



Lausunto
23.4.2024

VN/15936/2023

Konserniohjausosasto / talous- ja hallintoyksikkö

Valtiovarainministeriö
kirjaamo.vm@gov.fi

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö VN/15936/2023

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain ja valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä lausuntoa ot-sikkoasiassa. Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua mahdolliset kantansa.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu seuraavaa:

1. Yleisiä huomioita esityksestä

-

2. Yhteiset palvelut

Kommentit 2 §:n muuttamisesta

-

3. Yhteisten palvelujen rekisterinpitäjät

Kommentit uuden 2 a §:n lisäämisestä

Rekisterinpitäjyydestä säättäminen

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää kannatettavana, että palvelukeskuksen ja sen asiakkaiden rekisterinpitäjyydestä säädetään laissa, koska luonnoksessa to-detulla tavalla rekisterinpitäjän asemaa voidaan perustellusti pitää epäselvänä. Perusteluista jää kuitenkin osittain epäselväksi vastaako ehdotetut rekisterinpi-to-vastuut organisaatioiden tosiallisia rooleja ja mahdollisuutta määrittellä



henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot sekä luonnoksessa omaksuttu tulkinta on eräissä suhteissa ongelmallinen. Ongelmallisuus liittyy tietoturva-, valvonta- ja lokienhallinnan palveluiden rajaamiseen pois yhteisrekisterinpidon piiristä sekä sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin (917/2014, jäljempänä ”SVPL”).

Luonnoksessa tunnustetaan asianmukaisesti, että palvelukeskus voisi toimia rekisterinpitäjänä, kun se yhteisiä viestintäpalveluja tarjotessaan toimii SVPL:n mukaisena viestinnän välittäjänä. Kuten samassa yhteydessä todetaan, viestinnän välittäjänä toimiminen liittyy myös yhteisten palvelujen tuotantoon; palvelukeskus vastaa myös viestintäteknisistä palveluista. Luonnoksen perusteluissa yhteisrekisterinpitäjyyden alaan tehdyistä rajauksista aiheutuu kuitenkin ristiriitaa, kun viestinnän välittämisenä pidettävissä toiminnoissa on osaltaan kyse myös TORI-lain nojalla tuotetuista palveluista ja kun viestinnän välittämiseen liittyy myös velvollisuus huolehtia tietoturvasta.

Luonnoksen mukaan 2 a §:n 2 momentti ei koskisi tietoturva-, valvonta- ja lokienhallinnan palveluja (s. 16), minkä seurauksena nämä palvelut jäisivät palvelukeskuksen asiakkaan rekisterinpidon alaan. Tämä ei kuitenkaan ilmene luonnoksen säädöstekstistä, jonka perusteella pikemminkin vaikuttaisi, että näiltäkin osin olisi kyse sellaisesta yhteisten palvelujen teknisen toiminnan varmistamiseksi käsiteltävistä välttämättömistä henkilötiedoista, jotka päinvastoin kuuluisivat yhteisrekisterinpidon alaan. Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan vaikuttaisi perustellulta, että tietoturva-, valvonta- ja lokienhallinnan palvelujen yhteydessä käsitellyt henkilötiedot kuuluisivat palvelukeskuksen (yhteis)rekisterinpidon piiriin.

Kuten voimassa olevasta TORI-asetuksesta ilmenee (valtioneuvoston asetus valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä, 132/2014, 5.1 §), palvelukeskuksen tehtävänä on muun muassa tuottaa tietoliikenne- ja integraatiopalveluihin kuuluvia runkoverkkopalveluja, lähiverkkopalveluja, etäyhteyspalveluja sekä integraatio- ja sanomanvälityspalveluja sekä näiden ja muiden sen vastuulle pykälän mukaan kuuluvien palvelujen tietoturva-, valvonta- ja lokienhallinnan palveluja. Sikäli kuin palvelukeskuksen katsotaan tässä tehtävässään toimivan SVPL:n mukaisena viestinnän välittäjänä, vastaa se SVPL 247 §:n mukaisesti myös palvelunsa sekä viestien ja välitystietojen tietoturvasta ja voi tätä varten käsitellä välitystietoja sekä viestejä SVPL 272 §:n puitteissa. Palvelukeskuksella on siten sekä oikeus että velvollisuus määrittää tarkemmat henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot, joilla tietoturvasta huolehditaan. Liikenne- ja viestintäministeriön käsityksen mukaan palvelukeskuksen on tällöin vastaavasti toimittava rekisterinpitäjän roolissa käsitellessään henkilötietoja, mukaan lukien henkilötietoina pidettäviä välitystietoja, tietoturvasta huolehtimista varten.



