

Valtiovarainministeriölle

TULLIN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ (LUONNOS) LAEIKSI HALLINNON YHTEISISTÄ SÄHKÖISEN ASIOINNIN TUKIPALVELUISTA SEKÄ JULKISEN HALLINNON YHTEISPALVELUSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016, jäljempänä *tukipalvelulaki*) sekä julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain (223/2007, jäljempänä *yhteispalvelulaki*) muuttamisesta on lausuntokierroksella. Valtiovarainministeriö on pyytänyt Tullilta kommentteja lakiesityksen 28.6.2018 valmistuneesta luonnoksesta. Tulli lausuu asiasta seuraavaa.

Asiointivaltuutuspalvelun toimipisteasiointi, 10 a §

Tukipalvelulain muutoksessa ehdotetaan, että lakiin lisättäisiin mahdollisuus tarkistaa ja antaa sähköisiä valtuutuksia ja muita tahdonilmaisuja sähköisen rekisteröinnin lisäksi myös Väestörekisterikeskuksen toimipisteessä, Väestörekisterikeskuksen tai yhteispalvelulain soveltamisalaan kuuluvan viranomaisen toimeksiannosta yhteispalvelulaissa tarkoitettussa yhteispalvelussa sekä käyttäjäorganisaation toimipisteessä (10 a §). Valtuutuksen ja muu tahdonilmaisun voisi myös peruuttaa toimipisteessä (10 b §). Toimipisteasiointi koskisi tukipalvelulain 3 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettua asiointivaltuutuspalvelua, joka tarjoaa käyttäjäorganisaatiolle henkilön toimintakelpoisuutta ja toimivaltaa tai muuta tahdonilmaisua koskevan tiedon.

Ehdotetun uuden 10 a §:n 1 momentin mukaan *[v]altuutuksen tai muun tahdonilmaisun olemassaolo voidaan tarkistaa ja valtuutus tai muu tahdonilmaisuus rekisteröidä 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuun rekisteriin myös Väestörekisterikeskuksen toimipisteessä taikka Väestörekisterikeskuksen tai julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain (223/2007), jäljempänä yhteispalvelulaki, soveltamisalaan kuuluvan viranomaisen toimeksiannosta yhteispalvelulaissa tarkoitettussa yhteispalvelussa siten kuin siitä mainitussa laissa säädetään. Väestörekisterikeskus päättää rekisteröinnin menettelyistä ja laajuudesta toimipisteessään tai yhteispalvelussa. Edelleen pykälän 2 momentin mukaan [k]äyttäjäorganisaation toimipisteessä voidaan tarkistaa ja rekisteröidä 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuun rekisteriin kyseisen käyttäjäorganisaation kanssa käytävään asiointiin tarkoitettuja valtuutuksia ja tahdonilmaisuja, jotka voidaan hyväksyä vastaavissa asiointitilanteissa myös muissa käyttäjäorganisaatioissa.*

Tukipalvelulaissa käyttäjäorganisaatiolla tarkoitetaan viranomaista, muuta julkista tehtävää hoitavaa tai yksityistä, joka käyttää tukipalvelua (2 § 3 kohta). Tulli on asiointivaltuuspalvelun käyttäjäorganisaatio. Väestörekisterikeskus on asiointivaltuuspalvelun palveluntuottaja (2 § 2 kohta; 4 § 1 kohta).

Toimipisteasioinnin tarjoamisvelvoite

Esityksen mukaan rekisteröiväksi organisaatioksi ryhtyminen olisi vapaaehtoista ja perustuisi käyttäjäorganisaation arvioon rekisteröinnillä saavutettavista hyödyistä, palvelun parantumisesta sekä kustannussäästöistä. Käyttäjäorganisaatiot vastaisivat itse toimipisteasioinnin kustannuksista. Asiointivaltuuspalvelun toimipisteasioinnin tarjoaminen ei olisi pakollista asiointivaltuuspalvelun käyttäjäorganisaatiolle, kuten Tullille.

Asiointivaltuuspalvelun tarjoaminen on Väestörekisterikeskuksen lakisääteinen tehtävä. Asiointivaltuuspalvelun toimipisteasioinnin tarjoaminen on ehdotetussa 10 a §:ssä paitsi käyttäjäorganisaation myös Väestörekisterikeskuksen osalta eivälvoittavassa muodossa: tarkistus ja rekisteröinti *voidaan* tehdä Väestörekisterikeskuksen toimipisteessä tai Väestörekisterikeskuksen toimeksiannosta yhteispalvelulaissa tarkoitettussa yhteispalvelussa.

