Hallintovaliokunnalle

Valtiovarainministeriön vastine hallituksen esityksestä 32/2019 vp eduskunnalle laiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi annettuihin asiantuntijalausuntoihin

Valtiovarainministeriö on vastaanottanut seuraavien tahojen asiantuntijoiden hallintovaliokunnalle antamat lausunnot: oikeusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Kansaneläkelaitos, Liikenne- ja viestintävirasto, Maamittauslaitos, Tietosuojavaltuutettu, Tulli, Valtiokonttori, Verohallinto, Väestörekisterikeskus ja Suomen Kuntaliitto.

Valtiovarainministeriö ei vastineessaan kommentoi hallituksen esitystä puoltavia kannanottoja. Valtiovarainministeriö tuo vastineena asiantuntijalausunnoissa esitettyihin kommentteihin esiin seuraavaa.

1 Ulkomaan kansalaisen tunnistaminen

Kansaneläkelaitoksen (Kela) lausunnossa todetaan, ettei eIDAS- asetuksen mukainen eurooppalaisten tunnistusmenetelmien vastavuoroinen tunnustaminen tuo ratkaisua siihen, miten ulkomailla asuvat pystyvät asioimaan suomalaisissa sähköisissä asiointikanavissa. Ulkomailla asuvat Kelan asiakkaat, joilla ei ole käytössään suomalaisia pankkitunnisteita samoin kuin Suomessa asuvat, eläkettä muusta maasta saavat henkilöt eivät voi hoitaa asiaansa samalla tavoin kuin ne, joilla on käytössään vahvan sähköisen tunnistamisen väline. Kelan mukaan suurin käytännön ongelma eIDAS-tunnistautumisessa on, että ulkomaisella tunnisteella kirjautunutta henkilöä ei pystytä yhdistämään suomalaiseen henkilötunnukseen ja siten palvelemaan henkilöä sähköisissä kanavissa. Kelan mielestä olisi tärkeää, että asian selvittelyjä ja mahdollisia tulevaisuuden ratkaisuja pohdittaisiin edelleen avoimesti ja yhteistyössä eri julkishallinnon toimijoiden kanssa. Suomi.fi tunnistamista tulisi kehittää niin, että tunnistautuminen on mahdollista muillakin tavoilla kuin vain suomalaisten pankkien verkkopankkitunnuksilla.

Tulli on lausunnossaan todennut, että tunnistusmenetelmät ja identiteetinhallinta ovat murroksessa. Näiden osalta on odotettavissa merkittäviä muutoksia lähivuosina. Tullin käsityksen mukaan on tarpeellista varmistua siitä, että nyt ehdotetut muutokset eivät muodostu kehityksen esteeksi.

Vastine

Valtiovarainministeriö on valmistellut syksyn 2019 aikana hanke- ja budjettiehdotusta ”Digitaalinen identiteetti” työnimen alla. Hankkeen valmistelussa ovat mukana olleet valtiovarainministeriön lisäksi Väestörekisterikeskus ja Poliisihallitus. Hanke-ehdotus pitää sisällään ratkaisuehdotuksia mm. ulkomaalaisten tunnistamiseen ja ulkomailla asuvien suomalaisten tunnistamiseen. Hanke-ehdotus pitää sisällään myös niiden ryhmien tarpeiden huomioimisen, joilla tänä päivänä on vaikeuksia saada vahvan sähköisen tunnistamisen välineitä. Aikataulu Digitaalisen identiteetin hankekokonaisuudelle on suunniteltu vuosille 2020 - 2022.

Valtiovarainministeriö asetti 21.8.2017 työryhmän selvittämään henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista. Työryhmän toimikausi on 1.9.2017 – 31.12.2019. Työryhmän tehtävänä on kartoittaa henkilön yksilöivän tunnuksen lähitulevaisuuden ja pidemmän aikavälin kehitystarpeet. Työryhmän tulee ehdottaa ratkaisumalleja henkilön yksilöiväksi tunnukseksi myös niille henkilöryhmille, joille ei voida myöntää suomalaista henkilötunnusta. Työryhmän asiantuntijaryhmässä on edustaja myös Kelasta. Työryhmän asettamispäätöksen mukaan asiantuntija-

työryhmän työskentely tapahtuu tiiviissä yhteistyössä henkilön identifioinnin kannalta merkittävien viranomaistahojen sekä yksityisten toimijoiden kanssa.

Hallituksen esityksellä parannetaan ulkomaan kansalaisten tunnistautumismahdollisuuksia suomalaisten viranomaisten sähköisissä palveluissa. Kelan ja Tullin lausunnoissaan esittämiä haasteita pyritään ratkaisemaan edellä kuvatussa, suunnitteilla olevassa hankkeessa sekä henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista selvittävässä työryhmässä.

Valtiovarainministeriö katsoo, etteivät Kelan ja Tullin huomautukset anna aihetta muuttaa lakiehdotusta.

2 Kirjallisen valtakirjan alkuperäisyys ja eheys (tukipalvelulain 10 § 3 mom)

Oikeusministeriön (OM) mukaan varmistumista kirjallisen valtakirjan alkuperäisyydestä ja eheydestä on pidettävä järjestelmään kirjattavien valtuuksien osalta merkittävänä kysymyksenä, sillä viranomaisen mahdollisuudet arvioida järjestelmään rekisteröidyn valtuuden alkuperäisyyttä ja eheyttä hallintolain 12 §:n tai sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 9 § tarkoittamalla tavalla myöhemmässä asiointitilanteessa lienevät varsin rajalliset. OM:n mukaan on syytä kiinnittää huomiota siihen, ettei viranomaisella lain mukaan epäselvässäkään tilanteessa olisi ehdotetun lain perusteella nimenomaista velvollisuutta esimerkiksi valtakirjan antajan kuulemiseen.

