Valiokunnan lausunto LiVL 9/2016 vp– HE 59/2016 vp

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista sekä valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista sekä valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 59/2016 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Sami Kivivasara, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eeva Lantto, valtiovarainministeriö
- kehittämispäällikkö Kimmo Mäkinen, valtiovarainministeriö
- ohjelmapäällikkö Maria Nikkilä, valtiovarainministeriö
- tietohallintopäällikkö Pekka Sinkkilä, liikenne- ja viestintäministeriö
- järjestelmäasiantuntija Jan Elho, liikenne- ja viestintäministeriö
- johtaja Janne Viskari, Väestörekisterikeskus
- lakimies Hanna Heiskanen, Viestintävirasto
- hallituksen jäsen Ahto Apajalahti, Electronic Frontier Finland ry
- asiantuntija Jari Salo, TIEKE Tietoyhteiskunnan kehittämiskeskus ry
- lakimies Jussi Mäkinen, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista. Valiokunta pitää esitystä tervetulleena ja pitää esityksen tavoitteita parantaa julkisten palveluiden saatavuutta ja yhteentoimivuutta erittäin kannatettavina. Valiokunta kannustaa tukipalvelujen käytännön toteutukseen ja käyttöönottoon mahdollisimman ripeällä aikataululla.

Valmis
5.0

Hallinnon sähköisten palvelujen kehittäminen yhtenäisistä ja myös palvelujen käyttöä helpottavista lähtökohdista voi edistää tietoyhteiskuntakehitystä ja tehostaa viranomaisten toimintaa muun muassa tietojen yhteiskäyttömahdollisuuksia lisäämällä. Valiokunta toteaa, että sähköisiä palveluja koskevan sääntelyn on oltava ennen kaikkea mahdollistavaa. Tukipalvelujen toteuttamisen lähtökohtina tulee pitää asiakaslähtöistä palvelujen saatavuutta ja helppokäyttöisyyttä, hallinnon avoimuutta sekä palvelujen korkeaa tietosuojan ja tietoturvan tasoa.

Valiokunta pitää periaatteellisesti hyvänä ja myös hankkeen käytännön toteutusvaiheessa tärkeänä periaatteena, että tukipalvelujen myötä julkishallinnon on tarkoitus siirtyä palvelujen tuottajasta myös palvelujen mahdollistajaksi ja hankkijaksi.

Asetuksenantovaltuus uusista tukipalveluista. Sähköisen hallinnon kehittyminen vaatii myös sääntelyltä riittävää joustavuutta. Nopeasti kehittyvässä toimintaympäristössä lain vaikutusten etukäteinen arvioiminen on vaikeaa ja sääntelyn on siten mahdollistettava myös tarvittavat suunnanmuutokset käytännön kokemusten kertymisen myötä.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että esityksen 1. lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaan valtiovarainministeriön asetuksella voidaan antaa sen hallinnonalan viranomaiselle tehtäväksi tuottaa myös muita sähköisen asioinnin tukipalveluja kuin mitä laissa on säädetty. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettu asetuksenantovaltuus antaa ministeriölle täysin avoimen valtuuden säätää ministeriön asetuksella merkittävistäkin uusista tukipalveluista, kunhan näihin tehtäviin ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kokonaan uusilla tukipalveluilla voi olla huomattavia vaikutuksia myös kaupallisen sektorin tarjoamiin palveluihin ja niiden kysyntään. Tästä syystä valiokunta pitää ministeriön asetusta liian matalana säätämistasona näinkin merkittävästä asiasta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan asetuksella on käytännössä tarkoitus säätää vain hyvin vähämerkityksellisistä uusista palveluista ja merkittävämmistä uusista palveluista säädettäisiin aina lakimuutoksella. Tähän tarpeeseen ja tarkoitukseen nähden säännös on kirjoitettu hyvin avoimeksi. Liikenne- ja viestintävaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että ko. säännöstä täsmennettäisiin olennaisesti ja että asiasta säädettäisiin ministeriön asetuksen sijasta valtioneuvoston asetuksella.

Yksityiset palvelut. Esityksessä ehdotetaan, että myös yksityiset yhteisöt, säätiöt ja elinkeinonharjoittajat voisivat käyttää tiettyjä hallinnon yhteisiä sähköisen asioinnin tukipalveluja. Edellytyksenä on, että yksityisellä organisaatiolla on palvelussa tunnistettuun käyttäjään sellainen asiakassuhde, jonka perusteella käyttäjäorganisaatio voi käsitellä henkilötunnusta tai muuta tietojen hakemisen vaatimaa yksilöivää tunnusta. Palvelut ovat käyttäjäorganisaatioille maksuttomia.

Valiokunta toteaa, että ehdotusten kautta voidaan edistää myös kaupallisten sähköisten palvelujen kehittämistä ja luoda uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Valiokunta korostaa kuitenkin, että erityisesti viestinvälityspalvelun ei tule pyrkiä kilpailemaan yksityisten kaupallisten viestintäpalveluiden kanssa. Valiokunta viittaa esityksen 1. lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin asetuksenantovaltuutta koskevaan säännökseen, jonka mukaan valtiovarainministeriön asetuksella voitaisiin säätää yksityisten organisaatioiden oikeudesta käyttää tiettyjä tukipalveluja. Edellä mainituista syistä valiokunta pitää erittäin perusteltuna, että sen saaman selvityksen mukaan Väestörekisterikeskuksen viestinvälityspalvelua käytetään jatkossakin vain viranomaisten sähköisissä asiointipalveluissa.

Sähköinen tunnistaminen. Sähköisen tunnistamisen yleissääntely kuuluu liikenne- ja viestintävaliokunnan toimialaan. Valiokunta pitää erittäin hyvänä, että ehdotettu sääntely mahdollistaa eri viranomaisten julkisten palvelujen käytön kertakirjautumisella ja yhdellä tunnistuskerralla.

Valiokunta pitää hyvänä lähtökohtana, että luonnollisen henkilön tunnistuspalvelussa voidaan käyttää ja käytetään olemassa olevia kaupallisia tunnistuspalveluja. Sähköisissä palveluissa tarvitaan eritasoisia tunnistuspalveluja. Tästä syystä tukipalvelujen tulisi mahdollistaa kattavasti markkinoilla olevien muidenkin kuin Väestörekisterikeskuksen tarjoamien tunnistuspalvelujen käyttö, jotta tukipalvelut palvelisivat esityksen tavoitteiden mukaisesti myös yksityisen sektorin toimijoiden tarpeita ja edistäisivät myös sähköisten kaupallisten tunnistuspalvelujen kysyntää ja markkinoiden kehittymistä. Valiokunta pitää tärkeänä esityksen lähtökohtaa, jonka mukaan sähköisten palvelujen tarjoajat saavat lähtökohtaisesti itse päättää, minkä tasoista tunnistamista niiden palveluissa käytetään.

Valiokunta pitää ensiarvoisen tärkeänä, että tukipalveluista sähköiset tunnistuspalvelut toteutetaan siten, että käynnissä oleva erittäin tärkeä sähköisen tunnistamisen luottamusverkostoa koskeva hanke voi toteutua sen tavoitteiden mukaisesti.

Pankeilla on tunnistuspalvelujen luotettavuuden kannalta keskeisessä niin sanotussa ensitunnistamisessa merkittävä rooli, koska pankkitunnisteiden suuresta käyttäjämäärästä johtuen ensitunnistaminen on käytännössä monissa tapauksissa joko ainoa mahdollinen tapa tehdä ensitunnistaminen sähköisesti tai ainakin helpointa toteuttaa pankkitunnisteiden avulla. Valiokunta korostaa kaikkien toimijoiden yhteistyön ja ensitunnistamisesta sopimisen tarvetta tunnistuspalvelujen markkinoiden kehittämiseksi ja näiden palvelujen käytön lisäämiseksi. Tämän lisäksi valiokunta pitää välttämättömänä, että valtioneuvosto ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto seuraavat sähköisen ensitunnistamisen toimivuutta ja ryhtyvät tarvittaviin toimenpiteisiin, mikäli sähköisten tunnistuspalvelujen markkinat eivät ensitunnistamiseen liittyvistä ongelmista johtuen lähde liikkeelle. Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että ensitunnistaminen pankkitunnisteilla ei ole tällä hetkellä kohtuuhintaista. Liikenne- ja viestintävaliokunta esittää hallintovaliokunnan harkittavaksi, että ensitunnistamisen toimivuudesta annettaisiin eduskunnan lausuma.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen varsin suureen ihmisryhmään, jolla ei ole luottotietoihin tms. liittyvistä ongelmista johtuen mahdollisuutta saada lainkaan pankkitunnisteita. Tämän väestöryhmän osalta on olemassa aidosti pelko, että he jäävät sähköisten palveluiden ja tietoyhteiskuntakehityksen ulkopuolelle. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että tukipalveluiden kehittämisessä otetaan tämä näkökulma korostetusti huomioon.

Tietoturvallisuus. Esityksessä on säädetty asianmukaisesti ja kattavasti tukipalvelujen tietoturvallisuutta ja varautumista koskevista vaatimuksista. Valiokunta pitää tätä muun muassa hallinnon asiakkaiden tietosuojan toteutumisen kannalta välttämättömänä. Valiokunta korostaa tietoturvallisuuden keskeistä merkitystä tukipalvelujen tuottamisessa ja käytössä. Lisäksi valiokunta painottaa Viestintäviraston keskeistä roolia kansallisena tietoturvallisuusviranomaisena ja toteaa, että tukipalvelujen toteuttamisessa tulee huolehtia siitä, että yhteistyö ja tiedonkulku Viestintäviraston kanssa toimii saumattomasti ja että tukipalvelujen tuottamisessa ei rakenneta Viestintäviraston tehtävien kanssa päällekkäisiä toimintoja.

Valiokunta pitää periaatteellisesti erittäin tärkeänä, että esityksen mukaan tukipalvelujen käytöstä tallennettujen tietojen käsittelystä ja käsittelijästä pidetään ja säilytetään lokirekisteriä tietojen käsittelysäännösten noudattamisen varmistamiseksi.

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että esityksen tietoturvaa koskevien säännösten osalta on tulkinnanvaraista, sovelletaanko viestien ja välitystietojen käsittelyyn tukipalveluissa kaikilta osin tietoyhteiskuntakaaren säännöksiä vaiko hallituksen esityksen säännöksiä erityislakina. Esityksen 1. lakiehdotuksen 1 §:n mukaan viestien ja välitystietojen käsittelyyn sovelletaan tietoyhteiskuntakaarta, jollei toisin säädetä. Esityksen 1. lakiehdotuksen 4 luku kuitenkin sisältää palvelujen toteuttamista koskevat tietoturvasäännökset, jotka ovat osin yksityiskohtaisempia kuin tietoyhteiskuntakaaren säännökset ja jotka tulisivat todennäköisesti siten erityislakina sovellettavaksi tietoyhteiskuntakaaren sijasta. Valiokunta katsoo, että tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi sääntelyä olisi kuitenkin tarpeen täsmentää tältä osin.

Eräitä muita näkökohtia. Julkisen sektorin tietojärjestelmät ja palvelut tulisi pyrkiä toteuttamaan siten, että erityisesti kansalaisilla on pääsy omiin tietoihinsa ja mahdollisuuksien mukaan myös mahdollisuus hallita omia tietojaan.

Valiokunta pitää myös tärkeänä, että julkisin varoin tuotetut tietoaineistot ovat mahdollisimman kattavasti julkisesti saatavilla ja myös kaupallisesti hyödynnettävissä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että sähköisiä palveluja koskevien käsitteiden käytössä on sen saaman selvityksen mukaan huomattavaa kirjavuutta ja se näkyy osin myös esityksessä. Valiokunta pitää tärkeänä, että asiakokonaisuutta koskevia sanastoja kehitetään edelleen, ja kannustaa erityisesti sanastojen hyödyntämisen edistämiseen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että hankkeen käytännön valmistelussa otetaan keskeisinä lähtökohtina huomioon sähköisten palvelujen esteettömyys ja yleisemmin palvelujen helppokäyttöisyys. Valiokunta näkee hankkeen toteuttamisen mahdollisuutena parantaa erityisryhmien asemaa sähköisten palvelujen käyttäjinä ja tietoyhteiskunnan tasavertaisina toimijoina. Esityksen 1. lakiehdotuksen tietoturvallisuusvaatimuksia koskevassa 16 §:ssä on mainittu esteettömyys yhtenä noudatettavana vaatimuksena, mutta esteettömyyttä voitaisiin painottaa myös tukipalveluja koskevissa hankintamenettelyissä ja sopimuksissa. Julkisten palvelujen tarjoaminen esteettömästi kaikille kansalaisille vaatinee käytännössä kuitenkin jatkossakin mahdollisuuden asioida sujuvasti myös muilla perinteisimmillä tavoilla.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Liikenne- ja viestintävaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto LiVL 9/2016 vp

Helsingissä 24.5.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ari Jalonen ps
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Jani Mäkelä ps
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Satu Taavitsainen sd
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula