

Asia: VM/1272/03.01.00/2018

Hallituksen esityksen luonnos laeiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista sekä julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Väestörekisterikeskus antaa lausuntonsa hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain sekä julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta annettuun hallituksen esitykseen.

Väestörekisterikeskus katsoo, että kyseinen hallituksen esitys sisältää tärkeitä muutosehdotuksia sähköisen asioinnin tukipalveluihin liittyen.

1 § Lain tarkoitus ja soveltamisala

Väestörekisterikeskuksella ei ole lausuttavaa ehdotetusta lain 1 §:n muutoksesta, sillä ehdotettu muutos johtuu muuttuneista säädöksiä nimityksistä.

2 § Määritelmät

Ehdotetun 2 §:n lisäyksen osalta Väestörekisterikeskus katsoo rekisteröivän organisaation määritelmän olevan kannatettava lisäys ja sisällöltään riittävä.

5 § Tukipalvelujen käyttö julkisessa tehtävässä

Ehdotetun lain 5 §:n osalta Väestörekisterikeskus näkee kannatettavana sen, että Suomi.fi-valtuuksiin liitetään myös lain 5.1 §:n mukaisille toimijoille käyttövelvoite. Tämän voidaan ensinnäkin nähdä edesauttavan edelleen sähköisen puolesta asiointin lisääntymistä sekä toisaalta Suomi.fi-valtuuksien tekemien taustatarkistusten vuoksi käyttäjäorganisaatioilla ei olisi tarvetta välttämättä kaikkiin nykyisiin erillisiin tarkistuspalveluihin ja -yhteyksiin eri perusrekistereiden osalta, mikäli tarpeellinen tieto tarkastetaan Suomi.fi-valtuuksien puolelta kyseisistä perusrekistereistä. Yleisenä huomiona Väestörekisterikeskus kuitenkin tuo esiin sen, että sähköisen puolesta asiointin edellytysten parantaminen edellyttää myös perusrekistereihin liittyvää kehitystyötä, jotta automaattisesti luettavan tiedon perusteella tehtävä päättely henkilön asioimisoikeudesta ja puolesta-asioimisoikeudesta kattaisi mahdollisimman laajan loppukäyttäjäjoukon.

Perusteluissa on todettu, että ”käyttövelvollisuus koskisi kyseisen tukipalvelun avulla perusrekistereistä saatavia tietoja koskien henkilön toimintakelpoisuutta ja lakiin perustuvaa oikeutta edustaa toista henkilöä sekä valtuutusrekisteriä”.

Väestörekisterikeskus ehdottaa perusteluihin lisättävän selvyiden vuoksi myös kirjauksen Suomi.fi-valtuuksien käyttövelvoitteen laajuudesta huomioiden sen suhteessa lisättävän ehdotettuun toimipisteellä tapahtuvaan valtuuden rekisteröinnin mahdollisuuteen.

Väestörekisterikeskuksella ei ole lain perustelujen mukaisesti veloitetta järjestää toimipisteellä tapahtuvaa rekisteröintiä sen omissa toimipisteissä. Käyttäjäorganisaatioina on nykyisellään sellaisia organisaatioita, joille tulisi ehdotetun mukaisesti velvoite käyttää valtuuksia ja joilla on asiakkanaan julkisorganisaatioita taikka ulkomaisia organisaatioita. Sähköisten valtuuksien rekisteröinti toimipisteellä on tapa lisätä sähköistä puolesta-asiointia tilanteissa, joissa asioija edustaa julkisorganisaatiota taikka ulkomaista organisaatiota. Näiden kohdalla puolesta-asioinnista ei ole olemassa rekisteriperusteista tietoja, jotta automaattisen tarkastuksen kautta puolesta-asioinnin oikeutus voitaisiin varmistaa. Koska Väestörekisterikeskuksella ei ole velvollisuutta järjestää toimipisterekisteröintiä, Väestörekisterikeskus huomauttaa, että esimerkiksi näiden asiakasryhmien osalta tilanne olisi se, että mikäli käyttäjäorganisaatio ei tarjoaisi toimipisteellä rekisteröitävän valtuuteen mahdollisuutta kyseiseen asiointiin liittyen, sähköinen puolesta-asiointi ei olisi mahdollista Suomi.fi-valtuuksien tarjoaman rekisteritarkistusten perusteella, koska tietojen puutteellisuuden vuoksi automaattista tarkastusta ei voida tehdä eikä sähköistä valtuutta siten sähköisesti luoda. Tämän vuoksi Väestörekisterikeskus ehdottaa perusteluihin lisättäväksi huomautuksen siitä, että käyttäjäorganisaatioiden täytyy itse mahdollistaa toimipisteasiointi ja tehdä edustusoikeuden rekisteröinti käyttäen Suomi.fi-valtuuksien tarjoamaa virkailijakäyttöliittymää, mikäli käyttäjäorganisaatio haluaa mahdollistaa puolesta-asioinnin niille organisaatioille, joiden edustusoikeutta ei rekisteröidä mihinkään Suomi.fi-valtuuksien hyödyntämään rekisteriin.

Edelleen rinnalla on tällöinkin huolehdittava siitä, että pyritään tehokkaasti edistämään tarpeellisin rekisteritiedon luomista sähköiseen muotoon ja automaattisesti tarkastettavaksi, eli esimerkiksi julkisorganisaation edustusoikeudesta luotaisiin luotettavaa rekisteritietoa, jolloin julkisorganisaation edustaminen sähköisesti olisi mahdollista ja luotettavaa sitä koskevan rekisteritiedon perusteella.

10 § Valtuutusten ja muiden tahdonilmaisujen rekisteröinti sähköisesti

10 a § Valtuutusten ja muiden tahdonilmaisujen tarkistaminen ja rekisteröinti toimipisteessä

10 b § Valtuutusten ja muiden tahdonilmaisujen peruuttaminen

Ehdotettujen 10 §:n pykälän otsin muutoksen sekä lisättäväksi ehdotettujen 10 a § ja 10 b §:n osalta Väestörekisterikeskus toteaa, että Suomi.fi-valtuuksiin tämän esityksen mukaisesti mahdollistettava valtuuksien ja muiden tahdonilmaisujen rekisteröinti ja muu asiointi toimipisteillä laajentaa Suomi.fi-valtuuksien käyttäjien joukkoa ja tarjoaa myös niille henkilöille, jotka eivät itsenäisesti pysty sähköiseen asiointiin, mahdollisuuden valtuuttaa joku toinen asioimaan puolestaan sähköisissä palveluissa. Esitettyjen muutosten myötä Suomi.fi-valtuuksissa puolesta-asioinnin rekisteröinti ja asiointi ovat sähköisen tavan lisäksi mahdollisia toimipisteellä ja lisäksi lakiin olisi kirjattu myös tarpeelliset säännökset liittyen tahdonilmaisujen peruuttamiseen.

Kokonaisuudessaan Väestörekisterikeskus näkee henkilön riittävän vahvaan tunnistamiseen liittyvät lakiin kirjatut menettelyn tarpeellisiksi, jotta ne tukevat Suomi.fi-valtuuksiin liittyvä valtuusrekisterin tietojen luotettavuutta. Palvelupisteasioinnin mahdollistaminen on lisäksi tärkeä kokonaisuus ajatellen Katso-palvelun, jonka osalta palvelun tuottaminen on loppumassa vuoden 2019 loppuun, korvaamista Suomi.fi-tunnistuksen ja -valtuuksien ratkaisulla.

Ehdotetun 10 a §:n osalta Väestörekisterikeskus tuo esiin Suomi.fi-valtuuksien toteutuksessa käytettävien ns. valtuuskoodien osalta sen, että Väestörekisterikeskuksen hyväksymät Suomi.fi-valtuuksissa hyödynnettävät valtuuskoodit ovat luonteeltaan yleisiä, eli samaa valtuuskoodia voidaan käyttää useiden eri käyttäjäorganisaatioiden asiointissa. Tämä tarkoittaa sitä, että käyttäjäorganisaatio hyväksyy omassa asiointissaan hyödynnettävän valtuuskoodin ja tällöin myös mahdollisuuden siitä, että kyseisen valtuuskoodin mukainen valtuus rekisteröidään muussa toimipisteessä kuin käyttäjäorganisaation omassa toimipisteessä. Tällaisia yleisiä valtuuskoodeja voisi liittyä niin viranomaisasiointiin kuin yksityisen sektorin toimijoiden kanssa asiointiin.

Tämän vuoksi Väestörekisterikeskus toteaa, että ehdotetun 10 a §:n 1 momentissa ja sen perusteluissa kirjattu viittaus siihen, että ”rekisteröintitehtävää koskevaan yhteispalvelulain toimeksiantoon sovellettaisiin yhteispalvelulain menettelyllisiä säännöksiä mm. yhteispalvelun järjestämisestä, siitä sopimisesta, yhteispalvelusta maksettavasta korvauksesta, toiminnallisesta tuesta ja koulutuksesta sekä palvelun ohjauksesta, seurannasta ja valvonnasta”, voi johtaa tilanteessa, jossa on haastavaa esimerkiksi tulkita sitä, kuka huolehtii maksettavasta korvauksesta, tuesta ja koulutuksesta, kun tietty valtuuskoodi on käytössä useamman käyttäjäorganisaation asiointissa. Väestörekisterikeskus näkee digitalisaation ja sähköisen puolesta-asioinnin edistämisen

vuoksi tärkeänä sen, että erityisesti yhteispalvelulaissa tarkoitetuissa yhteispalveluissa pyrittäisiin mahdollistamaan sähköisten valtuuksien rekisteröinti ja niihin liittyvä tarkastusmahdollisuus mahdollisimman laajalti ja tarpeellisin osin tukemaan keskitetysti koko valtionhallinnon toimesta tällaisen laajemman palvelun tarjoamista henkilöille, joille sähköisen valtuuksien rekisteröinti ja tarkastaminen muutoin on syystä tai toisesta haastavaa.

Ehdotetun 10 a §:n 2 momentin osalta Väestörekisterikeskus esittää viitaten valtuuskoodien yleisyyteen muutoksena sitä, että momentin kirjauksesta poistettaisiin ”edellytys toisen yksityisen käyttäjäorganisaation toimeksiannosta”. Mikäli edellytys sille, että yhden käyttäjäorganisaation (A) toimipisteessä voitaisiin rekisteröidä toisen ”yksityisen käyttäjäorganisaation kanssa käytävään asiointiin tarkoitettuja valtuutuksia ja tahdonilmaisuja”, olisi toisen yksityisen käyttäjäorganisaation (B) hyväksyntä, tämä johtaisi siihen, että kaikilta sellaisilta yksityisiltä käyttäjäorganisaatioilta, joilla olisi käytössään tietty sama valtuuskoodi, jota käyttäjäorganisaatio A haluaisi toimipisteellään rekisteröidä, pitäisi olla hyväksyntä, jotta käyttäjäorganisaatio A voisi rekisteröintejä tehdä. Tämä on hallinnollisesti haastavaa ja toisaalta loisi mahdollisesti tilanteen, jossa yhden toimijan kieltäytyminen tarkoittaisi todellisuudessa sitä, että kyseistä valtuuskoodia ei voitaisi rekisteröidä muulla yksityisellä toimipisteellä kuin niiden käyttäjäorganisaatioiden toimipisteillä, joiden asiointissa kyseinen valtuuskoodi on käytössä. Tämän vuoksi Väestörekisterikeskus katsoo, että riittävää olisi, että Väestörekisterikeskus antaa tällaisen hyväksynnän ja huolehtii tarpeellisin osin esimerkiksi keskusteluista tietyllä alalla toimivan keskusliiton tai vastaavan toimijan kanssa jo valtuuskoodia määriteltäessä. Suomi.fi-valtuuksissa valtuuden luomisen tavalla ei olisi merkitystä, sillä sekä sähköisesti että toimipisteellä luotu valtuus olisivat saman arvoisia. Näin ollen käyttäjäorganisaatio ei voisi valita, että sen asiointissa ei luotettaisi esimerkiksi toimipisteellä luotuun valtuuteen, vaan Suomi.fi-valtuuksien valtuuksien tarkastuspalvelu on hyväksyttävä sellaisenaan, eli sitä hyödyntäessään käyttäjäorganisaatio hyväksyy sekä sähköisesti että toimipisteellä rekisteröityjen valtuuksien perusteella tehtävän puolesta-asiointin. Erityisen perusteltua tämä on loppukäyttäjien näkökulmasta, sillä heillä ei ole näkyvyyttä siihen, minkä toimijoiden asiointissa mikäkin tapa olisi hyväksyttyä ja mikä ei. Loppukäyttäjien näkökulmasta tärkeintä on luoda puitteet sille, että asioita voi hoitaa luodun valtuutuksen avulla ilman, että eroa tehtäisiin sille, onko valtuus luotu sähköisesti vai toimipisteellä rekisteröiden.

Toisena huomiona Väestörekisterikeskus esittää 2 momentin osalta sitä, että ilmaisu ”käyttäjäorganisaation toimipiste” ei välttämättä kattaisi kaikkia mahdollisia valtuuksien rekisteröintitapoja, joita voitaisiin tarjota muissa kuin kiinteissä palvelupisteissä. Esimerkkinä voisi olla valtuuden rekisteröinti sähköisesti esimerkiksi henkilön kotona kotipalvelun tuottajan edustajan toimesta taikka kiertävä toimipistebussi, joka tarjoaisi esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvien valtuuksien rekisteröintimahdollisuutta. Tilanne voisi olla, että ei-digitaitoinen valtuuttaja ei kykene esimerkiksi liikuntarajoitteen vuoksi menemään mihinkään fyysiseen toimipisteeseen. Tällöin olisi hyvä, jos esimerkiksi kotipalveluyrityksen edustaja voisi tallentaa valtuuden oikeustoimikelpoisen tahdonilmaisun antajan kotona. Tältä osin Väestörekisterikeskus ehdottaa lisäystä pykälään ja/tai perusteluun taikka 2 §:n määritelmiin, jotta käyttäjäorganisaation toimipisteeksi voitaisiin katsoa paitsi fyysinen käyttäjäorganisaation toimipiste myös liikkuva toimipisteeksi katsottava tapa mahdollistaa asiointi, kuten kiertävä toimipiste taikka henkilö, joka edustaa toimessaan/tehtävässään käyttäjäorganisaatiota. Ehdotetulla lisäyksellä olisi vaikutuksia myös ainakin 10 b §:n tekstiin.

Lisäksi ehdotetun 10 a §:n 4 momentin sisäinen viittaus 2 momentissa tarkoitettuun tunnistamiseen ja muuhun pitäisi mahdollisesti olla viittauksena 3 momenttiin.

12 § Tietojen käsittely palvelutuotannossa

12 a § Oikeus käsittelyn rajoittamiseen

Väestörekisterikeskus katsoo, että lain 12 §:n lisäysehdotus sekä lisättäväksi ehdotettava 12 a § tarkentaisivat henkilötietojen käsittelyä yleisen tietosuoja-asetuksen näkökulmasta.

Ehdotetun 12 §:n lisäyksen osalta Väestörekisterikeskus ehdottaa seuraavaa muutosta:

”Rekisteröivällä organisaatiolla on oikeus käsitellä asiointivaltuuspalvelun valtuuksien rekisteröimisessä käsiteltäviä henkilötietoja siinä määrin kuin se on tarpeen rekisteröintitehtävän suorittamiseksi”. Tällöin kirjaus rajautuisi niihin henkilötietoihin, joita käsitellään valtuuksien rekisteröimisessä sen sijaan, että lainkohdassa viitattaisiin myös muihin asiointivaltuuspalvelun tarjoamisessa käsiteltäviin henkilötietoihin.

12 a §:n osalta Väestörekisterikeskus toteaa, että tietosuojavaltuutetun lausunto on tarpeellinen ehdotetun kirjauksen riittävyyden arvioimiseen. Kun huomioon otetaan Suomi.fi-palveluiden käytön laajuus erityisesti julkishallinnon palveluissa sekä käyttövelvoite erityisesti Suomi.fi-tunnistuksen, -viestien ja -valtuuksien osalta ja mikäli henkilöllä olisi mahdollisuus rajoittaa tietojensa käsittelyä ilmoittamalla epäillyistä virheellisistä tiedoista ja halustaan käyttää rajoitusoikeutta, vaikutus olisi henkilön kannalta huomattavan merkittävä siinä näkökohdassa, että samalla hän estäisi itseltään ja itseään koskien sähköisen asioinnin laajalti siksi aikaa, kun mahdollista virhettä selvitetään.