Esityksen perusteluiden mukaan Väestörekisterikeskuksella ei olisi ehdotonta velvollisuutta toteuttaa toimipisteissään tai yhteispalvelussa tapahtuvaa rekisteröintiä, ja se vastaisi toimipisteasioinnin jatkuvan palvelun kustannuksista, mukaan lukien yhteispalvelun toimeksisaajan kustannuksista, nykyisten määrärahojensa puitteissa. Edelleen esityksen mukaan tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että Väestörekisterikeskus voisi käyttäjäorganisaatioiden ohella suorittaa rekisteröintitehtävää tai antaa sen yhteispalvelussa tehtäväksi harkintansa ja määrärahojensa puitteissa.

Tullin käsityksen mukaan yllä esitetyn on mahdollista tulkita tarkoittavan, että Väestörekisterikeskuksella ei olisi ehdotonta velvollisuutta *itse* tarjota toimipisteasiointia, vaan se voisi siirtää tehtävän yhteispalvelussa toteutettavaksi. Väestörekisterikeskuksella olisi näin ollen velvollisuus toteuttaa palvelu joko itse tai vaihtoehtoisesti yhteispalveluna. Jos Väestörekisterikeskuksella olisi yllä todettu tarjoamisvelvoite, Väestörekisterikeskus tarjoaisi toimipisteessään tai yhteispalvelun toimipisteessä Tullin ulkomaisille asiakkaille rekisteröintipalvelua tulliasiointia varten, jos Tulli – jolla ei olisi toimipisteasioinnin käyttöönottovelvoitetta – ei sitä itse tarjoaisi.

Edellä esitetyn on kuitenkin mahdollista tulkita tarkoittavan myös päinvastaista. Tämän tulkinnan mukaan Väestörekisterikeskuksella ei ylipäätään olisi velvollisuutta toimipisteasioinnin tarjoamiseen. Väestörekisterikeskuksen harkintaan jäisi, tarjoaisiko se palvelua. Sekä omana palveluna että yhteispalveluna tuotettava toimipisteasiointi olisivat tällöin molemmat Väestörekisterikeskukselle vapaaehtoisia. Jos Väestörekisterikeskus päättäisi olla tarjoamatta toimipisteasiointia, Tullin

ulkomaalaiset asiakkaat eivät enää voisi rekisteröityä asiointivaltuuspalveluun, ellei Tulli tarjoaisi omaa toimipisteasiointia.

Tulli esittää, että hallituksen esityksen perusteluihin kirjattaisiin selkeästi Väestörekisterikeskuksen velvollisuudet toimipisteasioinnin tarjoamisessa sekä velvoitteen tarkkarajainen sisältö.

Tulli ei toistaiseksi ole tehnyt arviota asiointivaltuuspalvelun toimipisteasioinnin käyttöönottotarpeesta eikä palvelun kustannuksista. Tarve ja kulut kartoitetaan erikseen. Tullin ja eräiden muiden viranomaisten edellytykset palvelun tarjoamiselle yhteispalveluna olisi syytä selvittää viranomaisten yhteistyönä. Se, onko Tullin asiakkailla tarve toimipisteasiointiin Tullissa, riippuu keskeisesti siitä, onko Väestörekisterikeskuksella toimipisteasioinnin tarjoamisvelvoitetta.

Toimipisteessä rekisteröitävän käyttäjätunnisteen muoto

Esityksen mukaan Väestörekisterikeskuksen on tarkoitus toteuttaa toimipisteasiointia varten niin sanottu virkailijakäyttöliittymä, joka tarjoaa keskitetyn ratkaisun valtuutusrekisterin tietojen tarkastamiseen sekä valtuutusten luontiin ja peruuttamiseen.

Kun sähköisesti asioiva asiakas rekisteröi asiointivaltuuspalvelussa valtuutuksen tai muun tahdonilmauksen, valtuutetulle/valtuuttajalle muodostuu henkilötunnuksen muotoinen käyttäjätunniste. Tullin käsityksen mukaan toimipisteasioinnissa luotavan käyttäjätunnisteen tulisi olla samanmuotoinen kuin sähköisesti itse asioivan asiakkaan luoma tunnus. Tunnisteiden samankaltaisuus tarvitaan, koska useimmissa Tullin järjestelmissä asiakkaan yksilöivänä tunnisteena on juuri henkilötunnus. Tullin järjestelmät pystyvät käsittelemään nykyistä henkilötunnuksen muotoista tunnusta tunnistamisen ja asioinnin yhteydessä. Poikkeamat tästä vaativat kalliita järjestelmämuutoksia. Jos yksilöivän tunnisteen muoto kyseisessä erityistarpeessa muutetaan joksikin muuksi, Tullin nykyjärjestelmät eivät toimi kyseistä uutta käyttäjätunnistetta käytettäessä.

