

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

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annettua lakia ja valtion virkamieslain 7 §:ää. Ehdotetuilla muutoksilla täsmennettäisiin valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tiedonhallinnan ohjausta ja yhteisten palvelujen rekisterinpitäjä- ja tiedonhallintavastuita. Tarkoituksena on tarkentaa valtiovarainministeriön määrittelyvaltaa varautumisessa ja palvelutuotannon häiriötilanteissa sekä selkiyttää palvelukeskuksen ja sen asiakkaiden tehtäviä, toimivaltaa ja velvoitteita yhteisten palvelujen tuottamisessa ja käytössä. Ehdotetuilla muutoksilla mahdollistettaisiin myös virkasuhteen käyttäminen palvelukeskuksen henkilöstön palvelussuhdelajina nykyisin käytössä olevan työsopimussuhteen lisäksi sekä asetettaisiin Suomen kansalaisuusedellytys palvelukeskuksen tieto- ja kyberturvallisuuteen olennaisesti vaikuttaviin virkoihin.

Tuomioistuinvirasto pitää nyt lausunnon kohteena olevia tavoitteita kannatettavina.

2. Yhteiset palvelut

- **Kommentit 2 §:n muuttamisesta**

Nyt ehdotettu muutos koskee sitä, että valtion yhteisten tieto- ja viestintäpalvelujen määritelmään on lisätty niin yhteisiin perustietotekniikkapalveluihin kuin yhteisiin tietojärjestelmäpalveluihin näiden tuottamiseen liittyviä tietoturva-, valvonta- ja lokienhallinnan palvelut. Tämä täsmennys on perusteltu ja kannatettava.

3. Yhteisten palvelujen rekisterinpitäjät

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

Nyt lausunnon kohteena olevaa ehdotusta ja sen perusteluita on vielä tarpeen täsmentää Valtorin tietosuojaroolien osalta. On tunnistettava se, että Valtorilla on merkittävää päätöksentekovaltaa sen määrittäessä Tori-ympäristössä olevia palveluita ja tätä kautta se myös määrittää olennaisella tavalla Tori-ympäristössä henkilötietoja käsittelevien organisaatioiden käsittelyn keinoja. Valtorin tietosuojavastuun tulee vastata tätä itsenäistä päätöksentekovaltaa Tori-palveluihin otettavien ratkaisujen osalta. Tietosuojasääntelyssä olennaisten keinojen määrittely on perinteisesti ja luontaisesti varattu rekisterinpitäjälle. Henkilötietojen käsittelijäkin voi määrittää muita kuin olennaisia keinoja, mutta olennaisten keinojen määrittäminen on aina rekisterinpitäjän tehtävä. (kts. EDPB 07/2020, s. 16).

Valtion yhteisten palvelujen Tori-lain 3 §:n mukainen käyttövelvollisuus ja 10 §:n mukainen palvelukeskuksen asiakkuus koskevat laajasti valtion virastoja ja laitoksia. Nyt ehdotetun 7 §:n mukaisesti ”Palvelukeskus tai muu tässä laissa tarkoitettu palvelujen tuottaja hyväksyy vastuullaan olevan palvelutuotannon osalta 2 §:ssä tarkoitetut valtion yhteiset tieto- ja viestintätekniset palvelut käyttöönotettaviksi.” Ehdotetun 2 a §:n perusteluissa todetaan, että Valtorille on tunnistettu sellaisia tehtäviä, joissa se on tosiasiallisesti määrittelemässä tarkoituksia ja keinoja ja ”Tällaiset tehtävät liittyvät pääasiassa palvelukeskuksen Tori-lain 5 §:n mukaiseen yhteisten palvelujen tuottamis- ja kehittämistehtäviin ja niissä erityisesti sen varmistamiseen, että yhteiset palvelut toimivat ja käyttäjät voivat käyttää niitä. Tarkoitus on mahdollistaa palvelukeskukselle yhteisrekisterinpitäjä. Tarkoitus on mahdollistaa palvelukeskukselle yhteisrekisterinpitäjänä toimiminen tällaisissa tilanteissa.”

