

17.6.2021

EOAK/3665/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

SUOMI.FI VALTUUDET -PALVELUN KÄYTTÖ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Digi- ja väestötietoviraston (jäljempänä DVV) menettelyä Suomi.fi-valtuudet -palvelun käytettävyydessä. Hän toimi puolisonsa omaishoitajana ja kummeksui sitä, että puoliso ei voinut antaa valtuutusta hänelle palvelussa muutoin kuin sähköisesti vahvaa tunnistautumista käyttäen. Jos valtuuttajalla ei ole digitaalisia tunnuksia tai hän ei kykene niitä käyttämään, ei valtuutuspalvelua voi käyttää.

2 SELVITYS

Kirjoituksen johdosta tänne hankittiin DVV:n selvitys (liitteenä).

Selvityksen mukaan tällä hetkellä valtuuksien rekisteröinti virkailijavaltuuttamispalvelun kautta on tarjolla vain yhteisöille, jotka ovat hyödyntäneet käytöstä poistuvaa Katso-palvelua ja joilla ei ole mahdollisuutta siirtyä Suomi.fi-valtuuksien käyttäjiksi omatoimisesti. Teknisesti virkailijatoiminnot mahdollistavat myös henkilöiden välisten valtuuksien rekisteröinnin virkailija-avusteisesti.

Suomi.fi-valtuudet on elinkaarensa alkuvaiheessa ja siihen kohdistuu edelleen runsaasti kehitystyötä. Suomi.fi-palveluja, joihin Suomi.fi-valtuudet kuuluu, kehitetään ketterän kehittämisen menetelmillä. DVV kehittää Valtuudet-palvelua jatkossakin, ja selvityksiä tehdään mm. edunvalvontaan liittyvien puolesta-asiointitilanteiden ratkaisemiseksi.

DVV totesi, että Suomi.fi-valtuudet mahdollistaa puolesta-asioinnin tarkistusta sitä hyödyntäville sähköisille asiointipalveluille, mutta kyseisiin asiointipalveluihin on myös jatkossa tunnistauduttava henkilökohtaisilla sähköisillä tunnuksilla, kuten pankkitunnistusvälineillä Suomi.fi-tunnistuksen kautta. Jos henkilö asioi omassa asiassaan eri viranomaisten sähköisissä palveluissa, hän voi luonnollisesti tunnistautua omilla tunnistautumiskeinoillaan. Jos henkilö asioi toisen puolesta ja kyseisessä asiointissa puolesta-asiointitarkastuksessa hyödynnetään Suomi.fi-valtuuksia, puolesta-asioija tunnistautuu omilla tunnistautumiskeinoillaan, koska puolesta-asioijan oikeus puolesta-asiointiin tarkistetaan Suomi.fi-valtuuksien avulla eri perusrekistereistä ja/tai valtuusrekisteristä. Edellytyksenä tällöin kuitenkin on, että puolesta-asioijan rooli on tarkistettavissa sähköisesti koneluettavassa muodossa jostakin taustarekisteristä tai valtuus on rekisteröitynä valtuusrekisteriin.

Tunnistamisen osalta DVV totesi, että vaatimus valtuuden rekisteröintiä hakevien henkilöiden tunnistamisesta seuraa tukipalvelulain 10 §:n vaatimuksista, joiden mukaisesti valtuuden rekisteröinnin edellytyksenä on henkilön tunnistaminen tarkemmin lainkohdassa todetun mukaisesti. DVV katsoi, että nykyinen Suomi.fi-valtuuksien toteutus, jossa henkilön edellytetään tunnistautuvan sähköisesti hänen antaessa valtuuksia itsepalvelussa Suomi.fi-sivustolla täyttää nimenomaisesti lainsäädännön vaatimukset. Myös mahdollisessa hakemuksen perusteella tehtävässä rekisteröinnissä henkilön tunnistaminen on tarpeen, jotta voidaan varmistaa, että valtuusrekisteriin tallennetut valtuudet rekisteröidään niiden vaatimusten mukaisesti, mitä tukipalvelulaki edellyttää, kuten erityisesti henkilön tunnistaminen, ajantasaisin ja oikein tiedoin tehdyt rekisteröinnit.