Vastine

Hallintolain (434/2003) 12 §:n 1 momentin mukaan:

> *Hallintoasiassa saa käyttää asiamiestä ja avustajaa. Päämiehen on kuitenkin tultava henkilökohtaisesti paikalle, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Asiamiehen on esitettävä valtakirja tai muulla luotettavalla tavalla osoitettava olevansa oikeutettu edustamaan päämiestä. Valtakirja on viranomaisen määräyksestä yksilöitävä, jos toimivallasta tai toimivallan laajuudesta on epäselvyyttä. Asianajajan ja julkisen oikeusavustajan tulee esittää valtakirja ainoastaan, jos viranomainen niin määrää.*

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003, *asiointilaki*) 9 §:n mukaan:

> *Vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja.*
>
> *Viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjästä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä. Jos viranomaiselle toimitetussa sähköisessä asiakirjassa on selvitys asiamiehen toimivallasta, asiamiehen ei tarvitse toimittaa valtakirjaa. Viranomainen voi kuitenkin määrätä valtakirjan toimitettavaksi, jos viranomaisella on aihetta epäillä asiamiehen toimivaltaa tai sen laajuutta.*

Sähköisen kiinteistönkaupan kaupankäyntijärjestelmän (asiointijärjestelmän) mahdollistamiseksi maakaaressa (540/1995) on kiinteistön kaupan valtuutusta koskevassa 2 luvun 3 §:ssä todettu seuraavaa:

> *Valtuutus kiinteistön myyntiin on tehtävä kirjallisesti. Myyjän on allekirjoitettava valtakirja ja siitä on käytävä ilmi asiamies ja myytävä kiinteistö.*
>
> *Sähköisessä kaupankäyntijärjestelmässä asiamies voi toimia myyjän tai ostajan puolesta 9 a luvussa säädetyllä tavalla annetun sähköisen valtakirjan nojalla, josta käyvät ilmi 1 momentissa mainitut seikat. Asiamies voi toimia kaupankäyntijärjestelmässä myös sellaisen valtuutuksen nojalla, josta säädetään 9 a luvun 1 §:n 3 momentissa. (4.2.2011/96)*

ja 9 a luvun 1 §:n 3 momentissa seuraavaa:

Asiointijärjestelmän ylläpitäjälle toimitettavalla valtakirjalla voidaan antaa toiselle yleinen valtuutus käyttää asiointijärjestelmää valtuuttajan puolesta tai oikeus käyttää asiointijärjestelmää valtuuttajan puolesta asiakirjoja hyväksymättä.

Kuten OM lausunnossaan toteaa, ei tukipalvelulain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuun rekisteriin rekisteröityjä valtuutuksia hyödyntävällä viranomaisella lähtökohtaisesti ole mahdollisuutta arvioida sen valtakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä, jonka perusteella valtuutus on kirjattu valtuutusrekisteriin. Tukipalvelulaissa tai muualla lainsäädännössä ei kuitenkaan myöskään kielletä käyttäjäorganisaatiota, joka hyödyntää valtuutusrekisteriin rekisteröityä valtuutustietoa, tarvittaessa pyytämästä lisäselvitystä tai kuulemasta valtuutuksen antajaa.

On silti totta, että lähtökohtaisesti valtuutusrekisteriin kirjatun valtuutusta koskevan tiedon tulisi olla luotettava. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaankin tukipalvelulain 10 §:n 3 momenttiin valtakirjan tai muun tahdonilmaisun alkuperäisyyttä ja eheyttä koskevaa ehtoa rekisteröinnille: ”*Tahdonilmaisun rekisteröinti voi perustua myös kirjalliseen valtakirjaan tai muuhun tahdonilmaisuun, jos asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ei ole syytä epäillä.”*

Lainkohdan yksityiskohtaisten perustelujen mukaan: *”Kirjallisen valtakirjan alkuperäisyydestä ja eheydestä tulisi erikseen varmistua valtuutusta rekisteröitäessä esimerkiksi kuulemalla valtakirjan antajaa. Henkilökortin tai passin kopion vaatiminen rekisteröintipyynnön liitteeksi voisi mahdollistaa sen, että niihin sisältyvää allekirjoitusta (nimikirjoitusnäyte) verrataan valtakirjassa tai muussa tahdonilmaisussa olevaan allekirjoitukseen.”*

Henkilökortin tai passin kopion toimittaminen on jo sinänsä (ilman allekirjoitusten vertaamistakin) valtakirjan alkuperäisyyttä ja osin eheyttäkin tukeva todiste. Valtakirjan antajan kuulemismahdollisuus on myöskin mainittu perusteluissa yhtenä mahdollisuutena varmistua valtakirjan alkuperäisyydestä ja eheydestä.

Asiointilain 9 §:n 1 momentin mukaan vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja. Kirjalliseksi valtakirjaksi katsotaan siten myös sähköinen valtakirja. Henkilöllä olisi siten mahdollisuus toimittaa rekisteröitäväksi paperivaltakirjan lisäksi tai sijaan myös sähköinen valtakirja, joka voisi olla allekirjoitettu sähköisesti esimerkiksi eIDAS-asetuksessa tarkoitetulla hyväksyttyyn varmenteeseen perustuvalla sähköisellä allekirjoituksella.

eIDAS-asetuksen[1] 25 §:ssä säädetään sähköisten allekirjoitusten oikeusvaikutuksista seuraavaa:

1. Sähköisen allekirjoituksen oikeusvaikutuksia ja käytettävyyttä todisteena oikeudellisissa menettelyissä ei voida kieltää pelkästään sillä perusteella, että se on sähköisessä muodossa tai että se ei täytä hyväksyttyjen sähköisten allekirjoitusten vaatimuksia.

2. Hyväksytyllä sähköisellä allekirjoituksella on oltava samanlaiset oikeusvaikutukset kuin käsin kirjoitetulla allekirjoituksella.

3. Yhdessä jäsenvaltiossa myönnettyyn hyväksyttyyn varmenteeseen perustuva hyväksytty sähköinen allekirjoitus on tunnustettava hyväksytyksi sähköiseksi allekirjoitukseksi kaikissa muissa jäsenvaltioissa. mukaisella kehittyneellä sähköisellä allekirjoituksella allekirjoitettu sähköinen valtakirja olisi allekirjoitettu sähköisellä allekirjoituksella.

Käytännössä eIDAS-asetuksen säännös ei estä sitä, etteikö hyväksytyllä sähköisellä allekirjoituksella varustetun valtakirjan antajaa voitaisi kuulla, mutta lähtökohtaisesti hyväksytty sähköinen allekirjoitus on varsin tietoturvallinen ja luotettava tapa osoittaa asiakirjan alkuperä ja eheys - luotettavampi kuin kirjallinen paperiasiakirjaan kirjoitettu allekirjoitus. Esimerkiksi hyväksytyn sähköisen allekirjoituksen osalta ei siksi useinkaan ole tarvetta erikseen kuulla valtakirjan antajaa.

[1] EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) N:o 910/2014, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla ja direktiivin 1999/93/EY kumoamisesta.

Myöskään paperisen valtakirjan ja siihen sisältyvän allekirjoituksen aitoutta taikka eheyttä ei ole kategorisesti syytä epäillä siten, että valtakirjan antajaa olisi kaikissa tapauksissa syytä kuulla – eikä näin tehdä varsinaisessa viranomaisasioinnissakaan silloin kun valtakirja toimitetaan suoraan viranomaiselle.

Edellä mainituista syistä johtuen tukipalvelulakiin ei (kuten ei hallintolain, asiointilain tai maakaarenkaan säännöksiinkään ole sisällytetty) ehdoteta ehdotonta velvollisuutta valtakirjan antamisen kuulemiseen. Säännös on tarkoituksella jätetty joustavaksi siten, että se soveltuisi laajasti erilaisiin asiointitapoihin ja –tilanteisiin. Yksi tapa varmistua valtakirjan eheydestä ja aitoudesta on kuulla valtakirjan antajaa. Tämä mahdollisuus on kirjattu säännöksen perusteluihin.

Valtiovarainministeriö katsoo, etteivät OM:n huomautukset anna aihetta muuttaa lakiehdotusta.

3 Valtuutusrekisteriin rekisteröitävän valtuutuksen – erityisesti kirjallisen valtakirjan – sisältö

OM:n arvion mukaan rekisteröitäessä kirjalliseen valtakirjaan tai tahdonilmaisuun perustuvia valtuutuksia tai muita tahdonilmaisuja olennaiseksi voi muodostua myös kysymys siitä, miten kirjalliseen valtakirjaan tai muuhun tahdonilmaisuun perustuva oikeus kirjattaisiin tiettyihin määrämuotoisiin valtuuskoodeihin perustuvaan järjestelmään esimerkiksi tilanteessa, jossa rekisteröitäväksi esitettyyn valtakirjaan sisältyvät valtuudet eivät täsmällisesti ja nimenomaisesti vastaa järjestelmään sisältyvien valtuuskoodien laajuutta. Esityksen perustelujen mukaan kirjalliseen valtakirjaan perustuvassa rekisteröinnissä ei olisi kyse vapaamuotoisten valtakirjojen taikka yleisvaltakirjojen rekisteröinnistä. Perustelujen mukaan kirjallisen valtakirjan rekisteröinnin yhteydessä olisi selvitettävä, että valtuuttaja haluaa valtuutuksen rekisteröitäväksi nimenomaan asiointivaltuuspalveluun sähköiseksi valtuutukseksi. Lisäksi valtakirjasta tulisi esityksen perustelujen mukaan ilmetä ne tiedot, jotka suoraan sähköiseen palveluun tallennettavasta valtuutuksestakin olisi ilmettävä. Siitä tulisi siis perustelujen mukaan esimerkiksi selkeästi ilmetä, mikä tai mitkä Digi- ja väestötietoviraston ennalta määrittelemät asiointivaltuudet (valtuuskoodit) on tarkoitus rekisteröidä.

OM pitää edellä kuvattuja esityksen perusteluissa esitettyjä rekisteröimiseen liittyviä lähtökohtia perusteltuina. Samalla on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, ettei ehdotetussa laissa nimenomaisesti säädetä perusteluissa kuvatun kaltaisista menettelyistä tai edellytyksistä valtuuksien rekisteröinnille kirjalliseen valtakirjaan tai muuhun tahdonilmaisuun liittyen.

Vastine

Valtuutusrekisteriä pidettäisiin ehdotetun tukipalvelulain 10 §:n 1 momentin mukaan Digi- ja väestötietoviraston ennalta määrittelemistä asiointia koskevista valtuutuksista.

Laissa on siis nimenomaisesti säädetty siitä, etteivät rekisteriin (esimerkiksi kirjallisen valtakirjan perusteella) kirjattavat valtuutukset ole vapaamuotoisia, vaan ennalta määriteltyjä. Sen lisäksi, miten OM on lausunnossaan siteerannut tukipalvelulain 10 §:n 3 momentin yksityiskohtaisia perusteluja, todetaan ehdotetun tukipalvelulain 10 §:n 1 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa seuraavaa: *Lisäksi 1 momenttiin ehdotetaan selvyyden vuoksi lisättäväksi, että Digi- ja väestötietovirasto määrittelee ennalta valtuutukset, ja muut yksipuoliset tahdonilmaisut joiden rekisteröinti ylipäätään on mahdollista asiointivaltuuspalvelussa. Käytännössä siis valtuutukset tai tahdonilmaisut eivät ole vapaamuotoisia, vaan ne sisältävät yhden tai useamman etukäteen määritellyn ns. valtuuskoodin, joka tai jotka määrittävät valtuutetun kelpoisuutta asioida päämiehen puolesta ja niitä hyödynnetään asiointipalveluissa, jotka hyväksyvät niiden perusteella tehtävän puolesta-asioinnin. Digi- ja väestötietovirasto määrittelisi nämä koodit yhteistyössä palvelun käyttäjäorganisaatioiden kanssa.*

Kuten OM:kin on todennut, ehdotetun 10 §:n 3 momentin yksityiskohtaisten perustelujen mukaan: ”*Valtakirjasta tulisi esimerkiksi selkeästi ilmetä, mikä tai mitkä Digi. ja väestötietoviraston ennalta määrittelemät asiointivaltuudet (valtuuskoodit) on tarkoitus rekisteröidä.”*

Valtiovarainministeriö katsoo, etteivät OM:n huomautukset anna aihetta muuttaa lakiehdotusta.

4 Muiden viranomaisten rekisteröimien valtuutustietojen välittäminen

OM on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, ettei esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkenneta mitä tahoja muut säännösehdotuksessa (10 § 1 mom) tarkoitetut rekisterinpitäjät (joiden rekisteröimiä valtuutustietoja Väestörekisterikeskus voisi välittää asiointivaltuuspalvelussa) olisivat.

Vastine

OM:n kuvaama säännös on voimassa olevaa sääntelyä - sillä erolla, että rekisterinpidollista vastuuta ehdotetaan täsmennettäväksi.

Säännöksen tarkoituksena on ollut ja on mahdollistaa, että asiointivaltuuspalvelun kautta viranomainen saisi yhdellä yhteydellä mahdollisimman kattavasti erilaisia sähköisesti rekisteröityjä valtuutuksia ja tahdonilmaisuja hyödynnettäväksi puolesta-asiointioikeuden tarkistamiseksi. Kyse on siis muiden viranomaisten (esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten) rekisteröimien valtuutusta tai muuta tahdonilmaisua koskevien tietojen tarjoamisen mahdollistamisesta yhden luukun periaatteen mukaisesti. Sama lähtökohta koskee laillista edustamista koskevia tietoja. Lain 10 §:n 2 momentin ja 9 §:n mukaan Väestörekisterikeskus hyödyntää puolesta-asiointioikeutta koskevan tiedon tuottamisessa tietoja esimerkiksi Patentti- ja rekisterihallituksen rekisterinpitäjänä ylläpitämistä, lain 9 §:ssä kuvatuista rekistereistä.

Toistaiseksi asiointivaltuuspalvelussa ei ole välitetty toisten viranomaisten rekisteröimiä valtuutusta tai muuta tahdonilmaisuja koskevia tietoja, mutta mahdollisuus tähän on katsottu tarkoituksenmukaiseksi säilyttää laissa.

Valtiovarainministeriö katsoo, ettei OM:n huomautus anna aihetta muuttaa lakiehdotusta.

5 Tahdonilmaisua koskevan tiedon ja tunnistusvälineen käytön estäminen

Verohallinto on kommentoinut Väestörekisterikeskukselle ehdotettua oikeutta poistaa tahdonilmaisu rekisteristä tai estää sen käyttö (tukipalvelulain 10 a §) sekä vastaavaa sääntelyä tunnistusvälineen osalta (väestötietolain 69 b §). Ehdotuksesta ei Verohallinnon mukaan ilmene minkälaisesta impulssista "syytä epäillä" kynnys ylittyisi. Oletettavasti mahdollinen virhe tai väärinkäytös havaittaisiin palvelua käyttävässä organisaatiossa esimerkiksi Verohallinnossa asioinnin tai valvontatoimenpiteen yhteydessä. Tukipalvelulaissa ei ole kuitenkaan tarkemmin määritelty, millä edellytyksillä käyttäjäorganisaatio voisi ilmoittaa havaitsemastaan virheestä tai väärinkäytöksestä. Verohallinto on pitänyt tärkeänä, että tahdonilmaisujen ja ulkomaisten tunnisteiden mahdollisia väärinkäytöksiä seurataan ja kehitetään tarvittaessa mahdollisuuksia vaihtaa petoksellisiin asiointitilanteisiin liittyvää tietoa ja keinoja puuttua tehokkaasti väärinkäytöstilanteisiin ennalta ehkäisevästi.

Tullin näkemyksen mukaan ehdotetun tukipalvelulain 10 a §:n 2 momentin sanamuotoa on tarpeen selkeyttää siten, että siinä viitataan Digi- ja väestötietoviraston velvollisuuteen esittää tahdonilmaisun antajalle lisäselvityspyyntö ennen rekisteristä poistamista. Niin ikään 10 a ja 10 c §:ien muotoilussa on tarpeen kiinnittää huomiota toimivaltakysymyksiin. Tullin näkemyksen mukaan Digi- ja väestötietovirasto ei 10a §:n mukaisesti voi tehdä nimenomaista päätöstä tahdonilmaisun poistamisesta rekisteristä ainakaan niissä tapauksissa, joissa on kyse tullikoodeksin 19 artiklassa tarkoitetusta valtuutuksesta.

Em. säännöksien muotoilussa tulisi myös huomioida, että tullikoodeksin 19 artiklan 3 alakohdan mukaan tulliviranomaiset eivät saa vaatia toimia ja muodollisuuksia säännöllisesti suorittavaa tulliedustajana toimivaa henkilöä joka kerta todistamaan saamaansa valtuutusta, kunhan kyseinen henkilö pystyy toimittamaan tällaisen todisteen tulliviranomaisten sitä pyytäessä. Jos Digi- ja väestötietovirasto voi esittää lisäselvityspyynnön 10 c §:ssä tarkoitetulla tavalla, Tullin näkemyksen mukaan voi kyse olla tullikoodeksin 19 artiklan 3 kohdassa tarkoitetusta valtuutuksen todistamisesta.

Vastine

Tukipalvelulain 14 §:ään ehdotetaan nimenomaista lisäystä koskien käyttäjäorganisaation oikeutta luovuttaa tietoja VRK:lle esimerkiksi tukipalvelun tietoturvallisuudesta huolehtimista tai tietoturvalli-

suuteen kohdistuvien häiriöiden selvittämistä varten taikka asioinnin yhteydessä tapahtuneen tietojen käsittelyn oikeellisuuden osoittamiseksi tai muutoin asiointia koskevien ongelmien selvittämistä varten. VRK:lla on voimassa olevan lainsäädännön perusteella vastaava oikeus luovuttaa tietoja käyttäjäorganisaatiolle. Lisäksi tukipalvelulain 18 §:ään sisältyy on molemmin puolinen velvollisuus ilmoittaa tietoturvallisuutta vaarantavaista häiriöistä. Mahdollisten väärinkäytöstilanteiden ennaltaehkäisemistä tukevia menettelyjä kehitetään edelleen, jos se nähdään tarpeelliseksi.

Mitä tulee Tullin lausunnossa esitettyyn, ehdotetun tukipalvelulain 10 a §:n 2 momentin mukaan Digi- ja väestötietoviraston olisi ennen tahdonilmaisun rekisteristä poistamista kuultava tahdonilmaisun antajaa - eli tahdonilmaisun antajalle annetaan mahdollisuus antaa lisäselvitys ennen rekisteristä poistamista (siten kuin Tulli on ehdottanut).

Ehdotettu sääntely ei myöskään edellytä sitä, että esimerkiksi tulliedustajan pitäisi joka kerta asioidessaan todistaa saamansa valtuutus. Valtuutuksen olemassaolo tarkistetaan, kun valtuutus rekisteröidään valtuutusrekisteriin.

Mikäli tukipalvelulaissa esitetyt hallinnolliset menettelyt tai palvelu ei muutoin sovellu hyödynnettäväksi jossain erityissääntelyyn perustuvassa viranomaistoiminnassa, voidaan tukipalvelun käyttövelvollisuudesta poiketa. Asiointivaltuuspalvelun tukipalvelulain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin valtuutustietoihin ei muutenkaan ole eikä ehdoteta säädettävän käyttövelvollisuutta.

Valtiovarainministeriö katsoo, etteivät Verohallinnon ja Tullin huomautukset anna aihetta muuttaa lakiehdotusta.

6 Tehtävien hoitaminen yhteispalvelussa

Tulli on kiinnittänyt huomiota siihen, että yhteispalvelulain 6 a §:n mukaan yhteispalvelulain perusteella tuotetuista viranomaisen suoritteista ja annetuista palveluista peritään maksuja siten kuin siitä erikseen säädetään tai määrätään. Esimerkiksi tullikoodeksin 19 artiklan valtuutusta koskeva neuvonta voitaisiin katsoa sellaiseksi hallintolain (6.6.2003/434) 8 §:ssä tarkoitetuksi hallintoasian hoitamiseen liittyväksi neuvonnaksi, jonka tulee olla maksutonta. Jos tahdonilmaisujen rekisteröintiin sovelletaan yhteispalvelulakia sellaisenaan, aiheutuu tästä epäselvyyttä, kuka vastaa yhteispalvelussa tuotettujen tahdonilmaisujen rekisteröinnin kustannuksista, koska tällainen hallintoasian hoitamiseen välittömästi liittyvä neuvonta tulee olla hallintolain 8 §:n nojalla maksutonta. Tullin näkemyksen mukaan tukipalvelulain 10 b §:n 1 momentin esitöihin voisi lisätä vähintään informatiivisen viittauksen hallintolain 8 §:ssä tarkoitettuun maksuttomaan neuvontaan.

Suomen Kuntaliitto ry on todennut, että asiointi- ja yhteispalvelupisteiden osalta esitetyt muutokset periaatteessa kannatettavia, mutta tulevat vaatimaan osaamisen vahvistamista. Kuntien yhteispalvelupisteille tämä tarkoittaa lisäkustannuksia. Näin ollen muutoksen toteuttaminen tehokkaasti vaatii riittävän siirtymäajan ja ohjauksen.

Vastine

Hallintolain säännökset tulevat ilman erityistä mainintaa sovellettavaksi hallinnossa – mukaan lukien yhteispalvelussa.

