

TEM	ESISELVITYS	1(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

Yrityksen perustajan palvelukokoansuus Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)

Esiselvityksen loppuraportti

Versio 0.7

TEM	ESISELVITYS	2(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

VERSIOHISTORIA

Versio	Pvm	Kuvaus ylläpidosta	Tekijä	Hyväksyjä
0.1	27.1.2012	Ensimmäinen versio työjaoston katselmoitavaksi	HiQ / Sampsa Toivanen	
0.2	13.2.2012	Päivitetty työjaostolta saatujen kommenttien perusteella	HiQ / Sampsa Toivanen	
0.3	20.3.2012	Lisätty oikeudellinen tarkastelu sekä yhteenveto tietopyynnön tuloksista	HiQ / Sampsa Toivanen	
0.4	28.3.2012	Täydennetty puuttuvia kohtia. Johdon yhteenveto, päätösesitys sekä tarkennettu vielä kauttaaltaan	AHTi/Raimo Kangaskoski	
0.5	29.3.2012	Tiivistetty tietopyynnön yhteenvetoa ja lisätty ristiviittaukset.	HiQ / Sampsa Toivanen	
0.6	29.3.2012	Täsmennetty kustannusosuutta. Hyväksytty muutokset. Työjaoston kommentteille lähetty "puhdas" versio.	AHTi/Raimo Kangaskoski	
0.7	12.5.2012	Lyhennetty versio työjaoksen kommentit huomioituna	AHTi/Raimo Kangaskoski	
0.7	6.6.2012	kommentit	TEM/Benita Troberg	

TEM	ESISELVITYS	3(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

SISÄLLYSLUETTELO

1	Johdon yhteenvedo	5
2	Työn tausta, tavoitteet, organisointi ja rajaukset.....	7
2.1	Tausta.....	7
2.2	Tavoitteet	7
2.3	Organisointi.....	7
2.4	Rajaukset	8
3	ROVA- palvelu	9
3.1	ROVA- palvelun käyttötapauksia	9
3.2	ROVA- palvelun yleiskuvaus.....	13
3.3	ROVA- palvelun keskeiset sidosryhmät.....	14
3.4	ROVA-palvelun arkkitehtuuri.....	15
3.5	ROVA- palvelun tietoturva	18
4	Verohallinnon ja Patentti- ja rekisterihallinnon palvelut.....	19
4.1	Katso-palvelu	19
4.2	PRH:n palvelut	20
5	Toteutuspolut	22
5.1	Katso-järjestelmän kehittäminen ROVA- palveluksi.....	22
5.2	Uuden ROVA-palvelun toteuttaminen.....	24
5.3	Kehittämisen kustannusarviot	28
5.4	Tietopyyntö	29
6	Oikeudellinen tarkastelu	31
6.1	Pääkysymykset.....	31
6.2	Aikaisemmat oikeudelliset arvioinnit	31
6.3	Organisatoriset kysymykset.....	31
6.4	Rooli- ja valtuutuspalvelu siviili- ja hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta	34
6.5	Eriyiskysymyksiä.....	36
6.6	Yhteenvedo.....	36
7	Päätösesitys ja ehdotukset jatkotoimenpiteiksi.....	37

TEM	ESISELVITYS	4(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

8 Liitteet 39

Liite1: ROVA-palvelun tausta-aineisto 12.5.2012.....39

TEM	ESISELVITYS	5(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

1 Johdon yhteenveto

Valtiovarainministeriön sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe) puitteissa kehitetään uusia yrityksille suunnattuja sähköisiä asiointipalveluja. Ohjelman tavoitteena on, että kaikki keskeiset kansalaisille ja yrityksille tarjottavat palvelut ovat sähköisen asioinnin piirissä vuoteen 2015 mennessä.

Yrityksille suunnatut asiointipalvelut edellyttävät henkilön tunnistamisen lisäksi varmuutta siitä, että henkilöllä on valtuus asioida edustamansa yrityksen tai tahon puolesta. Lisäksi yritysten tapauksessa asiointipalveluita käyttäviä henkilöitä on useita ja henkilöt voivat todellisuudessa olla eri yritysten palveluksessa. Tyypillinen esimerkiksi tästä on tilitoimisto, jonka yritys on valtuuttanut hoitamaan yrityksen verotukseen tai työnantajavelvoitteisiin liittyviä asioita. Tähän käyttötapaukseen liittyvää käyttöoikeuksien, roolien ja valtuutusten hallintaan soveltuvaa ratkaisua kutsutaan yleisesti rooli- ja valtuutuspalveluksi (myöh. ROVA-palvelu).

Asiointipalveluiden yhä kasvava tarve, käyttäjävolyymit ja erilaiset käyttötarkoitukset edellyttävät yhtenäistä ratkaisua palvelujen käyttäjien oikeuksien ja valtuutusten hallintaan. Asiointipalveluita käyttäville asiakkaille ja niitä tarjoaville julkishallinnon toimijoille yhtenäinen ratkaisu mahdollistaisi kustannustehokkaan, luotettavan sekä käyttäjäkokemukseltaan kehittyneen tavan sähköiseen asiointiin.

Keskitettyä ja pysyvää rooli- ja valtuutuspalveluratkaisua asiointipalveluiden käyttöön ei tällä hetkellä kuitenkaan ole olemassa. Nykytilanteessa asiointipalveluiden tarjoajat ratkaisevat henkilön tunnistamiseen ja asioinnin valtuutuksen selvittämiseen liittyvät ratkaisut joko itsenäisesti omalla tavallaan tai sitten hyödyntämällä Verohallinnon tarjoamaa Katso- palvelua ja yleisesti käytössä olevia tunnistuspalveluita. Katso-palvelun asema perustuu lailla 1414/2010 lakiin 503/2010 tehtyyn väliaikaiseen lisäykseen, joka on voimassa 31.12.2013 saakka. Tämän jälkeen palvelun asema on muiden kuin Verohallinnon ja Kelan asiointipalveluja tarjoavien toimijoiden näkökulmasta määrittelemätön.

Tässä esiselvityksessä on esitetty tavoitteellisen ROVA-palvelun korkean tason malli sekä selvitetty erilaisia vaihtoehtoja mallin mukaisen palvelun toteuttamiseksi. Esitetty tavoitteellinen ROVA-palvelu vastaa yrityksille suunnattujen sähköisten asiointipalveluiden asettamiin vaatimuksiin ja täyttää toteutuessaan lainsäädännön ja tietoturvan asettamat moninaiset tarpeet. Lisäksi kuvattu ROVA-palvelu soveltuu vähäisin laajennuksin yksityishenkilöiden välisten sähköisten valtuutuksien ja roolitietojen hallintaan. Ehdotuksena onkin, että ROVA-palvelun toteutuksessa huomioidaan sen laajentaminen kattamaan myös yksityishenkilöiden rooli- ja valtuustietojen hallinnan.

ROVA-palvelun toteuttamisessa on tunnistettu kaksi päävaihtoehtoa, joiden molempien avulla tavoitetilan mukainen palvelu voidaan toteuttaa vaihteittain 2-3 vuoden siirtymäajan puitteissa. Molempien toteutusvaihtojen keskeiset haasteet liittyvät muutoksen läpivientiin ja hallintaan. Kehittämisen teknologiset riskit eivät ole merkittäviä. Tuote- ja palvelutarjonta kohdealueella on kehittyntä sekä koeteltua. Lisäksi kaupallinen markkinatarjonta on kattavaa ja kilpailun kannalta toimivaa. Kehittämisen kokonaiskustannusten näkökulmasta eri päävaihtoehtojen välillä ei ole tunnistettavissa merkittävää eroa. Kokonaiskustannusten kannalta on kuitenkin ensi arvoisen tärkeää, että kehittämistä ohjataan kokonaisuutena yhteisesti hyväksytyin periaattein ja reunaehdoin.

ROVA- palvelun jatkokehittäminen edellyttää ensi vaiheessa päätöstä palvelukonseptin omistajuudesta ja palvelun hallintamallista. Koska ROVA- palvelun ensisijaisena käyttäjänä ovat yritykset ja muut asiointipalveluita käyttävät organisaatiot, on luontevaa, että palvelukonseptin omistaja on Työ- ja elinkeinoministeriö.

Ehdotuksena on, että Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee ROVA-palvelun hallintomallin ja ROVA-palvelun toteuttamiseksi tarvittavat päätökset vuoden 2012 aikana. Tavoitteena tulee olla, että päätökset mahdollistavat uuden hallintomallin mukaisen toiminnan ja ROVA-palvelun toteuttamisen ensivaiheen toimenpiteiden käynnistämisen jo vuoden 2012 loppuun mennessä.

Oikeudellisen tarkastelun perusteella ehdotuksena on, että rooli- ja valtuutuspalvelusta säädettäisiin lailla. Tässä esiselvityksessä ehdotettava palvelu on hallinto- ja yksityisoikeudellisesti sinänsä pätevä ja laillinen, mutta mikäli lainsäädäntöä laaditaan, voidaan lakiin ottaa täsmennyksiä järjestelmän toteuttamiseen liittyvistä keskeisistä kysymyksistä. Tällainen on mm. suostumus hallintoasiakirjan sähköisestä tiedoksiannosta. Valtaosa käytännön

TEM	ESISELVITYS	6(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

kysymyksistä voidaan kuitenkin toteuttaa alemmanasteisin säädöksin, käytännössä Työ- ja elinkeinoministeriön päätöksin.

Mikäli ROVA-palvelun hankintamallin osalta päädytään julkiseen kilpailutukseen, on se tarkoituksenmukaisinta toteuttaa kilpailullisena neuvottelumenettelynä. Ehdotettu menettely mahdollistaa aidosti innovatiiviset ratkaisut sekä avoimen vuoropuhelun valittujen ehdokkaiden ja hankintayksikön välillä. Lisäksi vuoropuhelun aikana hankittava palvelu ja hankinnan raja-
 us voidaan täsmentää luotettavasti.

TEM	ESISELVITYS	7(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

2 Työn tausta, tavoitteet, organisointi ja rajaukset

2.1 Tausta

Yritystoiminta Suomessa vaatii yrityksiltä säännöllistä asiointia eri viranomaisten kanssa. Tällä hetkellä monet viranomaiset tarjoavat perinteisen paperiasioinnin korvaavia yrityksille suunnattuja sähköisiä asiointipalveluja. Yrityksille ja organisaatioille tarjottavien sähköisten asiointipalvelujen lukumäärä on jo nykytilassa merkittävä ja varovaisestikin arvioiden lukumäärä kasvaa voimakkaasti lähivuosina.

Palvelujen määrää, laatua ja saatavuutta kehitetään muun muassa valtiovarainministeriön sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe) puitteissa. Ohjelman tavoitteena on, että kansalaisten ja yritysten sähköinen asiointi kattaa vuoteen 2015 mennessä kaikki keskeiset palvelut.

SADe-ohjelma koostuu palvelukokonaisuuksista, joiden toteutusvastuu on hajautettu eri hallinnonaloille. Vuoden 2010 lopussa valtiovarainministeriö siirsi esitutkimusvaiheen tulosten perusteella yrityksen perustajan palvelukokonaisuuden (YPPK) ja työnantajan palvelukokonaisuuden (TAPK) toteutusvastuun Työ- ja elinkeinoministeriölle. Näiden palvelukokonaisuuksien keskeisenä kehittämiskohteena ovat yrityksille suunnatut sähköisen asioinnin palvelut. Valtiovarainministeriö asetti SADe-ohjelman Työnantajan palvelukokonaisuuden ja Yrityksen perustajan palvelukokonaisuuden klusteriryhmän 12.4.2010. Klusteriryhmän tehtävänä on toimia palvelukokonaisuuksien ohjausryhmänä. Ohjausryhmä ohjaa ja seuraa palvelukokonaisuuden toteutusta ja käyttöönottoa sekä osallistua palvelukokonaisuuden arviointiin.

Sähköisten asiointipalvelujen käyttäminen edellyttää useimmissa tapauksissa käyttäjän kirjautumista palveluun ja käyttäjällä olevien käyttöoikeuksien selvittämistä. Palvelujen käyttöoikeudet on tyypillisesti kytketty käyttäjään liittyviin rooleihin. Roolitietoja on tarkoituksenmukaista hallinnoida ja tarjota keskitetyssä palvelussa, jonka kautta ne ovat kaikkien asiointipalvelujen käytössä. Roolien hallintaan liittyvät kiinteästi valtuutukset, joiden kautta yritysten vastuuhenkilöt voivat jakaa asiointipalveluissa tarvittavia rooleja tarpeen mukaan muille työntekijöille.

Nykytilanteessa asiointipalvelujen kannalta selvästi tärkein keskitetty roolitietopalvelu on Verohallinnon ylläpitämä Katso. Katso-palvelun asema perustuu lailla 1414/2010 lakiin 503/2010 tehtyyn väliaikaiseen lisäykseen, joka on voimassa 31.12.2013 saakka. Tämän jälkeen palvelun asema on muiden kuin Verohallinnon ja Kelan asiointipalveluja tarjoavien toimijoiden näkökulmasta määrittelemätön.

2.2 Tavoitteet

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti syksyllä 2011 rooli- ja valtuutuspalvelun esiselvitystä varten työjaoston, joka toimi Työnantajan palvelukokonaisuuden ja Yrityksen perustajan palvelukokonaisuuden klusteriryhmän alaisuudessa. Toimeksiannossa asetettiin tavoitteeksi *määritellä PRH:n roolipalvelun ja Verohallinnon Katso -palvelun pohjalta käyttöönotettavan rooli- ja valtuutuspalvelun toteutus, palvelun vaatimukset ja toiminnallisuudet*.

Esiselvitystyössä on pyritty muodostamaan kokonaiskuva yritysten sähköisen asioinnin kontekstissa käyttökelpoisen rooli- ja valtuutuspalvelun piirteistä sekä kuvaamaan korkealla tasolla järjestelmän keskeinen toiminnallisuus ja rajapinnat.

Esiselvitystyö tarjoaa lähtökohdat ja luo suuntaviivat ROVA-järjestelmän määrittelylle.

2.3 Organisointi

Esiselvitystyö tehtiin syyskuun 2011 ja helmikuun 2012 välisenä aikana. Työjaoston puheenjohtajana ja esiselvitysvaiheen projektipäällikkönä toimi Raimo Kangaskoski Aluehallinnon tietohallintopalvelu- ja yksiköstä (AHTI). Työjaoston muut jäsenet olivat;

- Helena Kainulainen, Suomen Asiakastieto Oy

TEM	ESISELVITYS	8(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

- Jouko Koitto, patentti- ja rekisterihallitus
- Esa Kosonen, patentti- ja rekisterihallitus
- Helena Lehtimäki, valtiovarainministeriö
- Petteri Ohvo, Työ- ja elinkeinoministeriö
- Leena-Sisko Puonti, Työ- ja elinkeinoministeriö

Työjaoston työhön ja loppuraportin kirjoittamiseen osallistui konsultin roolissa HiQ Finland Oy:stä Sampsa Toivanen varamiehinnään Tomi-Jukka Panttila ja Hannu Reunanen.

Katso-palvelun osalta asiantuntijoina on kuultu ja työjaoston kokouksiin ovat osallistuneet Kalevi Heiliö ja Reetta Järvinen Verohallinnosta. Verohallinnon edustajat ovat laatineet raportissa Katso-palvelua koskevat osuudet.

ROVA-palvelun oikeudellisen tarkastelun ovat tuottaneet Lauri Railas ja Mikko Äijälä Krogerus Oy:stä.

Edellä mainittujen henkilöiden lisäksi työjaoston kokouksiin on osallistunut asiantuntijaroolissa henkilöitä aluehallinnon tietohallintopalveluuyksiköstä, Työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä valtiovarainministeriöstä.

2.4 Rajaukset

Esiselvitystyön alussa tehtiin työn sisältöön seuraavat rajaukset:

1. Henkilön tunnistaminen ei kuulu ROVA- palvelun toimintojen piiriin. ROVA-esiselvityksessä oletetaan, että ROVA- palvelua käyttävällä asiointipalvelulla on käytössään tunnistusmenetelmä tai -menetelmiä, jotka tarjoavat asiointipalvelun käyttöön yhdenmukaisessa muodossa olevia tunnisteita.
2. Järjestelmän omistajuus, hallinnointimalli ja ansaintalogiikka eivät kuulu ROVA-esiselvityksessä käsiteltäviin asioihin.
3. Esiselvitys ei sisällä kustannus-hyötyanalyysia.
4. Esiselvityksessä ei tutkita tunnistus-, rooli- ja valtuutuspalvelujen markkinoilla olevia kaupallisia ratkaisuja.
5. Työjaoston toimeksiantoon nojautuen esiselvityksessä rajataan olemassa olevien rooli- ja valtuutustietojärjestelmien tarkastelu patentti- ja rekisterihallituksen sekä Verohallinnon palveluihin.

ROVA-esiselvitys painottuu julkishallinnon yrityksille suunnattujen sähköisten asiointipalvelujen rooli- ja valtuutustarpeisiin. Yksityishenkilöiden sähköiseen asiointiin liittyvät rooli- ja valtuutustarpeet jäivät näin ollen esiselvitystyön ulkopuolelle.

