KEH/EL

2.10.2018

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta

LAUSUNTO

1. Yleiset kommentit lakiehdotuksesta

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt Väestörekisterikeskukselta kirjallista asiantuntijalausuntoa Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta.

Väestörekisterikeskus pitää esitystä hyvin valmisteltuna ja kokonaisuudessaan erittäin kannatettavana, erityisesti kun arvioidaan julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta annetun direktiivin edellyttämän kansallisen sääntelytarpeen ja muun kokonaisuuteen liittyvän tarpeellisen sääntelyn säätämistä yhdellä lailla.

Esityksellä on vaikutuksia Väestörekisterikeskuksen toimintaan yleisesti viranomaisena ja erityisesti koska Väestörekisterikeskus tuottaa ja kehittää Suomi.fi-palveluja hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016) perusteella. Muita Suomi.fi-palveluja tuottavia viranomaisia ovat Maanmittauslaitos ja Valtiokonttori. Lisäksi Väestörekisterikeskus vastaa Kansalaisneuvonnasta. Esityksessä onkin viitattu Väestörekisterikeskukseen useammassa kohdassa. Erityisesti Väestörekisterikeskuksen toimintaan liittyvät seuraavat hallituksen esityksen kohdat digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin liittyen:

4 § Digitaalisten palvelujen suunnittelu ja ylläpito, eritysesti 4.3 §

5 § Digitaalisten palvelujen tarjoaminen, erityisesti 5.1 § ja 5.3 §

6 § Palvelujen käyttäjän tunnistaminen

Väestörekisterikeskus katsoo, että esityksen tavoitteet (s. 21) ovat kannatettavia ja esitetty sääntely tukisi tavoitteiden saavuttamista. Edelleen Väestörekisterikeskus näkee järkeväksi esityksessä ehdotetun mukaisesti (s. 21–24) sen, että sääntely pyritään keskittämään yhteen lakiin useamman lain sijaan sekä esteettömyysdirektiivi ja sen mahdolliset sääntelyvaatimukset sisällytettäisiin myöhemmin samaan lakiin ja valvontaviranomaisena toimisi sekä saavutettavuus- että esteettömyysvaatimuksissa sama viranomainen. Edelleen Väestörekisterikeskus pitää kannatettavana sitä, että lain soveltamisalaa on laajennettu koskemaan tarpeellisin osin myös yksityisen sektorin toimijoihin.

VÄESTÖREKISTERIKESKUS
PL 123 (Lintulahdenkuja 4), 00531 Helsinki
puh. 0295 535 001
faksi 09 876 4369

KOKKOLAN TOIMIPISTE
PL 5 (Teknologiakatu 7), 67101 Kokkola
puh. 0295 535 001
faksi 06 835 2337

www.vrk.fi
kirjaamo@vrk.fi

Y-tunnus 0245437-2

Väestörekisterikeskus

KEH/EL

2.10.2018

2. Kommentit lakiehdotuksen pykäliin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin

1 luku: Yleiset säännökset

Väestörekisterikeskus toteaa, että yleisten säännösten osalta on hyvä, että niiden sisältöä, erityisesti 2 § *Määritelmät* ja 3 § *Lain soveltamisala* on kattavasti pyritty selventämään yksityiskohtaisissa perusteluissa. 2 §:n määritelmän 6-kohdan osalta terminologisen selvyyden vuoksi Väestörekisterikeskus ehdottaa muutettavaksi seuraavaa määritelmää:

Julkisoikeudellisella laitoksella oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu **täyttämään** *sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta.*

Edelleen Väestörekisterikeskus katsoo, että sääntely siltä osin, mitä esityksessä tarkoitetaan viranomaisella, on osittain hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 5 §:n sääntelyä vastaava. On tärkeää, että tässä esitetyssä sääntelyssä ja hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa viranomaisen määritelmä on yhdenmukainen, jolloin tulkintahaastetta Väestörekisterikeskuksen tuottaman Suomi.fi-tunnistuksen ja Suomi.fi-viestien käyttöoikeudesta päätettäessä ei muodostuisi.

2 luku: Viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestäminen yleisölle

Väestörekisterikeskus pitää kannatettavana esitettyä 4 §:n velvoitetta digitaalisten palvelujen suunnittelusta ja ylläpidosta aiemmin toimittamansa lausunnon mukaisesti.

Liityntänä Väestörekisterikeskuksen toimintaan hallituksen esityksessä on ehdotettu, että 4.3 §:ssä säädettäisiin siitä, että viranomaisen olisi varmistettava digitaalisten palvelujensa riittävä yhteensopivuus hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016) 3 §:ssä säädettyjen tukipalvelujen sekä muiden viranomaisten digitaalisten palvelujen kanssa.

Yleisesti voidaan pitää kannatettavana ehdotetun 4 §:n kirjauksia ja yksityiskohtaisia perusteluja, sillä niiden myötä viranomaisella olisi velvollisuus jo suunnitteluvaiheessa arvioida muun muassa tulevan palvelun tietoturvallisuuden järjestämistä, tietosuojaa, saatavuutta, löydettävyyttä ja helppokäyttöisyyttä sekä yhteensopivuutta.

Ehdotetun 5 §:n osalta Väestörekisterikeskus toteaa, että sillä on liityntä Väestörekisterikeskuksen tuottamaan Suomi.fi-viesteihin, joka mahdollistaa viestinnän sekä julkisen hallinnon toimijalta hallinnon asiakkaalle että asiakkaalta toimijalle, ja siten palveluna tukee 5 §:ssä ehdotettuja velvoitteita.

Väestörekisterikeskus katsoo, että viestinvälityspalvelun käytön tulee olla hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 5.1 §:n mukaisen käyttövelvoitteen huomioiden aina ensisijainen ratkaisu niille viranomaisille, joita käyttövelvoite koskee.

5.1 §: osalta Väestörekisterikeskus ehdottaa seuraavaa lisäystä yksityiskohtaisiin perusteluihin (s. 67):

Kaikkien viranomaisten ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista kehittää omia digitaalisia palveluja. Etenkin näiden viranomaisten toiminnassa hallinnon yhteisiin sähköisen asioinnin tukipalveluihin kuuluvan viestinvälityspalvelun hyödyntäminen olisi lähtökohtainen turvallinen asioinnin tapa, jota viranomainen voisi tarjota asiakkaalle. Myös mahdollisuudet muiden suojattujen viestintäratkaisujen käyttöön esimerkiksi niissä tilanteissa, kun hallinnon asiakas ei syystä tai

toisesta käytä viestinvälityspalvelua, tulee mahdollistaa, jos viranomaisella on mahdollisuudet järjestää viestintä myös muulla tietoturvallisella tavalla kuin viestinvälityspalvelua käyttämällä. **Viranomaisen on kuitenkin huomioitava päättäessään sähköisen viestintäratkaisun käyttöönotosta hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 5.1 §:n mukainen käyttövelvoite.** *Viestinvälityspalvelu on otettu käyttöön vuoden 2017 lopussa. Se mahdollistaa hallinnon asiakkaalle viestinnän viranomaisen kanssa tietoturvallisella tavalla.*

5.2 §:n osalta Väestörekisterikeskus esittää seuraavaa muutosta:

*Viranomaisen on tiedotettava digitaalisissa palveluissaan **ja muussa toiminnassaan** selkeästi, miten jokainen voi hoitaa asiansa viranomaisen kanssa sähköisesti. Viranomaisen on julkaistava digitaalisessa palvelussa **ja muussa toiminnassaan** yhteystieto, josta jokaisella on mahdollisuus saada neuvoja viranomaisen digitaalisen palvelun käyttämiseksi.*

Tältä osin Väestörekisterikeskus katsoo, että asiakkaita pitäisi tiedottaa myös esim. asiointipisteissä siitä, miten asiat voi hoitaa sähköisesti. Tämä tukisi asiakkaiden tiedottamista digitaalisista palveluista ja niissä asiointimahdollisuuksista laajemmin. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista sekä julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta valmistellaan ja siinä on esitetty mahdollisuutta rekisteröidä Väestörekisterikeskuksen tuottamaan Suomi.fi-valtuuksiin liittyviä valtuuksia ja muita tahdonilmaisuja myös niin sanotulla toimipisteellä.

