

Asia: VM056:00/2016

Digituen toimintamalliehdotus, AUTA-hankkeen loppuraportti

Lausunnonantajan lausunto

Tässä kohtaa voitte kommentoida digituen toimintamallia, kuten esitettyjä digituen toimijoita ja roolitusta (luvut 1-3).

Lisäksi toivomme erityisesti kommentteja digituen määritelmään.

Digituen toimintamalliehdotusraportissa uusi termi digituki on määritelty sähköisen asioinnin, sähköisen palvelun käytön ja sähköisen laitteen käytön tueksi, jonka on tarkoitus auttaa asiakasta itsenäiseen ja turvalliseen laitteen käyttöön ja sähköiseen asiointiin. Digitukea tarjotaan asiakkaalle etätukena (chat, puhelin-tai videotuki, kylmät asiointipisteet jne.), lähitukena (asiointipisteet, vertaistuki, kotiin vietävä tuki jne) tai koulutuksena (on-line-koulutukset, kurssit, videot jne.). Digitukea tarjotaan silloin kun henkilö ei pysty tai osaa itse käyttää palvelua tai laitetta tai ei omista laitteita. Tukeen kuuluu myös sähköiseen palveluun ja asiointiin ohjaaminen.

Digituen toimintamalliehdotuksessa on todettu, että sähköisten palvelujen ja laitteiden käytön tuelle ei ole Suomessa ehtinyt muodostua selkeää yhtenäistä sanastoa. Loppuraportin sivulla 5 todetaan, että ”Onkin tärkeää, samalla kun kehitetään tarvittavia rakenteita digituen valtakunnalliseksi toteutumiseksi, luodaan sellainen yhtenäinen sanasto, jonka avulla asiakas löytää tarvitsemaansa tukea ja joka yhtenäistää digituen tuottajien asiakasviestintää sekä helpottaa tuottajien keskinäistä viestintää sekä viestintää valtakunnallisen toimijan kanssa.” Yhtenäinen sanaston luominen on erittäin tärkeää myös viranomaispalvelun tuottajan näkökulmasta. Nyt lausunnonalla olevassa loppuraportissa on jonkin verran horjuntaa terminologiassa ja myös runsaasti toistoa, joka vaikeuttaa kokonaiskuvan saamista ehdotetusta toimintamallista ja eri toimijoiden rooleista ja vastuista. Digituen määritelmästä ei käy esimerkiksi ilmi, että digituki kattaa myös julkisen palvelun tuottajan tarjoaman ”yksisuuntaisen” opastuksen eli digitaalisen palvelun käyttöohjeet.

Palvelujen digitalisoitumisen etenemisen yhteydessä on varmistettava riittävä tuki ja neuvonta palvelujen käyttäjille. Tuen tarvetta on selvitetty AUTA-hankkeen loppuraportissa hyvin kattavasti eri näkökulmista. Tuen käytännön toimivuuden ja tehokkuuden kannalta sisällöllisen neuvonnan ja teknisen laitteiden ja digitaalisten palvelujen tuen on toimittava yhteen. Olennaista on, että asiakkaat saavat tarvitsemansa palvelun hyvin ja luotettavasti. Mallissa on esitetty moniportainen digituen malli, jossa on runsaasti erilaisia tukimuotoja ja eri toimijoita. Mallin käytännön toimivuutta olisi syytä vielä kokeilla käytännössä esim. määräaikaaisesti ennen kuin malli kokonaisuudessaan

vaadittavine lakimuutoksineen viedään käytäntöön. Yleisen digituen antajien osaamisvaatimuksia ja vastuiden määrittelyä on syytä myös tarkentaa.

Ehdotuksessa toisen puolesta asiointi on rajattu digituen ulkopuolelle, mikä on mielestämme oikea malli. Liittyen itsemääräämisoikeuden turvaamiseen ja valtuuttamiseen asiointissa, on roolitusta digituen tarjoajien välillä pohdittava kuitenkin myös siitä näkökulmasta, onko turvallisempaa ohjata henkilökohtaisen tuen antamista herkemmin tuen tarvitsijan läheisille, vai ulkopuoliselle, esim. kolmannen sektorin toimijalle. Toisaalta läheinen on usein ensisijainen tuki, henkilöön liittyvät tiedot eivät tule ulkopuolisen toimijan tietoon ja esimerkiksi kynnys tuen antamiseen on pienempi. Toisaalta riskinä voi olla myös läheisen avustajan väärinkäytökset, etenkin silloin, kun palveluiden käyttämisen esteenä on muutenkin alentunut ymmärrys ja kognitio. Täysin ulkopuolisen tuen kohdalla mahdolliset väärinkäytökset ovat ehkä helpommin valvottavissa ja henkilöihin liittyvät riskit hallittavissa. Tietosuojan kannalta roolien tulee olla myös mahdollisimman selkeät opastavien/neuvovien tahojen kanssa jos ja kun käytämme palveluntarjoajia toimialallamme tai joku yhdistys alkaa itsenäisesti tehdä asiakkaidemme neuvontaa digipalveluita koskien.

