

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

Poliisihallituksen Valtiovarainministeriölle antamassa lausunnossa on huomioitu myös Helsingin poliisilaitoksen kannanotot, jotka lausuntopyynnön ministeriöltä vastaanottanut poliisilaitos toimitti Poliisihallitukselle lau-sunnossa huomioitavaksi.

Poliisihallitus pitää esitysluonnoksessa ehdotettavia valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annettuun lakiin (1226/2013, jälj. Tori-laki) kohdistuvia muutoksia yleisesti ottaen kannatettavana. Osa muutoksista vaikuttaa merkitsevän jo tällä hetkellä vallitsevan oikeustilan kirjaamista lain tasolle. Vaikka muutokset eivät tässä mielessä ole suuria, on niitä tarkasteltava kriittisesti ja huomioiden koko palvelukeskusta säätelevän normiston kokonaisuus. Lopputuloksena on saavutettava sellainen palvelukeskuksen tehtävät ja tehtävien toteuttamisen menettelytavat määrittelevä kokonaisuus, joka takaa palvelukeskuksen asiakkaille Tori-lain 2 § 3 momentin vaatimukset täyttävät palvelut.

Keskeisimpinä esitettävinä muutoksina voi pitää palvelukeskuksen päätöksentekokyvykkyyteen, tietosuojaan sekä valmiuteen ja varautumiseen suoraan tai välillisesti kohdistuvia muutoksia. Näillä muutoksilla voi nähdä olevan myös eniten vaikutuksia asiakkaiden, ml. poliisihallinnon, toimintaan. Vaikutuksia on kommentoitu tarkemmin sille tarkoitettussa kohdassa.

Esitysluonnoksen muutokset koskevat palvelukeskuksen toimintaa säätelevistä laeista Tori-lakiin. Poliisi on julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (10/2015, jälj. Tuve-laki) 2 §:n 1 momentissa tarkoitettu viranomainen, jota koskee sanotussa lainkohdassa säädetty turvallisuusverkon käyttövelvoite. Vaikka poliisin ja palvelukeskuksen toiminnassa sovelletaan ensisijaisesti Tuve-lakia, sovelletaan poliisin ja palvelukeskuksen välisessä suhteessa monilta osin

myös Tori-lakia. Lausuttavana olevan luonnoksen muutosesitykset Tori-lakiin sisältävät muun ohella Tuve- ja Tori-palvelujen yhteensovittamiseen liittyviä muutoksia (ks. ehdottavat 13 § ja 14 § perusteluineen, s. 19–22). Luonnos sisältää mahdollisesti myös sellaisia säännöksiä, jotka tulevat toissijaisesti sovellettavaksi myös Tuve-palveluihin silloin, kun Tuve-laissa ei ole asiasta määräyksiä. Poliisihallitus kiinnittää huomiota siihen, ettei esitysluonnos sisällä arviointia siitä, millä tavalla esitettävät muutokset vaikuttaisivat Tuve-palvelujen tuottamiseen tai Tuve-käyttäjiin. Poliisihallitus saattaa harkittavaksi, tulisiko sanottuja vaikutuksia arvioida hallituksen esityksessä omana kohtanaan. Lisäksi Poliisihallitus toteaa, että käsiteltävänä olevan lainsäädäntöhankkeen ohessa olisi voinut olla johdonmukaista käsitellä myös Tuve-lain muutostarpeet ja valmistella mahdolliset muutokset Tuve-lakiin yhtä aikaa.

