

## Lausuntoyhteenveto suositusluonnoksesta: välitystietojen käsittelyä koskevien tietojen tallentaminen

### 1 Tausta

Luonnos Liikenne- ja viestintävirasto Traficomin suositukseksi välitystietojen käsittelyä koskevien tietojen tallentamisesta oli kuulemisella [lausuntopalvelussa](#) 19.4.–9.5.2022. Suositusluonnos koski välitystietojen käsittelyyn liittyvien tapahtuma- eli lokitietojen tallentamista ja säilyttämistä, mistä säädetään sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014, SVPL) 145 §:ssä. Pykälän 1 momentti asettaa viestinnän välittäjälle tapahtumatietojen tallentamista ja säilyttämistä koskevan velvoitteen, jos se on teknisesti ja ilman kohtuuttomia kustannuksia mahdollista. Asiakirja oli lausuttavana suositus-nimikkeellä, mutta Traficom on päättänyt antaa sen ohje-nimikkeellä, joka kuvaa paremmin asiakirjan sisältöä. Suositukset tai ohjeet eivät sisällä velvoittavia oikeussääntöjä. Ohjeen tarkoituksena on antaa tarkempaa ohjeistusta tallennus- ja säilyttämisvelvoitteen toteutuksesta.

Traficom vastaanotti asiassa kuusi lausuntoa. Lausunnon antoivat tietosuojavaltuutettu, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry, Finnet-liitto ry, valtiovarainministeriö, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Huawei Technologies Oy sekä Internet-käyttäjät ikuisesti IKI ry.

### 2 Lausunnonantajien keskeiset huomiot

#### 2.1 Yleiset huomiot lausunnoista

Lausunnoissa pidettiin yleisesti suosituksen päivittämistä perusteltuna ja tarpeellisena. FiCom ry totesi lisäksi, että päivitys selkeyttää monin paikoin suosituksen tulkintaa sekä vallitsevia käytäntöjä. Elinkeinoelämän keskusliitto piti suositusluonnosta perusteltuna ja viittasi yksityiskohtaisten huomioiden osalta FiCom ry:n lausuntoon. Niin ikään Finnet-liitto ry piti suositusluonnosta kannatettavana eikä sillä ollut asiassa muuta lausuttavaa. Valtiovarainministeriö totesi lausunnoissaan, ettei sillä ole luonnoksen sisältöön kommentoitavaa.

Kehityskohtina sekä FiCom ry:n että IKI ry:n lausunnoissa nostettiin kuitenkin esiin suositustekstin selkiyttäminen ja tarkentaminen jäljempänä eritellyn mukaisesti. IKI ry kommentoi lisäksi yleisesti, että suositusta laatiessa tulisi hyötyjen ohella arvioida siitä aiheutuvia mahdollisia haittoja suomalaisten palveluiden kilpailukyvyille, erityisesti siltä osin, kun kyse on EU-lainsäädäntöä tiukemmista velvoitteista.

Alla on lyhyt yhteenveto lausunnoissa esitetyistä huomioista asiakokonaisuuksittain.

#### 2.2 Tapahtumatietojen tallennusvelvoitteen soveltaminen

*Välitystietojen käsittelyä koskeva loki vai välitystietojen loki*

Sekä FiCom ry:n että IKI ry:n mukaan on paikoin epäselvää, viitataan suosituksessa varsinaisiin välitystietojen lokeihin vai välitystietojen käsittelystä syntyneisiin lokeihin.

FiCom ry tuo esille myös tulkinnallisen epäselvyyden liittyen suositusluonnoksessa viitattuun Viestintäviraston teletoiminnan tietoturvasta antamaan määräykseen 67 A/2015. Sen 4 §:n mukaan teleyrityksen on otettava viestintäverkkojen ja -palvelujen elinkaaren eri vaiheissa huomioon muun ohella tietoaineisto- ja käyttöturvallisuus. Velvoite edellyttää muun ohella asiaankuulumattomien pääsyn estämistä lokitietoihin ja teleyrityksen dokumentoitavan toimenpiteensä. FiCom ry

toteaa, että kyseisen kohdan tulkinta on epäselvä, sillä määräyksen perustelumuiustiossa puhutaan asiakkaiden lokitiedoista, jotka ovat eri asia kuin välitystietojen käsittelyä koskevat lokitiedot, joita lausuttavana oleva suositusluonnos koskee. FiCom ry huomauttaa, etteivät välitystiedon käsittelylokit sisällä yhtä laajasti luottamuksellista tietoa kuin itse välitystiedot, minkä vuoksi kohtaa tulisi tarkentaa.

#### Liikenne- ja viestintäviraston vastaus

Ohje koskee välitystietojen käsittelyyn liittyvien tapahtumatietojen tallentamista ja säilyttämistä. Ohjetta on selkeytetty kommenttien pohjalta siten, että kyseisiin lokeihin viitataan termillä *käsittelyloki*, jotta ero varsinaisiin välitystietoja sisältäviin lokeihin tulee selkeämmin esille.