Lisäksi ehdotuksessa on hyvää se, että julkisen palvelun tuottajan vastuu rajoittuu palvelun löytämiseen sekä itse palvelua ja asiointia koskevaan neuvontaan, eikä laitteiden käyttöön eikä yhteysongelmien ratkomiseen. Palvelut luonnollisesti toteutetaan selaimille ja laitteille, jotka ovat yleisesti käytössä, ja viranomaispalveluja ylläpidetään laitteiden ja ohjelmien kehittyessä. Tällä on yhteys valmisteilla olevaan digitaalisten palveluiden saavutettavuutta koskevaan lainsäädäntöön.

Raportissa digitaalisten palveluiden tukien tarvitsijoiksi on katsottu lähinnä yksityishenkilöt. Joissain tapauksissa tukea sähköiseen asiointiin ja palveluiden käyttöön voivat tarvita myös ammatinharjoittajina tai yrittäjinä toimivat (esim. ikääntyneet pienviljelijät/muutoin pienimuotoista toimintaa harjoittavat yrittäjät). Raportissa olisi hyvä täsmentää kohdellaanko tällaisia käyttäjäryhmiä tuen tarvitsijoina samalla tavalla kuin yksityishenkilöitä.

Digitaalisten kanavien ensisijaisuuden korostaminen on tärkeää. Kaikesta paperiasioinnista tulee päästä eroon siitä huolimatta, että henkilöitä ei veloitettaisi digitaaliseen asiointiin. Tällä hetkellä työelämässä pystyy/joutuu viranomaisasioita hoitamaan vielä paperisten lomakkeiden avulla. Tähän tottuneet, varsinkin työuransa ehtopuolella olevat ammattilaiset, käyttävät osittain tottumuksesta paperisia asiointikanavia. Voitaneen olettaa, että jos työuran aikana kaikki viranomaisasiointi hoidettaisiin sähköisesti, on asioiden hoitaminen luontevampaa sähköisten kanavien kautta myös eläkeikäisenä.

Luvussa 3.1.3 todetaan, että ”täyspainoista asiointia ei yleensä chatilla pysty toteuttamaan puuttuvan tunnistautumisen vuoksi”. Tämä ei pidä paikkaansa, koska esim. pankkisektorilla voidaan chat-palveluun tunnistautua vahvasti, jolloin täysipainoinen, konttori-käyntiin verrattavissa oleva asiointi, voidaan tehdä myös chat-palvelun kautta. Tukipalvelun toteuttamiseen erouksena varsinaisen asioinnin hoitamisesta chat voisi soveltua hyvinkin. On kuitenkin totta, että kaikkiin tapauksiin chat-palvelu ei sovellu ja tarjolla tulisi olla esimerkiksi videokuvalla täydennettyjä palveluita.

Tässä kohtaa voitte kommentoida toimintamallin ohjauksen periaatteita, rahoitusta ja täytäntöönpanoa (luvut 4, 6, 7).

Mallin täytäntöönpano on hyvä aloittaa Väestörekisterikeskuksen roolin kehittämisellä digituen mallin valtakunnallisena toimijana ja kehittäjänä. Kustannushyötyjen mittaaminen tulee olemaan vaikeaa varsinkin, kun digituen kustannukset ja hyödyt eivät välttämättä kohdistu samalle taholle.

AUTA-hankkeen loppuraportissa esitetyn moniportaisen tukimallin tarpeellisuutta pitkällä aikavälillä on syytä huolellisesti arvioida. Tarve kattavalle, julkisesti rahoitetulle tukimallille pitäisi olla kohtuullisen lyhytaikainen. Pidetään jossain määrin ristiriitaisena, että ehdotuksessa tavoitellaan kattavaa tukea kaikille käyttäjille sähköisten palvelujen saatavuuden varmistamiseksi ja samalla velvoitetaan viranomaiset ylläpitämään sähköisten palvelujen rinnalla muut palvelukanavat: ”... heille, jotka eivät voi käyttää sähköisiä palveluja, turvataan asiointipalvelut muilla keinoilla.”

