

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

Museovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä.

Yleisinä huomioina Museovirasto haluaa todeta, että hallituksen esitysluonnoksen tavoite nykyisen Valtorin ja sen asiakasvirastojen välisen vastuunjakoja koskevan epäselvän tilanteen selkeyttämisestä on erittäin kannatettava.

Sen sijaan se konkreettinen tapa, jolla nykyinen epäselvä ja vastoin tietosuojalainsäädäntöä oleva tilanne on hallituksen esitysluonnoksessa esitetty ratkaistavan, ei Museoviraston näkemyksen mukaan ole tarkoituksenmukainen tai tehokas eikä se vastaa eri toimijoiden tosiasiallisia rooleja, toisin kuin hallituksen esitysluonnoksessa on esitetty. Kuten Museoviraston lausunnosta alla tarkemmin ilmenevin perusteluin voi havaita, hallituksen esitysluonnoksessa esitetty pikemminkin päinvastoin sementtoisi nykyisen epäselvän ja vastoin tietosuojalainsäädäntöä olevan tilan lain tasolla, mitä ei voida pitää missään tilanteessa toivottavana ratkaisuna.

2. Yhteiset palvelut

- **Kommentit 2 §:n muuttamisesta**

Ei lausuttavaa.

3. Yhteisten palvelujen rekisterinpitäjät

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

Museovirasto katsoo, että Valtori toimii rekisterinpitäjänä tai yhteisrekisterinpitäjä myös esimerkiksi yhteisten palveluiden hankintoihin ja niiden vaatimusmäärittelyihin liittyen. Nyt ehdotettu rajausta vain kehittämistehtäviin on liian suppea eikä vastaa tosiasiallista tilannetta.

Kerättävien henkilötietojen lajin/tyypin sekä käyttötarkoituksen osalta rekisterinpitäjä on yhteisten palveluidenkin osalta melko selkeästi aina Valtorin asiakkaalla, mutta muilta osin status ei ole yhtä selvä.

Vaikka tietyn henkilötiedon käsittelyn tarve ja käyttötarkoitus tulevat asiakaslähtöisesti, ko. tarpeeseen ja käyttötarkoitukseen käytettävät yhteisiin palveluihin kuuluvat tekniset järjestelmät puolestaan tulevat voimakkaan Valtori-lähtöisesti.

Yksittäisen asiakkaan tosiasiallinen vaikutusmahdollisuus esim. teknisen järjestelmän perustietoturvan tasoon tai siihen, missä maissa henkilötietoja käsitellään, on käytännössä olematon siksi, että Valtori on jo alihankkijaansa valitessaan etukäteen määritellyt mm. olennaisia näihin asioihin liittyviä reunaehtoja sitoen asiakkaan kädet tältä osin Valtorin linjauksiin ja valintoihin. Torilaista asiakkaalle tuleva laaja Valtori-palveluiden käyttöpakko kaventaa entisestään asiakkaan tosiasiallisia vaikutusmahdollisuuksia.

Rekisterinpitäjän määritelmä ja sitä kautta rekisterinpitäjälle kuuluvien tehtävien vastuutaho on määriteltäjä jäsenvaltioita sitovasti tietosuojalain 4 artiklan 1 kohdan 7) alakohdassa: " 'rekisterinpitäjällä' [tarkoitetaan] luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja KEINOT --" (korostus tässä).

Valtorin asiakkailla ei edellä todetulla tavalla ole täysin itsenäistä valtaa kaikilta osin määritellä henkilötietojen käsittelyn keinoja.

2 a § koskevilla perusteluilla on itsessään jopa myönnetty, että "[p]alvelukeskus on yhteisten palvelujen pääasiallinen tuottaja ja sillä on melko laaja mahdollisuus vaikuttaa yhteisissä palveluissa käsiteltävien henkilötietojen käsittelyn keinoihin, kuten esimerkiksi palvelujen tietoturvasuojan ja tietojen suojaamiseen." (HE-luonnos s.15) Lisäksi on todettu, että "[p]alvelukeskus vastaisi lisäksi yhteisiin palveluihin liittyvistä sopimuksista ja sitoumuksista, jotka liittyvät muun muassa sovelluskehitykseen, sovellustukipalveluihin, ohjelmistoihin ja niiden rajapintoihin, laitteistoihin, lisensseihin ja käyttöoikeuksiin." (HE-luonnos s. 16)

Näin ollen kyse edes lakisääteisten tehtävien hoitamisen osalta ei monesti ole Valtorin asiakkaan yksinomaisesta rekisterinpitäjyydestä, vaan vähintäänkin asiakkaan ja Valtorin yhteisrekisterinpitäjyydestä.

