

Asia: VM003:00/2017 VM/155/03.01.00/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 5 §, 6 § ja 7 §:n 1 momentin kumoamisesta

1. Yleiset kommentit lakiehdotuksesta

Laki on tarpeellinen kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta. Koska yhä useammat palvelut, mukaanlukien oikeushallinnon ja Oikeusrekisterikeskuksen, ovat päätyvässä pääsääntöisesti vain verkkoympäristöön, tulee huolehtia, että ne ovat kaikkien saavutettavissa. Koska aiemmin kattavaa vastaavaa sääntelyä ei ole ollut, Oikeusrekisterikeskuksen näkemyksen mukaan on tarkoituksenmukaista koota säännökset yhdeksi kokonaisuudeksi.

Lailla tulee olemaan mahdollisesti isoja vaikutuksia eri toimijoiden toimintaan. Sen vuoksi on huolehdittava riittävästä siirtymäaikaista ja saatavilla olevasta tuesta (odotettavissa on, että saavutettavuusasiatuntijoilla on ruuhkaa lain voimaantulon lähestyessä). Oikeusrekisterikeskuksen ja oikeushallinnon kannalta siirtymäaika on tiukka. Osa palveluista perustuu valmisohjelmistoihin, joissa osassa on esteettömyys huomioitu, mutta ei välttämättä kaikissa tilanteissa. Näiden osalta esteettömyysvaatimukset voivat olla kovin tiukat, jos asian korjaamiseksi on vain ohjelmiston uusiminen keinona.

2. Kommentit lakiehdotuksen pykäliin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin

1 luku: Yleiset säännökset

Luku sisältää viranomaisten digitaalisten palvelujen tuottamiseen kiinteästi liittyviä uusia määritelmiä, joita ei aiemmin ole tietojemme mukaan ollut käytössä. Uudet määritelmät ovat omiaan selkeyttämään digitaalisten palvelujen asiallista soveltamisalaa.

Yksityiskohtaisena kommenttina termeistä; saavutettavuus on myös käytössä palvelinympäristöissä koskien palvelimelle pääsyä. Kannattaa siis muissa lainsäädäntötoimissa huomioida mahdollinen kaksoismerkitys sanalle.

2§:n määritelmässä listataan verkkosivustot ja mobiilisovellukset. Tämä jättää mahdolliset client-sovellukset huomioimatta. Niiden käyttö on toki harvinaista, mutta ei kuitenkaan täysin olematonta. Kyseisten sovelluksien esteettömyys voi olla liikaa vaadittu, sillä ne ovat yleensä nykyään vanhempia ohjelmistoja. Lisäksi ne ovat pääasiassa viranomaiskäytössä.

Oikeusrekisterikeskus pitää erityisen tärkeänä, että tunnistuspalvelut tuodaan lain piiriin, sillä ne on toistaiseksi toteutettu vähintään osittain hyödyntäen kolmansien osapuolien palveluita (esim. pankkitunnuksia).

Intra- ja ekstranet-ratkaisuiden osalta tulisi tehdä selkeämmäksi tarkoitetaanko sillä esimerkiksi kansalaisille tarkoitettujen palveluiden ylläpitokäyttöliittymiä. Luonteeltaan nämä ovat hyvin usein sisäverkossa olevia rajoitetulle yleisölle (viraston henkilökunta), mutta eivät varsinaisia intranet-ratkaisuita.

Aikasidonnaisen medialähetysten taltioiden tekeminen saavutettavaksi voi olla liian kova vaatimus, sillä tarvittavia välineitä tai taitoja ei välttämättä ole riittävästi. Tästä voi seurata se, että viranomaisten videot ja äänitalliot tallennetaan muualle kuin viranomaisen omiin palveluihin, Youtubeen ja vastaaviin.

2 luku: Viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestäminen yleisölle

2 luvun 5 §:n mukaan viranomaisen olisi tarjottava jokaiselle mahdollisuus toimittaa asiaansa koskevat asiakirjat käyttäen digitaalisia palveluita, tai muuta sähköistä tiedonsiirtomenetelmää, ellei muualla laissa toisin säädetä. Perusteluihin on kirjattu, että ehdotettu säännös on neutraali sähköisen asiakirjan toimittamista koskevan sähköisen tiedonsiirtomenetelmän tavan osalta. Oikeusrekisterikeskus pitää hyvänä, että vaikka velvollisuus digitaalisten palveluiden tuottamiseen säädettäisiin, olisi viranomaisella edelleen mahdollisuus harkita tarkoituksenmukaisin sähköinen tiedonsiirtoväline ja -menetelmä, kevyimmässä muodossaan esimerkiksi sähköposti.

2 luvun 6 §:ssä säädettäisiin palvelun käyttäjän tunnistamisesta. Pykälän mukaan viranomaisen voi vaatia digitaalisessa palvelussa käyttäjältä sähköistä tunnistamista vain jos se on tarpeen palvelun tai sen tietosisältöön liittyvien käyttöoikeuksien varmistamiseksi tai palvelussa tehtävän toimen oikeusvaikutusten vuoksi. Oikeusrekisterikeskus pitää hyvänä, että viranomaisella on mahdollisuus riskiperusteisen arvion perusteella arvioida tunnistuksen tarpeellisuutta ja -tapaa. Salassa pidettävien tietojen käsittelyn osalta säännös tunnistuksesta olisi pakottava ja Oikeusrekisterikeskus kannattaa tätä tietosuojanäkökulmasta.

3 luku: Digitaalisten palvelujen saavutettavuus

3 luvun 9 §:ssä säädettäisiin saavutettavuusselosteesta. Selosteen tuottaminen, julkaisu ja ylläpitäminen aiheuttaa viranomaisille jonkin verran hallinnollista taakkaa, mutta työmäärän voidaan arvioida olevan kohtuullinen, varsinkin jos selosteita on mahdollista tuottaa ja ylläpitää hallinnonaloilla keskitetysti.

10 §:ssä säädettäisiin saavutettavuuspalautteesta. Palautteen käsittelyprosessin luominen määräaikaikoinen tulee aiheuttamaan viranomaisille hallinnollista taakkaa, mutta vaadittavaa henkilötyön määrää on vaikea vielä arvioida.

Lain 7 §:n 3 momentissa säädettäisiin verkkosivuston hallittavuudesta ja tapahtumaistunnon aikarajan riittävästä pituudesta. Tapahtumaistunnon pituuden määrittämiseen olisi hyvä saada tarkennusta niin, että myös tietosuoja otetaan huomioon. On tärkeää pohtia tietosuojan ja saavutettavuuden välistä suhdetta, jotta kansalaisen oikeutta kumpankaan ei laiminlyödä.

7 §:n mukaan lain pohjana tulisi käyttää eurooppalaista standardia EN 301 549 V1.1.2, jossa viitataan World Wide Web Consortiumin (W3C) Web Accessibility Guideline 2.0 (WCAG 2.0) versioon. Verkkosivustojen tulisi saavuttaa AA-taso, joka takaa sisällön saavutettavuuden. Oikeusrekisterikeskus pitää WCAG-suosituksen AA-tasoa liian kovana vaatimuksena, koska kaikkien verkkosivustojen osalta kaikkia AA-tason vaatimuksia ei pystytä verkkosivustojen luonteen vuoksi saavuttamaan. Olisi parempi, että AA-tason vaatimuksista pitäisi täyttää esimerkiksi tietty prosenttiosuus sen sijaan, että kaikki AA-tason vaatimukset pitäisi huomioida. Sivustoilla on usein esimerkiksi kuvituskuvia elävöittämässä sivuasettelua. Näiden kuvien tekeminen saavutettavaksi muulla kuin yleisellä toteamisen tasolla voi olla turhan kova vaatimus, sillä sivustojen sisällöt ovat selailtavissa ilman niitäkin.

4 luku: Saavutettavuusvaatimusten valvonta ja oikeussuoja

4 luvun 12 §:ssä säädettäisiin valvontaviranomaisesta. Uuden valvontaviranomaisen tehtäväksi olisi säädetty valvontatehtävien lisäksi yleisen ohjeistuksen ja neuvonnan antaminen palveluntarjoajille. Tämä tehtävä on varmasti tarpeellinen, koska luonnos toisi uuden tyyppisiä velvollisuuksia ja prosesseja viranomaisille. Uuden säännöksen tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi valvontaviranomaisen resurssi alkuvaiheen neuvontaa varten tulisi Oikeusrekisterikeskuksen näkemyksen mukaan varmistaa riittävälle tasolle.

Varsinkin lain tullessa voimaan tulee huomioida ohjeistusten riittävyys ja painottaa sitä puolta valvontatyössä. On oletettavaa, että lain voimaantulon lähestyessä ovat saavutettavuusasiantuntijat hyvin työllistettyjä, eikä kaikkia sisältöjä ehditä saamaan valmiiksi. Varsinkin, jos viranomaisilla ei ole omaa asiantuntemusta saavutettavuudesta, voi tilanne käydä vaikeaksi.

5 luku: Erinäiset säännökset

Luvun 5 17 §:ssä määritellään siirtymäsäännökset, jotka ovat yhtenevät saavutettavuusdirektiivin kanssa. Siirtymäajat ovat erittäin lyhyet, koska monille verkkosivustoille joudutaan tekemään massiivisia korjaustoimenpiteitä aina sivuston rakenteesta käyttöliittymään asti. Lakiesityksen

mukaan julkishallinnolla olisi ainoastaan muutama vuosi aikaa tehdä korjauksia verkkosivustoihin, mikä tarkoittaa sitä, että saavutettavuusasiantuntijat olisivat todennäköisesti ylityöllistettyjä eikä henkilöresursseja riittäisi kaikkien tarpeisiin. Huomioitavaa on myös se, että monissa ennen saavutettavuusdirektiivin voimaantuloa alkaneissa julkishallinnon hankkeissa ei ole välttämättä resursoitu saavutettavuusvaatimuksista aiheutuvien suunnittelu- ja korjaustoimenpiteiden kustannuksia ja henkilötyöpäiviä.

Muun muassa oikeushallinto toteuttaa useat verkkosivustonsa yhdellä julkaisujärjestelmällä. Tällöin sivustojen korjaukset joudutaan toteuttamaan kaikille kerrallaan. Tällöin muutosten helppous tai vaikeus on kiinni siitä, että miten muutokset voidaan toteuttaa julkaisujärjestelmään. Vaikeissa tapauksissa on mahdollista, että lukuisia sivustoja jää saavuttamattomiksi, koska taustajärjestelmä ei taivu muutoksiin. Jos tällöin korjauskeinoksi jää julkaisualustan vaihtaminen, tulee prosessi kestävästi huomattavasti pidempään kuin siirtymäaika antaisi myötä. Oikeushallinnon sivustojen kannalta tilanne on kohtalaisen hyvä, sillä sivustoille on tehty saavutettavuuskartoitus ja pääosa sen tuloksista on toteutettu. Siitä on jonkin verran aikaa kuitenkin kulunut, joten tilanne tulee selvittää tarkemmin vielä ennen lain voimaantuloa.

3. Kommentit vaikutusten arviointiin

Oikeusrekisterikeskuksen arvioin mukaan taloudelliset vaikutukset tulevat olemaan merkittäviä, mutta niitä on vaikea arvioida vielä tarkasti. Henkilöresursseja tarvitaan esimerkiksi tietojärjestelmien ja verkkosivujen läpikäyntiin saavutettavuusvaatimuksia vasten. Resursseja tarvitaan myös erilaisten saavutettavuuteen liittyvien välineiden hankintaan, joita sivustojen testaamiseen tarvitaan (ruudunlukuohjelmat, puhesyntetisaattoriohjelma, eri selaimet). Sähköisten asiointipalvelujen testaamiseen tarvitaan myös mahdollisesti ulkopuolisia konsultteja, joita ei kaikissa tapauksissa ole helppo saada verkkosivuston arkaluontoisten sisältöjen vuoksi. Eniten resursseja vie kuitenkin verkkosivustojen kehittäminen saavutettavuusvaatimusten mukaisiksi. Tarpeen olisi myös kouluttaa verkkosivustoja ylläpitäviä palveluntarjoajia ja palveluiden toimittajia saavutettavuudesta. Nämä tuottavat edelleen lisäkustannuksia. On myös koulutettava sivustojen ja asiointipalveluiden toimittajia toteuttamaan kielelliset- ja muut sisällölliset vaatimukset. Tämäkin vie henkilö- ja aikaresursseja ja aiheuttaa kustannuksia.

Mikäli laki kattaa täydessä muodossaan myös viranomaisten käyttämät ylläpitokäyttöliittymät, tulevat kustannukset nousemaan hyvin paljon, sillä varsinkaan vanhemmat selainkäyttöiset järjestelmät eivät välttämättä taivu lain vaatimusten tasolle. Tällöin tulee olla mahdollista vedota kohtuuttomiin kustannuksiin järjestelmän kehityksessä.

4. Muut kommentit

-

Raatikainen Ritva-Liisa
Oikeusrekisterikeskus

Kaakinen Antti
Oikeusrekisterikeskus