

11.3.2019

Liikenne- ja viestintäministeriö
Kirjaamo
PL 31
00230 Valtioneuvosto

Asetus muiden kuin henkilötietojen vapaan liikkuvuuden kehyksestä Euroopan unionissa

Pyyntö

Liikenne- ja viestintäministeriö on 7.2.2019 pyytänyt Hansel Oy:ltä lausuntoa otsikkoasiassa.

Hansel Oy:n lausunto

Hansel Oy (jäljempänä "Hansel") on valtion omistuksessa ja valtiovarainministeriön ohjauksessa oleva voittoa tavoittelematon osakeyhtiö, joka toimii valtion yhteishankintayksikkönä. Hanselin toiminta perustuu yhtiötä koskevaan lakiin (1096/2008), jossa määritellään yhtiön tehtävät ja asiakkaat. Hanselin tuottamien palvelujen ytimen muodostavat yhteishankinnat, joiden lisäksi yritys tarjoaa asiakkailleen hankintojen asiantuntijapalveluita. Sekä yhteishankintoihin että asiantuntijapalveluihin liittyen Hanselissa on käsitelty lausuntopyynnön kohteena olevaa kysymystä tietojen liikkuvuudesta.

Hansel Oy antaa seuraavassa vastauksensa Liikenne- ja viestintäministeriön asettaman työryhmän esittämiin kysymyksiin:

1. Onko teillä tiedossa Suomessa olevia tietojen sijaintia koskevia vaatimuksia ja mitkä ne ovat?

Hansel noudattaa toiminnassaan julkisista hankinnoista annettuja oikeusohjeita, joiden keskeisenä periaatteena on varmistaa hankintamenettelyyn osallistuvien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Tämä tarkoittaa muun ohella sitä, että muista jäsenvaltioista tarjouskilpailuun osallistuvia tarjoajia kohdellaan samalla tavoin kuin suomalaisia tarjoajia. Näin ollen lähtökohtana on, että tietojen liikkuvuutta unionin alueella ei rajoiteta muutoin kuin lainsäädännössä asetetuilla tai yleisestä turvallisuudesta aiheutuvilla perusteilla, ja silloinkin suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

Hanselin käsityksen mukaan Suomessa ei ole voimassa lain tasoista säännöstä, jonka mukaisin edellytyksin tietojen liikkuvuutta voitaisiin rajoittaa yleiseen turvallisuuteen liittyvillä perusteilla normaalioloissa. Keskeiset linjaukset tieto- ja

11.3.2019

viestintäjärjestelmien, verkkojen ja -palveluiden osalta perustuvat Valtioneuvoston päätökseen huoltovarmuuden tavoitteista (857/2013; jäljempänä "huoltovarmuuspäätös"). Huoltovarmuuspäätöksen kohdassa 3.2 todetaan seuraavaa:

Tietojärjestelmiä suunniteltaessa ja rakennettaessa on riskianalyysin perusteella harkittava, tuleeko niitä tukevat tuotantojärjestelmät, tekninen ylläpito ja osaaminen säilyttää Suomessa kokonaan tai olennaisilta osin, vai riittääkö, että ne ovat palautettavissa Suomeen ennakkoon suunniteltujen järjestelyiden avulla.

Huoltovarmuudelle kriittiset tietovarannot on kahdennettava Suomeen. Kriittisiä tietoja ja toimintoja voidaan siirtää Euroopan unionin alueelle edellyttäen, että niiden lainmukaisuus, turvallisuus ja saatavuus on varmistettu. Huoltovarmuuskeskus varmistaa, että sekä nykyisten että uusien järjestelmien arvioinnit toteutetaan.

Hanselin käsityksen mukaan tietojen liikkuvuutta rajoitetaan tosiasiallisesti asiakirjojen salassapitoperusteilla ja tällaisten asiakirjojen käsittelyä rajoittavilla vaatimuksilla. Keskeisiä säädöksiä ovat tässä suhteessa laki viranomaistoiminnan julkisuudesta (621/1999, jäljempänä "julkisuuslaki") ja sen nojalla annettu asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa (681/2010, jäljempänä tietoturva-asetus).

Tietoturva-asetusta täydentää mittava ohjeiden ja suositusten kokoelma (esim. Vahti/JHS-suositukset ja Katakri), joilta Hanselin käsityksen mukaan pääosin puuttuu määräyksiin perustuva velvoittavuus. Ohjeistuksen perusteella viranomaiset ovat laatineet tietoturva- ja ICT-varautumisen vaatimuksia. Tällaisia tietoturva-vaatimuksia asetetaan esimerkiksi ICT-hankintojen tarjouspyynnöissä tarjoajille.

Välillisesti tietojen siirtämiseen unionin alueella voi vaikuttaa myös turvallisuuslainsäädännön (726/2014) ja viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista annetun lain (1406/2011, jäljempänä "auditointilaki") säännökset.

Valtionhallinnon ICT-hankinnoissa hyödynnetään yleisesti JIT2015-ehtoja ja Vahti ICT-turvallisuussopimusta. Kummatkin sopimusehdot lähtevät siitä, palvelutuotanto on sallittua Euroopan talousalueella. Näin ollen tietojen siirtämisen kieltäviin sopimusehtoihin tai niitä täydentäviin vaatimuksiin päädytään lähinnä yksittäisissä kilpailutuksissa viranomaisen tekemän riskiarvioinnin perusteella.

2. Onko teillä tietoa näiden vaatimusten myönteisistä ja kielteisistä vaikutuksista ja onko rajoitus mielestänne perusteltu?

