
Utfärdad: xxx	Träder i kraft: xxx	Giltighetstid: tills vidare
------------------	------------------------	--------------------------------

Anvisningen grundar sig på följande lagstiftning:
Lag om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014) 145, 243 och 247 §

Ändringsuppgifter:
Ersätter Kommunikationsverkets rekommendation 308/2004 S

DOKUMENTATION AV UPPGIFTER SOM GÄLLER BEHANDLING AV FÖRMEDLINGSUPPGIFTER

Transport- och kommunikationsverkets rekommendation 308/2022 S

Innehåll

1	Rekommendationens bakgrund och syfte.....	2
2	Tillämpning av skyldigheten att dokumentera händelseuppgifter	2
3	Utmaningar i fråga om dokumentation av loggdata om behandling av förmedlingsuppgifter	6
3.1	System som inte stöder registrering av uppgifter om behandlingen av förmedlingsuppgifter eller som inte längre har tillverkarens produktstöd	6
3.2	Spridda system / spridda logguppgifter / logguppgifter i realtid	6
3.3	Tillgång till uppgifter om behandlingens varaktighet i specialsituationer.....	7
3.4	Användaruppgifter för administration och konsolanvändning	7
3.5	Två års lagringstid i molntjänster.....	8

1 Rekommendationens bakgrund och syfte

Denna rekommendation gäller dokumentation och lagring av händelseuppgifter, dvs. loggdata, som gäller behandling av förmedlingsuppgifter. I lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014) 145 § (i lag 1003/2018) 1 mom. stadgas:

En kommunikationsförmedlare ska dokumentera detaljerade loggdata om behandlingen av förmedlingsuppgifter i datasystem som innehåller förmedlingsuppgifter med central betydelse för konfidentialiteten och integritetsskyddet, om det är tekniskt möjligt utan oskäligen kostnader. Av loggdata ska det framgå tidpunkten för behandlingen, hur länge behandlingen pågått samt handläggaren. Loggdata om behandlingen ska lagras i två år efter dokumenteringen.

Enligt paragrafens 2 mom. får Transport- och kommunikationsverket meddela närmare föreskrifter om det tekniska genomförandet av dokumentering och lagring av uppgifter som avses i 1 mom. I stället för en föreskrift utfärdar Traficom denna rekommendation. Den första versionen av denna rekommendation publicerades år 2004 av det dåvarande Kommunikationsverket. I denna rekommendation, som publicerades 2022, har man beaktat förändringarna i lagstiftningen och den tekniska utvecklingen.

145 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation motsvarar till största delen de bestämmelser som gällt tidigare. Innan lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation trädde i kraft reglerades dokumentationen av händelseuppgifter av 15 § i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation (516/2004), som dock endast gällde teleföretag. I och med stiftandet av 145 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation utvidgades skyldigheten att dokumentera händelseuppgifter från teleföretag till alla kommunikationsförmedlare, men samtidigt tillkom en möjlighet till undantag. I regeringens proposition om lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation (RP 125/2003 rd) konstateras att dokumentationsskyldigheten behövs för att utreda eventuellt missbruk i fall där personer som arbetar i teleföretags tjänst misstänks ha behandlat identifieringsuppgifter som anknyter till konfidentiell kommunikation (numera förmedlingsuppgifter) för andra än lagstadgade godkända syften. Å andra sidan kan man med de lagrade behandlingsuppgifterna bevisa att ingen har gjort sig skyldig till misstänkt missbruk, vilket har en positiv inverkan på rättskyddet för dem som behandlar uppgifter. – Även Traficom kan begära loggdata för granskning i fall där det gäller tillsyn av bestämmelserna om behandling av förmedlingsuppgifter.

Denna rekommendation innehåller inga allmänna anvisningar för dokumentation av loggdata, utan behandlar särdrag i skyldigheten enligt 145 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. Andra skyldigheter gällande dokumentationen av loggdata finns exempelvis i EU:s allmänna dataskyddsförordning (EU) 2016/679 och i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019, informationshanteringslagen).¹

2 Tillämpning av skyldigheten att dokumentera händelseuppgifter

1. Kommunikationsförmedlaren ska **identifiera de administrationsprocesser för förmedlingsuppgifter och de informationssystem** som innehåller uppgifter som har omedelbar och central betydelse för kommunikationens konfidentialitet. Kommunikationsförmedlaren ska dokumentera händelseuppgifter (loggdata) om behandlingen av förmedlingsuppgifter för dessas del.

¹ Se exempelvis anvisningen [Så här samlar du in och använder loggdata](#) från Cybersäkerhetscentret vid Traficom; meddelandet [Skyldigheten att dokumentera personuppgiftsincidenter omfattar även logguppgifter](#) från Dataombudsmannens byrå; och informationsförvaltningsnämndens [Rekommendationssamling om tillämpningen av vissa bestämmelser om informationssäkerhet](#).

I detaljmotiveringen till 145 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation preciseras vad man i bestämmelsen avser med datasystem som innehåller centrala förmedlingsuppgifter (RP 221/2013, s. 158):

Kommunikationsförmedlarna ska sålunda fastställa de förvaltningsprocesser för förmedlingsuppgifterna och de system som innehåller information med direkt och central relevans för kommunikationens konfidentialitet och för deras räkning utföra dokumenteringen av den information (loggdata) som gäller behandlingen av förmedlingsuppgifterna.

Till denna kategori [datasystem som innehåller centrala förmedlingsuppgifter] hör sådana system där förmedlingsuppgifter inte lagras endast kortvarigt, där förmedlingsuppgifter behandlas genom fysiska personers försorg och där behandlingen av förmedlingsuppgifterna kan inriktas på en eller flera transaktioner som genomförts av en viss transaktionspart. Som exempel på sådana system kan nämnas biljettlager och faktureringsystem samt andra system som används för analysering av historiska transaktionsuppgifter.

Skyldigheten att dokumentera loggdata enligt 145 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation uppstår när behandlingen av förmedlingsuppgifter sker *genom fysiska personers försorg* och där behandlingen *inriktas på en viss (identifierbar) transaktionsparts transaktioner*. När det gäller sammanslutningsabonnenter sker behandling av förmedlingsuppgifter som omfattas av dokumentationsskyldigheten i synnerhet i samband med administration av e-postsystem. Skyldigheten att dokumentera loggdata gäller endast elektroniska datasystem.

Skyldigheten att dokumentera loggdata enligt 145 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation **gäller inte**

- andra system än sådana som innehåller "centrala förmedlingsuppgifter"; sådana kan exempelvis vara en switch eller router eller något annat system där förmedlingsuppgifter sparas endast för en mycket kort tid och där förmedlingsuppgifter endast i undantagsfall behandlas manuellt exempelvis för utredning av fel
- system där behandlingen av förmedlingsuppgifter endast sker automatiskt (exempelvis överföring av förmedlingsuppgifter mellan olika system)
- annat än elektroniskt material (behandling av pappersutskrifter)
- behandling av anonymt och/eller summerat material, exempelvis fortsatt behandling av en statistisk analys som utarbetats med hjälp av automatisk informationsteknik enligt 142 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation.

I 145 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation föreskrivs inte om någon skyldighet för **tillhandahållare av mervärdestjänster**² att dokumentera loggdata. Tillhandahållare av mervärdestjänster måste däremot precis som kommunikationsförmedlare sköta informationssäkerheten för sina tjänster (lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation 247.2 §), vilket också kan förutsätta dokumentation av ändamålsenliga loggdata. **Traficom rekommenderar** att tillhandahållare av mervärdestjänster dokumenterar loggdata som motsvarar 145 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation, om förmedlingsuppgifter som är centrala för kommunikationens konfidentialitet behandlas av fysiska personer i deras verksamhet.

² Enligt 3 § 10 punkten i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation avses med mervärdestjänst en tjänst som baserar sig på behandling av förmedlingsuppgifter eller lokaliseringssuppgifter för andra ändamål än för att förmedla meddelanden.

2. Kommunikationsförmedlaren ska **fastställa de loggdata som ska dokumenteras**.

Enligt 145 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation ska man dokumentera "detaljerade loggdata" om behandlingen av förmedlingsuppgifter, som åtminstone ska omfatta "tidpunkten för behandlingen, hur länge behandlingen pågått samt handläggaren". De uppgifter som dokumenteras ingår i allmänhet i en så kallad användningslogg.

Utöver de uppgifter som listas separat i lagen ska man naturligtvis också dokumentera *vilka förmedlingsuppgifter behandlingen berört och var de finns lagrade*. Med behandling avses samma sak som i den allmänna dataskyddsförordningen, och där ingår alltså exempelvis alla typer av sökning, användning och ändring av förmedlingsuppgifter.

- Det avgörs från fall till fall om det är ändamålsenligt att loggföra de förmedlingsuppgifter som har behandlats eller om man på annat sätt kan se till att man med hjälp av loggen kan utreda vilka förmedlingsuppgifter som har behandlats. I 137.1 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation föreskrivs på ett sätt som påminner om principen om minimering av uppgifter enligt den allmänna dataskyddsförordningen att behandling av förmedlingsuppgifter är tillåten endast i den omfattning som syftet med behandlingen kräver och att den inte får begränsa skyddet av konfidentiella meddelanden eller integritetsskyddet mer än vad som är nödvändigt. Man ska alltså sträva efter att minimera de förmedlingsuppgifter som dokumenteras i loggen. Det kan vara tillräckligt att dokumentera sökkriterierna för en sökning som gjorts i förmedlingsuppgifterna i loggen, om man på detta sätt senare tillförlitligt kan utreda vilka uppgifter som berörts av behandlingen.
- Från fall till fall kan man också behöva dokumentera andra händelseuppgifter än de som nämns separat i lagen (t.ex. vilken behandlingshändelse det var fråga om, om den lyckades samt den behandlade informationens status före och efter händelsen).

Om handläggaren, som är en fysisk person, ska man dokumentera identifierande uppgifter och uppgifter om med vilka befogenheter och från vilken källa (apparat, källadress) åtgärden utfördes.

Med *tidpunkten för behandlingen* avses att händelsens tidsstämpel dokumenteras. Man ska se till att tiden är korrekt. UTC-tid rekommenderas.

Specialsituationer i fråga om dokumentation av *behandlingens varaktighet* behandlas nedan i punkt 3.3.

145 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation kräver inte uttryckligen att *användningsändamålet* för behandlingen av förmedlingsuppgifter dokumenteras. Det rekommenderas dock att det dokumenteras, om det kan uppstå oklarheter gällande grunden för behandlingen.

3. Kommunikationsförmedlaren kan **avvika från skyldigheten att dokumentera loggdata** om dokumentation av händelseuppgifter inte är möjlig tekniskt och utan oskäligen kostnader. Förutom att ett visst system vid tidpunkten för utvärdering tekniskt inte stöder dokumentation av händelseuppgifter krävs för tillämpning av undantaget också att *utveckling av systemet eller ersättande av det med ett system som stöder dokumentation av loggdata skulle orsaka oskäligen kostnader för kommunikationsförmedlaren*.

Kostnadernas oskälighet kan utvärderas i förhållande till hur betydande behandlingen i fråga är med tanke på förmedlingsuppgifternas konfidentialitet och integritetsskyddet, när man beaktar behandlingens omfattning och uppgifternas betydelse för parterna i kommunikationen, samt vilka andra åtgärder som används för att säkerställa förmedlingsuppgifternas konfidentialitet och integritetsskyddet.