Esiselvitystyössä otettiin huomioon mahdolliset tulevaisuudessa ilmenevät yksityishenkilöiden asiointiin liittyvät tarpeet laatimalla ratkaisut ja linjaukset mahdollisuuksien mukaan sellaisiksi, että ne ovat sovellettavissa myös yksityishenkilöiden sähköisten asiointipalvelujen rooli- ja valtuutustarpeisiin.

Esiselvitysraportissa määritelty ROVA-palvelu soveltuu myös yksityisten toimijoiden asiointipalveluiden käytettäväksi. Tämä edellyttää kuitenkin erillistä tarkastelua mm. markkinoiden toimivuuden, hinnoittelumallien tms. osalta.

TEM	ESISELVITYS	9(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

3 ROVA- palvelu

ROVA- palvelun ensisijaisena tarkoituksena on tarjota julkishallinnon sähköisille asiointipalveluille ajantasainen, tarkka ja kattava tieto kyseisessä palvelussa yrityksen tai muun oikeushenkilön edustajana asioivan luonnollisen henkilön palvelun kannalta relevanteista rooleista ja valtuutuksista.

Asiointipalvelut käyttävät roolitietoja ensisijaisesti selvittääkseen kirjautuneen käyttäjän oikeudet palvelun toimintoihin. Kaikki roolin merkityksen tulkintaan ja soveltamiseen liittyvä vastuu on aina roolitietoa kysyvällä asiointipalvelulla. ROVA- palvelun tehtävänä on pelkästään antaa asiointipalvelulle ajantasainen vastaus käyttäjällä olevan roolin tai roolien olemassaolosta.

3.1 ROVA- palvelun käyttötapauksia

Seuraavissa kappaleissa on kuvattu ROVA- palvelun tyypillisiä käyttötapauksia. Käyttötapauksen tarkoituksena on hahmottaa ROVA-palvelulta edellytettävää toiminnallisuutta.

3.1.1 Yrityksen sähköinen asiointi

ROVA- palvelun peruskäyttötapaus on yrityksen sähköisen asioinnin edellyttämien roolitietojen tarjoaminen. Yritykset voivat asioida joko itsenäisesti tai ulkoistaa asiointiaan asiamiesyrityksille kuten tili- ja konsulttitoimistoille. Esimerkkiyritys käyttää itse palkanlaskentaan, yrityksen rekisteröinteihin ja hankintoihin liittyviä asiointipalveluja. Kirjanpitoon ja verotukseen liittyvät asiat yritys on ulkoistanut tilitoimistolle ja Finnveran rahoitushakemusasioiden hoitamisen konsulttitoimistolle.

Taulukossa 1 on yhteenveto esimerkkiyrityksen asiointitarpeista, niihin liittyvistä vastuuhenkilöistä, viranomaisista ja palveluista.

Asiointitarve	Ulkoistettu	Vastuuhenkilö tai -henkilöt	Asiointiin liittyvä viranomainen tai muu toimija	Käytettävät asiointipalvelut
Palkkatietojen ilmoittaminen	—	Palkanlaskija	Verohallinto	Palkka.fi
ALV, ennakkoverot ja tuloveroilmoitus tilinpäätöstietoineen	Tilitoimisto	Tilinpitäjä	Verohallinto	Ilmoitin.fi (tai verotili ja sähköinen tuloveroilmoitus)
Työttömyysvakuutukset, eläkemaksut yms.	—	Palkanlaskija	Vakuutusyhtiöt	Vakuutusyhtiöiden asiointipalvelut
Tavaramerkkien rekisteröinti, patenttihakemukset, aputoiminimien ilmoittaminen ym.	—	Johtoryhmän jäsenet	Patentti- ja rekisterihallitus	Patentti- ja rekisterihallituksen erinäiset sähköiset asiointipalvelut
Hankinnat (tuontiasiat)	—	Hankintavastaava	Tulli	Nettituonti
Rahoitushakemukseen liittyvät asiat	Konsulttiyritys	Nimetty konsultti	Finnvera	Sähköinen rahoitushakemus

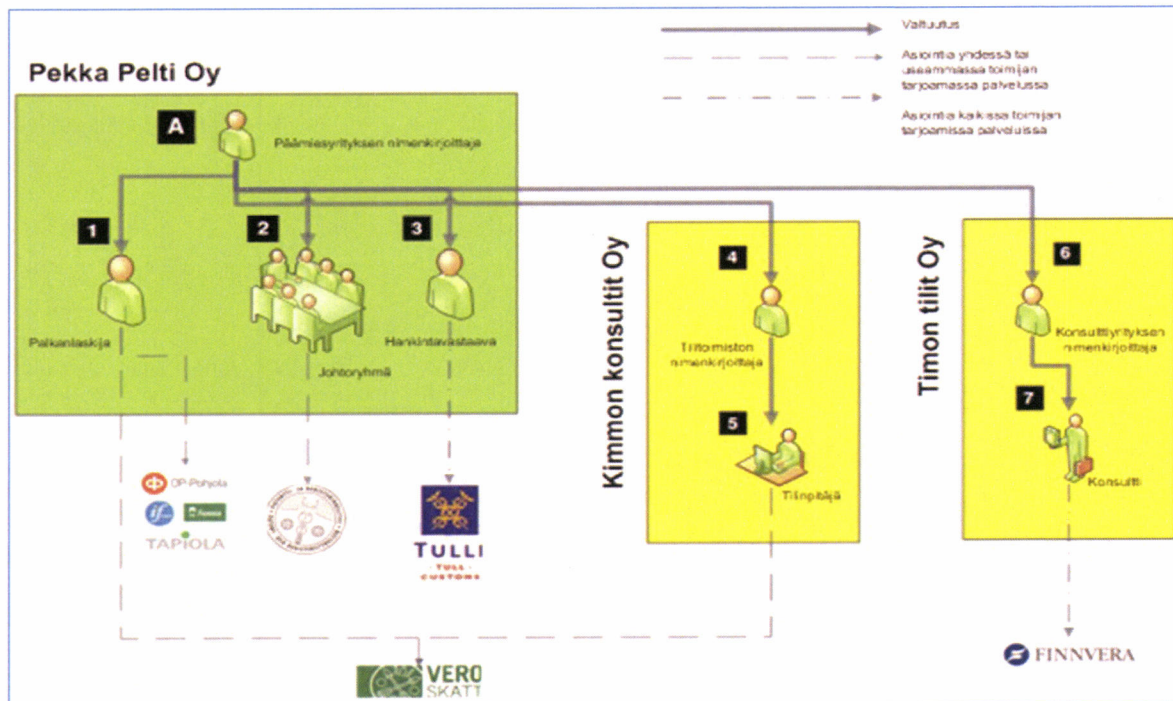
Taulukko 1 Esimerkkiyrityksen sähköinen asiointi.

Lähtökohtaisesti vain yrityksen nimenkirjoittajat ovat kaupparekisteriin perustuvan edustus-oikeutensa puolesta oikeutettuja sähköiseen asiointiin yrityksen nimissä. Nimenkirjoittajan on annettava valtuutukset yrityksensä työntekijöille ja ulkoisille palveluyrityksille, jotta nämä voivat käyttää asiointipalveluja yrityksen nimissä. Valtuutettu voi olla joko luonnollinen henkilö (henkilötunnus) tai juridinen henkilö (Y-tunnus).

TEM	ESISELVITYS	10(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

Esimerkkiyrityksen sähköiset valtuutukset on esitetty kuvassa 1. Kaikki yrityksen sähköiseen asiointiin käytettävät valtuutukset ovat tässä tapauksessa peräisin yrityksen nimenkirjoittajalta **A**. Jos yrityksellä on useampia nimenkirjoittajia, heistä jokainen voi antaa valtuutuksia.

Valtuutuksien antamisen yhteydessä valtuuttavan osapuolen on tarkoituksenmukaista pystyä rajoittamaan valtuutuksen kautta saadun roolin käyttöä esimerkiksi siten, että valtuutuksen saaja voi käyttää roolia vain tietyssä asiointipalvelussa. Samoin myös *edelleenvaltuutuksia* eli valtuutuksen saajan muille henkilöille antamia valtuutuksia on syytä voida rajoittaa. Tyypillinen esimerkki edelleenvaltuutuksen rajoittamisesta on, että ulkopuolinen, päämiesyritykseltä valtuutuksen saanut yritys ei enää pysty jakamaan saamaansa valtuutusta jollekin kolmannelle yritykselle.



Kuva 1 Esimerkkiyrityksen valtuutukset

Yrityksen sisällä annettavat valtuutukset:

Päämiesyrityksen nimenkirjoittaja (**A**) antaa palkanlaskijalle (**1**) palkkatietojen toimitusta varten valtuutuksen vakuutusyhtiöiden, verottajan ja pankkien asiointipalveluihin. Nimenkirjoittaja rajaa valtuutusta antaessaan sen koskemaan vain erikseen nimettyjä, palkanmaksuun liittyviä palveluja. Lisäksi hän asettaa tekemäänsä valtuutukseen rajoitteen, joka estää valtuutuksen saajaa tekemästä edelleenvaltuutusta.

Päämiesyrityksen nimenkirjoittaja antaa kullekin johtoryhmän (**2**) jäsenelle valtuutuksen PRH:n asiointipalveluun yrityksen tekemien rekisteröintien (tavaramerkin rekisteröinnit, patenttihakemukset, yrityksen muutosilmoitukset) hoitamista varten. Valtuutuksia antaessaan nimenkirjoittaja rajaa ne koskemaan vain erikseen nimettyjä, rekisteröinteihin liittyviä palveluita. Lisäksi hän asettaa tekemiinsä valtuutuksiin rajoitteet, jotka estävät valtuutusten saajia tekemästä edelleenvaltuutusta.

Päämiesyrityksen nimenkirjoittaja antaa hankintavastaavalle (**3**) valtuutuksen Tullin palveluihin. Valtuutusta tehdessään nimenkirjoittaja rajaa sen koskemaan kaikkia Tullin palveluita. Lisäksi hän asettaa tekemäänsä valtuutukseen rajoitteen, joka estää hankintavastaavaa tekemästä edelleenvaltuutusta.

Yrityksestä ulkopuolelle annettavat valtuutukset:

TEM	ESISELVITYS	11(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

Päämiesyrityksen nimenkirjoittaja antaa tilitoimistolle valtuutuksen tilinpäätöstietojen toimittamiseen PRH:lle sekä ALV- ja ennakkoerotietojen toimittamiseen Verohallinnolle. Valtuutusta antaessaan päämiesyrityksen nimenkirjoittaja rajaa sen koskemaan vain erikseen nimettyjä PRH:n ja Verohallinnon palveluita. Lisäksi hän rajoittaa edelleenvaltuutuksia niin, että

- tilitoimiston nimenkirjoittaja (4) voi antaa edelleenvaltuutuksia vain tilitoimiston työntekijöille
- tilitoimiston työntekijät eivät voi enää antaa edelleenvaltuutuksia.

Päämiesyrityksen nimenkirjoittaja antaa konsulttitoimistolle valtuutuksen sähköistä rahoitushakemusta, seudullisten lausuntojen hakemista ja muita Finnveran palveluilta varten. Valtuutusta antaessaan päämiesyrityksen nimenkirjoittaja rajaa sen koskemaan Finnveran palveluita. Lisäksi hän rajoittaa edelleenvaltuutuksia niin, että

- konsulttitoimiston nimenkirjoittaja (6) voi antaa edelleenvaltuutuksia vain konsulttitoimiston työntekijöille
- konsulttitoimiston työntekijät eivät voi enää antaa edelleenvaltuutuksia.

Tilitoimiston sisällä annettava valtuutus:

Tilitoimiston nimenkirjoittaja, jolla on kaupparekisteritietojen nojalla oikeus kaikkiin yritykselle annettuihin valtuutuksiin, antaa saamaansa valtuutukseen (4) liittyvän edelleenvaltuutuksen (5) yrityksensä työntekijälle. Valtuutuksen saatuaan tilitoimiston työntekijä voi toimia päämiesyrityksen nimissä niissä palveluissa, joita päämiesyrityksen tilitoimistolle antama valtuutus (4) koskee. Myös tilitoimiston nimenkirjoittajalla itsellään säilyy valtuus toimia päämiesyrityksen nimissä. Päämiesyrityksen tilitoimistolle antamaan valtuutukseen (4) asetettujen rajoitusten takia tilitoimiston työntekijä ei voi enää tehdä edelleenvaltuutuksia.

Konsulttiyhtiön sisällä annettava valtuutus

Konsulttiyhtiön nimenkirjoittaja, jolla on nimenkirjoitusoikeuden kautta oikeus kaikkiin yritykselle annettuihin valtuutuksiin, antaa saamaansa valtuutukseen (6) liittyvän edelleenvaltuutuksen (7) yrityksensä työntekijälle. Valtuutuksen saatuaan konsulttiyhtiön työntekijä voi toimia päämiesyrityksen nimissä niissä palveluissa, joita päämiesyrityksen konsulttitoimistolle antama valtuutus (6) koskee. Myös konsulttiyhtiön nimenkirjoittajalla itsellään säilyy valtuus toimia päämiesyrityksen nimissä. Päämiesyrityksen konsulttiyhtiölle antamaan valtuutukseen (6) asetettujen rajoitusten takia tilitoimiston työntekijä ei voi enää tehdä edelleenvaltuutuksia.

3.1.2 Muita huomioon otettavia käyttötapauksia

Yritysten sähköisen asioinnin lisäksi ROVA- palvelun määrittelyssä ja suunnittelussa tulee ottaa huomioon myös muunlaisia asiointiskenaarioita, joilla on omat erityispiirteensä. Tällaisia skenaarioita ovat esimerkiksi konkurssipesän, kuolinpesän ja yksityishenkilön sähköinen asiointi.

3.1.2.1 Konkurssipesä

Konkurssiin asetetun yrityksen mahdollinen liiketoiminta ja siihen liittyvä sähköinen asiointi tapahtuu konkurssipesän nimissä. Konkurssipesällä on oma Y-tunnuksensa.

Konkurssitilaan asettamisen jälkeen yrityksen kaupparekisteriin merkitty tila muuttuu. ROVAssa henkilöiden edustusoikeus edellyttää yrityksen olevan normaalisti toiminnassa, joten konkurssiin asettamisen myötä nimenkirjoittajien edustusoikeus mitätöityy. Samalla mitätöityvät myös kaikki nimenkirjoittajien antamat valtuutukset.

Jotta konkurssitilassa olevan yrityksen työntekijät voivat jatkaa sähköistä asiointia, yrityksen nimenkirjoittajien antamat valtuutukset pitää siirtää konkurssipesän alaisuuteen. Konkurssipesän edustusoikeus on pesänhoitajalla, joka voidaan ROVAssa erillisellä operaatiolla vaihtaa antajaksi olemassa oleviin valtuutuksiin. Toinen vaihtoehto on, että pesänhoitaja antaa tarvittavat valtuutukset yksi kerrallaan uudestaan.

Konkurssitilanteessa sähköisen asioinnin siirtyminen yritykseltä konkurssipesälle aiheuttaa ROVA- palvelun lisäksi välttämättä muutoksia myös asiointipalveluissa. Nämä muutokset eivät liity ROVA- palveluun, joten ne ovat täysin asiointipalvelujen vastuulla.

TEM	ESISELVITYS	12(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

3.1.2.2 Kuolinpesä

Kuolinpesälle (tai muulle vastaavalle yhtymälle) voidaan pyytää Y-tunnus. Kuolinpesän sähköinen asiointi on tämän jälkeen rinnastettavissa yrityksen sähköiseen asiointiin. Nykyisessä Katso-palvelussa kuolinpesän osakkaat voivat tehdä yhteisesti allekirjoitetun valtakirjan, jolla kuolinpesän osakas oikeutetaan perustamaan Katso-tunniste ja toimimaan kuolinpesän puolesta sähköisissä asiointipalveluissa.

ROVA:ssa kuolinpesän sähköinen asiointi ei eroa yrityksen sähköisestä asioinnista sen jälkeen, kun kuolinpesälle on myönnetty Y-tunnus ja tieto kuolinpesää edustavan henkilön edustusoikeudesta on tallennettu asianmukaiseen ulkoiseen roolitietolähteeseen.

Nykytilassa kuolinpesän käsittelyssä on kuitenkin todettu seuraavanlainen haaste.

"Yksityinen elinkeinonharjoittaja on sekä kaupparekisterissä että Verohallinnon rekisterissä. Molemmilla viranomaisilla on sama Y-tunnus. Elinkeinonharjoittaja kuolee ja pesä jatkaa elinkeinotoiminnan harjoittamista. Kolmantena vuotena kuolemasta Verohallinto antaa viranomaisaloitteisesti kuolinpesälle uuden Y-tunnuksen. Y-tunnus kaupparekisterissä ei muutu miksikään. Nyt tällä yhdellä ja samalla elinkeinotoiminnalla on kaksi eri tunnusta, luonnolliselle henkilölle alun perin annettu kaupparekisterissä ja Verohallinnon kuolinpesälle antama uusi tunnus"

3.1.2.3 Yksityishenkilöt

Yksityishenkilöiden sähköisessä asiointissa on tunnistettavissa käyttökohteita rooli- ja valtuutuspalvelulle. Esimerkiksi vajaavaltaisen henkilön edunvalvojan sähköinen asiointi ja muut yksityishenkilöiden sähköiseen asiointiin liittyvät skenaariot ovat tästä esimerkkejä. Työn rajauksesta johtuen näitä skenaarioista ei ole tarkastelu tarkemmin.

