

4.1.2016

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Lausuntopyyntö VM140:06/2013 Kilpailu- ja kuluttajavirastolle 26.11.2015

Lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista ja laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt 26.11.2015 Kilpailu- ja kuluttajavirastoa (KKV) lausumaan hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista ja laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista. Tarkoituksena on parantaa julkisten palvelujen saatavuutta, laatua, tietoturvallisuutta, yhteentoimivuutta, kustannustehokkuutta ja ohjausta sekä edistää julkisen hallinnon toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta. Lisäksi säädettäisiin hallinnon toimijoiden velvollisuudesta ja oikeudesta käyttää yhteisiä palveluja.

Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

KKV pitää esitystä kannatettavana ja tukee esityksen keskeisiä ehdotuksia yhteisten hallinnon sähköisen asioinnin tukipalveluiden käyttöönotosta. KKV:n näkemyksen mukaan esitys on merkittävä palveludirektiivin (2006/123/EY) hyvän toimeenpanon kannalta sekä yritysten hallinnollisen taakan keventämisen näkökulmasta. Lisäksi esityksellä nähdään olevan myönteisiä vaikutuksia kuluttajiin edellyttäen, että kuluttajille turvataan oikeus tunnistautumismäiseen saatavuuteen sekä heikkojen kuluttajien asema varmistetaan. KKV:n näkemyksen mukaan esitys tukee myös digitaalisen sisämarkkinastrategian (COM(2015) 192) toimeenpanoa.

Esityksen 14 §:ssä on säädetty tukipalvelujen laatu- ja tietoturvallisuusvaatimuksista ja 16 §:ssä häiriötilanteista. Pykälissä on käsitelty kuitenkin vain tukipalvelujen tuottajan asemaa, eivätkä ne sisällä tukipalveluiden käyttäjäorganisaatiota koskevia säädöksiä. Myös loppukäyttäjän asema häiriötilanteissa on epäselvä. KKV katsookin, että tukipalvelujen käyttäjäorganisaatioiden sekä loppukäyttäjän asemaa häiriötilanteessa tulisi selventää.

4.1.2016

Ehdotetusta esityksestä ei käy ilmi mahdollista viranomaisen korvausvelvollisuuden kohdentumista häiriötilanteessa. Esitys ei myöskään ota kantaa siihen, tuleeko häiriötilanteessa loppukäyttäjälle aiheutuneessa vahingossa sovellettavaksi vahingonkorvauslaki (412/1974), jonka kolmannen osan 2 §:ssä on säädetty viranomaisen korvausvelvollisuudesta julkista valtaa käyttäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneesta vahingosta. Tämä voisikin olla syytä tuoda esille ja määritellä lain tasolla.

Esityksen 25 §:ssä on säädetty käyttövelvoitteen voimaantulosta. Tällä hetkellä ehdotettu siirtymäsäännös ei kuitenkaan ole KKV:n näkemyksen mukaan tarpeeksi selkeä ja sitä olisi syytä tarkentaa.

Esitystä tulisi lisäksi täydentää jäljempänä kuvatulla tavoin siltä osin, kuin on kyse kilpailuneutraliteettiin liittyvien mahdollisten vaikutusten huomioon ottamisesta.

Kustannusvaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan

KKV:n näkemyksen mukaan hallinnon yhteisiä sähköisen asioinnin tukipalveluja koskevan sääntelyn kokoaminen yhteen lakiin sekä palvelujen keskitetty rahoitus on kannatettavaa. Esityksellä katsotaan olevan - ainakin pitkällä tähtäimellä - hallinnon kustannuksia pienentäviä vaikutuksia.

Esityksen 25 §:n mukaista käyttövelvoitteen voimaantuloa koskeva siirtymäsäännöstä olisi syytä tarkentaa. KKV:n näkemyksen mukaan hallinnon yhteisten sähköisen asioinnin tukipalveluiden käyttöönotolle on varattava riittävä siirtymäaika sekä varmistettava palveluiden käyttöönoton vaatimat resurssit ja tuki. Lisäksi tulisi huomioida jo tehtyjen investointien suoja.

Tällä hetkellä ehdotettu siirtymäsäännös jättää epäselväksi käyttövelvoitteen voimaantulon ja menettelytavan esimerkiksi siinä tilanteessa, kun käyttäjäorganisaatiolla on käytössään itsenäisesti hankittu vastaava palvelu jatkuvalla sopimuksella. Esityksessä ei määritellä, millaisella aikataululla viranomaisen tulisi irtisanoa nykyiset sopimuksensa ja otettava käyttöön vastaavat hallinnon yhteiset sähköisen asioinnin tukipalvelut. Esitys jättää myös epäselväksi, kuinka yhteisten tukipalvelujen käyttöönoton ja käytön tuki on järjestetty. Viranomaisten olisi voitava siirtyä tukipalveluiden käyttäjiksi vähitellen. Olisi hyvä huomioida myös se, ettei viranomaisella välttämättä ole määräysvaltaa omien järjestelmiensä IT-kehitykseen, silloin kun järjestelmästä vastaa ulkopuolinen palveluntuottaja. Epäselväksi jää myös se, voiko käyttövelvoitteesta poiketa ja jos voi, niin millä perusteilla.

Esityksen mukaan viranomaisten tulisi integroida omat sähköiset tieto- ja asiointipalvelunsa sekä asianhallintajärjestelmänsä osaksi palvelunäkymää

4.1.2016

palveluväylän kautta. Lukuisten eri viranomaisten järjestelmien integrointi palvelunäkymään voi kuitenkin vaikuttaa negatiivisesti esityksessä tavoiteltuun palvelun yhtenäiseen käyttäjäkokemukseen ja helppokäyttöisyyteen. Yhtenäisten asiointi- ja asianhallintajärjestelmien kehittäminen tulisikin huomioida valtionhallinnon IT-hankkeiden jatkokehityshankkeissa. Myös rahoituksen tulisi jatkossa ohjata viranomaisia vahvemmin yhteisten palvelujen kehittämiseen.

Vaikutukset yritysten toimintaan

Esitys hallinnon asiakkaiden palvelujen yhdestä luukusta ja poikkihallinnollisista julkisen hallinnon asiointiprosesseista on kannatettava. Tämä sujuvoittaa yritysten lupa- ja asiointiprosesseja sekä keventää niiden hallinnollista taakkaa.

KKV pitää esitystä tärkeänä palveludirektiivin hyvän toimeenpanon kannalta. Palveludirektiivin artiklassa kuusi on säädetty keskitetyistä asiointipisteistä, jotka ovat yrityksille suunnattuja verkkopalveluita ja sähköisen asiointin portaaleja. Direktiivi edellyttää, että kaikki yritystoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvät menettelyt ja muodollisuudet tulisi voida hoitaa sähköisesti keskitettyjen asiointipisteiden kautta koko EU:n alueella. Jokainen jäsenmaa on velvoitettu ylläpitämään keskitettyä asiointipistettä.

Palveludirektiivin mukaisena Suomen keskitettynä asiointipisteenä tulisi toimimaan esityksen 3 §:ssä mainittu palvelunäkymä. Aikaisemmin keskitettynä asiointipisteenä on toiminut Yritys-Suomi -verkkopalvelu. KKV pitää tärkeänä, että palvelunäkymä täyttää palveludirektiivin vaatimukset keskitetyistä asiointipisteistä. Tämä edellyttää muun muassa rajat ylittävän sähköisen tunnistautumisen ja asiointin mahdollistamista yrityksen perustajille. Lisäksi rajat ylittäviä sähköisiä asiointimahdollisuuksia tulisi jatkossakin kehittää komission suositusten mukaisesti palveludirektiivin hyvän toimeenpanon ja toimivien sisämarkkinoiden varmistamiseksi. On myös tärkeää, että asiointipisteen käytettävyys, tiedon laatu sekä laadukkaat neuvontapalvelut säilyvät hyvällä tasolla myös yrityksen palvelunäkymän käyttöönoton jälkeen.

Yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan tasapuolisiin kilpailuedellytyksiin (kilpailuneutraliteettiin) kohdistuvat vaikutukset

Kansallista palveluarkkitehtuuria koskevan ohjelman ja lainsäädännön yhdeksi vaikuttavuustavoitteeksi on määritetty uusien liiketoimintamahdollisuuksien tuottaminen yrityksille. Esityksen mukaan palvelualustan rakentamisella pyritään edesauttamaan sektorirajat ylittävien toimialakohtaisten

4.1.2016

sähköisten palvelumarkkinoiden syntymistä osana EU:n sähköisiä sisämarkkinoita. KKV pitää edellä mainittuja tavoitteita kannatettavina.

KKV kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että luonnoksessa ehdotettuun malliin, jossa ehdotettuihin kansalliseen palveluväylään, palvelutietovarantoon ja palvelunäkymään liittyviä palveluja tarjotaan maksutta sekä julkisten että yksityisten organisaatioiden käyttöön, saattaa sisältyä kilpailuneutraliteettiin kohdistuvia vaikutuksia. Julkisyhteisön tarjotessa maksutta palveluja, joiden kaltaisia palveluja myös yksityiset elinkeinonharjoittajat tarjoavat tai voisivat tarjota, yksityisten elinkeinonharjoittajien mahdollisuudet kilpailla maksullisilla palveluillaan maksuttomien julkisyhteisöjen tarjoamien maksuttomien palvelujen kanssa saattavat heikentyä merkittävästi. KKV kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että esityksen perusteella vaikuttaa siltä, että ehdotetut kansalliseen palveluväylään, palvelutietovarantoon ja palvelunäkymään sisältyvät elinkeinonharjoittajille tarjottavat palvelut saattavat olla sisällöltään joiltain osin sellaisia, että erilaisia hakemisto- ja yhteystietopalveluja tarjoavat elinkeinonharjoittajat tarjoavat markkinoilla vastaavan kaltaisia maksullisia palveluja. Näin ollen esityksen perusteella vaikuttaa siltä, että osana kansallisen palveluarkkitehtuurin rakentamista ja käyttöönottoa valtion yksiköt saattaisivat tarjota maksutta palveluja, joiden kaltaisia palveluja yksityiset elinkeinonharjoittajat tarjoavat jo markkinoilla. Esityksen perusteluissa on kuitenkin todettu, että esityksellä ei arvioida olevan yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuedellytysten tasapuolisuuteen kohdistuvia vaikutuksia.

KKV toteaa, että edellä todetun vuoksi esityksessä tulisi avata enemmän sitä, millä perusteilla esityksessä on päädytty toteamaan, että esityksellä ei ole kilpailuneutraliteettiin kohdistuvia vaikutuksia. KKV toteaa, että esityksen perusteella vaikuttaa siltä, että valtion määräysvallassa olevat yksiköt saattavat tietyiltä osin alkaa tarjota markkinoilla jo tarjolla olevien palvelujen kaltaisia hakemisto- ja yhteystietopalveluja maksutta yksityisille elinkeinonharjoittajille. Tällainen palveluntarjonta saattaa johtaa kilpailuneutraliteettiin kohdistuvien vaikutusten syntymiseen. Näin ollen olisi tärkeää, että esityksessä tuotaisiin nykyistä selvemmin esiin ne perusteet, joiden nojalla esityksessä on päädytty toteamaan, että esityksellä ei ole vaikutuksia yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuedellytysten tasapuolisuuteen.

KKV ei kuitenkaan katso, että esityksen perusteella voitaisiin katsoa syntyvän kilpailua estäviä tai vääristäviä vaikutuksia. Esityksen ei siten KKV:n näkemyksen mukaan voida katsoa väistämättä johtavan kilpailuneutraliteettiin kohdistuviin vaikutuksiin, eikä KKV halua ylikorostaa mahdollisten kilpailuneutraliteettiin kohdistuvien vaikutusten todennäköisyyttä. Kilpailuneutraliteettiin kohdistuvia vaikutuksia sekä niiden merkittävyyttä ja todennäköisyyttä on kuitenkin esityksen perusteella vaikeaa arvioida, koska esityksessä ei ole tarkemmin avattu sitä, millä perusteella esityksessä on todettu, että esityksellä ei ole kilpailuneutraliteettiin kohdistuvia vaikutuksia. Lisäksi esityk-

4.1.2016

sessä käytettyjen kuvausten yleisluontoisuudesta johtuen esityksen perusteella on vaikeaa arvioida sitä, millaisia palveluja kansallisen palveluarkkitehtuurin osana tulnaisiin tarjoamaan. Esityksen perusteella on siten vaikeaa arvioida sitä, miltä osin kansallisen palveluarkkitehtuurin osana tarjottavat palvelut tulisivat todellisuudessa kilpailemaan yksityisten elinkeinonharjoittajien tarjoamien palvelujen kanssa.

KKV toteaa lisäksi, että luonnoksen perusteella voi syntyä tulkintakysymyksiä liittyen siihen, mikä on lainsäätäjän tahto suhteessa KKV:n valvontatoimivaltaan sellaisessa mahdollisessa tilanteessa, että kansalliseen palveluarkkitehtuuriin liittyvillä palveluilla myöhemmin katsottaisiin olevan kilpailuneutraliteettia vääristäviä vaikutuksia. KKV toteaa, että sille on kilpailulain 4 a luvussa asetettu toimivalta ja lähtökohtaisesti myös velvollisuus puuttua sellaisiin julkisyhteisön määräysvallassa olevien yksiköiden taloudellisessa toiminnassaan soveltamiin menettelyihin ja rakenteisiin, jotka estävät tai vääristävät kilpailuneutraliteetin toteutumista. Koska esityksessä on tarkemmin perustelematta todettu, että esityksellä ei ole kilpailuneutraliteettiin kohdistuvia vaikutuksia, ja koska samanaikaisesti vaikuttaisi siltä, että tällaiset vaikutukset saattavat kuitenkin tosiasiallisesti olla mahdollisia, KKV:n valvontatoimivaltaan ja puuttumisvelvollisuuteen liittyvät kysymykset saattavat jäädä jossain määrin epäselviksi. Toisin sanoen esityksen perusteella voi herätä kysymys siitä, tulisiko neutraliteettivaikutusten puuttumista koskevan toteamuksen mahdollisesti tulkita merkitsevän sitä, että lainsäätäjän tarkoituksena on sivuuttaa mahdolliset kilpailuneutraliteettiin kohdistuvat vaikutukset ja että kansalliseen palveluarkkitehtuuriin ja sen osana tarjottaviin palveluihin ei siten sovellettaisi kilpailulain 4 a lukua.

KKV pitää tärkeänä, että sillä on ehdotetusta kansallista palveluarkkitehtuuria koskevasta lainsäädännöstä riippumatta toimivalta puuttua mahdollisesti myöhemmin ilmeneviin kilpailuneutraliteetin kannalta ongelmallisiin rakenteisiin ja menettelyihin. Esitystä olisi edellä todetun perusteella syytä täydentää siten, että esityksessä todettaisiin selvyyden vuoksi, että KKV voi puuttua kansallisen palveluarkkitehtuurin osana tarjottaviin palveluihin mahdollisesti liittyviin kilpailuneutraliteettiongelmiin. Esityksen täydentäminen edellä todetulla tavoin olisi tärkeää erityisesti siitä johtuen, että esityksessä käytettyjen tarjottavien palvelujen muotoilujen yleisluontoisuudesta johtuen lainsäädäntö antaa runsaasti liikkumavaraa kansallisen palveluarkkitehtuurin osana tarjottavien palvelujen lopullisen sisällön suhteen, eikä esityksen perusteella siten ole mahdollista arvioida, millaisia palveluja tulnaisiin lopulta tarjoamaan tai millaisia mahdollisia neutraliteettivaikutuksia tarjottaviin palveluihin tulisi mahdollisesti liittymään.

Edellä todetun perusteella esitystä tulisi vielä jatkovalmistelussa täydentää siten, että esityksessä tuotaisiin nykyistä selvemmin esiin, millä perusteilla esityksessä on päädytty toteamaan, ettei esityksellä ole kilpailuneutraliteettiin kohdistuvia vaikutuksia. Lisäksi esitystä tulisi täydentää siten, että esi-

4.1.2016

tyksessä todettaisiin selvyyden vuoksi, että KKV voi kilpailulain 4 a luvun perusteella puuttua kansallisen palveluarkkitehtuurin osana tarjottaviin palveluihin mahdollisesti liittyviin kilpailuneutraliteettiongelmien, mikäli tällaisia ilmenisi.

Yhteiskunnalliset vaikutukset ja vaikutukset kuluttajiin

Esityksen lähtökohtana on asiointi palvelunäkymässä ja asiakkaalle tarjotaan ensisijaisesti sähköistä palvelukanavaa. KKV:n näkemys on, että kuluttajien kannalta esityksellä voi olla myönteisiä vaikutuksia edellyttäen, että kuluttajille turvataan oikeus tunnistautumisvälineen saatavuuteen ja heikkojen kuluttajien asema ja asiointimahdollisuudet varmistetaan.

Sähköisen tunnistamisen palveluita voidaan nykyään pitää jo eräänlaisina tietoyhteiskunnan peruspalveluina (LiVM 331201 4). KKV kiinnittää huomiota siihen, ettei toistaiseksi ole olemassa säännöstä, jolla turvattaisiin kuluttajille oikeus tunnistusvälineen saamiseen. Kysymys on jätetty yksityisten toimijoiden sopimusvapauden varaan, mutta osalla kuluttajista on vaikeuksia saada sopimusta ja tunnistusvälinettä. Tunnistusvälineen saaminen on tärkeää kaikille kuluttajille, sillä tunnistusväline on välttämätön palveluiden tosiasiallisen saatavuuden ja verkkoasiointin kannalta. Yksi este tunnistusvälineen saamiselle yksityisiltä palveluntarjoajilta on maksuhäiriömerkintä. Suomen Asiakastiedon mukaan syys-lokakuun 2015 vaihteessa maksuhäiriömerkintä oli 370 000 ihmisellä eli 8,5 prosentilla aikuisväestöstä.

KKV katsoo, ettei puolesta asiointi ole riittävä ratkaisu siihen, ettei kaikilla kuluttajilla ole omaa tunnistautumisvälinettä. Tunnistautumisväline on tarpeen itsemäärämisoikeuden käyttämiseksi eikä puolesta asiointi ole oikea ratkaisu silloin, kun henkilö itse on oikeustoimikelpoinen. Lisäksi esimerkiksi yksinasuville puolesta asiointi ei aina ole luontevaa. Tilastokeskuksen mukaan Suomessa oli vuoden 2014 lopussa 2,6 miljoonaa asuntokuntaa, joista yksinasuvia oli 1,1 miljoonaa eli 42 prosenttia kaikista asuntokunnista.

Sähköisen palvelukanavan saatavuudessa ja käytettävyydessä tulisi kiinnittää erityishuomiota heikkoihin ja haavoittuviin kuluttajaryhmiin, kuten vanhuksiin ja lapsiin. Palvelujen tulisi olla helppokäyttöisiä ja käyttäjälähtöisiä. Myös niille kansalaisille tulisi turvata pääsy julkisiin palveluihin, jotka eivät osaamisen, kielitaidon tai jonkin muun syyn takia käytä sähköisiä palveluja. Hallinnon asiakkaalla tulisi olla mahdollisuus muuhunkin kuin sähköiseen asiointiin ja hänen tulisi saada tarvittaessa myös henkilökohtaista palvelua.

KKV:n selvityksen (Pankkiselvitys 2015) mukaan muun muassa pankkiasiakkaat jakautuvat digitaalisten ja perinteisten palveluiden käyttäjiin. Selvitys osoittaa, että kuluttajilla on eriarvoiset mahdollisuudet hoitaa pank-

4.1.2016

kiasioita erilaisista taustoista ja elämäntilanteista johtuen. Lähes kymmenesosa kuluttajista ei käytä lainkaan verkkopankkia. Yhdeksällä prosentilla, eli koko väestöön suhteutettuna noin 400 000 henkilöllä, ei ollut verkkopankkitunnuksia. Näihin henkilöihin kuului erityisesti iäkkäitä, eläkeläisiä, työttömiä, matalasti koulutettuja, nuoria ja pienituloisia.

KKV toteaa, ettei esityksessä ole lainkaan arvioitu perusoikeusvaikutuksia ja esimerkiksi viranomaisilla olevaa yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta. KKV:n näkemyksen mukaan esitys parantaa julkishallinnon palveluiden löydettävyyttä, käytettävyyttä ja laatua. Samalla sen nähdään keventävän kansalaisten hallinnollista taakkaa. Esitys lisää toteutuessaan hallinnon läpinäkyvyyttä sekä parantaa julkisten palveluiden saatavuutta. Tämän edellytyksenä on kuitenkin se, että sekä kansalaisilla että yrityksillä on mahdollisuus saada sopiva tunnistautumisväline. Lisäksi kaikkien julkisten hallinnon organisaatioiden tulisi tarjota palvelunsa yhdenmukaisesti ja esteettömästi hallinnon asiakkaille palvelunäkymän kautta sekä tarjota hallinnon asiakkaille tarvittaessa myös muu palvelumuoto.



Juhani Jokinen
Pääjohtaja



Niina Etelävuori
Ylitarkastaja