Yhteispalvelu perustuu lähtökohtaisesti vapaaehtoiseen yhteispalvelusopimukseen, jossa julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain (223/2007, *yhteispalvelulaki*) 8 §:n mukaan on sovittava muun muassa yhteispalvelusta aiheutuvista kustannuksista maksettavista korvauksista tai korvauksen määräytymisessä käytettävistä perusteista. Lisäksi on sovittava esimerkiksi palveluneuvojien koulutuksesta ja tehtävien vaatimasta tiedollisesta ja teknisestä tuesta. Yhteispalvelulain 5 b §:n mukaan toimeksiantaja (tässä tapauksessa Väestörekisterikeskus) vastaa toimialallaan palveluneuvojien perehdyttämisestä ja koulutuksesta sekä huolehtii siitä, että palveluneuvojilla on mahdollisuus saada tarvittaessa asiakaspalvelutehtävien hoitamiseksi asiantuntijatukea.

Valtiovarainministeriö katsoo, etteivät Tullin ja Suomen Kuntaliitto ry:n huomautukset anna aihetta muuttaa lakiehdotusta.

7 Tietojen luovuttaminen Väestörekisterikeskukselle

OM on kiinnittänyt huomiota siihen, että tukipalvelulain 14 §:ssä tarkoitetut, luovutettavat tiedot ovat yleisen tietosuoja-asetuksen 4(1) 1artiklassa tarkoitettuja henkilötietoja, jos tiedot voidaan yhdistää suoraan tai epäsuorasti luonnolliseen henkilöön. OM on kiinnittänyt myös huomiota siihen, ettei salassapitosäännösten estämättä luovutettavia tietoja, sikäli kuin kyse on henkilötiedoista, ole säännöksessä rajattu perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan välttämättömiin tietoihin.

Vastine

Tukipalveluilla korvataan sellaisia sähköisen asioinnin vaiheita (hallinnon asiakkaan tunnistaminen, puolesta-asiointioikeuden tarkistaminen, maksujen maksaminen viranomaiselle), jotka viranomainen ilman tukipalvelua hoitaisi tai hankkisi itsenäisesti – tällöin viranomaisella olisi pääsääntöisesti myös pääsy vastaaviin tietoihin kuin tukipalvelun palvelutuottajalla. Tässä mielessä voitaisiin lähtökohtaisesti perusteltuna pitää varsin laajaa tietojen luovutusoikeutta käyttäjäorganisaation ja tukipalvelun palvelutuottajan välillä, koska ne molemmat osallistuvat saman palvelutapahtuman (hallinnon asiakkaan asioinnin) toteuttamiseen. Tukipalvelutuotannossa käsitellään toki lähtökohtaisesti kaikkien tukipalveluja käyttävien hallinnon asiakkaiden henkilötietoja. Siksi perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön vuoksi voi hallinnon asiakkaan yksityisyyden ja henkilötietojen suojan turvaamiseksi olla perusteltua rajata salassapitosäännösten estämättä luovutettavat tiedot niiden käsittelytarkoituksen kannalta välttämättömiin tietoihin. Mikäli hallintovaliokunta katsoo, että tietojen rajaaminen on perusteltua, voisi 14 §:ää täydentää esimerkiksi seuraavasti:

14 §

Palvelutuotannossa käsiteltävien tietojen luovuttaminen

Sen lisäksi mitä 12 §:n 3—5 momentissa säädetään, palvelutuottaja voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tukipalvelun käytöstä tallennettuja tietoja sille käyttäjäorganisaatiolle, jonka asiointipalvelun käytön tai muun asioinnin yhteydessä tiedot on tallennettu tai joka on ollut viestinvälityspalvelun avulla välitetyn viestinnän osapuolena, jos tiedot ovat käyttäjäorganisaatiolle välttämättömiä ~~tarvitsee tietoja~~:
1) sen asiointipalvelun~~sa~~ toimivuuden varmistamista tai parantamista varten;
2) sen asiointipalvelun~~sa~~ tietoturvallisuudesta huolehtimista tai tietoturvallisuuteen kohdistuvien häiriöiden selvittämistä varten;
3) asioinnin yhteydessä tapahtuneen tietojen käsittelyn oikeellisuuden osoittamiseksi tai muutoin asiointia koskevien ongelmien selvittämistä varten.

Käyttäjäorganisaatio voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa sen asiointipalvelun käytöstä tallennettuja tietoja sille palvelutuottajalle, jonka tukipalvelua asiointipalvelussa käytetään, jos tiedot ovat palvelutuottajalle välttämättömiä ~~tarvitsee tietoja~~:
1) tukipalvelun toimivuuden varmistamista tai parantamista varten;
2) tukipalvelun tietoturvallisuudesta huolehtimista tai tietoturvallisuuteen kohdistuvien häiriöiden selvittämistä varten;
3) asioinnin yhteydessä tapahtuneen tietojen käsittelyn oikeellisuuden osoittamiseksi tai muutoin asiointia koskevien ongelmien selvittämistä varten.

Palvelutuottaja voi, jollei viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 tai 12 §:stä muuta johdu, luovuttaa tukipalvelun käytöstä tallennettuja tietoja:
1) henkilölle, jonka tukipalvelun käytöstä tai muusta asioinnista tiedot on tallennettu;
2) henkilölle, jonka puolesta joku on käyttänyt tukipalvelua tai muutoin asioinut;
3) yksilöityä tarkoitusta varten, jos henkilö, jonka tukipalvelun käytöstä tai muusta asioinnista tiedot on tallennettu, on antanut luovuttamiseen nimenomaisen suostumuksensa.

Tukipalvelulain 14 §:n 1 momentin johdantolauseeseen voisi myös lisätä pilkun (merkitty keltaisella huomiovärillä).

