

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 erittäin tarpeellinen ja pääosin vastaa sille asetettuun tarkoitukseen digitaalisten palveluiden yhdenvertaisuuden takaamisesta. Haasteen asettaa saavutettavuuden mittaaminen ja siitä aiheutuva tulkinnanvaraisuus etenkin sisältöjen osalta siitä, mikä saavutettavuuden taso on missäkin tapauksessa riit-tävää. Teknisten vaatimusten osalta tämä on selkeää noudatettavista standardeista johtuen. Paikoin lain perusteluissa on annettu konkreettisia esimerkkejä saavutettavuuden ilmenemismuodoista ja käytännöistä, mutta tätä esimerkein näkyväksi tehtävää konkretiaa saavutettavien sisältöjen tason ja laadun osalta tullaan erittäin todennäköisesti lain täytäntöönpanovaiheessa organisaatioissa kaipaamaan lisää.

Lakiehdotus tarkentaa digitaalisille palveluille osoitettuja vaatimuksia ja varmistaa, että palvelun saavutettavuuteen, tietoturvaan ja tietosuojaan liittyvät asiat huomioidaan palveluiden kehittämisessä. Digitaalisia palveluita tehdään erilaisiin tarpeisiin ja siksi palveluiden kohderyhmät vaihtelevat. Lakiesitys ei anna mahdollisuutta harkita saavutettavuusvaatimusten toteuttamista palvelun kohderyhmän mukaan ja se tuo kuntien digitaalisten palveluiden kehittämiseen ongelmia ja lisää kustannuksia tarpeettomasti. Ei ole perusteltua, että laissa annetaan vain varhaiskasvatukselle vapaus jättää laissa määritellyt saavutettavuus- ja tietoturva-vaatimukset huomiotta, kun kyseessä on digitaalisen palvelun määräaikainen ja pientä kohderyhmää koskeva kokeilu. Tampereella strategiassa on vahvasti palveluiden digitalisointi vuoteen 2025 mennessä ja tätä työtä tehdään ensin kokeilemalla uusia digitaalisia palveluita.

On tärkeää, ettei lainsäädäntö ole jarruttamassa palveluiden kehittämistä, koska käyttäjien tottumukset ja odotukset digitaalisten palveluiden suhteen ovat murroksessa.

2. Kommentit lakiehdotuksen pykäliin ja yksityiskohtaisiin perusteluihin

1 luku: Yleiset säännökset

Saavutettavuuden kriteerit täyttävät palvelut kehittävät sovelluksia ja sivustoja kautta linjan parempaan suuntaan. Saavutettavuuden kriteerit tulee määritellä selkeästi, muuten ne jättävät tulkinnanvaraa ja eivät edistä alkuperäistä tavoitetta halutulla tavalla.

Käyttöön otettavaksi esitetty saavutettavuusvaatimusten pohjautumisen yhdenmukainen standardi on erittäin tarpeellinen, koska tätä käyttäen palvelun-tarjoaja voisi huolehtia selkeästi myös kolmannen osapuolen tarjoaman palvelun saavutettavuudesta.

On tärkeää säilyttää maininta siitä, että pysyvien palveluiden saavutettavuusvaatimukset kohdistuvat yhtäläisinä kaikille toimialoille, sillä saavutettavia digi-ratkaisuita tarvitsevia henkilöitä löytyy jo nyt kaikkien toimialojen palveluiden ja tiedon käyttäjistä.

Organisaatioiden sisäisten verkkopalveluiden rajaaminen lain ulkopuolelle asettaa digipalveluilta saavutettavuutta tarvitsevat työntekijät eriarvoiseen asemaan. Intranetit sisältävät tyypillisesti erittäin paljon tietoa organisaatiosta ja on erittäin haastavaa tehdä kohtuullisten mukautusten tai edes työtehtävien perusteella rajausta, mitä sisältöjä tulisi kunkin työntekijän kohdalla saattaa saavutettavaan muotoon.

Koulujen ja päiväkotien osalta jää epäselväksi millaisia palveluita laki koskee ja mitä ei. Yhdenvertaisuuden ja hyvän viestinnän toteutumisen kannalta tärkeää olisi, että saavutettavassa muodossa ovat myös koulujen ja päiväkotien kotisivut ja mobiilisovellukset myös muihin kuin hallinnollisiin tehtäviin liittyen.

Ehdotettavan lain 2 §:n 2 kohdan perusteluissa mobiilisovelluksen määrittelyn ja mobiilisovelluksen soveltamisalan ulottaminen kolmannen osapuolen sovel-luksiin nähdään haasteelliseksi Tampereen kaupungilla. Tampereen kaupunki pyrkii luomaan uusia liiketoimintamahdollisuuksia tarjoamalla avoimia rajapintoja vapaasti ekosysteemin hyödynnettäväksi. Nyt Tampereen kaupungin tulkinnan mukaan kaupunki ei saisi mainostaa tai tarjota näin syntyneitä sovelluksia, elleivät ne ole lain mukaisia. Tampereen kaupunki ei kannata lain soveltamisen laajentamista kolmannen osapuolen mobiilisovelluksiin, vaikka se tarjoaisi niitä omilla verkkosivustoillaan tai muissa palveluissa.

2 luku: Viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestäminen yleisölle

Kun asiakkaalle halutaan tarjota digitaalinen ja tietoturvallinen keino tietojen välittämiseen ja asiakirjojen toimittamiseen, niin on syytä huomioida, että sähköposti ulkoverkossa ei täytä vaatimuksia. Saattaako tästä tulla asiakkailla ja palveluntarjoajilla määrittelyssä käsityseroja.

Viranomaisille vastuutetut käytettävyyssarvioinnit ja -testit tulisi myös tarkemmin määritellä: Mikä toimenpide ja kenen toimesta tehtynä riittää täyttämään tämän testausvaatimuksen? Laissa tulisi nimetä kenen vastuulla on, että yhteensopivuustestaaajilla on tiedossa kaikki testattavat tahot.

Riittääkö todella kaikkien julkisten palveluiden osalta neuvontayhteystiedoksi VRK:n Kansalaisneuvonta - esityksestä saa tämän käsityksen? Mikäli tämä ei ole riittävää, on kustannusvaikutus heti huomattavasti suurempi.

Ehdotettavan lain 4 §:n 3 momentissa ehdotettu velvollisuus huolehtia digitaalisten palveluiden yhteensopivuudesta on erittäin hyödyllinen. Jotta palveluiden yhteensopivuus voitaisiin käytännössä toteuttaa, tulisi viranomaisrajat ylittävien palveluketjujen suunnittelu ja toteutuksen koordinointi vastuuttaa määrättyille taholle. Tällä voitaisiin välttyä ristiriitatilanteilta kahden tai useamman organisaation välillä.

Lain 6 §:n 3 momentin kirjauksia pidetään erittäin tarpeellisena. Selkeä säännöstely etenkin vahvan tunnistamisen osalta on puuttunut.

3 luku: Digitaalisten palvelujen saavutettavuus

Hyvä, että muodostetaan yhtenevä lainsäädäntö digitaalisten palveluiden saavutettavuudesta ja velvoitetaan viranomaisia ottamaan huomioon palveluiden saavutettavuus kehittämistyössä. Tämä aiheuttaa kuitenkin kustannuksia ja ne tulee kompensoida kunnille.

Palautemahdollisuus on hyvä, mutta sen toteuttaminen aiheuttaa kustannuksia ja lisäksi palautteiden käsittely vaatii resursseja. Lisäksi mahdollisesti epämääräisesti määritellyt kriteerit saavutettavuudelle voivat nostaa riskiä palaute/valituskierteille.

Palautteen perusteella saavutettavaan muotoon saatettavan aineiston kahden viikon määräaika vaikuttaa ennakoitavasti arvioiden tiukalta. Kahden viikon annettu lisäaika poikkeustapauksessa, jos sisältöä on paljon, on erittäin tarpeellinen ja 4 viikkoa voisi hyvin olla lähtökohta toteutukselle.

4 luku: Saavutettavuusvaatimusten valvonta ja oikeussuoja

Hienoa, että on otettu huomioon lähidemokratia ja kansalaisten tasavertainen oikeus olla osallisena yhteiskunnan tai oman alueensa kehittämisessä. Tämän uuden lain nojalla voidaan varmistaa sitä,

että kaikilla on tasavertaiset mahdollisuudet saada tietoa itselleen merkittävistä yhteiskunnallisista asioista.

Saavutettavuusdirektiivissä ei ole luotettavuuden periaatetta. Kun tätä ei voida direktiiviin enää lisätä, asia tulisi huomioida puheenaolevassa lakivalmistelussa. Asiakkaan ja palvelua järjestävän julkisen organisaation tulee voida luottaa siihen, että mm. huijaukset ja identiteettivarkaudet on voitu estää erittäin suurella todennäköisyydellä.

5 luku: Erinäiset säännökset

Kustannusvaikutuksia on arvioitu aika karkeasti ja isommat summat ovat merkittäviä. Lain toteuttamisesta tulee aiheutumaan lisää vaatimuksia digitaalisille palveluille ja mahdollisesti merkittäviä kustannuksia. Riskinä on se, että kunnilla on heikot mahdollisuudet vaikuttaa tietojärjestelmätoimittajien hinnoitteluun lain vaatimusten toteuttamiseksi. Tämä voi aiheuttaa hallitsemattomia kustannuksia.

Useiden kuntien digitaaliset ratkaisut pohjautuvat valmistuotteisiin, joiden kehittäminen on sidottu ratkaisun toimittajaan. Tämä antaa toimittajille mahdollisuuden hinnoitella vaadittavat muutokset ilman varsinaista kilpailua. Tästä voi aiheutua kunnille kustannuksia, joiden suuruuteen niillä ei ole mahdollisuutta vaikuttaa. Samasta syystä on vaarana, että järjestelmätoimittajat laskuttavat useita kuntia kerran tehdystä työstä. Näistä syistä johtuen olisi esim. JulkICT:n varattava rahoitusta lain 3. luvun tarkoittamien järjestelmämuutosten tekemiseen. Keskitetty toteutus säästäisi kuntien työtä sekä voisi helpottaa siirtymä-säännösten mukaisessa aikataulussa pysymistä.

Lain perusteluissa ei oteta kantaa tai esitetä arviota siitä, tuleeko uusien digitaalisten palveluiden toteutuskustannukset nousemaan noudatettaessa lain 3. luvun vaatimuksia saavutettavuudesta. Eli onko saavutettavien digitaalisten palveluiden toteuttaminen kalliimpaa kuin ei saavutettavien palveluiden?

Tampereen kaupunki ei pidä realistisena, että lain 3. luvun noudattamisesta aiheutuvat digitaalisten palveluiden muutuskustannukset tulisi katettua palveluiden lisääntyneenä käyttäjämääränä ja sitä kautta saatavana tehokkuutena.

Kokonaisuutenaan lain noudattaminen voi lisätä resurssitarvetta Tampereen kaupungilla (esim. saavutettavuuspalautteen käsittely, koulutus, käyttötuki, jne.). Lakiehdotuksessa on arvioit nämä vaikutukset vähäisiksi. Todellista työmäärää ja resurssitarvetta on tässä vaiheessa vielä vaikea määrittää, kun ei tiedetä esimerkiksi, paljonko palautetta tullaan antamaan.

Säädöksen soveltamisaikataulussa olisi hyvä ottaa kantaa myös sisältöihin, jotka sote- ja maakuntauudistuksesta johtuen siirtyvät organisaatiolta toiselle. To-dennäköistä on, että vuoden 2020 alussa uudet sisällöt eivät ole vielä muotoutuneet ja vanhoja sisältöjä siirretään ja käytetään. Tarvitaan selvennys siitä, kä-sitelläänkö näitä siirtyviä sisältöjä uusina vai vanhoina verkkosivuina ja digitaalisina palveluina.

3. Kommentit vaikutusten arviointiin

-

4. Muut kommentit

Laki täsmentää huomattavasti nyt käytössä olevia pykälää. Säännökset palveluiden perusteista, saavutettavuusvaatimuksista ja käyttäjien oikeuksien toteu-tumisesta parantavat kansalaisen oikeutta asioida turvallisesti digitaalisissa palveluissa.

Aittala Pauliina
Tampereen kaupunki