

Asia: VM003:00/2017 VM/155/03.01.00/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 5 §, 6 § ja 7 §:n 1 momentin kumoamisesta

1. Yleiset kommentit lakiehdotuksesta

Eläketurvakeskus pitää esitystä yleisesti ottaen tärkeänä ja kannatettavana.

Eläketurvakeskuksella on joitain yksityiskohtaisia kommentteja esitykseen, ja Eläketurvakeskus on tarvittaessa valmis olemaan mukana esityksen valmistelussa.

2. Kommentit lakiehdotuksen pykäliin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin

1 luku: Yleiset säännökset

Ehdotettavan lain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan lakia sovellettaisiin viranomaisten digitaalisiin palveluihin ja 2 kohdan mukaan julkisoikeudellisten laitosten digitaalisiin palveluihin.

Ehdotettavan lain organisatorista soveltamisalaa määrittävät hankintalainsäädännön tulkinnassa muodostuneet hankintayksikön käsitteet. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan saavutettavuusdirektiivin tarkoittamia julkisen sektorin elimiä ovat hankintadirektiivin tarkoittamat hankintaviranomaiset, jotka on säädetty kansallisessa julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevassa laissa (hankintalaki, 1397/2016) hankintayksiköiksi.

Vaikka Eläketurvakeskus on yksityisoikeudellinen oikeushenkilö, on hankintalakia katsottu sovellettavan Eläketurvakeskukseen hankintalain 5 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella, jonka mukaan hankintayksiköitä ovat julkisoikeudelliset laitokset. Näin ollen ehdotettu laki näyttäisi soveltuvan Eläketurvakeskukseen lain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella (lakia sovelletaan julkisoikeudellisen laitoksen digitaalisiin palveluihin).

Ehdotettavan lain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan lakia sovellettaisiin viranomaisen digitaalisiin palveluihin. Ehdotettavan lain 2 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan viranomaisella tarkoitettaisiin myös muuta julkista hallintotehtävää hoitavaa siltä osin kuin sen tarjoama yleisölle tarkoitettu digitaalinen palvelu liittyy tämän tehtävän hoitamiseen.

Eläketurvakeskus toteaa, että Eläketurvakeskus on yksityisoikeudellinen oikeushenkilö, jonka tehtäväksi on laissa säädetty julkisia hallintotehtäviä. Näin ollen ehdotettava laki tulisi sovellettavaksi Eläketurvakeskukseen myös tällä perusteella.

Ehdotettavan lain 3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu kuitenkin, että julkisen hallintotehtävän hoitamista koskeva soveltamisalamääritys olisi toissijainen. Tämä tarkoittaisi sitä, että kun lakia katsotaan sovellettavan Eläketurvakeskuksen toimintaan myös suoraan organisatorisen soveltamisalan perusteella ilman tehtäviin kohdistuvaa rajausta, tällöin lain soveltamisala määräytyisi ensisijaisesti organisatorisen soveltamisalan perusteella. Tällä on vaikutusta siihen, kuinka laajasti ehdotettavan lain muiden lukujen kuin 2 luvun säännöksiä sovellettaisiin Eläketurvakeskuksen digitaalisiin palveluihin. Organisatorisen soveltamisalan perusteella säännösten soveltamisala on laajempi kuin julkisen hallintotehtävän hoitamista koskevan soveltamisalamäärityksen perusteella. Siltä osin kuin ehdotettavan lain säännösten soveltaminen on rajattu viranomaisiin, säännöksiä sovellettaisiin Eläketurvakeskuksen digitaalisiin palveluihin vain siltä osin kuin Eläketurvakeskuksen yleisölle tarjoama digitaalinen palvelu liittyy julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016) 5 §:n 2 momentin mukaan lailla tai lain nojalla annetulla asetuksella tai lain nojalla annetulla valtion hallintoviranomaisen päätöksellä julkista hallintotehtävää itsenäisesti hoitamaan asetetut saavat käyttää kaikkia tukipalveluja laissa säädetyn julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tällaisella julkista hallintotehtävää hoitamaan asetetulla tarkoitetaan muun muassa Eläketurvakeskusta ja Maatalousyrittäjien eläkelaitosta. Näin ollen sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain soveltamisala on yhdenmukainen nyt ehdotettavan lain soveltamisalan kanssa siltä osin kuin ehdotettavan lain soveltaminen on rajattu viranomaisiin.

Ehdotettavan lain 2 §:n 6 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että kansallisessa oikeuskäytännössä julkisoikeudellisiksi laitoksiksi on katsottu muun muassa KEVA ja Maatalousyrittäjien eläkelaitos. Näin ollen ehdotettavaa lakia sovellettaisiin myös KEVAan ja Maatalousyrittäjien eläkelaitokseen lain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella. Lain 2 §:n 1 momentin 5 kohdan yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lakia sovellettaisiin KEVAan myös itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena (lain 3 §:n 1 momentin 1 kohta ja 2 §:n 1 momentin 5 kohta).

Yksityisten alojen eläkelaitosten osalta voidaan todeta, että ne ovat yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä, joiden tehtäväksi on laissa säädetty julkisia hallintotehtäviä. Näin ollen näihin eläkelaitoksiin lakia sovellettaisiin 3 §:n 1 momentin 1 kohdan ja 2 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella siltä osin kuin niiden yleisölle tarjoama digitaalinen palvelu liittyy julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Sen lisäksi, että lakia sovellettaisiin Maatalousyrittäjien eläkelaitokseen julkisoikeudellisena laitoksena 3 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella, laki näyttäisi soveltuvan siihen myös 3 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella siltä osin kuin sen yleisölle tarjoama digitaalinen palvelu liittyy julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

Eläketurvakeskus haluaa kiinnittää huomiota myös hallituksen esityksessä olevaan virheeseen. Lain 3 §:ää koskevissa perusteluissa on todettu, että lain 3 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan lakia sovellettaisiin myös julkista hallintotehtävää hoitaviin organisaatioihin siltä osin kuin digitaalinen palvelu liittyy julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Ehdotettavan lain 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa tai ylipäätään koko 3 §:ssä ei ole edellä mainittuja yksityiskohtaisia perusteluja vastaavaa säännöstä. Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan kyseinen perustelu liittyy 3 §:n 1 momentin 1 kohtaan, koska 2 §:n 1 momentin 5 kohdan määritelmän mukaisesti viranomaisen tarkoittaa tässä laissa myös julkista hallintotehtävää hoitavaa.

Ehdotettavan lain 3 §:n 2 momentin mukaan lain 2 luvun säännöksiä viranomaisen digitaalisten palvelujen järjestämisestä yleisölle sovellettaisiin vain yleisölle tarjottaviin viranomaisen digitaalisiin palveluihin.

Eläketurvakeskukseen ja yksityisten alojen eläkelaitoksiin ehdotettavan lain 2 luvun säännöksiä sovellettaisiin siltä osin kuin niiden yleisölle tarjoama digitaalinen palvelu liittyy julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

Eläketurvakeskus toteaa lisäksi, että ehdotettavan lain soveltamisala on vaikeaselkoinen. Tämän vuoksi olisi hyvä, jos esitystä voitaisiin tältä osin selkeyttää.

2 luku: Viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestäminen yleisölle

Ehdotettavan lain 4 §:n 3 momentin yksityiskohtaisten perustelujen mukaan digitaalisten palvelujen käyttäjille tulee muodostua selkeä palvelukokonaisuus viranomaisen digitaalisesta palvelusta ja hallinnon yhteisistä sähköisen asiointin tukipalveluista. Hallinnon yhteisistä sähköisen asiointin tukipalveluista annetun lain 3 §:ssä säädettyjä tukipalveluita ovat muun muassa tiedonvälityskanava, palvelutietovaranto, palvelunäkymä, luonnollisen henkilön tunnistuspalvelu, asiointivaltuuspalvelu ja viestinvälityspalvelu. Perusteluissa todetaan, että viranomaisen on velvollinen myös ottamaan huomioon muiden viranomaisten jo tarjoamat digitaaliset palvelut ja kehittämään uutta palvelua siten, että se toimii jo käytössä olevien digitaalisten palvelujen kanssa saumattomasti muodostaen eheän palvelukokonaisuuden hallinnon asiakkaan palvelutarpeiden kanssa.

Eläketurvakeskus pitää ehdotettua yhteensopivuuden varmistamista tärkeänä, jotta joustavia ja yleisöä palvelevia palveluprosesseja voidaan toteuttaa. Eläke-turvakeskus katsoo, että Väestörekisterikeskuksella on keskeinen rooli hallinnon yhteisten sähköisen asiain tukipalveluiden kehittämisessä ja että myös suomi.fi -palvelukokonaisuuden kehittämisessä tulee huomioida jo käytössä olevat digitaaliset palvelut.

Eläketurvakeskus esittää, että Väestörekisterikeskus muodostaisi säännöllisen yhteistyömallin myös julkisia hallintotehtäviä hoitavien yksityisoikeudellisten toimijoiden kanssa digitaalisten palveluiden kehittämisen koordinoimiseksi. Tämä edistäisi perusteluissa mainittujen tavoitteiden toteutumista.

Ehdotettavan lain 5 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on tarjottava jokaiselle mahdollisuus toimittaa asiaansa koskevat asiakirjat käyttäen digitaalisia palveluita tai muuta sähköistä tiedonsiirtomenetelmää, ellei muualla laissa toisin säädetä.

Eläketurvakeskus pitää tätä periaatetta hyvänä.

Hallituksen esityksen mukaan lain 5 §:n 1 momenttia sovellettaisiin heti lain tultua voimaan. Yleisperusteluissa on kuitenkin todettu, että soveltamisalaan kuuluvien yksityisoikeudellisten toimijoiden kustannuksista ja niiden kattamisesta ei ole tehty arviota.

Yksityisten alojen eläkelaitoksia säännös koskisi siltä osin kuin niiden tarjoama yleisölle tarkoitettu digitaalinen palvelu liittyy julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Tällaiseksi julkiseksi hallintotehtäväksi katsotaan esimerkiksi eläkkeiden ratkaisutoiminta. Eläketurvatoimeenpano Suomessa on hajautettu useille, osin hyvin pienillekin toimijoille. Yksittäisellä eläkesäätiöllä tai eläkekassalla eläkehakemusmäärät voivat vaihdella vuosittain ja olla jopa vain muutamia eläkehakemuksia vuodessa.

Merkittävää on, että eläkelaitokset voivat tarjota asiakkailleen myös sellaisia sähköisiä palveluita, jotka eivät liity julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Koska hallinnon yhteiset tukipalvelut eivät ole käytettävissä kaikkiin eläkelaitoksen tarjoamiin palveluihin ja koska esimerkiksi tunnistamista tai sähköistä viestinvälitystä ei ole järkevää ratkaista asiakasrajapinnassa kahdella eri tavalla, tämä johtaa käytännössä siihen, että eläkelaitoksen on helpointa täyttää tämän lain mukaiset vaatimukset ostamalla palveluita markkinahintaisina IT-toimittajilta. Tämä kasvattaa lain toimeenpanon kustannuksia eläkelaitoksissa.

Hallinnon yhteisistä tukipalveluista esimerkiksi sähköinen viestinvälitys ja tunnistus ovat yksityisten toimijoiden käytössä vain silloin, kun ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Useissa tilanteissa asiakkaiden palveluketjut jatkuisivat kuitenkin luontevasti julkisen hallintotehtävän puolelta muihin

palveluihin tai yksityisen toimijan palveluista viranomaisen palveluihin tai päinvastoin. Tärkeää olisi, että hallinnon yhteiset tukipalvelut mahdollistaisivat myös tällaiset palveluketjut esimerkiksi kertatunnistautumisella tulevaisuudessa.

Hallinnon digitaalisia palveluita kehitettäessä olisi tärkeää tunnistaa myös se, että asiakkaalle helpointa olisi tietojen liikkuminen sähköisesti eri viranomaisten välillä niin, ettei asiakkaan tarvitsisi hankkia asiakirjaa ensin itselleen sähköisenä ja sen jälkeen toimittaa sitä sähköisesti toiselle viranomaiselle. Tästä hyvänä esimerkkinä ovat potilasasiakirjat, joihin myös työeläkealalla on lain mukaan oikeus työkyvyttömyyshakemuksia ratkaistaessa. Sähköisten potilasasiakirjojen välittäminen eläkelaitoksille on kuitenkin viivästynyt jo useita vuosia sekä lainsäädännöllisistä syistä että koko Kanta-arkiston viivästymisen vuoksi. Eläkelaitosten ei ole kuitenkaan järkevää rakentaa väliaikaisia tämän lain edellyttämiä viestinvälitysratkaisuja muun muassa näiden asiakirjojen välittämiseen ennen kuin tietojensaanti Kanta-arkistosta on ratkaistu.

Eläketurvakeskuksen mielestä olisi välttämätöntä, että yksityisoikeudellisten toimijoiden osalta selvitettäisiin ehdotetun tietoturvallisen viestiratkaisun teknisiin käyttöönottoihin vaadittava työmäärä ja kustannukset sekä säädettäisiin säännösten soveltamiselle kohtuullinen siirtymäaika. Hallinnon yhteiset sähköisen asioinnin tukipalvelut tulisi saada käyttöön kaikkiin palveluihin sellaisten yksityisoikeudellisten toimijoiden osalta, jotka hoitavat myös julkisia hallintotehtäviä. Lisäksi tulisi selvittää, miten asiakkaille voitaisiin tarjota sujuva palveluketju puhtaasti yksityisen toimijan palveluista viranomaisen palveluihin.

Eläketurvakeskus toteaa lisäksi, että Suomi on solminut kahdenvälisiä sosiaaliturvasopimuksia eräiden maiden kanssa ja ne mahdollistavat muun muassa eläkkeiden eksportoinnin maasta toiseen, mikä ei välttämättä muuten olisi mahdollista. Sosiaaliturvasopimukset ovat Suomea sitovia valtiosopimuksia. Sosiaaliturvasopimusmaiden kanssa ei ole näköpiirissä sellaista menetelmää, joka mahdollistaisi tietojen sähköisen välittämisen sopimusmaiden välillä, toisin kuin EU-maiden välillä, jossa eläkehakemusliikenne tulee lähivuosina sähköistymään (ns. EESSI-järjestelmä). Näin ollen sosiaaliturvasopimustilanteissa eläkehakemusprosessia ei voida hoitaa kokonaan digitaalisia palveluita tai muuta sähköistä tiedonsiirtomenetelmää käyttäen. Haettaessa eläkettä sosiaaliturvasopimusmaista edellytetään edelleen sitä, että paperinen, hakijan allekirjoittama, kyseisen sopimuksen mukainen eläkehakemus lähetetään sosiaaliturvasopimusmaan toimivaltaiselle laitokselle. Hakemuksiin voidaan joutua liittämään myös erilaisia paperisia lisäselvityksiä. Sosiaaliturvasopimusmaihin lähetettävät eläkehakemukset ovat kuitenkin volyymiltään pieniä, lähtökohtaisesti noin 100 hakemusta vuosittain.

Sosiaaliturvasopimusten voimaantulosta säädetään Suomessa lailla. Sosiaaliturvasopimustilanteissa hakemusmenettelyihin liittyvät käytännöt perustuvat sosiaaliturvasopimusten toimeenpanosopimukseen. Esimerkiksi eläkkeiden hakemista koskevat menettelyt pohjautuvat lain tasolla olevaan säännökseen.

Ehdotettavan lain 5 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaan viranomaisen on julkaistava digitaalisessa palvelussa yhteystieto, josta jokaisella on mahdollisuus saada neuvoja viranomaisen digitaalisen palvelun käyttämiseksi.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että tästä asiasta säädettäisiin lain 5 §:n 3 momentissa. Eläketurvakeskus ehdottaa, että perusteluissa mainittu momenttinumero korjataan vastaamaan säännöksen momenttinumeroa.

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännöksen tarkoittama tuki olisi teknistä palvelun käyttöön liittyvää tukea, jonka toteuttaja voisi olla myös Väestö-rekisterikeskuksessa toimiva Kansalaisneuvonta.

Eläketurvakeskus pitää tärkeänä, että Eläketurvakeskuksen lisäksi esimerkiksi alueellisissa kansalaisneuvonnan asiointipisteissä asiakasta ohjattaisiin käyttämään työeläkealan digitaalisia asiointipalveluja. Tällä edistettäisiin alueellista yhdenvertaisuutta.

Ehdotettavan lain 6 §:n 2 momentissa säädetään siitä, millä tavalla palvelun käyttäjä on tunnistettava, jos digitaalisen palvelun tietosisältöön sisältyy salassa pidettäviä tietoja.

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tästä asiasta säädettäisiin 6 §:n 3 momentissa. Eläketurvakeskus ehdottaa, että perusteluissa mainittu momenttinumero korjataan vastaamaan säännöksen momenttinumeroa.

3 luku: Digitaalisten palvelujen saavutettavuus

Eläketurvakeskus esittää, että lain 9 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu sähköinen yhteystieto, johon palvelun käyttäjä voi lähettää saavutettavuuspalautteet, määriteltäisiin säännöksen yksityiskohtaisissa perusteissa nykyistä laajemmassa merkityksessä.

Digitaalisissa palveluissa ovat lisääntyneet esimerkiksi virtuaaliassistentin kaltaiset vuorovaikutteiset ratkaisut tai puheella ohjatut ratkaisut. Tämän vuoksi yksityiskohtaisissa perusteluissa ei tulisi liiaksi rajata niitä tapoja, joilla säännöksessä säädetty katsottaisiin toteutetuksi. Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan ehdotettavan lain 5 § 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa käytetty muoto olisi esimerkiksi soveltuvampi.

Ehdotettavan lain 9 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan saavutettavuusselosteen on sisällettävä linkki valvontaviranomaisen verkkosivustolle, jossa palvelun käyttäjä voi tehdä saavutettavuuskantelun tai -valituksen.

Jos valvontaviranomainen muuttaa esimerkiksi palvelunsa tai oman digitaalisen palvelunsa sisällön muotoa, johtaa se siihen, että saavutettavuusselosteeseen tehty linkki ei enää toimi. Näin ollen olisi hyvä, jos valvontaviranomainen informoisi palveluntarjoajia sellaisista verkkosivustonsa muutoksista, jotka voivat johtaa linkkien toimimattomuuteen.

4 luku: Saavutettavuusvaatimusten valvonta ja oikeussuoja

Ehdotettavan lain 13 § 2 momentissa säädettäisiin valvontaviranomaisen oikeudesta tarkastaa saavutettavuusvaatimusten toteutuminen.

Työeläkealan digitaalisissa palveluissa käytetään vahvan sähköisen tunnistuksen menetelmiä. Koska palveluntarjoajat eivät itse muodosta vahvan tunnistuksen tunnistuslähteitä, palveluntarjoajien ei pääsääntöisesti ole mahdollista toteuttaa erillisiä tunnuksia valvontaviranomaista varten.

Eläketurvakeskus esittää, että säännöksen yksityiskohtaisiin perusteluihin kirjattaisiin, että valvontaviranomainen voisi tarkastaa digitaalisen palvelun saavutettavuusvaatimusten toteutumisen myös esimerkiksi palveluntarjoajan testiympäristössä.

5 luku: Erinäiset säännökset

-

3. Kommentit vaikutusten arviointiin

Taloudellisten vaikutusten osalta Eläketurvakeskus toteaa, että hallituksen esitykseen kirjatut taloudelliset vaikutukset ovat linjassa sen kanssa, mitä taloudellisia vaikutuksia lain täytäntöönpanosta on arvioitu aiheutuvan Eläketurvakeskukselle saavutettavuusvaatimusten osalta yleisölle suunnatuissa digitaalisissa palveluissa. Eläketurvakeskuksen verkkosivujen suunnittelussa on huomioitu yleiset saavutettavuusvaatimukset. Näin ollen ehdotettavan lain täytäntöön panemiseksi tarvittavat työt koostuvat pienimuotoisista muutoksista verkkosivuihin ja sähköisiin palveluihin, ja ne ovat toteutettavissa palveluiden normaalin ylläpidon puitteissa. Kun verkkopalveluiden julkaisualustoja uusitaan ja uusia verkkopalveluita suunnitellaan, lain vaatimukset otetaan suoraan huomioon.

Eläketurvakeskus pyytää tarkistamaan, onko taloudellisten vaikutusten arvioinnissa otettu huomioon ne käyttöönottokustannukset, jotka toimijoille muodostuvat tietoturvallisen sähköisen viestinvälityspalvelun käyttöönotosta. Taloudellisissa vaikutuksissa on kuvattu, että suurin osa ehdotuksen vaikutuksista kohdistuisi verkkosivustoihin. Viestinvälityspalvelun käyttöönotto toteutetaan tyypillisesti ns. taustajärjestelmiin, ei verkkopalveluihin. Eläketurvakeskus arvioi viestinvälityspalvelun hyödyntämisen kannattavaksi, kun kansalaisista iso osa on saatu sähköisen viestinvälityksen piiriin. Näin ollen palvelun piiriin tulisi saada koko kansaa koskevia viranomaispalveluja.

Esityksessä on huomioitu ehdotuksesta muodostuvia kustannuksia valtiovarainministeriön hallinnonalalle vuosille 2018–2021. Eläketurvakeskus toteaa, että erityisesti viestinvälityspalvelusta vastaavan Väestörekisterikeskuksen osalta esitys edellyttää riittäviä asiantuntijahenkilöresursseja esimerkiksi toteuttamaan eri toimijoiden yhtäaikaisia viestinvälityspalvelun käyttöönottoja ja toteuttamaan kehittämisen koordinoititehtävää.

Esityksessä pyydetään viranomaisia varmistamaan, että digitaaliset palvelut toimivat riittävän tehokkaasti erilaisilla tietoliikenneyhteyksillä. Samalla tuodaan esille, että kaikkialla Suomessa ei ole vielä käytettävissä nopeat tietoliikenneyhteydet. Ensisijaisten digitaalisten palvelujen yhdenvertainen toteutuminen edellyttää, että kansalaisilla on käytettävissä toimivat tietoliikenneyhteydet. Taloudellisissa vaikutuksissa tulisi arvioida yhdenvertaisuuden toteuttaminen myös tästä näkökulmasta ja ottaa kustannuksissa huomioon tarvittaessa tietoliikenneyhteyksien kehittämistoimia.

4. Muut kommentit

-

Rehn-Kiukkonen Mari
Eläketurvakeskus