8 Asiointivaltuuspalvelun käyttövelvoite

Tullin mukaan tulisi yksityiskohtaisissa perusteluissa avata, mitä laillinen edustaja taikka lakiin perustuva toimintakelpoisuus ja toimivalta tässä yhteydessä tarkoittaa: Esimerkiksi Euroopan parlamentin ja neuvoston unionin tullikoodeksista antaman asetuksen (EU) 952/2013 19 artiklan mukaan edustajan on tulliviranomaisen kanssa asioidessaan ilmoitettava toimivansa edustamansa henkilön lukuun sekä ilmoitettava, onko edustus suora tai välillinen. Tullin käsityksen mukaan myös tullikoodeksin 19 artiklan mukaan määräytyvä toimintakelpoisuus ja toimivalta perustuu tukipalvelulain 5 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla suoraan lakiin, vaikka tämä ei perusrekistereistä tai muista rekistereistä ilmenekään.

Vastine

Tullin lausunnossa mainitun tullikoodeksin 19 artiklan mukaan:

> *1. Edustajan on tulliviranomaisten kanssa asioidessaan ilmoitettava toimivansa edustamansa henkilön lukuun sekä ilmoitettava, onko edustus suora vai välillinen.*
>
> *Henkilön, joka ei ilmoita toimivansa tulliedustajana tai joka ilmoittaa toimivansa tulliedustajana olematta valtuutettu toimimaan edustajana, katsotaan toimivan omissa nimissään ja omaan lukuunsa.*
>
> *2. Tulliviranomaiset voivat vaatia henkilöä, joka ilmoittaa toimivansa tulliedustajana, esittämään todisteen edustamaltaan henkilöltä saamastaan valtuutuksesta.*
>
> *Erityisissä tapauksissa tulliviranomaiset eivät saa vaatia todisteen esittämistä.*
>
> *3. Tulliviranomaiset eivät saa vaatia toimia ja muodollisuuksia säännöllisesti suorittavaa tulliedustajana toimivaa henkilöä joka kerta todistamaan saamaansa valtuutusta, kunhan kyseinen henkilö pystyy toimittamaan tällaisen todisteen tulliviranomaisten sitä pyytäessä.*

Asiointivaltuuspalvelun käyttövelvollisuus ehdotetaan tukipalvelulain 5 §:n 1 momentissa säädettäväksi koskemaan *”asiointivaltuuspalvelusta saatavaa tietoa henkilön toimivallasta laillisena edustajana”.* Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan: *”Käyttövelvollisuus koskisi kyseisen tukipalvelun avulla perusrekistereistä ja muista rekistereistä saatavia tietoja koskien henkilön suoraan lakiin perustuvaa toimintakelpoisuutta ja toimivaltaa. Käyttövelvollisuus ei koskisi asiointivaltuuspalvelun osaa, joka tarjoaa valtuusrekisteriin tallennettuja tietoja valtuutuksista ja muista tahdonilmaisuista.”*

Laillisen edustajan käsitettä on vajaavaltaisen osalta käytetty esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 12 luvun 1 §:ssä. Oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 2 §:n 2 momentissa käsitettä on käytetty seuraavasti:

> *Haastehakemuksessa on ilmoitettava tuomioistuimen nimi, asianosaisten nimet ja kotipaikat sekä heidän laillisen edustajansa tai asiamiehensä yhteystiedot sekä se postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon asiaa koskevat kutsut, kehotukset ja ilmoitukset voidaan lähettää (prosessiosoite).*[…]

Käsitettä on käytetty myös oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) ja muuallakin prosessioikeutta koskevassa lainsäädännössä. Käsitettä voitaneen siten pitää vakiintuneena erottamaan suoraan lakiin perustuva laillisen edustajan toimivalta asiamiehen valtuutukseen perustuvasta toimivallasta.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan tullikoodeksissa viitataan valtuutukseen perustuvaan edustamiseen, jota ei ole pidettävä laillisena edustajana toimimisena. Toisaalta, jos tullikoodeksin mukaisen tulliedustajan roolista (laillisena edustajana vs. asiamiehenä) olisi epäselvyyttä, voidaan tukipalvelun käyttövelvollisuudesta poiketa, jos tukipalvelu ei sovellu hyödynnettäväksi tulliedustajien puolesta-asiointioikeuden tarkistamisessa.

Valtiovarainministeriö katsoo, ettei Tullin huomautus anna aihetta muuttaa lakiehdotusta.

9 Tukipalvelujen maksullisuus

Maanmittauslaitos (MML), Kansaneläkelaitos (Kela), Suomen Kuntaliitto ry, Verohallinto ja Tulli ovat lausunnoissaan suhtautuneet kielteisesti maksujen perimiseen käyttäjäorganisaatioilta eräiden tukipalvelujen käytöstä. Kela on pitänyt verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelun sekä asiointivaltuuspalvelun osalta esitettyjä perusteluja maksullisuudelle hyväksyttävinä. Verohallinto ei ole maininnut vastustavansa verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelun maksullisuutta.