Esitysluonnoksen kohteena oleva Tori-lain uudistus ei ehdotuksen tämänhetkisessä muodossaan sisällä ehdotettavia muutoksia Tori-lain 3 §:ssä säädettyyn velvollisuuteen käyttää yhteisiä palveluja (ns. Tori-palvelujen käyttövelvollisuus), eikä käyttövelvollisuuteen oteta näkyvästi kantaa ehdotettuja muutoksia koskevissa perusteluissakaan. Poliisihallitus toteaa näiltä osin esitysluonnoksen ulkopuolisena huomiona, että Tori-käyttövelvollisuutta ja siitä poikkeamista koskevat normit ovat asiakkaan näkökulmasta käytännössä usein epäselviä. Vastaavasti myös Tuve-lain 2 §:ssä säädetty turvallisuusverkon käyttövelvoite on velvoitteen alaan kuuluvan viranomaisen näkökulmasta vaikeasti tulkittava ja ongelmallinen. Ongelmat konkretisoituvat tilanteissa, joissa palvelukeskuksella on haasteita tuottaa asiakkailleen Tori- ja Tuve-lain vaatimukset ja asiakkaiden tarpeet täyttäviä palveluita.

2. Yhteiset palvelut

- **Kommentit 2 §:n muuttamisesta**

Tori-lain 2 §:ään ehdotettavaa muutosta voi pitää perusteltuna ja tarpeellisenä. Poliisihallitus yhtyy esitysluonnoksen perusteluissa siihen, että koska tietoturva-, valvonta- ja lokienhallinnan palvelujen järjestäminen yhteisten perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalvelujen tuottamiseksi edellyttää palvelukeskukselta muun muassa henkilötietoja sisältävien tietojen keräämistä palvelujen käyttäjiltä, on tietoturva-, valvonta- ja lokienhallinnan palvelujen järjestämisestä syytä säätää asetuksen sijaan Tori-laissa. Sanottujen palvelujen järjestäminen on yleisestikin keskeinen osa toimivia yhteisiä palveluja.

3. Yhteisten palvelujen rekisterinpitäjät

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

Esitysluonnoksen mukaan Tori-lakiin esitettäisiin lisättäväksi uusi 2 a §, jossa säädettäisiin yhteisten palveluiden rekisterinpitäjistä. Esitysluonnoksen mukaan palvelukeskus ja asiakas toimisivat yhteisrekisterinpitäjinä sellaisten tietojen osalta, jotka koskevat valtion yhteisten palvelujen teknisen toiminnan varmistamiseksi käsiteltäviä välttämättömiä henkilötietoja. Perustelujen mukaan nämä tiedot ovat palveluja käyttävien tunnistetietoja, kuten esimerkiksi tieto- ja viestintätekniisissä

palveluissa syntyvät sähköpostin välitystiedot ja IP-osoitteet. Suurin osa näistä perustiedoista muodostuu palveluissa ja tietojärjestelmissä niitä käytettäessä. Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 16) on todettu, että asiakkaat vastaavat tallentamiensa tietojen sisällöstä, virheettömyydestä ja ajantasaisuudesta. Poliisihallitus toteaa, että muun muassa näiltä osin esityksen perusteluja olisi syytä tarkistaa. Vaikka ehdotetun pykälän sanamuotoa voi pitää onnistuneena, saattaa esitysluonnoksen perusteluista saada asiasta epäselvän kuvan. Perusteluissa esitetyt kannanotot vastuiden jakautumisesta tulisi olla harkittuja.

Esitysluonnoksen mukaan palvelukeskus vastaisi yhteisrekisterinpitäjyyden alaisten henkilötietojen osalta niiden eheydestä, muuttumattomuudesta, suojaamisesta ja säilyttämisestä. Muut yhteisrekisterinpitäjät vastaisivat osaltaan muista rekisterinpitäjän tehtävistä ja toimisivat rekisteröidyn yhteyspisteenä. Rekistereissä olevat tallenteet ovat palvelukeskuksen asiakkaiden asiakirjoja. Rekisteröidyn yhteyspisteenä toimimisen osalta on esityksen perusteluissa (s. 16) todettu, että "yhteyspisteenä toimiminen tarkoittaa, että asiakkaat vastaisivat rekisteröityjen informoimisesta ja oikeuksien toteuttamisesta." Poliisihallitus huomauttaa, että yleisen tietosuoja-asetuksen 26 artiklan 3 kohdan mukaisesti, riippumatta yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevan järjestelyn ehdoista, rekisteröity voi käyttää asetuksen mukaisia oikeuksiaan suhteessa kuhunkin rekisterinpitäjään ja kutakin rekisterinpitäjää vastaan.

