

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

1.1 Lausunnosta ja lausuntopyynnöstä

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Tullilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (24.1.2003/13, asiointilaki) 5 §, 6 § ja 7 §:n 1 momentin kumoamisesta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta, jolla implementoidaan kansallisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta 2016/2102/EU (saavutettavuusdirektiivi). Direktiivi täytäntöönpannaan lain kolmannen luvun säännöksillä.

Direktiivin implementoinnin lisäksi ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten sekä muiden julkista hallintotehtävää hoitavien velvollisuudesta järjestää digitaaliset palvelut hallinnon asiakkaille sekä tähän järjestämiseen liittyvistä velvollisuuksista. Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta säädetään lain toisessa luvussa. Samalla ehdotetaan kumottavaksi edellä mainitut asiointilain säännökset, jotka ovat rinnakkaisia ehdotettavan lain kanssa.

Tullin käsityksen mukaan ehdotettu uusi sääntely on tarpeellista, koska digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ei toistaiseksi ole julkisia toimijoita tasapuolisesti velvoittavaa lainsäädäntöä.

Digitaalinen palvelutarjonta on murroksessa: uusia palveluja syntyy ja vanhat jäävät riittämättömiksi. Lainsäädäntö ei ole kaikilta osin pysynyt mukana digitalisaation kehityksessä.

Tullin käsityksen mukaan hallituksen esitysluonnoksessa on tuotu kattavasti esille tämänhetkinen oikeustila sekä siihen ehdotetun lain tuomat muutokset. Eräisiin esityksen perusteluihin Tulli pyytää täsmennyksiä sääntelyn tarkoituksen selkeyttämiseksi.

Tätä lausuntoa varten pyydettiin kommentit Tullin sähköisen asiointin koordinoitiryhmältä, jossa on edustus Tullin hallinto-osaston tietohallinnosta ja viestinnästä, ulkomaankauppa- ja verotusosaston tilastoinnista, asiakaspalveluista, kehittämisryhmästä (1.3.2018 lukien asiointipalvelut) ja tulliselvityksestä sekä valvontaosaston ohjaus- ja asiantuntijapalveluista. Kommentteja pyydettiin myös ulkomaankauppa- ja verotusosaston veronkannosta. Kommentit saatiin valvontaosastolta, viestinnältä, asiakaspalveluilta ja kehittämisryhmältä (asiointipalvelut).

Tässä lausunnossa viitataan termeillä ”laki” ja ”hallituksen esitys” näitä koskeviin luonnosversioihin. Sivunumeroilla viitataan hallituksen esitysluonnoksen sivuihin.

1.2 Sähköinen asiointi Tullissa

Tullissa sähköisiä palveluja on viime vuosina edistetty monipuolisin toimenpitein. Tullin asiakaslähtöisten digitaalisten asiointipalveluiden AIDA-hankeessa käynnistetään ja tuetaan projekteja, jotka edistävät julkishallinnon digitalisaatiotavoitteiden toteuttamista Tullin asiointipalveluissa.

Tullin yhteisen sähköisen asiointikanavan, niin kutsutun nettiasiointikanavan (NAKKI), perustaminen on keskeinen osa AIDA-hanketta. Asiointikanavassa luodaan Tullin yritysasiakkaille yhden luukun näkymä ja kirjautumisratkaisu Tullin asiointipalveluihin. Asiakas löytää ja pystyy hoitamaan samasta paikasta kaikki asiointipalvelut, kuten ilmoitukset, luvat, käsittelytilanteen, vakuudet ja maksut. Asiointit eivät ole taustajärjestelmäkohtaisissa siiloissa vaan palvelun mukaan tarjolla. Yhteinen asiointikanava mahdollistaa yhdenmukaisten järjestelmien välisten palvelujen kehittämisen ja tarjonnan. Yhteisessä asiointikanavassa automatisoidaan prosesseja yli järjestelmärajojen ja lisätään näin asiakkaiden itsepalvelumahdollisuuksia. Tällöin sekä asiakkaalle että virkailijalle jää vähemmän manuaalista työtä, kontaktimäärät vähenevät ja asiointin laatu paranee. Asiointikanavan kautta järjestetään myös Tullin ja KaPa-palveluiden/muiden virastojen väliset liitännät.

Nettiasiointikanavan käyttöönotto etenee vaiheittain. Ensimmäisessä vaiheessa julkaistiin Intrastat-tilastoilmoittamispalvelu (2017), ja seuraavana vaiheena asiointikanavaan toteutetaan Tullin

lupapalveluja. Tavoitteena on tarjota 2020-luvulla kaikki Tullin sähköiset palvelut asiointikanavan kautta.

