

Asia: VN/15936/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain ja valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleisiä huomioita esityksestä

-

2. Yhteiset palvelut

- **Kommentit 2 §:n muuttamisesta**

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain ja valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom (jäljempänä Traficom) kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa seuraavaa:

Lausunnolla olevassa esityksessä ehdotetaan lisättäväksi palvelukeskukselle tietoturva-, valvonta- ja lokienhallinnan palveluita yhteisten palvelujen tietoturvan varmistamiseksi ja niiden käytön valvonnan ja seurannan mahdollistamiseksi. Koska laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) mahdollistaa sen, että tiedonhallintayksikkö voi määritellä riskiperusteisesti kerättävien lokitietojen sisällön kunkin toiminnan osalta, ehdotettujen palveluiden toteutuminen edellyttää lokitietojen osalta harmonisointia.

Useissa julkishallinnon tehtävissä tiedon käsittelyyn osallistuu useampia tiedonhallintayksilöitä ja käsiteltävää tietoa siirretään sekä tiedonhallintayksiköiden välillä että niiden sisällä. Lokitietojen käsittely edellyttää niiden yhdistämistä muihin tietotoihin, kuten käyttövaltuus- ja sopimustietoihin ja prosessi- /palvelutietoihin. On oletettavaa, että myös muilla tiedonhallintayksiköillä on käytössään useita lokienhallintaratkaisuja sekä tapoja lokitietojen yhdistämiseen sekä em. tietojen

yhdistämiseen lokitietoihin. Nämä pitäisi ottaa huomioon myös yhteisrekisterinpittoon liittyvien vastuiden määrittelyssä.

3. Yhteisten palvelujen rekisterinpitäjät

- **Kommentit uuden 2 a §:n lisäämisestä**

Rekisterinpitäjää koskevan sääntelyn kehittäminen on perusteltua, koska tavoitteena on henkilötietojen käsittelyyn liittyvien velvoitteiden selkeä jakaminen. Näin selkeytetään myös tiedonhallintavelvoitteita ja tuetaan tehokkaammin rekisteröityjen oikeuksien toteuttamista.

Lausunnolla olevassa esityksessä on osittain päädytty esittämään toimijoiden välisestä yhteisrekisterinpitäjyydestä säättämistä. Tällainen ratkaisu tulisi olla hyvin selkeästi ja tarkasti perusteltu. Yhteisrekisterinpitäjyys voi olla haastavaa, jolloin selvärajaisuus on erittäin tärkeää ja sillä voidaan säästää huomattavasti käytännön työtä. Osapuolille tulisi olla selvää, miten he yhdessä määrittelevät henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen ja keinot sekä miten rekisteröityjen oikeudet käytännössä toteutetaan jakamalla siihen liittyvät vastuut. Asian merkittävyys huomioiden, perustelut ratkaisulle yhteisrekisterinpitäjyydestä säättämisestä, jäävät vielä hieman ohuiksi. Perusteluiden vähäisyys ei toki tarkoita sitä, että yhteisrekisterinpitäjyystilanteita ei käytännössä esiintyisi. Niiden osalta voisi olla hyvä käsitellä perusteluissa myös asiaa käsittelevää oikeuskäytäntöä ja EDPB:n linjauksia.

HE:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että poikkeamatilanteissa "yhteisrekisterinpitäjinä toimivat palvelukeskus ja sen asiakas vastaisivat kumpikin yhteistyöstä valvontaviranomaisen kanssa ja henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta valvontaviranomaiselle ilmoittamisesta silloin, kun tietoturvaloukkaus tapahtuu niiden toiminnassa". Varsinaisessa säädöstekstissä kuitenkin todetaan, että "Muut yhteisrekisterinpitäjät vastaavat osaltaan muista rekisterinpitäjän tehtävistä ja toimivat rekisteröidyn yhteyspisteenä." Kohdat ovat esimerkkejä siitä, että säädösteksti on melko yleisluontoinen ja vastuiden jakaminen edellyttää edelleen tapauskohtaista tarkastelua. Olisikin perusteltua avata tarkemmin sitä, mikä on asiakasvirastojen tehtävä tiedonkäsittelyn tarkoitusten ja keinojen määrittelyssä. Asiaa on sivuttu (esim. s. 15), mutta sen riittävyttä voitaisiin tarkastella lisää ja harkita vastuiden selkeämpää erottelua säännöstekstissä.

Yhteisrekisterinpitäjyydestä säädettäessä on hyvä kiinnittää huomiota siihen, että vaikka rekisterinpitäjyydestä voidaan säätää kansallisessa laissa, eivät lausunnolla olevan hallituksen esityksen tavoitteet toteudu käytännössä, mikäli roolien määrittely on ristiriidassa tietosuoja-asetuksen tulkinnan kanssa. Jos käytännössä palvelukeskus määrittelee tarkoituksen ja keinot, ei tapauksessa ole kyse yhteisrekisterinpitäjyydestä. Epäselvän tilanteen jatkuminen voi aiheuttaa edelleen ristiriitatilanteita palveluiden käyttöönotossa. Tästä aiheutuu kustannuksia palvelukeskuksen lisäksi sen asiakkaille. Rekisterinpitäjyyden tulee olla siis riittävän tarkasti määriteltyä ja sen tulee vastata toimijoiden todellisia tehtäviä.

Erityishuomiot rekisterinpitäjän ja viestinnän välittäjien roolien välisestä suhteesta:

Traficom pitää perusteltuna, että ehdotetussa Tori-lain 2 a §:ssä säädettäisiin palvelukeskuksen ja sen asiakkaiden yhteisrekisterinpitäjyydestä. Tarve tästä säätämiselle vaikuttaisi myös olevan tunnistettu hallituksen esitysluonnoksessa, sillä sen perusteluissa on todettu, että rekisterinpitäjyyden määrittymistä voidaan perustellusti pitää epäselvänä useissa yhteisten palvelujen tuotannon tilanteissa.

Luonnoksessa esitetty tulkinta tietosuojaroolien määrittymisestä muodostuu kuitenkin tietyiltä osin ongelmalliseksi käytännön näkökulmasta. Ehdotetun 2 a §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan tietoturva-, valvonta- ja lokienhallinnan palvelut olisi rajattu pois yhteisrekisterinpidon piiristä (s. 16). Tämä vaikuttaisi tarkoittavan sitä, että kukin Valtorin asiakkaista toimisi itsenäisenä rekisterinpitäjänä näiden palvelujen osalta. Tällaisessa tilanteessa Valtorin palvelujen tietosuoja-asetuksen mukaiset tietosuojaroolit (ennen kaikkea rekisterinpitäjyyden määrittymisen) ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014, SVPL) mukaiset tietyssä roolissa toimivan tahon oikeudet ja velvollisuudet asettuisivat ongelmallisella tavalla jännitteiseen asemaan.

Luonnoksessa huomioidaan sinänsä, että palvelukeskus voisi toimia rekisterinpitäjänä, kun se yhteisiä viestintäpalveluita tarjotessaan toimii SVPL:n mukaisena viestinnän välittäjänä. Kuten samassa yhteydessäkin todetaan, viestinnän välittäjänä toimiminen liittyy myös yhteisten palvelujen tuotantoon palvelukeskuksen vastatessa myös viestintäteknisistä palveluista. Kuitenkin yhteisrekisterinpitäjyyteen tehtävät rajaukset luonnoksen perusteluissa ovat osin ristiriitaiset, kun viestinnän välittämisenä pidettävissä toiminnoissa on kyse myös Tori-lain nojalla tuotetuista palveluista ja etenkin kun viestinnän välittämiseen liittyy myös velvollisuus huolehtia tietoturvasta.

Kuten edellä todettu, luonnoksen mukaan 2 a §:n 2 momentti, jossa säädettäisiin yhteisrekisterinpitäjyydestä ei koskisi tietoturva-, valvonta- ja lokienhallinnan palveluita. Tämä rajausta ei kuitenkaan ilmene luonnoksen säädöstekstistä, jonka perusteella vaikuttaisi, että näiltäkin osin olisi kyse sellaisesta yhteisten palvelujen teknisen toiminnan varmistamiseksi käsiteltävistä välttämättömistä henkilötiedoista, jotka nimenomaan kuuluisivat yhteisrekisterinpidon alaan. Traficomin näkemyksen mukaan olisi perusteltua, että tietoturva-, valvonta- ja lokienhallinnan palveluiden yhteydessä käsitellyt henkilötiedot kuuluisivat palvelukeskuksen rekisterinpidon tai yhteisrekisterinpidon piiriin sikäli, kun kyse on julkishallinnon yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tietoturvallisuuden varmistamisesta.

Kuten voimassa olevasta Tori-asetuksesta (valtioneuvoston asetus valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä, 132/2014, 5.1 §) ilmenee, palvelukeskuksen tehtävänä on muun muassa tuottaa yhteisiin palveluihin liittyviä tietoturva-, valvonta- ja lokienhallinnan palveluita. Siltä osin kuin Valtorin katsotaan tässä tehtävässään toimivan SVPL:n mukaisena viestinnän välittäjänä, vastaa se SVPL 247 §:n mukaisesti myös palveluidensa sekä viestien ja

välitystietojen tietoturvasta ja voi tätä varten käsitellä välitystietoja sekä viestejä SVPL 272 §:n mukaisesti. Viestinnän välittäjällä on tämän lain perusteella sekä oikeus että velvollisuus määrittää tarkemmat henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot tietoturvasta huolehtimiseksi. Traficomin arvion mukaan viestinnän välittäjän on siten myös toimittava tietosuoja-asetuksen mukaisen rekisterinpitäjän roolissa sen tietoturvaperusteisesti käsitellessä henkilötietoina pidettäviä välitystietoja, sillä näiden tietojen käsittely on välttämätöntä SVPL 247 §:n mukaisella tavalla tietoturvasta huolehtimiseksi.

Näin ollen Traficom näkemyksen mukaan tilanne, jossa Valtori toimisi viestinnän välittäjänä, muttei toimisi joko rekisterinpitäjänä tai yhteisrekisterinpitäjänä suhteessa viestinnän välittämiseen liittyviin yhteisiin palveluihin sisältyvien tietoturva-, valvonta- ja lokienhallinnan palvelujen yhteydessä käsiteltäviin henkilötietoihin, ei vaikuttaisi olevan yhteensopiva ratkaisu SVPL:n kanssa.

Tästä syystä Traficom ehdottaa harkittavaksi, että esityksen jatkovalmistelussa tarkasteltaisiin vielä vaihtoehtoa, jonka mukaan Valtorin asema ehdotetun Tori-lain 2 a §:n mukaisena yhteisrekisterinpitäjänä sisältäisi myös tietoturva-, valvonta- ja lokienhallinnan palvelujen tarjoamisen yhteydessä käsiteltävien henkilötietojen käsittelyn. Näin varmistettaisiin esityksen yhteensopivuus yleisen tietosuoja-asetuksen ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain välillä.

Lopuksi Traficom vielä korostaa, että tilanne, jossa Valtori ei toimisi rekisterinpitäjänä tai yhteisrekisterinpitäjänä sen tarjoamille julkishallinnon tietoturvapalveluille vaikeuttaisi merkittävästi tiettyjen Liikenne- ja viestintävirasto Traficom Kyberturvallisuuskeskuksen tuottamien CSIRT palvelujen tarjoamista Valtorille. Mikäli Valtorilla ei olisi minkäänlaista rekisterinpitäjyyttä valtion yhteisille tietoturvapalveluille, olisi tällä Traficom arvion mukaan kielteisiä vaikutuksia valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniikan palvelujen tietoturvallisuudelle. Tästä syystä Traficom katsoo myös hallituksen esitysluonnoksessa esitetyn rikosasioiden tietosuojadirektiiviä koskevan tulkinnan (s. 12) varsin ongelmalliseksi valtionhallinnon digitaalisen turvallisuuden käytännön toteuttamisen näkökulmasta.

Palvelukeskuksen asiakkaat ja SVPL:

Lisäksi Traficom toteaa, että edellä käsiteltyyn yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevaan kysymykseen liittyy myös Valtorin asiakkaiden melko epäselvä asema mahdollisina SVPL:n mukaisina viestinnän välittäjinä. Hallituksen esitysluonnoksessa ongelmallisena voidaan pitää sitä, että luonnoksessa ei säädettäisi tai otettaisi lainkaan kantaa palvelukeskuksen asiakkaiden asemaan SVPL:n näkökulmasta. Tämä on tietyistä syistä ongelmallinen tilanne: esimerkiksi kun palvelukeskus (Valtori) käsittelee viestinnän välittämiseksi tai tietoturvalvonnasta toteuttamiseksi viestinnän välittäjänä välitystietoja, sillä on SVPL 137.2 §:n mukaisesti oikeus luovuttaa välitystietoja ainoastaan niille tahoille, joilla on oikeus käsitellä kyseisiä tietoja asianomaisessa tilanteessa. Käytännössä tämä edellyttää, että tietojen vastaanottaja on joko viestinnän osapuoli tai toinen viestinnän välittäjä, jolla on esimerkiksi tietoturvaperusteella käsittelyperuste kyseisille tiedoille. Jos palvelukeskuksen

