttäisi näin ollen yksityiskohtaista kuvausta palvelun ominaisuuksista, teknisestä toteutuksesta ja käyttötapauksista.

Tietoyhteiskuntakaaren säännösten soveltuminen tiedonsiirtokanavaan riippuu siten palvelun toteutuksesta ja sen käyttäjä-

joukosta. Lähtökohta tässäkin on se, että tiedonvälityskanava toimii kolmantena osapuolena viestinnän osapuoliin nähden.

Lakiehdotuksen 3.1 §:n 1 kohdassa tiedonvälityskanavaa kuvataan seuraavasti

1) tiedonvälityskanava ja integraatiopalvelu, jonka avulla käyttäjäorganisaatiot voivat siirtää ja luovuttaa tietovarantoihinsa sisältyviä tietoja ja tarjota asiointipalveluja (kansallinen palveluyäly);

HE-luonnoksen perustelujen mukaan

Palveluyäly on tiedonsiirtokanava, joka tarjoaa yhdenmukaisen tavan tiedonvälitykseen. Palvelun avulla käyttäjäorganisaatiot voivat siirtää tietojaan tai tietoaineistojaan ja tarjota asiointipalveluja integraatioiden avulla. Palveluyäly sisältää keskuspalvelimen, sekä osapuolten tunnistamiseen ja tiedon salaamiseen käytettävät, VRK:n tarjoamat varmenneratkaisut. Yhteisten varmenneratkaisujen avulla keskuspalvelin ja liityntäpalvelimet tunnistavat luotettavasti niihin liittyvät muiden käyttäjäorganisaatioiden liityntäpalvelimet. Palveluyälässä on keskitetty liityntäkatalogi, jonka kautta löytyvät kaikki palveluyälän liitynnät teknisine ja hallinnollisine kuvauksineen. Palveluyälään yhdistyisivät esimerkiksi viranomaiset ja yksityiset tietovarantojen tuottajina, hyödyntäjinä tai tietojen ilmoittajina. Lisäksi väylän kautta olisivat saatavilla ehdotetussa laissa säädetyt tukipalvelut sekä viranomaisten asiointipalvelut. Palveluyälässä sanomat liikkuvat internetin yli eikä palveluyäly tästä johtuen vastaa alemman kerroksen verkkotason liikennöinnistä.

Onko palvelussa viestien siirtämistä (ohjausta) teletoiminnan viestintäpalvelun määritelmän edellyttämällä tavalla.

Lakiehdotuksen kuvauksen perusteella tiedonvälityskanavassa tarjotaan tietojen siirtoa käyttäjäorganisaatioiden välillä ja ainakin palvelunäkymässä ja viestinvälityspalvelussa myös käyttäjien saataville. Tiedonvälityskanava on Viestintäviraston käsityksen mukaan alusta, jota muut lakiehdotuksen tukipalvelut hyödyntävät. Tietoyhteiskuntakaaren sähköisen viestinnän määritelmään sisältyy myös konekielinen viestintä. Palvelussa on palvelimia, joilla tiedonsiirtoa ohjataan. Se, että palveluyäly ei tarjoa tietoliikenneyhteyttä, ei vaikuta tulkintaan, sillä teletoiminnaksi katsottavat viestintäpalvelut voivat toimia myös internetin ja jonkun toisen tahon tarjoaman internetyhteyspalvelun päällä. Tämän kriteerin kannalta tiedonvälityskanava voitaisiin katsoa teletoiminnaksi.

Yhteisöön liittymisen rajoituksettomuus ja yhteisön suuruus. Näiden avulla voidaan arvioida, onko käyttäjäpiiri ennalta rajattu.

Lakiehdotuksen perusteella tiedonvälityskanava näyttäisi sinänsä toimivan alustana, jonka kautta voidaan välittää viestintää paitsi käyttäjäorganisaatioiden välillä, myös käyttäjille. Tältä kannalta käyttäjäpiiri on epäilemättä ennalta rajaamaton, kuten viestinvälityspalvelun kohdalla todettiin.

