



Valtiovarainministeriö

## 822/04.01.03/2019: MMM:N LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ LAIKSI HALLINNON YHTEISISTÄ SÄHKÖISEN ASIOINNIN TUKIPALVELUISTA (TUKIPALVELULAKI) SEKÄ JULKISEN HALLINNON YHTEISPALVELUSTA ANNETUN LAIN (YHTEISPALVELULAKI) MUUTTAMISESTA

Valtiovarainministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys laeiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (tukipalvelulaki) sekä julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain (yhteispalvelulaki) muuttamisesta. Valtiovarainministeriö pyytää uudelleen lausuntoa hallituksen esityksen luonnoksesta, hallituksen esitys oli alun perin tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2018. Aikaisempi luonnos oli lausunnolla 28.6.-10.8.2018. Esitystä on osin muutettu edellisen lausuntokierroksen jälkeen.

Muutokset suhteessa vuoden 2018 hallituksen esityksen luonnokseen kohdistuvat lähinnä toimipisteasioinnin vastuiden, mukaan lukien hallintomenettelyllisten vastuiden määrittelyyn sekä luonnollisen henkilön tunnistuspalvelun laajentamiseen kattamaan myös EU-sääntelyn mukaisen vastavuoroisen tunnustamisen piiriin kuuluvat tunnistustapahtumat. Lisäksi ehdotetaan mahdollisuutta hakea toimipisteessä myös kirjalliseen valtakirjaan tai muuhun tahdonilmaisuuksiin perustuvan valtuutuksen tai muun tahdonilmaisun rekisteröimistä sekä muuta kuin vahvan sähköisen tunnustamisen välinettä. Asiointivaltuuspalvelun jo aiemmin ehdotettu käyttövelvoite rajattaisiin laillista edustamista koskeviin tietoihin siten, että valtuusrekisteriin perustuvaan palvelun osaan ei olisi käyttövelvoitetta.

Esityksessä ehdotetaan, että tukipalvelulakiin lisättäisiin:

- mahdollisuus välittää eIDAS-asetuksen mukaisia, tunnistusmenetelmien vastavuoroisen tunnustamisen piiriin kuuluvia tunnistustapahtumia luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua käyttäville viranomaisille
- mahdollisuus hakea valtuutuksen tai muun tahdonilmaisun rekisteröintiä sekä muuta kuin vahvan sähköisen tunnustamisen välinettä myös Väestörekisterikeskuksen toimipisteessä, yhteispalvelussa sekä asiointivaltuuspalvelun käyttäjäorganisaation toimipisteessä
- säännökset valtuutuksen tai muun tahdonilmaisun taikka tunnistusvälineen peruuttamisen hakemisesta toimipisteessä ja sähköisesti sekä peruuttamisesta ilman tahdonilmaisun antajan myötävaikutusta Väestörekisterikeskuksen toimesta
- 5 §:n 1 momentissa mainituille organisaatioille asiointivaltuuspalvelun käyttövelvoite palvelun laillista edustamista koskevien rekisteritietojen osalta
- mahdollisuus periä käyttäjäorganisaatioilta tunnistuspalvelujen, verkkomaksamisen koamis- ja hallinnointipalvelun ja asiointivaltuuspalvelun käytöstä maksuja.

Lisäksi tukipalvelulakiin ehdotetaan säännöstä, jolla poikettaisiin yleisen tietosuoja-asetuksen 18 artiklassa säädetyistä rekisteröidyn oikeudesta vaatia, että rekisterinpitäjä rajoittaa tietojen

käsittelyä. Myös toimipisteasioinnin toteuttaminen edellyttää muutamien henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten tarkistamista.

Yhteispalvelulakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yhteispalvelussa voitaisiin hoitaa myös muita laissa säädettyjä tehtäviä, kuten ehdotettua valtuutusten ja tahdonilmaisujen rekisteröinti- tehtävää.

Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syyskuussa 2019 siten että lait tulisivat voimaan 1.1.2020.

Ministeriöitä pyydettiin tarvittaessa kokoamaan lausuntonsa omalta hallinnonalaltaan. MMM on pyytänyt kommentteja hallinnonalan virastoilta ja laitoksilta. Niitä sisältyy alla olevaan edellisen lausunnon täydennykseen.

**Maa- ja metsätalousministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa täydentävä lausunto. Alla on koottu virastojen ja ministeriön yksiköiden asiantuntijoiden kommentteja ja tiivistetty niistä asiakohdittain yhteenveto ministeriön lausunnoksi. MMM viittaa myös aiempaan lausuntoonsa ja uudistaa siellä esittämänsä huomiot sekä lisäksi nostaa esiin seuraavia seikkoja. Liitteenä on myös erillinen Maanmittauslaitoksen kokoama erityisesti valtuusasioihin keskittyvä lausunto.**

#### **Lausunto:**

#### **1) mahdollisuus välittää eIDAS-asetuksen mukaisia, tunnistusmenetelmien vastavuoroisen tunnustamisen piiriin kuuluvia tunnistustapahtumia luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua käyttäville viranomaisille**

Tukipalvelulakiin ehdotetaan lisättäväksi VRK:lle mahdollisuus luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua tarjotessaan tunnistaa asiakas tunnistuslain vahvan sähköisen tunnistamisen lisäksi myös eIDAS-asetuksessa säädetyn, tunnistusmenetelmien vastavuoroisen tunnustamisen piiriin kuuluvilla, muissa jäsenvaltioissa myönnettyillä tunnistusmenetelmillä. eIDAS-asetuksen 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden viranomaisten on tunnustettava toisessa jäsenvaltiossa myönnetty verkkopalvelujen käyttöön tarvittavat korkean ja korotetun varmuustason notifioidut sähköisen tunnistamisen menetelmät, jotka ovat yhtä korkeat tai korkeammat kuin asianomaisen julkisen sektorin elimen edellyttämä varmuustaso kyseiseen verkkopalveluun pääsemiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaa, että Suomen viranomaisten on hyväksyttävä muiden jäsenvaltioiden korkean tai korotetun varmuustason tunnistusmenetelmillä tapahtuva tunnistaminen omissa asiointipalveluissaan. On tarkoituksenmukaista tarjota nämä tunnistusmenetelmät välitettäväksi keskitetysti viranomaisille luonnollisen henkilön tunnistuspalvelun kautta, koska viranomaiset muutoinkin käyttävät kyseistä palvelua hallinnon asiakkaan tunnistamiseen.

Lisäksi Väestörekisterikeskus voisi myöntää tunnistusvälineitä, jotka mahdollistaisivat ulkomaalaisen henkilön tunnistamisen tilanteissa, joissa ulkomaalaisen henkilön ei ole mahdollista saada suomalaista vahvan sähköisen tunnistamisen välinettä (henkilöllä ei ole suomalaista henkilötunnusta) ja joissa ulkomaalaista ei voida tunnistaa myöskään eIDAS-asetuksen mukaan EU:n jäsenvaltioissa vastavuoroisesti hyväksyttävillä tunnistusmenetelmillä. Tunnistuspalvelussa olisi kyse muun tunnistusvälineen kuin vahvan tunnistusvälineen myöntämisestä. Tunnistusvälineen avulla ulkomaalaisten olisi mahdollista esimerkiksi hakea valtuutuksen tai muun tahdon ilmaisun rekisteröintiä.

MMM pitää näitä ehdotuksia kannatettavina. Ehdotettu muutos mahdollistaisi esimerkiksi yrityksille suunnattujen sähköisten asiointipalvelujen hyödyntämismahdollisuuksia.