Kuten FiCom ry:n lausunnossa on tuotu esiin, Viestintäviraston teletoiminnan tietoturvasta antaman määräyksen 67 A/2015 4 § velvoittaa teleyrityksen ottamaan muun ohella huomioon tietoaaineisto- ja käyttöturvallisuuden, mikä sisältää myös asiaankuulumattomien pääsyn estämisen teletoimintaan liittyviin lokitietoihin. Määräyksen perustelumuiustiossa mainitaan esimerkkeinä nimenomaisesti vain asiakkaiden veloitus-, tilaaja- ja lokitiedot, kun taas sanottujen tietojen käsittelystä syntyneitä lokeja ei erikseen esimerkkiluettelossa mainita. Traficom katsoo, että selvyuden vuoksi käsittelylokit olisi syytä mainita erikseen, ja tätä on selkeytetty ohjeessa. Määräystä 67 A ollaan parhaillaan päivittämässä, ja muutostarve tullaan ottamaan huomioon määräyksen päivytyksen yhteydessä. Ohjetta täsmennettiin tältä osin.

#### *Kohtuuttomien kustannusten arviointi*

Viestinnän välittäjä voi SVPL 145 §:n mukaisesti poiketa käsittelylokin tallentamisvelvollisuudesta, mikäli tapahtumatietojen tallentaminen ei ole teknisesti ja ilman kohtuuttomia kustannuksia mahdollista.

IKI ry toteaa lausunnossaan, että suosituksessa tulisi tarkemmin määritellä, miten kohtuuttomuutta arvioidaan erityisesti suhteessa toimijan kokoon. Lausunnossa mainitaan esimerkkinä muun muassa pienten toimijoiden käyttöjärjestelmän lokitiedostot, joissa ei ole käytännön mahdollisuuksia toteuttaa lokien seurantaa. Lisäksi IKI ry toteaa, että varmuuskopiointi voi maksaa huomattavasti enemmän kuin pilvipalvelin.

#### Liikenne- ja viestintäviraston vastaus

Traficom katsoo, että kustannusten kohtuuttomuutta SVPL 145 §:n nojalla arvioitaessa voidaan ottaa muun ohella huomioon käsittelylokista aiheutuvien kustannusten osuus toiminnan kokonaiskustannuksista erityisesti, kun kyse on pienimuotoisesta toiminnasta. Samoin kohtuuttomuuden arvioinnissa on mahdollista ottaa huomioon myös esimerkiksi yrityksen koko, toiminnan laajuus sekä teleyrityksen harjoittaman teletoiminnan tai muun yrityksen osalta sen yritystoiminnan liikevaihto, johon viestinnän välittäminen liittyy. Käsittelylokin kustannuksia ei voida katsoa kuitenkaan kohtuuttomiksi pelkästään sillä perusteella, että ne olisivat suuremmat kuin pilvipalvelimen käytöstä aiheutuvat suorat kustannukset, koska näitä palveluita on nykyisin varsin edullisesti saatavilla. SVPL 145 §:n tarkoituksen vastainen olisi tulkinta, jossa keskeisten välitystietojen käsittely ei kuuluisi käsittelylokin piiriin vain sen takia, että se ei mahdollistaisi palvelujen tuottamista yhtä edullisesti kuin jos käsittelylokia ei tallennettaisi, jos välitystietojen käsittelyllä voi kuitenkin olla merkittävä vaikutus palvelun käyttäjien yksityisyyden ja luottamuksellisen viestinnän suojaan.

*Välitystietojen lyhytaikainen säilyttäminen*

IKI ry katsoo, että suosituksessa olisi hyvä määritellä selkeästi, mitä tarkoitetaan välitystietojen lyhytaikaisella säilyttämisellä. Esimerkkinä lausunnossa mainitaan, että sähköposti tai www-järjestelmissä on useita teknisiä lokeja, joita säilytetään viikon tai kuukauden ajan. IKI ry pitää epäselvänä sitä, katsotaanko tällainen säilytys välitystietojen lyhytaikaiseksi säilyttämiseksi, joka olisi siten suosituksen soveltamisen ulkopuolella.

Liikenne- ja viestintäviraston vastaus

Ohjeessa todetaan, että SVPL 145 §:n mukainen lokitusvelvollisuus ei koske muita kuin "keskeisiä välitystietoja" sisältäviä järjestelmiä; tällainen muu järjestelmä ohjeessa todetuin tavoin voi olla esimerkiksi kytkin tai reititin tai muu sellainen järjestelmä, johon välitystietoja tallentuu vain hyvin lyhytaikaisesti ja jossa välitystietoja käsitellään vain poikkeuksellisesti manuaalisesti esimerkiksi vianselvitystä varten.

Sähköpostijärjestelmien tekniset lokit tai oikeastaan niiden käsittely eivät Traficomin arvion mukaan lähtökohtaisesti jää lokitusvelvoitteen ulkopuolelle. Poikkeus lokitusvelvoitteesta voi kuitenkin soveltua, jos teknisen lokin säilytysaika on esimerkiksi enintään muutamia päiviä; lisäksi edellytetään, että kokonaisuutena arvioiden lokin ei katsota sisältävän keskeisiä välitystietoja ja että välitystietoja käsitellään vain hyvin poikkeuksellisesti manuaalisesti.

Traficom huomauttaa, että www-järjestelmien tekniset lokit (tai niiden käsittely) kuuluvat lokitusvelvoitteen piiriin vain, jos kyseessä on keskeisiä välitystietoja sisältävä järjestelmä. Näin voi olla, kun kyseinen www-järjestelmä liittyy viestinnän välittämiseen (esim. webmail tai muu selaimessa toimiva henkilöiden välisen viestinnän palvelu).

*Käsittelylokittietojen eheydestä huolehtiminen*

IKI ry on todennut lausunnossaan, että suosituksessa pitäisi määritellä selkeämmin mikä on riittävää eheyden varmistamista. Lausunnossa todetaan, että esimerkiksi kryptotason eheysuojauksen toteuttaminen voi olla erittäin kallista ja hankalaa.

Liikenne- ja viestintäviraston vastaus

Eheysvaatimus pohjautuu SVPL 247 §:ään, jonka mukaan viestinnän välittäjän on viestejä välittäessään huolehdittava palvelujensa, viestien, välitystietojen ja sijaintitietojen tietoturvasta. Viestinnän välittäjänä toimivan yhteisötalajan on huolehdittava kuitenkin ainoastaan käyttäjiensä viestien, välitystietojen ja sijaintitietojen käsittelyn tietoturvasta. Toimenpiteet, joilla huolehditaan tietoturvasta, on suhteutettava uhan vakavuuteen, toimenpiteistä aiheutuviin kustannuksiin sekä käytettävissä oleviin teknisiin mahdollisuuksiin torjua uhka.

Lokittietojen suojaamiseen liittyvät veloitteet tulee suhteuttaa toiminnan riskeihin. Veloitteiden laajuus riippuu myös siitä, onko kyse teleyrityksestä vai ei. Teleyrityksiä sitoo edellä mainitun lisäksi Viestintäviraston teletoinnin tietoturvasta antama määräys 67 A/2015, jossa määrätään yksityiskohtaisemmista tietoturvavelvoitteista.

*Henkilötiedot lokittietojen käsittelyssä*

FiCom ry:n lausunnossa nostettiin esiin henkilötietojen käsittelyyn liittyvät veloitteet siltä osin kuin käsittelylokittietojen sisältävät henkilötietoja. Erityisesti FiCom ry toivoi tarkempaa ohjeistusta tilanteisiin, joissa henkilötieto tallentuu hakuena.

Lausunnossa todetaan, että käsittelijän itse hakukenttään kirjoittamaa henkilötietoa ei useimmiten ole tarkoitettu varsinaiseksi henkilötiedoksi rekistereihin (esim. CRM) eikä tietoa ole myöskään otettu mistään rekisteristä. FiCom toteaa, että muutoinkin olisi hyvä saada tarkennettua, mitä hakutuloksista saa tallentua lokitietoihin.

#### Liikenne- ja viestintäviraston vastaus

SVPL 145 §:ssä säädetään viestinnän välittäjälle velvoite pitää käsittelylokiä. Tapauksesta riippuu, onko hakukriteerien tallentaminen käsittelylokiin tarpeen. Traficom toteaa, että henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden arviointi ja valvonta eivät kuulu Traficomien toimivaltaan, vaan tällöin toimivaltainen viranomais on tietosuojavaltuutettu. Traficom ei näin ollen voi ottaa ohjeessaan kantaa kysymykseen.

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että rekisterinpitäjän tulee huomioida muun muassa yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset yleiset käsittelyperiaatteet kuten tietojen minimoinnin periaate, jonka mukaan henkilötietojen on oltava rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin käyttötarkoituksiin, joita varten tietoja käsitellään.<sup>1</sup> Vastaavasti mahdolliset käsittelylokiin tallennettavat välitystiedot on pyrittävä minimoimaan SVPL 137 §:n mukaisesti, kuten ohjeessakin todetaan.

### **2.3 Välitystietojen käsittelyä koskevien lokitietojen tallentamiseen liittyvät haasteet**

#### *Pilvipalvelut ja lokituksen tekniset rajoitteet*

Tietosuojavaltuutettu piti tervetulleena sitä, että suositukseen on otettu nimenomainen maininta pilvipalvelun tarjoajista.

