

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

VM140:06/2013

Ehdotus hallituksen esitykseksi laiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki hallinnon yhteistä sähköisen asioinnin tukipalveluista. Tarkoituksena on koota vanhat ja uudet hallinnon yhteisiä sähköisen asioinnin tukipalveluja koskevat säännökset ehdotettuun lakiin, säätää tarkemmin palvelujen toiminnallisuuksista, vastuista, tehtävistä sekä tietojen käsittelystä. Laissa säädetään myös velvollisuudesta ja oikeudesta käyttää yhteisiä sähköisen asioinnin tukipalveluita. Ehdotetulla lailla luodaan puitteet järjestää kansallisen palveluarkkitehtuurin yhteydessä kehitettyjen julkisen hallinnon yhteisten sähköisen asioinnin tukipalvelujen yhtenäinen tuotanto ja käyttö.

Kuntaliitto suhtautuu myönteisesti kansallisen palveluarkkitehtuurin sekä siihen liittyvien tarvittavien tukipalvelujen kehittämiseen ja pitää ehdotettua sinänsä lainsäädäntöä tarpeellisena. Erityisesti palveluväylän mahdollistama laajempi tietojen yhteiskäyttö sekä asiointivaltuuspalvelu ovat kuntien kannalta tervetulleita uudistuksia.

Yleistä

Hallitusohjelmassa nostetaan esille mm. kuntien norminpurku, asiakaslähtöisyys sekä kokeilu- ja innovaatiotoiminta. Esitetty lainsäädäntö ei ole aivan linjassa näiden tavoitteiden kanssa. Erityisesti pelkäämme, että tiukat tiettyjen ratkaisujen käyttövelvoitteet jäykistävät asiakaspalvelujen kehittämistä jatkossa ja vaikeuttavat markkinoille tulevien uusien innovaatioiden käyttöönotto. Asiakkaan tarpeet tuntee aina parhaiten se, joka on hänen kanssaan suorassa kanssakäymisessä.

Erityisesti joustavuutta tarvitaan paikallisella tasolla, missä kunnan sidossuhteet niin lakisääteisten kuin muidenkin palvelujen tuotannossa ovat paljon monimutkaisemmat ja laajemmat kuin yksittäisessä valtion virastossa.

Lakiluonnos on tehty ennen Euroopan unionin tietosuoja-asetuksen hyväksymistä. Kuntaliitto esittää, että ennen lopullisen esityksen antamista selvitetään asetuksen vaikutukset lain sisältöön.

Hallintovaliokunta (HaVL 25/2015) edellytti joulukuussa, että *tietosuoja-asetuksen kansallinen toimeenpano tulee aloittaa mahdollisimman pian asetuksen tultua hyväksytyksi. Digitalisatiorhankkeiden koordinaatio asetuksen vaatimusten kanssa on välttämätöntä ja siihen tulee ryhtyä etupainotteisesti. Toimeenpanotyössä tulee olla laajasti edustettuna asetuksen vaikutuspiirissä olevat tahot, mukaan lukien kuntasektori.*

Suomessa on lähes 20 ruotsinkielistä kuntaa. Kuntaliitto huomauttaa, että lausuntoaineiston puutteellisuuden vuoksi näiden kuntien mahdollisuudet lausunnon antamiseen eivät ole yhtä hyvät kuin suomen- ja kaksikielisten kuntien. Samalla haluamme kiinnittää huomiota siihen, että muutenkaan kansallisen palveluarkkitehtuurin dokumentaatiota ei ole käytettävissä ruotsinkielisenä.

Lain vaikutukset

Kuntaliitto yhtyy siihen perusteluissa esitettyyn näkemykseen, että yleisesti palveluiden laajamittainen käyttöönotto hyödyttää julkisen hallinnon asiakkaita, julkista hallintoa itseään sekä myös yksittäisiä organisaatioita. Tosin tämä tulee tapahtumaan suhteellisen pitkän ajan kuluessa.

Lakiluonnoksessa on kuvattu lähinnä sen taloudellisia vaikutuksia valtion toimijoille. Perusteluiden mukaan kunnallisten viranomaisten osalta velvollisuus käyttää yhteisiä sähköisen asiain ja hallinnon tukipalveluja voi aiheuttaa kustannuksia palvelujen yhteensovittamisesta lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ja kunnallisten viranomaisten omiin tieto- ja viestintätekniisiin palveluihin ja tietojärjestelmiin.

