

LUONNOS

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta. Säädös olisi uusi ja sillä implementoidaan kansallisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta 2016/2102/EU (jäljempänä *saavutettavuusdirektiivi*). Direktiivin implementoinnin lisäksi ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten sekä muiden julkista hallintotehtävää hoitavien velvollisuudesta järjestää digitaaliset palvelut hallinnon asiakkaille sekä tähän järjestämiseen liittyvistä velvollisuuksista.

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi eräitä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) säännöksiä, jotka ovat rinnakkaisia ehdotettavan uuden lain kanssa.

Ehdotettavalla lailla pyritään edistämään digitaalisten palvelujen laadukasta ja tietoturvallista tarjoamista julkisella sektorilla sekä saavutettavuusvaatimuksilla parantamaan yhteiskunnan erityisryhmien edellytyksiä selvitä omatoimisesti julkisen sektorin digitaalisten palvelujen käytöstä. Laissa säädettäisiin keinoista, joilla digitaalisten palvelujen saavutettavuutta edistettäisiin sekä varmistettaisiin saavutettavuusvaatimusten tehokas toimeenpano.

Lain saavutettavuutta koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimiviin yrityksiin sekä finanssialan yhteisöihin. Lain saavutettavuusvaatimuksia sovellettaisiin myös eräissä tilanteissa, joissa julkisen sektorin toimijat rahoittavat digitaalisten palvelujen kehittämistä ja ylläpitoa.

Laki tulisi sisältämään säännökset saavutettavuusvaatimusten yleisistä perusteista, saavutettavuusselosteesta, valvontaviranomaisesta ja sen tehtävistä sekä verkkosivustojen ja mobiilisovellusten käyttäjien oikeuksien toteuttamisesta. Ehdotettujen säännösten lisäksi Euroopan komissio antaa erikseen saavutettavuusvaatimuksista ja saavutettavuusselosteesta tarkemmat täytäntöönpanosäädökset. Ehdotettavassa laissa on huomioitu tulevat komission täytäntöönpanosäädökset viittauksina, mutta niiden tarkempi sisältö ei ole ollut tiedossa tätä hallituksen esitystä laadittaessa. Saavutettavuusdirektiivin mukaan direktiivin säännösten kansallinen voimaansaattaminen on tehtävä viimeistään 23 päivänä syyskuuta 2018. Ehdotettavassa laissa säädettäisiin direktiivin mukaisista siirtymäajoista.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä syyskuuta 2018.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Suomessa on kehitetty viranomaisten digitaalisia palveluja suunnitelmallisesti 1990-luvun lopusta lähtien. Ensimmäinen hallintoviranomaisten sähköistä asiointia koskeva säädös laki sähköisestä asioinnista hallinnossa (1318/1999) tuli voimaan 1.1.2000. Tuomioistuimissa tapahtuvasta sähköisestä viestinnästä säädettiin sähköisestä viestinnästä oikeudenkäyntiasioissa annetussa laissa (594/1993). Nämä säädökset kumottiin 1.2.2003 lailla sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa. Sähköisiä asiointipalveluja koskeva sääntely on pysynyt yleislaissa pääosin muuttumattomana, vaikka toimintaympäristö ja siihen liittyvät vaatimukset ovat palvelujen tarjoamisen osalta muuttuneet merkittävästi. Uusinta sähköiseen asiointiin liittyvää lainsäädäntöä on hallinnon yhteisistä sähköisen asiointin tukipalveluista annettu laki (571/2016). Tukipalvelujen avulla kaikki viranomaiset voivat tarjota tietoturvallisia digitaalisia palveluita. Toimintaympäristön muutos sekä hallinnon asiakkaiden odotukset saada asiansa hoidetuksi digitaalisten palvelujen avulla edellyttävät digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevien säännösten uudistamista viranomaisia velvoittavammaksi. Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaan toimintatavat uudistaen rakennetaan julkiset palvelut käyttäjälähtöisiksi ja ensisijaisesti digitaalisiksi. Ehdotettavat digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevat säännökset toteuttavat hallitusohjelman tavoitteita.

Euroopan unionissa verkkosivustojen saavutettavuuteen liittyy monia poliittisia aloitteita. Eurooppa-neuvosto hyväksyi kesäkuussa vuonna 2000 eEurooppa 2002 -toimintasuunnitelman, jossa asetettiin tavoitteeksi, että julkisen sektorin verkkosivut ja niiden sisältö jäsenvaltioissa ja Euroopan yhteisöjen toimielimissä on suunniteltava niin, että vammaisilla on pääsy tietoihin ja kaikki mahdollisuudet hyötyä sähköisistä viranomaispalveluista. Euroopan parlamentti korosti päätöslauselmassaan (komission tiedonanto eEurope 2002: Julkisen sektorin verkkosivujen ja niiden sisällön saavutettavuus (KOM(2001) 529 - P5 TA(2002)0325)) sitä, että verkkosivustojen saavutettavuuden varmistaminen tulisi perustua W3C:n WAI-suuntaviivojen AA-tasoisien luokituksen mukaisiin vaatimuksiin, ja että ne pantaisiin täytäntöön täysimääräisesti. Tuoreimpia verkkosivustojen saavutettavuuteen liittyviä poliittisia tavoitteita ovat Euroopan vammaisstrategia 2010–2020 (tieto- ja viestintätekniiikan esteettömyys), Euroopan sähköisen hallinnon toimintasuunnitelma 2011–2015 ja Euroopan digitaalistrategia (KOM(2010) 245 lopullinen/2).

Suomessa on asetettu jo pitkään poliittisia tavoitteita asiakaslähtöisistä sähköisistä palveluista ja hallinnon asiakkaiden tukemisesta informaatio- ja viestintäteknologian käytössä. Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelmassa asetettiin tavoitteeksi edistää esteettömyyden toteuttamista uuden informaatioteknologian hyödyntämisessä informaatio-ohjauksella ja tarvittaessa lainsäädännön tarkistuksilla. Hallitusohjelman mukaan Suomi halusi olla edelläkävijä ihmisystävällisen ja kestäväen tietoyhteiskunnan toteuttamisessa. Pääministeri Lipposen II hallituksen aikana laadittiin julkisen hallinnon sähköisen asiointin toimintaohjelma vuosille 2002–2003 (Kohti hallittua murrosta – julkiset palvelut uudella vuosituhannella). Toimintasuunnitelmassa nostettiin hallinnon tietoyhteiskuntakehityksen erääksi kipupisteeksi verkkopalvelujen saavutettavuus. Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelmaan kuuluneen tietoyhteiskuntaohjelman tavoitteena oli muun muassa varmistaa tietoyhteiskuntakehityksen vaatima osaaminen kaikissa väestöryhmissä. Hallitusohjelman mukaan sähköistä asiointia, verkkopalveluja ja tietohallintoa kehitetään palvelemaan paremmin kuluttajien tarpeita ja omaehtoista toimintaa. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaan osana ar-

LUONNOS

jen tietoyhteiskuntaa erityistä huomiota kiinnitettiin julkisen sektorin palvelurakenteiden asiakaslähtöiseen uudistamiseen tieto- ja viestintätekniikkaa laajamittaisesti hyödyntämällä sekä toimintamalleja uudistamalla. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa asetettiin tavoitteeksi, että julkishallinnon sähköistä asiointia ja palveluita kehitetään asiakaslähtöisesti. Hallitusohjelman mukaan sähköisten palvelujen esteettömyys turvataan ja ikääntyvän väestön erityistarpeet huomioidaan.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa on asetettu tavoitteeksi auttaa niitä kansalaisia, jotka eivät ole tottuneet tai jotka eivät kykene käyttämään digitaalisia palveluita. Pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa asetetaan vaatimuksia ja päämääriä tuottavuusloikalle, jota tulee tavoitella muun muassa julkisissa palveluissa ja yksityisellä sektorilla tarttumalla digitalisaation mahdollisuuksiin. Hallitusohjelman mukaan julkiset palvelut rakennetaan käyttäjälähtöisiksi ja ensisijaisesti digitaalisiksi, jotta julkisen talouden kannalta välttämätön tuottavuusloikka onnistuu. Kehittämisessä priorisoidaan palvelut, joissa tuottavuushyöty on suurin. Digitalisaatio on hallituksen strategian läpileikkaava tema.

Yhteiskunnan ja julkisen sektorin digitalisoituminen edellyttää, että lainsäädännössä luodaan julkiselle sektorille riittävät velvollisuudet tarjota jokaiselle mahdollisuus asioida viranomaisissa ajasta ja paikasta riippumatta. Teknisiä edellytyksiä julkisen sektorin digitaalisten palvelujen tarjoamiseksi on edistetty viime vuosina merkittävästi muun muassa kansallisia sähköisen asioinnin tukipalveluita kehittämällä. Viranomaiset tarjoavat yhä enenevässä määrin digitaalisia palveluja ja osittain niitä käytetään jo ensisijaisina eli ne ovat käytetyin tapa asioida julkisen hallinnon kanssa. Palveluiden digitalisointiin liittyviä tulevaisuuden tavoitteita ja näkymiä on hahmoteltu esimerkiksi valtiovarainministeriön ensisijaisesti sähköisesti tarjottavien palvelujen tiekarttatyössä. Yhteensä 112 digitaalista palvelua vuosille 2017–2021 sisältävä tiekartta on viranomaisten yhteinen tahdonilmaisu siitä, että kyseiset palveluntuottajat haluavat tarjota palvelujaan ensisijaisesti sähköisessä kanavassa ja tehdä sen mahdollisimman hyvin. Digitaalisten palvelujen kehittämällä voidaan edistää yhdenvertaisuutta sekä hyvän hallinnon ja julkisuusperiaatteen toteuttamista yhteiskunnassa. Digitaaliset palvelut mahdollistavat jokaiselle osallistumisoikeuksien toteuttamisen elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi digitaalisissa palvelujen luodaan mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Digitalisaatiokehitys edellyttää sääntelyn kehittämistä digitaalisten palvelujen tarjoamisen turvaamiseksi kaikille.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on, että säädetään uusi laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta. Lain tarkoituksena on edistää jokaisen mahdollisuuksia käyttää yhdenvertaisesti digitaalisia palveluja parantamalla niiden saatavuutta, tietoturvallisuutta, laatua ja sisällön saavutettavuutta. Lailla toteutettaisiin saavutettavuusdirektiivin edellyttämä kansallinen sääntely. Saavutettavuusvaatimukset koskevat direktiivin mukaan julkisen sektorin elimiä, joilla tarkoitetaan viranomaisia ja julkisoikeudellisia laitoksia. Saavutettavuusvaatimusten organisatorista soveltamisalaa on tarkoitus laajentaa kansallisella sääntelyllä. Lisäksi ehdotettavaan lakiin sisältyisivät viranomaisia koskevat digitaalisten palvelujen järjestämistä koskevat perusvaatimukset, joilla pyritään edistämään digitaalisten palvelujen tarjoamista yhdenmukaisella, asiakaslähtöisellä ja turvallisuudella tavalla. Hallituksen esityksessä ehdotetaan kumottavaksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) eräät säännökset, jotka ovat rinnakkaisia uuden digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ehdotettavan lain kanssa.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

LUONNOS

Verkkosivustojen, mobiilisovellusten tai sähköisten asiointipalvelujen saavutettavuudesta ei ole yhtenäistä lainsäädäntöä, vaan sääntely on hajautunut eri säädöksiin ja on tasoltaan yleisluonteista. Saavutettavuudesta ei ole säädetty missään laissa kattavasti. Digitaalisten palvelujen tarjoamiseen viranomaisissa vaikuttaa useita yleis- ja erityislakeja. Lainsäädäntö on ollut osin muuttumaton jo yli 15 vuotta, vaikka toimintaympäristö on muuttunut viranomaistoiminnassa.

2.1.1 Suomen perustuslaki

Saavutettavuus on osa yhdenvertaisuuden toteuttamista. Yhdenvertaisuus on perusoikeus, josta on säädetty Suomen perustuslain (731/1999) 6 §:ssä. Säännöksen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Julkisen sektorin digitaalisten palvelujen yhdenmukaisilla vaatimuksilla palvelujen tarjoamiseksi ja saavutettavuudella edistetään myös perustuslain 21 §:ssä säädettyjen hyvän hallinnon takeiden toteuttamista. Hyvään hallintoon kuuluu jokaisen oikeus saada viranomaisilta asianmukaisia palveluita. Digitaaliset palvelut ovat osa viranomaisten palveluvalikoimaa, joten palvelujen saavutettavuus kaikille on osa hyvän hallinnon toteuttamista. Saavutettavuusvaatimusten tarkoituksena on erityisesti edistää tiedonsaantia verkkosivustojen sisällöstä mahdollisimman laajasti. Tältä osin saavutettavuus liittyy myös perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn asiakirjajulkisuuden ja laajemmin julkisuusperiaatteen toteuttamiseen.

2.1.2 Yhdenvertaisuuslaki

Yhdenvertaisuuslakia (1325/2014) sovelletaan lain 2 §:n mukaan julkisessa ja yksityisessä toiminnassa. Lakia ei kuitenkaan sovelleta yksityis- eikä perhe-elämän piiriin kuuluvaan toimintaan eikä uskonnonharjoitukseen. Yhdenvertaisuuslain 4.1 §:n mukaan viranomaisella tarkoitetaan kyseisessä laissa valtion viranomaisia, kunnallisia viranomaisia, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja eduskunnan virastoja sekä Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden soveltaessa valtakunnan lainsäädäntöön kuuluvia säädöksiä. Mitä viranomaisesta säädetään, sovelletaan myös muuhun julkista hallintotehtävää hoitavaan. Yhdenvertaisuuslain viranomaisen käsite ja siihen liittyvä muu organisatorinen soveltamisala vastaa hallinnon yleislaeissa säädettyä.

Yhdenvertaisuuslain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa saattamalla eri perusteilla ja eri elämäntilanteilla tapahtuva syrjintä mahdollisimman samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin.

Yhdenvertaisuuslain 5.1 §:n mukaan viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava viranomaisen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Yhdenvertaisuuslain 5.2 §:n mukaan viranomaisella on oltava suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Velvollisuus suunnitelman laatimiseen ei koske evankelis-luterilaista kirkkoa, ortodoksista kirkkoa eikä julkista hallintotehtävää hoitavaa sellaista yksityistä, jonka palveluksessa on säännöllisesti vähemmän kuin 30 henkilöä.

LUONNOS

2.1.3 Hallintolaki

Hallintolakia (434/2003) sovelletaan lain 2 §:n mukaan valtion viranomaisiin, kunnallisiin viranomaisiin ja itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin sekä eduskunnan virastoihin ja tasavallan presidentin kansliaan (viranomaiset). Hallintolakia sovelletaan myös valtion liikelaitoksiin, julkisoikeudellisiin yhdistyksiin sekä yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Säädettyä hallintolaissa viranomaisen velvollisuuksista, koskevat velvollisuudet myös muita hallintolain soveltamisalaan kuuluvia organisaatioita. Hallintolakia ei sovelleta lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan eikä ulosottoon.

Viranomaisten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuus on kiinteässä suhteessa hallintolain 7.1 §:ssä säädettyyn palveluperiaatteeseen. Viranomaisten ja muiden hallintolain soveltamisalaan kuuluvien organisaatioiden verkkosivut ovat osa niiden tehtäviin kuuluvien palvelujen toteuttamista. Palveluperiaatteen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti tarvitsemiaan hallinnon palveluita.

Säännöksen perusteluiden (HE 72/2002 vp, s. 57) mukaan julkisia palveluja järjestettäessä tulee kiinnittää huomiota palvelujen riittävyyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Palvelujen saatavuutta ei tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Myös hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasioinnissa olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. Tämän tavoitteen toteutuminen edellyttää riittävää yhteistyötä ja vuorovaikutusta hallinnossa asioivan sekä viranomaisen välillä. Myös palvelujen käyttäjiltä saatu palaute ja asiakaslähtöiset arviointimenetelmät parantavat palvelun laatua ja tehokkuutta.

Asiointin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulisi pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Kaikille palveluja tarvitseville olisi pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien olisi myös vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin. Sanotunlaisia erityisryhmiä ovat esimerkiksi vanhukset, sairaat ja vammaiset. Hallintolaissa on huomioitu yleisesti viranomaisten palvelujen toteuttamiseen liittyvänä vaatimuksena saavutettavuus palveluperiaatteen soveltamisen kautta. Asiointipalvelujen toteuttamisessa on huomioitava perusoikeuksien toteutuminen, jota on laillisuusvalvonnassa eri yhteyksissä korostettu ainakin yhdenvertaisuuden, hyvän hallinnon sekä kielellisten oikeuksien kannalta katsottuna (AOAS 1624/4/12, 22.2.2013; AOA 2954/4/12, 28.5.2013; AOA 4653/4/14, 31.12.2015; EOA 4770/4/15, 8.6.2016). Yhdenvertaisuus ei siis tarkoita sitä, että kaikille tarjotaan samaa palvelua, vaan kaikille tarjotaan mahdollisuudet saada samanlaista palvelua erilaisin keinoin. Saavutettavien digitaalisten palvelujen avulla pystytään merkittävästi edistämään varsinkin erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden itsemääräämisoikeuden toteuttamista ja parantamaan heidän toimintaedellytyksiä viranomaisasioinnissa.

Saavutettavuudella on kiinnekohtansa myös hallintolain 9.1 §:ssä säädettyyn vaatimukseen siitä, että viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Viranomaisten verkkosivustoilla olevien tietojen on oltava selkeitä ja ymmärrettäviä, jotta hallinnon asiakkaat, erityisryhmät mukaan lukien, saavat käsityksen siitä, miten viranomaisessa asioidaan, miten asia voidaan saattaa vireille viranomaisessa ja millä tavalla asiakas voi saada hallintolain 8 §:ssä säädettyä neuvontaa. Sisällön ymmärrettävyyden vaatimus on lainsäädännössä yleinen vaatimus. Käytännössä ymmärrettävyyden toteutumisen arviointi saavutettavuuden näkökulmasta on kuitenkin tapauskohtaista.

LUONNOS

Ehdotettava laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta on nähtävissä hallintolakia täydentävänä säädöksenä, jossa määritellään digitaalisille palveluille asetettavat vaatimukset ja pyritään turvaamaan kaikille yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta sekä vastaamaan mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin palvelujen saamisessa.

2.1.4 Sähköistä asiointia ja tunnistamista koskeva sääntely

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003, asiointilaki) sovelletaan lain 2 §:n mukaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon, jollei muualla laissa toisin säädetä. Lakia sovelletaan soveltuvin osin myös muussa viranomaistoiminnassa. Tuomioistuinasioilla tarkoitetaan yleisissä tuomioistuimissa, hallintotuomioistuimissa ja erityistuomioistuimissa käsiteltäviä asioita. Tuomioistuinasioilla tarkoitetaan lisäksi hallintoasioiden muutoksenhakua myös hallintoviranomaisessa tai muussa lainkäyttöelimessä.

Lakia sovelletaan sähköiseen asiointiin lisäksi silloin, kun hallintoasian käsittely on muun kuin julkisyhteisön tehtävänä tai kun oikeudenkäyntiasiakirja saadaan toimittaa tuomioistuimen asiakirjan vastaanottamaan määräämälle henkilölle. Laissa tarkoitettuja muita kuin julkisyhteisöjä ovat muun muassa lakisääteisiä eläke- ja tapaturmavakuutuksia hoitavat yhtiöt sekä muut julkista hallintotehtävää hoitavat organisaatiot. Asiointilain soveltamisalaa on määritelty asialähtöisesti eli toisin kuin hallintolaissa, jossa soveltamisala on määritelty organisaatiolähtöisesti.

Asiointilaki koskee sähköisten asiointipalvelujen tarjoamista ja sähköistä asiointia koskevia menettelyitä, joten saavutettavuusdirektiivin soveltamisala on laajempi. Sähköiset asiointipalvelut ovat osajoukko direktiivissä tarkoitettuja verkkosivustoja.

Asiointilaissa ei ole säädetty viranomaisille tai muille soveltamisalaan kuuluville organisaatioille ehdotonta velvollisuutta tarjota sähköisiä asiointipalveluita, vaan asiointilain 5 §:n 1 momentin mukaan asiointipalvelujen tarjoaminen riippuu teknisistä, taloudellisista ja muista valmiuksista. Eduskunnan oikeusasiamies on eräissä ratkaisussaan todennut, ettei asiointimahdollisuuden tarjoaminen ole viranomaisen ehdoton velvollisuus sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain mukaan, vaikka kantelija olisi saanut tällä tavoin asiansa hoidettua ilman avustajaa (EOA 3022/4/01). Laillisuusvalvonnassa on katsottu myös, ettei asiointilaissa ole säädetty ehdotonta velvollisuutta tarjota mahdollisuutta lähettää sähköiseen osoitteeseen tai määriteltyyn laitteeseen viestiä asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi. Oikeuskansleri (170/1/05, 13.2.2006) katsoi, että asiakaspalvelunäkökohdat puoltavat sähköpostiosoitteen ilmoittamista. Oikeuskanslerin käsityksen mukaan asiointilaki on kuitenkin tulkinnanvarainen tältä osin. Oikeuskanslerin mukaan voimassa olevaan lainsäädäntöön ei sisälly viranomaiselle yksiselitteistä oikeudellista velvollisuutta sähköpostiosoitteen ilmoittamiseen. Oikeuskanslerin mukaan kuitenkin sähköisen allekirjoituksen ja sähköisen tunnistuspalvelun, tietosuoja ja tietoturvan sekä teknisten edellytysten kehittymisen myötä viranomaisen menettelytapoja sähköisessä asiointissa käytettävän yhteystietonsa ilmoittamisessa joudutaan, myös nykyisen lainsäädännön nojalla, myöhemmin arvioimaan uudelleen. Oikeuskansleri lähetti jäljennöksen päätöksestään oikeusministeriölle sähköistä asiointia koskevan lainsäädännön täsmentämistarpeiden arvioimista varten.

Lain 5 §:n 1 momentin mukaan silloin, kun viranomainen tarjoaa sähköisiä asiointipalveluita, on viranomaisen tarjottava kaikille mahdollisuus lähettää ilmoittamaansa sähköiseen osoitteeseen tai määriteltyyn laitteeseen viesti asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi. Tällöin

LUONNOS

on lisäksi kaikille tarjottava mahdollisuus lähettää sähköisesti viranomaiselle sille toimitettavaksi säädettyjä tai määrättyjä ilmoituksia, sen pyytämiä selvityksiä tai muita vastaavia asiakirjoja taikka muita viestejä. Säännöksessä määritelty asiakaskohderyhmä on suunnattu kaikille, joten sähköisiä asiointipalveluita tarjottaessa on otettava huomioon laajasti asiointipalvelujen käyttäjien erilaiset tarpeet, joskin säännöksen sanamuoto suhteuttaa tämän teknisiin, taloudellisiin ja muihin mahdollisuuksiin. Joka tapauksessa sähköisten asiointipalvelujen tarjoamisen suunnittelussa ja tuotannossa on huomioitava hallintolaissa säädetystä palveluperiaatteesta johdettavat velvollisuudet erilaisten asiakasryhmien huomioon ottamisesta.