Esiselvityksessä kuvattu ROVA-yleismalli ja ratkaisuvaihtoehdot soveltuvat kuitenkin myös yksityishenkilöiden sähköisessä asiointissa käytettäväksi.

ROVA-palvelun toteutuksen jatkovaiheissa on siis tarkoituksenmukaista huomioida myös yksityishenkilöille tarkoitetut sähköiset asiointipalvelut.

TEM	ESISELVITYS	13(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

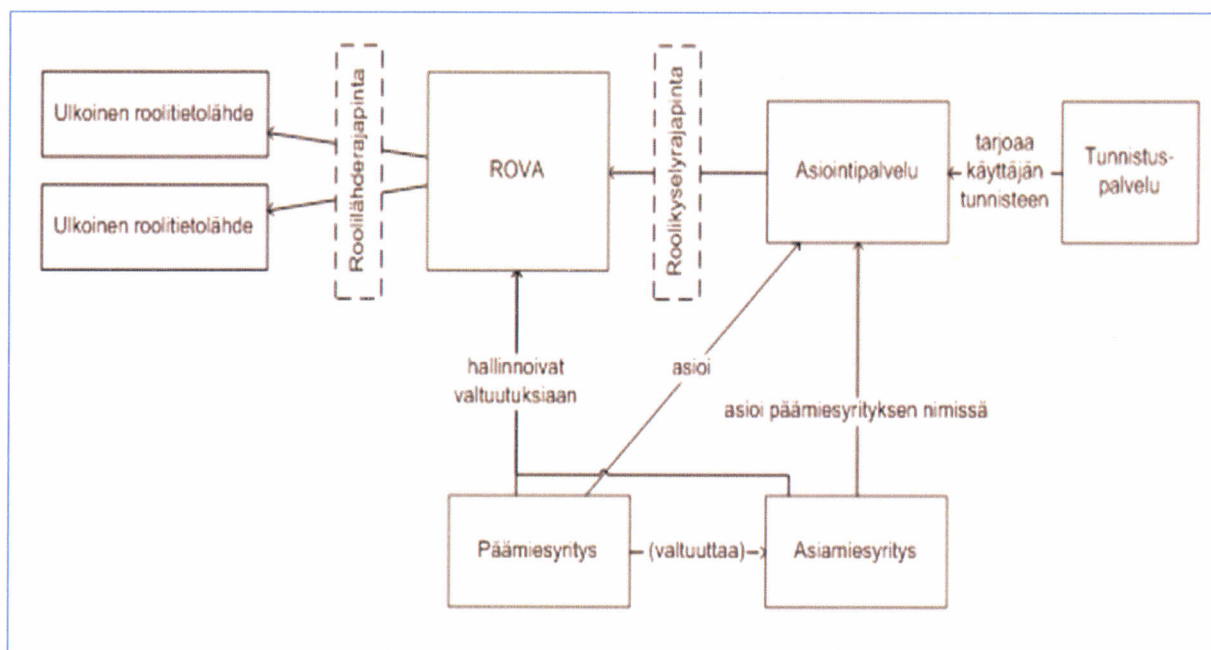
3.2 ROVA- palvelun yleiskuvaus

Seuraavassa on esitetty tavoitteellisen ROVA- palvelun kuvaus yleisellä tasolla. ROVA- palvelun yksityiskohtaisempi toiminnallisuus on esitetty liitteessä 1.

ROVA- palvelun varsinaisia käyttäjiä ovat julkishallinnon asiointipalvelut, jotka käyttävät ROVA- palvelun roolikyselyrajapintaa tarvitsemiensa roolitietojen hakemiseen. Roolikyselyrajapinnassa on suppeimmillaan yksi operaatio, jolle asiointipalvelu antaa roolin, käyttäjän ja hänen edustamansa yrityksen tunnisteet ja saa vastauksena kyllä/ei-tyyppisen tiedon roolin olemassaolosta kyselyhetkellä kyseisessä asiointikontekstissa. Tämän tyyppisen kyselyn todettiin esiselvitystyön aikana riittävän asiointipalvelujen tarpeisiin.

Esiselvitystyön aikana ei tullut ilmi tarvetta niin sanotulle roolijoukkokyselylle, jossa asiointipalvelu kysyy tietyn käyttäjän kaikki olemassa olevat roolit.

Kuvassa 2 on esitetty ROVA- palvelun korkean tason liitynnät eri järjestelmiin ja toimijoihin.



Kuva 2 ROVA- palvelun yleiskuva

Ulkoiset roolitietolähteet tarjoavat hallinnoimiaan roolitietoja ROVA- palvelun käyttöön roolilähtörajapinnan kautta. Asiakasyritysten nimissä asiointipalveluissa toimivat käyttäjät tunnistetaan erillisessä tunnistuspalvelussa tai - palveluissa, jotka eivät ole kytköksissä ROVA- palveluun. Asiakasyritykset pitävät itse yllä itseään koskevia, ROVA- palveluun tallennettuja valtuutustietoja. Asiakasyritykset voivat asioida asiointipalveluissa itse tai ulkoistaa asioinnin asiamiesyrityksille.

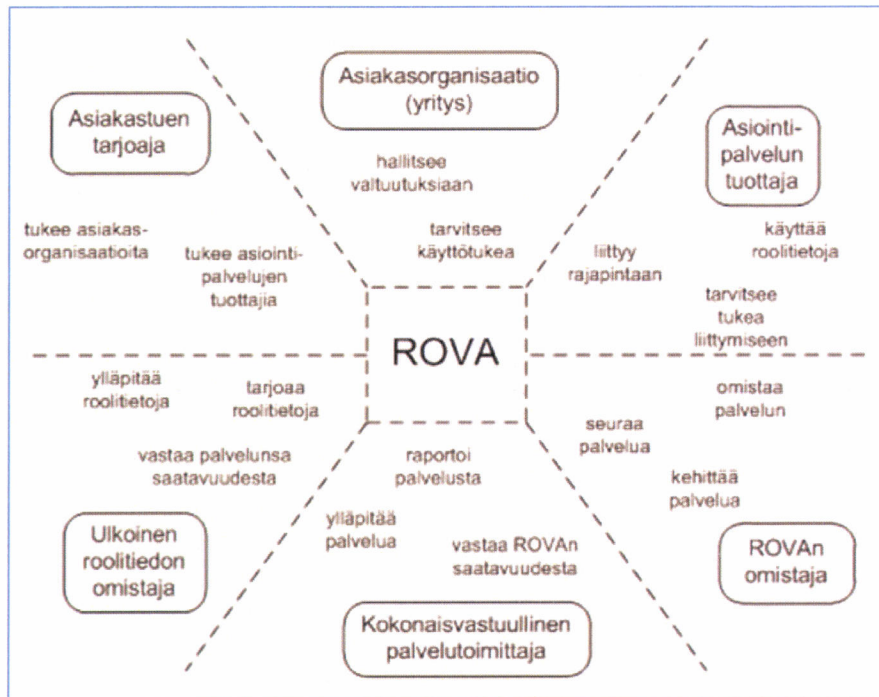
ROVA-palvelun käsitelmallinnus kattaa yritysten sähköisen asioinnin lisäksi sellaisenaan myös yksityishenkilöiden sähköisen asioinnin. Esitetyt ratkaisut ja mallit on pyritty suunnittelemaan siten, että ne ovat tarpeen vaatiessa sovellettavissa myös yksityishenkilöiden sähköisen asioinnin tarpeisiin.

Tavoitetilassa on luontevaa, että keskitetty ROVA-palvelu toimii myös *roolirekisterinä* eli paikkana, johon on tallioitu tiedot kaikista käytössä olevista rooleista sekä roolien juridisista ja käytännöllisistä merkityksistä. Roolirekisteriä tarvitaan esimerkiksi uusia asiointipalveluja suunniteltaessa, jotta suunnittelutyössä on käytössä ajantasainen tieto jo käytettävissä olevista rooleista.

TEM	ESISELVITYS	14(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

3.3 ROVA- palvelun keskeiset sidosryhmät

ROVA- palvelun keskeiset sidosryhmät tehtävineen ja tarpeineen on esitetty alla olevassa kuvassa 3.



Kuva 3 ROVA- palvelun sidosryhmät tehtävineen

Seuraavissa alakohdissa käsitellään ROVA- palvelua kunkin tunnistetun sidosryhmän näkökulmista.

3.3.1 Asiakasorganisaatiot

Asiakasorganisaatiot ovat käytännössä yrityksiä, jotka käyttävät erilaisia ROVA- palveluun liittyneitä sähköisiä asiointipalveluja. Asiakasorganisaatiot liittyvät ROVA- palvelun toimintaan pääasiallisesti kahdella tavalla:

- ROVA- palvelun roolitietojen subjektit ovat asiakasorganisaatioiden työntekijöitä tai asiakasorganisaatioiden valtuuttamia henkilöitä.
- Asiakasorganisaatiot hallinnoivat omalta osaltaan ROVA:ssa olevia valtuutustietoja.

Asiakasorganisaatioiden ainoa suora liityntä ROVA- palveluun on valtuutustietojen hallintaan käytettävä toiminnallisuus.

3.3.2 Asiointipalvelujen tuottajat

Asiointipalveluja tuottavat viranomaiset kuuluvat ROVA-kokonaisuuteen tuottamiensa asiointipalvelujen kautta. Asiointipalvelut ovat ROVA- palvelun tarjoamien rooli- ja valtuutustietojen varsinaisia hyödyntäjiä. Kaikki yrityksille tarkoitetut asiointipalvelut eivät välttämättä käytä ROVA- palvelua, mutta tällaisten palvelujen osuus kaikista palveluista lienee melko pieni. Tavoitteena on, että kaikki asiointipalvelujen tarvitsemat roolitiedot tarjotaan ROVA- palvelun kautta.

Roolitietoja voidaan käyttää palveluun asiakasorganisaation edustajana kirjautuneen käyttäjän palvelemissa esimerkiksi selvittämään

- mihin toimiin käyttäjä on palvelussa oikeutettu asiakasyritykseen liittyvän asemansa ja toimenkuvansa perusteella

TEM	ESISELVITYS	15(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

- mikä näkökulma käyttäjällä on palveluun
- mihin toimiin käyttäjä on palvelussa oikeutettu esimerkiksi asemansa tai toimenkuvansa perusteella.

Asiointipalvelujen tuottajat ovat tekemisissä ROVA- palvelun kanssa myös roolien määrittelytyön kautta. Suurin kertaluontoinen panostus roolien määrittelyyn tarvitaan ennen ROVA- palvelun käyttöönottoa ja integrointia asiointipalveluihin, mutta kokonaisuutena roolien määrittely jatkuu koko ROVA- palvelun elinkaaren ajan asiointipalvelujen lukumäärän kasvaessa ja tarpeiden muuttuessa.

3.3.3 Ulkoiset roolitietojen omistajat

Ulkoisten roolitietojen omistajien näkökulmasta ROVA on keino välittää roolitietoja niitä tarvitseville asiointipalveluille. Tuottajat tarjoavat roolitietoja ROVA- palvelun käyttöön yhdenmukaisten teknisten rajapintojen kautta. Tyypillisesti ulkoiset roolitietojen omistajat ovat lainsäädännöllisen määrittelyn asemansa kautta velvoitettuja ylläpitämään tietyn tyyppisiä roolitietoja. Ulkoisen roolitiedon omistajan liityntä ROVA- palveluun on seuraus asiointipalvelujen tarpeesta saada ajantasaista roolitietoa käyttäjistään.

3.3.4 Asiakastuen tarjoaja

ROVA- palvelun asiakastuen tarjoaja vastaa asiakasorganisaatioiden ja asiointipalvelujen tuottajien auttamisesta ROVA- palvelun käyttöön liittyvissä asioissa. Asiakasorganisaatioiden kohdalla asiakastukea edellyttäviä tilanteita ovat mm. organisaation valtuutusten hallintaan liittyvät ongelma- ja neuvontatilanteet. Asiakastuki auttaa asiointipalvelujen toimittajia esimerkiksi liitettäessä uutta asiointipalvelua ROVA- palveluun.

Asiakastuki toimii asiakasorganisaatioille ja asiointipalvelujen tarjoajille keskitettynä yhteydenottopisteenä. Asiakastuen tehokkaan toiminnan edellytyksenä on riittävä näkyvyys ROVA- palvelun tietosisältöön, asiakasorganisaatioihin ja asiointipalveluihin. Tukitoiminnot edellyttävät useissa tapauksissa teknistä liityntää ROVA- palveluun tai pääsyä ROVA- ajoympäristöön.

3.3.5 Kokonaisvastuullinen palvelutoimittaja

Kokonaisvastuullinen palvelutoimittaja vastaa ROVA- palvelun toiminnasta sekä palvelun tarjoamisesta asiointipalvelujen ja yritysten käyttöön. Palvelutoimittaja liittää uudet asiointipalvelut ROVA- palveluun yhteistyössä kunkin asiointipalvelun tuottajan kanssa. ROVA- palveluun tallennettujen roolien hallinnointiin liittyvät konfigurointi- ym. toimenpiteet ovat palvelutoimittajan vastuulla.

Kokonaisvastuullinen palvelutoimittaja solmii palvelusopimuksen ROVA- palvelun toimittamisesta ROVA- palvelun omistajan kanssa.

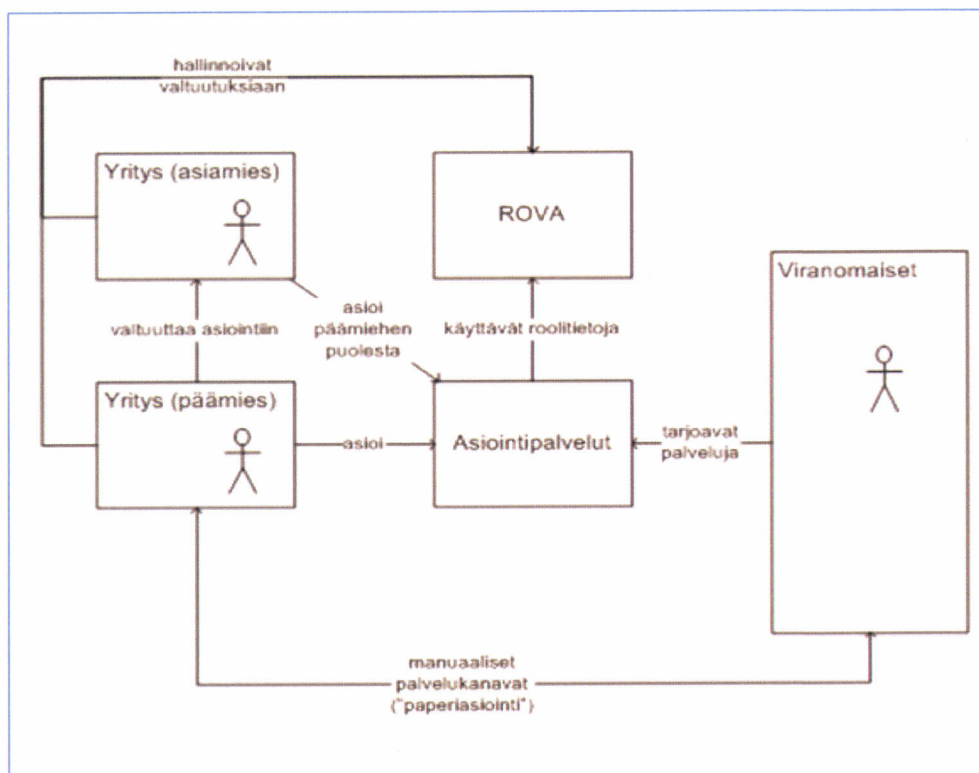
3.3.6 ROVA- palvelun omistaja

ROVA- palvelun omistaja vastaa korkealla tasolla palvelun seurantaan, kehittämiseen ja ylläpitoon liittyvistä hallinnollisista ja juridisista asioista. Omistaja on sopijapuolena ROVA- palvelun käyttöön liittyvissä sitoumuksissa. Omistajan on luontevaa olla jokin kansallisen tason julkishallinnollinen toimija.

3.4 ROVA-palvelun arkkitehtuuri

ROVA asemoituu yritysten ja julkishallinnon välisen sähköiseen asiointiin kuvan 4 mukaisesti. ROVA- palvelun ensisijainen tarkoitus on tarjota roolitietoja asiointipalvelujen käyttöön. Yritykset käyttävät ROVA- palvelua omien valtuutustensa hallintaan. Asiointipalveluja tarjoavalla viranomaisella ei ole suoraa kytköstä ROVA- palveluun, mutta viranomaiset ovat osaltaan mukana ROVA:ssa hallinnoitavien roolien määrittelytyössä. Tätä määrittelytyötä johtaa ROVA- palvelun omistajataho.