Kuntaliitto vakuuttaa, että käyttövelvoite ei voi aiheuttaa vaan aivan varmasti aiheuttaakin merkittäviä kustannuksia kuntaorganisaatioille. Kuntaliitto ei voi yhtyä siihen perusteluissa esitettyyn selitykseen, että näiden ei pitäisi olla merkittäviä lisäkustannuksia verrattuna siihen, että kunnat järjestäisivät palvelut itse, koska välttämätöntä tarvetta kaikkien palveluiden järjestämiselle ei ole.

Yhdymme siihen perusteluissa esitettyyn näkemykseen, että suurimmat säästöt saadaan paremman tiedon yhteiskäytön kautta. Kuntien palvelut ovat enimmäkseen jotain muuta kuin sähköistä asiointia ja säästöjä kertyy erityisesti siitä, ettei opettajien, lääkäreiden, sairaanhoitajien jne. tarvitse käyttää aikaan tiedon hakemiseen, vaan he voivat keskittyä täysimääräisesti siihen työhön, mitä varten heidät on palkattu. Mutta kuntalaisten ja kuntien hyötyjen ulosmittaamiseksi tarvitaan tuhansien operatiivisten palvelujärjestelmien liittämistä palveluväylän toisella puolella oleviin järjestelmiin. Perusteluiden taakse kaipaamme tarkempia euroääräisiä laskelmia näistä kustannuksista.

Koska kuntasektorin näkökulmasta ei ole kyse niinkään sähköisestä tai muusta asiainnista, olisi ehkä myös syytä harkita lain nimeä uudestaan.

Kansalaisten ja yritysten helpompi pääsy heitä koskeviin kansallisten rekisterien tietoihin on tärkeä edistysaskel. Sen sijaan palvelunäkymän myönteiset vaikutukset vaikuttavat yliarvioituilti verrattuna siihen, mikä jo nyt on yksittäisen julkisen hallinnon organisaation asiakkaan tilanne.

Kuntaorganisaatioiden kustannusten suuruuteen vaikuttaa suuresti se, miten nopeasti palvelut tulee ottaa käyttöön. Pitempi siirtymäaika antaa paremmat mahdollisuudet kustannusten ja kehityksen hallintaan.

Lakiluonnoksen perusteluissa valtioneutua ja kilpailuneutraaliteettia on tarkasteltu lähinnä siitä näkökulmasta, miten laajasti palveluita on mahdollista käyttää. Kun kuitenkin puhutaan myös muista vastaavista palveluista, niin näihin asioihin tarvitaan paljon laajempaa selvitystä. Kysymyksen voi olla myös siitä, miten palvelujen järjestäminen on mahdollista organisoida.

Tukipalvelujen käyttö 5 §

Koska palvelut ovat pääosin keskeneräisiä eikä niiden käyttöä ja käyttötarkoitusta ole lakiluonnoksessa selkeästi kuvattu, ei Kuntaliiton mielestä tässä vaiheessa voida säätää käyttövelvoitteesta ellei siirtymäsäädöstä oleellisesti muuteta. Käyttövelvoitteesta säätäminen pitäisi muutenkin lykätä siihen vaiheeseen, kun on päätetty tulevista kuntien ja itsehallintoalueiden tehtävistä.

Käyttövelvoite edellyttää lisäksi laajaa testausta ja pilotointia, mikä on järkevämpää toteuttaa käyttövelvoitteen sijasta riittävän laajalla käyttöoikeudella.

Käyttövelvoitteita ja käyttöoikeuksia määriteltäessä ei ole riittävästi huomioitu kuntien järjestämien palveluiden erilaisia tuotantorakenteita. Sekä nykyiset että etenkin tulevat tuotantorakenteet edellyttävät ehdotettuja joustavampia ratkaisuja.

Lakiluonnoksen perusteluissa julkisen hallinnon palvelujärjestelmiä on arvioitu sirpaloituneeksi. Sen vähentämiseksi Kuntaliitto pitää oikean suuntaisena sitä, että kunnalliset viranomaiset voivat käyttää lakiluonnoksessa nimettyjä palveluita myös itselleen ottamissa tehtävissä.

Kuntakonserneihin kuuluu kuitenkin lukuisa joukko organisaatioita, jotka eivät ole viranomaisia eivätkä myöskään hoida julkista hallinto- ja palvelutehtävää eivätkä siis ole oikeutettuja lakiluonnoksessa mainittujen palveluiden käyttöön.

Kuntakonsernin tasolla lakiluonnos olisi siis omiaan pikemminkin lisäämään kuin vähentämään kuntien palvelujärjestelmien sirpaloitumista. Tämän välttämiseksi Kuntaliitto esittää, että käyttöoikeus palveluihin annettaisiin kaikille kuntakonserneihin kuuluville organisaatioille.

Lakiluonnoksen mukaan tunnistupalveluja voivat käyttää vain viranomaiset, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että osa kuntien järjestämien palveluiden asiakkaista joutuu käyttämään rinnalla muita ratkaisuja.

Lakiluonnoksessa todetaan, että jos julkista hallinto- tai palvelutehtävää hoitavan muun kuin viranomaisen tiedot kuvataan palvelutietovarantoon, vastaa toimintaa ohjaava tai valvova viranomainen tietojen kuvaamisesta. Kuntaliitto toivoo täsmennettäväksi säädöstä siten, että itse kuvaamisen voisi tehdä myös suoraan julkista hallinto- tai palvelutehtävää hoitava, koska niillä luonnoksen mukaan olisi oikeus palveluiden käyttöön.

Lakiluonnoksessa ainoaksi mahdollisuudeksi käyttövelvoitteesta poikkeamiseen on annettu muun vastaavan palvelun käyttö. Kuntaliitto huomauttaa, että palvelut voivat olla myös joillekin organisaatioille tarpeettomia. Esimerkiksi pienimmissä kunnissa ei välttämättä ole tunnistautumista edellyttäviä palveluita.

Lakiluonnoksen mukaan käyttövelvoite koskee myös Ahvenanmaan maakuntaa ja kuntia. Kuntaliitto esittää, että jos säädös jää tällaisenaan myös hallituksen esitykseen, perusteluihin lisätään selvitys esityksen suhteesta Ahvenanmaan itsehallintolakiin.

Lain perusteluissa on maininta, että käyttövelvoitteen vuoksi palveluväylä olisi käytännössä lähtökohtaisesti ainoa mahdollisuus yksityisen sektorin toimijalle huolehtia tiedon siirron rajapinnasta julkishallinnon kanssa. Jos tämä pitää paikkansa, niin se tulisi myös selkeästi ilmaista varsinaisissa säädöksissä. Käytännössä tällainen tulkinta ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukainen, koska yksittäisillä kunnilla ja yrityksillä on monia sellaisia tiedonsiirtotarpeita, jotka eivät liity julkisen vallan käyttöön tai palveluihin. Eikä sille, että ko. tapauksissa kaiken tiedonsiirron tulisi tapahtua palveluväylän kautta, ole edes esitetty lakiluonnoksessa mitään perusteita.

Yleisemminkin Kuntaliitto pitää tarkoituksenmukaisena ja uusien innovaatioiden käyttöönottoa tukevana sitä, ettei käyttövelvoite tarkoittaisi muiden vaihtoehtojen käyttökieltoa.

Lakiluonnoksen perusteella jää epäselväksi, mitä palvelunäkymän käyttövelvoite esimerkiksi kunnallisten viranomaisten näkökulmasta käytännössä tarkoittaa. Selkeimmin kilpailuneutraali-teettiin liittyviä ongelmia vaikuttaisi aiheutuvan viestinvälityspalvelun ja verkkomaksamisen käyttövelvoitteista.

Tietojärjestelmiä koskevat vaatimukset 15 §

Lakiluonnoksen mukaan ennen käyttäjäorganisaation tietojärjestelmän liittämistä tukipalveluun palvelutuottaja voi edellyttää käyttäjäorganisaatiolta tukipalvelun tietoturvallisuuden ja laadun varmistamiseksi tarpeellisten vaatimusten täyttämistä. Palvelutuottajan ja käyttäjäorganisaation on tarpeen mukaisilla ja ennalta sovituilla tietoturvaluustoimenpiteillä sekä testauksilla varmistuttava siitä, ettei liittämällä vaaranneta käyttäjäorganisaation asiointipalvelun tai henkilötietojen taikka tukipalvelun tai niiden tuottamiseen käytetyn tietojärjestelmän tietoturvallisuutta.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että laissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä lakiluonnoksessa käyttäjäorganisaatioille säilytetyt vastuita on siirretty järjestelmän valmistajalle. Jotain vastaava kehityksen nopeuttamiseksi voisi harkita myös tässä laissa. Ainakin olisi kuntien tietohallinnon kannalta toivottavaa, että menettelyt eri ministeriöissä valmistelluissa laeissa olisivat yhdenmukaiset.

Lakiluonnoksen mukaan tarkempia säännöksiä tietojärjestelmien tietoturvallisuutta koskevista vaatimuksista ja niiden täyttymisen toteamisesta sekä käyttäjäorganisaation tietojärjestelmän liittämistä koskevista tietoturvaluustoimenpiteistä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Kuntaliitto esittää harkittavaksi menettelyä, millä näistä vaatimuksista voitaisiin säätää kevyemmällä tavalla. Esimerkiksi laissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä

käsittelystä tarkempia määrittäviä liitettävyydestä ja tietojärjestelmien sisällöstä antaa Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos.

Käyttövelvoitteen voimaantuloa koskeva siirtymäsäännös 25 §

Lakiluonnoksen mukaan käyttäjäorganisaation on otettava tukipalvelut käyttöönsä viimeistään silloin kun tukipalvelut ovat käytettävissä. Kuntaliitto pitää ehdotettua säädöstä epämääräisenä; jo tällä hetkellä osa palveluista on käytettävissä, mutta eivät välttämättä kovin käyttökelpoisia.

Kumottavaksi ehdotettu kohta valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämislaitosta (ns. TORI-laki) on lakiluonnoksessa ehdotettua voimaantulosäädöstä huomattavasti selkeämpi:

Valtioneuvoston asetuksella annetaan organisaatio-, toiminta tai palvelukohtaisesti tarkempia säännöksiä yhteisten palvelujen käytön vähimmäislaajuudesta. Ennen sähköisen asioinnin ja hallinnon tukipalvelujen käytön vähimmäislaajuutta koskevan valtioneuvoston asetuksen antamista asiassa on kuultava julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain 5 §:ssä tarkoitettua neuvottelukuntaa.

...

Edellä 3 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen viranomaisten on otettava 2 §:n 4 momentin nojalla säädetyssä asetuksessa tarkoitetut yhteiset sähköisen asioinnin ja hallinnon tukipalvelut käyttöön siinä laajuudessa kuin 3 §:n 4 momentin nojalla annetussa asetuksessa säädetään kahden vuoden kuluessa siitä, kun palvelu on käytettävissä ja viimeistään kun kyseistä palvelua vastaavan itsenäisesti hankitun palvelun palvelusopimus päättyy.

Kuntaliitto esittää, että siirtymästä säädetään TORI-lain periaatteiden mukaisesti. Tosin tässä tapauksessa kahden vuoden siirtymäaika on liian lyhyt: Hallitus on parhaillaan valmistelemasa itsehallintoalueiden perustamista, millä on suuria vaikutuksia kuntien ja monien muidenkin julkisen hallinnon organisaatioiden toimintaan. Viranomaisten palvelut muuttuvat ja lisäksi monet järjestelmät poistuvat käytöstä ja uusia hankitaan. Ennen vuotta 2019 väistyvien järjestelmien integrointi lakiluonnoksessa mainittuihin palveluihin aiheuttaa vain turhia kustannuksia.

Säätämällä käyttövelvoitteesta palvelukohtaisesti asetuksella on myös se hyöty, että siinä voidaan yksilöidysti määritellä palvelun käytön laajuus, sisältö ja tarkoitus. Se auttaisi myös varmistamaan, että palvelut ovat riittävästi testattuja ja pilotoituja. Samaa tukisi myös Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan kuuleminen ennen asetuksen antamista. Tietohallintolain mukaan kannanotto tämän tyyppisiin asioihin nimenomaan kuuluu neuvottelukunnan tehtäviin.

Pitkää siirtymäaikaa puoltaa myös se, että silloin alan yritykset pystyvät varautumaan palveluiden edellyttämiin muutoksiin järjestelmissään, mikä alentaisi kuntaorganisaatioiden kustannuksia.

Siirtymäsäädöksen osalta Kuntaliitto viittaa myös Valtiontalouden tarkastusviraston KanTa-palveluita koskevan toteamukseen, minkä mukaan velvoitetta palvelun käytöstä ei tule asettaa ennen kuin voidaan olla varmoja palvelun toimivuudesta.

SUOMEN KUNTALIITTO

Hanna Tainio

varatoimitusjohtaja

Heikki Lunnas

tietoyhteiskunta-asiain päällikkö