Valmisteilla olevan esityksen mukaan *lakiin lisättäisiin mahdollisuus tarkistaa ja rekisteröidä sähköisiä valtuutuksia ja muita tahdonilmaisuja sähköisen tarkistamisen ja rekisteröinnin lisäksi myös Väestörekisterikeskuksen toimipisteessä, yhteispalvelussa sekä asiointivaltuuspalvelun käyttäjäorganisaation toimipisteessä. Lakiin lisättäisiin myös säännökset koskien valtuutuksen ja muun tahdonilmaisun peruuttamista toimipisteessä ja sähköisesti taikka ilman tahdonilmaisun antajan myötävaikutusta Väestörekisterikeskuksen tai rekisteröivän organisaation toimesta.*

Mikäli valmisteilla olevan hallituksen esityksen mukainen sääntely tulee voimaan, digitaaliseen palveluun voi mahdollistaa asiointia myös muutoin kuin sähköisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa toimipisteellä rekisteröidyn sähköisen valtuutuksen perusteella tapahtuvaa puolesta-asiointia viranomaisen digitaalisessa palvelussa. Tällöin on tärkeää myös informoida käyttäjiä yhteystiedoista myös muutoin kuin julkaisemalla niitä digitaalisessa palvelussa. Lisäksi tällaisen yhteystiedon julkaiseminen myös muussa kuin digitaalisessa palvelussa voidaan katsoa saavuttavan kattavammin loppukäyttäjiä.

5.2 §:n perusteluiden mukaan viranomaiselle asetetaan velvollisuus *julkaista digitaalisessa palvelussa yhteystieto, josta jokaisella on mahdollisuus saada neuvoja viranomaisen digitaalisen palvelun käyttämiseksi*. Vaihtoehtoiseksi yhteystiedoksi voi viranomainen ilmoittaa *myös Väestörekisterikeskuksessa toimivan Kansalaisneuvonnan yhteystiedot. Kansalaisneuvonta tarjoaa hallinnon asiakkaille maksutta neuvoja muun muassa viranomaisten digitaalisten palvelujen käytöstä*. Tältä osin Väestörekisterikeskus toteaa, että Kansalaisneuvonnan resursointi sekä osaaminen on varmistettava myös jatkossa, jotta Kansalaisneuvonta voi riittävästi neuvoa asiakkaita myös tilanteessa, jossa sen yhteystieto on annettu tukea tarjoavana yhteystietona. Riittävä osaaminen edellyttää myös digitaalisesta palvelusta vastaavan viranomaisen riittävää ohjeistusta Kansalaisneuvonnalle asiakkaiden neuvomiseksi. On huomioitava, että Kansalaisneuvonnan palvelukanavia ovat puhelin, sähköposti, sähköinen yhteydenottolomake, chat ja etäyhteys. Tekstiviestikanavaa voivat käyttää sitä tarvitsevat erityisryhmät, esimerkiksi puhe- ja kuulovammaiset ja tekstiviestipalvelu on käytettävissä ainoastaan suomalaisissa matkapuhelinliittymissä. Puhelinneuvonta palvelee maanantaista perjantaihin klo 8–21 ja

lauantaisin klo 9–15. Palvelu on suljettu sunnuntaisin ja arkipyhinä. Kansalaisneuvonta palvelee asiakkaita suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi.

Ehdotetun 6 §:n osalta Väestörekisterikeskus pitää kannatettavana sitä, että säädetään palvelun käyttäjän sähköisestä tunnistamisesta ja perusteluissa annetaan tarkennuksia siihen, milloin tunnistaminen olisi ja toisaalta ei olisi tarpeen. Tämä selkeyttää nykyistä tilannetta.

6 §:n 2 momentin mukaan *jos digitaalisesta palvelusta on mahdollista saada salassa pidettäviä tietosisältöjä nähtäväksi ja käytettäväksi, palvelun käyttäjä on tunnistettava hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 3 §:n 4 kohdassa tarkoitettua luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua, vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua vahvaa sähköistä tunnistamista tai painavasta perustellusta syystä muuta vastaavaa tietoturvallista tunnistuspalvelua käyttämällä.* Perusteluiden mukaan *säännöksen tarkoituksena olisi selkeyttää erityisesti vahvan sähköisen tunnistamisen käyttöön liittyviä vaatimuksia ja samalla edistää tietoturvallisen asioinnin toteuttamista viranomaisissa.*

Tältä osin Väestörekisterikeskus tuo esiin hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 5 §:n mukaiset vahvan sähköisen tunnistamisen käyttöön liittyvät vaatimukset ja lain säätelemät mahdolliset laista poikkeamiset. Erityisesti Väestörekisterikeskus katsoo, että nyt säädettävä laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ja laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista tulisi olla yhdenmukaisia siltä osin, kuin säädetään 5 §:n mukaisten tukipalveluiden käyttövelvoitteesta. Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista asettaa lain 3 §:n 1 momentin 1—4, 7 ja 8 kohdassa tarkoitettujen tukipalveluiden osalta käyttövelvoitteen lain 5.1 §:ssä mainituille julkisen hallinnon viranomaisille. Viranomaisella on lain mukaan käyttövelvoite myös vahvan sähköisen tunnistamisen osalta (Suomi.fi-tunnistus), josta voidaan poiketa vain tukipalvelua tuottavan palvelutuottajan luvalla (7 §). Hallituksen esityksessä (HE 59/2016) on 5 §:n perusteluissa todettu tukipalvelujen käyttövelvoitteesta poikkeamisen olevan perusteltua tilanteessa, jossa viranomaisen *olisi teknisistä tai toiminnallisista tai kustannustehokkuuteen taikka tietoturvallisuuteen liittyvistä syistä välttämätöntä käyttää toiminnassaan tai sen osassa muuta palvelua.*

Väestörekisterikeskus katsoo, että nyt ehdotetussa sääntelyssä ei tarpeellisin osin tuoda esille sitä, missä tilanteessa viranomainen voisi poiketa vahvan sähköisen tunnistamisen käyttövelvoitteesta. Laissa mainittu *painava perusteltu syy* poikkeaa hallinnon sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain edellyttämistä teknisistä, toiminnallisista tai kustannustehokkuuteen taikka tietoturvallisuuteen liittyvistä poikkeamisperusteista. Väestörekisterikeskus tuo esiin, että nyt ehdotettu sääntely ei johtaisi siihen, että se rajoittaisi Väestörekisterikeskuksen harkintavaltaa sen soveltaessa hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 5 §:ää Suomi.fi-tunnistuksen hyödyntämismahdollisuudesta päätettäessä.

6.2 §:n osalta Väestörekisterikeskus ehdottaa kuitenkin seuraavaa muutosta:

Lain 6 §:n 2 momentin mukaan jos digitaalisesta palvelusta on mahdollista saada salassa pidettäviä tietosisältöjä nähtäväksi ja käytettäväksi, palvelun käyttäjä on tunnistettava hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 3 §:n 4 kohdassa tarkoitettua luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua, vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua vahvaa sähköistä tunnistamista tai painavasta perustellusta syystä muuta vastaavaa tietoturvallista tunnistuspalvelua käyttämällä. **Vahvaa sähköistä tunnistusta toteutettaessa viranomaisen on huomioitava hallinnon**

yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 5.1 §:n mukainen käyttövelvoite Suomi.fi-tunnistuksen käyttöön.

3 luku: Digitaalisten palvelujen saavutettavuus

3 luvussa ehdotetaan säädettäväksi digitaalisten palvelujen saavutettavuudesta ja siten implementoidaan direktiivin artikloja 4–7 ja 9. Väestörekisterikeskus pitää ehdotettuja pykäläkirjauksia kannatettavana ja katsoo, että yksityiskohtaisissa perusteluissa on pyritty kattavasti avaamaan ehdotettujen lainkohtien sisältöä.

4 luku: Saavutettavuusvaatimusten valvonta ja oikeussuoja

Väestörekisterikeskus pitää 4 luvussa ehdotettuja pykäläkirjauksia kannatettavana. Nykyisellään ehdotetuilla pykäläkirjauksilla ei ole vaikutusta Väestörekisterikeskuksen toimintaan muussa kuin siinä asemassa, joka seuraa siitä, että Väestörekisterikeskus on viranomainen, jonka on toiminnassaan noudatettava ehdotettua sääntelyä.

Väestörekisterikeskus katsoo, että on hyvä, että valvontatehtäviä pyritään keskittämään yhdelle selkeälle toimijalle, jolle lisäksi annetaan mahdollisuus käyttää tarkastuksessa apuna ulkopuolisia asiantuntijoita. Tämä on tarpeen, jotta tarkastuksen suorittamisessa on mahdollisuus käyttää tarvittavaa erityisasiantuntemusta. Edelleen Väestörekisterikeskus katsoo, että uhkasakon määräämismahdollisuus tehostaa valvontaviranomaisen keinovalikoimaa ja siten edesauttaa esitetyn lain vaatimusten noudattamista viranomaisissa.

