

Luo / Muokkaa

Lähetä

Lausunnonantajat

Yhteenveto

Ehdotus hallituksen esitykseksi laiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (VM140:06/2013)

Lausunnonantajan saate

Lausunnonantajia: 1

Voit kirjoittaa lausunnon tähän. Lausuntopalautteen arvioinnin ja asian mahdollisen jatkovalmistelun helpottamiseksi lausunnossa pyydetään noudattamaan hallituksen esityksen otsikointia ja jäsentelyä. Lisäksi pyydetään mahdollisuuksien mukaan arvioimaan kaavailtujen lainmuutosten vaikutuksia.

Helsingin kaupunki,
Kaupunginkanslia, Tietotekniikka- ja
viestintäosasto

8.1.2016

Helsingin kaupungin lausunto laiksi yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista

Lausunto perustuu lain 25.11.2015 päivättyyn luonnosversioon ja sen lausuntopalvelut.fi - palvelussa olevaan perustelu ja saatemateriaaliin (VM140:06/2013)

Helsingin kaupunki toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Yleisesti ottaen ajatus siitä, että keskeinen sähköisen asioinnin tukipalveluihin liittyvä lainsäädäntö kootaan yhteen lakiin, on erittäin kannatettava asia. Samoin on erittäin positiivista keskittää palveluihin liittyvä sopimuksellinen hallinta sovituille palveluntuottajille, kuten myös se että palveluiden käyttö on maksutonta, pois lukien viestinvälityspalvelun kautta lähetetyt paperikirjeet sekä tunnistamisen transaktiokulut. Laki parantaa myös kansallista tietoturvaa lain tarkoituksen mukaisesti (1 §) sekä lain toteuttaminen parantaa julkishallinnon tuloksellisuutta siihen liittyvien palveluiden järjestämisessä. (23 §)

Laki on ymmärrettävistä syistä kirjoitettu sähköisen asioinnin tukipalvelujen järjestäjän näkökulmasta. Toivottavaa olisi, että laki tunnustaisi myös asiakkaan omien tietojen hallinnan tarpeet periaatetasolla. Omadata (Mydata) näkökulmasta sähköisten palvelujen uskottavuus, luotettavuus, sekä läpinäkyvyys edellyttää sitä. Asiakkaan tulisi voida saada selville yksinkertaisesti ja tehokkaasti miten hänen tietojensa on käytetty. Asiakkaan tulee voida myös hallita tahdonilmauksiaan.

Tarkemmalla tasolla ehdotukseen on seuraavia huomioita:

- Taustoittavassa materiaalissa todetaan erinäisten muiden lakien ja lainkohtien muutostarpeista tämän lain voimaan tullessa. Esimerkkinä mm. Tori-lakia, 1226/2013, koskevat muutokset. Näitä ei kuitenkaan ole tämän lausuntopyyntöön puitteissa käsitelty muuten kuin maininnalla. Olisi hyvä nähdä nämä ehdotetut lakimuutokset yhdessä tämän lakiehdotuksen kanssa,

jotta säädeltävästä kokonaisuudesta saisi paremman ja tarkemman kokonaiskuvan. Nyt ehdotusta lukiessa nämä muutokset jäivät vain "maininnoiksi", että näitä lakeja muutetaan, mutta miten ei ole tarkasti esitetty.