Digitukimallin ja muiden palveluvelvoitteiden kustannusvaikutuksia ja vaikuttavuutta julkisten palvelujen sähköisen asioinnin ensisijaisuuteen pitäisi analysoida tarkemmin. Moniportaisen mallin riskinä on, että se ei vähennä varsinaisten palveluja tuottavien viranomaisten tarvetta antaa suoraa tukea ja neuvontaa sähköisten palvelujen käyttäjille. AUTA-hankkeen loppuraportissa ehdotettua jatkotoimenpidettä ”valmistellaan digitukipalveluiden toteuttamisella aikaansaavat kustannusvaikuttavuustavoitteet valtakunnallisesti ja alueellisesti sekä mittaristo” pidetään hyvänä.

Tässä kohtaa voitte kommentoida säädöstarpeita (luku 5).

Säädösperustaa ja lainsäädännön muutostarpeita on loppuraportissa analysoitu varsin kattavasti ja viitataan saavutettavuusdirektiivin toimeenpanoon liittyvään Lakiesitykseen digitaalisten palvelujen tarjoamisesta, jossa viranomaiset velvoitetaan tuottamaan palvelunsa sähköisesti: ”Hallinnon asiakkailta on lähtökohtainen oikeus digitaalisiin palveluihin ja digitalisten palvelujen käyttö joko itse tai valtuutetun kautta on ensisijaista ja tarvittaessa tuettua.”.

Yleisesti voi todeta, että julkisen hallinnon palveluita ja sähköistä asiointia koskeva säädösperusta on siirtymävaiheessa ja sääntelyn selkeyteen on kiinnitettävä erityistä huomioita.

Raportin kohdassa 5.3 on käsitelty digitukeen liittyviä tietosuoja- ja vastuukysymyksiä. Mahdollinen kolmannen sektorin mukaantulo digituen antajana edellyttää selkeitä toimintamalleja ja vastuiden määrittelyä sekä tuen käyttäjien että tuen antajien näkökulmasta, jotta asioinnin turvallisuus ja tietosuoja toteutuvat. Digituen antajien soveltuvuuden/osaamisen varmistaminen ja turvallisuus selvityskäytännöt on määriteltävä ennen toiminnan aloittamista.

Ehdotuksessa tunnistetaan tarve tuen antajien ja asiakkaiden suhteen selkiyttämiseksi kehittää ohjeistusta ja hyviä käytäntöjä sekä asiakkaan että tuen antajan suojaamiseksi. VRK:lla olisi keskeinen rooli yhdessä ministeriön, maakuntien, digituen tuottajien ja asiakkaiden kanssa kehittää ohjeistusta.

Kohdassa 5.4 ehdotetaan myös, että palveluneuvojille tulisi tarjota yhteiset selkeät ohjeet omien sähköisten palvelujen opastamisesta ja neuvonnasta, chat-ikkunat ja näytönjakomahdollisuus palvelun yhteydessä sekä videotulkien käyttö ja kokeilutunnukset omatoimisen harjoittelun välineenä. On harkittava tarkoin kuinka laajasti viranomaisia velvoitettaisiin esim. kokeilutunnusten tarjoamiseen digituen antajille.

On tarpeen määrittää riittävän selvästi, millaista neuvontaa ja tukea esimerkiksi virastotasolla ollaan velvollisia antamaan. Hallintolain 7 § ja 8 §:n mukainen palvelu- ja neuvontavelvollisuus ovat ulottuneet aiemmin lähinnä prosessuaaliseen, tiedon saatavuuteen ja tavoitettavuuteen liittyvään

neuvontaan, ei käytännössä tehtävään avustamiseen. Olisi tarpeen pohtia, mihin esimerkiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettavaan lakiehdotukseen kirjattava neuvontavelvollisuus digitaalisen palvelun käyttämiseen ulotetaan. Sinällään lain 5 §:ään ehdotettava, viranomaisen velvollisuus tiedottaa palveluissaan selkeästi siitä miten jokainen voi hoitaa asiansa viranomaisen kanssa sähköisesti, on kannatettavaa ja jo nykyisenkin hallintolain mukaista, mutta viranomaisissa ei olemassa olevilla resursseilla välttämättä ole mahdollisuuksia käyttäjien henkilökohtaiseen neuvontaan ja opastukseen. Voiko pykälän mukaisesti digitaaliseen palveluun julkaistava yhteystieto, josta neuvontaa palvelun käyttämiseksi tarjotaan, olla myös muu kuin viranomaisen oma yhteystieto? Siis vaikkapa Kansalaisneuvonnan tai muun esimerkiksi virastojen yhdessä järjestämän palvelun yhteystieto.

Digituen alueellisen kehittämisen ja koordinoinnin järjestämisvastuusta maakuntien tehtäväksi olisi järkevämpää säätää jo digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettavan lain yhteydessä, kuten raportissa ensisijaisesti onkin esitetty, eikä maakuntalain yhteydessä. Tällöin asia saadaan lain tasolla voimaan aiemmin, mahdolliset muutokset järjestämisvastuun suhteen on helpompi toteuttaa myöhemmin, ja asia on erityislainsäädännössä selkeämmin esillä.

Olisi hyvä selventää mitä tarkoitetaan kappaleessa 5.3: ”Vaikka lainsäädäntö on monelta osin riittävää, ei esimerkiksi henkilötietolain salassapitosäännökset yksiselitteisesti ylety kolmannen sektorin antamaan digitukeen samalla tavoin kuin viranomaisten toimintaan.” Henkilötietolaissa ei ole salassapitosäännöksiä ja henkilötietolakia sovelletaan ihan kaikkien rekisterinpitäjien toimintaan riippumatta siitä, minkä sektorin toimijoita he ovat. Henkilötietolaissa on tosin rajoituksia tietojen luovutuksille (ehkä salassapitosäännöksillä on tarkoitettu näitä rajoituksia), mutta niissä kyse on siis siitä, että sinänsä julkisia tietoja ei luovuteta kuin niille tahoille, jotka täyttävät henkilötietolain mukaiset edellytykset tietojensaannille. Tästä huolimatta kuka tahansa kiinnostunut voi esim. saada tiedot nähtäväkseen, vaikkei niitä hänelle luovutettaisikaan. Eli kyse ei ole siis varsinaisesti salassapidettävistä tiedoista. Keskeistä on, että kaikki henkilötietolain tietojenluovutuksia ja tietojenkäsittelyä koskevat säännökset koskevat myös kolmatta sektoria, jos ja kun he käsittelevät henkilötietoja. Vai onko tässä ollut kyse siitä, että kolmannen sektorin toimijat eivät ole olleet tietoisia heihin henkilötietojen käsittelijöinä kohdistuvista velvoitteista? Ilmeisesti kuitenkin on kyse julkisuuslaista, jossa on salassapitosäännöksiä (salassapidettäviä ovat esim. tiedot, jotka koskevat henkilön terveydentilaa tai vammaisuutta) ja julkisuuslaki koskee lähtökohtaisesti vain viranomaisia ja tahoja, jotka hoitavat tehtäviä viranomaisten lukuun, jolloin voi olla rajanveto-ongelmia siinä, onko jokin kolmannen sektorin toimija toiminut viranomaisen apuna ja lukuun (jolloin julkisuuslaki tulisi sovellettavaksi) vai ihan itsenäisenä toimijana, jolloin julkisuuslakia ei sovellettaisi.

Raportissa on huomioitu yhtenä digipalveluiden tavoitettavuuden ongelmana tarvittavien välineiden saatavuuteen liittyvät ongelmat, esimerkiksi se, että vähävaraisilla ei ole välttämättä mahdollisuutta hankkia tietokonetta tai älylaitteita. Kehittämällä viranomaisten palveluvelvoitteisiin, tietosuojaan ja saavutettavuuteen liittyvää lainsäädäntöä ei pystytä vaikuttamaan siihen, miten turvataan palveluiden käyttöön tarvittavien laitteiden saatavuus kaikille.

Lainsäädännön pitäisi mahdollistaa se, että paperisten lomakkeiden ylläpidosta voitaisiin luopua. Jos kuitenkin ei velvoiteta sähköiseen asiointiin, tulisi asiointi voida hoitaa esimerkiksi asiakaspalvelupisteissä, joissa asia voidaan syöttää suoraan sähköiseen palvelukanavaan, tarvittaessa sopivan tuen avulla.

Muut mahdolliset huomiot

Suomen-, ruotsin- ja ilmeisesti myös saamenkieliset osapuolet on mallissa huomioitu. Myös muita vieraskielisiä palvelutarpeita on, onko tarkoitus että ne jäävät digitukimallin ulkopuolelle ja yksittäisten viranomaisten vastuulle?

Maa- ja metsätalousministeriö on koonnut tähän lausuntoon myös Maanmittauslaitokselta, Elintarviketurvallisuusvirastolta ja Maaseutuvirastolta saadut kommentit.

Vertanen Antti

Maa- ja metsätalousministeriö - Tieto- ja tutkimusyksikkö