Utlåtande KoUU 9/2016 rd– RP 59/2016 rd

Kommunikationsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster och lag om ändring av lagen om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster och lag om ändring av lagen om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster (RP 59/2016 rd): Ärendet har remitterats till kommunikationsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsråd Sami Kivivasara, finansministeriet
- lagstiftningsråd Eeva Lantto, finansministeriet
- utvecklingschef Kimmo Mäkinen, finansministeriet
- programchef Maria Nikkilä, finansministeriet
- dataadministrationschef Pekka Sinkkilä, kommunikationsministeriet
- systemexpert Jan Elho, kommunikationsministeriet
- direktör Janne Viskari, Befolkningsregistercentralen
- jurist Hanna Heiskanen, Kommunikationsverket
- styrelseledamot Ahto Apajalahti, Electronic Frontier Finland - Effi ry
- expert Jari Salo, TIEKE Utvecklingscentralen för Informationssamhälle rf
- jurist Jussi Mäkinen, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster. Utskottet välkomnar propositionen och ställer sig ytterst positivt till målen att förbättra tillgången och interoperabiliteten i fråga om tjänsterna. Utskottet talar varmt för att det praktiska genomförandet och inkörningen av stödtjänsterna ska ske snarast möjligt.

Att utveckla förvaltningens e-tjänster utgående från enhetliga utgångspunkter som även gör användningen lättare kan främja utvecklingen av informationssamhället och effektivisera myndigheternas arbete bland annat genom att öka möjligheterna till samkörning av data. Utskottet konstaterar att regleringen av e-tjänsterna framför allt måste öppna nya möjligheter. Genomförandet av stödtjänsterna bör utgå från att tjänsterna ska vara tillgängliga för kunderna och lätta att använda, förvaltningen ska medge insyn och nivån på dataskyddet och datasäkerheten ska vara hög.

Utskottet ser det som principiellt viktigt — också när projektet genomförs i praktiken — att den offentliga förvaltningen genom stödtjänsterna övergår till att inte bara producera utan också möjliggöra och upphandla tjänster.

Bemyndigande att utfärda förordning om nya stödtjänster. Utvecklingen av e-förvaltningen kräver också tillräcklig flexibilitet av regleringen. När omvärlden genomgår snabba utvecklingsfaser är det svårt att bedöma lagens konsekvenser i förväg och regleringen måste därför ge möjlighet också för kursändringar när de praktiska erfarenheterna talar för det.

Men utskottet fäster ändå uppmärksamhet vid att enligt 3 § 2 mom. i lagförslag 1 kan genom förordning av finansministeriet en myndighet inom finansministeriet förvaltningsområde åläggas att producera och utveckla också andra än i lagen avsedda stödtjänster. Enligt utskottets uppfattning ger det föreslagna bemyndigandet att utfärda förordning ministeriet helt öppen fullmakt att genom förordning föreskriva om också betydande nya stödtjänster så länge uppgifterna inte innefattar utövning av offentlig makt. Utskottet noterar att helt nya stödtjänster kan få betydande konsekvenser också för tjänster inom den kommersiella sektorn och för efterfrågan på dem. Därför anser utskottet att en ministerieförordning är en alltför låg regelnivå med tanke på ärendets betydelse. Enligt utredning till utskottet är det i praktiken meningen att genom förordning föreskriva endast om nya tjänster av ytterst anspråkslös betydelse, medan mer betydande nya tjänster alltid ska regleras genom lagändring. Med avseende på behovet och syftet är bestämmelsen mycket öppet formulerad. Kommunikationsutskottet föreslår för förvaltningsutskottet att bestämmelsen preciseras väsentligt och att ärendet inte regleras genom ministerieförordning utan genom förordning av statsrådet.

Privata tjänster. I propositionen föreslås att även privata organisationer, stiftelser och näringsidkare ska kunna använda vissa av förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster. Villkoret är att den privata organisationen har en sådan kundrelation till den användare som identifierat sig i tjänsten med stöd av vilken användarorganisationen kan behandla personbeteckningen eller någon annan identifierande beteckning som förutsätts för att söka uppgifter. Tjänsterna är avgiftsfria för användarorganisationen.

Utskottet konstaterar att förslagen kan främja också utvecklingen av kommersiella e-tjänster och skapa nya affärsmöjligheter. Men utskottet vill ändå betona att särskilt meddelandeförmedlingstjänsten inte bör försöka konkurrera med privata kommersiella kommunikationstjänster. Utskottet hänvisar till bestämmelsen om bemyndigande att utfärda förordning i 8 § 2 mom. i lagförslag 1, enligt vilken bestämmelser om privata organisationers rätt att använda vissa stödtjänster får utfärdas genom förordning av finansministeriet. Av orsakerna ovan anser utskottet att det är ytterst väl motiverat att Befolkningsregistercentralens meddelandeförmedlingstjänst enligt utredning till utskottet också i fortsättningen endast används i myndigheternas elektroniska kommunikation.

Elektronisk identifiering. Den allmänna regleringen av elektronisk identifiering hör till kommunikationsutskottets fackområde. Utskottet anser det vara ytterst positivt att den föreslagna regleringen gör det möjligt att använda olika myndigheters offentliga tjänster med en inloggning och en identifiering.

Det är en god utgångspunkt, menar utskottet, att identifieringstjänster för fysiska personer kan utnyttja och utnyttjar existerande kommersiella identifieringstjänster. E-tjänster kräver identifiering på olika nivåer. Därför bör stödtjänsterna ge möjlighet till heltäckande användning också av andra identifieringstjänster som finns på marknaden än de som Befolkningsregistercentralen erbjuder. På så sätt skulle stödtjänsterna i enlighet med propositionens mål betjäna också behoven hos aktörer inom den privata sektorn och skulle också främja efterfrågan på kommersiella identifieringstjänster och utvecklingen av marknaden. Utskottet lägger vikt vid utgångspunkten att de som erbjuder e-tjänster principiellt själva ska få besluta vilken nivå av identifiering deras tjänster ska använda.

Det är av primär vikt, anser utskottet, att stödtjänsternas elektroniska identifiering genomförs så att det pågående projektet för ett förtroendenät för elektronisk identifiering kan genomföras planenligt.

Bankerna har en betydande roll för identifieringstjänsternas tillförlitlighet genom den så kallade inledande identifieringen: eftersom så många använder bankkoder är inledande identifiering med bankkoder ofta det enda möjliga eller åtminstone det enklaste sättet. Utskottet understryker behovet av samarbete och överenskommelser om inledande identifiering mellan alla aktörer för att utveckla marknaden och för att öka användningen av tjänsterna. Det är också nödvändigt, menar utskottet, att statsrådet och Konkurrens- och konsumentverket följer hur elektronisk inledande identifiering fungerar och vidtar behövliga åtgärder ifall att marknaden för elektronisk identifiering på grund av problem relaterade till inledande identifiering inte rör på sig. Vid utfrågningen av sakkunniga har det lyfts fram att priset på inledande identifiering med bankkoder för närvarande inte är skäligt. Kommunikationsutskottet föreslår att förvaltningsutskottet överväger om den inledande identifieringens ändamålsenlighet bör tas upp i ett uttalande av riksdagen.

Utskottet noterar den relativt stora grupp människor som på grund av problem relaterade till kredituppgifter eller motsvarande inte alls har möjligheter att få bankkoder. I fråga om denna befolkningsgrupp finns det en uppenbar risk att de lämnas utanför e-tjänsterna och utvecklingen av informationssamhället. Utskottet anser det vara ytterst angeläget att stödtjänsterna utvecklas med denna aspekt i blickpunkten.

Informationssäkerhet. Propositionen föreskriver om stödtjänsternas säkerhet och aktionsberedskap på ett sakligt och heltäckande sätt. Det är nödvändigt bland annat med tanke på integritetsskyddet för förvaltningens kunder, menar utskottet. Utskottet vill understryka datasäkerhetens centrala betydelse för att producera och använda stödtjänster. Dessutom understryker utskottet Kommunikationsverkets centrala roll som nationell myndighet för datasäkerhet och konstaterar att när stödtjänsterna genomförs bör man se till att samarbetet och informationsgången med Kommunikationsverket löper friktionsfritt och att produktionen av stödtjänsterna inte leder till funktioner som överlappar med Kommunikationsverkets uppgifter.

Det är principiellt ytterst angeläget, menar utskottet, att det enligt propositionen förs och bevaras ett loggregister över uppgifter som registrerats om användningen av stödtjänsterna och om den som handlagt uppgifterna, för att säkerställa att reglerna för hantering av uppgifter iakttas.

En fråga som togs upp vid utfrågningen av sakkunniga var att i fråga om propositionens bestämmelser om informationssäkerhet är det öppet för tolkning huruvida det är bestämmelserna i informationssamhällsbalken som i alla avseenden tillämpas på hantering av meddelanden och förmedlingsdata i stödtjänsten, eller om det är bestämmelserna i propositionen som tillämpas som speciallag. Enligt 1 § i lagförslag 1 tillämpas informationssamhällsbalken på behandlingen av meddelanden och förmedlingsuppgifter om inte något annat föreskrivs. Men 4 kap. i lagförslaget innehåller bestämmelser om informationssäkerhet som gäller genomförandet av tjänsterna, och de är delvis mer detaljerade än bestämmelserna i informationssamhällsbalken och skulle sannolikt därför bli tillämpade som speciallag i stället för informationssamhällsbalken. Utskottet anser att regleringen bör preciseras i detta avseende för att undvika oklara tolkningar.

Vissa andra synpunkter. Datasystemen och tjänsterna inom den offentliga sektorn bör genomföras så att särskilt medborgarna kommer åt sina egna uppgifter och om möjligt också kan hantera uppgifterna.

Det är också angeläget att data som samlats in med offentliga medel i så hög grad som möjligt är offentligt tillgänglig och även kan utnyttjas kommersiellt.

Utskottet noterar att det enligt utredning till utskottet finns en betydande brokighet i användningen av begreppen kring e-tjänsterna och att det också delvis syns i propositionen. Det är viktigt, menar utskottet, att terminologin kring ärendet utvecklas vidare. Utskottet vill särskilt uppmana till att främja utnyttjandet av ordlistor.

Det är angeläget att projektets praktiska förberedelser tar avstamp i att e-tjänsterna ska vara tillgängliga och generellt sett lätta att använda. Utskottet ser projektet som en möjlighet att förbättra ställningen för specialgrupper som användare av e-tjänster och som jämlika aktörer i informationssamhället. I 16 § om krav på informationssäkerhet i lagförslag 1 nämns tillgänglighet som ett krav, men tillgänglighet kunde betonas också i upphandlingsförfaranden och avtal som gäller stödtjänsterna. Att erbjuda offentliga tjänster tillgängligt för alla medborgare antas dock i praktiken också framöver kräva möjligheter att kommunicera smidigt också på andra, mer traditionella sätt.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kommunikationsutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande KoUU 9/2016 rd

Helsingfors 24.5.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ari Jalonen saf
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Jukka Kopra saml
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Eeva-Maria Maijala cent
medlem Outi Mäkelä saml
medlem Jani Mäkelä saf
medlem Markku Pakkanen cent
medlem Jari Ronkainen saf
medlem Satu Taavitsainen sd
medlem Katja Taimela sd
medlem Ari Torniainen cent.

Sekreterare var

utskottsråd Juha Perttula.