

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

Lainsäädäntömuutosten tavoitteena on täsmentää valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tiedonhallinnan ohjausta ja rekisterinpitovastuita. Tavoitteena on myös vahvistaa Valtorin päätöksenteon tehostamisen edellytyksiä ja nykyistä paremmin mahdollistaa palvelukeskuksen poikkeus- ja häiriötilanteisiin varautumista mahdollistamalla palvelukeskukselle tarkoituksenmukaisempi eri palvelussuhteiden käyttö. Tavoitteena on selventää Valtorin ja sen asiakkaiden vastuita ja velvollisuuksia, sekä toimivaltuusperusteita yhteisten palvelujen tuottamisessa ja käytössä. Eri toimijoiden roolien selkeyttämistä koskevien lainsäädäntömuutosten tarkoituksena on entisestään parantaa valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen laatua, turvallisuutta, kustannustehokkuutta ja yhteentoimivuutta.

Oikeusrekisterikeskus pitää lainsäädäntömuutosten tavoitteita hyvinä ja perusteltuina. Muutoksilla selkeytetään nykykäytäntöjä ja osapuolten rooleja. Jaetut vastuut niin tietosuojaan, tietoturvan, varautumisenkin kuin palveluiden häiriöhallinnan osalta edellyttävät saumatonta yhteistyötä valtioriasiakkaiden ja Valtorin välillä eri tasoilla. Yhteistyön tulee olla tavoitteellista ja ennakoivaa asiakaskohtaisen työmäärän hallitsemiseksi ja palveluiden kustannustehokkaan toiminnan varmistamiseksi. Lainsäädäntömuutos vahvistaa osaltaan asiakkaiden vastuuta Valtoripalveluiden vaatimuksenmukaisuudesta ja käyttämästään palvelukokonaisuudesta.

2. Yhteiset palvelut

- **Kommentit 2 §:n muuttamisesta**

Esityksen mukaan yhteisiin perustietotekniikkapalveluihin lisättäisiin perustietotekniikkapalvelujen tuottamiseen liittyvät tietoturva-, valvonta- ja lokienhallinnan palvelut. Myös 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettuihin yhteisiin tietojärjestelmäpalveluihin lisättäisiin niiden tuottamiseen liittyvät tietoturva-, valvonta- ja lokienhallinnan palvelut. Palvelukeskus tuottaa tällaisia palveluja yhteisten palvelujen tietoturvan varmistamiseksi ja niiden käytön valvonnan ja seurannan mahdollistamiseksi.

Esityksessä todetaan, että Palvelukeskus on tuottanut yhteisten palvelujen tietoturva-, valvonta- ja lokienhallinnan palveluja jo nykytilassa, eli tältä osin ehdotettava ei muuttaisi nykytilaa.

Kuten ehdotuksessa mainitaan niin muutos nykytilaan ei ole kovin suuri, koska palvelukeskus tuottaa jo kyseisiä palveluita. Tässä siis kirjoitetaan auki nykytilaa. Suurempi muutos voi olla rekisterinpitöön ja tietosuojaan liittyen kohta 2 a §. Tämä on siis kannatettava etenemismalli, vaikkakin sillä voi olla vaikutusta joissain tapauksissa siihen, miten ja mistä hankimme palveluita kyseiselle osa-alueelle (velvoite käyttää palvelukeskusta).

3. Yhteisten palvelujen rekisterinpitäjät

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

Esitetty lainkohta mahdollistaa Valtorin ja asiakkaiden yhteisrekisterinpitäjyyden.

Yhteisrekisterinpitäjyys on haastava toteuttaa käytännössä, koska rekisterinpitäjien tulee sopia yksityiskohtaisesti tehtävistä ja myös määritellä yhteistyössä henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Lähtökohtaisesti kyse on palvelusopimuksen lisäksi tehtävästä Valtorin ja asiakkaiden välisestä sopimuksesta, jollaisten laatimisesta on eri osapuolilla varsin vähän kokemusta. Toisinaan henkilötietojen käsittelyn tarkoituksiin ja keinoihin ei myöskään ole mahdollista vaikuttaa palvelun tuotteistuksen jo ollessa valmis, vaan sopiminen pitäisi suorittaa palvelukehityksen aikaisessa vaiheessa.