Yllä sanotun perusteella SVPL:n kanssa yhteensopivalta ei siten vaikuta ratkaisu, jossa palvelukeskus ei rekisterinpitäjänä vastaisi myös tietoturva-, valvonta- ja loikienhallinnan palvelujen yhteydessä käsitellyistä henkilötiedoista silloin, kun on kyse tilanteesta, jossa palvelukeskus toimii viestinnän välittäjänä.

Viestinnän välittäjän kaltaista tahoja on pidetty rekisterinpitäjänä välitystietojen käsittelyn osalta tietosuojaneuvoston suuntaviivoissa 07/2020 rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Suuntaviivojen s. 14 todetaan seuraavasti: "Sähköisen viestintäpalvelun, kuten sähköposti-palvelun, tarjoaminen edellyttää henkilötietojen käsittelyä. Tällaisten palvelujen tarjoajaa pidetään yleensä rekisterinpitäjänä käsiteltäessä henkilötietoja, jotka ovat välttämättömiä itse palvelun toiminnalle (esim. liikenne- ja laskutustiedot). Jos palveluntarjoajan ainoana tarkoituksena ja tehtävänä on mahdollistaa sähköpostiviestien lähettäminen, palveluntarjoajaa ei pidetä rekisterinpitäjänä itse viestiin sisältyvien henkilötietojen osalta. Viestin sisältämien henkilötietojen osalta rekisterinpitäjänä pidetään yleensä henkilöä, jolta viesti on peräisin, eikä siirtopalvelun mahdollistavaa palveluntarjoajaa."

Viestinnän välittäjän rekisterinpitäjän asemaa välitystietoja käsiteltäessä tukee myös Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö. EUT on ratkaisussaan C-119/12, Probst, arvioinut edellytyksiä, joilla teleyritys voi luovuttaa liikennetietoja laskutusta varten. Ratkaisun mukaan viestintäpalvelujen tarjoaja voi välittää liikennetiedot "sillä edellytyksellä, että -- luovutuksensaaja toimii palvelujen tarjoajan vastuulla", ja luovutuksensaajan "oletetaan toimivan palvelujen tarjoajan vastuulla direktiivin 2002/58 6 artiklan 5 kohdassa tarkoitetulla tavalla silloin, kun luovutuksensaaja toimii pelkästään palvelujen tarjoajan ohjeiden mukaisesti ja tämän valvonnassa liikennetietoja käsiteltäessä".

Ratkaisun kohdassa 25 todetaan, että tätä artiklakohdtaa on "tulkittava direktiivin 95/46 samankaltaisten säännösten valossa. Jälkimmäisen direktiivin 16 ja 17 artiklasta, joissa täsmennetään se valvonnan taso, joka rekisterinpitäjän on varmistettava nimeämensä käsittelijän osalta, ilmenee, että käsittelijä toimii pelkästään rekisterinpitäjän ohjeiden mukaisesti ja että rekisterinpitäjä huolehtii siitä, että toimet, joista on sovittu henkilötietojen suojaamiseksi kaikelta laittomalta käsittelyltä, toteutetaan."