Undantaget kan också gälla dokumentation av en specifik typ av händelseuppgift, i stället för skyldigheten att föra logg som helhet. I synnerhet uppgiften om behandlingens varaktighet kan lämnas odokumenterad om det inte är tekniskt möjligt att dokumentera den. Om det ändå är möjligt att dokumentera övriga händelseuppgifter tekniskt och utan oskäligen kostnader, ska de dokumenteras fullt ut.

I kapitel 3 ges exempel på situationer där det inte nödvändigtvis alls är tekniskt möjligt att uppfylla skyldigheten att föra logg över huvud taget eller för vissa typer av uppgifter, eller där detta kan orsaka oskäligen kostnader.

4. Den som förmedlar kommunikationen ska **lagra logguppgifterna i minst två år efter dokumenteringen.**

I 145 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation föreskrivs endast om minimitiden. Kommunikationsförmedlaren kan från fall till fall fastställa en längre tid, om det är förenligt med annan tillämplig lagstiftning såsom lagstiftningen om personuppgifter. Om loggen innehåller förmedlingsuppgifter ska förmedlingsuppgifterna behandlas i enlighet med 137 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation.

I synnerhet när det gäller myndigheter som fungerar som sammanslutningsabonnenter kan det vara motiverat att fastställa tiden för lagring av loggdata till minst fem år på grund av de straffrättsliga preskriptionstiderna.³

Kommunikationsförmedlaren ska naturligtvis **säkerställa att loggföringen förverkligas enligt det som fastställts.**

5. Kommunikationsförmedlaren ska **skydda loggdata.**

I 247 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation föreskrivs om kommunikationsförmedlaren skyldighet att vid förmedling av meddelanden sörja för informationssäkerheten gällande tjänster, meddelanden, förmedlingsuppgifter och lokaliseringssuppgifter. En sammanslutningsabonnent som är kommunikationsförmedlare behöver dock endast sörja för informationssäkerheten i behandlingen av sina användares meddelanden, förmedlingsuppgifter och lokaliseringssuppgifter. Åtgärder som vidtas med tanke på informationssäkerheten ska vara i relation till hotets allvarlighet, kostnaderna för åtgärderna samt de tillgängliga tekniska möjligheterna att bekämpa hot.

- Enligt 4 § i Kommunikationsverkets föreskrift om televerksamhetens informationssäkerhet 67 A/2015 ska teleföretag i de olika skederna av kommunikationsnätens och -tjänsternas livscykel beakta bland annat informations- och driftsäkerheten. Denna skyldighet förutsätter bland annat att obehöriga förhindras att få åtkomst till loggdata (promemorian om motivering till och tillämpning av föreskriften, s. 14). Teleföretaget ska dokumentera sina åtgärder.

Kommunikationsförmedlaren ska bland annat vidta följande åtgärder:

- Loggdata ska sparas på ett informationssäkert sätt. Man ska i synnerhet sörja för integriteten hos loggdata.

³ [Rekommendationssamling om tillämpningen av vissa bestämmelser om informationssäkerhet](#), s. 80.

- Loggdata ska vara tillgängliga inom en rimlig tid. Loggdata ska säkerhetskopieras.
- Uppföljningen och analysen av loggdata samt automatiserade larm om avvikelser i hanteringen av loggar ska fastställas i ändamålsenlig omfattning.
- Kommunikationsförmedlaren ska ge sin personal tillräckligt detaljerade anvisningar för behandlingen av förmedlingsuppgifter för olika syften.

6. Kommunikationsförmedlaren ska också sköta sina **skyldigheter enligt annan lagstiftning i behandlingen av loggdata.**

Kommunikationsförmedlaren ska beakta de krav som ställs i lagstiftningen om behandling av personuppgifter (såsom dataskyddsförordningen och dataskyddslagen), om loggarna innehåller personuppgifter. Vid behov ska kommunikationsförmedlare även beakta eventuella behov av ett samarbetsförfarande enligt lagen om integritetsskydd i arbetslivet (759/2004). Myndigheterna ska i sin insamling av loggdata även följa 17 § i lagen om informationshantering, som kan ställa mer långtgående krav än 145 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation.