Väestörekisterikeskus katsoo, että osa nyt ehdotetuista valvontaviranomaisten tehtävistä olisi perusteltua osoittaa Väestörekisterikeskuksen tehtäväksi ja että tehtävistä säädettäisiin lain 12 §:n 2 momentissa. Väestörekisterikeskus esittää, että ensimmäisen kohdan mukaisiin valvontaviranomaisen tehtäviin kuuluvat tehtävät yleisen ohjauksen ja neuvonnan antamisesta palveluntarjoajille saavutettavuusvaatimusten toteuttamisesta osoitettaisiin Väestörekisterikeskuksen tehtäviksi neuvovana viranomaisena. Väestörekisterikeskus huomauttaa, että saavutettavuuden huomioiminen ei ole erillinen osa muusta digitaalisten palveluiden kehittämisessä huomioitavista laadullisista asioista ja siten tulee varmistaa, että saavutettavuuteen liittyvä ohjaus ja neuvonta ovat saumaton osa muuta digitaalisten palveluiden kehittämisessä annettavaa viranomaisneuvontaa. Väestörekisterikeskus tuottaa jo tällä hetkellä digitaalisten palveluiden kehittämistä koskevaa neuvontaa mm. kokonaisarkkitehtuurin, tietoturvan, yhteentoimivuuden ja asiakaslähtöisyyden osalta ja on parhaillaan kehittämässä tukipalveluista yhden luukun periaatteella toimivaa keskitettyä viranomaistukea, jolloin saavutettavuuden ohjaus ja neuvontatehtävät sopisivat hyvin osaksi tätä kokonaisuutta.

5 luku: Erinäiset säännökset

5 luku sisältää säännökset voimaantulosta ja siirtymäsäännöksistä. Väestörekisterikeskuksella ei ole kommentteja siirtymäsäännösten osalta, sillä ne noudattavat direktiivin edellyttämiä sääntelytarpeita.

3. Muut kommentit

4.4.2 Vaikutukset lapsen asemaan

Väestörekisterikeskus pitää kannatettavana nyt esitettyjä parannuksia lapsen mahdollisuuteen asioida digitaalisissa palveluissa häntä koskevissa asioissa. Kuitenkin, koska lapsien mahdollisuus

asioida vahvasti tunnistautuneena eli mahdollisuus saada vahvan sähköisen tunnistamisen välineet on yksi arvioitava tekijä ja koska asiointi digitaalisissa palveluissa saattaa olla myös vaikutuksiltaan sellaista, että vajaavaltaisten ei voida katsoa sitä voivan itse tehdä, Väestörekisterikeskus esittää, että perusteluissa tuodaan esille sitä, missä tilanteessa lapsen katsotaan asioivan itse ja milloin puolesta-asiointi esimerkiksi Väestörekisterikeskuksen tuottamalla Suomi.fi-valtuuksilla voidaan mahdollistaa.

Nyt vaikutustenarvioinnissa mainitaan käyttövelvoitteesta seuraavaa*: Ehdotettava vahvan sähköisen tunnistamisen käyttövelvoite, joka ulottuu myös oppilashuoltoon liittyviin digitaalisiin palveluihin, vaikuttaa lasten asemaan käyttää kyseisiä palveluita. Nykyisin alaikäisten mahdollisuudet saada vahva sähköinen tunnistusväline vaihtelevat tarjoaja kohtaisesti tunnistuspalvelusta riippuen. Oppilashuoltoon liittyvät palvelut ja niiden käyttömahdollisuudet ovat kuitenkin oppilaan oikeuksien toteutumisen kannalta merkittäviä. Digitaalisten palvelujen käyttö kuitenkin lisää lasten ja erityisesti nuorten mahdollisuuksia saada itseään koskevia tietoja ja osallistua itseä koskevaan päätöksentekoon.* Lapsen asemaan liittyvässä vaikutustenarvioinnissa ei kuitenkaan tuoda esille sitä, kuka tosiasiallisesti voi vahvasti tunnistautua palveluun, joka liittyy oppilashuoltoon eikä sitä, mitä tässä yhteydessä oppilashuoltoon liittyvillä digitaalisilla palveluilla tarkoitetaan. Väestörekisterikeskus katsoo, että tältä osin lain tarkoitusta olisi hyvä selkeyttää.

4. Lisätietoja

Mikäli valiokunta haluaa pyytää Väestörekisterikeskukselta vielä lisätietoja, vastaamme mielellämme kysymyksiin.

5. Päiväys ja allekirjoitukset

Helsinki 2.10.2018

KROHNS LEA 99703746V
Digitaalinen allekirjoittaja: KROHNS LEA 99703746V
Päiväys: 2018.10.02 11:35:59 +03'00'

Lea Krohns
Johtaja (ylijohtajan sijaisena)

KANKAANR INNE JOONAS 997037522
Digitaalinen allekirjoittaja: KANKAANRINNE JOONAS 997037522
Päiväys: 2018.10.02 11:14:23 +03'00'

Joonas Kankaanrinne
Johtaja