Asiointilain 5 §:n 3 momentissa on säädetty suosituksenomaisesti siitä, että viranomaisen on pyrittävä käyttämään asiakkaan kannalta teknisesti mahdollisimman yhteensopivia ja helppokäyttöisiä laitteistoja ja ohjelmistoja. Säännös tarkoittaa erityisryhmien ja saavutettavuudenkin näkökulmasta sitä, että asiointipalvelujen suunnittelussa on pyrittävä siihen, että asiointipalvelut olisivat teknisestä mahdollisimman yhteensopivia myös erityisryhmien käyttämien laitteistojen ja ohjelmistojen kanssa (*toimintavarmuus*). Säännös ei ole kuitenkaan ehdottomasti velvoittava, koska sanamuodon mukaan viranomaisen ”on pyrittävä” yhteensopivuuteen ja helpokäyttöisyyteen palveluissaan.

Asiointilain 6 §:ssä on säädetty viranomaisen sähköisten tiedonsiirtomenetelmien saatavuudesta huolehtimisesta. Säännöksen mukaan viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen sähköiset tiedonsiirtomenetelmät ovat toimintakunnossa ja mahdollisuuksien mukaan käytettävissä muulloinkin kuin viraston aukioloaikana. Asiointilain 7 §:ssä on säädetty viranomaisen sähköisessä asiointissa käytettävien yhteystietojen ilmoittamisesta. Ilmoittamisen tapa on jätetty säännöksessä viranomaisen harkintaan.

Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016) tarkoituksena on parantaa julkisten palvelujen saatavuutta, laatua, tietoturvallisuutta, yhteentoimivuutta ja ohjausta sekä edistää julkisen hallinnon toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta. Lakiin sisältyvät hallinnon yhteisiä sähköisen asioinnin tukipalveluja koskevat säännökset. Tukipalveluilla tarkoitetaan yhteistä sähköisen asioinnin tukipalvelua, jota käyttäjäorganisaatio (esim. viranomainen) käyttää asiointipalvelunsa tai muun sille kuuluvan tehtävän taikka sen tarjoaman palvelun tukena. Laissa säädetään tukipalvelujen toiminnallisuuksista, palvelutuottajien vastuista ja tehtävistä sekä henkilötietojen ja muiden tietojen käsittelystä tukipalvelujen tuottamiseksi. Laissa säädetään myös velvollisuudesta ja oikeudesta käyttää yhteisiä tukipalveluja. Tukipalvelutuotanto on joitain poikkeuksia lukuun ottamatta keskitetty Väestörekisterikeskukseen.

Henkilön sähköisestä tunnistamisesta viranomaisen sähköisen asioinnin tilanteissa ei ole yleislainsäädännön tasolla säädetty, mutta sähköiseen todisteelliseen tiedoksiantoon liittyy sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetussa laissa vaatimus siitä, että asianosaisen tai tämän edustajan on tunnistauduttava asiakirjaa noutaessaan. Tunnistautumisessa on tällöin käytettävä tunnistautumistekniikkaa, joka on tietoturvallinen ja todisteellinen. Erityislakeihin, esimerkiksi maakaaren (540/1995) 9 a luvun 1 §:ään sisältyy tunnistamista koskevia säännöksiä. Hallintolain 16 §:n mukaan viranomaiselle toimitettavasta asiakirjasta on mainittava lähettäjän nimi sekä tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi. Sen sijaan erityisestä lähettäjän tunnistettavuusvaatimuksesta hallintolaissa ei ole säädetty. Sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain 9 §:n 2 momentin mukaan viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä.

LUONNOS

Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa (617/2009 muutoksin) säädetään muun muassa vahvasta sähköisestä tunnistamisesta sekä tunnistuspalveluiden tarjoamisesta palveluntarjoajille, yleisölle ja toisille tunnistuspalvelun tarjoajille. Sähköisestä tunnistamisesta Euroopan unionin tasolla on säädetty erikseen sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla ja direktiivin 1999/93/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 910/2014.

Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmän (VAHTI) ohjeessa Sähköisen asiointin tietoturvallisuudesta (ohje 25/2017) on arvioitu sähköisen tunnistamisen tarvetta erilaisissa sähköisissä asiointipalveluissa. Ohjeen mukaan esimerkiksi asiointipalvelussa, jossa käsitellään arkaluonteisia henkilötietoja, tunnistamisen tulee perustua luotettavaksi katsotun menettelyn kautta rekisteröityyn käyttäjäidentiteettiin, joka todennetaan palvelun käyttöhetkellä moneen tunnistustekijään perustuvalla menetelmällä. Varmuustasoa määriteltessään palvelun omistajan tulee huomioida kaikki palvelua käyttävät asiakastyypit ja käyttötilanteet. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta on antanut suosituksen tunnistamisesta ja maksamisesta sähköisessä asiointissa (JHS 164). Siinä suositellaan yhteisen sähköisen tunnistamisen ja maksamisen palveluun liittyviä käytäntöjä. Suositus on osittain vanhentunut ja edellyttää muun muassa ehdotettavan 1. lakiehdotuksen johdosta päivittämistä.

2.1.5 Esteettömyyslainsäädäntö

Saavutettavuussäätely on läheisessä suhteessa esteettömyyssäätely ja usein ne muodostavat kokonaisuuden, joilla edistetään erityisryhmien mahdollisuuksia käyttää erilaisia palveluita. Säätelykokonaisuuden tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuuden toteutumista yhteiskunnassa erityisesti erityisryhmien mahdollisuuksia selvittää itsenäisesti yhteiskunnan erilaisissa toiminnoissa. Esteettömyyslainsäädäntö on hajautunut eri toimialojen lainsäädäntöön.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 5 §:n 1 momentissa asetetaan alueiden käytön suunnittelulle tavoitteeksi edistää eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista. Sen mukaan kuin rakennuksen käyttö edellyttää, sen tulee lain 117 §:n 3 momentin mukaan soveltua myös sellaisten henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut. Liikkumisesteetön rakentaminen määritellään tarkemmin maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 53 §:ssä. Sen mukaan hallinto- ja palvelurakennuksen sekä muussa rakennuksessa olevan sellaisen liike- ja palvelutilan, johon tasavertaisuuden näkökulmasta kaikilla on oltava mahdollisuus päästä sekä näiden rakennuspaikan tulee soveltua myös niiden henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai muutoin toimia on rajoittunut.

Asuinrakennusten ja huoneistojen korjausavustuksista annetussa laissa (1087/2016) säädetään valtion varoista myönnettävistä avustuksista hissien jälkiasentamiseen ja liikkumisesteiden poistamiseen asuinrakennuksissa sekä iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden asuntojen korjaamiseen. Lain 2 §:n mukaan avustuksella voidaan tukea iäkkään tai vammaisen henkilön asunon korjaamista kotona asumisen edistämiseksi.

Useissa liikennepalveluja koskevassa laissa on esteettömyyssäännöksiä. Liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) III osan 1 luvun 1.1 §:n 5 kohdan mukaan henkilöliikennettä tarjoavan luvan haltijan sekä välityspalvelun ja yhdistämisspalvelun tarjoajan on huolehdittava siitä, että matkustajan saatavilla on sähköisessä muodossa muun muassa toimintarajoitteisten matkustajien käytettävissä olevat palvelut ja heidän avustamisensa, kaluston esteettömyys sekä varusteet, jotka helpottavat matkustajan kulkuneuvoon pääsyä ja vuorovaikutusta kuljettajan

LUONNOS

kanssa. Ratalain (110/2007) 6.3 §:n mukaan eri väestöryhmien tarpeisiin ja esteettömään liikumiseen on mahdollisuuksien mukaan kiinnitettävä huomiota rautatien rakentamisen yhteydessä.

Vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksista lentoliikenteessä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa 1107/2006/EY. Vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksista rautatieliikenteessä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa 1371/2007/EY. Vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksista meri- ja sisävesiliikenteessä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 1177/2010/EU.

Viestintää koskevaan lainsäädäntöön sisältyy niin ikään esteettömyyttä koskevia säännöksiä. Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014, entinen tietoyhteiskuntakaari) 211 §:ssä säädetään ohjelmistojen saattamisesta näkö- ja kuulorajoitteisten saataville. Pykälässä säädetään niistä edellytyksistä, joilla suomen- tai ruotsinkielisiin televisio-ohjelmiin on liitettävä tekstitys sekä muihin ohjelmiin selostus tai palvelu, jossa tekstitetyn ohjelman teksti muutetaan ääneksi. Yleisradio Oy:stä annetun lain (1380/1993) mukaan sen on huolehdittava ohjelmantarjonnasta myös erityisryhmille.

Näkövammaisten kirjastosta annetussa laissa (638/1996) säädetään Näkövammaisten kirjaston Celian oikeudesta antaa näkövammaisille ja muille asiakasryhmille, jotka vamman tai sairauden vuoksi eivät voi käyttää tavallisia kirjastoaineistoja, mahdollisuus tiedonsaantiin, opiskeluun, kirjallisuuden ja taiteen harrastukseen ja virkistykseen.

Julkisia hankintoja koskevassa lainsäädännössä on asetettu yleisellä tasolla esteettömyyteen liittyvät vaatimukset hankintakohteen kuvauksia laadittaessa. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 71 §:n 1 momentin mukaan kun hankinnan kohde on tarkoitettu luonnollisten henkilöiden käyttöön, on asianmukaisesti perusteltuja tapauksia lukuun ottamatta hankinnan kohde määriteltävä siten, että otetaan huomioon esteettömyys vammaisille käyttäjille sekä kaikkien käyttäjien vaatimukset täyttävä suunnittelu. Hankinnan kohde on määriteltävä viittaamalla muualla lainsäädännössä tai Euroopan unionin säädöksellä pakolliseksi säädettyihin esteettömyysvaatimuksiin. Vastaava säännös on vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 75 §:n 1 momentissa. Saavutettavuusdirektiivin ja sen perusteella annettavan sääntelyn johdosta saavutettavuusvaatimukset tulevat pakolliseksi julkisten hankintojen toteuttamisessa.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

2.2.1 Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista

Vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain (373/2015) ja sen nojalla annetun asetuksen (398/2016) perusteella Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (*jäljempänä YK:n vammaissopimus*) tuli Suomessa voimaan 10.6.2016. Suomi on valtiona sopimuksen sopimuspuoli ja siten osaltaan velvollinen toteuttamaan ja täyttämään sopimuksessa sopimuspuolille asetetut velvoitteet. Sopimuksen 4 artikla sisältää yleisiä velvoitteita, joiden mukaan sopimuspuolet sitoutuvat varmistamaan kaikkien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien täysimääräisen toteutumisen kaikille vammaisille henkilöille sekä edistämään sitä ilman minkäänlaista syrjintää vammaisuuden perusteella. Tätä varten sopimuspuolet muun muassa sitoutuvat toteuttamaan erilaisia toimia. Sopimuksen 5 artiklan

LUONNOS

2 kohdan mukaan sopimuspuolet kieltävät kaiken syrjinnän vammaisuuden perusteella ja takaavat vammaisille henkilöille yhdenvertaisen ja tehokkaan oikeussuojan syrjintää vastaan syrjintäperusteesta riippumatta. Sopimuksen 9 artiklassa säädetään esteettömyydestä ja saavutettavuudesta:

1. Jotta vammaiset henkilöt voisivat elää itsenäisesti ja osallistua täysimääräisesti kaikilla elämäntilanteilla, sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet varmistaakseen vammaisille henkilöille muiden kanssa yhdenvertaisen pääsyn fyysiseen ympäristöön, kuljetukseen, tiedottamiseen ja viestintään, muun muassa tieto- ja viestintäteknologiaan ja -järjestelmiin, sekä muihin yleisölle avoimiin tai tarjottaviin järjestelyihin ja palveluihin sekä kaupunki-että maaseutualueilla. Näitä toimia, joihin sisältyy saavutettavuuden esteiden tunnistaminen ja poistaminen, sovelletaan muun muassa tiedottamiseen, viestintään ja muihin palveluihin, sähköiset palvelut ja pelastuspalvelut mukaan lukien.
2. Lisäksi sopimuksessa todetaan, että sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet, joilla:
 - a) kehitetään ja saatetaan voimaan yleisölle avoimien tai tarjottavien tilojen ja palvelujen saavutettavuutta koskevia vähimmäisstandardeja ja -ohjeita ja valvotaan niiden täytäntöönpanoa;
 - b) varmistetaan, että yksityiset tahot, jotka tarjoavat yleisölle avoimia tai tarjottavia tiloja ja palveluja, ottavat huomioon kaikki esteettömyyden ja saavutettavuuden osatekijät vammaisten henkilöiden kannalta;
 - c) annetaan sidosryhmille koulutusta vammaisten henkilöiden kohtaamista esteettömyys- ja saavutettavuuskysymyksistä;
 - d) tuotetaan yleisölle avoimien rakennusten ja muiden tilojen opastetekstit pistekirjoituksella sekä helposti luettavassa ja ymmärrettävässä muodossa;
 - f) edistetään muita asianmukaisia vammaisten henkilöiden avustamisen ja tukemisen muotoja tarkoituksena varmistaa heille tiedon saavutettavuus;
 - g) edistetään uusien tieto- ja viestintäteknologioiden ja -järjestelmien, myös internetin, saavutettavuutta vammaisille henkilöille;
 - h) edistetään saavutettavien tieto- ja viestintäteknologioiden ja -järjestelmien suunnittelua, kehittämistä, tuotantoa ja jakelua varhaisessa vaiheessa siten, että näistä teknologioista ja järjestelmistä tulee saavutettavia mahdollisimman alhaisin kustannuksin.

2.2.2 Saavutettavuusdirektiivi

Euroopan parlamentin ja Neuvoston direktiivi julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta (EU) 2016/2102 (jäljempänä saavutettavuusdirektiivi) tuli voimaan 22.12.2016. Direktiivin tavoitteena on edistää saavutettavuuden sisämarkkinoita yhdenmukaistamalla julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutetta-

LUONNOS

vuusvaatimuksia sekä parantaa julkisen sektorin elinten palvelujen ja mobiilisovellusten saavutettavuutta käyttäjien, erityisesti vammaisten henkilöiden, parissa. Direktiivissä on jäsenvaltioita velvoittavat säännökset, joilla varmistetaan että julkisen sektorin elinten verkkosivustot ja mobiilisovellukset täyttävät direktiivissä säädetyt saavutettavuusvaatimukset. Direktiivissä säädetään myös saavutettavuusvaatimusten toteutumisen valvonnasta ja raportoinnista sekä oikeus-suojasta. Saavutettavuusdirektiivin organisatorisena soveltamisalana on julkisen sektorin elimet, joilla tarkoitetaan valtion viranomaisia, alueviranomaisia tai paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia tai yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai yhden tai useamman tällaisen julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä, jos nuo yhteenliittymät on nimenomaisesti perustettu yleisen edun mukaisesti tarpeisiin vastaamiseksi, eikä niillä ole teollista tai kaupallista luonnetta.

Saavutettavuusdirektiivissä saavutettavuudella tarkoitetaan periaatteita ja tekniikoita, joita on noudatettava verkkosivustojen ja mobiilisovellusten sekä niissä esitettävän sisällön suunnittelussa, kehittämisessä, ylläpidossa ja päivittämisessä, jotta ne olisivat paremmin käyttäjien, erityisesti vammaisten henkilöiden, saavutettavissa (johdanto-osan 2 kohta). Käytännössä direktiivissä verkkosivustojen saavutettavuudella tarkoitetaan sitä, että niiden sisältö on suunniteltu siten, että kaikki käyttäjäryhmät voivat käyttää sivustoa ilman lisälaitteita tai avustavien laitteiden kanssa.

Saavutettavuuden neljä periaatetta ovat:

- havaittavuus tarkoittaa, että tiedot ja käyttöliittymän osat on esitettävä käyttäjille tavoilla, jotka he voivat havaita;
- hallittavuus tarkoittaa, että käyttöliittymän osien ja navigoinnin on oltava hallittavia;
- ymmärrettävyys tarkoittaa, että tietojen ja käyttöliittymän toiminnan on oltava käsiteltäviä; ja
- toimintavarmuus tarkoittaa, että sisällön on oltava riittävän toimintavarma, jotta hyvin erilaiset asiakassovellukset, mukaan lukien avustavat teknologiat, voivat tulkita sitä luotettavasti.

Saavutettavuusdirektiivin saavutettavuusvaatimukset on tarkoitettu teknologiariippumattomiksi. Saavutettavuusvaatimuksissa kuvataan edellytykset sille, että käyttäjä voi saada tiedon verkkosivustosta, mobiilisovelluksesta ja niihin liittyvästä sisällöstä sekä käyttää, tulkita ja ymmärtää niitä. Vaatimuksissa ei eritellä, mikä teknologia olisi valittava tietyille verkkosivustolle, verkossa esitettävälle tiedolle tai mobiilisovellukselle (johdanto-osan 36 kohta).

Direktiivin johdanto-osan 19 kohdassa todetaan, että 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. Käytännössä verkkosivustolla tarkoitetaan siis tietoverkon yli erilaisilla päätelaitteilla käytettävää palvelua, joka voi sisältää myös siirtymiä toiseen palveluun, esimerkiksi käyttäjän tunnistamista varten.

Saavutettavuusdirektiivin sisältää minimisoveltamisalaa koskevat säännökset (1 artikla) ja niiden laajentamismahdollisuudet (2 artikla), määritelmät (3 artikla), saavutettavuuden perusvaatimukset (4 artikla), saavutettavuusvaatimuksien määräytymistä koskevat säännökset (6 artikla), saavutettavuusvaatimuksista poikkeamista koskevat kohtuuttoman rasitteen perusteet (5

LUONNOS

artikla), saavutettavuusselosteesta ja palautemekanismista (7 artikla), valvonnasta ja raportoinnista (8 artikla), täytäntöönpanomenettelystä ja siihen liittyvästä laillisuusvalvonnasta (9 artikla) sekä komissiolle delegoidusta säädösvallasta ja sen käyttämisestä (10 artikla). Komissiolle on delegoitu toimivalta antaa täytäntöönpanosäädöksiä saavutettavuusselosteen mallista (7 artiklan 2 kohta), saavutettavuusvaatimusten valvontamenetelmästä (8 artiklan 2 kohta), saavutettavuusvaatimuksiin liittyvistä mobiilisovellusten teknisistä eritelmistä (6 artiklan 2 kohta) sekä standardeihin tai niiden osiin viittaamisesta (6 artiklan 4 kohta).

Saavutettavuusdirektiivin 10 artiklassa on määritelty siirretyn säädösvallan käyttämisestä 6 artiklan 4 kohdan perusteella. Direktiivin 10 artiklan mukaan ennen kuin komissio hyväksyy delegoidun säädöksen, se kuulee kunkin jäsenvaltion nimeämiä asiantuntijoita paremmasta lainsäädännöstä 13 päivänä huhtikuuta 2016 tehdyssä toimielinten välisessä sopimuksessa vahvistettujen periaatteiden mukaisesti. Heti kun komissio on antanut delegoidun säädöksen, komissio antaa sen tiedoksi yhtäaikaisesti Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Edellä olevan 6 artiklan 4 kohdan nojalla delegoitu säädös tulee voimaan ainoastaan, jos Euroopan parlamentti tai neuvosto ei ole kahden kuukauden kuluessa siitä, kun asianomainen säädös on annettu tiedoksi, ilmaissut vastustavansa sitä. Säädös tulee voimaan, jos Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat ennen mainitun määräajan päättymistä ilmoittaneet komissiolle, että ne eivät vastusta säädöstä. Euroopan parlamentin tai neuvoston aloitteesta tätä määräaika voidaan jatkaa kahdella kuukaudella. Komission on annettava ensimmäiset edellä mainitut täytäntöönpanosäädökset viimeistään 23 päivänä joulukuuta 2018, joten saavutettavuusvaatimuksiin ja niiden toteuttamiseen liittyvä EU-tasoinen sääntely ei ole kaikilta osin vielä annettu siinä vaiheessa, kun jäsenvaltioiden on pitänyt saattaa loppuun direktiivistä johtuvat kansalliset täytäntöönpanotoimet. Direktiivi sisältää 1 artiklan 4 kohdassa ja 12 artiklassa siirtymäsäännöksiä, jolloin saavutettavuusvaatimuksia ja niihin liittyviä menettelyjä aletaan soveltaa tosiasiallisesti vaiheittain 23 syyskuuta 2019 alkaen jatkuen aina 23 päivään 2021 asti. Direktiivin 13 artiklan mukaan komissio tarkastelee saavutettavuusdirektiivin täytäntöönpanoa uudelleen viimeistään 23 päivänä kesäkuuta 2022. Uudelleentarkastelussa otetaan huomioon jäsenvaltioiden raportit 8 artiklassa säädetyn valvonnan tuloksista sekä 9 artiklassa säädetyn täytäntöönpanomenettelyn käytöstä. Siinä on tarkasteltava uudelleen myös tekniikan kehitystä, joka voisi helpottaa joidenkin sellaisten sisältötyyppien saavutettavuutta, jotka eivät kuulu tämän direktiivin soveltamisalaan.

Saavutettavuusdirektiivi on saatettava kansallisesti voimaan viimeistään 23.9.2018. Suomen on ilmoitettava komissiolle viimeistään 23.9.2018, mikä viranomaisen on nimetty huolehtimaan valvonta- ja raportointitehtävistä ja on vastuussa saavutettavuusdirektiivin täytäntöönpanosta. Saavutettavuusdirektiivi sisältää useita siirtymäsäännöksiä, joten direktiivin saavutettavuusvaatimukset tulevat voimaan vaiheittain. Saavutettavuusdirektiivin yksityiskohtaisista sisällöistä on selostettu kunkin implementoitavan säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

2.2.3 Eräiden valtioiden lainsäädäntö

Lainvalmistelussa tehdään selvitys, johon kuuluu kuvaus Norjan, Ruotsin, Iso-Britannian, Tanskan, Italian, Ranskan, Espanjan ja Tsekkien saavutettavuussäätelyratkaisujen kuvaus. Selvitys ei ole vielä valmistunut, koska säätelyratkaisuja ei ole vielä tehty vertailumaissa hallituksen esityksen luonnosta kirjoitettaessa. Lopulliseen hallituksen esitykseen tulee sisällyttää kuvaukset edellä mainittujen maiden lainsäädännöllisistä ratkaisuista, joihin sisältyvät kuvaukset kunkin vertailumaan säätelyratkaisuista, sovellettavista vaatimuksista, valvontamekanismista, valvontaviranomaisesta sekä mahdollisista seuraamuksista ja taloudellisten vaikutusten vertailutiedoista.