3 Utmaningar i fråga om dokumentation av loggdata om behandling av förmedlingsuppgifter

3.1 System som inte stöder registrering av uppgifter om behandlingen av förmedlingsuppgifter eller som inte längre har tillverkarens produktstöd

Vissa informationssystem hos kommunikationsförmedlare som ännu är i bruk stöder inte registrering av uppgifter om behandling av förmedlingsuppgifter. För många system är det inte möjligt att uppbygga en sådan funktionalitet för skäliga kostnader även om tillverkaren erbjuder nominellt produktstöd. För vissa system har tillverkarens produktstöd redan upphört, och nya egenskaper för systemen i fråga är därför inte längre tillgängliga. Uppdatering av sådana system till nya system kan orsaka oskäliga kostnader.

Kommunikationsförmedlarna använder också sådana aktiva utrustningar (routrar, centraler, brytare osv.) som inte är avsedda för registrering av uppgifter om behandling av förmedlingsuppgifter, och för vilka den avsedda funktionaliteten inte står till buds.

Kommunikationsförmedlare kan överföra förmedlingsuppgifter för fortsatt behandling till något sådant offline- eller distanssystem som inte stöder dokumentation av uppgifter om behandling av förmedlingsuppgifter. Sådana system är till exempel applikationer som körs lokalt på PC och behandlar förmedlingsuppgifter.

Undantaget från skyldigheten att dokumentera loggdata kan tillämpas i ovan nämnda situationer. Antalet sådana system och anordningar är dock väsentligt mindre än år 2004, då skyldigheten för teleföretagens del för första gången trädde i kraft.

3.2 Spridda system / spridda logguppgifter / logguppgifter i realtid

På grund av kommunikationsnätens komplicerade struktur registreras uppgifter om behandlingen av förmedlingsuppgifter i flera spridda system i samband med behandlingsåtgärderna. För behandlingen av enskilda förmedlingsuppgifter lagras då inte nödvändigtvis några händelseuppgifter i realtid utan vederbörande uppgift kan bildas senare genom att kombinera loggdata från flera olika system. Det är dock inte alltid möjligt att kombinera loggdata i efterhand.

I vissa situationer överförs förmedlingsuppgifter längs systemkedjor från det system som ursprungligen skapade förmedlingsuppgifterna via ett förmedlingssystem till ett insamlingssystem, där den faktiska behandlingen av förmedlingsuppgifter sker. I typ-fallet är systemen i början av kedjan inte avsedda för behandling av förmedlingsuppgifter, utan endast för att förmedla uppgifterna framåt till insamlingssystemet. I dessa fall kan det vara tekniskt utmanande att uppfylla skyldigheten att dokumentera uppgifter om behandlingen av förmedlingsuppgifter.

I situationer där förmedlingsuppgifterna är uppdelade mellan flera system ska man först utvärdera om de uppgifter som ingår i ett enskilt system utgör *centrala* förmedlingsuppgifter i lagens mening. Sedan, om man behöver utvärdera om kostnaderna för att dokumentera loggdata är oskäliga i en kedja av flera system, ska man beakta loggföringens omfattning som helhet, andra kontroller som anknyter till behandlingen av förmedlingsuppgifter och hurdana risker som är förknippade med att loggföring inte fullt ut kan genomföras för förmedlingssystemet.

3.3 Tillgång till uppgifter om behandlingens varaktighet i speciellsituationer

För system där behandlingens varaktighet inte kan definieras exakt måste kommunikationsförmedlaren försöka arrangera registreringen på ett sådant sätt att en uppskattad behandlingstid kan antas på grund av händelsernas tidstämplar. Dokumentation av information som beskriver varaktigheten hos behandlingen av förmedlingsuppgifter kan vara utmanande exempelvis i fall där en kundtjänstmedarbetare eller en faktureringsexpert behandlar förmedlingsuppgifter på en bildskärm, exempelvis i en webbläsarvy. Uppgifterna kan då visas en längre tid än vad den faktiska behandlingen av förmedlingsuppgifter tar. Även i detta fall är det vanligen möjligt att åtminstone dokumentera uppgifter om öppnande av och utloggning ur behandlingssvyn.

