

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

Maa- ja metsätalousministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto. Alla on koottu virastojen ja ministeriön yksiköiden asiantuntijoiden kommentteja ja tiivistetty niistä asiakohdittain yhteenveto ministeriön lausunnoksi. Vastaukset on toimitettu lausunto-palvelun kautta.

Lausunto:

1) mahdollisuus tarkistaa ja rekisteröidä sähköisiä valtuutuksia ja muita tahdonilmaisuja myös Väestörekisterikeskuksen toimipisteessä, yhteispalvelussa sekä asiointi-valtuuspalvelun käyttäjäorganisaation toimipisteessä

Valtuuksien ja muiden tahdonilmaisujen rekisteröimismahdollisuus myös määritellyissä toimipisteissä, kun tunnistaminen on varmistettu, on kannatettavaa. Sähköinen mahdollisuus valtuutuksen antamiseen verkkopalvelun kautta ei edelleenkään ole kaikkien käytettävissä, jolloin on asian hoitaminen toimipisteessä, jossa myös saa neuvontaa, on tarpeellinen vaihtoehto.

Kaikilla käyttäjäorganisaatioilla ei ole riittävän kattavaa tähän tehtävään soveltuvaa omaa toimipisteverkostoa. Tästä syystä olisi mahdollistettava valtuuksien ja tahdonilmaisujen rekisteröinti myös vähintään samaan prosessiin liittyvien muiden käyttäjäorganisaatioiden toimipisteissä.

Esitetty toimintatapa edellyttää valtuuksien ja tahdonilmaisujen 'standardointia', jotta niitä voidaan määritellä ja käyttää saman sisältöisinä ja samoin ymmärrettyinä sekä puhtaissa sähköisissä prosesseissa että esitetyssä täydentävässä toimipiste- tms. asiointissa. Valtuutusrekisteriin tulisi käyttäjäorganisaation voida riittävän tarkasti määrittää valtuutuksen laajuus ja taso eli mitä kaikkea

valtuutus koskee ja mitä valtuutuksella voi tehdä. Valtuutuksia tulisi voida olla useamman tasoisia eli voitaisiin järjestelmässä antaa mahdollisuus tarvittaessa asiakkaalle valtuuttaa esim. hakemuksen tekeminen ja lähettäminen erikseen.

Esityksessä olisi otettava kantaa käytössä olevien valtuuksien hallintaan muutoksessa sekä käytettävien järjestelmien ja nykyisten rekistereiden rooliin jatkossa. Olisi hyvä tarkentaa vielä prosessia ainakin tilanteesta, että esim. maatilan osallinen haluaa tarkistaa tai rekisteröidä sähköisiä valtuutuksia liittyen Maaseutuviraston (Mavin) maatilarekisteriin, jolloin edustamisoikeuksia ei voida tarkistaa uuden valtuuspalvelun käyttämistä perusrekistereistä. Palvelukokonaisuuden tulisi siis hallita myös tilanteita, joissa osakas haluaa tarkistaa osaomistamaansa kohteeseen liittyviä valtuutuksia.

Siirtyminen keskitettyjen palveluiden käyttöön edellyttää muutoksia nykyisissä valtuutuksien hallinnan sähköisissä menettelyissä ja mm. nykyisten valtuuksien sisällön koodaamisesta yhtenäiseen muotoon. Tästä aiheutuu siirtymävaiheen kustannuksia ja kehitystehtäviä, joihin tulisi varata riittävän pitkä siirtymäaika.

Tukipalvelulakiesityksen 17 a §:n mukaan Väestörekisterikeskus hyväksyy käyttäjäorganisaation rekisteröiväksi organisaatioksi edellyttäen, että käyttäjäorganisaatio pystyy huolehtimaan 10 a §:ssä säädetystä rekisteröintitehtävästä. Hyväksymisen yhteydessä määritellään rekisteröintitehtävän sisältö ja sen suhde palvelutuottajan vastuulla oleviin tehtäviin sekä Väestörekisterikeskuksen ja rekisteröivän organisaation vastuut henkilötietojen käsittelyssä mukaan lukien 13 §:n 2 momentissa säädettyssä tietojen säilyttämisessä. VRK hyväksyy rekisteröivän organisaation, mutta määrittelee se myös rekisteröintitehtävän sisällön ja suhteen palvelutuottajan vastuulla oleviin tehtäviin? Myös tämä edellyttää rekisteröintitehtävien määrämuotoista ja yhtenäistä kuvaamista.

Tukipalvelulain 10 a § 2 momentin mukaan ”...Käyttäjäorganisaation 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”. Sanamuoto on epäselvä. Epäselväksi jää mitä voidaan hyväksyä käyttäjäorganisaation toimipisteissä ja mitä vastaavissa tilanteissa muissa käyttäjäorganisaatioissa. Tarkoittaako sitä, että käyttäjäorganisaatio aina rekisteröi valtuutuksen/tahdonilmauksen vakio-muotoisen sisällön ja jokin toinen taho voi sitten rekisteröidä hakemuksesta valtuutuksen tähän ennalta määriteltyyn sisältöön?

Periaate, että ”käyttäjäorganisaatioilla ei olisi velvollisuutta rekisteröidä valtuutuksia tai muita tahdonilmaisuja toimipisteissään”, vaatii selkeyttämistä. Rekisteröiväksi organisaatioksi ryhtyminen olisi siten vapaaehtoista ja perustuisi käyttäjäorganisaation arvioon rekisteröinnillä saavutettavista hyödyistä – palvelun parantumisesta sekä kustannussäästöistä” (kohta 3.1). Tämä periaate olisi tuotava selvästi esiin myös varsinaisessa lakitekstissä (10 a §).

2) käyttövelvoite

Esityksen mukaan ”Seuraavat julkisen hallinnon viranomaiset ovat velvollisia käyttämään 3 §:n 1 momentin 1–4, ja 6–8 kohdassa tarkoitettuja tukipalveluja, kun tukipalvelu on käytettävissä ja kyseistä tukipalvelua vastaavan itsenäisesti hankitun palvelun palvelusopimus on päättynyt, jollei viranomaisen ole teknisistä tai toiminnallisista tai kustannuste-hokkuuteen taikka

tietoturvallisuuteen liittyvistä syistä välttämätöntä käyttää toiminnas-ään tai sen osassa muuta palvelua.”

Velvoittaako tämä siirtämään toimialakohtaisissa järjestelmissä olevat nykyiset valtuustie-dot jossakin aikataulussa keskitettyyn rekisteriin ja rakentamaan tarkistusprosessit keski-tettyä rekisteriä hyödyntäväksi? Tästä syntyy kehittämiskustannuksia, jotka riippuvat val-tuusmenettelyn hienojakoisuudesta (erilaisten valtuuksien määrästä).

Kun on kyse maatilojen palveluista, on selvitettävä olisiko järkevämpää tai jopa EU-säännösten vuoksi välttämätöntä käyttää maa- ja elintarvetalouden sovelluksissa Maaseu-tuviraston (Mavin) maatilarekisterissä käytössä olevaa valtuutusmenettelyä. On myös tar-keemmin selvitettävä, onko perusteltua siirtää maatilarekisterin valtuutusmenettely keski-tetyn asiointivaltuuspalvelun piiriin, koska kyseessä on MMM:n toimialan asiakasseg-mentti, joka vakiintuneesti käyttää Mavin palveluita ja Mavilla on käytössään erityinen menettely sähköiselle valtuuttamiselle. Esityksessä todetaan, että (vrt. HE kpl 1.1 s. 3) ”Joissain laeissa, kuten esimerkiksi maakaassa on erityisiä muutosäännöksiä valtakirjal-le tai säädetty erityinen menettely sähköiselle valtuuttamiselle, joka kiinteistönkaupan osalta tapahtuu Maanmittauslaitoksen kiinteistönkaupan sähköisessä asiointipalvelussa. Näissä tilanteissa ei voitaisi hyödyntää asiointivaltuuspalvelun valtuutuksia.” Saattaa myös olla, että maatilarekisterin valtuutusmenettelyn liittäminen osaksi keskistettyä asioin-tivaltuuspalvelua ei välttämättä edistä yleistä, kansallista ratkaisua. Valtuutuspalvelussa valtuutuksen tulee tukea myös toimialan asiakaskohtaisia identtejä eli valtuutus kytkeytyy esim. maatilojen osalta tilatunnukseen eikä voida hyödyntää y-tunnusta tms. Tulee selvit-tää missä määrin tähän tapaukseen liittyy teknisiä tai toiminnallisia tai kustannustehok-kuuteen taikka tietoturvallisuuteen liittyviä syistä, joiden takia olisi välttämätöntä jatkaa olemassa olevan palvelun käyttöä ainakin lähitulevaisuudessa. Vastaavia tapauksia on muillakin toimialoilla.

3) tukipalveluiden käyttömaksut

Esityksen mukaan nykytilan mukaisesti tukipalvelujen tuottamisesta aiheutuvat kustan-nukset katettaisiin valtion varoista ja tukipalvelun käyttö olisi käyttäjäorganisaatiolle mak-sutonta. Esityksen mukaan jatkossa palvelutuottaja voisi kuitenkin jatkossa periä käyttäjä-organisaatiolta 3 §:n 4,6 ja 8 kohdassa tarkoitettujen tukipalvelujen (tunnistaminen, val-tuus ja verkkomaksaminen) käytöstä näiden palvelujen omakustannushintaa vastaavan maksun. Maksuista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Momentissa on ristiriitaa maksuttomuuden ja maksullisuuden osalta. Olisiko tahtotila il-maistavissa selkeämmin, koska yleisesti tiedossa on esim. tunnistuspalveluihin liittyvien neuvotteluiden haasteet? Maksullisissa viranomaispalveluissa nämä lisäkustannukset siir-tyvät luonnollisesti tuotteen hintoihin. Tästä syystä olisi hyvä tarkastella myös esityksen vaikutuksia loppukäyttäjille. Maksuttomissa viranomaispalveluissa palveluissa tarvitaan lisämäärärahoja lisäkustannusten kattamiseen. Tässä yhteydessä on hyvä huomioida, että käyttäjäorganisaatiolta on perittävä jatkossakin vain kohtuulliset ja kustannusvastaavat maksut.

Esityksen mukaan käyttäjäorganisaatio vastaa itse sille tukipalvelujen käyttöön liittymises-tä sekä palvelutietovarannon ja palvelunäkymän sisältämien tietojen ylläpidosta sekä re-kisteröintitehtävän hoitamisesta aiheutuvista kustannuksista. Tukipalvelujen käyttöönotto edellyttää nykyisiin järjestelmiin valtuutusten hienojakoisuudesta riippuvia muutoksia, joihin voidaan tarvita

merkittäviäkin kehitysinvestointeja. Näistä ei välttämättä selvitä ny-kyisten kehysten puitteissa. Rahoituksen lisäksi haasteena on nykyisten kehityshankkeiden laajuus ja toteuttavien resurssien saatavuus. Riittävän pitkä siirtymäaika on siten tarpeellinen.

Yleisesti ottaen asiakasorganisaatioiden kannalta on ongelmallista, että laissa on käyttövelvoite ja annetaan tarvittaessa mahdollisuus laskuttaa kustannukset asiakkaalta. Eli jos kustannukset kasvavat ennakoimattomasti tai palvelun käyttö ei laajene riittävästi, voidaan valtioneuvoston asetuksella kaataa kustannukset palvelusta riippuvaisille asiakasvirastolle. I. syntyy riski ennakoimattomista kustannuksista. Asiakashan ei voi millään tavoin vaikuttaa noihin kustannuksiin, ellei esim. jotakin kattoa määritellä esim. tapauskohtaisella hinnalla.

Kustannuksista pitäisi olla tarkempi arvio sekä selvät ja läpinäkyvät perusteet maksullisuudelle. Nyt palveluista aiheutuvien kustannusten määrä on kuitattu vain maininnalla ”kustannukset tulevat nousemaan pahimmillaan jopa kaksinkertaisiksi” (kohta 2.5). Maksullisuuden perusteista tulisi myös säätää tarkemmin. Nyt tekstissä on vain hieman epä-määräinen esimerkki ”muun kuin kansallisen rekisterin tietojen hyödyntämisen sekä VRK:lle luovuttamisen maksullisuudesta”. Tukipalvelujen käytöstä valtion hallintoviranomaisille aiheutuva kustannusten kasvu tulisi ottaa huomioon vastaavana rahoituksen lisäyksenä talousarviossa ko. viranomaisen toimintameno- ym. momenteilla. Lisäksi olisi otettava käyttöön jonkinlainen tapauskohtainen kattohinta, jotta käyttövelvoitetut ja palvelusta riippuvaiset asiakasvirastot eivät joudu yksin sähköisten palveluiden maksajiksi ongelmatilanteissa.

