

Verohallinto  
PL 325  
00052 VERO

**Lausunto**

Valtiovarainministeriö  
PL 29  
00023 Valtioneuvosto

12.1.2016

Viite / Diaarinumero  
VM140:06/2013  
A75/00 00 01/2015

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Verohallinnon lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta laiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asiointin tukipalveluista ja laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta.

Esitysluonnoksen mukaisesti tarkoituksena on säätää hallinnon yhteisten sähköisten tukipalveluiden järjestämisestä ja parantaa julkisten palveluiden saatavuutta, laatua, tietoturvallisuutta, yhteentoimivuutta ja ohjausta sekä edistää julkisen hallinnon toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta.

**Lausunto**

Verohallinto kannattaa hallituksen esitysluonnoksen tavoitteita ja pitää tärkeänä, että Väestörekisterikeskuksella on riittävä toimivalta ehdotuksen mukaisten tukipalveluiden ylläpitämiseen ja kehittämiseen yhteistyössä asiointipalveluita tarjoavien viranomaisten kanssa.

Verohallinnon toimintaan vaikuttavat eniten ehdotusten mukaiset sekä valtuutus että viestintäpalvelut. Verohallinto pitää tärkeänä sitä, että tuotettavat tukipalvelut soveltuvat hyödyntäjien asiointipalveluihin.

**yleistä**

Hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti ehdotetulla lailla säänneltäisiin hallinnon yhteisten sähköisen asiointin tukipalveluiden järjestämisestä parantaen mm. niiden saatavuutta, laatua, tietoturvallisuutta, yhteentoimivuutta ja ohjausta ja järjestää näiden tukipalveluiden yhtenäisen tuotanto ja käyttö.

Tässä vaiheessa palveluiden kehittäminen on vielä kesken ja ensivaiheessa olisi tärkeä säännellä nimenomaisesti Väestörekisterikeskuksen ja Valtiokonttorin toimivallasta yhteisten palveluiden tuottamisessa, näiden vastuista ja tukipalveluiden käyttäjien oikeudesta osallistua yhtenäisten palveluiden kehittämiseen.

Ehdotettu sääntely vaikuttaa palveluita tuottavan viranomaisen, palveluita käyttävän viranomaisen ja kansalaisten sekä yritysten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Sääntelyn tulisi olla selkeää ja täsmällistä josta ilmenee viranomaisten vastuut sähköisessä asiointitapahtumassa käytetyn tukipalvelun ja asiointipalvelun välillä. Ehdotetussa muodossaan nämä vastuut jäävät epäselviksi. Ilman nimenomaista sääntelyä vastaa asiointipalvelua tarjoava viranomainen asiointitapahtumaan liit-

tyvästä palveluketjusta kokonaisuudessaan, vaikka muut toimijat tuottaisivat siitä olennaisia osia.

Verohallinto ehdottaa, että jatkotyössä arvioitaisiin olisiko ehdotettua sääntelyä mahdollista tiivistää poistamalla yleislakien kanssa päällekkäisiä säännöksiä esimerkiksi tietoturvallisuuden ja henkilötietojen käsittelyn osalta.

Viranomaisten toimintamäärärahasiirtoja ei ole tarkoituksenmukaista kuvata yksityiskohtaisesti ehdotuksen perustelussa. Esitysluonnoksessa mainitut palvelut eivät ole vielä käytössä, jolloin niiden vaikutuksia ei voida arvioida tarkasti yleisellä tasolla tai yksittäisen viranomaisen kohdalla. Asiointipalveluita tuottavat viranomaiset tarvitsevat edelleen riittävät määrärahat omien asiointipalveluiden tuottamiseen ennen kuin ehdotusluonnoksessa mainitut palvelut ovat käyttövalmiita.

Esitysluonnoksessa on mainittu viestinvälityspalvelun vaikutuksista Verohallintoon. Verohallinnossa ei ole tarkemmin aikataulutettu sähköiseen viestinvälitykseen siirtymistä. Verohallinto pyytää korjaamaan esitysluonnosta tältä osin.