Det kan också hända att förmedlingsuppgifter överförs för fortsatt behandling till ett sådant offline-system (t.ex. till bärbar dator) där registrering av behandlingstiden inte är möjlig med tekniska medel. Förmedlingsuppgifter kan i vissa fall skrivas ut på papper för fortsatt behandling, varvid uppgifter om behandling av pappersmaterialet inte kan dokumenteras med datatekniska metoder; såsom ovan konstaterats gäller skyldigheten att föra logg endast behandling av förmedlingsuppgifter i datasystem. I de nämnda fallen ska man dock dokumentera andra händelseuppgifter om överföring av förmedlingsuppgifter till ett annat system eller utskrift av dem.

3.4 Användaruppgifter för administration och konsolanvändning

Med tanke på administrationen av systemen ska de vanligen ha användaruppgifter avsedda för administration aktiverade och i bruk. Användaruppgifter för administration kan vara av olika slag: det kan vara fråga om personliga användaruppgifter, gemensamma användaruppgifter som är kända för en liten grupp, icke-personliga administratörsuppgifter av root/admin-typ som är lokala för enheten eller uppgifter som används i sista hand (last resort) för att återställa systemet.

I de fall där de användaruppgifter som används för administration inte kan göras personliga och det inte är ändamålsenligt att förverkliga spårbarhet med hjälp av en hoppserver eller andra arrangemang, kan åtgärder som utförts med användaruppgifterna i fråga inte med tekniska metoder kopplas till en enskild person. Användaruppgifter för administration kan vanligen också i efterhand användas för att modifiera eller manipulera uppgifter som beskriver behandlingen av förmedlingsuppgifterna i det lokala systemet. Därför är det också möjligt för administratören att täcka spåren av sådan behandling som kanske strider mot lagen. Dessa risker kan minskas genom att

säkerställa att icke-personliga uppgifter används endast när det är absolut nödvändigt, och att uppgifterna är kända för så få som möjligt, samt genom att använda ett separat system för att samla in loggdata.

Konsolförbindelser behövs till exempel när systemet blir trasigt och hantering på distans inte är möjlig eller när det är nödvändigt att göra ändringar i specifikationer som direkt gäller aktiva utrustningar. Vid användning av konsolförbindelser sker åtgärden i typfallet med enhetens lokala användaruppgifter för administration direkt bredvid utrustningen, och det är inte möjligt att registrera uppgifter om behandlingen av förmedlingsuppgifterna.

3.5 Två års lagringstid i molntjänster

Sammanslutningsabonnenter kan exempelvis för förverkligande av sina e-postsystem ta hjälp av leverantörer av molntjänster som arbetar för deras räkning (s.k. underleverantör till sammanslutningsabonnent). Skyldigheten att dokumentera händelseuppgifter gäller sammanslutningsabonnenter även i dessa situationer. I dessa tjänster erbjuds dock inte alltid möjlighet att spara loggdata i själva tjänsten i två års tid, åtminstone inte utan tilläggsavgift.

En molntjänstleverantörs praxis är inte en lämplig grund för att begära ett undantag i fråga om lagringen av händelseuppgifter, eftersom dokumentation av loggdata i en modern molntjänst inte kan betraktas som tekniskt omöjligt och eftersom förande av logg normalt inte orsakar kostnader som avviker från det normala. En sammanslutningsabonnent som använder en tjänst kan ofta ha tillgång till olika tekniska metoder för att dokumentera loggdata. En sammanslutningsabonnent kan utöver att skaffa en tjänst mot en tilläggsavgift exempelvis ha möjlighet att överföra loggdata från en tjänst till en separat fil eller spara dem via ett gränssnitt i sitt eget system för längre förvaring.