Eduskunnan hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Viite: Hallintovaliokunnan asiantuntijalausuntopyyntö HE 59/2016

Kilpailu ja kuluttajaviraston (KKV) kirjallinen asiantuntijalausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle asiassa HE 59/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista sekä valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (myöhemmin KKV) on hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa kommentoinut kansallisen palveluarkkitehtuurin toteutusta kansallisen kilpailuneutraliteetin sekä yritys- ja kuluttajavaikutusten näkökulmista. KKV pitää esitystä lähtökohtaisesti kannatettavana ja tukee esityksen keskeisiä ehdotuksia. Kilpailuneutraliteetin osalta KKV on erityisesti kiinnittänyt huomiota yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan tasapuolisiin kilpailuedellytyksiin. Lisäksi KKV haluaa tuoda esille kuluttajien kannalta erityisen tärkeitä seikkoja.

1. Yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan tasapuoliset kilpailuedellytykset (kilpailuneutraliteetti)

Esityksessä on todettu, että yhteisten sähköisen asioinnin tukipalvelujen tarjoamiseen liittyy valtiontukisääntelyyn ja kansalliseen kilpailuneutraliteettisääntelyyn liittyviä kysymyksiä. KKV on asian aiemmassa valmisteluvaiheessa kiinnittänyt huomiota siihen, että kansalliseen palveluväylään, palvelutietovarantoon ja palvelunäkymään liittyviä palveluja tarjotaan maksutta sekä julkisten että yksityisten organisaatioiden käyttöön ja että tähän saattaa sisältyä kilpailuneutraliteettiin kohdistuvia vaikutuksia.

KKV kiinnitti 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 osana kansallisen palveluarkkitehtuurin rakentamista ja käyttöönottoa valtion yksiköt saattavat tarjota maksutta palveluja, joiden kaltaisia palveluja yksityiset elinkeinonharjoittajat joiltain osin jo tarjoavat markkinoilla.

Esityksen mukaan, mikäli ehdotetun lain mukaisten palvelujen tarjoaminen yksityiselle sektorille katsottaisiin joltain osin olevan taloudellista toimintaa ja muutoinkin kilpailuneutraliteettisääntelyn vastaista, olisi asiaa lähtökohtaisesti arvioitava kilpailulain 30 b §:n mukaisesti välittömästi lainsäädännöstä seuraavana menettelynä tai rakenteena sekä yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisena.

Esityksessä käytetyn muotoilun perusteella vaikuttaa siltä, että esityksellä ei ole suoranaisesti suljettu pois KKV:n toimivaltaa puuttua tarvittaessa kilpailulain 30 a §:n perusteella kilpailuneutraliteettia estävään tai vääristävään rakenteeseen tai menettelyyn, joka liittyy kansalliseen palveluarkkitehtuuriin tai sen täytäntöönpanoon. KKV pitää sinänsä hyväksyttävänä, että kansalliseen palveluarkkitehtuuriin liittyvien palvelujen tarjoamista on arvioitava lähtökohtaisesti kilpailulain 30 b §:n mukaisesti välittömästi lainsäädännöstä seuraavana menettelynä tai rakenteena sekä yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisena. KKV katsoo kuitenkin, että minkä tahansa kansalliseen palveluarkkitehtuuriin liittyvän menettelyn tai rakenteen ei tule katsoa kuuluvan kilpailulain 30 b §:n soveltamisalaan.

Edellä todetun perusteella KKV katsoo, että esityksessä tulisi todeta, että vaikka kansallisen palveluarkkitehtuurin osana tarjottavia palveluja arvioidaankin lähtökohtaisesti kilpailulain 30 b §:n mukaisesti välittömästi lainsäädännöstä seuraavana menettelynä tai rakenteena sekä yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisena, minkä tahansa kansalliseen palveluarkkitehtuuriin tai sen täytäntöönpanoon liittyvän menettelyn tai rakenteen ei kuitenkaan voida katsoa kuuluvan kilpailulain 30 b §:n soveltamisalaan.

Esityksessä tulisi lisäksi todeta, että KKV:llä on toimivalta soveltaa kilpailulain 30 a §:ää ja puuttua kansalliseen palveluarkkitehtuuriin tai sen täytäntöönpanoon liittyvään rakenteeseen tai menettelyyn, mikäli kilpailulain 30 b §:n soveltamisedellytyksiä ei tosiasiassa ole olemassa.

2. Tunnistusvälineiden saatavuus

Esityksen lähtökohtana on asiointi palvelunäkymässä ja asiakkaalle tarjotaan ensisijaisesti sähköistä palvelukanavaa. KKV:n toteaa, että kuluttajien oikeus tunnistusvälineen saamiseen olisi turvattava lain tasolla. Kysymys tunnistusvälineen saamisesta on perustavanlaatuinen ja tärkeä kaikille kuluttajille, sillä tunnistusväline on välttämätön sähköisten palveluiden tosiasiallisen saatavuuden ja verkkoasioinnin kannalta.

Poliisin myöntämän henkilökortin (Väestörekisterikeskuksen kansalaisvarmenne) käytettävyyttä rajoittaa se, että käyttöön tarvitaan

kortinlukija. Tosiasiassa Suomessa yleisimpiä ja eniten käytettyjä ovat tunnistusvälineet, jotka myönnetään hakijoille muiden palvelujen, kuten pankkipalvelujen tai matkaviestinliittymien, yhteydessä. Ilman lain tukea tunnistamisvälineen myöntäminen on jätetty yksityisten toimijoiden sopimusvapauden varaan, mutta osalla kuluttajista on vaikeuksia saada sopimusta ja tunnistusvälinettä.

KKV:n Pankkipalvelut 2015 -selvitys toi esiin, että 9 %:illa, eli koko väestöön suhteutettuna noin 400 000 henkilöllä, ei ollut verkkopankki-tunnuksia.[1] Näihin henkilöihin kuului erityisesti iäkkäitä, eläkeläisiä, työttömiä, matalasti koulutettuja, nuoria ja pienituloisia.

KKV katsoo, ettei esityksen 3 §:n 6 kohdan mukaisessa asiointivaltuutuspalvelussa määritelty puolesta asiointi ole riittävä ratkaisu siihen, ettei kaikilla kuluttajilla ole omaa tunnistautumisvälinettä. Tunnistautumisväline on tarpeen itsemääräämisoikeuden käyttämiseksi eikä puolesta asiointi ole oikea ratkaisu silloin, kun henkilö itse on oikeustoimikelpoinen.

3. Heikkojen kuluttajien asema ja asiointimahdollisuudet

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.

Esityksen mukaan viranomaiset vastaavat itse sähköisten asiointipalveluidensa tarjoamisesta. KKV haluaa kiinnittää huomiota siihen, että lukuisten eri viranomaisten asiointijärjestelmien integrointi palvelunäkymään voi vaikuttaa negatiivisesti esityksessä tavoiteltuun palvelun yhtenäiseen käyttäjäkokemukseen ja helppokäyttöisyyteen.

Niina Etelävuori
ylitarkastaja

[1] KKV:n selvitys: http://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2015/kkv-selvityksia-5-2015-pankkipalvelut-2015-kuluttajien-nakemyksia-pankkien-tarjonnasta.pdf