Tietoliikenteen ja
tietotekniikan
keskusliitto, FiCom ry

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

25.5.2016/JM

FiCom ry:n lausunto hallituksen esityksestä laiksi sähköisen asioinnin tukipalveluiksi - HE 59/2016 vp

Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry (*FiCom*) kiittää mahdollisuudesta lausua lakiesityksestä hallinnon yhteisiksi sähköisen asioinnin tukipalveluiksi (HE 59/2016 vp). FiCom esittää lausuntonaan seuraavaa:

Pääviestit

- Yhtenäisen palvelukokemuksen tuottaminen valtion ja kuntien sähköisten palvelujen käytössä on kannatettavaa.
- Sähköisiä palveluja kehitettäessä yksityisen ja julkisen sektorin roolit on pidettävä selkeinä. Tällöin yrityksillä on mahdollisuus kehittää tuotteita ja palveluja jotka edistävät sähköistä asiointia ja myös julkisten palvelujen digitalisointia.
- Julkisen sektorin roolin tulee olla palvelujen ostajan rooli aina, kun palveluita on tai voi olla saatavilla kilpailluilta markkinoilta. Tämä tukee parhaalla mahdollisella tavalla koko yhteiskunnan taloudellista ja teknistä kehitystä.
- Osa esitysluonnoksen 3 §:ssä tarkoitetuista palveluista on hankittavissa markkinoilta – erityisesti viestinvälityksessä. VRK:n ei tule tulla tarjoamaan palveluja tälle markkinalle eikä valtion tule monopolisoida viestin välitystä omaan järjestelmäänsä.
- I lakiehdotuksen 3 § 2 momentti antaa laajan valtuuden kasvattaa VRK:n palvelutuotantoa tulevaisuudessa. Säännöstä on liikenne- ja viestintävaliokunnan tarkoittamalla tavalla syytä täsmentää ja nostaa säädöstaso valtioneuvoston asetukseksi.
- Sähköisessä tunnistamisessa julkisen sektorin rooli on oikein määritelty.
- Palvelunäkymään tulee ottaa vain julkisia palveluja ja esityksessä tarkoitettuja tukipalveluita tulee käyttää vain julkisten palvelujen tarjoamiseen. Tukipalvelujen tarjoaminen yksityisen sektorin käyttöön on omansa aiheuttamaan häiriöitä markkinoilla, eikä se ole tarpeen esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi.
- Esityksellä on merkittäviä vaikutuksia yksityiseen ICT-palvelutuotantoon. Lain vaikutusten arviointiin tulee kiinnittää erityistä huomiota ja harkita lain säätämistä määräaikaisena.

Yleistä

Esityksen tavoite

FiCom kannattaa lämpimästi kansallisen palveluväylän käyttöönottoa ja kaikkien julkisten palvelujen ripeää siirtämistä palveluväylään. Esityksen tavoitteena oleva yhtenäinen palvelukokemus edistää sähköistä asiointia, hallinnon tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä sekä kansalaisten luottamusta sähköisiin palveluihin.

Palvelujen toteuttamistapa ja vaikutus kilpailuun

Esitys pohjautuu ajatukseen, jossa vastuu julkisen sektorin sähköisen asioinnin tukipalvelujen toteuttamisesta on annettu Väestörekisterikeskukselle (VRK). VRK:n tuottamien yhteisiä tukipalvelujen käyttö ehdotetaan säädettäväksi velvoittavaksi valtion viranomaisille ja lakisääteisiä tehtäviä toteuttaville kuntien viranomaisille. Palvelujen toteuttamisen osalta esitys linjaa ratkaisuiksi avoimet rajapinnat ja palvelujen toteuttamisen avoimen lähdekoodin pohjalta. Näistä linjanvedoista FiCom pitää avoimia rajapintoja kannatettavina.

Esityksessä arvioidaan, että laki hyödyttäisi yrityksiä, koska ne voisivat tuoda asiakasrekistereitään osaksi palvelunäkymää ja että yritykset hyötyisivät siitä, että ne voivat siirtää palveluväylän avulla omista palveluistaan viranomaisten järjestelmiin.

Esityksessä tarkoitettua palvelunäkymää ja asiointivaltuuspalvelua on tarkoitus tarjota myös yksityisten tahojen käyttöön julkisena palveluna. Siltä osin, kun tukipalveluita on esityksessä tarkoitus tarjota myös yksityisten yritysten käytettäviksi, VRK:n tuottamat palvelut vaikuttavat negatiivisesti yksityisten yritysten jo tarjoamiin vastaaviin sähköisiin palveluihin ja ehkäisevät kaupallista palvelukehitystä. FiCom ei pidä perusteltuna esitystä tältä osin, etenkään kun palvelujen tarjoaminen yrityksille ei ole tarpeen KaPa-lain 1 §:ssä ilmaistun lain tarkoituksen kannalta.

Esityksen I lakiehdotuksen 3 § 2 momentti antaa laajan valtuuden kasvattaa VRK:n palvelutuotantoa tulevaisuudessa valtiovarainministeriön asetuksella. Säännöstä on liikenne- ja viestintävaliokunnan tarkoittamalla tavalla (LiVL 9/2016 vp) syytä täsmentää ja nostaa säädöstaso valtioneuvoston asetukseksi. Lisäksi on syytä varmistaa, ettei ICT-palvelujen yksityisen palveluntarjonnan markkinaan aiheuteta jatkossa häiriöitä laajentamalla I lakiehdotuksen 8 § 2 momentin asetuksenantovaltuudella tukipalvelujen käyttöä muille kuin julkisen sektorin toimijoille.

Esityksestä ei käy ilmi, miten lakiehdotusta on tarkoitus soveltaa jo käytössä olevien yksityisen ja julkisen sektorin välisissä viestintäkäytännöissä, kuten sähköisten laskujen toimittamisen osalta.

Esityksen vaikutukset ja valittava lainsäädännöllinen ratkaisu

Esityksellä on merkittävä vaikutus yksityisen sektorin ICT-palvelujen tarjontaan, jos tukipalvelujen tuottaminen annetaan yksin VRK:n tehtäväksi. Kun esityksen tavoitteena on luoda edellytykset valtion ja kuntien palvelujen tuomiseksi palveluväylään ja kansalaisen palvelunäkymään, tulisi tähän tarkoitukseen harkita vähemmän ICT-palvelujen julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan väliseen kilpailuun vaikuttavaa tapaa. FiCom ehdottaa ensisijassa ehdotetun lain säätämistä 2-3 vuoden määräajaksi, jonka jälkeen lain vaikutuksia voitaisiin arvioida riittävän laajapohjaisesti ja tehdä arviot tulevaisuuden sääntelytarpeesta ja palvelujen toteuttamistavasta.

Määräaikaisuutta puoltaa myös sähköisten palvelujen ja asioinnin varsin nopea kehitystahti, jossa välineet, palvelut ja käyttäjien käyttötottumukset muuttuvat hyvin nopeasti. Tässä tilanteessa pysyviä jäykkiä rakenteita luova sääntely ei ole paras keino edistää palvelujen kustannustehokasta tuottamista eikä sähköistä asiointia ylipäätään.

Sähköinen tunnistaminen

Sähköisen tunnistamisen osalta esitys on tasapainoinen, koska siinä on selkeästi linjattu, että julkinen sektori toimii kaupallisesti tuotettujen tunnistamispalvelujen ostajana. Sähköisen tunnistamisen markkinaa on pyritty vauhdittamaan vuoden 2015 alussa tehdyillä muutoksilla. FiCom kiinnittää valiokunnan huomion siihen, että valitettavasti paitsi sähköisen tunnistamisen, myös koko yhteiskunnan turvallisuutta parantava poliisin henkilötodistusten sähköisen voimassaolopalvelun toteuttaminen on viivästynyt. Kyseisen palvelun viivästyminen muodostaa merkittävän uhan uudistusten tavoitteen – luottamusverkoston toteutumiselle.

Kertakirjautuminen

Esitysluonnoksen tavoitteena edistää julkisten palvelujen käyttäjäkokemusta kertakirjautumisen avulla siten, että samalla tunnistamisella käyttäjä voisi siirtyä julkisesta palvelusta toiseen. Tältä osin FiCom korostaa sitä, että palvelun tulee perustua tunnistuspalvelun tarjoajien osalta vapaaehtoisuuteen ja että VRK:n tulee ottaa vastuu tunnistuksen siirtämisestä ensimmäisen tunnistamisen jälkeen.

Viestinvälitys

Esityksen lähtökohta

Esitysluonnoksessa ehdotetaan keskitettäväksi julkisen sektorin ja yksityisten tahojen viestinvälitys VRK:n tuottamaan yhteiseen viestintävälityspalveluun. Ilmeisesti viestinvälitys on tarkoitus perustaa jo käytössä olevan kansalaisen asiointitilin pohjalle. Kansalaisen asiointitili on ollut käytössä jo usean vuoden ajan, mutta sitä ei käyttäjien keskuudessa laajalti tunneta eikä käytetä.

FiComin käsityksen mukaan esityksen tavoitteena on tuoda viestinvälityspalvelu yhdistettynä rooli- ja valtuuspalveluun myös yritysten käyttöön siten, että tunnistettu käyttäjä voisi rooli- ja valtuuspalvelun avulla hoitaa myös yrityksen asiointia viranomaisten kanssa.

Arvio viestinvälitysmallista

Esityksen hyväksyminen lopettaisi nykyisen toimintatavan, jossa julkinen sektori ostaa palveluita markkinoilta kun aiemmin ostetut palvelut korvataan VRK:n tuottamilla ratkaisuilla. Tähän kiteytyy esityksen ongelmallisuus. Esityksestä on vaikea saada kattavaa kuvaa siitä, missä määrin siinä ehdotettujen ratkaisujen myötä yksityisille yrityksille jäisi mahdollisuus tuottaa palveluja asiointiin, jotka on tarkoitus ottaa VRK:n tuotettaviksi. Joka tapauksessa markkina, jolle yritykset voisivat kehittää omia tuotteita ja palveluja asiointia varten, korvautuisi mahdollisuudella toimia alihankkijan tai konsultin roolissa.

FiComin käsityksen mukaan muissa EU-maissa on ristiriitaisia kokemuksia julkisen asioinnin viestinvälityksen keskittämisestä. Yhteiskunnan digitalisoituessa käyttäjien tottumukset muuttuvat nopeasti

ja tottumusten muutosta on vaikea ennakoida. Sen vuoksi olisi viisasta keskittyä luomaan kestäviä rakenteita, jotka jättävät käyttäjille valinnanvapauden valita viestinvälityspalveluista parhaiten tarpeitaan vastaavan. Valinnanvapauden edistäminen kannustaa myös kotimaista ICT-alaa kehittämään käyttäjille hyviä palveluita. Jos viestinvälityspalvelu otetaan VRK:n monopoliksi, hyödyttää se vain julkisessa hankinnassa menestyneitä ICT-toimittajia, joita VRK käyttää apuna palvelun toteuttamisessa ja tällä hetkellä markkinoilla olevat ratkaisut joutuvat väistymään.

Ehdotettu valtion monopoliin perustuva ratkaisu ei ole toivottava käyttäjien, yritysten eikä kansantalouden kannalta. Ehdotusta tulee muuttaa siten, että se jättää viestinvälityspalveluun valinnanvapauden julkisen tahon kanssa asioivalle. Valinnanvapaus mahdollistaa palvelujen tarjonnan ja kehittämisen markkinaehtoisesti. Kilpailtu markkina kannustaa kehittämään asiointikokemusta sekä sovelluksia ja palveluita, jotka luontevasti yhdistävät käyttäjien arjen tarpeita.

Viestinvälityspalvelu tulee myös perustaa avoimeen rajapintaan, jotta markkinoille jäisi mahdollisuus toimia.

Muuta

Esitysluonnoksessa käsitellään jossakin määrin yksityisten toimijoiden mahdollisuutta hyödyntää valtion perusrekistereitä palveluväylän avulla. Esitykseen olisi syytä ottaa säännökset perusrekistereiden hyödyntämisen kustannusten poistamisesta. Perusrekistereiden, kuten väestö- tai kaupparekisterin tietojen hyödyntäminen edistäisi hyvää tietojen hallintatapaa, kun tietojen ajantasaisuuden varmistaminen ei olisi kustannuskysymys. Hankkeeseen osoitettujen varojen käyttäminen tähän tarkoitukseen auttaisi hallitusohjelmassa tavoitellun digitalisaatioloikan ottamisessa huomattavasti paremmin kuin yksityisen palveluntarjonnan syrjäyttävä toimintojen monopolisointi.

Helsingissä,

Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry

Jussi Mäkinen
Lakimies