Valtori tarjoaa asiakkailleen suuren joukon erittäin tietoteknisiä palveluja, kuten esimerkiksi tietoturvallisuuden valvontapalvelut tai toimialueratkaisut, joihin työasemat liittyvät keskeisesti. Tällä hetkellä Valtorin asiakkaat ovat niissä muodollisesti omien tietojensa osalta rekisterinpitäjiä, mutta eivät kuitenkaan voi tosiasiallisesti määritellä henkilötietojen käsittelyn tarkoituksia tai keinoja, kun kyseessä on valmiit tuotteistukset, joihin ei yksittäisen asiakkaan ole enää mahdollista vaikuttaa. Jo yksittäisen palvelun toteutuksen läpikäyminen, tietosuojan vaikutustenarviointi ja palvelukeskuksen kanssa neuvottelu kehitystarpeista on osoittautunut haastavaksi suorittaa ja noin 40 käytössä olevan palvelun käsittely on käytännössä mahdotonta.

Näennäisen rekisterinpitäjän roolin sijaan olisi paljon parempi ratkaisu, jos luonteeltaan tietoteknisimmissä palveluissa Valtori olisi yksin rekisterinpitäjä ja lähinnä kuulisi käyttäjien näkemyksiä tietosuojaan liittyvissä kysymyksissä. Mikäli tämä ei ole mahdollista ja yhteisrekisterinpitäjyys, joka ei lopulta juurikaan paranna asiakkaiden tilannetta, on ainoa mahdollinen ratkaisu, yhteisrekisterinpitäjyyteen järjestäytymiseen tulee kiinnittää erityistä

huomiota. Valtorilla tuskin on resursseja laatia jokaisen rekisterinpitäjän kanssa tarvittavia yhteisrekisterinpitäjyyden edellyttämiä yksityiskohtaisia sopimuksia, eikä Valtorin asiakkaidenkaan valmiudet ole merkittävästi paremmalla tasolla. Asia ei liity niinkään lainsäädännön valmisteluun, vaan enemmänkin keskeisesti palvelukeskuksen tulohajaukseen ja heille osoitettaviin resursseihin sekä tulostavoitteisiin.

Kannustamme selvittämään edelleen edellytyksiä säätää Valtorille esitettyä laajempi vastuu. Pääasiallisena perusteena tälle on se, että palvelukeskus eikä palvelukeskuksen asiakas määrittää tuotteistusprosesseissaan erityisesti luonteeltaan tietoteknisimpien palvelujen yhteydessä henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Palvelukeskuksen asiakkaat pystyvät toisinaan valitsemaan lähinnä käyttävätkö vai eivätkö palvelua, mikä ei muodosta edellytyksiä palvelukeskuksen asiakkaiden rekisterinpidolle.

4. Yhteisten palvelujen käyttöönoton ja liittämisen hyväksyminen

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

Käytännössä tällä tarkoitetaan yhteistä kriteeristöä / hyväksyntälistaa sille, millaisia järjestelmiä valtion yhteisiin palveluihin voidaan lisätä / yhdistää. Tämä on kannaltamme hyvä asia, sillä voimme olettaa järjestelmällisen toimintamallin parantavan palveluiden laatua. Mikäli tämä aiheuttaisi erimielisyyttä toimialasidonnaisen palvelun siirtämisestä palvelukeskuksen tarjoamien palveluiden ”hyödyntäjäksi”, niin tällaisessa tilanteessa on mahdollisuus viedä kiista eteenpäin VM:lle tai hakea poikkeuslupaa käyttää esimerkiksi toista käyttöpalveluiden toimittajaa.

5. Valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottavan palvelukeskuksen toimitusjohtaja

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

ORK kannattaa lausunnossa esitettyä.

6. Valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottavan palvelukeskuksen henkilöstö

- **Kommentit 9 §:n muuttamisesta**

Virkasuhteen tarkoituksenmukaisen käytön mahdollistaminen Valtorin palvelussuhteissa on kannatettavaa virkavastuun laajentamiseksi sekä selkeyttämiseksi. Esityksessä mainitut tehtävät, kuten varautumiseen ja tietoturvaan liittyvät, ovat perusteltavissa täyttää, ainakin keskeisiltä osin, virkasuhteisella henkilöstöllä ottaen huomioon palvelukeskustehtävien vaikuttavuuden laajemmalti.