TEM	ESISELVITYS	16(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

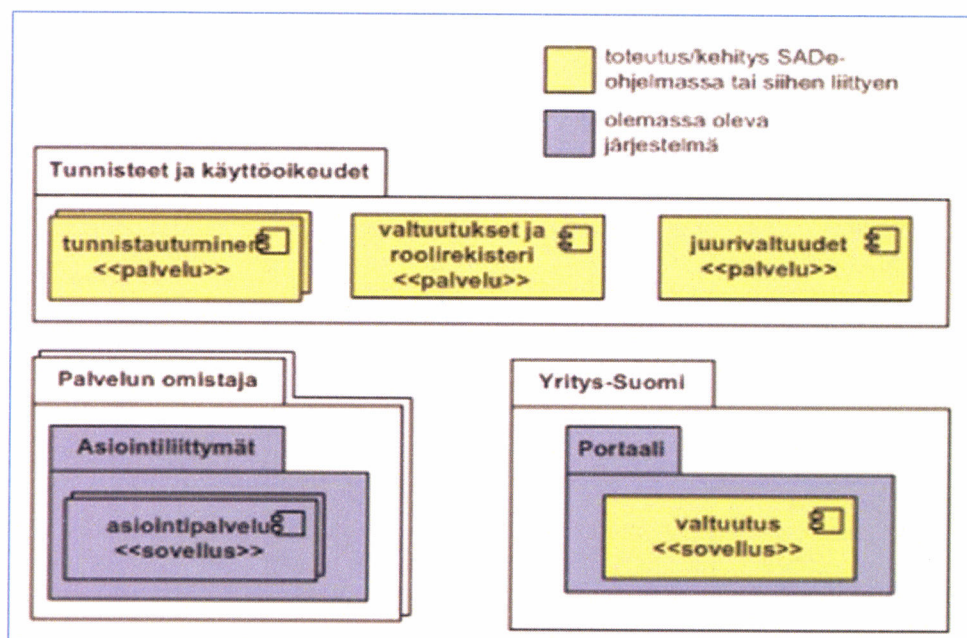


Kuva 4 ROVA- palvelun aseoituminen sähköisessä asiointissa

Yritysten sähköisen asioinnin järjestelmäkomponenttien ryhmittelyssä (kuva 5) ROVA-ydinpalvelu kuuluu loogisesti tunnisteiden ja käyttöoikeuksien kokonaisuuteen, johon sisältyvät ROVA- palvelun lisäksi myös erilaiset nykyiset ja tulevat tunnistautumispalvelut sekä ROVA- palvelua varten toteutettavat juurivaltuustietoja tarjoavat ulkoiset roolitietojen lähteet.

ROVA- palveluun liittyvä valtuutustenhallintasovellus sisältyy loogiseen Yritys-Suomi-kokonaisuuteen, jonka osana se toimii myös käyttäjien eli yritysasiakkaiden näkökulmasta.

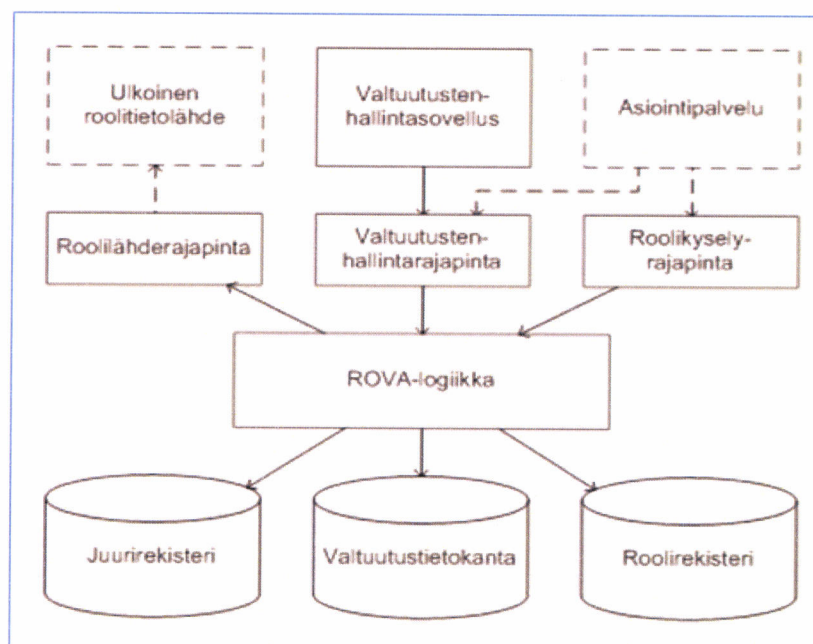
TEM	ESISELVITYS	17(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012



Kuva 5 ROVA- palveluun liittyvät yritysten sähköisen asioinnin järjestelmäkomponentit

Kuvassa 6 on havainnollistettu ROVA- palvelun korkean tason arkkitehtuuria ja rajapintoja. Katkoviivalla on merkitty ROVA- palvelun ulkopuoliset järjestelmät ja kutsut.

ROVA- palvelun kolme ulkoista rajapintaa on kuvattu tarkemmin liitteessä 2. Valtuutustenhallintarajapinta on tarkoituksenmukaista avata täydessä laajuudessaan pelkästään ROVA- palvelun osana toimivan valtuutustenhallintasovelluksen käyttöön. Mahdollisille asiointipalvelujen omille valtuutustenhallintatoiminnoille voidaan avata rajapinnasta suppeampi versio tai rajoittaa rajapinnan operaatioita siten, että niillä voidaan käsitellä vain kutakin asiointipalvelua koskemaan rajoitettuja valtuutuksia.



Kuva 6 ROVA- palvelun korkean tason arkkitehtuuri ja liittynät

TEM	ESISELVITYS	18(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

Valtuutushallintasoventus on palvelumielessä osa ROVA- palvelua, vaikka se rajapintojen näkökulmasta sijaitseekin ROVA-logiikan ulkopuolella. Asiointipalveluihin mahdollisesti toteutettavat valtuutushallintasoventukset käyttävät samaa rajapintaa kuin ROVA- palvelun valtuutushallintasoventus.

3.5 ROVA- palvelun tietoturva

ROVA- palveluun tallennetaan tietoa henkilöiden (sekä oikeushenkilöt että luonnolliset henkilöt) välisistä valtuutuksista. Yksittäiseen valtuutukseen liittyy tieto

- valtuutuksen antajasta
- valtuutuksen saajasta
- päämiehestä, jonka nimissä valtuutus oikeuttaa toimimaan
- roolista, joka valtuutuksella myönnetään.

Yhdessä käytettynä valtuutustietojen perusteella on mahdollista muodostaa vähintäänkin hahmotelmia yritysten sisäisistä rakenteista ja tietyistä yritysten alihankintasuhteista. ROVA- palvelun sisältämien tietojen paljastuminen ulkopuolisille voi aiheuttaa vahinkoa valtuutuksiin liittyville yrityksille, joten tietoja pitää käsitellä luottamuksellisina.

Tietojen paljastumisen muodostamaa riskiä on mahdollista vähentää joko pienentämällä tietojen paljastumisen todennäköisyyttä tai rajoittamalla tietojen paljastumisen aiheuttamaa vahinkoa.

Keinoja tietojen paljastumisen todennäköisyyden pienentämiseen ovat muun muassa järjestelmän ajoympäristön, sen tietoliikennetyhteyksien sekä järjestelmän eri rajapintojen (palvelurajapinnat ja käyttöliittymät) asianmukainen suojaaminen.

Tietojen paljastumisen aiheuttaman vahingon minimoimiseksi ROVA- palveluun tulee tallentaa vain järjestelmän toiminnan kannalta välttämätön tietosisältö eikä mitään ylimääräistä tietoja. Tiedot voidaan soveltuvin osin salata ottaen kuitenkin huomioon salaamisen aiheuttamat suorituskykyhäviöt.

ROVA- palveluun tallennettavat valtuutus- tai muut tiedot eivät tämänhetkisen käsityksen mukaan ole henkilötietoja henkilötietolain tarkoittamassa merkityksessä, joten henkilörekisterilainsäädäntö ei vaikuta suoraan ROVA- palveluun.

ROVA käsittelee ja sen tietovarastoon tallennetaan luottamukselliseksi (suojaustaso III) luokiteltua tietoa. Korkeampien suojaustasojen (I tai II) tietoja ei tallenneta tai käsitellä ROVA- palvelussa.

Luottamukselliset tiedot edellyttävät, että ROVA täyttää korotetun tietoturvan vaatimukset (VAHTI 2/2010).

TEM	ESISELVITYS	19(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

4 Verohallinnon ja Patentti- ja rekisterihallinnon palvelut

Seuraavissa kappaleissa on tarkasteltu käytössä olevia rooli- ja valtuushallinnan palveluita. Esiselvityksen rajauksen mukaisesti tarkastelu on tehty Verohallinnon Katso-palvelun ja Patentti- ja rekisterihallinnon palveluiden osalta. Kaupallisia ja erityisesti yksittäisten organisaatioiden käytössä olevia ratkaisuja selvitettiin erikseen tietopyyntömenettelyn avulla. Tietopyyntöön saatuja vastauksia on lyhyesti kuvattu luvussa 5.4.

4.1 Katso-palvelu

Katso on Verohallinnon tarjoama organisaatioiden tunnistus- ja valtuutuspalvelu, joka tarjoaa sähköisille asiointipalveluille käyttäjien tunnistamista ja roolitietoja. Katso on perustettu tunnistus.fi-palvelun laajennuksena ja otettu käyttöön vuonna 2006. Katsoa hyödyntää vuoden 2011 lopulla kymmenen julkishallinnon eri toimijaa. Valmisteilla tai suunnitteilla on yli kymmenen uuden toimijan liittyminen Katso-hyödyntäjien joukkoon. Katsolla on n. 250 000 asiakasorganisaatiota. Selvästi suurin osa asiakasorganisaatioista on yrityksiä, mutta joukossa on myös paljon kuntia ja seurakuntia.

Nykyinen Katso-toteutus on Verohallinnon ja Kelan tarpeisiin pohjautuva, osaksi tuotelähtöinen, mutta kuitenkin räätälöity sovellus. Katso-palvelun omassa evoluutiomallissa on mahdollista siirtyä enemmän räätälöidystä sovelluksesta tuotepohjaiseen toteutusmalliin. Tuotepohjaisuus takaa yleiskomponenttien käytön sekä vähentää testaustarvetta. Lisäksi muiden toimijoiden käyttöön suunnitellut toteutukset ovat tuotepohjaisessa ratkaisussa hyödynnettävissä.

Katso-palvelu on *kokonaispalvelu*, johon sisältyy:

1. Katso-tunnistusmenetelmä (kertakäyttösalasana tai kiinteä salasana)
2. Katso-hallinnointikäyttöliittymä, joka sijaitsee osoitteessa <http://yritys.tunnistus.fi>
 - a. Tunnisteiden muodostus ja hallinta
 - b. Valtuutusten luonti, vastaanotto ja ylläpito
 - c. Luvanvaraisuuden hallinta
 - d. Uusien asiakasryhmien perustaminen REST-rajapinnalla
 - e. Valtuuttamisen sisältöjen säätely
3. Katso-virkailijasovellus ja -toiminto, jonka avulla Verohallinnon tunnistevirkailijat mm. aktivoivat muodostettuja tunnisteita ja hyväksyvät sähköisen asioinnin valtakirjoja sekä tarkistavat organisaation tietoja.
4. Katso-palvelu etusivu (tiedotteet + pikatoiminnot)
5. Vero.fi/katso (ohjeet)
6. Katso-palvelunumerot (suomeksi ja ruotsiksi)
7. Katso-sähköposti
8. Katso-käyntipisteet (100 kpl)
9. Katso-liityntöjen sopiminen ja neuvonta
10. Katso-testaus ja -koulutus
11. Toteutusesimerkit ja -konsultointi
12. Katso-hyödyntäjien yhteydenpito

Katsossa on organisaatiotunnisteiden lisäksi valmius myös puhtaiden henkilötunnisteiden luomiselle ja yksityishenkilöiden välisille valtuutuksille. Toistaiseksi näitä ominaisuuksia ei ole kuitenkaan otettu käyttöön.

Arvioiden mukaan Katson volyymi tunnistustapahtumien osalta vuonna 2011 on noin viisi miljoonaa. Valtaosa tunnistustapahtumavolyymista muodostuu Verohallinnon, Kansaneläkelaitoksen ja Tullin sähköisten asiointipalvelujen kirjautumisista.

TEM	ESISELVITYS	20(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

4.1.1 Katson tunnisteista

Katso-tunnistautumisessa on käytössä kaksi erilaista tunnistetyyppiä: Katso-tunniste ja Katso-alitunniste.

Katso-tunniste on vahva tunniste, johon liittyy käyttäjätunnuksen ja salasanan lisäksi vaihtuva kertakäyttösalausluettelo. Katso-tunniste on kytketty käyttäjän henkilötunnukseen; käyttäjä on todistanut henkilöllisyytensä sähköisesti verkkopalvelussa tai asioimalla henkilökohtaisesti Verohallinnon Katso-asiakasrekisteröintipisteessä.

Katso-tunnisteeseen voidaan liittää pääkäyttäjäoikeus, mikäli tunnuksen haltijalla on nimenkirjoitusoikeus organisaation puolesta. Pääkäyttäjä voi myöntää organisaationsa muille Katso-tunnisteille rinnakkaispääkäyttäjäoikeuden. Pääkäyttäjät ja rinnakkaispääkäyttäjät voivat hallinnoida organisaation tietoja ja valtuutuksia sekä luoda Katso-alitunnisteita.

Katso-alitunniste on heikko tunniste, joka perustuu pelkkään käyttäjätunnus-salasanapariin. Katso-alitunnistetta ei ole kytketty luotettavasti käyttäjän henkilöllisyyteen. Tosin tämä ei ole tarpeen kaikissa tapauksissa ja Katso-alitunnisteen nykyinen toiminnallisuus on pääosin riittävä. Alitunniste voidaan tarvittaessa vahventaa erillisillä toimenpiteillä Katso-tunnisteeksi.

4.1.2 Katson heikkouksia

Toistaiseksi Katson merkittävä puute rooli- ja valtuutuspalvelunäkökulmasta on se, että käyttäjän edustusoikeus asiakasorganisaatiossa (useimmiten yrityksessä) varmistetaan vain Katso-tunnisteen myöntämisprosessin yhteydessä. Tunnuksen myöntämisen jälkeen esimerkiksi kaupparekisterissä tapahtuneista muutoksista ei saada tietoa Katsoon, joten pääkäyttäjätunnus saattaa olla voimassa oikeudettomasti. Tämä puute voi olla esteenä joidenkin viranomaispalvelujen sähköistämiselle.

Katso toteuttaa tällä hetkellä Verohallinnolle lailla 1414/2010 asetetun tehtävän sähköisen tunnistuspalvelun ylläpitämisestä. Kyseinen laki on tilapäisesti voimassa oleva lisäys lakiin 503/2010. Lisäys on voimassa 31.12.2013 saakka, minkä jälkeen Katson asema sitä käyttävien organisaatioiden kannalta on Verohallintoa ja Kelaa lukuun ottamatta määrittelemätön. Katso-palvelun nykyisestä käyttövolymistä Veron ja Kelan osuus on merkittävä, joten muiden organisaatioiden poisjäännillä ei ole olennaista vaikutusta palvelun volyymiin. Verohallinto on ilmoittanut jatkavansa Katso-palvelun käyttöä ja kehittämistä omien ja Kelan tarpeiden pohjalta, riippumatta siitä mikä Verohallinnon asema on Katso-palvelun tarjoana muille organisaatioille. Korvausinvestointien tarve muissa organisaatioissa on kuitenkin väistämätöntä. Katson suurten volymien ja kriittisen aseman takia pidetään jokseenkin todennäköisenä, että lain voimassaoloaika jatketaan 31.12.2013 jälkeen.

Katson roolikyselyrajapinnassa on mahdollista käyttää henkilön yksilöimiseen joko Katso-ID:tä tai henkilötunnusta. Edellinen vaihtoehto edellyttää käytännössä sitä, että käyttäjä on tunnistautunut Katso-tunnisteella. Jälkimmäinen vaihtoehto on käytettävissä HST- tai TUPAS-tunnistautuneille käyttäjille. Henkilötunnuksen käyttö rajaa pois esimerkiksi ulkomaalaiset käyttäjät.

4.1.3 Katson vahvuuksia

Katson suuri asiakasmäärä, käyttövolymit sekä vakiintunut asema asiointipalveluissa ja yrityksissä puoltavat Katson käytön jatkamista. Katson volymien on arvioitu kasvavan merkittävästi lähivuosina. Katson eduksi voidaan näiden ohella lukea vakiintunut tukiorganisaatio ja tähän liittyvät menettelytavat.

Katson käyttäminen on mahdollista myös Y-tunnuksettomille tahoille. Katsoon pystytään tällä hetkellä tekemään poikkeuskeinoin tunnus esimerkiksi ulkomaalaiselle asiakasyritykselle.

4.2 PRH:n palvelut

Patentti- ja rekisterihallitus ylläpitää sähköistä roolietietopalvelua, joka tarjoaa tietoja kaupparekisteriin merkityistä yrityksistä. Keskeisimpiä palvelun tarjoamia tietoja ovat yrityksen perustiedot (esim. toiminimi, yritysmuoto ja kotipaikka),

TEM	ESISELVITYS	21(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

yrittäjien tilatiedot (konkurssissa, saneerauksessa, selvitystilassa, lakannut) ja henkilön asema yrityksessä. Palvelun käyttö on tällä hetkellä maksullista.

Julkisen roolitietopalvelun lisäksi PRH:lla on YTJ-SA-palvelussaan (yritys- ja yhteisötietojärjestelmän sähköinen asiointi) sisäisesti käytössä eri roolitietolähteitä käyttävä käyttäjän roolin määrittämiseen liittyvä menettely. YTJ-SA:ssa käyttäjän lopullisen roolin määrytymiseen vaikuttavat PRH:n omat roolitiedot (kaupparekisteri sekä yksityisen elinkeinonharjoittajan osalta YTJ) ja järjestelmän sisäiset valtuutustiedot.

PRH:n roolitietopalvelu on palvelurajapinta, jota käytetään ulkoisten toimijoiden järjestelmistä käsin, joten järjestelmään ei liity henkilötunnistusmenetelmiä. YTJ-SA:ssa käyttäjän tunnistamiseen käytetään tunnistus.fi-palvelua. Asiointipalvelu käyttää roolitietojen selvittämiseen tunnistuspalvelusta saamaansa käyttäjän henkilötunnusta.

Tässä mainituista PRH:n palveluista roolitietopalvelu vastaa toimintaperiaatteeltaan Katson roolikyselyrajapintaa: tietoja kysyvä järjestelmä ilmoittaa tunnisteen (Katsossa henkilön tunniste, PRH:n palvelussa henkilön tai yrityksen tunniste tai molemmat) ja saa vastauksena tietoja voimassa olevista rooleista.

PRH:n ja Verohallinnon yhdessä rakentama YTJ:SA:n käytössä oleva käyttövaltuushallinta on toteutettu Verohallinnon sähköisen asioinnin alustalle yleiskäyttöisenä palveluna ja on minkä tahansa alustalla olevan asiointisovelluksen käytettävissä.

PRH:n roolitietokyselyssä henkilön yksilöimiseen käytetään henkilötunnusta. Kaupparekisteritietoja tarjoavassa rajapinnassa tämä ei ole rajoittava tekijä, koska kaupparekisteriin merkityillä henkilöillä on joka tapauksessa henkilötunnus. Yleisemmin roolitietoja tarjoavassa palvelussa henkilötunnuksen käyttäminen rajaa kuitenkin pois ulkomaalaiset käyttäjät.

PRH on parhaillaan toteuttamassa yritys- ja yhteisötietojärjestelmän sähköisen asioinnin osakeyhtiön ohjattua perustamista. Perustamisprosessissa osakeyhtiö voi hakea samalla Katso- pääkäyttäjätunnuksia. Tällöin tarkistetaan, että pääkäyttäjiksi ilmoitetut henkilöt ovat perustamisilmoituksella ilmoitettu yrityksen hallitukseen tai toimitusjohtajaksi. Tarkistus on kuitenkin kertaluonteinen eikä jatkuvaa synkronointia järjestelmien välillä ole toistaiseksi tarkoitus toteuttaa. Jos hallituksen jäsenet muuttuvat perustamisilmoituksen rekisteröinnin jälkeen esimerkiksi seuraavalla viikolla muutosilmoituksella ei näitä tietoja kuitenkaan synkronoida Katsoon.

TEM	ESISELVITYS	22(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

5 Toteutuspolut

Seuraavassa tarkastellaan toteutuspolkuja, joiden kautta voidaan vaiheittain siirtyä nykyisestä tilanteesta tavoitteelliseen ROVA-palveluun. Tarkasteltujen toteutuspolkujen lisäksi on mahdollista noudattaa muunkinlaisia vaiheistuksia ja siirtymäajan ratkaisuja.

5.1 Katso-järjestelmän kehittäminen ROVA- palveluksi

Katso-järjestelmää on sen 1.2.2006 tapahtuneen käyttöönoton jälkeen kehitetty ja laajennettu useina täydennysversioina. Jokseenkin kaikki tässä esiselvityksessä esitetyt lisävaatimukset ja -toiminnallisuudet voitaisiin lisätä Katso-järjestelmään. Pelkän lisäämisen ohella Katsoon kannattaisi toteuttaa myös jonkinasteinen tekninen ja toiminnallinen uudelleenjärjestely selkeämmän yleisrakenteen saavuttamiseksi.

Katso-palvelussa on otettu huomioon kehitystarpeita sen julkaisupäivästä alkaen. Kehityskohteet ovat pääosin olleet palvelun käytön sujuvoittamiseen liittyviä uudistuksia sekä varusohjelmiin (Java-sovelluspalvelimet) ja tekniseen luotettavuuteen liittyviä kohteita, kuten teknisen alustan uudistus.

Katso on tarkoitettu laajan skaalan volyymiasiointiin ja siksi sen kehittämisessä yhteistyö Taloushallintoliiton ja muiden hyödyntäjävirastojen kanssa on olennaista.

5.1.1 Vaihe 1

Vuonna 2012 Katso-palvelun kehittämisen osalta keskitytään Y-tunnuksettomien organisaatioiden (esim. oikeusaputoimistot tai ulkomaalaiset organisaatiot) mahdollisuuteen muodostaa Katso-tunniste riippumatta siitä, onko pääkäyttäjäksi aikovalla suomalaista henkilötunnusta vai ei.

Lisäksi vuonna 2012 YTJ-SA II osakeyhtiöiden automaattisen perustamisprosessin hankkeessa yhtenä piirteenä on Katso-tunnisteiden muodostus, johon toteutetaan yrityksen nimenkirjoitusoikeudellisen henkilön automaattisesti tehtävä kaupparekisteritarkastus. Muiden yhtiömuotojen osalta kaupparekisteritarkistukset säilyvät toistaiseksi manuaalisena. Katso-tukipalveluvirkailijat tekevät tarkastukset ePortti-sovelluksesta ja muista tarpeellisista rekistereistä kuten yhdistys- ja säätiörekisteristä ja Verohallinnon omasta asiakasrekisteristä.

Katso-palvelun kehityspolkuun sisältyy myös järjestelmässä olevien Y-tunnuksien automaattinen kaupparekisteritarkistus Y-tunnusten voimassaolon (elinkaaren) selvittämiseksi. Samassa yhteydessä toteutetaan nimenkirjoitusoikeuksien (tai niiden muutosten) tarkistus asiointipalveluihin tunnistautumisen tai pääkäyttäjäoikeuksien käytön yhteydessä. (Kumpikaan tarkistus ei ole aina mahdollinen eri syistä.) Toteutus on mahdollista aloittaa aikaisintaan vuonna 2013.

5.1.2 Vaihe 2

Tärkeä kehitysuudistus tavoitetilan saavuttamiseksi on Katso-palvelun käyttöliittymän uudistus (Facelift) ja myös Katso-palvelun valtuutusmenettelyn kokonaisuudistusta. Uudistus kattaisi sekä rooliajattelun uudistamisen sisällyttäen mm. roolien periyttämismallin (kuva 2 liitteessä 3) ja geneeristen palveluroolien mahdolliset vaatimukset sekä valtuutusmenettelyn massakäsittelyt loppuasiakkaan näkökulmasta. Toteutus olisi mahdollinen vuosien 2013 ja 2014 aikana.

Katso-palvelua hyödyntävien toimijoiden määrän edelleen kasvaessa, palveluun tulisi rakentaa automaattinen palveluntarjoajan sopimisympäristö, jossa käyttöluvan lisäksi voitaisiin tarjota teknisiä komponentteja ja erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja.

Palveluun voidaan huomioida myös muita kehitystoteutuksia erillisen kehityssuunnitelman mukaisesti.

5.1.3 Aikataulutus

Katso-palvelun kehityssuunnitelma	2012	2013	2014	2015
Y-tunnuksettomat organisaatiot				

TEM	ESISELVITYS	23(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

YTJ-synkronointi	
Facelift	
Automaattinen sopimisympäristö	
Muita ROVA-yhteensopivuuden kannalta tarpeellisia kehitysasioita	

5.1.4 Kehittämisen ja ylläpidon kustannukset

Seuraavassa esitettävät kustannukset ovat Verohallinnon ilmoittamia.

Katso-palvelun nykykustannukset	€/kk
Kiinteä käyttöpalvelumaksu	11057,00
Ylläpito - ja tukimaksu	7410,00
Eriyttämismaksu	1575,00
19 % vuotuinen lisenssikustannus	2992,50
Kuukausimaksut yhteensä	23034,50
Vuodessa yhteensä	276414,00

Katso-palvelun kehittämiskustannukset ROVA yhteensopivaksi	htp
Y-tunnuksettomat organisaatiot	376
(toteutus määrittelyvaiheessa, ei mukana yhteissummassa)	
YTJ-synkroni	300
Katso-palvelun facelift	400
Automaattinen sopimisympäristö	200
Kehittämiskustannukset yhteensä, htp	900
Kehittämiskustannukset euroissa (htp = 825 €)	742500

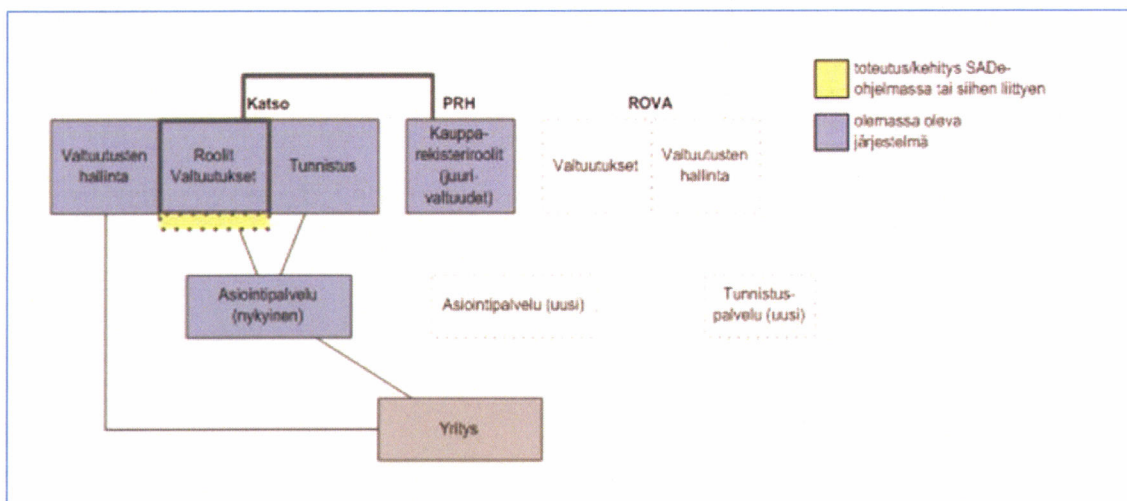
TEM	ESISELVITYS	24(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

5.2 Uuden ROVA-palvelun toteuttaminen

Tässä toteutuspolussa Katson rinnalle toteutetaan uusi ROVA-järjestelmä, jota nykyiset asiointipalvelut alkavat käyttää siirtymäkauden aikana. Polku mahdollistaa nykyisten asiointipalvelujen muutosten viivästämisen ja toisaalta uusien, ROVA- palvelua käyttävien asiointipalvelujen toteuttamisen jo varhaisessa vaiheessa. Toteutuspolku mahdollistaa nykytilanteessa vallitsevien vaatimusten huomioon ottamisen uuden järjestelmän suunnittelun alusta lähtien.

5.2.1 Nykytila ja vaihe 1

Kuva 13 havainnollistaa polun ensimmäiset vaiheet. Nykyiseen Katso-järjestelmään toteutetaan Verohallinnon suunnitelmien mukaisesti vuoden 2012 aikana PRH:n hallinnoimien kaupparekisteroolien ohjelmallinen synkronointi. (ROVA-terminologiassa kaupparekisteri-rooleja kutsutaan juurivaltuuksiksi.)



Kuva 7 Toteutuspolun vaiheet 0 ja 1

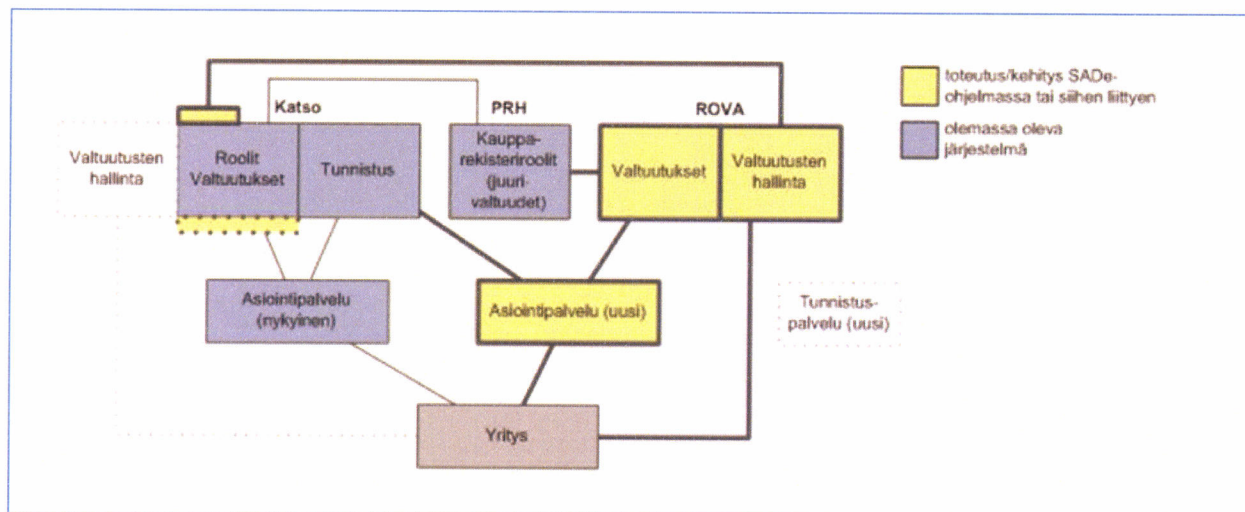
Tämän vaiheen yhteydessä Katson roolitusta uudistetaan määrittelemällä olemassa olevien palvelukohtaisten roolien pohjalta mahdollisuuksien mukaan geneerisiä palvelurooleja (liite 3). Samalla käynnistetään palveluittain etenevä uudistus, jossa pyritään geneeristen palveluroolien mahdollisimman laajaan käyttöön.

Katson yhteyteen voidaan tässä vaiheessa toteuttaa roolikartta (merkitty Katson yhteyteen katkoviivalla kuvissa 13 ja 14), joka luo vastaavuuden uusien geneeristen palveluroolien ja olemassa olevien järjestelmäkohtaisten Katso-roolien välille. Roolikartan toteuttamisen jälkeen Katso-tunnisteisiin voidaan Katson sisällä soveltuvin osin liittää järjestelmäkohtaisten roolien asemesta geneerisiä palvelurooleja, joista kukin vastaa useampaa vanhaa järjestelmäkohtaista roolia. Roolikyselyjä tehtäessä voidaan Katson rajapinnassa tehdä 1:N-tyyppinen muunnos kustakin geneerisestä palveluroolista perinteisiksi järjestelmäkohtaisiksi rooleiksi. Asiointipalvelun näkökulmasta Katso toimii samoin kuin ennenkin, mutta menettelyllä voidaan ennakoivasti yksinkertaistaa Katson sisäistä roolitietomassaa myöhempiä kehitysvaiheita varten.

5.2.2 Vaihe 2

Seuraavassa vaiheessa (kuva 14) toteutetaan Katson rinnalle uusi, erillinen ROVA-mallin mukainen palvelu. Sen toiminnallisuus kattaa alkuvaiheessa vähintään Katson roolituksen toiminnallisuudet.

TEM	ESISELVITYS	25(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012



Kuva 8 Vaihe 2

Tämän vaiheen jälkeen toteutettavat asiantuntijapalvelut käyttävät roolituksen ja valtuuttamisen osalta ROVA- palvelun palveluja. Uudet asiantuntijapalvelut käyttävät Katsoa vain tunnistamiseen.

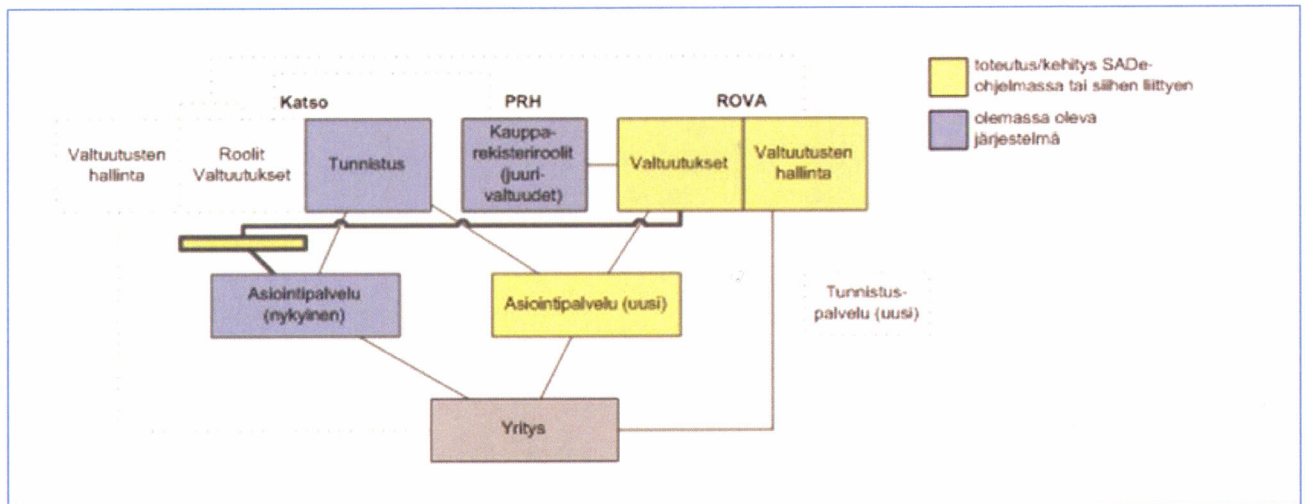
Jo olemassa olevat asiantuntijapalvelut toimivat tässä vaiheessa kuten ennenkin.

ROVA- palvelun yhteyteen toteutettava valtuutustenhallintakäyttöliittymä integroidaan Katson kanssa siten, että Katson sisältämien valtuutuksien hallinnointi on mahdollista uuden käyttöliittymän kautta. Myös Katson omaa valtuutustenhallintakäyttöliittymää on mahdollista käyttää, mutta päällekkäisten toimintojen minimoimiseksi ja yritysasiakkaiden asioinnin yksinkertaistamiseksi Katson omasta käyttöliittymästä on tarkoituksenmukaista luopua.

5.2.3 Vaihe 3

Toteutuksen kolmannessa vaiheessa (kuva 15) roolituksessa ja valtuuttamisessa siirrytään teknisesti ROVA- palvelun käyttöön. Katson rooli- ja valtuutustiedot siirretään ROVA- palveluun. Katsoa yhä käyttäviä asiantuntijapalveluja varten toteutetaan ROVA- palvelun päälle emulointirajapinta, joka minimoi (tai eliminoi kokonaan) vanhojen palvelujen muutostarpeet tässä vaiheessa. Emulointirajapinta näyttäytyy asiantuntijapalvelujen suuntaan identtisenä Katson roolikyselyrajapinnan kanssa, mutta taustalla se ohjaa roolikyselykutsut ROVA- palvelun rajapintaan.

TEM	ESISELVITYS	26(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

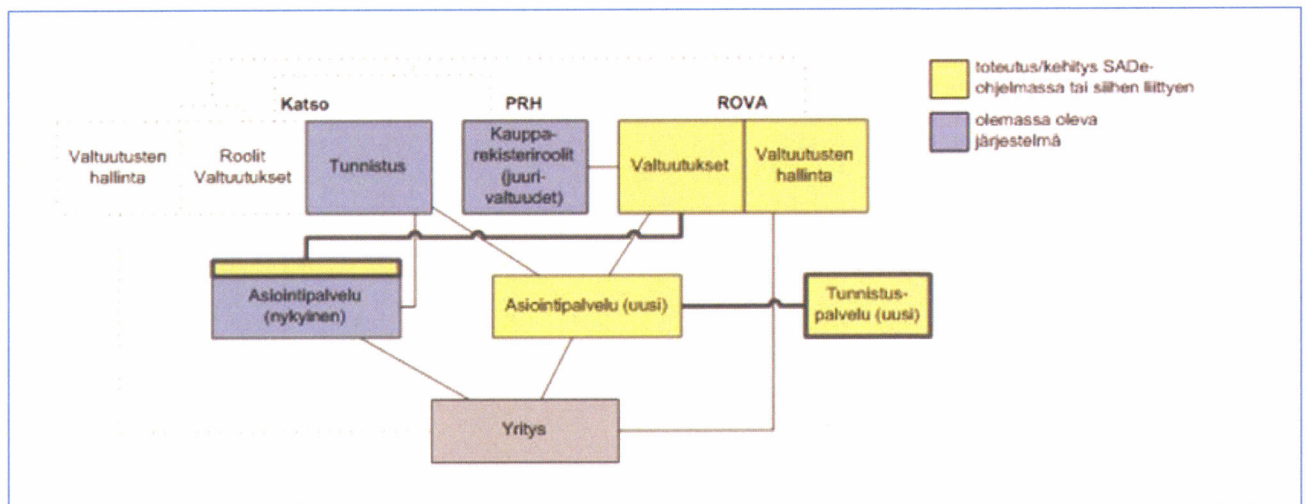


Kuva 9 Vaihe 3

Tässä vaiheessa Katson rooli- ja valtuutusvaranto sekä valtuutusten hallintaan liittyvä toiminnallisuus eivät ole enää palveluina tarpeellisia, joten ne voidaan poistaa käytöstä. Katson tunnistustoiminnallisuutta voidaan edelleen käyttää henkilöön vahvasti sidottujen tunnisteiden eli Katso-pääkäyttäjätunnusten ja Katso-tunnisteiden osalta.

5.2.4 Vaihe 4

Viimeisessä vaiheessa (kuva 16) katson rajapintaa emuloiva kerros poistetaan, ja kaikki asiointipalvelut joutuvat käyttämään ROVA- palvelun rajapintaa. Tämä vaihe edellyttää rajapintamuutoksia niihin asiointipalveluihin, jotka ovat vanhastaan käyttäneet Katson roolikyselyrajapintaa. Muutoksia voidaan toteuttaa asiointipalveluihin jo aikaisemminkin, ja tavoitteena on että muutokset jäävät viime hetken mahdollisimman harvoissa palveluissa.

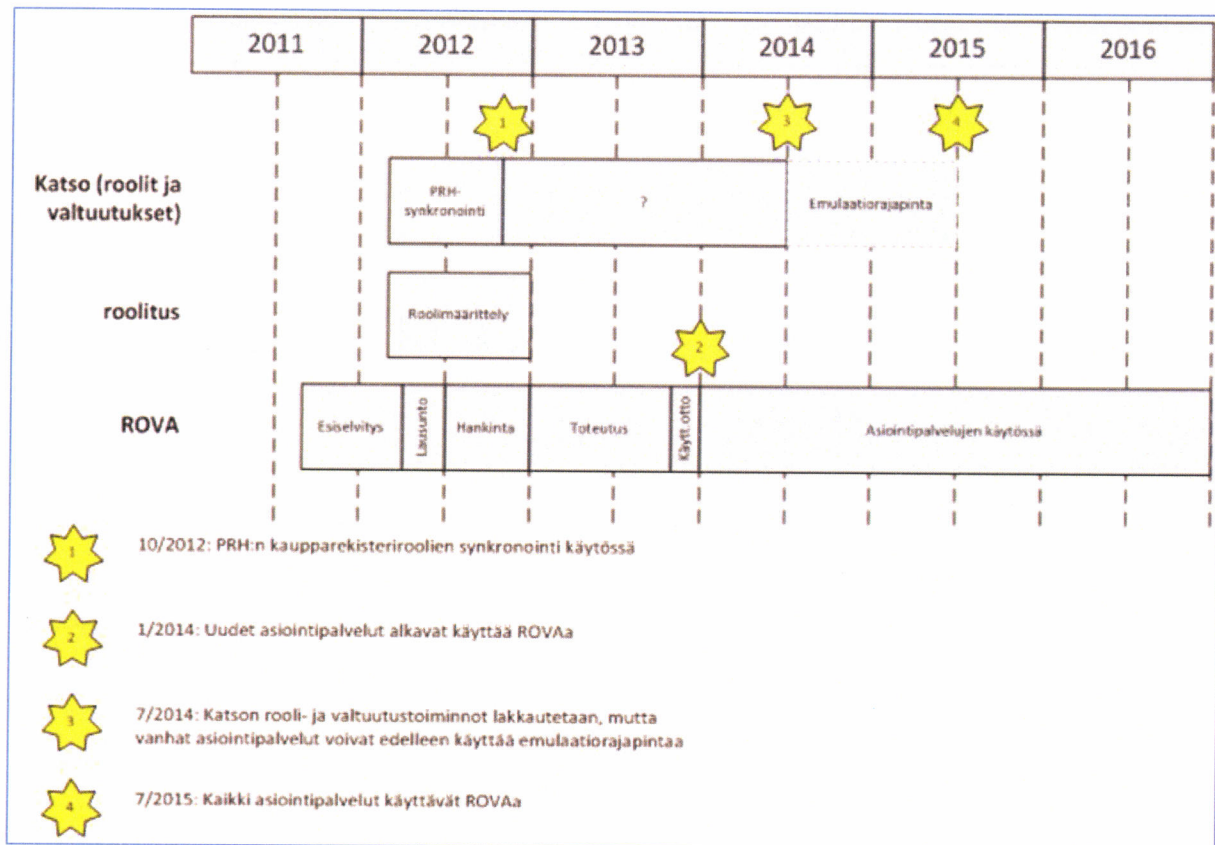


Kuva 10 Vaihe 4

5.2.5 Aikataulut

Toteutuspolun mahdollinen aikataulu ja tärkeimmät välivaiheet on esitetty kuvassa 17.

TEM	ESISELVITYS	27(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012



Kuva 11 Aikataulu ja välivaiheet

TEM	ESISELVITYS	28(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

5.3 Kehittämisen kustannusarviot

Toteutuspolkujen vertailun tueksi laadittiin varsin karkeat arviot molempiin vaihtoehtoihin tarvittavista kertainvestoinneista ja jatkuvista kustannuksista.

Taulukossa 5 esitetään yhteenveto molempien toteutuspolkujen karkeista kustannusarvioista.

HUOM 1: Uuden ROVA- palvelun kohdalla esitetyt arvioidut kustannukset ovat tietopyyntöön saatujen vastausten perusteella merkittävästi todellista korkeammalla tasolla. Esimerkiksi kertainvestointi on vastausten perusteella keskimäärin n. 210.000 euroa.

HUOM 2: Tietopyyntöjen ja toteutusvaihtoehtojen kohdalla esitetyt kustannukset ovat vain suuntaa-antavia eivätkä välttämättä edes suoraan vertailukelpoisia. Tarkempi analyysi edellyttäisi lisäselvityksiä, joiden tekemistä ei kuitenkaan nähty tarpeelliseksi päätöksenteon kannalta. Selvitys antaa riittävän kuvan investointien kokoluokasta.

Kustannuslaji		Katso-palvelun kehittäminen	Uusi ROVA-palvelu
Palvelun toteuttaminen (kertainvestoinnit)		740 000 €	2 000 000 €
Vuotuinen ohjelmiston ja ajoympäristön ylläpito ja kehitys	Kiinteä käyttöpalvelumaksu	130 000 € Verohallinnon ilmoittama kiinteä käyttöpalvelumaksu	100 000 €
	Perusylläpito (käyttöympäristö, toimintavarmuuden turvaavat muutokset, ...)	184 000 € Verohallinnon ilmoittama ylläpito- ja tukimaksu + eriyttämismaksu+ 10% investoinnin lisäyksestä	200 000 €
	Ohjelmistolisenssit ja -tukimaksut	35 000 € Verohallinnon ilmoittama 19 % vuotuinen lisenssikustannus	50 000 €/a
Asiakastuki (henkilötyövuotta)		ei ilmoitettu	15 htv
Palvelun hallinta (ROVA- palvelun omistajan panos)		ei ilmoitettu	2,5 htv
Palvelun hallinta (asiointipalvelujen yhteinen panos)		ei ilmoitettu	2,5 htv
Asiointipalvelun liittäminen	Uusi asiointipalvelu	22 000 €/palvelu (n. 15 htp asiointipalvelulta, n. 15 ht p Katsolta)	15 000 €/palvelu (n. 10 htp asiointipalvelulta, n. 10 htp ROValta)
	Olemassa oleva (Katsoon	n/a	15 000 €/palvelu

TEM	ESISELVITYS	29(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

	liittynyt) asiointipalvelu		
Kertainvestoinnit yhteensä		740 000 €	2 000 000 €
Vuotuiset kustannukset yhteensä		350 000 €	250 000 – 450 000 €
Vuotuinen henkilötyöpanos yhteensä		ei ilmoitettu	20 htv
Asiointipalvelun liittäminen		22 000 €/palvelu	15 000 €/palvelu

Taulukko 2 Karkea arvio toteutuspolkujen kustannuksista

5.4 Tietopyyntö

Rooli- ja valtuutuspalveluihin liittyvän markkinatarjonnan kartoittamiseksi julkaistiin HILMA-palvelussa tietopyyntö helmikuussa 2012. Vastausten määräaika oli maaliskuun 2012 puolivälissä.

Tietopyynnön oheismateriaalina lähetettiin vastaajille ROVA-palvelun tiivistelmä, jossa kuvattiin muun muassa ROVA-palvelun sidosryhmät, korkean tason arkkitehtuuri ja keskeiset tekniset rajapinnat. Tiivistelmän lisäksi lähetettiin vastauspohja, jossa pyydettiin vastaajien näkemyksiä ja arvioita seuraavista ROVA-palveluun liittyvistä asioista:

- palvelukokonaisuuden rakenne ja toiminnallisuus
- palvelun kehittyminen
- oikeudet ja omistajuus
- toimitusmalli ja toimituksen vaiheistus
- käyttöönotto
- hinnoittelumalli.

Tietopyyntöön vastasi yhteensä kuusi toimittajaa. Joukossa oli sekä suomalaisia että kansainvälisiä yrityksiä. Seuraavassa esitellään yhteenveto tietopyyntöön saaduista vastauksista.

5.4.1 Palvelun tekninen alusta

Kolmella vastaajalla kuudesta ratkaisu perustuu RM5 IdM -tuotteeseen, joka voidaan asentaa erilaisiin Java-sovelluspalvelimiin. Kahden vastaajan ratkaisu rakentuu Microsoftin tuotteiden ympärille. Yksi vastaajista ei vastauksessaan ilmoita ratkaisunsa liittyviä ohjelmistoja tai tuotteita.

Osa vastaajista mainitsee palvelun laiteresurssien sijaitsevan pilvipalvelussa ja osa kuvailee tarjoamiaan konesalipalveluita. Yhdessä vastauksessa ei oteta ajoympäristöön kantaa vaan mainitaan ainoastaan toimittajan esittelyssä toimittajan yleiset pilvipalvelut. Vastauksissa ei mainita, sijaitsevatko palveluun liittyvät palvelimet fyysisesti Suomessa vai ulkomailla.

5.4.2 Projektin toimitus ja aikataulu

Neljä kuudesta vastaajasta tarjoaa ROVA- palvelua palveluna ja yksi vastaaja järjestelmätoimituksena. Yhdellä vastaajalla lähtökohtana on palvelutoimitus, mutta vastaaja on valmis toimittamaan järjestelmän myös ROVA- palvelun omistajan hallinnoimaan ympäristöön asennuspaketina.

Kaikki vastaajat ottivat kantaa projektin vaiheistukseen ja aikatauluun. Arviot käyttöönotto- tai toteutusprojektin kestosta vaihtelivat kuudesta kuukaudesta kymmeneen kuukauteen, ja keskimäärin projektin kestoksi arvioitiin n. 7½ kuukautta.

TEM	ESISELVITYS	30(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

Kaksi vastaajaa oli kiinnittänyt vaiheistuksensa jo valmiiksi kalenteriin. Näistä arvioista toisessa projektin ajoitus on ajoitettu välille kesäkuu 2012 – joulukuu 2012 ja toisessa syyskuu 2012 – maaliskuu 2013.

5.4.3 Kustannukset

Neljä kuudesta vastaajasta oli valmis arvioimaan kustannuksia tietopyyntövastauksessaan. Kaikissa arvioissa kustannusarviot ovat hyvin alustavia. Tietopyynnössä ei pyydetty vastaajilta arvioita transaktiokustannuksista, eikä kukaan vastaajista ottanut niihin erikseen kantaa. Seuraavassa esitetyt kustannuslaskelmat perustuvat neljän hintatietojen arvioineen vastaajan antamiin lukemiin.

Palveluun liittyvien kertainvestointien suuruudeksi vastaajat arvioivat keskimäärin 210 000 €.

Vastaajien antamat arviot vuotuisista kustannuksista koostuivat erilaisista osatekijöistä. Keskiarvo yhteenlasketuista vastaajien arvioimista konesalikustannuksista, ohjelmistolisensseistä, perusylläpitotöistä ja vastaavista kustannuksista on n. 120 000 €/vuosi. Maksuissa on kaikilla hintatietoja antaneilla vastaajilla mukana myös asiointipalvelukohtainen hinnallisä, jonka suuruus on keskimäärin n. 5 000 €/vuosi/asiointipalvelu.

Osa vastaajista ei ilmoittanut hinnoittelumallin yhteydessä käyttämänsä oletusta tuen ja ylläpidon palvelutasosta ja tavoitettavuudesta. Palvelutasoon kantaa ottaneilla vastaajilla oletuksena oli palvelu virka-aikana tai JHS 174:n C-tason mukaisesti arkisin kello 7–21 ja viikonloppuisin kello 9–18.

