

Luo / Muokkaa

Lähetä

Lausunnonantajat

Yhteenveto

## Ehdotus hallituksen esitykseksi laiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asiointin 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.

Oulun kaupunki, Konsernipalvelut,  
Tietohallinto

8.1.2016

### Lähtökohdat

Digitalisaation hyödyntäminen ja julkisten palvelujen kehittäminen on vahvasti mukana kansallisissa ja organisaatioiden strategioissa. Esimerkiksi hallitusohjelmassa ja Julkisen hallinnon ICT-strategiassa keskeisinä periaatteina on tietojen hyödynnettävyys ja yhteentoimivuus niin, että yksi tieto kerätään vain kertaalleen ja sitä voidaan hyödyntää joustavasti siellä missä tietoa tarvitaan.

Mm. näiden edellä mainittujen strategisten tavoitteiden edistämiseksi ja kehittämisen nopeuttamiseksi tarvitaan mahdollistavia ratkaisuja, teknologioita ja palveluja sekä kehittämistä tukevaa lainsäädäntöä, joihin palveluja kehittävät tahot voivat helposti nojautua. Tällaiset yhteiset sähköisen asiointin palvelut ovat osittain olleet jo olemassa (mm. VETUMA) ja uusia komponentteja esimerkiksi tietojen liikuttamiseen organisaatioiden välillä tuodaan kansallisen palveluarkkitehtuuri -ohjelman kautta (KaPA). "Digiloikan" edistämiseksi esitetyssä laissa voitaisiin voimakkaammin tukea sähköisiä ratkaisuja, esimerkiksi tiedoksiannoissa eli nyt on korkea aika päästä papereista ja lomakkeista sähköiseen tiedonvaihtoon!

Lain perustavoitteet ovat hyviä ja kannatettavia eli parantaa julkisten palvelujen saatavuutta, laatua, tietoturvallisuutta, yhteentoimivuutta, kustannustehokkuutta ja ohjausta sekä edistää julkisen hallinnon toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta. Tällä hetkellä käytävää keskustelua dominoi aluehallintouudistus mutta on tärkeää muistaa, että kaikkia julkisen hallinnon toimintoja on kyettävä tehostamaan myös jatkossa.

Huomioita esitetyyn lakiin ja sen jalkauttamiseen liittyen

Palveluarkkitehtuuria tukevalle lainsäädännälle on selkeä tarve. Tämän ehdotetun lain lähtökohdat ovat hyvät eli keskittää tekemistä, selkeyttä eri toimijoiden vastuualueita ja velvoittaa tahot hyödyntämään kansallisia ratkaisuja.

Hyödyntäjäorganisaatioiden näkökulmasta palvelukokonaisuuden keskittäminen pääsääntöisesti VRK:n vastuulle on kannatettava asia. Työnjaon selkeyttämisessä keskeistä on toimiva ohjaus sekä ratkaisujen hyödyntämisen että järjestettävien palveluiden kustannustehokkuuden näkökulmasta. Kuntatoimijoiden näkökulmasta tulee ratkaista voidaanko tai pitäisikö joku taho vastuuttaa huolehtimaan keskitetysti kuntatoimijoiden kehittämistarpeiden huomioinnista suhteessa KaPA-palvelutuottajiin ja palveluarkkitehtuurin jalkauttamisesta. Näin voitaisiin varmistaa myös kuntatoimijoiden ohjausmahdollisuus suhteessa tarpeisiin ja palvelutasoihin.

