



Valtiovarainministeriö  
VM 140:06/2013

## LAUSUNTO EHDOTUKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI HALLINNON YHTEISISTÄ SÄHKÖISEN ASIOINNIN TUKIPALVELUISTA

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa edellä mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

### 1. Yleisiä näkökohtia

Ehdotetun lain tarkoituksena olisi parantaa julkisten palvelujen saatavuutta, laatua, tietoturvallisuutta, yhteensopivuutta, kustannustehokkuutta ja ohjausta sekä edistää julkisen hallinnon toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta. Suunnitellut ja toteutetut yhteiset sähköisen asioinnin tukipalvelut yksinkertaistaisivat ja helpottaisivat asiointia hallinnossa. Palveluarkkitehtuurin avulla tavoitellaan organisaatorajoja ylittävien palvelujen toteutusta nykyistä helpommin, sekä vältettäisiin päällekkäisen työn tekemistä. Nämä ovat kannatettavia tavoitteita, joita lausuntokierroksella oleva hallituksen esitysehdotus tukee. Hallituksen esitys tähtää myös lainsäädäntöviidakon karsimiseen, mikä on hallituksen tavoite.

On perusteltua tavoitella sähköisten julkisten palvelujen saatavuuden, laadun, tietoturvallisuuden ja yhteentoimivuuden parantamista. Sähköisen asioinnin kehittäminen mahdollistaa myös julkisen hallinnon toiminnan tehokkuuden ja tuottavuuden parantamisen. Julkisen hallinnon tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito on esityksessä selosteluin tavoin toimialoittain pirstaloitunutta. Tukipalvelujen tuotanto keskittäminen ja sääntelyn kokoaminen yhteen lakiin on tarkoituksenmukainen tapa pyrkiä esityksen tavoitteiden toteuttamiseen.

Keskitettyjen palveluiden hyöty on sitä suurempi, mitä laaja-alaisemmin niitä käytetään. Esityksessä on perustellusti lähdetty siitä, että hyötyjen

saavuttaminen pyritään turvaamaan yhtäältä rahoittamalla palvelut keskitetysti ja toisaalta säättämällä yhteisten palveluiden käyttäminen esimerkiksi valtion virastojen velvollisuudeksi.

Keskeistä julkisen hallinnon tietojen yhteiskäytössä on, että se edellyttää semanttista yhteentoimivuutta eli sopimista yhteisistä tiedoista, metatietomäärittämisestä, sanastoista, luokituksista ja tunnuksista sekä yhteisiä pelisääntöjä niiden käytöstä ja noudattamisesta. Valtion ja kuntien tietojärjestelmien tuottajilla, kehittäjillä ja suunnittelijoilla tulisi olla käytössään yhteiset sanastot, nimitiedot, metatietomäärittäykset, koodistot, luokitukset ja tunnukset. Kuvaamalla tiedot ja tietorakenteet mahdollistetaan tietojen avaaminen ja yhdistäminen tehokkaasti ja turvallisesti eri tarkoituksiin. Nämä yhteentoimivuuden edellytykset tulee toteuttaa kansallisen palveluarkkitehtuurin luomisen yhteydessä.

Nykyisessä taloustilanteessa on selvää, että valtion henkilöstö tulee edelleen tulevina vuosina vähenemään. Tehtävät sen sijaan lisääntyvät mm. digitalisaatiohankkeiden vuoksi. Kaikilta viranomaisilta odotetaan tukea ja yhteistä tekemistä hallitukselle tärkeissä hankkeissa. KaPA-palveluita perustettaessa on ratkaistava yhteistyö VRK:n sekä ministeriöiden ja muiden palveluja tarvitsevien tahojen kanssa. Palvelutuotantoketju prosesseineen ja työnjakoineen on suunniteltava huolellisesti ja määriteltävä rajapinta hallinnonalojen omien toimialariippuvaisten ICT-hankkeiden ja sähköisten tukipalvelujen tuotannon kesken. Miten esimerkiksi virastojen omat innovaatiot saadaan esille KaPA:n kehittämishankkeissa? Sähköisten tukipalveluiden keskittäminen ei saa vaikuttaa vähentävästi toimialariippuvaisia palveluita tuottavien hallinnonalakohtaisten palvelukeskusten resursseihin, jotka tulevat olemaan lähivuosina kovassa paineessa sähköisten asiointipalveluiden toteutuksissa. Itse asiassa, tuottavuusloikan saavuttamisen edellytys olisikin, että hallinnonalojen toimialariippuvaisten sähköisten asiointipalveluiden luomisen resursseja kasvatettaisiin merkittävästi lähivuosina.