Virkasuhteisten osalta tullee mietittäväksi, mihin valtion palkkausjärjestelmään heidät liitetään (vai laaditaanko oma). Tämä teettänee jonkin verran lisätyötä mm. tehtäväkuvien laatimisen ja arvioinnin osalta, mitä ei esityksessä ole huomioitu.

Esityksessä on kiinnitetty huomiota henkilöstön yhdenvertaiseen kohteluun huolimatta erilaisista palvelussuhdelajeista. Mikäli virkasuhteiden käyttö pääasiassa laajenisi koskemaan vain johtaja/päällikkö -tason virkoja ja joitain erityisryhmiä (turvallisuus), niin todennäköisesti tämä ei vaaranna henkilöstön yhdenvertaista kohtelua, koska se olisi tehtäväperusteisesti perusteltavissa. Valtioneuvoston asetuksen taso asiasta säädettäessä on katsottava riittäväksi tasoksi.

7. Valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottavan palvelukeskuksen asiakkaat

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

Kohdan muutos edellyttää Valtorilta palvelukeskuksena nykyistä selkeämpiä ja avoimempia 2 §:n 3 momentissa tarkoitettujen tarpeen mukaisten tietoturvallisuutta ja varautumista koskevien vaatimusten toteutumisen kuvaamista asiakkailleen. Mikäli vaatimukset eivät ole selkeitä, johtaa se hallinnollisen taakan lisääntymiseen asiakkoista läpikäyntien muodossa palvelukohtaisesti. Mikäli vaatimukset ovat epämääräisiä, on asiakkaiden mahdotonta toteuttaa huolellisuusvelvoitettaan asianmukaisesti.

8. Integraatiopalvelujen tuottaja ja sen tehtävät

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

Esityksen kyseisillä kohdilla tähdätään integraatioyksikön perustamiseen ja esimerkiksi TORI & TUVE -toimintojen raja-aitojen hälventämiseen. Samalla on nähtävissä, että kyseinen kehityssuunta parantaa yhteistenpalveluiden integroitumista keskenään sekä antaa mahdollisuuden entistä kokonaisvaltaisempaan näkymään integraatiopalveluihin palvelukeskukselle. Tämän voi olettaa vaikuttavan positiivisesti integraatiopalveluiden kehittymiseen, palveluiden ajantasaisena pysymiseen, turvallisuuteen sekä kustannustehokkuuteen.

9. Varautuminen ja palvelutuotannon häiriötilanteet

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

Esitetyt lisäykset vaikuttavat tarpeellisilta. Toimintaympäristön nopeisiin muutoksiin on mahdotonta joka tilanteessa vastata, mikäli joka tilanteessa on tarpeen kuulla palvelukeskuksen asiakkaita ennen kuvattua päätöksentekoa. Valtiovarainministeriön on soveliasta ohjata ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muuta tärkeysjärjittelyä aiempaa suoremmin myös sillä perusteella, että Valtiovarainministeriö ohjaa myös palvelukeskuksen asiakkaita ICT-kysymyksissä. On tuskin mahdollista eriyttää täysin ICT:n ohjausta sekä yksittäisen viraston vastuulla olevia varautumisvelvollisuuksia toisistaan.

Palvelukeskuksen alihankkijoille voi syntyä kuvattu velvollisuus vain, mikäli heille annetaan riittävän selkeästi tiedoksi tehdyt linjaukset, jotka voivat vaikuttaa heidän tuottamaansa palveluun. Velvollisuutta on tulkittava siten, että ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muut tärkeys määritykset koskevat alihankkijan palvelukeskukselle tuottamia palveluja sekä niiden keskinäisiä määrityksiä, ottamatta huomioon alihankkijan muille kuin palvelukeskukselle tuottamia palveluja. On hieman epäselvää, mikä on velvollisuuden tosiasiallinen vaikutus lopulta, mutta periaatteessa esitetty lisäys on kannatettava ja riittävällä tavalla muotoiltu.

10. Esityksen vaikutukset organisaatiosi toimintaan

Esitetyt muutokset tiivistävät Valtorin ja sen asiakkaiden yhteistyötä palvelukohtaisesti. Valtorilla tulee olla nykyistä paremmat edellytykset vastata läpinäkyvästi yhteistyötarpeisiin.

11. Muut kommentit

-

Kivinen Jussi
Oikeusrekisterikeskus

Saarela Jari
Oikeusrekisterikeskus