Jos arvioidaan tiedonvälityskanavaa muuten kuin viestinvälityspalvelun kannalta, tiedonsiirtoa voivat hyödyntää kaikki väylään liittyneet käyttäjäorganisaatiot, mukaan lukien yksityiset yritykset. Tällainenkin käyttäjäpiiri on katsottava ennalta rajaamattomaksi.

Tämänkin kriteerin kannalta palveluväylä voitaisiin katsoa teletoiminnaksi.

Palvelun yhteenliittäminen tai yhteensopivuus muiden viestintäverkkojen ja -palveluiden kanssa. Mitä laajemmin palvelu on yhteenliitetty eli mitä laajemmin yhteisöstä tai soveluksesta on mahdollista lähettää ja vastaanottaa viestejä myös muihin viestintäverkkoihin ja -palveluihin, sitä todennäköisemmin se on katsottava yleiseksi teletoiminnaksi.

Lakiehdotuksen perusteella palvelua ei ole tarkoitus liittää muihin yleisesti tarjolla oleviin tiedonsiirtopalveluihin tai viestintäverkkoihin siten, että viestien välitys palveluiden välillä olisi mahdollista. Viestintäviraston käsityksen mukaan tämä tukee sitä, että palvelu ei olisi teletoimintaa.

Viestintäpalvelun monipuolisuus, luonne tai toiminnallisuus. Näitä vaikeasti määriteltäviä tekijöitä voidaan käyttää kokonaisarvioinnin apuna rajanvedossa viestintäpalveluiden ja niitä teknisesti läheisesti muistuttavien palveluiden, kuten pankkien maksunvälitysjärjestelmän välillä. Tässä mielessä voidaan tarkastella esimerkiksi sitä, millaisia viestitystapoja tarjotaan tai voivatko käyttäjät vapaasti luoda viestintänsä sisällön.

Viestintävirasto katsoo, että tässä suhteessa voidaan kokonaisarvioinnissa ottaa huomioon se, minkä osapuolten välillä palveluväylän avulla voi siirtää tietoa sekä millaisia viestinnän sisältöön liittyviä rajoituksia palveluun liittyy. Lakiehdotuksen perusteella näyttäisi, että tiedonvälityskanavaa voi käyttää ainoastaan palvelutietovarantoon liittyvän tiedon jakamiseen, ei minikä tahansa datan välittämiseen. Viestintävirasto katsoo, että tämä tiedonsiirron käyttörajaus tukee sitä tulkintaa, ettei kysymyksessä ole teletoimintaa.

2.11 KAPAN palveluiden lokitiedot ja tietoyhteiskuntakaaren välitystietojen luottamuksellisuus

Tietoyhteiskuntakaaren välitystietojen sääntely koskee niitä tukipalveluita, joihin tietoyhteiskuntakaari ylipäättään soveltuu.

Välitystiedot ja viestit

Välitystiedolla tarkoitetaan tietoyhteiskuntakaaren 3 §:n 40 kohdan mukaan oikeus- tai luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä olevaa tietoa, jota käsitellään viestin välittämiseksi.

Välitystietoja ovat erilaiset viestinnän välittämisen yhteydessä syntyvät ja kerättävät "verkkojaljet" tai "lokitiedot", jotka ovat yhdistettävissä henkilöön. Välitystietoja voivat olla esimerkiksi IP-osoite, puhelinnumero, sähköpostiosoite, tieto viestinnän

ajankohdasta, kestosta jne. Tieto on siis tullut kerätä viestinnän välittämisen yhteydessä, jotta sitä voidaan pitää välitystietona. Viestinnän osapuolen keräämät tiedot eivät ole välitystietoja, mutta ne ovat usein henkilötietoja.

Sähköisellä viestillä tarkoitetaan tietoyhteiskuntakaaren 3 §:n 22 kohdan mukaan tietoa, jota välitetään tai jaetaan sähköisesti.

Viestin käsite on tietoyhteiskuntakaassa neutraali sen suhteen, onko kysymyksessä ihmisten välinen vai koneiden välinen tiedonsiirto.

Viestien ja välitystietojen käsittelijän rooli

Tietoja voidaan käsitellä viestinnän osapuolena tai kolmantena osapuolena, joita ovat tietoyhteiskuntakaassa tarkoitettu teleyritys tai muu viestinnän välittäjä.