Yksittäisen asiointipalvelun liittämiskustannuksien vastaajat arvioivat olevan keskimäärin n. 7 000 €.

Vastauksissa ilmoitetuista hinta-arvioista voidaan laskea vertailuhinta olettaen tietty ajanjakso ja asiointipalvelujen lukumäärä.

- viisi vuotta, 40 asiointipalvelua: 1,6–2,3 miljoonaa euroa
- viisi vuotta, 60 asiointipalvelua: 2,2–3,0 miljoonaa euroa
- viisi vuotta, 100 asiointipalvelua: 3,3–4,4 miljoonaa euroa

ROVA- palvelun tai asiointipalvelujen omistajilta tarvittavaa työmäärää ei useimmissa vastauksissa arvioitu. Yhdessä vastauksessa otetaan kantaa ROVA- palvelun omistajan työmäärään käynnistysprojektissa (50–60 htp) ja asiointipalvelun omistajan työmäärään uuden palvelun liittämiseksi (5–20 htp).

Asiakastuen tarjoajaksi ehdotettu taho vaihtelee eri vastauksissa. Osassa asiakastuen tarjoaja toimittaja ja osassa asia jätetään tilaajan vastuulle. Yhdessä vastauksessa on arvioitu asiakastukeen ja palvelun hallintaan tarvittavaa henkilötyöpanosta tilaajan puolelta. Asiakastukeen tarvitaan tämän arvion mukaan 1,5 htv/vuosi; palvelun hallintaan ROVA- palvelun omistajalta 1,5 htv/vuosi ja asiointipalvelujen puolelta yhteensä 1,0 htv/vuosi.

TEM	ESISELVITYS	31(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

6 Oikeudellinen tarkastelu

6.1 Pääkysymykset

Oikeudellisessa tarkastelussa nousevat esille ennen kaikkea hallinnolliset kysymykset eli kuinka rooli- ja valtuutuspalvelu luodaan ja kuinka sen mukaisia palveluja tarjotaan sähköisiä palveluja tuottaville viranomaisille sekä yrityksille ja yksityishenkilöille. Näihin kysymyksiin kuuluvat järjestelmän rahoitukseen, toimivallanjakoon ja vastuusuhteisiin liittyvät kysymykset.

Toisen pääkysymysryhmän muodostavat palvelun oikeudellinen toteuttaminen eli onko rooli- ja valtuutuspalvelu yleisten oikeussääntöjen mukainen sellaisenaan vai edellyttääkö sen tarjoaminen esitetyssä muodossa lainsäädäntötoimia tai sopimusjärjestelyjä. Tähän kysymysryhmään kuuluvat kysymykset eri organisaatiomuodoista valtuutuksen antajana sekä valtuutuksen toteuttamistavasta. Käyttäjän tunnistaminen sekä tiedonhallintaa sekä tietosuojaa ja tietoturvallisuutta koskevat kysymykset nousevat esille samassa yhteydessä.

6.2 Aikaisemmat oikeudelliset arvioinnit

Oikeushenkilöiden ja muiden yksiköiden tunnistamista on selvitetty aiemmin mm. valtiovarainministeriön 27.3.2009 asettamassa Katso-lakityöryhmässä, jossa selvitettiin Katso-tunnistamispalvelun tarjonnan lainsäädäntökysymyksiä. Työryhmä antoi 19.10.2009 loppuraportin, jonka mukaan mm.

- Katso-tunnistamispalvelun tarjoaminen koko julkiselle hallinnolle edellyttää lainsäädäntötoimia.
- Rekisterinpidon ja palvelun tarjoamisen eriyttäminen ei ole perusteltua, koska organisaatiotunnistus on toiminnallinen kokonaisuus, jonka pilkkominen vaikeuttaisi palvelun hallintaa.
- Silloisesta Katso-tunnistamispalvelusta kehitettäisiin julkisen hallinnon yhteinen, keskitetty tunnistuspalvelu. Tätä tarkoitusta varten selvitettäisiin mahdollisuudet täydentää Katso-tunnistamispalvelua automatisoidulla kaupparekisteritietojen tarkistuksella.
- Perustettaisiin pysyvä neuvottelukunta, jonka tehtävänä olisi varmistaa, että yritys- ja yhteisötunnistusjärjestelmiä kehitetään julkisessa hallinnossa koordinoitusti ja tarpeen mukaisesti.

Verohallinto asetti 7.5.2010 yhdessä Patentti- ja rekisterihallituksen kanssa työryhmän ("tunnistamisryhmä") tekemään esiselvityksen oikeushenkilön luotettavasta tunnistamisesta sähköisissä asiointipalveluissa. Työryhmä julkaisi esiselvityksen 14.1.2011. Esiselvitys on yleiskuvaus oikeushenkilön tai muun yksikön tunnistamisen edellytyksistä ja siitä mitä tunnistamisessa tulisi ottaa huomioon voimassa olevan lainsäädännön ja ohjeistuksen mukaisesti. Esiselvitys sisältää toimenpide-ehdotuksia lähinnä Katso-tunnistamispalvelun kehittämiseksi, mutta mikäli ROVA tulee jatkossa Katson tilalle, soveltunevat useimmat tunnistamistyöryhmän havainnot myös ROVA- palveluun.

6.3 Organisatoriset kysymykset

6.3.1 Toimivaltakysymys yleisesti

Esiselvityksen keskeisenä tehtävänä on hahmotella päätösesitys palvelukonseptin omistajuudesta ja palvelun hallintamallista. Lähtökohtana tarkastelussa on, että palvelukonseptin omistaja olisi Työ- ja elinkeinoministeriö, jonka tulisi valmistella rooli- ja valtuutuspalvelun hallintomalli. Kokonaisvastuulliseksi palveluntoimittajaksi tulisi esityksen mukaan Aluehallinnon tietohallintopalveluysikkö AHTi.

SADe-ohjelman Yrityksen sähköistä asiointitiliä koskevat lausunnot ovat nostaneet esille toimivaltakysymykset palveluiden tarjoamiseen. Rooli- ja valtuutuspalvelu olisi asiointitilien käytön mahdollistava ja edellyttämä lisäpalvelu tai toiminto, johon kohdistuvat samanlaiset toimivaltanäkökohdat.

TEM	ESISELVITYS	32(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

Kysymykseksi muodostuu, edellyttääkö hallintomalli erillistä lainsäädäntöä. Valtionhallinnon tehtävät on määritelty seikkaperäisesti laissa ja niiden perusteella annetuissa asetuksissa ja muissa määräyksissä.

Valtioneuvoston toimintaa sääntelee laki valtioneuvostosta (175/2003), jonka nojalla annetuilla ministeriöiden asetuksilla eri ministeriöille on laadittu yksityiskohtaiset työjärjestykset, jotka sääntelevät ministeriön organisaation tehtävät ja toiminnan. Edellä mainitun lain 10 §:n mukaan valtioneuvosto ratkaisee pääministerin esityksestä erimielisyyden siitä, minkä ministeriön käsiteltäväksi jokin asia kuuluu. Valtioneuvosto voi myös päättää, minkä ministeriön on käsiteltävä sellainen laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä asia, joka koskee useamman kuin yhden ministeriön toimialaa. Tietoyhteiskunnan kehittämisen osalta on laadittu periaateohjelmia, kuten Valtioneuvoston periaatepäättös kansallisen tietoyhteiskuntapolitiikan tavoitteista vuosina 2007–2011. ROVA- palvelun taustalla oleva sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma SADe on valtionvarainministeriön ohjelma, jonka toteutukseen osallistuu eri toimijoita. Hanketta koordinoi hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä HALKE.

Työ- ja elinkeinoministeriön työjärjestyksen 26.8.2011 (asetuskokoelma 979/2011) 20 §:n mukaan ministeriön tietosasto käsittelee Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikön AHTI tulohajauksen yhdessä alueosaston kanssa.

Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikön (AHTI) tehtävistä on säädetty elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun asetuksen (910/2009) 20 §:ssä. AHTI hoitaa kaikkien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja aluehallintovirastojen sekä Työ- ja elinkeinotoimistojen ja maistraattien tietohallintopalvelut, joita ovat

- yhteisten sähköisten palvelujen tekninen ylläpito sekä käyttäjä- ja asiakasneuvonta
- asiain- ja dokumentinhallintajärjestelmiin liittyvä tekninen ylläpito sekä käyttäjäneuvonta
- yhteisten palvelujen ja ydintoiminnan järjestelmien tuottaminen ja ylläpito sekä näihin liittyvä koulutus
- yhteisten kehittämisprojektien toteuttaminen ja niihin osallistuminen
- käyttäjäkoulutuksen järjestäminen sekä perustietotekniikka.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei AHTIn tehtävänä ole nykyisellään tuottaa palveluita Työ- ja elinkeinoministeriölle itselleen.

6.3.2 Tietohallintolaki

Lain julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011) eli tietohallintolain tarkoituksena on tehostaa julkisen hallinnon toimintaa sekä parantaa julkisia palveluja ja niiden saatavuutta säätämällä julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämisestä ja varmistamisesta. Lain 10 §:n mukaan julkisen hallinnon viranomaisen on pyrittävä järjestämään toimintansa siten, että se käyttää tässä pykälässä tarkoitettuihin tietojärjestelmiin talletettuja tietoja, jos viranomaisen toiminta edellyttää näiden tietojen käyttöä. Näitä tietojärjestelmiä ovat:

- väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) tarkoitettu väestötietojärjestelmä ja lain 7 §:n 1 momentin 1, 2 ja 6 kohdassa tarkoitettut tiedot
- yhdistyslaissa (503/1989) tarkoitettu yhdistysrekisteri
- kaupparekisterilaissa (129/1979) tarkoitettu kaupparekisteri
- säätiölaissa (109/193) tarkoitettu säätiörekisteri
- kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetussa laissa (453/2002) tarkoitettu kiinteistötietojärjestelmä
- yritys- ja yhteisötietolaissa (244/2001) tarkoitettu yritys- ja yhteisötietojärjestelmä.

Näihin rinnastetaan myös Maanmittauslaitoksen ja Geodeettisen laitoksen ylläpitämä maastotietoja koskeva tietojärjestelmä.

TEM	ESISELVITYS	33(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

6.3.3 Verohallinto ja Valtion IT-palvelukeskus

Vertailun vuoksi on syytä tarkastella Verohallinnosta annettuun lakiin (503/2010) sisällytettyä 2a §:ää (1414/2011), jonka mukaan Verohallinnon tehtäviin kuuluu yritysten sähköinen tunnistaminen valtion eri viranomaisten tarpeita silmällä pitäen. Kyseinen lainkohta on säädetty olemaan voimassa vuoden 2013 loppuun.

Lainkohta perustui työryhmän ehdotukseen, jonka mukaan Verohallitukselle säädettäisiin väliaikaisesti toimivalta tarjota Katso-nimellä kulkevaa organisaation tunnistuspalvelua myös laajemmin valtionhallinnossa ja muualla julkisella sektorilla. Verohallintolain siihenastisia pykälä ei katsottu siihen riittäviksi.

Työryhmän tulevaisuudenkuva oli, että Katso-palvelu liitettäisiin osaksi yritys- ja yhteistietojärjestelmä (YTJ) -kokonaisuutta, jota Verohallitus ja Patentti- ja rekisterihallitus yhdessä hallinnoivat. Samalla tulisi selvittää mahdollisuus täydentää Katso-palvelua automatisoidulla kaupparekisteritietojen tarkistuksella.

Valtioneuvoston keväällä 2011 tekemän kannanoton mukaan valtionhallinnon tuottamat tunnistamispalvelut eivät kuitenkaan saisi vääristää kilpailua tunnistuspalvelumarkkinoilla.

Verohallinnon lisäksi Katso-tunnistuspalvelua hyödyntävät tällä hetkellä Kansaneläkelaitos, Tulli, Finnvera, TYVI-operaattorit ja Suomi.fi-palvelu sekä Eläke-turvakeskus ja Kuntien eläkevakuutus.

Myös Valtiokonttorin tehtävät sähköisten palvelujen tuottamisessa on lailla tarkoin säädetty. Laki valtiokonttorista 305/1991 2 § 4 momentti määrää, että Valtiokonttori voi tuottaa julkiselle hallinnolle yhteisiä sähköisiä asiainnin ja hallinnon tukipalveluja. Valtioneuvoston asetuksella sen mukaan säädetään, mitkä ovat julkiselle hallinnolle tarkoitettuja yhteisiä sähköisiä asiainnin ja hallinnon tukipalveluita.

Valtioneuvoston asetus Valtiokonttorista 1155/2002 1a § (1301/2011) säättää, että Valtiokonttorissa on Valtion IT-palvelukeskus, joka tuottaa ministeriöiden yhteiset tieto- ja viestintätekniikkapalvelut sekä koko valtionhallinnolle tarjottavat yhteiset tai laajaan käyttöön valtionhallinnolle tarjottavat tieto- ja viestintätekniikkapalvelut. Valtion IT-palvelukeskus voi tuottaa ministeriöille myös muita tieto- ja viestintätekniikkapalveluita. Näiden palveluiden tuottamisesta sovitaan asiakkaana toimivien virastojen ja laitosten sekä valtiokonttorin välillä.

Julkisen hallinnon yhteisistä sähköisistä asiainnin ja hallinnon tukipalveluista annetussa valtioneuvoston asetuksessa(393/2009) määritellyt valtiokonttorin tukipalvelut ovat maksullisia suoritteita, joista peritään suoritteiden tuottamisesta aiheutuvien kokonaiskustannusten määrä (*omakustannusarvo*), ellei niiden tuottamiseen ole osoitettu määrärahaa. Asetuksen mukaan julkiselle hallinnolle tarkoitettuja yhteisiä sähköisiä asiainnin ja hallinnon tukipalveluja, joita Valtiokonttori voi tuottaa, ovat:

- julkisen hallinnon kilpailutusjärjestelmä, joka on sähköinen työväline hankintayksiköille ja tarjouksia tekeville yrityksille hankinta- ja kilpailutusprosessien hoitamiseen
- julkisen hallinnon sähköisen asiainnin palvelualusta, jonka avulla viranomaiset tuottavat vuorovaikutteisia sähköisiä asiointipalveluja hallinnon asiakkaiden käyttöön
- virkamiehen sähköisen tunnistamisen kokoamispalvelu, jonka avulla virkamiehet voidaan tunnistaa organisaatorajat ylittävissä palveluissa.

6.3.4 Johtopäätöksiä

Sekä Verohallinto että Valtiokonttori ovat keskusvirastoja, joiden tehtävät perustuvat niitä koskeviin lakeihin. Ministeriöiden tehtävät perustuvat myös lailla sääntelyyn, mutta ministeriöiden tehtävät on määritelty yleisemmin, ja niitä voidaan valtioneuvoston päätöksin muuttaa.

Julkishallinnolle yhteisen, sähköistä asiointia koskevan rooli- ja valtuutuspalvelun luominen Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle ja AHTi-yksikön hallinnoimaksi olisi tarkoituksenmukaisinta säätää lailla.

TEM	ESISELVITYS	34(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

Samassa yhteydessä voitaisiin säännellä yritysten asiointitilien tuottamista julkishallinnon tarpeisiin. AHTin tehtävien täsmentäminen voisi tapahtua myös asetuksen (910/2009) 20 §:n muuttamisella. Tämä olisi tarpeen valtionhallinnon sisäisen toimivallanjaon kannalta sekä suhteen järjestämiseksi muihin julkisyhteisöihin, kuten kuntiin ja Kansaeläkelaitokseen. Mikäli tehtävän hoito yksityistetään joiltakin osin, edellyttäisi myös tämä lailla säätämistä perustuslain 124 §:n mukaisesti. Palvelun toteuttaminen edellyttää mm. henkilötietojen käsittelyä yrityksen puolesta toimivien henkilöiden osalta, valtuutusten hallintaa, yhteystietojen ylläpitoa ja lokiseurannan järjestämistä. Samalla rooli- ja valtuutuspalvelu hyödyntää muita julkishallinnon henkilörekistereitä ja sitä itseään voidaan käyttää teknisen käyttöyhteyden avulla.

6.4 Rooli- ja valtuutuspalvelu siviili- ja hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta

6.4.1 Rooli- ja valtuutuspalvelun tehtävät

Rooli- ja valtuutuspalvelu on sähköisten asiantuntijapalveluiden käytön lisäfunktio, joka mahdollistaa pääsyn yritystä koskeviin tietoihin sekä niiden muuttamisen. Kyse on siitä, kuka yrityksessä saa käyttää sähköisiä palveluja yrityksen nimissä. Yritys voi myös valtuuttaa ulkopuolisen henkilön tai organisaation, kuten tilitoimiston käyttämään sen nimissä sähköisiä palveluja.

Rooli- ja valtuutuspalvelu nojaa yleisissä rekistereissä, kaupparekisterissä sekä yritys- ja yhteisötietojärjestelmässä oleviin roolitietoihin eli oikeuksiin edustaa yritystä ja rakentaa näiden henkilöiden kelpoisuuden ja toimivallan luomalle perustalle valtuutuksen ja edelleenvaltuutuksen.

