



9.8.2019

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

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

Esityksessä ehdotetaan, että tukipalvelulakiin lisättäisiin:

- mahdollisuus välittää eIDAS-asetuksen mukaisia, tunnistusmenetelmien vastavuoroisen tunnustamisen piiriin kuuluvia tunnistustapahtumia luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua käyttäville viranomaisille
- mahdollisuus hakea valtuutuksen tai muun tahdonilmaisun rekisteröintiä sekä muuta kuin vahvan sähköisen tunnustamisen välinettä myös Väestörekisterikeskuksen toimipisteessä, yhteispalvelussa sekä asiointivaltuuspalvelun käyttäjäorganisaation toimipisteessä
- säännökset valtuutuksen tai muun tahdonilmaisun taikka tunnistusvälineen peruuttamisen hakemisesta toimipisteessä ja sähköisesti sekä peruuttamisesta ilman tahdonilmaisun antajan myötävaikutusta Väestörekisterikeskuksen toimesta
- 5 §:n 1 momentissa mainituille organisaatioille asiointivaltuuspalvelun käyttövelvoite palvelun laillista edustamista koskevien rekisteritietojen osalta
- mahdollisuus periä käyttäjäorganisaatioilta tunnistuspalvelujen, verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelun ja asiointivaltuuspalvelun käytöstä maksuja.

Lisäksi tukipalvelulakiin ehdotetaan säännöstä, jolla poikettaisiin yleisen tietosuoja-asetuksen 18 artiklassa säädetystä rekisteröidyn oikeudesta vaatia, että rekisterinpitäjä rajoittaa tietojen käsittelyä. Myös toimipisteasioinnin toteuttaminen edellyttää muutamien henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten tarkistamista.

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

Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syyskuussa 2019 siten, että lait tulisivat voimaan 1.1.2020.

Lausuntopyyntö, jakelu ja lausunnon antaneet

Hallituksen esityksen luonnos oli lausuntokierroksella 17.5.-20.6.2019.

Lausuntopyynnön jakelussa olivat ministeriöt, Ahvenanmaan Maakuntahallitus, Ahvenanmaan valtionvirasto, Aluehallintovirastot, Eduskunnan kanslia, Eduskunnan oikeusasiamies, Elinkeinoelämän keskusliitto, ELY-keskukset, ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus),

Eläkeläisliittojen etujärjestö Eetu ry, Eläketurvakeskus, Espoon kaupunki, Finanssiala ry, Hansel Oy, Helsingin hallinto-oikeus, Helsingin hovioikeus, Helsingin kaupunki, Huoltovarmuuskeskus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Itä-Suomen hovioikeus, Kansaneläkelaitos, Kehitysvammaisten tukiliitto ry, KEVA, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Korkein hallinto-oikeus, Korkein oikeus, Kynnys ry, Lahden kaupunki, Lempäälän kunta, Liikenne- ja viestintävirasto, Mikkelin kaupunki, Näkövammaisten liitto ry, Oikeuskanslerinvirasto, Oikeusrekisterikeskus, Oulun kaupunki, Patentti- ja rekisterihallitus, Poliisihallitus, Suomen Kuntaliitto, Suomen Yrittäjät ry, Tampereen kaupunki, Tasavallan presidentin kanslia, Teknologiateollisuus ry, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Tilastokeskus, Tulli, Turun hallinto-oikeus, Turun hovioikeus, Vaasan hallinto-oikeus, Vaasan hovioikeus, Vakuutuslaitos, Valtakunnallinen vammaisneuvosto, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Valtakunnanvoudinvirasto, Valtiokonttori, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori, Vammaisfoorumi, Vantaan kaupunki, Verohallinto ja Väestörekisterikeskus.

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

Ahvenanmaan Maakuntahallitus
 Ahvenanmaan valtionvirasto
 Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
 Eläkeläisliittojen etujärjestö Eetu ry
 Eläketurvakeskus
 Etelä-Suomen aluehallintovirasto
 Hansel Oy
 Hämeenlinnan hallinto-oikeus
 Kansaneläkelaitos
 Keva
 Kilpailu- ja kuluttajavirasto
 Korkein hallinto-oikeus
 Kuntaliitto
 liikenne- ja viestintäministeriö
 Liikenne- ja viestintävirasto
 maa- ja metsätalousministeriö
 Maanmittauslaitos
 Mikkelin kaupunki
 oikeusministeriö
 Oikeusrekisterikeskus
 Oulun kaupunki
 Poliisihallitus
 puolustusministeriö
 sisäministeriö
 sosiaali- ja terveysministeriö
 Suomen Yrittäjät ry
 Teknologiateollisuus ry
 Tietosuojavaltuutettu
 Tulli
 Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes
 työ- ja elinkeinoministeriö
 Valtakunnansyyttäjänvirasto
 Valtiokonttori
 valtiovarainministeriö (Valtionhallinnon kehittämisosasto)
 Verohallinto
 Väestörekisterikeskus

1 Yhteenveto lausunnoista

Yleisvaikutelma lausunnoista on, että ehdotettu sääntely nähdään tarpeellisenä. Pääosa kommentteista kohdistui rekisteröintiin liittyviin oikeustoimiopillisiin sekä hallinto-oikeudellisiin kysymyksiin, tukipalvelujen maksullisuuteen sekä tietosuojaa koskeviin säännöksiin. Maksujen perimiseen tukipalvelujen käytöstä suhtauduttiin kielteisesti lähes kaikissa lausunnoissa.

Lausunnoissa olleet kommentit on ryhmitelty seuraavasti:

- Sähköisen tunnistamisen edistäminen
- Valtuutuksen ja muun tahdonilmaisun rekisteröinnin hakeminen muutoin kuin sähköisessä palvelussa
- Avustavan tehtävän antaminen
- Asiointivaltuuspalvelun käyttövelvoite
- Henkilötietojen käsittely
- Käyttäjäorganisaatioiden ja palvelutuottajan oikeus luovuttaa tietoja
- Eräiden tukipalvelujen maksullisuus
- Yhteispalvelulain muutos
- Muut asiat

1.1 Sähköisen tunnistamisen edistäminen

Kaikki lausujat, jotka ottivat kantaa eIDAS-asetuksen vastavuoroisen tunnistamisen piiriin kuuluvien tunnistustapahtumien välittämiseen luonnollisen henkilön tunnistuspalvelussa (tukipalvelulain 3 § 2 mom), kannattivat ehdotusta.

Tulli esitti, että esityksessä voisi avata verkkopalvelun ja asiointipalvelun käsitteet, sillä verkkopalvelun käsite on tulkittavissa asiointipalvelun käsitteestä poikkeavaksi ja eIDAS-asetuksessa käytetään käsitettä ”julkisen sektorin elimen tarjoama verkkopalvelu”.

Poliisihallitus ei kannattanut, että heikommilla tunnistusvälineillä voisi luoda ns. vahvoja valtuutuksia. Heikolla tunnisteella ei tulisi voida antaa valtuutuksia kuin sellaisiin toiminteisiin, joihin tällä heikommallakin tunnisteella voi päästä asioimaan.

Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) mukaan uuden tunnistusvälineen myöntäminen ulkomaalaisille henkilöille, jotka eivät voi saada vahvan tunnistamisen välinettä, on perusteltua. Esityksestä tosin ei selkeästi käy ilmi, missä palveluissa uutta tunnistusvälinettä voisi hyödyntää vai onko tarkoitus, että jokainen sähköisiä palveluita tarjoava taho arvioi, milloin on kyse digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain mukaisesta painavasta perustellusta syystä, jolloin on mahdollista käyttää uutta tunnistuspalvelua.

Maanmittauslaitos (MML) kiinnitti huomiota tarpeeseen huolehtia tunnistusmenetelmän luotettavuudesta. Toimipisteasioinnin yhteydessä tapahtuvan tunnistusvälineen myöntämisedellytysten tarkastamisen (ensitunnistaminen avustavan organisaation toimesta) tulee myös olla riittävän selkeästi ohjeistettu.

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) piti tärkeänä sähköisen tunnistamisen markkinaehtoista kehittämistä vapaan kilpailun pohjalta ja piti kannatettavana, että valtion palveluihin ei kehittyisi omaa identiteettihallintajärjestelmää. Esityksen mukaisessa tunnistusvälineessä on kyse rajatulle henkilöryhmille tapahtuvasta tunnistusvälineen tarjoamisesta ja ensitunnistuksesta ennen sanotun tunnistusvälineen myöntämistä. Esityksen mukaan näillä henkilöryhmillä ei välttämättä ole käytössään muuta tunnistusvälinettä. Tältä osin LVM piti uudistusta myönteisenä ja esityksen mukaisen tunnistusvälineen luomista kannatettavana.

LVM sekä Oulun kaupunki pitivät tarpeellisena, että perusteluja osittain laajennettaisiin sen osalta, missä tilanteissa esityksessä ehdotettu VRK:n tarjoama tunnistusväline on mahdollista saada ja mitä asiakirjoja esitunnistuksessa edellytetään. Uuden tunnistuspalvelun tulisi myös olla yhteensopiva muiden toimijoiden identiteettihallintaratkaisujen kanssa. Tästä esimerkkinä LVM viittasi liikenteen palveluista annetun lain mukaiseen puolesta-asiointiin [Laki liikenteen palveluista (320/2017) 156 §].

Kilpailu – ja kuluttajavirasto (KKV) totesi, ettei se lähtökohtaisesti kannata sitä, että valtio kehittää omia tunnistusvälineitä ja siten mahdollisesti heikentää tunnistusmarkkinoiden markkinaehtoista toimintaa. Ehdotettu uusi tunnistusväline olisi kuitenkin heikko tunnistusväline, joka tulisi vain julkishallinnon käyttöön, eikä sitä välitettäisi luottamusverkostossa vahvojen tunnistusvälineiden rinnalla. Esityksen mukaisessa tunnistusvälineessä olisi kyse rajatulle henkilöryhmälle tarjottavasta tunnistusvälineestä ja tämän myöntämistä edeltävästä esitunnistuksesta. Esityksen mukaisella uudella tunnistuspalvelulla ei korvattaisi vahvan tunnistamisen palveluja, vaan niiden hyödyntäminen hallinnossa asiointissa olisi edelleen pääsääntö. Tältä osin KKV piti uudistusta myönteisenä ja esityksen mukaisen tunnistusvälineen luomista kannatettavana.

Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) piti ehdotetun ulkomaalaisen heikon tunnistusmenetelmän suhdetta tunnistuslakiin yleisesti ottaen selkeänä. Virasto piti myös tarkoituksenmukaisena, että vahvan sähköisen tunnistuksen vaatimuksia hyödynnetään uudessa välineessä soveltuvin osin. Traficom ehdotti, että yksityiskohtaisissa perusteluissa huomioitaisiin Liikenne- ja viestintäviraston määräyksen ohella myös tunnistuslaki ja ns. varmuustasoasetus ((EU) 2015/1502), johon monelta osin viitataan tunnistuslaissa. Vahvan sähköisen tunnistamisen vaatimukset määritellään tässä sääntelykokonaisuudessa ja viraston määräyksellä ainoastaan tarkennetaan vaatimuksia joiltain osin.

Traficomien mukaan esitysluonnoksesta ei ilmene, onko valmistelussa harkittu mahdollisuutta hyödyntää soveltuvin osin varmuustasoasetuksen matalan varmuustason vaatimuksia tai hyväksyä muissa jäsenvaltioissa myönnettyjä matalan varmuustason tunnistusvälineitä. EIDAS-asetuksen mukaisesti vastavuoroiset tunnustamisvelvoitteet koskevat vain notifioituja korotetun ja korkean tason tunnistusmenetelmiä ja matalan varmuustason tunnistusmenetelmien tunnustaminen on vapaaehtoista. Jotkin valtiot ovat notifioineet myös matalan varmuustason menetelmiä. Traficomilla ei sinänsä ole kantaa asiaan eikä se ole arvioinut johdonmukaisesti matalan ja korotetun varmuustason vaatimusten eroja. Virasto toteaa kuitenkin, että suunnitellun heikon tunnistusmenetelmän suhdetta varmuustasoasetuksen matalaan varmuustasoon voisi olla hyvä selkeyttä, koska ulkomaalaisilla saattaa olla käytössään tunnistusmenetelmiä, joiden heidän kotivaltioissaan katsotaan täyttävän matalan varmuustason vaatimukset.

Tukipalvelulain 10 §:n 4 momentissa säädettäisiin, että VRK:n tulisi kuulla valtiovarainministeriötä ja Liikenne- ja viestintävirastoa ennen muiden sähköisten tunnistusmenetelmien kuin luonnollisen henkilön tunnistuspalvelun hyväksymistä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että *"esimerkiksi henkilökohtaisesti asiakirjoista tapahtuvan tunnistamisen käyttömahdollisuudesta VRK voisi päättää ilman kuulemista"*. Traficomien mukaan ehdotuksesta ei täysin selviä, koskisiko kuuleminen VRK:n uutta ulkomaalaisen tunnistusmenetelmää vai vain joitakin muita menetelmiä. Virastolla ei kummassakaan tapauksessa ole huomauttamista muutoksesta.

Väestörekisterikeskuksen (VRK) mukaan ehdotuksen sanamuodosta ei käy ilmi, voisiko myös tunnistusvälineen haltija itse sähköisesti peruuttaa tunnistusvälineen. Selkeyden vuoksi olisi hyvä tarkentaa pykälää siten, että tunnistusväline voidaan peruuttaa myös tunnistusvälineen haltijan itsensä toimesta, sillä peruuttamiseen ei lähtökohtaisesti liity erityistä viranomaisen taholta vaa-dittavaa tapauskohtaista harkintaa. Lisäksi olisi hyvä täsmentää, voisiko avustava organisaatio peruuttaa tunnistusvälineen omasta aloitteestaan.

1.2 Valtuutuksen ja muun tahdonilmaisun rekisteröinnin hakeminen muutoin kuin sähköisessä palvelussa

Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) mukaan 10 §:n 3 momentin perustelut huomioon ottaen kirjalliseen valtakirjaan perustuva tahdonilmaisun rekisteröinti ei sen käsityksen mukaan perustu valtuutuskoodien käyttöön, vaan tahdonilmaisun sisällön sanalliseen tallentamiseen. Tuomioistuimissa on olennaista saada oikeat tiedot siitä, onko joku henkilö oikeutettu toimimaan toisen henkilön puolesta. Tätä ei voida selvittää rekisteristä tietämättä, mitä valtuutus koskee. Myös oikeusministeriö (OM) piti esityksen perusteella epäselvänä, miten kirjalliseen valtakirjaan perustuva valtuus kirjattaisiin tällaisiin käytännössä määrämuotoisiin valtuuskoodeihin perustuvaan järjestelmään. Esityksessä tai sen perusteluissa ei ole myöskään pohdittu sitä, miten avustava organisaatio toimisi esimerkiksi tilanteessa, jossa sille esitettäisiin rekisteröitäväksi yleisvaltakirja. Hallintolain 12 §:n mukaan valtakirja on viranomaisen määräyksestä yksilöitävä, jos toimivallasta tai toimivallan laajuudesta on epäselvyyttä.