Vaikka yllä kuvattua ongelmaa onkin pyritty estämään erilaisilla asiakkaiden tarpeet ja näkökulmat huomioon ottavilla yhteistyömuodoilla, kuten asiakasneuvottelukunnalla, eivät siellä muutaman neuvottelukuntaan valitun tahon esittämät näkemykset edusta kattavasti koko valtionhallinnon monimuotoista ja laajaa kenttää.

Edellä todetusta johtuen myös asiakkaiden lakisääteisten tehtävien suorittamiseen liittyvissä tilanteissa Valtori saattaa tosiasiallisesti olla ainakin joidenkin yhteisten palveluiden osalta rekisterinpitäjä.

Sääntelytarve vastuiden selkeyttämisen osalta on täten ilmeinen laajemmin, kuin mitä tässä hallituksen esityksessä on nyt esitetty.

4. Yhteisten palvelujen käyttöönoton ja liittämisen hyväksyminen

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

Hallituksen esitysluonnoksen 7 § koskevien perusteluiden mukaan pykälän 1 momentissa säädettäisiin palvelukeskukselle tai muulle Tori-lain mukaiselle palvelujen tuottajalle toimivalta hyväksyä 2 §:ssä tarkoitetut valtion yhteiset tieto- ja viestintätekniset palvelut käyttöönotettaviksi. Luonnoksen mukaan palvelun käyttöönoton hyväksyisi palvelukeskus tai sellainen Tori-lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu palveluntuottaja, jonka vastuulla palvelun tuottaminen on.

Myös tämä 7 § mukainen palveluiden käyttöönoton hyväksymisen kuuluminen Valtorin rooliin tukee näkemystä, jonka mukaan tosiasiassa henkilötietojen käsittelyn keinoista päättää usein Valtori eikä sen asiakas.

5. Valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottavan palvelukeskuksen toimitusjohtaja

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

Ei lausuttavaa.

6. Valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottavan palvelukeskuksen henkilöstö

- **Kommentit 9 §:n muuttamisesta**

Ei lausuttavaa.

7. Valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottavan palvelukeskuksen asiakkaat

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

Ei lausuttavaa.

8. Integraatiopalvelujen tuottaja ja sen tehtävät

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

Hallituksen esitysluonnoksen 13 § koskevien perusteluiden mukaan integraatiopalvelujen tuottajan tehtävien luonteeseen kuuluisivat muun muassa tarpeiden mukaisten ja käyttäjiä turvallisesti ja joustavasti tukevien ICT-palvelujen vaatimusten määrittäminen, sekä näiden palvelujen luotettava hankkiminen palvelujen tuottajilta. Myös hankittavien palvelujen soveltuvuus toiminnan tarpeisiin, turvallisuuden vaatimuksiin ja kokonaisarkkitehtuuriin, sekä palvelujen tuottamiseen liittyvien sopimusten noudattamisen valvonta kuuluisivat Tori-lain ja -asetuksen mukaisen integraatiopalvelujen tuottajan tehtäviin.

Museoviraston näkemyksen mukaan nämäkin integraatiopalveluiden tuottajalle säädettäväksi suunnitellut tehtävät ovat hyvin pitkälti rekisterinpitäjäomaisia tehtäviä, mikä mitä suuremmissa määrin viittaa siihen, ettei hallituksen esitysluonnoksen 2 a § ehdotettu rekisterinpitäjyysjaottelu vastaa sen paremmin todellista nykytilaa kuin tulevaisuuttakaan.

9. Varautuminen ja palvelutuotannon häiriötilanteet

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

Ei lausuttavaa.

