



Lausunto

17.4.2025

VN/9952/2024
VN/9952/2024-PLM-113

Valtiovarainministeriö

Puolustusministeriön lausunto

Valtiovarainministeriö on pyytänyt puolustusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lain-säädännöksi. Puolustusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Puolustusministeriö toteaa yleisesti, että digitalisaation kehittäminen on erittäin kannatettavaa. Sähköisen tiedoksiantomenettelyn lisääntyminen Puolustusvoimissa edellyttäisi kuitenkin uusien sähköisten palvelujen luomista, jotta sähköinen asiointi voidaan toteuttaa tietosuoja ja tietoturva säilyttäen. Palvelut tulee joko tuottaa itse tai ulkoistaa, mikä edellyttäisi lisäresursseja kummassakin tapauksessa. Lisäksi, jos sähköisessä palvelussa edellytetään integraatioita muiden sähköisten palveluiden rajapintoihin, tämä lisää tietoturvariskejä sekä mahdollisesti kustannuksia etenkin, jos rajapintojen kautta on pääsy Puolustusvoimien tietokantoihin. Sähköisen tiedoksiantomenettelyn sisällön ja toteutuksen on rekisterinpitäjän näkökulmasta tarkasteltuna ja tietosuojan kannalta oltava riittävän yksiselkoista ja tarkasti ohjeistettua, että tulkinvaraisuudet saadaan minimoitua.

Puolustusvoimissa on kehitteillä kansalaisille sähköisen asiointin palvelu, jossa olisi tulevaisuudessa mahdollisuus nähdä ja ylläpitää omia asevelvollisuustietojaan ja joka voitaisiin katsoa hallitusohjelman kirjauksessa tarkoitetuksi julkiseksi palveluksi ja digitalisaation edistämiseksi. Uusia palveluita kehitetään jatkuvasti ja yhteydenpitoa erityisesti reserviläisten suuntaan pyritään lisäämään palvelua hyödyntäen.

Puolustusministeriö huomauttaa, että nyt lausuttavana olevassa esityksessä turvallisuusviranomaisen asema on jäänyt huomioimatta. Kaikki järjestelmät sekä palvelut eivät automaattisesti sovi kaikille organisaatioille. Digitalisaatiohankkeissa tulisi huomioida etenkin turvallisuusviranomaisen asema sekä näiden tuottamien tietojen ja tiedoksi annettavien asiakirjojen sisältö.

Esityksessä ei liioin ole tuotu esiin sitä, mitä tunnistautumisen ja Suomi.fi-viestien kytkeminen toisiinsa tarkoittaa viranomaisen kannalta, joka käyttää vain tunnistautumista. Lisäksi tunnistautumisen ja Suomi.fi-viestien käyttöönoton yhdistäminen on ongelmallista, samoin suostumuksen luonne.

Esityksessä on nähtävissä voimakas painotus Suomi.fi-viestien käyttöön, vaikka ehdotetut lakimuutokset eivät velvoitakaan juuri kyseisen palvelun käyttöön sähköisen tiedoksiannon toteuttamisessa. Lisäksi olisi voitava arvioida ja varmistaa esitettyjen tiedoksiantoratkaisujen yhteensopivuus Puolustusvoimien sähköisten asiointikanavien kanssa.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 31
00131 Helsinki

Eteläinen Makasiinikatu 8 0295 16001
Helsinki +358 295 16001

kirjaamo.plm@gov.fi
www.defmin.fi

Tällä hetkellä Suomi.fi- viestit -palvelussa ei käsitellä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 18.1 §:ssä tarkoitettuja turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja. On huomattava, että Puolustusvoimissa henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan suurelta osin henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia (1054/2018) ja henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annettua lakia (332/2019). Kyseiset säädökset asettavat tiukat edellytykset tietosuojaan liittyen. EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (EPNAs (EU) 2016/679) ja tietosuojalakia (1050/2018) sovelletaan Puolustusvoimissa henkilötietojen käsittelyyn rajallisesti.