DVV korosti, että kirjallinen valtuutus (valtakirja) eroaa Suomi.fi-valtuuksiin rekisteröitävästä valtakirjasta. Kukin viranomainen voi määrittää niitä prosesseja ja tapoja, joilla mahdollistetaan esimerkiksi kirjallisen valtakirjan perusteella asiointi toisen puolesta. Osassa prosesseja riittävää nykyisellään voi olla esimerkiksi toimittaa kyseinen kirjallinen valtakirja liitteenä, toisaalta taas osassa prosesseja erityissäntely voisi edellyttää tarkempia valtakirjoja tai edustus oikeuden todentamista. Kokonaisuuden ratkaiseminen vaatii useamman toimijan yhteistyötä, jotta voitaisiin sujuvoittaa erilaisia puolesta-asiointitilanteita. Tällaisia ovat esimerkiksi edunvalvottavien sekä henkilöiden, jotka eivät vielä ole edunvalvonnassa, mutta joilla on muutoin käytännön haasteita itse asioida sähköisesti, osalta puolesta-asiointin mahdollistaminen Suomi.fi-valtuuksien avulla. Lisäksi, koska nykyisellään virkailijavaltuuttamispalvelun kohderyhmänä on erityisesti KATSO-korvaamisesta johtuen organisaatiot, tarve olisi varmistaa luonnollisesti myös riittävät resurssit kokonaisuuden tuottamiseen, mikäli palvelua lähdetäisiin tarjoamaan myös henkilöasiakkaille. Kokonaisuuteen liittyisi myös muita tekijöitä ja prosesseja kuin vain Suomi.fi-valtuuksien tekemät ratkaisut.

Tukipalvelulain 10 c §:n mukaisesti DVV voi antaa tahdonilmaisujen rekisteröintiin liittyviä avustavia tehtäviä yhteis palvelussa hoidettavaksi. Yhteis palvelulain mukaiset toimijat voivat tehdä rekisteröintejä tukipalvelulain perusteella solmittuaan erillisen sopimuksen DVV:n kanssa. DVV käy keskustelua muiden viranomaistahojen kanssa mahdollisuuksista virkailijavaltuuttamis palvelun asiointimahdollisuuden tuomiseksi useampiin asiointipisteisiin.

3 RATKAISU

Asiassa on kysymys siitä, voiko asiakas saada käyttöönsä Suomi.fi – Valtuudet – palvelun, vaikka hänellä ei ole mahdollisuutta itse vahvan tunnistautumisen keinoin tunnistautua Valtuudet-palveluun valtuuttaakseen toisen henkilön toimimaan puolestaan digitaalisissa asiointipalveluissa.

Suomi.fi-palveluiden tuottamisesta ja kehittämisestä säädetään

hallinnon yleisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa (571/2016, jäljempänä tukipalvelulaki).

Lain 10 § 1 momentin mukaisesti Digi- ja väestötietovirasto pitää asiointivaltuuspalvelun tarjoamiseksi rekisteriä luonnollisten henkilöiden antamista sekä yhteisöjen ja yhteenliittymien puolesta annetuista, Digi- ja väestötietoviraston ennalta määrittelemistä asiointia koskevista valtuutuksista ja muista yksipuolisista tahdonilmaisista. Digi- ja väestötietovirasto voi tarjotessaan asiointivaltuuspalvelua välittää myös muiden viranomaisen tallentamia ja rekisterinpitäjänä ylläpitämiä valtuutusta ja muita tahdonilmaisuja koskevia tietoja, jos näitä tietoja tallentava viranomainen on antanut sille luvan tietojen välittämiseen eikä toiminta vaaranna asiointivaltuuspalvelussa välitettävien tietojen luotettavuutta. Lain 10 §:n 2 momentin mukaan valtuuden rekisteröinnin edellytyksenä on, että tahdonilmaisun antaja tunnistetaan luotettavasti luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua käyttäen tai muulla sellaisella tunnistusmenetelmällä, joka on tietoturvallinen ja todisteellinen. Lisäksi edellytyksenä on, että henkilön toimintakelpoisuus ja tarvittaessa toimivalta pystytään tarkastamaan 1 momentissa tai 9 §:ssä tarkoitetuista rekistereistä tai vastaavista ulkomaisista rekistereistä tai niissä oleviin tietoihin perustuvista, oikeaksi todistetuista asiakirjoista taikka muista toimivaltaa taikka toimintakelpoisuutta luotettavasti osoittavista asiakirjoista. Henkilön toimintakelpoisuutta ei tarvitse tarkastaa, jos tietoa ei ole saatavilla 9 §:ssä tarkoitetuista rekistereistä.

Lain 10 §:n 3 momentin mukaan valtuuden rekisteröinti voi perustua myös kirjalliseen valtakirjaan tai muuhun tahdonilmaisuun, jos asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ei ole syytä epäillä. 10 §:n 4 momentin mukaan DVV:n on huolehdittava tallennetun tahdonilmaisun sisällön eheydestä ja että tahdonilmaisun hyväksymistä ja sitä edeltävää henkilön tunnistamista koskeva tieto pystytään yhdistämään tahdonilmaisun sisältöön.

