



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Palvelu- arkki- tehtuuria tukeva lain- sääntö

Tutkimusraportti



22/2014

ICT-toiminta



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Palveluarkkitehtuuria tukeva lainsäädäntö

Tutkimusraportti
Tomi Voutilainen

Valtiovarainministeriön julkaisu

22/2014

ICT-toiminta



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Pirkko Ala-Marttila/VM-julkaisutiimi

Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2014

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, elokuu 2014	
Tekijät	Tomi Voutilainen, Itä-Suomen yliopisto	
Julkaisun nimi	Palveluarkkitehtuuria tukeva lainsäädäntö, tutkimusraportti	
Asiasanat	sähköinen asiointi, julkiset palvelut, tiedonhallinta	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisu 22/2014	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
Painopaikka ja -aika	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2014	
ISBN 978- 952-251-594-0 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-595-7 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 94	Kieli Suomi
Tiivistelmä <p>Tutkimusprojektissa selvitettiin, mitä keskeisiä esteitä Suomen lainsäädäntö asettaa yhtenäisen kansallisen palveluarkkitehtuurin kehittämiseksi ja miten lainsäädäntöä muuttamalla voidaan tukea palveluarkkitehtuurin kehittämistä. Merkittävä haattatekijä yhtenäisen palveluarkkitehtuurin kehittämiseksi on se, että lainsäädännössä palvelutuotanto ja tiedonhallinta on hajautettu pieniin viranomaisyksiköihin korostaen viranomaisten erillisysperiaatetta.</p> <p>Palveluarkkitehtuurin yhtenäistäminen edellyttää toiminnallisia, organisatorisia, tiedonhallinnallisia sekä tietojärjestelmätason uudistamistoimenpiteitä. Palvelutuotantomallien ja vastuiden tulisi olla hallinnon asiakkaiden prosesseja tukevia ja hallinnollista taakkaa vähentäviä. Julkisen hallinnon tiedonhallinta pitäisi organisoida laajempiin tiedonhallinnan yksiköihin ja tiedonhallinnan laatua pitäisi parantaa päällekkäisiä tiedonhallinnan toimintoja vähentämällä. Kertarekisteröinnin periaate pitäisi ottaa kehitystyötä ohjaavaksi periaatteeksi.</p> <p>Tutkimustulosten perusteella kansallisen sähköisen hallinnon infrastruktuurin uudistaminen edellyttää pitkäjänteistä lainsäädännön ja toiminnan kehittämistä, jossa teknologiset ratkaisut tehdään vasta sen jälkeen, kun toiminnalliset edellytykset ovat olemassa muutoksille.</p> <p>Tutkimuksen tuloksena ehdotetaan, että valtiovarainministeriö käynnistäisi toimet kansallista palveluväylää ja siihen liittyviä palveluja koskevan lainsäädännön valmistelemiseksi. Sääntelyssä on huomioitava palveluiden käyttöön liittyvä viranomaistoimivalta sekä palveluiden tuottajien ja käyttäjien oikeudet ja velvollisuudet.</p>		

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, augusti 2014	
Författare	Tomi Voutilainen, Östra Finlands universitet	
Publikationens titel	Palveluarkkitehtuuria tukeva lainsäädäntö, tutkimusraportti	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 22/2014	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Juvenes Print – Finlands Universitetstryckeri Ab, 2014	
ISBN 978-952-251-594-0 (hft.) ISSN 1459-3394 (hft.) ISBN 978-952-251-595-7 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 94	Språk Finska
Sammandrag <p>Inom forskningsprojektet utreddes de viktigaste hinder som den finländska lagstiftningen ställer för utvecklandet av en enhetlig nationell servicearkitektur, och hur man genom lagstiftningsändringar kunde stöda utvecklandet av en gemensam servicearkitektur. Utvecklandet av en enhetlig servicearkitektur hämmas i avsevärd mån av att serviceproduktionen och informationshanteringen i lagstiftningen fördelats i mindre myndighetsenheter i enlighet med principen om separata myndigheter.</p> <p>Förenhetligandet av servicearkitekturen förutsätter reformer som berör verksamheten, organisationen, informationshanteringen samt informationssystemen. Modellerna och ansvar för serviceproduktion borde understöda kundernas processer och minska på den administrativa bördan. Informationshanteringen inom den offentliga förvaltningen borde organiseras i mera omfattande informationshanteringsenheter, och kvaliteten av informationshanteringen borde förbättras genom eliminering av överlappande informationsförvaltningsfunktioner. Principen om engångsregistrering borde få en starkare styrande roll vid utvecklandet.</p> <p>Reformeringen av den nationella infrastrukturen för elektronisk förvaltning förutsätter enligt undersökningar långsiktig utveckling av lagstiftningen och verksamheten, och teknologiska lösningar bör avgöras först efter att verksamhetsmässiga förutsättningar föreligger.</p> <p>Det föreslås att finansministeriet skulle inleda åtgärder bör beredningen av den nationella servicekanalen och av tjänster som an knyter till den. Regleringen bör ske med beaktande av såväl myndighetsbefogenheterna i anslutning till tjänsterna som serviceproducenternas och användarnas rättigheter och skyldigheter.</p>		

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, August 2014	
Author(s)	Mr. Tomi Voutilainen, University of Eastern Finland	
Title of publication	Palveluarkkitehtuuria tukeva lainsäädäntö, tutkimusraportti	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 22/2014	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
Printed by	Juvenes Print – Finland University Print Ltd, 2014	
ISBN 978-952-251-594-0 (print.) ISSN 1459-3394 (print.) ISBN 978-952-251-595-7 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 94	Language Finnish
Abstract <p>This study focuses on finding out how Finnish law can be improved to support the development of the National Architecture for Digital Services. In Finnish legislation, responsibilities for service production and data management are decentralised across government authorities. This is a major obstacle to the development of a uniform digital service architecture.</p> <p>Building a uniform digital service architecture requires changes in government functions and organisations and also in government data and systems management. The needs of the customer should be met throughout the production of public services, while administrative costs should also be reduced. Government data management should be reorganised into a larger scale, reducing overlapping and improving its quality. Data management should be steered by the principle of registering same information only once.</p> <p>According to the study, Finnish e-government infrastructure reform requires long term improvements in both legislation and government functions. Decisions on functional and legislative reforms should be made before choosing technological solutions for future e-government infrastructure.</p> <p>The study suggests that the Ministry of Finance should initiate a legal reform concerning the national data exchange layer and its related e-services. The competence of public authorities and the rights and duties of service providers and users should be taken into account in the reform.</p>		

Sisältö

Saatesanat	11
Esipuhe	13
Tiivistelmä	15
Sammanfattning	17
1 Johdanto	19
1.1 Tutkimusprojektin tausta.....	19
1.2 Tutkimustarve ja tutkimusongelma.....	19
1.3 Tutkimuskohteet ja -menetelmät.....	20
2 Nykytilan palveluarkkitehtuuriin vaikuttava yleislainsäädäntö sekä siitä johtuvat rakenteet	23
2.1 Toiminta-arkkitehtuuri.....	23
2.1.1 Valtionhallinnon järjestäminen ja palvelurakenteet.....	23
2.1.2 Kuntien hallinnon järjestäminen ja palvelurakenteet.....	24
2.1.3 Palveluiden järjestäminen ja tuottaminen.....	25
2.2 Tiedonhallinnan arkkitehtuuri.....	28
2.2.1 Tiedonhallinnan yleissääntely.....	29
2.2.2 Perustietovarantojärjestelmä.....	30
2.2.3 Tiedonhallinnan erityissääntely.....	32
2.3 Järjestelmäarkkitehtuuri ja sen hallinnointi.....	38
2.4 Pirstoutuneen palveluarkkitehtuurin lainsäädännöllisiä kehittämiskohteita...39	
2.4.1 Palvelutuotannon lainsäädännön kehittäminen ja palvelurakenteen selkeyttäminen.....	39
2.4.2 Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittäminen.....	41

3	Kansallinen palveluväylä käytössä – lainsäädännöllinen viitekehys skenaarioissa	47
3.1	Sähköinen toimeentulotuen hakeminen	47
3.2	Terveystodistusten sähköinen toimittaminen viranomaisille	51
3.3	Asuntokaupan sähköistäminen	54
4	Sähköisen palveluarkkitehtuurin yleiset palvelut sääntelykohteina	61
4.1	Palveluihin kirjautumisen välityspalvelut vahvassa sähköisessä tunnistamisessa	61
4.1.1	Henkilöasiakkaat	63
4.1.2	Ammattilaiset ja organisaatioiden edustajat	64
4.2	Suostumuksien ja tahdonilmaisujen hallinta	65
4.2.1	Suostumuksen käsitteestä	65
4.2.2	Suostumuksen tarve sähköisessä asiointissa	67
4.2.3	Suostumus osana sähköistä tunnistamista	70
4.3	Valtuutusten hallinta	72
4.3.1	Valtuutukset	72
4.3.2	Sähköinen valtuuttaminen	75
4.3.3	Suostumus- ja valtuutustietojen sähköinen hallinta palveluna	77
4.4	Asiointitilit	78
4.5	Maksamisen palvelut	80
4.6	Tavoitettavuustieto ja viestinvälitys	80
4.6.1	Viestinvälityspalvelu ja tavoitettavuustiedot	80
4.6.2	Viestienhallinta	81
4.6.3	Vastuut viestinvälityksessä ja tavoitettavuustietojen hallinnassa	82
4.7	Koodistopalvelu	83
5	Lopuksi	85
5.1	Palveluarkkitehtuurin yksinkertaistaminen	85
5.2	Tutkimuksessa tunnistetut sääntelykohteet ja reunaehdot	86
5.2.1	Tiedonhallinnan sääntelyn kehittäminen	86
5.2.2	Kansallinen sähköisen tunnistamisen portaalipalvelu	88
5.2.3	Rooli- ja valtuustietojen tietovaranto	89
5.2.4	Tavoitettavuustietovaranto ja viestinvälityspalvelu	89
5.2.5	Muut palvelut	90
5.3	Kansallinen palveluväylä sääntelykohteena	90
5.4	Toimenpide-ehdotukset	91

Saatesanat

Valtiovarainministeriön Julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekninen toiminto (JulkICT-toiminto) vastaa julkisen hallinnon tietohallinnon, sähköisen asioinnin ja tietovarantojen käytön yleisestä kehittämisestä, valtionhallinnon tietohallinnon ohjauksesta ja yhteisten kehittämishankkeiden yhteensovittamisesta. JulkICT-toiminto edistää valtion ja kuntien välistä tietohallintoyhteistyötä, kehittää yhteisiä toiminnallisia ja teknisiä ratkaisuja ja menetelmiä sekä vastaa julkisen hallinnon tietoturvallisuuden yleisestä kehittämisestä ja valtionhallinnon tietoturvallisuuden ohjauksesta.

Valtiovarainministeriö asetti 18.6.2014 kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelman. Sen tehtävänä on luoda kansallinen sähköisten palvelujen infrastruktuuri (kansallinen palveluarkkitehtuuri), joka yksinkertaistaa ja helpottaa julkisen hallinnon asiakkaiden asiointia viranomaisten kanssa, edistää julkisen hallinnon avoimuutta sekä parantaa julkisen hallinnon palvelujen laatua. Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttaminen on osa hallituksen 29.8.2013 julkaisemaa rakennepoliittista ohjelmaa.

Palveluarkkitehtuurin yksi keskeisimpiä osia on kansallinen palveluväylä. Palveluväylä on tiedonvälityskerros, jonka avulla julkisen hallinnon eri järjestelmiin tallennettu tieto saadaan avoimilla rajapinnoilla kaikkien samaa tietoa tarvitsevien järjestelmien käytettäviin. Tämä mahdollistaa nykyistä paremmat sähköiset palvelut julkisen hallinnon asiakkaille ja luo perustan uudenlaisten palveluiden kehittämiseksi. Palveluväylä toteutetaan Virossa käytössä olevaa X-Road -järjestelmää hyödyntäen.

Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttaminen edellyttää teknologian ja viranomaisen toiminnan kehittämisen lisäksi lainsäädännön kehittämistä. Tämän tutkimuksen tavoitteena on ollut kartoittaa keskeiset lainsäädännön kehittämiskohteet kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamiseksi. Tutkimuksen johtopäätökset ja kehittämissuhteet ovat Tomi Voutilaisen laatimia ja niitä on käsitelty hankkeen ohjausryhmässä.

Valtiovarainministeriö kiittää informaatio- ja tietoteknologiaoikeuden professori, dosentti Tomi Voutilaista ansiokkaasta työstä ja ohjausryhmän jäseniä ohjausryhmän työhön osallistumisesta.

Valtiovarainministeriö toivoo, että tutkimuksen tulokset edistävät omalta osaltaan kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamista.

Helsingissä 11.8.2014

Riku Jylhänkangas
tietohallintoneuvos, yksikön päällikkö

Esipuhe

Julkisen hallinnon kehittämisen pitkäaikaisena trendinä on ollut asiakaslähtöisten palveluiden kehittäminen. Tämä on ollut kuitenkin hankalaa suomalaisen julkisen hallinnon palvelujärjestelmän pirstaloitumisen vuoksi. Palvelujärjestelmä on pääosiltaan hajautunut viranomaiskohtaiseksi, jolloin yhteisten asiakaslähtöisten palveluiden kehittäminen ei ole ollut helppoa. Kuitenkin vaatimukset erilaisten uusien asiakaslähtöisten palveluiden, erityisesti sähköisten palveluiden kehittämiseksi, ovat kasvaneet.

Tämä tutkimus on oikeuspoliittinen puheenvuoro julkisen hallinnon palvelujärjestelmän ja palveluarkkitehtuurin kehittämiseen. Vaikka kehittämistyöhön on olemassa teknisiä ratkaisuja, eivät toiminnalliset uudistukset ole helppoja, mikä johtuu viranomaisten toiminnan osittain hyvin tiukastakin erillisyyseriaatteeseen pohjautuvasta sääntelystä. Teknisiä ratkaisuja ei kannata ottaa käyttöön, ellei samaan aikaan tehdä toiminnallisia uudistuksia, joihin kuuluu myös oikeuspoliittinen keskustelu voimassa olevan lainsäädännön toimituudesta sekä uusien ratkaisujen käyttöönoton edellyttämästä sääntelyn kehittämisestä. Suomen tiedonhallinnan sääntely pohjautuu aikaan, jolloin sähköisten palveluiden kehittäminen otti vasta ensiaskeleitaan. Toisaalta tiedonhallinnan viranomaisrakenteet on luotu toisenlaiseen toimintaympäristöön 1960- ja 1970-luvuilla. Tiedonhallinnan tehostaminen ja siihen tarjolla olevat välineet mahdollistavat hallinnollisen taakan ja viranomaisrakenteiden keventämisen sekä julkisen hallinnon tuottavuuden parantamisen.

Idea tutkimuksen tekemisestä lähti liikkeelle Sitran vanhemman neuvonantajan Mirjami Laitisen kanssa käymistäni keskusteluista julkisen hallinnon toiminnan tehostamisesta ja kehittämistyön esteiden purkamisesta. Kehittämistyö vaatii pitkäjännitteisyyttä, laaja-alaisuutta sekä monen eri osa-alueen hallintaa. Julkisen hallinnon kehittäminen ei ole pikavoittojen tavoittelua.

Tutkimusraportin sisällöstä, tulkinnoista ja kannanotoista vastaan itse, vaikka tutkimuksen tekemisen yhteydessä olenkin saanut neuvoja usealta henkilöltä. Tutkimustyöhön olen saanut ohjausta valtiovarainministeriön nimeämältä ohjausryhmältä. Haluan esittää ohjausryhmän jäsenille parhaimmat kiitokset aktiivisesta osallistumisesta tutkimuksen toteuttamiseen ja kommentointiin. Erityiset kiitokset haluan osoittaa *Mirjami Laitiselle* erinomaisesta sparrauksesta tutkimustyön tekemisen yhteydessä ja mielenkiintoisista näkökulmista tutkimusongelmiin. Kiitos myös valtiovarainministeriön ylijohtaja *Timo Vallille*, joka päätti tutkimustyön käynnistämisestä osana Sähköisen hallinnon tutkimus- ja kehittämishanketta.

24.7.2014

Tomi Voutilainen, professori

Tiivistelmä

Kansallisen palveluarkkitehtuurin pirstaloituminen johtuu useista osatekijöistä. Yhtenä merkittävänä tekijänä hajautumisessa on lainsäädäntö, jossa palvelutuotanto sekä tiedonhallinta hajautetaan pieniin viranomaisyksiköihin korostaen viranomaisten erillisyyseriä. Kuitenkin asiakaslähtöisten palvelukokonaisuuksien kehittäminen, viranomaisten yhteistyön lisääntyminen ja tiedonhallinnan tehostamistarpeet edellyttävät paitsi toiminnallista ja teknologista kehittämistyötä sekä myös lainsäädännön kehittämistä. Näillä osatekijöillä on mahdollista tehostaa julkisen hallinnon toimintaa, parantaa palvelujen laatua sekä vähentää hallinnollista taakkaa, joka liittyy tiedonhallintaan ja palvelujen käyttöön.

Tutkimusprojektissa selvitettiin, mitä keskeisiä esteitä Suomen lainsäädäntö asettaa yhtenäisen kansallisen palveluarkkitehtuurin kehittämiseksi ja miten lainsäädäntöä muuttamalla voidaan tukea yhtenäisen palveluarkkitehtuurin kehittämistä sekä millainen sääntelymalli tukee parhaiten tehokkaan yhtenäisen palveluarkkitehtuurin toteuttamista.

Tutkimustulosten mukaan palveluarkkitehtuurin yhtenäistäminen edellyttää toiminnallisia, organisatorisia, tiedonhallinnallisia sekä tietojärjestelmätason uudistamistoimenpiteitä. Palvelutuotantomallit ja -vastuut pitäisi olla hallinnon asiakkaiden prosesseja tukevia ja hallinnollista taakkaa vähentäviä. Julkisen hallinnon tiedonhallinta pitäisi organisoida laajempiin tiedonhallinnan yksiköihin ja tiedonhallinnan laatua pitäisi parantaa kustannustehokkuus huomioiden päällekkäisiä tiedonhallinnan toimintoja vähentämällä. Kertarekisteröinnin periaate pitäisi ottaa voimallisemmin kehitystyötä ohjaavaksi periaateeksi. Kertarekisteröinnin periaate edellyttää tietojärjestelmien verkottumista, rajapintojen standardointia, käsitteistön vakiointia, lainsäädännön harmonisointia sekä tiedonsaantiin liittyvien hallinnollisten kustannusten ja hallinnollisen taakan minimointia. Kertarekisteröinnin periaate on myös merkityksellinen arvioitaessa kansallisen palveluäylyn kehittämistä. Epäselvät ja päällekkäiset tiedonhallinnan organisaatorakenteet, tietopalveluiden tuotannon hajanaisuus sekä hallinnollinen taakka voivat olla toiminnallisia esteitä palveluäylyn tehokkaalle toiminnalle ja hyödyntämiselle. Rekisterilainsäädäntö on myös epäyhtenäistä niin säädösrakenteeltaan kuin käsitteistöltäänkin. Laeissa ei ole omaksuttu yhtenäistä tietojärjestelmä- ja rekisterirakennetta. Tiedonsaantioikeuksien ja tietoluovutusten perusteet myös vaihtelevat.

Nykyään perustietovarantojärjestelmään kuuluvien tietojärjestelmien tekninen ylläpito on hajautettu kullekin rekisterinpidosta vastaavalle viranomaiselle. Perustietojärjestelmien infrastruktuuria ei ole yhdenmukaistettu, eikä niiden välille ole haettu merkittäviä teknisiä synergiaetuja. Toimialariippumattomien palveluiden järjestämisen yhteydessä tulisivatkin selvittää, voidaanko perustietojärjestelmien infrastruktuurista tunnistaa yhteisiä

komponentteja, jotka olisi järkevintä tuottaa yhdellä yhteisellä ratkaisulla. Toisaalta tällaisessa keskittämisessä on huomioitava myös poikkeusoloihin varautuminen siten, etteivät keskitetyt ratkaisut muodosta solmua, jonka toimimattomuus johtaisi olennaisesti haitta-vaikutuksiin viranomaistoiminnassa.

Tutkimustulosten perusteella kansallisen sähköisen hallinnon infrastruktuurin uudistaminen edellyttää pitkäjänteistä lainsäädännön ja toiminnan kehittämistä, jossa teknologiset ratkaisut tehdään vasta sen jälkeen, kun toiminnalliset edellytykset ovat olemassa muutoksille.

Tutkimuksen tuloksena ehdotetaan, että valtiovarainministeriö käynnistäisi toimet kansallista palveluväylää ja siihen liittyviä palveluja koskevan lainsäädännön valmistelunsa. Säätelyä edellyttäviä palveluita ovat kansallinen palveluväylä, kansallinen tunnistusportaali, rooli- ja valtuustietopalvelu, tavoitettavuustietovaranto, viestinvälityspalvelu, turvalliset viestintäkanavat sekä koodistopalvelu. Säätelyssä on huomioitava palveluiden käyttöön liittyvä viranomaistoimivalta sekä palveluiden tuottajien ja käyttäjien oikeudet ja velvollisuudet.

Lisäksi tutkimuksessa ehdotetaan, että osana keskushallinnon uudistamista pyrittäisiin muodostamaan laajempia tiedonhallinnan yksiköjä sekä järjestämään tiedonhallintaan liittyvät vastuut siten, että tiedon laatua voitaisiin parantaa ja moninkertaista tiedon keräämistä vähentää kertarekisteröintiperiaatteen mukaisesti. Tämä tarkoittaa nykyisten rekisteriviranomaisten ja keskeisten muiden tiedonhallinnasta vastaavien viranomaisten toimintaan kohdistuvaa rakenneuudistusta, jolla kevennettäisiin tiedonhallintaan liittyvää hallinnointia ja hallinnollista taakkaa. Myös valtioneuvostotasolla tarvitaan uutta kehittämistyön koordinoitua yli ministeriöiden rajojen ilman tietotekniikkasidonaisuutta. Toimialat ylittäviä palvelukokonaisuuksia kehitettäessä tarvitaan toimintoa, joka koordinoi ja toimeenpanee toiminnallisia uudistuksia. Muutokset ovat välttämättömiä Suomen julkisen hallinnon tietoyhteiskuntakehityksen tehostamiseksi.

Tutkimuksen on tehnyt professori Tomi Voutilainen Itä-Suomen yliopistosta. Tutkimus on osa Sähköisen hallinnon lainsäädännön kehittämishanketta. Yhtenäistä palveluarkkitehtuuria tukevan lainsäädännön projektia on ohjannut ohjausryhmä, johon ovat kuuluneet tietohallintoneuvos, yksikön päällikkö *Riku Jylhänkangas*, lainsäädäntöneuvos *Hannele Kerola*, asiantuntija *Antti Ristimäki* ja hankejohtaja *Pauli Kartano* valtiovarainministeriöstä sekä lakimies *Marja Penttilä* sosiaali- ja terveysministeriöstä, projektipäällikkö *Pirjo Saksa* ympäristöministeriöstä sekä vanhempi neuvonantaja *Mirjami Laitinen* Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta.

Sammanfattning

Fragmenteringen hos den nationella servicearkitekturen beror på flera delfaktorer. En betydande faktor är lagstiftningen som genom att betona separationsprincipen för myndigheterna indelar både serviceproduktionen och informationshanteringen i mindre myndighetsenheter. Utvecklandet av kundtillvända servicehelheter, ökningen av myndighetssamarbetet och behoven att effektivisera informationshanteringen förutsätter dock förutom verksamhetsmässig och teknologisk utveckling även utveckling av lagstiftningen. Med dessa delfaktorer kan man effektivisera den offentliga förvaltningens verksamhet, förbättra servicens kvalitet och minska på den administrativa bördan i anslutning till informationshanteringen och utnyttjandet av tjänsterna.

Inom forskningsprojektet utreddes de viktigaste hinder som den finländska lagstiftningen ställer för utvecklandet av en enhetlig nationell servicearkitektur, och hur man genom lagstiftningsändringar kunde stöda utvecklandet av en gemensam servicearkitektur samt hurdana regleringsmodeller som på bästa möjliga sätt stöder förverkligandet av en effektiv enhetlig servicearkitektur.

Förenhetligandet av servicearkitekturen förutsätter enligt forskningsresultaten reformer som berör verksamheten, organisationen, informationshanteringen samt informationssystemen. Modellerna och ansvar för serviceproduktion borde understöda kundernas processer och minska på den administrativa bördan. Informationshanteringen inom den offentliga förvaltningen borde organiseras i mera omfattande informationshanteringsenheter, och kvaliteten av informationshanteringen borde förbättras med hänsyn till kostnadseffektiviteten genom eliminering av överlappande informationsförvaltningsfunktioner. Principen om engångsregistrering borde få en starkare styrande roll vid utvecklandet. Principen förutsätter att informationssystemen kopplas i nätverk, att gränssnitt och begrepp standardiseras, att lagstiftningen harmoniseras och att de administrativa kostnaderna och bördan som orsakas av lagstiftning minimeras. Principen är dessutom viktig för utvärderingen av utvecklandet av den nationella servicekanalen. Otydliga och överlappande organisationsstrukturer, splittrad informationsserviceproduktion och administrativa belastningar kan utgöra funktionsmässiga hinder för servicekanalens effektiva verksamhet och utnyttjandet av den. Registerlagstiftningen är också oenhetlig både när det gäller informationssystem- och registerstrukturen. Grunderna för erhållande och utgivning av information varierar också.

I dagsläget har det tekniska underhållet av informationssystem som ingår i basdatasystemet fördelats mellan varje enskild myndighet som svarar för registerföringen. Basdatasystemets informationsstruktur har inte förenhetligats, och man har heller inte strävat

efter några betydande synergiförmåner. Möjligheten att identifiera sådana gemensamma komponenter i basdatasystemen som det lönar sig att producera genom gemensamma lösningar borde därför utredas i samband med ordnandet av branschoberoende tjänster. Å andra sidan måste man vid denna slags koncentreringskonstruktion även bereda sig för avvikande omständigheter så att koncentrerade lösningar inte utgör knutpunkter där eventuella störningar kunde leda till avsevärda skadeverkningar för myndighetsverksamheten.

Reformeringen av den nationella infrastrukturen för elektronisk förvaltning förutsätter enligt undersökningar långsiktig utveckling av lagstiftningen och verksamheten, och teknologiska lösningar bör avgöras först efter att verksamhetsmässiga förutsättningar föreligger.

Det föreslås att finansministeriet skulle inleda åtgärder för beredningen av den nationella servicekanalen och av tjänster som anknyter till den. Tjänster som kräver reglering är bl.a. den nationella servicekanalen, den nationella identifieringsportalen, roll- och bemyndigandeinformationstjänsten, närbarhetsdatalager, meddelandeförmedlingstjänster, data-säkra kommunikationskanaler samt kodtjänster. Regleringen bör ske med beaktande av såväl myndighetsbefogenheterna i anslutning till tjänsterna som serviceproducenternas och användarnas rättigheter och skyldigheter.

Dessutom föreslås i undersökningen att man i samband med reformeringen av centralförvaltningen skulle eftersträva större informationshanteringsenheter och organisera ansvar i anslutning till informationshanteringen så att kvaliteten av informationen kunde förbättras och överflödiga informationsinsamling minskas i enlighet med principen om engångsregistrering. Detta medför strukturella reformer som berör nuvarande registermyndigheter och andra centrala myndigheter som svarar för informationshantering. Även på statsrådsnivå behövs ny ministeriegränsöverskridande och informationsteknikoberoende koordinering av utvecklandet. Vid utvecklandet av branschoberoende servicehelheter behövs en funktion som koordinerar och verkställer funktionsmässiga reformer. Förändringarna är nödvändiga för effektivisering av den finländska offentliga förvaltningens informationsutveckling.

Undersökningen har genomförts av professor Tomi Voutilainen från Östra Finlands universitet. Undersökningen är ett led i projektet för att utveckla lagstiftningen som gäller digital förvaltning. Projektet för lagstiftning som stöder en enhetlig servicearkitektur har styrts av en styrgrupp med informationsförvaltningsrådet, enhetschefen Riku Jylhänkangas, lagstiftningsrådet Hannele Kerola, sakkunnige Antti Ristimäki och projektdirektör Pauli Kartano från finansministeriet samt juristen Marja Penttilä från social- och hälsovårdsministeriet projektchefen Pirjo Saks från miljöministeriet samt äldre rådgivaren Mirjami Laitinen från jubileumsfonden för Finlands självständighet som medlemmar.

1 Johdanto

1.1 Tutkimusprojektin tausta

Työ- ja elinkeinoministeriön asettama ICT2015 -työryhmä esitti alkuvuodesta 2013 julkaistussa raportissa yhtenäisen kansallisen palveluarkkitehtuurin kehittämistä. Työryhmän mukaan tavoitteena olisi, että eri toimintoihin kehitettyjen järjestelmien tieto olisi saatavilla avoimien rajapintojen yli kaikille samaa tietoa tarvitseville järjestelmille. Tavoitetilassa kukin erillisjärjestelmä hallitsee omia tietojaan ja vastaa siitä, että muiden tarvitsemat tiedot ovat reaaliaikaisesti ja oikeassa muodossa saatavissa välitysalustan kautta.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus julkisti 29.8.2013 rakennepoliittisen ohjelman, jossa todetaan, että kansallinen palveluväylä toteutetaan viipymättä ja julkisten tietovarantojen avaamista jatketaan. Lisäksi sähköinen tunnistaminen on tarkoitus toteuttaa kustannustehokkaasti. Pääministeri Alexander Stubbin hallitusohjelman (24.6.2014) mukaan toimiva sähköinen tunnistamisratkaisu toteutetaan.

1.2 Tutkimustarve ja tutkimusongelma

Valtiovarainministeriö on käynnistänyt 7.2.2013 kansallisen palveluväylän arkkitehtuurin suunnitteluhankkeen, jonka tehtävänä on kuvata palveluväylän viitearkkitehtuuri ja sitä tarkentavat kuvaukset. Suunnittelun kohteena olevan palveluväylän tavoitteena on mahdollistaa entistä paremmin asiakaspalveluiden ja palveluprosessien kehittäminen palveluissa tarvittavan tiedonvaihdon mahdollistavan ratkaisukokonaisuuden avulla.

Hanke on julkaissut kansallisen palveluväylän viitearkkitehtuurikuvauksen (2.9.2013, v. 0.6) syksyllä 2013. Viitearkkitehtuuri painottuu palveluväylän tekniseen kuvaamiseen. Viitearkkitehtuurikuvauksessa todetaan, että hankkeessa on selvitelty lainsäädäntöä, mutta selvittelyn tuloksia ei kuvauksessa esitetä. Kuvauksesta ei tule myöskään ilmi, kuinka voimassa oleva lainsäädäntö on sovitettavissa palveluarkkitehtuurin viitekehukseen niin toiminnallisesti, tiedonhallinnallisesti kuin hallinnollis-järjestelmällisellä tasolla. Viitearkkitehtuurikuvauksessa todetaan, että palveluväylän hyödyntämiselle ei ole välittömiä lainsäädännöllisiä esteitä. Tämän johtopäätöksen evidenssiä ei ole esitetty kuvauksessa. Kuvauksessa todetaan myös, että uusien käyttötapauksien avulla on syytä aloittaa lainsäädäntötarkastelu hyvissä ajoin. Viitearkkitehtuurin riskeissä puolestaan arvioidaan, että lainsäädännön esteet tulevat esiin vasta palveluja käynnistettäessä. Tästä syystä toteutettu-

jen palvelujen käyttöönotto estyy tai viivästyy. Viitearkkitehtuurikuvauksen mukaan lainsäädäntö voi jarruttaa koosteiden palveluiden luomista ja palveluväylästä saatava lisäarvo (nykyiseen verrattuna) jää pieneksi.

ICT2015 -työryhmän raportissa todetaan, että Suomessa lainsäädäntö takaa ministeriöiden riippumattomuuden ja kuntien itsenäisyyden, mikä on johtanut pirstoutuneeseen palveluarkkitehtuuriin. Työryhmän raportissa todetaan, että tehokkaan ICT-infrastruktuurin rakentaminen on mahdollista nykyisenkin lainsäädännön avulla. Työryhmä myös viittaa vuonna 2011 voimaan tulleeseen tietohallintolakiin. Kuitenkaan tietohallintolain täytäntöönpano ei ole ollut voimallista johtuen tarkentavan sääntelyn puutteista. Työryhmä siis näkee, että pirstoutunut palveluarkkitehtuuri juontaa juurensa Suomen lainsäädäntöön. Tästä syystä lainsäädännössä olevat yhtenäisen palveluarkkitehtuurin kehittämisen esteet ja mahdollisuudet tulisi selvittää, jotta jo markkinoilla olevat teknologiset ratkaisut saadaan tehokkaaseen käyttöön yhtenäisen palveluarkkitehtuurin toteuttamiseksi.

Tutkimuksessa selvitetään, *mitä keskeisiä esteitä Suomen lainsäädäntö asettaa yhtenäisen kansallisen palveluarkkitehtuurin kehittämiseksi ja miten lainsäädäntöä muuttamalla voidaan tukea yhtenäisen palveluarkkitehtuurin kehittämistä sekä millainen sääntelymalli tukee parhaiten tehokkaan yhtenäisen palveluarkkitehtuurin toteuttamista*. Tutkimusprojekti liittyy valtiovarainministeriön johtamaan palveluarkkitehtuurin kehittämishankkeeseen, jossa keskeisessä osassa on kansallisen palveluväylän toteuttaminen. Patla-projektissa tutkitaan pirstoutuneeseen palveluarkkitehtuuriin johtaneita lainsäädännöstä ilmeneviä syitä sekä lainsäädännön kehittämismahdollisuuksia yhtenäisen kansallisen palveluarkkitehtuurin kehittämisen tukemiseksi.

Projekti on osa valtiovarainministeriön ja Itä-Suomen yliopiston yhteistä sähköisen hallinnon lainsäädännön kehittämishanketta (Sähäke-hanke).

1.3 Tutkimuskohteet ja -menetelmät

Tutkimusmenetelminä käytetään lainsäädännön analyysiä palveluarkkitehtuuriin liittyvistä toiminnallisesta, tiedonhallinnallisesta sekä hallinnollis-järjestelmällisestä näkökulmista. Analyysillä selvitetään ne lainsäädännölliset yleiset tekijät, jotka vaikuttavat palveluarkkitehtuurin kehittämiseen. Tutkimuksen tarkoituksena on tunnistaa myös ne tekijät, jotka ovat vaikuttaneet nimenomaan pirstoutuneen palveluarkkitehtuurin muodostumiseen. Näiden tekijöiden tunnistamisen jälkeen tutkimuksessa selvitetään esimerkkiskenaarioiden avulla, miten lainsäädäntöä pitäisi muuttaa, jotta asetettu tavoite yhtenäisestä kansallisen palveluarkkitehtuurin kehittamisestä olisi mahdollista myös lainsäädännöllisestä näkökulmasta. Skenaarioina ovat:

- Toimeentulotuen hakeminen: toimeentulotuen hakemista ollaan vasta sähköistämässä ja siihen liittyen tarvitaan eri viranomaisilta ja muilta toimijoita tietoja toimeentulotuen hakijan tilanteen kartoittamiseksi sekä toimeentulotuen edellytysten selvittämiseksi.
- Terveystodistusten sähköinen toimittaminen viranomaisille: viranomaiset ja eri ammattiryhmät kirjoittavat toisilleen todistuksia, jotka välitetään paperimuodossa viranomaiselta toiselle. Kansallinen yhtenäinen palveluarkkitehtuuri ja palveluväylä mahdollistavat todistusten toimittamisen sähköisesti tietoturvallisella, todistuksen kohteena olevan henkilön oikeusturvan huomioivalla, tavalla. Kuitenkin viranomaisten välisessä todistusten sähköisessä toimittamisessa on olemassa tietojen välittämiseen liittyviä lainsäädännöllisiä esteitä.
- Asuinhuoneistokaupan (asuntokaupan) sähköistäminen: Asuntokaupassa yhdistyy sekä julkinen että yksityinen intressi. Vanhojen asuntojen kauppvoja tehdään vuodessa noin 80 000 kappaletta. Asuntokauppa on prosessina kokonaisuudessaan paperimuodossa ja asuntokauppaan liittyy useita toimijoita – ostaja, myyjä, kiinteistönvälittäjä, myynti-ilmoitusten julkaisija, Verohallinto, pankki ja isännöitsijä/taloyhtiö, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) sekä välillisesti maistraatit ja Väestörekisterikeskus. Asuntokauppa perustuu vapaisiin markkinoihin ja kilpailtuun palvelutuotantoon, jolloin asunto-osakekauppaan liittyviä sähköisiä palveluja ei voida tuottaa kokonaisuudessaan viranomaisten palveluina. Koska palvelutarjonta on kilpailtua ja hajautunutta, pitäisi viranomaisten palvelutuotantomallien sopeutua hajautuneeseen palvelutuotantoon, jolloin asunnon myyjille ja ostajille pystyttäisiin tuottamaan palvelukokonaisuuksia yksityisenä ja kilpailtuna palvelutuotantona. Yhtenäinen palveluarkkitehtuuri ja kansallinen palveluväylä mahdollistavat yksityisten ja julkisten palveluiden integroinnin sekä tietojen hyödyntämisen ja välittämisen hajautuneeseen ja kilpailtuun palvelukenttään. Skenaariossa selvitetään erityisesti, miten yksityiset palveluntarjoajat voivat ottaa palvelutarjontaansa mukaan viranomaisten asiointipalveluiden toiminnallisuuksia muun muassa tietojen ilmoittamiseen ja välittämiseen sekä millä edellytyksillä näihin palveluihin voidaan luovuttaa viranomaisten rekistereissä olevia tietoja kuten asuinhuoneistoon liittyviä tietoja. Lisäksi välillisenä tuloksena skenaariosta syntyy tietopohjaa pääpiirteissään sille, miten asuntokaupan sähköistämistä voidaan edistää ja millaisia lainsäädäntömuutoksia se edellyttää. Skenaariossa ei tehdä tyhjentävää esitystä asuntokaupan sähköistämisestä, vaan tarkastelunäkökulmana on yhtenäisen palveluarkkitehtuurin mahdollisuuksien esille tuominen. Näkökulmana on myös esittää, millaisia lainsäädännöllisiä haasteita julkisen ja yksityisen sähköisen palvelun kehittämiseen liittyy ja miten haasteet ovat ratkaistavissa.

Tutkimusprojektissa selvitetään myös lainsäädännön kehittämistarpeita sähköisen palveluarkkitehtuurin yleisten palveluiden osalta (olemassa olevien selvitysten pohjalta):

- Kansalaisen tunnistaminen
- Ammatilaisen tunnistaminen
- Organisaation tunnistaminen
- Asiointitilit
- Maksamisen palvelut
- Suostumusten ja tahdonilmaisujen hallinta
- Valtuutusten ja puolesta-asioinnin hallinta
- Tavoitettavuustieto ja viestinvälitys

2 Nykytilan palveluarkkitehtuuriin vaikuttava yleislainsäädäntö sekä siitä johtuvat rakenteet

2.1 Toiminta-arkkitehtuuri

Julkisen hallinnon toiminta-arkkitehtuurilla tarkoitetaan julkisen hallinnon toiminnan järjestämisen sekä viranomaisten toiminnan ja palveluiden jäsentynyttä kuvausta. Toiminta-arkkitehtuuri pitää sisällään julkisen hallinnon toiminnan rakenteet ja näiden mukaisen toiminnan kuvauksen. Julkisen hallinnon toiminta-arkkitehtuurin yleisistä perusteista on säädetty perustuslaissa (731/1999), hallintolaissa (434/2003), kuntalaissa (365/1995) sekä muissa hallinnon yleislaeissa.

2.1.1 Valtionhallinnon järjestäminen ja palvelurakenteet

Julkisen hallinnon palveluarkkitehtuurin rakenteista on säädetty lainsäädännössä järjestämisvastuulähtöisesti. Lainsäädännössä on säädetty kunkin viranomaisen tehtävistä ja toimivallasta. Sääntelyn rakenne valtionhallinnossa perustuu perustuslain (731/1999) 119 §:än, jonka mukaan valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella. Valtionhallinnon tehtäväjakoon vaikuttaa myös ministeriöiden toimialojen määrittäminen. Perustuslain 68.3 §:n mukaan ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella.

Valtioneuvoston ja siihen kuuluvien ministeriöiden toimialoista on säädetty valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003, VNOS). Toimialajaon mukaisesti asiat jakautuvat ministeriöiden toimialoille niin kuin valtioneuvoston ohjesäännön 3 luvussa on säädetty. Asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan se pääosaltaan kuuluu (toimivaltainen ministeriö). Valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:n mukaan ministeriö käsittelee oman toimialansa

toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohjausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, tietojärjestelmäasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seurantaa koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen. Ministeriö käsittelee toimialansa virastoja, laitoksia, liikelaitoksia, talousarvion ulkopuolisia rahastoja, yhteisöjä, yhtiöitä ja muita toimielimiä koskevat asiat. Samoin ministeriö käsittelee toimialansa tehtäviä hoitavia muita toimielimiä koskevat asiat ja ohjaa aluehallintovirastoja sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia toimialaansa kuuluvissa asioissa. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2.2 §:n mukaan ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Toimialajaon perusteella valtion keskushallinto on jaettu ministeriön alaisiin hallinnonaloihin. Näiden hallinnonalojen mukaisesti valtion talousarvio jaetaan pääluokkiin valtion talousarviolain (423/1988) 6 §:n mukaisesti siten kuin siitä on säädetty tarkemmin valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992 VTA) 4 §:ssä. Ministeriöt vastaavat oman hallinnonalan talousarvion valmistelusta sekä talousarvion toimeenpanosta (VTA 1 a § ja 11.2 §).

Käytännössä kunkin hallinnonalan kehittämistyötä ohjaa ministeriövetoinen tulosohjaus, jonka perusteista on säädetty valtion talousarviolain 12 §:ssä ja valtion talousarvioasetuksen 10 §:ssä. Ministeriöillä sekä virastoilla ja laitoksilla on oltava valtion talouden suunnittelua varten monivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma. Suunnitelman laatimisen lähtökohtana ovat suunnittelukautta koskevat valtioneuvoston hyväksymät valtion taloutta ja toimintapolitiikkaa koskevat linjaukset. Ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelman tulee sisältää ministeriön toimialan tärkeimmät suunnitelmat ja niitä koskevat tulostavoitteet tunnuslukuineen sekä arviot suunnittelukauden määrärahatarpeista ja tuloarvioista. Viraston ja laitoksen toiminta- ja taloussuunnitelman tulee sisältää viraston tai laitoksen tärkeimmät suunnitelmat ja niitä koskevat tulostavoitteet tunnuslukuineen sekä arviot suunnittelukauden määrärahatarpeista ja tuloarvioista.

2.1.2 Kuntien hallinnon järjestäminen ja palvelurakenteet

Perustuslain (731/1999) 121 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kuntalain (365/1995) 2 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetty tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.

Kuntien pääasialliset tehtävät onkin säädetty laeissa. Kuntien perustehtävät lainsäädännön ja valtion näkökulmasta voidaan määritellä valtioneuvoston lainsäädännön kautta. Valtioneuvostonjärjestelmän tarkoituksena on kuntien vastuulla olevien julkisten peruspalvelujen saatavuuden varmistaminen kunnissa ympäri maan. Valtioneuvoston lainsäädäntö perustuu kunnan peruspalvelujen valtioneuvoston lainsäädännön kautta annettuun lakiin (1704/2009) sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin (1705/2009). Valtioneuvostonjärjestelmässä on tunnistettu ne tehtävät ja niihin liittyvät palvelut, jotka valtio on katsonut sellaisiksi, joiden saatavuus on turvattava valtioneuvoston lainsäädännön avulla taloudellisesti.

Kuntien tehtävä- ja palvelurakenteen säädöksissä on määritelty kuntien lakisäätiset tehtävät ja niiden järjestämisvastuut. Kunnat voivat päättää itsehallintonsa puitteissa, miten palvelut organisoidaan hallinnollisesti kunnan rakenteeseen ja kuinka palvelut tuotetaan ottaen kuitenkin huomioon perustuslain 124 §:ssä säädettyt rajoitteet julkisen hallinto-tehtävän ulkoistamisesta muulle kuin viranomaiselle. Kunnat voivat hoitaa tehtävänsä tai tuottaa palvelunsa

- kunnan omana tuotantona;
- sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa;
- olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä;
- hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta tuottajalta taikka
- yksityiseltä palvelujen tuottajalta ostettuna, jos laissa on erikseen säädetty mahdollisuudesta lakisäätisen palvelun tuottamisesta yksityisenä toimintana kunnan lukuun;
- sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti.

Kunnalla on tehtävistään järjestämisvastuu, vaikka tuotantovastuu olisikin jollakin toisella organisaatiolla. Joissakin tilanteissa kuntien on kuuluttava pakolliseen kuntayhtymään tai palvelut on tuotettava alueellisesti organisoituina. Tällaisia pakollisia kuntayhtymiä ovat alueiden kehittämistä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain (7/2014) 5 §:ssä tarkoitetut maakuntien liitot, erikoissairaanhoidon lain (1062/1989) 2 luvussa tarkoitetut sairaanhoitopiirit sekä pelastuslain (379/2011) 25 §:ssä tarkoitetut alueelliset pelastuslaitokset.

Kuntien sisäinen hallinto vaihtelee huomattavasti. Osassa kuntia on hyvinkin vahva hallintokuntarakenne, jossa kunnan hallinto on hajautettu varsin itsenäisiin toimialoihin, joita johtaa toimialasta vastaava toimielin – lautakunta.

2.1.3 Palveluiden järjestäminen ja tuottaminen

Viranomaisten palveluiden järjestämiseen sovelletaan yleislakina hallintolakia (434/2003). Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa sekä edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Hallintolaissa on säädetty palvelujen järjestämiseen keskeisesti vaikuttavista hyvän hallinnon perusteista. Hyvän hallinnon perusteet muodostuvat hallinnon yleisistä oikeusperiaatteista (HaL 6 §), palveluperiaatteesta (7 §), palvelun asianmukaisuusvaatimuksesta (7 §), neuvontavelvollisuudesta (8 §), hyvän kielenkäytön vaatimuksesta (9 §) sekä viranomaisten yhteistyövaatimuksesta (10 §). Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu myös palvelujen laatuvaatimus (HaL 1 §), joka täydentää palvelun asianmukaisuusvaatimusta. Myös hallintolain 1 §:ssä asetettu palvelujen ja toiminnan tuloksellisuusvaatimus kuuluu laajempaan toiminnan tehokkuusvaatimukseen, jolla on sidoksensa perustuslaissa säädettyyn asiankä-

sittelyn joutuisuusvaatimukseen. Hyvän hallinnon perusteet asettavat suoraan vaatimuksia viranomaisten asiankäsitteilyprosesseille ja asiakaspalveluiden kehittämislle.

Keskeisimmät viranomaisten asiointipalvelujen järjestämistä koskevat yleiset vaatimukset sisältyvät palveluperiaatteeseen, joka on saanut sisältönsä säännöksen perustelujen ja laillisuusvalvojen ratkaisujen kautta.¹ Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi viranomaisessa tulee järjestää siten, että hallinnon asiakas voi käyttää ja hyödyntää asianmukaisesti järjestettyjä hallinnon palveluita. Säännöksen perustelujen mukaan asiointin tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta voidaan pitää asiakaslähtöisen hallinnon keskeisenä lähtökohtana. Hallintolain 7 §:n säännös korostaa asiakkaiden tarpeiden huomioon ottamista asiointia järjestettäessä.² Viranomaispalveluiden käyttäjillä on oltava käytettävissään asianmukaisesti järjestetyt asiointipalvelut, jolloin palveluiden kehittämisen keskeiseksi kriteeriksi nousee asiakaslähtöisyyden korostaminen ja huomioiminen kaikissa palvelun käytön vaiheissa.³ Palveluperiaatteen tarkoituksena on turvata viranomaispalvelujen saatavuus sekä varmistaa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään huomiota hallinnon asiakkaiden tarpeisiin.

Viranomaispalveluiden sisältö pitäisi pyrkiä järjestämään siten, että palveluiden käyttäjä voi muodostaa helposti kokonaiskäsityksen asiansa hoitamiseen tarvittavasta palvelusta ja siihen liittyvistä toiminnoista. Palveluperiaatteeseen kuuluu myös palautteen kerääminen palvelujen käyttäjiltä ja palautteen hyödyntäminen palveluiden kehittämisessä.⁴ Näiden vaatimusten tarkoituksena on parantaa viranomaispalvelujen laatua ja tehokkuutta.⁵

Sähköisten asiointipalvelujen järjestämiseen vaikuttaa sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annettu laki (13/2003, SAVL). Viranomaisen on tarvittavien teknisten, taloudellisten ja muiden valmiuksien rajoissa tarjottava kaikille mahdollisuus lähettää ilmoittamaansa sähköiseen osoitteeseen tai määriteltyn laitteeseen sähköinen viesti asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi (SAVL 5.1 §). Tällöin viranomaisen on tarjottava mahdollisuus lähettää sähköisesti myös sille toimitettavaksi säädettyjä tai määrättyjä ilmoituksia, sen pyytämiä selvityksiä tai muita vastaavia asiakirjoja taikka muita viestejä. Sähköisestä asiointista annettu laki lähtee palveluiden kehittämisessä viranomaisen omista tarpeista ja toimintaedellytyksistä.

Säännös korostaa sitä, että viranomaisen on tarjottava sähköisiä asiointipalveluita kaikille asiakasryhmästä riippumatta. Säännös velvoittaa *tarjoamaan sähköisiä asiointipalveluita*, mikäli viranomaisella on tähän edellytykset. Sähköisten *asiointipalvelujen järjestämisvelvoite* on säädetty suhteelliseksi siten, että viranomaiskohtaiset valmiudet on otettava huomioon. Tällöin on arvioitava viranomaisen käytettävissä olevat tiedolliset, taidolliset ja taloudelliset voimavarat.⁶ Tällainen resursseihin perustuva velvollisuus ei luo viranomaiselle vahvaa velvoitetta tarjota sähköisiä asiointipalveluita eikä velvollisuuden toteutumista

¹ Ulla Väätänen: Oikein ja joutuisasti. Lakimiesliiton Kustannus Oy, Helsinki 2011, s. 106.

² HE 72/2002 vp, s. 33.

³ Tomi Voutilainen: Asiakaslähtöiset sähköiset palvelut hallinnon asiakkaan oikeutena, Edilex 2007/28, s. 4.

⁴ Hallintolain seuranta tutkimuksessa asiakaslähtöisyyden eräänä mittarina pidettiin asiakaspalautteen keräämistä ja sen hyödyntämistä viranomaistoiminnan kehittämisessä, ks. tarkemmin Tarmo Miettinen – Ulla Väätänen, Hallintolaki hallintotoiminnassa, hallintolainseurantatutkimuksen osaraportti I, oikeusministeriön julkaisuja 9/2006, Helsinki, s. 48–51.

⁵ HE 72/2002 vp, s. 30.

⁶ HE (17/2002) vp s. 34.

voida arvioida kovinkaan objektiivisesti. Säännös onkin lähinnä toimeksianto, jonka tarkoituksena on edistää sähköisten asiointipalveluiden kehittämistä ole-massa olevin voimavaroin. Säännöksen ei voida katsoa luovan hallinnon asiakkaalle oikeutta vaatia sähköisen asioinnin järjestämistä. Toisaalta viranomaisen ei voi myöskään kieltäytyä käsittelemästä asiaa sillä perusteella, että asiointi tapahtuu sähköistä tiedonsiirtomenetelmää käyttämällä.

Julkisen hallinnon palvelutuotannossa on otettava huomioon myös julkisen hallintotehtävän ulkoistamiselle asetetut rajoitteet. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai sen nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Säännöksen sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti perustuslaissa säädettyjen edellytysten mukaisesti. Perustuslaissa asetetaan rajoitteita julkisten hallintotehtävien antamiselle muulle kuin viranomaiselle. Rajoittavia tekijöitä ovat tarkoituksenmukainen tehtävien hoito sekä perusoikeuksien, erityisesti hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimuksien turvaaminen. Lisäksi merkittävää julkista valtaa ei voida antaa kuin viranomaiselle.

Julkinen hallintotehtävä viittaa lainsäädännössä määriteltyyn ja tietyn elimen tai yksikön hoidettavaksi osoitettuun tehtävään. Julkisissa hallintotehtävissä käytetään yleensä julkista valtaa, mutta sen käyttö ei ole kuitenkaan välttämätöntä julkisen hallintotehtävän kannalta. Hallintopäätösten tekemisen lisäksi myös julkisten palveluiden tuottaminen voi olla julkinen hallintotehtävä.⁷ Lakisääteisyysvaatimuksen piiriin kuuluvat myös julkisen vallan käyttöön liittyvät avustavat tehtävät. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ottanut kantaa tietojenkäsittelypalvelujen luonteeseen julkisena hallintotehtävänä osana asiankäsittelyprosessia. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että avustavistakin tietojenkäsittelypalveluiden ulkoistamisesta pitäisi säätää laissa, jos ne ovat osa asiankäsittelyä ja julkisen hallintotehtävän suorittamista.⁸

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa tietojenkäsittelypalveluiden ulkoistamiseen ja niiden edellytyksiin, kun kyse on julkisen hallintotehtävän suorittamisesta. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön (esim. PeVL 47/2005 vp) mukaan viranomaisen voi lain nojalla antaa avustavia tehtäviä muullekin kuin viranomaiselle. Valiokunnan kannanoton (PeVL 11/2006 vp) mukaan veronkantoviranomaisen avustavassa puhelinneuvonnassa oli toiminnan avustusluonteisuudesta huolimatta kuitenkin kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, koska neuvonta kuuluu viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin. Eräässä toisessa kannanotossaan (PeVL 3/2009 vp) perustuslakivaliokunta katsoi, ettei viranomaisen avustavan tehtävän antamiselle muun kuin viranomaisen hoidettavaksi ollut perustuslain 124 §:stä johtuvia esteitä, koska julkisten ja yksiselitteisten väestörekisteritietojen välittämispalvelua (tietopalvelu) koskevan sopimuksen tekeminen perustui lain säännökseen. Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 22/2010 vp) myös, että viisumihakemuksiin

⁷ ks. HE 196/2002 vp, s. 8 ja HE 72/2002 vp, s. 52–54.

⁸ AOA 848/2/11, antopäivä 21.5.2012.

liittyvät avustavat tehtävät, joita olivat muun muassa tietojen ja hakemusten kerääminen, hakemusten toimittaminen konsulaatille, viisummaksujen periminen sekä matkustusasiakirjojen toimittaminen hakijoille sekä biometrinen tunnistaminen kerääminen olivat julkisia hallintotehtäviä.

Palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen vaikuttaa myös hankintalainsäädäntö.⁹ Julkiset palveluntuottajat jakautuvat hankintayksiköihin, joille kuuluvat hankintayksikön vastuut kilpailuttaa ja hankkia tavarat, palvelut ja rakennusurakat hankintalain säännösten mukaisesti. Hankintalaki (348/2007) lähtee hankintayksiköiden erillisyyden periaatteesta. Hankintalain hankintayksiköitä ovat valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset, valtion liikelaitoksista annetun lain (1185/2002) mukaiset liikelaitokset sekä julkisoikeudelliset laitokset. Hankintayksikön käsite ja sen tulkinta korostuu vastuusuhteiden määrittelyssä sekä markkinaoikeuden määrättävissä olevien seuraamusten kohdentamisessa.¹⁰ Hankintayksiköllä on myös merkitystä hankinnan laajuuden kohdentamisessa ja toisaalta sillä, millä taloudellisilla valtuuksilla hankintasopimus tehdään sekä kenelle ja mihin tarkoitukseen hankintaan kohdennettu määräraha on määritelty. Lähtökohtaisesti tehtyä palveluhankintaa ei voida laajentaa muihin hankintayksiköihin, ellei alkuperäisessä hankinnassa ole tätä erikseen todettu ja tähän optioon on ollut muiden hankintayksiköiden hyväksyntä siitä, että liittyminen hankintasopimukseen voidaan tehdä myöhemmin. Tällä on myös vaikutuksensa hankinnan toteutusmalliin sekä hinnoitteluun. Hankintojen toteuttaminen rajoittaa myös palveluiden tuottamiseen liittyviä yhteistyöjärjestelyjä ja palvelujen laajennettavuutta. Usein erilaisissa kehittämishankkeissa on ollut tavoitteena, että toteutettu palvelu olisi laajennettavissa julkisen hallinnon laajempaan käyttöön. Näitä mahdollisuuksia ovat kuitenkin rajoittaneet hankkeissa toteutetut hankintayksikkökohtaiset hankinnat sekä niitä koskevat hankintasopimukset, joissa palvelujen laajempaa käyttöä rajoittaa muun muassa tekijänoikeuksien määrittely sähköisen palvelun toimittajalle sekä tähän liittyvät kapseloidut liiketoimintamallit.¹¹

2.2 Tiedonhallinnan arkkitehtuuri

Julkisen hallinnon tiedonhallinnan arkkitehtuurilla tarkoitetaan julkisen hallinnon hallinnoimien rekisterien ja tietovarantojen sekä niiden välisten yhteyksien ja tiedon hyödyntämisen rakenteellista kuvausta.

⁹ Hankintalainsäädäntö koostuu seuraavista säädöksistä: laki julkisista hankinnoista 348/2007, laki vesija energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista 349/2007, valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista 614/2007, laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä 698/2011, laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista 1531/2011 sekä valtioneuvoston asetus valtionhallinnon yhteishankinnoista 765/2006.

¹⁰ Ks. tästä *Toni Kaarresalo*: Kilpailuttamisvelvollisuus julkisissa hankinnoissa, Edita Publishing Oy, Helsinki 2007, s. 281.

¹¹ Ks. tästä muun muassa VTV 161/2008: Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa, s. 99–100 sekä 118–120.

2.2.1 Tiedonhallinnan yleissääntely

Viranomaisten tiedonhallinta ja siihen liittyvät vastuut määräytyvät yleislainsäädännön tasolla viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), arkistolain (831/1999) ja henkilötietolain (523/1999) perusteella. Tiedonhallinnan lainsäädännön kohteina ovat asiakirjat, viranomaisen asiakirjat ja henkilörekisterit sekä niissä olevat henkilötiedot.

Julkisuuslaissa on säädetty viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta, julkisuusperiaatteen toteuttamisesta sekä tietojen antamisesta viranomaisen asiakirjoista ja rekistereistä. Julkisuuslaissa on omaksuttu viranomaisten erillisysperiaate, jonka mukaan kukin viranomainen päättää hallussaan olevien asiakirjojensa ja rekistereissä olevien tietojensa antamisesta sekä vastaa muutenkin julkisuusperiaatteen toteuttamisesta.

Asiakirjan antamista koskevasta poikkeuksesta on säädetty julkisuuslain 15 §. Julkisuuslain 15.2 §:n mukaan jos viranomaiselta pyydetään henkilöä, yritystä, kiinteistöä tai ajoneuvoa koskevia taikka muita sellaisia yksilöinti- tai osoitetietoja, joita toinen viranomainen tallettaa yleiseen käyttöön tarkoitettuun rekisteriin, viranomainen voi siirtää tiedonsaantia koskevan pyynnön asianomaisen rekisteriviranomaisen käsiteltäväksi. Säännös ei pakota viranomaista siirtämään pyyntöä varsinaiselle rekisteriviranomaiselle. Julkisuuslain 15.3 §:n mukaan jos viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, johon 25 §:n mukaisesti on ollut velvollisuus tehdä turvallisuusluokkaa koskeva merkintä ja jonka muu viranomainen on laatinut, viranomaisen on siirrettävä asia asiakirjan laatineen viranomaisen ratkaistavaksi. Kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetussa laissa (588/2004) tarkoitettua turvallisuusluokiteltua asiakirjaa koskeva asia on siirrettävä sille viranomaiselle, jolle sopimuspuoli on asiakirjan toimittanut. Muissa tapauksissa tietopyynnön voi siirtää toiselle viranomaiselle vain perustellusta syystä (ks. AOK 528/1/2012, 27.11.2012).

Julkisuuslain 21 §:ssä on säädetty viranomaisten tietopalvelun järjestämisestä. Säännöksen mukaan viranomainen voi pyynnöstä tuottaa ja luovuttaa eri käyttötarkoituksia varten automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpitämäänsä yhteen tai useampaan tietojärjestelmään talletetuista merkeistä muodostetun tietoaineiston. Lisäksi edellytyksenä tietopalvelun tuottamiselle on se, että tietoaineiston muodostamisessa käytettyjen hakuperusteiden, tietojen määrän tai laadun taikka tietoaineiston käyttötarkoituksen vuoksi ei saa olla vastoin sitä, mitä asiakirjan salassapidosta ja henkilötietojen suojasta säädetään. Asianomaisten viranomaisten luvalla ja tietopalvelua koskevien edellytysten täytyessä tietoaineisto voidaan tuottaa myös eri viranomaisten ylläpitämistä tietojärjestelmistä. Tästä syystä tietty viranomainen voi tarjota tietopalvelua, joka koskee muutakin kuin sen omaa tietoaineistoa, jos toisen viranomaisen antama lupa mahdollistaa tietopalvelun tuottamisen. Säännös mahdollistaa esimerkiksi sanomavälitteisen tietopalvelun, jossa useammasta hallinnon perusrekisteristä, kuten väestö- ja kiinteistötietojärjestelmistä hankitaan samaa henkilöä koskevat tiedot ja välitetään ne tiedon tarvitsijalle. Edellytyksenä on, että tietoja pyytävällä on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käsitellä tällaisia tietoja. Säännöstä voidaan soveltaa yksittäisiin tietopyyntöihin, muttei laajemmin teknisten käyttöyhteyksien avaamiseen.

Henkilötietolain 3 §:n 3 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan yhtä tai useampaa henkilöä, yhteisöä, laitosta tai säätiötä, jonka käyttöä varten henkilörekisteri perustetaan ja jolla on oikeus määrätä henkilörekisterin käytöstä tai jonka tehtäväksi rekisterinpito on lailla säädetty. Pääosaltaan julkisen hallinnon rekisterinpitäjyydet määräytyvät sen mukaan, minkä organisaation käyttöön henkilörekisteri on perustettu ja kenellä on oikeus määrätä henkilörekisterin käytöstä. Lakisääteisiä rekisterinpitäjyyksiä on jonkin verran silloin, kun kysymys on usean toimijan yhteisesti ylläpitämästä henkilörekisteristä. Esimerkiksi Kansaneläkelaitos on määritelty sähköisestä lääkemääräyksestä annetussa laissa reseptikeskuksen ja reseptiarkiston rekisterinpitäjäksi. Rekisterinpitäjä/-t vastaavat omien henkilörekisteriensä rekisterinpitäjille säädetystä vaatimuksista sekä käyttävät päätösvaltaa tietoluovutuksia tehtäessä.

Arkistolain mukaisesti käytännössä kaikki viranomaiset ovat arkistonmuodostajia. Arkistonmuodostukseen ja tietojen säilyttämiseen liittyvistä velvollisuuksista vastaa kukin viranomainen arkistonmuodostajana. Arkistotoimen hoito on julkinen hallintotehtävä (ks. AOK 576/1/2007, 2.6.2009) eikä sitä voida ulkoistaa yksityiselle kuin lailla tai lain nojalla. Arkistoiimeen liittyviä vastuita voidaan siirtää arkistolaitokselle tapauksissa, jossa viranomainen siirtää asiakirja- tai tietoaineistojaan arkistolaitoksen säilytettäväksi. Arkistolaitoksesta annetun asetuksen (832/1994) 1 §:n 5 kohdan mukaan arkistolaitoksen tehtävänä on huolehtia säilyttämäänsä aineistoon liittyvästä tietopalvelusta.

2.2.2 Perustietovarantojärjestelmä

Perustietovarannon, perustietojärjestelmän tai perusrekisterin käsitteitä ei ole määritelty lainsäädännössä. Perusrekisterit sisältävät tietoja yhteiskunnan keskeisistä perusyksiköistä ja näiden ominaisuuksista sekä yksilöivät nämä perusyksiköt, kuten henkilöt, yhteisöt, säätiöt ja kiinteistöt. Perusrekistereiden tarkoituksena on tarjota yhteiskunnan toimintoihin liittyvää tiedon käyttöä ja hallintaa koskevia palveluita ja suoritteita. Perusrekistereille on ominaista, että niistä säädetään laissa tai asetuksessa. Niiden tietoihin liittyy myös niin sanottu julkinen luotettavuus tai muu vastaava tietojen luotettavuuden takaava ominaisuus. Erityislainsäädännön tarve perusrekistereiden osalta perustuu erityisesti niiden laajaan alueelliseen ja tiedolliseen kattavuuteen sekä niiden sisältämien tietojen käytönmahdollisuuksien ja -tapojen monipuolisuuteen. Perusrekisteritietojen pohjalta voidaan tehdä myös yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavia hallinnollisia ratkaisuja.¹²

Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 3 §:ssä todetaan, että väestötietojärjestelmä on yleinen valtakunnallinen perusrekisteri, joka sisältää tässä laissa säädettyt tiedot henkilöistä, kiinteistöistä, rakennuksista ja huoneistoista sekä hallinnollisista ja muista vastaavista aluejaoista. Lain esitöissä (HE 89/2008 vp) perusrekistereiksi on esitetty:

¹² Ks. HE 188/2000 vp, HE 89/2008 vp, *Tomi Voutilainen: Oikeus tietoon – informaatio-oikeuden perusteet*, Edita, 2012 s. 325–326, *Tomi Voutilainen: ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa*, Edita, 2009, s. 90–91, *Timo Kuronen: Tietovarantojen hyödyntäminen ja demokratia*, Sitra, 1998, s. 36–37 sekä *Rauno Korhonen: Perusrekisterit ja henkilötietojen suoja*, Lapin yliopisto, 2003, s. 228.

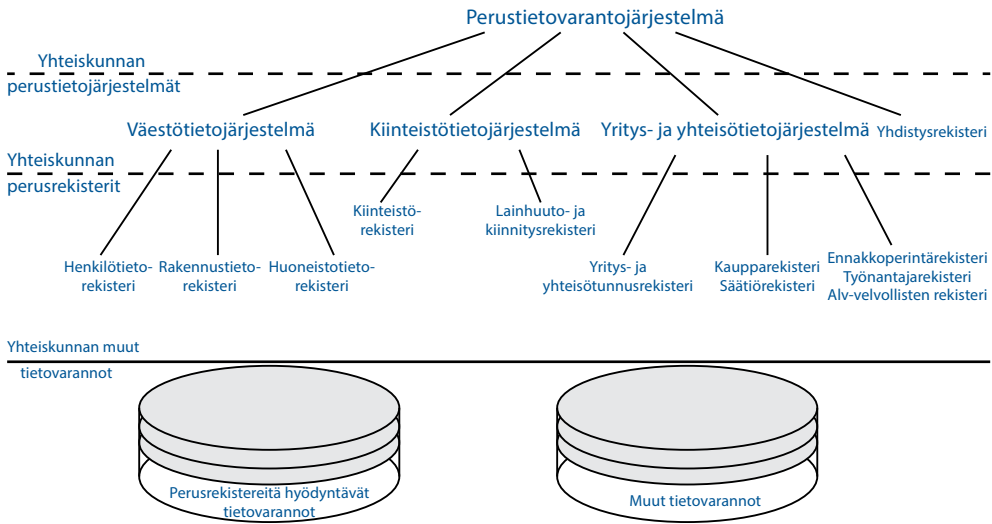
- väestötietojärjestelmä;
- kiinteistötietojärjestelmä;
- yritys- ja yhteisötietojärjestelmä;

Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetussa laissa ei ole käytetty suoraan perustietovarannon tai perusrekisterien käsitteitä. Lain esitöistä (HE 246/2010 vp) viitataan kuitenkin perustietovarantoihin ja erityisesti lain 10 §:ssä on säädetty eräiden tietojärjestelmien ja rekisterien käytöstä. Tällaisia tietojärjestelmiä ja rekistereitä ovat:

- väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) tarkoitettu väestötietojärjestelmä ja lain 7 §:n 1 momentin 1, 2 ja 6 kohdassa tarkoitettut tiedot;
- yhdistyslaissa (503/1989) tarkoitettu yhdistysrekisteri;
- kaupparekisterilaissa (129/1979) tarkoitettu kaupparekisteri;
- säätiölaissa (109/1930) tarkoitettu säätiörekisteri;
- kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetussa laissa (453/2002) tarkoitettu kiinteistötietojärjestelmä;
- yritys- ja yhteisötietolaissa (244/2001) tarkoitettu yritys- ja yhteisötietojärjestelmä.
- Maanmittauslaitoksen ja Geodeettisen laitoksen ylläpitämä maastotietoja koskeva tietojärjestelmä.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että perustietovarantojärjestelmä koostuu perustietojärjestelmistä, joita ovat ainakin väestötietojärjestelmä, kiinteistötietojärjestelmä sekä yritys- ja yhteisötietojärjestelmä. Lisäksi perustietojärjestelmän kaltaiseksi järjestelmäksi on nostettavissa Digiroad -niminen tie- ja katuverkon tietojärjestelmä, maastotietoja koskeva tietojärjestelmä sekä Yhdistysrekisteri -niminen tietojärjestelmä. Perustietojärjestelmät puolestaan koostuvat perusrekistereistä (perustietovarannoista).