Perusteluina maksullisuudesta luopumiselle on esitetty mainittujen viranomaisten lausunnoissa seuraavaa:

- virastojen välisellä laskutuksella luodaan tarpeetonta hallinnon sisäistä laskutusta ja hallintobyrokratiaa, joka lisää ilman syytä kaikkien kustannuksia
- virastoille on jo asetettu merkittäviä määrärahaleikkauksia tuottavuuden parantamisen vauhdittamiseksi. Nyt kysymyksessä olevat valtion yhteiset palvelut ovat juuri niitä tuottavuustoimenpiteitä, joihin virastot ovat joutuneet sopeuttamaan omia asiointipalveluitaan. Määrärahaleikkauksia ei voida tehdä kahteen kertaan.
- tunnistustapahtumien määrän kasvu ei enää perustu palveluiden siirtoon manuaalisesta prosessista sähköiseen vaan perustuu asiakkaiden aktiivisempaan osallistamiseen asioiden käsittelyyn. Lisääntyvät tunnistusmäärät eivät suurten organisaatioiden kohdalla korvaa olemassa olevaa toimintaa ja niistä ei siten muodostu säästöjä palveluntuottajaorganisaatioille
- ratkaisuna tunnistuspalvelun kohtuuttomaksi kasvavaan kustannustasoon tulisi toteuttaa Väestörekisterikeskuksen v. 2019 valmistuneen selvityksen pohjalta kansallinen kustannustehokas, markkinariippumaton ratkaisu, joka täyttää perustuslain 6.§ yhdenvertaisuusvelvoitteen periaatteet ja sähköisestä tunnistamisesta annetun lain velvoitteet ja on käytettävissä niin yksityishenkilöiden asioinnissa kuin työtehtäviin liittyvässä sähköisessä asioinnissa
- viranomaiset saattavat maksujen johdosta kehittää korvaavia omia ratkaisuja silloin kun vahva sähköinen tunnistaminen ei ole ehdottoman välttämätöntä tai esimerkiksi vaihtoehtoja asiointivaltuuspalvelun käyttämiselle
- kustannusten hajauttaminen tekee tukipalvelun kokonaiskustannusten ja mahdollisten säästöjen seurannasta vaikeaa. Vaihtoehtona voisi olla kustannusten kattaminen edelleen keskitetysti sekä keskitetyn ohjausjärjestelmän kehittäminen, jossa olisi toimiva menettely kustannusten ennakoimiseksi ja myös säästöjen arvioimiseksi
- tukipalvelujen maksullisuudesta aiheutuvat kustannukset tulee kattaa toimintakulubudjettia tai muita määrärahoja kasvattamalla

Vastine

Tukipalvelulakiin lisättäisiin mahdollisuus periä käyttäjäorganisaatiolta tunnistuspalvelujen, verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelun sekä asiointivaltuuspalvelun käytöstä maksuja. Maksujen perimisen mahdollistamisen taustalla on kaikissa mainituissa palveluissa se, että tukipalvelujen käyttötapahtumiin (esimerkiksi hallinnon asiakkaan tunnistaminen, maksun maksaminen viranomaiselle ja asiointivaltuutta koskevan tiedon tarjoaminen) liittyy tai voi tulevaisuudessa liittyä tapahtumien määrään sidottuja kustannuksia, joiden osalta rahoitusta ei ole ratkaistu. Näiden palvelujen käyttötapahtumakohtaisiin kustannuksiin liittyy suurta epävarmuutta ja ne voivat vaihdella volyymien muutosten mukaan. Tästä syystä mahdollistetaan tarvittaessa valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisten maksujen periminen käyttäjäorganisaatioilta tukipalvelujen käytöstä.

Asiointivaltuuspalvelu sekä tunnistuspalvelut on tarkoitus jatkossakin lähtökohtaisesti tarjota maksuttomina. Yksi vastineen ensimmäisellä sivulla kuvatun Digitaalinen identiteetti -hankkeen tavoitteista on pysäyttää sähköisestä tunnistamisesta aiheutuva jatkuva valtion kustannusten kasvu nykytasolle. Näin ollen olemassa oleva arviomääräraha riittäisi, eikä painetta periä maksuja palvelun käyttäjiltä syntyisi.

Verkkomaksamien kokoamis- ja hallinnointipalvelun käytöstä on tarkoitus alkaa periä käyttäjäorganisaatioilta maksuja vuoden 2020 alusta.

Viranomainen, joka tarjoaa asiointipalvelua verkossa ja hyödyntää Valtiokonttorin tuottamaa verkkomaksamisen palvelua (Suomi.fi-maksut palvelu), saa itselleen ne hyödyt, jotka syntyvät prosessin digitaalisuudesta. Verkkomaksamisen myötä vältytään myös laskutus- ja perintäkustannuksilta.

Mikäli asiointipalvelua tarjoava viranomainen hankkisi tai toteuttaisi itse Suomi.fi-maksut palvelua vastaavan toiminnallisuuden tai perisi hallinnon asiakkaalta maksun käteisenä, korttimaksuna tai laskulla, aiheutuisi siitä viranomaiselle joka tapauksessa kustannuksia pankkien ja maksukorttien liikkeellelaskijoiden toimesta. Lisäksi verkkomaksamisen kehittäminen, käyttöönotto ja toimittajasopimusten hallinta edellyttäisivät viranomaiselta panostuksia.

Määrärahoja ei ole otettu pois muilta tahoilta sillä perusteella, että verkkomaksut olisivat niille maksuttomia. Tästä syystä esityksellä ei pitäisi olla taloudellisia vaikutuksia tukipalvelua käyttäville julkisen hallinnon organisaatioille. Keskitetyllä tukipalvelun järjestämisellä arvioidaan saavutettavan kustannushyötyjä siihen nähden, että julkishallinnon toimijat sopisivat ja järjestäisivät itse verkkomaksamisen palvelunsa.

Valtiovarainministeriö katsoo, etteivät tukipalvelujen maksullisuuden mahdollistamiseen esitetyt huomautukset anna aihetta muuttaa lakiehdotusta.