**2) mahdollisuus hakea valtuutuksen tai muun tahdonilmaisun rekisteröintiä sekä muuta kuin vahvan sähköisen tunnistamisen välinettä myös Väestörekisterikeskuksen toimipisteessä, yhteispalvelussa sekä asiointivaltuuspalvelun käyttäjäorganisaation toimipisteessä**

Esityksessä todetaan, että asiointivaltuuspalvelua hyödyntävien käyttäjäorganisaatioiden ja hallinnon asiakkaiden kannalta tarkoituksenmukaista, että tahdonilmaisujen rekisteröintiä voisi tilanteen tullen hakea muun asioinnin yhteydessä siinä asiointivaltuuspalvelun käyttäjäorganisaatiossa, missä henkilö kulloinkin asioi. Tästä syystä ehdotetaan, että VRK voisi sopia asiointivaltuuspalvelun käyttäjäorganisaation kanssa, että tahdonilmaisun rekisteröintiä ja rekisteröinnin peruuttamista sekä tunnistusvälineen myöntämistä koskeva hakemus voidaan jättää myös tälle VRK:lle edelleen toimitettavaksi. Hakemuksen jättämisen ja hakemiseen liittyvien henkilöllisyyttä, toimivaltaa ja toimintakelpoisuutta koskevien tarkistusten tekemisen jälkeen avustava organisaatio tallentaisi valtuutuksen tai muun tahdonilmaisun taikka tunnistusvälineen hakemista koskevat tiedot asiointivaltuuspalvelun rekisteriin joko VRK:n tarjoaman ns. virkailijakäyttöliittymän taikka VRK:n hyväksymän tietojärjestelmän kautta. Käytännössä hakijan kirjallisesti, suullisesti tai sähköisesti tehdyn hakemuksen johdosta ja avustavan organisaation valtuusrekisteriin taikka tunnistuspalveluun tallentaman tiedon perusteella asia tulisi kirjatuksi asiointivaltuuspalvelun tietojärjestelmään VRK:n rekisteröintipäätöksensä. Mikäli avustava organisaatio toteaisi, että rekisteröinnissä tai tunnistusvälineen hakemisessa annettavissa tiedoissa on puutteita eikä tahdonilmaisua voida rekisteröidä tai tunnistusvälinettä myöntää, VRK tekisi tarvittaessa erikseen kirjallisen päätöksen siitä, että sähköistä valtuutusta tai muuta tahdonilmaisua ei ole voitu rekisteröidä asiointivaltuuspalvelun rekisteriin taikka että tunnistusvälinettä ei voida myöntää. Puutteellisten hakemusten osalta sekä mahdollisissa epäselvissä tilanteissa avustavan organisaation siis tulisi siirtää asia VRK:lle käsiteltäväksi.

MMM pitää tätä toimintamallia edellisen lausunnon kannanotot huomioiden kannatettavana ja toteaa, että käyttäjäorganisaatiolla tulisi perustellusti olla jatkossakin mahdollisuus toteuttaa myös toimialakohtaisia ratkaisuja poikkeustapauksissa.

**3) säännökset valtuutuksen tai muun tahdonilmaisun taikka tunnistusvälineen peruuttamisen hakemisesta toimipisteessä ja sähköisesti sekä peruuttamisesta ilman tahdonilmaisun antajan myötävaikutusta Väestörekisterikeskuksen toimesta**

Lakiin lisättäisiin myös säännökset koskien valtuutuksen ja muun tahdonilmaisun peruuttamista VRK:n toimesta joko tahdonilmaisun antajan tai valtuutetun hakemuksesta taikka ilman hakemusta, mikäli on syytä epäillä, että tahdonilmaisua on rekisterissä virheellisin perustein.

Lakiin lisättäisiin myös säännökset siitä, että VRK voisi peruuttaa myöntämänsä tunnistusvälineen sen haltijan hakemuksesta taikka omasta aloitteestaan, mikäli sillä on syytä epäillä tunnistusvälineen käytön turvallisuuden vaarantumista.

MMM pitää myös näitä täydennyksiä kannatettavana.

**4) 5 §:n 1 momentissa mainituille organisaatioille asiointivaltuuspalvelun käyttövelvoite palvelun laillista edustamista koskevien rekisteritietojen osalta**

Asiointivaltuuspalvelun avulla puolesta-asiointioikeus tarkistetaan sekä ns. perusrekistereistä (kuten väestötietojärjestelmä ja kaupparekisteri) että asiointivaltuuspalvelun valtuusrekisteristä.

Tukipalvelulakiin ehdotetaan lisättäväksi eräiden tukipalvelujen käyttöön veloitetuille organisaatioille velvollisuus käyttää myös asiointivaltuuspalvelun osaa, joka tarjoaa henkilön laillista edustajaa koskevia rekisteritietoja. Käyttövelvoite ei koskisi valtuutuksia ja muita tahdonilmaisuja koskevia tietoja. Käyttövelvoitteen asettaminen perusrekisteripohjaiseen toimikelpoisuutta

ja toimivaltuutta koskevaan tietoon perustuvaan asiointivaltuuspalvelun hyödyntämiseen henkilön tai organisaation puolesta-asiointioikeuden tarkastuksessa vähentäisi päällekkäisten, samaa tietoa tuottavien kysely-yhteyksien rakentamisen tai käyttöönoton tarvetta. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että käyttäjäorganisaation ei tarvitsisi puolesta-asiointioikeuden tarkistamista varten ottaa useita eri tietopalveluja käyttöön erityisesti VRK:lta ja Patentti- ja rekisterihallituksesta, jos se hyödyntää asiointivaltuuspalvelua. Joissakin tapauksissa voisi silti olla perusteltua, että käyttäjäorganisaatio ottaa käyttöön asiointivaltuuspalvelun sijaan erillisiä kyselypalveluja.

Toimialakohtaisen tai viranomaiskohtaisen ratkaisun olemassaolo voi olla perusteltu syy poiketa käyttövelvoitteesta lain 5 §:n 1 momentin poikkeusperusteella, jonka mukaan käyttövelvoite tulee kyseeseen kun tukipalvelu on käytettävissä ja kyseistä tukipalvelua vastaavan itsenäisesti hankitun palvelun palvelusopimus on päättynyt, jollei viranomaisen ole teknisistä tai toiminnallisista tai kustannustehokkuuteen taikka tietoturvasuuteen liittyvistä syistä välttämättä käyttää toiminnassaan tai sen osassa muuta palvelua.

MMM pitää näitä toimintamalleja edellisen lausunnon kannanotot huomioiden kannatettavana ja toteaa, että käyttäjäorganisaatiolla tulisi perustellusti olla jatkossakin mahdollisuus toteuttaa myös toimialakohtaisia ratkaisuja poikkeustapauksissa.

**5) mahdollisuus periä käyttäjäorganisaatioilta tunnistuspalvelujen, verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelun ja asiointivaltuuspalvelun käytöstä maksuja.**

MMM katsoo aikaisemman lausunnon kannanotot huomioiden, että yleisten sähköisten tukipalveluiden tulisi olla julkisen hallinnon sisällä maksuttomia, koska se edistää palveluiden käyttöönottoja ja pitää ne muutosta edistävänä tekijänä.

Jos maksuja on kuitenkin perittävä, tulisi maksut pitää kohtuullisina ja huolehtia, että tukipalvelujen käytöstä valtion hallintoviranomaisille aiheutuva mahdollinen kustannusten kasvu otetaan huomioon vastaavana rahoituksen lisäyksenä talousarviossa ko. viranomaisten toimintamenoym. momenteilla.



Jaana Husu-Kallio  
kansliapäällikkö



Antti Vertanen  
tietohallintojohtaja

27.6.2019

MML 2447/00 08/2018

Maa- ja metsätalousministeriö

## MAANMITTAUSLAITOKSEN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ LAEIKSI HALLINNON YHTEISISTÄ SÄHKÖISEN ASIOINNIN TUKIPALVELUSTA SEKÄ JULKISEN HALLINNON YHTEISPALVELUSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Maanmittauslaitos lausuu luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista sekä julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta seuraavan.

### Ulkomaalaisten tunnistamismahdollisuuksien kehittäminen

Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annettuun lakiin (jäljempänä *tukipalvelulaki*) ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan VRK:lla olisi tukipalveluna tuotettavan luonnollisen henkilön tunnistuspalvelun yhteydessä mahdollisuus tunnistaa henkilö hyödyntämällä myös sellaisia eurooppalaisia tunnistusmenetelmiä, jotka kuuluvat ns. eIDAS-asetuksen nojalla tunnistusmenetelmien vastavuoroisen tunnistamisen piiriin (ehdotettu tukipalvelulain 3 §:n uusi 2 momentti). Luonnollisen henkilön tunnistuspalvelulle tällaiset eurooppalaiset tunnistusmenetelmät välitettäisiin VRK:n ylläpitämän kansallisen solmupisteen kautta (esitysluonnoksen s. 7 ja 20). Maanmittauslaitos pitää ehdotusta tärkeänä ja toteaa, että eurooppalaisten tunnistusmenetelmien käytettävyyden edistäminen tapahtuu tarkoituksenmukaisimmin juuri tällä tavalla keskitetyn tunnistuspalvelun kautta.