Näin ollen ratkaisussa rinnastetaan viestintäpalvelun tarjoajan ja sen vastuulla ja lukuun toimivan liikennetietojen käsittelijän suhde rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän suhteeseen. Silloin, kun liikennetiedot ovat myös henkilötietoja, on kyseisen suhteen vastaavasti oltava myös rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän suhde. Vaikka palvelukeskusta ei pidetäkään ePrivacy-direktiivissä tarkoitettuna yleisesti saatavilla olevan sähköisen viestintäpalvelun tarjoajana, on kansallinen voimaansaantäytäly ulotettu myös muihin viestinnän välittäjiin,



jonka johdosta EUT:n ratkaisu on merkityksellinen myös kansallisen lainsäädännön tulkinnassa.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin tulkinta

Luonnoksen s. 12 todetun perusteella yllä mainittu rajausta yhteisrekisterinpitäjyyteen vaikuttaa liittyvän sellaiseen rikosasioiden tietosuojadirektiivin tulkintaan, jonka mukaan näiden tietojen käsittely myös palvelukeskuksen toiminnassa kuuluisi direktiivin soveltamisalaan, jolloin palvelukeskus ei voisi käsitellä sanottuja tietoja, koska se ei ole direktiivin mukainen toimivaltainen viranomaisena. Luonnoksessa ei kuitenkaan perustella tarkemmin, miksi palvelukeskuksen tietoturva huolehtimisen tarkoituksiin käsittelemien tietojen katsottaisiin tässä kontekstissa välttämättä kuuluvan direktiivin soveltamisalaan taikka miksi direktiivi sulkisi pois toimivaltaisen viranomaisen omien teknisten ja organisatoristen toimenpiteiden ohella muiden rekisterinpitäjien toteuttamat toimet.

Käsillä olevaa tilannetta voidaan verrata siihen, että yleisesti saatavilla olevia viestintäverkkoja käytetään rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan kuuluvien tietojen siirtämiseen. Mahdoton lienee tulkinta, että tämä estäisi teleyri-tystä (viestinnän välittäjää) käsittelemästä välitystietoja tietoturva huolehtimiseen rekisterinpitäjänä. Epäselväksi jää, miksi tilanne palvelukeskuksen kohdalla olisi eriävä. Arviointi olisi hyvä toteuttaa tarkemmalla tasolla kuin mitä esityksen perusteluihin on tällä hetkellä kirjattu. Tulkinnan tulisi olla myös linjassa muiden vertailukelpoisten tilanteiden kanssa, kuten turvallisuusverkon palveluiden tuotannon kanssa.

Lisäksi tulkinta, jonka mukaan toimivaltaisten viranomaisten omien toimenpiteiden ohella muut rekisterinpitäjät eivät voisi mahdollistaa niiden tietoturva huolehtimista rekisterinpitäjän roolissa, estäisi liikenne- ja viestintäministeriön saaman käsityksen mukaan myös sellaisten Liikenne- ja viestintävirasto Traficomin Kyberturvallisuuskeskuksen tarjoamien palvelujen hyödyntämisen, joissa virasto toimii rekisterinpitäjänä. Yhteisten palvelujen tietoturvan varmistamisen kannalta olisi kuitenkin tärkeää, ettei tällaista mahdollisuutta rajata pois. Näin ollen olisi syytä arvioida vielä tarkemmin, estääkö rikosasioiden tietosuojadirektiivi välttämättä sen, että toimivaltaisen viranomaisen omien toimenpiteiden ohella tietoturvaa voisivat tukea myös toisen rekisterinpitäjän toteuttamat toimenpiteet.

Palvelukeskuksen asiakkaiden asema

Rekisterinpitäjyyteen liittyvä kysymys palvelukeskuksen asiakkaiden epäselvältä vaikuttavasta asemasta mahdollisina viestinnän välittäjinä. Luonnoksessa ei oteta kantaa tähän, vaikka se vaikuttaa käytännössä ehdotuksen toteutuskelpoisuuteen. Ei voitane esimerkiksi pitää mahdollisena tilannetta, että



(yhteis)rekisterinpitäjänä pidettäisiin tahoja, jolla ei olisi lain mukaan oikeutta käsitellä rekisterinpidon alaista välitystietona pidettävää henkilötietoa. Esimerkiksi jos palvelukeskus käsittelee viestinnän välittämiseksi tai tietoturvalvontaan liittyen välitystietoa viestinnän välittäjänä, se voi SVPL 137.2 §:n mukaan luovuttaa välitystiedon ainoastaan niille tahoille, joilla on oikeus käsitellä tietoja asianomaisessa tilanteessa. Useimmiten tämä edellyttää, että taho on viestinnän osapuoli tai toinen viestinnän välittäjä, jolla on SVPL:n mukainen peruste käsitellä kyseistä tietoa.