Toimipisteasioinnissa käyttäjätunniste luodaan virkailijan sähköisellä käyttöliittymällä, joten on oletettavaa, että se muodoltaan vastaa asiakkaan suorassa sähköisessä asioinnissa saamaa henkilötunnuksen muotoista tunnistetta. Kuitenkin silloin, jos rekisteröitävänä on ulkomaalainen henkilö, tunnistetta ei voida perustaa suomalaiselle henkilötunnukselle. Lain esitoissa olisi syytä nostaa esille toimipisteessä rekisteröitävään tunnisteeseen liittyvät erityistarpeet; erityisesti se, minkä muotoinen tunnus ulkomaalaiselle henkilölle voidaan perustaa.

Henkilötietojen käsittelijän ja rekisterinpitäjän roolit

Kun käyttäjäorganisaatio toimipisteessään tarkistaa tai rekisteröi valtuutuksia ja muita tahdonilmauksia, se käsittelee asiakkaidensa henkilötietoa. Henkilötietojen käsittelyssä sovelletaan EU:n yleistä tietosuojasetusta (2016/679). Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän velvollisuuksista säädetään tietosuojasetuksen 28

artiklassa. Rekisterinpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot (4 artikla 7 kohta). Henkilötietojen käsittelijällä puolestaan tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun (4 artikla 8 kohta).

Hallituksen esityksen mukaan määritettäessä rekisterinpitäjyyttä merkitystä ei ole sillä, millä teknisellä alustalla tietoja käsitellään, vaan sillä, kuka on kyseisen tietojoukon osalta niin sanottu päättävä taho; kenellä on määräysvalta kyseisten henkilötietojen käsittelyssä. Esityksen mukaan käyttäjäorganisaatio voisi ylläpitää järjestelmää, jonka kautta tiedot siirretään Väestörekisterikeskukselle, jolloin kyse on henkilötietojen käsittelystä rekisterinpitäjän puolesta ja lukuun.

Tulli tulkitsee edellä todetun tarkoittavan, että Väestörekisterikeskus on rekisterinpitäjä sähköisen asiainnin tukipalveluissa ja Tulli käsittelee henkilötietoja tässä tarkoituksessa Väestörekisterikeskuksen lukuun. Lausutun voi kuitenkin tulkita myös päinvastaisesti. Tulli pyytää, että hallituksen esityksessä todettaisiin yksiselitteisesti, onko rekisterinpitäjä Väestörekisterikeskus vai käyttäjäorganisaatio.

Eräiden tukipalvelujen maksullisuus, 25 §

Sähköisen asiainnin tukipalvelut ovat voimassa olevan lain 25 §:n mukaan maksuttomia. Tukipalvelulain muutoksessa tunnistuspalvelua, asiointivaltuuspalvelua ja verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelua koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että Valtiokonttorilla ja Väestörekisterikeskuksella olisi mahdollisuus periä valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määriteltäviä omakustannushintaa vastaavia maksuja palvelujen käytöstä käyttäjäorganisaatioilta.

Tukipalvelulain 3 §:n 1 momentin mukaan yhteisiä sähköisen asiainnin tukipalveluja ovat (1) kansallinen palveluväylä, (2) palvelutietovaranto, (3) palvelunäkymä, (4) luonnollisen henkilön tunnistuspalvelu sekä (5) eräät tunnistuspalvelut ja tunnistamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelut, (6) asiointivaltuuspalvelu, (7) viestinvälityspalvelu, (8) verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelu sekä (9) hallinnon karttapalvelu.

Tukipalvelulain 5 §:n nojalla valtion viranomaiset ovat velvollisia käyttämään kansallista palveluväylää, palvelutietovarantoa, palvelunäkymää, luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua, viestinvälityspalvelua sekä verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelua. Lain 5 §:ää on ehdotettu muutettavaksi siten, että tukipalvelujen käyttövelvollisuus kattaisi jatkossa myös asiointivaltuuspalvelun. Edellä mainittujen tukipalvelujen käyttöönotossa viranomaisella ei ole harkintavaltaa; esityksen toteutuessa ei myöskään asiointivaltuuspalvelun käyttöönotossa.

