



Työ- ja elinkeinoministeriö

LAUSUNTO  
26.11.2010

TEM/2865/03.01.08/2010

VM:n lausuntopyyntö VM038:01/2009 26.10.2010

## **Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi Julkisen hallinnon IT-palvelukeskuksesta**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa hallituksen esitykseen laiksi Julkisen hallinnon IT-palvelukeskuksesta (Palvelukeskus). Ministeriö on lausunnossaan ottanut huomioon hallinnonalansa toimijoiden lausunnot. Lausuntonaan työ- ja elinkeinoministeriö toteaa seuraavaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö näkee hyvänä ja tarpeellisena, että valtio- ja koko julkisyhteisön toimintojen yhtenäisyyden eteen tehdään työtä.

### **Palvelukeskuksen perustamisen tarve ja rooli suhteessa muihin palvelukeskuksiin**

Julkisen hallinnon IT -palvelukeskus edistäisi julkisen hallinnon sähköistä asiointia, tietohallinnon kehittämistä sekä tietovarantojen käyttöä ja yhtyeentoimivuutta tarjoamalla julkiselle hallinnolle yhteisiä tieto- ja viestintätekniisiä ratkaisuja ja palveluita valtakunnallisesti. Esityksessä todetaan, että tällä hetkellä ei ole olemassa toimivaltaista organisaatiota, jonka vastuulla olisi tarjota koko julkiselle hallinnolle esityksessä tarkoitettuja palveluja

Ehdotettavaksi perustettavaa Palvelukeskusta voidaan pitää tarpeellisena, jos julkishallinnon yhteisten palveluiden tuottamiselle ja tarjoamiselle ei ole olemassa muita vaihtoehtoisia toteutustapoja. Muut mahdolliset vaihtoehdot, esimerkiksi valtion IT-palvelukeskuksen (VIP) toimivallan laajentaminen, tulee selvittää tarkemmin. Uusien, tehtäviltään päällekkäisten organisaatioiden perustamista tulee välttää jo ehdotuksen perusteluissa esitettyjen periaatteiden ja tavoitteiden vuoksi.

Ehdotuksessa tuodaan esille Valtion IT-palvelukeskuksen rooli ja tehtävät. Ehdotuksessa tulisi selvittää konkreettisesti miten Valtion IT-palvelukeskuksen ja perustettavaksi ehdotettavan Palvelukeskuksen tehtävät, roolit ja palvelut eroavat toisistaan, onko niillä päällekkäisiä tehtäviä ja mikä on niiden toiminnan suhde toisiinsa. Samoin Palvelukeskuksen ja VIP:n rooleja ja tehtäviä tulisi selvittää suhteessa hallinnonalan palvelukeskuksiin.

## Palvelukeskuksen oikeudellinen muoto

Esityksen mukaan perustettava Palvelukeskus olisi oikeudelliselta muodoltaan julkisoikeudellinen laitos. Koska julkisoikeudellinen laitos on hankintalain kontekstissa ainoastaan menettelyvelvoitteiden piiriin kuuluvia tahoja eikä oikeudellista muotoa yleisemmin määrittävä käsite, olisi hallituksen esityksessä syytä määritellä täsmällisemmin, mistä oikeushenkilöstä (osakeyhtiö, liikelaitos jne.) on kyse. Palvelukeskuksen toiminnassa voi käytännössä syntyä oikeudellisia riskejä, mikäli palvelukeskuksen oikeudellista asemaa ei ole lainsäädännössä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määritelty. Erityisesti palvelukeskuksen päätöksentekoa ja rahoitusta koskeva sääntely vaikuttaa melko vähäiseltä verrattuna esimerkiksi osakeyhtiölakiin (624/2006). Lisäksi mikäli tarkoituksena on ollut tältä osin viitata julkisista hankinnoista annetun lain julkisoikeudellisen laitoksen käsitteeseen, olisi perusteluissa syytä tuoda esiin pykäläviittaus (hankintalain 6 §:n 1 momentin 4 kohta) ja relevantti oikeuskäytäntö (mm. KHO:2010:39, KHO:2009:102).

## Yksinoikeuteen perustuvat hankinnat

Hankintalain 12 §:ssä säädetään yksinoikeuteen perustuvista palveluhankinnoista. Säännöksen mukaan hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät sellaiset palveluhankinnat, jotka tehdään toiselta hankintayksiköltä sille lainsäädännössä annetun yksinoikeuden perusteella. Yksinoikeuden myöntämisestä säädetään erityisesti SEUT 106 artiklassa (ennen EY-sopimus 86 artikla). Artiklan mukaan jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa SEUT:n määräysten kanssa. Yksinoikeuden perustamisen osalta hallituksen esityksessä tulisi selvittää erityisen tarkasti tarve yksinoikeuden perustamiseen ja sen vaikutukset markkinoihin sekä rajata yksinoikeus riittävän tarkasti. Yksinoikeuden myöntämisen perusteita tulee tarkastella ensin perustuen SEUT 106 artiklaan. Tämän pohjalta voidaan tarkastelu keskittää hankintamenettelyjen näkökulmasta hankintalain 12 §:n soveltuvuuteen.