LUONNOS

Digitaalisten palveluiden saavutettavuutta koskevaa sääntelyä on voimassa vaihtelevasti eri maissa. Esimerkiksi Norjassa saavutettavuussääntely koskee julkisen ja yksityisen sektorin yleisölle tarjottavia digitaalisia palveluita ja esimerkiksi lippuautomaatteja. Toisaalta esimerkiksi Ruotsissa tilanne on ollut hyvin samankaltainen kuin Suomessa ja sitovia määräyksiä julkisen sektorin digitaalisten palveluiden saavutettavuudelle ei ole ollut ennen saavutettavuusdirektiivin toimeenpanoa, vaan saavutettavuuden toteutumista on siihen asti toimeenpantu lähinnä informaatio-ohjauksella.

Tanska

Kansalaiset velvoitettiin lain nojalla asteittain siirtymään sähköisten itsepalvelujen käyttäjiksi vuodesta 2012 lähtien. Tanskan julkista digitaalista postia koskevassa lainsäädännössä (Lov om offentlig digital post) velvoitetaan kansalaiset ja yritykset käyttämään sähköisiä palveluita tietyin poikkeuksin. Lain 3 §:n mukaan 15 vuotta täyttäneiden luonnollisten henkilöiden, joilla on asuinpaikka tai jotka oleskelevat kiinteästi Tanskassa, on liityttävä julkiseen digitaaliseen postiin, jollei henkilöä ole vapautettu pakollisesta liittymisestä. Lain 4 §:n mukaan nämä vapautetut henkilöt voivat vapaaehtoisesti liittyä postiin, jolloin myös heitä koskevat laista seuraavat oikeusvaikutukset. Lain 5 §:n mukaan valtiovarainministeriö vahvistaa säännöt, joiden perusteella luonnolliset henkilöt voidaan vapauttaa pakollisesta liittymisestä postiin. Pykälä sisältää lisäksi vapauttamisen reunaehtoja ja menettelytapaa koskevia säännöksiä. Lain 10 §:ssä säädetään postin oikeusvaikutuksista. Sen mukaan viesti, joka on lähetetty postin kautta, katsotaan saapuneeksi perille sinä ajankohtana, jolloin viesti on vastaanottajan saatavilla postijärjestelmässä ja sen on lähettänyt ilmoituksessa mainittu lähettäjä. Kansalaiset velvoitettiin sähköisen viranomaisviestinnän vastaanottoon vuonna 2014, yritykset velvoitettiin vuotta aiemmin. Vapautuksen saaneita on n. 10 % väestöstä ja he vastaanottavat viranomaisviestinnän edelleen paperipostina. Tilinomistajalla on mahdollisuus lisäksi antaa valtuutus toiselle henkilölle lukea oman tilin viestejä mutta ei kuitenkaan muutoin toimia toisen puolesta, kuten vastata viestiin toisen tililtä. Sähköisesti on muutoin mahdollista antaa valtuutus, joka valtuuttaa toimimaan toisen puolesta tietyissä sähköisissä palveluissa. Asiakaspalvelu ja opastus sähköisten palvelujen käyttöön hoidetaan kuntien toimesta pääasiassa kirjastoissa. Lisäksi kunnissa tarjotaan asiakaspalvelu henkilöille, jotka eivät käytä sähköisiä palveluja.

Norja

Norjassa sähköistä asiointia hallintoasioissa koskee hallintolaki (Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker)¹ sekä asetus sähköisestä asian käsittelystä (Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen). Hallintolakia ollaan parhaillaan uudistamassa digitaalisen hallinnon mahdollistamiseksi siten, että digitaalisista menettelyistä tulisi ensisijaisia. Asian-tuntijatyöryhmän on määrä antaa muutoksia koskevat suosituksensa marraskuussa 2018

Hallintolain 15 a §:n mukaan hallintoviranomaisen ei ole pakko, mutta se voi asiointissa hyödyntää sähköistä viestintää, ellei toisin ole lailla tai sen nojalla säädetty. Hallinnon asiakas voi hyödyntää sähköistä viestintää viranomaisen suuntaan silloin kun viranomainen vastaanottaa asiakirjoja sähköisesti. Asetuksella voidaan säätää muun muassa:

- sähköisen viestinnän muodoista,
- luonnollisten henkilöiden yhteystietojen ja puolesta-asiointia koskevien oikeuksien rekisteröinnistä,
- luonnollisten henkilöiden oikeudesta kieltäytyä sähköisestä viestinnästä sekä tämän tiedon rekisteröimisestä,
- siitä, millaisia määräaikoja sähköisessä asiointissa noudatetaan,

LUONNOS

- allekirjoittamisesta, tunnistamisesta, eheyden ja luottamuksellisuuden varmistamisesta
- vaatimuksista tuotteille ja palveluille sekä hyödynnettävistä standardeista
- viranomaisten oikeudesta estää väärinkäytöksiä sekä siitä, mitä on pidettävä väärinkäytöksenä

Asetuksella on säädetty muun muassa, että viranomaisen voi (mutta sen ei ole pakko) kommunikoida sähköisesti hallinnon asiakkaan kanssa joko asettamalla viestin saataville sopivaan tietojärjestelmään - omalle palvelimelle tai sähköiseen postilaatikkoon (Norjassa ”digital postkasse”) tai toimittamalla viestin vastaanottajan ilmoittamaan osoitteeseen, jos se on tarkoituksenmukaista eikä muuta ole säädetty. Norjassa on katsottu, että koska viranomaisia ei ole velvoitettu lähettämään viestejään sähköisesti, ei kansalaisia voida velvoittaa ottamaan niitä vastaan sähköisesti.

Ruotsi

Ruotsissa sähköisestä vireillepanosta ja muusta asioinnista hallintoviranomaisissa säädetään yleislain tasolla hallintolaisissa (förvaltningslagen, 1986:223). Luonnolliset ja oikeushenkilöt voivat lain 5 §:n mukaan hallintoasiassa ottaa sähköisesti yhteyttä viranomaisiin ja voivat lähettää asiakirjan viranomaiselle esimerkiksi sähköpostitse. Viranomaisen voi päättää, millä tavalla se lähettää esimerkiksi päätöksen asianosaiselle. Päätös voidaan hallintolain 21 §:n nojalla lähettää sähköisesti. Säännökset siis mahdollistavat asian vireillepanon ja asian hoitamisen sähköisesti.

Hallintolakia ei sen 3 §:n mukaisesti sovelleta, siihen, mistä erityislainsäädännössä säädetään toisin, joten erityislainsäädännössä voi olla siitä poikkeavia normeja.

Ruotsin hallitus asetti 19.5.2016 selvitystyön, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus kansallisten digitaalisten viranomaispalvelujen tehokkaaksi ohjaamiseksi, kehittämiseksi ja tuottamiseksi. Selvitystyössä valmistuneessa mietinnössä [SOU 2017:23](#) esitetään, että yksityiset ja yritykset saisivat oikeuden vastaanottaa viranomaispostinsa sähköisesti ja että kaikki valtiolliset viranomaiset lähettäisivät postinsa sähköisesti, ellei hallitus toisin päättä. Mietinnön mukaan valtiolisten viranomaisten tulisi liittyä käyttämään Mina meddelanden -palvelua ja informoida hallinnon asiakkaita palvelusta, sen ominaisuuksista sekä siitä, että sen käytöllä hallinnon asiakkaat osaltaan mahdollistavat julkisten varojen käytön hyödyllisempiin tarkoituksiin. Periaatteessa kaiken viranomaispostin pitäisi muutaman vuoden sisällä olla digitaalista. Tavoite on mietinnössä ajateltu saavutettavan viranomaisia velvoittamalla ja tukemalla ja hallinnon asiakkaiden osalta vapaaehtoisuudella ja tekemällä palvelut houkutteleviksi paitsi käyttäjäystävällisyydellä, myös sillä että palvelujen käyttö on kattavaa viranomaisten puolella.

Iso-Britannia

Italia

Ranska

Espanja

Tšekki

2.3 Nykytilan arviointi

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole selkeitä säännöksiä, joilla edistetään julkisen sektorin digitaalisten palvelujen laatua ja saatavuutta. Sähköisten palvelujen kehittämiseen liittyvässä sääntelyssä on vain yleisellä tasolla huomioitu tavoitteita erityisryhmien huomioon ottaminen palveluita kehitettäessä. Esimerkiksi hankintalainsäädännössä on vain yleisellä tasolla säädetty velvollisuudesta ottaa huomioon esteettömyysvaatimukset julkisen hankinnan hankintakuvausten laadinnassa. Suomessa ei ole sääntelyä, joka kattaisi ne vaatimukset, jotka saavutettavuusdirektiivi asettaa.

Euroopan unionissa ja Suomessa on pitkään esitetty poliittisia tavoitteita tietoyhteiskuntaan liittyvän osaamisen kehittämistä, palvelujen asiakaslähtöisyydestä sekä sähköisten palvelujen ja verkkosivustojen saavutettavuudesta, mutta tavoitteiden toteuttaminen on edistynyt hitaasti ja epäyhtenäisesti. Suomi on sitoutunut toteuttamaan YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen vaatimukset, johon kuuluu muun muassa saavutettavuuden edistämien tietoverkossa. Saavutettavuusdirektiivi asettaa raamit, joiden puitteissa Suomen on säädettävä kansallisesti julkiseen sektoriin kuuluvien organisaatioiden verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta. Voimassa oleva lainsäädäntö ei täytä niitä vaatimuksia, joita julkisen sektorin digitaalisille palveluille on asetettu Euroopan unionin sääntelyssä. Niin ikään lainsäädäntö ei tue riittävästi YK:n vammaissopimuksen tavoitteita saavutettavuuden edistämisestä tietoverkossa. Poliittiset pitkän aikavälin tavoitteet ovat yhteneviä pyrkimyksissä parantaa julkisen sektorin digitaalisten palvelujen laatua, turvallisuutta, asiakaslähtöisyyttä ja saavutettavuutta. Pelkkä informaatio-ohjaus ei ole riittävä keino edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Sääntelytarve kohdistuu myös niihin yhteiskunnan digitalisoiuihin palveluihin, joita jokainen joutuu käyttämään erilaisissa palvelutilanteissa. Sähköisen asioinnin järjestämistä koskevat säännökset ovat olleen voimassa lähes muuttumattomina 2000 -luvun alusta lähtien. Toimintaympäristö sekä tekninen infrastruktuuri ovat kehittyneet siten, että jokaisella viranomaisella on mahdollisuus tarjota digitaalisia palveluja hallinnon asiakkaille. Kuitenkaan tällä hetkellä ei ole selkeitä ja yhdenmukaisia vaatimuksia digitaalisten palvelujen tarjoamisesta hallinnon asiakkaille. Viranomaisten digitaalisten palvelujen suunnittelussa ja tarjoamisessa pitää ottaa huomioon hyvän hallinnon vaatimukset ja palvelujen on edistettävä turvallista asiointia viranomaisissa. Nykyinen sääntely-ympäristö ei kaikilta osin tue tavoitteita yhdenmukaisesti järjestettävistä digitaalisista palveluista ja asiointimahdollisuuksista digitaalisia palveluja hyödyntämällä. Teknisiä edellytyksiä julkisen sektorin digitaalisten palvelujen tarjoamiseksi on edistetty viime vuosina merkittävästi muun muassa kansallisia sähköisen asioinnin tukipalveluita kehittämällä. Viranomaiset tarjoavat yhä enenevässä määrin digitaalisia palveluja ja osittain niitä käytetään jo ensisijaisina eli ne ovat käytetyin tapa asioida julkisen hallinnon kanssa. Digitaalisten palvelujen kehittämisellä voidaan edistää yhdenvertaisuutta sekä hyvän hallinnon ja julkisuusperiaatteen toteuttamista yhteiskunnassa. Lisäksi digitaalisten palvelujen avulla luodaan mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Digitalisaatiokehitys edellyttää sääntelyn kehittämistä digitaalisten palvelujen turvaamiseksi kaikille.

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole säännöksiä, jotka koskevat tietuystyyppisten julkista sektoria lähellä olevien yksityisoikeudellisten yhteisöjen ylläpitämiä digitaalisia palveluita. Saavutettavuusdirektiivi kannustaa direktiivissä säädettyjen velvoitteiden soveltamisalan laajentamista kansallisessa sääntelyssä. Erityisryhmien mahdollisuuksien varmistaminen digitaalisia palveluja käytettäessä saumattomasta niin julkisen kuin yksityisen sektorin palveluissa edellyttää yhdenmukaista sääntelyä, jolla digitaalisten palvelujen saavutettavuus turvataan palveluntuottajan organisoinnista riippumatta. Digitaalisten palvelut muodostavat palveluketjuja,

LUONNOS

joissa on mukana sekä julkinen että yksityinen sektori. Tällaisissa palveluissa on perusteltua soveltaa samoja vaatimuksia palvelujen sisällön saavutettavuudesta. Saavutettavuusvaatimusten ulottaminen eräiltä osin myös yksityiselle sektorille on perusteltua palveluprosessien sujuvuuden varmistamiseksi sekä perusoikeuksien ja kansainvälisten velvoitteiden toteuttamiseksi. Komission on antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja Neuvoston direktiiviksi tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä (COM(2015) 615 final), jäljempänä esteettömyysdirektiiviehdotus). Jos direktiiviehdotus hyväksytään Euroopan unionin elimissä, tulee se laajentamaan joka tapauksessa saavutettavuusvaatimuksia myös yksityiselle sektorille.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Esityksen tavoitteet

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on saattaa kansallisesti voimaan saavutettavuusdirektiivistä johtuvat velvollisuudet verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuuden edistämiseksi sekä tästä johtuvan valvonnan järjestämiseksi. Lisäksi tavoitteena on edistää YK:n vammaissopimuksesta johtuvien velvoitteiden toteuttamista sekä jokaisen mahdollisuuksia toimia tietoverkossa erilaisia digitaalisia palveluja käytettäessä. Esityksen tavoitteena on parantaa digitaalisten palvelujen laatua sekä lisätä tällä tavalla digitaalisten palvelujen käyttöä erityisesti julkisella sektorilla. Esityksen tavoitteena on edistää viranomaisten digitaalisten palvelujen kehittämistä ja tarjoamista. Esitys sisältää säännökset viranomaisten digitaalisten palvelujen suunnittelun, tarjoamisen ja palvelujen käyttöön liittyvän sähköisen tunnistamisen osalta. Ehdotettavan 1. lakiehdotuksen 2 luvun viranomaisia koskevien säännösten tarkoituksena on edistää digitaalisten palvelujen helppokäyttöisyyttä, laatua, saatavuutta, tietoturvasuutta ja yhdenmukaista toteuttamista.

3.2 Keskeiset sääntelyn toteuttamisvaihtoehdot

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa todetaan, että säädöspolitiikan ohjausta selkeytetään, tavoitteena sääntelyn nettomääräinen keventäminen ja säädöksille vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käytön lisääminen. Tavoitteena on turhan sääntelyn purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen. EU-säännösten toimeenpanossa pidättydytään kansallisesta liäsääntelystä.

Lainvalmistelussa on selvitetty, voitaisiinko saavutettavuussääntely sisällyttää johonkin aihealueen keskeiseen voimassa olevaan säädökseen: hallintolakiin (434/2003), sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin (13/2003, jäljempänä asiointilaki), yhdenvertaisuuslakiin (1325/2014) tai julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annettuun lakiin (634/2011, jäljempänä tietohallintolaki).

Hallintolain organisatorinen soveltamisala on liian suppea saavutettavuusdirektiivin asettamiin soveltamisalan minimivaatimuksiin nähden. Toisaalta saavutettavuusvaatimukset ovat kiinteässä sidoksessa hallintolaissa säädetyn palveluperiaatteen toteuttamiseen julkisen sektorin verkkopalveluissa. Saavutettavuusdirektiivin vaatimukset voitaisiin sisällyttää osaksi hallintolakia vain soveltamisalaa laajentamalla sekä lisäämällä lakiin uusi luku, jossa käsiteltäisiin digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevia vaatimuksia. Hallintolaki hallintomenettelyn yleislakina ei kuitenkaan ole oikea väline julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten vaatimusten sääntelylle. Lisäksi ehdotettavan lain soveltamisalaa laajennettaisiin di-

LUONNOS

rektiivin organisatorista soveltamisalaa laajemmaksi, jolloin säännösten sisällyttäminen hallintolakiin ei olisi toimiva ratkaisu, koska saavutettavuusvaatimusten sääntelykohde on organisatorisesti olennaisesti laajempi kuin hallintolaissa.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain soveltamisalaa ei määritellä organisaatiolähtöisesti, vaan asialähtöisesti. Asiointilaki tarjoaa sinällään luontevan säädöspohjan saavutettavuusdirektiivin kansalliselle implementoinnille, mutta sen soveltamisala sekä sääntelykohteena oleva sähköinen asiointi viranomaistoiminnassa ovat liian suppeita suhteessa saavutettavuusdirektiivin sääntelykohteeseen ja soveltamisalaan. Direktiivin implementointi osaksi asiointilakia tarkoittaisi lain kokonaisuudistusta.

Tietohallintolain soveltamisala on suppea ja koskee lähinnä valtion viranomaisia sekä osaksi kunnallisia viranomaisia sekä joiltakin osin julkisia hallintotehtäviä hoitavia. Lain soveltamisala on kuitenkin niin suppea, ettei saavutettavuussääntelyä voida edes direktiivin asettaman organisatorisen soveltamisalan minimin puitteissa säätää tietohallintolakiin. Lisäksi tietohallintolain kumoamista harkitaan osana tiedonhallinnan lainsäädännön uudistamista.

Yhdenvertaisuuslain tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta muun muassa viranomaisten toiminnassa. Laissa on säädetty erikseen viranomaisia koskevasta velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta. Julkisen sektorin verkkosivustojen saavutettavuus on toimenpide, jolla viranomaiset edistävät yhdenvertaisuuden toteutumista viranomaistoiminnassa. Yhdenvertaisuuslain tarkoitus on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä saattaa eri elämänalueilla ja perusteilla tapahtuva syrjintä mahdollisimman samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin. Yhdenvertaisuuslaki on yleislaki, joka koskee yhdenvertaisuuden edistämistä yleisellä tasolla ja syrjintään puuttumista yksittäistapauksissa. Yhdenvertaisuuslaki ei sisällä esteettömyysvaatimuksia, vaan ne sisältyvät kuhunkin erityislakiin. Yhdenvertaisuuslain tarkoitus yleissäädöksenä sekä luonne yksittäistapauksiin liittyvään syrjintään puuttumista koskevana säädöksenä, eivät mahdollista saavutettavuusvaatimusten sisällyttämistä lakiin kuin yhdenvertaisuuslain merkittävän rakenteellisen uudistamisen kautta.

Säädösvalmistelussa on otettu huomioon valmisteilla oleva esteettömyysdirektiiviehdotus. Saavutettavuusdirektiivin ja esteettömyysdirektiiviehdotuksen johdannoissa viitataan vammaisten henkilöiden oikeuksista tehtyyn Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimukseen. Saavutettavuusdirektiivi sekä mahdollinen esteettömyysdirektiivi lisäävät sääntelyä, jonka tarkoituksena on edistää erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden edellytyksiä toimia yhteiskunnassa itsenäisesti ja siten edistää yhdenvertaisuuden toteutumista. Sääntelyn hajanaisuus voi myös toimia esteenä niille henkilöille saada selko omista oikeuksistaan, joita lainsäädäntö nimenomaisesti on säädetty turvaamaan. Lainvalmistelussa ja Euroopan unionin säädösten kansallisessa implementoinnissa on otettava huomioon lainsäädännön laatu ja erityisesti tässä tarkoituksessa sääntelyyn sisältyvien oikeuksien, mutta myös velvollisuuksien selkeys ja helppo löydettävyys. Yhdenvertaisuutta, esteettömyyttä ja saavutettavuutta edistävän sääntelyn hajanaisuus ei edistä näitä lainsäädännön laatuun sisältyviä vaatimuksia. Pääministeri Sipilän hallituksen tavoitteena on muun muassa sääntelyn nettomääräinen keventäminen. Uusien direktiivien implementoinnissa tulisi ottaa huomioon se, miten tältä osin yhdenvertaisuutta, esteettömyyttä ja saavutettavuutta edistävä ja toteuttava lainsäädäntö muodostaa lainsäädännön yhteentoimivuutta edistävän kokonaisuuden, jossa yksilö pystyy muodostamaan selkeän kuvan omista oikeuksistaan. Samalla myös ne toimijat, joilla on velvollisuus edistää ja toteuttaa yhdenvertaisuutta, esteettömyyttä ja saavutettavuutta edistäviä toimenpiteitä saavat helposti selon omista velvollisuuksistaan.

Edellä esitetyistä syistä saavutettavuusdirektiivin kansallinen täytäntöönpano esitetään tehtäväksi omana lakinaan siten, että siinä kuitenkin otetaan huomioon mahdollisesti myöhemmin

LUONNOS

voimaan tuleva esteettömyysdirektiivi ja sen mukaan tuomat uudet sääntelyvaatimukset. Ehdotettavaan lakiin on tarkoitus sisällyttää myöhemmin myös soveltuvin osin esteettömyysdirektiivistä johtuva sääntely ja saavutettavuusvaatimusten valvontaviranomainen toimisi myös myöhemmin esteettömyysvaatimusten valvontaviranomaisena.

Lainvalmistelussa on selvitetty ehdotettavan lain soveltamisalan laajuutta. Direktiivi kannustaa laajentamaan soveltamisalaa viranomaisista ja julkisoikeudellisista laitoksista myös muihin julkista sektoria lähellä olevien organisaatioiden verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin. Direktiivissä jäsenvaltioita kannustetaan laajentamaan soveltamista yksityisiin elimiin, jotka tarjoavat yleisölle avoimia tai yleisölle tarjottavia tiloja ja palveluja, mukaan lukien sellaisilla aloilla kuin terveydenhuolto, lastenhoito, sosiaalinen osallisuus ja sosiaaliturva sekä liikenne ja sähkö, kaasu, lämmitys, vesi, sähköinen viestintä ja postipalvelut, kiinnittäen erityistä huomiota direktiivin 2014/25/EU (jäljempänä erityisalojen hankintadirektiivi) 8–13 artiklassa tarkoitettuihin palveluihin. Lainvalmistelussa on arvioitu, että erityisesti niiden organisaatioiden, joiden asiointiprosessit ovat sidoksissa julkiseen hallintoon laajemmista palvelukokonaisuuksissa, verkkosivustoihin tulisi soveltaa samoja vaatimuksia kuin julkisen sektorin organisaatioihin. Tämä on tärkeää, jotta erityisesti vammaiset ja muut erityisryhmiin kuuluvat henkilöt voisivat hoitaa asiointinsa mahdollisimman itsenäisesti ilman, että organisaatioihin sovellettaisiin erilaiset vaatimukset estäisivät tosiasiaa palvelujen käytön. Erityisalojen hankintadirektiivin mukaiset palvelut kuuluvat tietyn tyyppisiin yhteiskunnan peruspalveluihin, joita pääosin hoitavat yksityiset toimijat, mutta edelleen osittain myös kunnalliset liikelaitokset tai kuntayhtymät. Tällaiset palvelut on katsottu tarkoituksenmukaiseksi ottaa mukaan saavutettavuusvaatimusten sääntelyn piiriin, jotta voidaan varmistaa jokaisella mahdollisuus hoitaa näihin yhteiskunnan peruspalveluihin kuuluva asiointi tietoverkossa. Niin ikään vaatimukset koskevat tällöin kaikkia alalla toimivia organisaatioita niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta.

Julkisen sektorin palveluissa, joissa edellytetään sähköistä tunnistamista tai osana prosessia maksamista, ei voida toteuttaa kokonaisprosessina saavutettavaa, jos lainsäädännöllä ei voida varmistaa, että kaikkiin palveluprosessin osiin sovelletaan samoja saavutettavuusvaatimuksia. Lisäksi on otettava huomioon, että luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 15 luvun 6 § 1 momentin mukaan perusmaksutiliä, siihen liittyviä maksupalveluita ja sähköisen tunnistamisen palveluita tarjotessaan talletuspankin tulee kohdella kaikkia asiakkaita yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi.

Osa vakuutuspalveluista tulee suoraan julkisina hallintotehtävinä saavutettavuusvaatimusten soveltamisen piiriin. Perustuslakivaliokunnan kannanoton (PeVM 25/1994 vp) mukaan jos perusoikeussäännösten vaikutukset ulottuvat muuhunkin julkiseen toimintaan kuin valtion nimissä tapahtuvaan, on viranomaistoimintaan rinnastettavan yksityisen oikeussubjektin toiminta katsottava perusoikeuksien kannalta julkiseksi toiminnaksi. Vakuutuspalvelut muodostavat kokonaisuuksia, joissa on sekä julkiseen hallintotehtävään liittyvien pakollisia vakuutuksia koskevia palveluita, että vapaaehtoisia vakuutuspalveluita. Palveluprosessin onnistumisen kannalta on selkeämpää, että palvelukokonaisuuteen sovelletaan samoja saavutettavuusvaatimuksia. Jos palvelukokonaisuuteen sisältyviin palveluihin ei kaikilta osin sovellettaisi samoja saavutettavuusvaatimuksia, voisi kysymykseen tulla yksittäistapauksessa syrjintätilanteen arviointi. Tällöin yhdenvertaisuuslain mukaisilla kohtuullisilla mukautuksilla ajaututtaisiin tilanteeseen, jossa saavutettavuusvaatimukset olisi huomioitava joko kokonaan tai osittain riippuen yksittäistapauksen luonteesta. Lainvalmistelussa on pidetty tarpeellisena laajentaa saavutettavuusvaatimusten soveltamisalaa laajemmaksi palvelukokonaisuuksien toimivuuden varmistamiseksi, yhdenvertaisuuden edistämiseksi sekä YK:n vammaissopimuksesta johtuvien velvoitteiden toteuttamiseksi.

LUONNOS

Lain saavutettavuutta koskevan soveltamisalan laajentaminen ei ole pelkästään kansallisessa lainvalmistelussa oleva harkinnanvarainen oleva asia, vaan direktiivin tavoite ja sisältö vaikuttavat siihen, miten asiaa on arvioitava perustuslain kannalta katsottuna. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Vahvan sähköisen tunnistamisen mahdollistavat tunnistuspalvelut ovat osa viranomaisten tarjoamia digitaalisia palveluita. Tunnistuspalvelut liittyvät viranomaisilla olevien julkisten hallintotohtävien hoitamiseen ja julkisen vallan käyttöön. Tästä syystä viranomaisten on varmistettava, että niiden tarjoamat digitaaliset palvelut ovat saavutettavia. Koska viranomaiset eivät voi julkisia hankintoja toteuttaessa vaikuttaa yksittäisiin tunnistuspalveluihin tai itse kehittää tunnistuspalveluitaan vaikuttamalla tunnistuspalvelujen sisältöön, on viranomaisten digitaalisten palvelujen saavutettavuus turvattava myös tunnistamispalvelujen sisällön osalta laissa olevilla säännöksillä. Perustuslakivaliokunnan kannanoton (PeVM 25/1994 vp) mukaisesti viranomaistoimintaan rinnastettava yksityisen oikeussubjektin toiminta on perusoikeuksien kannalta julkista toimintaa. Valiokunta on korostanut, että tähän seikkaan on kiinnitettävä riittävästi huomiota, jos lainsäädäntötoimin toteutetaan hallinnon perinteisten rakenteiden hajauttamista ja yksityistämistä. Perustuslain 21 §:ssä on säädetty hyvän hallinnon takeista, joita tarkennetaan hallintolaissa säädetyillä hyvän hallinnon perusteilla. Hallintolaissa on säädetty palveluperiaatteesta, johon kuuluu se, että asiointi viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita. Palvelun asianmukaisuuteen kuuluu sen saavutettavuus.

Viranomaisia koskevat digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevat säännökset voitaisiin uudistaa sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin. Ehdotettava uusi laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta kuitenkin sisältää osin jo saavutettavuusdirektiivistäkin johtuvia vaatimuksia, joilla katetaan sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain säännöksiä. Sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annettu laki on sisällöltään pääasiallisesti viranomaisten menettelyä koskevaa sääntelyä. Sähköisen asiointin järjestämistä koskevat säännökset laissa eivät liity viranomaisen menettelyihin hallintoasioissa tai lainkäyttöasioissa. Tästä syystä voidaan pitää perusteltuna, että digitaalisten palvelujen järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyvät säännökset koostetaan yhteen yleislakiin, jotta sääntely muodostaa yhden kokonaisuuden myös viranomaisten osalta.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Ehdotettavalla lailla saatetaan kansallisesti voimaan saavutettavuusdirektiivistä johtuvat velvollisuudet. Laissa ehdotetaan säädettäväksi julkisen sektorin ja siihen sidoksissa olevien organisaatioiden digitaalisia palveluita koskevista saavutettavuusvaatimuksista, saavutettavuuden osoittamisvelvollisuudesta, saavutettavuusselosteesta, palautemekanismista sekä saavutettavuuteen liittyvästä valvonnasta ja oikeussuojasta. Lain sisältö määräytyy saavutettavuusdirektiivissä olevien julkisen sektorin elimille asetettujen vaatimusten sekä palvelujen käyttäjien oikeuksien perusteella.

Ehdotettavan lain 1 luku sisältäisi lain tavoitesäännöksen. Lain tavoitteena on implementoida saavutettavuusdirektiivi sekä edistää jokaisen mahdollisuuksia käyttää yhdenvertaisesti digitaalisia palveluita, niiden sisällön saavutettavuutta sekä parantaa digitaalisten palvelujen laatua. Lain 1 luku sisältäisi myös laissa käytettävien keskeisten käsitteiden määritelmät sekä soveltamisalaa koskevat säännökset. Määritelmät ja soveltamisalaa koskevat säännökset perustuvat pääasiassa saavutettavuusdirektiiviin. Soveltamisalaa ehdotetaan organisatorisesti laajennettavaksi siten, että saavutettavuussääntely koskisi myös niitä toimijoita, jotka hoitavat julkisia hallintotohtäviä tai toimivat läheisessä suhteessa julkiseen hallintoon. Soveltamisalan laajentamisella varmistetaan, että julkinen hallinto pystyy tuottamaan saavutettavuusvaatimukset

LUONNOS

täyttäviä digitaalisia palvelukokonaisuuksia hyödyntäen yksityisen sektorin välttämättömiä digitaalisia palveluita. Saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 34 kohdassa kannustetaan jäsenvaltioita laajentamaan direktiivissä säädettyjen vaatimusten organisatorista soveltamisalaa, jonka arvioinnissa on lain valmistelussa huomioitu myös YK:n vammaissopimuksesta ja perustuslaista lähtevät vaatimukset saavutettavuuden toteuttamisesta viranomaisten digitaalisissa palveluissa. Luvussa 1 on myös säännökset lain soveltamisalan rajauksista, jotka perustuvat saavutettavuusdirektiivin 1 artiklan 3-5 kohdissa oleviin soveltamisalan rajauksiin.

Lain 2 luvussa olisivat säännökset viranomaisten digitaalisten palvelujen tarjoamisesta. Säännöksen tarkoituksena on edistää digitaalisten palvelujen käyttöä ja saatavuutta. Ehdotettavan lain 2 luvun säännökset koskisivat laissa tarkoitettuja viranomaisia sekä julkisia hallintotehtäviä hoitavia organisaatioita siltä osin kuin organisaatiot hoitavat julkista hallintotehtävää. Lain 2 luvun säännökset koskisivat hallinnon asiakkaille tarjottavia digitaalisia palveluja, mutta 2 luvun sääntelyn ulkopuolelle jätettäisiin osin hallinnon sisäiset digitaaliset palvelut. Lain 2 luvussa olisivat säännökset digitaalisten palvelujen suunnittelusta, tarjoamisesta sekä sähköiseen tunnistamiseen liittyvistä vaatimuksista siltä osin kuin tunnistaminen tapahtuu hallinnon asiakkaille tarjottavissa digitaalisissa palveluissa.

Luvussa 3 ehdotetaan säädettäväksi saavutettavuusvaatimuksista, jotka perustuvat yhdenmukaistettuihin standardeihin tai niiden osiin, joiden viitetiedot komissio on julkaissut Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Saavutettavuusvaatimuksia koskevassa säännöksessä säädettäisiin yleisistä saavutettavuusvaatimuksista. Yleiset saavutettavuusvaatimukset perustuvat saavutettavuusdirektiivin 4 artiklan yleisluonteiseen säännökseen. Saavutettavuusvaatimusten yhteydessä on myös viittaus julkisia hankintoja koskevaan lainsäädäntöön. Palveluntarjoajien tulisi perustella ennalta, jos saavutettavuusvaatimuksia ei voida toteuttaa joiltakin osin digitaalisessa palvelussa. Arviointi tehdään kohtuuttoman rasitteen arvioinnin perusteella. Luvussa 3 olisi säännös, jossa on kriteerit kohtuuttoman rasitteen arvioinnille. Säännös vastaisi saavutettavuusdirektiivin 5 artiklassa olevia kohtuuttoman rasitteen kriteereitä. Luvussa 3 olisi säännös saavutettavuusselosteesta, josta on säädetty saavutettavuusdirektiivin 7 artiklan 1 kohdassa. Saavutettavuusselosteen sisällöstä säädetään tarkemmin komission täytäntöönpanosäädöksessä, jota koskeva delegointisäännös on direktiivin 7 artiklan 2 kohdassa. Luvussa 3 olisi myös digitaalisten palvelujen saavutettavuuspalautetta koskeva säännös, joka vastaa saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 46 kohdassa asetettua vaatimusta palautemekanismin järjestämisestä. Palautemekanismissa jokaisella tulee olla mahdollisuus ilmoittaa asianomaiselle julkisen sektorin elimelle saavutettavuusvaatimusten toteuttamisessa olevista puutteista verkkosivustossa tai mobiilisovelluksessa. Saavutettavuuspalautteen avulla jokaisella on yhteydenotto-mahdollisuus palveluntarjoajaan sen selvittämiseksi, miksi digitaalinen palvelu ei täytä saavutettavuusvaatimuksia. Lukuun 3 sisältyisi myös säännökset saavutettavuuskantelun ja -valituksen tekemisestä valvontaviranomaiselle. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa palvelujen käyttäjien oikeussuoja sekä mahdollistaa käyttäjien kautta tapahtuva tehokas valvonta, kuten saavutettavuusdirektiivin 9 artiklassa edellytetään.

Luvussa 4 olisi säännökset valvonnasta ja oikeussuojasta. Luvussa implementoitaisiin saavutettavuusdirektiivin 8 ja 9 artiklojen sisältö siltä osin kuin se kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Valvontaviranomaisena toimisi Etelä-Suomen aluehallintovirasto, jonka tehtävät tullaan siirtämään perusteilla olevaan Valtion lupa- ja valvontavirastoon vuoden 2020 alusta lukien. Valvontaviranomaisen tehtävät siirtyisivät osaksi Valtion lupa- ja valvontaviraston toimintaa ja tehtäviä uuden viraston oikeusturvayksikköön. Luvussa 4 ehdotetaan säädettäväksi valvontaviranomaisen tehtävistä, tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksista sekä mahdollisuudesta teettää tarkastuksia yksityisillä palveluntuottajilla. Luku 4 sisältäisi myös valvontaviranomaiselle oikeuden asettaa uhkasakko saavutettavuusvaatimusten toteuttamista koskevan määräyksen tehosteeksi sekä muutoksenhakua koskevat säännökset.

LUONNOS

Luvussa 5 olisi lain voimaantuloa koskeva säännös. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.9.2018. Luku sisältäisi myös siirtymäsäännöksiä, jotka perustuvat saavutettavuusdirektiivissä oleviin siirtymäaikoihin.

4 Esityksen vaikutukset

[Vaikutusarviointia täydennetään lausuntokierroksen aikana]

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen merkittävimmät taloudelliset vaikutukset koostuvat soveltamisalaan kuuluvien digitaalisten palvelujen vaatimista saavutettavuuden toteuttamiseen liittyvistä muutostöistä, niiden testaamisesta ja ylläpidosta, saavutettavuuden yleisestä koulutuksesta ja viestinnästä sekä valvontaviranomaisen toiminnan kustannuksista. Taloudelliset vaikutukset soveltamisalaan kuuluville organisaatioille arvioidaan olevan noin yhteensä noin 90–100 miljoonaa euroa. Kustannusarvion vaihteluväli on 60–110 miljoonaa euroa. Suuri vaihteluväli johtuu digitaalisten palvelujen vuosittain vaihtelevasta määrästä ja nopeasta kehityssyklistä sekä soveltamisalaan kuuluvien julkista hallintotehtävää tai sitä avustavaa tehtävää hoitavien organisaatioiden määrän vuosittaisesta vaihtelusta.

Suurin osa ehdotuksen taloudellisesti vaikutuksista kohdistuu verkkosivustoilla osin kertaluonteisiin muutostöihin ja yleiseen verkkosivustojen ylläpitoon liittyviin toimintatapojen muutoksiin. Lisäksi kustannuksia aiheutuu saavutettavuuden huomioimisesta viranomaisten toiminnassa, valvontaviranomaisen toiminnan järjestämisestä sekä siirtymävaiheessa tarvittavasta saavutettavuuden koulutus-, tuki- ja neuvontatehtävistä. Ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvien verkkosivustojen muutostöiden vaatimat kertaluonteiset vaikutukset arvioidaan olevan noin 80–90 miljoonaa euroa. Käytännössä vaikutukset jakautuvat usealle vuodelle ja ne ovat pääosin sisällytettävissä viranomaisten voimassa olevien taloussuunnitelmien mukaisiin verkkosivustojen ja mobiilisovellusten kehittämissuunnitelmiin ja toteutettavissa näihin varatuista määrärahoista. Soveltamisalaan kuuluvien yksityisoikeudellisten toimijoiden kustannuksista tai niiden kattamisesta ei ole tehty arviota, mutta niiden arvioidaan olevan suhteessa samanlaiset kuin julkisen sektorin organisaatiolle keskimäärin aiheutuva kustannus.

Viranomaisten digitaalisten palvelujen muutostöiden taloudelliset vaikutukset arvioitiin kartoittamalla soveltamisalaan kuuluvien digitaalisten palvelujen lukumäärää viranomaisille lähetyllä kyselyllä. Lukumäärän lisäksi arvioitiin digitaalisten palvelujen vuorovaikutteisuuden aste. Kustannusten arvioinnissa on otettu huomioon kunnat (313), kuntayhtymät (127) ja virastot (163), joilla arvioidaan olevan noin 3000–5000 digitaalista palvelua. Seitsemälle verkkosivustolle (kela.fi, vero.fi, vm.fi, trafi.fi, hel.fi, turku.fi ja ouka.fi) tehtiin erilliset saavutettavuusarviointit ulkopuolisen saavutettavuusasiantuntijan toimesta. Näiden lisäksi tehtiin myös asiantuntijahaastatteluita, joilla tarkennettiin kyselyllä saatuja tietoja. Haastatteluissa oli edustettuina 25 eri organisaation edustajia.

Saavutettavuusarvioinnissa käytiin kunkin verkkopalvelun osalta läpi yksi ennalta määritelty käyttötapa: navigaatio etusivulta käyttötapaüksessa vaadittuun tietoon, sivustohaun käyttö sekä mahdolliset muut navigointitavat. Lisäksi arvioitiin palautelomakkeen käyttö, jolla arvioitiin verkkosivustojen kykyä vastata saavutettavuuspalautteen toteutusvaatimukseen. Arviointien tulokset toimivat pohjana verkkosivustojen muutostöiden kustannusarvioiden laadinnassa ja kokonaiskustannusten arvioinnissa. Saavutettavuusarviointit toteutettiin W3C:n WCAG-oh-

LUONNOS

jeiston versiossa 2.0 määriteltyjä saavutettavuusvaatimuksia vasten. Arvioinnit suoritettiin tietokoneella, vaihtelevasti eri selaimilla sekä ruudunlukuohjelmilla. Soveltamisalaan kuuluvilla toimijoilla on suhteellisesti vielä vähän mobiilisovelluksia. Niiden taloudelliset vaikutukset arvioitiin vähäiseksi, mutta tulevaisuudessa todennäköisesti kasvavaksi.

Ehdotuksen vaatimien nykyisten digitaalisten palveluiden muutostöiden kustannusten arvioinnissa on hyödynnetty keskimääräisiä kustannusarvioita, jotka perustuvat tehtyihin saavutettavuusarvioiteihin sekä alan asiantuntijoiden esittämiin arvioihin kokemukseensa ja alan hinnoitteluun (taulukko 1: Arviot muutostöiden keskimääräisistä kustannuksista). Muutostöiden kustannuksiin vaikuttaa huomattavasti sivustojen interaktiivisuuden taso, jota on arvioinnissa mitattu neliportaisella asteikolla:

1= Tekstipainotteinen, ei juurikaan interaktiivisuutta (esimerkiksi pelkkä sivustohaku)

2= Hieman interaktiivisuutta, yksinkertaisia lomakkeita (esimerkiksi palautelomake tai julkaisuhaku)

3= Interaktiivinen, useita lomakkeita (esimerkiksi sähköisen asioinnin lomakkeet tai laskurit)

4= Paljon interaktiivisuutta, verkkosovelluksia (esimerkiksi ajanvaraus, kartta, erillinen palveluportaali)

Sivuston laajuus	Tekstipainotteinen sivusto	Hieman interaktiivinen sivusto	Interaktiivinen sivusto	Hyvin interaktiivinen sivusto
Suppea	4500€	6 000 €	9000 €	12 000 €
Keskikokoinen		20 000 €	30 000€	40 000 €
Laaja		60 000 €	75 000 €	100 000 €

Taulukko 1. Arviot muutostöiden keskimääräisistä kustannuksista.

Muutostöiden suurimmat arvioidut kustannukset kohdistuisivat sellaisille palveluntarjoajille, joilla on laajat ja paljon vuorovaikutteisuutta sisältäviä digitaalisia palveluita. Näillä palveluntuottajille on yleisesti ottaen myös parhaat taloudelliset mahdollisuudet vastata muutostöiden aiheuttamiin kustannuksiin ja samalla saada suurimmat hyödyt digitaalisten palveluiden kasvavasta käyttövolymista.

Ehdotuksen tehokas toimeenpano vaatii lähivuosina mittavaa panostusta palveluntuottajien saavutettavuusosaamiseen, mistä aiheutuu taloudellisia vaikutuksia. Ehdotuksen 9 §:ssä säädetty saavutettavuusseloste edellyttää palveluntuottajalta ennakoon tehtyä itsearviota digitaalisen palvelunsa vastaavuudesta ehdotuksen 7 §:ssä säädettyjä saavutettavuusvaatimuksia vasten. Vaikutusten arvioinnin yhteydessä tehdyssä kyselyssä selvitettiin myös viranomaisten arviota tarvittavasta tuesta. Suurin osa vastanneista arvioi tarvitsevansa ulkopuolista apua muutosten toteutukseen ja arviointiin sekä koulutuksiin. Osaan tukitarpeesta pyritään vastamaan viranomaisien sisäisellä koulutuksella, mutta myös ulkopuolista konsultointia tarvitaan merkittävästi varsinkin saavutettavuuden tekniseen osaamiseen. Lisäksi tarvitaan jonkin verran sovellushankintoja esimerkiksi saavutettavien aikasidonnaisten mediatallenteiden tehokkaaseen tuottamiseen.

LUONNOS

Saavutettavuuden huomiointi uuden palvelun suunnittelussa aiheuttaa melko vähän lisäkustannuksia, jos saavutettavuus otetaan lähtökohdaksi heti suunnitteluvaiheessa. Myöhemmin toteutettavat muutokset aiheuttavat usein korkeita kustannuksia etenkin, jos sivustorakennetta ja navigointia joudutaan rakentamaan uudelleen.

Saavutettavuuden toteuttaminen mahdollistaa nykyistä suuremmalle joukolle käyttäjiä digitaalisten palvelujen itsenäisen käytön. Ehdotuksen aiheuttamat vaikutukset palvelutuottajien toimintaan kompensoituvat suurelta osin kun digitaalisten palvelujen käytön laajentuminen mahdollistaa euromääräisen ja henkilötöyvuosina toteutuvan säästön kaikille soveltamisalana kuuluville organisaatioilla. Digitaalisten palvelujen käytöstä koituva säästö kertyy vuosittain kaikille palvelutuottajille ja kasvaa sitä mukaa kuin palvelujen käyttö yleistyy.