4) muuta

Kohtaan 2.1 (s. 5) olisi hyvä sisällyttää arvio siitä, milloin VRK:n on tarkoitus toteuttaa toimipisteasiointia varten ns. virkailijakäyttöliittymä.

Kohdassa 2.3 Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla poikkeaminen 18 artiklan soveltamisesta on perusteltua ja kannatettavaa. Hyvä, että tämä asia otetaan huomioon kansallisessa lainsäädännössä, koska voisi toteutuessaan olla erittäin haastavaa ja kallista toteuttaa käytännössä. Henkilötietojen käsittelyn vaikutustenarviointi tulisi valtakunnallisesti merkittävien tietovarantojen kohdalla olla tavanomainen osa yleistä lakien vaikutusten arviointia. Samoin Tietosuoja-valtuutetun esille ottama epäselvyys 12 a §:stä on perusteltu ja sen korjaaminen on kannatettavaa. Onko siis tarkoitus rajoittaa oikeutta vastustaa tietojensa käsittelyä niihin tapauksiin, joissa rekisteröity katsoo tietojen olevan virheellisiä art. 18(1)(a) vai kokonaan siten, ettei vastustamisoikeutta olisi näissäkään tapauksissa? Sinänsä voi siis hyvinkin olla perusteltua säätää oikeuksien rajoittamisesta, mutta säännöksen sekä sen perusteluiden tulee olla riittävät ja selkeät. Kyse on kuitenkin perusoikeuden toteuttamiseen keskeisesti liittyvän oikeuden rajoittamisesta. Em. seikat nyt kyseessä olevan muutoksen yhteydessä ovat sen luonteisia, että ne antavat suuntaviivoja lainvalmisteluun henkilötietojen käsittelystä tehtävän vaikutustenarvioinnin käyttämisestä sekä rekisteröidyn oikeuksien rajoittamisesta.

Yksityiskohtaiset perustelut 10 a § (s. 16) ”VRK:lla ei olisi velvoitetta rekisteröidä valtuutuksia toimipisteissään - VRK antaisi käyttäjäorganisaatioille oikeuden rekisteröidä valtuutuksia valtuuttaa.” Mitä valtuutuksia VRK:lla ei ole velvoitteita rekisteröidä; mitä lauseella tarkoitetaan?

10 a §:ssä mainittu tahdonilmaisun tarkistaja olisi hyvä määritellä ja selventää ero (jos on) tahdonilmaisun antajaan nähden.

10 b §: Määritteleekö VRK voimassaoloajan myös valtuuksille, joiden perustamisen ja hyödyntämisen yhteydessä ei ole mahdollista tarkistaa henkilöiden toimintakelpoisuutta tai toimivaltaa tai 9 §:ssä tarkoitetuista rekistereistä tai vastaavista ulkomaisista rekistereistä ja joiden rekisteröinti tapahtuu käyttäjäorganisaatiossa?

Kohdassa 10 b§ väestörekisterikeskuksella on oikeus peruuttaa valtuutus, mikäli se on tehty virheellisin perustein. Kuitenkin ilmoitusvelvollisuus käyttäjäorganisaatioille on vain, jos valtuutus on peruutettu oikeudettomasti toisen puolesta tehdyn ilmoituksen osalta. Kuitenkin riippumatta syystä asiakasorganisaatiolle tulee ongelma, jos virheellisellä valtuutuksella on asioitu. Tämän vuoksi Väestörekisterikeskuksen tulisi peruuttamisen yhteydessä tehdä ilmoitus aina niille tahoille jotka ovat luottaneet valtuutukseen.

Väestörekisterikeskuksen tulee voida salassapitosäädösten estämättä luovuttaa asiakkaalle tarvittavat lokitiedot, jotka tarvitaan oikeellisuuden selvittämiseen tai lakisääteisten velvoitteiden hoitamiseen.

Pentti Lähteenoja

ylijohtaja, kansliapäällikön sijainen

Antti Vertanen

tietohallintojohtaja

Vertanen Antti
Maa- ja metsätalousministeriö