Hallituksen esityksessä (HE 32/2019 vp) on kuvattu mahdollisuutta rekisteröidä valtuutuksia kirjallisen prosessin perusteella seuraavasti:

”Valtuutuksen tai muun tahdonilmaisun rekisteröinnin mahdollistaminen yhteispalvelussa sekä asiakirjaselvityksen hyödyntäminen rekisteröinnissä mahdollistaa asiointivaltuuspalvelun ja muiden sähköisessä ympäristössä tarjottavien palvelujen hyödyntämisen nykyistä laajemmalle käyttäjäpiirille. Muun kuin sähköisen asioinnin hyödyntäminen valtuutusten luomisessa mahdollistaa sen, että sähköiseen asiointiin kykenemättömätkin henkilöt sekä muut kuin luonnolliset henkilöt, kuten kuolinpesät, tai organisaatiot, joiden osalta edustamisoikeuksia ei voida tarkistaa valtuuspalvelun käyttämistä perusrekistereistä, voivat valtuuttaa asiointivaltuuspalvelun avulla toisen asioimaan puolestaan joko sähköisesti tai fyysisesti. Edellytyksenä sähköisen valtuutuksen rekisteröimiselle on, että oikeus edustaa näitä organisaatioita voidaan todentaa rekisteröinnin hakemisen yhteydessä joko luotettavista rekistereistä tai asiakirjaselvityksen perusteella.

Digi- ja väestötietoviraston on tarkoitus toteuttaa tahdonilmaisujen rekisteröintiä ja rekisteristä poistamista koskevan tehtävän hoitamista varten ns. virkailijakäyttöliittymä, joka tarjoaa keskitetyn ratkaisun valtuutusrekisterin tietojen tarkastamiseen sekä valtuutusten rekisteröintiä ja rekisteristä poistamista koskevien tietojen toimittamiseen Digi- ja väestötietovirastolle. Virkailijakäyttöliittymä mahdollistaa sen, että kolmas osapuoli eli ”virkailija” voi luoda valtuuttajan puolesta valtuutuksen, jolla perustetaan valtuus kahden osapuolen, valtuuttajan ja valtuutetun, välille valtuuttajan tahdonilmaisun mukaisesti.

Tahdonilmaisujen rekisteröinnillä muutoinkin kuin Digi- ja väestötietoviraston sähköisessä palvelussa on tarkoitus lisätä mahdollisuuksia sähköiseen asiointiin myös niille henkilöille ja organisaatioille, joiden tietoja tai asiointimahdollisuutta ei voida varmentaa sähköisesti asiointivaltuuspalvelun käytössä olevista perusrekistereistä taikka joilla ei ole mahdollisuutta tunnistautua sähköisesti. Tällaisia henkilöryhmiä ovat esimerkiksi henkilöt, joilla ei ole mahdollisuutta käyttää sähköisen tunnistamisen välineitä taikka sähköisiä palveluja. Vastaavasti organisaatioiden kohdalla tilanne voi olla, että organisaation edustaja haluaa luoda sähköisen valtuutuksen organisaation puolesta, mutta hänellä ei ole siihen esimerkiksi puutteellisesti saatavilla olevien rekisteritietojen vuoksi mahdollisuutta sähköisessä valtuutusten rekisteröintipalvelussa. Tällöin valtuutuksen rekisteröimistä koskevan pyynnön ja tietojen vastaanotto ja manuaalinen tarkistaminen mahdollistaa valtuuttamisen ja sitä kautta laajentaa puolesta-asiointin mahdollisuuksia.

Pykälän 2 momentin tahdonilmaisun antajan tunnistamista koskevaa sääntelyä ei ehdoteta muutettavaksi, koska muut tietoturvalliset ja todisteelliset tunnistusmenetelmät pitäisivät sisällään myös toimipisteasiointinissa mahdollisesti hyödynnettävät muutkin kuin sähköiset tunnistusmenetelmät, esimerkiksi henkilö voidaan tunnistaa viranomaisen myöntämistä henkilöllisyyttä osoittavista asiakirjoista. Rekisteritietojen tarkistamista koskevaa 2 momentin sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että esimerkiksi ulkomaalaisten henkilöiden ja kuolinpesien sekä julkishallinnon organisaatioiden tahdonilmaisun rekisteröinnin edellyttämiä tietoja voitaisiin tarkastaa ulkomaisista rekistereistä tai niissä oleviin tietoihin perustuvista, oikeaksi todistetuista asiakirjoista taikka muista toimivaltaa taikka toimintakelpoisuutta luotettavasti osoittavista asiakirjoista. Lisäksi rekisteröinnin edellytyksiä koskeviin ilmaisuihin tehtäisiin kielelliset täsmennykset, jolla myös tiivistetään pykälän ilmaisua. Sääntelyllä mahdollistettaisiin myös ulkomaisten henkilöiden valtuutusten ja tahdonilmaisujen rekisteröinti siten, että henkilö tunnistettaisiin esimerkiksi passin oikeaksi todistetusta jäljennöksestä ja hänen toimintakelpoisuutensa ja toimivalta voitaisiin tarkistaa myös ulkomaisista rekistereistä tai niihin perustuvista oikeaksi todistetuista asiakirjoista, jotka toimitettaisiin esimerkiksi sähköisen hakemisen jälkeen vaikkapa postitse palvelutuottajalle tai avustavalle organisaatiolle.