Nyt ehdotetussa 2 a §:n 1 momentin mukaan ”Kukin 10 §:n mukaisista palvelukeskuksen asiakkaista toimii rekisterinpitäjänä sellaisten henkilötietojen osalta, joita se käsittelee valtion yhteisissä tieto- ja viestintäteknisissä palveluissa lakisääteisten tehtäviensä hoitamisen yhteydessä.”. Ehdotettu roolitus ei tunnista Valtorin vastuuta suhteessa siihen päätöksentekovaltaan, joka sillä tosiasiasa on suhteessa Tori-ympäristössä tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn siellä saatavilla olevien palvelujen eli käsittelyn keinojen määrittelemisen kautta (vaikka loppukäyttäjänä toimiva organisaatio onkin se, joka pääasiassa tallentaa henkilötietoja kyseisiin palveluihin). Erilaiset käytössä olevat ratkaisut vaikuttavat olennaisella tavalla käsiteltävien henkilötietojen suojaan, eikä loppukäyttäjänä toimivalla organisaatioilla ole todellista päätösvaltaa ratkaisujen käyttöönoton osalta, vaan päätökset tekee yksin Valtori. Kun raskain tietosuojavastuu on jätetty nyt ehdotetun säännöksen mukaisesti yksin loppukäyttäjäorganisaation johdolle, on tilanne erittäin ongelmallinen vastuun kohdentumisen kannalta, kun käsittelyn keinojen päätökset tehdään Valtorin toimesta. Tätä taustaa vasten on syytä pohtia laajempia tietosuojavastuita myös Valtorille ja erityisesti niiltä osin, kun se tekee päätöksiä Tori-ympäristöön vietävistä palveluista ja tuotteista. Nyt ehdotetun vastuunjaon ongelmallisuutta korostaa myös hallitusohjelmaan kirjattu tavoite laajentaa hallinnolliset sakot tietosuojaloukkauksista koskemaan julkista ja yksityistä sektoria yhtäläisesti (kts. hallitusohjelma: Digitaalinen ja tehokas julkinen hallinto, s. 113). Viittaa tässä yhteydessä myös melko tuoreeseen Euroopan Unionin tuomioistuimen ratkaisuun C 683/21, joka osaltaan avaa sitä, miten päätöksentekovalta nostaa helposti osapuolen rekisterinpitäjän asemaan sekä tätä kautta

tosiasiallisesti laajentaa organisaation tietosuojasäännösten toteuttamiseen liittyvää vastuuta (vrt. Valtori).

Se, miten tietosuojaroolit määritetään eri toimijoiden kesken, vaikuttaa merkittävästi myös siihen hallinnolliseen taakkaan, mikä Valtorin tuottamien palveluiden käyttöönotosta sekä siihen liittyvästä tietosuojatyöstä aiheutuu koko valtion hallinnossa. Yhteisrekisterinpitäjyyden merkittävin etu on se, että sen kautta voidaan jakaa tietosuojasäännöksiin liittyviä vastuita osapuolten kesken tehokkaalla ja hallinnollista taakkaa keventävällä tavalla. On eri asia, että määritetäänkö esimerkiksi uuden teknologian käyttöönottoon liittyvä vaikutustenarviointi ensisijaisesti ja keskitetysti Tori-palveluiden osalta Valtorin tehtäväksi vai tulisiko jokaisen Valtorin palveluita käyttävän organisaation itsenäisesti ja erikseen laatia määrättyssä käsittely-ympäristössä tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä oma vaikutustenarviointinsa? Valtorin rooli ja päätöksentekovalta huomioon ottaen, olisi erittäin tärkeää, että sillä olisi vastuu esimerkiksi tietosuoja-asetuksen 25 artiklan mukaisen sisäänrakennetun ja oletusarvioisen tietosuojan toteuttamisesta sekä esimerkiksi tietosuojan vaikutustenarvioinnin laatimisen velvoite (TSA 35 art.) silloin, kun se suunnittelee tuovansa uusia palveluita tai toiminnallisuuksia Tori-ympäristöön kaikkien valtion viranomaisten saataville. Kun Valtori toteuttaisi pohjatyön hyvin ja perusteellisesti, olisi loppukäyttäjäorganisaation helppo täydentää tätä tehtyä työtä oman käyttötarkoituksensa sekä toimialan erityispiirteet huomioiden. Perusteellinen tietosuojatyö on vastuullisen digitalisaation peruspilari. Tämän kaltaista toimintaa Valtori onkin kehittänyt viime vuosina merkittävästi, mutta suunnittelutyön perusteellisuutta ja siihen liittyvää keskistettyä työtä tulisi tukea vahvemmin myös lainsäädännön näkökulmasta.