Hanselin käsityksen mukaan huoltovarmuuspäätöksessä mainittua tietojenkäsittelyyn liittyvää riskien arviointia toteutetaan eri viranomaisissa vaihtelevasti, jolloin hallintoon voi muodostua erilaisia käsityksiä siitä, missä tilanteissa tietojen liikkuvuutta on aihetta rajoittaa. Tällaisissa tilanteissa voi olla olemassa riski siitä, että vaatimukset voivat ylittää sen, mikä on tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi tarpeen.

Hanselin käsityksen mukaan olisi syytä harkita tietojen turvallisuus- tai huoltovarmuussyistä tapahtuvan tietojen siirtokiellon nostamista lakitasolle. Tällöin tulisi myös laatia mahdollisimman tarkka kriteeristö, millaisissa tilanteissa tietojen vapaata siirrettävyyttä voitaisiin rajoittaa.

Tietojen vapaata liikkuvuutta voi rajoittaa tietoturva-asetuksen perusteella tehty salassa pidettävien tietojen luokittelu ja luokitteluun perustuvat käsittelyvaatimukset. Tietoturva-asetuksen 4 luvun mukaiset vaatimukset ovat täydentyneet merkittäväällä määrällä erilaista ohjeistusta, joka ei ole kaikissa tapauksissa selkeää tai johdonmukaista.

11.3.2019

Esimerkiksi suojaustasoon IV kuuluvaa tietoa saa siirtää viranomaisen päättämällä tavalla tietoverkossa, mutta tämän harkinnan tueksi ei Hanselin käsityksen mukaan ole määritetty yksiselitteisiä kriteerejä. Nämä kriteerit perustuvat yleisellä tasolla tietoturva-asetuksen 5 §:n tietoturvan perustasoa määrittävään säännökseen, ja mahdollisesti säännöksen perusteella tuotettuihin tietoturva vaatimuksiin. Nämä tietoturva vaatimukset voivat vaikuttaa palvelun tuottamiseen ja tosiasiallisesti estää tietojen siirtämisen toiseen jäsenvaltioon.

Haastavuutta lisää esimerkiksi Kansallisessa auditointikriteeristössä (Katakri) mainittu tietojen kasautumisvaikutus, jonka mukaan suojattavien tietojen kasautuminen saattaa edellyttää tiukempien turvallisuusvaatimusten soveltamista (esimerkiksi suuri määrä suojaustason IV tietoa saattaa muodostaa suojaustason III kokonaisuuden). Tällaisessa tilanteessa ST III mukaisen tiedon siirtäminen olisi Hanselin käsityksen mukaan mahdollista siirtää ainoastaan tietoturva-asetuksen 19 §:n 3 momentin tarkoittamassa viranomaisen tietoverkossa, joka täyttää ns. korotetun tietoturvallisuuden tason vaatimukset. Näin ollen vailla lainsäädännöllistä pohjaa oleva tietojen kasautumisvaikutus rajaisi käytännössä palvelutuotannon Suomen viranomaisten ylläpitämään tietoverkkoon.

Edellä viitatuun turvallisuus selvityslain ja auditointilain velvoitteet ovat myös omiaan tuottamaan hankaluuksia rajat ylittävissä sopimussuhteissa. Jos palveluntuottajan ulkomainen työntekijä työskentelee toisessa jäsenvaltiossa, ja tällaisesta henkilöstä olisi tarkoitus pyytää henkilöturvallisuus selvitys, on käytännön toiminnassa nähty tilanteita, joissa turvallisuus selvityksen teettäminen aiheuttaa hankaluuksia tai turvallisuus selvitystä ei saada tyydyttävällä tavalla tehtyä. Lisäksi prosessi tällaisten tilanteiden hoitamiseksi on osoittautunut käytännön toiminnassa epäselväksi.

Vastaavasti epäselvyyksiä voi liittyä siihen, kuinka varmistetaan toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevien toimipaikkojen fyysinen turvallisuus, jos suomalaisella viranomaisella ei ole toimivaltaa auditoida toisessa jäsenvaltiossa olevaa kohdetta. Muiden kuin henkilötietojen vapaan liikkuvuuden kehyksestä Euroopan unionissa annettu asetus ohjaa selvästi viranomaisyhteistyön lisäämiseen, mutta toistaiseksi auditointien suorittamiseen on Hanselin käsityksen mukaan liittynyt haasteita.

Edellä mainittujen säännösten soveltamiseen liittyvät epäselvyydet voivat Hanselin näkemyksen mukaan ohjata välillisesti siihen, että viranomainen rajoittaa tietojen käsittelyn, ja siten ainakin osan hankittavasta palvelutuotannosta tapahtuvaksi ainoastaan Suomessa.

3. Onko teillä muita huomioita, jotka haluaisitte saattaa työryhmän tietoon?

Viranomaisten huolet tietojen siirtämiseen Suomen rajojen ulkopuolelle on ollut kestokysymys ICT-hankinnoissa jo vuosien ajan. Selkeää säädöstason linjausta asiaan ei ole ollut saatavissa. Jos lainsäädäntö ja sitä tukeva ohjeistus olisi tarkkarajaisempaa, viranomaiset voisivat saada selkeämmän kannustimen Euroopan unionin alueelta tehtäville palveluhankinnoille ja aidosti rajoittaa vain kriittisimmän palvelutuotannon tehtäväksi Suomesta. Tällä tavoin olisi mahdollista edistää modernien palveluratkaisujen käyttöönottoa esimerkiksi hyödyntämällä julkisia pilvipalveluita, ja samalla saataisiin luotua kustannustehokkaampia ICT-ratkaisuja tinkimättä kuitenkaan palvelutuotantoon liittyvistä tietoturvallisuusvaatimuksista.

11.3.2019

Hansel Oy



Anssi Pihkala
toimitusjohtaja



Jukka Hämäläinen
johtava lakimies

Jakelu Liikenne- ja viestintäministeriö