13 § Palvelutuotannossa käsiteltävien tietojen säilyttäminen

14 § Palvelutuotannossa käsiteltävien tietojen luovuttaminen

Ehdotettujen 13 § ja 14 §:ien osalta Väestörekisterikeskus arvioi, että kyseiset ehdotetut lainkohdat selventävät Väestörekisterikeskuksen rekisterinpitäjän velvoitetta (13 §) sekä oikeutta saada tarpeellisia tietoja selvittelytilanteissa (14 §). Ehdotetun 14 §:n osalta Väestörekisterikeskus tuo esiin mahdollisen ristiriidan muuhun erityissäätelyyn, jossa mahdollisesti todettaisiin kyseiseen toimintaan liittyen tietojen salassapidon osalta siten, että tietoja ei voitaisi esimerkiksi Väestörekisterikeskukselle luovuttaa. Tämä voisi tarkoittaa haastetta luovuttaa tietyn viranomaisten sähköisen asioinnin tietoja asioinnin virhe- ja selvittelytilanteissa Väestörekisterikeskukselle, mikäli kyseiseen sähköiseen asiointiin sovelletaan sääntelyä, jossa tietojen luovuttamisesta on säädetty hyvin rajaavasti. Tältä osin mahdollinen ristiriitaisuus tulee esiin annettavissa lausunnoissa.

16 § Tukipalvelujen laatu- ja tietoturvallisuusvaatimukset

Ehdotetun 16 §:n osalta Väestörekisterikeskuksella ei ole lausuttavaa, sillä ehdotettu muutos johtuu muuttuneesta tietosuojaan liittyvästä sääntelystä.

17 a § Rekisteröivän organisaation vaatimukset

Väestörekisterikeskus katsoo, että lisättäväksi ehdotettavan 17 a §:n sisältö tarkentaisi tarpeellisin osin Suomi.fi-valtuuksien rekisteröintitehtäviä toteuttavaan organisaatioon liittyviä vaatimuksia ja mahdollistaa Väestörekisterikeskukselle myös rekisteröintitehtävässä toimimisen kieltämisen. Edelleen ehdotus sisältää tarpeelliset kirjaukset rikosoikeudellisesta virkavastuusta sekä vahingonkorvausvastuun osalta viittauksesta vahingonkorvauslakiin (412/1974).

25 § Tukipalvelujen kustannukset

Väestörekisterikeskus näkee, että ehdotettu muutos varmistaa osaltaan sitä, että sähköistä asiointia voidaan edistää ja toteuttaa siten, että sähköisten asioinnin, erityisesti tunnistamisen, tapahtumamäärien kasvua ei olisi tarvetta pyrkiä vähentämään vain siksi, että Väestörekisterikeskukselle osoitetut määrärahat ja valtuus kustannusten osalta tulisivat käytetyiksi. Yleisesti Väestörekisterikeskus toteaa, että tukipalveluiden käytöstä muodostuvien kustannusten mahdollinen laskuttaminen edellyttää järjestelmiin tehtäviä lisäyksiä ja muutoksia sekä laskutusprosessien toteuttamista ja hallinnointia.

Väestörekisterikeskus näkee kuitenkin tarpeelliseksi sen, että koko julkisen hallinnon kokonaisuudessa pyrittäisiin löytämään kokonais- ja muita ratkaisuja, joilla Suomi.fi-tunnistuksen ja -valtuuksien osalta mahdollisesti kerättäväksi tuleville maksuille olisi löydettävissä vaihtoehtoja. Tulevaisuudessa toteutettavien ratkaisujen osalta oleellista olisi, että ne mahdollisimman hyvin edistävät pyrkimystä tuoda sähköinen asiointi mahdollisimman monen saataville, ja ovat omiaan laskemaan sähköisten palvelujen käytön kustannuksia.

Krohns Lea
Väestörekisterikeskus

Korhonen Pirre
Väestörekisterikeskus