Saavutettavuusvaatimukset on huomioitu asiointikanavan suunnittelussa ja kehityksessä. Asiointipalvelun ensimmäisen vaiheen saavutettavuutta on alkuvuodesta 2017 arvioinut Näkövammaisten liitto ry:n omistama Annanpura Oy. Uusinta-arviointi toteutetaan loppuvuodesta 2018.

Lisäksi Tullissa on käynnistynyt vuonna 2013 mittava tulliselvityksen kokonaisuudistushanke, UTU-hanke. Sen lähtökohtana on muuttuva EU-lainsäädäntö. Uusi lainsäädäntö astuu voimaan vaiheittain ajalla 1.5.2016–31.12.2020. Uuden lainsäädännön mukaiset järjestelmien käyttöönottoajankohdat määräytyvät erillisten komission työsuunnitelmien, soveltamisasetusten ja siirtymäsäädösten perusteella. UTU-hankkeessa toteutetaan UCC-lainsäädännön (Union Customs Code) mukainen, toimintavarma ja toiminnallisuudeltaan riittävä tulliselvitysjärjestelmä. Tavoitteena on myös yhdenmukaistaa tulliselvityksen eri prosessit mahdollisimman kattavasti tullimenettelyistä riippumattomiksi. Lainsäädännön muuttuminen ja uusi tulliselvitysjärjestelmä koskettavat laajasti kaikkia tulliselvityksen kanssa toimivia henkilöitä Tullissa ja Tullin asiakkaita.

UTU-hankkeessa pyritään automatisoimaan manuaalista työtä, vähentämään tietojärjestelmien testaukseen ja ylläpitoon kuluva työtä, poistamaan järjestelmien päällekkäisyydet, parantamaan toimintavarmuutta riippuvuudet huomioiden ja huolehtimaan ratkaisun ympärivuorokautisesta käytettävyydestä. Tavoitteena on asiakkaan kannalta toimiva asiakasketju sekä järjestelmän käyttäjäystävällisyys ja asiakaslähtöisyys. Myös UTU-järjestelmää hankittaessa on huomioitu pakolliset saavutettavuusvaatimukset.

Saavutettavuus on huomioitu myös Tulli.fi -verkkosivujen uudistuksessa 2016. Verkkosivustolle tehtiin saavutettavuusarviointi 2017 (Annanpura Oy). Saavutettavuuden yleinen taso todettiin kohtalaiseksi ja muutamiin parannusehdotuksiin kehitetään parhaillaan paremmin saavutettavia ratkaisuja.

Tullissa on käynnissä myös mobiilikäytön mahdollistamisen ja kehittämisen hanke, jossa on visiona luoda puitteet Tullin henkilöstölle mahdollisimman sujuvaan aika- ja paikkariippumattomaan työhön sekä edistää Tullin eri toimintojen uudistamista, automatisointia ja optimointia mobiiliratkaisujen avulla. Hankkeen tavoitteena on kuvata Tullin teknologiset linjaukset ja käytettävyyden vaatimukset mobiilikäytölle ja -ratkaisuille sekä käynnistää ja toteuttaa tarvittavat toimenpiteet. Hanke toteutetaan ajalla 5.9.2016–31.12.2020. Tullissa on käynnistetty myös Chat-projekti.

Valvonnan järjestelmistä ainut asiakkaiden käytössä oleva asiointipalvelu on Havis-järjestelmä. Järjestelmään syötetään vihjetiedot yhdensuuntaisesti asiakkaalta Tullille. Nämä vihjetiedot voidaan

antaa myös vaihtoehtoisesti puhelimitse. Havis-järjestelmässä ei käsitellä salassa pidettäviä tietoja. Asiakkaalta ei vaadita tunnistautumista, vaan vihjeen voi jättää anonyymisti.

Ehdotetun lain saavutettavuusvaatimukset aiheuttavat jonkin verran muutostöitä Tullin digitaalisiin palveluihin. Muutostöiden laajuutta on käsitelty taloudellisten vaikutusten arviota koskevassa lausunnon osiossa 3.

Tullin palveluiden saavutettavuudesta on lausuttu lausunnon saavutettavuusvaatimuksia koskevassa osiossa 2.3 Digitaalisten palvelujen saavutettavuus.

2. Kommentit lakiehdotuksen pykäliin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin

1 luku: Yleiset säännökset

Digitaalisten palvelujen ja verkkosivuston määritelmät

Ehdotetun lain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan lakia sovelletaan viranomaisen digitaalisiin palveluihin. Lain 2 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan digitaalisella palvelulla tarkoitetaan verkkosivustoa ja mobiilisovellusta. Lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan verkkosivustolla tarkoitetaan verkkotunnuksella yksilöitävää digitaalista tietosisältöä, kuten tekstisisältöä, tiedostoja, kuvia, lomakkeita ja muita toisinnettavissa olevia sisältöjä, jotka ovat käytettävissä tietoverkossa erilaisilla päätelaitteilla ja niissä olevilla ohjelmistoilla. Määritelmän mukaisesti verkkosivuston käsite kohdistuisi sivustolla olevaan sisältöön. Verkkotunnus yksilöi verkkosivuston.

Verkkosivuston käsitettä koskevien yksityiskohtaisten perustelujen (s. 32) mukaan verkkosivuston käsite pohjautuu osittain saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 19 kohtaan, jonka mukaan verkkosivustojen ja mobiilisovellusten sisältöön kuuluu tekstuaalista ja ei-tekstuaalista tietoa, ladattavia asiakirjoja ja lomakkeita sekä kaksisuuntaista vuorovaikutusta, kuten digitaalisten lomakkeiden käsittelyä sekä todentamis-, tunnistamis- ja maksuprosessien suorittamista.

Tullin käsityksen mukaan verkkosivuston käsitteestä laissa ja hallituksen esityksen eri kohdissa muodostuu käsitys verkkosivuista ja mobiilisovelluksista lain yksinomaisena soveltamisalana. Lain soveltamisalana on kuitenkin myös verkkosivustojen kautta tarjolla olevat erityyppiset, muunkinlaiset kuin verkkosivustoiksi varsinaisesti luokiteltavat digitaaliset palvelut. Hallituksen esityksessä olisi perusteltua korostaa sitä, että verkkosivuston käsitteellä tarkoitetaan laajaa palveluvalikoimaa, joka avautuu verkko-osoitteesta, eikä vain yksittäistä verkkosivua puhekielisessä merkityksessä.

Tullin verkkosivuston kautta tarjottavilla digitaalisilla palveluilla on verkko-osoite. Tullin digitaaliset palvelut verkossa kuuluvat ehdotetun lain soveltamisalaan.

Saavutettavuuden määritelmä

Ehdotetun lain 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa olisi saavutettavuuden määritelmä. Saavutettavuudella tarkoitettaisiin periaatteita ja tekniikoita, joita on noudatettava digitaalisten palvelujen suunnittelussa, kehittämisessä, ylläpidossa ja päivittämisessä, jotta ne olisivat paremmin käyttäjien, erityisesti vammaisten henkilöiden, saavutettavissa. Tullin käsityksen mukaan saavutettavuuden määritelmä jää tällaisenaan epätarkkarajaiseksi. Saavutettavuuden määritelmässä olisi selvyiden vuoksi perusteltua kuvata ainakin saavutettavuuden ydinsisältö, johon kuuluvat havaittavuus, hallittavuus, ymmärrettävyys sekä toimintavarmuus.

Säännöstä koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden (s. 33) mukaan saavutettavuudella tarkoitetaan käytännössä sitä, että digitaalisten palvelujen sisältö on suunniteltu siten, että kaikki käyttäjäryhmät voivat käyttää niitä ilman lisälaitteita tai avustavien laitteiden kanssa. Tullin käsityksen mukaan säännöksen perusteluista jää epäselväksi, tarkoitetaanko edellä mainitulla lauseella, että palvelua on kaikkien voitava käyttää sekä ilman avustavia laitteita että niiden kanssa, vai riittääkö, että palvelu on kaikille käytettävissä joko ilman avustavia laitteita tai vaihtoehtoisesti avustavien laitteiden kanssa.

Intra- ja extranet-verkkosivustoja koskeva soveltamisalan rajaus

Ehdotetun lain 3 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan lakia ei sovellettaisi työpaikoilla käytettäviin rajalliselle määrälle henkilöitä tarkoitettuihin intranet- ja ekstranet-verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin, mutta sitä kuitenkin sovellettaisiin viranomaisen henkilöstöhallinnon digitaalisiin palveluihin. Säännöksen tarkoitusta on selitetty hallituksen esityksen sivulla 41. Tulli pyytää tarkentamaan, tarkoitetaanko rajauksella, että lakia sovelletaan vain viranomaisen sisäisiin verkkosivustoihin muttei muiden toimijoiden vastaaviin. Lain soveltamisalaan kuuluisivat siten vain viranomaisen henkilöstöhallinnon digitaaliset palvelut eli viranomaisen henkilöstöhallinnon verkkosivustot ja mobiilisovellukset. Kysymys on nostettu esille myös tämän lausunnon kohdassa 5 Erinäiset säännökset.