Ehdotetun 3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ehdotettu laki ei velvoittaisi julkisen hallinnon viranomaisia käyttämään palvelukeskuksen tarjoamia palveluja, vaan niillä säilyisi mahdollisuus hankintalain edellyttämiä menettelyjä noudattaen tehdä esityksessä tarkoitettuja palveluhankintoja myös muilta kyseisiä palveluja tarjoavilta tahoilta. Jos tavoitteena on kuitenkin perusteluissa mainitulla tavalla, että palvelukeskus olisi julkisista hankinnoista annetun lain 12 §:ssä tarkoitettu yksikkö, joka tarjoaisi palvelujaan julkiselle hallinnolle yksinoikeudella, voi muiden kyseisiä palveluja tarjoavien tahojen olemassaolo ja erityisesti viranomaisten oikeus hankkia näiltä tahoilta palveluja hankaloittaa palvelukeskuksen yksinoikeuden toteamista. Kyseessä ei tällöin voine olla yksinoikeus laajassa mielessä (ei muita tarjoajia lainkaan) tai suppeassa mielessä (ei muita tarjoajia julkishallinnon viranomaisille). Kyseessä voi yksinoikeuden sijaan olla erityisoikeus, joka ei kuitenkaan täytä hankintalain 12 §:n sanamuodon vaatimusta.

Ehdotetun 3 §:n 3 momentissa todetaan, että palvelukeskus voisi tarjota palvelujaan vain valtion ja kuntien viranomaisille ja liikelaitoksille sekä valtion ja kuntien kokonaan omistamille yhtiöille. Hankintalain 12 § edellyttää, että sekä hankkija että tarkasteltava palveluntarjoaja ovat hankintayksiköitä. Jos hallituksen esityksen tarkoituksena on, että palvelukeskus voisi tarjota palvelujaan vain hankintalain mukaisille hankintayksiköille kuten julkisoikeudellisille laitoksille, tulee kiinnittää huomiota siihen, että kaikki valtion tai kuntien kokonaan omistamat yhtiöt eivät kuulu hankintayksikön määritelmään, vaan esimerkiksi julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän lisäedellytyksenä on muun ohella se, että yhtiö on perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta.

Koska tieto- ja viestintätekniisiä palveluja ja järjestelmiä tarjoavia toimijoita on tällä hetkellä markkinoilla olemassa niin yksityisten kuin julkisten (Valtion IT-palvelukeskus) palvelunharjoittajien muodossa, tulee hallituksen esityksessä perustella laajasti yksinoikeuden antamisen syitä ja vaikutuksia eri palvelukokonaisuuksien osalta. Asialla on merkitystä jo perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden rajoittamisen osalta.

## Ohjausvastuu

Ministeriö toivoo, että esityksen yleisperusteluiden kohdan 3.1 viimeisessä kappaleessa kuvattua ministeriöiden ohjausvastuuta toimialakohtaisista palvelujärjestelmistä täsmennettäisiin.

## Palvelukeskusten tehtävistä ja palveluista

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan ettei laki velvoita julkisen hallinnon viranomaisia käyttämään palvelukeskuksen palveluita, vaan ne voisivat hankintamenettelyä noudattaen hankkia vastaavia palveluita myös julkisen hallinnon ulkopuolisilta palvelutuottajilta. Sen sijaan lakiesityksen 3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittua mahdollisuutta ei ole todettu. Ministeriö toivoo, että hallituksen esityksen valmistelussa asiaa vielä selkeytetään.

Ministeriö toivoo myös ehdotetun lain ja eduskunnan käsittelyssä olevan julkisen hallinnon ohjausta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevan lain (Yhteentoimivuuslaki) välisten suhteiden selkiyttämistä.

Julkishallinnon sähköisten palveluiden kehittymisen kannalta keskeisimpinä asioina voidaan pitää yhteisten perustietojen saatavuutta ja käytettävyyttä sekä tietojen veloituksetonta käyttöä julkishallinnon toimijoille. SAdE-hankkeissa tunnistettujen yhteisten sähköisten palveluiden tuottamiseksi tullaan tarvitsemaan mm yhteisiä ohjelmistokomponentteja, sovelluksia ja palveluita. Esimerkkinä tällaisesta palvelusta voisi olla standardoidut SOA-malliset palvelut, joissa perustietovarantoja tarjoavat palvelut on yhdistetty VIP:n VIA-palveluun. Näiden tuottamiseksi ja tarjoamiseksi, nykyisillä toimintatavoilla, tarvittaneen esitettyä Palvelukeskusta.

Palvelukeskuksen uusien yhteisten palveluiden käyttöönotossa voidaan ennakoida esiintyvän samankaltaisia haasteita kuin VIP:n nykyisten ja tulevien palveluiden käyttöönotoissa. Uusien sähköisten palveluiden käyttöönottoa tulisi helpottaa yhteisten palveluiden ja komponenttien tuottamisella yhteisillä varoilla. Tuotettavien asiakkaiden tarpeisiin perustuvien palveluiden tulisi olla Asiakkaiden käytettävissä veloitusetta. Tämä poistaisi Asiakkailta tarpeen vertailla palveluiden kustannustehokkuutta omiin toteutuksiin verrattuna ja siirtyminen yhteisten palveluiden käyttämiseksi nopeutuisi huomattavasti.

Palvelun omistaja vastaisi tällöin palvelun rahoittamisesta ja myös kehittämisestä. Valtiovarainministeriön roolia ja vastuita julkishallinnon IT-toimintojen tehokkuuden ja yhteentoimivuuden edistäjänä on korostettu useasti ja yleisesti. Tuottamalla yhteisiä ja yleisiä palveluita esimerkiksi VIP:n avulla, valtiovarainministeriö voisi oleellisesti vaikuttaa sähköisen asioinnin kehittymiseen ja ohjaamiseen yhteiseen suuntaan.

Raimo Porttikivi  
Tietohallintojohtaja

Petteri Ohvo  
Kehittämispäällikkö

JAKELU

Kalle J. Korhonen  
Heidi Nummela  
TMO/KIL  
KEHY/TIE  
Hallinnonalan organisaatiot