Paperipostista luopuminen on mahdollista vasta siinä vaiheessa kun korvaava sähköinen järjestelmä on testattu ja tuotantovalmis. Tämä edellyttää siis myös Verohallinnon järjestelmiin toteutettavan Oma Vero –palvelun olemassa oloa. Pelkkä sähköinen viestinvälitys ei tuo kustannussäästöjä. Viranomaisen ja asiakkaan kustannuksia voidaan vähentää siis vasta siinä vaiheessa, kun viranomaisen voi tarjota asiakkaille sähköisen näkymän kulloinkin vireillä olevaan asiaan.

### **yhteiset tukipalvelut ja niiden käyttäminen**

Esitysluonnoksen mukaisesti lähtökohtana on yhteisten tukipalveluiden käyttövelvoite. Ehdotuksessa tai sen perusteluissa ei ole kuitenkaan määritelty tarkemmin tukipalveluiden palvelutasoa tai mekanismia, jolla palvelutasot asetetaan.

Verotuksen toimittamiseen liittyvillä sähköisillä palveluilla toimintavarmuus ja laatu ovat korkealla tasolla ja niihin liitettyjen tukipalveluiden tulee olla käytössä 24/7. Verotuksen toimittamiseen liittyvät ilmoitusvelvollisuudet on sidottu määräaikoihin. Lisäksi osalle ilmoitusvelvollisista on säädetty nimenomainen velvoite antaa ilmoituksia yksinomaan sähköisesti. Verohallinnon tavoitteena on kehittää palveluita siten että sähköisten palveluiden pakottavuutta voidaan lisätä.

Yhteiset tukipalvelut ovat osa sähköisen asioinnin palveluketjua ja tukipalveluilla tulee olla vastaava laatu ja toimintavarmuus kuin viranomaisen omalla asiointipalvelulla. Yhteisten palveluiden käyttövelvoitteesta tulisi olla mahdollisuus poiketa silloin, jos on ilmeistä, että se johtaa tai on johtanut asiakkaalle tarjottavan palvelun tason suunnittelemaan alenemiseen. Tämä vastanee ehdotuksen käyttövelvoitteesta mainittua kustannustehokkuus –perustetta.

Lausunnolla olevassa luonnoksessa ei ole arvioitu tilannetta, jossa viranomaisella on tarve tai mahdollisuus tarjota asiakkaille yleistä palvelua parempaa palvelua. Viranomaisella voi olla esimerkiksi teknisesti mahdollisuus antaa kustannustehokkaasti asiakkaan omat tiedot nähtävillä kattavammin omassa asiointipalvelussa.

### **sähköinen viestinvälitys ja tiedoksianto**

Lausunnolla olevassa ehdotuksessa on määritelty tukipalvelu sähköisen viestinvälityksen ja sähköiseen tiedoksiantoon liittyvän suostumuksen hallintaan. Palve-

lulla on tarkoitus toteuttaa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 ja 19 §:ssä tarkoitettu sähköinen tiedoksianto. Tämä on hyvä tavoite, mutta edellyttäne joko yleislakiin tai viranomaiskohtaisiin erillislakeihin tämän mahdollistavia muutoksia.

Laissa nyt edellytetyn suostumuksen hallinta on sekä viranomaisen että asiakkaan näkökulmasta vaikea toteuttaa. Tiedoksiannossa on oikeudellisesti kysymys päätösten lainvoimasta ja muutoksenhakuajan alkamisesta. Nykysääntely edellyttää kaikissa tilanteissa nimenomaista suostumusta, joka on annettu sille viranomaiselle josta tiedoksianto annetaan. Ehdotusluonnoksen mukaisesti tämä suostumusten hallinta tehtäisiin keskitetysti.