Edelleen esitysluonnoksessa lausutaan, että ulkomaalaisten sähköisten asiointimahdollisuuksien edistämiseksi ei riitä edellä tarkoitettujen eurooppalaisten tunnistusmenetelmien käytettävyyden lisääminen. Kysymys on usein henkilöistä, joille ei voida, esimerkiksi suomalaisen henkilötunnuksen puuttumisen johdosta, myöntää vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa (617/2009, ns. *tunnistuslaki*) tarkoitettuja vahvoja tunnistusvälineitä. Tämän vuoksi ehdotetaan, että VRK:lle annettaisiin mahdollisuus tarjota kokonaan uutta tunnistusvälinettä ulkomaalaisten henkilöiden tunnistamiseksi (tukipalvelulain 10 §:n uusi 4 momentti sekä esitysluonnoksen s. 7 ja 22). Kysymys ei olisi tunnistuslaissa tarkoitettua vahvasta tunnistusvälineestä, mutta välineen olisi kuitenkin tarkoitus olla ”riittävän tietoturvallinen ja todisteellinen”. Tämä mahdollistaisi esimerkiksi sen, että ulkomaalainen voisi välineen avulla kirjautua VRK:n tukipalveluna tarjoamaan asiointivaltuuspalveluun ja tallentamaan näin sähköisen asioin-

27.6.2019

MML 2447/00 08/2018

tivaltuuden toiselle henkilölle, joka voisi vastaavasti toimia ulkomaalaisen puolesta julkishallinnon asiointipalveluissa. Tällaiseen tunnistusväliineseen liittyvä, VRK:n tuottama tunnistuspalvelu perustuisi puolestaan tukipalvelulain 3 §:n 1 momentin 5 kohtaan.

Tunnistusvälineen myöntämisessä olisi tarkoitus tukeutua mahdollisuuksien mukaan hakijan etätunnistamiseen tai oikeaksi todistettuihin asiakirjajäljennöksiin perustuvaan ensitunnistamiseen. Tunnistusvälinettä koskevia hakemuksia voitaisiin ottaa vastaan ja tunnistusvälineen myöntämisen edellytykset voitaisiin tarkastaa myös toimipisteasioinnin yhteydessä (avustavan organisaation tehtävät, ehdotetut uudet 10 e ja 10 d §).

Tarve ulkomaalaisten henkilöiden sähköiseen asiointiin julkishallinnon asiointipalveluissa on jatkuvasti kasvamassa. Tämän vuoksi Maanmittauslaitos pitää sinänsä myös tällaisen uuden tunnistamismahdollisuuden kehittämistä kannatettavana, kunhan menetelmän luotettavuudesta huolehditaan. Toimipisteasioinnin yhteydessä tapahtuva tunnistusvälineen myöntämisedellytysten tarkastaminen (ensitunnistaminen avustavan organisaation toimesta) tulee myös olla riittävän selkeästi ohjeistettu.

### Asiointivaltuuspalvelun käyttövelvoite

Lakimuutoksella asiointivaltuuspalvelu lisätään tietyiltä osin viranomaisille käyttövelvoitettujen KaPA -palvelujen piiriin (ehdotettu tukipalvelulain 5 §:n 1 momentin muutos). Käyttövelvoite koskisi asiointivaltuuspalvelun sitä osaa, jossa on kysymys palvelun avulla perusrekistereistä ja mahdollisesti muista rekistereistä haettavista, henkilön toimikelpoisuutta tai henkilön tai yhteisön lakimääräistä edustamista koskevista tiedoista (erityisesti väestötietojärjestelmä ja PRH:n rekisterit). Käyttövelvollisuus ei siten koskisi asiointivaltuuspalvelua siltä osin kuin siinä on kysymys asiointivaltuusrekisteriin erikseen tallennetuista valtuutuksista tai muista tahdonilmaisuuksista. Tältä osin käyttäjäorganisaatiot voisivat vapaaehtoisesti päättää palveluun liittymisestä mutta liittymisvelvoitetta ei varsinaisesti olisi.

Maanmittauslaitos pitää perusteltuna ratkaisua, jonka mukaan käyttövelvoitetta ei yleisesti uloteta asiointivaltuuspalvelun valtuutuksia ja muita tahdonilmaisuja koskevaan osaan. Tosin Maanmittauslaitoksen toimintaan liittyy myös sellaisia sähköistä valtuutusta koskevia erityissäännöksiä, joiden mukaan valtuutusta ei edes voitaisi antaa tukipalvelulain tarkoittamassa asiointivaltuuspalvelussa, vaikka sitä olisi koskenut käyttövelvoitekin tai vaikka Maanmittauslaitos muuten organisaationa liittyisi asiointivaltuuspalvelun valtuutusosionkin käyttäjäksi. Kun esimerkiksi kiinteistön luovutus, kiinnityshakemus tai sähköisen panttikirjan siirtohakemus tehdään maakaaren 9 a luvussa tarkoitetuissa sähköisen kiinteistövaihdannan (KVP) asiointipalveluissa, valtuutus näihin toimiin tulee maakaaren säännösten mukaan antaa sähköisenä nimenomaan näissä maakaareissa tarkoitetuissa asiointijärjestelmissä.

27.6.2019

MML 2447/00 08/2018

Toisaalta Maanmittauslaitos pitää lisäksi tärkeänä mahdollisuutta liittyä asiointivaltuuspalvelun valtuutuksia ja muita tahdonilmaisuja koskevan palvelun käyttäjäksi. Sekä kiinteistöjen että asunto-osakkeiden vaihdannan ja niihin liittyvän kirjaamisen menettelyn yhteydessä realisoituu tarve, myös maa-kaareissa tarkoitettujen asiointijärjestelmien ulkopuolella, hyödyntää sekä sähköisiä valtuutuksia että erilaisia muita sähköisiä yksipuolisia tahdonilmaisuja (suostumuksia). Tämän vuoksi Maanmittauslaitos katsoo, että on ensiarvoisen tärkeää ja kiireellistä kehittää nykyisen valtuutuspalvelun toiminnallisuutta siten, että yksilöityjen valtuutusten tai erilaisten suostumusten antaminen on mahdollista, koska pääosassa MML:n asiointipalvelutapahtumia sitä lainsäädännöllisesti edellytetään. MML:lle olisi vastaisuudessa teknisesti ja toiminnallisesti erittäin haasteellista tarjota asiointipalveluissaan kahdentyyppisiä valtuutuspalveluita, myös siltä osin, kuin kysymys on Kiinteistövaihdannan palvelun ulkopuolisista toimista. Jos viraston lakisääteiseen toimintaan kuuluu sellaisia valtuutuksiin tai suostumuksiin liittyviä toimintoja, joita ei valtuutuspalvelussa vielä ole, palvelun tuottajan olisi toteutettava ne, jottei virasto joudu itse kehittämään ja ylläpitämään omaa valtuutuspalvelua. Tarjottavan valtuutuspalvelun on pystyttävä tarjoamaan kaikki sellaiset valtuuttamisen muodot ja toimintatavat, joista on säädetty lainsäädännössä.

Edelleen Maanmittauslaitos kuitenkin katsoo, että vapaaehtoinen liittyminen asiointivaltuuspalvelun valtuutuksia ja muita tahdonilmaisuja koskevan osan käyttäjäksi ei saisi olla joko/tai -ratkaisu. Liittymisestä huolimatta mahdollisesti sitä ennen käytännön pakosta kehitettyjä omia ratkaisuja olisi tarpeen mukaan voitava edelleen käyttää ilman, että virasto joutuisi hakemaan lakiehdotuksen 5 ja 7 §:ssä säädettyä poikkeusta voidakseen jatkaa näiden palvelujen käyttöä. Näin välttyttäisiin mm. hankalilta tulkintakysymyksiltä sen suhteen, onko asiointivaltuuspalvelussa tarjottava valtuutus- tai muu tahdonilmaisutyyppi täysin vastaava kuin omana palveluna aiemmin kehitetty alusta. Toinen vaihtoehto on, että asiointivaltuuspalvelun valtuutusosion käyttöä koskeva vapaaehtoinen liittyminen voisi olla samankin viraston osalta vaiheittaista ja koskea esimerkiksi vain tiettyjä asiointivaltuuspalvelussa tarjottavia valtuutuksia ja tahdonilmaisuja kerrallaan.