4. Yhteisten palvelujen käyttöönoton ja liittämisen hyväksyminen

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

Ehdotetun säännöksen mukaan ”Palvelukeskus tai muu tässä laissa tarkoitettu palvelujen tuottaja hyväksyy vastuullaan olevan palvelutuotannon osalta 2 §:ssä tarkoitettut valtion yhteiset tieto- ja viestintätekniset palvelut käyttöönotettaviksi.” Viitaten jo edellä esitettyyn, tämän päätöksentekovallan pitäisi heijastua perusteellisemmin myös Valtorin tietosuojavastuisiin.

Tori-ympäristössä palvelujen käyttöönotto tapahtuu useimmiten toimialariippumattomasti, mutta esimerkiksi oikeushallinnossa ja tuomioistuinsektorilla on sääntelyä, joka asettaa merkittäviä reunaehdotja siihen, millä edellytyksillä ja minkälaisia alustoja siellä voidaan käyttää lakisääteisten tehtävien yhteydessä.

Tämän vuoksi päätöksentekoprosesseissa tulisi myös Tori-palvelujen osalta pystyä huomioimaan sektorien erilaisuus vähintäänkin siten, että loppukäyttäjä organisaatiolla on aikaa ohjeistaa omaa henkilöstöään uusien palveluiden käyttöönoton osalta ja huomioiden toimialaa koskevat erityisvaatimukset. Nyt ehdotettu päätöksentekomalli mahdollistaa sen, että palveluja voi tulla

loppukäyttäjä organisaation työntekijöiden ”käden ulottuville” ennen kuin niiden käytön asianmukaisuuteen tai tarkempaan ohjeistukseen on ehditty mitenkään ottaa kantaa kyseisessä toimintaympäristössä. Tällainen toiminta aiheuttaa uhan tietosuojan asianmukaiselle toteutumiselle.

Ennen kuin tieto- ja viestintätekniisiä palveluita hyväksytään Tori-palveluiden piiriin käyttöön otettavaksi, on Valtorin varmistettava niiden tietosuojalainsäädännön mukaisuus sekä tietoturvallisuus ja jakaa tässä selvitystyössä syntynyt osoitusvelvollisuuden mukainen materiaali kokonaisuudessaan palvelujen loppukäyttäjäorganisaatioiden kanssa silloin, kun loppukäyttäjänä organisaatiolle syntyy rekisterinpidollinen vastuu henkilötietojen käsittelystä Tori-palveluympäristössä suoritettavasta käsittelystä. Kiinnitän huomioita siihen, että esimerkiksi vaikutustenarviointien laatimisvelvollisuudesta on mahdollisuus säätää kansallisesti (tietosuoja-asetuksen 35 artiklan 10 alakohta) ja tämän säätämiseen olisi nyt erityinen intressi, kun ehdotettu sääntely koskee toimijaa, joka tarjoaa koko valtion hallinnolle tieto- ja viestintäpalveluita ja tekee näitä koskevia päätöksiä.

