

Asia: VN/25665/2024

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Digi- ja väestötietovirastosta annetun lain 3 §:n ja hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 5 ja 25 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomiot koskien kansalaisneuvontaa:

Kansalaisneuvonnan osalta Kuntaliitto toteaa, että yhteiskunnan digitalisoituminen ja sähköisen asioinnin lisääntyminen ovat muuttaneet julkisen hallinnon toimintaympäristöä suuntaan, jossa myös viranomaisten neuvontapalveluiden resursseja tulee kohdentaa uudella tavalla. Aiemmin perustelluista syistä perustetut neuvontapalvelut eivät enää täysin vastaa nykyisiin tarpeisiin. Esityksessä muutosta perustellaan asiointikertojen määrän ja laadun muutoksilla uskottavasti.

Muutama huoli muutokseen liittyy. Vaikka osa viraston toimintamenoista säästetään ja siltä osin resurssit vähänevät, olisi tärkeää kohdentaa jäljelle jäävät resurssit koko yhteiskunnan kannalta vaikuttavimmalla mahdollisella tavalla, ei ainoastaan DVV:n sisäisiä tarpeita ajatellen.

”Muissa julkisen hallinnon palveluihin liittyvissä asioissa kansalaiset saisivat jatkossakin neuvontaa kultakin viranomaiselta suoraan viranomaisia koskevan yleisen neuvontavastavuuden perusteella.” Viranomaisten omiin palveluihin kohdistuva digituki ei ole kansalaisen näkökulmasta riittävää, vaan tarvetta on yleisellekin tuelle ja esimerkiksi yhteiselle materiaalille, tiedolle ja digitukijoiden koulutukselle ja verkostoitumiselle, laadun ja luotettavuuden turvaamiseksi. Lisäksi viranomaisten tulee kyetä ohjaamaan väärin ohjautuneet asiointit keinot oikealle taholle ja yhdenmukaisin prosessein myös kansalaisten oikeusturvan takaamiseksi. Tässä tarvitaan yhteistyötä ja yhteisiä toimintamalleja, joita ei voi tehdä ilman kansallista koordinaatiota. Resurssia tulisi kohdentaa tähän työhön yhteiskunnan digitalisaatiokehityksen edetessä, jotta mahdollisimman moni kansalainen hyötyisi digitaalisista palveluista ja voisi asioida itsenäisesti sähköisissä kanavissa.

Nykyiselläänkin digituen koordinointi ja erityisesti yleisen ”ei kenellekään kuuluvan” digituen tarjoaminen on ohuella pohjalla ja esityksen mukaan 60 % yhteydenotoista koskee digitaalisten

palvelujen käyttäjätukea ja nimenomaan sen osuus on kasvanut. Kansalaisten pääsyä digituen ja neuvonnan äärelle tulisi vahvistaa ja helpottaa, eikä heikentää ja hajauttaa. Kunnissa digituen antaminen koetaan osin haastavaksi resurssi- ja osaamispulan vuoksi, ja siihen tarvitaan täydentäviä palveluita ja/tai resursointia. Miten varmistetaan, ettei digituki siiloudu entistä enemmän? Digituen resurssia olisi kohdennettava nimenomaan asiakasarajapinnassa annettavaan neuvontaan.

”Kansalaisneuvonnassa ei ole toimivaltaa eikä yksityiskohtaista osaamista eri viranomaisten toimivaltaan kuuluvista asioista - ja annettu tuki jää hyvin yleiselle tasolle.” Tämä on haaste myös kirjastoissa ja kunnissa olevilla vapaaehtoisilla digitukijoilla, jotka täydentävät viranomaisten väliin putoavaa digituen tarvetta. Tätä tukea tulisi kansallisesti vahvistaa, eikä supistaa ja kasata entistä enemmän vapaaehtoisten tai muun työn ohella digitukea antavien harteille. Paikallista digituen antamista ovat haastaneet myös järjestöihin kohdistuneet säästöt. Järjestöjen kautta monet vaikeasti saavutettavat kohde-ryhmät ovat voineet saada digitukea luotettavilta toimijoilta.

”Digi- ja väestötietovirastosta annetussa laissa säädettäisiin jatkossa yleisemmin viraston digitaalisten palvelujen käytön tukeen liittyvistä tehtävistä.” Tämä kirjaus on nykyisellään niin väljä, että on vaikea arvioida muutosten vaikutuksia. Tämä voi tarkoittaa suppeampia palveluita, mutta toivottavasti ennemminkin laajempia ja kattavampia keinoja digituen kohentamiseen.

Vaikka kansalaisneuvonta päätettäisiinkin ajaa nykymuodossaan alas ja sille löytyisi perusteet, on syytä kysyä, onko ajankohta oikea juuri nyt vai voisiko muutoksen tehdä esim. vasta esimerkiksi noin vuosi sen jälkeen kuin siirtymä ensisijaisesti sähköiseen viranomaisviestintään on tapahtunut? Ensisijaisesti digitaalisen viranomaisviestinnän edistämishjelman edistyminen tulee aiheuttamaan liikehdintää myös niissä julkisen hallinnon asiakkaiden ja heidän läheisissään, joilla ei ole kyvykkyyksiä digitaaliseen asiointiin. Tässä yhteydessä puhelinyhteyden varmistaminen olisi hyvin tärkeää ja vakiintunut puhelinneuvonta ja kokeneet palveluneuvojat voisivat olla vaikuttava lisä näin suuren muutoksen aikana. Vaikka viranomaisten puhelinpalveluissa on tehty leikkauksia, asiointikanavana se on vielä monille ensisijainen. Pahimmillaan muiden kanavien puuttuessa asiakas soittaa hätäkeskukseen.

Kansalaisneuvonnan lakkauttaminen tullee jossain määrin lisäämään neuvontapyyntöjä kuntiin, mutta tästä johtuva kysynnän lisääntyminen jäänee vähäiseksi. Suurempi kysynnän muutos seuraa sähköisen asioinnin ensisijaisuuteen liittyvästä uudistuksesta sekä siitä, että moni viranomainen supistaa lähipalveluita ja niiden aukioloaikoja paikallisesti ja näiden palveluiden asiakkaat hakevat tukea kuntien neuvontapisteistä.

2. Huomiot koskien palveluväylän käyttövelvollisuuden poistamista:

Kunnilla on nyt voimassa olevan sääntelyn perusteella käyttövelvoite palveluväylään. Parhaillaan kuntia velvoitetaan uusimaan väestötiedon haku DVV:n kanssa siten, että jatkossa kunnat ja muut viranomaiset hakevat toiminnassaan tarvitsemansa väestötiedon DVV:n väestötietojärjestelmästä palvelu-väylän kautta, REST-rajapintaa hyödyntäen. Tämän uudistuksen aikataulua pidennettiin juuri

30.6.2026 saakka. Uudistuksen myötä käytännössä jokaisen kunnan tulisi ottaa palveluväylä käyttöön, sillä väestötietoja käsitellään kaikissa kunnissa.

On epäselvää, vaikuttaako palveluväylän käyttövelvoitteen poistaminen tähän uudistukseen millään tavoin ja tuleeko väestötiedon käytön osalta mahdolliseksi hakea väestötietoa myös jonkin muun turvallisen tiedonvälitysratkaisun kautta? Muodostuuko väestötiedon käytön myötä tosiasiallinen palvelu-väylän käyttövelvoite, vaikka se sääntelystä poistuisi? Näiden asioiden oikeudellista suhdetta sekä toiminnallisia vaikutuksia tulisi viestiä selkeämmin sekä kunnille, että muille samassa asemassa oleville viranomaisille.

Joillakin kunnilla voi olla käytössä merkittävässä määrin erilaisia ratkaisuita ja palveluita, jotka nojaavat palveluväylän hyödyntämiseen. Nämä palvelut voivat olla myös sidoksissa muiden viranomaisten palveluihin ja tietoon. Kaikissa kansallisiin ratkaisuihin liittyvissä merkittävässä muutoksissa tulee varmistaa pitkät siirtymäajat, jotta tarvittaessa toiminnan arkkitehtuuri ja keskeiset teknologiset valinnat voidaan suunnitella uudelleen. Tässä DVV:llä on kansallisesti suuri vastuu, jota on myös pitkäjänteisesti valtion toimesta rahoitettava.

On myös riski, että käyttövelvoitteen poistaminen vähentää palveluväylän käyttöä ja heikentää siten välillisesti myös kuntien mahdollisuuksia nojautua palveluväylän ratkaisuihin. Arkkitehtuurisesti julkisen hallinnon palvelut etääntyvät toisistaan. Tällä voi olla kumulatiivisia vaikutuksia koko yhteiskunnassa, kun palveluväylän hyödyntämisen kautta mahdollistuvat palvelupolut rapautuvat ja esimerkiksi kertakirjautumiseen voi muodostua esteitä.

Pidemmällä aikavälillä voi olla riski, että koko palvelu ajetaan alas, jos riittävän moni kriittinen toimija valitsee toisen ratkaisun. Tämä voi tuoda eri käyttäjille myös säästöjä tai teknisiä hyötyjä heidän omasta näkökulmastaan, mutta kansallisesti tässä yhteydessä on arvioitava muutos myös kansallisen palveluarkkitehtuurin näkökulmasta strategisena kysymyksenä ja yhteiskunnan kokonaisuhyötyä ja kustannusta. Useat eri palveluntarjoajien toteuttamat tiedonsiirtoratkaisut voivat vaikeuttaa viranomaisten palveluiden yhteistyötä ja aiheuttaa epäjatkuvuutta kansalaisten sähköisiin palveluihin, millä voi olla kallis hintalappu. Mihin suuntaan kansallista julkisten sähköisten palveluiden kehitystä halutaan viedä? Ymmärretäänkö tätä kokonaisuutta ja sen kumulatiivisia seurauksia koko yhteiskunnan tasolla riittävästi erityisesti budjettivastuussa olevien taholla? Muutos voi myös hankaloittaa viranomaisten yhteis-työtä digitaalisessa ympäristössä ja tämä vaikutus on huomioitava lakimuutoksen yhteydessä.

3. Huomiot eräiden tukipalveluiden maksullisuutta koskevan sääntelyn muuttamisen suhteen:

Esityksestä ei riittävän selkeästi käy ilmi, kuuluvatko kunnat maksuttomuuden piiriin. Muotoilu ”sellaisista julkista hallintotehtävää hoitavilta yksityisiltä ja julkisoikeudellisilta yhteisöiltä, joiden toimintaa ei merkittävässä määrin rahoiteta valtion varoista” ei yksiselitteisesti ota kantaa siihen, nähdäänkö kun-tien kuuluvan tähän luokkaan. Kuntien rahoituksesta suurin osa tulee veroina suoraan kunta- tai kiinteistöverojen muodossa sekä palvelumaksuina ja osa rahoituksesta valtionosuuksina. Kunta on viranomaistoimija ja niiden toiminta maksetaan pohjimmiltaan

kansalaisten verotuloina useiden eri kanavien kautta. Lakiin tulisi yksilöidä selkeästi, että kuntien käyttö on maksutonta.

Lisäksi kuntien liikelaitokset ja kuntien kokonaan omistamat osakeyhtiöt ja tulisi ottaa maksuttomuuden piiriin. Kunnilla on lain mukaan oikeus ja joidenkin toimintojen osalta velvoite yhtiöittää toimintojaan. Kunnalla voi olla koko oma tietohallinto yhtiöitetty, kuten esimerkiksi Helsingin kaupungilla on toimittu. Kaupunki voi olla yhtiön ainoa omistaja ja yhtiö tuottaa palveluita vain kunnalle ja sen asiakkaille. Tällaisissa tilanteissa kyse on vain toiminnan tehokkaasta organisoitumisen muodosta, eikä maksuvelvoitteen tulisi muodostua mekaanisesti vain toiminnan järjestämistavan perusteella. Selkeintä olisi rajata yksin kuntien omistamat osakeyhtiöt ja liikelaitokset pois maksullisuuden piiristä tai ottaa lakiin mukaan mahdollisuus poiketa maksullisuudesta, mikäli yhtiön tai liikelaitoksen toiminta suorittaa tosiasiaassa kunnan tai muun viranomaisen tehtäviä. Lisäksi olisi arvioitava, onko esimerkiksi ostopalveluita, joiden osalta maksuttomuuteen olisi perusteet.

Lisäksi haluamme nostaa esiin sen, että tässä kohtaa maksut ovat DVV:n viraston näkökulmasta tarpeellisia, mutta lainsäätäjän tulisi tarkastella koko-naisvaikutusta koko yhteiskuntaan. Julkisen hallinnon sisällä yhden viraston pienet muutokset maksuihin voivat kumuloitua eri viranomaisiin, kansalais-palveluihin ja aiheuttaa kustannusten nousua muualla verovaroin rahoitetuissa toiminnoissa - tämä on veroeurojen siirtämistä taskusta toiseen ja lisäten myös hallinnollista taakkaa. Lisäksi muutoksella voi olla toiminnallisia vaikutuksia kansalaisten palveluihin, kun viranomaiset ottavat käyttöön useita eri-laisia tunnistuspalveluita, joiden tietoturvan taso voi olla vaihteleva ja joiden erilaiset käyttöliittymät voivat myös hämmentää käyttäjiä. Kansallisen turvallisuuden osalta tällaiset muutokset eivät välttämättä luo luottamusta viranomaispalveluihin, joissa pitkäjänteisyys, hallitut muutokset ja johdonmukaisuus luovat ennakoitavuutta ja turvallisuutta kansalaisten sähköiseen asiointiin. Tältä osin on huolellisesti arvioitava, onko kuitenkin kansallinen keskitetty rahoitus koko yhteiskunnan etu ja tuottaako maksujen periminen muilta julkisen hallinnon käyttäjiltä aitoa säästöä yhteiskuntaan. Kyse on volyymipalveluista, joissa kaikki käyttäjät hyötyvät myös siitä, että käyttäjiä on paljon. Rahoituksen ei pitäisi ohjata toimintaa päinvastaiseen suuntaan ja hajauttamaan käyttöä liikaa. Tähän liittyviin muutoksiin tulee joka tapauksessa saada useamman vuoden siirtymäaika.

Pauni Markus
Suomen Kuntaliitto ry

Kettunen Elisa
Suomen Kuntaliitto ry - Strategiayksikkö, Hyvinvointi- ja sivistysyksikkö.