Jos palvelukeskuksen asiakas sen sijaan on vain palvelun tilaaja, ei palvelukeskus voi luovuttaa sille tietoa välitystiedosta; näin voi olla esimerkiksi siitä syystä, ettei asiakkaan katsota käsittelevän välitystietoja omassa viestintäverkossaan yhteisötilaajan määritelmän edellyttämällä tavalla tai toimivan itse ns. muuna viestinnän välittäjänä eikä myöskään viestinnän osapuolena.

Koska yhteisötilaajan ja muun viestinnän välittäjän käsitteen soveltaminen on monimutkaista yhteisten palvelujen ympäristössä, jossa on suuri määrä erilaisia palveluita, vaikuttaisi perustellulta selvittää, voisiko myös SVPL:n mukaiset roolit määrittää lain tasolla. Tarkemmin voisi selvittää esimerkiksi mahdollisuutta säätää TORI-laissa, että palvelukeskuksen viestintäteknisten palvelujen asiakkaaseen sovelletaan, mitä viestinnän välittäjästä (tai vaihtoehtoisesti yhteisötilaajasta) säädetään, silloin, kun asiakasta ei ole pidettävä viestinnän osapuolena. Tämä mahdollistaisi palvelukeskuksen luovuttaa välitystietoja tarvittaessa asiakkaalle SVPL:n viestinnän välittäjiä koskevien säännösten puitteissa esimerkiksi tilanteissa, joissa se on tietoturvahäiriöihin varautumiseksi tai niiden selvittämiseksi tarpeellista.

Vaihtoehtoisesti voisi varmistaa erillisin säännöksin, että asiakkailla on tarvittavat oikeudet käsitellä välitystietoja ja viestinnän sisältöä esimerkiksi tietoturvasta huolehtimiseksi. EU:n sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin ei arvioida estävän tällaista erityissääntelyä, koska yhteisötilaajia ja muita viestinnän välittäjiä koskeva sääntely on kansallista direktiivin koskiessa pääasiassa teleyrityksiä (HE 221/2013 vp, s. 151).

4. Yhteisten palvelujen käyttöönoton ja liittämisen hyväksyminen

Kommentit uuden 7 §:n lisäämisestä

Luonnoksen mukaan ”Ehdotettava sääntelytapa mahdollistaisi palvelun käyttöönoton hyväksymisen määräaikaisena riskiarvioon perustuen, vaikka kaikki vaatimukset eivät täytyisikään kaikilta osin.” (s. 16) Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että olisi hyvä arvioida vielä, miten muun muassa vastuukysymys ratkaistaan siinä tapauksessa, jos ko. määräaikana tapahtuu esimerkiksi tietoturvahäiriöitä.



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

Ministeriö pitää kannatettavana, että toimitusjohtajan lisäksi muu henkilöstö voisi olla virkasuhteessa vastuun jaon, valmiuden ja varautumisen sekä jatkuvuuden näkökulmasta. Ehdotetussa muodossa tosin tämä jää hieman epäselväksi, sillä henkilöstön asemaan ei laintasolla oteta nyt kantaa muutoin kuin mitä säädetään 9 §:n 1 momentissa rikosoikeudellisesta- ja vahingonkorvausvastuusta sekä 2 momenttiin lisättäisiin asetuksenantovaltuutus säätää palvelussuhteista valtioneuvoston asetuksella. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tällä tarkoitettaisiin pääasiassa säännöksiä siitä, millaisissa eri palvelussuhdelajeissa palvelukeskuksessa voidaan työskennellä ja asetuksella voitaisiin nykyistä joustavammin määrittää henkilöstön virka- tai työsopimussuhteita.

Luonnoksesta jää epäselväksi tarpeellisuus määritellä asetuksenkaan tasolla virka- tai työsopimussuhteista, kun molemmat palvelussuhdemuodot ovat käytössä ja niistä säädetään selkeästi toimivaltuuksineen. Lisäksi virkasuhteisella ja työsopimussuhteisella henkilöstöllä on tällä hetkellä erilaiset oikeudet, mikä on syytä huomioida myös palvelukeskuksen henkilöstön asemaa pohdittaessa.

7. Valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottavan palvelukeskuksen asiakkaat

Kommentit uuden 10 §:n 2 momentin lisäämisestä

Ministeriö kiinnittää huomiota ehdotetun 10 §:ään uuteen 2 momenttiin täsmällisyyteen, koska organisaatioille tulee vastaavanlaisia velvoitteita muusta sääntelystä, minkä takia momentin tarpeellisuus jää epäselväksi.

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

Lähtökohtaisesti valtiovarainministeriön mahdollisuus poiketa ensisijaisuus-, kiireellisyys-, ja muuta tärkeysjärjittelyä koskevista periaatteista erityisluonteisissa tilanteissa on perusteltua. Nopean määrittelykyvyn varmistaminen aikakriittisissä ja akuuteissa tilanteissa, joissa kyse olisi laajakantoisista ja yhteiskunnallisesti merkittävistä vaikutuksista on kannatettava. Erityisesti nopeasti kehittyvissä tilanteissa on kuitenkin vaarana, että palvelujen rajoittamisen, estämisen tai sulkemisen seurauksia asiakkaiden lakisääteisten velvollisuuksien hoitamiseen ei ole riittävän kattavaa kuvaa ja siten päätös saatetaan tehdä puutteellisilla tiedoilla. Vakavimmillaan esitetyllä poikkeamisen mallilla voidaan laimauttaa laajasti viranomaisen toimintaa. Tyypillisesti nopeasti kehittyvissä tilanteissa tilannekuva on alkuvaiheessa hyvin suppea.

Päätöksentekijän tulisi pystyä punnitsemaan rajoituksen hyötyjen ja välittömien ja välillisten vaikutusten suhdetta. Tästä syystä olisi tarpeen selvittää erilaisten toimien tosiasiallista vaikutusta yhteiskuntaan jo etukäteen. Esimerkiksi tiettyjen palveluiden käytön rajoittaminen voi johtaa tilanteisiin, joissa merkittävä osa liikenteen palveluiden toteuttaminen saattaisi vaarantua. Luonnollisesti tulisi myös teknisissä toimin varmistua siitä, että erilaisten toimien vaikutukset rajataan mahdollisimman kapea-alaisiksi. Tärkeää olisi myös varmistaa, että rajaus ei mahdollista palvelun oikeudetonta hyödyntämistä, mikä edellyttää asianmukaisten kontrollien luomista rajoitusten käytölle.

Rajoitusten toteutuessa olisi välttämätöntä varmistaa riittävä tiedonkulku asiakkaiden suuntaan, kaikkia niitä asiakkaita joihin rajoituksilla voi olla suoraan tai välillistä vaikutusta tulisi informoida etukäteen tai niin nopeasti kuin mahdollista. Vastaavasti asiakkailla tulisi olla kyky viestiä asia hallinnon asiakkaille ja muille sidosryhmille. Vakavimmillaan puutteellinen viestintä voi johtaa esimerkiksi korjaustoimiin, jotka voivat edelleen aiheuttaa arvaamattomia seurauksia tai tarpeettomia kustannuksia. Etukäteen tulisi siten arvioida ja luoda toimintasuunnitelma esimerkiksi tilanteille, joissa rajoitukset johtavat eri sähköisten viestimien käytön estymiseen. Edelleen tulisi huomioida sellaiset tilanteet, joissa tiedottamisesta on muista syistä rajoitettu. Esimerkiksi kybervaikuttamisen yhteydessä saattaa tiedottamiselle tulla rajoitteita esitutkinta- tai muusta laista.

10. Esityksen vaikutukset organisaatiosi toimintaan

-

11. Muut kommentit

-



Olli-Pekka Rantala
Osastopäällikkö, ylijohdaja

Mikko Nygård
Talous- ja hallintojohtaja

Tiedoksi LVM tieto- ja turvallisuusosasto
LVM verkko- ja palveluosasto

VN/15936/2023-LVM-49

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: