



26.10.2018

JulkICT-osasto

Hallituksen esityksen luonnoksesta laeiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista sekä julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta saadut lausunnot - kooste

Valtiovarainministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys laeiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (tukipalvelulaki) sekä julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain (yhteispalvelulaki) muuttamisesta.

Lausuntokierroksella olleessa esityksessä ehdotettiin, että tukipalvelulakiin lisättäisiin:

- mahdollisuus tarkistaa ja rekisteröidä sähköisiä valtuutuksia ja muita tahdonilmaisuja myös Väestörekisterikeskuksen toimipisteessä, yhteispalvelussa sekä asiointivaltuuspalvelun käyttäjäorganisaation toimipisteessä
- säännökset koskien valtuutuksen ja muun tahdonilmaisun peruuttamista toimipisteessä ja sähköisesti taikka ilman tahdonilmaisun antajan myötävaikutusta rekisteröivän organisaation toimesta
- 5 §:n 1 momentissa mainituille organisaatioille asiointivaltuuspalvelun käyttövelvoite
- mahdollisuus periä käyttäjäorganisaatiolta tunnistuspalvelun, verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelun ja asiointivaltuuspalvelun käytöstä maksuja, joista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Lisäksi tukipalvelulakiin ehdotettiin yleisestä tietosuojasetuksesta johtuen säädösviittausmuutoksia sekä lisättäväksi säännös, jolla poikettaisiin asetuksen 18 artiklassa säädetyistä rekisteröidyn oikeudesta vaatia, että rekisterinpitäjä rajoittaa tietojen käsittelyä. Myös valtuutusten ja tahdonilmaisujen rekisteröinti-tehtävän hoitaminen edellyttää muutamien henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten tarkistamista.

Yhteispalvelulakia ehdotettiin muutettavaksi siten, että yhteispalvelussa voitaisiin hoitaa myös muita laissa säädettyjä tehtäviä, kuten ehdotettua valtuutusten ja tahdonilmaisujen rekisteröintitehtävää.

1 Lausuntopyyntö, jakelu ja lausunnon antaneet

Hallituksen esityksen luonnos oli lausuntokierroksella 28.6.-10.8.2018.

Lausuntopyynnön jakelussa olivat ministeriöt, Ahvenanmaan Maakuntahallitus, Ahvenanmaan valtionvirasto, Aluehallintovirastot, Eduskunnan kanslia, Eduskunnan oikeusasiamies, Elinkeinoelämän keskusliitto, ELY-keskukset, ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus), Eläkeläisliittojen etujärjestö Eetu ry, Eläketurvakeskus, Espoon kaupunki, Finanssialan keskusliitto, Hansel Oy, Helsingin hallinto-oikeus, Helsingin hovioikeus, Helsingin kaupunki, Huoltovarmuuskeskus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Itä-Suomen hovioikeus, Kansaneläkelaitos, Kehitysvammaisten tukiliitto ry, KEVA, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Korkein hallinto-oikeus, Korkein oikeus, Kynnys ry, Lahden kaupunki, Lempäälän kunta, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi, Mikkelin kaupunki, Näkövammaisten liitto ry, Oikeuskanslerinvirasto, Oikeusrekisterikeskus, Oulun kaupunki, Patentti- ja rekisterihallitus, Poliisihallitus, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Yrittäjät ry, Tampereen kaupunki, Tasavallan presidentin kanslia, Teknologiateollisuus ry, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Tilastokeskus, Tulli, Turun hallinto-oikeus, Turun hovioikeus, Vaasan hallinto-oikeus, Vaasan hovioikeus, Vakuutuslaitosten liitto, Valtakunnallinen vammaisneuvosto, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Valtakunnanvoudinvirasto, Valtiokonttori, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori, Vammaisfoorumi, Vantaan kaupunki, Verohallinto, Viestintävirasto, Väestörekisterikeskus

Seuraavat tahot ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa tai että eivät anna lausuntoa:

Eduskunnan oikeusasiamies
Elinkeinoelämän keskusliitto
Finanssiala ry
Helsingin hallinto-oikeus
Itä-Suomen hovioikeus
Turun hovioikeus
Vaasan hovioikeus
Vakuutuslaitosten liitto
Valtakunnansyyttäjänvirasto
Viestintävirasto

Varsinaisia Lausuntoja saatiin yhteensä 36 kappaletta. Lausuntonsa toimittivat seuraavat tahot:

Ahvenanmaan Maakuntahallitus
Eläkeläisliittojen etujärjestö Eetu ry
Eläketurvakeskus
Espoon kaupunki
Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Helsingin kaupunki
Hämeenlinnan hallinto-oikeus
Kansaneläkelaitos
KEVA
Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Korkein hallinto-oikeus
Liikenne- ja viestintäministeriö
Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi
Maa- ja metsätalousministeriö

Maanmittauslaitos
 Mikkelin kaupunki
 Näkövammaisten liitto ry
 Oikeusministeriö
 Oikeusrekisterikeskus
 Pohjois-Karjalan ELY-keskus
 Poliisihallitus
 Puolustusministeriö
 Sisäministeriö
 Sosiaali- ja terveysministeriö
 Suomen Kuntaliitto ry
 Suomen Yrittäjät ry
 Tietosuojavaltuutettu
 Tulli
 Työeläkevakuuttajat TELA ry
 Työ- ja elinkeinoministeriö
 Valtakunnanvoudinvirasto
 Valtiokonttori
 Valtioneuvoston kanslia
 Valtiovarainministeriö (Budjettiosasto ja Valtionhallinnon kehittämisosasto)
 Verohallinto
 Väestörekisterikeskus

2 Yhteenveto lausunnoista

Yleisvaikutelma lausunnoista on, että toimipisteasiointia koskeva sääntely nähdään tarpeellisena. Pääosa kommentteista kohdistui toimipisteasiointiin, käyttövelvoitteeseen, tukipalvelujen maksullisuuteen sekä tietosuojaa koskeviin säännöksiin. Maksujen perimiseen tukipalvelujen käytöstä suhtauduttiin varauksella lähes kaikissa lausunnoissa.

Lausunnoissa olleet kommentit on ryhmitelty seuraavasti:

- Asiointivaltuuspalvelun toimipisteasiointi
- Asiointivaltuuspalvelun käyttövelvoite
- Tietosuoja-asetuksesta johtuvat muutokset
- Käyttäjäorganisaatioiden velvollisuus luovuttaa tietoja
- Eräiden tukipalvelujen maksullisuus
- Yhteispalvelulain muutos
- Muut asiat

2.1 Asiointivaltuuspalvelun toimipisteasiointi

Yleisesti ottaen toimipisteasiointia sekä KATSO-organisaation tunnistuspalvelun toimintoja vastaavien toimintojen toteuttamista asiointivaltuuspalvelussa pidettiin tarpeellisena.

Julkinen hallintotehtävä ja hallinnon oikeussuojakeinot

Oikeusministeriön lausunnossa nostettiin esille, että julkisen hallintotehtävän yksityiselle antamisen edellytyksenä on perustuslain 124 §:n mukaan sen tarkoituksenmukaisuus ja että jatkovalmistelussa tarkoituksenmukaisuuden tar-

kastelua, erityisesti lain säätämisyjärjestystä koskevien huomioiden yhteydessä, on syytä laajentaa kattamaan myös tarkoituksenmukaisuus.

Muutamissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota ehdotettuun 17 a §:ään liittyen siihen, että yksityiselle annettavan julkisen hallintotehtävän kannalta merkitykselliset toiminnan yleiset ehdot tulee olla lakiin perustuvia, eikä niistä voida päättää sopimuksella tai viranomaispäätöksellä.

Useassa lausunnossa nostettiin esille kysymys siitä, onko asiointivaltuuden rekisteröintitoimessa (rekisteröinti ja peruuttaminen) kyse hallintopäätöksestä tai onko se toimenpiteenä valituskelpoinen.

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa kiinnitettiin huomiota tarpeeseen säätää muutoksenhausta ja edellyttää muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen valituslupaa, jos laki on tarkoitus säätää tulemaan voimaan ennen kuin hallintolainkäyttölaki mahdollisesti korvautuu uudella lailla. Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan yksittäisen valtuutuksen tai tahdonilmaisun peruutuksen osalta asialla ei liene sellaista periaatteellista merkitystä, että muutoksenhakua tulisi sallia korkeimpaan hallinto-oikeuteen edes valitusluvanvaraisesti.

Henkilötietojen käsittely toimipisteasioinnissa

Muutamien lausuntojen mukaan henkilötietojen käsittelyyn liittyviä rooleja ja rekisterinpidon vastuita olisi syytä tarkemmin selvittää ja pohtia, aiheutuuko tästä tarvetta tehdä muutoksia lakiehdotukseen tai perusteluihin.

Käytännön toimipisteasiointi

Muutamissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota rekisteröivien organisaatioiden (ml. yhteispalvelu) koulutustarpeeseen.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan lain 10 a §:n perusteluissa kuvatun puhelinasiointin vahva tunnistautuminen on haasteellista erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta. Lisäksi tulisi huomioida EU-säädösten vaikutukset myös koskien potilaiden oikeuksien turvaamista rajat ylittävässä terveydenhuollossa (direktiivi 2011/24/EU) sekä kysymys siitä, ulotetaanko valtuutusten tarkastaminen muiden EU-maiden kansalaisiin.

Virkailijakäyttöliittymän toteuttamisen kattavuuteen ja aikatauluihin toivottiin täsmennyksiä muutamissa lausunnoissa.

Maa- ja metsätalousministeriön (MMM) lausunnon mukaan kaikilla käyttäjäorganisaatioilla ei ole riittävän kattavaa tähän tehtävään soveltuvaa omaa toimipisteverkostoa ja siksi olisi mahdollistettava valtuuksien ja tahdonilmaisujen rekisteröinti myös vähintään samaan prosessiin liittyvien muiden käyttäjäorganisaatioiden toimipisteissä.

MMM:n mukaan valtuutusten sisältö tulisi määritellä siten, että niitä voidaan käyttää sekä puhtaissa sähköisissä prosesseissa että toimipiste- tms. asiointinissa. Lisäksi käyttäjäorganisaation tulee voida riittävän tarkasti määrittää valtuutuksen laajuus ja taso. Siirtyminen keskitettyjen palvelujen käyttöön edellyttää muutoksia nykyisissä valtuuksien hallinnan sähköisissä menettelyissä ja mm. nykyisten valtuutuksien sisällön koodaamista yhtenäiseen muotoon. Tarvitaan siirtymäaika ja esityksessä olisi otettava kantaa käytössä olevien valtuutusten hallintaan muutoksessa sekä käytettävien järjestelmien ja nykyisten re-

kistereiden rooliin jatkossa. Palvelukokonaisuuden tulisi hallita myös tilanteita, joissa osakas (esim. maatilalla osallinen) haluaa tarkistaa osaomistamaansa kohteeseen liittyviä valtuutuksia.

Ehdotetun 10 a §:n 2 momenttia kommentoitiin muutamissa lausunnoissa epäselväksi sen suhteen, mitä voidaan hyväksyä käyttäjäorganisaation toimipisteissä ja mitä vastaavissa tilanteissa muissa käyttäjäorganisaatioissa.

MMM:n lausunnon mukaan rekisteröiväksi organisaatioksi ryhtymisen vapaaehtoisuus käyttäjäorganisaatiolle olisi tuotava selvästi esiin myös varsinaisessa lakitekstissä.

Muutamien lausujien mukaan vapaaehtoisuus toimeenpanossa voi heikentää yhdenvertaisia mahdollisuuksia valtuutusten käyttämiseen. VRK:lle tulisi säätää velvoite varmistaa riittävä toimipisteasiointin verkosto, tai antaa esim. VM:lle mandaatti säätää asiasta tarkemmin asetuksella. Myös toimialakohtaisista toimipisteasiointin ratkaisuksista voisi olla tarpeen säätää jatkossa tarkemmin.

Tullin lausunnossa tuotiin esille, että toimipisteasiointin luotavan valtuuttajan/valtuutetun käyttäjätunnisteen tulisi olla samanmuotoinen kuin sähköisesti itse asioivan asiakkaan - eli henkilötunnuksen muotoinen. Lisäksi perusteluisa tulisi nostaa esille tunnisteeseen liittyvät (esim. ulkomaalaisten) erityistarpeet.

MMM:n lausunnon mukaan ehdotetussa 10 a §:ssä mainittu tahdonilmaisun tarkistaja olisi hyvä määritellä ja selvittää ero (jos on) tahdonilmaisun antajaan nähden.

MMM:n lausunnon mukaan VRK:n tulee voida salassapitosäädösten estämättä luovuttaa asiakkaalle tarvittavat lokitiedot, jotka tarvitaan asiointin oikeellisuuden selvittämiseen tai lakisäätöiden velvoitteiden hoitamiseen.

VRK:n lausunnossa esitettiin, että sähköisen puolesta-asiointin edistämisen vuoksi on tärkeää, että erityisesti yhteispalvelulaisissa tarkoitetuissa yhteispalveluissa pyrittäisiin mahdollistamaan sähköisten valtuutusten rekisteröinti ja niihin liittyvä tarkastusmahdollisuus mahdollisimman laajalti ja tarpeellisin osin tukemaan keskitetysti koko valtionhallinnon toimesta tällaisen laajemman palvelun tarjoamista henkilöille, joille sähköisten valtuutusten rekisteröinti ja tarkastaminen muutoin on syystä tai toisesta haastavaa.

VRK:n lausunnon mukaan ehdotetun 10 a §:n 2 momentin kirjauksesta tulisi poistaa edellytys toisen yksityisen käyttäjäorganisaation toimeksiannosta, ettei kaikilta sellaisilta yksityisiltä käyttäjäorganisaatioilta, joilla olisi käytössään tietty sama valtuuskoodi, jota yksi käyttäjäorganisaatio haluaisi toimipisteellään rekisteröidä, pitäisi olla hyväksyntä, jotta käyttäjäorganisaatio voisi rekisteröintejä tehdä. Riittävää olisi, että VRK hyväksyisi rekisteröinnin ja huolehtisi tarpeellisin osin esimerkiksi keskusteluista tietyllä alalla toimivan keskusliiton tai vastaavan toimijan kanssa jo valtuuskoodia määriteltäessä.

VRK:n lausunnon mukaan pykälään ja/tai perusteluihin taikka 2 §:n määritelmään tulisi lisätä, että toimipisteeksi voitaisiin katsoa paitsi fyysinen käyttäjäorganisaation toimipiste myös liikkuva toimipisteeksi katsottava tapa mahdollistaa asiointi. Ehdotetulla lisäyksellä olisi vaikutuksia myös ainakin 10 b §:n tekstiin.

Ehdotetun 12 §:n lisäyksen osalta VRK ehdotti lausunnossaan seuraavaa muutosta: "Rekisteröivällä organisaatiolla on oikeus käsitellä asiointivaltuus-

palvelun valtuuksien rekisteröimisessä käsiteltäviä henkilötietoja siinä määrin kuin se on tarpeen rekisteröintitehtävän suorittamiseksi”. Tällöin käsittelyoikeus rajautuisi henkilötietoihin, joita käsitellään valtuuksien rekisteröimisessä sen sijaan, että lainkohdassa viitattaisiin myös muihin asiointivaltuuspalvelun tarjoamisessa käsiteltäviin henkilötietoihin.

Verohallinnon lausunnossa todettiin, että sen kannalta asiointivaltuutusten laaja rekisteröinti- ja peruutustehtävä on tulkinnanvarainen verohallintolain 2 §:n mukaisen toimivallan näkökulmasta. Tehtävä edellyttäisi myös siihen varattuja resursseja mm. asiakaspalvelijoiden ohjaamiseen ja kouluttamiseen.

Poliisihallitus lausui, että erityistä valvontaa tulee kohdistaa siihen, että valtuuksia rekisteröitäessä valtuutuksen antava taho tunnistetaan huolellisesti. Valtuutuksiin liittyvien väärinkäytösten houkuttavuus ja niiden vaikutus on suuri. Erityistä huomiota on kohdennettava hallinnon ulkopuolisiin tahoihin, jos heille annetaan oikeuksia valtuutuksiin liittyen.

MML toi lausunnossaan esille, että henkilön asemaan perustama 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 suoja. Olisiko tästä syystä tukipalvelulain asiointivaltuuspalvelua koskevia säännöksiä tarkennettava valtuuttamiseen valtuuttamisoikeuden rekisteröintimahdollisuutta koskien.

MML esitti lausunnossaan harkittavaksi, voisiko toimipisteessä tapahtuva valtuutuksen tallentaminen perustua myöskin kirjalliseen, VRK:lle tai muulle käyttäjäorganisaatiolle toimitettuun, alkuperäiseen valtakirjaan.