Ehdotetussa uudessa 3 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta pyytää kirjalliseen valtakirjaan tai muuhun tahdonilmaisuu-

perustuvan valtuutuksen tai muun tahdonilmaisun rekisteröintiä, mikäli valtakirjan tai muun alkuperäisyyttä tai eheyttä ei ole syytä epäillä. Tällä mahdollistettaisiin kirjallisesti tapahtuva valtuutuksen tai muun tahdonilmaisun rekisteröinnin pyytäminen. Kirjallisen valtakirjan alkuperäisyydestä ja eheydestä tulisi erikseen varmistua valtuutusta rekisteröitäessä esimerkiksi kuulemalla valtakirjan antajaa. Henkilökortin tai passin kopion vaatiminen rekisteröintipyyynnön liitteeksi voisi mahdollistaa sen, että niihin sisältyvää allekirjoitusta (nimikirjoitusnäyte) verrataan valtakirjassa tai muussa tahdonilmaisussa olevaan allekirjoitukseen. Kirjalliseen valtakirjaan perustuvassa rekisteröinnissä ei olisi kyse vapaamuotoisten valtakirjojen taikka yleisvaltakirjojen rekisteröinnistä. Kirjallisen valtakirjan rekisteröinnin yhteydessä olisi myös selvitettävä, että valtuuttaja haluaa valtuutuksen rekisteröitäväksi nimenomaan asiointivaltuuspalveluun sähköiseksi valtuutukseksi. Allekirjoituksen lisäksi valtakirjasta tulisi ilmetä valtuutuksen antajan tarkat yksilöinti- ja yhteystiedot. Lisäksi siitä tulisi ilmetä ne tiedot, jotka suoraan sähköiseen palveluun tallennettavasta valtuutuksestakin olisi ilmettävä. Valtakirjasta tulisi esimerkiksi selkeästi ilmetä, mikä tai mitkä Digi- ja väestötietoviraston ennalta määrittelemät asiointivaltuudet (valtuuskoodit) on tarkoitus rekisteröidä.”

Hallinnon palvelut tulee hallintolain 7§:n 1 momentin mukaisesti järjestää palveluperiaatteen mukaisesti. Säännöksen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluja ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Säännöksellä pyritään palvelujen saatavuuden varmistamisen lisäksi siihen, että niitä luotaessa kiinnitetään riittävää huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin. Julkisia palveluja järjestettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Myös viranomaispalvelujen käyttäjien itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasiointinnissa on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. Palveluperiaatteen velvollisuuksiin kuuluu hallintolain perustelujen mukaan se, että asiointin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulee pyrkiä arvioimaan henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Kaikille tulee pyrkiä yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien on vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien, kuten vanhusten ja vammaisten tarpeisiin (ks. HE 72/2002, s.57).

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) velvoittaa viranomaisia ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Yhdenvertaisuuslain 15 §:n 1 ja 2 momentin mukaan viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoritua työtehtävistä ja edetä työuralla. Mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon vammaisen ihmisen tarpeiden lisäksi 1 momentissa tarkoitettun toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä

mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki.

Vaikka lailla digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019) pyritään edistämään viranomaisten asiointipalveluissa digitaalisten palvelujen ensisijaisuutta, on syytä korostaa ettei hallinnon palveluperiaatteen tai yhdenvertaisuuslain mukaista ole, ettei yksilöllisissä olosuhteissa pyritä tarjoamaan palveluita muita hallintolain mukaisia yhteydenottotapoja noudattaen.

Valtiovarainministeriön sähköistä tunnistamista koskeneen selvityksen (VM:n julkaisu 2019:20) mukaan ”Digitaalisten asiointipalvelujen käytössä saavutettavuutta voidaan osaltaan edistää Suomi.fi Valtuudet-palvelun avulla”. Edelleen siinä todetaan: ”Riippumatta valittavasta etenemistavasta tulee tunnistuspalvelun toteutuksessa kiinnittää erityistä huomiota kokonaispalvelun saavutettavuuteen kaikkien esteellisten käyttäjien näkökulmasta. [] Lähtökohtaisesti tunnistuspalvelun tulee olla kokonaisuudessaan tarjolla kaikille käyttäjille ja poikkeustilanteissa digitaalisten palvelujen käyttö voidaan mahdollistaa Suomi.fi-valtuuksien avulla” (s. 26-27).

Näin ollen on mielestäni kaikkien ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta.