



VRK/PAL

11.3.2019

Väestökisterikeskuksen linjaus liittyen Suomi.fi-palveluväylän käyttövelvoitteesta poikkeamiseen

LINJAUS: SUOMI.FI-PALVELUVÄYLÄN KÄYTTÖVELVOITTEESTA POIKKEAMINEN

Linjattava toimiala tai toimija

Suomi.fi-palveluväylän käyttövelvoitetut organisaatiot

Linjauspäätös

Tämä linjauspäätös on hallinnollinen päätös linjauspäätöksessä mainitulle toimialalle tai toimijalle. Väestökisterikeskus on arvioinut hallinnon yhteisistä sähköisen asiointin tukipalveluista annetun lain (571/2016) soveltuvuutta ja linjattavan toimialan tai toimijan mahdollisuutta poiketa laissa mainitusta käyttövelvoitteesta koskien Suomi.fi-palveluväylän käyttöä.

Jäljempänä mainittujen perusteiden nojalla Väestökisterikeskus linjaa seuraavaa.

Väestökisterikeskus katsoo Suomi.fi-palveluväylän käyttövelvoitetujen organisaatioiden voivan poiketa käyttövelvoitteessa seuraavissa tilanteissa:

- Tietojen vastaanottajana organisaatio, jolla ei käyttövelvoitetta
- Eräajo-tyyppiset siirrot, joihin on olemassa ratkaisu
- Liittymät työasemaohjelmistoihin ja mobiililaitteisiin
- ST III tason tiedonsiirto

Mikäli organisaatio katsoo asiointipalvelunsa täyttävän jonkun Väestökisterikeskuksen edellä linjaamista poikkeusperusteista, voi se lähtökohtaisesti suoraan VRK:n kirjaamiin perusteisiin nojaten poiketa Suomi.fi-palveluväylän käyttövelvoitteesta. Väestökisterikeskus kuitenkin edellyttää tällöin organisaation ilmoittavan kirjallisesti Väestökisterikeskukselle, mihin edellä mainittuihin perusteisiin nojaten palvelun käytöstä poiketaan ja millä perusteilla. Kirjalliseen ilmoitukseen organisaation tulee kirjata:

- Mikä palvelu on kyseessä
- Mihin poikkeusperusteeseen nojaten Suomi.fi-palveluväylän käyttövelvoitteesta poiketaan
- Perustelut poikkeamiselle





VRK/PAL

11.3.2019

Väestörekisterikeskus voi hylätä tai hyväksyä organisaation tekemän ilmoituksen. Mikäli Väestörekisterikeskus katsoo ilmoituksen olevan linjauksen perusteiden mukainen, ilmoitus hyväksytään ja organisaatio voi käyttää Suomi.fi-palveluväylän tilalla jotain muuta ratkaisua. Väestörekisterikeskus voi kuitenkin organisaation ilmoituksen johdosta tehdä päätöksen, ettei ilmoitus riitä kyseessä olevaan käyttövelvoitteesta poikkeamiseen. Tällöin Väestörekisterikeskus voi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 7 §:n nojalla pyytää organisaatiolta lain mukaista poikkeuslupahakemusta tukipalvelun käyttövelvoitteesta poikkeamiseksi. Ilmoitusmenettelyn perusteluiden kautta organisaation edellytetään harkitsevan sitä, onko kyseessä jo määritelty poikkeamisperuste, vai tuleeko organisaation todellisuudessa hakea poikkeuslupaa.

Tämän linjauksen sisältö ei ole tyhjentävä, vaan mahdolliset muut esiin tulevat poikkeusperusteet arvioidaan erikseen.

Perustelut

Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016) 5.1 §:ssä todettujen käyttövelvoitettujen organisaatioiden tulee ottaa Suomi.fi-palveluväylä käyttöön. Lisäksi lain 8 §:ssä säädetään yksityisten toimijoiden oikeudesta käyttää palveluväylää.

Lain 5.1 §:ssä todetaan mahdollisista poikkeusperusteista ”jollei viranomaisen ole teknisistä tai toiminnallisista tai kustannustehokkuuteen taikka tietoturvallisuuteen liittyvistä syistä välttämättömästä käyttää toiminnassaan tai sen osassa muuta palvelua”. Hallituksen esityksessä on todettu, että näitä poikkeusperusteita on tulkittava suppeasti. Poikkeusperusteina tulevat arvioitavaksi siis tekniset, toiminnalliset, kustannustehokkuuteen tai tietoturvallisuuteen liittyvät syyt.

Tekniset ja toiminnalliset syyt voivat tarkoittaa esimerkiksi sitä, ettei tukipalvelu täytä sellaisia olennaisia palvelun laadun taikka muun toiminnallisuuden vaatimuksia, joita käyttäjäorganisaatio tehtävänsä suorittamiseksi tarvitsee

Tietoturvallisuuteen liittyvät syyt tarkoittavat esimerkiksi arkaluontoisten henkilötietojen erityistä suojaamistarvetta tai turvaluokitellun tietoaineiston käsittelyvaatimusten täyttämistä sekä sen arvioimista, voidaanko tukipalveluissa käsitellä tällaisia tietoja ja millaisilla mahdollisilla erityisjärjestelyillä

Kustannustehokkuus voi yhdessä toiminnallisuusperusteen kanssa tulla kyseeseen käyttövelvollisuudesta poikkeamisen perusteena esimerkiksi kun arvioidaan käyttövelvollisuutta suhteessa jo tehtyjen valtakunnallisten ja alueellisten investointien hyödyntämiseen. Kustannustehokkuus- ja toiminnallisuusperusteet voivat puoltaa järjestelmien yhteensovittamista aiempien ratkaisujen korvaamisen sijaan.

Lain 7 §:ssä säädetään käyttövelvollisuuden poikkeusprosessista. Lainkohdan mukaisesti tukipalvelun käyttöön velvoitetun on käyttövelvollisuudesta poiketukseen haettava velvollisuudesta poikkeamista kyseistä tukipalvelua tuottavalta palvelutuottajalta. Palvelutuottajan on ennen kielteisen päätöksen antamista annettava hakijalle mahdollisuus saattaa asia valtiovarainministeriön



VRK/PAL

11.3.2019

ratkaistavaksi. Valtiovarainministeriö voi myös omasta aloitteestaan tai palvelutuottajan pyynnöstä ottaa asian ratkaistavakseen, jos kyse on tässä laissa tarkoitettujen yleisen ohjauksen tai julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksen kannalta merkittävästä asiasta.

Väestörekisterikeskus on tehnyt linjauspäätöksen siitä, missä tilanteissa organisaation ei edellytetä käyttävän Suomi.fi-palveluväylää perustuen lainsäädännöstä johdettaviin poikkeusperusteisiin. Seuraavissa tapauksissa organisaation ei tarvitse hakea poikkeuslupaa Suomi.fi-palveluväylän käyttöön, vaan se voi suoraan ilmoitusmenettelyllä poiketa käyttövelvoitteesta.

Tiedon saajana organisaatio, jolla ei ole käyttövelvoitetta

Organisaatiot, joilla on käyttövelvoite Palveluväylän käyttöön, on mainittu laissa hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (5.1 §). Laissa luetellut organisaatiot ovat:

- valtion hallintoviranomaiset, virastot, laitokset ja liikelaitokset;
- kunnalliset viranomaiset niiden hoitaessa laissa niille säädettyjä tehtäviä;
- tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet.

Laki edellyttää, että käyttövelvoitetut organisaatiot ovat velvollisia käyttämään Palveluväylää, kun tukipalvelu on käytettävissä ja kyseistä tukipalvelua vastaavan itsenäisesti hankitun palvelun palvelusopimus on päättynyt. Yksityisillä taas on käyttöoikeus Palveluväylän käyttöön. Lain 8 §:n mukaan *yksityiset yhteisöt, säätiöt ja elinkeinonharjoittajat saavat käyttää kansallista palveluväylää tietojen siirtoon.*

Viranomaiset välittävät ja vastaanottavat paljon tietoa organisaatioilta, joilla ei ole käyttövelvoitetta Palveluväylän käyttöön. Laissa ei määritellä sitä, tuleeko viranomaisen välittää tietoa Palveluväylän kautta myös silloin, kun vastapuolella ei lähtökohtaisesti ole käyttövelvoitetta palvelun käyttöön. Palveluväylään liittyessä organisaatioiden tulee tehdä palvelun edellyttämät infrastruktuuriin liittyvät investoinnit sekä huolehtia palvelun operointiin liittyvistä jatkuvista kustannuksista. Mikäli organisaatiolla ei ole käyttövelvoitetta Palveluväylän käyttöön, palvelun vaatimat investoinnit sekä hallinta yleensä edellyttävät sitä, että organisaatiolla on intressejä käyttää palvelua. Mikäli kyseessä on organisaatio, joka ei katso Palveluväylän olevan tarpeellinen organisaation käyttöön, on viranomaisen lähtökohtaisesti mahdotonta siirtää tietoja Palveluväylän kautta kyseiselle organisaatiolle.

Laissa on lueteltu poikkeamisperusteet, joiden toteutuessa organisaatio voi poiketa Palveluväylän käytöstä. Yksi poikkeamisperuste on tekniset ja toiminnalliset syyt. Mikäli palvelu ei teknisistä taikka toiminnallisista syistä ole mahdollista, voi organisaatio poiketa käyttövelvoitteestaan.

Väestörekisterikeskus katsoo, että viranomaisen välittäessä tietoja organisaatiolle, jolla ei ole Palveluväylän käyttövelvoitetta, voi viranomainen itse poiketa Palveluväylän käyttövelvoitteesta ja välittää tietoja muulla tarpeelliseksi katsomallaan tavalla. Poikkeamisperusteiden katsotaan olevan toiminnallinen, jonka myötä Palveluväylän käyttö ei käytännössä ole mahdollista vastaanottajatahon käyttäessä jotain muuta tiedonsiirtokanavaa, kuin Palveluväylää. Väestörekisterikeskus edelleen katsoo, että tilanteissa, jossa lainsäädäntö ei edellytä vastaanottavaa organisaatiota käyttämään Palveluväylää, ei lain mukaan voida vastaanottajaa velvoittaa palvelun käyttäjäksi ja sen myötä palvelun käyttö kyseisissä tilanteissa on teknisesti mahdotonta. Käyttäessään mainittua poikkeamisperustetta käyttövelvoitetun organisaation on kuitenkin kuvattava Palveluväylän toteutuksen rinnalle tehdyn ratkaisun varmenteet, katalogit sekä rajapintakuvaukset.



Eräajo-tyyppiset siirrot, joihin on olemassa ratkaisu

Organisaatioiden väliseen tiedon vaihtoon käytetään edelleen perinteisiä tiedonsiirtotapoja, esimerkiksi SFTP-siirtoja. Organisaatiot välittävät tietoja keskenään eräajo-tyyppisillä siirroilla, jolloin tiedonsiirtojen yhteydessä ajetaan tyypillisesti tarvittavat eräajat, joilla päivitetään tietokannat uusilla tiedoilla. Usein tiedon siirto ei tapahdu reaaliaikaisesti, vaan tiettyinä määriteltynä hetkenä esimerkiksi kerran päivässä. Tiedonsiirtotavat ovat kehittyneet ja toteutettu ennen Palveluväylää ja organisaatioiden siihen määriteltyä käyttövelvoitetta. Olemassa olevat organisaatioiden väliset eräajo-tyyppiset toteutukset ovat hyvin kustannustehokkaita, jonka myötä uusien liittymien toteuttaminen tapahtuu pääsääntöisesti alle yhden henkilötyöpäivän työllä.