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**

Valtorin keskeinen rooli valtion valmius- ja varautumistehtävissä sekä tieto- ja kyberturvallisuustehtävissä edellyttää, että tällaisia tehtäviä hoitavat toimivat virkavastuulla. Luonnoksessa ehdotetaan voimassa olevan lain 9 §:ään muutoksia, joiden tavoitteena on mahdollistaa virkasuhteiden laajempi käyttö Valtorin toiminnassa. Muutos on perusteltu virkavastuun asianmukaisen toteutumisen kannalta, koska rikosoikeudellinen virkavastuu työsuhteissa on rajoitetumpaa, kuin virkasuhteissa.

7. Valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottavan palvelukeskuksen asiakkaat

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

Nyt ehdotetun 10 §:n 2 momentin mukaan ”Palvelukeskuksen asiakkailla on velvollisuus huolehtia yhteisiä palveluja käyttäessään 2 §:n 3 momentissa tarkoitettujen tarpeen mukaisten tietoturvallisuutta ja varautumista koskevien vaatimusten toteutumisesta.” Perustelujen mukaan ”Muutoksen tarkoituksena on asettaa valtion yhteisiä tieto- ja viestintätekniisiä palveluja käyttäville asiakkaille selventävä yleinen huolellisuusvelvoite palveluja käytettäessä.”

Kuten aiemmin lausunnon kohdassa 3. ja 4. on esitetty, käytännössä Valtori tekee päätöksen siitä, mitä palveluita Tori-ympäristön tuodaan. Valtorilla on myös tätä kautta keskeinen vaikutusmahdollisuus määrittää tässä ympäristössä tarjottujen palvelujen tietoturvallisuutta sekä varautumista koskevien vaatimusten toteutumisesta, toisin kuin loppukäyttäjänä toimivalla organisaatiolla. Nyt ehdotetun säännös aiheuttaa epäselvyyden Valtorille kuuluvien tietoturvavastuiden osalta (esimerkiksi kaventaako nyt ehdotettu säännös jollain tavoin Valtorin tietoturvavastuita?). Säännöstä tulee täsmentää siten, että siitä ilmenee, että palvelukeskuksen asiakas voi kantaa tietoturvallisuutta ja varautumista koskevia vastuita Valtorin ohella vain ja ainoastaan niiltä osin, kun sillä tosiallista vaikutusvastaa näiden toimenpiteiden toteuttamisen osalta. On täysin selvää, että ensisijainen vastuu Tori-ympäristön tietoturvallisuudesta sekä varautumisesta tulee olla Valtorilla, joka sen osalta tekee keskeiset päätökset.

8. Integraatiopalvelujen tuottaja ja sen tehtävät

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

-

9. Varautuminen ja palvelutuotannon häiriötilanteet

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

-

10. Esityksen vaikutukset organisaatiosi toimintaan

Nyt ehdotetulla esityksellä on merkittäviä vaikutuksia Tuomioistuinviraston sekä tuomioistuinten kannalta, koska molemmat käyttävät osaltaan omissa lakisääteisissä tehtävissään myös Valtorin palveluita. Esityksellä on merkittäviä vaikutuksia erityisesti tietosuojavastuiden jakautumisen sekä siitä seuraavan hallinnollisen työn kannalta. Tämän lisäksi tuomioistuintoimintaa koskevat toimialakohtaiset vaatimukset edellyttävät sitä, että Tori-ympäristöön tulevien palveluiden käyttökelpoisuutta arvioidaan ja tarvittaessa ohjeistetaan erikseen loppukäyttäjinä toimiville työntekijöille.

11. Muut kommentit

-

Jaakkola Riku
Tuomioistuinvirasto

Leivonen Raisa
Tuomioistuinvirasto