Osa soveltamisalaan kuuluvista organisaatioista näki mahdollisia riskejä kaksinkertaisesta työstä ehdotuksen siirtymäajan aikana mahdollisesti annettavista uusista saavutettavuusvaatimuksista. Tyypillisesti digitaalisia palveluita uusitaan noin 5-10 vuoden välein, mistä johtuen parhaillaan uusittavia digitaalisia palveluita voidaan joutua uusimaan siirtymäajan kuluessa.

Ehdotuksen arvioituja taloudellisia vaikutuksia voi verrata Ruotsissa tehtyyn vastaavan tyyppiin saavutettavuusdirektiivin toimeenpanon taloudellisen vaikutuksen arviointiin. Ruotsissa direktiivin taloudelliset vaikutukset soveltamisalaan kuuluville organisaatioille arvioitiin olevan vuosittain noin 15–18 miljoonaa euroa vuosina 2018-2020. Vastaavasti Tanskassa saavutettavuusdirektiivin toimeenpanon valmistelussa arvioitiin, että taloudelliset vaikutukset soveltamisalaan kuuluville organisaatioille eivät ole merkittäviä.

Vaikutukset valtiontalouteen

Ehdotuksen vaikutukset valtion talouteen olisi arviolta 25–45 miljoonaa euroa, jos kaikki valtion virastojen digitaaliset palvelut korjattaisiin kertatyönä saavutettavuusvaatimusten mukaisiksi. Käytännössä vaikutukset jakautuvat useammalla vuodelle ja arvion mukaan suuri osa digitaalisten palvelujen muutokustannuksista voidaan kattaa osana nykyisten määrärahakehysten ja digitaalisten palveluiden kehittämissuunnitelmien puitteissa. Lisäksi kustannuksia aiheutuu henkilöstön koulutuksesta saavutettavien sisältöjen tuottamiseen.

Ehdotuksesta aiheutuvat valvontaviranomaisen toiminnan kustannukset arvioidaan olevan vuodesta 2019 alkaen vuosittain noin 500 000 euroa. Kustannukset kohdistuisivat Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimintamomentille ja ne katettaisiin Etelä-Suomen aluehallintovirastolle osoitettuna täysimääräisenä määrärahatason korotuksena vuoden 2019 talousarviosta alkaen.

Ehdotuksesta koituvat viestintä- ja koulutuskustannukset tulisivat myös korvattaviksi valtion varoista ja kohdentuisivat pääasiassa valtiovarainministeriön hallinnonalalle jakautuen Etelä-Suomen aluehallintovirastolle sekä Väestökisterikeskukselle. Etelä-Suomen aluehallintovirastolle koituvat kustannukset on tarkoitus kattaa valvontatehtäviä varten osoitetulla määrärahalta. Väestökisterikeskukselle aiheutuvat kustannukset arvioidaan olevan vuosina 2018–2021 vuosittain 200 000 euroa ja ne katettaisiin Väestökisterikeskukselle vuosittain talousarviossa esitettävänä määrärahana. Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset valvonnan, neuvonnan ja tuen osalta ovat valtiovarainministeriön hallinnonalalle arviolta yhteensä 700 000 euroa vuodessa. Määrärahatasoa tullaan arvioimaan vuosien 2019 ja 2020 talousarvion valmistelussa komission annettua valvontaa ja raportointia koskevat toimenpidesäädökset.

Ehdotus mahdollistaa valtion virastojen digitaalisten palvelujen entistä laajemman käytön ja samalla vähentää tarvetta muiden asiointimuotojen laajamittaiselle tarjoamiselle. Digitaalisten

LUONNOS

palvelujen tuoman säästön arvioidaan kattavan suurelta osin saavutettavuuden toteuttamisen kustannukset, jos muutostyöt tehdään osana digitaalisten palvelujen normaalia kehittämis- ja ylläpitotyötä. Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia voidaan merkittävästi alentaa hyödyntämällä julkisen hallinnon yhteisiä sähköisen asioinnin palveluita sekä muuta digitaalisten palvelujen yhteiskehittämistä ja -hankintoja. Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset valtiontalouteen voidaan kuitenkin arvioida huomattavaksi, vaikka muutostöiden kustannukset ovatkin arvion mukaan pääsääntöisesti katettavissa nykyisten menokehysten ja digitaalisten palveluiden uudistamissuunnitelmien sekä direktiivin siirtymäajan puitteissa.

Vaikutukset kuntien talouteen

Ehdotuksen vaikutus kuntien ja kuntayhtymien talouteen on arviolta 45-65 miljoonaa euroa, jos kaikki niiden tarjoamat digitaaliset palvelut tehtäisiin kertatyönä saavutettavuusvaatimusten mukaisiksi. Merkittävimmät vaikutukset kuntien talouteen aiheutuvat verkkosivustojen ja mobiilisolvellusten saattamisesta saavutettavuusvaatimusten mukaisiksi. Lisäksi kustannuksia aiheutuu henkilöstön koulutuksesta saavutettavien sisältöjen tuottamiseen. Suurin osa kustannuksista arvioidaan kohdistuvan lainvoimaantumisen jälkeen ensimmäisten noin viiden vuoden ajalle, jonka kuluessa todennäköisesti suurin osa kuntien digitaalisista palveluista tullaan mukaan uudistamaan esimerkiksi maakuntauudistuksesta johtuen.

Kuntien verkkosivustojen saavutettavuustaso on tehdyn selvityksen perusteella yleisesti ottaen jonkin verran alhaisempi kuin valtion virastoilla tai muilla palvelutuottajilla. Lisäksi kunnilla on lukumääräisesti enemmän digitaalisia palveluita kuin muilla palvelutuottajilla. Ehdotuksella voi olla vaikutuksia myös kuntien muihin tietoteknisiin hankintoihin, joilla tuotetaan sisältöjä digitaalisiin palveluihin.

Ehdotus mahdollistaa myös kuntien digitaalisten palvelujen entistä laajemman käytön. Tämän arvioidaan kattavan suurelta osin saavutettavuuden toteuttamisen kustannukset, jos muutostyöt tehdään osana digitaalisten palvelujen normaalia kehittämis- ja ylläpitotyötä. Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia voidaan merkittävästi alentaa hyödyntämällä julkisen hallinnon yhteisiä sähköisen asioinnin palveluita sekä muuta digitaalisten palvelujen yhteiskehittämistä ja -hankintoja.

4.2 Vaikutukset julkiselle hallinnolle

Vaikutukset Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimintaan

Ehdotuksella on vaikutuksia Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimintaan sen toimiessa saavutettavuusvaatimusten valvonta- ja raportointiviranomaisena. Tehtävä olisi uusi. Valvonta- ja raportointitehtävien tarkempi sisältö tarkentuu Euroopan unionin komission antaessa saavutettavuusdirektiivin perusteella täytäntöönpanosäädöksiä.

Vaikutukset Väestörekisterikeskuksen toimintaan

Ehdotuksella on vähäisiä vaikutuksia Väestörekisterikeskuksen toimintaan. Muutokset liittyvät Väestörekisterikeskuksen tuottamiin sähköisen asioinnin tukipalveluihin.

Vaikutukset muiden viranomaisten toimintaan

Ehdotuksella on jonkin verran vaikutuksia viranomaisten toimintaan yleisesti. Digitaalisten palvelujen tarjonta ja käyttö yleistyvät voimakkaasti, ja ehdotuksen yhtenä tavoitteena on saada saavutettavuuden toteuttamisesta normaalia viranomaistoimintaa, joka tulee huomioida

LUONNOS

aina palveluita suunniteltaessa ja toteuttaessa. Tällä voidaan merkittävästi edistää hallintolain 7.1 §:ssä säädettyä palveluperiaatetta.

Ehdotuksella on vaikutuksia myös viranomaisten tuottamiin aineistoihin, joita julkaistaan digitaalisissa palveluissa. Ehdotuksen 7§:ssä säädetty saavutettavuusvaatimukset koskevat myös toimistosovellusformaateissa julkaistuja aineistoja ja aikasidonnaisia media-aineistoja. Näillä voi olla vaikutuksia esimerkiksi organisaation käytössä oleviin toimistosovelluksiin tai media-aineistojen julkaisemiseen digitaalisissa palveluissa. Ymmärrettävyyden vaatimus edellyttää palvelutuottajilta laajasti hyvän yleiskielen osaamista.

Ehdotuksen 9§:ssä säädetty saavutettavuusseloste ja 10 §:ssä säädetty saavutettavuuspalautte tuovat uusia velvoitteita viranomaisten digitaalisten palvelujen tuottamiseen. Näiden toteuttamiskustannusten arvioidaan olevan vähäiset, mutta saavutettavuuspalautteen käsittelystä voi aiheutua jonkin verran uutta hallinnollista tehtävää. Saavutettavuuspalautteiden määrän arvioidaan olevan korkeimmillaan lain voimaantulon jälkeisinä noin viitenä ensimmäisenä vuotena ja tasaantuvan sen jälkeen. Saavutettavuuspalautteiden käsittely voi tietyissä palvelutuottajissa aiheuttaa ylimääräistä ja ennakoimatonta työtä.

Ehdotuksen edellyttämät muutokset digitaalisiin palveluihin voidaan osassa tapauksia kehittää muiden muutosten yhteydessä, kuten virastojen yhdistymisprosesseissa, jolloin sivustoja päivitetään perusteellisesti. Lisäksi saavutettavuuden yleinen edistäminen ja toteuttaminen on olennaista esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksessa sekä maakuntauudistuksessa.

Ehdotuksella on selkeitä vaikutuksia sellaisten viranomaisten toimintaan, jotka eivät tällä hetkellä tarjoa digitaalisia palveluita kattavasti. Ehdotuksella tulisi näille viranomaisille velvollisuus tarjota digitaalisia palveluita hyödyntäen jo tarjolla olevia sähköisen asioinnin yhteisiä tukipalveluita, joiden käyttämisestä on säädetty laissa hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016). Ehdotus täydentää hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain toteutumista käytännössä ja edistää yhteisillä sähköisen hallinnon tukipalveluilla saavutettavien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista. Digitaalisten palveluiden toteuttamiskustannuksista huolimatta ehdotuksen arvioidaan tuottavan viranomaisille myöhemmin taloudellisten säästöjä käyntiasioinnin siirtyessä enemmän digitaalisiin palveluihin. Syntyvät säästöt myös kertautuvat vuosittain.

Valtiovarainministeriön koordinoimana on toteutettu kaksi laajaa julkisen hallinnon digitalisaation edistämishanketta. Sähköisen asioinnin ja demokratian edistämisohjelma (SADe) toteutettiin vuosina 2010–2015. SADe-ohjelmasta valmistui 42 digitaalista palvelua. SADe-ohjelman kokonaiskustannukset olivat noin 64,5 miljoonaa euroa. Kansallinen palveluarkkitehtuuriohjelmassa (KaPA) toteutettiin hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016) 3 pykälässä määritellyt tukipalvelut. KaPA-ohjelman kulut olivat noin 73 miljoonaa euroa. Ehdotuksesta viranomaisille aiheutuvat kustannukset edistävät jo tehtyjen mittavien julkisen hallinnon yhteisten digitaalisten palveluiden toteuttamiseksi tehtyjen kansallisten ratkaisujen ja muiden yhteishankkeiden investointien täysimääräiseen hyödyntämiseen.

Saavutettavien digitaalisten palvelujen tarjoamisen lisäksi tarvitaan palveluiden käytön tukea ja neuvontaa. Digitaalisten palveluiden käytön tukea ja neuvontaa on asiakkaiden saatavilla jo nyt. Sitä tarjoavat sekä viranomaiset ja muut julkisten palveluiden tuottajat, kansalaisjärjestöt ja yritykset. Hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on auttaa niitä kansalaisia, jotka eivät ole tottuneet tai jotka eivät kykene käyttämään digitaalisia palveluita. Tämän tavoitteen toteutta-

LUONNOS

miseksi AUTA-hankkeessa on valmisteltu esitys valtakunnallisesta toimintamallista, jolla voidaan auttaa asiakkaita digitaalisten palvelujen käytössä ja myös löytämään niiden äärelle. Ehdotettavassa laissa edellytettäisiin digitaalisten palvelujen käytön tuen järjestämistä siten, että palveluissa olisi yhteystieto, josta palvelun käyttäjä voisi pyytää palvelun käyttöön liittyviä neuvoja. Säännös ei toisi lisäkustannuksia viranomaisille, koska suurimmalla osalla viranomaisista on käytössä neuvontaan tarkoitettuja yhteystietoja. Viranomaiset, joilla ei ole tarvittavia resursseja antaa palvelujen käyttöön liittyvää teknistä neuvontaa, voivat julkaista digitaalisissa palveluissaan julkishallinnon yhteisen neuvontapalvelun – Kansalaisneuvonnan yhteystiedon. Kansalaisneuvonta antaa maksutta neuvoja muun muassa digitaalisten palvelujen teknisluonteiseen käyttöön liittyen.

4.3 Vaikutukset elinkeinoelämään

Ehdotuksella arvioidaan olevan jonkin verran vaikutuksia elinkeinoelämään. Vaikutukset kohdistuvat soveltamisalaan kuuluvien yritysten digitaalisten palveluiden tarjoamiseen siltä osin kuin palvelu liittyy julkisen hallintotehtävän tai sitä avustavan tehtävän hoitamiseen ja sellaisten yritysten liiketoimintamahdollisuuksiin, jotka toimivat digitaalisten palveluiden ja saavutettavuuden toteuttamisen, kehittämisen ja arvioinnin alalla.

Informaatioteknologia-alan yritysten valmiudet toimittaa ehdotuksen mukaisia digitaalisia palveluita on hyvät. Saavutettavuustestauksen ympärille arvioidaan syntyvän jonkin verran uutta liiketoimintaa. Nykyiset toimijat kasvattanevat toimintaansa, minkä lisäksi alalle syntyy uusia toimijoita. Arvioinnin ja testauksen ympärille syntyvä uusi liiketoiminta arvioidaan kuitenkin jäävän volyymiltaan melko pieneksi. Ehdotuksen nähdään tuovan mahdollisuuden lisäliiketoimintaan ja osa yrityksistä on aktiivisesti kehittänyt omia valmiuksiaan muun muassa yhteistyössä etujärjestöjen kanssa. Direktiivin tavoite saavutettavuuden sisämarkkinoiden edistämisestä voi lisätä suomalaisten yritysten mahdollisuuksia tarjota saavutettavuuden toteuttamiseen ja arviointiin liittyviä palveluita EU-alueella.

Ehdotuksen arvioidaan nopeuttavan digitaalisten palvelujen kehittymistä ja erityisryhmien huomiointia myös soveltamisalaa laajemmin. Moni ehdotuksen soveltamisalaan kuuluva toimija olisi tehnyt samansuuntaisia toimenpiteitä joka tapauksessa, mutta saavutettavuusdirektiivi ja tämä ehdotus tarkoittavat palvelujen systemaattista kehitystä tiiviillä aikataululla. Vaikutuksia arvioidaan olevan käyttäjälähtöisen suunnittelun lisääntymiseen ja erikäyttäjärhmien integroimista mukaan suunnitteluprosessiin heti alusta lähtien.

Ehdotuksella arvioidaan olevan jonkin verran vaikutuksia pankki- ja vakuutusyritysten toimintaan. Näistä useimmat ovat jo vuosia panostaneet saavutettavuuden toteutumiseen digitaalisissa palveluissaan, mutta kehityskohteita on edelleen. Toisaalta osa toimijoista on saavutettavuuden toteutumisen osalta alkutekijöissään ja näille ehdotuksen vaikutukset ovat selkeästi suuremmat.

Muiden soveltamisalaan ehdotettavaksi kuuluvien yritysten valmiuksia toteuttaa saavutettavuusvaatimuksia täyttäviä palveluita ei kartoitettu. Suurin osa saavutettavuussäätelyyn piiriin kuuluvista yrityksistä joutuisi jo julkisen hallintotehtävän hoitamisen puolesta varmistamaan tarjoamansa digitaalisen palvelun saavutettavuuden toteutumisen, joten ehdotettava sääntely tarkentaa digitaalisille palveluille asetettavat saavutettavuusvaatimukset ja näiden toteutumisen valvonnan.

Ehdotuksessa esitetään säänneltäväksi osaa elinkeinoelämän sektoreista ja tietyissä tapauksissa vain osaa tietyn sektorin toimijoista, jotka hoitavat kaupallisen liiketoiminnan ohella myös julkista hallintotehtävää. Näissä tapauksissa ehdotuksella voi olla vaikutuksia yritysten

LUONNOS

väliseen kilpailuneutraliteettiin, sillä ehdotettu sääntely lisää kaupallisella yritykselle asetettavia vaatimuksia julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvän digitaalisen palvelun tarjoamiseen. On kuitenkin perusteltua odottaa ja vaatia, että tällaiset toimijat toimiessaan tai avustessaan julkisen hallintotehtävän hoitamisessa, varmistavat palvelujen tarjoamisen tasapuolisuuden ja yhdenvertaisuuden kaikille käyttäjille.

Elinkeinoelämän toimijoiden tarjoamiin digitaalisiin palveluihin tarvittavien muutostöiden kustannukset arvioidaan kuuluvan suurelta osin normaaleihin palvelujen kehittämiseen liittyviin kustannuksiin. Monet arvioinnissa haastattelut yritykset kuvaavat saavutettavien palvelujen kehittämistä normaaliksi osaksi asiakaslähtöistä kehitystyötä, mitä tehtäisiin myös ilman direktiiviä. Pankki- ja vakuutussektorilla on myös hyvät valmiudet toteuttaa tarvittavia muutoksia itse. Muiden elinkeinoelämän sektoreiden toimijoilla on hyvin vaihtelevia valmiuksia toteuttaa tarvittavia muutoksia ja näiltä osin toimijat joutuvat arvioimaan muutosten toteuttamista suhteessa kohtuuttoman rasitteen arviointiperusteisiin. Ehdotuksen saavutettavuusvaatimukset ovat kuitenkin pääosin sellaisia, jotka kuuluvat osaksi hyvän digitaalisen palvelun suunnitteluperiaatteita, jotka tulisi ottaa joka tapauksessa huomioon digitaalisia palveluita toteutettaessa.

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Vaikutukset hallinnon asiakkaisiin

Ehdotuksella on positiivisia vaikutuksia hallinnon asiakkaiden asemaan ja erityisesti vammaisten henkilöiden mahdollisuuksiin asioida viranomaisten kanssa digitaalisia palveluja käyttämällä sekä saamaan itsenäisesti tietoa viranomaisten toiminnasta digitaalisten palvelujen avulla. Saavutettavuus mahdollistaa digitaalisten palvelujen käytön nykyistä laajemmalle käyttäjäjoukolle ja on odotettavissa, että varsinkin nykyisten palvelujen teknisistä käyttörajoitteista kärsivät käyttäjäryhmät, esimerkiksi aistivammautuneet, tulevat käyttämään digitaalisia palveluita nykyistä enemmän. Tämän voidaan arvioida vähentävän esimerkiksi henkilökohdaintaisten avustajien käyttöä sellaisissa tilanteissa, joissa henkilö voi itse hoitaa asiansa saavutettavan digitaalisen palvelun avulla.

Ehdotuksen arvioidaan lisäävän myös kansalaisten osallisuutta. Monille erityisryhmille on ollut haastavaa asioida tai seurata oman kuntansa asioita sähköisesti. Kuntien digitaalisten palvelujen ja tiedotteiden saavutettavuudessa on ollut suuria kuntakohtaisia eroja, ja joissain kunnissa palvelut ovat olleet käytännössä saavuttamattomia. Lähidemokratian näkökulmasta ehdotus parantaa tilannetta huomattavasti ja lisää merkittävästi kansalaisten yhdenvertaisuutta sähköisen viestinnän osalta.

Ehdotuksen arvioidaan nostavan yleistä tietoisuutta saavutettavuudesta ja herättää keskustelua saavutettavuuden ympäriltä. Keskeisten sidosryhmien lisäksi viesti saavutettavien palvelujen edistämisestä on nyt levinnyt laajemmalle. Ehdotus tuo julkiselle hallinnolle selkeän veloitteen edistää saavutettavuutta. Julkisen hallinnon ja soveltamisalaan kuuluvien muiden toimijoiden ryhtyminen korjaustoimenpiteisiin välittää myös muille selkeän viestin aiheen tärkeydestä.

Ehdotetun lain 2 luvun säännösten viranomaisiin ja julkista hallintotehtävää hoitaviin kohdistuvilla vaatimuksilla on tarkoitus parantaa hallinnon asiakkaille tarjottujen palvelujen laatua, käytettävyyttä ja saatavuutta.

LUONNOS

Vaikutukset lapsen asemaan

Ehdotuksella on vähäisiä vaikutuksia lasten asemaan. Vaikutukset keskittyvät digitaalisten palvelujen sisällön ymmärrettävyyden toteutumiseen ja lasten mahdollisuuksiin käyttää ja ymmärtää digitaalisia palveluita. Ehdotuksella on vaikutuksia myös vammaisten lasten asemaan parantamalla heidän mahdollisuuksia käyttää digitaalisia palveluita esimerkiksi varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa.

Vaikutukset yhdenvertaisuuteen

Ehdotuksella on merkittäviä vaikutuksia kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumiseen digitaalisten palvelujen käyttömahdollisuuksissa. Ehdotuksen vaikutukset kohdistuvat suoraan aistivammoista, esimerkiksi näkövammainen henkilöiden, mahdollisuuksiin käyttää digitaalisia palveluita ja saada asiansa hoidettua itsenäisesti. Ehdotuksen arviomaan lisäävän merkittävistä vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia selvittää itsenäisesti digitaalisten palvelujen käytössä ja toteuttaa itsemääräämisoikeuttaan.

Vaikutukset ovat positiivisia. Ehdotuksen keskeisenä tavoitteena on pyrkiä varmistamaan saavutettavat palveluprosessit ja näin lisätä digitaalisten palvelujen määrää ja laatua. Ehdotuksella arvioidaan olevan merkittäviä vaikutuksia kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumiseen digitaalisten palvelujen käyttömahdollisuuksissa ja edunsaajina ovat kaikki digitaalisten palvelujen käyttäjät. Saavutettavuusvaatimusten mukaisten digitaalisten palvelujen arvioidaan helpottavan 5-10 prosentilla väestöstä palveluiden piiriin pääsyä ja käyttömahdollisuuksia. Tähän joukkoon kuuluvat esimerkiksi erilaista aisti- ja motorisista vammoista kärsivät. Lisäksi ehdotuksella on vaikutuksia myös kognitiivista vaikeuksista kärsivien mahdollisuuteen saada ja käyttää digitaalisia palveluita. Erilaisista kielellisistä vaikeuksista kärsiviä arvioidaan olevan noin 15–20 prosenttia väestöstä.

Ehdotuksen vaikutukset yhdenvertaisuuteen tulevat voimistumaan tulevina vuosina. Suomen väestörakenteen voimakas ikääntyminen tulee lisäämään merkittävästi saavutettavista digitaalisista palveluista hyötyvien joukkoa. Ikääntyneitä (65 vuotta täyttäneitä) on Suomessa 1,2 miljoonaa, joista n. 500 000 ei ole käyttänyt verkkopalveluita (Tilastokeskus 2015). Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä nousee vuoteen 2030 mennessä 25,6 prosenttiin. Ennusteiden mukaan ikääntyneiden osuus jatkaa kasvuaan myös tämän jälkeen. Ikääntyneet eivät ole homogeeninen käyttäjäryhmä, sillä Vallin Ikäteknologiateknologian tutkimuksen (2017) mukaan 65–74-vuotiaista 74 % on käyttänyt Internetiä, kun 75 vuotta täyttäneiden ryhmässä luku on vain 31 %. Kasvava ikääntyneiden joukko, jotka käyttävät digitaalisia palveluita tarkoittaa suurempaa tarvetta helposti käytettävillä ja saavutettavilla palveluilla. Lisäksi työikäisten vähentyminen lisää painetta siirtää palveluita ja asiointia digitaalisiksi palvelutuotannon kustannusten hallitsemiseksi.

Ehdotuksen arvioidaan tuovan digitaalisten palvelujen pariin uusia käyttäjäryhmiä. Selkeitä kohderyhmiä ovat aisti- ja motorisista vammoista kärsivät, joilla on halua käyttää digitaalisia palveluita, mutta palvelujen heikon saavutettavuuden vuoksi he eivät voi niitä käyttää. Heitä on noin 5 % prosenttia väestöstä eli noin 250 000 henkilöllä on näkövamma, lukivaikeus tai muu toimintarajoite. Arvion mukaan paremmat palvelut onnistuvat houkuttamaan jonkin verran ikäihmisiä digitaalisten palvelujen piiriin etenkin, jos käyttäjille tarjotaan tukea ja opastusta. Digitaalisia palveluita kehitettäessä on kuitenkin muistettava käyttäjät, joilla ei ole mahdollisuutta asioida sähköisesti, ja turvata kaikkien pääsy palvelujen pariin. Kuitenkin jo lähitulevaisuudessa ikääntyneet ovat tottuneempia digitaalisten palvelujen käyttäjiä, jolloin saavutettavien palvelujen merkitys korostuu.

LUONNOS

Digitaalisten palvelujen saavutettavuuden parantaminen kohentaa kaikkien käyttäjien käyttökokemusta ja parantaa kaikkien käyttäjien mahdollisuuksia verkkoasiointiin. Saavutettavuutta tulee kuitenkin edistää erityisryhmät edellä, sillä esimerkiksi näkövammaisten kohdalla koko sivuston käyttömahdollisuus voi olla esimerkiksi sähköisen tunnistautumisen onnistumisesta kiinni.

Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016) 3 pykälässä määriteltyjen tukipalveluiden avulla on mahdollista lisätä myös sellaisten käyttäjien toimintamahdollisuuksia, jotka eivät itse tai avustettuna pysty hoitamaan asioitaan tilapäisestä tai pysyvistä toimintarajoitteesta johtuen. Esimerkiksi henkilö, joka ei toiminta- tai muusta rajoitteesta johtuen pysty itse hoitamaan asioitaan, voi valtuuttaa sähköisesti haluamansa henkilön hoitamaan asioita puolestaan. Sähköisen valtuutuksen tekeminen myös käyntiasioinnin yhteydessä on tarkoitus mahdollistaa tulevaisuudessa.

Vaikutukset kielellisten oikeuksien toteutumiseen

Ehdotuksella on vähäisiä vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Vaikutusten arvioidaan olevan positiivisia. Ehdotuksen suurimmat vaikutukset liittyvät digitaalisten palvelujen sisältöön liittyvään ymmärrettävyyden vaatimukseen, joka helpottaa erityisesti kielellisistä vaikeuksista kärsiviä tai henkilöitä joiden suomen kielen osaaminen ei ole vielä vahvaa. Lisäksi tulee ottaa huomioon myös ruotsinkielisten sisältöjen ymmärrettävyyden ja selkorusin toteuttaminen. Tämä lisää viranomaisille kohdistuvia kielellisen osaamisen vaatimuksia.

5 Esityksen valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineistot

Valtiovarainministeriö asetti 31.1.2017 työryhmän valmistelemaan saavutettavuusdirektiivin kansallista toimeenpanoa. Työryhmän toimikausi on 1.2.2017–31.10.2018. Työryhmässä on edustettuina valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto, Väestörekisterikeskus, Kansaneläkelaitos, Suomen Kuntaliitto ry, Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta, Näkövammaisten liitto ry. Lakiehdotuksen valmistelusta on vastaanottanut valtiovarainministeriö.

Työryhmä on kokoontunut noin kuukauden välein ja järjestänyt noin kahden kuukauden välein avoimia keskustelutilaisuuksia valmistelun etenemisestä. Valmistelun aikana järjestettiin finanssi- ja vakuutusalan toimijoille erillinen vapaamuotoinen kuulemistilaisuus. Työryhmä laati väliraportin linjauksistaan ja ehdotuksistaan saavutettavuusdirektiivin kansalliseksi täytäntöönpanoksi. Väliraportti oli avoimella kommentointikierroksella heinä-elokuussa 2017. Kommentteja pyydettiin laajasti julkisen, yksityisen sekä kolmannen sektorin toimijoilta. Väliraporttiin saatiin kommentteja yhteensä 107 toimijalta. Lausunnot olivat pääasiassa esitystä kannattavia. Lausunnonantajista Finanssiala ja Elinkeinoelämän keskusliitto esittivät lausunnoissaan pankki- ja vakuutusalan palvelujen poistamista soveltamisalasta, koska näiden osalta saavutettavuussäätely on todennäköisesti tulossa osana tuotteiden ja palvelujen esteettömyyttä koskevassa direktiiviehdotuksessa.

Lain 2 luvun säännökset on valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä ilman työryhmän myötävaikutusta.

LUONNOS

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

5.2.1 Lausuntopyyntö ja saadut lausunnot

5.2.2 Lausuntojen keskeisin sisältö

5.2.3 Lausuntojen huomioon ottaminen ja muu jatkovalmistelu

6 Riippuvuus muista esityksistä

Hallituksen esitys ei ole riippuvainen muista hallituksen esityksistä.

LUONNOS

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta

1 luku Yleiset säännökset

1 §. Lain tarkoitus. Lain tavoitteena olisi edistää jokaisen mahdollisuuksia käyttää digitaalisia palveluita. Lisäksi lain tarkoituksena olisi edistää digitaalisten palvelujen saatavuutta, tietoturvallisuutta, sisällön saavutettavuutta ja parantaa palvelujen laatua. Lain tavoitteena olisi ennen kaikkea parantaa jokaisen mahdollisuuksia yhdenvertaisesti käyttää digitaalisia palveluja. Laki ei pitäisi sisällään tyhjentävästi digitaalisten palvelujen sisällön saavutettavuuteen ja laatuun liittyviä vaatimuksia, vaan viranomaisten ja palveluntarjoajien tulisi seurata alan hyviä käytäntöjä ja standardointia sen varmistamiseksi, että digitaalisten palvelujen sisältö ja laatu täyttävät asianmukaisesti järjestettävän digitaalisen palvelun vaatimukset. Viranomaisten palvelujen asianmukaisesta järjestämisestä ja laadusta on säädetty yleisinä säännökinä hallintolain (434/2003) 1 §:ssä ja osana palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta hallintolain 7 §:ssä. Palvelujen laatuun vaikuttaa myös hallintolain 9 §:n 2 momentissa säädetty hyvän kielenkäytön vaatimus.

Ehdotettavalla lailla digitaalisten palvelujen tarjoamisesta saatettaisiin kansallisesta voimaan julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2016/2102/EU (*saavutettavuusdirektiivi*). Direktiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan sisämarkkinoiden toiminnan parantamiseksi saavutettavuusdirektiivin tavoitteena on lähentää jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, jotka koskevat julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuusvaatimuksia, ja näin parantaa näiden verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuutta käyttäjien, erityisesti vammaisten henkilöiden, parissa.

Direktiivin johdanto-osan 9 kohdan mukaan direktiivillä pyritään varmistamaan, että julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuutta parannetaan yhteisten saavutettavuusvaatimusten perusteella. Kansallisten toimenpiteiden lähentäminen unionin tasolla julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuutta koskevien yhteisesti sovittujen vaatimusten pohjalta on välttämätöntä sisämarkkinoiden pirstaloitumisen lopettamiseksi. Direktiivin mukaan lähentäminen vähentäisi kehittäjien epävarmuutta ja edistäisi yhteentoimivuutta. Teknologiariippumattomien saavutettavuusvaatimusten käyttö ei estä innovointia vaan voi jopa lisätä sitä. Direktiivin johdanto-osan 12 kohdassa viitataan YK:n yleissopimukseen vammaisten henkilöiden oikeuksista. Direktiivin tarkoituksena on edistää YK:n yleissopimuksen saavutettavuusvaatimusten toteuttamista ja samalla harmonisoida saavutettavuusvaatimukset, joita käytetään Euroopan unionin eri jäsenvaltioissa. Saavutettavuusdirektiivissä säädetään verkkosivustojen ja mobiilisovellusten minimivaatimuksista tai niiden määräytymisperusteista sekä saavutettavuusvaatimusten palautemekanimin perusteista, oikeussuojavaatimuksista sekä valvonnasta.

2 §. Määritelmät. Lain 2 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi lain keskeisten käsitteiden määritelmät, jotka perustuisivat osittain saavutettavuusdirektiivin. Määritelmiä käytettäisiin apuna määrittäessä lain organisatorista ja asiallista soveltamisalaa. Asiallisen soveltamisalan määrittämiseksi on määriteltävä verkkosivusto, mobiilisovellus, digitaalinen palvelu ja saavutettavuus. Organisatorisen soveltamisalan määrittämiseksi on tarpeellista määritellä viranomainen, julkisoikeudellinen laitos ja palveluntarjoaja. Lisäksi saavutettavuusvaatimusten tarkemman määrittelyn osalta on tarpeellista määritellä saavutettavuusvaatimusten pohjautuminen, joten määritelmiin

LUONNOS

ehdotetaan otettavaksi mukaan yhdenmukaistetun standardin käsite, jota käytetään myös muualla eri alojen lainsäädännössä.

Lain 2 §:n 1 kohdassa määriteltäisiin verkkosivuston käsite. Käsitteen määritelmä perustuisi 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. Ehdotettavassa laissa verkkosivustolla tarkoitettaisiin 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 kohdistuu sivustolla olevaan sisältöön. Yksittäinen verkkosivusto määritellään verkkotunnuksen avulla.

Verkkotunnuksella tarkoitetaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 3 §:n 35 kohdan mukaan kirjaimista, numeroista tai muista merkeistä taikka niiden yhdistelmistä muodostuvaa internet-verkossa käytettävää fi-maatunnuksen ja ax-maakuntatunnuksen alaista nimimuotoista osoitetietoa. 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 olisi laissa tarkoitettu palveluntarjoaja.

Verkkotunnuksen käyttäjällä tarkoitetaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 164 §:n 3 momentissa tarkoitettua toimijaa, jolle voidaan merkitä verkkotunnus. Sähköisen viestinnän palveluista annetusta laista poiketen ehdotettavassa laissa tarkoitettua verkkotunnusta ei ole rajoitettu maa-tunnukseen, vaan mikä tahansa verkkotunnus, jonka käyttäjänä olisi tämän lain tarkoittaman palveluntarjoaja, kuuluisi lain soveltamisalan verkkosivustoihin. Verkkosivusto puolestaan koostuu erilaisista sisällöistä, joita eri verkkosivuilla on. Verkkosivustoihin voi sisältyä erilaisia teksti-, ääni- ja kuvatiedostoja, jotka ovat osa verkkosivustoa. Ehdotettavan lain saavutettavuusvaatimuksia koskeva sääntely kohdistuisi verkkosivustojen sisältöön eikä verkkosivustojen tuottamiseen käytettävään teknologiaan. Sisältöä koskevat vaatimukset voivat välillisesti myös vaikuttaa esimerkiksi julkaisujärjestelmien teknisiin ratkaisuihin, mutta varsinaisen sääntely kohdistuisi direktiivin mukaisesti teknologiariippumattomasti verkkosivustojen sisältöihin ja niiden saavutettavuuteen.

Lain 2 §:n 2 kohtaan sisältyisi mobiilisovelluksen määritelmä, joka perustuisi saavutettavuusdirektiivin 3 artiklassa olevaan määritelmäluettelon 2 kohtaan, jonka mukaan mobiilisovelluksella tarkoitetaan sovellusohjelmistoja, jotka on suunniteltu ja kehitetty julkisen sektorin elinten toimesta tai niiden puolesta yleisön käyttöön älypuhelinien tai tablettien kaltaisilla mobiililaitteilla. Direktiivissä selvennetään, että mobiilisovelluksia eivät ole ohjelmistot, joilla näitä laitteita ohjataan (mobiilikäyttöjärjestelmät) tai tietokonelaitteisto.

Ehdotettavan lain 2 §:n 2 kohdan mukaan mobiilisovelluksella tarkoitettaisiin sovellusohjelmistoja, jotka on suunniteltu ja kehitetty yleisön käyttöön käytettäväksi älypuhelinien tai tablettien kaltaisilla mobiililaitteilla. Lain soveltamisalaan kuuluva mobiilisovellus olisi siten ohjelmisto, jota tarjoaisi tässä laissa tarkoitettu palveluntarjoaja yleisön käyttöön palveluntarjoajan palvelujen käyttämiseksi. Mobiilisovelluksella tarkoitettaisiin sovellusohjelmistoja, jotka ovat erillisiä, esimerkiksi verkkosivustolta tai sovelluskaupasta päätelaitteeseen ladattavia sovelluksia.

LUONNOS

Tämän lain soveltamisalaan kuuluvana mobiilisovelluksena ei pidettäisi sovelluksia tai käyttöjärjestelmiä, joilla käyttäjä ohjaa tai hallitsee päätelaitetta. Lain soveltamisalaan eivät kuuluisi sellaiset lain organisatorisen soveltamisalan ulkopuolelle jäävien yksityisten yritysten ja yhteisöjen mobiilisovellukset, joilla voidaan käyttää lain soveltamisalaan kuuluvien organisaatioiden palveluita tai olla yhteyksissä niihin organisaatioihin. Kuitenkin, jos lain soveltamisalaan kuuluva organisaatio tarjoaa tällaisia mobiilisovelluksia omilla verkkosivustoillaan tai muissa palveluissa, tällaiset mobiilisovellukset tulisivat lain soveltamisalan piiriin. Tällöin katsottaisiin näidenkin mobiilisovellusten palveluntarjoajaksi lain soveltamisalaan kuuluva organisaatio. Markkinoilla on jonkin verran lain soveltamisalaan kuuluvien organisaatioiden palveluihin liittyviä mobiilisovelluksia, joiden tarjoajana on yksityinen organisaatio. Tällaisiin sovelluksiin lakia sovellettaisiin, jos lain soveltamisalaan kuuluva organisaatio tarjoaisi aktiivisesti mobiilisovellusta omilla verkkosivustoillaan tai muissa palveluissa. Tällöin soveltamisalaan kuuluva organisaatio tosiasiaassa tarjoaa tätä sovellusta digitaalisen palvelunsa kautta, vaikka sovellus on toisen organisaation tuottama. Palveluntarjoajan olisi huolehdittava, että sen tarjoama palvelukin täyttää tämän lain mukaiset vaatimukset, vaikka kysymys olisi kolmannen osapuolen tarjoamasta palvelusta. Jos palveluntarjoaja ei voisi varmistua mobiilisovelluksen saavutettavuusvaatimusten toteuttamisesta, palveluntarjoaja ei saisi tarjota tällaista mobiilisovellusta verkkosivustollaan, ellei tähän olisi kohtuuttomaan rasitteeseen liittyviä perusteita. Saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 30 kohdan mukaan kolmannen osapuolen sisältö, edellyttäen että se ei ole asianomaisen julkisen sektorin elimen rahoittamaa eikä kehittämää eikä sen valvonnassa, jää saavutettavuusdirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Tällaista sisältöä ei lähtökohtaisesti pitäisi käyttää, jos se estää tai heikentää asianomaisella verkkosivulla tai asianomaisessa mobiilisovelluksessa tarjotun julkisen palvelun toiminnallisuutta. Jos julkisen sektorin elinten verkkosivustojen tai mobiilisovellusten sisällön tarkoituksena on pitää kuulemisia tai järjestää foorumeja keskustelua varten, kyseistä sisältöä ei voida katsoa kolmannen osapuolen sisällöksi ja sen olisi näin ollen oltava saavutettavissa, paitsi jos kyse on käyttäjien tuottamasta sisällöstä, joka ei ole asianomaisen julkisen sektorin elimen valvonnassa. Mobiilisovellukseksi ei katsota puhelinpalveluita, mutta lain soveltamisalaan kuuluisivat puheohjatut sovellukset.

Ehdotettavan lain 2 §:n 3 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi digitaalisen palvelun käsitteestä, jolla tarkoitettaisiin edellä määriteltyä verkkosivustoa tai mobiilisovellusta tai näiden yhdistelmää, joka muodostaa käyttäjälle digitaalisen palvelukokonaisuuden. Tässä laissa sääntelyn kohteena olisivat pääsääntöisesti digitaaliset palvelut, jolloin sääntelyssä ei tehtäisi eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta eroa verkkosivuston ja mobiilisovelluksen välille. Digitaalisen palvelun käsitettä on käytetty myös Ruotsissa vastaavan sääntelyehdotuksen (Genomförande av webbtillgänglighetsdirektiv, Ds 2017:60) yhteydessä.

Ehdotettavan lain 2 §:n 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. Määritelmä perustuu saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 2 kohtaan.

Käytännössä direktiivissä saavutettavuudella tarkoitetaan sitä, että digitaalisten palvelujen sisältö on suunniteltu siten, että kaikki käyttäjäryhmät voivat käyttää niitä ilman lisälaitteita tai avustavien laitteiden kanssa. Saavutettavuuteen sisältyy neljä periaatetta – havaittavuus, hallittavuus, ymmärrettävyys ja toimintavarmuus. Havaittavuus tarkoittaa, että tiedot ja käyttöliittymän osat on esitettävä käyttäjille tavoilla, jotka he voivat havaita. Hallittavuus tarkoittaa, että käyttöliittymän osien ja navigoinnin on oltava hallittavia. Ymmärrettävyys tarkoittaa, että tietojen ja käyttöliittymän toiminnan on oltava käsitettäviä. Toimintavarmuus tarkoittaa, että sisällön on oltava riittävän toimintavarma, jotta hyvin erilaiset asiakassovellukset, mukaan lukien

LUONNOS

avustavat teknologiat, voivat tulkita sitä luotettavasti. Saavutettavuusdirektiivin saavutettavuusvaatimukset on tarkoitettu teknologiariippumattomiksi. Saavutettavuusvaatimuksissa kuvataan edellytykset sille, että käyttäjä voi saada tiedon digitaalisen palvelun sisällöstä ja käyttää, tulkita ja ymmärtää palvelun sisältöjä. Saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 36 kohdan mukaan vaatimuksissa ei eritellä, mikä teknologia olisi valittava tietylle verkkosivustolle, verkossa esitettävälle tiedolle tai mobiilisovellukselle.

Ehdotettavan lain 2 §:n 5 kohta sisältäisi viranomaisen määritelmän. Säännöksen mukaan viranomaisella tarkoitettaisiin valtion viranomaisia, kunnallisia viranomaisia, eduskunnan virastoja, tasavallan presidentin kansliaa, julkisoikeudellisia yhdistyksiä ja itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia, yliopistoja, ammattikorkeakouluja sekä ortodoksista kirkkoa ja sen seurakuntia.

Viranomaisen määritelmä vastaisi yleishallinto-oikeudellisessa sääntelyssä omaksuttua viranomaisen määritelmää. Valtion viranomaisia olisivat valtion virastot ja laitokset sekä muut valtion toimielimet. Viranomaiseen rinnastettaisiin myös valtion liikelaitokset. Kunnallisia viranomaisia olisivat kuntien toimielimet sekä niiden alaiset organisaatiot. Kunnan toimielimien alaisiin organisaatioihin kuuluvat myös kunnalliset liikelaitokset, jotka rinnastetaan laissa viranomaiseen. Lain soveltamisalan kannalta ei olisi merkitystä sillä, minkälaisia tarkoituksia varten kunta olisi digitaalisen palvelun julkaissut, joten lain soveltamisalan kannalta ei olisi merkitystä sillä, olisiko digitaalisen palvelun tarkoituksena palvelu kunnan yleistä tai erityistä toimialaa. Lakia sovellettaisiin myös maakunnallisiin viranomaisiin, jotka olisivat maakunnan toimielimet, palvelulaitokset sekä muut maakunnan toimielimien alaiset organisaatiot.

Lain soveltamisalaan kuuluisivat myös eduskunnan virastot, joita ovat muun muassa Valtiontalouden tarkastusvirasto, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ja eduskunnan kanslia. Lain soveltamisalaan kuuluisi myös tasavallan presidentin kanslia, mutta lakia ei sovellettaisi tasavallan presidentin omiin digitaalisiin palveluihin, kuten tasavallan presidentin käyttämiin sosiaalisen median välineisiin. Lakia sovellettaisiin julkisoikeudellisiin yhdistyksiin, kuten ylioppilaskuntiin, metsänhoitoyhdistyksiin, Suomen Punaiseen Ristiin, Suomen Asianajajaliittoon sekä itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin, kuten Kansaneläkelaitokseen, Suomen Pankkiin, KEVAan, Kuntien takauskeskukseen, Suomen metsäkeskukseen ja Kunnallinen työmarkkinalaitokseen. Ehdotettava lain viranomaisen käsitteeseen lukeutuvat myös yliopistolain (558/2009) 1 §:ssä tarkoitettut yliopistot ja ammattikorkeakoululaissa (932/2014) säädetyt ammattikorkeakoulut. Viranomaisen käsitteeseen ei sisälly evankelis-luterilaista kirkkoa, vaan lain soveltamisesta kirkkoon säädettäisiin erikseen kirkkolaisissa (1054/1993), jonka muutos ei kuitenkaan sisälly tähän hallituksen esitykseen.

Lain 2 §:n 6 kohta sisältäisi julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän. Säännöksen mukaan julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitettaisiin oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta ja a) jota rahoittaa pääasiallisesti viranomainen taikka b) jonka johto on viranomaisen valvonnan alainen taikka c) jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä viranomainen nimeää yli puolet.

Saavutettavuusdirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan julkisen sektorin elimellä tarkoitetaan julkisista hankinnoista annetun direktiivin 2014/24/EU (jäljempänä hankintadirektiivi) 2 artiklan 1 kohdan 4 alakohdassa määriteltyjä valtion viranomaisia, alueviranomaisia tai paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia tai yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai yhden tai useamman tällaisen julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä, jos nuo yhteenliittymät on nimenomaisesti perustettu yleisen edun mukaisiin tarpeisiin vastaamiseksi, eikä niillä ole teollista tai kaupallista luonnetta. Saavutettavuusdirektiivissä oleva viittaus hankintadirektiiviin on epätäsmällinen. Hankintadirektiivin 2 artiklan 1 kohdan 4 alakohdassa on

LUONNOS

määritelty, mitä julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan hankintadirektiivissä. Puolestaan hankintadirektiivin 2 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa on määritelty hankintaviranomaiset, joilla tarkoitetaan valtion viranomaisia, alue- tai paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia sekä yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä. Saavutettavuusdirektiivissä tarkoitetaan julkisen sektorin elimellä hankintadirektiivissä tarkoitettuja hankintaviranomaisia. Saavutettavuusdirektiivissä tarkoitettu julkisoikeudellisen laitoksen käsite saa siten sisältönsä hankintadirektiivistä, jonka mukaan julkisoikeudellisilla laitoksilla tarkoitetaan organisaatioita, jotka täyttävät seuraavat 1-2 kohtien edellytykset sekä kohdan 3 alakohdista ainakin yhden edellytyksen a)-c):

- 1) ne ovat oikeushenkilöitä ja
- 2) ne on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, eikä niillä ole teollista tai kaupallista luonnetta ja lisäksi
- 3) organisaation osalta täytyy vähintään yksi seuraavista edellytyksistä täytyä
 - a) niitä rahoittavat pääosin valtion viranomaiset, alue- tai paikallisviranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset; tai
 - b) niiden johto on näiden viranomaisten tai laitosten valvonnan alainen; tai
 - c) valtion viranomaiset, alue- tai paikallisviranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset nimittävät yli puolet niiden hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä.

Euroopan unionin tuomioistuimen (ent. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin) mukaan julkisoikeudellisen laitoksen käsitettä täytyy tulkita itsenäisesti ja yhtenäisesti koko unionin alueella, koska se on unionin oikeuteen perustuva käsite (*C-84/03, komissio v. Espanjan kuningaskunta*). Hankintadirektiivin ja siten saavutettavuusdirektiivin oikeushenkilöedellytykseen ei liity tulkinnanvaraisuuksia. Yleisesti yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä ovat kaupparekisterilain (129/1979) 3 §:ssä säädettyt eräät perustamisilmoitukseen velvolliset, joita ovat avoin yhtiö, kommandiittiyhtiö, osakeyhtiö, keskinäinen vakuutusyhtiö, osuuskunta, säästöpankki, hypoteekkiyhdistys, vakuutusyhdistys, valtion liikelaitos ja asumisoikeusyhdistys, aatteellinen yhdistys ja säätiö.

Yleisen edun mukaisuutta on arvioitu useaan kertaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (ks. muun muassa *C-360/96, Gemeente Arnhem*; *C-44/96, Mannesmann*; *C-360/96, BFI Holding*; *C-94/99, ARGE*; *C-223/99 ja C-260/99, Agorá Srl*; *C-18/01, Varkauden taitotalo sekä C-526/11, Ärztekammer*). Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuissa on käytännössä määritelty yleisen edun mukaisen tarpeen sisältöä. Hankintadirektiivin johdanto-osan 10 kohdan mukaan organisaatiosta, joka toimii tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, tavoittelee voittoa ja vastaa toimintansa harjoittamisesta aiheutuneista tappioista, ei olisi pidettävä julkisoikeudellisena laitoksena. Oikeuskäytännön mukaan yleisen edun mukaisuutta on arvioitava ottaen huomioon asian kannalta merkitykselliset oikeudelliset seikat ja tosiseikat, kuten olosuhteet, joissa kyseinen laitos perustettiin ja edellytykset, joilla se harjoittaa toimintaa (*C-18/01, Korhonen ym.*).

Edellä mainitussa oikeuskäytännössä sekä kansallisessa oikeuskäytännössä sovellettuna (esimerkiksi KHO 2016:108, KHO 2013:21) on vakiintuneesti katsottu, että yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia ja kaupallisia tarpeita ovat tarpeet, joita tyydytetään muilla tavoin kuin tarjoamalla markkinoilla tavaroita tai palveluja, ja jotka julkinen valta yleiseen etuun liittyvistä

LUONNOS

syistä päättää tuottaa itse tai joiden osalta se haluaa säilyttää määräysvallan. Muun kuin teollisen tai kaupallisen toiminnan harjoittamista koskevalla edellytyksellä pyritään täsmentämään yleisen edun mukaisten tarpeiden käsitettä. Luonteeltaan muiden kuin teollisten tai kaupallisten yleisen edun mukaisten tarpeiden käsitteen ulkopuolelle eivät jää sellaiset tarpeet, joita myös yksityiset yritykset tarjoavat tai voivat tarjota. Kehittyneen kilpailun olemassaolo voi kuitenkin olla merkki siitä, että kyseessä on teollinen tai kaupallinen yleisen edun mukainen tarve. Teollisen tai kaupallisen luonteen arvioinnissa on merkitykselliseksi katsottu kilpailuolosuhteissa toimimisen lisäksi muun muassa laitoksen tehtävien kuuluminen julkisen viranomaisen tehtäviin, laitoksen voiton tavoittelu sekä taloudellisten riskien kantaminen. Yleisen edun mukaisten tehtävien lisäksi julkisoikeudellinen laitos voi huolehtia myös muista tehtävistä. Merkitystä ei tältä osin ole annettava sille, onko yleisen edun mukaisten tarpeiden täyttäminen laitoksen pääasiallinen tehtävä vai vähämerkityksellinen osa laitoksen tehtävistä, jos yksikön perustamisella ja toiminnalla on kuitenkin ollut yleisen edun mukainen tarkoitus.

Unionin tuomioistuimen mukaan on merkitykseltä, että yleisen edun mukaisen tehtävänsä lisäksi kyseinen yksikkö huolehtii myös muista tehtävistä voittoa tavoitellen, mikäli se jatkaa sellaisista yleisen edun mukaisista tarpeista huolehtimista, joiden täyttämiseen se on nimenomaisesti velvollinen (*C-393/06 Ing. Aigner*). Sillä, kuinka suuri osa yksikön kaikesta toiminnasta tapahtuu voittoa tavoittelun tarkoituksessa, ei ole myöskään merkitystä arvioitaessa, voidaanko sen katsoa olevan julkisoikeudellinen laitos. Yleisen edun mukaista toimintaa ovat muun muassa kuntien elinkeinoyhtiöiden toiminta, lakisääteisten terveydenhuoltopalveluihin ja ympäristönsuojeluun liittyvien välttämättömien tehtävien hoitaminen sekä valtion institutionaaliseen toimintaan liittyvien erityistä luottamuksellisuutta ja salassapitoa edellyttävien toimintojen harjoittaminen. Kansallisessa oikeuskäytännössä julkisoikeudellisiksi laitoksiksi on katsottu muun muassa:

- KEVA (KHO 2015:59 ja MAO 250/13)
- Kunnan omistama vuokrataloyhtiö (MAO 114/13, 460/11)
- Yliopistollisen sairaalan koulutussäätiön omistama kiinteistösaakeyhtiö (543/11)
- Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö (MAO 598/11)
- Maatalousyrittäjien eläkelaitos (KHO 2013:21, MAO 245/11)
- Hengitysliitto Heli ry (MAO 589/09)
- Yleisradio Oy (MAO 180/06)
- Suomen Erillisverkot Oy ja Virve Tuotteet ja Palvelut Oy (KHO 2016:108)

Hankintalainsäädännössä asetetut rahoitusta, valvontaa ja johdon nimittämistä koskevat vaihtoehdot edellytykset merkitsevät kaikki läheistä riippuvuussuhdetta julkiseen valtaan (*3. edellytys*). Oikeuskäytännön mukaan jokaista mainittua edellytystä on tulkittava toiminnallisesti (*C-526/11, Ärztekammer*). Arvioitaessa yksikön saamaa rahoitusta viranomaisilta tai muilta julkisoikeudellisista laitoksilta, merkitystä on kaikilla yksikön saamista tuloilla mukaan lukien yksikön kaupallisesta toiminnasta saatavat tulot (*C-380/98, The University of Cambridge*). Viranomaisen tai muun julkisoikeudellisen laitoksen rahoitukseksi ei katsota puolestaan tuloja, jotka perustuvat vastikkeeseen, kuten palvelujen myymiseen. Valvonnan alaisuutta koskeva ehto puolestaan täytyy esimerkiksi osakeomistuksella tai muulla valvonnalla, jolla tosiasiaa ohjataan

LUONNOS

kyseistä yksikköä ja sen tekemiä hankintapäätöksiä. Yleinen viranomaisvalvonta ei riitä täyttämään valvontaehtoa. Puolestaan johto-, hallinto- ja tai valvontaelimen enemmistön nimitysoikeus todetaan tosiasiallisten seikkojen perusteella siten, että toinen hankintayksikkö tai hankintayksiköt yhdessä omistusosuuden tai muiden järjestelyjen perusteella käyttävät nimitysoikeuttaan siten, että johonkin edellä mainituista elimistä nimitysoikeus on yli puoleen jäsenistä. Julkisoikeudellisen laitoksen tulkinta tapahtuu siten, että ensin arvioidaan, onko yksikkö itsenäinen oikeushenkilö. Jos vastaus on myönteinen, tämän jälkeen arvioidaan yksikön toiminnan luonnetta. Jos yksikkö on perustettu yleisen edun mukaisten tarpeisiin, arvioidaan rahoitukseen, valvontaan ja nimitysoikeuteen liittyviä seikkoja.

Lain 2 §:n 7 kohdassa olisi määritelty palveluntarjoaja, jolla määriteltäisiin ne organisaatiot, joiden digitaalisiin palveluihin lakia sovellettaisiin. Palveluntarjoajalla tarkoitettaisiin viranomaista, julkisoikeudellista laitosta tai muita yrityksiä ja yhteisöjä, joihin sovelletaan tämän lain säännöksiä. Palveluntarjoajia olisivat myös ne organisaatiot ja toimijat, jotka määritellään lain 3 §:ssä lain soveltamisalan piiriin, joka organisaatioina tai niille säädettyjen tehtävien kautta. Palveluntarjoajan käsite on tarkoitettu yksilöimään lain säännöksissä olevien velvollisuuksien kohteen organisaatioitasolla. Käsite saisi sisältönsä viranomaisen käsitteestä, julkisoikeudellisen laitoksen käsitteestä sekä lain 3 §:ssä säädetyn soveltamisalan perusteella.

Lain 2 §:n 8 kohdassa olisi yhdenmukaistetun standardin määritelmä. Saavutettavuusdirektiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan verkkosivustojen ja mobiilisovellusten sisällön, joka noudattaa yhdenmukaistettuja standardeja tai niiden osia, joiden viitetiedot komissio on julkaissut Euroopan unionin virallisessa lehdessä asetuksen (EU) N:o 1025/2012 mukaisesti, on katsottava olevan kyseisten standardien tai niiden osien kattamien, 4 artiklassa säädettyjen saavutettavuusvaatimusten mukainen. Määritelmä vastaisi EU:n standardisointiasetuksen 1025/2012/EU 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa yhdenmukaistetun standardin määritelmää, johon myös saavutettavuusdirektiivissä viitataan. Standardien osilla viitattaisiin laissa niihin osiin standardia, jotka tulisivat sovellettavaksi viitetietojen perusteella. Säännös tarkoittaa sitä, että komissio päättää, milta osin kukin standardi tulee sovellettavaksi digitaalisiin palveluihin. Siten sääntelyyn ei sisälly kansallista liikkumavaraa.

3 §. *Soveltamisala.* Lain 3 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi lain soveltamisalasta. Pykälän 1 momentissa olisivat lain organisatorista soveltamisalaa määrittävät säännökset luettelona. Pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdilla implementoidaan direktiivin soveltamisalaa koskevat säännökset. Saavutettavuusdirektiivin 1 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisen sektorin elinten verkkosivustot niiden käyttöön tarkoitetusta laitteesta riippumatta ja mobiilisovellukset täyttävät 4 artiklassa säädetyt saavutettavuusvaatimukset. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan julkisen sektorin elimellä tarkoitetaan hankintadirektiivin 2014/24/EU 2 artiklan 1 kohdan 4 alakohdassa määriteltyjä valtion viranomaisia, alueviranomaisia tai paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia tai yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai yhden tai useamman tällaisen julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä, jos nuo yhteenliittymät on nimenomaisesti perustettu yleisen edun mukaisiin tarpeisiin vastaimiseksi, eikä niillä ole teollista tai kaupallista luonnetta. Käytännössä direktiivin tarkoittamia julkisen sektorin elimiä ovat hankintadirektiivin tarkoittamat hankintaviranomaiset, jotka on säädetty kansallisessa julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevassa laissa (1397/2016) hankintayksiköiksi. Siten ehdotettavan lain organisatorista soveltamisalaa määrittää hankintalainsäädännön tulkinnassa muodostuneet hankintayksikön käsitteet.

Lain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan lakia sovellettaisiin viranomaisiin. Viranomaisen määriteltäisiin samoilla perusteilla kuin yleishallinto-oikeudellisessa sääntelyssä ja viranomaisen määritelmä olisi ehdotettavan lain 2 §:n 5 kohdassa. Ehdotettavan lain 3 §:n 2 momentissa olisi soveltamisalaa tarkentava säännös siitä, että lain 2 lukua sovellettaisiin vain viranomaisiin

LUONNOS

sekä julkista hallintotehtävää hoitaviin siltä osin kuin tehtävän hoitamisen yhteydessä tarjotaan digitaalisia palveluja. Lain 2 luvun soveltamisalaa koskevan ehdotettava 3 §:n 2 momentti rajaa luvun asiallista soveltamisalaa siten, että luvun säännöksiä sovelletaan vain sellaisiin digitaalisiin palveluihin, joita tarjotaan yleisölle. Lain 2 luvussa yleisöllä tarkoitetaan hallinnon asiakkaita, joita ovat viranomaisen organisaation ulkopuolinen palvelusta riippuen ennalta rajattu tai rajaamaton luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden joukko. Lain 2 lukua ei siten sovelleta viranomaisen sisäisiin digitaalisiin palveluihin toisin kuin eräiltä osin saavutettavuusvaatimuksia.

Lain 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin lain soveltamisalaan kuuluvaksi julkisoikeudellisten laitosten digitaaliset palvelut. Julkisoikeudellisen laitoksen määritelmä sisältyisi 2 §:n 6 kohtaan. Lain 2 lukua ei sovelleta julkisoikeudellisiin laitoksiin, elleivät ne hoida julkista hallintotehtävää. Lain 3 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan lakia sovellettaisiin myös julkista hallintotehtävää hoitaviin organisaatioihin siltä osin kuin digitaalinen palvelu liittyy julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa perustuslain 124 §:n mukaisen edellytysten täytyessä yksityisoikeudellisen oikeushenkilön hoidettavaksi. Ehdotettavaa lakia sovellettaisiin siten suoraan lain soveltamisalan perusteella niihin yksityisoikeudellisiin oikeushenkilöihin, jotka hoitavat suoraan lain nojalla tai laissa säädetyn tehtävän johdosta julkista hallintotehtävää. Tästä ei tarvitsisi säätää erikseen kyseisiä tehtäviä koskevissa laeissa, kuten ei muutenkaan yleishallinto-oikeudellisesta sääntelystä. Lain soveltaminen koskisi kuitenkin tällaisia yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä siltä osin kuin digitaalisen palvelun tarkoituksena on julkisen hallintotehtävän hoitamisen toteuttaminen. Esimerkiksi jos julkiseen hallintotehtävään liittyy asiointi yksityisoikeudellisen oikeushenkilön toimipisteessä, digitaalisessa palvelussa tulisi olla näitä toimipisteitä koskevat yhteystiedot tämän lain mukaisesti saavutettavia. Julkisen hallintotehtävän hoitamista koskeva soveltamisalamääritys olisi toissijainen. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa lakia sovelletaan vakuutusyhtiöiden toimintaan suoraan organisatorisen soveltamisalan perusteella ilman niiden tehtäviin kohdistuvaa rajausta. Tällöin soveltamisala määräytyisi 3 §:n 1 momentin 6 kohdan perusteella eikä saman pykälän 3 kohdan perusteella. Puolestaan ajoneuvokatsastuspalvelua tarjoavan yrityksen digitaaliseen palveluun sovelletaan lakia 3 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella siltä osin kuin palvelu liittyy julkisena hallintotehtävänä hoidettavaan katsastustoimintaan.

Lain 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi saavutettavuusdirektiivin minimivaatimuksista koskemaan myös eräitä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien julkisten yritysten digitaalisia palveluja siltä osin kuin ne on tarkoitettu yleisölle. Yleisöllä tarkoitetaan näiden yritysten asiakkaita. Soveltamisalan laajentaminen perustuu saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 34 kohtaan, jossa jäsenvaltioita kannustetaan ulottamaan saavutettavuusdirektiivin soveltamista yksityisiin elimiin, jotka toimivat muun muassa terveydenhuollon, lastenhoidon, sosiaalisen osallisuuden (syrjäytymisen ehkäisy/köyhyyden torjunta), sosiaaliturvan, liikenteen, sähkö-, kaasu-, lämmitys- ja vesipalveluiden sekä sähköisen viestinnän ja postipalvelujen aloilla kiinnittäen erityistä huomiota erityisalojen hankintadirektiivin 2014/25/EU 8–13 artiklassa tarkoitettuihin palveluihin. Laissa tarkoitettuja palveluista on osa viranomaisten tai julkisoikeudellisten yhteisöjen tuottamia palveluita, joita tarjoaa myös samoilla aloilla toimivat julkisomisteiset yritykset, joiden osaomistajina toimivat viranomaiset tai julkisoikeudelliset laitokset. Sääntelyssä olevien vaatimusten tasapuolisen soveltamisen vuoksi voidaan pitää perusteltuna, että lain saavutettavuusvaatimuksia sovellettaisiin vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien julkisten yritysten digitaalisiin palveluihin siltä osin kuin niitä tarjotaan yleisölle. Lain soveltamisala koskisi vain niitä digitaalisia palveluita, joita julkiset yritykset tarjoavat yleisölle vesi- ja energiahuollon alan, liikennealan ja postipalvelujen alan palvelujen tuottamiseksi. Säännöksessä viitataan vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016, erityisalojen hankintalaki) 5 §:n 4 momentissa

LUONNOS

säädettyyn julkiseen yritykseen, jonka digitaalisiin palveluihin ehdotettavan lain säännökset koskisivat eräiltä osin. Erityisalojen hankintalain 5 §:n 4 momentin mukaan julkisia yrityksiä ovat sellaiset yhteisöt, joihin viranomais Hankintayksiköt voivat suoraan tai välillisesti käyttää määräysvaltaa omistuksen, rahoitusosuuden tai yritystä koskevien sääntöjen perusteella. Yksikön katsotaan kuuluvan viranomaisen määräysvaltaan erityisesti silloin, jos viranomaisen suoraan tai välillisesti:

- 1) omistaa enemmistön kyseisen yrityksen merkitystä pääomasta;
- 2) hallitsee enemmistöä yrityksen osakkeisiin perustuvasta äänioikeudesta; taikka
- 3) voi nimittää yli puolet yhteisön hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä.

Osa vesi- ja energia-alan sekä liikenteen palveluja tarjoavista toimijoista on ehdotettavan lain tarkoittamia viranomaisia tai julkisoikeudellisia laitoksia. Säännöksessä viitattaisiin myös erityisalojen hankintalain 5 §:n 5 momentissa tarkoitettuihin viranomaisen myöntämiin erityis- tai yksinoikeuden nojalla toimiviin yksiköihin, joiden digitaalisiin palveluihin lakia myös sovellettaisiin siltä osin kuin palvelua tarjotaan yleisölle vesi- ja energia-alan, liikenteen tai postipalvelujen alalla. Sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, ettei palvelun tarjoajan oikeudellisella muodolla voida välttää ehdotettavan lain soveltamista, jos yrityksen taustalla vaikuttaa merkittävästi viranomaisen tai julkisoikeudellinen laitos. Postipalvelujen alalla sääntely koski Posti Group Oyj:n yleisölle tarjoamiin digitaalisiin palveluihin. Soveltamisalan laajennus koski kuntien omistamia vesi- ja energia-alan yhtiöitä. Lain viranomaisen käsitteeseen kuului kunnalliset liikelaitokset, joten esimerkiksi kuntien vesilaitokset rinnastettaisiin laissa viranomaisiin. Kunnallisiin viranomaisiin rinnastetaan puolestaan kuntayhtymiksi liikenteen alalla toimivat toimijat.

Lain 3 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohdassa ehdotetaan saavutettavuusdirektiivin nähden soveltamisalan laajentamista vahvoihin sähköisiin tunnistuspalveluihin sekä finanssialan palveluihin. Ehdotettavan lain 3 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan lakia sovellettaisiin vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain (617/2009) 12 §:ssä säädettyyn rekisteriin merkittyihin tunnistuspalvelun tarjoajien tunnistuspalveluihin. Saman pykälän 1 momentin 6 kohdan mukaan lakia sovellettaisiin luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 7 §:ssä tarkoitettujen luottolaitosten, maksulaitoslain (297/2010) 5 §:n 2 kohdassa tarkoitettujen maksulaitosten, sijoituspalvelulain (747/2012) 9 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen sijoituspalveluyritysten, vakuutusyhtiölain (521/2008) 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen vakuutusyhtiöiden ja vakuutusyhdistyslain (1250/1987) 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen vakuutusyhdistysten verkkosivustoihin siltä osin kuin niiden tarkoituksena on tarjota palvelua yleisölle. Julkisen sektorin sähköisiin asiointipalveluihin käytetään selkeästi eniten yksityisen sektorin tuottamia vahvan sähköisen tunnistamisen välineitä ja palveluita.