MML katsoi, että kirjallisen valtakirjan olisi oltava siten yksilöity, että siitä käy ilmi tarkoitus saattaa se tallennettavaksi nimenomaan asiointivaltuuspalveluun sähköiseksi valtuutukseksi. Lisäksi siitä tulisi ilmetä ne tiedot, jotka suoraan sähköiseen palveluun tallennettavasta valtuutuksestakin olisi ilmettävä. Eri tilanteita varten voitaisiin siten laatia valmiit kirjallisten valtuutusten pohjat, joita käyttäen valtuutusta voitaisiin pyytää asiointivaltuuspalveluun tallennettavaksi. Tallentamista pyydetäisiin kirjallisella hakemuksella, jonka liitteenä valtakirja toimitettaisiin ja jonka pohjat olisivat myös vapaasti verkossa saatavilla. Allekirjoituksen lisäksi valtakirjasta tulisi ilmetä valtuutuksen antajan tarkat yksilöinti- ja yhteystiedot. Henkilökortin tai passin kopion vaatiminen hakemuksen liitteeksi voisi mahdollistaa sen, että niihin sisältyvää allekirjoitusta (nimikirjoitusnäyte) verrataan valtakirjassa tai muussa tahdonilmaisussa ole-vaan allekirjoitukseen. Näin periaatteessa pystytään vahventamaan allekirjoituksen etukäteistä oikeaperäisyyden tarkastusta. Viime kädessä allekirjoituksen oikeaperäisyyden tarkastaminen perustuisi kuitenkin jälkikäteiseen verifioimiseen allekirjoitusvertailuin, aivan kuten yleensäkin kirjallisen, omakätisesti allekirjoitetun asiakirjan oikeaperäisyyden todentamisessa. Samalla tämä toki tarkoittaa, että toimipisteessä tapahtuvan tallentamisen yhteydessä alkuperäinen valtakirja tai ainakin sen (sähköinen) kopio tallennetaan asiaa koskevaan asiakirjavihkoon (joka voinee useimmiten olla sähköinen).

Traficom kiinnitti huomiota siihen, että yksityiskohtaisissa perusteluissa ei käsitellä sähköisellä allekirjoituksella tai leimalla allekirjoitettuja dokumentteja. Virasto toteaa, että luonnollisen henkilön hyväksytyä allekirjoitusvarmennetta tai oikeushenkilön leimavarmennetta myönnettäessä varmenteen haltijan henkilöllisyys on tarkistettu eIDAS-asetuksen 24 artiklan 1 kohdassa edellytetyllä tavalla. Hyväksytyllä varmenteella sähköisesti allekirjoitetut tai leimatut asiakirjat voisi siksi olla perusteltua huomioida perusteluissa paperisten oikeaksi todistettujen kopioiden lisäksi. Sinänsä lain ehdotettu sanamuoto ei toki estäne sähköisten asiakirjojen hyväksymistä.

VRK:n mukaan kuolinpesiä ja esim. konkurssipesiä ei luokitella yhteisöiksi. Selvyyden vuoksi, ja jotta varmasti myös näiden yhteenliittymien osalta henkilötietojen käsittelystä säädettäisiin lailla, VRK ehdottaa lisäystä lakitekstiin: *”Väestörekisterikeskus pitää asiointivaltuuspalvelun tarjoamiseksi rekisteriä luonnollisten henkilöiden antamista ja yhteisöjen ja yhteenliittymien puolesta annetuista [...] tahdonilmaisista.”*

MML ehdotti nimenomaisesti säädettäväksi, kenellä on oikeus hakea valtuutuksen tai muun tahdonilmaisun kirjaamista. Valtuutuksen peruuttamisen hakijasta on säädetty (10 a § 1 mom). MML:n mukaan valtuutuksen tallentamista voisi hakea valtuutettu sekä valtuuttaja.

MML totesi myös, ettei esitysluonnoksessa käsitellä kysymystä, olisivatko valtuutusten ja muitten tahdonilmaisujen rekisteröintitoimenpiteet, kun ne tehdään toimipisteessä, maksullisia tapahtumia.

1.3 Avustavan tehtävän antaminen

OM:n mukaan tehtävän siirron (muulle kuin viranomaiselle) tarkoituksenmukaisuutta koskevat perustelut esityksen säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa jäävät suppeiksi suhteessa perusteluihin, joita siirrolle on muualla esityksen perusteluissa annettu. Tehtävien siirron tarkoituksenmukaisuus suhteessa tehtävän kuulumiseen viranomaiselle tulee kyetä selvästi perustelemaan.

OM kiinnitti esityksestä vuonna 2018 antamassaan lausunnossa huomiota oikeusturvaan esitysluonnokseen sisältyneessä päätöksentekomallissa. Tältä osin OM:n mukaan nyt käsillä olevan esitysluonnoksen 10 f §:ssä esitetään säädettävän aiempaa luonnosta selvemmin siitä, miltä osin rekisteröintiprosessissa mahdollisesti tehdään hallintopäätöksiä ja myös siitä, mitä muutoksenhakekeinoja näihin päätöksiin liittyy sekä myös siitä, miten näistä keinoista tiedotetaan. OM:n mukaan esityksen perusteella jää epäselväksi, kuka hankkisi ensi vaiheessa lisäselvitystä tilanteessa, jossa rekisteröitävään valtuuteen liittyy epäselvyyksiä. Esityksen perustelujen mukaan *”puutteellisten hakemusten osalta sekä mahdollisissa epäselvissä tilanteissa avustavan organisaation tulisi siirtää asia VRK:lle ratkaistavaksi”* (s.8). Esityksessä ei ole ehdotettu säädettävän velvollisuudesta lisäselvityksen hankkimiseen eikä myöskään velvollisuudesta siirtää asiaa VRK:n ratkaistavaksi, eikä näitä kysymyksiä ole käsitelty edellä mainittua laajemmin myöskään esityksen perusteluissa.

OM korosti, että perustuslain 124 §:n edellytysten kannalta tärkeää olisi varmistua siitä, etteivät avustavaa tehtävää hoitavat käyttäjäorganisaatiot tätä tehtävää hoitaessaan aidosti käytä valtuuden laajuuden arvioinnissa merkittävää harkintavaltaa, esimerkiksi tulkitessaan joltain osin epäselvän valtakirjan laajuutta suhteessa valtuusjärjestelmän sisältämiin valtuuskoodeihin, vaan että lähtökohtana olisi sellaisen lisäselvityksen tai hallintolain 12 §:n mukaisen yksilöidyn valtuutuksen pyytäminen, joka on riittävän yksiselitteisesti yhdistettävissä esityksen perusteluissa kuvattuihin järjestelmän sisältämiin valtuuskoodeihin. Perustuslain 124 §:n kannalta tämän voitaisiin katsoa varmistavan, että avustava tehtävä jää aidosti esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa kuvatuksi avustavaksi tekniseksi vastaanottamistehtäväksi.

