11.12.2018

Eduskunnan hallintovaliokunta

Asiantuntijalausuntopyyntö hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta

CSC - Tieteen tietotekniikan keskus Oy (CSC) kiittää mahdollisuudesta saada lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta. CSC on suomalainen tutkimuksen, koulutuksen ja julkishallinnon ICT-osaamiskeskus, joka ylläpitää opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta korkeakoulujen valtakunnallista keskitettyä tietotekniikkainfrastruktuuria ja tarjoaa sen avulla kansallisia tietotekniikkapalveluita tutkimuksen, tieto-, opetus- ja tutkimushallinnon sekä kirjastojen, arkistojen, museoiden ja kulttuurin tarpeisiin.

CSC kannattaa vahvasti hallituksen esitystä, sillä digitaalisten julkisten palvelujen saavutettavuus hyödyttää kaikkia käyttäjäryhmiä verkkopalveluiden ollessa selkeitä ja helppokäyttöisiä. Toisin sanoen hyvän käytettävyyden edellytys on riittävä saavutettavuus, joka on osa myös turvallisuutta.

Digitaalisen palvelun käsite

Digitaalisten palvelujen havaittavuuden, hallittavuuden, ymmärrettävyyden ja toimintavarmuuden takaamisella voidaan parantaa jokaisen kansalaisen yhdenvertaisia mahdollisuuksia palvelujen käyttämiseen. Täten CSC pitää erittäin tärkeänä lisäyksenä lain 2 §:n 3 kohdan ehdotusta säätää digitaalisen palvelun käsitteestä. Digitaalisen palvelun käsite laajentaa etenkin lain 2 §:n perusteluissa määriteltyä verkkosivuston tai mobiilisovelluksen tai näiden yhdistelmän käsitettä sekä keskittyy oleellisesti lain tavoitteiden toteutumiseen tarvittaviin seikkoihin. Tämä käsite myös kestää aikaa.

Verkkotunnus ja IP-osoite

Esityksen sivulla 46 ja 47 käsitellään perusteluja lain 2 §:n 1 kohdassa määriteltävää verkkosivuston käsitettä. CSC katsoo, että tämä osuus kaipaa tarkennusta alla olevan tekstin osalta.

Aakkosnumeerisista merkeistä muodostuvaa osoitteita kutsutaan IP-osoitteiksi (Internet Protocol address), ja ne muodostuvat numerosarjasta, joka yksilöi yksiselitteisesti laitteen, joka on liitetty tietoverkkoon, joka käyttää internetprotokollaa viestintäprotokollana. Ehdotettavassa laissa verkkotunnuksella tarkoitetaan mitä tahansa IP-osoitetta, jota hallinnoi tai käyttää lain organisatoriseen soveltamisalaan kuuluva organisaatio tai joka on tarkoitettu näiden organisaatioiden viestintään tai palvelujen tarjoamiseen. Siten ehdotettavaa lakia sovellettaisiin sellaisiin verkkosivustoihin, joiden verkkotunnuksen käyttäjänä tai hallinnoijana olisi laissa tarkoitettu palveluntarjoaja.

CSC:n näkemyksen mukaan ylläolevat määritelmät ovat vaikeaselkoisia ja ehdotta tämän vuoksi IP-käsitteen avaamista selkeämmällä tavalla:

CSC – TIETEEN TIETOTEKNIIKAN KESKUS OY
Keilaranta 14 • PL 405 • 02101 Espoo
Puh. (09) 457 2001 • Fax (09) 457 2302 • Y-tunnus 0920632-0 • www.csc.fi

CSC – IT CENTER FOR SCIENCE LTD.
Keilaranta 14 • P.O. BOX 405 • FI-02101 Espoo • Finland
Tel. +358(0)9 457 2001 • Fax +358(0) 9 457 2302 • VAT number FI09206320 • www.csc.fi

IP-osoite on internetprotokollan yhteyskäytäntöjen mukainen numerosarja, joka yksilöi internetprotokollaa käyttävissä tietoverkkoissa olevat laitteet ja verkot.

Intra- ja extranet -verkkosivustot ja mobiilisovellukset

Sivulla 59 käsitellään esitetyn lain 3 §:n 3 momentin perusteluja soveltamisalaa koskeviin rajauksiin. CSC kiinnittää huomiota etenkin lain 3 §:n 3 momentin 1 kohdan rajallisen määrän henkilöitä tarkoittaviin intranet- ja extranet verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin koskevaan rajaukseen. Intranet-verkkosivustoilla tarkoitetaan organisaation sisäiseen käyttöön tarkoitettuja sivustoja. Extranet-verkkosivustoilla tarkoitetaan sidosryhmille tarkoitettuja verkkosivustoja. Julkiset verkkosivustot ovat lähtökohtaisesti kenen tahansa käytettävissä. Epäselväksi tällä hetkellä jää missä vaiheessa intra- tai ekstranet-sivusto ei enää kuulu työpaikkapoikkeuksen piiriin. CSC toivoo tältä osin selvennystä lain perusteluihin. Laajoissa yhteistyöprojekteissa ekstranet-sivustoilla voi olla suuri määrä käyttäjiä useista eri organisaatioista, siten että pääsy on rajattu esimerkiksi IP-osoitteen perusteella eikä henkilökohtaisesti. Alla olevassa tekstissä oleva asiasisältö on oikea, mutta sellaisenaan se on tuottanut paljon sekaannusta tulkinnan osalta eri tahojen kesken.

Lain 3 §:n 3 momentti sisältäisi muita lain soveltamisalaa koskevia rajauksia, jotka perustuisivat saavutettavuusdirektiivissä olevaan liikkumavaraan. Lisäksi soveltamisalan rajaus koskisi myös 2 luvun säännöksiä, joten esimerkiksi opetustarkoituksissa käytettäviin viranomaisen digitaalisiin palveluihin ei sovellettaisi 2 luvun säännöksiä, jos palvelut on tarkoitettu määräajaksi käyttöön. Lain 3 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan lakia ei sovellettaisi rajalliselle määrälle henkilöitä tarkoitettuihin intranet- ja ekstranet -verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin, joita käytetään työpaikoilla. Soveltamisalan rajaamista koskeva säännös koskisi tilanteita, joissa työpaikoilla intra- ja ekstranet-verkkosivustoja ja mobiilisovelluksia käytettäisiin esimerkiksi työpaikan sisäiseen viestintään, erilaisten työnantajan sisäisten tehtävien suorittamiseen sekä ohjelmistoihin, joiden avulla hoidetaan esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnon tai projektihallinnan tehtäviä. Työpaikoilla ekstranet -sivustoja käytetään erilaisissa työryhmissä ja projekteissa, joissa on mukana useita organisaatioita. Tällaiset ekstranet-sivustot rajautuisivat myös soveltamisalan ulkopuolelle, koska niidenkin tarkoituksena on työpaikoilla tehtävän työn tukeminen ja vuorovaikutus rajatun henkilöryhmän kesken työtehtävien suorittamiseksi. Muut intra- ja ekstranet-verkkosivustot ja mobiilisovellukset kuuluvat lain soveltamisalaan. Esimerkiksi verkkosivustot, joihin edellytetään tunnistautumista, kuuluisivat työpaikkapoikkeusta lukuun ottamatta lain soveltamisalaan. Direktiivi mahdollistaisi muihin kuin työpaikkojen intra- tai ekstranet-sivustoihin liittyvän siirtymäajan siten, että saavutettavuusvaatimukset pitäisi toteuttaa vasta 29 päivän maaliskuuta 2019 jälkeen, kun intra- tai ekstranet-sivusto uudistettaisiin kokonaisuudessaan. Siirtymäsäännöksen käyttö rajaisi merkittävästi niiden verkkosivustojen määrää, joihin saavutettavuusvaatimuksia sovellettaisiin. Tästä syystä siirtymäsäännöstä ei ehdoteta tältä osin lakiin, vaan tällaisiin tunnistamista edellyttäviin verkkosivustoihin sovellettaisiin samoja siirtymäsäännöksiä kuin muihinkin verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin.

Täten CSC ehdottaa, että tekstissä intranet- ja extranet -verkkosivuja ja mobiilisovelluksia käsittelevä asiasisältö selkeytettäisiin ja mahdollisesti tuotaisiin esiin joitakin käytännön esimerkkejä asiasisällön tulkinnan havainnollistamiseksi. Esimerkiksi intranetit voisi kuvailla "organisaatioiden sisäiset tietoverkot". Etenkin vaatimusten ulkopuolelle jäävät palvelut kaipaavat selvennystä sen suhteen minkälaisia palveluja laissa tarkoitetaan.

CSC myös ehdottaa selvennystä liittyen sivulla 59 lain 3 §:n 3 momentin perustelujen sisältältämään hankintalista tuleviin velvollisuuksiin saavutettavuuteen liittyen. Erityisesti alla oleva ote on epäselvä.

Viranomaisten intraneteissä käytettävien digitaalisten palvelujen osalta on kuitenkin otettava huomioon hankintalaista tulevat velvollisuudet ottaa huomioon saavutettavuuteen liittyvätvaatimukset palveluja hankittaessa. Siten hankintalain soveltamisen kautta saavutettavuusvaatimukset tulisi toteuttaa soveltuvin osin uusia henkilöstöhallinnon digitaalisia palveluja hankittaessa. Lisäksi valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013) 2 §:n 3 momentin mukaan siinä laissa tarkoitettujen yhteisten palvelujen on oltava esteettömiä.

Asian selkeyttämiseksi CSC ehdottaa, että yllä oleva teksti muutettaisiin seuraavanlaisesti:

Viranomaisten ja julkisoikeudellisten laitosten intranet-sivustojen – mukaan lukien työpaikolla käytettävien – pitää olla saavutettavuusvaatimusten mukaiset, jos ne julkaistaan 23.9.2019 tai sen jälkeen. Ennen 23.9.2019 julkaistuihin intraneteihin saavutettavuusvaatimuksia sovelletaan vain, jos koko intranet uudistetaan esimerkiksi uuden julkaisujärjestelmän hankinnan vuoksi. Tällöin jo hankintavaiheessa kannattaa kiinnittää huomiota siihen, että julkaisujärjestelmä tukee saavutettavuusvaatimusten toteuttamista.

Saavutettavuus ja käytettävyys

Sivulla 64 käsitellään perusteluja ehdotettavan lain 4 §:n 1 momentissa digitaalisen palvelun helppokäyttöisyyden varmistamista ja tähän liittyen käytettävyystestiä- tai arviointia. Saavutettavuus ja käytettävyys tulisi ottaa huomioon jo palvelun kehityksen alusta asti, sillä tällöin palvelun kehitys olisi kaikista kustannustehokkainta. Täten CSC ehdottaa, että ehdotettavan lain 4 §:n 1 momenttiin, sivulle 64 toiseen kappaleeseen, lisätään huomio saavutettavuuden huomioinnista jo suunnittelu ja kehitysvaiheessa seuraavanlaisesti:

Käytettävyystesti- ja arviointi tehdään tyypillisesti samaan aikaan kuin saavutettavuusarvioinnit, mutta saavutettavuuden huomiointi tulee sisällyttää jo suunnitteluun ja kehitysvaiheeseen, tämän ollessa kustannustehokkaampi tapa varmistaa palvelun hyvä käytettävyys.

Kustannukset

Saavutettavuuden takaaminen palveluissa aiheuttaa merkittäviä muutostöitä olemassa oleviin palveluihin, ja tätä kautta myös kustannuksia. Vanhojen palvelujen muuttaminen saavutettaviksi on kalliimpaa kuin uusien palvelujen rakentaminen ja tällaisia vanhoja palveluja on melko paljon, ja ne ovat eri elinkaarensa vaiheissa. Lisäksi kustannukset kasvavat uusien palvelujen kehittämis- ja ylläpitovaiheessa uusien palvelutarpeiden myötä. Kustannuksia liittyy myös uuden asiantuntijaosaamisen hankkimiseen palvelukehitykseen ja palvelujen ylläpitoon. CSC painottaa kustannusten osalta sitä, että on erityisen tärkeää huomioida riittävä tuki ja ohjaus tahoille, joille lain täytäntöönpano voi tuottaa haasteita.

Viranomaisen saavutettavuuden turvaaminen

Saavutettavuuden turvaaminen edellyttää että palvelun riittävä tietoturvallisuus on varmistettu muutoinkin kuin tiedonsiirtomenetelmien osalta. CSC esittää että lain 6§ tehdään seuraava täsmennys:

Esitetty muotoilu:

Viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen palveluiden sähköiset tiedonsiirtomenetelmät ovat toimintakunnossa ja mahdollisuuksien mukaan käytettävissä muulloinkin kuin viraston aukioloaikana.

CSC:n esittämä täsmennys:

Viranomaisen tulee huolehtia riittävästä tietoturvallisuudesta, jotta palvelut ovat toimintakunnossa ja mahdollisuuksien mukaan käytettävissä muulloinkin kuin viraston aukioloaikana.

Espoossa, 11.12.2018

CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy

Kimmo Koski

Toimitusjohtaja

Urpo Kaila

Tietoturvapäällikkö

Jessica Parland-von Essen

Vanhempi koordinaattori