### **Mahdollisuus periä maksuja**

Tukipalvelujen käyttövelvoite koskee 1) kansallista palveluvalvontaa, 2) palvelutietovarantoa, 3) palvelunäkymää, 4) luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua, 5) uutena asiointivaltuuspalvelua perusrekistereistä tehtävien tarkastusten osalta (VTJ, kaupparekisteri ym.), 6) viestinvälityspalvelua ja 7) verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelua. Voimassa olevan lain mukaan palvelut ovat olleet käyttäjäorganisaatioille maksuttomia. Lakiehdotuksessa on esitetty Väestörekisterikeskukselle ja Valtiokonttorille oikeutta laskea käyttäjävirastoja palvelujen käytöstä. Maksullisuus koskisi luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua, muuta tunnistuspalvelua (kuten ulkomaalaisen tunnistaminen VRK:n myöntämällä uudella tunnistusvälineellä), asiointivaltuuspalvelua sekä verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelua.

27.6.2019

MML 2447/00 08/2018

Ehdotus laskutusoikeudesta on merkittävä muutos aikaisemmin säänneltyyn, kun Suomi.fi -palveluiden pakollista käyttöönottoa perusteltiin tunnistamiskustannusten hallinnan keskittämisellä yhteen paikkaan. Laissa jätetään täysin auki, miten kustannuksia jaettaisiin. Ehdotuksessa lausutaan vain, että ”palveluntarjoaja voi periä käyttäjäorganisaatiolta maksuperustelain ((150/1992) 6 §:ssä tarkoitetun julkisoikeudellisesta suoritteesta perittävän maksun” sekä että ”maksuihin sovelletaan lisäksi maksuperustelakia” (ehdotettu 25 §:n 1 momentti).

Julkishallinnon sisällä näiden lailla velvoitettujen sähköisen asioinnin tukipalvelujen olisi oltava maksuttomia. Virastojen välisellä laskutuksella luodaan vain tarpeetonta hallinnon sisäistä laskutusta ja hallintobyrokratiaa, joka lisää ilman syytä kaikkien kustannuksia. Viime vuosina virastoille on jo asetettu lisäksi merkittäviä määrärahalleikkauksia tuottavuuden parantamisen vauhdittamiseksi. Nyt kysymyksessä olevat valtion yhteiset palvelut ovat juuri niitä tuottavuustoimenpiteitä, joihin virastot ovat joutuneet sopeuttamaan omia asiointipalveluitaan, vaikka yksittäinen virasto, kuten Maanmittauslaitos, oli toteuttanut niihin vastaavan toiminnallisuuden jo ennen Suomi.fi -palveluiden syntymistä. Määrärahalleikkauksia ei voida tehdä kahden kertaan.

#### **Asiointivaltuuspalvelun ja sinne tallennettujen valtuutusten sekä muulla tavalla annettavien valtuutusten suhteesta**

Esitysluonnoksessa on nimenomainen viittaus lainsäädäntöön sisältyviin erityisten muotovaatimusten alaisiin valtakirjoihin ja siihen, että näiden osalta asiointivaltuuspalvelun valtuutukset eivät tule hyödynnettäviksi. Esitysluonnoksessa tuodaan esiin tältä osin nimenomaisesti maakaari (esitysluonnoksen s. 4). Lisäksi esitysluonnoksessa viitataan siihen, että lainsäädännössä on saatettu säätää erityinen menettely myös sähköiselle valtuuttamiselle ja että tältä osin asiointivaltuuspalvelun kautta annettua valtuutusta ei liioin voida hyödyntää. Esimerkkinä mainitaan maakaaren 9 a lukuun perustuva, Maanmittauslaitoksen ylläpitämä sähköinen kaupankäyntijärjestelmä (KVP) ja siellä annettavat sähköiset valtuutukset kiinteistön luovuttamiseen.

Yhdenmukaisesti edellä olevan kanssa Maanmittauslaitos katsoo, että siltä osin kuin on kysymys maakaareissa tarkoitetuista sähköisestä kaupankäyntijärjestelmästä ja sähköisestä kiinnitysjärjestelmästä (Kiinteistövaihdannan palvelu, KVP), sähköiset valtuutukset on säännelty erikseen eikä hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun laissa (ns. tukipalvelulaissa) tarkoitettu asiointivaltuuspalvelu koske niitä.

Sen sijaan esitysluonnoksessa oleva viittaus muutoin siihen, että lainsäädännössä voi olla erityisiä muutosäännöksiä valtakirjoille ja että ”näissä tilanteissa ei voimassa olevan lainsäädännön perusteella voitaisi hyödyntää asiointivaltuuspalvelun valtuuksia”, on jossain määrin ongelmallinen tai jää ainakin tulkinnanvaraiseksi. Nämä erityiset valtuutusten muutosäännökset tarkoittavat nimittäin lähinnä sitä, että valtuutus on säädetty annettavaksi kirjallisesti (omakätisin allekirjoituksin). Esityksessä viitataan tältä osin esi-

27.6.2019

MML 2447/00 08/2018

merkkinä maakaareen ja siellä kysymys on juuri siitä, että valtuutuksia monin kohdin koskee lähtökohtainen kirjallisuusvaatimus. Joiltain osin kysymys voi olla toimista, joita voi tehdä sähköisesti KVP:ssa, jolloin valtuutuksen voi antaa siellä sähköisesti. Jos toimea ei tehdä tai sitä ei edes voida tehdä KVP:ssa, valtuutus on annettava siis useissa tapauksissa kirjallisesti omakätisin allekirjoituksin. Jää epäselväksi, tarkoitetaanko esitysluonnoksessa yleisesti, viittaamalla esimerkinomaisesti kysymyksessä oleviin säännöksiin, että jos valtuutusta koskee laissa kirjallisuusvaatimus, valtuutusta ei voida antaa sähköisenä asiointivaltuuspalvelussa.

Oikeuskirjallisuudessa onkin katsottu, että sopimuksia koskeva kirjallisen ja sähköisen muodon yleinen rinnastamissäännös, joka nykyisin on laissa sähköisen viestinnän palveluista (917/2014, 181 §), ei sellaisenaan koske valtakirjoja (Ponka, Ilja, Sähköinen tunnistaminen ja allekirjoitus Suomen velvoiteoikeudessa, Helsinki 2013, s. 356). On ainakin jossain määrin epäselvää, voitaisiinko tällaista rinnastusta tehdä sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003, ns. sähköasiointilaki) 9 §:n perusteella, vaikkakin se muutoin sisältää tärkeän kirjallista ja sähköistä muotoa koskevan rinnastussäännön viranomaisasiointissa. Sanotulla säädöksellä tosin mahdollistetaan toisen edustamisen asiointissa esittämättä lainkaan valtakirjaa, jos viranomaiselle toimitetussa muussa sähköisessä asiakirjassa, kuten hakemuksessa, on selvitys asiamiehen toimivallasta (sähköasiointilain 9 § 2 mom.).

Toisaalta esitysluonnoksessa kuitenkin lausutaan, että jos ”valtuutuksen tai muun tahdonilmaisun muodolle ei ole asetettu erityisiä edellytyksiä, *kuten vaikkapa todistajien allekirjoitukset*, kirjalliseksi valtuutukseksi voidaan katsoa myös asiointivaltuuspalvelun valtuusrekisteriin sisältyvä valtuutus” (s. 4, *kursiivi* tässä). Tämä lausuma viittaisi siihen, että lainsäädäntöön sisältyvä valtakirjan kirjallisuutta koskeva muotovaatimus ei sinällään olisi este sille, etteikö myös sähköinen muoto hyväksyttäisi, kun valtuutus on annettu asiointivaltuuspalvelussa. Tulkinnanvaraisuuden aiheuttaa kuitenkin edellä mainittu esimerkinomainen viittaus maakaareen, kun todetaan erityisten muotovaatimusten estävän asiointivaltuuspalvelun käytön, sillä maakaarella valtakirjoilta edellytetään kirjallista muotoa mutta ei esimerkiksi todistajia.