Esitysluonnoksen perusteluissa on todettu, että palvelukeskus vastaisi muun ohella yhteisiin palveluihin liittyvistä sopimuksista ja sitoumuksista, jotka liittyvät muun muassa sovelluskehitykseen, sovellustukipalveluihin, ohjelmistoihin ja niiden rajapintoihin, laitteistoihin, lisensseihin ja käyttöoikeuksiin. Merkityksellistä on, että kukin toimija voi toteuttaa sille vastuurooliin kuuluvia oikeuksia ja velvoitteita. Rekisterinpitäjänä toimivalla asiakkaalla tulee kaikissa tilanteissa olla tosiasialliset mahdollisuudet esimerkiksi asettaa vaatimuksia henkilötietojen käsittelijöille, joita palvelukeskuksen lisäksi voi olla sopimussuhteissa muitakin. Kun palvelukeskus käytännössä tekee sopimuksia erilaisten palvelutuottajien kanssa, tällaisissa sopimuksissa on huolehdittava siitä, että edellä mainitut tarpeet täyttyvät eikä tilanne todellisuudessa ole se, että rekisterinpitäjä ei voi antaa ohjeita taikka asettaa vaatimuksia henkilötietojen käsittelijöille. Merkityksellistä on, että palvelukeskus huomioi asiakkaiden erilaisia tarpeita ja tuottaa sellaisia palveluja ja ratkaisuja, joita asiakkaat Tori-lain mukainen käyttövelvoite huomioiden tosiasiallisesti pystyvät hyödyntämään. Tämä edellyttää parempaa yhteistyötä ja ymmärrystä asiakkaiden erityistarpeista.

Poliisihallitus toteaa, että rekisterinpitäjyyteen, yhteisrekisterinpitäjyyteen ja henkilötietojen käsittelijyyteen liittyvät roolit ja siten velvoitteet ja vastuut tulee saattaa selkeiksi sääntelyssä. Selkeillä rooleilla on kriittinen merkitys sille, että jokainen ketjussa toimiva organisaatio voi huolehtia osaltaan ja sille kuuluvalla roolin mukaisella mandaatilla sille kuuluvista velvoitteista. Tässä on lisäksi huolehdittava siitä, että esimerkiksi asiakkailla on niiden toimiessa rekisterinpitäjänä myös täysi tosiallinen mahdollisuus toteuttaa sille kuuluvia rekisterinpitäjän velvoitteita ja esimerkiksi asettaa henkilötietojen käsittelijöille tarpeellisia ehtoja ja velvoitteita. Rekisterinpitäjyyteen liittyen poliisihallitus esittää, että lainvalmistelussa arvioidaan vielä tarkempien esimerkkien kirjaamista perusteluihin erilaisista rekisterinpitäjyyden, yhteisrekisterinpitäjyyden ja henkilötietojen käsittelijän tilanteista. Lainvalmistelussa on muutenkin huolellisesti tunnistettava palvelukeskuksen ja sen asiakkaiden toimintaympäristön ominaispiirteet ja tämän tulisi näkyä esityksen perusteluissa.

Yhteenvedona voidaan todeta, että Poliisihallitus pitää nyt ehdotettavaa lisäystä Tori-lakiin kannatettava ja katsoo, että muutoksella voidaan potentiaalisesti päästä esitysluonnoksessa esitettyihin tavoitteisiin. Poliisihallitus tunnistaa esitysluonnoksessa mainitut, nykyisen lain voimassaolon aikana ilmenneet tietosuojaan liittyvät ongelmat. Lopulliset vaikutukset sääntelyn kohteeseen syntyvät Poliisihallituksen näkemyksen mukaan kuitenkin vasta palvelukeskuksen ja sen asiakkaiden käytännön tekemisessä. Palvelukeskuksella on tässä onnistumisen kannalta keskeinen rooli ja tämä voi olla omiaan lisäämään palvelukeskuksen resurssien käyttöä, mikä on huomioitava myös lainvalmistelussa.