2 luku: Viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestäminen yleisölle

Tietoturvallisuuden varmistamisen osoittaminen

Ehdotetun lain 4 §:n 1 momentissa edellytetään, että viranomaisen on suunniteltava ja ylläpidettävä digitaaliset palvelut siten, että niiden tietoturvallisuus, tietosuoja, löydettävyys ja helppokäyttöisyys on varmistettu. Tietoturvallisuusvaatimuksen osalta pykälää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan (s. 45), ettei säännöksessä ehdoteta säädettäväksi, mitkä ovat niitä tietoturvallisuusvaatimuksia, jotka on huomioitava palvelujen suunnittelussa, koska vaatimukset muuttuvat teknisen kehityksen ja toimintaympäristön muutosten myötä. Edelleen todetaan, että viranomaisen on pystyttävä osoittamaan tietoturvallisuutta koskevalla suunnitteludokumentaatiolla ja siihen liittyvillä testausraporteilla, että tietoturvallisuus on varmistettu riittävillä tietoturvatoinenpiteillä.

Säännöksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan tietoturvallisuus tulee osoittaa testausraporteilla. Tulli pyytää täsmentämään perusteluihin, miten kyseinen testausraporteilla tapahtuva osoittaminen käytännössä tapahtuu, eli tuleeko viranomaisen laatia ja toimittaa raportit pyydettyinä ja kenen pyynnöstä, vai onko viranomaisen suoritettava omatoimisesti jatkuvaa, säännöllisin väliajoin toistuvaa testausraporttien laatimista sekä pyynnöstä tai pyytämättä toimitettava raportit kysyjälle. Koska valvontaviranomainen ei valvo 2 luvun säännösten noudattamista, pyydetään myös täsmentämään, kenelle tietoturvallisuuden varmistaminen tulee osoittaa. Lisäksi toivotaan tarkennettavan, mihin testausraportteja tuotetaan ja onko niille määrämuotoisuusvaatimuksia.

Riittävä yhteensopivuus hallinnon yhteisten tukipalvelujen kanssa

Ehdotetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen on varmistettava riittävä yhteensopivuus hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016, tukipalvelulaki, KaPa-laki) 3 §:ssä säädettyjen tukipalvelujen ja muiden viranomaisten digitaalisten palvelujen kanssa. Tullille jää lain esitöistä epäselväksi, mitä tässä tarkoitetaan yhteensopivuuden ”riittävyydellä”. Edelleen pykälää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen (s. 48) mukaan viranomaisen tulee varmistaa palvelun yhteensopivuus yhteisten tukipalveluiden kanssa. Tullin käsityksen mukaan palvelut ovat joko yhteensopivia tai yhteensopimattomia KaPa-laissa tarkoitettujen sähköisten palvelukanavien kanssa. Tulli pyytää tarkentamaan, milloin palveluiden katsotaan olevan riittävällä tavalla yhteensopivia KaPa-laissa tarkoitettujen hallinnon yhteisten tukipalvelujen kanssa.

Asiakirjojen toimittaminen viranomaiselle sähköisesti

Ehdotetun lain 5 §:n 1 momentissa viranomaiselle säädettäisiin velvollisuus tarjota jokaiselle mahdollisuus toimittaa asiaansa koskevat asiakirjat käyttäen digitaalisia palveluita tai muuta sähköistä tiedonsiirtomenetelmää, ellei muualla laissa toisin säädetä. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen (s. 49) mukaan ehdotettava säännös on neutraali sähköisen asiakirjan toimittamista koskevan sähköisen tiedonsiirtomenetelmän tavan osalta, ja se voisi tarkoittaa viestinvälityspalvelua, viranomaisen omaa digitaalista palvelua tai sähköpostia riippuen asian laadusta ja toimitettavista tiedoista. Viranomaisen harkintaan jäisi se tapa, jolla asiakirjat voidaan toimittaa sähköisesti ottaen kuitenkin huomioon muun muassa saavutettavuusvaatimuksista johtuvat vaatimukset.

Säännöksen perusteluissa on viitattu KaPa-lain 5 §:ään, jonka mukaisesti viranomainen on velvollinen ottamaan käyttöön viestinvälityspalvelun. Perusteluiden mukaan viranomaisella on tätä kautta tarjolla vähintään yksi asiakirjojen lähettämiseen ja vastaanottamiseen tarkoitettu sähköinen tiedonsiirtomenetelmä. Edelleen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan myös mahdollisuudet muiden suojattujen viestintäratkaisujen (kuin KaPa-laissa tarkoitettun viestinvälityspalvelun postilaatikon) käyttöön esimerkiksi niissä tilanteissa, kun sähköisesti asioiva asiakas ei syystä tai toisesta käytä viestinvälityspalvelua, tulee mahdollistaa. Edempänä säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 50) kuitenkin todetaan, että viranomaisen olisi tarjottava vähintään yhtä vaihtoehtoa sähköisten asiakirjojen toimittamistavaksi. Tullin käsityksen mukaan perusteluiden edellä mainituissa toteamuksissa on ristiriitaisuus: lähtökohtaisesti yhden, vapaavalintaisen asiointikanavan tarjoaminen olisi riittävää, mutta viranomaisella olisi kuitenkin velvollisuus KaPa-lain mukaisen viestinvälityskanavan ohella tarjota myös vaihtoehtoinen asiointikanava. Ilmeisesti tällä tarkoitetaan, että tukipalvelujen käyttöönottoon velvoitetut viranomaiset tarjoavat sekä Kapa-lain tarkoittaman viestinvälityskanavan että muun vaihtoehtoisen kanavan (esimerkiksi sähköpostin), ja muut palveluntarjoajat kuin tukipalvelujen tarjoamiseen velvoitetut viranomaiset jonkin yhden vapaavalintaisen kanavan.

Tullilla on velvollisuus tarjota KaPa-lain mukainen viestinvälityspalvelu. Tullilla voi kuitenkin olla myös sellaisia asiakkaita, jotka eivät syystä tai toisesta käytä viestinvälityspalvelua; näille tulisi hallituksen esityksen mukaan tarjota vaihtoehtoista viestintäratkaisua.

Sähköinen tunnistaminen ja tiedoksianto

Ehdotetun lain 6 §:ssä on vaatimukset palvelun käyttäjän sähköisestä tunnistamisesta ja siihen liittyvistä rajoituksista. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, missä tilanteissa viranomaisella on oikeus vaatia tunnistusta. Perusteita tunnistamiselle olisivat (1) palvelun tietosisältöön liittyvien käyttöoikeuksien varmistaminen ja (2) palvelussa tehtävän toimen oikeusvaikutukset. Tunnistamisen vahvuutta ei ole määriteltä. Lainkohdassa rajataan vapaaehtoisen tunnistamisen tilanteet edellä mainittuihin kahteen: vain näissä tilanteissa viranomainen voi vaatia tunnistusta.

Saman pykälän 2 momentissa säädettäisiin, missä tilanteissa viranomaisella on velvollisuus vaatia sähköistä tunnistusta: pakollisen tunnistamisen perusteena on palvelun tietosisältöön liittyvä salassapito. Tunnistamisen vahvuudeksi on määritelty vahva tunnistaminen. Vahvaa tunnistamista edellytetään ainoastaan salassa pidettäviin tietoihin.

Ehdotettu säännös on laatuaan ensimmäinen, jossa määritellään yleisellä tasolla, missä tilanteissa viranomaisella saa edellyttää tunnistamista ja missä tilanteissa tunnistaminen olisi pakollista.

Asiointilain 18 §:ssä tunnistamisvaatimus on asetettu todisteelliselle sähköiselle tiedoksiannolle. Siinä tiedoksiannettavaa asiakirjaa noudettaessa käytettävälle tunnistautumistekniikalle on asetettu tietoturvallisuuden ja todisteellisuuden vaatimukset, mutta ei vahvan tunnistamisen vaatimusta. Asiointilain 18 §:ää koskevassa muutoksessa (29.6.2016/534) pykälästä poistettiin viittaus vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa (kumottu) tarkoitettuun tunnistusvälineeseen ja laatuvarmenteeseen. Asiointilain mukainen tunnistamisvaatimus koskee vain todisteellisen sähköisen tiedoksiannon tilannetta. Ehdotetussa laissa ei esitetä muutettavaksi todisteellista sähköistä tiedoksiannosta koskevaa sääntelyä sähköisen asiointilain 18 §:ssä. Ehdotetun lain 5 §:n mukaan sähköisestä tiedoksiannosta säädetään erikseen. Näin ollen Tulli ei tämän lausunnon yhteydessä lausu todisteellisesta sähköisestä tiedoksiannosta.

3 luku: Digitaalisten palvelujen saavutettavuus

Saavutettavuusvaatimukset

Saavutettavuusvaatimuksista ehdotetaan säädettävän lain 7 §:ssä. Säännöksen 1 momentissa säädettäisiin digitaalisten palvelujen saavutettavuusvaatimuksista, joita ovat sisältöjen havaittavuus ja ymmärrettävyys sekä käyttöliittymien ja navigoinnin hallittavuus ja toimintavarmuus. Viranomaisen tulisi ottaa saavutettavuusvaatimukset huomioon palveluiden suunnittelussa. Direktiivin johdanto-osan 2 kohdan mukaan tällä tarkoitettaisiin erityisesti vammaisten henkilöiden kannalta parempaa saavutettavuutta. Ehdotetulla säännöksellä implementoidaan saavutettavuusdirektiivin 4 artikla.

Kyseisen säännöksen yksityiskohtaisten perusteluiden (s. 52) mukaan saavutettavuusvaatimuksista säädettäisiin tarkemmin komission täytäntöönpanosäädöksessä. Tullin käsityksen mukaan ehdotettuun pykälään olisi perusteltua sisällyttää viittaus komission täytäntöönpanosäädökseen.

Ehdotetun pykälän sisältämät havaittavuuden, hallittavuuden, ymmärrettävyyden ja toimintavarmuuden vaatimukset ovat epäspesifejä siinä mielessä, että niitä on vaikea

yksiselitteisesti tulkita pelkän pykälän sanamuodon perusteella. Kyseisten peruseriaatteiden ja vaatimusten sisältö on selostettu direktiivin johdanto-osan 37 kohdassa. Tullin käsityksen mukaan määrittelien sisältöä olisi perustelua täsmentää joko kyseisen 7 §:n yhteyteen taikka saavutettavuuden määritelmän yhteyteen lain 2 §:ään. Tämä selkeyttäisi myös saavutettavuuden määritelmän sisältöä nostamalla esiin ne niin kutsutut ”periaatteet ja tekniikat”, joilla saavutettavuutta edistetään.

Tullissa sähköisten palveluiden saavutettavuusvaatimukset on huomioitu järjestelmien suunnittelussa ja kehityksessä. Osassa Tullin tämänhetkisistä sähköisistä palveluista on käytettävyyden hidasteita, jotka tullaan poistamaan.

Tulli on teettänyt Tulli.fi -verkkosivustostaan saavutettavuusarvion Annanpura Oy:llä. Verkkosivuston uudistaminen on toteutettu 2016 ja tässä yhteydessä saavutettavuuskysymyksiin on kiinnitetty huomiota. Sivustoa koskeva saavutettavuusraportti on valmistunut 13.12.2017. Auditoinnin tavoitteena oli selvittää, täyttääkö Tullin verkkosivusto Saavutettavuus huomioitu -leiman kriteerit vai tarvitaanko sivustolle vielä sen saavutettavuutta edistäviä korjauksia. Tutkitun sivuston yleinen saavutettavuuden taso arvioitiin kohtalaiseksi. Parannusehdotusten johdosta kehitetään parhaillaan paremmin saavutettavia ratkaisuja.

Myös Tullin nettiasiointikanavan saavutettavuutta on käynyt alustavasti havainnoimassa Annanpura Oy:n arvioitsija. Katselmoitavana oli (keskeneräisen) asiointikanavan ensimmäinen vaihe. Saavutettavuutta tullaan arvioimaan uudelleen projektin edetessä.

Saavutettavuusvaatimukset on huomioitu myös UTU-järjestelmän hankinnassa. Hankinnan pakollisiin vaatimuksiin on kirjattu World Wide Web Consortiumin (W3C) Web Accessibility Guideline 2.0 (WCAG 2.0) mukaiset AA-tason vaatimukset, jotka toimittaja on velvollinen toteuttamaan.

Valvonnan Havis-järjestelmän osalta ei tunnistettu hallituksen esityksestä johtuvia tarpeita tulevaan järjestelmäkehitykseen.

Yhdenmukaistettu standardi ja sen osat sekä eurooppalainen standardi

Edelleen lain 7 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että palveluntarjoajan on suunniteltava ja toteutettava digitaaliset palvelut siten, että ne ovat yhdenmukaistettujen standardien tai niiden osien, joiden viitetiedot on julkaistu Euroopan Unionin virallisessa lehdessä, mukaisia. Edelleen lainkohdan sanamuodon mukaan, jos viitetietoja ei ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa

lehdessä, verkkosivuston suunnittelussa ja toteutuksessa on noudatettava eurooppalaisessa standardissa EN 301 549 V1.1.2 ”Tieto- ja viestintätekniikan tuotteiden ja palvelujen julkisiin hankintoihin Euroopassa soveltuvat saavutettavuusvaatimukset” (2015-04) määriteltyjä verkkosivustojen saavutettavuusvaatimuksia. Jos mobiilisovelluksia koskevia yhdenmukaistettuja standardeja tai niiden osia koskevia viitetietoja ei ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, noudatetaan saavutettavuusdirektiivin 6 artiklan 4 kohdan nojalla säädetyt komission täytäntöönpanosäädöksessä olevia teknisten eritelmien saavutettavuusvaatimuksia.

Säännöksen 2 momenttia koskevien yksityiskohtaisten perustelujen (s. 53) mukaan säännöksessä olisi viittaukset saavutettavuusvaatimuksia ilmaiseksi lähteisiin. Perustelujen mukaan verkkosivustojen saavutettavuusvaatimukset on määritelty edellä mainitussa eurooppalaisessa standardissa. Standardissa viitataan verkkosivustojen saavutettavuusvaatimusten osalta World Wide Web Consortiumin (W3C) Web Accessibility Guideline 2.0 (WCAG 2.0) versioon, joka muodostuu kolmitasoisista saavutettavuusvaatimuksista: A-taso, AA-taso ja AAA-taso. Edelleen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan eurooppalaisessa standardissa on esitetty A- ja AA-tason vaatimukset, joten verkkosivustojen sisältöä koskevien vaatimusten tulee tällä hetkellä täyttää vähintään standardissa mainitut AA-tason edellyttämät vaatimukset.

Tulli toivoo säännökseen taikka sen yksityiskohtaisiin perusteluihin tarkennuksia sovellettavan standardin osalta. Ehdotetun säännöksen sanamuodon mukaan digitaaliset palvelut olisi suunniteltava ja toteutettava yhdenmukaistettujen standardien tai niiden osien mukaisesti, ja vain siinä tilanteessa, ettei viitetietoja ole julkaistu virallisessa lehdessä, eurooppalaisen standardin EN 301 549 V1.1.2 saavutettavuusvaatimusten mukaisesti. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että 2 momentissa olisi viittaukset saavutettavuusvaatimukset ilmaiseksi lähteisiin. Tulli pyytää täsmentämään, tarkoitetaanko säännöksellä, että ensisijainen lähde on (viitetiedoiltaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaistut) yhdenmukaistetut standardit ja niiden osat, ja toissijainen lähde – siinä tilanteessa, ettei ensin mainittuja lähteitä ole – eurooppalainen standardi EN 301 549 V1.1.2.

Lisäksi edellä mainittu säännös saa vaihtelevan merkityksen sen mukaan, viitataan lauseella ”joiden viitetiedot on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä” vain yhdenmukaistettujen standardien osiin vaiko myös kyseisiin yhdenmukaistettuihin standardeihin. Lauseen merkitys jää riippumaan siitä, viitataan virallisessa lehdessä julkaistuilla viitetiedoilla sekä itse standardiin että sen osiin vaiko sen pelkkiin osiin.

Ehdotettu säännös ja sen perustelut on Tullin käsityksen mukaan tällaisenaan monitulkintainen ja kaippaa perusteluiden tai säännöksen sanamuodon täsmennyksiä.

Lisäksi säännöstä koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden (s. 53) mukaan on oletettavaa, että saavutettavuusvaatimukset muuttuvat standardisoimiskehityksen myötä. Säännöksen perusteluista

ei kuitenkaan ilmene, minkälaisella aikataululla viranomaisen tulee toteuttaa standardin kehityksestä johtuvat muutokset digitaalisiin palveluihinsa.

4 luku: Saavutettavuusvaatimusten valvonta ja oikeussuoja

Tullilla ei ole lausuttavaa ehdotetun lain 4 luvusta.

5 luku: Erinäiset säännökset

Siirtymäsäännökset

Ehdotetun lain 17 §:n 5 momentin mukaan lakia sovelletaan ennen 23.9.2019 julkaistujen lain soveltamisalaan kuuluvien intra- ja ekstranet-verkkosivustojen sisältöön vasta, kun verkkosivuston julkaisualusta uudistetaan. Lakia ei siten sovelleta ennen 23.9.2019 julkaistujen extranetien ja intranetien sisältöihin eli sellaisiin verkkosivustoihin, jotka ovat vain suljetun ryhmän käytettävissä eivätkä sellaisenaan avoimia yleisölle, ennen kuin nämä sivustot uudistetaan perinpohjaisesti. Säännös perustuu saavutettavuusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdan g alakohtaan.

Edelleen lausunnossa aiemmin mainitun 3 §:n 3 momentin 1 kohdan määritelmän mukaan lakia ei sovelleta työpaikoilla käytettäviin rajalliselle määrälle henkilöitä tarkoitettuihin intranet- ja ekstranet-verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin, mutta sitä kuitenkin sovelletaan viranomaisen henkilöstöhallinnon digitaalisiin palveluihin. Sääntelyä on perusteltu yksityiskohtaisissa perusteluissa sivuilla 41 ja 42.

Lain soveltaminen ennen 23.9.2019 julkaistuihin viranomaisen sisäisiin digitaalisiin palveluihin alkaa 17 §:n 5 momentin nojalla vasta julkaisualustan uudistamisen jälkeen. Sen sijaan 23.9.2019 tai sen jälkeen julkaistuihin viranomaisen digitaalisiin palveluihin lain 3 lukua ilmeisesti sovelletaan ilman 5 momentin mukaista siirtymäaikaa lain 1 momentin mukaisesti 3 lukua koskevalla siirtymäajalla eli 23.9.2019 lukien. Ehdotetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan lain 2 lukua sovelletaan vain yleisölle tarjottaviin palveluihin. Lain 2 lukua ei siten sovelleta viranomaisen sisäisiin digitaalisiin palveluihin. Tämä on todettu myös 3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 38). Viranomaisen sisäisiä digitaalisia palveluja koskeva 17 §:n 5 momentin siirtymäsäännös viittaa siten kolmannen luvun saavutettavuusvaatimuksiin.

Ehdotetun sääntelyn 3 § ja 17 §:stä Tullille on muodostunut käsitys, että ehdotettua lakia, pois lukien lain 2 luku, sovelletaan viranomaisen sisäisiin digitaalisiin palveluihin eli esimerkiksi intranetiin siten, että ennen 23.9.2019 julkaistuihin viranomaisen sisäisiin digitaalisiin palveluihin lakia

sovelletaan vasta, kun verkkosivuston julkaisualusta uudistetaan kokonaisuudessaan, ja 23.9.2019 eteenpäin julkaistuihin viranomaisen sisäisiin digitaalisiin palveluihin 23.9.2019 lukien.

Viitaten 17 §:n 2 momenttiin lauseeseen, jonka mukaan lakia ei sovelleta verkkosivustojen ja mobiilisovellusten sisältöihin, jotka on arkistoitu ennen 23 päivä syyskuuta 2019, Tulli toteaa, että lause sopisi paremmin itsenäiseksi, pykälän viimeiseksi momentiksi.

3. Kommentit vaikutusten arviointiin

Tullin digitaalisissa palveluissa uusi ehdotettu sääntely tarkoittaa saavutettavuuden edellyttämiä muutostöitä niihin nykyisiin digitaalisiin palveluihin, joissa saavutettavuusvaatimuksia ei ole vielä toteutettu, saavutettavuusvaatimusten toteuttamista uusiin ja kehitteillä oleviin palveluihin, sekä esimerkiksi 9 §:n mukaisen saavutettavuusselosteen julkaisemista ja 10 §:n mukaisen saavutettavuuspalautemekanismin järjestämistä.

Ehdotuksen merkittävimmät taloudelliset vaikutukset Tullissa muodostuvat soveltamisalaan kuuluvien digitaalisten palvelujen saavutettavuusarvioinneista (käytettävyyсарvioinneista), jotka hankitaan ulkopuolelta, saavutettavuuden vaatimusten täyttämisen muutostöistä, testaamisesta ja ylläpidosta, sekä yleisestä saavutettavuuteen liittyvästä hallinnointityöstä ja asiakaspalvelukehityksestä.

Tullin taloudellisia kustannuksia on arvioitu 15 digitaalisen asiointipalvelun osalta perustuen erityisesti saavutettavuusarviointien, muutosten ja ylläpidon kustannuksiin. Kustannukset jakaantuvat erityisesti vuosille 2019 ja 2020, jolloin arvioinnit, muutokset ja testaukset toteutetaan. Kokonaiskustannusten arvioidaan olevan tällä aikavälillä noin 500.000 euroa. Lisäksi saavutettavuusvaatimukset huomioidaan osana uusia tietojärjestelmähankkeita ja niiden toimittamia digitaalisia palveluita.

4. Muut kommentit

Ehdotettu lakia on kommentoitu Tullin sähköisten palveluiden näkökulmasta pääotsikkojen 1-3 alla.

Bage Liisa
tulli.fi - Tulli, Ulkomaankauppa- ja verotusosasto, Asiakkuus- ja
veronkantoyksikkö