Viestintävirasto on lähtenyt arviossaan siitä, että valtiokonsernia ei tässä suhteessa voida tarkastella yhtenä kokonaisuutena viestinnän osapuolena, vaan mahdollinen viestinnän osapuoli on aina yksittäinen käyttäjäorganisaatio, jonka kanssa käyttäjä viestii tai asioi.

Viestintävirasto arvioi, että viestinvälityspalvelun käyttäjäorganisaatiot käsittelevät välitystietoja oletusarvoisesti viestinnän osapuolen oikeuksilla ja viestinvälityspalvelun palveluntarjoaja viestinnän välittäjän tai (epätodennäköisemmin) teleyrityksen oikeuksilla.

Palveluväylän kohdalla tulkinta voisi olla lähtökohtaisesti sama, mutta kuten todettua, palveluväylän tulkitseminen teletoinnaksi vaikuttaa epätodennäköiseltä ja sen tulkitsemiseen viestinnän välittämiseksi liittyy toistaiseksi avoin kysymys, koskeeko viestinnän välittäjän sääntely konekielistä viestintää.

Viestien tai välitystietojen käsittelyperusteet

Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan viestien ja välitystietojen käsittelyyn sovelletaan tietoyhteiskuntakaarta, jollei tässä laissa toisin säädetä. Perusteluissa todetaan, että tietoyhteiskuntakaarta (ja henkilötietolakia) sovellettaisiin yleislakina. Viestintäviraston käsityksen mukaan tämä tarkoittaa sitä, että tietoyhteiskuntakaarta sovellettaisiin siltä osin, kun palvelu muutoinkin kuuluisi sen soveltamisalaan, ei sitä, että tietoyhteiskuntakaarta sovellettaisiin kaikkiin lakiehdotuksen palveluihin.

Kuten edellä on todettu, viestinvälityspalvelua voidaan pitää tietoyhteiskuntakaaren tarkoittamana palveluna. Tiedonvälityskanavan status on erittäin tulkinnanvarainen ja sitä tulisi tarvittaessa arvioida tarkemmilla tiedoilla toteutuksesta tai vaihtoehtoisesti suhdetta voisi selkeyttää Kapa-laissa.

Seuraavassa arvioidaan yleisellä tasolla lakiehdotuksen ja tietoyhteiskuntakaaren suhdetta.

Lakiehdotuksen 10 §:ssä käsitellään yleisesti lain tarkoittaman palveluntuottajan oikeutta käsitellä tietoja.

VRK:n oikeus käsitellä välitystietoja näyttäisi 10.1 §:n perusteella määräytyvän tietoyhteiskuntakaaren nojalla, sillä momentissa viitatussa 6.1 §:ssä ei mainita välitystietoja. Tämä tarkoittaisi sitä, että käsittelyperusteen tulee löytyä TYKin 17 luvusta, mikä ei aiheuttane ongelmia.

Palveluntuottajan yleisestä oikeudesta käsitellä tallennettuja tietoja säädetään 10.2 §:ssä ja tämän säännöksen suhde tietoyhteiskuntakaaren käsittelyperusteisiin vaikuttaa päällekkäiseltä, mutta ei ristiriitaiselta.

VRK:n oikeudesta luovuttaa viestinvälityspalvelun avulla tapahtuneen tiedoksiannon todentamiseksi tarpeelliset tiedot käyttäjäorganisaatiolle säädetään 10.5 §:ssä. Välitystietojen osalta käyttäjäorganisaatiolla olisi lähtökohtaisesti oikeus välitystietojen käsittelyn jo viestinnän osapuolena, mutta säännös saattaa olla tarpeen muiden tietosisältöjen luovuttamiseksi. Jos sen sijaan nähdään tarpeelliseksi rajoittaa viestinnän osapuolen TYKin mukaista yleistä käsittelyoikeutta, tämä olisi hyvä selkeyttää.

Lakiehdotuksen 11 §:ssä säädettäisiin tietojen säilyttämistä tunnistuspalvelun osalta (1 momentti), asiointivaltuuspalveluun rekisterin tietojenkäsittelyn todentamistietojen ja tehtyihin kyselyihin liittyvien tietojen osalta (2 momentti), viestinvälityspalvelun suostumusrekisterin tietojen osalta sekä rekisterin tietojenkäsittelyn ja tiedoksi antamisen oikeellisuuden todentamistietojen osalta (3 momentti).

Näistä palveluista tietoyhteiskuntakaari voisi soveltua edellä pohditulla tavalla viestinvälityspalveluun ja varauksella tiedonvälityskanavan mahdollisiin välitystietoihin, jotka voivat mahdollisesti kuitenkin liittyä mihin tahansa tukipalveluun. HE-luonnoksen 10 §:n perusteluissa todetaan tietoyhteiskuntakaaren 137 §:n pääsääntö, että palvelujen käytöstä tallennetut tapahtumatiedot tulee hävittää, kun ne eivät enää ole tarpeen tietojenkäsittelyn todentamiseksi tai muutoin tässä laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi. Ehdotettu säännös ei Viestintäviraston käsityksen mukaan ole ristiriidassa TYKin kanssa, vaan siltä osin kun lakien soveltamisala on päällekkäinen, ehdotus tarkentaa TYKin velvoitteita.

Lakiehdotuksen 12.1 §:ssä säädettäisiin palveluntuottajan oikeudesta tai mahdollisuudesta ("voi") luovuttaa tietoja käyttäjäorganisaatiolle. Siltä osin, kun tietoja koskee myös TYKin sääntely, käyttäjäorganisaatiolla on jo viestinnän osapuolena oikeus käsitellä viestejä ja välitystietoja. Säännöksestä tai perusteluista ei käy ilmi, onko tältä osin tarkoitus kaventaa viestinnän osapuolen käsittelyoikeuksia lakiehdotuksen mukaisiin tarkoituksiin. Viestintävirasto kiinnittää huomiota myös siihen, että luovutusperusteissa ei mainita tietoturvan varmistamista tai tietoturvahäiriöiden selvittämistä.

Lakiehdotuksen 12.2 §:ssä säädettäisiin niistä viranomaisista, joille palveluntarjoajalla on oikeus luovuttaa tukipalvelun käytöstä tallennettuja tietoja. Listalla ei ole mukana se viranomainen, jolle valtiovarainministeriö voi määrätä toimittamaan lakiehdotuksen 16 §:n mukaiset häiriöilmoitukset. Mahdollisesti tiedonsaantioikeus seuraa jo 16 §:stä, mutta sitä voisi harkita lisättäväksi säännökseen. Muutoin kuin mahdollisena häiriöilmoitusten vastaanottajana Viestintävirasto selvittää tietoturvahäiriöitä tarvittaessa tavallisesti viestinnän osapuolen pyynnöstä tämän lukuun ja suostumuksella, eikä siksi sinänsä tarvitse yleistä tiedonsaantioikeutta tässä yhteydessä.

3 Palvelujen tietoturvallisuuden auditointi

Lakiehdotuksen 15 §:n mukaan palveluntuottajan on varmistuttava tukipalvelun tuottamiseen käytettävän tietojärjestelmän tietoturvallisuudesta. Lakiehdotuksen mukaan valtiovarainministeriö voi ohjauksella vaatia, että palveluntarjoaja pyytää edellä mainitun lain mukaista arviointia tukipalvelulle tai sen osalle.

Palvelujen mahdollinen auditointi perustuisi Viestintäviraston suorittamana pyyntöön ja lakiin viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista ([1406/2011](#)). Viestintävirasto ehdottaa, että perusteluissa huomioitaisiin selvyuden vuoksi myös se vaihtoehto, että auditoinnin voi tehdä Viestintäviraston hyväksymä arviointilaitos.

Etenkin keskeisten elementtien osalta auditoinnit ovat suositeltavia, jotta käyttäjäorganisaatioilla on selvä käsitys siitä, mitä tietoja palveluväylän kautta voi käsitellä tietoturva-asetuksen valossa. Viestintävirastoa on pyydetty auditoimaan palveluväylän keskuspalvelimia sekä liityntäpalvelimen konsepti.

