

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.

Kuvatulla toimintamallilla varmistetaan digituen yhtenäisyys, tasalaatuisuus ja luotettavuus.

VRK:n roolissa tulee kiinnittää huomiota toimintamallin kehittämisessä ja ohjeistuksessa sekä palveluntuottajien tukiorganisaation roolissa riittävän nopeaan ennakointiin ja reagointiin muuttuvien asiointien, palvelujen ja laitteistojen sekä alueellisilta toimijoilta ja asiakkailta tulevien kehittämissyötteiden ja palautteiden suhteen.

Asianmukaisesti toteutetut verkkopalvelut ja digituki ennaltaehkäisevät tehokkaasti myös valituksia ja kanteluita ja näin parantavat yhteiskunnan kokonaistehokkuutta ja tuottavuutta. EUn direktiivin (2016/2102), joka koskee julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuutta, tavoitteena on varmistaa juuri hyvin toteutetut verkkosivustot. Saavutettavuusdirektiivi asettaa vaatimukset verkkopalveluiden suunnittelulle ja toteuttamiselle, jolloin neuvonnan tarpeen pitäisi vähentyä, kun palvelut suunnitellaan käyttäjälähtöisiksi jo alun perin.

Pitäisi välttää sitä, että palvelujen asiointiin liittyvää ohjeistusta tehdään monikerroksisesti – tämä saattaa myös lisätä mahdollisuuksia virheellisen neuvontaan. Samoin päälle liimattuja koordinaatiotehtäviä tulisi välttää, konkreettista avun antamista sen sijaan tulee lisätä. Siihen tulisi myös suunnata käytettävissä olevat voimavarat, ei koordinaatiotehtäviin.

Mitä on tässä mallissa VMn yleishallinnollinen ohjaus, kun näitä toimijoita (jotka vapaasti voivat myös muuttua) ei voi hallinnollisesti ohjata?

Viktigt att avtalsmodellerna för digitalt stöd är lättförståeliga och tydligt fastställer vad som avses med digitalt stöd, vad stödet omfattar och på vilket sätt ansvaret fördelas.

I förslaget problematiseras inte språket, hur tryggar man stöd på det egna modersmålet vid de olika aktörerna för digitalt stöd (Figur 6. s. 25) Befolkningsregistercentralen bör i egenskap av rikstäckande utvecklare av det digitala stödet och stödjare av serviceleverantörer, även beakta svenskan i uppföljning av och utvärdering av tillgången till och täckningen av det digitala stödet.

De regionala utvecklarna och samordnarna bör följa upp och utvärdera det regionala stödets utveckling, tillgänglighet och tillräcklighet med tanke på nationalspråken

Digituon määritelmää tulisi peilata saavutettavuusdirektiiviin, jotta niiden käsitteistö olisi yhtenäinen.

En del digitala serviceformer, så som videostöd, kräver snabb internet-förbindelse. Infrastrukturen för detta bör tryggas, speciellt i glesbygden.

Viktigt att mångsidigt stöd tillhandahålls vid elektronisk ärendehantering och användning av digital utrustning så att stödet når dem som behöver det på rätt nivå och sätt.

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

Kuten lausunnossa on todettu, digitukea tuotetaan, annetaan ja kehitetään jo nyt alueellisesti ja paikallisesti eri toimijoiden toimesta, joten on hyvä, että rahoitus kohdistuu, juuri näiden konkreettisten, alueellisessa verkostossa toteuttajien kanssa kehittävään toimintaan.

Jos on tarkoituksena, että jokainen julkinen taho/julkisten palvelujen tuottaja vastaa itse palvelutuotannostaan ja siihen liittyvästä neuvonnasta, tämä on huomioitava myös resurssien jaossa.

On vaikea hahmottaa, millä perusteella ns. pysyvän tuen jako 18 maakunnan osalta on tarkoitus tehdä?

Viestinnässä viestintäkanavia ja -muotoja valittaessa tulee myös selvittää, miten tavoitetaan kaikki sellaiset asiakasryhmät, joilla on erityisiä haasteita digipalvelujen käyttöönotossa. Voisiko esim. VRK:n väestötietojen yhteystietoja hyödyntää?

Pitäisikö tulevaisuudessa väestöltä edellyttää osoitetiedoissa myös sähköinen osoite; esim. hyödynnetään suomi.fi:n viesti-palvelua tähän tarpeeseen

I offentliga serviceleverantörernas rådgivningsskyldighet förtydligas det svenska stödet, så väl som i myndighetsanvisningarna om offentliga digitala tjänster. Landskapen får ett lagstadgat ansvar för utvecklandet och koordineringen eller organiseringen även vad gäller svenskspråkig service som baserar sig på det behov som framkommit genom uppföljning och utvärdering, samt via pilotprojekten.

Tässä kohtaa voitte kommentoida säädöstarpeita (luku 5).

Viranomaisilla ei ole tällä hetkellä voimassa olevan yleislainsäädännön perusteella ehdotonta velvollisuutta järjestää asiakkailleen sähköisen asioinnin mahdollisuutta, vaan säännökset on pääsääntöisesti kirjoitettu ainoastaan sähköisen asioinnin sallivaan muotoon. Tämä koskee sekä viranomaisia palvelun tuottajina, että kansalaisia hallinnon asiakkaina.

Eryislainsäädännössä on erikseen säädetty esimerkiksi sähköisestä tiedoksiannosta sekä velvollisuudesta sektorikohtaisesti asioida sähköisesti asiointipalvelun kautta.

Verkkopalveluiden saavutettavuus on olennainen osa julkisen hallinnon palveluiden digitalisointia ja verkkopalveluiden laadukkuutta. Tämä liittyy osaltaan mm. hallintolain 7 §:n mukaisen viranomaisen palveluperiaatteen ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 §:n mukaisen viranomaisen tiedon jakamisvelvoitteen toteuttamiseen.

Saavutettavuusdirektiivin mukaan saavutettavan verkkopalvelun tulee täyttää EU:n yhdenmukaistettujen direktiivien vaatimukset. Vaatimukset koskevat mm. toimenpiteitä, joilla parannetaan verkkopalveluiden havaittavuutta, hallittavuutta, ymmärrettävyyttä ja toimintavarmuutta.

Saavutettavuusdirektiivin kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvän lakiehdotuksen, joka koskee digitaalisten palvelujen tarjoamista, 2 lukuun on tarkoitettu myös julkisen sektorin toimijoiden digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevat yleiset säännökset ja niistä johtuvat vaatimukset. Aluehallintovirastot katsovat, että ehdotettu sääntely on tarpeellinen, koska digitaalisten palvelujen kattavaa ja yhdenmukaista tarjontaa julkisessa hallinnossa on käytännössä haasteellista edistää ilman velvoittavaa yleissääntelyä. Tällä on toisaalta liittymäpinta muun ohella tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön ja menettelyjen uudistamistavoitteisiin, kun pyritään edistämään eri viranomaisten tietojärjestelmien yhteensopivuutta jne.

Kansallisen saavutettavuussääntelyn tavoitteena on luoda saavutettavat ja esteettömät digitaaliset palvelut ja – prosessit, kun taas AUTA-hankkeen digituen mallin tarkoituksena on tukea kansalaisten digipalveluiden käyttöä. Näissä molemmissa viranomaishankkeissa on Väestörekisterikeskukselle (VRK) kaavailtu keskeistä viranomaisroolia.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Saavutettavuus- direktiivin kansalliseen täytäntöönpanoon liittyy hallituksen esitysluonnos eduskunnalle laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta. Ko. lakiehdotuksen 12 §:n mukaan tämän lain mukaisena valvontaviranomaisena toimii Etelä-Suomen aluehallintovirasto (ESAVI), jonka tehtäviin ei kuitenkaan kuulu valvoa 2 luvussa säädettyjä velvollisuuksia ja vaatimuksia. Myöhemmin valvontaviranomaisen tehtävät on tarkoitettu sijoittamaan valtakunnalliseen Luova- virastoon sen toimialoista erillisenä toimintayksikkönä toimivaan oikeusturvayksikköön.

Ko. lakia koskevan hallituksen esitysluonnoksen mukaan valvontaviranomaisen tehtävät kohdistuisivat saavutettavuusvaatimusten noudattamisen valvontaan ja siihen liittyvään ohjaukseen. Valvontaviranomaisen tehtävänä on 12 §:n 2 momentin perusteella 1) antaa yleistä ohjausta ja neuvontaa palveluntarjoajille saavutettavuusvaatimusten toteuttamisesta, 2) koordinoita saavutettavuusstandardointia Suomessa, 3) käsitellä saavutettavuuskantelut ja -valitukset, 4) valvoa ja tarkastaa saavutettavuusvaatimusten noudattamista komission täytäntöönpanosäädöksen mukaisesti, 5) valvoa ja ohjata palveluntarjoajan kohtuuttoman rasitteen käyttöä, 6) kuulla säännöllisesti ei sidosryhmiä saavutettavuusvaatimusten toteuttamisesta ja 7) raportoida valvonnan tuloksista EU:n komissiolle.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluista ilmenee, että 1 kohdan mukaisesti valvontaviranomaisen ”Yleinen ohjaus ja neuvonta tarkoittaisivat teknistä ja sisällöllistä opastusta kulloinkin voimassa olevien saavutettavuusvaatimusten mukaisten digitaalisten palvelujen sekä niiden sisältöjen toteuttamiseksi.”

Digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevan lakiehdotuksen 2 luku koskee digitaalisten palvelujen järjestämistä yleisölle. Se sisältää yleiset velvoittavat säännökset, jotka koskevat digitaalisten palvelujen suunnittelua ja ylläpitoa, niiden tarjoamista ja palvelun käyttäjän tunnistamista. Tämän luvun säännökset koskisivat ainoastaan viranomaisia ja julkista hallintotehtävää hoitavia ja tämän

luvun mukaisten vastuiden ja velvollisuuksien valvonta tapahtuu yleisen laillisuusvalvonnan toimesta eikä ESAVIN toimesta.

Em. lakiehdotuksen 2 luvun 4 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen on varmistettava digitaalisten palvelujensa yhteensopivuus hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016, ns. KaPA-laki) 3 §:ssä säädettyjen tukipalvelujen sekä muiden viranomaisten digitaalisten palvelujen kanssa. KaPA-lain 3 §:ssä säädettyjä sähköisen asioinnin tukipalveluja ovat tiedonvälityskanava (kansallinen palveluväylä), palvelutietovaranto, palvelunäkymä, luonnollisen henkilön tunnistuspalvelu, tunnistuspalvelujen ja tunnistamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelut, asiointivaltuuspalvelu ja viestinvälityspalvelu. Nämä tukipalvelut tuottaa VRK.

Mainitun lakiehdotuksen 2 luvun 5 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava digitaalisissa palveluissaan selkeästi, miten jokainen voi hoitaa asiansa viranomaisen kanssa sähköisesti. Viranomaisen on julkaistava digitaalisessa palvelussa yhteystieto, josta jokaisella on mahdollisuus saada neuvoja viranomaisen digitaalisen palvelun käyttämiseksi.

Hallituksen esitysluonnoksen perustelujen mukaan ”Yhteystieto voisi olla esimerkiksi sähköpostiosoite, puhelinnumero, verkkolomake tai chat-palvelu.” ja ”Ehdotettavan säännöksen tarkoittama tuki olisi teknistä palvelun käyttöön liittyvää tukea, jonka voisi toteuttaa viranomainen itse, yhdessä useamman viranomaisen kanssa tai tukea tarjoavana yhteystietona voi olla myös Väestörekisterikeskuksessa toimivan Kansalaisneuvonnan yhteystiedot. Kansalaisneuvonta tarjoaa hallinnon asiakkaille maksutta neuvoja muun muassa viranomaisten digitaalisten palvelujen käytöstä. Viranomainen voisi järjestää digitaalisten palvelujen käytön tuen myös yksityisen toteuttamana, jos siitä on erikseen säädetty laissa. Muun muassa avustava puhelinpalvelu on katsottu julkiseksi hallintotehtäväksi, jonka antaminen yksityiselle edellyttää lailla säätämistä (PeVL 11/2006 vp). Ehdotettavaan lakiin ei kuitenkaan säädetä yleistä mahdollisuutta digitaalisten palvelujen neuvonnan antamista yksityiselle, vaan asiaa tulisi tarkastella laajemmin yleishallinto-oikeudellista sääntelyä uudistettaessa.”

Nyt kyseessä oleva AUTA-hankkeen digituen toimintamalliehdotus nostaa esiin lainsäädäntömuutostarpeita, jotka liittyvät erityisesti toimijoiden rooleista säätämiseen ja toisaalta viranomaisen digitaalisen palvelun neuvontavelvoitteen tarkentamiseen.

Digituen mallissa yleishallinnollinen ohjausvastuu olisi valtiovarainministeriöllä. VRK:n tehtävänä olisi toimia valtakunnallisena digituen kehittäjänä ja valtakunnallisena tukena digituen tuottajille. Alueellinen digituen kehittäjä ja koordinoija olisi maakunta, joka arvioi digituen tarpeen, tuen tuottajat sekä luo alueellisen digituen tuottajien verkoston. Sekä VRK:n että maakuntien tehtävänä olisi seurata ja arvioida digituen toteutumista, saatavuutta ja kattavuutta. Maakunnalla voisi olla vaihtoehtoisesti digituen järjestämisvastuu.

Digitaalisen julkisen palveluneuvonnan järjestämisvastuu on palveluja tuottavalla valtion tai kunnan toimijalla.

Digituen mallissa digitaalisten julkisten palvelujen yleisneuvontaa antavat VRK:n Kansalaisneuvontapalvelu sekä yhteispalvelulain mukaiset asiointipisteet.

ESAVI/Luovan tehtävänä on valvoa saavutettavuusvaatimusten toteuttamista ja ohjata ja neuvoa teknisten saavutettavuusvaatimusten toteuttamisessa eli että verkkosivut ja mobiilisovellukset täyttävät direktiivin vaatimukset. VRK kehittää valtakunnallisesti digitukea kansalaisille, jotta he

pystyisivät paremmin käyttämään digitaalisia palveluja ja antaa digitukea tukeva tuottaville palvelujen tarjoajille.

Aluehallintovirastot katsovat, että digituen kehittämistä ja antamista koskevista VRK:n uusista tehtävistä tulisi säätää digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevassa laissa eikä VRK:ta koskevassa laissa. Sama koskee maakunnille kaavailtuja digituen tehtäviä. Vasta digituen turvaaminen digipalvelujen käyttäjille on omiaan takaamaan saavutettavuusvaatimuksetkin täyttävien digitaalisten palvelujen käytön. Näin digituen antaminen liittyy elimellisesti saavutettavuuden tosiasialliseen toteutumiseen teknisen saavutettavuuden toteutumisesta huolimatta. VRK-lakiin ja maakuntalakiin tulee digituen kehittämis- ja antamistehtävän osalta säätää ainoastaan viittaussäännökset digitaalisten palvelujen kehittämistä koskevaan lakiin, jotta ko. tehtävä ei ”huku” VRK:n ja maakuntien muiden tehtävien joukkoon. Digitaalisten palvelujen tarjoamiseen liittyvät velvoittavat säännökset tulee selkeyden vuoksi keskittää yhteen lakiin eli lakiin digitaalisten palvelujen tarjoamisesta. Samalla digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevan lakiehdotuksen perusteluihin on tarpeen tarkentaa neuvontavelvoitteen sisältä, kuten digituen toimintamalliehdotuksessa todetaan.

Digituen mallissa olisi tärkeää täsmentää, mikä taho käytännössä koordinoi digituen omaa ohjeistusta ja hyviä käytäntöjä.

Neuvonnan sisällön osalta vastuunjako on digimallissa selkiytettävä siltä osin, että saavutettavuutta koskevien teknisten seikkojen osalta neuvontavastuu ja toimivalta on ainoastaan ESAV:lla / Luovalla valvontaviranomaisena. Sen sijaan yleisluontoista saavutettavuutta koskeva neuvontaa ja ohjausta voitane antaa myös esimerkiksi VRK:n Kansalaisneuvonnassa ja yhteispalvelupisteissä. Tärkeää olisi täsmentää, missä menee yleisluontoisen neuvonnan ja valvontaviranomaisen toimivaltaan kuuluvan neuvonnan välinen raja, koska valvontaviranomaisella on toimivalta linjata ja ohjata saavutettavuuslainsäädännön soveltamisessa.

Saavutettavuusvalvontaviranomaisen tehtäviin ei kuulune valvoa digituen saatavuutta tai digituen laatua, vaan se on digituen mallissa lähinnä maakunnan tehtävä. Työnjakoa ja vastuukysymyksiä olisi syytä selkeyttää saavutettavuusvalvonnan ja digituen valvonnan kesken.

Olisi tärkeää, että kansalaisille muodostuisi selkeä kuva siitä, mikä viranomainen on velvollinen tukemaan lukuisia viranomaisia sähköisen asioinnin helppokäyttöisten ja selkeiden käyttöliittymien rakentamisessa.

Ehdotettuun toimintamalliin olisi hyvä kirjata, minkälainen koordinaatio ja yhteistyö digituen ja valvontaviranomaisten kesken on suunnitteilla.

Sivulla 24 kaaviossa (kuva 6) on VRKn tehtäviin laitettu sertifiointi. Mihin se liittyy ja onko sillä yhteys standardien kehittämiseen? Toimintamallissa olisi hyvä nostaa esille standardien, digituen ja valvonnan yhteys toisiinsa.

Raportin mukaan tieto digituen tarjoajista hajanaista, mutta tavoitteena ehdotuksen mukaan on, että tieto tuesta ja neuvonnasta kootaan yhtenäiseksi kokonaisuudeksi, jotta digituen palvelujen saatavuuden tasapuolisuutta voidaan jatkossa seurata.

I relation till "Krav på gott språkbruk" (s.56) bör stöd på båda nationalspråken tryggas och preciseras, även om detta kan vara underförstått då stödet ska vara tillgängligt och användbart för alla.

Justitieombudsman Petri Jääskeläinen har i sitt avgörande (1.12.2016 dnr 2/4/16) lyft upp vad myndigheterna kan beakta i anslutning till språkanvändning i den digitala världen.

http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?%7bAPPL%7d=ereopaa&%7bBASE%7d=ereopaa&%7bTHWIDS%7d=0.53/1519817153_2068&%7bTRIPPIFE%7d=PDF.pdf

Myndigheterna skall i enlighet med språklagen i sin service och i annan verksamhet utåt visa att de använder båda språken, och att medborgarna ges tillräckligt med information om verksamheten på båda inhemska språken.

Muut mahdolliset huomiot

Tuula-Kaarina Isosuo

vs. Hallintojohtaja

Sari Vesterinen

Erikoissuunnittelija

Vesterinen Sari
Etelä-Suomen aluehallintovirasto - Aluehallintovirastojen hallinto- ja
kehittämispalvelut -vastuualue