asiakkaan katsottaisiin kuitenkin olevan pelkästään palvelun tilaaja, jonka ei katsottaisi käsittelevän välitystietoja omassa viestintäverkossaan, jolloin se ei siis voisi käsitellä välitystietoja SVPL:n 3 §:n 41 kohdan mukaisin yhteisötilaajan oikeuksin, ei palvelukeskuksella olisi SVPL:n mukaan oikeutta luovuttaa kyseiselle asiakkaalle välitystietoja. Tällaista tilannetta ei voitane pitää mahdollisena, sillä tällöin Valtorin asiakkailla ei olisi SVPL:n mukaista oikeutta tällaisten palvelun toteuttamisen kannalta välttämättömien henkilötietoina pidettävien välitystietojen käsittelemiseen.

Siitä syystä, että palvelukeskuksen ja sen asiakkaiden rooleihin mahdollisina viestinnän välittäjinä liittyy huomattavaa epäselvyyttä, olisi hyvinkin perusteltua säätää tarkemmin myös palvelukeskuksen asiakkaiden SVPL:n mukaisista rooleista vastaavasti kuin luonnoksessa säädettäisiin näiden asemasta tietosuojasetuksen mukaisina rekisterinpitäjinä ja yhteisrekisterinpitäjinä. Traficom:n näkemyksen mukaan viestinnän välittäjän, yhteisötilaajan ja tilaajan käsitteen soveltaminen on eittämättä monimutkaista yhteisten palvelujen ympäristössä, jossa on suuri määrä erilaisia palveluja ja palvelukeskuksen asiakkaiden asema niiden käytännön toteuttamisessa vaihtelee. Tästä syystä Traficom:n arvion mukaan selkein ratkaisu tähän haasteeseen olisi säätää Tori-laissa, että palvelukeskuksen viestintätekniisten palvelujen asiakkaisiin sovelletaan, mitä SVPL:ssä viestinnän välittäjästä tai yhteisötilaajasta säädetään silloin, kun asiakasta ei ole pidettävä viestinnän osapuolena. Tällöin palvelukeskuksella olisi SVPL:n mukaisesti oikeus luovuttaa asiakkaille välitystietoja esimerkiksi silloin, kun tietojen luovuttaminen on tarpeen tietoturvahäiriöihin varautumiseksi tai tietoturvaloukkausten selvittämiseksi.

Traficom täsmentää vielä varmuuden vuoksi, että palvelukeskuksen ja sen asiakkaiden SVPL:n mukaisista rooleista säätäminen Tori-laissa on myös EU:n sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin valossa mahdollista, sillä yhteisötilaajia ja muita viestinnän välittäjiä koskeva sääntely SVPL:ssä on puhtaasti kansallista sääntelyä, jolla on laajennettu sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin aineellista soveltamisalaa (ks. esim. HE 221/2013 vp, s. 151).

4. Yhteisten palvelujen käyttöönoton ja liittämisen hyväksyminen

- **Kommentit uuden 7 §:n lisäämisestä**

-

5. Valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottavan palvelukeskuksen toimitusjohtaja

- **Kommentit uuden 8 §:n 2 momentin lisäämisestä**

-

6. Valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottavan palvelukeskuksen henkilöstö

- **Kommentit 9 §:n muuttamisesta**

-

7. Valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottavan palvelukeskuksen asiakkaat

- **Kommentit uuden 10 §:n 2 momentin lisäämisestä**

Traficom pitää ehdotettua lisäystä perusteltuna.

8. Integraatiopalvelujen tuottaja ja sen tehtävät

- **Kommentit uusien 13 § ja 14 §:n lisäämisestä**

Traficom pitää ehdotettuja lisäyksiä perusteltuina.

9. Varautuminen ja palvelutuotannon häiriötilanteet

- **Kommentit uusien 15 §:n 3 ja 4 momentin lisäämisestä**

Traficom kannattaa ehdotettuja lisäyksiä.

10. Esityksen vaikutukset organisaatiosi toimintaan

-

11. Muut kommentit

-

Peltoniemi Heidi
Liikenne- ja viestintävirasto Traficom