

Valtiovarainministeriölle

7.1.2016/JM

Viite: lausuntopyyntö VM140:06/2013

FiCom ry:n lausunto HE-luonnoksesta sähköisen asioinnin tukipalveluiksi

Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry (*FiCom*) kiittää mahdollisuudesta lausua esitysluonnoksesta laiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (VM140:06/2013). FiCom esittää lausuntonaan seuraavaa:

Pääviestit

- FiCom pitää yhtenäisen palvelukokemuksen tuottamista valtion ja kuntien sähköisten palvelujen käytössä kannatettavana.
- Sähköisiä palveluja kehitettäessä yksityisen ja julkisen sektorin roolit on syytä selvittää ja pitää erillään. Tällä tavoin sähköinen asiointi kehittyy ja yrityksillä on mahdollisuus kehittää tuotteita ja palveluja jotka hyödyttävät kansalaisia ja edistävät sähköistä asiointia.
- Julkisen sektorin roolin tulee olla palvelujen ostajan rooli aina kun palveluita on tai voi olla saatavilla kilpailuilta markkinoilta. Tämä tukee parhaalla mahdollisella tavalla koko yhteiskunnan taloudellista ja teknistä kehitystä ja edistää digitalisaatiota. Julkisen sektorin ei tule ottaa IT-palveluiden kehittäjän roolia.
- FiComin käsityksen mukaan valtaosa esitysluonnoksen 3 §:ssä tarkoitetuista palveluista on hankittavissa markkinoilta. Erityisesti viestinvälityksessä tulee ottaa huomioon markkinoilla saatavilla olevat viestinvälitysjärjestelmät. VRK:n ei tule tulla tarjoamaan palveluja tälle markkinalle eikä valtio missään nimessä voi monopolisoida viestin välitystä omaan järjestelmäänsä.
- Lakiehdotuksen 3 § 2 momentti antaa varsin laajan valtuuden kasvattaa VRK:n palvelutuotantoa myös muilla palveluilla joiden tuottamisessa ei käytetä julkista valtaa. Kokonaisuutena arvioiden VRK:n rooli muodostuu erittäin laajaksi ja ongelmalliseksi yksityisen palveluntarjonnan kanssa.
- Sähköisessä tunnistamisessa kaikkia tunnistamiseen tarvittavia palveluja on markkinoilta saatavilla. Julkisen sektorin luonteva rooli on tällöin ostaa palveluja markkinoilta, eikä tulla toimimaan tunnistustapahtumien välittämisen markkinalle.
- FiComin näkemyksen mukaan palvelunäkymään tulisi ottaa vain julkisia palveluja ja että esityksessä tarkoitettuja tukipalveluita voidaan käyttää vain julkisten palvelujen tarpeisiin. Tukipalvelujen, kuten viestinvälityksen, tarjoaminen yksityisen sektorin käyttöön on omansa aiheuttamaan häiriöitä markkinoilla ilman, että kansalaisten kokemat palvelut olennaisesti paranisivat.
- Esityksellä on merkittäviä vaikutuksia yksityiseen ICT-palvelutuotantoon. Tämän vuoksi FiCom esittää, että ehdotettu laki annettaisiin määräaikaisena siten, että julkiset palvelut saadaan liitetyiksi Kansalliseen palveluäylään ja kansalaisen palvelunäkymään. Määräajan jälkeen lain

vaikutukset voitaisiin arvioida ja tehdä johtopäätökset sääntelyn tarpeesta ja mallista siirtymän jälkeistä aikaa varten.

Yleistä

Eesityksen tavoite

FiCom kannattaa lämpimästi kansallisen palveluväylän käyttöönottoa ja kaikkien julkisten palvelujen ripeää siirtämistä palveluväylään. Eesityksen tavoitteena oleva yhtenäinen palvelukokemus edistää sähköistä asiointia, hallinnon tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä sekä kansalaisten luottamusta sähköisiin palveluihin.

Palvelujen toteuttamistapa

Esitys pohjautuu perusajatukseen, jossa vastuu julkisen sektorin sähköisen asioinnin tukipalvelujen toteuttamisesta on annettu VRK:lle. VRK:n tuottamien yhteisiä tukipalvelujen käyttö ehdotetaan säädettäväksi velvoittavaksi valtion viranomaisille ja lakisääteisiä tehtäviä toteuttaville kuntien viranomaisille. Palvelujen toteuttamisen osalta esitys linjaa ratkaisuksi avoimet rajapinnat ja palvelujen toteuttamisen avoimen lähdekoodin pohjalta. Näistä perustavista linjanvedoista FiCom pitää avoimia rajapintoja kannatettavina.