MML:n ja VM:n lausunnon mukaan ehdotetun tukipalvelulain uuden 10 b §:n 2 momentista on ilmeisesti jäänyt erehdyksessä pois viittaus 10 §:n 1 momenttiin. Lisäksi säännöksestä jää avoimeksi, tarkoittaako se sitä, että 10 a §:n 3 momentissa säädetty, edellä käsitelty tallentamisen este ei tosiasiaa estäkään valtuutuksen tallentamista asiointivaltuuspalveluun. Sen sijaan valtuutus tallennettaisiin määräaikaisena.

Helsingin kaupungin lausunnossa todettiin, esityksessä ei oteta kantaa siihen, voiko valtuutuksen antaja antaa valtuutukselle määräajan.

MML esitti, että lain perusteluihin voisi lisätä, että peruuttaminen voidaan toteuttaa toimipisteessä silloinkin, kun valtuutus on tallennettu sähköisesti. Peruuttamisen tekijäksi olisi hyväksyttävä sekä valtuutuksen antaja että valtuutettu. Lisäksi tulisi harkita, olisiko kummassakin tapauksessa peruuttamisesta informoitava toista osapuolta.

Muutamissa lausunnoissa esitettiin kysymys, voiko rekisteröinnistä periä maksun.

Valtiovarainministeriön (VM) lausunnossa kiinnitettiin huomiota oikeustoi- miopillisten valtuuttamista koskevien säännösten sekä vastuukysymysten vä- häiseen esilletuomiseen.

2.2 Asiointivaltuuspalvelun käyttövelvoite

Muutamassa lausunnossa tuotiin esille tarpeiden huomioonottamista, esimerkiksi säätämällä yhteistyöryhmästä.

Verohallinnon mukaan käyttövelvoitteita ei tule lisätä ja yleisesti käyttövelvoitteita ja niiden vaikutuksia pitää arvioida myös vasten ehdotettua tukipalvelujen maksullisuutta.

Valtakunnanvoudin viraston mukaan asiointivaltuuspalvelu ei moniltakaan osin vastaa ulosoton tarpeita.

Muutamien lausujien mukaan palvelun käyttöönotto aiheuttaa järjestelmien muutoskustannuksia. Uusi toimintatapa edellyttää mm. valtuutuspalvelun tarpeen arviointia, asiointiprosessien kuvaamista puolesta asiointin näkökulmasta, valtuutuspalveluun liittymistä ja käyttöliittymien muokkaamista jokaisen palvelun osalta erikseen.

Kuntaliiton lausunnon mukaan elinkaarensa päässä oleviin tietojärjestelmiin ei ole tarkoituksenmukaista rakentaa uusia liittymiä. Uuden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmän käyttöönotto kestää useita vuosia ja aiheuttaa jäsenkunnille, kuntayhtymille ja maakunnille jopa satojen miljoonien eurojen kustannukset. Tarvitaan selkeä siirtymäajan ohjaus.

MMM:n lausunnossa kysyttiin, velvoittaako käyttövelvoite siirtämään toimialakohtaisissa järjestelmissä olevat nykyiset valtuustiedot jossakin aikataulussa keskitettyyn rekisteriin ja rakentamaan tarkistusprosessit keskitettyä rekisteriä hyödyntäväksi. Tästä syntyisi kehittämiskustannuksia. On myös tarkemmin selvitettävä, onko perusteltua siirtää maatilarekisterin valtuutusmenettely keskitetyn asiointivaltuuspalvelun piiriin, koska kyseessä on MMM:n toimialan asiakassegmentti, joka vakiintuneesti käyttää Mavin palveluita ja Mavilla on käytössään erityinen menettely sähköiselle valtuuttamiselle. Valtuutus kytkeytyy esim. maatilojen osalta tilatunnukseen eikä voida hyödyntää esim. y-tunnusta. Tulee selvittää missä määrin mainittuun liittyy teknisiä tai toiminnallisia tai kustannustehokkuuteen taikka tietoturvasuuteen liittyviä syitä, joiden takia olisi välttämätöntä jatkaa toimialakohtaisen palvelun käyttöä ainakin lähitulevaisuudessa.

STM:n mukaan perusteluissa olisi syytä mainita, mikä on uuden palvelun suhde sosiaali- ja terveydenhuollon vastaaviin palveluihin. Lisäksi STM kysyy, mikä on muuttunut, että palvelun käyttöön nyt velvoitetaan.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden lausunnon mukaan velvoitteen mukanaan tuomia muutoksia nykytilanteeseen verrattuna tulisi avata käyttäjäorganisaation näkökulmasta.

Kelan mukaan velvoittavuudella pyritään lisäämään loppukäyttäjien puolesta-asiointimahdollisuuksia asiointipalveluissa sekä edistämään asiointivaltuuspalvelun käyttöönottoa. Kela piti ehdotusta käyttövelvoitteesta kannatettavana.

Muutaman lausunnon mukaan tulee huomioida, että viranomaisilla voi jo olla käytössä olevat toiminnallisuudet asioissa, joissa esimerkiksi alaikäisen henkilön laillinen huoltaja voi tämän puolesta asioida. Eli täytyy olla mahdollista käyttää olemassa olevia rekisteritietoja (kuten VTJ) valtuutuksen arviointiin ilman valtuuspalvelun käyttöä.

MML:n lausunnon mukaan sille olisi vastaisuudessa teknisesti ja toiminnallisesti erittäin haasteellista tarjota asiointipalveluissaan kahdentyyppisiä valtuuspalveluita. Virastolle ei tässä vaiheessa olisi asetettava velvoitetta hakea poikkeusta valtuutuspalvelun käyttövelvollisuudesta esim. kiinteistönvaihdon palvelun osalta ennen kuin asiointivaltuutuspalvelussa on toiminnallisuus myös yksilöityjen valtuutusten antamiseen.