10. Esityksen vaikutukset organisaatiosi toimintaan

Museoviraston näkemyksen mukaan ehdotus ei vastaa eri toimijoiden tosiasiallisia tietosuojaoikeudellisia rooleja. Museovirasto katsoo, että esityksen tullessa sellaisenaan voimaan vahvistaisi se vain lain tasolla jo nyt vallitsevan epäselvän ja vastoin tietosuojalainsäädäntöä olevan asiantilan.

Tämän käytännön vaikutuksena olisi mm. Museoviraston entistä pienempi tosiasiallinen vaikutusmahdollisuus hallinnoimiensa henkilötietojen teknisten suojakeinojen määrittelyssä ja toisaalta myös entistä haasteellisempi toteuttaa henkilötietojen suojan korkeaa tasoa. Ensisijaisen ja lähtökohtaisen vastuun tietoturvan, tietosuojan ja jatkuvuudenhallinnan vaatimustenmukaisen toteutuksen ja todennuksen suhteen tulisi olla yhteisiä palveluita tarjoavalla/kilpailuttavalla/hallinnoivalla taholla eli Valtorilla. Erityisesti yksittäisellä pienellä

tiedonhallintayksiköllä tai virastolla, kuten Museovirastolla, on hyvin vähän vaikutusmahdollisuuksia keskustahon valmiiksi määriteltyjen palveluiden sisältöön, ehtoihin, kontroleihin jne., puhumattakaan vaikutusvallasta suoraan suuriin monikansallisiin yhtiöihin. Näin ollen mm. kattavan tietosuojaja- tai riskienhallintadokumentaation laatiminen virastojohtoisesti/viraston sisäisesti on lähes mahdotonta. Keskitetty johto ja suunnittelu on tarpeen laadun, riskienhallinnan ja prosessitehokkuuden näkökulmasta.

11. Muut kommentit

Muiden toteuttamisvaihtoehtojen osalta hallituksen esitysluonnoksessa on todettu, että ”yhteisrekisterinpidosta säätäminen yhteisiin palveluihin, joissa käsitellään myös rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan kuuluvia tietoja ei ole mahdollista, sillä palvelukeskus ei ole direktiivin 3 (7) artiklan mukainen toimivaltainen viranomainen.” (HE s. 12) Esitysluonnoksen mukaan rikosasioiden tietosuojadirektiivi edellyttää, että rekisterinpitäjä vastaa direktiivin mukaisesta käsittelystä ja siinä toteutettavista teknisistä ja organisatorisista toimenpiteistä, sisäänrakennetusta ja oletusarvoisesta tietosuojasta ja käsittelyn turvallisuudesta. Tähän vedoten hallituksen esitysluonnoksessa on todettu, että palvelukeskus ei ole rikosasioiden tietosuojadirektiivin tarkoittama toimivaltainen viranomainen, eikä sillä siten voi olla rekisterinpitäjä- tai yhteisrekisterinpitovastuuta sellaisten palvelujen osalta, joissa palvelukeskukselle Tori-laissa säädetyt tehtävät ovat päällekkäisiä rikosasioiden tietosuojadirektiivin mukaiselle rekisterinpitäjälle kuuluvien velvoitteiden kanssa. (HE s.12) Palvelukeskuksen asiakkaiden on esitysluonnoksen mukaan rekisterinpitäjänä voitava rekisterinpitäjänä määritellä henkilötietojen käsittelyn tekniset ja organisatoriset suojakeinot.

Museoviraston näkemyksen mukaan tämä on ongelma, joka tulisi ratkaista jollakin muulla keinolla, kuin säätämällä vastuista nyt esitetyllä tavalla nykytilannetta vastaamattomasti. Asia tulisi ratkaista esimerkiksi säätämällä Valtori tarpeellisilta osin rikosasioiden tietosuojadirektiivin mukaiseksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi, sillä nyt nimenomaan Valtorin asiakkailta ei ole kaikilta osin mahdollisuutta itse määritellä henkilötietojen käsittelyn teknisiä ja organisatorisia suojakeinoja.

Roihankorpi Roni
Museovirasto