4. Yhteisten palvelujen käyttöönoton ja liittämisen hyväksyminen

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

Poliisihallitus kannattaa esitettävän yhteisten palvelujen käyttöönoton ja liittämisen hyväksymistä koskevan 7 §:n lisäämistä Tori-lakiin. Muutos ei ole merkittävä, koska kyse on 2 §:ään tehtyjen muutosten kaltaisesti aiemmin osin asetuksen tasolla säädetyn normin siirtämisestä Tori-lakiin. Poliisihallitus toteaa, että hyväksyntä- ja liittämismenettelyllä ja sen käytännön toteutuksella on keskeinen merkitys palvelukeskuksen asiakkaiden oman toiminnan kannalta. Hyväksyntä- ja liittymisprosessien tulisi olla mahdollisimman yhdenmukaisia, eikä prosessien tule viivästyttää palvelujen käyttöönottoa tai liittämisiä.

Esitysluonnoksessa ehdotetussa 7 §:ssä säädettäisiin vain palvelujen hyväksymisestä ja liittämisestä. Hyväksymisen ja liittämisen edellytyksenä on, että palvelut täyttävät Tori-lain 2 §:n 3 momentissa säädetyt vaatimukset kokonaisuudessaan tai siten, ettei käyttöönoton hyväksymisellä vaaranneta Tori-lain tarkoituksen toteutumista ja on ilmeistä, että vaatimukset tulevat täyttymään hyväksymisen yhteydessä määriteltyn ajankohtaan mennessä. 2 § 3 momentissa säädetään, että

"yhteisten palvelujen on oltava kustannustehokkaita, käyttötarkoitukseensa yleisesti sovellettavia, suorituskykyisiä, toimintavarmoja, käyttäjäystävällisiä, esteettömiä ja saatavilla tasapuolisesti koko Suomen alueella. Yhteisten palvelujen on noudatettava valtion tietohallinnon kokonaisarkkitehtuuria ja yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrittämiä ja niiden on täytettävä tarpeen mukaiset tietoturvallisuutta ja varautumista koskevat vaatimukset."

Poliisihallitus huomauttaa, että viitatussa lainkohdassa säädetyt vaatimukset on täytettävä koko palvelun elinkaaren ajan. Ehdotetussa 7 §:ssä asetetaan edellytyksiä vain palvelujen hyväksymiselle ja liittämiseksi. Palvelujen muutoksenhallinnasta tai palvelujen 2 §:n 3 momentin vaatimuksenmukaisuuden seurannasta ei 7 §:ssä säädetä, vaan kontrolli painottuu palvelujen elinkaaren alkuvaiheelle. Palvelukeskuksen tuottamien palvelujen kaltaisille ratkaisuille on ominaista muun muassa niiden tietoturvaan ja yleiseen toimivuuteen liittyvien poikkeamien tai niitä koskevien riskien kasvun ilmeneminen elinkaaren aikana. Poikkeamien viivytyksetön korjaaminen tulisi olla

palvelukeskuksen toiminnassa korkealle priorisoitu tehtävä. Poliisihallitus saattaa nämä huomiot arvioitavaksi lainvalmistelussa.

5. Valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottavan palvelukeskuksen toimitusjohtaja

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

Poliisihallitus pitää esitysluonnoksessa 8 §:ään esitettäviä palvelukeskuksen toimitusjohtajan ratkaisuvallan liittyviä lisäyksiä perusteltuina ja kannatettavina. Ratkaisuvallan delegoimisen mahdollisuuksien parantaminen yhdessä muun muassa 9 §:ään esitettyjen muutosten kanssa ovat potentiaalisia lisäämään palvelukeskuksen päätöksentekokyvykkyyttä, millä on positiivisia vaikutuksia myös asiakkaiden tarpeiden ja odotusten näkökulmasta.

6. Valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottavan palvelukeskuksen henkilöstö

- **Kommentit 9 §:n muuttamisesta**

Poliisihallitus katsoo, että virkasuhteisen palvelussuhdelajin käyttömahdollisuuden laajentaminen palvelukeskuksessa olisi perusteltua ja kannatettavaa. Muutos on omiaan parantamaan palvelukeskuksen päätöksentekokyvykkyyttä, yhdessä 8 §:ään esitettävien muutosten kanssa. Esitysluonnoksen perustelut pitää työsuhteista palvelussuhdelajia ensisijaisena palvelukeskuksen henkilöstössä ovat kannatettavia. Valmiuteen ja varautumiseen liittyvissä tehtävissä voi sen sijaan olla tarkoituksenmukaista käyttää virkasuhteista henkilöstöä, ottaen huomioon esitysluonnoksessa kuvatut tavoiteltavat edut.

7. Valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottavan palvelukeskuksen asiakkaat

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

Tori-lain 10 §:ään esitettäisiin lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan palvelukeskuksen asiakkailla on velvollisuus huolehtia yhteisiä palveluja käyttäessään 2 §:n 3 momentissa tarkoitettujen tarpeen mukaisten tietoturvallisuutta ja varautumista koskevien vaatimusten toteutumisesta. Poliisihallitus pitää perusteltuna edellytyksenä sitä, että käyttäjien tulee osaltaan huolehtia esimerkiksi riittävästä tietoturvasta palveluita käyttäessään. On kuitenkin huomioitava, että lain 2 §:n 3 momentti koskee palveluiden tietoturvallisuudelle ja varautumiselle asetettuja vaatimuksia, jolloin velvoite tulisi asettaa ensisijaisesti palveluntuottajalle. Asiakkailta voidaan edellyttää huolellisuutta, ja palveluntuottaja voi ohjata käyttäjiä esimerkiksi palvelusopimuksin, mutta velvoite palvelua koskevien vaatimusten toteutumisesta tulisi asettaa palveluntuottajalle. Poliisihallitus saattaa nämä huomiot lainvalmistelussa arvioitavaksi.

8. Integraatiopalvelujen tuottaja ja sen tehtävät

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

Esitysluonnoksessa lisättäviksi ehdotettavissa 13 § ja 14 §:ssä säädettäisiin integraatiopalvelujen tuottajasta ja sen tehtävistä. Voimassaoleva Tuve-laki sisältää vastaavat säännökset turvallisuusverkon integraatiopalveluista ja ne pidettäisiin esitetyistä lisäyksistä huolimatta erillään Tori-lain integraatiopalveluista. Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan (s. 20), että palvelukeskuksella on jo osin vastaavan kaltainen rooli turvallisuusverkkolain 11 §:n mukaisen integraatiopalvelujen tuottajan ja sen tehtävien myötä. Perusteluissa ei tämän laajemmin kuitenkaan käsitellä sitä, millä tavoin integraatiopalvelujen tuottaminen Tori- ja Tuve-lain kohdalla eroaa toisistaan, eikä sitä, millä tavoin integraatiopalvelujen kaksinaisuus näyttäytyy turvallisuusverkon asiakkaan näkökulmasta. Poliisihallitus toteaa, että ehdotettu muutos, mukaan lukien lausuttu tarve eriyttää integraatiopalvelut – joita siis tuotettaisiin niin Tori- kuin Tuve-palvelujen osalta erillään palvelukeskuksen muista toiminnoista – olisi tarpeen perustella riittävän kattavasti.

9. Varautuminen ja palvelutuotannon häiriötilanteet

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

Poliisihallitus toteaa, että esitysluonnoksessa ehdotettavaa 15 §:ään sisällytettävää muutosta, koskien 15 §:n 2 momentin kuulemisveloitteesta poikkeamista 15 §:ään lisättävässä 3 momentissa määritellyissä tilanteissa, voidaan pitää perusteltuna ja kannatettavana. Muutos on omiaan parantamaan valtiohallinnon tieto- ja viestintätekniisten palvelujen valmiutta ja varautumiskyvykkyyttä.

10. Esityksen vaikutukset organisaatiosi toimintaan

Poliisihallitus yhtyy esitysluonnoksen sivulla 10 viimeisessä kappaleessa esitettyyn arvioon muutosten vaikutuksista palvelukeskuksen asiakkaina ja palvelujen käyttäjinä oleviin viranomaisiin. Asiakkaiden palvelujen hyväksymiseen yhteiseen palveluympäristöön kohdistuvat muutokset saattaisivat hieman vaikuttaa poliisin sisäisiin prosesseihin. Poliisin Tuve-käyttövelvollisuudesta johtuen vastaavia vaatimuksia kohdistuu sanottuihin prosesseihin laajasti jo nykyisellään, joten muutos ei olisi merkittävä.

Valmiuteen ja varautumiseen suoraan tai välillisesti liittyvät muutokset olisivat omiaan parantamaan poliisin toimintakykyä normaalista poikkeavissa olosuhteissa. Palvelukeskuksen parempi ja nopeampi reagointikyky erilaisiin poikkeamiin mahdollistaa poliisin käyttämien palvelujen paremman saavutettavuuden ajankohdasta ja olosuhteista riippumatta.

Tietosuojaan liittyvät muutokset, erityisesti uuden 2a §:n lisääminen voisivat potentiaalisesti selventää henkilötietojen käsittelyyn poliisin ja palvelukeskuksen välillä liittyviä kysymyksiä. Poliisihallitus kuitenkin katsoo, että tosiasialliset vaikutukset määrittäisivät lopulta säännösten käytännön soveltamisen kautta. Uudistus olisi tarpeellinen, mutta se ei automaattisesti poista kaikkia aihepiiriin liittyviä ongelmia. Vaikutusten saavuttamiseksi palvelukeskukselta edellytettäisiin aktiivista työtä esitysluonnoksessakin kuvattujen epäselvyyksien ja ongelmien poistamiseksi, yhteistyössä palvelujen käyttäjien kanssa.

Arvioitaessa esityksen vaikutuksia poliisin toimintaan, tulee huomioida vastausten kohdassa 1 esiin tuotu huomio siitä, ettei esitysluonnos sisällä kunnollisia arvioita esitettävien muutosten vaikutuksista Tuve-lain säännösten soveltamiseen tai vaikutuksista yleisesti turvallisuusverkon käyttäjiin. Kuten jo edellä kohdassa 1 on todettu, turvallisuusverkon käyttäjiin sekä niiden ja Palvelukeskuksen väliseen suhteeseen sovelletaan ensisijaisesti Tuve-lain säännöksiä, mutta sovellettavaksi tulevat myös useat Tori-lain säännökset, joista osaa ollaan lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa ehdottamassa muutettavaksi.

Esitysluonnoksessa on arvioitu, että ehdotettavien muutosten myötä tietosuojatyö tulisi hetkellisesti lisääntymään palvelukeskuksessa. Käytännössä tällä työllä olisi vaikutusta myös asiakkaiden tietosuojatyön määrään, kun kokonaisuutta ja dokumentaatiota muutetaan ja päivitetään. Poliisihallitus näkee tärkeänä, että palvelukeskus toimisi tässä yhteydessä aktiivisessa ja koordinoivassa roolissa. Tällä kontrolloitaisiin esitettävistä muutoksista aiheutuvia resurssitarpeita lisääviä vaikutuksia palvelukeskuksen asiakkaiden organisaatioissa.

11. Muut kommentit

Poliisihallituksella ei ole muuta kommentoitavaa esitysluonnokseen.

Alamäki Jussi
Poliisihallitus - Teknologiayksikkö