Puolustusministeriö muistuttaa myös vuonna 2021 aloitetusta Suomi.fi viestien kapasiteettihankkeesta, jossa konesalissa olevaa kapasiteettia on alettu vaihteittain siirtää pilvipalveluun.¹ Tämä tulee huomioida, mikäli Suomi.fi- viestien kautta annettaisiin tiedoksi myös Puolustusvoimien asiakirjoja. Pilvipalveluiden käytön aloittaminen, harkinta ja hankinta tulisi toteuttaa maanpuolustuksen tarpeiden lähtökohdista perustuen kattavaan riskianalyyysiin. Puolustusvoimilla tulee olla kyky valvoa omistamaansa tietoa riippumatta tiedon sijainnista. Lähtötason tulisi aina olla se, että Puolustusvoimat kykenee edelleen noudattamaan tietosuojasääntelyä pilvipalvelun käyttöönoton jälkeen sekä reagoimaan nopeasti mm. muualla tapahtuviin lainsäädäntömuutoksiin.²

Sijaintiin liittyvien riskien arvioinnissa puolustusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että yleiset pilvipalveluihin soveltuvat salaustekniset suojaukset eivät tuo merkittävää lisäsuojaa lainsäädäntöjohdannaisia riskejä vastaan.

Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain muuttamisesta

Rekisterinpitäjän rooli eri tilanteissa

Esitysluonnoksen sivulla 14 todetaan, että DVV ei kerää tai käsittele erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja eikä rikostuomioita tai rikkomuksia koskevia tietoja, mutta palvelun kautta kulkevat viestit voivat sisältää tällaista tietoa. DVV ei ole Suomi.fi- viestien palveluntuottajana sähköisen viestinnän osapuoli, eikä DVV:lla lähtökohtaisesti ole oikeutta lukea luonnollisille henkilöille tai yrityksille saapuneita tai näiden palvelussa lähettämiä viestejä. Suomi.fi-viesteissä tieto liikkuu aina salattuna tietoturvallista kanavaa pitkin, mutta asiakasorganisaation tulee kuitenkin aina itse arvioida palvelun turvallisuus ja tietosuojariskit suhteessa organisaation käyttötarkoituksiin.

Esityksessä ei kuitenkaan avata sitä, että nykyisessä Suomi.fi viestien tietosuojaselosteessa todetaan seuraavaa:

”Erityisten henkilötietoryhmien sekä rikostuomioita ja rikkomuksia koskevien tietojen käsittely

Suomi.fi-viestien kautta kulkevat viestit voivat sisältää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja sekä rikostuomioita tai rikkomuksia koskevia tietoja. DVV ei ole Suomi.fi-viestien palveluntuottajana sähköisenviestinnän osapuoli eikä DVV:lla lähtökohtaisesti ole oikeutta lukea luonnollisille henkilöille tai yrityksille saapuneita tai näiden palvelussa lähettämiä viestejä. Suomi.fi-viestien asiakasorganisaatiot toimivat rekisterinpitäjinä lähettämiensä viestien sisällön osalta. Suomi.fi-viestit toimivat ainoastaan viestien välitysalustana asiakasorganisaatioiden lähettämille viesteille.

Esityksessä ei ole otettu huomioon, että Suomi.fi- viesteissä Suomi.fi- viestien asiakasorganisaatiot toimivat rekisterinpitäjinä lähettämiensä viestien sisällön osalta. Mikäli organisaatio velvoitettaisiin käyttämään tietyn palveluntuottajan palvelua, kuten Suomi.fi- viestejä, tämä on kyseenalaista suhteessa tietosuojalainsäädännössä oleviin rekisterinpitäjän vastuisiin. Rekisterinpitäjällä on oltava päätösvalta siitä, millaista palvelua käytetään henkilötietojen käsittelyssä. Asiakasorganisaatioilla tulisi olla tosiallinen mahdollisuus arvioida palvelun turvallisuus niin tietosuojan kuin käyttövelvollisuuden takia.

Esityksessä tulisi huomioida tietosuojalainsäädännöstä tulevat velvollisuudet myös asiakasorganisaatioiden suhteen sekä punnita näihin liittyvät riskit.

Käyttövelvollisuus

Tukipalvelulain esitöissä, kuten nyt lausuttavana olevassa esityksessä, on todettu, että käyttövelvollisuudesta poikkeamisen on oltava säännöksessä tarkoitetuista syistä objektiivisesti arvioiden välttämätöntä. Tekniset ja toiminnalliset syyt voivat tarkoittaa esimerkiksi sitä, *ettei tukipalvelu täytä sellaisia olennaisia palvelun laadun taikka muun toiminnallisuuden vaatimuksia, joita käyttäjäorganisaatio tehtävänsä suorittamiseksi tarvitsee*. Luonnollisesti toiminnallinen syy olla käyttämättä tukipalvelua voi olla myös se, ettei organisaatiolla ole tarvetta kyseiselle tukipalvelulle toiminnassaan.