Kuvio 1. Perustietovarantojärjestelmän looginen kuvaus (lähde: Voutilainen, Oikeus tietoon – informaatio-oikeuden perusteet, Edita, 2012)



2.2.3 Tiedonhallinnan erityissääntely

Tiedonhallinnan erityissääntely koostuu eri rekistereitä koskevista säädöksistä ja säännöksistä. Sääntelyn kohteina ovat pääasiassa rekisterinpidon vastuut, käyttötarkoitus, rekisterin tietosisältö sekä tietojen luovutuksiin, kuten tiedonsaantioikeutta sekä teknisen käyttöyhteyden avaamista koskevat kysymykset. Rekistereitä koskevilla säännöksissä on voitu säätää rekisterin tietosisältö salassa pidettäväksi tai salassapito voi perustua yleislaintasoiseen sääntelyyn, pääasiassa julkisuuslain 24 §:n salassapitosäännöksiin. Tietoluovutuksiin liittyen säännöksissä on myös määritelty pääasiallisesti ne käyttötarkoitukset, joihin rekisterissä olevia tietoja voidaan luovuttaa siitä huolimatta, että tiedot olisivat sinällään asiakirjajulkisuuden näkökulmasta julkisia tietoja. Tällöin tietojen luovuttamista rajoittaa henkilötietojen suoja koskeva sääntely. Seuraavassa on kuvattu esimerkinomaisesti väestötietojärjestelmään liittyvä tiedonhallinnan sääntely rekisteritietojen hallinnoinnista:

Väestötietojärjestelmästä annetun lain 28 §:n mukaan väestötietojärjestelmän tietoja voidaan luovuttaa vain, jos väestötietojärjestelmästä annetussa laissa säädetty edellytykset tietojen luovuttamiselle ovat olemassa eikä henkilön oikeudesta kieltää tietojensa luovuttaminen muuta johdu. Väestötietojärjestelmästä luovutettavan tiedon tulee olla tarpeellinen siihen käyttötarkoitukseen, johon se luovutetaan. Tietoja ei saa luovuttaa, jos luovuttamisen voidaan perustellusta syystä epäillä loukkaavan henkilön yksityiselämän tai henkilötietojen suoja, hänen etujaan tai oikeuksiaan taikka vaarantavan valtion turvallisuutta. Väestötietojärjestelmästä

annetun lain mukaan väestötietojärjestelmästä voidaan luovuttaa tietoja tuomioistuini- ja hallintomenettelyyn, viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtävään sekä muuhun näitä vastaavaan viranomaistehtävään 1) laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa säädetyt tiedot; ja 2) laissa tai sen nojalla säädetyt tai määrätyn tehtävän, toimenpiteen tai toimeksiannon hoitamisessa tarpeelliset tiedot. *Pääsääntöisesti siis viranomaisella on oikeus saada väestötietojärjestelmästä hallinnon asiakkaan tiedot hallintoasian käsittelyä ja muuta viranomaistehtävää varten.*

Viranomaisella on eräissä tapauksissa velvollisuus hankkia tiedot väestötietojärjestelmästä, koska lain mukaan tuomioistuini- ja hallintomenettelyssä sekä muussa viranomaistehtävän hoitamisessa tarvittavat väestötietojärjestelmän henkilötiedot tulee hankkia viran puolesta, jollei rekisteröity ole asian vireille tultua viivytyksettä ilmoittanut toimittavansa itse tarpeellisia tietoja tai jollei muunlaiseen menettelyyn ole erityisiä perusteita (VTJL 29.2 §). *Tuomioistuini, hallintomenettely ja muita viranomaistehtäviä varten tietojen käytölle on kuitenkin asetettu rajoitteita. Väestötietojärjestelmästä annetun lain mukaan viranomaistehtäviin väestötietojärjestelmästä luovutettuja kiinteistö-, rakennus- ja huoneistotietoja ei saa käyttää kotikunnan tai siellä olevan asuinpaikan taikka tilapäisen asuinpaikan yksilöintimerkintöjä lukuun ottamatta henkilöä koskevassa oikeudellisessa tai hallinnollisessa päätöksenteossa, jollei henkilölle anneta päätöksenteon yhteydessä selvitystä tietojen sisällöstä ja käytöstä.*

Väestötietojärjestelmän tietoja voidaan luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla, muussa teknisesti tai sähköisesti käsiteltävässä muodossa, kirjallisesti tai muulla tarkoitukseen soveltuvalla turvallisella ja luotettavalla tavalla. Tietojen luovutusmuoto on riippuvainen siitä, millaiset tekniset valmiudet tiedonsaajalla ja VRK:lla on tietojen antamiseen.

Väestötietojärjestelmästä luovutettavien tietojen saannille on asetettu erityiset menettelytapasäännökset. Ennen tietojen luovuttamista Väestörekisterikeskus tai maistraatti voi tarvittaessa vaatia käyttäjältä selvityksen siitä, kuinka luovutettujen tietojen käyttö ja suojaus on tarkoitus järjestää (VTJL 44.1 §). Tällainen selvitys on vaadittava jos tietoja luovutetaan muun muassa teknisen käyttöyhteyden avulla. Selvitys on annettava kirjallisesti ja siinä on ilmoitettava, kuinka luovutettavien tietojen hallinnollinen ja fyysinen turvallisuus sekä henkilöstö-, tietoliikenne-, ohjelmisto-, tietoaineisto-, käyttö- ja laitteistoturvallisuus on tarkoitus varmistaa. Selvityksen vaatiminen ei ole pakollista, vaan käytännössä se on Väestörekisterikeskuksen harkinnassa.

Väestörekisterikeskus päättää väestötietojärjestelmän tietojen luovuttamisesta, jos luovuttaminen tapahtuu teknisen käyttöyhteyden välityksellä tai kysymys on muiden kuin yksittäisten tietojen luovuttamisesta ulkomaille. *Tietoluovutusten hakemisesta on säädetty yksityiskohtaisesti väestötietojärjestelmästä annetun lain*

50 §:ssä. Väestötietojärjestelmän tietojen luovuttamista haetaan kirjallisesti. Luovuttamista voidaan pyytää myös muulla turvallisella ja luotettavalla tavalla, jos kysymys on yksilöityä henkilöä koskevan nimi- ja yhteystiedon luovuttamisesta, todistuksen, otteen tai jäljennöksen antamisesta väestötietojärjestelmän tiedoista tai niihin liittyvistä asiakirjoista taikka muun yksittäisen ja yksilöityä rekisteröinnin kohdetta koskevan tiedon luovuttamisesta. Väestötietojärjestelmän tietoja haettaessa tai pyydetessä on ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat. Selvitystä ei tarvitse antaa, jos luovutetaan vain tilasto- tai vastaavia lukumäärätietoja. Väestötietojärjestelmän tietojen luovuttamista koskevasta hakemuksesta on tehtävä kirjallinen päätös, jossa tulee olla tarvittavat määräykset tietojen käyttäjän oikeuksista ja velvollisuuksista sekä tietojen käytöstä ja suojauksesta. Päätöksessä on myös määrättävä luovutuksesta mahdollisesti perittävät maksut.

Väestötietojärjestelmän sääntelyssä vahvana vaikuttava käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate ja sen kontrollointi vaikuttivat siihen, että väestötietojärjestelmää koskevaan lakiin (34.2 §) piti säätää (muutos 145/2014) vuonna 2014 erikseen, osana valtiovarainministeriön johtaman avoimen tiedon ohjelman toimeenpanoa, että Väestörekisterikeskus voi tuottaa ja antaa julkiseen käyttöön sellaisia väestötietojärjestelmään talletetuista rakennushanke- ja rakennustiedoista muodostettuja tiedostoja, joista on poistettu henkilöä koskevat tunnistetiedot ja jotka on käsitelty siten, ettei yksittäistä henkilöä voida niistä tunnistaa eikä hänen elinolosuhteitaan selvittää. Säännöksen mukaan Väestörekisterikeskuksella ei ole julkiseen käyttöön tarkoitettujen tiedostojen käytöstä 52 §:n mukaista tietojensaanti- tai tarkastusoikeutta eikä niistä pidetä 53 §:ssä tarkoitettua käyttäjärekisteriä eikä 56 §:ssä tarkoitettua lokirekisteriä. *Väestötietojärjestelmää koskevaa sääntelymallia voidaan pitää hyvin kuvaavana koko tiedonhallinnan sääntelyongelmien kannalta katsottuna. Sinällään rakennus- ja huoneistotietoja ei ole säädetty yleisesti salassa pidettäviksi, mutta niitä koskevat käyttötarkoitusta koskevat rajoitteet. Kun julkinen tieto saatetaan julkiseksi yleiseen käyttöön, on se johtanut erilliseen sääntelyyn, jotta tietojen saanti olisi mahdollista. Tilannetta voidaan pitää ongelmallisena julkisuusperiaatteen kannalta katsottuna. Osittain tämä johtuu siitä, että julkisuuslaki on säädetty asiakirjalähtöiseksi, jonka perusteella myös rekisterilainsäädäntöä on kehitetty. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa sinällään julkinen tieto rekistereissä ei ole kuitenkaan saatavilla tai sen käyttöä kontrolloidaan tarpeettomastikin lainsäädännöllisin estein. Sinällään anonymisoitua tietoa ja sen antamista viranomaisten tietojärjestelmistä ei pitäisi säännellä erikseen, vaan silloin, kun tiedonsaannille ei ole henkilötietojen suojaan liittyvää estettä, voidaan tällaisia tietoja antaa. Viranomainen on julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi jopa velvollinen antamaan tällaisia tietoja rekistereistään ilman erillisiä säännöksiäkin.*

Rekisterihallinnosta on säädetty rekisterihallintolaissa (166/1996) ja rekisterihallinto-asetuksessa (248/1996). Rekisterihallinto koostuu lainsäädännön mukaan kaksiportaisesta organisaatiosta, jossa väestökirjanpidon keskusviranomaisena toimii Väestörekisterikeskus. Paikallisviranomaisena toimivat maistraatit, jotka ovat aluehallintovirastojen alaisia rekisterihallinnon paikallisviranomaisia. Lainsäädännössä rekisterihallinto keskittyykin väestötietojärjestelmän ylläpidon hallinnoinnin järjestämiseen, eikä se kuvaa kokonaisuudessaan yhteiskunnan rekisterien hallinnointia ja sen järjestämistä. Rekisterihallinto-asetuksen 4.2 §:ssä todetaan, että maistraatit toimivat kauppa- ja yhdistysrekisterien paikallisviranomaisena. Yhteisöoikeudellisiin palveluihin kuuluvat asunto-osakeyhtiöiden perustamis- ja muutosilmoitusten rekisteröinti sekä muiden yhtiömuotojen ja yhdistysten ilmoitusten vastaanotto.

Rekistereitä koskeva sääntely on hajautunut useisiin kymmeniin lakeihin. Seuraavassa on esitetty rekisterilainsäädäntö pääpiirteissään rekistereittäin.

Rekisteri	Säädös
kiinteistörekisteri, lainhuuto- ja kiinteistörekisteri	kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annettu laki (453/2002), kiinteistörekisterilaki (392/1985), kiinteistörekisteriasetus (970/1996), maakaaren (540/1995) 5 luku sekä lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriasetus (960/1996)
kauppahintarekisteri	Kiinteistöjen kauppahintarekisteristä annettu laki (552/1980)
yritys- ja yhteisötunnusrekisteri	yritys- ja yhteisötietolaissa (244/2001) sekä yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä annetussa asetuksessa (288/2001)
kaupparekisteri	kaupparekisterilaki (129/1979) ja -asetus (208/1979)
säätiörekisteri	säätiölaki (109/1930) ja -asetus (1045/1989)
työnantaja-, ennakkoperintä- ja arvonlisäverovelvollisten rekisterit	ennakkoperintälaki (1118/1996, ennakkoperintärekisteri ja työnantajarekisteri) sekä arvonlisäverolaki (1501/1993)
yhdistysrekisteri	yhdistyslaki (503/1989) ja yhdistysrekisteriasetus (506/1989)
yrittäjäkiinnitysrekisteri	yrittäjäkiinnityslaki (634/1984) ja yrittäjäkiinnitysasetus (778/1985)
ulkomaalaisrekisteri	ulkomaalaisrekisteristä annettu laki (1270/1997)
passirekisteri	passilaki (671/2006)
toimenpiderekisteri	pelastuslaki (379/2011)
varautumistehtävien rekisteri	pelastuslaki (671/2006)
valvontarekisteri	pelastuslaki (671/2006)
pelastustoimintaan osallistuvien rekisteri	pelastuslaki (671/2006)
asevelvollisrekisteri	asevelvollisuuslaki (1438/2007)
siviilipalvelusrekisteri	siviilipalvelusrekisteri (1446/2007)
rikosrekisteri	rikosrekisterilaki (770/1993)
sakkorekisteri	sakon täytäntöönpanosta annettu laki (672/2002)
liiketoimintakieltorekisteri	liiketoimintakielloista annettu laki (1059/1985);
eläintenpitokieltoarekisteri	eläintenpitokieltoarekisteristä annettu laki (21/2011);
konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteri	konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteristä annettu laki (137/2004)
kuulutusrekisteri	julkisesta haasteesta annettu laki (729/2003)

Rekisteri	Säädös
rikemaksu- ja seuraamusrekisteri	perustuu finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 43 a §:ssä säädettyyn täytäntöönpanotehtävään
laiminlyöntimaksurekisteri	ylläpito perustuu jätelain (646/2011) 140 §:ssä säädettyyn täytäntöönpanotehtävään
kilpailunrikkomismaksurekisteri	ylläpito perustuu kilpailulain (948/2011) 47 §:ssä säädettyyn täytäntöönpanotehtävään
liikkeenharjoittajan seuraamusmaksurekisteri	ylläpito perustuu ulkomaalaislain (301/2004) 184 §:ssä säädettyyn täytäntöönpanotehtävään
päästöoikeuden ylitysmaksurekisteri	ylläpito perustuu päästökauppalain (646/2011) 69 §:ssä säädettyyn täytäntöönpanotehtävään
hankintayksikköjen seuraamusmaksurekisteri	ylläpito perustuu hankintalain (348/2007) 106 §:ssä säädettyyn täytäntöönpanotehtävään
teleyrityksien seuraamusmaksurekisteri	ylläpito perustuu viestintämarkkinalain (393/2003) 122 §:ssä säädettyyn täytäntöönpanotehtävään
TV- ja radiotoiminnan seuraamusmaksurekisteri	ylläpito perustuu televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain (744/1998) 36a §:ssä säädettyyn täytäntöönpanotehtävään;
säilytysrekisteri	rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annettu laki (214/2012)
ylikuormamaksurekisteri	ylläpito perustuu ylikuormamaksusta annetun asetuksen (240/1982) 1 §:ssä säädettyyn täytäntöönpanotehtävään
öljypäästömaksurekisteri,	ylläpito perustuu merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 17 §:ssä säädettyyn täytäntöönpanotehtävään
velkajärjestelyrekisteri	yksityishenkilöiden velkajärjestelystä annettu laki (57/1993)
holhousasioiden rekisteri;	laki holhousoimesta (442/1999) 7 luku
työsuojeluhenkilörekisteri;	laki työsuojeluhenkilörekisteristä (1039/2001)
reseptikeskus ja reseptiarkisto	laki sähköisestä lääkemääräyksestä (61/2007)
terveydenhuollon valtakunnalliset henkilörekisterit (Implanttirekisteri, hoitoilmoitusrekisteri, lääkkeiden sivuvaikutusrekisteri, poistoilmoitusrekisteri, syntyneiden lasten rekisteri, raskauden keskeyttämis- ja sterilöimisrekisteri, syöpärekisteri, epämuodostumarekisteri, näkövamma-rekisteri)	laki terveydenhuollon valtakunnallisista henkilörekistereistä (556/1989)
sotilasajoneuvorekisteri	ajoneuvolaki (1090/2002)
ajoneuvoliikennerekisteri	laki ajoneuvoliikennerekisteristä (541/2003)
avioehtoasioiden rekisteri	laki maistraattien eräistä henkilörekistereistä (57/2005)
avoliittoasioiden rekisteri	laki maistraattien eräistä henkilörekistereistä (57/2005)
lahjoitusasioiden rekisteri	laki maistraattien eräistä henkilörekistereistä (57/2005)
vesikulkuneuvorekisteri	laki vesikulkuneuvorekisteristä (976/2006)
opiskelijavalintarekisteri	laki opiskelijavalintarekisteristä, korkeakoulujen valtakunnallisesta tietovarannosta ja ylioppilastutkintorekisteristä (1058/1998)
ylioppilastutkintorekisteri	laki opiskelijavalintarekisteristä, korkeakoulujen valtakunnallisesta tietovarannosta ja ylioppilastutkintorekisteristä (1058/1998)
Tullin henkilörekistereitä ovat valvontatietorekisteri, poliisiasiain tietojärjestelmän teknisenä osana oleva tutkinta- ja virka-apujärjestelmä sekä sen arkistohakemisto, tullin tutkinta- ja virka-apujärjestelmän arkisto sekä rekisterikilpien ja konttien kuvaus- ja tunnistusjärjestelmä, Euroopan unionin tullitietojärjestelmä sekä tullin hallinnosta annetussa laissa (960/2012) tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi tämän lain 22 §:n nojalla perustetut rekisterit.	tullilaki (1466/1994)

Viranomaisten rekistereistä ei ole säädetty tyhjentävästi lainsäädännössä, vaan useat viranomaisten rekisterit perustuvat vain niiden lakisääteisiin tehtäviin ja niiden tuloksena syntyvään tietoaineistoon. Esimerkiksi Verohallinnolla on seuraavat rekisterit lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi ilman erityissääntelyä:

- arvonlisäverotuksen tietokanta
- asiakastietokanta
- verokortti- ja ennakko-verorekisteri
- kiinteistö-tietokanta
- osakehuoneistorekisteri
- osinkotietokanta
- perinnän tietokanta
- verotietokanta
- verotili
- yhteisöverotuksen tietokanta
- arvonlisäverovelvollisten rekisteri
- ennakko-perintärekisteri
- ilmiöselvitysrekisteri
- veloitteidenhoitoselvitysrekisteri
- rakennusalan veronumerorekisteri

Kansaneläkelaitoksella on puolestaan muun muassa seuraavat rekisterit lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi ilman erityissääntelyä rekisteritoiminnasta:

- etuusrekisteri
- etuuksien väärinkäytösrekisteri
- tutkimusrekisteri
- työeläkehakemusrekisteri

Arkistolaitoksella on myös rekisterinpitoon liittyviä tehtäviä ja laajemmin arkistoitavien tietovarantojen hallinnointiin liittyviä tehtäviä. Arkistolaitos on antanut 3.12.2012 (v. 1.1) ohjeen rekisteri- ja tietokanta-aineistojen siirtämisestä VAPA-palveluun. Ohjeen mukaan rekisteri- ja tietokantatietojen siirrolla arkistolaitokseen voidaan turvata näiden pysyvästi säilytettävien, ja myöhemmän tutkimuksen kannalta keskeisten, tietojen pitkäaikainen säilyminen yksinomaan sähköisessä muodossa. Viranomainen voi näin siirtää vastuun aineiston säilymisestä arkistolaitokselle. Rekisteri- ja tietokantatietoja siirtänyt organisaatio säilyy siirretyn aineiston omistajana ja vastaa siten aineiston käytöstä ja siihen liittyvästä tietopalvelusta. Ohjeessa todetaan, että organisaation tulee varmistaa sen omien tietopalveluveloitteiden toteutuminen myös siinä tapauksessa, jossa aineisto sijaitsee ainoastaan VAPA-palvelussa. Arkistolaitoksen mukainen tiedonhallinta johtaa kaksinkertaiseen rekisterinpitoon ja tietopalveluiden tuottamiseen, eikä sitä voida pitää siten taloudellisesti ja toiminnallisesti perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena tiedonhallinnan ratkaisuna.

2.3 Järjestelmäarkkitehtuuri ja sen hallinnointi

Julkisen hallinnon järjestelmäarkkitehtuurilla tarkoitetaan tässä yhteydessä julkisen sektorin viranomaisten tietojärjestelmien ja niiden välisten yhteyksien rakenteellista kuvausta.

Pääosiltaan viranomaisten operatiivisista tietojärjestelmistä ei ole säädetty laissa, vaan tietojärjestelmiä koskeva sääntely perustuu joko rekistereitä koskeviin tai tietyn viranomaisen tehtävien hoitoon liittyviin säännöksiin. Silloin, kun tietojärjestelmä on tarkoitettu useamman toimijan käyttöön tai koostuu useasta henkilörekisteristä, on tietojärjestelmästä ja sen käytöstä säädetty erikseen laissa. Tietojärjestelmien sääntelykohteina ovat niihin sisältyvät rekisterit sekä järjestelmien ylläpitovastuut tietosisällön ja teknisen tuotannon osalta. Seuraavassa taulukossa on esitetty pääpiirteissään tietojärjestelmät, joista on säädetty laissa.

väestötietojärjestelmä	Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (661/2009)
yritys- ja yhteisötietojärjestelmä	yritys- ja yhteisötietolaki (244/2001) ja asetus yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä (288/2001)
kiinteistötietojärjestelmä	laki kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta (453/2002)
tie- ja katuverkoston tietojärjestelmä	laki tie- ja katuverkon tietojärjestelmästä (991/2003)
terveydenhuollon valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut	laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007)
Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmä	laki Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä (419/2011)
eläintunnistusjärjestelmä	laki eläintunnistusjärjestelmästä (238/2010)
maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmä	laki maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmästä (284/2008)
oikeushallinnon valtakunnallinen tietojärjestelmä	laki oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä (372/2010)
ulosoton tietojärjestelmä	ulosottokaari (705/2007)
maa-ainestenoton-tietojärjestelmä	maa-aineslaki (555/1981)
ympäristönsuojelun tietojärjestelmä	ympäristönsuojelulaki (86/2000)
yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmä	laki yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä (240/2007)
yhteisen toimintaohjelman seurannan tietojärjestelmä	laki ulkorajayhteistyön hallinnosta (500/2008)
rajavartiolaitoksen toiminnallinen tietojärjestelmä	laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa (579/2005)
poliisiasian tietojärjestelmä, hallintoasian tietojärjestelmä, epäiltyjen tietojärjestelmä, Suojelupoliisin toiminnallinen tietojärjestelmä	laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa (761/2003), asetus poliisin henkilörekistereistä (1116/1995)
häätäkeskustietojärjestelmä	laki häätäkeskustoiminnasta (692/2010)
työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmä	laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012)
ammattikorkeakoulujen yhteishakujärjestelmä	asetus ammattikorkeakoulujen yhteishakujärjestelmästä (1191/1998)

Tietojärjestelmiä koskeva sääntely ei ole kaikilta osin yhtenäinen. Osa säännösten nimetyistä tietojärjestelmistä sisältää yhden rekisterin, jonka nimi on tietojärjestelmä. Toisaalta esimerkiksi yritys- ja yhteisötietojärjestelmän kantarekisterit muodostavat omat tietojärjestelmänsä.

2.4 Pirstoutuneen palveluarkkitehtuurin lainsäädännöllisiä kehittämiskohteita

2.4.1 Palvelutuotannon lainsäädännön kehittäminen ja palvelurakenteen selkeyttäminen

Valtionhallinnon palveluiden kehittämisen lähtökohtana on kunkin viranomaisen toimiala, siihen liittyvät tehtävät ja tähän liittyvä toimivalta. Näissä puitteissa viranomaiset kehittävät palveluitaan valtion talousarviossa annettujen suuntaviivojen sekä ministeriö- vetoisen tulosohjauksen perusteella. Näihin on myös vaikuttamassa valtioneuvostotasolla asetetut tahtotilat hallitusohjelmissa sekä valtioneuvoston periaatepäätöksissä. Poliittisen ohjauksen keinoina on eräänlainen välitavoitetilaan liittyvä ohjaus valmisteluvaiheessa ministerivaliokunnissa ja ministeriryhmissä, joista vaikutetaan erityisesti ministeriöiden tulosohjaukseen kehityshankkeissa. Toimialasidonnaisuus on osaltaan vaikuttamassa siihen, ettei yhteisiä palveluita voida kehittää ilman valtioneuvostotasosta ohjausta ja lainsäädännön kehittämistä. Toimialaan ja toimivaltaan sidottua palveluiden järjestämisvastuuta voidaan muuttaa siten, että valtion viranomaiselle annetaan laissa mahdollisuus tuottaa palveluita yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa tai välillisen julkisen hallinnon kanssa taikka avustavissa tehtävissä yksityisen sektorin kanssa. Sääntelyvaatimuksiin vaikuttaa virkavastuukysymykset, toimivalta sekä tiedonhallintaan liittyvät sääntelyvaraukset.

Kuntien palvelurakenne on erittäin hajautunut johtuen erilaisista palveluntuotantomalleista. Tämä on johtanut vaikeasti hallittavaan palvelujärjestelmään sekä palveluiden tukipalveluiden moninaisuuteen. Tällä on suora vaikutus myös kuntien tietohallinnon järjestelyjen hajautumiseen. Osassa kunnista tietohallinto on hajautunut hallintokuntiin, kun osassa kunnista lähes koko tietohallinto on ulkoistettu palveluja tuottavalle liikelaitokselle tai in house -yritykselle. Palvelun ulkoistaminen yksityiselle palveluntuottajalle on voinut johtaa myös siihen, ettei kunta tuota IT-palveluita tällaisten ulkoistettujen palveluiden osalta lainkaan.

Viranomaisten yhteisistä palveluista on säädettävä lailla. Tämä johtuu viranomaisten toimialaan, tehtäviin ja toimivaltaan liittyvistä syistä. Lisäksi erityisen painavana perusteena lakisääteisyysvaatimukselle on tiedonhallinnalle ja tietojenkäsittelylle asetetut viranomaiskohtaiset vaatimukset. Toisen viranomaisen käsitellessä toisen viranomaisen tietoja, tulkitaan tällainen tietojen saanti tietoluovutukseksi, johon pitää olla olemassa lainmukainen edellytys. Toisaalta hallinnon asiakasta ei voida edellyttää asioimaan tällaisissa viranomaisten yhteisissä palveluissa, ellei niistä ole säädetty laissa.

AOK 947/1/02, 16.4.2004

Kantelussa oli kysymys siitä, että työvoimatoimiston yhteispalvelupisteessä työnhakijalle oli annettu allekirjoitettavaksi suostumuslomake, jonka allekirjoittamalla työnhakija olisi mahdollistanut palvelupisteen virkamiesten pääsyn työnhakijaa koskeviin työvoimahallinnon, sosiaalitoimen, julkisen terveydenhuollon ja Kansaneläkelaitoksen rekisteritietoihin.

Kanteluun antamassaan ratkaisussa apulaisoikeuskansleri katsoi, että työnhakijan tulee saada riittävä selko siitä mihin häneltä suostumusta pyydetään ja mihin hän suostumuksensa antaa. Lomakkeen maininta rekisteritietojen luovuttamisesta ”vain niiltä osin kuin se on työllistymismahdollisuuksien selvittämiseksi tarpeen”, ei yksilöinyt riittävästi suostumuksen kohdealuetta. Lisäksi apulaisoikeuskansleri totesi, että ongelmalliseksi toimintamallin toteutuminen muodostuu silloin, kun työnhakija ei anna suostumustaan häntä koskevien asiakastietojen keräämiseen ja käsittelyyn. Kuitenkin työnhakijalla tulisi olla aito valinta-oikeus tietojensa luovuttamista harkitessaan. Mikäli suostumuksen antamisesta kieltäytymisestä on seurauksena määräaikainen työttömyysturvan menettäminen, valintaoikeuden ei voida katsoa ehdoitta toteutuneen; valintatilanne ei tällöin ole aito.

KHO 2013:103

Työtön henkilö oli kieltäytynyt antamasta sitoumusta, jonka mukaan työvoiman palvelukeskuksessa toimivat viranomaistahot olisivat voineet vaihtaa häntä koskevia tietoja. A:n tulkittiin tällä perusteella kieltäytyneen työvoiman palvelukeskuksen asiakkuudesta ja hänen toimeentulotuen perusosaansa alennettiin toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n 3 momentin nojalla 40 prosentilla yhteensä neljän kuukauden ajaksi. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden ja toimeentulotukiviranomaisen päätökset ja palautti asian täysimääräisen toimeentulotuen maksamiseksi A:lle edellä tarkoitettulta ajalta. Työvoiman palvelukeskus tarjosi sinänsä palveluja muun ohella pitkäaikaistyöttömille henkilöille näiden työllistymisen edistämiseksi. Kun otettiin huomioon, että työttömän henkilön veloitteesta osallistua palvelukeskuksen tarjoamaan toimintaan ei ollut erikseen säädetty eikä palvelukeskus ollut myöskään viranomainen, asiassa ei ollut oikeudellista merkitystä sillä seikalla, että A:ta ei ollut otettu tietojen vaihdosta kieltäytyttyään palvelukeskuksen asiakkaaksi. A:lta ei toisaalta ollut voitu myöskään edellyttää tällaista sitoumusta työvoimaviranomaisen järjestämisvastuulle kuuluvien palveluiden saamiseksi. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesti henkilöllä oli sinänsä oikeus luopua omien tietojensa suojasta, muttei vastaavasti ilman lain tukea velvollisuutta tähän.

Julkisella hallinnolla on kokemuksia yhteisten palveluiden tuottamisesta jonkin verran. Julkisen hallinnon yhteispalvelusta annettu laki (223/2007) sääntelee valtion viranomaisten, kunnallisten viranomaisten ja Kansaneläkelaitoksen avustavien asiakaspalvelutehtävien järjestämisestä ja hoitamisesta viranomaisten yhteistyönä. Pientyönantajan maksu- ja ilmoituspalvelujärjestelmästä annetussa laissa (658/2004) on säädetty Palkka.fi-palvelun järjestämisestä siten, että Verohallinto vastaa järjestelmästä, mutta palvelulla voi hoitaa työnantajan ilmoitusvelvollisuuden suorittamisen työeläkeyhtiöille ja Työttömyysvakuutusrahastolle. Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä on Verohallinnon sekä Patentti- ja rekisterihallituksen yhteinen järjestelmä, josta on säädetty yritys- ja yhteisötietolaissa sekä sen nojalla annetussa yritys- ja yhteisötietojärjestelmää koskevassa asetuksessa. Sosiaali- ja ter-

veydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa ja sähköisestä lääkemääräyksestä annetussa laissa on säädetty valtakunnallisista terveydenhuollon tietojärjestelmäpalveluista, joihin kuuluu muun muassa kansalaisen käyttöliittymä -niminen palvelu.

Palvelurakenteen selkiyttäminen edellyttäisi hallinnonalat ylittävää yhteistyötä sekä palvelutuotanto-organisaatioiden selkeämpää tunnistamista. Massahallintoviranomaiset Verohallinto, työhallinto sekä Kansaneläkelaitos ovat tässä kehittämistyössä avainasemassa. Näiden viranomaisten palveluiden ympärille pitäisi järjestää asiakaskeskeisiksi palvelukokonaisuuksiksi, myös muut valtionhallinnon keskeisten viranomaisten palvelut, kuten Maanmittauslaitoksen sekä maistraattien palvelut. Tämä edellyttäisi kuitenkin arviointia siitä, onko näille toiminnoille tarvetta omina hallinnollisina viranomaisina ja kuinka massahallintoviranomaiset voisivat tuottaa näiden organisaatioiden palvelut massahallintoviranomaisten palvelutuotannon osana. Palvelukokonaisuuksien kehittäminen edellyttää joka tapauksessa lainsäädännön kehittämistä. Tällä tavoin luodaan pohja uudelle palvelutuotantomallille, joka näyttyy hallinnon asiakkaille yhtenäisempänä palveluna siilomaisen hallinnon sijaan. Käytännössä valtionhallinnon palvelurakennemuutos edellyttäisi valtioneuvoston ohjesäännön toimialapohjaisen rakenteen muuttamista. Näihin muutoksiin on mahdollisuus Keskushallinnon uudistushankkeessa (KEHU) sekä Asiakaspalvelu 2014 -hankkeessa.

2.4.2 Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittäminen

Tehokkaassa julkisen hallinnon tietovarantojen hallinnassa tulisi noudattaa kokonaisarkkitehtuuriperiaatteena niin kutsuttu kertarekisteröinnin periaatetta. Tällä periaatteella tarkoitetaan sitä, että rekisteröitävät tiedot tulee rekisteröidä vain kertaalleen pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaisesti, jolloin tietojen päällekkäistä rekisteröintiä tietojärjestelmiin eri asiayhteyksissä tulisi välttää. Tällöin tarvittavat henkilötiedot haetaan tietojen pääasiallisen käyttötarkoituksen rekisteristä. Kertarekisteröinnin periaate edellyttää tietojärjestelmien verkottumista, rajapintojen standardointia, käsitteistön vakiointia, lainsäädännön harmonisointia sekä tiedonsaantiin liittyvien hallinnollisten kustannusten ja hallinnollisen taakan minimointia.

Nykyisissä perustietovarannoissa kertarekisteröinnin periaate ei toteudu. Kiinteistöihin ja niissä oleviin rakennuksiin ja rakennelmiin liittyvien tietojen kerääminen ja hallinnointi on hajautunut Maanmittauslaitokselle, kunnille, Väestörekisterikeskukselle, maistraateille ja Verohallinnolle.

Esimerkki kiinteistö- ja rakennustietojen hallinnoinnista verotuksessa

Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 25 §:n mukaan kunnan viranomaisella on velvollisuus ilmoittaa väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjälle rakennus- ja huoneistotiedoista ja niissä tapahtuvista muutoksista. Maanmittauslaitoksen on puolestaan toimitettava kiinteistön ja muun rekisteriyksikön yksilöinti- ja tunnistetieto sekä eräitä rakennustietoja väestötietojärjestelmään.

Verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 18.1 §:n mukaan rekisterihallintolaissa (166/1996) tarkoitettujen viranomaisten on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset väestötietojärjestelmään sisältyvät tiedot. Verotusmenettelylain 18.2 §:n mukaan valtion ja kunnan viranomaisen on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset, hallussaan olevat tiedot kiinteistöistä, niillä olevista rakennuksista, maapohjan ja rakennusten ominaisuuksista, kaavoituksesta ja omistajista. Näitä viranomaisia ovat Väestörekisterikeskus, Maanmittauslaitos sekä kuntien rakennusvalvontaviranomaiset. Verohallinto kokoaa siis muilta viranomaisilta kiinteistöistä ja niissä olevista rakennuksista olevat tiedot omaan kiinteistötietokantaan.

Kiinteistöverolain (654/1992) 16 §:n mukaan Verohallinto lähettää verovelvolliselle, jolle maksuunpannaan kiinteistövero, selvityksen kiinteistöverotuksen perusteena käytetyistä kiinteistötiedoista. Verovelvollisen on tarkistettava selvitykseen merkityt maapohjan pinta-alaa, rakennusoikeutta, kaavatilannetta, rantaoikeutta, käyttötarkoitusta sekä omistus- ja hallintaoikeutta koskevat tiedot samoin kuin rakennuksen jälleenhankinta-arvon laskennan perusteena käytetyt tiedot ja käyttötarkoitus. Lisäksi on ilmoitettava selvitykseltä puuttuvat kiinteistöt ja rakennukset samoin kuin perusparannukset ja huomattavat korjaustoimenpiteet sekä tieto rakennuksen purkamisesta tai käytöstä poistamisesta.

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 20 §:n 3 kohdan mukaan Verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa pyynnöstä rekisterihallintolaissa (166/1996) tarkoitetuille viranomaisille väestötietojärjestelmän tietojen tarkistamista varten verovelvollista koskevine tunnistetietoineen henkilön osoitetietoja, rakennuksen tunnistetietoja ja tietoja siitä, kuka omistaa kiinteistön, rakennuksen tai huoneiston, sekä asuinhuoneistosta tiedon siitä, onko huoneisto omistajan omassa käytössä. Puolestaan väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 23.1 §:n mukaan väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjällä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tietoja väestötietojärjestelmän tietojen ylläpitoa ja muuta käsittelyä varten Verohallinnolta henkilön kotikuntaa, siellä olevaa asuinpaikkaa tai tilapäistä asuinpaikkaa ja kiinteistön tai rakennuksen omistajaa koskeva tieto.

Myös paikkatietojen hallinnointi on hajautunut paikkatietoinfrastruktuurista annetun lain (725/2009) mukaan monelle eri viranomaiselle: Maanmittauslaitokselle, Geodeettiselle laitokselle, Liikennevirastolle, Väestörekisterikeskukselle, Suomen ympäristökeskukselle, Maaseutuvirastolle, Metsäntutkimuslaitokselle, Metsähallitukselle, Museovirastolle, puolustusvoimille, Tilastokeskukselle, kunnille, Elintarviketurvallisuusvirastolle, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselle, Energiavirastolle, Ilmatieteen laitokselle, maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskukselle sekä ELY-keskuksille. Yritys- ja yhteisötietojen hallinnointi puolestaan on hajautunut Patentti- ja rekisterihallitukselle, Verohallinnolle ja Tilastokeskukselle (yritys- ja toimipaikkarekisteri).

Oman kokonaisuutensa muodostaa arkistolaitoksen rooli rekisteritiedon säilyttäjänä VAPA-palvelussa. Arkistolaitokseen kerätään jo aktiivivaiheessa olevaa rekisteritietoa ja arkistolaitoksen roolina on toimia sähköisen rekisteritiedon säilytyspalvelun tarjoajana. Sen sijaan rekisteriviranomaisen vastuu säilyy kullakin rekisteriä hallinnoivalla viranomaisella.

Kertarekisteröinnin periaate on myös merkityksellinen arvioitaessa kansallisen palveluväylän kehittämistä. Epäselvät ja päällekkäiset tiedonhallinnan organisaatorakenteet, tietopalveluiden tuotannon hajanaisuus sekä hallinnollinen taakka voivat olla toiminnallisia esteitä palveluväylän tehokkaalle toiminnalle ja hyödyntämiselle.

Rekisterilainsäädäntö on osittain vanhentunutta, eikä kaikkia toiminnallisia ja rakenteellisia muutoksia ole päivitetty säännöksiin. Rekisterilainsäädäntö on myös epäyhtenäistä niin säädösrakenteeltaan kuin käsitteistöltäänkin. Laeissa ei ole omaksuttu yhtenäistä tietojärjestelmä- ja rekisterirakennetta. Tiedonsaantioikeuksien ja tietoluovutusten perusteet myös vaihtelevat.

Rekisterihallintolaki ja -asetus eivät koske koko rekisterihallintoa, vaan ainoastaan Väestörekisterikeskuksen ja maistraattien organisointia.

Yritys- ja yhteisötietojärjestelmää koskevalla sääntelyllä on pyritty yhtenäistämään yritys- ja yhteisötietojen hallintaa, mutta käytännössä järjestelmän kantarekisterit ovat erillisiä rakenteeltaan erillisiä eikä tiedonhallintaa ole optimoitu. Tämä johtaa edelleen päällekkäiseen rekisterinpitoon Patentti- ja rekisterihallituksen ja Verohallinnon välillä. Myös tietojen julkisuus- ja salassapitorakenne poikkeavat toisistaan kantarekistereissä. Yritys- ja yhteisötietojärjestelmää koskevassa sääntelyssä ei ole omaksuttu myöskään tietojärjestelmän loogista kokonaisrakennetta, vaan kukin kantarekisteri muodostaa oman kokonaisuuden. Lisäksi yhdistysrekisteri muodostaa oman kokonaisuuden, vaikka huomattava osa yhdistyksistä on merkitty yritys- ja yhteisötunnusrekisteriin ja Verohallinnon kantarekistereihin.

Perustietojärjestelmiä sekä laajemmin viranomaistehtävinä hoidettavien rekisterien pitoa koskevaa sääntelyä tulisi harmonisoida sekä säädösrakenteeltaan että käsitteistöltään. Tämä voitaisiin tehdä osana valtionhallinnon kokonaisarkkitehtuurityötä. Säädösrakenteen ja käsitteistön yhtenäistäminen sekä sääntelyn keskittäminen yleislainsäädäntöön mahdollistavat hallinnollisen taakan keventämisen ja julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin kehittämisen laajempina kokonaisuuksina. Lainsäädännön kehittäminen luo pohjan päällekkäisen tiedonkeruun vähentämiselle.

Lainsäädännössä voitaisiin myös määritellä ne rekisterit, jotka toimivat perustiedon (*master data*) lähteinä siten, että näiden rekisterien tietoja käytettäisiin ensisijaisesti viranomaistoiminnassa ilman erillistä viranomais- ja tehtäväkohtaista rekisterinpitoa. Tietohallintolain ohjausmekanismeilla (lähinnä lausuntomenettely) puolestaan varmistettaisiin, että päällekkäistä tiedonkeräämistä ja hallintaa pyrittäisiin vähentämään hallitusti ja suunnitelmallisesti. Lainsäädännön kehittämiseen kuuluu myös perustiedon hallinnasta vastaavien viranomaisten roolien selkeyttäminen sekä tiedonhallinnan virtaviivaistaminen. Tällöin myös nykyiset organisaatorakenteet ja niiden tarkoituksenmukaisuus ja tuottavuus tulisi arvioida yhtenä kokonaisuutena. Yli 40 vuotta sitten luodun perustietojen hallinnan viranomaisrakenteen tarpeellisuus voidaankin tästä näkökulmasta katsottuna kyseenalaistaa. Sääntelyn muutostarpeen arvioinnissa on myös syytä kiinnittää huomiota *viranomaisen erillisyyssperiaatteen* soveltamiseen sekä rekisterinpidon erillisyydestä johtuvaan tarpeet-

tomaan sääntelyyn. Toisaalta julkisia tietoja, edes henkilötietoja, ei ole tarpeen säännellä tiedonsaantioikeutena siten, että salassapitovelvollisuuden estämättä tietyllä viranomaisella on oikeus saada tarvitsemansa tiedot, jos ne ovat julkisia.

Esimerkki maistraattien tiedonhallinnan sääntelystä

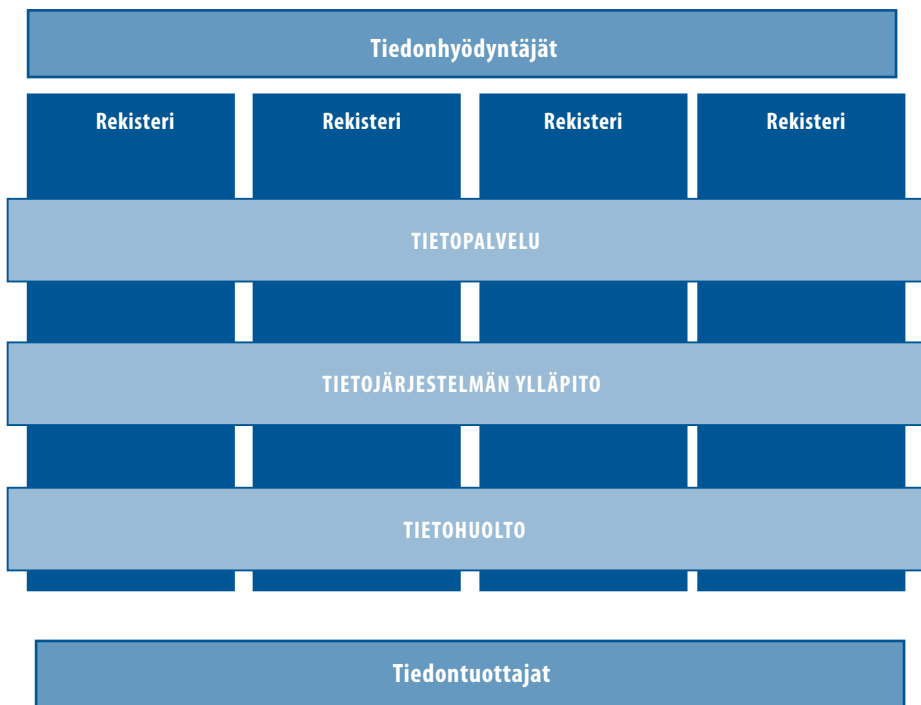
Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 4.1 §:n mukaan väestötietojärjestelmän päävastuullisia rekisterinpitäjiä ovat maistraatit ja Väestörekisterikeskus.

Maistraattien eräistä henkilörekistereistä annetun lain (57/2005) 10 §:n mukaan sen estämättä, mitä tietojen salassapidosta säädetään, maistraatilla on oikeus saada rekisterin tietojen tarkistamista ja päivittämistä varten väestötietojärjestelmästä tiedot henkilön nimestä, nimen muutoksesta, henkilötunnuksesta, kotikunnasta, asuinvaltiosta sekä avioliiton solmimisesta ja purkautumisesta.

Maistraatit toimivat siten väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjinä, mutta niille on pitänyt erikseen säätää, että ne voivat kopioida väestötietojärjestelmän tietoja muihin maistraattien pitämiin henkilörekistereihin. Sääntelymallissa tiedonsaantioikeus on säädetty salassapitosäännösten estämättä väestötietojärjestelmässä oleviin tietoihin, joita ei ole säädetty pääosiltaan salassa pidettäväksi kuin turvakielon piiriin kuuluvien yhteystietojen osalta. Sääntelymalli kuvaa sitä, että julkisen hallinnon tiedonhallintaan pirstaloi paitsi viranomaisten erillisyyssperiaate, mutta myös rekisterinpidon erillisyyssperiaate viranomaisen sisälläkin.

Perustietojen hallinnassa voidaan tunnistaa kolme kokonaisuutta, jotka sisältyvät kaikkien rekisterinpitoon. Ne voidaan myös organisoida eri tavoin joko keskitetysti tai hajautetusti. Rekisterinpito koostuu *tietojen laadun ylläpidosta* (tietohuolto), *tietojärjestelmän teknisestä ylläpidosta* sekä *tietopalvelujen tuottamisesta*.

Kuvio 2. Tiedonhallinnan toimintojen virtaviivaistaminen. Tiedonhallinnan yhteiset horisontaaliset tehtävät kuuluvat kaikkeen rekisterinpitoon, joka on jäsennetty vertikaaliseksi.



Kehittämiskohdetta voidaan organisatorisesti lähestyä siten, että valtion tietopalveluista vastaisi jatkossa yksi viranomainen, jolle tiedonluovutusmenettelyt ja rajapintamäärittelyt voitaisiin keskittää. Tämä tarkoittaisi sitä, että kyseiselle viranomaiselle pitäisi säätää poikkihallinnollinen toimivalta päättää tietoluovutuksista sekä tietopalveluista. Rekisterinpidosta vastaavien viranomaisten velvollisuutena olisi puolestaan huolehtia siitä, että niiden ylläpitämät tiedot olisivat ajantasaisia sekä käytettävissä tietopalveluiden tuottamiseen. Tietopalveluiden keskittäminen tarkoittaisi esimerkiksi kunnille sitä, että kunnat hoitaisivat omaan tietohuoltoon liittyvät tarpeensa yhden viranomaisen kanssa. Valtion tietopalveluista vastaava viranomainen myös määrittelisi ne rekisterit, jotka toimivat perustiedon lähteinä sekä huolehtisi siitä, että päällekkäistä tiedonkeruuta vähennettäisiin laadukkaiden, tietojärjestelmien yhteentoimivuutta edistävien ja kustannustehokkaiden tietopalveluiden avulla. Tietopalvelujen kehittäminen tarkoittaisi myös sanastotyön ja muiden semanttiseen yhteentoimivuuteen liittyvien kehittämistoimenpiteiden koordinoinnin keskittämistä valtion tietopalvelusta vastaavalle viranomaiselle. Tietopalvelun keskittäminen tarkoittaisi poikkeusta julkisuuslaissa omaksutusta viranomaisten erillisysperiaatteesta.

Toinen juridis-organisatorinen kehittämiskohde koskee tietojärjestelmien ylläpitoa. Nykyään perustietovarantojärjestelmään kuuluvien tietojärjestelmien tekninen ylläpito on hajautettu kullekin rekisterinpidosta vastaavalle viranomaiselle. Perustietojärjestelmien infrastruktuuria ei ole yhdenmukaistettu, eikä niiden välille ole haettu merkittäviä teknisiä synergiaetuja. Toimialariippumattomien palveluiden järjestämisen yhteydessä tulisikin selvittää, voidaanko perustietojärjestelmien infrastruktuurista tunnistaa yhteisiä komponentteja, jotka olisi järkevintä tuottaa yhdellä yhteisellä ratkaisulla. Toisaalta tällaisessa keskittämisessä on huomioitava myös poikkeusoloihin varautuminen siten, etteivät keskitetyt ratkaisut muodosta solmua, jonka toimimattomuus johtaisi olennaisiin haittavaikutuksiin viranomaistoiminnassa. Esimerkiksi turvallisuus-, lupa- ja oikeusviranomaisten tietohuolto voitaisiin keskittää yhdelle viranomaiselle, nykyisen hajautetun tiedonhallinnan sijaan. Tällöin tiedonkerääjä- ja hyödyntäjäviranomaiset olisivat erillään toisistaan, jolloin myös rekisterien käytön valvonta voisi toimia riippumattomammin.

3 Kansallinen palveluväylä käytössä – lainsäädännöllinen viitekehys skenaarioissa

3.1 Sähköinen toimeentulotuen hakeminen

Toimeentulotukiprosessi on keskeisin sosiaalihuollon massahallintoprosesseista. Toimeentulotukiprosessiin ja siihen liittyvään tiedonhallintaan on tulossa muutoksia, jotka edellyttävät muutoksia toimeentulotuen kohdearkkitehtuurin toiminta-, tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuuriin.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus teki keväällä 2014 linjauksen, jonka mukaan perustoimeentulotuen myöntäminen siirretään kunnilta Kansaneläkelaitoksen tehtäväksi vuonna 2017. Kuitenkin täydentävän toimeentulotuen ja ennaltaehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen olisi jäämässä kuntien tehtäväksi.¹³ Sosiaali- ja terveysministeriö on suunnitellut kansallista sosiaalihuollon asiakastietovarantoa (KanSa) ja siihen liittyviä valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluja, jotka olisivat vastaavia palveluita kuin terveydenhuollon KanTa-palvelut. Näiden palveluiden pääasiallisena tuottajana olisi Kansaneläkelaitos.¹⁴ Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut hallituksen esitysluonnoksen sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista. Muutokset tarjoavat mahdollisuuden, jossa myös palveluväylän käyttöönotolla on oma paikkansa osana toimeentulotuen myöntämiseen sekä toimeentulotuen tietojen käsittelyyn liittyvää toiminnallista muutosta.

Toimeentulotukihakemuksesta voidaan tunnistaa seuraavat tietokokonaisuudet:

- Hakijan perustiedot ja perhesuhdetiedot
- Asuinolosuhteet
- Omaisuus- ja varallisuustiedot
- Varat ja velat

¹³ Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2015-2018.

¹⁴ Ks. KanSa-tietovarannon suunnittelusta esimerkiksi Kansallinen sosiaalihuollon asiakastietovaranto (KanSa) – yhteenveto toteutusvaihtoehdoista ja linjauksista. Työpaperi 5/2013, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

- Taloudellinen asema (tulot ja menot)
- Vireillä olevat etuusasiat
- Elämäntilannetiedot

Pääosa toimeentulotukihakemukseen tarvittavista tiedoista on saatavissa olemassa olevista viranomaisten tietovarannoista. Ne toimivat pohjatietoina hallinnon asiakkaan valmistellessa toimeentulotuen hakemista. Toimeentulotuen hakijan perustiedot ja perhesuhdetiedot on saatavissa pääosiltaan väestötietojärjestelmästä, lukuun ottamatta avoliittoon, koulutukseen, ammattiin sekä työpaikkaan liittyviä tietoja. Väestötietojärjestelmästä löytyy myös asuinolosuhteita koskevia tietoja. Sen sijaan omistusasuntoa koskevat tiedot löytyvät Verohallinnon rekistereistä, josta on saatavissa myös omaisuus- ja varallisuus-, varoja ja velkoja sekä tuloja koskevat tiedot viimeisimmän vahvistetun verotusvuoden pohjalta. Työttömyystietoja on saatavilla työhallinnon asiakastietojärjestelmästä, kun taas ulkomaalaisten henkilöiden osalta tietoja saa ulkomaalaisrekisteristä. Ajoneuvoihin liittyviä omaisuustietoja on puolestaan saatavissa Trafin ajoneuvoliikennerekisteristä. Toimeentulotukihakemuksen etuustietoihin on saatavissa tietoa sosiaalivakuutuksien etuisuuksista Kansaneläkelaitoksen etuusrekisteristä.

Toimeentulotukeen liittyvää tiedonsaantioikeuksia koskevaa sääntelyä joudutaan muuttamaan, kun perustoimeentulotuen myöntäminen siirretään Kansaneläkelaitoksen tehtäväksi. Kunnille näillä näkymin jäävä täydentävän ja ennalta ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen ei puolestaan muuta kuntien tietotarpeita toimeentulotukiasioissa. Nykytilanteessa tiedonsaantioikeuksista on säädetty sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000). Säädöksen 21 §:n mukaan sosiaalihuollon viranomaisen voi saada veroviranomaisilta ja kansaneläkelaitokselta teknisen käyttöyhteyden avulla näiden henkilörekistereissä salassa pidettäviä henkilötietoja asiakkaan suostumuksesta riippumatta maksun määräämisestä ja tietojen tarkistamista varten. Sosiaalihuollon viranomaisen tulee etukäteen ilmoittaa asiakkaalle tästä mahdollisuudesta. Ennen teknisen käyttöyhteyden avaamista tietoja pyytävän viranomaisen on esitettävä selvitys siitä, että tietojen suojauksesta huolehditaan asianmukaisesti.

Sosiaalihuollon viranomaisen tiedonsaantioikeutta koskevaa säännöstä ei voida vielä soveltaa, kun henkilö vasta tekee toimeentulotukihakemusta, koska kysymys ei ole tällöin maksun määräämisestä tai tietojen tarkastamisesta. Kun toimeentulotukihakemukseen haetaan eri viranomaisten rekistereistä tietoja palvelun käyttäjän tarkastettavaksi, ei tietoja luovuteta sosiaalihuollon viranomaiselle, vaan palvelun käyttäjälle itselleen ja tiedot koskevat häntä, hänen perhettään taikka hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä henkilöitä. Toisaalta on vielä huomattava, että siinä vaiheessa, kun käyttäjä täyttää toimeentulotukihakemusta, hän ei vielä ole sosiaalihuollon asiakas. Hän voi jättää toimeentulotukihakemuksen laatimisen kesken tai olla lähettämättä sitä. Edellä esitetyistä syistä, jos toimeentulotukihakemuspalvelua kehitetään, on välttämätöntä, että tiedot haetaan suoraan kunkin viranomaisen rekistereistä suoraan lomakkeelle. Käyttäjä ei voi muuttaa lomakkeelle haettuja tietoja, vaan hän voi esittää lomakkeella sosiaalihuollon viranomaiselle perustelun selvityksen, miksi rekistereistä saadut tiedot eivät ole oikeellisia. Tällöin sosiaalihuollon viranomaisen voi toimeentulotukihakemuksen vireille tultua vertailla asiakkaan antamia tietoja viranomaisten rekistereistä toimitettuihin tietoihin.

Toimeentulotukihakemuksen sähköistäminen on suositeltavaa tehdä yhtenä palveluna sen jälkeen, kun Kansaneläkelaitos ottaa perustoimeentulotuen hoitaakseen. Tällöin kansallisen toimeentulotukipalvelun käyttäjä voi hakea kunnalta täydentävää tai ennalta ehkäisevää toimeentulotukea palvelun kautta. Palvelusta välitettäisiin myös tiedot Kansaneläkelaitoksen myöntämästä perustoimeentulotuesta. Palvelun tarjoaminen kansallisena palveluna edellyttää lainsäädännön kehittämistä siten, että Kansaneläkelaitokselle säädetään tehtäväksi järjestää toimeentulotukeen liittyvät sähköisen asioinnin palvelut valtakunnallisina palveluina ja kuntien on liityttävä käyttämään tätä palvelua. Toimeentulotukeen liittyvien tietojen säilyttämisen osalta jää erikseen linjattavaksi, kuuluvatko perustoimeentulotukeen liittyvät tiedot osaksi Kansaneläkelaitoksen sosiaalivakuutuksen etuusrekisteriä vai ovatko tiedot osa kansallista asiakastietovarantoa KanSaa. Näistä jälkimmäinen olisi perusteltu vaihtoehto, jos kunnille jää toimeentulotukeen liittyviä tehtäviä. Lainsäädännön kehittämisen varaan jää myös sen seikan linjaaminen, kuuluuko perustoimeentulotuki osaksi sosiaalivakuutusjärjestelmää vai onko se osa sosiaalihuollon palvelujärjestelmää. Tällä on vaikutuksensa myös siihen, käsitelläänkö perustoimeentulotukeen liittyviä tietoja Kansaneläkelaitoksessa sosiaalivakuutuksen vai sosiaalihuollon tietojenkäsittelyä koskevien säännösten perusteella.

Analyysin perusteella toimeentulotuen hakemista on tiedonhallinnan näkökulmasta mahdollista tehostaa. Kansallinen palveluväylä on yksi vaihtoehto tietojen välittämiseen. Tämä kuitenkin edellyttää, että

1. palveluväylästä, siinä välitettävistä tiedoista sekä sen käyttöön liittyvistä vastuista on säädetty laissa. Palveluväylän operointi on julkinen hallintotehtävä, koska sen avulla hoidettaisiin muun muassa perustoimeentuloon liittyvien palveluiden tuottamista tiedonvälityksen muodossa. Palveluväylän operointi on kuitenkin teknistä palveluntuottamista, joka voidaan antaa perustuslakivaliokunnan yleisten linjausten mukaisesti yksityisoikeudellisen organisaation hoidettavaksi, kunhan tästä ulkoistamisesta on säädetty nimenomaan laissa. Jos palveluväylän operointiin liittyy siitä päättäminen, mitkä organisaatiot voivat liittyä palveluväylän käyttäjäksi, millä ehdoilla tällainen liittyminen voidaan tehdä ja mitä määräyksiä tiedonsiirrossa pitää noudattaa, ei tällaisia tehtäviä voida antaa yksityiselle, koska kysymys on tällöin julkisen vallan käytöstä. Merkittävää julkista valtaa operoinnissa voitaneen joutua käyttämään erityisesti tiedonsiirtoon liittyvissä määräyksissä, mutta tällaiset määräykset voidaan antaa myös sitovana sääntelynä tietohallintolain nojalla annettavina palveluväylästä vastaavan ministeriön asetuksina, jolloin julkisen vallan käyttö rajoittuu vain palveluväylän käyttäjäorganisaatioiden hyväksymiseen.
2. Toimeentulotuen sähköistäminen edellyttää vahvan tunnistamisen mahdollistavan tunnistusvälineen käyttöä. Kun otetaan huomioon toimeentulotukea tarvitsevien asiakasryhmä, tulee tunnistusvälineet olla sellaisia, ettei niiden käyttöä voida evätä maksukyvyyn tai työskentelyyn liittyvien syiden perusteella. Tästä syystä vahvojen sähköisen tunnistamisen välineiden käyttöön liittyvät edellä esitetyt oikeusturvakysymykset on ratkaistava valtakunnallisen toimeentulotuen hakemisen sähköistämisen yhteydessä.

3. Toimeentulotuen sähköistämisen infrastruktuuriratkaisut sanelevat myös muun sääntelytarpeen. Jos kuntien on pakko yhdessä Kansaneläkelaitoksen kanssa järjestää toimeentulotukeen liittyvät sähköiset palvelut, edellyttää tällainen järjestely lain nimenomaisia säännöksiä siitä, miten tällainen palvelukokonaisuus järjestetään ja mahdollisesti rahoitetaan. Palvelun käyttöön liittyvien teknisten määräysten laatiminen voidaan antaa sosiaali- ja terveysministeriön alaisen hallinnon tehtäväksi silloin, kun sääntelyn kohteena ovat kunnat ja kuntayhtymät. Monitoimijaympäristö edellyttää myös organisaatioiden yksikäsitteisen yksilöimisen. Tätä varten on määritettävä yksikäsitteiset organisaatiotunnisteet, jotta toimeentulotukihakemuksien tiedot voidaan ohjata oikeaan organisaatioon. Tähän tarvitaan koodistopalvelua, johon on määritelty organisaatiotunnusvaraus. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007) 14.2 §:n mukaan Kansaneläkelaitos hoitaa koodistopalvelun tietoteknistä toteutusta. Koodistopalvelu sisältää kaikki koodistot, joita tarvitaan potilasasiakirjojen käsittelyssä valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen avulla. THL vastaa koodistopalvelun sisällöstä. Koodistojen hallintaan on olemassa terveydenhuollossa jo tekninen toteutus. Koska sääntely koskee vain potilasasiakirjoja, on sääntelyä kehitettävä siten, että sosiaalihuollon asiakasasiakirjoihin liittyvät koodistot hallinnoidaan samassa kokonaisuudessa. Toisaalta koodistopalvelulle on laajempaa tarvetta, jolloin koodistopalvelun tekninen palvelu voitaisiin tuottaa toimialariippumattomana palveluna ja tietosisältöjen määrittely annettaisiin eri toimialoista vastaavien viranomaisten tehtäväksi.
4. Tiedonsaantioikeuksia koskevaa sääntelyä tai ainakin sen tulkintaa tulisi arvioida uudelleen. Nykyisen tulkintamallin mukaisesti teknisen käyttöyhteyden avaamisesta pitää säätää lailla, kun tietoja annetaan toiselle viranomaiselle tai muille rekisterinpitäjään nähden sivullisille. Jos toimeentulotuen hakemista koskevaan palveluun avattaisiin tekniset käyttöyhteydet eri rekistereihin, ei tällaisessa tilanteessa olisi kysymys ainakaan suoraan tietojen luovuttamisesta viranomaiselta toiselle, vaan tietojen antamisesta tietopalveluna rekisteröidyn käyttöön hänen asiointitarvettaan varten. Tästä syystä ei olisi välttämätöntä, että toimeentulotuen myöntämiseen liittyvistä tiedonsaantioikeuksista ja teknisten käyttöyhteyksien avaamisesta tarvittaisiin erillistä sääntelyä. Tällainen malli edellyttäisi kuitenkin, että toimeentulotukea haettaisiin 100-prosenttisesti sähköisesti. Tästä syystä johtuen voidaan esittää vain teoreettisesti, että teknisten käyttöyhteyksien sääntelyä voitaisiin vähentää, mikäli asiankäsittelyssä tarvittavat viranomaisten rekistereistä saatavat tiedot tulisivat vireillepanotilanteessa asiakkaan kautta viranomaiselle. Näissäkin tapauksissa viranomainen voi tarvita tietoja toimeentulotuen valvonnassa tai ajantasaisien tietojen tarkastamisessa. Näistä syistä johtuen tiedonhallinnan tehostuminen viranomaisissa jäisi lähinnä siihen, että asiakas voisi ottaa kantaa vireillepanovaiheessa niiden tietojen ajantasaisuuteen ja paikkansa pitävyyteen, joita viranomaisten rekistereistä on saatavissa toimeentulotukihakemuslomakkeelle. Tämä vähentää toimeentulotukea myöntävän viranomaisen tarvetta lisäselvityksien tekemiselle. Toisaalta on huomioitava, että viranomaisten rekistereissä olevat tiedot eivät ole kaikilta osin ajantasaisia esimerkiksi verotustietoina saatavien tulo- ja varallisuustietojen osalta. Kehitteillä oleva ansaintarekisteri voi parantaa tätäkin tilannetta olennaisesti.

Toimeentulotukeen liittyvät suunnitellut toiminnalliset ja tiedonhallinnalliset uudistukset edellyttävät myös sähköisen palvelujärjestelmän kehittämistä, joka mahdollistaa toimeentulotukiprosessin palveluiden tehokkaamman tuotannon. Tässä yhteydessä on ratkaistava tietovarantojen hyödyntämiseen sekä tietojen välittämiseen liittyvät kysymykset. Kansallinen palveluväylä toimii tässä yhtenä teknisenä komponenttina kokonaisratkaisua luotaessa. Palvelujen kehittämisessä nousee esille myös kysymykset järjestämisvastuista ja niiden sääntelystä sekä myös riittävän tehokkaasta ja organisatorisesti matalasta teknisten palvelujen verkostosta. Sähköisen tunnistamisen toiminnalliset ongelmat on myös ratkaistava, jotta tunnistusvälineiden käyttäjien oikeudet saada palveluun kelvollinen tunnistusväline voidaan taata taloudellisesta asemasta riippumatta. Toimeentulotuen hakijoissa on tyypillisesti asiakkaita, joilla on maksuhäiriöitä tai joista on tehty merkinnät luottotietoihin. Tämä voi jo pelkästään estää sen, että asiakas saisi pankkitunnukset tai mobiilivarmenteen käyttöönsä.

3.2 Terveystodistusten sähköinen toimittaminen viranomaisille

Terveystodistusten laaditaan eri käyttötarkoituksiin runsaasti terveystodistuksia tai lääkärintodistuksia. Skenaariossa selvitettiin, miten ajokorttihakemuksen liitteeksi tarvittava terveystodistus voitaisiin toimittaa poliisille sähköisesti.

Ajokorttilain (386/2011) 10 §:n 1 kohdan mukaan ajokorttihakemuksen liitteeksi tarvitaan kopiokappale nuorison terveystodistuksesta ryhmään 1 kuuluvia luokkia sisältävää ajokorttia haettaessa tai muu enintään kuusi kuukautta aikaisemmin annettu lääkärintodistus tai 27 §:n 2 momentissa tarkoitettu tapauksessa laajennettu lääkärintodistus taikka lisäksi erikoislääkärintodistus, jos poliisi niin päättää. Ajokorttilain 20 §:n mukaan jos on syytä epäillä, ettei ajo-oikeuden haltija enää täytä ajokortin terveystodistuksen vaatimuksia tai ettei hän terveydentilansa vuoksi enää kykene kuljettamaan turvallisesti sellaista ajoneuvoa, jonka ajo-oikeus hänellä on, poliisi voi määrätä kuljettajan määrääjässä toimittamaan lääkärintodistus- tai erikoislääkärintodistuksen terveystodistuksen täyttymisestä taikka todistuksen ajonäytteestä tai uudesta ajokokeesta. Terveystodistus tulee liittää ajokorttilupahakemukseen aina, jos:¹⁵

- Haetaan ensimmäistä ajokorttilupaa;
- Hakijalla ei ole ennestään voimassa olevaa hakemuksessa tarkoitettuun ryhmään kuuluvaa ajokorttia.

Poliisi voi määrätä hakijan toimittamaan lääkärintodistuksen hakemuksen liitteeksi myös muissa tapauksissa. Laajennettu lääkärintodistus vaaditaan, jos:

- Ryhmän 1 ajokorttiluvan hakija on täyttänyt 70 vuotta hakemuksen jättöhetkellä
- Ryhmän 2 ajokorttiluvan hakija on täyttänyt 68 vuotta hakemuksen jättöhetkellä

¹⁵ Tiedot: <https://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/8C6AE1DFD5F30C3FC2256BC300439BB5?opendocument>

Terveystodistusta ei yleensä tarvitse liittää hakemukseen, jos:

- Hakijalla on ennestään voimassa oleva hakemuksessa tarkoitettuun ryhmään kuuluva ajokortti
- Haetaan ajokortin kaksoiskappaletta esim. nimenmuutoksen tai kortin katoamisen vuoksi
- Hakija on suorittanut haettavan luokan kuljettajantutkinnon puolustusvoimissa varusmiespalveluksessa olleensa korkeintaan kaksi vuotta aikaisemmin

Ajokorttihakemukset ja tiedot ajo-oikeuksista tallennetaan ajoneuvoliikennerekisteriin, josta on säädetty ajoneuvoliikennerekisteristä annetussa laissa (541/2003). Ajokorttilupahakemus on jätettävä henkilökohtaisesti poliisin lupapalvelupisteeseen, jossa hakija tunnustetaan. Ajokorttilupahakemusta ei voi tehdä toistaiseksi sähköisesti.

Ajokortin hakeminen voitaisiin ainakin osittain sähköistää. Tämä edellyttää hakijan tunnistamista luotettavalla tavalla. Kokonaisuudessaan ajokortin hakemista ei voida sähköistää etähakuna, koska hakijan fyysisen tunnistamisen yhteydessä, hakijalta otetaan käsialanäyte nimikirjoituksena hakemukseen, josta se siirretään ajokorttiin. Hakumenetely voitaisiin sähköistää kokonaisuudessaan, jos ajokortista luovuttaisiin kokonaan. Tällöin ajo-oikeus selvitetäisiin tarvittaessa esimerkiksi henkilötodistuksen perusteella tai ajokorttiedot voitaisiin sijoittaa henkilökortin sirulle. Tähän tosin tähän ei olisi tarvetta, koska tietoa tarvitsevat viranomaiset saavat tiedot ajoneuvoliikennerekisteristä. Malli ei kuitenkaan toimi, jos henkilön pitäisi pystyä todistamaan ajo-oikeutensa ulkomailla.

Sähköisen ajokorttihakemuksen perustiedot on saatavissa väestötietojärjestelmästä. Hakemuksen liitteeksi tarvittava terveys-/lääkärintodistus voidaan sähköistää. Tämä kuitenkin näyttäisi edellyttävän terveydenhuollon kansallisiin tietojärjestelmäpalveluihin jonkin verran sisällöllisiä muutoksia. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain 14 a §:ssä on säädetty potilaan tiedonhallintapalvelusta. Potilaan tiedonhallintapalvelun rekisterinpitäjänä toimii Kansaneläkelaitos. Potilaan tiedonhallintapalveluun tallennetaan potilaan tahdonilmauksia ja sen kautta voidaan näyttää potilaan terveyden- ja sairaanhoidon tai niihin liittyvien palvelujen kannalta keskeiset tiedot. Säännöksessä ei ole säädetty, miten potilaalle kirjoitettuja todistuksia käsitellään tiedonhallintapalvelussa. Terveys- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen sääntelyssä otetun tarkan sääntelyn linjan mukaisesti lääkärintodistusten tallentamisesta potilaan tiedonhallintapalveluun pitäisi säätää 14 a §:ssä erikseen ellei sitten tulkitta, että lääkärintodistukset ovat nykyisessä säännöksessä säädettyjä terveyden- ja sairaanhoidon tai niihin liittyvien palvelujen kannalta merkityksellisiä tietoja.

Jos lääkärintodistukset tallennettaisiin potilaan tiedonhallintapalveluun, olisi ne siirrettävissä palvelun käyttäjän (potilaan) suostumuksella käytettäväksi erilaisiin palveluihin, joissa lääkärintodistusta tarvitaan. Tämä tapahtuisi kussakin palvelussa erikseen, kuten esimerkiksi ajokorttihakemuspalvelussa, jossa palvelun käyttäjä (hakija) antaa suostumuksen siihen, että potilaan tiedonhallintapalvelusta voidaan hakea hakemuksen liitteeksi ajokorttihakemukseen soveltuva lääkärintodistus. Tällöin lääkärintodistukset välitetään palvelun käyttäjän (potilaan) suostumuksella ajo-oikeuden myöntävälle viranomaiselle. Ajokorttihakemuksessa lääkärintodistusta ei toimiteta siis suoraan poliisille, vaan hakijan välityksellä osana hakemusta.

Sähköisen ajokorttihakemuksen kehittäminen edellyttäisi ainakin seuraavia sääntelyn kehittämistoimenpiteitä:

1. Potilaan tiedonhallintapalvelua koskevaa sääntelyä pitäisi kehittää siten, että tiedonhallintapalveluun voidaan tallentaa lääkärintodistustietoja ja niitä voidaan luovuttaa potilaan nimenomaisella suostumuksella sähköisten palveluiden kautta muille viranomaisille. Kysymys ei olisi välttämättä tiedon tosiasiallisesta luovuttamisesta Kansaneläkelaitoksen ylläpitämästä potilaan tiedonhallintapalvelun henkilörekisteristä esimerkiksi ajoneuvoliikennerekisteriin, vaan tieto annettaisiin ajokorttihakemusta tekeväälle henkilölle (potilaalle), joka lähettää lääkärintodistuksen tiedot hakemuksen erottamattomana osana poliisin käytettäväksi joko poliisin hallinnollisen tietojärjestelmän tai ajoneuvoliikennerekisterin kautta. Lääkärintodistuksessa olevien tietojen tallentamisesta tulisi säätää erikseen tai siten, ettei lääkärintodistustietoa säilytetä kuin hakemuksen käsittelyn ajan.
2. Koska terveydenhuollossa on käytössä palveluväylää vastaava ratkaisu (terveydenhuollon valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut), ei kansalliselle palveluväylälle ole suoranaista teknistä toteutustarvetta lääkärintodistusten tiedonsiirtoon. Tällöin tiedonsiirto tapahtuisi yksinkertaisemmin kahden pisteen välillä siten, että ajokorttihakemuspalvelu olisi ”liitetty” terveydenhuollon ”palveluväylään”. Terveydenhuollossa toteutettu keskitetty Kanta-tietovaranto ja siihen liittyvät tiedonsiirtoratkaisut palvelevat jo tiedonsiirtotarpeita, jotka syntyvät eri toimintayksiköistä syntyvien tietojen tallentamiseen ja välittämiseen eri käyttötarkoituksiin. Kanta-tietovarantoa tosin ei ole toistaiseksi lähdetty laajentamaan palvelemaan myös muita käyttötarkoituksia kuin potilaan terveyden- ja sairaanhoitoa.
3. Ajokorttihakemuksen sähköistäminen edellyttäisi toiminnallisia uudistuksia, jotka johdaisivat lainsäädännöllisiin uudistuksiin. Koska Suomessa ajokortti ja henkilökortti ovat kaikilta osin eriytettyjä, ei niistä saatavia synergiaetuja voida toteuttaa. Jos henkilöllä on olemassa henkilötodistus, ei hänellä tarvitsisi olla erikseen ajo-oikeuden todistavaa ajokorttia, koska henkilöllisyyden todentamisen jälkeen hänen ajantasaiset ajo-oikeustiedot voidaan tarkastaa ajoneuvoliikennerekisteristä, johon valvontaviranomaisilla on tiedonsaantioikeudet. Ajoneuvoliikennerekisterin käyttöä voitaisiin edistää palveluväylän avulla siten, että tiedot olisivat palveluväylän kautta saatavilla kaikkiin niihin palveluihin ja kaikille niille palveluntarjoajille, jotka tarvitsevat ajo-oikeustietoja omassa toiminnassaan. Henkilötodistusmenettelyyn siirtyminen mahdollistaisi ajokorttihakemuksen sähköistämisen kokonaisuudessaan, jos henkilö voitaisiin yksilöidä luotettavasti hakemuksen tekemisen yhteydessä luotettavalla tunnistusvälineellä.

Terveystodistuksen välittämistä eri käyttötarkoituksiin potilaan tiedonhallintapalvelun kautta kannattaisi harkita ainakin potilaan itsensä tekemän tiedonsiirtopyynnön tai suostumuksen perusteella. Ajokorttihakemuksen sähköistäminen voisi olla yksi palvelu, johon tällaisia tietoja tarvitaan. Tosin valmiuksia ajokorttihakemuksen sähköistämiseksi ei ole, ellei suomalaista henkilökorttia aleta käyttää monitoimikorttina.

Kansallinen palveluväylä ei tuo terveydenhuoltoon ja potilaiden tietojen käsittelyyn ja tietojen siirtoon juurikaan lisäarvoa, koska terveydenhuollossa on jo käytössä oma palveluväylänsä – Kanta. Kansallista palveluväylää voidaan hyödyntää lähinnä tilanteissa, joissa Kanta-palveluista välitetään tietoja muualle kuin terveydenhuollon toimintayksiköihin. Kanta-palveluiden sääntely voi kuitenkin toimia pohjana sille, miten kansallisesta palveluväylästä voitaisiin säätää. Tätä ennen terveydenhuollon Kanta-palveluita koskevan sääntelyn toimivuus täytyisi arvioida erikseen.

3.3 Asuntokaupan sähköistäminen

Asunto-osakkeiden kaupasta on säädetty asuntokauppalaissa (843/1994), jossa ei ole säädetty erityisiä muotovaatimuksia asuntokauppasopimukselle valmistuneiden uusien asuntojen ja käytettyjen asuntojen kaupassa. Sen sijaan asuntokauppalain 2 luvun 11 §:n mukaan kun perustajaosakas myy asunto-osakkeen rakentamisvaiheen aikana, kauppasopimus on, jotta se olisi ostajaa sitova, tehtävä kirjallisesti. Asuntokauppalain 11 a §:ssä on säädetty tällaisen rakentamisvaiheessa tehtävän asuntokaupan kauppasopimuksen sisällöstä. Asuntokauppalaissa ei ole säädetty rakentamisvaiheen kauppakirjasta sitä, täyttääkö kirjallisen muodon vaatimuksen myös sähköisessä muodossa oleva kauppakirja. Valmistuneiden uusien asuntojen sekä käytettyjen asuntojen kauppaa voidaan tehdä jo nykyisen lainsäädännön perusteella sähköisesti, koska asuntokauppalaissa ei ole muotomääräyksiä, jotka estäisivät sähköisen kaupankäynnin. Tosin asuntokauppalain 6 luvun 2.2 §:n mukaan vanhan asunnon kaupassa, jossa myyjänä on muu kuin elinkeinonharjoittaja, 6 luvun säännöksistä voidaan kirjallisin sopimuksin poiketa. Tältäkin osin kirjallisen muodon vaatimuksesta ei selviä, täyttääkö sen myös sähköisessä muodossa tehty sopimus. Varsinaista omistus- tai hallintaoikeutta osoittavan osakekirjan tai muun asiakirjan käsittely voi tapahtua vain kirjallisessa paperimuodossa. Siten kokonaisuudessaan sähköinen asunto-osakekauppa ei ole tällä hetkellä mahdollista.

Itse asunto-osakekauppaa koskevan asiakirjan (sopimuksen) tekemiseen voisi tulla joissakin tapauksissa sovellettavaksi tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annettu laki (458/2002) silloin, kun asunto-osakekauppa tehdään verkkopalvelun kautta.¹⁶ Tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annetun lain 12.1 §:n mukaan jos sopimus on lain mukaan tehtävä kirjallisesti, vaatimuksen täyttää myös sellainen sähköinen sopimus, jonka sisältöä ei voida yksipuolisesti muuttaa ja joka säilyy osapuolten saatavilla. Jos sopimus on lain mukaan allekirjoitettava, sovelletaan, mitä sähköisistä allekirjoituksista erikseen säädetään. Siltä osin kuin asuntokauppaan liittyy erityisiä kirjallisen muodon vaatimuksia, voisi sähköinen muotokin tulla kysymykseen, jos kauppa tehtäisiin verkkopalvelun välityksellä. Tällaisessa tilanteessa joka tapauksessa osakekirjaan liittyvä vaihdanta tulee kuitenkin toteuttaa kirjallisesti.

¹⁶ Eduskunnan käsittelyssä on ollut keväällä 2014 hallituksen esitys tietoyhteiskuntakaareksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja rikoslain 38 luvun 8 b §:n muuttamisesta (HE 221/2013), jossa tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annettu laki ehdotetaan siirrettäväksi uuteen tietoyhteiskuntakaareen.

Osana sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelmaa (SADe-ohjelma) ympäristöministeriön vastuulla olevan Rakennetun ympäristön ja asumisen palvelukonaisuuden yhteydessä toteutetaan sähköisen asunto-osakerekisterin määrittelyprojekti. Osana määrittelyprojektia valmistui keväällä 2014 ympäristöministeriön vetämän työryhmän selvitys asunto-osakerekisterin toimintamallista (26.3.2014). Selvityksessä esitetään asunto-osakerekisterin perustamista. Asunto-osakerekisteri koostuisi kahdesta osarekisteristä - asunto-osakkeiden tietorekisteristä ja asunto-osakkeiden omistajarekisteristä. Ehdotuksen mukaan asunto-osakkeiden omistajarekisteri pitäisi sisällään asunto-osakeyhtiön tunnistetiedot, asunto-osakkeiden tunnistetiedot, huoneistojen tunnistetiedot, omistajatiedot omistusosuuksineen, hallintaoikeustiedot, luovutustiedot sekä panttaustiedot. Asunto-osakkeiden tietorekisterin tehtävänä on koota kaikki asunto-osakeyhtiöihin, asunto-osakkeisiin, huoneistoihin ja osakeomistuksiin liittyvät tiedot yhteen keskitettyyn rekisteriin. Asunto-osakkeiden tietorekisteri sisältäisi kaikki asunto-osakkeiden omistajarekisterissä olevat tiedot, minkä lisäksi siinä olisi paljon laajemmin asunto-osakeyhtiöiden, osakkeiden ja huoneistojen tietoja sekä viranomaisilta tulevia tietoja. Ehdotettu uudistus mahdollistaisi asunto-osakkeiden sähköisen kaupankäynnin. Se ei kuitenkaan yksin riitä mahdollistamaan sähköistä asuntokauppaa, vaan asunto-osakerekisteri on vain yksi osatekijä, jolla sähköinen asuntokauppa voidaan toteuttaa.

Asuntokauppaan liittyy tavallisesti joukko erilaisia oikeustoimia, jotka kaikki pitäisi pystyä sähköistämään. Niin ikään asuntokauppaan liittyy monesti myös useita osapuolia, jolloin asuntokaupasta syntyy yksi usean toimijan palvelukokonaisuus. Asunto-osakekaupan osapuolia ja toimijoita ovat myyjä, ostaja, asunto-osakeyhtiö, yleensä kiinteistönvälittäjä, pankki, verohallinto sekä rekisteriviranomainen (VRK/maistraatti). Asunto-osakkeen kaupan sähköistäminen tarkoittaisi eri toimijoiden palveluiden yhdistämistä yhdeksi palvelukokonaisuudeksi ja tietojen siirtoa eri toimijoiden välillä.

Sähköinen asuntokauppa edellyttää, että palvelussa on käytettävissä valtuutusten hallinta. Ainakin seuraavissa asuntokauppaan liittyvissä vaiheissa tarvittaisiin valtuutus:

- Kiinteistönvälittäjän toimeksianto perustuu sopimukseen, jossa myyjä (asuinhuoneiston omistaja) valtuuttaa kiinteistönvälittäjän hoitamaan asuinhuoneistonsa myyntiä. Toimeksianto voidaan tehdä sähköisesti jo tällä hetkellä, vaikka valtuutusten hallintaa ei erikseen olisikaan;
- Valtuutus, jos asunto-osakkeen myy toinen puolisoista taikka asunto-osakekaupan tekee jokin muu kuin asuinhuoneiston omistaja;

Asuntokauppaan liittyy myös seuraavat oikeustoimet

- Pankki voi säilyttää osakekirjaa sopimusperusteisesti, myös sähköistä osakekirjaa (nykyisen lainsäädännön mukaan sähköistä osakekirjaa ei ole olemassa). Säilyttämistä koskeva sopimus voidaan tehdä sähköisesti;
- Kiinteistönvälittäjä ei tarvitse valtuutusta varainsiirtoveroilmoituksen tekemiseen, koska kiinteistönvälittäjä joutuu tekemään ilmoituksen varainsiirtolain 30.5 §:n nojalla;

- Tieto varainsiirtoveron maksusta menee pankista verottajalle;
- Tieto asuinhuoneiston asukkaasta tulee VRK:lle muuttoilmoituksella;

Lisäksi asunto-osakeyhtiön isännöitsijän tulee tehdä vuosittain ilmoitus Verohallinnolle asunto-osakkeiden omistukseen ja huoneiston pinta-alaan liittyvistä muutoksista.

Asuntokauppaan liittyviä tietokokonaisuuksia ovat:

- Tarvittaessa myyntitoimeksianto kiinteistönvälittäjälle (voidaan tehdä sähköisesti);
- Tarvittaessa asuinhuoneiston myynti-ilmoitus erilaisille ilmoituskanaville, kuten Oikotie.fi-, Etuovi.com- tai Jokakoti.fi -palvelut (voidaan tehdä sähköisesti);
- Ostotarjouksen tekeminen (voidaan tehdä sähköisesti, mutta luotettavia palveluita ei ole tarjolla kuin välitysliikekohtaisesti);
- Puolisoiden tai osakkaiden myyntivaltuus (voidaan tehdä ainakin periaatteessa sähköisesti)
- Kauppakirja/sopimus (voidaan tehdä ainakin periaatteessa sähköisesti);
- Asunto-osakekirja (paperimuotoinen);
- Varainsiirtoveron maksaminen (voidaan tehdä sähköisesti);
- Varainsiirtoveroilmoitus (paperimuotoinen);
- Asunto-osakkeen omistustietojen muutos/verohallinnon 102-lomake (paperimuotoinen);
- Tieto asuinhuoneiston asukkaasta muuttoilmoituksena (voidaan tehdä sähköisesti);

Asuntokauppaan liittyviä tietovarantoja on tunnistettavissa nykytilassa:

- kiinteistönvälittäjän toimeksiantopäiväkirja (toimeksiantorekisteri);
- verohallinnon asiakastietokanta;
- verohallinnon verotustietokanta;
- verohallinnon ASVA-rekisteri;
- väestötietojärjestelmän rakennus- ja huoneistotietorekisteri;
- väestötietojärjestelmän henkilötietorekisteri (henkilötieto-osa);
- asunto-osakeyhtiön omistaja- ja asukasrekisteri;
- pankkien asiakasrekisteri;
- sähköisten myyntikanavien käyttäjärekisteri;
- välillisesti Itella Oyj:n osoiterekisteri;

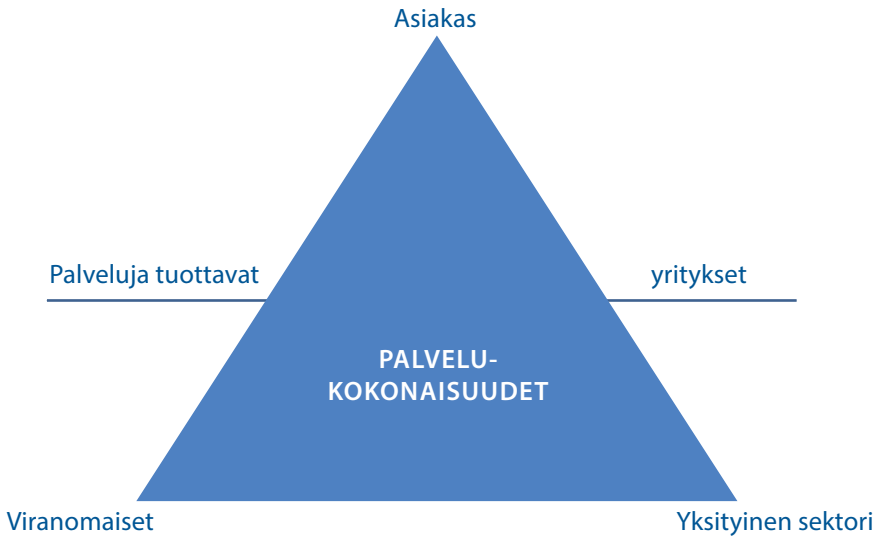
Jos suunnitelmat asunto-osakerekisteristä toteutuvat, karsii se ainakin osittain nykyisiä asuntokauppaan liittyviä viranomaisten rekistereitä Verohallinnosta ja Väestörekisterikeskuksesta.

Sähköiseen asuntokauppaan liittyviä palveluita olisivat ainakin:

- sähköiset asunto-osakekauppapaikat, jotka sisältävät vähintään seuraavat toiminnallisuudet:
 - Toimeksiantosopimukset kiinteistönvälittäjän kanssa;
 - Valtakirjat asunto-osakkeen myyntiin (erityisesti puoliset);
 - Ostotarjousten tekeminen ja hyväksyntä;
 - Sähköisen kauppakirjan tekeminen;
 - Kauppahinnan maksaminen;
 - Varainsiirtoveroilmoituksen tekeminen ja veron maksaminen;
 - Asunto-osakerekisteriin tehtävä muutosilmoitus;
- valtuustietopalvelu, jossa voidaan tehdä valtuutukset asuntokaupan tekemiseen;
- tunnistus- ja oikeustoimipalvelu, jolla mahdollistetaan sähköiseen kaupankäyntiin liittyvien oikeustoimien toteuttaminen;
- maksamispalvelu;
- tiedonsiirtokanava (palveluväylä);
- asunto-osakerekisterin tietopalvelu omistustietojen varmistamiseksi;

Asunto-osakekauppa on tyypillisesti yksityisten välistä toimintaa, johon liittyy kuitenkin viranomaisille tehtäviä ilmoituksia. Yksityisoikeudellisen luonteensa vuoksi sähköiset kauppapaikat on perusteltua pitää yksityisten toimijoiden tarjoamina palveluina. Asuntokauppaan liittyvät toimet ovat itse asiassa nykyisiin asuntomyyntipalveluihin liittyviä lisäominaisuuksia. Koska asuntokauppaan liittyy kuitenkin velvollisuuksia tehdä viranomaisille ilmoituksia ja asuntokaupan on muutenkin tapahduttava luotettavalla tavalla, on sähköisen asuntokaupan oltava säänneltyä sekä siihen liittyvien tiedonsiirtotarkaisujen viranomaisten hallinnoimia ainakin teknisten määräysten osalta. Sähköinen asunto-osakekauppa muodostaa monitoimijajympäristön, jonka hallinta on järjestettävä lainsäädännössä. Asunto-osakekaupassa keskeisiä viranomaisia ovat Verohallinto, teknisen integroinnin hoitava viranomainen ja asunto-osakerekisterin rekisterinpitäjä. Yksityisiä toimijoita ovat puolestaan pankit, kiinteistönvälittäjät ja muut ammatinharjoittajat sekä sähköisiä kauppapaikkoja tarjoavat toimijat. Varsinaisia palvelun käyttäjiä ovat puolestaan ostajat ja myyjät.

Kuvio 3. Palvelukokonaisuuksien eri osapuolet.



Osana sähköistä asunto-osakekaupan kehittämistä, on myös laadittava malli, joka mahdollistaa yksityisten ja julkisten toimijoiden toteuttamat sähköiset palvelukokonaisuudet, joissa asiakas voi hoitaa tarvittavat toimenpiteet yhden palvelun kautta kaikkiin toimijoihin.

Asunto-osakekaupan sähköistäminen edellyttää ainakin seuraavaa sääntelyä:

- Laki asunto-osakerekisteristä, sen tietosisällöstä, rekisterinpitäjästä/rekisterinpitäjistä sekä rekisteriin toimitettavien tietojen tiedonantovelvollisuudesta sekä rekisteristä saatavien tietojen tiedonsaantioikeuksista. Lisäksi sääntelyn piiriin kuuluu myös kysymykset rekisterissä olevien tietojen luotettavuudesta, vastuista ja sivullisuojasta;
- Laki sähköisestä asuntokaupasta tai säännökset sähköisestä asuntokaupasta asuntokauppalakiin. Sääntelyongelmana pitäisi kuitenkin ratkaista asuntokaupan mahdolliset rinnakkaisjärjestelyt, joissa kauppa voidaan tehdä perinteistä kirjallista menettelyä käyttämällä tai sähköisessä muodossa ja vaihdanta tapahtuu osakekirjana tai asunto-osakerekisteriin tehtävänä omistusmuutosmerkintänä. Laintasoisia säännöksiä tarvitaan niin ikään asuntokauppapalveluihin liittyvistä pakottavista toiminnallisista vaatimuksista sekä viranomaisregulaatioon liittyvästä toimivallasta ainakin tiedonsiirtoon liittyvien teknisten määräysten osalta. Mahdollisesti sähköisen asuntokauppapalvelun luotettavuuden varmistamiseksi ja viranomaisvalvonnan toteuttamiseksi palveluntuottajilta voitaisiin vaatia ennakkorekisteröitymistä palveluntarjoajaksi.
- Säännökset yleisestä sähköisestä valtuutuspalvelusta ja sen tarjoamisesta. Sääntelyn piiriin kuuluu ainakin sähköisen valtuutuspalvelun tietosisältö, rekisterinpitäminen liittyvät tehtävät, tietojen luotettavuuteen ja luovutettavuuteen liittyvät kysymykset sekä vastuut tietojen oikeellisuudesta.

- Säännökset yleisestä kansallisesta tunnistusportaalista. Nykytilassa valtion operoimaa Vetuma-palvelua ei voida tarjota yksityisille toimijoille. Vetuma-palvelun käyttöön ottoon liittyy myös hallinnollisia ja sopimuksellisia menettelyjä, jotka eivät ole taroituksenmukaisia. Esimerkiksi sähköisen palvelun tarjoaja joutuu tekemään jokaisen tunnistuspalvelun tarjoajan kanssa erikseen sopimuksen, mikä tarkoittaa yli 10 sopimuskumppania ja sopimusta. Yleinen tunnistusportaaliksi tulisi määrittellä laissa selkeästi viranomaistehtäväksi siten, että viranomainen hallinnoi tunnistusportaalista, jonka kautta tunnistus tapahtuu eri palveluihin. Eri tunnistuspalvelujen tarjoajien kanssa tehtävät sopimukset tekisi tunnistusportaalista tarjoava viranomainen ja tunnistusportaalista käyttävät palveluntarjoajat tekisivät tunnistusportaalista käytöstä sopimuksen portaalista hallinnoinnista vastaavan viranomaisen kanssa. Viranomaistehtäviin kuuluisi myös huolehtia tunnistusportaalista käyttöösi liittyvien palveluiden turvallisuuden varmistamisesta sekä maksujärjestelyjen hoitamisesta tunnistuspalvelujen tarjoajille sekä tunnistusportaalista käyttävien organisaatioiden laskuttamisesta siltä osin kuin toimintaa ei rahoiteta budjettivaroilla. Tunnistusportaalista käyttö olisi pakollista ainakin viranomaisille silloin, kun viranomaiset tarjoavat palveluita, joissa palvelun käyttäjä pitää pystyä yksilöimään luotettavalla tavalla (tunnistaminen). Tunnistusportaalista käyttö voitaisiin säätää pakolliseksi myös yksityisille toimijoille silloin, kun henkilön tunnistaminen on ehdottoman välttämätöntä palvelun luonteen vuoksi. Tällainen palvelu voisi olla sähköinen asuntokauppapalvelu, koska palvelu muodostaa kokonaisuuden, jossa on mahdollista tehdä viranomaisille pakolliset ilmoitukset. Myös pankit ja vakuutusyhtiöt voitaisiin velvoittaa käyttämään kansallista tunnistusportaalista pankki- ja vakuutuspalveluiden luonteen vuoksi, vaikka pankeilla olisikin kaksoisrooli toisaalta tunnistuspalveluiden tarjoajina ja toisaalta tunnistuspalveluiden käyttäjinä. Tunnistusportaalista voitaisiin sisällyttää myös maksamisominaisuudet.
- Koska asuntokauppaan liittyy useita eri osapuolia ja tietoja siirretään useamman organisaation tietovarantoihin, on tällaiset organisaatiot määriteltävä yksiselitteisesti jonkin koodiston avulla. Tähän tarvitaan koodistopalvelua, josta tulisi säätää yleisenä palveluna laissa lähinnä koodistopalvelun teknisestä tuottamisesta sekä tietosisältöjen määrittelyistä;
- Säännökset asunto-osakekauppaan liittyvien tietojen siirrosta. Suunniteltu kansallinen palveluväylä palvelee nimenomaan sellaisia palvelukokonaisuuksia, joissa tiedonsiirtoa tapahtuu useiden eri toimijoiden tietovarantoihin tai tietovarannoista. Sähköisessä asuntokaupassa tietoja välitetään tulevaisuudessa seuraaviin tietovarantoihin tai saadaan ainakin seuraavista tietovarannoista
 - asunto-osakerekisteri;
 - Verohallinnon verotustietokanta;
 - pankkien asiakasrekisteri ja tietojärjestelmät;
 - kiinteistövälittäjien asiakasrekisteri (toimeksiantopäiväkirja);
 - väestötietojärjestelmän henkilötieto-osa;
 - valtuutustietorekisteri;
 - isännöitsijän rekisteri;

Kansallisen palveluväylän sääntelyssä merkityksellisiä sääntelykohteita ovat palveluväylän viranomaistehtävät ja palveluväylän tuotantotehtävät sekä vastuut. Sääntelyssä on otettava kantaa siihen,

- kenen vastuulla on palveluväylän tiedonsiirtomäärittämiin liittyvien teknisten määräysten antaminen;
- kuka päättää niistä vaatimuksista, joilla palveluntarjoaja voi liittää sähköisen palvelunsa palveluväylään;
- kuka valvoo palveluväylän käyttöä;
- kuka tekee palveluväylään liittyvät tekniset palveluhankinnat (hankintayksikön määrittäminen);
- minkälaisia maksuja ja millä perusteella palveluntarjoajilta peritään maksuja palveluväylän käytöstä;

Asunto-osakekauppa on vielä nykyään paperimuotoista, koska asunto-osakekirjan käsittely tapahtuu paperimuodossa. Asuntokauppa on tyypillisesti monen toimijan välinen kokonaisuus, jossa osapuolina on pääsääntöisesti myyjä, ostaja, kiinteistönvälittäjä, Verohallinto, pankki sekä asunto-osakeyhtiö. Tällaisen monitoimijaympäristön muodostaviin palvelukokonaisuuksiin tarvitaan palveluintegroinnin mahdollistava tekninen ratkaisu sekä siihen liittyviä tukipalveluita. Tällaisia on tunnistettavissa palveluväylä, tunnistuspalvelut sekä valtuutustietorekisteri. Käytännössä sähköistä asuntokauppaa ei voida toteuttaa, ellei palveluiden integrointia pystytä toteuttamaan kansallisena ratkaisuna teknisesti siten, että asuntokauppapalvelun tarjoamiseen ei sisälly liian suurta hallinnollista taakkaa. Tästä syystä viranomaistehtäviäkin pitää keskittää.

4 Sähköisen palveluarkkitehtuurin yleiset palvelut sääntelykohteina

Skenaarioita nousi esiin seuraavien palvelujen ja niitä koskevan lainsäädännön kehittämistarpeet:

- Sähköisen tunnistamisen kansallinen portaali
- Organisaatioiden yksilöintitietojen kehittäminen (osana koodistopalvelua)
- Sähköisen valtuuttamisen ja roolitietojen palvelu (yksityishenkilöt)
- Palvelukokonaisuuksien tiedonhallintaa tukeva tiedonsiirtoalusta – palveluväylä

4.1 Palveluihin kirjautumisen välityspalvelut vahvassa sähköisessä tunnistamisessa

Suomessa ei ole yleislainsäädännön tasolla säädetty henkilön tunnistamisesta asiointitilanteissa. Hallintolain 16 §:n mukaan viranomaiselle toimitettavasta asiakirjasta on mainittava lähettäjän nimi sekä tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi. Sen sijaan minkäänlaisesta erityisestä lähettäjän tunnistettavuusvaatimuksesta hallintolaissa ei ole säädetty. Tunnistuspalveluita voidaan hyödyntää myös sähköistä allekirjoitusta muodostettaessa. Lainsäädännössä ei ole yleisiä allekirjoitusvaatimuksia asioinnissa, mutta erityislainsäädännössä vireillepanoon liittyvistä allekirjoitusvaatimuksista on säädetty noin 30 säännöksessä.¹⁷

Tunnistusvälineiden tarjoamisesta ja niiden kelvollisuudesta sähköisen allekirjoituksen välineeksi on säädetty vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa. Siinä ei ole säädetty tunnistamiseen ja allekirjoitukseen liittyvistä vaatimuksista. Laissa on säädetty niistä vaatimuksista, jotka tunnistuspalvelun tarjoajien ja laatuvarmentajien pitää täyttää. Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain 2 §:n 1 kohdan mukaan vahvalla sähköisellä tunnistamisella tarkoitetaan henkilön yksilöimistä ja tunnisteiden aitouden ja oikeellisuuden todentamista sähköistä menetelmää käyttämällä perustuen vähintään kahteen seuraavista kolmesta vaihtoehdosta:

¹⁷ ks. *Tomi Voutilainen – Isamaria Räsänen: Sähköisen asioinnin lainsäädännön seuranta- ja kehittämistutkimus*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 30/2013, liite 1.

- a) salasanaan tai johonkin muuhun sellaiseen, mitä tunnistusvälineen haltija tietää;
- b) sirukorttiin tai johonkin muuhun sellaiseen, mitä tunnistusvälineen haltijalla on hallussaan; tai
- c) sormenjälkeen tai johonkin muuhun tunnistusvälineen haltijan yksilöivään ominaisuuteen;

Suomessa julkisen hallinnon sähköisiin asiointipalveluihin kirjaututaan pääosin henkilöasiakkaille tarjottavissa palveluissa tunnistuksenohjaus- ja hallintapalveluiden (välityspalvelut) kautta. Tällaisia palveluita ovat Vetuma-palvelu ja Tunnistus.fi-palvelu. Näistä välityspalveluista ei ole kuitenkaan säädetty missään. Ainoastaan valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetussa asetuksessa (132/2014) on säädetty siitä, että valtion yhteisiä sähköisen asioinnin ja hallinnon tukipalveluita ovat tunnistamisen, allekirjoittamisen ja maksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelut (3 § 3 kohta). Niin ikään virkamiehen ja muun julkista valtaa käyttävän henkilön tunnistamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelut ovat valtion yhteisiä sähköisen asioinnin ja hallinnon tukipalveluita (3 § 4 kohta). Asetuksen 5.4 §:n 2 ja 3 kohdan mukaan Valtion tieto- ja viestintäteknikka-keskuksen tehtävänä on tuottaa ja kehittää näitä palveluita. Verohallinto puolestaan tuottaa ja kehittää asetuksen 3 §:n 3 kohdassa tarkoitettuihin palveluihin kuuluvaa sähköistä tunnistuspalvelua, jonka avulla viranomainen tai muu julkista tehtävää hoitava voi julkista tehtävää hoitaessaan tunnistaa organisaation ja sitä edustavan henkilön.

Vahvaa sähköistä tunnistamista koskeva sääntely on monin osin ongelmallinen, mutta toisaalta myös kehittyvää sääntelyä. Lain soveltamisala on puutteellinen siitä syystä, että lakia ei sovelleta tunnistuksenohjaus- ja hallintapalveluiden (tunnistuksen välityspalveluiden) tarjontaan. *Laki ei sisällä tällaisia palveluita koskevia säännöksiä lainkaan. Palveluiden käyttäjien tietosuojat, palveluntarjoajien tehokas valvonta sekä palveluiden tarjoajien vastuukysymykset edellyttäisivät kuitenkin tällaistenkin palveluiden tarjonnan sääntelyä.* Laissa ei ole otettu kantaa muun muassa siihen, kuka tunnistuksen välityspalveluissa on rekisterinpitäjä ja millä menetelmillä rekisteröidyn suostumus voidaan hankkia palveluihin välitettävien henkilötietojen käyttöön sekä millainen ulottuvuus suostumuksella on tällaisissa tunnistustietojen välitystilanteessa. Koska erityisesti julkisessa hallinnossa sähköisiä tunnistuspalveluita käytetään tunnistuksen välityspalvelun kautta, tulisi niiden käytön valvonnastakin olla omat säännöksensä.

Sähköistä tunnistamista koskeva sääntely on myös eurooppalaista kehittyvää sääntelyä. Euroopan unionissa on valmisteltu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla. Asetuksessa säädetään ehdoista, joiden mukaisesti jäsenvaltioiden on tunnustettava toisen jäsenvaltion ilmoitetun sähköisen tunnistamisen järjestelmän piiriin kuuluvat luonnollisten ja oikeushenkilöiden sähköisen tunnistamisen menetelmät. Lisäksi asetuksessa säädetään luottamuspalveluja koskevista säännöistä erityisesti sähköisten transaktioiden osalta ja vahvistetaan oikeudelliset puitteet sähköisille allekirjoituksille, sähköisille leimoille, sähköisille aikaleimoille, sähköisille asiakirjoille, sähköisille rekisteröidyille jake-lupalveluille ja verkkosivustojen todentamisen varmennepalveluille. Asetuksen mukaan

sähköisellä tunnistamisella tarkoitetaan prosessia, jossa käytetään tiettyä luonnollista tai oikeushenkilöä tai oikeushenkilöä edustavaa luonnollista henkilöä yksilöivästi edustavia henkilön tunnistetietoja sähköisessä muodossa. Asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan kun julkisen sektorin elimen yhdessä jäsenvaltiossa tarjoaman verkkopalvelun käyttö edellyttää kansallisen lainsäädännön tai hallinnollisen käytännön nojalla sähköistä tunnistamista sähköisen tunnistamisen menetelmän ja todentamisen avulla, toisessa jäsenvaltiossa myönnettyt verkkopalvelujen käyttöön tarvittavat sähköisen tunnistamisen menetelmät on tunnustettava ensimmäisessä jäsenvaltiossa kyseisen verkkopalvelun osalta. Tämän vaatimuksen edellytyksenä on, että

- a) sähköisen tunnistamisen menetelmä on myönnetty komission 9 artiklan mukaisesti julkaisemaan luetteloon sisältyvän sähköisen tunnistamisen järjestelmän puitteissa;
- b) kyseisen sähköisen tunnistamisen menetelmän varmistustaso on yhtä korkea tai korkeampi kuin asianomaisen julkisen sektorin elimen edellyttämä varmistustaso kyseiseen verkkopalveluun pääsemiseksi ensimmäisessä jäsenvaltiossa edellyttäen, että kyseisen sähköisen tunnistamisen menetelmän varmistustaso vastaa merkittävää tai korkeaa varmistustasoa;
- c) asianomainen julkisen sektorin elin soveltaa merkittävää tai korkeaa varmistustasoa kyseisen verkkopalvelun käytön osalta.

Asetuksen täytäntöönpano edellyttää myös muutoksia suomalaiseen sähköisen tunnistamisen infrastruktuuriin julkisella sektorilla. Nykyisen infrastruktuurin mukaisten tunnistuksen välityspalveluiden rinnalla tai liitännäispalveluna pitäisi olla mahdollisuus käyttää mitä tahansa sähköistä tunnistusvälinettä, joka on julkaistu komission luettelossa. Tämä voi olla haaste Suomen julkisen sektorin asiointipalveluille, koska nykyisessä mallissa tunnistus perustuu johonkin yleiseen yksilöintitunnukseen, joka on pääosiltaan viranomaisissa henkilötunnus. Toisen EU-maan tunnistusvälineellä tehdyn kirjautumisen avulla, voidaan varmistua suurella todennäköisyydellä palvelun käyttäjästä, mutta pääosiltaan suomalaisissa sähköisen asioinnin palveluissa tästä ei ole välttämättä mitään hyötyä. Esimerkiksi, jos Espanjassa asuva suomalainen haluaisi tunnistautua espanjalaisella, komission julkaisemassa luettelossa olevalla, tunnistusvälineellä, pitäisi Suomessa viranomaisella olla tiedossa tämän tunnistusvälineen avulla tapahtuvassa tunnistamisessa käytettävän yksilöintitiedon lisäksi jokin yhdistävä tekijä, jolla yksilöintitieto voidaan liittää viranomaisella olevaan yksilöintitietoon, kuten henkilötunnukseen. Käytännössä tämä tarkoittaisi eurooppalaista yksilöintitunnusten viittausjärjestelmän kehittämistä.

4.1.1 Henkilöasiakkaat

Sähköisten tunnistamispalvelujen tarjoamista koskeva sääntely pitää uudistaa ottaen huomioon Euroopan unionissa tapahtuva sääntelykehitys. Sähköisten tunnistusvälineiden käytössä on ilmennyt ongelmia tunnistusvälineiden saatavuudessa erityisesti pankkitunnisteiden osalta. Syynä on pankkitunnisteiden sitominen pankin tiliasiakkuuteen. Toisaalta muut tunnistusvälineet eivät ole nousseet yleiseen käyttöön joko luonnollisen käyt-

töympäristön puutteen (mobiilitunnistus) tai käytettävyyssongelmien (henkilökortti/kansalaisvarmenne) vuoksi. Ongelmat pankkitunnisteiden saatavuudessa olisivat ratkaistavissa siten, että vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tarjoamisen edellytyksenä olisi, ettei tunnistusvälineen saamista saisi sitoa kuin tunnistusvälineeseen suoraan liittyviin syihin. Tällöin pankkitunnisteiden saamisen ehdoksi ei voitaisi asettaa tilin tai pankin muiden palveluiden käyttöön liittyviä ehtoja. Pankkien on puolestaan käytettävä sähköisissä palveluissaan vahvoja sähköisiä tunnistusmenetelmiä. Jos pankkitunnuksen haltija ei halua tai hänellä ei ole mahdollisuutta käyttää muita pankin palveluita, tulisi pankin rajata omien palvelujensa käyttöä käyttöoikeuksien hallinnalla. Vahvan sähköisen tunnistusvälineen saamisen tai käytön epäämisestä tulisi olla myös oikeus saattaa kieltoa koskeva asia valvontaviranomaisen eli Viestintäviraston käsiteltäväksi. Tunnistuspalvelun tarjoajan olisi annettava tunnistusvälineen saamista tai käyttöä koskevasta kiellosta todistus tunnistusvälineen haltijalle tai käyttäjälle. Viestintäviraston ratkaisusta olisi asianosaisilla puolestaan oikeus valittaa hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaisesti. Sähköisessä tunnistamisessa olevien epäkohtien korjaaminen ei välttämättä edellytä teknisiä uudistuksia.

Suomessa sähköisiä tunnistuspalveluja koskevaan sääntelyyn tarvitaan tarkennuksia ja lisäyksiä ainakin tunnistusvälineen haltijan oikeuksista ja palvelutarjoajan velvollisuuksista suhteessa tunnistusvälineen haltijaan sekä tunnistuksen ohjauksen ja hallintapalvelujen tarjoamiseen. *Lainsäädännön uudistamisessa tärkeimpänä asiana on tunnistusvälineen haltijan oikeusturvan varmistaminen, tasapuolisen kohtelun vaatimus, tunnistusvälineen myöntämisedellytysten lakisääteisyys sekä tunnistusvälineiden haltijoiden asiointimahdollisuuksien turvaaminen.*

4.1.2 Ammatillaiset ja organisaatioiden edustajat

Tällä hetkellä ammattilaisten ja organisaatioiden edustajien sähköistä tunnistamista sähköisiin palveluihin kirjautuessa tehdään virkakorteissa, toimikorteissa, ammattikorteissa olevien varmenteiden avulla sekä henkilötunnistusvälineen avulla yhdistettynä organisaation edustustietoihin (kaupparekisteri ja säätiörekisteri) ja Katso-organisaatiotunnistusvälineen avulla. Tällä hetkellä sääntely perustuu seuraaviin säännöksiin:

- verohallintolaki (503/2010) 2 a §: Verohallinnon tehtävänä on ylläpitää sähköistä tunnistuspalvelua, jonka avulla viranomainen tai muu julkista tehtävää hoitava voi julkista tehtävää hoitaessaan tunnistaa organisaation ja sitä edustavan henkilön. Säännös on voimassa väliaikaisesti 31.12.2016 asti;
- väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalvelusta annettu laki (661/2009) 61 §: Väestörekisterikeskus voi tuottaa varmennetussa sähköisessä asiointissa käytettäväksi muun varmenteen kuin kansalaisvarmenteen.
- sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annettu laki 14.3 §: Väestörekisterikeskus toimii terveydenhuollon ammattihenkilöiden ja terveydenhuollon muun henkilöstön, terveydenhuollon palvelujen antajien sekä näiden palvelujen antamiseen osallistuvien organisaatioiden, niiden henkilöstön ja tietoteknisten laitteiden vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa tarkoitettuna varmentajana.

Organisaatioille tarjottaviin sähköisiin asiointipalveluihin ei ole toteutettu yhtenäistä tunnistuspalveluratkaisua, vaan sähköinen tunnistaminen on järjestetty pääosin väliaikaisin järjestelyin. Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla on selvitetty vuonna 2012 yritysten ja yhteisöjen sähköisen tunnistamisen kehittämistä lähinnä tunnistamiseen liittyvien rooli- ja valtuutustietojen osalta.

Ongelmana organisaatioiden edustajien sähköisen tunnistamisen järjestämisessä on se, että roolit ja valtuudet ovat nykyään tunnistusvälinesidonnaisia. Toisaalta yksityisasioiden hoidossa käytettävät verkkopankkitunnukset eivät sovellu organisaation edustajana tapahtuvaan asiointiin.

Organisaatioiden edustajien palveluihin kirjautumisen yhteydessä tapahtuvaa tunnistamista pitäisi kehittää sekä tunnistusmenetelmänä ja -välineenä että rooli- ja valtuutustietojen hallintana. Näistä rooli- ja valtuutustietojen hallinta edellyttää lainsäädännön kehittämistä. Tunnistuspalvelujen kehittämistä organisaatioiden sähköiseen asiointiin voi tapahtua markkinaehtoisesti ilman erillistä lainsäädäntöäkin, ellei tunnistusvälineen jakelua organisoida viranomaistoiminnaksi. Esimerkiksi organisaation edustajan tunnistaminen mobiililaitteella voi tapahtua ilman erillistä sääntelyä. Tällöin on kuitenkin säädettyä siitä, minkälaisilla tunnistusvälineillä on mahdollista käyttää rooli- ja valtuutustietoja osana palvelun käyttäjän käyttöoikeuksien määrittelyä sähköisessä asiointipalvelussa.

Organisaatioiden edustajien sähköinen tunnistaminen palveluihin kirjaututtaessa on tärkeää, koska se on edellytys useiden yrityksille suunnattavien palveluiden toiminnalle. Myös skenaariotyöskentelyssä läpikäydyissä palvelukonsepteissa tarvitaan organisaatioiden edustajien luotettavaa yksilöintiä palveluihin kirjaututtaessa. Euroopan unionin tunnistusvälineitä koskeva sääntely myös edellyttää välillisesti, että attribuutteihin (rooliin ja valtuuksiin) sidotut tunnistusvälineet eivät enää riitä, koska millä tahansa komission julkaisemassa luettelossa julkaistulla tunnistusvälineellä pitää pystyä tunnistautumaan sähköisiin palveluihin, kuten yrityksille tarjottaviin palveluihin. Tällainen tarve tulee välittömästi, kun asetuksen täytäntöönpano-aika tulee täyteen. Tällöin esimerkiksi yritys- ja yhteisötietojärjestelmän palveluihin on päästävä muillakin kuin kotimaisilla tunnistusvälineillä.

4.2 Suostumusten ja tahdonilmaisujen hallinta

4.2.1 Suostumuksen käsitteestä

Suostumukset voidaan jakaa kahteen luokkaan – tiedollisiin suostumuksiin ja menettelyllisiin suostumuksiin. Tiedollinen suostumus on lähtökohta henkilötietojen käsittelylle ja sen lähtökohdista on säädetty Euroopan perusoikeuskirjassa (2000/C 364/01) sekä henkilötietodirektiivissä (95/46/EY). Suomessa tiedollisen suostumuksen perusteista on säädetty henkilötietolain (523/1999) 3 §:n 7 kohdassa. Suostumus on väline, jolla käytännössä yksilön tiedollinen itsemääräämisoikeus toteutetaan tietojenkäsittelytoiminnoissa.

Itsemääräämisoikeuden toteutuksessa suostumus on keino, jolla rekisteröidyn/hallinnon asiakkaan/palvelujen käyttäjän tahto tietojenkäsittelyyn voidaan varmistaa ja jolla luodaan palvelujen tarjoajille/rekisterinpitäjille oikeus käsitellä henkilötietoja. Kysymys

on yksipuolisesta toimesta, jossa ”tiedon omistaja” antaa suostumuksensa hänen tietojensa käsittelyyn jollekin taholle, jolla on intressi saada käyttää tietoa. Suostumuksen on kuitenkin täytettävä henkilötietolaissa säädetyt muotovaatimukset, jotta se olisi juridisesti pätevä. Suostumukselle on asetettu kolme kriteeriä, jotta tiedollinen suostumus perusmuodossaan antaisi rekisterinpitäjälle oikeuden henkilötietojen käsittelyyn.

(1) Suostumuksen tulee olla vapaaehtoinen, jolloin rekisteröidyllä, kuten palvelun käyttäjällä, pitää olla aito mahdollisuus antaa suostumus henkilötietojen käsittelyyn tai olla antamatta suostumusta ilman, että kieltäytymisestä seuraa sanktioita tai muita negatiivisia vaikutuksia rekisteröidylle.

(2) Suostumus on yksilöitävä siten, että rekisteröity tietää, mihin käyttötarkoitukseen, missä laajuudessa ja mitä henkilötietoja palveluntarjoaja (rekisterinpitäjä) haluaa käsitellä. Ajallisesti suostumus pitää saada ennen toimeen tai tekoon ryhtymistä. Suostumus on voimassa toistaiseksi, ellei muuta esitetä.

(3) Suostumus on tietoinen tahdonilmaus, jolloin rekisteröidyn on ymmärrettävä, että hän on antamassa suostumuksensa tiettyjen henkilötietojen käsittelylle.

Suostumus perustuu tietoon, jonka henkilö saa ja jonka perusteella hän muodostaa tahdonilmauksensa. Suostumusta käytettäessä, pitää kaikkien suostumukseen liittyvien elementtien toteutua, jotta suostumus olisi oikeudellisesti tehokas. Esimerkiksi informointivelvollisuuden laiminlyönti johtaa suostumuksen tehottomuuteen, koska suostumukselle asetetut edellytykset eivät ole täyttyneet.

Rekisteröidyllä on oltava kyky antaa suostumus. Jos hänellä ei ole edellytyksiä antaa suostumusta, suostumuksen voi antaa hänen laillinen edustajansa. Sähköisessä asiointissa ei voida asettaa painoarvoa palvelun käyttäjän kyvyille arvioida suostumuksensa merkitystä, koska palveluntarjoaja ei pysty arvioimaan käyttäjän kykyä suostumuksen antamiseen. Tästä syystä palvelujen käytölle tulisikin asettaa rajoitteita ainakin ikään liittyen, jos suostumuksella voidaan arvioida olevan vähäistä merkittävämpi vaikutus palvelun käyttäjän tiedollisiin oikeuksiin. Tosin henkilötietolaki lähtee siitä, että tiedolliset oikeudet on jokaisella rekisteröidyllä iästä ja oikeustoimikelpoisuudesta riippumatta.

Henkilötietolaki ei aseta erityisiä vaatimuksia suostumuksen muodolle. Suostumus voi olla suullinen tai kirjallinen. Suostumus on jätetty laissa väline- tai menetelmäriippumattomaksi. Kuitenkin kirjallinen muoto on pääsääntö, koska rekisterinpitäjän velvollisuutena on osoittaa jälkikäteen suostumuksen olemassa olo. Lisäksi lainsäädännössä on asetettu vaatimuksia kirjallisen muodon käytöstä suostumusta hankittaessa. Kirjallisen muodon täyttää myös sähköisessä muodossa annettu suostumus, jos suostumuksen antaja voidaan todentaa luotettavasti suostumusta hankittaessa. Todentamisessa voidaan käyttää vahvoja tai kevyitä tunnistusmenetelmiä. Todentamisessa on olennaista tietää, kuka on antanut suostumuksen, mihin suostumus kohdistuu ja milloin suostumus on annettu sekä mikä on suostumuksen ajallinen ulottuvuus.

Lainsäädännössä on annettu eräissä säännöksissä lisämääreitä tiedolliselle suostumukselle, jolloin sääntelyn tarkoituksena on täsmentää suostumuksen muotoa tietyissä tilanteissa. Henkilötietolain 12.1 §:n 1 kohdan mukaan arkaluonteisia tietoja voidaan käsitellä muun muassa rekisteröidyn nimenomaisen suostumuksen perusteella. Henkilötietolain 13.1 §:n mukaan henkilötunnusta saa käsitellä muun ohella rekisteröidyn yksikäsitteisesti

antaman suostumuksen perusteella. Suostumuksen yhteydessä nimenomaisuudella korostetaan sitä, että rekisteröidyn suostumuksen tulee olla tarkasti ilmaistu ja yleensä kirjallisessa muodossa. Yksiselitteisen suostumuksen vaatimus puolestaan korostaa rekisteröidyn tahdonilmaisun selkeyttä.

Menettelyllinen suostumus kohdistuu tiettyyn menettelyyn, johon henkilöllä on oikeus ilmaista tahto tietyssä tilanteessa. Tällöin asiakas antaa suostumuksensa vapaavalintaiseen menettelyyn esimerkiksi jossakin palveluprosessissa. Mitään yleissäännöksiä menettelyllisestä suostumuksesta ei ole. Menettelyllistä suostumusta kuitenkin koskevat samat periaatteet kuin tiedollista suostumusta. Menettelyllisen suostumuksen on oltava vapaaehtoinen, sen tulee kohdistua täsmällisesti johonkin tiettyyn menettelyyn prosessissa taikka prosessiin ja sen on oltava asiakkaan tietoinen tahdonilmaus. Suostumuksen olemassa olo pitää pystyä osoittamaan. Toisaalta asiakkaan toimet voivat sinällään pitää sisällään suostumuselementin. Kuitenkin oikeudellisesti merkittävässä toimissa, jossa suostumusta tarvitaan, tulisi suostumuksen olla nimenomainen jo asiakkaan oikeusturvan vuoksi.

4.2.2 Suostumuksen tarve sähköisessä asiainnissa

Sähköisessä asiainnissa tarvitaan sekä tiedollisia että menettelyllisiä suostumuksia. Tiedollisia suostumuksia tarvitaan tilanteissa, joissa tietoja haetaan eri viranomaisten henkilörekistereistä jonkin viranomaisen sähköiseen asiointipalveluun esitiedoksi hallinnon asiakkaille esimerkiksi hakemus- tai ilmoituslomakkeelle. Koska ennen asian vireillepanoa ei ole asiaa, johon asiointipalvelun tarjoava viranomainen voisi perustaa henkilötietojen käsittelyn sekä tietojen saannin eri viranomaisten henkilörekistereistä, voidaan joutua tilanteisiin, joissa tiedonsaanti toisen viranomaisen rekisteristä voi tapahtua vain rekisteröidyn suostumuksella erityisesti salassa pidettävien tietojen osalta. Terveystieteiden, sosiaalihuollossa ja työvoimapalveluita tarjottaessa asiakasta on informoitava muun muassa henkilötietojen käsittelystä. Tämä voi olla edellytyksenä sille, että henkilötietoja voidaan muun muassa saada toiselta viranomaiselta tai rekisterinpitäjältä taikka edes pyytää rekisteröidyltä suostumusta tietojenkäsittelyyn. Seuraavassa on esitetty joitakin esimerkkejä informointiin liittyvistä säännöksistä:

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki (812/2000)

12.2 §:

Asiakkaalle on annettava tieto siitä, mistä muualta ja mitä häntä koskevia tietoja voidaan suostumuksesta riippumatta hankkia. Asiakkaalle on varattava tilaisuus tutustua muualta hankittuihin tietoihin samoin kuin tilaisuus antaa asiassa tarpeellista selvitystä.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki (812/2000)

13 §:

Ennen kuin asiakas tai hänen edustajansa antaa sosiaalihuollon järjestäjälle ja toteuttajalle tietoja, hänellä on oikeus saada tietää, miksi hänen antamiaan tietoja tarvitaan, mihin tarkoitukseen niitä käytetään, mihin niitä säännönmu-

kaisesti luovutetaan sekä minkä henkilötietolaissa tarkoitetun rekisterinpitäjän henkilörekisteriin tiedot talletetaan. Asiakkaalle ja hänen lailliselle edustajalleen on annettava tieto siitä, miten hän voi käyttää henkilötietolaissa tarkoitettuja oikeuksiaan, jollei asiakas ole jo saanut tätä tietoa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annettu laki (159/2007) 17 §:

Valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin liittyneen terveydenhuollon palvelujen antajan on annettava tiedot potilaalle valtakunnallisista tietojärjestelmäpalveluista, niiden yleisistä toimintaperiaatteista ja niihin liittyvistä potilaan oikeuksista. Tiedot tulee antaa ennen ensimmäistä palvelutapahtumaa tai sen yhteydessä. Lisäksi potilaalle tulee antaa tiedot tietojärjestelmäpalvelujen järjestäjästä, potilastietojen luovutuksen edellytyksistä, tietojen suojaamisesta sekä muista potilaan kannalta merkityksellisistä tietojen käsittelyyn liittyvistä seikoista.

Laki sähköisestä lääkemääräyksestä (61/2007) 4 §:

Potilaalle on annettava tiedot sähköisestä lääkemääräyksestä ja siihen liittyvistä potilaan oikeuksista ennen lääkemääräyksen laatimista. Lisäksi potilaalle tulee antaa tiedot sähköiseen lääkemääräykseen liittyvistä valtakunnallisista tietojärjestelmäpalveluista, niiden yleisistä toimintaperiaatteista sekä näiden tietojärjestelmäpalvelujen järjestäjästä, lääkemääräystietojen luovutuksen edellytyksistä, tietojen suojaamisesta sekä muista potilaan kannalta merkityksellisistä tietojen käsittelyyn liittyvistä seikoista.

Terveydenhuoltolaki (1326/2010) 9 §:

Kielto-oikeuden mahdollistamiseksi potilaalle on annettava selvitys yhteisestä potilastietorekisteristä, tietojen käsittelystä ja hänen mahdollisuudestaan kieltää toimintayksiköiden välinen tietojen luovutus. Selvitys on annettava ennen ensimmäistä toimintayksiköiden välistä tietojen luovutusta. Potilasasiakirjoihin on merkittävä tieto potilaalle annetusta selvityksestä sekä hänen tekemistään luovutuskielloista.

Julkisesta työvoimapalvelusta annettu laki (1295/2002) 8 §:

Työnhakijaa tulee informoida työnhakijaksi rekisteröinnin yhteydessä tai viipymättä sen jälkeen työnhakuun liittyvistä seikoista, hänelle tarjolla olevista työ- ja elinkeinotoimiston palveluista, hänen velvollisuudestaan pitää työnhaku voimassa sekä muutosturvasta.

Ennen kuin asiointipalvelun käyttäjä on erityislaeissa tarkoitettu asiakas, jota informoidaan, voi hän joutua tekemään jonkin ilmoituksen tai hakemuksen. Tällaiselle lomakkeelle voidaan joutua hakemaan tietoa useista eri henkilörekistereistä. Toisaalta palvelun käyttäjä voi päätyä siihen, ettei hän teekään hakemusta tai ilmoitusta viranomaiselle, jolloin hänestä ei tule lainkaan erityislaeissa tarkoitettua asiakasta, jota informoidaan tai jolta pyydetään suostumus tietojen saantiin tai käsittelyyn.

Sähköisessä asioinnissa tuotaessa esitietoja asiakkaan lomakkeelle tai muuten hänen tietoonsa, tiedot luovutetaan ensi vaiheessa hänelle itselleen. *Tämän jälkeen henkilö voi vielä päättää laittaako hän asian vireille. Ensi vaiheessa henkilötietojen käsittelijänä ja tietoluovutuksen kohteena tällaisissa tilanteissa on hallinnon asiakas itse.* Tarkoituksenmukaista on myös se, että asiankäsittelyn käynnistyessä hallinnon asiakas näkee mahdollisimman kattavasti viranomaisen käytössä olevan tietopohjan. Asiakas voi tässä vaiheessa esittää korjauksia tietoihin, joiden perusteella asia käsitellään.

Menettelylliset suostumukset liittyvät lähinnä sähköiseen viestintään ja sähköisiin tiedoksiantoihin. Myös maksutapahtumiin liittyy menettelyllisiä suostumuksia.

Lainsäädännössä on lähdetty siitä, että sähköinen tiedoksianto on mahdollista, jos asianosainen antaa sähköiseen tiedoksiantoon suostumuksen. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 §:ssä säädetty todisteellinen sähköinen tiedoksianto ja 19 §:ssä säädetty tavallinen sähköinen tiedoksianto on mahdollista tehdä asianosaisen suostumuksella. Viranomainen ei voi yksipuolisesti päättää sähköisen tiedoksiannon käyttämisestä.

Suostumukselle ei ole säädetty erillisiä muotovaatimuksia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa. Suostumus voi koskea tiettyä asiaa tai se voi olla yleisempikin. Suostumuksen antaminen voidaan toteuttaa esimerkiksi siten, että sähköisessä lomakkeessa on erityinen kohta, jossa henkilö voi ilmoittaa halutun tiedoksiantotavan tai muuttaa aikaisemmin ilmoittamaansa tiedoksiantotapaa.¹⁸ Suostumuksen tulee kuitenkin täyttää yleiset suostumuksilta edellytettävät muotovaatimukset, joita ovat asianomaisen yksilöity, tietoinen ja vapaaehtoinen tahdonilmaus.¹⁹

Laillisuusvalvonnassa on korostettu, että sähköinen vireillepano itsessään ei tarkoita vielä sitä, että viranomainen voisi edellyttää asianosaisen vastaanottavan asiaa koskevan ratkaisun tai muun asiakirjan tiedoksi sähköisesti. Tässäkin yhteydessä on korostettava asianomaisen valinnanvapautta ja vapaaehtoisuutta. Tästä syystä viranomaisten on selkeästi informoitava hallinnon asiakkaita tiedoksiantomenettelyihin liittyvästä valinnaisuudesta.

AOA 2954/4/12, antopäivä 28.5.2013

Hakuilmoituksessa oli käytetty muotoilu, jonka mukaan ”täyttämällä sähköisen työhakemuksen hakija antaa suostumuksensa valintaa koskevan päätöksen sähköiseen tiedoksiantoon”. Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan tällainen ilmaisu näyttäisi sulkevan pois sen mahdollisuuden, että henkilö jättäisi hakemuksen sähköisesti, mutta saisi sen postitse tiedokseen paperiversiona. Siten se jättää huomiotta sellaiset tilanteet, joissa henkilöllä olisi halu ja mahdollisuus panna hakemuksensa sähköisesti vireille, mutta hän ei syystä tai toisesta halua tai voi ottaa päätöstä sähköisesti tiedokseen. Henkilö voi esimerkiksi kirjaston yhteiskäytössä olevalta koneelta tehdä hakemuksen, mutta oman koneen puuttumisen vuoksi hänellä ei ole mahdollisuutta säännöllisesti seurata sähköpostiaan.

¹⁸ HE 111/2010 vp, s. 6.

¹⁹ Ks. suostumuksien yleisistä elementeistä *Tomi Voutilainen*: Suostumukset ja kiellot sosiaali- ja terveydenhuollon tietojenkäsittelyssä, Edilex 2011/28.

Muun muassa näistä syistä sähköinen tiedoksianto edellyttää lain mukaan asianosaisen nimenomaisen suostumuksen, eikä viranomaisen voi yksipuolisesti päättää sähköisen tiedoksiannon käyttämisestä. Apulaisoikeusasiamies korosti ratkaisussaan, että sähköisesti vireille panneella on aina oltava oikeus ja aito valinnanvapaus saada asiakirja tiedoksi perinteisessä paperimuodossa.

Suostumusta pyydettyessä on pyrittävä käsitteelliseen selkeyteen siitä, mihin asianosaisen sähköistä yhteystietoa aiotaan käyttää. Ongelmallisimpia ovat tilanteet, joissa asiankäsittely viranomaisella voi kestää useita vuosia, jolloin asianosaisen sähköinen yhteystieto voi muuttua esimerkiksi työpaikan vaihdoksen tai opiskelujen päättymisen vuoksi. Tästä syystä suostumuksen merkitystä onkin korostettava viranomaisten lomakkeiston ja asiointipalveluiden suunnittelussa.

4.2.3 Suostumus osana sähköistä tunnistamista

Sähköinen tunnistaminen perustuu palveluntarjoajan kannalta joko siihen, että palveluntarjoajalla on tiedossa joitakin yksilöintitietoja, joiden perusteella käyttäjä tunnustetaan ja jolla käyttäjä yksilöi itsensä. Sähköisessä tunnistamisessa voi olla myös tilanteita, joissa palvelun tarjoaja ei tiedä käyttäjän yksilöintitietoja, vaan tunnistus tapahtuu kolmannen luotetun osapuolen tunnistuspalvelun kautta siten, että kolmas luotettu osapuoli välittää palveluntarjoajalle henkilön yksilöintiin liittyvät tiedot ja varmentaa käyttäjän henkilöllisyyden tunnistuspalvelussaan tietyllä menetelmällä. Sähköisessä tunnistamisessa tapahtuu siten usein henkilötietojen luovuttamista palveluntarjoajalta toiselle lähinnä henkilön yksilöintiin liittyvien tietojen osalta. Tällaisia yksilöintitietoja voivat olla asiakastunnus tai käyttäjätunnus, jotka perustuvat johonkin tunnistuspalvelun tai muun palveluntarjoajan tunnusvaruuteen.

Viranomaistoiminnassa henkilön yksilöinti tapahtuu pääosin henkilötunnuksen avulla ja sitä käytetään kaikissa vahvoja tunnistusmenetelmiä käyttävissä sähköisissä tunnistuspalveluissa. Sähköisessä asioinnissa palveluun kirjautumisen yhteydessä tarvitaan henkilön yksikäsitteinen suostumus silloin, kun tunnistuspalvelusta luovutetaan henkilön yksilöintitietona henkilötunnus sähköiseen asiointipalveluun. Henkilötunnus voidaan luovuttaa myös, jos sen luovuttamisesta ja käsittelystä on säädetty erikseen laissa (HetiL 13.1 §). Henkilötunnuksen käytössä on otettava huomioon se, ettei sitä voida käyttää automaattisesti henkilön yksilöintitietona. Henkilötunnuksen käyttö pelkästään tietojärjestelmän tai sähköisen palvelun ominaisuuksien vuoksi ei ole mahdollista.

Henkilötunnuksen käytölle pitää olla asian hoitoon ja käsittelyyn liittyvä funktionsa. Henkilötunnusta saadaan käsitellä, jos rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi taikka rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi. Usein tämä riittää perusteeksi käsitellä hallinnon asiakkaiden henkilötunnuksia asiankäsittelyn yhteydessä.

Tietosuojavaltuutetun antaman ohjeen (ohje 27.7.2010) mukaan henkilötunnusta ei saa käsitellä esimerkiksi vain siitä syystä, että tietojärjestelmän ominaisuudet niin vaativat tai, että tietojen käsittely henkilötunnuksen avulla on helpompaa tai nopeampaa. Myös

eduskunnan oikeusasiamies on todennut eräässä tapauksessa (EOA 1777/4/08, antopäivä 31.12.2009) vastaavaa. Käytännössä henkilötunnuksen käyttöä ei voida pitää perusteltuna hallinnon sisäisten järjestelmien pääsynhallinnassa, koska henkilötunnuksen käsittelylle ei ole laissa säädettyä perustetta. Kysymykseen voisi tulla henkilötunnuksen käsittely käyttäjän suostumuksella, mutta sille ei ole edellytyksiä, koska suostumuksen edellytys vapaaehtoisuudesta ei tällöin täyty. Henkilötunnuksen käyttö tällaisissa tilanteissa on pakko antaa, jotta henkilö voi suorittaa työtehtäviään. Siksi suostumukselle ei ole oikeudellista perustetta. Tästä syystä hallinnon sisäisissä järjestelmissä henkilöt tulee tunnistaa ja yksilöidä muun yksilöintitunnuksen, kuten virkatunnuksen tai sähköisen asiointitunnuksen avulla. *Palveluväylän käyttöön liittyy myös eri organisaatioiden edustajien pääsynhallintaa, joka pitää luoda muun kuin henkilötunnuksen varaan. Tällöin kysymykseen voisi tulla organisaatiotunnuksen ja henkilönumeron yhdistelmä. Jos tällaista yksilöintitietoa käytettäisiin laajemmin organisaatioiden edustajien yksilöinnissä sähköisissä palveluissa, tulisi tunnuksesta ja sen perusteista sekä ylläpidosta säätää lailla. Kysymys on myös henkilörekisteristä, joten tältäkin osin pitäisi säätää rekisteröinnin tavoitteesta, henkilötietojen käsittelyn sallituista käyttötarkoituksista, käsiteltävistä tiedoista, tietojen luovutettavuudesta ja tietojen säilytysajasta.*

Tunnistautumisen perustuessa palvelun käyttäjän rekisteröitymiseen ja siinä annettaviin yksilöintitietoihin, ei suostumusta tarvita erikseen, ellei tietoja luovuteta kolmannelle osapuolelle. Palveluissa, joissa henkilö tunnistetaan käyttäjätunnuksen ja salasanan avulla sekä yksilöidään käyttäjätunnuksen avulla, ei tarvita erikseen suostumusta, koska tunnistautuminen perustuu henkilön omaan rekisteröintiin (asiallinen yhteys). Sen sijaan, jos tietoja luovutettaisiin kolmannen osapuolen palveluun, tulisi rekisteröitymisvaiheessa informoida palvelun käyttäjää siitä, että tietojen säännömukaisena tietoluovutuskohteena ovat tietyt palveluntarjoajat.

Sähköisen tunnistamisen menettelyissä julkisessa hallinnossa käytetään tunnistuksenohjauspalveluita, jotka tarjoavat erilaisia tunnistuspalveluita. Näissä tilanteissa tunnistamisessa tarvittavien tietojen luovutuksen oikeudellisten edellytysten olemassa olon varmistaminen on tunnistuspalvelun tarjoajan vastuulla. Pankkien luovuttaessa henkilötunnuksia palveluntarjoajalle, perustuu tietoluovutus ja henkilötunnuksen käsittely tällöin suostumukseen, joka pyydetään palvelun käyttäjältä joka kerta, kun käyttäjä tunnistautuu palveluun. Myös muissa tunnistuspalveluissa käytetään henkilötunnusta henkilön yksilöimiseksi, kuten kansalaisvarmennetta hyödyntävässä tunnistuksessa. Tällöinkin väestötietojärjestelmästä on haettava asiointitunnusta vastaava henkilötunnus, jotta viranomaiset voivat yksilöidä palvelun käyttäjän omiin järjestelmiinsä. Tämä siitä syystä, että julkisessa hallinnossa henkilön yksilöintitietona ei käytetä sähköistä asiointitunnusta.

Henkilötunnuksen käsittelyvastuu siirtyy sähköisen asiointipalvelun tarjoajalle, kun se on vastaanottanut henkilön yksilöintitiedot. Myös tunnistuksenohjauspalvelun tarjoajalla on vastuu henkilötunnuksen käsittelystä, kun henkilötunnus välitetään palveluntarjoajalle. Tässä yhteydessä tunnistuksenohjauspalvelun tarjoaja on ymmärrettävä sähköisen asiointipalvelun tarjoajan lukuun toimivana palveluntarjoajana. Muuten tunnistuspalvelussa pitäisi pyytää henkilötunnuksen luovutuksen yhteydessä palvelun käyttäjältä suostumusta sekä sähköisen asiointipalvelun tarjoajalle sekä tunnistuksenohjauspalvelun tarjoajalle.

Henkilötunnuksen käsittely monimutkaistuu, kun tunnistuksenohjauspalvelun avulla hallinnoidaan yhden tunnistuskerran aikana useita palvelutilanteita useisiin sähköisiin palveluihin, joilla on eri palveluntarjoajat. Tällöin palvelusta toiseen siirryttäessä on huolehdittava, että palvelun käyttäjän suostumus on olemassa toiseen sähköiseen asiointipalveluun ja toiselle palveluntarjoajalle. Tunnistuksenohjauspalvelun tulisi huolehtia palvelusta toiseen siirryttäessä, että palvelun käyttäjän suostumus hankitaan ennen henkilötunnuksen luovuttamista. Yksinkertaisinta olisi muuttaa toimintamallia siten, että tunnistuspalvelut pyytävät suostumusta henkilötunnuksen luovuttamiseen tunnistuksenohjauspalvelun tarjoajalle ja tunnistuksenohjauspalvelun tarjoaja kontrolloisi suostumuksia osana ohjauspalvelua sekä pitäisi rekisteriä suostumuksista (lokitiedot). Sähköisen asiointipalvelun tarjoajan vastuulla on puolestaan kirjata omiin järjestelmiinsä henkilötunnuksen käsittelyn perusteet.

Pelkkä informointi tunnistuksenohjauspalvelussa (kuten Vetuma) henkilötunnuksen siirrosta asiointipalvelusta toiseen ei riitä, vaan henkilötietolain vaatiman yksiselitteisen suostumuksen perusteella henkilötunnus voidaan siirtää vain käyttäjän nimenomaan antaman suostumuksen perusteella. Nykyisessä menettelyssä Vetuma-palvelun kautta tapahtuvassa tunnistuksessa tunnistuspalvelun tarjoaja, kuten pankki, pyytää suostumuksen henkilötunnuksen luovutukseen vain siihen asiointipalveluun, josta käyttäjä on tehnyt tunnistusta edellyttävän palvelupyynnön. Tässä suhteessa suostumus on annettu vain henkilötunnuksen luovutukseen tietyille palveluntarjoajalle. Luovutusta koskevassa suostumuksessa ei ole myöskään annettu suostumusta luovuttaa henkilötunnusta Vetuma-palvelun tarjoajalle, vaikka Vetuma-palvelu huolehtiikin teknisesti henkilötunnuksen siirrosta.

Pääosiltaan henkilötunnusta voidaan käsitellä eri viranomaisissa ilman rekisteröidyn suostumusta, koska henkilötunnuksen käsittely perustuu viranomaisissa lakiin. Skenaarioissa henkilötunnuksen käsittely perustuu pääosiltaan jo nykyään voimassa olevaan lainsäädäntöön ja lakisääteisiin tehtäviin. Tällä hetkellä ainoastaan sähköisen asunto-osakekaupan palveluntarjoaja on toimija, jolle ei ole luonnollisestikaan säädetty lakisääteiseen tehtävään liittyvää oikeutta käsitellä henkilötunnusta.

4.3 Valtuutusten hallinta

4.3.1 Valtuutukset

Valtuutus perustuu edustamiseen, jossa joku luonnollinen henkilö käyttää joko toisen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön puolesta puhevaltaa tai muita oikeuksia taikka täyttää velvollisuuksia valtuutuksesta riippuen. Keskeiset edustuslajit ovat jaettavissa lakisääteisiin ja oikeustoimeen perustuviin edustuksiin. Lakisääteisiä edustajia ovat edunvalvoja, konkurssipesän uskotut miehet, osakeyhtiön toimitusjohtaja, hallituksen jäsenet ja vastaavat muiden oikeushenkilötyyppien edustajat kuten yhtiömiehet. Oikeustoimeen perustuvaa edustusta kutsutaan valtuutukseksi, toisin sanoa valtuutus on oikeustoimi, jolla muodostetaan suhde päämiehen ja valtuutetun välille. Tällaisista valtuutuksista on säädetty varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetussa laissa (228/1929), jossa on säännökset valtakirjaan perustuvasta valtuutuksesta sekä asema-, tilanne- ja toimeksian-

tovaltuutuksesta. Lakisäätteiset sekä oikeustoimiperusteiset edustajat voivat tehdä edustuksesta riippuen muun muassa eriasteisia sopimuksia tai käyttää puhevaltaa viranomaisissa. Päättäntäedustajien lisäksi asioinnissa voidaan käyttää avustajia ja välittäjiä, jotka eivät voi tehdä sopimuksia, käyttää puhevaltaa tai muita vastaavia toimenpiteitä päämiehen puolesta. Viranomaisessa asioitaessa ja toimenpiteitä siellä suoritettaessa sopimusperusteiset päättäntäedustajat toimivat asiamiehinä hallintolain säännöksiä tai muiden erityissäännöksiä perusteella. Lakiperusteiset päättäntäedustajat toimivat lain nojalla suoraan edustamansa tahon edustajina ja puhevallan käyttäjinä. Lakiperusteiset päättäntäedustajat eivät rinnastune suoraan valtuutuksen perusteella toimiviin asiamiehiin, vaikakaan tällaisesta edustamisen muodosta ei ole erillisiä säännöksiä hallintolaissa edunvalvojan asemaa koskevia säännöksiä lukuun ottamatta.

Viranomaisessa asioitaessa henkilön rooli määräytyy hänen oikeudellisen toimintakykynsä, kelpoisuutensa ja toimivaltansa perusteella tietyssä asiointitilanteessa. Oikeudellisen toimintakyvyn perusta muodostuu henkilön oikeustoimikelpoisuudesta, kun taas toimivalta riippuu siitä, missä asemassa henkilö on tietyn asiointitapahtuman aikana. Oikeustoimikelpoisella henkilöllä on oikeus hoitaa omia asioitansa hallintoviranomaisessa eri säädöksissä säädettyjen oikeuksien ja velvollisuuksien puitteissa. Kuitenkin voi syntyä erilaisia tilanteita, joissa henkilö ei voi asioida viranomaisessa itse, vaan hän joutuu valtuutamaan toisen henkilön edustamaan itseään ja tekemään erilaisia toimenpiteitä asiointitapahtuman yhteydessä puolestaan.

Tietty luonnollinen henkilö voi antaa toiselle nimetylle luonnolliselle henkilölle oikeuden toimia puolestaan tietyissä asioissa esimerkiksi viranomaisissa. Valtuutus perustuu tällöin kahden luonnollisen henkilön välille siten, että päämies (valtuuttaja) valtuuttaa valtakirjalla toisen henkilön tekemään joitakin toimenpiteitä päämiehensä puolesta. Valtakirjasta tulee ilmetä aina valtuutetun kelpoisuus, jonka perusteella henkilön oikeus toimia toisen puolesta voidaan todentaa. Sen sijaan valtuutetun tosiasiallinen toimivalta ei välttämättä ilmene valtakirjasta, koska päämies on voinut tarkentaa valtuutetulle toimintaohjeillaan, miten valtuutetun tulee toimia tietyssä tilanteessa. Valtakirja voi olla yksityiskohmainen, tiettyä käyttötarkoitusta varten laadittu. Valtakirja voi olla myös avoin valtakirja, jossa ei yksilöidä toimia, joita valtuutettu voi tehdä valtuutuksen perusteella. Tällainen avoin asianajovaltakirja antaa valtuutetulle vain oikeuden asioida ja edustaa päämiestä eri viranomaisissa ja tuomioistuimissa. Hallintolain 12.1 §:n nojalla viranomainen voi tosin vaatia asiamieheltä yksilöityä valtakirjaa, jos asiamiehen toimivallasta tai sen laajuudesta vallitsee epäselvyys. Hallintolain 12.1 §:n mukaan asianajajan ja julkisen oikeusavustajan tulee esittää valtakirja ainoastaan, jos viranomainen niin määrää.

Henkilön oikeus toimia toisen puolesta voi määräytyä myös hänen suhteestaan vajaavaltaiseen luonnolliseen henkilöön ilman erillistä valtuutusta ja asiamiehen asemaa. Hallintolain 14.1 §:n mukaan vajaavaltaisen puolesta käyttää puhevaltaa hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa. Lapsen vanhemmat tai muu huoltaja edustavat ja käyttävät puhevaltaa viranomaisissa yleensä alaikäisen lapsen puolesta. Kuitenkin hallintolain 14.3 §:n mukaan 15 vuotta täyttäneellä alaikäisellä ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on kummallakin oikeus erikseen käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä taikka henkilökohtaista etua tai oikeutta. Lisäksi hallintolain

14.1 §:n mukaan vajaavaltaisella on oikeus käyttää yksinään puhevaltaa asiassa, joka koskee hänen vallitsemaansa tuloa tai varallisuutta.

Hallintolain 14.2 §:n mukaan 18 vuotta täyttänyt vajaavaltainen voi käyttää itse yksin puhevaltaansa henkilöään koskevassa asiassa, jos hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen.

Henkilöä voi edustaa myös edunvalvoja, jonka asemasta on säädetty muun muassa holhoustoimesta annetussa laissa (442/1999, jäljempänä HTL tai holhoutuimilaki), edunvalvontavaltuutuksesta annetussa laissa (648/2007, jäljempänä EVL) sekä hallintolain 15 §:ssä. Edunvalvontavaltuutuksella valtuutettu (kuten edunvalvoja) voidaan oikeuttaa edustamaan valtuuttajaa tämän omaisuutta koskevissa ja muissa taloudellisissa asioissa. Valtuutettu voidaan oikeuttaa edustamaan valtuuttajaa myös sellaisissa asioissa, joiden merkitystä valtuuttaja ei kykene ymmärtämään sillä hetkellä, jolloin valtuutusta olisi käytettävä (EVL 2.1 §). Valtuutus voidaan rajoittaa koskemaan määrättyä oikeustointia, asiaa tai omaisuutta (EVL 2.2 §). Edunvalvontavaltuutusta ei voida antaa oikeushenkilölle (EVL 3 §). Hallintolain 15.1 §:n mukaan täysivaltaiselle määrätty edunvalvoja käyttää päämiehensä ohella itsenäisesti puhevaltaa asioissa, jotka kuuluvat hänen tehtäviinsä. Jos edunvalvoja ja hänen päämiehensä ovat puhevaltaa käyttäessään eri mieltä, päämiehen kanta on ratkaiseva, jos hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen. Hallintolain 15.2 §:n mukaan jos päämiehen toimintakelpoisuutta on rajoitettu muulla tavoin kuin vajaavaltaiseksi julistamalla, edunvalvoja käyttää yksin päämiehen puhevaltaa asiassa, josta päämiehellä ei ole oikeutta päättää. Edunvalvoja ja hänen päämiehensä käyttävät kuitenkin yhdessä puhevaltaa asiassa, josta heidän tulee yhdessä päättää.

Edunvalvoista ja muista edunvalvontavaltuutuksesta annetussa laissa tarkoitetuista valtuutuksista pidetään valtakunnallista holhousasioiden rekisteriä, jonka pitäjinä toimivat holhousviranomaiset ja aluehallintovirasto (HTL 64.1 §). Rekisteristä on mahdollista saada sähköisesti valtuutustietoja, joilla voidaan todentaa henkilön kelpoisuus edustaa ja käyttää puhevaltaa päämiehensä puolesta. Holhoustoimilain 64.5 §:n ja toimivaltaisista maistraateista ja toimivaltaisesta aluehallintovirastosta eräissä maistraatin ja aluehallintoviraston tehtävissä annetun asetuksen (1351/2011) 8 §:n nojalla Hämeen maistraatti voi antaa luvan holhousasioiden rekisterin tietojen saamiseksi teknisen käyttöyhteyden välityksellä sellaiselle valtion tai kunnan viranomaiselle, yhteisölle tai elinkeinonharjoittajalle, joka toiminnassaan jatkuvasti tarvitsee rekisterin tietoja hyväksyttävää tarkoitusta varten. Tällainen tarkoitus on muun muassa sellaisen sähköisen asiointipalvelun tarjoaminen, jossa asioi usein edunvalvoja tai muita edunvalvontavaltuutuksen saajia.

Edunvalvonnan osalta sähköisen asioinnin ongelmana ovat tilanteet, joissa sekä päämiehellä että edunvalvojalla on puhevalta. Näissä tilanteissa sähköisen asioinnin käytön edellytykset voivat olla toiminnallisuuksiltaan haasteellisia, jos jonkin toimenpiteen suorittamiseen tarvitaan sähköisessä asiointipalvelussa sekä päämiehen että edunvalvojan hyväksyntää. Tällaisissa tilanteissa sekä edunvalvoja että päämies joutuvat tekemään esimerkiksi hyväksymistoimenpiteen sähköisessä asiointipalvelussa erikseen.

Julkisen hallinnon sähköisessä asioinnissa haasteen asettaa se, kuinka eri toimijoiden erilaisia edustamismuotoja hallinnoidaan. Lakisäateistä edustamista koskevia tietoja pysytään hyödyntämään pääosin viranomaisten rekistereistä. Näitä tietoja tarvitaan sähköis-

ten palveluiden pääsynvalvonnassa ja käyttäjän käyttöoikeuksien määrittelyssä. Vapaa-
muotoiselle sähköiselle valtakirjalle ei ole käyttöedellytyksiä, vaan valtuutukset voidaan
tehdä tehokkaasti sähköisessä asiointissa muotoon ja tietosisältöön sidotuilla valtakirjoilla.
Lisäksi valtuutusta tehtäessä valtuuttaja pitää tunnistaa luotettavasti, jotta valtuutukseen
voidaan luottaa sähköisessä toimintaympäristössä.

Hallituksen esityksessä hallintolaiksi todetaan, että viranomainen voi harkintansa
mukaan hyväksyä sähköisin menetelmin annetun valtuutuksen, joten estettä sinällään
sähköisten menettelyjen käytölle valtuutuksia annettaessa ei ole. Jotta valtuutus olisi säh-
köisessä muodossa rinnastettavissa paperimuodossa tehtyyn valtakirjaan, tulisi valtuutus
tehdä käyttäen vahvoja tunnistusmenetelmiä tai kehittyneitä sähköistä allekirjoitusta hen-
kilön antaessa toiselle henkilölle valtuutuksen. Sähköpostitse annettu valtuutus ei ole pois-
suljettu vaihtoehto valtuutuksen antamisessa, mutta sen käyttöön tulisi suhtautua pidät-
tyväisesti sähköpostin luotettavuuteen liittyvien ongelmien vuoksi. Sähköpostin käyttöä
valtuutuksessa tulisi käyttää merkitykseltään vain vähäisten toimenpiteiden yhteydessä.
Toisaalta sähköpostin käyttö tällaisissa tilanteissa voidaan tulkita päämiehen tekemäksi
ilmoitukseksi valtuutuksesta eikä varsinaisesti valtakirjalla tapahtuvaksi valtuutukseksi.

Hallintolain 12.2 §:ssä on säädetty viranomaisen oikeudesta kieltää asiamiestä tai avusta-
jaa toimimasta, jos viranomainen katsoo niiden olevan sopimaton toimimaan tehtävässään
(esiintymiskiello). Henkilöiden välisissä valtuutustilanteissa voi syntyä sähköisessä asiointi-
nissa ongelmallisia tilanteita, joissa viranomaisen tulisi arvioida valtuutetun kelpoisuutta
toimia päämiehensä puolesta asiamiehenä tai avustajana. Tällainen arviointi voi tapahtua
ainoastaan sähköisessä asiointissa viranomaisen tiedossa olevien asiamiestä tai avustajaa
koskevien tietojen perusteella. Koska esiintymiskiellon tarkoituksena on päämiehen oikeus-
aseman parantaminen, tulee viranomaisen kiinnittää asiamiehen ja avustajan kelpoisuu-
den arviointiin huomiota sähköisiä valtuutusmenettelyjä kehitettäessä.

4.3.2 Sähköinen valtuuttaminen

Sähköisten valtuutusten (valtakirjan) tietosisältö koostuu kolmesta pääelementistä: val-
tuuttajasta (päämiehestä), valtuutetusta ja valtuutuksen sisällöstä. Valtuuttajan (päämie-
hen) perustietosisällön muodostaa:

- Yksikäsitteinen yksilöintitunnus (henkilötunnus, sähköinen asiointitunnus, asiakas-
tunnus)
- Yksilöintitunnukseen liittyvät muut perustiedot, kuten nimitieto

Valtuuttajan oikeustoimikelpoisuus tulee olla varmistettu tai jos valtuutuksen tekee
valtuuttajan laillinen edustaja, hänen kelpoisuuden varmistaminen. Valtuutetun perustie-
tosisällön muodostaa:

- Yksikäsitteinen yksilöintitunnus (henkilötunnus, sähköinen asiointitunnus, asiakas-
tunnus)
- Yksilöintitunnukseen liittyvät muut perustiedot, kuten nimitieto

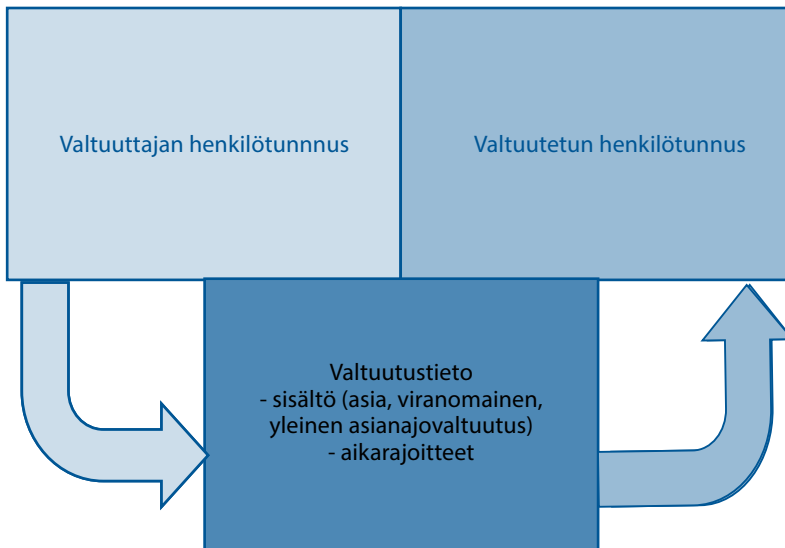
Valtuutetun oikeustoimikelpoisuus tulee olla varmistettu. Valtuutuksen perustietosisältö

- Valtuutuksen ajankohta
- Valtuutuksen kesto
- Valtuutuksen tyyppi: lakiperusteinen, oikeustoimiperusteinen
- Valtuutuksen sisältö: tulisi olla ennalta määritelty yksikäsitteinen arvo, jotta sitä voidaan hyödyntää sähköisen asioinnin pääsynhallinnassa, jos asiointipalvelussa annetaan valtuuttajan tietoja valtuutetun tietoon. Jos asiointiprosessissa ei anneta valtuuttajan tietoja, voi valtuutus olla yleisempikin, jolloin valtuutuksen kelpoisuus varmistetaan esimerkiksi vireillepanon yhteydessä viranomaisessa.

Valtuutuksen sisältö voi koskea tiettyä asiaa, tietyssä viranomaisessa tapahtuvaa asiointia yleensä taikka se voi olla yleinen asianajovaltuutus. Tällainen avoin asianajovaltuutus antaa valtuutetulle vain oikeuden asioida ja edustaa päämiestä eri viranomaisissa ja tuomioistuimissa.

Lakiperusteiset valtuutukset on saatavissa väestötietojärjestelmästä ja maistraattien edunvalvontarekisteristä. Tällaisia ovat lapsen huoltajuutta ja edunvalvontavaltuutusta koskevat valtuutukset, joiden osalta ei ole tarvetta saada muita tietoja kuin tieto valtuutuksen voimassaolosta sekä yksilöintitiedot valtuuttajasta ja valtuutetusta.

Kuvio 4. Valtuutustietokokonaisuus



Sähköisessä asioinnissa valtuutus voidaan pääsääntöisesti tehdä oikeustoimena vahvoja tunnistusmenetelmiä käyttämällä. Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain (617/2009) 5 §:n mukaan tunnistusvälinettä voidaan käyttää oikeustoimen tekemiseen. Sähköisen valtuutuksen tekemisen edellytyksenä on se, että henkilön tosiasiallinen tahtotila ja oikeustoimeen liittyvä kyky voidaan varmistaa. Tästä syystä sähköisessä palvelussa tulee olla kontrolleja, joilla voidaan varmistaa valtuuttajan tahdonilmaus. Olennaisimmat kontrolloitavat asiat ovat valtuuttajan ja valtuutetun välisen sidoksen varmistaminen. Tämä tapahtuu yksilöintitunnuksen, kuten henkilötunnuksen avulla. Valtuuttajan tulee voida varmistua siitä, että hän on tehnyt valtuutuksen halumalleen henkilölle. Yksinkertaisinta olisi, jos henkilötunnuksen perusteella valtuuttajalla olisi mahdollista saada valtuutukseensa valtuutettavan nimitiedot, jotka varmistavat suurella todennäköisyydellä valtuutuksen onnistumisen oikealle henkilölle. Koska sähköinen valtuutus voidaan tehdä ilman, että valtuutettu tietää siitä itse, tulisi palvelussa olla myös valtuutettua koskeva kontrolli. Jotta valtuutus tulisi voimaan, tulisi valtuutetun hyväksyä valtuutuksen voimassaolo esimerkiksi vahvan tunnistuksen jälkeen hyväksymistoimenpiteenä. Tällöin sähköinen valtuutuspalvelu joutuisi hallinnoimaan myös valtuuttajan ja valtuutetun yhteystietoja.

Sähköisenä palveluna toteutettaessa valtuutus tulee olla aina peruutettavissa oikeustoimiperusteisissa valtuutuksissa. Lähtökohtaisesti peruuttaminen voidaan tehdä samalla menettelyllä kuin valtuutus on tehty, mutta vaihtoehtoisiakin tapoja valtuutuksen peruuttamiselle lienee syytä pohtia esimerkiksi asiointivälineen katoamisen vuoksi.

4.3.3 Suostumus- ja valtuustietojen sähköinen hallinta palveluna

Suostumus- ja valtuustietojen hallinta tulee järjestää siten, että tiedot nauttivat julkista luotettavuutta, jotta näihin tietoihin voidaan luottaa asioinnissa. Tästä syystä sekä hallinnon asiakkaan että rekisteripitäjän vastuu on määriteltävä laintasolla.

Suostumus- ja valtuustietojen hallinta voidaan hoitaa hajautetusti tai keskitetysti. Jokainen viranomainen ylläpitää tällä hetkellä tietoja suostumuksista ja valtuutuksista. Tällainen malli lisää hallinnon asiakkaiden hallinnollista taakkaa. Nykyisellä mallilla ei voida kehittää taloudellisesti ja toiminnallisesti tehokasta sähköistä suostumus- ja valtuustietoihin perustuvaa sähköistä asiointia. Edellä esitetyistä syistä johtuen suostumus- ja valtuustietojen keskitetystä hallintarekisteristä tulisi säätää lailla ja määritellä sille vastuuviranomainen. Säädetäviä kohteita ovat ainakin:

- oikeustoimiperusteisten valtuustietojen rekisteröinti: käsittelyn käyttötarkoitus, henkilötietojen käsittelyn tavoite, rekisterinpidon vastuut, rekisterin tietosisältö sekä tietojen luovutettavuus. Lähtökohtaisesti valtuustietorekisteri on tyypiltään viranomaisrekisteri, jonka tietosisällön ylläpidosta vastaa oikeustoimiperusteisten valtuustusten osalta valtuuttaja. Teknisesti rekisterin ylläpidosta ja käytettävyydestä huolehtisi viranomainen. Koska lakisääteisiä valtuustietoja on saatavissa useista rekistereistä, tulisi palveluväylän hallinnoida näistä rekistereistä siirrettäviä tietoja. Master-palveluna valtuustietoja hallinnoisi asiointitapahtuman aikana tunnistuksenohjauspalvelu.

- roolitietojen ylläpito ja luovutettavuus sekä monikäyttöisyys. Roolitiedot ovat pääosiltaan viranomaisten rekistereissä hajautettuna. Koska roolitiedot perustuvat osittain eri viranomaisten erityistarpeisiin ja osittain yleisiin yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin liittyviin tarpeisiin, on perusteltua, että palveluväylä toimisi näiden roolitietojen integraattorina, jos roolitiedoille on organisaatoriippumattomia tarpeita. Tämä tarkoittaisi sitä, että kauppaa-, säätiö- ja yhdistysrekisterissä olevien roolitietojen ylläpito olisi ainakin nykyisten vastuiden mukaisesti Patentti- ja rekisterihallituksella sekä verotusta varten tarvittavien täydentävien roolitietojen ylläpitovastuu olisi Verohallinnolla. Vaihtoehtoisesti voitaisiin ajatella, että Yritys- ja yhteisötietojärjestelmän tietosisältöä tiivistetään siten, että siihen kuuluvat sekä Verohallinnon että Patentti- ja rekisterihallituksen rekistereissä olevat roolitiedot yhtenä yritys- ja yhteisötietojärjestelmän erottamattomana osana. Mallin etuna olisi, että roolitiedot olisi koottu yhteen tietojärjestelmään. Mallin toteuttaminen edellyttäisi ainakin yritys- ja yhteisötietolain sekä sen nojalla annetun asetuksen muuttamista ja uuden rekisterin perustamista yritys- ja yhteisötietojärjestelmään.

4.4 Asiointitilit

Tällä hetkellä julkisen hallinnon tuottamana asiakasviestinnän keskitettynä palveluna on Kansalaisen asiointitili, jota tuottaa Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus, Valtori. Asiointitili on ollut käytössä vuodesta 2011 lähtien ja sen käyttö on jäänyt suhteellisen vähäiseksi. Tähän on ollut syynä se, että viranomaisten lähettämät viestit ovat vain pieni osa hallinnon asiakkaan saamista viesteistä. Suurin osa postissa tulevista viesteistä on yksityisen sektorin tuottamaa aineistoa. Säännöllisesti toistuvia viestejä ovat laskut ja palkkatositteet, jotka muodostavat, suoramarkkinointiviestejä lukuun ottamatta, pääosan niin yritysten kuin yksityishenkilöidenkin postiliikenteestä. Asiointitilin rinnalla on myös muita viestintään tarkoitettuja palveluita.

Sähköiseen laskutukseen siirryttäessä verkkopankkien palveluihin on käytännössä syntynyt uusi toiminnallisuus sähköisestä postilaatikosta, johon voidaan toimittaa ainakin osassa verkkopankkeja myös työnantajien palkkatositteet. Lisäksi Itella tarjoaa Netposti-palvelua, joka on käytössä ainakin yhden pankin sähköisen viestinnän välineenä. Palvelujen käyttäjän näkökulmasta voi olla ongelmana, että sähköinen viestintä on hajautunut palveluna jo liian monelle toimijalle. Käyttäjän tulisi pystyä hallinnoimaan viestejään turvallista asiointikanavaa pitkin keskitetysti ja käyttäjällä tulisi olla mahdollisuus valita käyttämänsä viestintäkanava.

Viranomaisten käyttämään, asiakkaille lähetettävään, viestintävälineen käyttöön liittyy tiedollisen ja menettelyllisen suostumuksen vaatimuksia. Viranomaisen tiedoksianto-viestien lähettämiseen sekä muuhun viestintään tarvitaan asiakkaalta suostumus, joka voi olla yleinen tai kohdennettu tietyn viranomaisen tai asian hoitoon.

Jos sähköiseen yhteystietoon, kuten asiointitiliin, on mahdollista vastaanottaa suoramarkkinointiviestejä, tulee suostumuksenhallinnassa ottaa huomioon sähköisen viestin-

nän tietosuojalain 7 luvun sähköistä suoramarkkinointia koskevat säännökset. Sähköisen viestinnän tietosuojalain 26.1 §:n mukaan automatisoitujen soittojärjestelmien sekä telekopiolaitteiden, sähköpostiviestien, tekstiviestien, puheviestien, ääniviestien tai kuvaviestien avulla toteutettua suoramarkkinointia saa kohdistaa vain sellaisiin luonnollisiin henkilöihin, jotka ovat antaneet siihen ennalta suostumuksensa. Suostumuksen on oltava selkeä ja yksiselitteinen, jolloin suostumuksesta on ilmentävä, mitä suoramarkkinointiviestejä käyttäjä haluaa ja kenelle suostumus annetaan. Käyttäjällä tulee olla mahdollisuus peruuttaa suostumus milloin tahansa. Sähköisen viestinnän tietosuojalain 27 §:n mukaan suoramarkkinointia yhteisölle saa harjoittaa, jollei tämä ole sitä nimenomaisesti kieltänyt. Yhteisölle on annettava mahdollisuus helposti ja ilman erillistä maksua kieltää yhteystietojensa käyttö jokaisen suoramarkkinointitarkoituksessa lähetetyn sähköpostiviestin, tekstiviestin, puheviestin, ääniviestin ja kuvaviestin yhteydessä. Suoramarkkinointia harjoittavan on selkeästi tiedotettava kieltomahdollisuudesta. Suoramarkkinointia koskevien suostumusten ja kieltojen hallinta on tarkoituksenmukaista pitää hajautettuna kunkin suoramarkkinointia harjoittavan toimijan puolesta.

Asiointitilistä ei ole säädetty missään laissa. Ainoastaan asiointitilin tuotantotehtävistä on säädetty valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetussa asetuksessa (132/2014). Asiointitilistä pitäisi olla laintasoiset säännökset, koska asiointitili on viranomaispalvelu ja sen käyttäjistä muodostuu henkilörekisteri, josta on oltava täsmälliset ja yksityiskohtaiset säännökset. Asiointitilissä välitetään viestejä ja näiden viestien välittämiseen liittyvät vastuut pitäisi määrittää lainsäädännöllä. Myös asiointitilin käyttäjistä (palveluntarjoajista) pitäisi olla säännökset siitä, millä ehdoilla palveluun voidaan liittyä ja voiko yksityinen palveluntarjoaja liittyä asiointitilin käyttäjäksi. Palvelun käytön vastuista pitäisi olla säännökset myös palvelun loppukäyttäjän osalta, esimerkiksi minkälainen vastuu asiointitilin käyttäjillä on seurata asiointitilin viestiliikennettä omalta tililtään. Asiointitilin pakollisuudesta pitäisi olla myös laintasoiset säännökset niin viranomaisia kuin loppukäyttäjää koskien.

Asiointitilin konsepti olisi syytä arvioida kokonaisuudessaan uudelleen. Sen keskeisenä toimijana on Valtori, jolla ei ole kuitenkaan luonnollista yhteyttä hallinnon asiakkaisiin. Toisaalta massahallintoviranomaiset eivät ole lähteneet käyttämään asiointitiliä muun muassa siihen liittyvän hinnoittelumallin vuoksi. Jos yrityksille nähdään tarpeelliseksi kehittää asiointitili, kuten SADe-ohjelmassa on esitetty, tulisi tässä yhteydessä arvioida palvelun tekninen tuottamismalli, jotta henkilöasiakkaiden ja organisaatioasiakkaiden asiointitilien teknisestä ylläpidosta huolehtisi yksi toimija. Asiointitilin hallinnollisena toimijana voisi olla Verohallinto, jolla on luonnolliset yhteydet sekä organisaatio- että henkilöasiakkaisiin useamman kerran vuodessa. Tekninen ylläpito kuuluisi Valtorille, joka hoitaa pääosin toimialariippumattomien palveluiden tuotannon, mutta jolla ei ole edellytyksiä hoitaa asiointitilin hallinnointia luonnollisen loppukäyttäjäräjapinnan puutteen vuoksi.

4.5 Maksamisen palvelut

Nykyisessä Vetuma-palvelu -mallissa maksaminen hoidetaan verkkopankeissa Vetuman tarjoaman rajapinnan avulla. Tähän toimintaan ei liity maksunvälitystä.

Maksamispalvelun kehittäminen on liitännäispalvelu tunnistuspalvelulle nykyisessä infrastruktuurissa, jossa tunnistus tapahtuu pääosiltaan pankkien tunnistuspalveluiden kautta. Tähän infrastruktuuriin on tarpeen tehdä muutoksia, jos ja kun palveluissa voi hoitaa sellaisia maksuja, kuten esimerkiksi asunto-osakekaupassa varainsiirtoveron maksamisen. Tällöin, ensinnäkin yksityisen toimijan pitäisi pystyä käyttämään yhteisiä sähköisen asioinnin tukipalveluja – tässä tapauksessa maksamisen rajapintaa. Toiseksi, jos palvelun käyttäjä on tunnistautunut jollakin muulla tunnistusvälineellä, joka on turvatasoltaan vähintään pankkitunnisteiden tasoa, tulisi asiakkaan pystyä hoitamaan maksu yhtenä kokonaisuutena. Jos tätä ei pystytä hoitamaan suoraan verkkopankeissa, on syytä pohtia myös sellaista järjestelyä, jossa tukipalveluihin kuuluisi maksunvälityspalvelu. Tämä voisi olla kilpailutettuna yhdeltä pankilta kaikkiin palveluväylien kautta tapahtuviin maksutapahtumiin. Tällainen muutos ei välttämättä tarkoittaisi lainsäädännöllisiä muutoksia, koska maksutapahtuma hoituisi kilpailutuksen kautta valitussa pankissa. Edellytyksenä olisi, että pankki mahdollistaa rajapinnat maksutapahtuman hoitamiseksi. Sääntelymuutoksia edellyttää lähinnä se, että yksityinen toimija voi käyttää näitä rajapintoja, vaikka ne olisivat viranomaisen tarjoamia.

4.6 Tavoitettavuustieto ja viestinvälitys

4.6.1 Viestinvälityspalvelu ja tavoitettavuustiedot

Tavoitettavuustietojen hallinta ja viestintäoperaattoritoiminta ovat keskenään sidoksissa toisiinsa, koska operaattoritoimintaa ei voida toteuttaa, jos tavoitettavuustietojen hallintaa ei ole järjestetty keskitetysti.

Viestinvälityspalvelun tarkoituksena on helpottaa viranomaisten viestien lähettämistä hallinnon asiakkaille sekä mahdollistaa asiakkaalle valinta, millä välineellä tai palvelulla hän haluaa vastaanottaa viranomaisten viestejä. Kysymys on taustapalvelusta, joka ohjaa viranomaisen viestit asiakaskohtaisesti siihen viestintäkanavaan, jonka asiakas on määrittänyt ensisijaiseksi viestintävälineekseen. Kaikilta osin viranomaisen viestit eivät voi kulkea asiakkaan määrittämää viestintäkanavaa pitkin, jos esimerkiksi tietoturvallisuuden liittyvät syyt estävät viestintäkanavan käytön. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 5.3 §:n mukaan viranomaisen on varmistettava riittävä tietoturvallisuus asiointinissa ja viranomaisten keskinäisessä tietojenvaihdossa, jolloin asiakkaan tahdolla tietyn viestintäkanavan käyttöön ei ole merkitystä, jos viranomainen ei pidä asiakkaan valitsemaa ensisijaista viestintäkanavaa riittävän tietoturvallisena viestintään. Lähinnä tällöin tulee kysymykseen sähköpostin käytön edellytykset viestintäkanavana.

Viestinvälitysoperoinnin pitäisi olla organisaatoriippumaton. Viestinvälitys perustuu viranomaisorganisaatioiden ja viestinvälitysoperaattorin välisiin sopimuksiin sekä tarvittaessa viestintäkanavan tarjoajan ja viranomaisorganisaation välisiin sopimuksiin taikka viestinvälitysoperaattorin ja viestintäkanavan tarjoajan välisiin sopimuksiin. Lisäksi osapuolena on asiakkaan viestinvälitykseen liittyvien suostumuksien hallinnointi. Se voi olla viestinvälityspalvelusta irrallinen palvelu tai osa viestinvälityspalvelua. Tunnistettuja asiakkaan viestintäkanavia ovat tällä hetkellä ainakin:

- eKirje (perinteinen posti)
- Sähköposti
- Itella Oyj:n NetPosti
- Kansalaisen asiointitili
- Pankkien verkkopankit, joista osa käyttää viestintäkanavana NetPostia

4.6.2 Viestienhallinta

Viestienhallinta olisi pääsääntöisesti hallinnon asiakkaan vastuulla. Asiakas vastaisi siitä, minkä viestintäkanavan kautta hän vastaanottaa viranomaisen viestejä. Jos asiakkaalle ei ole määritelty viestintäkanavaa, välitetään viestit eKirjeenä postitse asiakkaalle.

Viestintäkanavan hallintaan liittyy myös menettelyllisten suostumuksien hallinta. Hallinnon asiakas voi antaa yleisen suostumuksen tietyn sähköisen viestintäkanavan käyttöön viranomaisten viestien vastaanottamiseksi tai suostumus voi koskea tiettyä viranomaista. Asiakohtaisia suostumuksia hallinnoitaisiin viranomaiskohtaisesti, jolloin viranomaisen määrittämään asiakkaan suostumukseen perustuvaa viestintäkanavaa käytettäisiin riippumatta siitä, minkä yleisen asiointikanavan asiakas on määrittänyt asiointitietoihin. Myös asiakohtaisia suostumuksia voitaisiin hallinnoida keskitetysti. Tämä edellyttäisi joko asiakkaan tai viranomaisen toimia viestinvälitystietojen päivittämiseksi ja kohdentamiseksi tietyn asian viestintää koskevaksi tiedoksi, joka olisi poikkeus yleisestä viestintäkanavaa koskevasta suostumuksesta.

Viestinvälityspalvelun operaattorina voi toimia joko viranomainen tai yksityinen toimija. Operaattoreita voi olla useampikin, mutta tällöin operaattoritoiminnan pitäisi olla järjestetty viranomaisorganisaatioiden kannalta mahdollisimman keveäksi, jotta viestien välittäminen ei olisi esimerkiksi sopimuksellisesti monimutkaista. Usean operaattorin mallille ei kuitenkaan ole havaittavissa selkeitä perusteita, koska julkinen hallinto voi toimia tehokkaammin yhden operaattorin toimiessa solmuna viranomaisten ja hallinnon asiakkaiden välillä. Viestinvälitys viranomaisilta hallinnon henkilöasiakkaille ei ole niin suu- rivolyymista, että usean operaattorin malli olisi kannattavaa markkinavetoisena. Lisäksi muun muassa muu viestiliikenne on kiinnitetty jo verkkopankkeihin sähköisen laskutuksen osalta, joten muu viestinvälitys ei lisäisi merkittävästi operaattorin toimintamahdollisuuksia. Edellä esitetystä syystä viestintävälitysoperointi tulisikin organisoida osaksi keskitettyä IT-palveluiden tuottamisesta vastaavaa organisaatiota, kuten Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskusta. Viestinvälitysoperointi olisi puhtaasti teknistä tiedonvälittämistä, jolloin

kyse ei olisi merkittävästä viranomaistehtävästä, vaan tehtävä kuuluisi osana jo olemassa olevaa julkisen hallinnon yhteistä sähköisen asioinnin ja hallinnon tukipalveluiden tuotantoa. Sen sijaan tavoitettavuus- ja suostumustietojen hallintaa koskevasta rekisteristä tulisi säätää lailla, koska kyse olisi uudesta julkisesta hallintotehtävästä viranomaisen ylläpitämässä rekisterissä, jota koskee perustuslaista lähtevä lakisääteisyysvaatimus.

4.6.3 Vastuut viestinvälityksessä ja tavoitettavuustietojen hallinnassa

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 8 §:n mukaan sähköinen viesti toimitetaan viranomaiselle lähettäjän omalla vastuulla. Viranomaisen tulee puolestaan huolehtia sähköisestä asioinnista annetun lain 6 §:n mukaan siitä, että sen sähköiset palvelut ovat toimintakunnossa ja mahdollisuuksien mukaan käytettävissä muulloinkin kuin viraston aukioloaikana. Viranomaisen vastaa viestin vastaanottamiseen liittyvistä ongelmista, jos se riippuu viranomaisen sähköisten viestien vastaanottoon tarkoitettun palvelimen tai muun vastaavan järjestelmän toimimattomuudesta.

Viranomaisen vastaa puolestaan lähettämiensä viestien toimittamisesta asianosaiselle ja muulle vastaanottajalle tiedossa olevaan yhteysosoitteeseen. Eduskunnan oikeusasiamies on eräässä ratkaisussaan (EOA 3356/4/08, antopäivä 13.4.2010) katsonut, että erityisesti sähköisten yhteystietojen käsittelyssä on noudatettava huolellisuutta ja tarkkuutta viranomaisissa. Velvollisuus painottuu tilanteissa, joissa hallinnon asiakkaalle lähetetään salassa pidettäviä tietoja. Viranomaisen vastuu rajoittuu kuitenkin vain siihen, että se lähettää viestin tiedossa olevaan asiakkaan ilmoittamaan taikka rekistereistä saatuun yhteysosoitteeseen.

Operaattorin vastuulla on huolehtia siitä, että viestit välitetään hallinnon asiakkaille. Toiminnassa on otettava huomioon sähköisen viestinnän tietosuojalain 2 luvun vaatimukset viestinnän luottamuksellisuudesta sekä 3 luvun vaatimukset viestien ja tunnistamistietojen (lokitietojen) käsittelystä.

Viestintäkanavan toimivuudesta vastaa palveluntarjoaja sähköisen viestinnän tietosuojalain, viestintämarkkinalain ja postilain mukaisesti. Viranomaisten ylläpitämien viestintäkanavien ylläpidossa on otettava huomioon sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain säännökset.

Viranomaisten lähettämien viestien käsittelystä vastaa niiden vastaanottaja oikeuksiansa menettämisen tai mahdollisten sanktioiden uhalla.

Tavoitettavuustietojen ylläpidosta vastaa hallinnon asiakas itse. Tältä osin vastuu tietojen ylläpidosta tulisi säätää lailla hallinnon asiakkaalle silloin, kun hän haluaa käyttää perinteisen postin ohella myös muita viestintäkanavia. Nykyisin yhteystietojen ilmoittamisvelvollisuus koskee vain postiosoitetta osana muuttoilmoitusta, joka tulee tehdä kotikuntalain (201/1994) 7 §:n nojalla. Toisaalta hallinnon asiakkaan intressinä on ilmoittaa yhteystietonsa ja niiden muuttuminen, jos siitä on negatiivisia vaikutuksia hänen etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tästä syystä ilmoitusvelvollisuudesta erikseen säätäminen ei ole välttämätöntä, mutta se selkeyttäisi tavoitettavuustietojen virallista asemaa hallinnon asiakkaan yhteystietona.

4.7 Koodistopalvelu

Kansaneläkelaitoksen lakisääteisenä tehtävänä on ylläpitää koodistopalvelua terveydenhuollon tarpeita varten. Kelalla on olemassa tekniset edellytykset koodistopalvelun ylläpitoon. Terveydenhuollossa koodistojen määrittely ja tietosisällön ylläpito on säädetty Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen tehtäväksi. Tällä sääntelymallilla koodistopalvelua voitaisiin kehittää edelleen. Lainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että koodistopalvelusta olisi omat säännökset, jolloin terveydenhuoltoa koskeva erityissääntely pitäisi purkaa. Sääntelykohteina olisivat koodistopalvelun tekninen ylläpitovastuu sekä tietosisältöjen ylläpitovastuut eri viranomaisille. Koodistopalvelun käyttöönotto on ehdoton edellytys kansallisen palveluväylän laajemmalle käytölle, koska tietojen välittäminen eri organisaatioille tietyssä muodossa perustuu koodistojen käyttöön. Merkityksellisempänä koodistona on OID-koodisto, jota voidaan hyödyntää organisaatioiden yksilöinnissä. Koodistopalvelua koskevat säännökset sopisivat osaksi laajempaa sähköisen asioinnin tukipalveluista annettua säädöstä.

5 Lopuksi

5.1 Palveluarkkitehtuurin yksinkertaistaminen

Palveluarkkitehtuurin pirstoutuminen johtuu useista eri tekijöistä. Toiminnallisesta näkökulmasta eri viranomaiset tuottavat jopa samaa palvelua erilaisilla palvelutuotantomalleilla. Erityisesti osassa kunnista palvelujen tuottaminen keskeisten palvelujen osalta on annettu yksityisten hoidettavaksi ostopalveluina. Tällä on myös vaikutuksensa palvelujen tuotantoa ohjaavaan lainsäädäntöön sekä toisaalta myös muihin palvelujen tuottamiseen liittyviin kokonaisarkkitehtuurikysymyksiin muun muassa siitä, miten yksityinen palveluja tuottava yritys on järjestänyt tietojenkäsittelyn, jota palvelujen tuottamisessa tapahtuu. Kunnat eivät pysty vaikuttamaan kokonaisarkkitehtuuriinsa kuin toimintata-solla, jos palvelun tuottaminen on ulkoistettu yksityiselle yritykselle.

Palveluarkkitehtuurin hajautumista tiedonhallinnan tasolla on ajanut julkisuuslaista lähtevä jyrkkä viranomaisten erillisysperiaate sekä henkilötietolakiin liittyvät tulkinnat rekisterinpitäjyyksien pilkkomisesta viranomaiskohtaiseksi. Julkisuuslaki luo toimivallan henkilökisteriä hallinnoivalle viranomaiselle päättää tietoluovutuksista. Toisaalta henkilötietolaki yhdessä julkisuuslain 18 §:n kanssa asettavat perustellusti viranomaiskohtaisesti vastuita henkilökisterien ja tietojärjestelmien tietoturvallisuuden ja tiedon laadun varmistamiseksi. Sinällään henkilötietolaki mahdollistaisi yhteisen rekisterinpitäjyyden, jos henkilökisterissä olevia tietoja käytetään samaan ennalta määriteltyyn käyttötarkoitukseen. Toisaalta viranomaistoiminnassa henkilökisterien käyttötarkoituksia on määritelty suhteellisen kapea-alaisesti.

Yhteisten tietojärjestelmäratkaisujen käyttöönoton esteinä ovat pitkät sopimuskaudet, jotka estävät uusien yhteisten ratkaisujen käyttöönoton. Nämä sopimusjärjestelyt juontavat juurensa tehtyihin julkisiin hankintoihin pitkällä aikavälillä. Erityisesti kunnissa jotkin keskeiset tietojärjestelmiä koskevat sopimukset on tehty 1980-lopulla ja 1990-luvun alussa.

Suomessa hankintalain tulkinta hankintayksiköstä on suhteellisen kapea siinä mielessä, että jokainen viranomaisorganisaatio muodostaa oman hankintayksikkönsä, joka tekee itsenäisesti hankintoja talousarvionsa ja määrärahojensa puitteissa. Toisaalta hankintalaki kannustaa hankintayksiköjä yhteistyöhön, mutta erityisesti ICT-hankinnoissa valtionhallinnossa tai laajemmin julkisessa hallinnossa ei ole riittävästi hankintojen koordinoitua, vaikka julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain 4.4 §:ssä säädetty lausuntomenettely ainakin osittain mahdollistaisi ICT-hankintojen paremman koordinoitua valtionhallinnossa.

Palveluarkkitehtuurin yksinkertaistamista ei ole mahdollista tehdä toimintatasolla nykyisellä eikä tulevallakaan kuntarakenteella eikä myöskään valtion viranomaisrakenteilla, ellei esimerkiksi sähköisten palvelujen tuotantoa keskitetä tietyille keskushallinnon viranomaisille. Palveluarkkitehtuurin yksinkertaistaminen ei riitä pelkästään sähköisten palveluiden tuotannon keskittämisessä. Myös kunnan ja valtion palveluiden muu yhteistuotanto mahdollistaa palvelurakenteen yksinkertaistamisen, mutta tällaisten palvelumuotojen ohjausta pitäisi keskittää, mikä voi tarkoittaa ohjaustoimivallan muutoksia sekä ministeriöiden toimialojen uudelleenjärjestelyä. Palveluarkkitehtuurin kehittäminen edellyttää myös nimenomaisesti valtioneuvostotason kehittämistoimintoa, joka koordinoi toimialojen yhteisten palveluiden kehittämistä. Tällaisena esimerkkinä voidaan mainita asunto-osakerekisteröinnin kehittäminen, joka ei kuulu nykyisen toimialajaon mukaan selkeästi minkään ministeriön toimialaan. Toimintalähtöisten palvelukokonaisuuksien kehittämistä ei ole luontevaa sijoittaa osaksi julkisen hallinnon ICT-toiminnan ohjausrakenteita, vaan omaksi julkisen hallinnon toiminnan kehittämisen kokonaisuudekseen koordinoimaan valtioneuvostotasolla toiminnan ja julkisen hallinnon palvelujen kehittämistä sekä palveluarkkitehtuurin yksinkertaistamista.

Tiedonhallinnan tasolla palveluarkkitehtuurin yksinkertaistaminen edellyttäisi rekistereitä koskevan sääntelyn virtaviivaistamista sekä tiedonhallinnan vastuiden keskittämistä esimerkiksi osana keskushallinnon uudistamista. Samalla voitaisiin myös määritellä uudestaan tietojärjestelmien ylläpitovastuut sekä vastuut hankintojen suorittamisesta.

5.2 Tutkimuksessa tunnistetut sääntelykohteet ja reunaehdot

Tutkimuksen skenaariotyöskentelyn ja toimintaympäristöanalyysin sekä aiempien tutkimuksien ja selvityksien pohjalta on ilmennyt, että julkisen hallinnon sähköisen hallinnon infrastruktuurin sääntely on puutteellista. Osa palveluista on ollut vaille sääntelyä jo pitkään. Toisaalta tutkimuksissa ja selvityksissä on nähty ilmeinen tarve sekä sähköisen asioinnin tukipalveluiden kehittämiseksi sekä kehitystyötä tukevalle lainsäädännölle. Yhtenäisen palveluarkkitehtuurin kehittäminen edellyttää paitsi tietoteknisten palvelujen, mutta erityisesti tiedonhallinnan ja palvelutuotantovastuiden sääntelyn kehittämistä.

5.2.1 Tiedonhallinnan sääntelyn kehittäminen

Hallinnon uudistamisen yhteydessä on suositeltavaa selvittää suurempien tiedonhallintayksiköiden perustamista. Tällä pyritään vähentämään moninkertaista tietojen keräämistä ja tallentamista sekä parantamaan tietojen laatua. Kehittämistyössä tulisi tunnistaa ne viranomaiset, joilla on parhaimmat mahdollisuudet huolehtia tietovarantojen sisällön laadusta. Tällaiseen malliin ei sovellu nykyisenkaltaiset rekisteriviranomaiset, joilla ei ole luonnollista yhteyttä hallinnon asiakkaisiin. Keskitetympi tiedonhallinta voisi tarkoittaa nykyisessä mallissa osaa perusrekisterejä hallinnoivien virastojen toimintojen yhdistämistä. Niin ikään tiedonhallinnan keskitetympi hallinnointi tarkoittaisi myös tiedon erillisen arkistointitarpeen vähentämistä. Tällöin arkistolaitoksen roolia tiedon arkistojana

voitaisiin vähentää vain paperimateriaalin ja muun digitoidun materiaalin ylläpitoon ja rekisterimuotoisten tietovarantojen arkistointivastuu myös pysyvästä arkistoinnista olisi rekisterinpidosta vastaavalla viranomaisella.

Tiedonhallinnan teknisten järjestelmien tuotantoa voitaisiin myös keskittää sekä samalla tietojärjestelmäarkkitehtuuria yksinkertaistaa ja virtaviivaistaa. Nykyisessä mallissa kaikilla rekisteriviranomaisilla on oman järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurin mukaiset ratkaisut, joiden hankinnassa ja ylläpidossa ei tehdä yhteistyötä.

Nykyinen hallintolähtöinen rekisterinpito jättää hallintopohjaisiin rekistereihin katvealueita, joita joudutaan täydentämään operatiivisessa toiminnassa esimerkiksi verotuksessa asiakastietojen osalta. Suuremmat tiedonhallintayksiköt ja laajemmilla käyttötarkoituksilla määritellyt rekisterit mahdollistavat tehokkaamman tiedonhallinnan ja vähentävät tarvetta rekisterinpidon erityissäätelylle. Kuitenkin rekisterien käyttötarkoitusten laajentaminen ja yhteisrekisterinpidon lisääminen edellyttävät sitä, että sekä teknisen että hallinnollisen rekisterinpidon tehokkaaseen valvontaan pitää kohdistaa lisäresursointia ja hallinnon asiakkaalle pitää antaa paremmat mahdollisuudet valvoa omien tietojensa käsittelyä.

Julkisen hallinnon rekisterinpidossa tulisi organisoida uudestaan seuraavat osa-alueet:

- rekisterejä ylläpitävien tietojärjestelmien tuotantovastuut: viranomaisten ylläpitämien rekisterien järjestelmä- ja teknologiaratkaisut voidaan yhdenmukaistaa ja teknisiä tuotantovastuita keskittää. Tämän tulisi tapahtua vaiheittain silloin kuin nykyiset teknologiset ratkaisut ovat elinkaarensa päässä. Toisaalta organisatorisesti näiden järjestelmien tuotantovastuita voidaan keskittää ilman riippuvuussuhdetta käytettävään teknologiaan. Laajemmat tietojärjestelmäkokonaisuudet, joissa tiedon käyttöä voidaan rajata käyttöoikeuksin ylimmällä tasolla viranomaisorganisaatiokohtaisesti, vähentäisivät entisestään tarvetta moninkertaiselle rekisterinpidolle. Tässä suhteessa kiinteistötietojärjestelmän ja väestötietojärjestelmän tietosisällön ja teknologian yhtenäistäminen pidemmällä aikavälillä vähentäisi paitsi järjestelmien ylläpidon hallinnollisia ja teknologisia kustannuksia, mutta myös parantaisivat julkisen hallinnon master datan laatua.
- rekisterien tietosisällön ylläpitovastuut: julkisen hallinnon viranomaisten tiedonhallintaa voidaan tehostaa ja erityisesti tiedonhallinnan laatua parantaa tunnistamalla julkisen hallinnon prosesseista ne, jotka mahdollistavat parhaiten tiedon laadun varmistamisen sekä tietojen kattavan ylläpidon.
- rekistereiden tietopalvelut: rekistereissä olevien tietojen luovutusta tai tietojen saantia pitäisi yksinkertaistaa ja hallinnollista taakkaa keventää. Rekisteritietojen ylläpidon sekä tuotantovastuiden keskittäminen mahdollistaa myös tietopalvelun ja tietojen käytön kontrolloinnin keskittämisen. Tiedonhallinnan hallinnointitehtäviä tulee keskittää, jotta esimerkiksi laajempien palvelukokonaisuuksien toteuttaminen olisi nopeampaa ja palveluväylän hallinnointi yksinkertaisempaa tiedonsiirtojen näkökulmasta. Käytännössä tämä tarkoittaisi rekisterilainsäädännön uudistamista sekä julkisuuslain tietoluovutusta ja tietojen antamista koskevien säännösten muuttamista.

Tiedonhallinnan tehostamisen keskeisiä periaatteita ovat moninkertaisen tiedon keräämisen vähentäminen ja kertarekisteröintiperiaatteen mukainen tietovarantojen uudistaminen, rekisterien käyttötarkoitusten laajentaminen, tiedonhallintayksikköjen vähentäminen, tiedon laadun tehokas varmistaminen sekä tiedon luotettavuuden parantaminen.

5.2.2 Kansallinen sähköisen tunnistamisen portaalipalvelu

Kansallisen sähköisen tunnistamisen portaalipalvelun tarkoituksena on tarjota palvelujen käyttäjille yhdenmukainen näkymä tunnistuspalveluihin. Portaali toimii tunnistuksen ohjaus- ja hallintapalveluna, jonka avulla palvelujen käyttäjät voivat tunnistautua julkisen hallinnon kaikkiin sähköisen asioinnin palveluihin silloin, kun se on asiointipalvelun ominaisuuksien kannalta välttämätöntä. Portaalissa olisi tarjolla kaikki suomalaiset vahvan sähköisen tunnistuksen täyttävät palvelut. Portaalien käyttö tunnistusta vaativissa palveluissa olisi pakollinen kaikille kunnan ja valtion viranomaisille. Tarveharkintaisesti voitaisiin myös säätää siitä, että pankit ja vakuutusyhtiöt olisivat velvollisia käyttämään kansallista sähköistä tunnistusportaalista niiden omiin kirjautumista edellyttäviin sähköisiin palveluihin. Käytännössä sääntelykohteet olisivat:

- Viranomainen, jolla on hallinnollinen toimivalta päättää sähköisen tunnistuksen portaalien käytöstä ja joka valvoo portaalien käyttöä. Käytännössä tämä viranomainen voisi olla Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori;
- Viranomainen, jonka vastuulla on portaalien tekninen ylläpito (tällä hetkellä tästä on jo säädetty laissa ja asetuksessa Valtorin tehtäväksi);
- Tunnistusportaalissa käsiteltävät tiedot;
- Portaalien käyttäjäorganisaatiot;
- Yleiset kriteerit, joiden perusteella tunnistuspalvelu voidaan ottaa tunnistusportaaliiin;
- Yleiset kriteerit, joiden perusteella sähköinen palvelu voidaan hyväksyä tunnistusportaaliiin;
- Portaalien käyttöön liittyvät vastuut;
- Portaalien käytön maksut julkisoikeudellisena suoritteena palvelujen tarjoajille;

Kansallinen sähköinen tunnistusportaalii on liitännäispalvelu kansalliseen palveluväylään, mutta irrallinen siinä mielessä, että tunnistusportaalii pitää voida käyttää ilman, että tiedonsiirto tapahtuisi palveluväylän kautta. Siten eri viranomaiset ja muut toimijat voisivat käyttää tunnistusportaalii, vaikkeivät ne käyttäisikään palveluväylää tiedonsiirrossa.

Sääntely tarkoittaisi, että nykyinen Vetuma-palvelu ”laillistettaisiin” viranomaisen palveluksi. Koska kyse olisi kokonaispalvelusta, tunnistusportaalii hallinnoiva viranomainen ja tunnistuspalvelun tarjoaja olisivat sopimussuhteessa keskenään. Tunnistusportaalii tarjoava viranomainen olisi julkisoikeudellisessa suhteessa sähköisten palvelujen tarjoajiin, jolloin palvelun liittäminen perustuisi hallinnolliseen päätökseen sekä käyttö julkisoikeudelliseen suoritteeseen. Sääntely mahdollistaisi sen, että monimutkaisia Vetuma-palveluun

omaksuttuja sopimusjärjestelyitä voitaisiin keventää huomattavasti sähköisten palvelujen tarjoajien osalta. Myös maksuihin liittyvää hallinnollista taakkaa voitaisiin keventää, koska Valtori toimisi tunnustustapahtumaan liittyvien maksujen laskuttajana suhteessa palvelujen tarjoajiin.

5.2.3 Rooli- ja valtuustietojen tietovaranto

Yritysten ja yhteisöjen puolesta asiointi edellyttää käytännössä aina sähköisessä toimintaympäristössä palvelun käyttäjän roolin ja valtuuden selvittämistä suhteessa yritykseen tai yhteisöön, jonka puolesta asiointi tapahtuu. Niin ikään erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisissä palveluissa on tarpeita valtuutustietojen ja laillista edustajaa koskevien tietojen (huoltajuustietojen) hallintaan. Rooli- ja valtuutustiedot pitää olla tunnustusvälineriippumattomia, mutta näiden tietojen hallinnointi on tarkoituksenmukaista järjestää keskitetysti.

Yritys- ja yhteisötietojen hallinnoinnista on säädetty yritys- ja yhteisötietolaissa sekä yritys- ja yhteisötietojärjestelmää koskevassa asetuksessa. Yrityksien ja yhteisöjen roolitietojen hallinnointi olisikin luontevinta sijoittaa osaksi yritys- ja yhteisötietojärjestelmää. Tämä tarkoittaisi, että yritys- ja yhteisötietolakiin säädettäisiin rooli- ja valtuutustietojen rekisteristä ja sen tietosisällöstä sekä rekisterissä olevien tietojen oikeusvaikutuksista. Toisaalta oikeusvaikutuksia koskeva sääntely voi koskea muita kuin lakisääteisiä roolitietoja, joita hallinnoidaan muun muassa kaupparekisterissä ja säätiörekisterissä. Rooli- ja valtuutustietojen hallinta pitäisi ulottaa myös yhdistysrekisteriin.

Yksityishenkilöiden sähköisten valtuutusten ja lakisääteisten edustusten osalta tietojen ylläpito ja hallinnointi on luontevinta sijoittaa osaksi nykyistä väestötietojärjestelmää, jossa jo nyt hallinnoidaan osaa lakisääteisistä edustustiedoista. Tämä edellyttäisi väestötietojärjestelmää koskevan sääntelyn täydentämistä.

5.2.4 Tavoitettavuustietovaranto ja viestinvälityspalvelu

Tavoitettavuustietovaranto on edellytys sille, että viranomaiset voisivat siirtyä oletusarvoisesti viestimään hallinnon asiakkaille sähköisesti. Tavoitettavuustietovaranto edellyttää ainakin seuraavaa sääntelyä:

- tavoitettavuustietovarannon rekisterin tietosisältö ja rekisterinpitäjä;
- tietojen käyttötarkoitus ja kontrolloitavuus;
- tietojen luotettavuus sekä ylläpidon vastuut sekä
- henkilön oikeudet ja velvollisuudet tavoitettavuustietojen hallinnoinnissa;

Tavoitettavuustietojen käyttöön liittyy erottamattomasti viestinvälityspalvelu, jonka avulla viranomaisten lähettämät asiakirjat ja muut viestit ohjautuvat hallinnon asiakkaan haluamaan viestikanavaan. Viestinvälityspalvelusta tulisi säätää ainakin palvelun tuotantovastuusta, eri viestintäkanavien liittymiskriteereiden perusteista sekä palvelun tuottajan toimivallasta päättää siitä, mitä viestintäkanavia viestinvälityspalveluun voidaan liittää ja millä kriteereillä ja miten viestintäkanava voidaan poistaa viestinvälityspalvelusta.

5.2.5 Muut palvelut

Hallinnon asiakkailla on useita erilaisia vaihtoehtoja kanaviksi, joiden kautta he voivat lähettää viestejä viranomaiselle ja vastaanottaa sähköisiä viestejä viranomaiselta. Hallinnon asiakkaiden oikeuksista ja velvollisuuksista sähköisten viestien lähettämiseksi on säädetty riittävästi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa. Kuitenkaan viranomaisten lähettämien viestien vastaanottamisesta ja tällaisista palveluista ei ole riittäviä säännöksiä. Sähköisestä tiedoksiannosta on säädetty sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa, mutta myös erityislainsäädännössä. Sähköisten tiedoksiannokanavien ja viestintävälineiden kelvollisuudesta on erilaista sääntelyä. Markkinoilla on myös erilaisia palveluita, joihin hallinnon asiakkaat voivat vastaanottaa viestejä muutenkin kuin tavallisena sähköpostina tai sosiaalisen median käyttäjätiliin. Tällaisia palveluita ovat Kansalaisen asiointitili, Itellan Netposti sekä pankkien verkkopankit (rajoitetusti). Kuitenkaan näistä palveluista ei ole erikseen säädetty, jolloin niihin sovelletaan yleisiä palveluiden käyttöön liittyviä kuluttajasäännöksiä sekä sopimusehtoja. Ongelmallisimmat näistä palveluista on Kansalaisen asiointitili, joka on viranomaisen (Valtori) tuotama palvelu, mutta sen käytöstä ei ole säädetty missään. Tästä syystä on tarpeen, että ainakin asiointitilistä tai laajemmin turvallisista viestintäkanavista, jotka otetaan osaksi viestinvälityspalvelua, säädettäisiin erikseen laissa. Tällaiset säännökset sopivat osaksi tavoitettavuustieto- ja viestinvälityspalvelujen sääntelyä. Sääntelykohteina olisivat ainakin viestinvälityspalveluun ja tavoitettavuustietoihin kelvollisten palveluiden kriteerit, niiden todentaminen sekä käyttäjien oikeudet ja velvollisuudet palveluiden käytössä. Sääntelyyn vaikuttaa myös tarveharkinta siitä, minkälaisia viestintäkanavia julkinen hallinto tarjoaa erikseen hallinnon asiakkaille. Myös eri toimialoilla, kuten terveydenhuollossa, ovat viestintäratkaisut tulisi ottaa huomioon yleislainsäädännössä ilman toimialakohtaista erityissääntelyä.

Tutkimuksessa ilmeni myös tarve julkisen hallinnon organisaatioiden ja niiden tietojärjestelmien yksilöimiseksi koodistojen avulla. Tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla on käytössä koodistopalvelu, jonka sisällön ylläpidosta vastaa Terveyden ja hyvinvoinnin laitos sekä teknisestä ylläpidosta Kansaneläkelaitos. Koodistopalvelun tekninen ja sisällöllinen ylläpito kuuluvat siten lainsäädännön alaan. Jos koodistopalvelu nähdään tarpeelliseksi osana palveluväylää tai julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin hallintaa, tulisi julkisen hallinnon koodistopalvelun teknisen ja sisällöllisen ylläpidon vastuista säätää lailla. Koodistopalvelun teknisestä ylläpidosta voitaisiin säätää osaksi valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annettua lakia (1226/2013). Koodistojen ylläpitovastuista voitaisiin säätää joko edellä mainitussa laissa tai julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetussa laissa.

5.3 Kansallinen palveluväylä sääntelykohteena

Kansallisen palveluväylän laajamittainen tuotantoon käyttöönotto edellyttää palveluväylän säätämistä laissa. Koska palveluväylän on tarkoitus olla osa sähköisten palvelui-

den ja tietovarantojen välistä kansallista sähköisen hallinnon infrastruktuuriratkaisua, ovat sen hallinnointi- ja tuotantotehtävät julkisia hallintotehtäviä. Tämä on otettava huomioon sääntelyssä siltä osin kuin kysymys on tuotantotehtävien ulkoistamisesta yksityis-oikeudellisille yhteisöille.

Palveluväylän käyttö pitäisi tehdä pakolliseksi ainakin osaan julkisessa hallinnossa tapahtuvista tiedonsiirroista. Näin palveluväylän käyttöönottoa saataisiin tehostettua. Terveydenhuollon valtakunnallisten tietojärjestelmäpalveluiden käyttöönotto perustuu pakotavaan sääntelyyn terveydenhuollon toimintayksikköjen velvollisuudesta liittyä tietojärjestelmäpalveluiden käyttäjiksi. Lähtökohtana sääntelyssä voisi olla, että tiettyjen nimettyjen tietovarantojen tietoja annetaan tai luovutetaan sekä päivitetään vain kansallisen palveluväylän kautta. Näitä voisivat olla perustietovarantojen tiedot kiinteistötietojärjestelmästä, väestötietojärjestelmästä, yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä (sisältäen kaupparekisterin, säätiörekisterin sekä myös yhdistysrekisterin tiedot) sekä tie- ja katuverkoston tietojärjestelmästä. Sääntelyn alaan kuuluu myös palveluväylän hallinnoinnista vastaavan viranomaisen nimeäminen, palveluväylän teknisestä tuotannosta vastaavan toimijan nimeäminen sekä palveluväylän hallinnollisen ohjauksen järjestäminen. Niin ikään säänneltäväksi kuuluvat palveluväylään liitettäviin palveluihin kohdistuvat yleiset vaatimukset sekä liitettävyysskriteeristö, hallintoviranomaisen toimivalta palveluväylän ja palveluväylään liitettyjen palveluiden käytön valvomiseksi sekä hallinnolliset pakkokeinot, joilla varmistetaan palveluväylän toimivuus ja turvallisuus (palvelun sulkeminen pois palveluväylästä). Palveluväylässä tapahtuvan tietojenkäsittelyn valvonnan tehostamiseksi, sääntelyn piiriin tulisi ottaa hallinnon asiakkaiden oikeus saada tiedot palveluväylän tiedonsiirtolokitiedoista hallinnon asiakkaan tietojen siirron osalta. Tällainen oikeus vastaa terveydenhuollon valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluita koskevaa sääntelyä lokitietojen tarkastusoikeudesta. Koska palveluväylä on julkinen palvelu, tulisi sen maksuttomuudesta tai maksullisuudesta olla omat säännöksensä palveluväylää koskevassa laissa.

5.4 Toimenpide-ehdotukset

Tutkimuksen perusteella suositellaan, että valtiovarainministeriö käynnistäisi säädösvalmistelun laiksi sähköisestä palveluväylästä sekä siihen liittyvistä tukipalveluista. Säädös pitäisi sisällään edellä mainitut sääntelykohteet.

Lisäksi on suositeltavaa, että keskushallinnon uudistamisen yhteydessä julkiseen hallintoon muodostettaisiin isompia tiedonhallinnan yksiköjä, jotka tuottavat tiedonhallinnan palveluita ja ylläpitävät keskitettyjä tietovarantoja. Pääperiaatteena tulisi olla, että se keskushallinnon viranomainen vastaa tietovarannon ylläpidosta, jolla on parhaimmat mahdollisuudet ylläpitää tietovarantojen sisällöllistä laatua siten, että tiedonhallinta on kiinteässä yhteydessä asiakasrajapintaan palvelujen tuottamisen kautta. Tästä syystä valtionhallinnosta pitäisi karsia, tiedon laadun parantamiseksi, taustaorganisaatioina toimivat tiedonhallinnan toiminnot.

Osana tiedonhallinnan laadun tehostamista, väestötietojärjestelmän tietosisällön ylläpito pitäisi organisoida uudelleen viimeistään asunto-osakerekisteriä perustettaessa. Väestötietojärjestelmässä ylläpidettävät rakennus- ja huoneistotiedot kuuluvat luonnollisesti osaksi kiinteistötietojärjestelmää, josta nämä tiedot voidaan linkittää väestötietojärjestelmässä oleviin henkilön muihin tietoihin. Toisaalta Verohallinto ja sen tarpeet pitäisi ottaa huomioon kiinteistötietojärjestelmän tietosisältöä laajennettaessa sekä asiakastietojen tiedonhallinnan laatua kehitettäessä. Verohallinnolla on tällä hetkellä ajantasaisimmat ja kattavimmat tiedot kiinteistöistä sekä niihin liittyvistä ominaisuustiedoista, kuten rakennuksista. Niin ikään Verohallinnolla on kattavimmat tiedot hallinnon asiakkaita joko verovelvollisina tai verotukseen liittyvinä ominaisuustietoina.

Perustietovarantojen tietosisällön laadun parantaminen mahdollistaa, että julkisuuslakiin otettaisiin säännös siitä, että viranomaiset eivät saa kerätä ja ylläpitää operatiivisessa toiminnassaan niitä tietoja, jotka ovat saatavissa laissa mainituista tietovarannoista. Tällä mahdollistettaisiin kertarekisteröinnin periaatteen toteutuminen julkisessa hallinnossa ja samalla parannettaisiin tiedonhallinnan laatua ja tehostettaisiin sekä parannettaisiin viranomaisten hallinnollisia prosesseja. Sääntelykokonaisuuteen kuuluisi, että näiden säädettyjen tietovarantojen kautta annettavia tietoja ei ole mahdollista saada kuin palveluväylän kautta. Tämä edellyttää, että julkisen hallinnon rekisterien tietosisältöjä ja niiden teknisiä alustoja aletaan suunnitelmallisesti keskittää. Tietosuojan varmistamiseksi tällaisissa laajemmista tietojärjestelmä- ja rekisterikokonaisuuksissa voitaisiin tiedon käyttöä rajoittaa käyttöoikeuksin sekä valvontaa tehostamalla. Tällaiseen malliin pääseminen kuitenkin tarkoittaa 10–20 vuoden suunnitelmallista ja päämäärätietoista kehittämistyötä, joka voidaan aloittaa kuitenkin tiedonhallinnasta vastaavien keskeisten viranomaisten organisaatorakenneuudistuksella keskittämällä rekisteriviranomaisten hallinnollisia ja teknologisia toimintoja sekä vähentämällä rekisteriviranomaisten määrää. Keskeisiä viranomaisia tässä uudistamisessa olisivat kunnat, Maanmittauslaitos, Väestörekisterikeskus, maistraatit, Patentti- ja rekisterihallitus, arkistolaitos sekä Verohallinto ja Liikennevirasto. Tiedonhallinnan tehtävien uudelleen järjestäminen voisi mahdollistaa kuntien tiedonhallintaan liittyvien vastuiden keventämistä sekä toisaalta se antaisi kunnille mahdollisuuden parantaa omaa tietohuoltoa kattavampien ja ajantasaisempien tietojen saamiseksi.

Selvitystyön perusteella esitetään, että

1. Valtioneuvosto linjaisi sähköisten palveluiden järjestämisvastuut ja käynnistäisi lainsäädäntötoimet näiden vastuiden mukaisen organisoinnin järjestämiseksi. Järjestämisvastuilla pystytään selkeyttämään kuntien ja valtion välisiä vastuita sähköisen asiointin järjestämisessä sekä vähentämään kunnissa tapahtuvaa päällekkäistä työtä sekä kuntien tehtäviä;
2. Valtioneuvosto käynnistäisi lainsäädäntötoimet kansalliseen palveluväylään liittyvän lainsäädännön kehittämiseksi. Palveluväylän hallinnointi ja käyttö sekä käyttöönoton onnistumisen varmistaminen edellyttää lainsäädäntöä;

3. Valtioneuvosto käynnistäisi toimenpiteet julkisuuslain uudistamiseksi vastaamaan 2010 -luvun tiedonhallinnan tarpeita ja vaatimuksia. Julkisuuslaki on säädetty viranomaisten erillisyyttä korostavaksi ja asiakirjalähtöiseksi, jolloin se ei mahdollista kokonaispalveluiden tuottamista sekä tehokasta tiedonhallintaa, vaan tällainen toiminnan tehostaminen pitäisi tehdä erityislainsäädännöllä. Tällaista pirstoutuvaa sääntelymallia ei voida pitää tehokkaana viranomaisten toiminnan kehittämisessä. Lisäksi valtioneuvoston tulisi linjata laajemmin, millä periaatteilla valtionhallinnon tiedonhallinnan yksiköjä vähennetään ja muodostetaan isommiksi yksiköiksi, jotka mahdollistavat tiedonhallinnan tehostamisen, tiedon laadun parantamisen, palvelujen kehittämisen nopeuttamisen, hallinnollisen taakan vähentämisen sekä kustannussäästöt päällekkäisen tiedonhallintaan liittyvän hallinnon ja teknologian karsimisena.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

22/2014
Valtiovarainministeriön julkaisuja
Elokuu 2014

ISSN 1459-3394 (nid.)
ISBN 978-952-251-594-0 (nid.)
ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-595-7 (pdf)

**VM:N
JULKAISUSARJAN
TEEMAT:**

Budjetti
Hallinnon kehittäminen
ICT-toiminta
Kunnat
Ohjaus ja tilivelvollisuus
Rahoitusmarkkinat
Taloudelliset ja
talouspoliittiset
katsaukset
Valtion työmarkkinalaitos
Verotus