Tukipalvelulain voimassa olevan 25 §:n 1 momentin mukaan *[t]ukipalvelujen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset katetaan valtion varoista ja tukipalvelun käyttö on käyttäjäorganisaatiolle maksutonta. Edelleen sen 2 momentin mukaan [k]äyttäjäorganisaatio vastaa itse sille tukipalvelujen käyttöön liittymisestä sekä palvelutietovarannon ja palvelunäkymän sisältämien tietojen ylläpidosta aiheutuvista kustannuksista.*

Tukipalvelulain 25 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisäystä, jonka mukaan *[p]alvelutuottaja voi kuitenkin periä käyttäjäorganisaatiolta 3 §:n 4,6 ja 8 kohdassa tarkoitettujen tukipalvelujen käytöstä näiden palvelujen omakustannushintaa vastaavan maksun. Maksuista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi, että käyttäjäorganisaatio vastaa myös rekisteröintitehtävän hoitamisesta aiheutuvista kustannuksista.*

Tukipalvelulain 25 §:n 1 momenttiin ehdotettu muutos tarkoittaa, että tunnistuspalvelusta, asiointivaltuuspalvelusta ja verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelusta voidaan periä maksu käyttäjäorganisaatiolta, jos valtioneuvoston asetuksella näin erikseen säädetään. Esityksen mukaan kyseisten tukipalvelujen rahoitukselle ei ole löytynyt ratkaisua, ja niiden kustannukset ovat vaikeasti ennakoitavissa ja nousevia. Esimerkiksi tunnistuspalvelut tarjottaisiin esityksen mukaan maksuttomina niin kauan, kuin nykyinen valtuus riittää, ja sen jälkeen päätettäisiin tunnistuspalvelujen mahdollisesta maksullisuudesta. Asiointivaltuuspalvelun maksullisuus olisi esityksen mukaan perusteltu esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa hyödynnettäisiin muun kuin kansallisen rekisterin tietoja asiointioikeutta pääteltäessä ja tällainen tiedon luovutus Väestörekisterikeskukselle olisi maksullista, jolloin Väestörekisterikeskus voisi veloittaa käyttäjäorganisaatiolta asiointioikeuden tarkistamisesta aiheutuvat kustannukset; tällöinkin voitaisiin veloittaa vain sellaisten kyseistä asiointipalvelua koskevien ratkaisujen tai toimialakohtaisten erityispiirteiden toteuttaminen, joiden kehittäminen eroaa kansallisen ratkaisun toteutuksesta. Esityksessä todetaan edelleen, että verkkomaksamisen palvelun maksutapahtumien transaktio- ja provisiokustannuksia ei ole varattu Valtiokonttorin budjettiin, ja niiden osalta on katsottu olevan kustannustehokkuuden näkökulmasta tarkoituksenmukaista, että käyttäjäorganisaatiot vastaavat maksutapahtumista johtuvista kustannuksista.

Tulli toteaa, että sähköisen asioinnin tukipalvelut on tuotu käyttäjäorganisaatioille pakollisina mutta maksuttomina palveluina. Tukipalvelujen maksuttomuus on lain tarkoituksen mukaista. Jos tästä peruseriaatteesta poiketaan säätämällä tiettyjen palvelujen käyttö tulevaisuudessa maksulliseksi, muutoksella on merkittäviä IT-budjettivaikutuksia Tullille sen suurista transaktiomääristä johtuen.

Tulli toteaa, että niiltä osin kuin tukipalvelut asetuksella erikseen säädettyinä mahdollisesti muuttuvat tietyissä tilanteissa maksullisiksi, niiden rahoittamiselle tulee varata riittävät määrärahat. Tullilla on luonnollisen henkilön tunnistuspalvelun, verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelun sekä ehdotetun muutoksen toteutumisen jälkeen myös asiointivaltuuspalvelun käyttöönottovelvoite, joten



LAUSUNTO

10.8.2018

H1306/01.02.01/2018
VM/1272/03.01.00/2018
VM093:00/2018

kyseisten palvelujen muuttuessa maksullisiksi niiden kustannukset tulee kattaa tätä varten annettavalla lisärahoituksella.

TULLI

Liisa Bage
Asiointipalvelujen lakimies
Ulkomaankauppa- ja verotusosasto
Asiakkuus- ja veronkantoyksikkö