Koska auditoinnit eivät voine kattaa kaikkia tiedonsiirto- ja palveluketjuja kokonaisuudessaan ja koska palveluväylään voi liittyä myös yksityisiä yrityksiä, Viestintävirasto pitää tärkeänä, että HE-luonnoksen 14 §:ssä ja 15 §:ssä ehdotettuja tukipalvelujen ja käyttäjäorganisaatioiden liittämisen tietoturvallisuusvelvoitteita tarkennetaan valtioneuvoston asetuksella. Tällöin on toki huomattava, että jos johonkin tukipalveluun päädytään soveltamaan Eidasta, kansallinen sääntely on vain rajoitetusti mahdollista.

Myös kaupalliset tietoturva-auditoinnit, kuten yleinen ISO 27001 perustuva arviointi, voivat olla tarkoituksenmukaisia.

4 Viestintäviraston näkemys käyttäjäorganisaationa

Ehdotuksen 5 §:n mukaan tukipalvelujen käyttö on valtion vi-rastoille ja laitoksille pakollista, ellei organisaation ole teknisistä tai toiminnallisista tai kustannustehokkuuteen taikka tietoturvallisuuteen liittyvistä syistä välttämätöntä käyttää toiminnas- saan tai sen osassa muuta palvelua. Tarvittaessa valtiovarain- ministeriö päättää käyttövelvollisuudesta.

Viestintävirasto pitää hyvänä ja välttämättömänäkin, että tukipalveluiden käyttöönotossa on huomioitava mm. toiminnalliset ja tietoturvallisuuteen liittyvät vaatimukset. Virastolla on olemassa myös erityistarpeita ja -ryhmiä varten sähköisiä palveluita ja muita tunnistamiskäytöksiä kuten esimerkiksi HUOVI ja näiden erityistarpeiden takia on oltava mahdollista käyttää jatkossakin muita kuin lakiehdotuksessa mainittuja ratkaisuja.

Lakiehdotuksen yksittäisistä palveluista voi todeta, että Viestintävirasto käyttää tällä hetkellä mm. KATSO-tunnistuspalvelua. Virasto pitää tärkeänä, että tunnistuspalvelu saadaan jatkossakin keskitettynä tukipalveluna. Samoin on tärkeää, että maksamisessa voidaan myös käyttää keskitettyä palvelua, eikä organisaatioiden tarvitse rakentaa omia järjestelmiään.

Yleisesti Viestintävirasto toteaa, että toimiville ja tietoturvalle sähköisen asiointin tukipalveluille on tarvetta ja esimerkiksi viestinvälityspalveluun kuuluva päätösten tiedoksi antaminen tarjoaa mahdollisuuksia tehostaa viranomaisen toimintaa.

5 Lopuksi

Kansallista palveluarkkitehtuurin toimintoja kehitetään aktiivisesti ketterän kehityksen menetelmällä ja toteutuksessa on vielä myös avoimia kysymyksiä. Lainsäädännön laatu- ja kehitystilanne on haasteellinen, mutta Viestintävirasto arvioi, että lakiehdotuksessa on otettu kattavasti huomioon varsin monitahoiseen palvelukokonaisuuteen liittyvät oikeudelliset kysymykset ja luotu toimijoiden oikeuksia ja velvoitteita selkeyttävä raami.

Viestintävirasto antaa mielellään lisätietoja tai arvioi asiaa edelleen, jos lakiehdotuksen valmistelussa tulee tarvetta arvioida vielä muita vaihtoehtoja tai seikkoja tai muutoin syventää analyysiä.

Lisätietoja lausunnosta antavat lakimies Anne Lohtander (Eidas- ja tietoyhteiskuntakaareen liittyvät tulkinnot), johtava asiantuntija Timo Leppinen (Eidas-vaatimukset), päällikkö Aki Tauriainen (tietoturvallisuuden auditoinnit) ja johtaja Ari-Pekka Neuvonen (Viestintävirasto tukipalveluiden käyttäjänä).



Kirsi Karlamaa
Pääjohtaja
Viestintävirasto



Anne Lohtander
Lakimies
Viestintävirasto

