

8.1.2016

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Lausuntopyyntö VM140:06/2013

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista ja laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Yleistä

Teknologiатеollisuus ry pitää lakiesityksen peruseriaatteita kannatettavina. Lain toteutustoimenpiteillä pyritään tukemaan kansalaisten ja yritysten mahdollisuutta asioida tehokkaasti ja luotettavasti julkisen hallinnon kanssa. "Yhden luukun" palvelumalli sekä digitaalisuuden ensisijaisuus ovat kiitettävästi ehdotuksessa esillä.

Pidämme erityisen tärkeänä, että VRK:n ja valtiokonttorin tukipalvelujen ja jatkossa käyttäjäorganisaatioiden asiointipalvelujen toteuttamisessa käytetään laajasti hyväksi yksityisen sektorin osaamista. Tältä osin esitämme, että lakiehdotuksen sanamuotoja muutetaan siten, että VRK:n ja valtiokonttorin tukipalvelujen järjestämisvastuu korostuu tuottamisvastuun sijasta.

Tukipalvelujen toteuttaminen ei sinänsä takaa sähköisten asiointipalvelujen yleistymistä. Lain perusteluteksteissä on korostettava, että julkisilla käyttäjäorganisaatioilla on tukipalvelujen käytön lisäksi velvollisuus digitalisoida asiointipalveluitaan.

Näemme tärkeänä, että lainsäädännön toteuttamisessa huomioidaan liiketoimintamahdollisuuksien edistäminen tavoitteenasettelun edellyttämällä tavalla. Yritysten viranomaisasioinnin helpottuminen tulee esityksessä kohdullisesti esiin. Kokonaisuutena arvioiden esitys ei kuitenkaan kiinnitä huomiota yksityisen sektorin osallistumiseen tukipalvelujen toteuttamiseen eikä esimerkiksi palveluväylän hyödyntämiseen yritysten uusissa palveluissa. Uusia palveluita voisi syntyä mm. eri tietovarannoista saatavan tiedon ja/tai omadatan aggregoinnin tuloksena. Itse lakiehdotuksessa liiketoimintamahdollisuuksien edistäminen ei ilmene millään tapaa.

Esityksen johdanto-osiossa on lueteltu muita kehittämiskohteita, jotka tulevat rakentumaan kansallisen palveluarkkitehtuurin päälle. Teknologiатеollisuus ry haluaa nostaa esille erityisesti kansallisen tulorekisterin, jonka toteuttaminen toisi hyötyä kaikille kansantalouden osapuolille.

8.1.2016

Alla kommenttejamme hallituksen esityksen otsikoinnin mukaisesti**3.2. Toteuttamisvaihtoehdot**

Valtorin ja tulevan VRK:n tukipalvelutoiminnon työ- ja vastuujaon on oltava selkeä. Käsillä olevan esityksen perustelut jättävät tulkinnanvaraisuutta ja voivat aiheuttaa kitkaa toiminnassa.

Julkisen hallinnon organisaatioiden velvoittaminen yhteisten tukipalvelujen käyttöön on tarpeen. Myös kunnallisten palveluiden osalta on yhteisten tukipalveluiden käyttövaatimusten oltava tiukat ja poikkeusten ehdottoman perusteltuja.

Tässä kohdassa puhutaan valtion järjestämisvastuulla olevista palveluista. Järjestämisvastuu-termiä olisi käytettävä myös muualla tekstissä. VRK:n ja valtiokonttorin osalta puhutaan muissa osissa tekstiä palvelujen tuottamisesta, mikä voidaan tulkita niin, että VRK ja valtiokonttori tekevät palvelut itse. Palvelujen järjestäminen korostaisi mahdollisuutta hankkia kehitystyötä ja/tai valmishjelmistoja yksityisiltä toimijoilta, mikä olisi omiaan myös edistämään yksityisten toimijoiden liiketoimintamahdollisuuksia.

3.3. Keskeiset ehdotukset

Tukipalvelujen järjestämisessä keskittäminen on kannatettavaa ja Teknologiateollisuus kannattaa VRK:ta kyseiseen tehtävään. Työn organisointia silmälläpitäen olisi toimijoiden hyvä perehtyä UK:ssa toteutettuun GDS-järjestelyyn (Government Digital Services) julkisten palvelujen kehittämisessä sekä Yhdysvalloissa vastaavaan 18F-yksikköön.

Kuten jo yllä on mainittu, pidämme tärkeänä, että tukipalveluja tuottaessa mahdollisimman paljon hyödynnetään yksityisen sektorin osaamista ja esim. innovatiivisia hankintoja. Vaikka VRK ja valtiokonttori eivät tuottaisi palveluja itse, ne tarvitsevat kuitenkin osaavaa henkilöstöä hankintoihin, ylläpitoon ja kehittämiseen

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Pidämme positiivisena tavoitetta perustaa toiminta pitkälle avoimeen lähdekoodiin, avoimiin rajapintoihin ja kehittäjäyhteisötoimintaan. Avointa lähdekoodia ei kuitenkaan tule pitää ainoana mahdollisena ratkaisuperustana, eikä tule olettaa että avoimen lähdekoodin avulla esimerkiksi ICT-toimituksiin toisinaan liittyvät toimittaja/osaamislukkotilanteet voidaan välttää. Tekijöiltä tulee edellyttää yleisesti tunnettujen ohjelmistokielten käyttöä, jotta jatkokehitys ei rajautuisi liian harvoille osaajille. Valmishjelmistojen käytön pitää olla mahdollista, kun se on laadullisesti perusteltua ja kustannustehokasta.

8.1.2016

4.3 Taloudelliset hyödyt ja vaikutukset viranomaisten toimintaan

Taloudellisten hyötyjen aikaansaamiseksi korostamme sitä, että julkiset käyttäjäorganisaatiot on velvoitettava liittämään perustietovarantonsa palveluväylään, jotta ne ovat muiden viranomaisten asiointipalvelujen sekä yksityisen sektorin palvelukehityksen käytettävissä..

4.5 Vaikutukset yritysten toimintaan

Osion sisältö on vaikeaselkoinen. Yhtäältä puhutaan yritysten viranomaisasioinnista, jonka tulisi helpottua ja vähentää byrokratiaa merkittävästi esimerkiksi yritysten palvelunäkymän avulla. Toisaalta puhutaan edellisen kanssa sekaisin uusien liiketoimintojen mahdollistamisesta ja yritysten tarjoamien palvelujen esilletuomisesta. Nämä vaikutukset, yritysten toimintojen virtaviivaistaminen ja yritysten tarjoamat tuotteet/palvelut, tulisi erottaa selkeästi toisistaan tekstissä.

Korostamme, että yritysten on voitava tarjota tuotteitaan ja palvelujaan tu-ki- ja asiointipalvelujen rakentamiseen. Lisäksi yritysten on voitava hyödyntää perustietovarantoja ja tukipalveluja soveltuvien osien uusien palvelujen luomisessa ja esilletuomisessa. Velvollisuutta yrityksille ei tule laissa sen sijaan perustaa.

Osion 4.5. toiseksi viimeisessä kappaleessa tuodaan esille termi "palvelu-alusta". Termin sisältöä on selkeytettävä; tarkoitetaanko palveluväylää vai suurempaa kokonaisuutta? Kaiken kaikkiaan on huolehdittava siitä, että palvelujen tuottaminen tai järjestäminen julkisessa hallinnossa ei synnytä epätervettä kilpailutilannetta yksityisen sektorin kanssa

LAKI

1§ Lain tarkoitus ja soveltamisala

Liiketoimintamahdollisuuksien edistäminen on Teknologiateollisuus ry:n näkemyksen mukaan keskeinen elementti yhteisten tukipalveluiden onnistuneen toteuttamisen kannalta. Liiketoiminnallisten näkökohtien tulee olla esillä niin tukipalvelujen ohjauksessa ja valvonnassa kuin tuottamisessakin. Näin ollen se tulisi tuoda esiin myös varsinaisen lakitekstin tarkoituksessa esimerkiksi seuraavalla tavalla:

"Tämän lain tarkoituksena on parantaa julkisten palvelujen saatavuutta, laatua, tietoturvallisuutta, yhteentoimivuutta ja ohjausta, edistää julkisen hallinnon toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta sekä tuottaa uusia liiketoimintamahdollisuuksia yrityksille." (muokattu osuus kursivoitu)

8.1.2016

3 § Yhteiset sähköisen asioinnin tukipalvelut

Perusteluosassa on tämän pykälän selityksissä mainittu, että asiointi julkishallinnon palveluissa tapahtuu kertakirjautumisella. Tämä sinänsä on erinomaista. Palvelunäkymän hyödyntäminen edellyttää kuitenkin vahvaa tunnistamista. Suureen osaan julkisistakin palveluista riittää heikko tunnistaminen eikä kaikkien kansalaisten ole mahdollista saada vahvan tunnistautumisen välineitä.

Kansalaisilla ja yrityksillä pitää olla mahdollisuus löytää ja hyödyntää saumattomasti myös heikkoa tunnistautumista edellyttäviä palveluita. Pykälän 1 momentissa mainittu heikon tunnistamisen kattava kokoamis- ja hallinnointipalvelu saattaa luoda tähän mahdollisuuden, mutta sen toiminnan kuvaaminen jää perusteluosiossa epämääräiseksi.

4 § Tukipalvelujen palvelutuottajat

Palvelutuottajan tehtävien tulisi olla "...järjestää, tuottaa, tarjoaa, ylläpitää ja kehittää...".

Palvelutuottajan tehtäviin on 3 momentissa lisätty myös projekti- ja asiantuntijapalveluiden tuottaminen. Näidenkin osalta korostamme mahdollisuutta käyttää ostettuja yksityisiä palveluita tehtävän toteuttamiseen.

5 § Tukipalvelujen käyttö

Velvoitteet tukipalvelujen käytölle on ilmaistu turhan lievästi. Erityisesti tämä koskee kunnallisia toimijoita, joiden kohdalla on pitäydtytty vain lakisääteisissä tehtävissä. Jotta kansalaisen palvelunäkymä tulisi hyötykäyttöön, kuntien käyttövelvoitteet on oltava vahva, koska kuntien palvelut muodostavat oletettavasti suuren osan kansalaisten tarvitsemista palveluista.

Yhteisten tukipalvelujen käyttämättä jättämisen pitäisi kaikilla hallinnon tasoilla olla selkeästi poikkeus normaalista ja hyvin perusteltu. Laaja käyttö varmistaa sen, että kansalaisen ja yrityksen ei tarvitse toimittaa tietojaan viranomaisille kuin kerran, mikä on yksi palveluarkkitehtuurin tavoitteista.

Tässä yhteydessä on kuitenkin huomioitava, että tunnistautumisvälineitä on oltava kansalaisten saatavilla ja että heikossa asemassa olevien kansalaisten palvelujen saanti varmistetaan.

Yksityisten yritysten asioinnin viranomaisten kanssa pitäisi sujua jatkossa pääsääntöisesti palveluväylän kautta. Pidämme tätä hyvänä tavoitteena edellyttäen, että viranomaisen palvelut saadaan jouhevasti toimimaan palveluväylän välityksellä ja esimerkiksi valtuutukset yritysten osalta toimivat.

8.1.2016

7 § Valtuutusten ja muiden tahdonilmaisujen rekisteröinti

Valtuutusten ja tahdonilmaisujen osalta useiden toimijoiden mahdollisuus ylläpitää tahdonilmaisuja koskevia tietoja saattaa aiheuttaa ristiriitatilanteita. Jos VRK välittää ko. tietoja, jää epäselväksi miten varmistetaan välitettävien tietojen luotettavuus.

8 § Vastuu tahdonilmaisujen rekisteröinnistä ja niiden sisällön eheydestä

Julkisen vallan käyttöön liittyvä vastuu on tuottamusperusteista. Viranomaisen vahingonkorvausvelvollisuuden lisäedellytyksenä on vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n ns. *standardisäännöksen* mukaan se, että "toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu". Viranomaisen vastuukynnys on vahingonkorvauslain perusteella näin ollen korotettu verrattuna yksityiseen tahoon.

Lain toteuttamisessa on syytä pohtia kilpailuneutraliteettikysymyksenä sitä, mikä standardisäännökseen perustuvan vastuun suhde on vastaavan kaltaista palvelua tarjoavan yksityisen tahon vastuuseen.

12 § Palvelutuotannossa käsiteltävien tietojen luovuttaminen

Pykälässä todetaan, että kansalaisten tietoja voidaan luovuttaa poliisille yms. viranomaisille rikoksen ehkäisemistä ja selvittämistä varten. Huomautamme, että tiedustelulakia ollaan uusimassa ja laissa tulisi ottaa huomioon tiedustelulakiin todennäköisesti tulevat säännökset, kuten esimerkiksi massavalvonnan ehkäisemiseksi tarvittava oikeusistuimen antama lupa tietojen luovuttamiseen.

16 § Häiriötilanteet ja -ilmoitukset

Teksti vaatii muokkausta ainakin notifikaatioiden osalta, jotta se vastaa uutta tietosuojasetusta (GDPR) sekä joidenkin käyttäjäorganisaatioiden osalta uutta verkko- ja tietoturvadirektiiviä (NIS).

19 § Yleinen ohjaus ja valvonta

Hallinnon yhteisten sähköisten tukipalvelujen järjestämistä, palvelujen laatua sekä näiden palvelujen yhteentoimivuutta ja kokonaisarkkitehtuurin mukaisuutta on syytä peilata aktiivisesti markkinoilta löytyvää tarjontaa vasten ja ohjaustyössä olisi syytä jatkuvasti kartoittaa markkinaa mm. kulemismenettelyjen kautta.

8.1.2016

21 § Tukipalvelujen kustannukset

Tukipalvelujen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset todetaan pykälässä katettavaksi valtion varoista. Palvelujen käyttö olisi käyttäjäorganisaatiolle maksutonta. Ei ole selvää, onko etenkin ehdoton maksuttomuuden lähdekohta kaikissa tapauksissa hyväksyttävissä.

Maksuperustelain mukaan suoritteen tulee olla maksullinen etenkin silloin, kun myös muu kuin valtion viranomainen tuottaa sitä tai siihen verrattavaa suoritetta maksullisena tai kun suoritteen tuottaminen liittyy vastaanottajan taloudelliseen toimintaan. Lakiehdotuksen suhdetta maksuperustelakiin saattaa olla syytä tutkia tarkemmin.

Helsingissä, 8.1.2016



Ville Peltola
Johtaja