Kuitenkin myös kirjallisuusvaatimuksen alaisia valtakirjoja koskien olisi syytä suuremmassa määrin mahdollistaa lisäksi sähköisen muodon käyttö. Maanmittauslaitos katsoo, että asiointivaltuuspalvelu luo tähän teknisessä mielessä luotettavan ympäristön. Kiinteistövaihdannassa sähköiset valtakirjat ovat hyödynnettävissä silloin, kun toimitaan sähköisessä Kiinteistövaihdannan palvelussa eli KVP:ssa. Sen ulkopuolella toimittaessa esimerkiksi kiinnitysvaltakirja ja sähköisen panttikirjan siirtovaltakirja on yhä tehtävä kirjallisesti (MK 16:4a ja 16:8a.2 sekä maakaarta koskeva hallituksen esitys, HE 120/1994 vp., s. 107). Maanmittauslaitos esittää harkittavaksi, tulisiko esimerkiksi maakaareen sisältyviä, kirjallista valtakirjaa kiinnitysasioissa edellyttäviä säännöksiä tarkistaa niin, että myös asiointivaltuuspalvelussa annettu, edellä tarkoitetuissa säännöksissä mainituin tavoin yksilöity sähköinen valtakirja hyväksytään KVP:n ulkopuolella toimittaessa.

27.6.2019

MML 2447/00 08/2018

Parhaiten tilannetta voisi kuitenkin selkeyttää itse tukipalvelulakiin otettava nimenomainen säännös, jossa todettaisiin, että valtakirjalta tai muulta tahdonilmaisulta muussa lainsäädännössä edellytetty kirjallinen muotovaatimus täytyisi myös siten, että valtuutus tai muu tahdonilmaisuus on annettu sähköisesti asiointivaltuuspalvelussa. Perusteluissa voitaisiin sitten todeta, että jos muotoon liittyy lisäksi todistajia koskeva vaatimus, asiointivaltuuspalvelua ei kuitenkaan voitaisi käyttää.

Valtakirjalta ei nimenomaisesti edellytetä kirjallista muotoa kaikessa maa-kaaressakaan tarkoitetuissa viranomaisasiointinnissa tai yleensäkin kaikessa asiointinnissa Maanmittauslaitoksen käsittelemissä asioissa. Valtakirjassa ei liioin kaikissa tapauksissa edellytetä tarkempaa yksilöintiä. Esimerkiksi lainhuudon tai erityisen oikeuden kirjaamista koskevassa asiassa sovellettavaksi tulee asiamiehen valtuutusta koskeva hallintolain yleinen säännös (hallintolaki 12 §). Näissä asioissa asiointivaltuuspalvelussa annettavat sähköiset valtuutukset tulisivat siis sellaisenaan hyödynnettäviksi.

#### **Asiointivaltuuspalveluun tallennettava ”muu tahdonilmaisuus”**

Asiointia koskevien valtuutuksien lisäksi asiointivaltuuspalveluun voisi tallentaa myös ”muuta tahdonilmaisuja”. Voimassa olevaan lakiin ei ole sisällynyt mainintaa siitä, mitä näillä tarkoitetaan. Tältä osin ehdotetaan nyt lakiin nimenomaista selventävää mainintaa, jonka perusteella kysymys on yksipuolisista tahdonilmoituksista (muutettava 10 §:n 1 momentti). Esitysluonnoksessa todetaan, että näillä tarkoitetaan mm. erilaisia suostumuksia ja että kysymys ei ole ”esimerkiksi sopimusten solmimisesta asiointivaltuuspalvelussa (s. 21).

Kun otetaan huomioon, että asiointivaltuuspalvelu on sekä säännösten sanamuodon että perustelujen nojalla ennen kaikkea tarkoitettu luonnollisten henkilöiden ja yhteisöjen asiointiin suhteessa julkisia hallintotehtäviä suorittaviin viranomaisiin, tahdonilmaisut kohdistuvat siten pääsääntöisesti näihin. Voidaan ajatella, että tahdonilmaisut ovat tällöin usein erilaisia viranomaiselle annettuja suostumuksia tietynsisältöisen hallintopäätöksen tekemiseen. Näitä voi olla monenlaisia. Esimerkkinä voidaan mainita uuteen ASREK -lainsäädäntöön sisältyvä asunto-osakkeen luovuttajan antama suostumus asunto-osakkeen saannon kirjaamiseen. Toisena esimerkkinä voidaan esittää kiinteistökirjaamisessa tarvittava panttioikeuden haltijan suostumus kiinnityksen muuttamiseen.

Se, että tällaisille suostumuksille luodaan oma, keskitetty alusta, jossa ne voidaan antaa sähköisesti ja samalla luotettavasti ja tietoturvallisesti, on kannatettava ajatus. Maanmittauslaitos kuitenkin toteaa, että palveluja, joissa tämän tyyppisiä suostumuksia voidaan antaa viranomaisille, on jo käytössä ja niitä edelleen kehitetään. Esimerkiksi parhaillaan ollaan suunnittelemassa palvelua, jossa edellä esiin tuotu, ASREK -lainsäädäntöön sisältyvä luovuttajan suostumus voidaan antaa sähköisesti. Samoin ovat kehitteillä kanavat, joiden kautta asunto-osakkeen omistaja voi antaa suostumuksensa osakkeeseen kohdistuvaan panttauskirjaukseen tai panttioikeuden haltija voi antaa suostumuksensa panttauskirjauksen poistamiseen.

27.6.2019

MML 2447/00 08/2018

Nämä palvelut on nähty tarpeellisiksi saada käyttöön hyvin nopeasti sen jälkeen, kun ASREK-lainsäädäntö on tullut voimaan.

Tällaisiin suostumusta koskeviin palveluihin liittyy paljon yksityiskohtaista määrittelyä ja toiminnallisuuksia, joiden nojalla mahdollistetaan mm. automatisoituja ratkaisuja kiinteistökirjaamisessa. Tällöin tukipalvelulain 5 §:n 1 momentin tulkinnallisena lähtökohtana olisi oltava, että vastaavan, asiointivaltuuspalveluun sisältyvän palvelun ei katsota olevan laissa tarkoitettulla tavalla "käytettävissä" ennen kuin se tarjoaa samat yksityiskohtaiset toiminnallisuudet kuin käyttäjäorganisaation itsenäisesti tuottama, asiaa koskeva palvelu. Sen, että asiointivaltuuspalvelussa olisi sinällään annettavissa esim. luovuttajan suostumus asunto-osakkeen saannon kirjaamiseen ja tämä olisi tehtävissä ilman erityisesti suunniteltuja toiminnallisuuksia, ei vielä katsottaisi synnyttävän velvollisuutta siirtyä omasta, yksityiskohtaisesti toteutetusta palvelusta tukipalvelun käyttöön, vaikka Maanmittauslaitos organisaationa olisikin liittynyt vapaaehtoisesti käyttäjäksi asiointivaltuuspalvelun siihenkin osioon, jossa on kysymys palveluun tallennetuista valtuutuksista tai muista tahdonilmauksista.

Velvollisuutta hakea tukipalvelulain 7 §:ssä tarkoitettua vapautusta lain 5 §:n 1 momentissa esitetyin perustein ei liioin olisi vielä syntynyt. Maanmittauslaitos esittää, että tästä otettaisiin selventävät maininnat lain perusteluihin.

Vaikka muu tahdonilmaisu asiointivaltuuspalvelun yhteydessä pääsääntöisesti tarkoittanee edellä kuvattuja, viranomaiselle annettavia suostumuksia, Maanmittauslaitos kiinnittää huomiota siihen, että myös yksityiset yhteisöt voivat olla käyttäjäorganisaation asemassa. Tässä yhteydessä ne voivat tietyn edellytyksin hyödyntää myös asiointivaltuuspalvelua (tukipalvelulaki 8 §). Tällaista yksityisoikeudellista yhteisöä varten palveluun mahdollisesti tallennettu "muu tahdonilmaisu" merkinnee usein antajaansa velvoittavaa sitoumusta ("tarjousta") ja saattaa muodostaa myös varsinaisen sopimuksen antajan ja käyttäjäorganisaation välillä, kun käyttäjäorganisaatio on esimerkiksi menetellyt sitoumuksen hyväksymistä osoittavalla tavalla. Maanmittauslaitos esittää selvennettäväksi, voiko viranomaistoimin ylläpidetty palvelu muodostua tällöin yksityisoikeudellisissa suhteissa laajemmin käytetyksi kuin mitä on ajateltu, sekä tulisiko sen suhdetta kaupallisiin allekirjotuspalveluihin ja sopimusalustoihin tällöin arvioida jatkossa vielä nykyistä tarkemmin.

Maanmittauslaitos toteaa edelleen, että esitysluonnoksessa tuodaan tukipalvelulakiin sinällään tarpeelliset säännökset asiointivaltuuspalvelussa annetun valtuutuksen peruuttamisesta. Ehdotetussa säännöksessä peruuttamisoptio ulotetaan kuitenkin myös näihin muihin tahdonilmaisiin. Maanmittauslaitos huomauttaa, että annettujen tahdonilmaistusten peruuttaminen ei oikeudellisesti ole yhtä itsestään selvää kuin valtuutuksen peruuttaminen. Tämä koskee sekä viranomaiselle annettuja suostumuksia mutta myös, ja ennen kaikkea, yksityisoikeudellisiksi mielletäviä tahdonilmaistuksia. Peruuttamismahdollisuuden avaamista näihin muihin tahdonilmaistuksiin olisikin ilmeisesti vielä harkittava nyt tehtyä huolellisemmin. Olisi selvitettävä, tulisiko peruuttaminen esimerkiksi estää sen jälkeen, kun suostumusta on käytetty

27.6.2019

MML 2447/00 08/2018

palvelussa, toisin sanoen, kun siihen on kohdistunut palvelussa kyselytoimia.

### Asemavaltuuteen perustuva organisaation puolesta -asiointioikeus

Asiointivaltuuspalvelun kautta haetaan yhteisön edustajan kelpoisuutta eli ulkoista edustamisoikeutta koskevia tietoja yleisesti PRH:n ylläpitämistä perusrekistereistä, kuten kaupparekisteristä. Toisaalta kun tietty henkilö yhteisön edustajan ominaisuudessa haluaa tallentaa yhteisön nimissä palveluun valtuutuksen tai muun tahdonilmaisun, palvelu tarkastaa sanotuista rekistereistä yhteisön edustajan toimivallan (tarkemmin kelpoisuuden) edustaa yhteisöä. On kuitenkin yhteisöjä, kuten julkisen hallinnon organisaatiot (esim. kunnat), tai ulkomaille rekisteröidyt kaupallisetkin yhteisöt, joita koskien edustamaan oikeutettuja henkilöitä ei lainkaan kyetä tarkastamaan keskitetysti sähköisistä perusrekistereistä (ulkomaisten yhteisöjen osalta tilanne saattaa ainakin EU:n tasolla kehittyä myöhemmin parempaan suuntaan).

Tällöin ehdotetun toimipisteasioinnin yhteydessä, ehdotetun lain terminologian mukaan avustavissa organisaatioissa, erikseen esitetyn asiakirjaselvityksen perusteella tällaisen perusrekistereihin kuulumattoman yhteisön edustajan antama valtuutus jollekin toiselle edustaa sanottua yhteisöä voitaisiin tallentaa asiointivaltuuspalveluun.

Maanmittauslaitos lausuu, että tältä osin ehdotuksessa lähdetään aivan oikein siitä, että kysymys on tällöin aina edustajan antaman *valtuutuksen* tallentamisesta asiointivaltuuspalveluun. Kysymys ei siten ole siitä, että avustavassa organisaatiossa asiointivaltuuspalveluun tallennettaisiin yhteisön edustajia suoraan heillä yhteisössä olevan, edustamisoikeuden antavan aseman perusteella. Tämä käy ilmi jo lain sanamuodosta (ehdotettu 10 § 1 momentti) ja lisäksi tämä todetaan nimenomaisesti esitysluonnoksen perusteluissa (s. 21 – 22). Maanmittauslaitos kuitenkin lausuu, että asiaa on syytä korostaa myös avustavien organisaatioiden ohjeistuksessa ja koulutuksessa.

Yhteisön edustajien edustamiskelpoisuuden tuottamaan asemaan perustuva rekisteröinti asiointivaltuuspalveluun merkitsisikin sitä, että palvelu tältä osin muistuttaisi enemmän yhteisöoikeudellista perusrekisteriä kuin annettuihin valtuutuksiin tai tahdonilmaisuihin perustuvaa rekisteriä. Ongelma olisi tällöin siinä, että henkilön edustamisvalta (kelpoisuus) päättyy jo sillä, että hänet poistetaan siitä asemasta, jossa hän on yhteisössä ollut. Vaikka henkilö edelleen olisi asiointivaltuuspalvelussa merkittynä yhteisön edustajaksi, hänen edustamisvaltansa on päätynyt eivätkä ne, jotka ovat luottaneet asiointivaltuuspalvelun merkintään, saisi vilpittömän mielen suojaa. Samoin tällaisen henkilön antama valtuutus, joka tallennettaisiin palveluun valtuuttajan edustamisoikeutta koskevan vanhentuneen tiedon perusteella, ei ilmeisesti olisi sanottua yhteisöä sitova. Tilannehan on eri silloin, kun asiointivaltuuspalvelusta ilmenevän yhteisön edustajan, joka ehkä voi tallentaa tai antaa tallennettavaksi palveluun uusia valtuutuksia, omakin edustamisvalta perustuu nimenomaiseen, rekisteriin tallentamista varten annettuun valtuutukseen. Tämä valtuutus olisi nimittäin voimassa niin kauan, kunnes valtuutus on peruutettu.

27.6.2019

MML 2447/00 08/2018

## **Kuolinpesän edustamista koskevan tiedon tallentaminen asiointivaltuuspalveluun**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisäksi kuolinpesien sähköisten asiointivaltuuksien parantamista (s. 10). Tältä osin esityksessä lausutaan, että ”kuolinpesän puolesta asioivalle henkilölle voitaisiin hakea riittävän asiakirjaselvityksen perusteella sähköinen valtuutus asioida kuolinpesän edustajana valtuutuksen kattamissa asioissa.” Kysymys olisi siis nytkin avustavan organisaation toimipisteessä tapahtuvasta valtuutuksen tallentamisesta. Esityksessä ei tältä osin tuoda esiin, voisiko kysymys olla myös siitä, että palveluun tallennettaisiin osakastietojen tarkastamisen perusteella kaikki kuolinpesän osakkaat. Tällöin käyttäjäorganisaatio, asioidessaan kuolinpesän kanssa, voisi tarkastaa osakkaat sähköisesti asiointivaltuuspalvelusta. Kuolinpesän osakkaiden tallentaminen asiointivaltuuspalveluun suoraan osakasaseman perusteella ei muodosta vastaavaa ongelmaa kuin mitä edellä on todettu muiden organisaatioiden edustajien tallentamisesta palveluun suoraan organisaatiossa olevan asemansa perusteella. Osakkaiden suora tallentaminen olisi kuitenkin ristiriidassa lain sanamuodon eli 10 §:n 1 momentin kanssa. Koska käytännössä tällaisia pyyntöjä avustaville organisaatioille todennäköisesti esitetään, asiasta voisi olla perusteltua mainita nimenomaisesti lain perusteluissa. *De facto* kuitenkin kysymys olisi tavallisimmin siitä, että kaikki kuolinpesän osakkaat ovat valtuuttaneet yhden osakkaan asioimaan kuolinpesän nimissä ja tämä valtuutus tallennettaisiin käyttäjäorganisaation toimipisteessä asiointivaltuuspalveluun.

Maanmittauslaitos esittää harkittavaksi, olisiko kuitenkin kuolinpesiin liittyen järkevämpää alkaa kiireellisesti kehittää kuolinpesien sähköistä rekisteriä, josta viranomaiset voisivat tarkistaa kaikki kuolinpesän osakkaat, jolloin saantua tietoa osakkaista voitaisiin hyödyntää viranomaisten sähköisissä asiointipalveluissa luotettavasti myös valtuutuksia koskien. Kuolinpesiä koskevan sähköisen rekisterin luominen voitaisiin kytkeä sähköisen perunkirjoituksen mahdollistamiseen, jota koskien Maanmittauslaitos on tehnyt lainsäädäntöesityksen joitakin vuosia sitten.

## **Valtuutuksen tallentaminen kirjallisen valtuutuksen perusteella**

Esityksen tarkoituksena on mahdollistaa sähköisen asiointivaltuuspalvelun käyttö mahdollisimman laajoille tahoille ja koskemaan myös sellaisia, joilla ei ole valmiuksia antaa valtuutusta sähköisesti. Tämä koskisi sekä luonnollisia henkilöitä, joilla ei esimerkiksi ole sähköisiä tunnistusvälineitä, tai oikeushenkilöitä, joita edustavan valtuutuksen antajan edustamisoikeutta ei pystytä tarkistamaan sähköisesti. Näille luotaisiin mahdollisuus avustavien organisaatioiden eli käyttäjäorganisaation toimipisteessä, pääsääntöisesti henkilökohtaisesti asioiden, antaa palveluun rekisteröitävä valtuutus. Valtuutus tallennettaisiin palveluun käyttäjäorganisaation palveluksessa olevan henkilön toimesta. Lisäksi puhelinasiointia on pidetty mahdollisena, jolloin valtuutuksen antajan tunnistaminen voisi tapahtua mobiilivarmenteen avulla.

27.6.2019

MML 2447/00 08/2018

Maanmittauslaitos pitää onnistuneena sitä, että laissa nyt nimenomaisesti mainittaisiin se mahdollisuus, että valtuutus tai muu tahdonilmaisuu voidaan tallentaa asiointivaltuuspalveluun myös kirjallisen asiakirjan nojalla, mikäli asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ei ole syytä epäillä (ehdotettu 10 § 3 momentti). Tämä mahdollistaa myös postitse tapahtuvan asioinnin, jolloin varsinainen toimipisteasiointi vähenee.

On huomattava, että tavanomaisessa, asiamiehen edustamana tapahtuvassa viranomaisasiointissa kirjallinen valtakirja on pätevä ja on oikeastaan pääsääntönä. Se antaa asiamiehelle edustamisvallan, jota ei *de facto* juuri koskaan tehdä kysymyksen alaiseksi. Näin ollen on perusteltua, että alkuperäinen, valtuuttajan allekirjoituksella varustettu kirjallinen valtakirja voi toimia myös asiointivaltuuspalveluun tallennettavan valtuutuksen perusteena.

Maanmittauslaitos katsoo, että kirjallisen valtakirjan olisi oltava siten yksilöity, että siitä käy ilmi tarkoitus saattaa se tallennettavaksi nimenomaan asiointivaltuuspalveluun sähköiseksi valtuutukseksi. Lisäksi sen olisi muutenkin oltava yksilöity siten, että siitä ilmenevät ne tiedot, jotka suoraan sähköiseen palveluun tallennettavasta valtuutuksestakin olisi ilmentävä. Eri tilanteita varten voitaisiin siten laatia valmiit kirjallisten valtuutusten pohjat, joita käyttäen valtuutusta voitaisiin pyytää asiointivaltuuspalveluun tallennettavaksi. Tallentamista pyydetäisiin kirjallisella hakemuksella, jonka liitteenä valtakirja toimitettaisiin ja jonka pohjat olisivat myös vapaasti verkossa saatavilla.

Käytännössä kirjallisesti toimitettu, asiointivaltuuspalveluun tallennettavaksi tarkoitettu valtakirja muodostuu todennäköisesti pääsäännöksi erityisesti niiden yhteisöjen osalta, joiden edustajia ei pystytä suoraan sähköisistä rekistereistä tunnistamaan. Valtuutus saattaa tällöin tulla usein annettavaksi monijäsenisen toimielimen toimesta. Sen sijaan että nämä jäsenet tunnistettaisiin toimipisteessä, asema toimielimen jäsenenä tarkastettaisiin ja jossa he sitten suullisesti ilmoittaisivat rekisteriin tallennettavan valtuutuksen, he voisivat lähettää rekisteröivälle organisaatiolle kirjallisen valtakirjan yhteisön toimielimen jäseniä ja edustamisvaltaa koskevine kirjallisine selvityksineen, joiden perusteella valtuutuksen tallentaminen sitten tehtäisiin. Samoin esimerkiksi monijäsenisen kuolinpesän kaikkien osakkaiden saapuminen valtuutusta antamaan rekisteröivän organisaation toimipisteeseen olisi hyvin epätarkoituksenmukaista. Sen sijaan toimipisteeseen lähetettävään kuolinpesän osakkaiden allekirjoittama tallentamishakemus, tallennettavaksi tarkoitettu, allekirjoitettu valtakirja sekä muu selvitys kuolinpesän osakkaista.

Allekirjoituksen lisäksi valtakirjasta tulisi ilmetä valtuutuksen antajan tarkat yksilöinti- ja yhteystiedot. Henkilökortin tai passin kopion vaatiminen hakemuksen liitteeksi voisi mahdollistaa sen, että niihin sisältyvää allekirjoitusta (nimikirjoitusnäyte) verrataan valtakirjassa tai muussa tahdonilmaisussa olevaan allekirjoitukseen. Näin periaatteessa pystytään vahventamaan allekirjoituksen etukäteistä oikeaperäisyyden tarkastusta. Viime kädessä alle-

27.6.2019

MML 2447/00 08/2018

kirjoituksen oikeaperäisyyden tarkastaminen perustuisi kuitenkin jälkikäteen verifioimiseen allekirjoitusvertailuin, aivan kuten yleensäkin kirjallisen, omakätisesti allekirjoitetun asiakirjan oikeaperäisyyden todentamisessa on asian laita. Samalla tämä toki tarkoittaa, että toimipisteessä tapahtuvan tallentamisen yhteydessä alkuperäinen valtakirja tai ainakin sen (sähköinen) kopio tallennetaan asiaa koskevaan asiakirjavihkoon (joka voinee useimmiten olla sähköinen).

## Valtuutuksen peruuttamisesta

Ehdotetussa 10 a §:n 1 momentissa säädettäisiin:

*”Väestörekisterikeskus voi peruuttaa 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuun rekisteriin tallennetun tahdonilmaisun sen antajan tai valtuutetun hakemuksesta...”*

Säännöksessä ei eriteltäisi toisaalta valtuutuksen ja toisaalta muun tahdonilmaisun peruuttamista. Jälkimmäistä koskien Maanmittauslaitos on lausunut edellä ehdottaen, että peruuttamismahdollisuutta arvioitaisiin vielä tarkemmin.

Valtuutusta koskien Maanmittauslaitos pitää tärkeänä esitykseen sisältyvää ehdotusta siitä, että asiointivaltuuspalveluun tallennetun valtuutuksen peruuttamisesta säädetään nimenomaisesti. Maanmittauslaitos esittää täydennyksenä ehdotettuun sääntelyyn kuitenkin sitä, että peruuttamistavasta ja peruutuksen voimaantulosta eli siitä, milloin valtuutus katsottaisiin oikeudellisesti tehokkaasti peruutetuksi kolmansiin nähden, otettaisiin säännös asiaa koskevaan 10 a §:n 1 momenttiin. Kysymys on valtuutusopillisesti uudesta oikeustoimiperusteisen valtuutuksen tyypistä, johon eivät sellaisenaan, tai eivät ainakaan yksiselitteisesti, sovellu oikeustoimilain 2 luvun valtuutuksen peruuttamista koskevat säännökset. Tällöin olisi eduksi, että peruutustavasta ja voimaantulosta olisi erikseen säädetty.

Asialla voisi olla erityistä relevanssia ennen kaikkea silloin, kun peruttaminen hoidetaan toimi- tai palvelupisteessä. Kysymys voi nousta esimerkiksi siitä, mikä merkitys on peruuttamishakemuksen saapumisella palvelupisteeseen suhteessa valtuutuksen poistamiseen itse asiointivaltuuspalvelusta. Säättämällä selkeästi, että valtuutus peruutetaan poistamalla se teknisesti asiointivaltuuspalvelusta ja peruutus tulee voimaan, kun näin on tapahtunut, tulkintaepävarmuudet saadaan minimoitua.

Kuitenkin voitaisiin harkita, olisiko peruuttamisen joissain tapauksissa katsottava tulleen voimaan jo silloin, kun peruuttamispyyntö on saapunut palvelupisteeseen. Peruuttaminen tiettyä käyttäjäorganisaatiota koskien voitaisiin katsoa tapahtuneen jo tuolloin, koska peruuttamistahto on tällöin tullut organisaation tietoon.