OM totesi, että yksityiselle annettavan julkisen hallintotehtävän kannalta merkitykselliset toiminnan yleiset ehdot tulee olla lakiin perustuvia, eikä niistä voida päättää sopimuksella tai viranomaispäätöksellä. Rekisteröintitehtävän sisällön osalta voidaan siis VRK:n määräyksellä tai sopimuksella määritellä vain lailla säädettyä rekisteröintitehtävän sisältöä tarkentavia seikkoja. Lisäksi esitysluonnoksen 10 c §:n mukaan VRK:lla olisi oikeus antaa määräyksiä esimer-

kiksi ehdotetun 10 a ja b §:ssä tarkoitetun peruuttamisen yhteydessä tarkistettavista tiedoista ja asiakirjoista. Säännöksen sanamuodon ja perustelujen pohjalta jää epäselväksi, voisiko säännöksessä tarkoitettuihin määräyksiin liittyä myös henkilötietojen käsittelyyn liittyviä seikkoja. Tältä osin OM kiinnitti huomiota siihen, että perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. OM sekä valtiovarainministeriön Valtionhallinnon kehittämisosasto ovat katsoneet, että esityksen jatkovalmistelun aikana tulisi varmistua siitä, ettei VRK:n määräyksenantovaltuuteen sisälly seikkoja, joista perustuslain mukaan tulee säätää lailla.

OM kiinnitti huomiota ehdotetun 10 e §:n suhteeseen yleisen tietosuoja-asetuksen 28 artiklaan, jossa varsin yksityiskohtaisesti säädetään rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän välisestä suhteesta. Artiklaan sisältyy OM:n käsityksen mukaan vain vähäistä liikkumavaraa. Liikkumavarasta ja sen käytön välttämättömyydestä ei ole esitysluonnoksen perusteluissa tehty riittävästi selkoa. Lisäksi ehdotettuun säännökseen vaikuttaa sisältyvän yleisen tietosuoja-asetuksen 28 artiklan kanssa osin päällekkäistä sääntelyä.

Ehdotetun 10 e §:n 5 momentin mukaan VRK on velvollinen korvaamaan avustavan tehtävän hoitamisen johdosta avustavan organisaation kanssa asiointeelle syntyneen vahingon siten kuin vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvussa säädetään. Tältä osin OM huomautti, että yleisen tietosuoja-asetuksen 82 artiklassa säädetään vastuusta ja oikeudesta korvauksen saamiseen, jos henkilölle aiheutuu yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomisesta aineellista tai aiheetonta vahinkoa.

OM kiinnitti huomiota siihen, että esitysluonnoksen mukaan avustava organisaatio ottaa vastaan tahdonilmaisujen rekisteröintiä ja rekisteröinnin peruuttamista sekä 10 §:n 4 momentissa tarkoitettua tunnistusvälinettä ja sen peruuttamista koskevan hakemuksen VRK:lle edelleen toimitettavaksi. Esityksen perustelujen mukaan avustava organisaatio kuitenkin käytännössä kirjaa itse asian asiointivaltuuspalvelun tietojärjestelmään VRK:n rekisteröintipäätöksenä (s.8). Säännös ja esityksen perustelut tuottavat tältä osin jossain määrin ristiriitaisen kuvan avustavan organisaation varsinaisesti roolista osana tahdonilmaisujen rekisteröintiä, eikä tätä ristiriitaa ole esityksessä perusteltu. Aiemmassa esitysluonnoksessa avustavan organisaation tehtävänä on ollut nimenomaisesti rekisteröidä valtuutuksia.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen (EAOA) mukaan avustavan organisaation tehtävää kuvataan suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa kappaleessa lähinnä teknisluonteiseksi avustavaksi julkiseksi hallinto-tehtäväksi. Yleisperustelut viittaavat siihen, että kysymys on tosiasiallisesti rekisteröimisestä, johon VRK puuttuu ainoastaan silloin kun sille tehdyn ilmoituksen tai erityisen syyn perusteella sillä on aihetta muuttaa rekisteröintimerkin-tää. Kysymys ei kuitenkaan EAOA:n mukaan ole merkittävän julkisen vallan käyttämisestä, kun rekisteröimisoikeus on selkeästi rajattu.

EAOA katsoi, että avustavan tehtävän luonnetta ja hyväksymismenettelyä tulisi vielä selkiyttää. Kysymys on julkisesta hallintotehtävästä, jossa noudatetaan hallinnon yleislakeja. Perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän uskominen yksityiselle koskevan sääntelyn mukaan sääntelyn on oltava täsmällistä ja tarkkarajaista. EAOA totesi lisäksi, että kun lakiin perustuvaa delegoitua sääntelyä (esimerkiksi valtuuskoodien sisällöt) ei tässä ole vielä esitetty, järjestelyn toimivuutta ja yksilön oikeuksien suojan toteutumista on jossain määrin vaikea arvioida.

EAOA kiinnitti huomiota siihen, että siitä, millaisia organisaatioita voidaan hyväksyä "avustaviksi organisaatioiksi", ei luonnoksessa ole määrittelyä. Vaatimus säätelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta edellyttää, että näiden organisaatioiden luonteesta ja luotettavuudesta säädettäisiin ainakin yleisellä tasolla laissa.

EAOA totesi, että vaikka ns. yksityiset avustavat organisaatiot voivat ottaa vastaan vain kyseisen käyttäjäorganisaation kanssa käytävään asiointiin tarkoitettujen tahdonilmaisujen rekisteröintiä ja peruuttamista koskevia hakemuksia, säännöksen mukaan nämä tahdonilmaisut voidaan tahdonilmaisulle määritetyn kattavuuden rajoissa hyväksyä vastaavissa asiointitilanteissa myös muissa käyttäjäorganisaatioissa. Esityksestä ei ilmene, edellyttääkö tällainen menettely viranomaisen eli siis VRK:n nimenomaista hyväksymistä. Säännöksessä myös ilmaus "vastaavissa asiointitilanteissa" on epätasallinen. Tämä ilmaisu jättää esim. avoimeksi, voisiko tällaisessa tilanteessa valtuutus olla käytettävissä myös asioitaessa julkishallinnon organisaation kanssa. Myös tältä osin tulisi säännöstä täsmentää.

MML totesi, että valtuutuksen rekisteröinnissä tosiasiallisesti on ilmeisesti myös myönteisissä ratkaisuissa kyse hallintoasioista ja hallintopäätöksistä. MML esitti, että esityksessä tarkasteltaisiin tarkemmin rekisteröinnissä tapahtuvan hallintotoimen luonnetta. Esityksessä voisi tarkastella hallintolain soveltuvuutta asian käsittelyyn laajemmin mm. kuulemisvelvoitetta koskevien säännösten näkökulmasta.

VRK:n mukaan esitysluonnoksesta ei käy yksiselitteisesti ilmi, onko 10 a §:n 2 momentti ja 10 e §:n 1 momentti tarkoitus lukea yhdessä niin, että myös avustava organisaatio voisi peruuttaa tahdonilmaisuja omasta aloitteesta, vai pitäisikö avustavan organisaation siirtää asia VRK:lle. VRK:n mukaan avustava organisaatio hoitaisi 10 a §:n 2 momentin perusteella myös VRK:n aloitteesta tehtäviä tahdonilmaisujen peruutuksia VRK:n ohjeiden mukaisesti. 10 e §:n 1 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuitenkin viitattu avustavaan organisaatioon vain tahdonilmaisuja rekisteröivänä tahona. Perusteluissa olisi mahdollista täsmentää vielä sitä, että avustava organisaatio käsittelee myös tahdonilmaisujen peruutushakemuksia ja hoitaisi VRK:n lukuun myös VRK:n aloitteesta tapahtuvia tahdonilmaisujen peruutuksia ja niihin mahdollisesti liittyviä valtuuttajien kuulemisiä. Avustava organisaatio huomaisi tahdonilmaisuihin liittyviä väärinkäytöksiä todennäköisemmin kuin VRK. Avustavalla organisaatiolla voisi olla kyseisissä tilanteissa myös 10 f §:n 4 momenttiin liittyen tarve selvittää lokeista, ketkä ovat luottaneet tahdonilmaisun tai tunnistusvälineen olemassaoloon.