6.4.2 Roolitiedot rekistereissä lainsäädännön pohjalta

Voimassa olevassa lainsäädännössä on säännöksiä eri oikeushenkilöiden järjestäytymisestä ja rekisteröinnistä. Näihin lakeihin liittyy myös edustamista koskevaa yksityiskohtaista sääntelyä. Tältä osin sääntely on suhteellisen yhtenäistä ja pääasiassa edustusoikeus on oikeushenkilön johdolla.

Kussakin yritysmuodossa lainsäädäntö määrittää sen, kenellä on oikeus edustaa yritystä ja kirjoittaa sen nimi. Edustaja ja nimenkirjoittaja esiintyvät laeissa samassa merkityksessä. Yritys voi antaa prokuran, joka oikeuttaa sen haltijan tai haltijat edustamaan yritystä yleisesti sen liikkeen hoitoon liittyvissä kysymyksissä.¹ Siviilioikeudessa on yleisesti katsottu myös muiden henkilöiden kuin nimenkirjoittajien edustaa yritystä ns. asemavaltuuden puitteissa esimerkiksi työtehtävänsä kautta – esimerkkinä vaikkapa tavarantoimittajat.²

Olisi siis teoriassa ajateltavissa, että yrityksen puolesta sähköisiä asiointipalveluja käytettäisiin ilman roolivaltuutta, jolloin asemavaltuuden omaava työntekijä toimisi yrityksen asiamiehenä ilmoituksensa mukaisesti, ja jätettäisiin hallinnon tehtäväksi vaatia valtuutus tarvittaessa.³ Käytännössä tämä lienee mahdotonta, koska jokainen yhteydenotto pitäisi periaatteessa arvioida erikseen. Myöskään tunnistamistyöryhmä ei esiselvityksessään 2011 pohtinut tätä vaihtoehtoa. Käytännössä sähköisen asioinnin käytön edellyttämät ratkaisut johtavat yrityksen edustamisen määrämuotoistumiseen.

¹ Prokuraa ei voi siirtää eteenpäin, mutta prokuristi voi valtuuttaa toisen henkilön yksittäisen oikeustoimen tekemiseen.

² Myös asianajat ovat oikeutettuja asemansa perusteella hoitamaan toimeksiantoja edustamiensa organisaatioiden lukuun ilman eri valtuutusta.

³ Ks. hallintolain (434/2003) 12 § ja lain sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (1372003) 9 § 2 momentti.

TEM	ESISELVITYS	35(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

Oikeushenkilöt ja muut yksiköt on rekisteröity yritys- ja yhteisötietojärjestelmään ja nämä voidaan yksilöidä Y-tunnuksella. Yritys- ja yhteisötietojärjestelmään on rekisteröity myös muita yksiköitä kuin oikeushenkilöitä (esimerkiksi verotusyhtymiä).⁴

Sähköisen asioinnin kannalta keskeiset oikeushenkilöt (ts. liiketoimintaa harjoittavat yksiköt) on merkitty kaupparekisteriin ja rekisteröinnin osalta keskeiset määräykset ovat kaupparekisterilaissa (129/1979). Laissa säädetään mm. rekisteröintivelvollisista, rekisteröinnin oikeusvaikutuksista, rekisterin julkisuudesta sekä rekisteriin merkittävistä edustus oikeuksista. Täydentäviä määräyksiä on esimerkiksi yhtiömuotoisissa erityislaeissa, prokuralaissa ja kaupparekisteriasetuksessa. Kaupparekisterin tiedot ovat saatavissa sähköisessä muodossa (mm. roolitetopalvelu).

Muiden kuin kaupparekisteriin merkittyjen oikeushenkilöiden ja muiden yksiköiden osalta rekisteröinnistä säädetään yhdistyslain (503/1989) 47 §:ssä, säätiölain (109/1930) 6 §:ssä ja useissa muissa eri oikeudellisia muotoja sääntelevissä erityislaeissa (esim. työttömyyskassalain 603/1984 10 luku). Näistä rekisteristä ei välttämättä ole saatavilla sähköistä tietopalvelua. Yhdistysrekisteristä ja säätiörekisteristä tietoja saa myös sähköisesti, mutta kaupparekisterin roolitetopalvelua vastaavaa automaattisen roolitarkistuksen mahdollistavaa palvelurajapintaa ei kuitenkaan ole tarjolla.

PRH on kehittämässä roolitetopalvelua ja se tullaan integroimaan osaksi Virre tietopalvelua. Tässä yhteydessä palvelun kautta on saatavissa myös säätiörekisteriin rekisteröidyt roolit. Tämä tapahtuu vuoden 2012 loppupuolella tai vuoden 2013 alkupuolella.

Verohallinto rekisteröi verotuksen toimittamista varten sellaisia yksiköitä, joita ei ole merkitty kaupparekisteriin tai muihin "yleisiin" rekistereihin (esimerkiksi verotusyhtymä). Näiden yksiköiden muodostamisesta säädetään verotusta koskevissa erityislaeissa (esim. tuloverolaki ja arvonlisäverolaki). Nämä yksiköt rekisteröidään verotuksen toimittamista varten Verohallinnon asiakasrekisteriin ja niitä koskevat tiedot on laissa säädetty verotustietoina salassa pidettäväksi ja tietoja voidaan käsitellä vain verotuksen toimittamisessa. Nämä yksiköt on kuitenkin tarpeen tunnistaa vain Verohallinnon sähköisissä asiointipalveluissa.

Konkurssipesät ja kuolinpesät voivat harjoittaa yrityksiin rinnastettavaa liiketoimintaa ja käyttää sähköisiä asiointipalveluja. Koska niitä koskeva edustus oikeus on määritettävissä, voidaan edustus ja mahdolliset roolivaltuudet määrittää.

6.4.3 Valtuutuksesta

Yrityksen nimenkirjoittajilla eli edustajilla on oikeus käyttää sähköisiä palveluita yrityksen nimissä, mutta koska edustajat ovat yleensä yrityksen johtoon kuuluvia henkilöitä, he eivät hoida yrityksen käytännön asiointia hallinnon kanssa. Siksi heidän tulee valtuuttaa toinen henkilö tai organisaatio asioimaan hallinnon kanssa organisaation puolesta. Valtuutusta koskevat säännöt ovat syntyneet ensisijaisesti yrityksen tekemiä oikeustoimia ja sitoumuksia silmällä pitäen, mutta samat oikeussäännöt soveltuvat myös asiointiin hallinnon kanssa ellei hallintolainsäädännöstä muuta johdu. Valtuuttamisen osalta yleinen sääntely perustuu varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annettuun lakiin (228/1929) ja kauppakaareen (3/1734). Laeissa on yleiset säännökset valtuutuksen alkamisesta ja valtuutuksen lakkaamisesta ja valtuutetun ja valtuuttajan välisestä oikeudellisesta suhteesta sekä valtuutetun tekemän oikeustoimen sitovuudesta suhteessa kolmanteen. Valtuutus on lähtökohtaisesti vapaamuotoinen oikeustoimi, joka kuuluu oikeushenkilön tai muun yksikön sopimusvapauden piiriin. Lakeja täydentävät oikeuskäytäntö ja oikeus kirjallisuus sekä vakiintunut käytäntö. Esimerkiksi asemavaltuus ei perustu suoraan lain säännökseen.

Tunnistamistyöryhmän esiselvityksessä 2011 nostettiin esille kysymys edelleen valtuuttamisen oikeudesta. Työryhmä katsoo, että tätä kysymystä tulisi tarkastella lähemmin, esimerkiksi milloin pääkäyttäjänä oleva yrityksen edustaja valtuuttaa toisen henkilön toimimaan pääkäyttäjänä. Edelleen valtuutuksen tulisi työryhmän mukaan perustua valtuuttajan tahtoon, minkä tulisi ilmetä palvelusta.

⁴ Ks. Tunnistamisryhmän laatima luettelo "Esimerkkejä oikeudellisista muodoista ja niiden rekistereistä" (LIITE)

TEM	ESISELVITYS	36(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

6.5 Erityiskysymyksiä

6.5.1 Ulkomaalaiset

Tunnistamistyöryhmän esiselvityksessä 2011 todettiin, että ulkomaalaisten sisällyttäminen palveluun on hankalaa, koska joudutaan nojautumaan organisaation ja sen puolesta toimivien henkilöiden kotimaan lainsäädäntöön. Toisaalta Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen piirissä tulisi olla tavoitteena, että yritykset voivat hyödyntää toisten jäsenvaltioiden sähköisiä asiointipalveluja. Tässä yhteydessä voidaan viitata myös palveludirektiivin tarkoitamiin keskitettyihin asiointipisteisiin. Mikäli esimerkiksi ulkomaisen yrityksen Suomessa toimiva sivuliike haluaa käyttää palveluja, siltä voisi edellyttää nimenkirjoitusoikeuden selvittämistä oman maan lainsäädännön perusteella.

Kosonen: Sivuliike on ilmoitettava kaupparekisteriin. (kts. lainaus Kososen sähköpostista) Kaupparekisterilaki 3 § Eli sivuliikkeellä on suomalaisella hetulla oleva edustaja Kaupparekisterissä

6.5.2 Yksityishenkilöt

Rooli- ja valtuutuspalvelun ulottaminen yksityishenkilöihin voi tulla kysymykseen, ja järjestelmä pyritään laatimaan niin, että laajennus olisi mahdollinen. Yksityishenkilöt, mukaan lukien yksityiset elinkeinonharjoittajat luonnollisesti edustavat itseään, ellei tätä koskevia rajoituksia ole, ja voivat toimia pääkäyttäjinä valtuuttaen tarvittaessa esimerkiksi tilitoimiston käyttämään puolestaan asiointipalveluja.

6.5.3 Käyttäjän tunnistaminen

Tunnistamistyöryhmän esiselvityksessä 2011 päädyttiin ehdottamaan portaittaista mallia sen suhteen kuinka suurta luotettavuutta asiointipalvelun käytössä tarvitaan, jolloin rooli- ja valtuutuspalvelu ilmoittaisi tunnistamistiedon luotettavuusasteen. Koska yrityksen asiointi sähköisissä asiointipalveluissa vaihtelee sisällöltään, ei pidemmälle meneviä menettelyitä kannattaisi käyttää kaikissa tapauksissa.

6.6 Yhteenveto

Tarkastelun perusteella ehdotuksena on, että rooli- ja valtuutuspalvelusta säädettäisiin lailla. Tässä esiselvityksessä ehdotettava palvelu on hallinto- ja yksityisoikeudellisesti sinänsä pätevä ja laillinen, mutta mikäli lainsäädäntöä laaditaan, voidaan lakiin ottaa täsmennyksiä järjestelmän toteuttamiseen liittyvistä keskeisistä kysymyksistä. Tällainen on mm. suostumus hallintoasiakirjan sähköisestä tiedoksiannosta. Valtaosa käytännön kysymyksistä voitaisiin kuitenkin toteuttaa alemmanasteisin säädöksin, käytännössä Työ- ja elinkeinoministeriön päätöksin.

TEM	ESISELVITYS	37(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

7 Päätösesitys ja ehdotukset jatkotoimenpiteiksi

ROVA-palvelun jatkokehittäminen edellyttää ensi vaiheessa päätöstä palvelukonseptin omistajuudesta ja palvelun hallintamallista. Koska ROVA-palvelun ensisijaisena käyttäjänä ovat yritykset ja muut asiointipalveluita käyttävät organisaatiot, on luontevaa, että palvelukonseptin ja asian omistajana on Työ- ja elinkeinoministeriö.

Työjaosto esittää, että Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee palvelun hallintomallin ja palvelun hankinnan käynnistämiseksi tarvittavat päätökset vuoden 2012 aikana. Tavoitteena tulee olla, että päätökset mahdollistavat uuden hallintomallin mukaisen toiminnan ja ROVA-palvelun toteuttamisen ensi vaiheen toimenpiteiden käynnistämisen vuoden 2012 loppuun mennessä. Palvelukonseptin omistaja valmistelee palvelun hallintamallin yhteistyössä sähköisen asiointin kokonaisuuteen liittyvien sidosryhmien kanssa siten, että eri osapuolten tarpeet otetaan huomioon.

ROVA-palvelun toteuttamisessa on tunnistettu kaksi päävaihtoehtoa, joiden molempien avulla tavoitetilan mukainen palvelu voidaan toteuttaa vaiheittain 2-3 vuoden siirtymäajan puitteissa. Molempien toteutusvaihtojen keskeiset haasteet liittyvät muutoksen läpivientiin ja hallintaan. Kehittämisen teknologiset riskit eivät ole merkittäviä. Tuote- ja palvelutarjonta kohdealueella on kehittynyttä sekä koeteltua. Lisäksi kaupallinen markkinatarjonta on kattavaa ja kilpailun kannalta toimivaa. Kehittämisen kokonaiskustannusten näkökulmasta eri päävaihtoehtojen välillä ei ole tunnistettavissa merkittävää eroa. Kokonaiskustannusten kannalta on kuitenkin ensi arvoisen tärkeää, että kehittämistä ohjataan kokonaisuutena yhteisesti hyväksytyin periaattein ja reunaehdoin.

Ensimmäisenä jatkotoimenpiteenä vastuu palvelusta, sen toteuttamisesta ja seuraavien työvaiheiden hallinnoinnista pitää siirtää palvelukonseptin omistajalle. Palvelun nopean, kustannustehokkaan ja tarkoituksenmukaisen kehittämisen edellytyksenä on, että palvelukonseptin omistaja ottaa kokonaisvastuun ROVAsta mahdollisimman pian.

Palvelukonseptin omistajataho käynnistää ROVA-palvelun toteutuksen valitsemansa toteutuspolun edellyttämällä tavalla. Kyseessä on kansallisella tasolla merkittävästä hankkeesta, joten mikäli toteutuksessa päädytään julkiseen kilpailutukseen, työjaosto esittää, että hankinta suoritetaan kilpailullisena neuvottelumenettelynä. Kilpailullisella neuvottelumenettelyllä tavoitellaan ROVA- palvelun tapauksessa mahdollisten toimittajien näkemyksiä esiselvityksessä laaditun ROVA-mallin ja valitun toteutuspolun mukaisen palvelun konkreettisesta toteuttamisesta. Neuvottelumenettelyn yhteydessä voidaan tarkentaa valitun toteutuspolun vaiheistusta.

Esiselvityksessä hahmoteltu ROVA-malli on mahdollista toteuttaa joko puhtaalla uustoteutuksella tai yhdistämällä uustoteutusta jo olemassa oleviin ratkaisuihin tai tuotteisiin. Palvelun toteutustapaa valittaessa tulee ottaa huomioon ja painottaa vakiintuneiden open source -ratkaisujen ja komponenttien osuutta.

Erityisen paljon tulee kiinnittää huomioita kattavaan ja laadukkaaseen muutoksen läpivientiin ja sen hallintaan. Perusedellytyksenä tälle on aktiivinen ja oikea tiedottaminen sekä kattavasti eri sidosryhmien edustuksella muodostettu ohjausrakenne. Tämä tulee huomioida hallintomallin toteutuksessa.

ROVA-palvelun oikeudelliset kysymykset tulee tarkentaa ja selvittää tarvittavat lainsäädäntöön liittyvät tehtävät.

ROVA- palvelua kehitetään toistaiseksi pääasiallisesti organisaatioiden sähköisten asiointipalvelujen tarpeisiin. Kehityksessä tulee kuitenkin ottaa myös huomioon se, että tulevaisuudessa ROVA voidaan laajentaa kattamaan myös yksityishenkilöiden sähköisten asiointipalvelujen roolittotarpeet ja yksityishenkilöiden valtuutukset. ROVA- palveluun liittyvät menetelmät ja tekniset ratkaisut tulee alusta lähtien laatia sellaisiksi, että ne eivät hankaloita palvelun laajentamista yksityishenkilöiden sähköiseen asiointiin.

Katso-palvelun asemaa säätelevä, lakiin 503/2012 tilapäisen lisäyksen määrittelevä laki 1414/2010 on voimassa 31.12.2013 saakka. Tämänhetkisen käsityksen mukaan laki ehtii umpeutua ennen kuin ROVA-palvelu on täysipainoisesti käytössä. Jatkuvuuden turvaamiseksi ja tilanteen selkeyttämiseksi asiointipalvelujen tuottajien näkökulmasta työjaosto suosittelee, että valtiovarainministeriön vero-osasto käynnistää mahdollisimman nopeasti valmistelutyön lain voimassaolon jatkamiseksi kahdella vuodella (31.12.2015 saakka).

TEM	ESISELVITYS	38(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

Kustannus-hyötyanalyysin tekeminen rajattiin pois esiselvityksestä, mutta palvelukonseptin omistaja voi teettää valitusta toteutuspolusta kustannus-hyötyanalyysin palvelun toteutukseen liittyvän päätöksenteon tueksi.

TEM	ESISELVITYS	39(39)
AHTI	Rooli- ja valtuutuspalvelu (ROVA)	Version pvm 12.5.2012

8 Liitteet

Liite1: ROVA-palvelun tausta-aineisto 12.5.2012