¹ DVV:n pilvipalvelualusta on Amazon Web Services (AWS).

² Esim. komission riittävyyspäätös (Brussels, 10.7.2023 C(2023) 4745 final), Yhdysvaltojen Foreign Intelligence Surveillance Act -lain 702 pykälä (FISA 702) ja toimeenpanoasetus (Executive Order) 12333 (EO 12333).

Tietoturvallisuuteen liittyvät syyt tarkoittavat esimerkiksi arkaluontoisten henkilötietojen erityistä suojaamistarvetta tai turvaluokitellun tietoaineiston käsittelyvaatimusten täyttämistä, sekä sen arvioimista, voidaanko tukipalveluissa käsitellä tällaisia tietoja ja millaisilla mahdollisilla erityisjärjestelyillä. (HE 59/2016 vp s. 41).

On otettava huomioon, millaista tietoa Puolustusvoimat käsittelee ja täyttääkö Suomi.fi Puolustusvoimien vaatimukset niin tietoturvan kuin tietosuojaan osalta. Kuten todettu, niin tällä hetkellä Suomi.fi-viestit -palvelussa ei käsitellä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 18.1 §:ssä tarkoitettuja turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja.

Nimenomaan rekisterinpitäjän roolista johtuen kaikki viranomaiset eivät välttämättä voi ottaa käyttöönsä Suomi.fi-viestejä ja sähköisiä tiedoksiantoja kaikissa asiaryhmissään, mikä on huomioitava, jos viranomaiset hakevat perustellusta syystä poikkeusta Suomi.fi-viestien käyttöön.

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa

Todisteellinen tiedoksianto

Puolustusministeriö korostaa, että sähköisen tiedoksiannon käytön lisääminen on kannatettavaa, kunhan huolehditaan palveluiden käytettävyydestä ja toimivuudesta. Puolustusvoimissa etenkin asevelvollisille lähetettävien asiakirjojen erityispiirre on velvoittavien päätösten ja siten todisteellisen tiedoksiannon suuri käyttöaste. Näin ollen erityisesti todisteelliseen tiedoksiantoon liittyvien muutosten tekniset yksityiskohdat ja toteutustavat tulisi arvioida tarkasti suhteessa Puolustusvoimien käytössä oleviin järjestelmiin.

Suomi.fi- tunnistautumista käyttäviin palveluihin tunnistautuminen on rajallista muilla, kuin suomalaisen henkilötunnukseen sidotuilla tunnistautumisvälineillä. Suomi.fi tunnistautumisen osalta onkin huomattava, että kaikilla asevelvollisilla, erityisesti ulkomailla vakinaisesti asuvilla, ei välttämättä ole käytettävissä tällaista tunnistautumiskeinoja. Ilman suomalaista henkilötunnusta olevan asevelvollisen tunnistautuminen on siten käytännössä Euroopassa rajat ylittävässä tunnistamisessa käytettäväksi hyväksytyn menetelmän tai Finnish Authenticator-sovelluksen varassa. Ulkomailla vakituisesti asuvien asevelvollisten osalta on mahdollista, että esitetty sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuus jää puutteelliseksi tunnistautumiskeinojen rajallisen valikoiman vuoksi.

Todisteellisen tiedoksiannon vastaanotto

Todisteellisen tiedoksiannon vastaanottamisen osalta on otettava huomioon, että Puolustusvoimien aluetoimistot lähettävät asevelvollisille jatkuvasti lukuisia velvoittavia päätöksiä, joiden tiedoksisaantia saatetaan pyrkiä välttämään pitkiäkin aikoja tarkoituksena välttää kokonaan tai osittain asevelvollisuuden suorittamiselta. Siten todisteellinen tiedoksianto tulisi olla toteutettavissa myös sähköisessä muodossa kirjeen saantitodistusta vastaavalla tavalla niin, että viestin sisältö ei olisi vastaanottajan luettavissa ilman, että vastaanottaminen vahvistetaan ja viranomainen saa tästä suoraan tiedon. Näin toteutettuna todisteellisen tiedoksiannon mukaista tiedoksisaantiaikaa voitaisiin puolestaan mahdollisesti merkittävästi lyhentää nykyisestä.