Kokonaisuuden onnistumisen kannalta keskeistä on saada julkisen hallinnon tietojärjestelmät kytkettyä osaksi kansallista palveluarkkitehtuuria. Lähtökohtaisesti siihen liittyvät haasteet (mm. rajapintamääritykset, toimittajaohjaus, ...) tulee ratkaista keskitetysti - ei palvelutuottajakohtaisesti, joka on vaihtoehtona haastava ja tehoton. Kansallisesti tarjottavaa tukea kuntatoimijoille on lakiluonnoksessa käsitelty vain vähän. Kuten edellä todettiin, jotta kansalliset ratkaisut saadaan jalkautettua tehokkaasti, on huomioitava kuntatoimijat sekä keskeiset järjestelmätoimittajat. Keskeinen kysymys tulee jatkossa olemaan miten käytössä olevat järjestelmäratkaisut saadaan yhteensopivaksi kansallisen palveluarkkitehtuurin kanssa ja miten tästä aiheutuvat kustannukset hoidetaan? Tehokkuuden näkökulmasta rajapintamääritykset ja rajapintaratkaisut tulee hoitaa koko julkisessa hallinnossa keskitetysti niin, ettei esimerkiksi jokainen kuntatoimija joudu neuvottelemaan erikseen jokaisesta tarvittavasta rajapinnasta - tästä on erittäin huonoja kokemuksia eikä se ole johtanut haluttuihin tuloksiin.

Ohjauksellisesta näkökulmasta on tärkeää varmistaa tehtävien ratkaisujen sekä kansallisten palvelujen kustannustehokkuus. Jos tässä ei onnistuta on vaarana kokonaisuuden pirstaloituminen, joka johtaa siihen, että julkisen hallinnon toimijat alkavat viritellä päällekkäisiä tai rinnakkaisia ratkaisuja, joka syö pohjan esitetyiltä lailta ja sen tavoitteilta. Kustannustehokkuuden varmistaminen on keskeistä, koska erilaiset ostopalvelutuottajat, esimerkiksi hyvinvointipalveluissa, voivat olla velvoitettuja hyödyntämään kansallisen palveluarkkitehtuurin ratkaisuja, joiden loppulaskun maksavat kuntatoimijat / veronmaksajat. Edellä mainitut asiat huomioiden laissa on varmistettava riittävät ohjaukselliset mekanismit suhteessa eri sidosryhmiin.

Rekisterien tai erilaisten tietojen käyttö on tehtävä mahdollisimman helpoksi ja joustavaksi huomioiden kansalliset strategiset tavoitteet sekä valmisteltava aluehallintouudistus. Tiedon vaihtoa on tuettava yhteisillä tietomalleilla ja tietoarkkitehtuurin edistämällä. Kuntatoimijoiden näkökulmasta tietoja pitäisi pystyä vaihtamaan mahdollisimman laajasti, esimerkiksi VRK:sta olisi hyvä saada virallisten yhteystietojen lisäksi digitaaliset yhteystiedot eli sähköpostiosoite sekä puhelinnumero, joita käytetään yleisesti kuntatoimijoiden palveluissa mm. muistutuksissa ja heräteviesteissä (vrt. yhden tiedon kerääminen vain kertaalleen julkisen hallinnon käyttöön).

Nykymuodossa lakiesitys sisältää liikaa tulkinnanvaraisuuksia mm. siihen milloin lain vaatimukset on täytetty tai erityisesti milloin puolesta-asiointi voidaan toteuttaa. Näihin tarvitaan kansalliset tulkinnat eli ei ole tarkoituksenmukaista, että jokainen hyödyntäjäorganisaatio joutuu tapauskohtaisesti ratkomaan milloin puolesta asiointi on mahdollista ja milloin ei. Tämä voi pahimmassa tapauksessa johtaa siihen, että tietty palvelu jätetään epäselvyyksien vuoksi digitalisoimatta.

Tietyssä mielessä laki ottaa kantaa vain osakokonaisuuteen eli todellisuudessa esimerkiksi palvelunäkymä on vain käyttöliittymäkerros ja varsinaisen palvelun digitalisointi on merkittävästi suurempi ponnistus, joka tarvitsee usein taustalla jopa useita taustajärjestelmiä toimiakseen. Tässä ei tule antaa väärää kuvaa, että palvelunäkymä ratkaisisi palveluiden digitalisoinnin problematiikan, joka on todellisuudessa huomattavasti suurempi ponnistus palveluja tuottavilta ja kehittävilta organisaatioilta.

## Digitaalisten palveluiden tietoturva ja jatkuvuus

Digitaalisten palveluiden perustana täytyy olla tietoturva ja asiakkaiden luottamus ratkaisuihin. Laissa on kaavailtu palvelutuottajille velvollisuutta varmistua, että sen palvelun tuottamiseen käytettävä tietojärjestelmä on suunniteltu ja toimii tietoturvallisuutta ja tietosuoja koskevien lakien ja yhteentoimivuutta koskevien kansallisten määritysten mukaisesti. Toisin sanoen ennen käyttäjäorganisaation tietojärjestelmän liittämistä yhteisen sähköisen asiointin palveluun palvelutuottajan tulee edellyttää käyttäjäorganisaatiolta tukipalvelun tietoturvallisuuden ja laadun varmistamiseksi tarpeellisten vaatimusten täyttämistä. Näissä tapauksissa järjestelmät tulisi auditoida kansallisesti kertaalleen, jolloin palvelutuottajan vastuulle jäisi käyttöympäristön ja siihen liittyvien asioiden varmistaminen. Mallina voisi soveltaa esim. omavalvontasuunnitelmaa. Lain jatkovalmistelussa tulee tarkentaa tarvitseeko tätä valtuuttaa jollekin taholle (esim. VRK)?

Lain taustateksteistä ei selkeästi käy ilmi miten kansalliset palvelut ja niiden luotettavuus tullaan varmistamaan. Jatkossa kansallinen palveluarkkitehtuuri luo sähköisen asiointin selkärangan, jonka tulee toimia luotettavissa kellon ympäri lähes kaikissa olosuhteissa. Lähtökohtaisesti Suomessa on puhuttu siitä, että erona Viron ratkaisuun kansallinen palveluarkkitehtuuri rakennettaisiin tätä tarkoitusta varten varattujen tietoliikenne- tai kapasiteettipalveluiden varaan - ei siis suoraan julkisen internetin yli tapahtuvaan tiedonsiirtoon. Kokonaisuuden kannalta on keskeistä varmistaa, että kansalliset ratkaisut toimivat luotettavasti ja niille on sovitut vasteajat, koska muussa tapauksessa hyödyntäjäorganisaatiot eivät voi luottaa esimerkiksi tietojen saatavuuteen tai ajantasaisuuteen. Lain jatkovalmistelussa tulee painottaa kyberturvallisuusnäkökulmaa ja varautumista eli millaisia vaatimuksia tähän asetetaan suhteessa palvelutuottajat ja/tai hyödyntäjäorganisaatiot.

### Siirtymäaikataulut

Laista ei yksiselitteisesti selviä mitkä vaatimukset kuntatoimijoiden tulee täyttää, jotta voidaan todeta, että kuntatoimija toimii ko. lain vaatimusten mukaisesti. Riittääkö esimerkiksi se, että kuntatoimijan palvelut on kuvattu palvelutietovarannossa? Rajaus koskemaan ns. lakisääteisiä palveluita on myös kovin tulkinnan varainen suhteessa siihen mikä osa palvelusta on toteutettu digitaalisena tai voidaan ajatella asiointipalveluna? Jatkovalmistelussa toivotaan tarkennuksia myös näihin asioihin.

### Yhteenveto

- Tarpeellisuus: Esitetyille laille on selkeä tarve - sen ilmaisuja on tarkennettava tulkinnanvaraisuuksien välttämiseksi.
- Kyberturvallisuus: Palveluarkkitehtuurin luotettavuus on varmistettava, se muodostaa tulevaisuudessa sähköisen asiointin selkärangan, johon palvelukehitys nojautuu.
- Lain jalkautus: Tässä tavoitellaan suurta muutosta koko julkisen hallinnon ICT:n hyödyntämisessä, joka tulee johtaa läpi toimintojen. Muutosjohtamiseen on pistettävä paukkuja (vrt. rajapinnat) - keskeiset järjestelmät on saatava palveluarkkitehtuuri yhteensopivaksi ilman kaikkien järjestelmien uudelleen kilpailutuksia tai perusteettoman suuria muutuskustannuksia!
- Yhteentoimivuus: Tietojensiirron edistämiseksi tarvitaan yhteiset tietomallit, kuka ottaa koppiiä?
- Tulkinnanvaraisuus: Lain ilmaisuja pitää pystyä selkeyttämään (vrt. milloin vaatimukset on toteutettu, puolesta asiointi,...)

**Mene edelliselle sivulle**