VRK katsoi, ettei tahdonilmaisun rekisteröinnissä ole kyse hallintomenettelystä vaan yksityisoikeudellisten tahdonilmaisujen rekisteröinnistä julkisena palveluna, joka on luonteeltaan tosiasiallista hallintotoimintaa eikä edellytä hallintopäätöksen tekemistä. Mikään laki (ei tukipalvelulaki tai esim. laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta) ei perusta kansalaisille tai organisaatioille subjektiivista oikeutta sähköisten valtakirjojen rekisteröintiin. Tukipalvelulaki tuottaa sähköisiä asiointipalveluita ylläpitäville organisaatioille oikeuden saada asiointivaltuuspalvelusta tiedon henkilön toimintakelpoisuudesta ja toimivallasta tai muusta tahdonilmaisusta. VRK:n on hallintolain ja yhdenvertaisuuslain nojalla kohdeltava Suomi.fi-valtuuksien loppuasiakkaita tasapuolisesti.

VRK esitti, ettei tahdonilmaisun rekisteröinnin epäonnistuessa edellytettäisi hallintopäätöksen tekemistä. Loppukäyttäjälle voitaisiin, kuten tähänkin mennessä, ilmoittaa (tietosuojavaatimukset huomioiden) syy, jonka vuoksi tahdonilmaisua ei voitu rekisteröidä. Syyn ilmoittaminen ei VRK:n käsityksen mu-

kaan edellytä erikseen lailla säätämistä. VRK ehdotti vielä, että tahdonilmaisujen rekisteröintiin ja peruuttamiseen liittyen voitaisiin käyttää lakitekstissä ja perusteluissa hallintomenettelyyn viittaavan hakemus -sanana sijasta esimerkiksi sanaa pyyntö.

Perusteluosassa (s. 8) todetaan: ”Puutteellisten hakemusten osalta sekä mahdollisissa epäselvissä tilanteissa avustavan organisaation [...] tulisi siirtää asia VRK:lle käsiteltäväksi.” VRK huomautti, että kyseinen sanamuoto jättää sekä tahdonilmaisun rekisteröimisen että tunnistusvälineen myöntämisen osalta avoimeksi, katsotaanko kaikki selvittelyä vaativat tilanteet epäselviksi tilanteiksi.

VRK kiinnitti huomiota esitysluonnoksen kirjauksiin, joiden mukaan VRK:lla olisi velvollisuus itse käsitellä ja ratkaista avustavilta organisaatioilta tulevia tahdonilmaisun rekisteröintiä tai tunnistusvälineen myöntämistä koskevia asioita. Asiakaspalvelun näkökulmasta on toki hyvä ratkaisu, jos esimerkiksi puutteellisesta ohjeistuksesta johtuvassa ongelmatilanteessa asiakkaan pyyntö siirrettäisiin käsiteltäväksi VRK:lle, eikä asiakkaan tarvitsisi tulla toimipisteeseen yrittämään tahdonilmaisunsa rekisteröintiä uudelleen. Jos VRK:lle kuitenkin ohjautuisi runsaslukuisesti epäselviä tai puutteellisia tahdonilmaisun rekisteröintiä ja tunnistusvälineen myöntämistä koskevia asioita, VRK:n tulisi varata niitä varten riittävät resurssit myös siinä tapauksessa, ettei VRK itse järjestäisi asiointimahdollisuutta omassa toimipisteessään. Tahdonilmaisujen tuloksellista rekisteröintiä avustavien organisaatioiden toimipisteissä edistettäisiin ensisijaisesti kehittämällä avustavien organisaatioiden ohjeistusta.

VRK ehdotti, voisiko avustavan tehtävän kuvata esim. seuraavasti: ”...*avustava organisaatio voi rekisteröidä ja peruuttaa valtuutuksia ja muita tahdonilmaisuja Väestörekisterikeskuksen lukuun*”. Vaikka VRK toimii tukipalvelulain 10 §:ssä tarkoitetun valtuusrekisterin rekisterinpitäjänä ja vastaa rekisterin sisältämien tahdonilmaisujen eheydestä, VRK:n ei tarvitsisi käsityksensä mukaan antaa tahdonilmaisun rekisteröinnille enää erillistä muodollista hyväksyntää, vaan avustava organisaatio voisi rekisteröidä tahdonilmaisun suoraan valtuusrekisterin tietokantaan VRK:n antamia ohjeita tarkoin noudattaen. Tahdonilmaisujen rekisteröinti on VRK:n näkemyksen mukaan luonteeltaan tosiasiallista hallintotoimintaa eikä edellytä hallintopäätöksen tekemistä.

MML totesi, että ehdotetusta 10 e §:n 6 momentista on ilmeisesti erehdyksessä jäänyt puuttumaan ”myös” -sana. Säännöksessä pitäisi ilmeisesti lukea, että ”Avustavaan organisaatioon myös muussa kuin virkasuhteessa tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa oleviin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän suorittaessaan avustavaa tehtävää...”

MML lausui, että yhteisöjen puolesta annettujen valtuutusten osalta ehdotuksessa lähdetään aivan oikein siitä, että kysymys on tällöin aina edustajan antaman valtuutuksen tallentamisesta asiointivaltuuspalveluun. Kysymys ei siten ole siitä, että avustavassa organisaatiossa asiointivaltuuspalveluun tallennettaisiin yhteisön edustajia suoraan heillä yhteisössä olevan, edustamisoikeuden antavan aseman perusteella. Tämä käy ilmi jo lain sanamuodosta (ehdotettu 10 § 1 momentti) ja lisäksi tämä todetaan nimenomaisesti esitysluonnoksen perusteluissa (s. 21 – 22). MML toteaa, että asiaa on syytä korostaa myös avustavien organisaatioiden ohjeistuksessa ja koulutuksessa.

MML totesi, että esityksessä ei kuolinpesien osalta tuoda esiin, voisiko kysymys olla valtuutuksen lisäksi myös siitä, että palveluun tallennettaisiin osaksetietojen tarkastamisen perusteella kaikki kuolinpesän osakkaat. Tällöin käyttäjäorganisaatio, asioidessaan kuolinpesän kanssa, voisi tarkastaa osakkaat sähköisesti asiointivaltuuspalvelusta. Kuolinpesän osakkaiden tallentaminen

asiointivaltuuspalveluun suoraan osakasaseman perusteella ei muodosta vastaavaa ongelmaa kuin mitä edellä on todettu muiden organisaatioiden edustajien tallentamisesta palveluun suoraan organisaatiossa olevan asemansa perusteella. Osakkaiden suora tallentaminen olisi kuitenkin ristiriidassa lain sanamuodon eli 10 §:n 1 momentin kanssa. Koska käytännössä tällaisia pyyntöjä avustaville organisaatiolle todennäköisesti esitetään, asiasta voisi olla perusteltua mainita nimenomaisesti lain perusteluissa. De facto kuitenkin kysymys olisi tavallisimmin siitä, että kaikki kuolinpesän osakkaat ovat valtuuttaneet yhden osakkaan asioimaan kuolinpesän nimissä ja tämä valtuutus tallennettaisiin käyttäjäorganisaation toimipisteessä asiantuntijapalveluun. MML on esittänyt alkaa kiireellisesti kehittää kuolinpesien sähköistä rekisteriä, josta viranomaiset voisivat tarkistaa kaikki kuolinpesän osakkaat, jolloin sanottua tietoa osakkaista voitaisiin hyödyntää viranomaisten sähköisissä asiointipalveluissa luotettavasti myös valtuutuksia koskien. Kuolinpesiä koskevan rekisterin luominen voitaisiin kytkeä sähköisen perunkirjoituksen mahdollistamiseen.