Vastaavanlaista ongelmaa ei sisälly asiointilain 19 §:n nojalla toteutettavaan tavalliseen tiedoksiantoon. Tältäkin osin sähköisen tiedoksiannon avulla voitaisiin mahdollisesti lyhentää tiedoksisaantiaikaa postitse toimitettavaan tiedoksiantoon nähden, varsinkin, jos myös tavallisen sähköisen tiedoksiannon toteutukseen sisällytetään mahdollisuus todentaa todellinen viestin lukuhetki.

Esitysluonnoksen mukaan lakiesityksessä mahdollistettaisiin tiedoksiantojen toimittaminen myös siten, että Suomi.fi-viesteihin toimitettaisiin vain tiedoksi annettavasta asiakirjasta informoiva ilmoitusviesti ja itse asiakirja olisi luettavissa viranomaisessa omassa, toisessa sähköisessä asiointipalvelussa. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan tällaista vaihtoehtoa voidaan pitää lähtökohtaisesti hyvänä.

Esityksen perusteluissa ehdotetun 2 a luvun 8 a §:n kohdalla on hyvin tuotu esiin se, että säännöksellä ei ole kuitenkaan tarkoitus rajata viranomaisen mahdollisuutta hyödyntää myös muita sähköisiä tiedoksiantotapoja tarkoituksenmukaisissa tilanteissa. Esimerkiksi tietoturvallisuuden, henkilön taivottamisen tai muun vastaavan syyn vuoksi voi olla yksittäistapauksessa tarkoituksenmukaisempaa käyttää muuta sähköistä tiedoksiantotapaa, vaikka tiedoksiannon vastaanottaja olisi viestinvälityspalvelun käyttäjä.

Laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annetun lain 60 §:n muuttamisesta

Esityksen sivuilla 112 sekä 154 olevat viittaukset lakiin sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa (255/2014) tulisi korjata vastaamaan 1.12.2025 voimaan tulevaa uutta samannimistä lakia (89/2025). Uudessa laissa 60 §:ä vastaava säännös on 57 §.

Lopuksi

Puolustusministeriö korostaa, että tietojärjestelmien tekninen toteutus tulisi suunnitella siten, että se vastaa riskitasoa, mikä erityisesti kasautumisvaikutusten takia asetetaan Puolustusvoimissa erittäin korkealle. Kokonaisturvallisuus tulee ottaa huomioon digitalisaation edistämisessä. Suomi.fi -viestit palvelun kohdalla (päätökset ja muut tiedoksi annettavat asiakirjat) on Puolustusvoimien kannalta kyse tiedoista, joiden avulla on mahdollista hankkia merkittävää ja kattavaa tiedustelutietoa muun muassa asevelvollisista, Puolustusvoimien harjoituksista, alueiden käytöstä tai joukkojen kokoonpanoista, vaikka yksittäinen päätös ei sellaisenaan olisi erityisen merkittävä.

Henkilötietojen käsittelytoimista rekisteröidyn oikeuksille aiheutuva riski tulee arvioida yhdessä rekisterinpitäjän kanssa ennen uusissa tietojärjestelmissä ja sovelluksissa tapahtuvan tietojenkäsittelyn aloittamista.

Puolustusministeriö katsoo, että kokonaisharkinta palveluiden käyttöönotosta, hankinnasta ja käytöstä tulisi Puolustusvoimissa tehdä sotilaallisen maanpuolustuksen lähtökohdista, erityisesti nykyisessä turvallisuustilanteessa, kun tietoturvaloukkaukset ja niiden yritykset lisääntyvät.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan kehitystyö ja ratkaisujen valinta tulisi tehdä asiakaslähtöisesti yhteistyössä palvelua käyttävien organisaatioiden kanssa sekä perustuen tarvittavaan arviointiin, missä huomioon tulee otetuksi niin rekisterinpitäjien velvollisuudet kuin asiakasorganisaatioiden erityispiirteet. Edelleen on voitava varmistua siitä, että sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuudesta riippumatta kriittiset puolustusvoimien päätökset voidaan toimittaa tarvittaessa kirjallisesti, mikäli järjestelmien käyttö on estynyt.

Yksikön johtajan sijainen
hallitusneuvos

Minnamaria Nurminen

Hallitussihteeri

Satu Ylikorpi

Jakelu

VM Valtiovarainministeriö

VN/9952/2024-PLM-113

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: