

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

Maanmittauslaitos pitää erittäin hyvänä, että viranomaisten digitaalisia palveluja ja niihin liittyvää tietoturva, yhteentoimivuutta jne. koskevaa sääntelyä ollaan uudistamassa ja kokonaisuuden hallintaa parantamassa (tiedonhallinnan kokonaislakiuudistus on valmisteilla).

Nyt lausunnolla oleva HE Laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta tarkoitus on ennen kaikkea varmistaa Saavutettavuusdirektiivin toimeenpano Suomessa ja tältä osin Maanmittauslaitos katsoo esityksen vastaavan erittäin hyvin direktiivin vaatimuksia.

Esityksen mukaisesti on tarkoitus kumota Lain sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa pykälät, jotka ovat rinnakkaisia uuden lakiesityksen kanssa. Maanmittauslaitos katsoo, että olisi perusteltua arvioida vuodelta 2003 olevan Lain sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa kokonaisuudistustarvetta ja sen toteuttamista tässä yhteydessä. Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa on syntynyt aivan toisenlaiseen toimintaympäristöön missä viranomaiset nyt toimivat. Viranomaisten sähköisten palvelujen säätely hajoaa tämän uudistuksen jälkeen entisestään useampaan lakiin.

Lakiesityksen mukaisesti viranomaiset veloitetaan tarjoamaan kaikki palvelunsa sähköisenä ajasta ja paikasta riippumatta ja lisäksi varmistamaan palvelujen saatavuus muulla tavoin jos sähköinen palvelu ei sovellu käyttäjälle. Palvelujen käyttäjälle annetaan mahdollisuus asioida haluamallaan tavalla, myös sähköpostilla. Sähköpostin käyttäminen viranomaisasiointissa on ongelmallista ja Maanmittauslaitos on myös aikaisemmissa lausunnoissaan mm. koskien sähköisen asiointin tukipalveluja korostanut, että sähköpostin käyttöön liittyvät vastuut ja käytännöt pitäisi olla

tarkemmin säädeltyjä ja ylipäätään sähköpostin käyttöä asioinnissa pitäisi rajoittaa myös sen tietoturvariskien vuoksi. Julkisuuslain kautta sähköpostiasioinnin maksuttomuus verrattuna turvallisempiin rakenteisiin sähköisen asioinnin muotoihin on myös ongelmallinen ja voi johtaa viranomaisten kannalta hankaluuksiin asioinnin turvallisessa toteuttamisessa kun palvelun käyttäjät vaativat sähköpostin käyttöä sen maksuttomuuden vuoksi.

Ehdotuksella tulee kaikille viranomaisille velvollisuus tarjota digitaalisia palveluita hyödyntäen tarjolla olevia sähköisen asioinnin yhteisiä tukipalveluita, joiden käyttämisestä on säädetty laissa hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016). Yhteentoimivuuden toteutuminen vaadittavalla tavalla edellyttää velvoittavilta sähköisen asioinnin tukipalveluilta kuten esim. Suomi.fi-valtuudet ja Suomi.fi-viestit käytännön soveltuvuutta viranomaisten todellisiin ja erityislainsäädännöstä tuleviin vaihteleviin tarpeisiin. Tällä hetkellä kaikki Suomi.fi-palvelut eivät ole vielä sillä tasolla, että ne täyttäisivät viranomaisten asiointiin liittyvät tarpeet.

Viranomaisia veloitetaan rakentamaan palvelunsa siten, että yhteentoimivuus paitsi Suomi.fi-palveluiden myös muiden viranomaisten digitaalisten palvelujen kanssa toteutuu ja lisäksi viranomaisten on varmistuttava yhteensopivuudesta yleisesti käytettyjen ohjelmistojen ja tietoliikenneyhteyksien kanssa. Lakiesityksessä viranomaiset veloitetaan osoittamaan palveluidensa tietoturvan ja tietosuojan toteutuminen. Maanmittauslaitos pitää näitä kaikkia tavoiteltavina asioina, mutta tavoitteiden edellyttämien käytännön toimenpiteiden laajuuden ja kustannusvaikutusten analysointi on jäänyt esityksessä varsin vähäiselle huomiolle. Maanmittauslaitoksen arvion mukaan kustannusvaikutukset tulevat olemaan selvästi esityksessä arvioitua korkeammat.

2. Kommentit lakiehdotuksen pykäliin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin

1 luku: Yleiset säännökset

1. Luku Yleiset säännökset 3 § Soveltamisala 3 momentti: Tätä lakia ei sovelleta:

Kohta 1: työpaikoilla käytettäviin rajalliselle määrälle henkilöitä tarkoitettuihin intranet- ja ekstranet-verkkosivustoihin ja mobiilisolveluksiin; kuitenkin tätä lakia sovelletaan viranomaisen henkilöstöhallinnon digitaalisiin palveluihin;

Kyseinen kohta määrittelee saavutettavuusdirektiivistä poiketen lain ulkopuolelle rajatulle määrälle käyttäjiä tarkoitetut työpaikkojen intranetit ja ekstranetit tilanteissa, joissa työpaikoilla intra- ja ekstranet-verkkosivustoja ja mobiilisolveluksia käytetään työpaikan sisäiseen viestintään, erilaisten työnantajan sisäisten tehtävien suorittamiseen sekä ohjelmistoihin, joiden avulla hoidetaan esimerkiksi taloushallinnon tai projektihallinnan tehtäviä. Lain piiriin kuitenkin jäisivät henkilöstöhallinnon digitaaliset palvelut viranomaisissa.

Tämä kaipaisi täsmennystä siitä mikä lasketaan työpaikan ekstranetiksi, koska viranomaiselle voi olla käytössä ekstranet, jossa hoidetaan projektinhallinnan tehtäviä ja jäisi näin lain ulkopuolelle, mutta samalla myös asiakasviestintää, joka ilmeisesti kuuluisi lain piiriin.

Lisäksi henkilöstöhallinnon digitaaliset palvelut kaipaisivat täsmennystä. Miten laki esimerkiksi käsittelee työpaikan intranetissa julkaistuja henkilöstöhallinnon joko intrasivuna tai toimisto-ohjelmien tiedostomuodoissa julkaistuja ohjeita, jotka on kohdistettu työpaikan henkilöstölle? Laki ei koske työpaikan intranetteja, mutta koskee henkilöstöhallinnon digitaalisia palveluita ja ehdotettavan lain 17 §:n 3 momentin mukaan lakia sovellettaisiin toimisto-ohjelmien tiedostomuotoihin, jotka on julkaistu 23 päivän syyskuuta 2018 jälkeen, ellei tällaista tiedostojen sisältöjä tarvita asianosaisen henkilön etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien määrittämiseen ja toteuttamiseen, jolloin ilmeisesti laki koskisi myös aiemmin julkaistuja henkilöstöhallinnon toimisto-ohjelmien tiedostomuodoilla julkaistuja henkilöstöohjeita.

Kohta 4: viranomaisen tai palvelun tarjoajan verkkosivustolla tai mobiilisovelluksessa esitettävään suoraan aikasidonnaiseen mediaan; kuitenkin tätä lakia sovelletaan aikasidonnaiseen medialähetykseen, joka tallennetaan säilytettäväksi ja uudelleen julkaistavaksi verkossa.

Maanmittauslaitos toivoo em. kohdan selkiyttämistä. Onko tarkoituksena todella ulottaa lain velvoittavuus arkistoituihin/tallennettuihin medialähetysiin mutta ei suoriin lähetysiin. AA-tasolla tallennetulle videolle pitäisi siis olla ääniselite ja A-tasolla (eli alimmalla tasolla) tekstivastine. Saavutettavuusdirektiivi ja ilmeisesti myös kansallinen laki noudattelee AA-tasoa, eli sen mukaisesti tallennetulle videolle tulisi olla ääniselite.

Kohta 5: verkkokarttoihin ja karttapalveluihin, jos navigointikäyttöön tarkoitettujen karttojen olennainen tieto tarjotaan saavutettavassa digitaalisessa muodossa.

Maanmittauslaitoksen käsityksen mukaan tämä rajaus on itsensä poissulkeva. Tähän tarvittaisiin täsmennystä siitä mitä tarkoitetaan navigointikäyttöön tarkoitettulla kartalla, perusteluissa puhutaan lähinnä palvelupisteiden (tilojen tai alueiden) löytämisestä. Laki myös antaa ymmärtää, että ei-navigointiin käytettävien karttojen ei tarvitse olla saavutettavia. Onko tarkoitus, että jos esitetään esimerkiksi henkilön kiinteistön kiinteistörajat kartalla, niiden ei lain mukaan tarvitsisi olla saavutettavassa muodossa (esim. koordinaattiluettelo).

2 luku: Viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestäminen yleisölle

2 Luku Viranomaisten digitaalisten palvelujen tarjoaminen yleisölle 4§: Viranomaisen on suunniteltava ja ylläpidettävä digitaaliset palvelunsa siten, että niiden tietoturvasuus, tietosuoja, löydettävyys ja helppokäyttöisyys on varmistettu. Lisäksi viranomaisen on varmistettava sen digitaalisten palvelujen yhteensopivuus yleisesti käytettyjen ohjelmistojen ja tietoliikenneyhteyksien kanssa. Digitaalisen palvelun tietosisällön on oltava hyvän julkisuus- ja salassapitorakenteen mukainen. Viranomaisen on huolehdittava sen vastuulla olevien digitaalisten palvelujen saatavuudesta. Digitaalisten palvelujen käyttökatkot on ajoitettava ajankohtaan, jolloin digitaalisten palvelujen käyttö on vähäistä ja niistä on tiedotettava ennalta. Viranomaisen on julkaistava käyttökatkon ajaksi ohjeet, miten jokainen saa asiansa hoidetuksi vaihtoehtoisella tavalla. Viranomaisen on varmistettava digitaalisten palvelujensa riittävä yhteensopivuus hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016) 3 §:ssä säädettyjen tukipalvelujen sekä muiden viranomaisten digitaalisten palvelujen kanssa.

Maanmittauslaitos pitää näitä kaikkia tavoiteltavina asioina, mutta tavoitteiden edellyttämien käytännön toimenpiteiden laajuus ja kustannusvaikutukset viranomaisten toimintaan ovat jääneet esityksessä liian pienelle huomiolle. Sähköisen asioinnin tukipalvelujen kypsyys ja todellinen käytettävyys kattavasti viranomaisasiointissa lakiehdotuksessa esitetyllä tavalla esimerkiksi Suomi.fi-viestit ja Suomi.fi-valtuudet- palvelujen osalta ei vastaa todellista tilannetta.

Maanmittauslaitoksen vastuulla oleva Suomi.fi-kartat palvelu ei ole viranomaisia velvoittava palvelu ja tältä osin yhteensopivuusvaatimus vaatii täsmentämistä.

3 luku: Digitaalisten palvelujen saavutettavuus

3 Luku: Digitaalisten palvelujen saavutettavuus 9 §. Saavutettavuusseloste

Lain on tarkoitus tulla voimaan jo syyskuussa 2018, mutta lain 9 §:n 2 momentissa olisi informatiivinen viittaussäännös saavutettavuusselostemalliin, josta säädetään tarkemmin komission täytäntöönpanosäädöksessä, jonka komission on annettava saavutettavuusdirektiivin 7 artiklan 2 kohdan mukaan viimeistään 23 päivänä joulukuuta 2018. Laista on tulkittavissa, että saavutettavuusseloste pitää olla vasta täytäntöönpanosäädöksen jälkeen?

4 luku: Saavutettavuusvaatimusten valvonta ja oikeussuoja

5 luku: Erinäiset säännökset

5 Luku Erinäiset säännökset 17 § Siirtymäsäännökset:

Tämän lain 3 lukua sovelletaan mobiilisovelluksiin 23 päivästä kesäkuuta 2021 lukien. Tätä lakia ei sovelleta verkkosivustojen ja mobiilisovellusten sisältöihin, jotka on arkistoitu ennen 23 päivä syyskuuta 2019, ellei sisältöä tarvita viranomaisessa keskeneräisen asian hoitamiseksi ja Tätä lakia sovelletaan valmiiksi tallennettuun aikasidonnaiseen mediaan 23 päivästä syyskuuta 2020 lukien vaativat selvennystä.

Maanmittauslaitos oudoksuu lain soveltamisen ulottamista arkistoituihin mobiilisovellusten ja verkkosivustojen sisältöihin sillä periaatteella, että niitä tarvitaan keskeneräisen asian hoitamiseksi.

3. Kommentit vaikutusten arviointiin

-

4. Muut kommentit

-

Nurmikari Jussi
Maanmittauslaitos - Maanmittausneuvos Markku Markkula ja johtava
asiantuntija Kari Niemi