- 2§ Määritelmät 4) asiointipalvelulla tarkoitetaan käyttäjäorganisaation vastuulla olevaa sähköisen asiointin palvelua, on luonteeltaan kehämääritelmä; sähköisen asiointin palvelua ei ole määritelty. yksityiskohtaiset perustelut s 26 antavat esimerkin asiointipalvelusta. Huolenaihe liittyy siihen, että asiointipalvelu saatetaan tässä katsoa ahtaasti perinteiseksi asiointiksi, ts. jossa asiakas on alullepanijana. Määritelmän tulisi kattaa ja myös tukea innovatiivisia sähköisiä palveluja, joissa asiointipalvelu on osa laajempaa palvelukokonaisuutta - esimerkkeinä mainiten proaktiiviset palvelut; palvelut, joissa yhden asiakkaan palvelutapahtuma triggeroi toisen asiakkaan asiointitapahtuman; asiointipalvelut, joissa automaatiotaso on viety tasolle, jossa asiakkaan osallistumista ei tarvita.
- Ehdotuksen 3§ luetellaan mainitut sähköisen asiointin tukipalvelut. Sen lisäksi viimeisessä momentissa todetaan, että "Yhteisiin sähköisen asiointin tukipalveluihin kuuluvat myös sellaiset muut hallinnon yleiseen käyttöön tarkoitetut palvelut, joiden tuottamisen valtiovarainministeriö määrää sen hallinnonalalla toimivan viranomaisen tehtäväksi ja joiden tuottamisessa ei käytetä julkista valtaa.." Tämän seurauksena Valtiovarainministeriöllä on valta lisätä uusia tukipalveluja lain piiriin, valta määrätä niiden käyttövelvollisuudesta valtion ja kunnan osalta sekä viime kädessä vielä tulkita yksipuolisesti täyttykö lain mainitsemat käyttöesteperusteet ristiriitatilanteessa.
- 9§ Tiedoksiantomenettelyä koskeva suostumus. 1 momentissa todetaan, että VRK pitää rekisteriä näistä tiedoksiantomenettelyä koskevista suostumuksista. Missään ei mainita onko tämä suostumusrekisteri osa rooli- ja valtuusosaa vai viestinvälityspalvelua. Oleellista on siis toiminnallinen kysymys siitä, minkä palvelun kautta käyttäjät voivat saada tiedon tästä suostumuksesta. Tiedonvälityksen, rooli- ja valtuuspalvelun vai molempien kautta? Tätähän ei ole pakko kirjata lakiin, mutta viimeistään näiden tukipalveluiden palvelukuvauksissa se on määriteltävä.
- Tietojen (esim. palvelutietovaranto) hajautetusta ylläpidosta on mainittu taustoittavassa osassa mm. tarvittavien tukiprosessien osalta sekä yleisesti toimintaprosessien muutoksia eri organisaatioissa. Tähän ylläpitotyöhön palveluiden pitää vastata ja huolehtia siitä, että tiedot voidaan ylläpitää määritellyissä tukipalveluissa joko käyttöliittymien kautta tai toimittamalla ne konekielisenä avointen rajapintojen kautta. Tätä ei ole selkeästi mainittu missään kohtaa itse lakiehdotuksessa tai taustoittavassa materiaalissa. Taustalla tässä on se, että monella organisaatiolla ainakin osa näistä tiedoista on jo ylläpidetty järjestelmissä ja tällöin kyse on tiedon ns. jakelumasterin paikan vaihtumisesta vaikka ylläpitopaikka ei vaihtuisikaan. Laki ei saa johtaa siihen, että käyttäjäorganisaation on "pakko" ylläpitää manuaalisesti tietoja useissa eri paikoissa.
- Määritellyistä palveluista eniten kysymyksiä herättää viestinvälityspalveluksi nimetty entinen asiointitili. Onko palvelu muuttumassa enemmän "sähköpostilaatikoksi" kuin näkymäksi loppukäyttäjän sähköisten palveluiden käytöstä eli sähköisen kokonaisasiakkuuden hallinnasta? Tällä on merkittävä vaikutus siihen, mistä keskustellaan siinä vaiheessa, kun tulkitaan palvelun käytön velvoittavuudesta.
- 5§ Tukipalveluiden käyttö: Ehdotuksessa Valtion on käytettävä aina, kuntien on käytettävä lakisääteissä palveluissa ja voivat käyttää muissakin, muut organisaatiot voivat käyttää hoitaessaan julkista tehtävää. Miksi on käytetty eri tahoille eri velvoittavuuden asteita ja eri termejä? Miten lakisääteinen tehtävä eroaa julkisesta tehtävästä? Toisaalta tunnistuspalvelun käyttö muilta kuin viranomaisilta on kokonaan kielletty. Onko näin myös esim. siinä tilanteessa, että kunta ostaa yksityiseltä toimijalta lakisääteistä päivähoitopalvelua,

johon liittyy sähköinen asiointi ko. omien yrityksen sähköisten palveluiden kautta? Käsittäksemme näin on, koska 4 momentti yksikäsitteisesti kieltää muilta kuin viranomaisilta, vaikka ne tuottaisivat julkista tai lakisääteistä tehtävää esim. kunnan kilpailuttamana. Ja koska tämä tunnustus- ja valtuutuspalvelujen käyttökielto muilta kuin viranomaisilta on momentissa 4, niin edes Valtionvarainministeriö ei voi pykälän viimeisen momentin mukaan päättää tehdä tulkintoja käyttövelvollisuudesta (koskee vain momentteja 1 ja 2).

- Tulkitaanko 5§ niin, että esim. tulevat alueellisilla hallintoalueilla (sote-alueet) tms. ei ole palveluiden käyttövelvoitetta, jos ne eivät ole valtion virastoja, laitoksia tai liikelaitoksia tai kuntien viranomaisia? Jos tulkinta on tämä, niin iso osa lakisääteisistä palveluista tällä tietoa (sote, pelastus) jäisi näiden tukipalveluiden osalta ns. vapaaehtoisuuden varaan. Tällä on merkittävä vaikutus julkisten palveluiden loppuasiakkaiden sähköisten palveluiden käyttökokemukseen, mitä muuten ei ole huomioitu millään tavalla tai sitä ei edes mainita koko lausuntomateriaalissa. Jos nämä eivät ole valtion eivätkä kunnan palveluita, niin tällöin niitä ei myöskään koske VM tulkintaoikeus käyttövelvollisuudesta?

Miksi kuntien kohdalla puhutaan kunnallisista viranomaisista eikä virastoista, liikelaitoksista jne. kuten valtion kohdalla tai vastavuoroisesti miksi ei puhuta valtion viranomaisista?

- Siirtymäkaudet on lähtökohtaisesti kirjattu perustuen olemassa olevien palvelusopimusten päättymiseen pykälässä 25§. Tämän kaltainen kirjaus voi johtaa yksittäistapauksissa kestävämmän lyhyisiin siirtymäkausiin, sillä lain voimaan tullessa periaatteessa jo seuraavana päivänä päättyvä palvelusopimus velvoittaa siirtymään pahimmillaan muutaman päivän varoitusajalla uuden palvelun käyttäjäksi. Toki 5§ mainitut tekniset esteet voivat tässä kohtaa olla peruste, mutta tältä osin siirtymäkauden määrittely kaipaisi tarkennusta ja täsmentämistä.

- Palveluiden toiminnallinen riittävyys käyttäjäorganisaatioiden kannalta, asiakastarpeiden kuuleminen ja kehittämisen avoimuus jää aineiston perusteella epämääräiseksi ja tukipalveluiden käyttäjien kannalta riskialttiiksi. 5§ pykälän 1 ja 2 momentissa todetaan kyllä, että Valtionvarainministeriö päättää käyttövelvollisuudesta ja on samalla palveluiden rahoittaja. Tässä voidaan päätyä tilanteeseen, että esim. kunta perustelee palvelun käyttämättömyyttä toiminnallisten puutteiden perusteella ja valtionvarainministeriö omistajana voi määrätä, että toiminnallista puutetta ei ole eli esim. kunta voidaan pakottaa toiminnallisesti puutteellisen palvelun käyttöön. Tämä voi johtaa ns. huonoon palvelumonopoliin näiden tukipalveluiden osalta. Tähän liittyen taustamateriaalissa on maininta kehitysmallista ja siinä olevista vastuista VM:n ja VRK:n (sekä valtionkonttori yhden palvelun osalta) välillä ja siitä, että VRK kokoaa asiakastarpeet. Mutta kuka päättää näiden tarpeiden kehitysprioriteeteista ja panoksista? Miten VRK tulee näitä asiakkaiden kehitystarpeita keräämään ja hallinnoimaan läpinäkyvästi. Kehittämisen läpinäkyvyys myös käyttäjien ja mielellään loppuasiakkaidenkin suuntaan on varmistettava jollain tavoin. Miten varmistetaan, että tulkinta käyttövelvollisuudesta ja esim. liiketoimintatarpeiden täyttymisestä käsitellään ja päätetään avoimesti, tasapuolisesti ja hyvän hallintotavan mukaisesti?

- 10§ Kuka saa määritellä ajan, mikä on vielä kohtuullisuuden rajoissa, kun palveluntuottajalla on oikeus käsitellä sen vastuulla.. kuuluvan tukipalvelun käytöstä tallennettuja tietoja siinä määrin ja niin kauan kuin... Entä kohdassa "Palveluntuottajan on henkilötietolain 6 ja 7§:n sekä tietoyhteiskuntakaaren 137§ nojalla hävitettävä palvelutuotannossa 9§ nojalla käsittelemänsä henkilötiedot ja välitystiedot... Koskettaako tämä myös asiakirjojen säilytystä?

- Ehdotus sisältää yleisluonteisia menettelyohjeita, jotka voivat olla riittävän tarkkoja kunhan niiden toteuttaminen käytännössä voidaan tehdä nykyisten toimintamallien puitteissa ilman kuntien kustannusten kasvamista. (16 §) Säännöllinen raportointi, ilmoitusten sisältöjen tarkkuus ja toimintatavat tulee voida perustaa jo käytössä oleviin toimintatapoihin niitä edelleen kehittämällä.

- Tavoitteena tulee olla kuntien omaehtoisuuteen perustuva palveluiden käyttöön liittyminen ja kuntien tietohallintokulujen merkittävä pieneneminen käyttöön oton vakiintuessa. (5 § 2 mom.)

- Yleisesti palveluiden palvelutasojen määrittelystä ei ole esityksessä mainittu mitään. Häiriöiden ilmoitusvelvollisuuksia on kirjattu lakiehdotukseen saakka, mutta muuten palvelutasojen (SLA) osalta ei edes sitä kuka ne määrittelee ja miten niitä seurataan! Olisiko järkevää lakitasolla määritellä palveluiden palvelutasojen hallinta/määrittelytehtävä, seuranta ja raportointivelvollisuus jollekin taholle ja että palvelutasot ja - sopimukset on oltava olemassa? Itse SLA sisältöä ei ole tarve tuoda lakitasolle saakka.

- 8§ Vahingonkorvausvelvollisuus. Yleisesti ottaen kohta on vaikeaselkoinen ja monitulkintainen. Ensimmäisessä momentissa on velvollinen korvaamaan vahingon ja sitten toisessa momentissa ei olekaan.

- 12§ Palvelutuotannossa käsiteltävien tietojen luovuttaminen mainitaan ensimmäisenä kohtana: voi luovuttaa tukipalveluiden käytöstä tallennettuja tietoja sille käyttäjäorganisaatiolle... "1) asiointipalvelunsa toimivuuden varmistamista ja parantamista tai asiointia koskevien ongelmien selvittämistä varten;". Kuitenkaan pykälässä 18§ Lokireksiterin tietojen käyttö ja luovuttaminen ei tätä edellä esitettyä kohtaa ole ollenkaan. Eli siis "tukipalvelujen käytöstä tallennettuja" tietoja voi luovuttaa käyttäjäorganisaatiolle, mikäli niitä ei ole talletettu lokirekisteriin? Tässä jää epäselväksi mihin muualle kuin lokeihin tukipalveluissa tietoja käyttötapahtumista talletetaan ja mitä talletetaan lokirekistereihin? Esim. koko palveluketjun häiriöselvityksen tai esim. loppukäyttäjän audit trailin tekeminen voi vaikeutua vain sen perusteella mitä tietoja on talletettu palvelun käytöstä lokirekisteriin ja mitä johonkin muualle palvelun käytöstä? Näyttää epämääräiseltä ja prosesseja vaikeuttavalta kirjaukselta. Tällä erottelulla voi olla myös merkitystä tietoturvan ja tietosuojan näkökulmasta katsottuna. Näin ollen käytännön tasolla saattaisi olla tarve tarkastella ainakin pykälää 18§ Lokirekisterien tietojen käyttö ja luovuttaminen (tukipalvelun tuottajan lokimerkintöjen ja käyttäjäorganisaatioiden lokimerkintöjen yhteentoimivuus ja yhdisteltävyys).

- 21§ viimeinen virke on haasteellinen "Käyttäjäorganisaatio vastaa itse vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain mukaisten tunnistuspalveluntarjoajien kanssa solmimiinsa tunnistamispalvelun tarjoamista koskeviin sopimukseen perustuvista maksuista". Kuitenkin perustelutekstissä mainitaan " Lisäksi keskitetyllä rahoitusmallilla saavutetaan etuja siinä, että tehtävät, joita tällä hetkellä kaikki organisaatiot tekevät tahoillaan (esimerkiksi tunnistamiseen liittyvät neuvottelut ja sopimukset tunnistamis-välineiden käytöstä) keskitetään yhden toimijan vastuulle." Näissä kohdissa ei ole suoraa ristiriitaa, mutta eivät ko. kohdat nyt oikein samassakaan linjassa ole. Millä varmistetaan, että tämä yksi toimija huolehtii näistä sopimuksista kustannustehokkaasti käyttäjäorganisaatioiden puolesta, koska kuitenkin näihin sopimukseen perustuva maksaja on muu kuin sopimuksen tehnyt toimija? Koska ehdotuksessa puhutaan maksuista vain näiden kahden palvelun osalta (tunnistaminen ja perinteisen postin lähettäminen viestinvälityspalvelun kautta), niin tarkoittaako tämä sitä että laissa mainitun maksupalvelun (valtionkonttori) on täysin ilmaista? Entä mahdollisesti VM:n päätöksellä tulevat uudet palvelut, ovatko ne ilmaisia vai voiko tässä yhteydessä VM määritellä näille palveluille hinnan (millä valtuudella)?

- Lakiehdotuksen ja sen taustamateriaaleissa on myös havaittavissa käsitteiden ja terminologian epätasällisyyttä ja osin jopa ristiriitaisuuksia. Nämä olisi hyvä käydä vielä läpi. Esim. s. 16 on käytetty perustietovarannosta termiä ydintietolähde.

- s. 34 maininta kiinteistötiedoista (kiinteistöt) pykälässä 6 tai sen selittävässä tekstissä,

varsinaisessa pykälässä s. 56 maininta on jätetty pois, miksi?

Erityisesti tietoturvan näkökulmasta esitettyjä havaintoja

- Tietoturvaan ja järjestelmien laatuun liittyviä vaatimuksia annettaessa ovat vaatimukset esitettävä sellaisina, että kunta voi ne toteuttaa omaehtoisesti aikataulunsa mukaisesti muun järjestelmäkehityksen yhteydessä ja kustannustasoa alentavalla tavalla. (14 § ja 15 § viimeiset momentit; 21 §). Näin jo tehdyt investointipäätökset saadaan hyödynnettyä mahdollisimman hyödyllisellä tavalla.
- Tekninen huomio:
18 2 mom. 3 k. " 3) sille henkilölle, jonka palvelun käytöstä tallennetut tiedot ovat olleet käsittelyn kohteina noudattaen soveltuvin osin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 ja 12 §:n säännöksiä;" Tekstikohdan ymmärrettävyyttä olisi syytä parantaa.

[Mene edelliselle sivulle](#)