Niiden henkilöiden kohdalla, jotka siirretään muista organisaatioista VRK:een, tulee huolehtia muutosjohtamisesta. Uusien rekrytoitavien työntekijöiden osalta tulee hyödyntää tiedon ja oppimisen edut. Nyt on mahdollisuus koota paras tietotaito samaan paikkaan. Keskittämisellä voidaan saavuttaa kustannussäästöjä, mutta se edellyttää toiminnan huolellista suunnittelua ja pitkäjänteistä johtamista.

Kustannussäästöjä odotetaan jo vuodesta 2016 alkaen ja vuonna 2019 sähköisessä viestinvälityksessä saataviksi hyödyiksi arvioidaan 50 miljoonaa euroa. Säästöt ovat mahdollisia ja niitä kannattaa tavoitella, mutta realistisella aikataululla. Parempaan palvelujen laatuun sekä viranomaisten ja kansalaisten asiakastyytyvyyteen tähtäämisen tulisi olla etusijalla. Tämä edellyttää, että toiminta suunnitellaan ensin huolellisesti eikä uusia palveluita levitetä ja oteta käyttöön keskeneräisinä raakileinä.

Jatkuvien palveluiden kustannusten kattamiseen on tarkoitus tehdä määrärahasiirtoja siten, että jatkuvista palveluista ei aiheutuisi lisämääräraha-tarpeita. Kyseiset palvelut ovat kuitenkin osittain sellaisia uusia palveluita, joiden ylläpitokustannuksiin ei ole hallinnonaloilla varauduttu. Kehittämiskustannusten korvaamisen ohella valtiovarainministeriön tulisi turvata myös uusien palveluiden jatkuvat palvelut, jotka muodostavat noin 80 % järjestelmän koko elinkaaren kustannuksista.

Oikeusministeriössä vireillä olevassa AIPA-hankkeessa kehitetään syyttäjä-laitoksen ja yleisten tuomioistuinten työmenetelmiä. Uusia työtapoja tukemaan luodaan tietojärjestelmäkokonaisuus. Uusi järjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön vaiheittain vuoteen 2018 mennessä. Kun hanke on valmis, kaikki lainkäyttöön liittyvät toiminnot hoidetaan syyttäjänvirastoissa ja yleisissä tuomioistuimissa sähköisesti.

AIPA-hankkeen keskeisiin tavoitteisiin kuuluu siirtyminen mahdollisimman pitkälle paperittomiin työmenetelmiin ja tämä tavoitteen saavuttamisessa sähköinen asiointi on avainasemassa. Sähköistä asiointia vasten AIPA-järjestelmään liitetään asiointipalvelut kansalaisille ja oikeudenkäyntiasioita ammatikseen hoitaville asianajajille (asiointiportaalit). Portaalien käyttöönoton on määrä tapahtua vuoden 2017 aikana. Tuolloin esityksen mukaiset yhteiset tukipalvelut olisivat ehdotettujen siirtymäsäännösten mukaisesti suurelta osin jo käytössä. Olisi ihanteellista, jos AIPA:n ja muiden viranomaisjärjestelmien asiointipalvelut voitaisiin rakentaa esityksessä tarkoitettujen keskitettyjen palveluiden varaan. Tällä hetkellä näyttää kuitenkin siltä, että tämä ei ole mahdollista. Ilmeisesti vain asiointipalveluun liittyvä tunnistautuminen voidaan AIPA:n kohdalla toteuttaa suoraan keskitetyn palvelun varaan. Muutoin kehitteillä olevat keskitetyt palvelut eivät vastaa lainkäyttöasioiden sähköisen asioinnin tarpeita.

Esimerkkinä voidaan mainita kansalliseen palveluväylään liittyvien palvelunäkymien rajoitteet. Palvelunäkymien arkkitehtuuri tulee mahdollistamaan lähinnä viranomaisen palveluihin ohjaavien linkkien näyttämisen sekä yksinkertaisen viestinvälityksen. Palvelunäkymät eivät sen sijaan tule mahdollistamaan rakenteisen sähköisen tiedon välittämistä tai asianäky-mää, jossa kansalainen voisi seurata viranomaiskäsittelyssä olevien asioiden tilaa ja käsittelyvaiheita. Tällaiset toiminnot on kuitenkin tunnistettu lainkäytön asiointiportaalin keskeisiksi toiminnoiksi. Erityisesti rakenteisen sähköisen tiedon välittäminen on arvioitu tavoiteltujen tehokkuushyötyjen välttämättömäksi edellytykseksi. Keskitetyn palvelun rajoituksen johdosta kukin viranomaisen joutuu tuottamaan tarpeelliset palvelut itse tai sähköisellä asiointilla tavoitellut hyödyt jäävät saavuttamatta. Olennaista olisikin huolehtia siitä, että eri sektoreilla tunnistetut toiminnalliset tarpeet ohjaisivat yhteisten tukipalveluiden kehittämistä.

Keskitettyjen palveluiden käyttövelvoite yhdessä palveluiden puutteiden ja rajoitteiden kanssa voi johtaa esityksen tavoitteiden vesittymiseen. Mitä vakavampia palveluiden puutteet tai rajoitteet ovat, sen tärkeämmäksi muodostuvat laissa säädetyt perusteet käyttövelvoitteesta poikkeamiselle. Esityksen mukaan käyttövelvoitteesta poikkeaminen voisi perustua teknisiin, toiminnallisiin tai kustannustehokkuuteen liittyviin syihin taikka tietoturvaan. Näiltä osin esitys jää varsin epäselväksi. Perusteluissa käsitellään vain voimassaolevan palvelusopimuksen päättämiseen ja kustannustehokkuuteen liittyviä kysymyksiä ja niitäkin varsin yleisellä tasolla. Esitystä olisi olennaisesti täsmennettävä toiminnallisiin ja teknisiin syihin liittyvien perusteiden osalta.

## 2. Lakiehdotus

Velvollisuudesta ja oikeudesta käyttää sähköisen asioinnin tukipalveluja ehdotetaan säädettäväksi lain 5 §:ssä. Lainkohdan perusteluissa tulisi tehdä selkoa siitä, mitä säännöksessä tarkoitetaan valtion laitoksilla. Lisäksi 5 §:n 5 momentissa jää epäselväksi, mitä siinä tarkoitetaan ilmaisulla ”vastaavin edellytyksin kuin julkisen hallinnon toimijat”.

Lain 9 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tiedoksianto koskevista suostumuksista ja niistä pidettävästä rekisteristä. Pykälän 3 momentin tarkoituksena on lainkohdan perustelujen valossa varmistaa, että viranomainen voi antaessaan tiedoksi asiakirjan luottaa suostumuksista rekisteriin kerättyyn tietoon. Tämä tarkoitus ei kuitenkaan käy hyvin ilmi 9 §:n 3 momentin sanamuodosta. Momentti tulee sanonnallisesti muotoilla toisin, jos sitä pidetään laissa tarpeellisena.

Ehdotetun lain 10 §:n perusteluissa (s. 40 – 41) viitataan henkilötietojen hävittämistä koskevassa kohdassa henkilötietolain (523/1999) 6 ja 7 §:ään. Näissä henkilötietolain pykälissä ei kuitenkaan säädetä henkilötietojen hävittämisestä, vaan säännökset siitä sisältyvät mainitun lain 29 §:ään.

Ehdotuksen perusteluista (s. 43) on pääteltävissä, että lain 7 ja 9 §:ssä tarkoitettuihin rekistereihin talletetaan myös henkilötietoja. Näin ollen ehdotetussa 11 §:ssä, joka koskee palvelutuotannossa käsiteltävien tietojen säilyttämistä, tulisi ilmaista myös, kuinka kauan henkilötietoja säilytetään edellä mainituissa 7 ja 9 §:ssä tarkoitetuissa rekistereissä. Tämä vaatimus johtuu siitä, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perustuslain 10 §, jonka mukaan henkilötietojen käsittelystä säädetään tarkemmin lailla, edellyttää, että myös rekisteriin talletettujen henkilötietojen säilytysaika ilmaistaan laissa.

Lakiehdotuksen 12 §:ssä jää avoimeksi, koskeeko siinä tarkoitettu oikeus luovuttaa tietoja myös salassa pidettäviä tietoja. Jos näin on, se tulisi il-

maista mainitussa säännöksessä esimerkiksi niin, että tämä oikeus on salassapitosäännösten estämättä. Vastaava kommentti voidaan esittää valtiovarainministeriön tiedonsaantioikeutta koskevasta 20 §:stä, joka ei ehdotetussa muodossaan ulottuisi salassa pidettäviin tietoihin. Jos tiedonsaantioikeus on tarkoitus ulottaa myös salassa pidettäviin tietoihin, se tulisi ilmaista mainitussa pykälässä vastaavalla tavoin kuin edellä mainitussa 12 §:ssä.

Lain 12 §:n 2 momentin 2 kohdassa ehdotettu säännös tietojen luovuttamisesta tietosuojavaltuutetulle ja tietosuojalautakunnalle vaikuttaa tarpeettomalta, koska näiden viranomaisten oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä tehtävissään tarvitsemansa tiedot säädetään henkilötietolain 39 §:ssä. Sama koskee myös 18 §:n 2 momentin 2 kohtaa loki-tietojen luovuttamisesta tietosuojavaltuutetulle ja tietosuojalautakunnalle.

### 3. EU:n yleinen tietosuojasetus

Euroopan komissio antoi ehdotuksen yleiseksi tietosuojasetukseksi tammikuussa 2012. Asetus tuli hyväksytyksi joulukuussa 2015. Asetus julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä keväällä 2016 ja se tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu. Yleisen tietosuojasetuksen soveltaminen alkaa kahden vuoden kuluttua sen voimaantulosta.

Yleinen tietosuojasetus tulee sovellettavaksi sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Asetus korvaa vuoden 1995 henkilötietodirektiivin (95/46/EY) ja sen kansalliseksi täytäntöön panemiseksi annetun henkilötietolain (523/1999) säännökset niiltä osin kuin henkilötietojen käsittely kuuluu asetuksen soveltamisalaan. Vaikka kyseessä on kansallisesti suoraan sovellettava asetus, se jättää jäsenvaltiolle direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa. Tätä liikkumavaraa on erityisesti julkisella sektorilla. Asetuksen puitteissa on mahdollista antaa kansallista lainsäädäntöä, jolla tarkennetaan asetuksen säännöksiä.

Yleinen tietosuojasetus sisältää säännökset rekisterinpitäjälle ja henkilötietojen käsittelijälle kuuluvista tehtävistä ja velvoitteista. Väestörekisterikeskuksen rooli jää ehdotetussa laissa jossain määrin epäselväksi. Ehdotuksessa olisi hyvä selventää Väestörekisterikeskuksen ja muiden toimijoiden rooleja rekisterinpitäjinä ja henkilötietojen käsittelijöinä. Esimerkiksi yleisen tietosuojasetuksen 23 artiklan mukaan rekisterinpitäjän on huolehdittava oletusarvoisen tietosuojan toteutumisesta, eikä tästä voitane poiketa kansallisen liikkumavaran puitteissakaan. (vrt. ehdotuksen 15 §).

Ehdotuksen 10 §:ssä säädettäisiin henkilötietojen käsittelyperustasta. Tämä näyttäisi olevan yhdenmukainen yleisessä tietosuojasetuksessa an-

netun kansallisen liikkumavaran kanssa. Tätä kysymystä tulee tarkastella vielä tarkemmin asetusta koskevan kansallisen valmistelun yhteydessä. Samassa 10 §:ssä ehdotetaan myös säädettävän palveluntuottajan oikeudesta käsitellä tietoja tietojenkäsittelyn *todentamiseksi*. Termi *todentaminen* ei näyttäisi olevan riittävän tarkkarajainen informaatio-oikeuden näkökulmasta.

Ehdotuksen 8 §:ssä säädettäisiin vastuusta tahdonilmaisujen rekisteröimisestä ja niiden sisällön eheydestä. Pykälässä ehdotetaan säädettävän valtion vahingonkorvausvelvollisuudesta. Yleisen tietosuoja-asetuksen kansallisen valmistelun yhteydessä tulisi selkiyttää, mikä merkitys tulee tässä yhteydessä antaa tietosuoja-asetuksessa säädetylle vahingonkorvausvastuulle. Tässä arvioinnissa eri toimijoiden rooli rekisterinpitäjänä tai käsitteelijänä on keskeinen.

Ylijohtaja



Asko Välimaa

Erityisasiantuntija

  
Leena Vettenranta