Ehdotuksen mukaan peruuttaminen voidaan siis toteuttaa joko sähköisesti palvelussa tai rekisteröivän organisaation palvelupisteessä. Maanmittaus-

27.6.2019

MML 2447/00 08/2018

laitos pitää perusteltuna, että peruuttaminen voidaan toteuttaa palvelupisteessä silloinkin, kun valtuutus on tallennettu asiointivaltuutuspalveluun sähköisesti itse palvelussa eikä palvelupisteessä. Tästä voitaisiin ottaa selvitys lain perusteluihin. Jos peruuttaminen on lähetetty kirjallisesti palvelupisteeseen, peruuttamisasia olisi aina käsiteltävä palvelupisteessä kiireellisesti. Tästä olisi hyvä tehdä tarkennus vähintäänkin lain perusteluissa.

Säädösehdotuksen sanamuodon mukaan nimenomaan "Väestörekisterikeskus" voi peruuttaa tahdonilmaisun (ja siis ennen kaikkea valtuutuksen) valtuutetun tai tahdonilmaisun antajan hakemuksesta. Kuitenkin, jos peruuttamishakemus on saapunut avustavalle organisaatiolle, nimenomaan sen virkailija tarkastaa peruuttamishakemuksen ja tosiasiallisesti poistaa valtuutuksen rekisteristä. Tämä roolitus käy yleisesti ilmi esitysluonnoksen sivulta 8. Väestörekisterikeskus tekee ainoastaan kielteiset päätökset. Säännöstä tulisi muokata niin, että avustavan organisaation tosiasiallinen rooli tulee oikealla tavalla esiin.

### **Menettelystä toimipisteessä tallennettavan tai peruutettavan valtuutuksen yhteydessä**

Esitysluonnoksesta voidaan havaita, että avustavan organisaation toimi- tai palvelupisteessä tapahtuva valtuutuksen tallentaminen (ja myös peruuttaminen) mielletään julkisen vallan käyttämiseksi. Esityksessä tosin lausutaan: "Avustavan organisaation tehtävässä ei olisi kyse merkittävän julkisen vallan käyttämisestä, vaan lähinnä teknisluontoiseen hakemuksen vastaanotosta ja asiakirjaselvityksen tarkistamisesta koostuvasta tehtävästä, jossa avustavan organisaation edustaja tunnistaa tahdonilmaisun antajan ja kirjaa valtuuskoodeja käyttäen tahdonilmaisun antajan hakemuksen tahdonilmaisun sisällöksi VRK:n järjestelmään tai rekisteröinnissä avustavan organisaation järjestelmään, josta hakemus siirretään VRK:n järjestelmään. Rekisteröinnissä avustavan organisaation tehtävässä ei olisi kysymys hallintopäätöksestä". Kuitenkin ehdotetun uuden 10 e §:n 6 momentin mukaan myös rekisteröitävän organisaation muussa kuin virkasuhteessa tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa oleviin, jotka suorittavat kysymyksessä olevia rekisteröintitehtäviä, sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Lisäksi sivulla 8 kirjoitetaan: "Hakemuksen jättämisen ja hakemiseen liittyvien henkilöllisyyttä, toimivaltaa ja toimikelpoisuutta koskevien tarkistusten tekemisen jälkeen avustava organisaatio tallentaisi valtuutuksen tai muun tahdonilmaisun taikka tunnistusvälineen hakemista koskevat tiedot asiointivaltuutuspalvelun rekisteriin joko VRK:n tarjoaman ns. virkailijaliittymän taikka VRK:n hyväksymän tietojärjestelmän kautta. Käytännössä hakijan kirjallisesti, suullisesti tai sähköisesti tehdyn hakemuksen johdosta ja avustavan organisaation valtuusrekisteriin taikka tunnistuspalveluun tallentaman tiedon perusteella asia tulisi kirjatuksi asiointivaltuutuspalvelun tietojärjestelmään VRK:n rekisteröintipäätökseenä". Ainoastaan puutteelliset hakemukset tai muuten epäselvissä tilanteissa avustava organisaatio siirtäisi asian VRK:n käsittelyyn.

Maanmittauslaitos lausuu, että hallituksen esitysluonnoksessa ei ole sinällään muutoin syvällisemmin käsitelty rekisteröinnissä tapahtuvan hallintotoiminnan luonnetta. Ainoastaan on todettu, että kysymyksessä ei olisi hallin-

27.6.2019

MML 2447/00 08/2018

topäätös. Toisaalta esityksestä käy ilmi, että asia pannaan vireille hakemuksella, sen käsitelijää koskee virkavastuu, tutkittavista seikoista säädetään laissa tai sen nojalla annettavissa määräyksissä ja jos asia puutteellinen eikä kirjausta voida tehdä, siitä annetaan VRK:n nimissä kielteinen hallintopäätös oikaisuvaatimusohjeineen. Tämän vuoksi Maanmittauslaitos lausuu käsityksensä, että kysymys tosiasiaa on ilmeisesti myös myönteisissä ratkaisuisissa hallintoasioista ja hallintopäätöksistä.

Rekisteröintiä saattaa joissakin tapauksissa edeltää melko laajakin tutkiminen siltä osin, onko sillä, joka valtuutuksen antaa, siihen oikeudellinen peruste. Tämä tulee kysymykseen esimerkiksi selvittäessä yhteisön puolesta valtuutuksen antaneen henkilön kelpoisuutta antaa valtuutus. Joskus selvitys voi olla hyvinkin vaativa. Sama koskee tilannetta, jossa valtuutuksen antajana on laaja tai jopa monikerroksinen kuolinpesä. Myös silloin, kun kysymys on ulkomaalaisen yhteisön puolesta annetun valtuutuksen tallentamisesta, valtuutuksen antaneen yhteisön edustajan kelpoisuuden selvittäminen asiakirjojen perusteella saattaa vaatia syvällistäkin oikeudellista osaamista.

Maanmittauslaitos esittää, että esityksessä tarkasteltaisiin tarkemmin rekisteröinnissä tapahtuvan hallintotoimen luonnetta. Pohdittavia asioita ovat tällöin hallintolain soveltuvuus asian käsittelyyn laajemmin mm. kuulemisvelvoitetta koskevien säännösten näkökulmasta.

Maanmittauslaitos ehdottaa myös nimenomaisesti säädettäväksi, kenellä on oikeus hakea valtuutuksen tai muun tahdonilmaisun kirjaamista palvelupisteessä avustavan organisaation toimesta. Valtuutuksen peruuttamisen hakijakompetenssista on säädetty (10 a § 1 mom.), mutta ei muissa tapauksissa. Esimerkiksi valtuutuksen tallentamista voisi hakea valtuutettu sekä valtuuttaja.

Erityisenä huomiona Maanmittauslaitos toteaa vielä, että ehdotetusta 10 e §:n 6 momentista on ilmeisesti erehdyksessä jäänyt puuttumaan ”myös” -sana. Säännöksessä pitäisi ilmeisesti lukea, että ”*Avustavaan organisaatioon **myös** muussa kuin virkasuhteessa tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa oleviin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän suorittaessaan avustavaa tehtävää...*”

### Toimipisteessä suoritettavasta valtuutuksen tallentamisesta perittävä maksu

Esitysluonnoksessa ei käsitellä kysymystä, olisivatko valtuutusten ja muiden tahdonilmaisujen rekisteröintitoimenpiteet, kun ne tehdään toimipisteessä, maksullisia tapahtumia. Rekisteröintiin liittyy vastuita, siihen on koulutettava henkilöitä, jonkinlainen prosessi täytyy käynnistää sekä ylläpitää ja yksittäisissä tapauksissa asian tutkiminen saattaa vaatia huomattavaakin työpanosta. Ilmeisesti toiminnalle on asetettava asiakkaan maksettava omakustannusperusteinen hinta. Vähintäänkin esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa osiossa olisi syytä käsitellä asiaa myös tältä kannalta.

Pääjohtajan sijaisena

27.6.2019

MML 2447/00 08/2018

ylivohtaja

Petri Korpinen

Oikeuspalvelujen vastuualuepäällikkö

Maija-Liisa Niskala