Pelkkä nykysääntelyn mukaisten suostumusten hallinta ei edistä sähköistä tiedoksiantomenettelyä. Sähköisen tiedoksiantomenettelyn laajempi käyttöönotto edellyttää sähköisestä asioinnista viranomaisissa annetun lain mukaisten tiedoksiantomenettelyiden arviointia ja kehittämistä. Verohallinnon näkemyksen mukaisesti asiakas voisi antaa yleisen suostumuksen viranomaisilta tulevien tiedoksiantojen vastaanottamiseen esimerkiksi asiointitilille.

Sähköisen asioinnin edistämiseen liittyy taloudellisten seikkojen lisäksi myös toiminnallisia riskejä jotka tulee ottaa kokonaisarviointissa huomioon. Esimerkiksi Verohallinnon asiakaskunta on laaja ja erityisesti yritysasiakkailla voi olla eri veroasioita varten eri yhteystietoja. Sähköisen viestinnän, sähköisten yhteystietojen ja tiedoksiantojen hallinnassa tulee olla huolellinen ja varmistaa että asiakirjat lähetetään sellaiseen osoitteeseen, että ne voidaan katsoa annetun laillisesti tiedoksi.

### **Katso –palvelun siirtäminen**

Verohallinnon ylläpitämän Katso –valtuutuspalvelun siirto Väestörekisterikeskuskelle on käynnistymässä. Siirron yhteydessä tulee varmistaa se, että valtuutuspalvelua käyttämällä on mahdollisuus toteuttaa laissa säädetyt ilmoitusvelvollisuudet Verohallinnolle myös palvelun siirtymisen jälkeen. Lisäksi valtuutuspalvelua kehitettäessä pitää ottaa huomioon vireillä olevat ilmoittamisvelvollisuuteen liittyvät hankkeet kuten esimerkiksi tulorekisteri.

Katso –palvelun tarkoituksena on toteuttaa organisaation edustajan sähköinen allekirjoitus silloin kun sähköinen ilmoittaminen edellyttää ilmoittajan allekirjoitusta. Näin ollen kysymys ei ole nimenomaisesta valtuutuspalvelusta, jolla olisi sellaiseen yleisempää merkitystä edustamisen ja valtuuttamisen näkökulmasta.

Verohallinto pitää tärkeänä että nimenomaisen valtuutuspalvelun kehittämisen lisäksi varmistetaan että eri viranomaisille ilmoituksia antavilla on mahdollisuus allekirjoittaa ilmoitukset sähköisesti.

### **yhteisten tukipalveluiden hallintamalli**

Yhteisten tukipalveluiden kehittäminen Suomen kaltaisessa väestöpohjaltaan pienessä maassa on perusteltua ja onnistuessaan kustannustehokasta. Keskitettyjen palveluiden kohdalla tulee ottaa huomioon, että omista tehtävistään kansalaisille ja yrityksille vastuussa olevat viranomaiset tulevat yhä riippuvaisemmiksi tukipalveluita tarjoavien viranomaisten ja muiden toimijoiden onnistumisesta. Tukipalveluita tuottavat saattavat asettaa tukipalveluiden tavoitteet siten, että asiointipalveluita tarjoavien viranomaisten laadulliset ja toimintavarmuuteen liittyvät tavoitteet eivät täyty.

Monissa maissa tukipalveluiden siirtämiseen toimivaltaisen viranomaisen ulkopuolelle on suhtauduttu pidättyväisesti silloin, kun kysymys on yhteiskunnan kannalta elintärkeissä toiminnoista, kuten esimerkiksi verotuksesta. Tällaisiin toimintapoliittisiin ratkaisuihin liittyvät riskit tulee tiedostaa ja arvioida huolellisesti. Verohallinnolla on runsaasti huonoja kokemuksia sekä valtion omien keskitettyjen tukipalveluiden että ulkoistettujen toimialariippumattomien palveluiden toimintavarmuudesta ja kustannustehokkuudesta.

Yhteiset tukipalvelut ovat osa sähköisen asioinnin palveluketjua. Viranomaisten ja asiakkaiden kannalta tärkeintä on varmistaa asiointipalveluiden laatu ja toimintavarmuus etenkin silloin kun palveluiden käytöllä puututaan asiakkaan oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Ehdotetussa sääntelyssä tulisi huomioida tarkemmin käyttäjäviranomaisten mahdollisuus vaikuttaa yhteisten palveluiden kehittämiseen sekä palveluiden tuottajan vastuu yhteisten palveluiden toimivuudesta ja palvelutasosta.

Verohallinto ehdottaa, että yhteisten tukipalveluiden yhteinen hallintamalli määriteltäisiin ja siitä säänneltäisiin tarvittaessa laki- ja asetustasolla. Hallintamalli toteutettaisiin esimerkiksi toimivaltaisella yhteistyöryhmällä, jossa olisi edustettuna suurimmat tukipalveluiden hyödyntäjät.

Hallintamalli turvaisi jatkuvan yhteistyön palveluntuottajan ja käyttäjäorganisaation kesken. Palveluiden kehittämisessä huomioitaisiin hyödyntäjien tarpeet jolloin tukipalveluiden palvelutaso vastaisi käyttäjien tarpeita. Yhteistyössä olisi mahdollista varautua yleisiin sekä eri viranomaisia koskeviin säädösmuutoksiin, ennakoida volyymimuutosten vaikutuksia sekä osallistua eri kehittämishankkeisiin kuten esimerkiksi kansallinen tulorekisteri. Yhteistyö parantaisi palveluiden riskienhallintaa ja riskeihin varautumista mahdollistasi yhtenäiset katselmointimenettelyt yhteisten palveluiden toimintavarmuuden parantamiseksi.

### **Yksityiskohtaisia huomioita säädöksistä**

Ehdotuksen 5 §:n mukaisesti yksityinen voi tarjota palvelutietoja saataville palvelutietovarannossa. Verohallinto pitää tärkeänä, että palvelutietoja tarjoavat yrityksen eroavat sekä nimeltään että toiminnaltaan viranomaistoiminnasta. Asiakkaan tulee voida erottaa palvelutietovarannosta viranomaisen ja yksityisen tarjoamat palvelut eikä palveluja tarjoavan yrityksen toiminta saa olla lainvastaista tai muuten sopimatonta eikä heikentää palveluita tarjoavan viranomaisen toimintamahdollisuuksia.

Ehdotuksen 8 §:ssä säädetään valtion korvausvastuusta, silloin kun palveluketjussa on käytetty valtuutusta tai muuta tahdonilmaisua koskevaa tukipalvelua. Viranomaisvastuu toteutuu kuitenkin suoraan vahingonkorvauslain nojalla ja sääntely on tältä osin tarpeeton. Lisäksi ehdotetun säännöksen 2 momentin sanamuodon mukaisesti valtio ei vastaa vahingosta joka johtuu esimerkiksi 6 §:ssä tarkoitettussa rekisterissä olevasta virheestä. Asiakkaalla on kuitenkin perustuslaillinen oikeus hakea korvausta vahingosta, joka aiheutuu esimerkiksi virheellisistä tiedoista viranomaisen ylläpitämässä rekisterissä. Tältä osin vastuu jää ehdotetun sääntelyn osalta epäselväksi.

Ehdotuksen 7 ja 8 §:ssä säädetään valtuutusten rekisteröinnistä, vastuusta sekä viitataan valtuutusten osalta lakiin varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (oikeustoimilaki). Sähköisessäkin valtuutuksessa on kysymys hallintolain 12 §:n mukaisesta asiamiehestä tai avustajasta jolloin viittaus yksinomaan oikeustoimilakiin sulkee pois esimerkiksi viranomaisen oikeuden olla hyväksymättä kelvotonta asiamiestä lainkohdan 2 momentin mukaisesti. Verohallinto ehdottaa, että jakotyössä arvioitaisiin tarkemmin ehdotuksen 7 §:n suhde hallintolakiin.

Pääjohtaja Pekka Ruuhonen

Ylitarkastaja Taito von Konow