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että esitys hyödyttäisi yrityksiä, koska ne voisivat tuoda asiakasrekistereitään osaksi palvelunäkymää ja että yritykset hyötyisivät siitä, että ne voivat siirtää palveluväylän avulla omista palveluistaan viranomaisten järjestelmiin. Eesityksessä tarkoitettua palvelunäkymää, viestinvälityspalvelua ja asiointivaltuuspalvelua on tarkoitus tarjota julkisena palveluna myös yksityisten tahojen käyttöön julkisena palveluna. Näistä ainakin viestinvälityspalvelun tarjoaminen tulee FiComin käsityksen mukaan sellaiselle markkinalle, jolla on jo ennestään kaupallista palveluntarjontaa, jolloin tulee hyvin perusteellisesti arvioida miten julkisen sektorin toiminta vaikuttaa kilpailuun markkinoilla.

Esityksestä ei käy ilmi, miten lakiehdotusta on tarkoitus soveltaa jo käytössä olevien yksityisen ja julkisen sektorin välisissä viestintäkäytännöissä, kuten sähköisten laskujen osalta.

Eesityksen vaikutukset ja valittava lainsäädännöllinen ratkaisu

Edellä tarkoitettulla tavalla esityksellä on merkittävä vaikutus yksityisen sektorin ICT-palvelujen tarjontaan, jos tukipalvelujen tuottaminen annetaan yksin VRK:n tehtäväksi. Jos esityksen tavoitteena on luoda edellytykset valtion ja kuntien palvelujen tuomiseksi palveluväylään ja kansalaisen palvelunäkymään, tulisi tähän tarkoitukseen harkita vähemmän ICT-palvelujen julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan väliseen kilpailuun vaikuttavaa tapaa. FiCom ehdottaa ensisijassa ehdotetun lain säätämistä 2-3 vuoden määräajaksi, jonka jälkeen lain vaikutuksia voitaisiin arvioida riittävän laajapohjaisesti ja tehdä arviot tulevaisuuden sääntelytarpeesta ja palvelujen toteuttamistavasta.

Määräaikaaisuutta puoltaa myös sähköisten palvelujen ja asioinnin varsin nopea kehitystahti, jossa välineet, palvelut ja käyttäjien käyttötottumukset muuttuvat hyvin nopeasti. Tässä tilanteessa pysyviä jäykkiä

rakenteita luova sääntely ei ole paras keino edistää palvelujen kustannustehokasta tuottamista eikä sähköistä asiointia ylipäätään.

Sähköinen tunnistaminen

Tunnistamismarkkina ja julkisen sektorin rooli

Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annettuun lakiin (tunnistuslaki) tehtiin muutoksia vuoden 2015 alussa, joiden tavoitteena on edistää markkinan toimintaa. Muutosten lähtökohtana on yksityinen vahvan sähköisen tunnistamisen palvelujen tarjonta. Lainmuutosten tavoitteena on siirtyä tunnistuspalvelujen tarjonnassa luottamusverkostomalliin, jossa sähköisen palvelujen tarjoaja saa käyttöönsä kaikkien tunnistuspalvelujen tarjoajien asiakkaat yhden tunnituksen välityspalveluntarjoajan kanssa tehtävällä sopimuksella. Luottamusverkostossa tulee olemaan sekä tunnistusvälineiden liikkeellelaskijoita että tunnituksen välityspalvelun tarjoajia. Luottamusverkostomalliin on määrä siirtyä vuoden 2017 toukokuussa.

Esityksestä ei käy yksiselitteisesti irti, missä roolissa julkisen sektorin on määrä järjestää tunnistamispalvelut julkisiin palveluihin. FiComin näkemyksen mukaan julkinen sektori voi, edellä tarkoitettu lainmuutos ja sen tavoitteet huomioiden, toimia luontevasti vain tunnistuspalvelujen ostajana. Esitystä on tältä osin syytä täsmentää, jotta rooli on riittävän tarkasti yksilöity.

Esityksestä käy ilmi valtioneuvoston huoli tunnistamistapahtumista aiheutuvista kustannuksista. Kannatettava tapa välttää kustannuksia on automatisoida toimintoja niin pitkälle, että suuri osa asiointista saadaan hoidettua ilman tunnistamista. Valtioneuvostolla on myös mahdollisuus ohjata tunnistamisen hintatasoa ehdottamalla muutosta tunnistuslaissa asetettuun tunnistustapahtumien siirtohinnan hintakattoon. Nykyisellään hinta on asetettu markkinahintoihin verrattuna niin korkeaksi, ettei se FiComin käsityksen mukaan ohjaa markkinaa tehostamaan toimintoja, mitä näin voimakkaan keinon käytöllä yleensä tavoitellaan. Yleinen markkinaohjaus on kokonaisuutena arvioiden roolimaniipulaatiota kannatettavampi keino kontrolloida tunnistustapahtumista aiheutuvia kustannuksia.

Kertakirjautuminen

Esitysluonnoksen tavoitteena edistää julkisten palvelujen käyttäjäkokemusta kertakirjautumisen avulla siten, että samalla tunnistamisella käyttäjä voisi siirtyä julkisesta palvelusta toiseen. Tältä osin FiCom korostaa sitä, että palvelun tulee perustua tunnistuspalvelun tarjoajien osalta vapaaehtoisuuteen ja että VRK:n tulee ottaa vastuu tunnituksen siirtämisestä ensimmäisen tunnistamisen jälkeen.

Viestinvälitys

Esityksen lähtökohdat

Esitysluonnoksessa ehdotetaan keskitettäväksi julkisen sektorin ja yksityisten tahojen viestinvälitys VRK:n tuottamaan yhteiseen viestintävälityspalveluun, jota tarjottaisiin myös yksityisten tahojen käyttöön. Ilmeisesti viestinvälitys on tarkoitus perustaa jo käytössä olevan kansalaisen asiointitilin pohjalle.

Kansalaisen asiointitili on ollut käytössä jo usean vuoden ajan, mutta sitä ei käyttäjien keskuudessa laajalti tunneta eikä käytetä.

FiComin käsityksen mukaan esityksen tavoitteena on tuoda viestinvälityspalvelu yhdistettynä rooli- ja valtuuspalveluun myös yritysten käyttöön siten, että tunnistettu käyttäjä voisi rooli- ja valtuuspalvelun avulla hoitaa myös yrityksen asiointia viranomaisten kanssa.

Arvio viestinvälitysmallista

Esityksestä ei käy ilmi, miten ehdotus suhtautuu nykyisiin asiointitapoihin, jotka perustuvat markkinoilta saataviin palveluihin, kuten e-laskut, TYVI-palvelu ja rooliratkaisut. Tähän epäselvyyteen kiteytyy esityksen ongelmallisuus. Esitysluonnoksesta on vaikea saada kattavaa kuvaa siitä, missä määrin esityksessä ehdotettujen ratkaisujen myötä VRK tulisi tuottamaan palveluja asiointiin, jossa tällä hetkellä käytetään markkinoilla tarjolla olevia ratkaisuja.

FiComin käsityksen mukaan muissa EU-maissa on ristiriitaisia kokemuksia julkisen asioinnin viestinvälityksen keskittämisestä. Yhteiskunnan digitalisoituessa käyttäjien tottumukset muuttuvat nopeasti ja tottumusten muutosta on vaikea ennakoida. Sen vuoksi olisi viisasta keskittyä luomaan kestäviä rakenteita, jotka jättävät käyttäjille valinnanvapauden valita viestinvälityspalveluista parhaiten tarpeitaan vastaava. Valinnanvapauden edistäminen kannustaa myös kotimaista ICT-alaa kehittämään käyttäjille hyviä palveluita. Jos viestinvälityspalvelu otetaan VRK:n monopoliksi, hyödyttää se vain julkisessa hankinnassa menestynyttä ICT-toimittajaa ja tällä hetkellä markkinoilla olevat ratkaisut joutuvat väistymään.

Ehdotettu valtion monopoliin perustuva ratkaisu ei ole toivottava käyttäjien, yritysten eikä kansantalouden kannalta. Ehdotusta tulee muuttaa siten, että se jättää viestinvälityspalveluun valinnanvapauden julkisen tahon kanssa asioivalle. Valinnanvapaus mahdollistaa palvelujen tarjonnan ja kehittämisen markkinaehtoisesti. Kilpailtu markkina kannustaa kehittämään asiointikokemusta sekä sovelluksia ja palveluita, jotka luontevasti yhdistävät käyttäjien arjen tarpeita.

Viestinvälityspalvelukin tulisi annettavassa esityksessä perustaa avoimeen rajapintaan, jotta markkinoille jäisi mahdollisuus toimia.

Muuta

Esitysluonnoksessa käsitellään jossakin määrin yksityisten toimijoiden mahdollisuutta hyödyntää valtion perusrekistereitä palveluväylän avulla. Esitykseen olisi syytä ottaa säännökset perusrekistereiden hyödyntämisen kustannusten poistamisesta. Perusrekistereiden, kuten väestö- tai kaupparekisterin tietojen hyödyntäminen edistäisi hyvää tietojen hallintatapaa, kun tietojen ajantasaisuuden varmistaminen ei olisi kustannuskysymys. Hankkeeseen osoitettujen varojen käyttäminen tähän tarkoitukseen auttaisi hallitusohjelmassa tavoitellun digitalisaatioaikan ottamisessa huomattavasti paremmin kuin markkinahäiriötä aiheuttava, yksityisen palveluntarjonnan syrjäyttävä toimintojen monopolisointi.

Helsingissä,

Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry

Petri Aaltonen
Toimitusjohtaja