Palveluväylän käyttövelvoitteesta voidaan poiketa kustannustehokkuuteen perustuvilla syillä. Hallituksen esityksen (HE 59/2016) mukaan *kustannustehokkuus voi yhdessä toiminnallisuusperusteen kanssa tulla kyseeseen käyttövelvollisuudesta poikkeamisen perusteena esimerkiksi, kun arvioidaan käyttövelvollisuutta suhteessa jo tehtyjen valtakunnallisten ja alueellisten investointien hyödyntämiseen. Kustannustehokkuus- ja toiminnallisuusyyt voivat puoltaa järjestelmien yhteensovittamista aiempien ratkaisujen korvaamisen sijaan. Arvio tulee tehdä ottaen huomioon toisaalta asiointipalvelun ja toisaalta kunkin yhteisten sähköisen asioinnin palvelun erityispiirteet*

Suomi.fi-palveluväylän erityispiirteenä on se, että palveluun liittyminen aiheuttaa organisaatioille kustannuksia sekä käyttöönottovaiheessa että operatiivisen toiminnan osalta. Kustannusperusteisiin vedoten poikkeamisperustetta on tulkittava suppeasti, joten Palveluväylän käytön poikkeamisesta johtuvat kustannussäästöt tulee olla merkittäviä, jotta kyseistä poikkeusperustetta voidaan soveltaa. Organisaatioiden käytössä olevat eräajo-tyyppisiin siirtoihin toteutetut tiedonsiirtotavat ovat hyvin kustannustehokkaita verrattuna siihen, että organisaatio siirtyisi käyttämään Palveluväylää nykyisen toteutuksen sijaan.

Väestörekisterikeskus katsoo, mikäli organisaatiolla on jo olemassa kustannustehokas ratkaisu eräajo-tyyppisiin siirtoihin organisaatioiden välillä, organisaatio voi poiketa Palveluväylän käyttövelvoitteesta kustannustehokkuuden perusteella. Linjauspäätös koskee vain jo käytössä olevia tiedonsiirtomenetelmiä, eikä sitä voida soveltaa uusien ratkaisujen toteuttamiseen. Mikäli organisaatio siirtyy käyttämään jotain muuta ratkaisua nykyisen sijasta, tulee sen lähtökohtaisesti käyttää Palveluväylää myös eräajo-tyyppisten tietojen siirtoon. Väestörekisterikeskus edelleen huomauttaa, että linjaus perustuu Palveluväylän linjauksen antamishetkellä tarjoamaan toiminnalliseen kokonaisuuteen, joten palvelun kehittyessä VRK voi muuttaa linjausta siten, että palvelua tulisi käyttää riippumatta siitä, mikä ratkaisu organisaatiolla on jo käytössä eräajo-tyyppisiin siirtoihin.

Liittymät työasemaohjelmistoihin ja mobiililaitteisiin

Organisaatioiden käytössä on sovelluksia, joissa on tarve tarjota rajapintoja myös ohjelmistoihin, jotka toimivat työasemilla tai mobiililaitteissa. Työasemaohjelmistoihin ja mobiililaitteisiin ei ole mahdollista tai teknisesti tarkoituksenmukaista asentaa Palveluväyläliittymän edellyttämiä komponentteja, kuten esimerkiksi liityntäpalvelimia. Myös liityntäpalvelimien operointiin liittyvä asiakasjärjestelmien pääsyn hallinta sekä käyttövaltuuksien hallinta on työasemaohjelmistojen ja mobiililaitteiden osalta teknisesti haastavaa.

Hallituksen esityksessä tukipalvelun käyttövelvoitteesta voidaan poiketa teknisiin ja toiminnallisiin syihin vedoten tilanteessa, jossa tukipalvelu ei täytä sellaisia olennaisia palvelun laadun taikka



muun toiminnallisuuden vaatimuksia, joita käyttäjäorganisaatio tehtävänsä suorittamiseksi tarvitsee. Väestöketerikeskus katsoo, että Palveluväylän liityntä työasemaohjelmistoihin ja mobiililaitteisiin ei palvelun teknisistä toiminnallisuuksista johtuen täytä työasemaohjelmistojen ja mobiililaitteiden edellyttämiä toiminnallisuuden vaatimuksia.

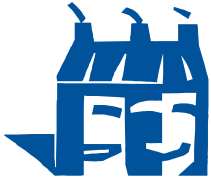
Väestöketerikeskuksen linjauksen mukaan käyttövelvoitettu organisaatio voi poiketa Palveluväylän käyttövelvoitteesta tilanteessa, jossa merkittävä osa tiedon välityksen vastapuolista käyttää työasemaohjelmistoja tai mobiilisovelluksia. Väestöketerikeskus edellyttää kuitenkin, että tilanteessa, jossa käyttövelvoitettu organisaatio käyttää muuta integraatioteknologiaa kuin Palveluväylää, tulee sen kuvata rajapinnat liityntäkatalogille, jotta muut organisaatiot voivat löytää rajapinnat.

Suojaustason III (ST III) tiedonvälitys

Viranomaisilla on ajoittain tarve välittää ST III -tason tietoa toisilleen. Suomi.fi-palveluväylän kautta voidaan välittää alimman suojaustason aineistoa (ST IV) ilman erityisjärjestelyjä. ST IV suojaustason tiedon siirtämiseen tietoverkoissa liittyvät Viestintäviraston vaatimukset on toteutettu ja otettu huomioon Suomi.fi-palveluväylän käytössä. Väestöketerikeskus määrittää tähän liittyen esimerkiksi sen, minkä pituisia salausavaimia ja varmenteita käytetään liityntäpalvelimissa. ST III tason tietoa on mahdollista välittää Palveluväylän kautta erityisin järjestelyin. Mikäli organisaatiot haluavat välittää ST III tason tietoa, tulee heidän keskenään huolehtia sopimuksellisesti ja teknisesti mahdollisten tiukempien tietoturva-vaatimusten täyttämistä. Välitettäessä ST III tason tietoa erityisin järjestelyin, ovat tiedon välitykseen osallistuvat organisaatiot vastuussa suojaustason asettamien vaatimusten täyttymisestä Palveluväylän osalta.

Viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskuksen kansainvälisiin tietoturva-velvoitteisiin liittyviin tehtäviin kuuluu salaustuotteiden hyväksyntä kansainvälisen turvallisuusluokitellun tiedon suojaamiseksi Suomessa. Salaustuotteiden hyväksyntäviranomaisesta käytetään EU:ssa lyhennettä CAA (Crypto Approval Authority). Viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskuksen dokumentissa "Viestintäviraston NCSA-toiminnon hyväksymät salausratkaisut" (dnro 1240/651/2017) luetellaan organisaatiot, joiden salaustuotteiden suojaustaso on hyväksytty ST III tasolle. Dokumentin mukaan *salaustuotteiden hyväksyntäviranomaisen hyväksyntää edellytetään salaustuotteelta, kun haetaan hyväksyntää tietojärjestelmälle tai tietoliikennejärjestelyille, perustuen kansainvälisten tietoturva-velvoitteiden täyttämiseen (L 588/2004). Hyväksyntää voidaan edellyttää myös silloin, kun hyväksyntäprosessin perustana on laki viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista (L 1406/2011).* Viestintäviraston NCSA-toiminnon kansallisen hyväksynnän perusteena on salaustuotteen tietoturva-arviointi, jonka toimivaltainen salaustuotteiden hyväksyntäviranomaisena on tehnyt tai valvonut. Arviointiin perustuen Viestintävirasto pitää yllä listaa organisaatioista, joiden salausratkaisut on hyväksytty ST III tasolle.