2.3 Tietosuoja-asetuksesta johtuvat muutokset

Muutamissa lausunnoissa (mm. Tietosuojavaltuutettu) suhtauduttiin varauksella rekisteröidyn tietosuoja-asetuksen 18 artiklan mukaisten oikeuksien poissulkemiseen kokonaisuudessaan. Muutamissa lausunnoissa puolestaan pidettiin mainittua poissulkemista perusteltuna.

OM:n lausunnon mukaan tukipalvelulain 16 §:n 2 momenttia tulisi jatkovalmistelun aikana vielä arvioida. Esimerkiksi henkilötietojen käsittelyn turvallisuudesta säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 32 artiklassa. Mainittu artikla sisältää ainoastaan marginaalista kansallista liikkumavaraa. Lisäksi asetuksen 24 artiklassa säädetään rekisterinpitäjän vastuusta. Esityksessä tulisikin myös ehdotetun 16 §:n 2 momentin osalta tarkemmin arvioida yleisen tietosuoja-asetuksen jättämän liikkumavaran alaa ja ehdotetun erityissääntelyn välttämättömyyttä.

OM:n lausunnon mukaan myös 1 §:ään sisältyvän asetukseen viittauksen tarpeellisuus tulee arvioida.

2.4 Käyttäjäorganisaatioiden velvollisuus luovuttaa tietoja

Helsingin kaupungin lausunnon mukaan tietojen luovuttamista koskevan velvoitteen tulisi olla vastavuoroinen, koska nykymuotoilulla voidaan tulkita, että palveluntuottaja voi vaatia tietoja, mutta voi itse kieltäytymään vastavuoroisesti omien tietojensa luovuttamisesta.

2.5 Eräiden tukipalvelujen maksullisuus

Tukipalvelujen maksullisuuteen suhtauduttiin lähes kaikissa lausunnoissa varauksella mm. seuraavilla perusteilla:

- tukipalvelujen maksullisuudesta tehty esitys ei motivoi kuntaa asiointivaltuuspalvelun käyttöönottoon.
- tukipalvelujen maksullisuus pitäisi huomioida toimintamenojen yhteydessä ja maksujen suuruusluokasta ja kustannusten jakautumisesta organisaatioille on syytä tiedottaa hyvissä ajoin, jotta organisaatiot voivat varautua kustannuksiin budjeteissaan.
- käyttäjäorganisaatiolta on perittävä jatkossakin vain kohtuulliset ja kustannusvastaavat maksut.
- kustannuksista pitäisi olla tarkempi arvio sekä selvät ja läpinäkyvät perusteet maksullisuudelle, koska käyttäjäorganisaatioiden kannalta on ongelmallista, että laissa on käyttövelvoite ja annetaan tarvittaessa mahdollisuus laskuttaa kustannukset asiakkaalta.
- jos kustannukset kasvavat ennakoimattomasti tai palvelun käyttö ei laajene riittävästi, voidaan valtioneuvoston asetuksella kaataa kustannukset palvelusta riippuvaisille asiakasvirastolle, joille syntyy riski ennakoimattomista kustannuksista.
- palvelukustannuksia määritettäessä tulee huomioida kustannusten hidastava vaikutus digitaalisten palvelujen kehittämiselle.
- valtuuttamisen ja maksamisen palvelujen tulisi olla valtion viranomaisille ilmaisia.
- voisi olla tarkoituksenmukaista, että perityt maksut koskisivat nimenomaan käytön aiheuttamia transaktio-/rajakustannuksia. Omakustannushinnan voi tulkita kattavan myös kiinteitä kustannuksia. Kehittämistä ylläpitokustannukset saattaisivat pysyä paremmin kurissa, jos niitä ei ulkoisteta käyttäjäorganisaatioille.
- lain esitöissä (HE 59/2016) maksuttomuuden tavoitteena oli pitää kynnyksen yhteisten ratkaisujen käyttöön mahdollisimman matalana ja saada palvelujen laajasta käytöstä saatava hyöty mahdollisimman suurena.

Esityksen vaikutusarvioinnista ei käy ilmi, voiko näiden tavoitteiden saavuttaminen vaarantua, ja jos voi, niin missä määrin.

- käyttäjäorganisaatioiden laskuttaminen lisäksi hallinnollista taakkaa nykytilanteeseen verrattuna sekä VRK:ssa että käyttäjäorganisaatioissa.
- VRK:lle muodostuvan monopoliaseman vuoksi tulee kiinnittää erityistä huomiota palvelutuotannon kustannustehokkuuteen, laatuun ja hinnoitteluun.
- VRK:n tuottamia palveluja on markkinoitu maksuttomina, ja tämän tiedon perusteella jotkut käyttäjäorganisaatiot ovat tehneet investointilaskelmansa, ja rakentaneet integraatorajapinnan omalla kustannuksellaan. Investointilaskelmissa on huomioitu useamman vuoden käyttökustannukset ja palvelujen jälkikäteinen maksulliseksi muuttaminen tarkoittaisi sitä, että lasketut kustannushyödyt jäisi saavuttamatta.
- esityksessä ei tuoda esille, miten käyttäjäorganisaatiot voisivat vaikuttaa palveluiden hintaan ja palvelutasoon tai mistä alkaen palvelut olisivat maksullisia.
- ETK ja TELA ry ehdottivat, että tunnistuspalvelun käyttöä voitaisiin laajentaa maksullisena yksityisiin palveluihin. Se mahdollistaisi saumattomien sähköisten palvelupolkujen toteuttamisen kansalaiselle erilaisissa elämäntilanteissa.
- käyttövelvoitteen ja käyttökustannusten laskuttamisen yhteisvaikutus voi vaikuttaa siten, että palveluita tarjoavat organisaatiot välttävätkä sellaisten palveluiden käyttöönottoa, jotka edellyttävät tukipalvelujen käyttöä, mikäli aiheutuvia kustannuksia ei kompensoida muulla tavoin.
- tukipalvelumallin kustannusrakenne ja kustannusten jako eri toimijoiden välillä tulisi selvittää tarkasti sekä selvittää, miten palvelut rahoitetaan tulevaisuudessa. VM:n tulisi tehdä arvio tukipalvelujen tuottamiskustannuksista asiointivaltuuspalvelujen, tunnistuspalvelujen ja verkkomaksamisen palvelujen osalta siten, että riittävässä ajoin ennen nykyisen valtuuden päättymistä (v. 2021) olisi tiedossa, miten kasvaviin kustannuksiin reagoidaan (maksullisuus vai menojen leikkaaminen).
- yksittäisten kansalaisten käyttäminä em. palvelujen tulisi pysyä maksuttomina.
- palvelujen käytöstä peritty pienikin korvaus saattaa aiheuttaa käyttäjäorganisaatioiden osioimintia (esim. omien ratkaisujen toteutusta) ja hankaloittaa siten palvelujen käyttöä.
- tulisi pyrkiä löytämään kokonais- ja muita ratkaisuja, joilla Suomi.fi-tunnistuksen ja -valtuuksien osalta mahdollisesti kerättäväksi tuleville maksuille olisi löydettävissä vaihtoehtoja.
- esitysluonnoksessa ei ole arvioitu sitä, miten palveluiden tuottamisen kustannuksissa on otettu huomioon Verohallinnolta Katso -tehtävien siirron yhteydessä VRK:lle pysyvästi siirretyt rahoitusosuudet.
- maksullisuudella on vaikutus vireillä oleviin hankkeisiin joiden valmistelussa ei ole ottaa huomioon ehdotettuja kustannuksia. Esimerkiksi tulotietojärjestelmä tulee käyttöön vuoden 2019 alusta. Järjestelmä perustuu sähköiseen ilmoittamiseen, jossa hyödynnetään tukipalveluissa tarkoitettuja palveluja ja sillä on merkittävä vaikutus tukipalvelujen käyttöön. Tältä osin tulee myös ottaa huomioon, että tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) 17 §:n mukaisesti tulotietojärjestelmän käyttö on maksutonta. Verolainsäädännössä on lisätty sähköisen ilmoittamisen velvoittavuutta joka taas tarkoittaa sitä, että Verohallinnon tulee tarjota tehokkaat palvelut ilmoittamisvelvollisille tämän velvoitteen täyttämiseksi. Tukipalvelujen maksullisuuden vaikutuksia ei ole ottaa huomioon näiden velvoitteiden valmistelun yhteydessä.
- Verohallinnon lausunnon mukaan mahdollisista maksuista säädettäessä tulee ottaa huomioon perustuslain 81 §, jonka mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.

Valtion maksuperustelain (150/1992) 1 §:n mukaisesti Valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuuden ja suoritteista perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista sekä maksujen muista perusteista säädetään maksuperustelaissa. Lain 4 §:n mukaan maksullisia ovat 1) tavarat, jotka valtion viranomaisen on tuottanut; 2) palvelut, jotka on tuotettu tilauksesta tai muusta toimeksiannosta; 3) päätökset, jotka on tehty hakemuksesta; 4) käyttöoikeuksien sekä muiden oikeuksien väliaikainen luovuttaminen; sekä 5) muu toiminta, milloin suoritteen tuottaminen on seurausta vastaanottajan toimenpiteestä. Verohallinnon näkemyksen mukaan tässä ehdotettu palveluiden tuottaminen toisille viranomaisille ei ole maksuperustelaissa tarkoitettujen suoritteiden myyntiä vaan enemminkin sellaista sopimusperusteista toimintaa josta ei säädetä maksuperustelaissa.

- tukipalvelujen maksullisuudessa tulee ottaa huomioon se, miten kustannukset jaetaan käyttäjäorganisaatioissa silloin kun tukipalveluita käytetään yhteisesti esimerkiksi kertakirjautumisen tilanteessa.
- lain voimaantulon yhteydessä Kelan toimintakulubudjettia leikattiin kustannustasoa vastaavalla euromäärällä. Kelan ja Kantan asiointipalveluihin kirjauduttiin v. 2017 lähes 40 miljoonaa kertaa. Tunnistautumisten kustannus Kelan kohdalla on vuositasolla useita miljoonia euroja ja hinnan kaksinkertaistuessa myös kokonaissumma kaksinkertaistuu. On muistettava, ettei Kelalla ole mitään muita varoja eikä tunnistuspalvelun vuodesta 2004 alkaneella käytöllä ole saavutettavissa tehostamisvaikutuksia, joita voitaisiin käyttää tästä kustannusten siirrosta syntyvien kulujen kattamiseen, vaan rahoitus tähän tulee saada kasvavan toimintakulubudjetin kautta.
- tunnistuspalvelun kohtuuttomaksi kasvavaan kustannustasoon tulee ryhtyä etsimään kansallista kustannustehokasta markkinariippumattomaa ratkaisua, joka täyttää perustuslain 6. § yhdenvertaisuusveloitteen periaatteet ja sähköisestä tunnistamisesta annetun lain velvoitteet. Kela on valmis osallistumaan tähän suunnittelutyöhön.
- valtuuspalvelun käyttökustannusten maksullisuuden osalta maksullisuus tulisi toteutua vain silloin, kuin käytettävä, muu kuin kansallinen perusrekisteri, on maksullinen ja kustannus ylittää laskuttamisesta ja laskun maksamisesta aiheutuvat tavanomaiset kustannukset.
- verkkomaksamisen palvelun osalta perusteluissa esitetty maksullisuusperuste on hyväksyttävä. 25 §:n tekstiä tulisi kuitenkin muuttaa siten, että maksullisuusperiaatteet tulisivat siihen kirjatuksi eikä vapaasti asetuksessa määriteltäviksi.
- parempi malli olisi leikata rahoituksista nuo siellä ylimääräisinä olevat osuudet tai vain lisätä rahoitusta VK:lle sekä VRK:lle tarvittava summa.
- virastoille on jo asetettu merkittäviä määrärahaileikkauksia tuottavuuden parantamisen vauhdittamiseksi. Nyt kysymyksessä olevat valtion yhteiset palvelut ovat juuri niitä tuottavuustoimenpiteitä, joihin virastot ovat joutuneet sopeuttamaan omia asiointipalveluitaan, vaikka yksittäinen virasto, kuten MML, oli toteuttanut niihin vastaavan toiminnallisuuden jo ennen Suomi.fi-palveluiden syntymistä. Määrärahaileikkauksia ei voida tehdä kahteen kertaan.
- kuka tulkitsee asiointivaltuuspalvelun osalta, minkä tyyppiset lisäpiirteet ovat toimialakohtaisten erityispiirteiden toteuttamista.
- TEMin hallinnonalalle osoitettuja vuotuisia määrärahoja pienennettiin tunnistuspalvelun kustannusten verran. TEM pitää välttämättömänä, että hallinnonalalta vuosittain leikattavat tunnistuskustannusten määrärahat otetaan huomioon tunnistuspalvelujen käyttömaksuista säädetäessä.
- ehdotettu sääntely ei täytä lailla säätämisen perusvaatimusta sääntelyn täsmällisyydestä ja selkeydestä, koska palvelujen käyttäminen säädettäisiin laissa toisaalta maksuttomaksi ja toisaalta viranomaisen

harkintaan ("voi") perustuen maksulliseksi. Tästä kaksijakoisuudesta johtuu myös, että valtuutussäännös säättää maksusta tarkemmin valtioneuvoston asetuksella ei vastaa perustuslain 80 §:n 1 momentin tulokinnassa vakiintuneita vaatimuksia valtuutussäännöksen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

- käyttövelvoitetuista palveluista irtautumisen tulee olla mahdollista, jotta käyttäjäorganisaatioille ei muodostu kohtuutonta riskiä kalliista, kustannustehottomasta ja toimimattomasta "toimittajalukosta", josta ei ole mahdollista irtautua esim. palvelun heikon kustannushyötyperusteen tai teknisen toimimattomuuden takia.
- Valtiokonttori piti esitystä kokonaisuutena perusteltuna, joskin on syytä ottaa huomioon, mikäli sähköisen asioinnin tukipalveluissa siirrytään palveluita käyttävien organisaatioiden kannalta maksulliseen ja sitä kautta kustannusvastaavaan toimintaan, että sillä voi olla vaikutusta sähköisten palveluiden käyttöönoton nopeuteen. Lisäksi Valtiokonttori esitti yksityiskohtaisia kommentteja lain yleisperusteluihin.
- VM:n budjettiosasto piti sähköisten tukipalvelujen maksullisuutta välttämättömänä, jotta niiden kehittäminen ja laajamittainen käyttöönotto voidaan toteuttaa. Nykyiset käyttäjäorganisaatioiden toimintatavat, jotka tukipalvelut tulevat korvaamaan, ovat laajasti valtion rahoittamia ja nämä nykyiset menot ovat jäämässä edelleen pohjiksi valtion myöntämiin määrärahoihin. Palveluiden tuottamisen kaksinkertainen rahoittaminen ei ole mahdollista.
- lakiesityksen yleisperusteluissa kohdassa 3.3 todetaan, että tunnistuspalvelut tarjottaisiin maksuttomina niin kauan kuin nykyinen valtuus riittää. "Tämän jälkeen päätettäisiin tunnistuspalvelujen mahdollisesta maksullisuudesta." Budjettiosasto esitti lauseen poistamista yleisperusteluista, jotta ei luoda perusteettomia odotuksia tunnistuspalvelun maksuttomuuden säilymiselle.
- Budjettiosaston lausunnossa haluttiin lisäksi korostaa, että tukipalvelulain 5 §:n 2 momentin nojalla "kunnalliset viranomaiset saavat käyttää kaikkia tukipalveluita myös muissa tehtävissään", mikä voi keskipitkällä aikavälillä lisätä tunnistuspalvelun ja verkkomaksamisen käyttövolyymeja ennalta arvaamattomasti (esim. kaupunkipyörän käyttö tms.) ja täten samalla volyymiperusteisia menoja. Lisäksi lakiesityksen perusteluissa on tuotu esiin, että tukipalvelujen käyttövelvoite on tarkoitus laajentaa koskemaan maakuntien viranomaisia ja että valinnanvapauslaissa puolestaan ehdotetaan tietyille palveluntuottajille mahdollisuus käyttää verkkomaksamispalvelua maksullisesti. Kaikkia koskevan mahdollisen maksullisuuden avulla varmistetaan tukipalvelujen kehittäminen ja laajentuminen kustannusneutraalisti ja tasapuolisesti.

2.6 Yhteispalvelulain muutos

Mikkelin kunta ja Kuntaliitto totesivat lausunnossaan, että uusi tehtävä tulisi kirjata yhteispalvelulakiin eikä mahdollistaa yhteispalvelussa hoidettavista tehtävistä säätämistä myös muualla lainsäädännössä.

Kela piti ehdotusta kannatettavana.

VM:n Valtionhallinnon kehittämisosasto kannatti ehdotusta siitä, että yhteispalvelulakiin lisätään selventävä säännös, jonka mukaan yhteispalvelussa voidaan hoitaa muita laissa säädettyjä tehtäviä. Lähtökohtaisesti osasto kannatti myös sitä, että yhteisten asiakaspalvelupisteiden tehtäväkenttää voitaisiin laajentaa valtuutusten rekisteröintiin, mikäli osaston huomioiden esityksen valtuutusten rekisteröintiä koskevista ehdotuksista otetaan asian jatkovalmistelussa huomioon.

Mikkelin kunta esitti kysymyksen, kuinka yhteispalvelun omakustannusperiaatteen mukaisesti kunnille korvattaisiin yhteispalvelupisteissä tehty rekisteröinti-työ.

2.7 Muut kommentit

Etelä-Suomen AVI:n lausunnon mukaan AVI:n sähköisen asiointin palveluis- sa tarvitaan myös kunnille mahdollisuus tunnistautua sähköisesti. Tämä edel- lyttää kunnallishallinnon valtuutussäännösten selkeyttämistä.

LVM:n mukaan säädökset tulisi arvioida myös Omadata eli MyData- tilien nä- kökulmasta. On tärkeää, että valtuutuspalvelun käyttö voidaan toteuttaa hel- posti käyttäen esimerkiksi älykännykän sovellutuksia. On myös tärkeä huomi- oida, että uudet säädökset tukevat kehittyviä tekoälysovellutuksia ja niiden käyttöä kansalaisen hyvinvoinnin turvaamisessa.

LVM:n mukaan valtuutuksien tulisi kattaa myös tilanteet, joissa viranomainen voi luovuttaa tietoa ja valtuutusten tulee olla riittävän tarkkoja täyttääkseen tie- tosuoja-asetuksessa suostumukselle esitetyt vaatimukset. Kokonaisuudes- saan muodostuvan järjestelmän tulisi olla yhteensopiva muiden yksityisten toimijoiden identiteetinhallintaratkaisujen kanssa.

STM totesi, että suuri osa VRK: tehtävistä liittyy myös OM:n toimialaan. Oh- jauksen osalta olisikin vielä hyvä tarkastella VM:n ja OM:n rooleja lain toi- meenpanon ohjauksessa.

STM:n mukaan esityksessä ei oteta kantaa, täytyykö henkilön olla täysi- ikäinen voidakseen tehdä tahdonilmaisun. Sosiaali- ja terveydenhuollossa myös alaikäinen voi tehdä omaan asiaansa liittyviä päätöksiä.

KKV:n ja TEM:n lausunnon mukaan esityksen jatkovalmistelussa vaikutusarvi- ointia ja sääntelytaakan arviointia voisi vielä kehittää OM:n vaikutusarviointioh- jeen (OM 2007:6), Lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen ja TEM:n laskurin avulla.

Tietosuojavaltuutetun lausunnon mukaan tulisi harkita, pitäisikö hallituksen esitykseen sisällyttää myös koko järjestelmää koskeva, tietosuoja-asetuksen tarkoittama vaikutusten arviointi. Lausunnossa huomautettiin myös, että tieto- suojalakia koskeva hallituksen esitys 9/2018 vp on edelleen eduskunnassa käsiteltävänä.

OM:n lausunnon mukaan lain 16–18 §:t vaikuttavat sisältävän yleisen tietosuo- ja-asetuksen kannalta merkityksellistä sääntelyä. Sääntely vaikuttaa osittain myös päällekkäiseltä yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyn kanssa. Myös näiden säännösten osalta olisi jatkovalmistelun aikana välttämätöntä arvioida yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistaman liikkumavaran alaa ja mahdollis- ten muutosten tarvetta myös perustuslakivaliokunnan lausuntojen valossa.

OM kiinnitti huomiota siihen, että esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperuste- luihin ei sisälly arviota esityksen suhteesta perustuslain 10 §:ssä säädettyyn.

Verohallinnon lausunnon mukaan tukipalvelulaissa ei ole tarkemmin arvioitu mikä merkitys hallintolain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettulla harkintavallalla on suhteessa asiointivaltuuteen sekä miten mahdollisiin väärinkäytöksiin on mah- dollisuus puuttua.

Verohallinnon mukaan voimassa oleva tukipalveluita koskeva sääntely jättää tulkinnanvaraiseksi, missä laajuudessa käyttäjäorganisaatio voi käsitellä sen

palveluihin kohdennettuja valtuuksia silloin kun asiointivaltuutta ei ole vielä käytetty asiointitapahtumassa. Verohallinnossa on noussut esille tarve käsitellä asiointivaltuus –tietoja verotukseen kohdistuvan petoksellisen tai muutoin laittoman toiminnan estämisessä ja selvittämisessä.

MML esitti 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.

MML:n mukaan tulisi harkita, olisiko kuitenkin kuolinpesiin liittyen valtuutusten tallentamisen sijaan järkevämpää alkaa kiireellisesti kehittää kuolinpesien sähköistä rekisteriä, josta viranomaiset voisivat tarkistaa kaikki kuolinpesän osakkaat, jolloin sanottua tietoa osakkaista voitaisiin hyödyntää viranomaisten sähköisissä asiointipalveluissa luotettavasti myös valtuutuksia koskien. Kuolinpesiä koskevan sähköisen rekisterin luominen voitaisiin kytkeä sähköisen perunkirjoituksen mahdollistamiseen, jota koskien MML on tehnyt lainsäädäntöesityksen joitakin vuosia sitten.

3 Lausuntopalautteen vaikutus

Tässä lausuntoyhteenvedossa ei ole käsitelty lausuntojen aiheuttamia muutoksia ehdotukseen hallituksen esitykseksi. Lausuntojen aiheuttamat muutokset on keskeisiltä osin kirjattu suoraan hallituksen esitysluonnokseen.

Jakelu Lausuntokooste julkaistaan valtioneuvoston hanketietosivulla