Suomen Yrittäjät ry piti ongelmallisena sitä, että esitys ei velvoittaisi viranomaisorganisaatioita ottamaan vastaan valtuutuspyyntöjä toimipisteissään. Vapaaehtoisuuteen perustuvassa mallissa on tärkeätä luoda viranomaisorganisaatioille riittävät muut kannustimet (esim. kustannussäästöjen ja palvelulaa-dun parantumisen osoittaminen sekä VRK:n tarjoama riittävä tuki ja ohjaus) ottaa tämä avustava rekisteröintitehtävä hoidettavakseen.

Avustaville organisaatioille aiheutuvia kustannuksia ja niiden huomioonottamista esimerkiksi budjettirahoituksessa kommentoitiin Tullin, Verohallinnon. Poliisihallituksen ja Kuntaliiton lausunnoissa.

1.4 Asiantuntijapalvelun käyttövelvoite

Tulli totesi, että asiantuntijapalvelun käyttövelvoitteesta voi aiheutua kustannuksia, koska VRK voisi periä maksuja palvelun käytöstä. Tärkeää olisi määrittellä, missä määrin on edistettävä asiantuntijapalvelun käyttöönottoa uusia järjestelmiä rakennettaessa.

VRK:n mukaan vähintään lakiesityksen perusteluissa on aiheellista tarkentaa, ulottuisiko ”perusrekistereistä ja muista rekistereistä” saatavien laillista edustusta koskevien tietojen käyttövelvollisuus myös ulkomaalaisiin rekistereihin, joiden käyttö voi edellyttää maksujen perimistä käyttäjäorganisaatioilta.

VRK huomautti, ettei asiantuntijapalvelusta luovuteta käyttäjäorganisaatiolle laillista edustusta koskevia rekisteritietoja sellaisenaan, vaan rekisteritietojen perusteella päätelty kyllä/ei-tasoinen tieto puolesta-asiointioikeudesta. VRK ehdotti, että 5 § 1 mom korjattaisiin muotoon ”...*sekä asiantuntijapalvelusta saatavaa tietoa henkilön toimivallasta laillisena edustajana*”.

1.5 Henkilötietojen käsittely

EAOA ei ottanut kantaa tietojuoja-asetuksen 23 artiklassa kansallisen liikkumavaran käytölle asetettujen edellytysten täyttymiseen, mutta totesi, että tukipalvelulaissa tulee turvata, että tukipalvelua ei tulisi voida käyttää sinä aikana, kun VRK tutkii väärinkäytöstä tai virheellisyyttä koskevan ilmoituksen tai epäilyn aiheellisuutta.

KHO totesi, että asiantuntijapalvelun käyttöön liittyy yleisen tietosuojasetuksen 23 artiklan 2 kohdan g kohdassa tarkoitettuja merkittäviä taloudellisen ja oikeudellisen väärinkäytön riskejä. Esitysluonnoksessa ei ole esitetty vakuuttavia perusteluja sille, miksi asetuksen 18 artikla suljettaisiin pois koko-

naisuudessaan. Asetuksen 23 artiklan lähtökohtien mukaista ei ole, että rajoitus tehtäisiin tarvetta laajempaan. Jos henkilö katsoo, että hänen nimissään on valtuutus, johon hän ei ole antanut suostumustaan, yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisena lähtökohtana tulisi pitää ennemminkin sitä, että häntä koskevien tietojen käsittelyä rajoitetaan välittömästi asianomaisessa tukipalvelussa asian käsittelyn tutkimisen ajaksi. Järjestelmää ei tarvitse sulkea kokonaisuudessaan, eikä henkilöä koskevien tietojen käsittelyn rajoittaminen merkitse yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan kieltoa käyttää näitä tietoja toisen henkilön tietojen käsittelyyn, jos kysymys tältäkin osin on väärinkäytöksen tutkimisesta. Luonnollisena perusteena ehdotetulle rajoitukselle eivät vaikuta myöskään olevan tärkeät julkiseen etuun liittyvät tavoitteet, erityisesti taloudellinen tai rahoituksellinen etu taikka kansanterveys tai sosiaaliturva.

Tietosuojavaltuutettu (TSV) lausui, että tukipalvelulain ehdotettujen 10 a §:n ja 12 a §:n välillä on ristiriita. Ensinnäkin 10 a §:n mukaan rekisteröity ei voi itse peruuttaa antamaansa valtuutusta, vaan se tapahtuisi VRK:n erikseen antamalla (hallinto-)päätöksellä. Tätä mallia on arvioitava tiedollisen itsemääräämisoikeuden ja velvoiteoikeuden yleisten oppien valossa. Toisaalta jos valtuutuksen antaja tietää tai hänellä on syytä arvioida tiedoissaan olevan sellaisen virheellisen merkinnän, jolla voi olla vaikutusta hänen asemaansa ja oikeuksiinsa, ei hän saisi 12 a §:n johdosta vastustaa tällaisten tietojen käsittelyä. Tätä perustellaan yleisen tietosuoja-asetuksen 23.1 artiklan e-alakohdalla, jonka mukaan vastustamisoikeutta ei olisi, jos sanotussa lainkohdassa mainitut edellytykset täytyisivät. TSV:n mukaan perusteluissa on vastustamisoikeuden sisältö esitetty virheellisellä ja kategorisella tavalla. Tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 2 kohdan mukaan vastustamisoikeuden piiriin kuuluvia henkilötietoja saisi kuitenkin käsitellä asetuksen 18.2 artiklassa mainituissa tilanteissa. Näin ollen vastustamisoikeutta ei olisi syytä sulkea kokonaan pois. TSV huomautti myös, että rekisteröidyillä on aina oikeus vaatia rekisterissä oleva virhe oikaistavaksi asetuksen 16 ja 17 artiklojen nojalla.

OM katsoi, että tukipalvelulain tarkistaminen ja muuttaminen yleisen tietosuoja-asetuksen valossa on tarpeellista. Yleinen tietosuoja-asetus on tullut voimaan toukokuussa 2016, ja sitä on alettu soveltaa 25.5.2018. Lisäksi Suomessa on 1.1.2019 tullut voimaan uusi yleislaki, tietosuojalaki (1050/2018),. Perustuslakivaliokunta on tietosuojalakia koskevasta hallituksen esityksestä lausuessaan todennut, että henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi valiokunnan mukaan jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 14/2018 vp ja PeVL 2/2018 vp). Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa perustuslakivaliokunnan mukaan suhtautua pidättyvästi ja rajata sellaisen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa (PeVL 14/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 14/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). OM:n lausui, että esitysluonnoksessa ei ole yleisen tietosuoja-asetuksen 18 ja 23 artiklaa lukuun ottamatta tehty riittävästi selkoa kansallisen liikkumavaran alasta tai arvioitu tukipalvelulain sisältämää henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä kokonaisuudessaan mainitun liikkumavaran puitteissa. Kansallisen henkilötietojen suojaa koskevan erityislainsäädännön säätäminen on edelleen mahdollista ja joiltain osin jopa välttämätöntä, mutta tällaista erityissääntelyä valmisteltaessa tulisi ottaa huomioon edellä mainitut reunaehdot sekä tehdä esityksessä asianmukaisesti selkoa siitä, onko erityissääntely tarpeen.