Sekä Huawei että FiCom ry katsoivat pilvipalveluiden käsittelylokituksen käytännössä haasteelliseksi. FiCom ry toteaa, että verrattuna perinteisiin viestinnän välityksen tietojärjestelmiin SaaS-palveluista puuttuu usein käsittelylokitus kokonaan vähintäänkin lukemisen osalta. Huawei toteaa lausunnossaan, että käytännön ongelmia aiheuttavat ennen kaikkea tarjolla olevien pilvipalveluiden erilaiset ympäristöt, palvelumalleista johtuvat tekniset erot sekä erilaisten vastuunjaot pilvipalveluratkaisujen tarjoajien ja käyttäjien välillä, minkä vuoksi myös lokitietojen tallettamista koskevat säännöt ja vastuut voivat jakautua eri tavoilla. Huawei toteaa lausunnossaan myös, että lokitietojen hajauttaminen eri paikkoihin pilviympäristöissä voi tuoda omat haasteensa muun muassa lokien turvallisen säilytyksen ja käytön osalta. Edellä mainitusta johtuen Huawei pitää tärkeänä, että erityisesti pilvipalveluiden käytön osalta annettaisiin tarkempaa ohjeistusta siitä, miltä osin lokitusvelvollisuus tulisi täyttää suosituksessa todettuja haasteita kohdatessa.

#### Liikenne- ja viestintäviraston vastaus

Traficom kiittää lausunnonantajia pilvipalveluita koskevista huomioista. Ohjeen kohtia 3.1 ja 3.5 täydennettiin näiltä osin. Ohjeessa tuodaan nyt esiin, että pilvipalveluita käytettäessä on syytä sopia, miltä osin käsittelylokin käytännön toteutuksesta vastaa pilvipalveluntarjoaja ja miltä osin siitä vastaa viestinnän välittäjä itse. Viestinnän välittäjä on käsittelylokin tallentamisesta oikeudellisesti viime kädessä vastuussa, vaikka se olisi ulkoistanut palvelun toteuttamisen pilvipalveluntarjoajalle. Valitettavasti ohjeessa ei ole mahdollista antaa tarkempia ohjeita pilvipalveluiden monimuotoisuuden takia. Tarvittaessa voidaan päivittää ohjetta myöhemmin, kun sen soveltamisesta saadaan kokemuksia. Traficom

<sup>1</sup> Tietosuojavaltuutetun verkkosivut: [Tietojen minimointi](#).

kiinnittää tosin huomiota siihen, ettei lokitietojen hajautuminen ole sinänsä uusi ongelma. Ohjeeseen lisättiin myös maininta, että mikäli viestinnän välittäjä aikoo poiketa lokitusvelvollisuudesta, on poikkeamisen perusteet ja teknisten rajoitteiden kuvaus syytä dokumentoida, jotta riittävät perusteet voidaan tarvittaessa osoittaa valvontaviranomaiselle.

#### *Ohjeen soveltamisen piiriin kuuluvat toimijat*

IKI ry on suositusluonnoksen 3.1 kappaleeseen viitatessaan todennut, että sellaisia järjestelmiä, jotka eivät tue välitystietojen katselulokien käsittelyä tai tallennusta voi olla huomattavasti enemmän kuin vuonna 2004 (jolloin suositus ensimmäistä kertaa julkaistiin), sillä suositus kattaa nykyään muitakin toimijoita kuin teleyrityksen, esimerkiksi yhteisöjä, joilla on oma sähköposti- tai www-palvelu.

#### Liikenne- ja viestintäviraston vastaus

Traficom muistuttaa selvyyden vuoksi, ettei ohje koske yleisesti www-palveluiden tarjoamista. Ohje koskee viestinnän välittäjiä eli teleyrityksiä, yhteisötilaajia sekä sellaisia muita tahoja, jotka välittävät sähköistä viestintää muutoin kuin henkilökohtaisiin tai niihin verrattaviin tavanomaisiin yksityisiin tarkoituksiin. Esimerkiksi julkaisutoiminnassa verkkoviestin tarjolla pitäjä katsotaan viestinnän välittäjän sijaan viestinnän osapuoleksi (HE 221/2013 vp, s. 92).

IKI ry:n toteamin tavoin on kuitenkin totta, että käsittelylokien tallentamista koskevan veloitteen piiriin on veloitteen soveltamisalan laajentumisen takia tullut merkittävästi aiempaa laajempi toimijoiden piiri, joiden käytössä olevien järjestelmien kyvyt tallentaa käsittelylokia voivat vaihdella. Ohjetta on täsmennetty tältä osin. Ks. myös edellä kohdassa *Välitystietojen lyhytaikainen säilyttäminen* Traficomien vastauksessa www-järjestelmien teknisistä lokeista todettu.