



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.

Gofore Oy, Kolehmainen Mikko

8.1.2016

Ehdotettu lakiesitys kuvaa hyvin perustelut Kansallisen palveluarkkitehtuurin ohjelmalle sekä ohjelman lähtökohdat Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa. Keskeisimmiltä osiltaan hallituksen esitys vastaa niihin tarpeisiin, joita eri julkisorganisaatioiden toimintamallien, tietojen ja sovellusten integrointi kohtaa.

Yleisesti ottaen käsillä oleva hallituksen esitys on näkemyksemme mukaan hyvä, kannatettava ja ottaa kantaa kokonaisuuden kannalta oikeisiin asioihin. Sisällön osalta olemme tehneet seuraavat yleiset huomiot, jotka haluamme lausua huomioitavaksi tähän hallituksen esitykseen:

1) Ehdotuksen mukaan yhteisiä sähköisen asiointin tukipalveluja voitaisiin suurelta osin tarjota myös yksityiseen toimintaan. Tämä edellyttää tarkempaa määrittelyä siitä, mitä tarkenteella "suurelta osin" tarkoitetaan. Käytännön palvelutoteutuksessa on pystyttävä yksikäsitteisesti tunnistamaan mitä palveluja, miten ja millä ehdoin tukipalveluja voidaan tarjota yksityiseen toimintaan. Edelleen yhtä tärkeää on määritellä ne tilanteet ja ehdot, joiden vallitessa tukipalveluja ei voi käyttää yksityiseen toimintaan. Tämän perusteella olisi hyödyllistä selkeyttää ensin palvelumarkkinoiden rajaus julkisiin ja yksityisiin palveluihin.

2) Edelleen on tärkeää määritellä mahdollisimman kattavasti, millainen toimija on yksityinen toimija ja missä olosuhteissa yksityinen toimija voi rinnastua julkiseen toimijaan. Julkiset palvelut määriteltäneen paljolti julkisen järjestämisvastuun kautta. Se onko palvelun tarjoajana ja toteuttajana julkisorganisaatio tai yksityisessä omistuksessa oleva organisaatio ei saisi vaikuttaa palvelun tarjoajan tai palvelun toteuttajan oikeuksiin ja velvoitteisiin, eikä niihin vastuisiin, joita tällaisen toimijan tulee ottaa huomioon. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyssektorilla on toimijoita, joilla on nykyisin yksityinen omistusmuoto, vaikka omistajana taustalla on julkisyhteisö tai julkisyhteisöjä. Omistusmuoto tai hallintamalli ei näin ollen saisi vaikuttaa yksittäisen toimijan vastuiden ja velvoitteiden muodostumiseen. Edelleen näillä olettamilla yksittäinen yritys voi tuottaa sekä julkisiin velvoitteisiin perustuvia palveluita että yksityistä liiketoimintatavoitetta palvelevia

palveluita. Näiden väliseen suhteeseen tulisi kiinnittää huomiota lain käyttövelvoitteiden osalta.

3) Palvelunäkymien rooli sähköisenä asiointikanavana on keskeinen. Olettama siitä, että palvelunäkymien avulla voidaan tarjota sähköisiä palveluita palvelunäkymissä tarjottavaksi yrityksen asiakkaille, on hyvä ja kannatettava. Tällöin kuitenkin lakiesityksen selkeyden ja rakenteen kannalta olisi hyödyllistä määritellä, missä olosuhteissa ja millä ehdoin on kyseessä viranomaisen palvelu yritykselle, yrityksen palvelu toiselle yritykselle tai yrityksen palvelu kansalaiselle. Nämä tapaukset olisi hyvä käsitellä selkeästi erillisinä.

4) Ekosysteemin elinvoimaisuuden takia olisi syytä harkita ja määritellä, millä ehdoin Palvelunäkymiin voitaisiin sisällyttää myös yksityisen sektorin toimijoiden tuottamia palveluja siten, että tunnistetun käyttäjän istuntotiedot ovat mainittujen palvelujen käytössä. Olisi hyödyllistä pyrkiä hyödyntämään nykyistä tunnistamispalvelua yksityisen sektorin tukipalveluna siten, että missä tahansa yksityisen sektorin käyttäjän tunnistus tehdäänkin, sille tarjotaan mahdollisuus hyödyntää suunnitteilla olevan KaPA-ohjelmaan sisältyvän kansalaisen tunnistuspalvelun periaatteita varsinaisen tunnistamistapahtuman, istunnonrakentamisen ja istuntotiedon hyödyntämisen osalta. Lisäksi tunnistetun käyttäjän (ensisijaisesti yrityksen tarjoamia palveluita käyttävä tunnistautunut kansalainen) istuntotietoihin syntyisi ainakin viite sekä mahdollisesti lokitiedot nykyisessä tunnistamispalvelussa. Tämä on oleellista aidon luottamusverkoston mahdollistamiseksi yli sektorirajojen sekä moninkertaisten identiteettitietojen syntyminen minimoimiseksi. Kyseinen järjestely saattaa vaatia uutta tukipalvelua tämän mahdollistamiseksi.

5) Edelleen seuraava kohta on keskeinen: "Muut kuin viranomaiset eivät kuitenkaan voi käyttää 3 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohdissa tarkoitettuja tunnistuspalveluja." Tämän rajauksen takana oleva ajattelumalli vaatisi tarkemman taustoituksen lakiesityksen perusteluissa.

6) KaPA-ohjelmassa kehitettävän palvelualustan määrittely voisi olla nyt lakiehdotuksessa esitettyä yksikäsitteisempi.

7) Elinvoimainen palveluekosysteemi edellyttää vähintään kahta asiaa: käyttäjän kannalta helppokäyttöistä tunnistautumista sekä käyttäjän kannalta helppokäyttöistä maksamista. Ilman näitä perustekijöitä ekosysteemien syntyminen on verraten epätodennäköistä. Nyt kumpikin näistä edellytyksistä jää KaPA-tarjoaman ulkopuolelle, erityisesti jos asiaa tarkastellaan yksityisen toimijan kannalta. Syy tähän on tunnistamispalvelun käyttörajaus. Näkeymyksemme ja kokemuksemme mukaan sujuva käyttökokemus on sähköisten palvelujen yksi keskeinen suunnittelussa huomioitava ominaisuus.

8) Luonnollisen henkilön tunnistamisen palvelun tulisi voida olla yksityisen sektorin palvelujen käytettävissä (jotta KaPA-ekosysteemille voidaan luoda selkeä ja kansalaiselle sujuva sekä helppokäyttöinen kertakirjautumisen mahdollisuus). Ilman tätä mahdollisuutta KaPA-ekosysteemi jää yksityisen sektorin palvelujen osalta vääjäämättä torsoksi, koska KaPA-palvelujen arvolupaus on tällöin yksityisen sektorin toimijoille vajaa.

9) Lain tavoitteena on lisätä innovatiivista ja poikkihallinnollista toimintaa, erityisesti datan ja tiedon yhteiskäytön avulla, mikä on erittäin kannatettava tavoite. Tähän liittyen muutama havainto:

9.1) Luonnollista henkilöä koskevan rekisteritiedon saaminen yksityissektorin liiketoiminnan käyttöön pitää lainsäädännön mukaan perustella aina erityisesti etukäteen. Toisaalta kuitenkin on niin, että tämä ei kuitenkaan kannusta innovatiivista tiedon käyttöä - innovatiivinen datan hyödyntäminen on luonteeltaan usein uutta etsivää. Herääkin kysymys, miten tiedon saamista

liiketoimintainnovaatioiden käyttöön voidaan helpottaa ja samalla varmistaa tiedon turvallinen ja tarkoituksenmukainen käyttö. Tätä asiaa kannattaa selvittää tarkemmin, ehkäpä jopa jossain muussa yhteydessä.

9.2) Rekisteritiedon saatavuudessa tulisi noudattaa tiedon tarkkuus- ja suojaustasojen systemaattista mallinnusta eri tietoturvaluokkiin ja abstraktiotasoihin. Erilaisia rekisterilähtöisiä tietoja voitaisiin jakaa laajaltikin, mutta jakaa niitä eri tavoin eri käyttötarkoituksiin eri toimialojen toimijoille. Taustaolettamana on, että toimialalla sisällä oleva toimija osaa hyödyntää tietoa tehokkaammin ja tuottavammin kuin toimialaa tuntematon toimija. Esimerkkinä voidaan ajatella, että tällöin tiedon tarkin taso olisi saatavilla vain välttämättömässä operatiivisessa palvelussa tarvittavalle toimijalle (esim. sosiaali- ja terveyssektori, turvallisuussektori jne.), keskitason tarkkuus olisi käytössä palvelumarkkinan toimijoilla ja julkisessa hallinnossa yleensä ja abstraktein taso ilman tarkkoja yksityiskohtatietoja laajalti myös eri palvelumarkkinoiden välillä.

9.3) Rekisteriviranomaisten tulisi kehittää dataan liittyvää jakamista oman palvelumarkkinansa julkisten ja yksityisten toimijoiden kanssa esimerkiksi erillisissä rekisteriyhteisöissä tai vastaavissa ryhmittymissä. Oletettavaa on, että toimialan palvelumarkkina muodostuu toimijoista, joiden toiminnassaan käyttämä rekisteritieto on osiltaan paljolti samankaltaista. Tiedon hyödyntämiseen liittyvä yhteisö tukisi tällöin datan nopeampaa innovaatiokäyttöä tällaisissa rekisterien ympärille muodostuvissa yhteisöissä.

9.4) Eri palvelumarkkinoilla tarvitaan kansalaisiin ja/tai yrityksiin liittyvää rekisteritietoa erilaisista näkökulmissa. Tavoitteiden mukaan dataa ja tietoa tulee kuitenkin pystyä käyttämään yhteensopivasti eri palvelumarkkinoiden kesken innovaatiotoiminnan tukemiseksi. Väestörekisterikeskuksella voisi olla luonteva rooli tukea ja varmistaa kansalaisiin liittyvien eri rekisteriviranomaisten rekisterien yhteensopivuutta. Rekisteriyhteisöt varmistaisivat tällöin keskenään tiedon yhteensopivuuden rekisteriviranomaisen johdolla.

10) KaPA-tukipalvelujen käytön velvoittavuuden olosuhteet on määritelty seuraavasti: "Valtion virastojen ja laitosten sekä valtion liikelaitosten on käytettävä tukipalveluja, ellei organisaation ole teknisistä tai toiminnallisista tai kustannustehokkuuteen taikka tietoturvallisuuteen liittyvistä syistä välttämätöntä käyttää toiminnassaan tai sen osassa muuta palvelua." ja "Valtiovarainministeriö päättää 1 ja 2 momentissa tarkoitetusta käyttövelvollisuudesta, mikäli käyttövelvollisuuden olemassaolo tai laajuus on epäselvä.". Käytännössä lienee niin, että lievennetyt ehdot ovat liki aina löydettävissä, jolloin virastojen ja laitosten (ja kunnallisten viranomaisten) sekä Valtiovarainministeriön välille voi syntyä määrittelyongelmia.

11) Yleisellä tasolla kuntien roolia uudessa toimintamallissa voisi korostaa julkisten palveluiden asiakaspalvelun paikallisena osaajana ja oikeuksien turvaajana esimerkiksi kansalaisten lähipalvelun, asiakastarpeiden keräämisen, palvelun laadun kehittäjänä sekä oikeudenmukaisen palvelun saajien yhteisenä edustajana.