OM:n mukaan tukipalvelulain henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä ei ole kokonaisuudessaan arvioitu esimerkiksi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan valossa. Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus edellyttää, että käsittelyllä on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukainen oikeusperuste ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta 9 artiklan mukainen peruste. Kansallinen yleistä tietosuoja-asetusta tarkentava lainsäädäntö on mahdollista, kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan eli silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, tai kun käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Tarkentava lainsäädäntö voi sisältää täydentävää sääntelyä esimerkiksi käsiteltävien henkilötietojen tyyppin tai rekisteröityjen osalta taikka erityisiä säännöksiä tietosuoja-asetuksen säännösten soveltamisen mukauttamiseksi määrittelemällä täsmällisemmin tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevia erityisiä vaatimuksia. OM:n mukaan tukipalvelulain 12–21 §:t vaikuttavat sisältävän yleisen tietosuoja-asetuksen kannalta merkityksellistä sääntelyä. Sääntely vaikuttaa osittain myös päällekkäiseltä asetuksessa säädetyn kanssa. Myös näiden muiden tukipalvelulain säännösten osalta olisi jatkovalmistelun aikana syytä arvioida yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistaman liikkumavaran alaa sekä mahdollisten muutosten tarvetta.

Lakiehdotuksen 12 §:n 4 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi virke, jonka mukaan avustavalla organisaatiolla olisi oikeus käsitellä asiointivaltuutuspalvelun valtuutusten ja muiden tahdonilmaisujen rekisteröinnin ja peruuttamisen sekä 10 §:n 4 momentissa tarkoitettujen tunnistusvälineiden rekisteröinnin ja peruuttamisen hakemisessa tarpeellisia henkilötietoja. OM katsoi, että tältäkin osin ehdotettua sääntelyä ei ole arvioitu yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran (esim. mistä 6 artiklan mukaisesta käsittelyperusteesta on kyse) ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön puitteissa.

VRK ehdotti 12 §:lle seuraavaa muotoilua: *”Avustavalla organisaatiolla on oikeus käsitellä avustavan tehtävän hoitamisessa tarpeellisia henkilötietoja.”* Avustavan tehtävän hoitamisessa tarvittava tietosisältö määrittäisi tarkemmin avustavaa tehtävää koskevien pykälien kautta. Tietosisältö tulisi myös määrittellä VRK:n ja avustavan organisaation välisissä henkilötietojen käsittelyä koskevissa sopimusehdoissa.

1.6 Käyttäjäorganisaatioiden ja palvelutuottajan oikeus luovuttaa tietoja

Verohallinto ehdotti, että käyttäjäorganisaation tiedonsaantioikeutta laajennettaisiin. Käyttäjäorganisaation tulisi saada asiointivaltuustietoja muutoinkin kuin tunnistustapahtuman yhteydessä – tälle olisi tarve verovalvonnassa.

VRK totesi, että 14 §:n 3 momentin uusi 2 kohta, jonka mukaan tukipalvelun käytöstä tallennettuja tietoja voidaan luovuttaa julkisuuslain 11 ja 12 §:ssä säädettyillä edellytyksillä myös henkilölle, jonka puolesta joku on käyttänyt tukipalvelua tai muutoin asioinut, selventää tiedonsaantioikeutta tältä osin. VRK:n mukaan samat tiedot voisivat olla saatavissa yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen rekisteröidyn omien tietojen tarkastusoikeuden perusteella – myös tilanteessa, jossa henkilön puolesta on asioitu tai hänen tunnistusvälinettä on käytetty oikeudettomasti.

1.7 Eräiden tukipalvelujen maksullisuus

Valtiokonttori (VK) esitti, että verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelun osalta käyttäjäorganisaatioiden palvelun hinnoittelun tulisi perustua mak-

superustelain mukaisin liiketaloudellisin perustein määriteltävään omakustannushintaan julkisoikeudellisen suoritteiden sijasta. Palvelun kysyntä ei synny tukipalvelulailla, sen sijaan tarkoituksena on ollut tuottaa julkishallinnon toimijoille keskitetty/yhteinen palvelu. Palvelun tuottaminen ei ole tukipalvelulain perusteella valtion tai VK:n yksinoikeus eikä palvelun tuottaminen ei täytä julkisoikeudellisen suoritteiden kriteereitä. Lisäksi julkisoikeudellisen suoritteiden osalta on haastavampi tunnistaa erityisryhmiä, joihin kohdistaa mahdollista palvelun ylläpidon hintatukea. Julkisoikeudellisten suoritteiden hintatukeen oikeuttavia erityisryhmiä voivat olla esimerkiksi eläkeläiset yms, mutta verkkomaksupalvelun osalta mahdollista hintatukea tulisi kohdistaa pienten asiointipalvelujen kiinteisiin kustannuksiin.

Vaihtoehtoisesti VK esitti, että palvelun kiinteiden kustannusten kattamiseen myönnettäisiin määräraha, jolla katettaisiin palvelun kuukausimaksut ja VK:n palvelun hallinnonin työn osuus. Palvelun muuttuvat kustannukset kuten transaktiomaksut ja korttimaksujen provisiot sekä vastaavat laskutettaisiin omakustannushinnan mukaisesti asiakasorganisaatioilta. Ilman mahdollisuutta määrärahaan tai hintatukeen vaarantuu pienten asiointipalveluiden kustannustehokkuus. Tämä ei myöskään edistä tavoitetta digitalisaation edistämisestä.

VRK totesi, että Suomi.fi-tunnistuksen käyttäjämäärät olisi hyvä tuoda esille lakiehdotuksen perusteluissa myös vuoden 2019 osalta. VRK ehdotti myös Suomi.fi-tunnistuksen ja Suomi.fi-valtuuksien jatkuvan palvelun kustannusten päivittämistä esitysluonnokseen. Suomi.fi-tunnistuksen jatkuvan palvelun kustannukset ovat nykyisellään palvelin- ja muiden käyttöpalvelukustannusten osalta noin 600 000 euroa vuodessa. Lisäksi sovelluskehityskustannukset ovat vuonna 2019 arviolta noin 750 000 euroa. Suomi.fi-valtuuksien käyttöpalvelukustannukset ovat noin 760 000 euroa. Vuonna 2019 panostetaan normaalia enemmän Suomi.fi-valtuuksien kehittämiseen KATSO-palvelun korvaamisen takia, ja sovelluskehityskustannusten ennuste vuodelle 2019 on n. 1,8 miljoonaa euroa.

Asiasta lausuneet käyttäjäorganisaatiotahot eivät yleisesti kannattaneet ehdotettua muutosta tukipalveluiden käyttökustannusten siirtämisestä käyttäjäorganisaatioille. Maksujen vastustamiselle esitettiin seuraavia perusteluja:

- maksuttomuus vähentäisi hallinnollista taakkaa ja virtaviivaistaisi hallintoa.
- maksuttomuus edistää palveluiden käyttöönottoa ja pitää ne muutosta edistävänä tekijänä
- palvelukustannuksia määritettäessä tulee huomioida kustannusten hidastava vaikutus digitaalisten palvelujen kehittämiseen.
- mahdolliset maksut tulisi ensisijaisesti kohdistaa julkisen hallinnon ulkopuolisiin käyttäjätahoihin
- ehdotettu maksullisuus ei muuta kokonaisbudjettia, vaan lisää kustannuksia lisääntyvän taloushallinnollisen työn myötä

Lisäksi todettiin, että mikäli ehdotettu kustannusten osittainen siirtäminen tukipalveluiden käyttäjäorganisaatioille kuitenkin toteutetaan

- on tärkeää, että tieto muutoksesta saadaan ennakoitavasti ja hinnoitteluperusteet on määritelty läpinäkyvästi. Lausunnolla olevasta esityksestä ei edelleenkään käy ilmi, miten nämä kustannukset tai niiden perusteet todellisuudessa määräytyisivät
- on tärkeää huolehtia, että tukipalveluiden käytöstä valtion hallintoviranomaisille aiheutuva mahdollinen kustannusten kasvu otetaan huomioon vastaavana rahoituksen lisäyksenä talousarviossa ko. viranomaisen toimintameno- ym. momenteilla
- on tärkeää, että käyttäjälle aiheutuvat kustannukset pysyvät kohtuullisina

- ehdotettua 25 §:ää tulisi muuttaa siten, että maksullisuusperiaatteet tulisivat siihen kirjatuksi eikä vapaasti asetuksessa määriteltäviksi
- VRK:n käyttäjäorganisaatiolta mahdollisesti perimiä maksuja ei siirtää loppukäyttäjän maksettavaksi - esityksessä ei suljeta pois sitä, että maksut siirtyvät palvelun käyttäjien maksettavaksi

1.8 Yhteispalvelulain muutos

Muutamit kunnat totesivat, että esitetyt lisäykset ovat muovaamassa yhteispalvelupisteiden vastuita yhä enemmän avustavista asiakaspalvelutehtävistä vastuullisiin arviointia vaativiin asiantuntijatehtäviin. Tämä tarkoittaa kunnille kustannustason nousua. Varmuudella on tiedossa, että muutosten voimaantulo aiheuttaa huomattavan koulutustarpeen. Muutoksen voimaantulolle tarvittaisiin riittävän pitkä siirtymäaika ja siirtymäajan ohjaus. Henkilöstön koulutuksen lisäksi siirtymäaikaa tarvitaan, että saadaan selvitettyä ja otettua käyttöön tarvittavat järjestelmämuutokset. Mahdollisten ongelmakohtien havaitsemiseksi suosittelemme pilotoimaan nyt esiteltyjä toimintamalleja.

1.9 Muut asiat

KHO totesi, ettei voimassa olevassa laissa ole muutoksenhakuprosessia koskevia säännöksiä. Esitysluonnoksessa ei myöskään ehdoteta, että muutoksenhausta säädettäisiin. Olisi asianmukaista, että laissa säädettäisiin myös muutoksenhausta. Riittävää olisi todeta muutoksenhakuun sovellettavan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Teknolohiateollisuus totesi, että pääministeri Rinteen hallitusohjelmassa on sitouduttu syventämään tietopolitiikan ja julkisen hallinnon johtamista. Tukipalvelulakiin tulisi lisätä tukipalvelujen käyttövelvoitteen täytäntöönpanoa tukevat riittävät ja oikeasuhteiset seuraamukset niille organisaatioille, jotka laiminlyövät yhteisten palvelujen käytön. Muutoin valtioneuvoston on vaikea täyttää sille hallitusohjelmassa annettua tehtävää julkisen hallinnon palvelulupauksen lunnastamisesta ja hallinnon siiloutumisen purkamisesta.

VRK ehdotti tukipalvelujen käyttövelvoitteen noudattamisen tehosteeksi harkittavaksi uhkasakon asettamismahdollisuutta vastaavasti kuin säädetään esimerkiksi liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) 255 §:ssä.

OM totesi, että tukipalvelulain 10 §:n 1 momenttiin siirrettävää viittausta muihin rekisterinpitäjiin ei ole huomioitu kursiivilla esityksen rinnakkaisteksteissä.

Eläketurvakeskus ehdotti, että Suomi.fi Tunnistus-palvelun käyttömahdollisuutta laajennettaisiin yksityisiin palveluihin maksua vastaan. Se mahdollistaisi saumattomien sähköisten palvelupolkujen toteuttamisen kansalaiselle.

LVM korosti yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen suostumuksen suhdetta valtuutukseen. Kun viranomaisella on saanut tiedot suostumuksen perusteella ja sen jälkeen edelleen luovuttaa tiedon palveluntarjoajalle, olisi valtuutus tehtävä sillä tarkkuudella, että suostumukselle asetetut edellytykset täyttyvät.

MML esitti täydennettäväksi yleisperustelujen jaksoa, jossa käsitellään, millaisia valtuutuksia asiointivaltuuspalveluun voidaan antaa ja millaisia ei Parhaiten MML:n mukaan tilannetta voisi selkeyttää tukipalvelulakiin otettavalla nimenomaisella säännöksellä, jossa todettaisiin, että valtakirjalta tai muulta tahdonilmaiselta muussa lainsäädännössä edellytetty kirjallinen muotovaatimus täyttyisi myös siten, että valtuutus tai muu tahdonilmaisuu on annettu sähköisesti

asiointivaltuuspalvelussa. Perusteluissa voitaisiin sitten todeta, että jos muotoon liittyy lisäksi todistajia koskeva vaatimus, asiantuottajien palvelua ei kuitenkaan voitaisi käyttää.

MML esitti tarpeen täydentää esitystä sääntelyllä koskien valtuutuksen peruuttamistapaa ja peruutuksen voimaantuloa kolmansiin nähden. Kysymys on valtuutusopillisesti uudesta oikeustoimiperusteisen valtuutuksen tyypistä, johon eivät sellaisenaan, tai eivät ainakaan yksiselitteisesti, sovellu oikeustoimilain 2 luvun valtuutuksen peruuttamista koskevat säännökset. Kysymys voi nousta esimerkiksi siitä, mikä merkitys on peruuttamishakemuksen saapumisella palvelupisteeseen suhteessa valtuutuksen poistamiseen itse asiantuottajien palvelusta. Sääntämällä selkeästi, että valtuutus peruutetaan poistamalla se teknisesti asiantuottajien palvelusta ja peruutus tulee voimaan, kun näin on tapahtunut, tulkintaepävarmuudet saadaan minimoitua. Kuitenkin voitaisiin harkita, olisiko peruuttamisen joissain tapauksissa katsottava tulleen voimaan jo silloin, kun peruuttamispyyntö on saapunut palvelupisteeseen. Peruuttaminen tiettyä käyttäjäorganisaatiota koskien voitaisiin katsoa tapahtuneen jo tuolloin, koska peruuttamistahto on tällöin tullut organisaation tietoon.

MML piti perusteltuna, että peruuttaminen voidaan toteuttaa palvelupisteessä silloinkin, kun valtuutus on tallennettu asiantuottajien palveluun sähköisesti itse palvelussa. Tästä voitaisiin ottaa selvitys lain perusteluihin. Jos peruuttaminen on lähetetty kirjallisesti palvelupisteeseen, peruuttamisasia olisi aina käsiteltävä palvelupisteessä kiireellisesti. Tästä olisi hyvä tehdä tarkennus vähintäänkin lain perusteluissa.

2 Lausuntopalautteen vaikutus

Kaikki saatu lausuntopalaute on valtiovarainministeriössä eritelty ja koottu jatkovalmistelua varten. Tässä lausuntoyhteenvedossa ei ole käsitelty lausuntojen aiheuttamia muutoksia ehdotukseen hallituksen esitykseksi. Lausuntojen aiheuttamat muutokset ovat keskeisiltä osin kirjattu hallituksen esitykseen.

Jakelu Lausuntokooste julkaistaan valtioneuvoston hanketietosivulla