Väestöketerikeskus ei katso Suomi.fi-palveluväylän olevan soveltuvan sellaiseen tarkoitukseen, jossa organisaatiot, joiden suojaustaso on Viestintäviraston päätöksellä hyväksytty ST III tasolle, välittävät keskenään ST III tason tietoa ilman erityisin järjestelyin. Tähän liittyen Väestöketerikeskus katsoo, että organisaatioilla tulee olla Viestintäviraston hyväksymät ST III tason ympäristöt (tietojärjestelmä ja siirtoon käytettävä tietoverkko), jotta Palveluväylän käyttövelvoitteesta voidaan poiketa perustuen laissa mainittuun poikkeamisperusteeseen tietoturvallisuudesta. Tällöin molempien osapuolien ympäristöt tulee olla Viestintäviraston ST III tason hyväksymiä. Mikäli organisaation tietojärjestelmää tai tietoliikennejärjestelyä ei ole Viestintäviranomaisen päätöksellä hyväksytty ST III tasolle, tulee organisaation lähtökohtaisesti käyttää myös ST III



VRK/PAL

11.3.2019

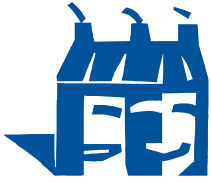
tason tiedonsiirrossa Palveluväylää käyttäen lähtökohtaisesti Viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskuksen dokumentissa "Viestintäviraston NCSA-toiminnon hyväksymät salausratkaisut" tasolle ST III määriteltyä salaustuotetta ja salaamalla sen avulla Palveluväylän yli siirrettävä ST III suojaustason tieto. Kyseisen ST III suojaustason tiedon salaus on tehtävä ennen kuin tietoa siirretään Palveluväylään ja siirretään sitten sen avulla tietoverkon yli. Vastaavasti salauksen purku on vastaanottavassa päässä tehtävä vasta tietojen Palveluväylästä lukemisen jälkeen. Lisäksi tulee huomioida, että Palveluväylää ei voida käyttää tietojen salaamiseen käytettävien salaussavainten vaihtoon. Tällä tavalla toimimalla ST III suojaustason tiedon siirto on tarvittavan tietoturvallista. Mikäli palvelun käytöstä poikkeamiselle on muita perusteita siirrettäessä ST III tason mukaista tietoa, tulee organisaation hakea poikkeuslupaa Väestörekisterikeskukselta poikkeuslupamenettelyn mukaisesti.

Linjauksen voimassaolo ja edellytetyt toimet

Tämä linjaus on voimassa toistaiseksi. Väestörekisterikeskuksella on oikeus perustellusta syystä muuttaa tekemäänsä linjausta.

Suomi.fi-palveluväylän hyödyntämisestä poikkeaminen tämän linjauksen perusteella edellyttää poikkeamisen johdosta tehtävää ilmoitusta Väestörekisterikeskukselle ilmoitusmenettelyn mukaisesti.

Mikäli organisaatio poikkeaa Suomi.fi-palveluväylän käyttövelvoitteesta muiden kuin tässä linjauspäätöksessä mainittujen perusteluiden vuoksi, tulee kyseisen organisaation hakea poikkeuslupaa Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 7 §:n mukaisesti.



LINJAUS

VRK/1338/2019 7 (7)

Suomi.fi-palveluväylän käyttövelvoitteesta poikkeaminen

VRK/PAL

11.3.2019

Lisätietoja

Lisätietoja tähän lupaan liittyen antavat Väestörekisterikeskuksen Asiakkaat-yksikön asiantuntijat, palveluvayla-kayttoonotot@vrk.fi.

Päätöksen allekirjoitus

Helsinki 11.3.2019

Johtaja

Timo Salovaara

Kehityspäällikkö

Atte Pirttilä