Tosiasiallisen saavutettavuuden toteuttaminen edellyttää myös saavutettavuusvaatimusten ulottamista niihin palveluihin, jotka ovat olennaisia tai pakollisia käytettäessä julkisen hallinnon digitaalisissa palveluissa. Merkittävä määrä viranomaisten digitaalisista palveluista on sellaisia, joissa käyttäjä tunnistetaan hyödyntämällä vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja luottamuspalvelujen tarjoamisesta annetussa laissa määritellyjä tunnistuspalveluita. Käytännössä suurin osa käyttäjän vahvasta sähköisestä tunnistamisesta tehdään yksityisen sektorin tuottamilla tunnistuspalveluilla. Merkittävimpiä vahvan sähköisen tunnistamisen tarjoavien palvelujen tuottajia ovat pankit ja mobiilioperaattorit. Liikenne- ja viestintävaliokunta on (LiVM 33/2014 vp ja LiVM 18/2016 vp) pitänyt sähköisen tunnistamisen palveluita eräänlaisina tietoyhteiskunnan peruspalveluina ja kantanut huolta kansalaisten epätasa-arvoisesta asemasta

LUONNOS

sähköisten tunnistusvälineiden saamisen kannalta. Tuolloin valiokunnan saaman selvityksen mukaan kaikilla ihmisillä ei ole Suomessa eri syistä mahdollisuutta saada sähköistä vahvaa tunnistusvälinettä sähköisten pankkipalvelujen, asiointipalvelujen ynnä muiden sellaisten palvelujen käyttöä varten. Valiokunta korosti voimakkaasti, että tähän merkittävään ongelmaan tulee etsiä aktiivisesti ratkaisukeinoja kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaamiseksi ja yhteiskunnasta syrjäytymismahdollisuuksien vähentämiseksi (ks. myös LiVM 17/2017 vp).

Ehdotettavalla lailla pyritään edistämään hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisia mahdollisuuksia käyttää viranomaisten digitaalisia palveluita. Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnan kannanottojen johdosta voidaan pitää perusteltuna, että lain soveltamisalaa laajennetaan koskemaan vahvoja sähköisiä tunnistuspalveluita. Lain saavutettavuutta koskevan soveltamisalan laajentaminen ei ole pelkästään kansallisessa lainvalmistelussa oleva harkinnanvarainen oleva asia, vaan direktiivin tavoite ja sisältö vaikuttavat siihen, miten asiaa on arvioitava perustuslain kannalta katsottuna. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Vahvan sähköisen tunnistamisen mahdollistavat tunnistuspalvelut ovat osa viranomaisten tarjoamia digitaalisia palveluita. Tunnistuspalvelut liittyvät viranomaisilla olevien julkisten hallintotohtävien hoitamiseen ja julkisen vallan käyttöön. Tästä syystä viranomaisten on varmistettava, että niiden tarjoamat digitaaliset palvelut ovat saavutettavia. Koska viranomaiset eivät voi julkisia hankintoja toteuttaessa vaikuttaa yksittäisiin tunnistuspalveluihin tai itse kehittää tunnistuspalveluitaan vaikuttamalla tunnistuspalvelujen sisältöön, viranomaisten digitaalisten palvelujen saavutettavuus on turvattava myös tunnistamispalvelujen sisällön osalta laissa olevilla säännöksillä. Saavutettavuusvaatimuksilla ei kuitenkaan ratkaista tunnistusvälineisiin liittyviä käytön estäviä haasteita, vaan ne on ratkaistava toistaiseksi yhdenvertaisuuslain perusteella kohtuullisten mukautusten kautta. Euroopan unionissa valmisteilla oleva esteettömyysdirektiivi voi tuoda vaatimuksia myös tunnistusvälineille.

Osa vakuutuspalveluista tulee suoraan julkisina hallintotohtävinä saavutettavuusvaatimusten soveltamisen piiriin. Perustuslakivaliokunnan kannanoton (PeVM 25/1994 vp) mukaan jos perusoikeussäännösten vaikutukset ulottuvat muuhunkin julkiseen toimintaan kuin valtion nimissä tapahtuvaan toimintaan, viranomaistoimintaan rinnastettavan yksityisen oikeussubjektin toiminta on katsottava perusoikeuksien kannalta julkiseksi toiminnaksi. Vakuutuspalvelut muodostavat kokonaisuuksia, joissa on sekä julkiseen hallintotohtävään liittyvien pakollisia vakuutuksia koskevia palveluita että vapaaehtoisia vakuutuspalveluita. Palveluprosessin onnistumisen kannalta on selkeämpää, että palvelukokonaisuuteen sovelletaan samoja saavutettavuusvaatimuksia. Jos palvelukokonaisuuteen sisältyviin palveluihin ei kaikilta osin sovelletaisi samoja saavutettavuusvaatimuksia, kysymykseen voisi tulla yksittäistapauksessa syrjäntilanteen arviointi. Tällöin yhdenvertaisuuslain mukaisilla kohtuullisilla mukautuksilla ajauttaisiin tilanteeseen, jossa saavutettavuusvaatimukset olisi huomioitava joko kokonaan tai osittain riippuen yksittäistapauksen luonteesta.

Pankkien ja muiden maksulaitosten digitaaliset palvelut ovat monin osin joko suoraan tai välillisesti osa viranomaisten tarjoamia digitaalisia palveluita siltä osin kuin palveluihin liittyy maksamistoiminnallisuuksia tai palvelun avulla hoidettavan prosessin tuloksena viranomaisen maksaa hallinnon asiakkaalle erilaisia etuisuuksia ja korvauksia. Pankkien ja muiden maksulaitosten tarjoamat palvelut kuuluvat siten viranomaisten palvelujen kokonaisuuteen, jolloin on tärkeää, että palvelut voidaan kokonaisuudessaan saattaa samojen saavutettavuusvaatimusten piiriin. Tällä pyritään varmistamaan, että vammaiset ja muut erityisryhmät pystyvät hoitamaan viranomaisen kanssa kokonaisuudessaan palveluprosessinsa. Sääntelyn laajentamista koskemaan luottolaitoksia, maksulaitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä voidaan pitää tarpeellisina viranomaisten digitaalisten palveluprosessien saavutettavuuden toteuttamisen kannalta katsottuna. Toisaalta sääntelyn soveltamisalan laajennukselle koskemaan kaikkia finanssialan

LUONNOS

toimijoita varmistetaan se, etteivät erilaisilla palveluvalikoimilla toimivat finanssialan yritykset joudu soveltamaan eri säännöksiä. Lisäksi luottolaitoslain (610/2014) 15 luvun 6 §:ssä on säädetty asiakkaan oikeudesta peruspankkipalveluihin. Säännöksen mukaan talletuspankki saa kieltäytyä tavanomaisen talletustilin avaamisesta ja tilin käyttöön tarkoitetun välineen myöntämisestä taikka maksupalvelua koskevan toimeksiannon hoitamisesta ETA-valtiossa laillisesti oleskelevalle luonnolliselle henkilölle vain, jos kieltäytymiselle on painava peruste. Perusteen tulee liittyä asiakkaaseen tai hänen aiempaan käyttäytymiseensä taikka siihen, ettei asiakassuhteelle ilmeisesti ole todellista tarvetta. Kieltäytymisen peruste on ilmoitettava asiakkaalle. Perustuslakivaliokunta on säännöstä koskevassa lausunnossaan (PeVL 24/2002 vp) todennut, että sääntelylle on hyväksyttävä peruste, kun otetaan huomioon tarkoitettujen pankkipalvelujen suuri merkitys nykyajan yhteiskunnassa. Valiokunta katsoi, että samasta syystä sääntelystä ei ole suhteellisuusvaatimuksenkaan kannalta huomautettavaa. Koska luottolaitoksilla on erityinen velvollisuus tarjota peruspankkipalveluita ja perustellusta syystä kieltäytyä avaamasta niitä, voi tosiasiallisesti pankkipalvelun sisällön saavutettavuusongelmat muodostaa esteen luottolaitoslaissa säädetyn oikeuden toteuttamiseksi siten, että asiakas voisi hoitaa itsenäisesti peruspankkipalveluihin liittyvän asiointinsa. Saavutettavuussääntelyllä edistettäisiin myös asiakkaan oikeuksia käyttää peruspankkipalveluita itsenäisesti.

Lain 3 §:n 1 momentin 7 kohdassa soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi myös organisaatioihin, jotka saavat digitaalisten palvelujen kehittämiseen tai tarjoamiseen yli puolet kustannuksista tässä laissa tarkoitetulta viranomaiselta. Tuen tulisi kohdistua nimenomaan digitaalisen palvelun kehittämiseen tai tarjoamiseen. Yleistä toiminta-avustusta ei katsottaisi sellaiseksi tukeksi, jonka perusteella tätä lakia pitäisi soveltaa.

Lain 3 §:n 2 momentissa olisi lain soveltamisalaa rajaava säännös 2 luvun osalta. Säännöksen on tarkoitus selventää 2 luvun säännösten soveltamisalaa, jossa on säädetty viranomaisen velvollisuuksista järjestää digitaalisia palveluja yleisölle. Lain 3 §:n 2 momentissa säädettäisiin myös, että 2 luku koskisi myös julkista hallintotehtävää hoitavia siltä osin kuin digitaalinen palvelu liittyy tämän tehtävän hoitamiseen. Esimerkiksi laissa tarkoitettu julkisoikeudellinen laitos soveltaisi myös 2 luvun säännöksiä, jos se hoitaa julkista hallintotehtävää. Sama koskee niitä vakuutusyhtiöitä ja -yhdistyksiä, jotka hoitavat lakisääteisiä vakuutusasioita julkisina hallintotehtävinä. Momenttiin sisältyisi myös lain suoraan soveltamisalaan liittyvä evankelis-luterilaista kirkkoa koskeva säännös. Perustuslain 76 §:n 1 momentin mukaan evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkolaisissa. Ehdotetussa laissa säädellään digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevista menettelyllisistä seikoista, minkä vuoksi se kuuluu kirkkolain alaan. Ehdotetun lain soveltamisesta evankelis-luterilaiseen kirkkoon tulisi siten säätää kirkkolaisissa. Sääntely on sisällytettävä kirkkolakiin, koska jo saavutettavuusdirektiivin soveltamisalan määrittäminen koskemaan julkisen sektorin elimiä edellyttää sääntelyn koskevan myös evankelis-luterilaista kirkkoa, joka on osa julkista hallintoa. Hallituksen esitys ei sisällä lakiehdotusta kirkkolain muuttamiseksi, vaan se valmistellaan erikseen.

Lain 3 §:n 3 momentti sisältäisi muita lain soveltamisalaa koskevia rajoituksia, jotka perustuisivat saavutettavuusdirektiivissä olevaan liikkumavaraan. Lain 3 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan lakia ei sovellettaisi työpaikoilla käytettäviin rajalliselle määrälle henkilöitä tarkoitettuihin intranet- ja ekstranet -verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin. Soveltamisalan rajaamista koskeva säännös koskisi tilanteita, joissa työpaikoilla intra- ja ekstranet-verkkosivustoja ja mobiilisovelluksia käytettäisiin työpaikan sisäiseen viestintään, erilaisten työnantajan sisäisten tehtävien suorittamiseen sekä ohjelmistoihin, joiden avulla hoidetaan esimerkiksi taloushallinnon tai projektihallinnon tehtäviä. Lain 17 §:n 5 momentin siirtymäsäännöksessä säädettäisiin siirtymäajasta, joka koskisi muita kuin työpaikoilla käytettäviä intra- ja ekstranettien saavutettavuusvaatimusten toteuttamista. Siirtymäsäännös ei koskisi siten työpaikoilla käytettäviä intra- ja

LUONNOS

ekstranettejä, vaan ne jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle lukuun ottamatta henkilöstöhallinnon digitaalisia palveluita viranomaisissa. Työpaikkojen intra- ja ekstranettien sisällön jäämisen lain soveltamisalan ulkopuolelle tarkoittaa sitä, että työnantajien on kuitenkin järjestettävä esimerkiksi vammaisille työntekijöille mahdollisuus käyttää digitaalisia palveluita siltä osin kuin ne liittyvät henkilön työtehtävien suorittamiseen kohtuullisten mukautusten perusteella. Soveltamisalan rajausta perustuu saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 34 kohdassa olevaan työpaikkoja koskevaan poikkeukseen. Saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 38 kohdan mukaan vaikka saavutettavuusvaatimuksia ei sovellettaisi työpaikoilla, olisi työpaikoilla huomioitava tarpeen mukaan neuvoston direktiivin 2000/78/EY, YK:n yleissopimuksen ja muun asiaa koskevan lainsäädännön mukaisesti ”kohtuullisten mukautusten” vaatimuksia. Kohtuullisista mukautuksista on säädetty yhdenvertaisuuslaissa. Lain 3 §:n 3 momentin 1 kohdassa kuitenkin todettaisiin, että lakia sovellettaisiin digitaalisiin palveluihin työpaikoilla, joissa tämän lain mukainen viranomainen toimii työnantajana ja siltä osin kuin palvelu koskee henkilöstöhallinnon palveluita, jotka on tarkoitettu työntekijöiden käytettäväksi.

Lain 3 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan lakia ei sovellettaisi varhaiskasvatuslaissa (36/1973) tarkoitettussa varhaiskasvatuksessa, perusopetuslain (628/1998), lukiolain (629/1998) ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) mukaisessa opetuksessa ja koulutuksessa, kun digitaalinen palvelu tuotetaan opetuksen tai koulutuksen yhteydessä ja jos sitä käytetään rajatulle ryhmälle määräaikaaisesti harjoitustyönä tai kokeiluluontoisesti. Mikäli varhaiskasvatuksen, opetuksen tai koulutuksen yhteydessä tuotettu palvelu otetaan pysyväisluonteiseen opetukseen tai koulutuskäyttöön, tai käyttöön varhaiskasvatuksessa, tulee tällöin huolehtia digitaalisen palvelun saavutettavuuden toteutumisesta.

Säännöksen tarkoituksena olisi rajata ulkopuolelle ne digitaaliset palvelut, jotka suunnitellaan ja toteutetaan varhaiskasvatukseen, opetuksen tai koulutuksen yhteydessä rajatussa ryhmässä määräaikaaisesti tai kokeiluluontoisesti. Käytännössä lain soveltamisalan ulkopuolelle rajautuisivat opetuksen ja koulutuksen yhteydessä oppilaiden ja opiskelijoiden suunnittelemat ja toteuttamat digitaaliset palvelut. Myös opettajan itse luomat digitaaliset palvelut eivät kuulu soveltamisalaan, jos niitä käytetään rajatulle ryhmälle annettavassa opetuksessa, koulutuksessa tai varhaiskasvatuksessa. Soveltamisalueen rajauksella pyritään turvaamaan opetuksen ja koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksia rajattuihin ja paikallisiin joustoihin opetuksen, koulutuksen sekä varhaiskasvatuksen kehittämis- ja harjoitustehtävissä. Saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 38 kohdan mukaan vaikka saavutettavuusvaatimuksia ei sovellettaisi oppilaitoksissa, olisi niissä huomioitava tarpeen mukaan neuvoston direktiivin 2000/78/EY, YK:n yleissopimuksen ja muun asiaa koskevan lainsäädännön mukaisesti ”kohtuullisten mukautusten” vaatimukset. Kohtuullisista mukautuksista on säädetty yhdenvertaisuuslaissa. Kohtuullisissa mukautuksissa on otettava huomioon YK:n vammaissopimuksen 24 artiklassa esitetty vaatimus siitä, että näkövammaisten, kuurojen, kuulovammaisten tai kuurosokeiden, erityisesti lasten, koulutus annetaan yksilön kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukaisilla kielillä, viestintätavoilla ja -keinoilla sekä ympäristöissä, jotka mahdollistavat oppimisen ja sosiaalisen kehityksen maksimoinnin. Soveltamisalan rajausta perustuu saavutettavuusdirektiivin 1 artiklan 5 kohdan liikkumavaraa koskevaan säännökseen, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat jättää tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle koulujen ja päiväkotien verkkosivustot ja mobiilisovellukset, lukuun ottamatta niiden sisältöä, joka liittyy olennaisesti hallinnollisiin tehtäviin verkossa.

Lain 3 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan lakia ei sovellettaisi julkisen yleisradiotoiminnan harjoittajien verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin. Soveltamisalan rajausta perustuu saavutettavuusdirektiivin 1 artiklan 3 kohdan ensimmäiseen alakohtaan sekä johdanto-osan 23 kohtaan. Mainitun johdanto-osan mukaan saavutettavien audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoaminen liittyy erottamattomasti vammaisten ja ikääntyneiden henkilöiden oikeuteen osallistua ja integroitua unionin yhteiskunnalliseen elämään ja kulttuurielämään. Tätä oikeutta saattaa kuitenkin

LUONNOS

olla parempi käsitellä unionin alakohtaisessa lainsäädännössä tai saavutettavuuteen keskittyvässä lainsäädännössä, jota sovelletaan myös yksityisiin lähetystoiminnan harjoittajiin, jotta taattaisiin terveen kilpailun edellytykset haittaamatta audiovisuaalisten mediapalvelujen toteuttamaa yleisen edun mukaista tehtävää. Sen vuoksi direktiiviä ei sovelleta julkisen yleisradiotoiminnan harjoittajien verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin. Käytännössä soveltamisalan rajaus koskisi Yleisradio Oy:tä, jonka toiminnasta ja tehtävästä säädetään laissa Yleisradio Oy:stä (917/2014).

Lain 3 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan lakia ei sovellettaisi suoraan aikasidonnaiseen mediaan. Tällä tarkoitetaan verkkosivustossa tai mobiilisovelluksessa esitettävää suoraa lähetystä, jota ei tallenneta säilytettäväksi eikä julkaista uudelleen verkossa. Soveltamisalan rajaus perustuu saavutettavuusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdan c alakohtaan.

Suora aikasidonnainen media-aineisto voi sisältää video- tai äänimateriaalia tai molempia. Kuitenkin direktiivin johdanto-osan 27 kohdan mukaan saavutettavuusvaatimuksia sovelletaan suoraan aikasidonnaiseen medialähetykseen, joka tallennetaan säilytettäväksi ja uudelleen julkaittavaksi verkossa. Tällaiset tallenteet katsotaan tallennetuksi aikasidonnaiseksi mediaksi, joka tulee tehdä saavutettavaksi 14 vuorokauden kuluessa ja ilman aiheetonta viivytystä ensimmäisen lähetyskerran tai uudelleen julkaisukerran jälkeen. Perustelluissa tapauksissa, esimerkiksi silloin, kun olennaisia palveluja on mahdotonta hankkia ajoissa, tätä ajanjaksoa voitaisiin poikkeuksellisesti pidentää lyhimpään aikaan, jota sisällön tekeminen saavutettavaksi edellyttää. Jos valmiiksi tallennetun media-aineiston sisältö käsittelee yleisön terveyteen, hyvinvointiin ja turvallisuuteen liittyviä olennaisia tietoja, nämä aineistot tulee asettaa etusijalle sisällön saavutettavuuden toteuttamiseksi ja aineisto tulisi tehdä saavutettavaksi 14 päivän kuluessa suoran aikasidonnaisen median julkaisusta tai uudelleen julkaisusta. Perustelluissa ja asianmukaisissa tapauksissa palvelutuottaja voi ylittää 14 päivän aikarajan. Tällöin aineiston julkaisusta vastanneen palveluntarjoajan tulee perustella, miksi valmiiksi tallennetut aikasidonnaiset media-aineistot eivät ole olleet saatavilla saavutettavassa muodossa 14 päivän kuluessa niiden julkaisusta. Perusteluvellisuus on ainoastaan, jos joku pyytää erikseen tällaisia perusteluja. Soveltamisalan rajoitus koskisi siten ainoastaan verkkosivustolla tai mobiilisovelluksessa suoratoistona esitettävää kuvaa ja ääntä. Soveltamisalan rajausta koskevassa säännöksessä rajaus esitettäisiin siten, että samassa yhteydessä säädetään tallennetun aikasidonnaisen median kuuluvan soveltamisalaan.

Lain 3 §:n 3 momentin 5 kohdan mukaan lakia ei sovellettaisi verkkokarttoihin ja karttapalveluihin, jos navigointikäyttöön tarkoitettujen karttojen olennainen tieto tarjotaan saavutettavassa digitaalisessa muodossa. Soveltamisalan rajaus perustuu saavutettavuusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdan d alakohtaan. Saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 29 kohdan mukaan tarvitaan saavutettavia navigointitietoja auttamaan henkilöitä, jotka eivät voi käyttää asianmukaisesti visuaalisia tietoja tai monimutkaisia navigointitoimintoja, esimerkiksi sellaisten tilojen tai alueiden löytämiseksi, joissa tarjotaan palveluja. Käytännössä navigointikäyttöön tarkoitettu karttojen olennainen tieto tarkoittaa esimerkiksi riittävän tarkkaa postiosoitetta ja lähellä olevia joukko liikenteen pysäkkejä, tai paikkojen tai alueiden nimiä, jotka mahdollistavat tilojen ja alueiden löytämisen, joissa tarjotaan palveluita.

Lain 3 §:n 3 momentin 6 kohdan mukaan lakia ei sovellettaisi sellaisiin kolmannen osapuolen palvelusta koostuviin sisältöihin, jotka esitetään osana palveluntarjoajan verkkosivustojen ja mobiilisovellusten sisältöä, ja joita asianomainen palveluntarjoaja ei rahoita eikä kehitä tai valvo. Soveltamisalan rajaus perustuu saavutettavuusdirektiivin 1 artiklan 3 kohdan b alakohtaan, jonka mukaan direktiiviä ei sovelleta sellaisten valtioista riippumattomien järjestöjen verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin, jotka eivät tarjoa yleisölle olennaisia palveluja tai palve-

LUONNOS

luja, joilla vastataan erityisesti vammaisten henkilöiden tarpeisiin tai jotka on tarkoitettu vammaisille henkilöille sekä johdanto-osan 30 kohtaan. Käytännössä tämä tarkoittaa tilanteita, joissa esimerkiksi verkkosivustolla käyttäjillä on mahdollisuus kommentoida sisältöjä tai tuoda sisältöä kolmannen osapuolen palvelusta tai verkkosivusto tai mobiilisovellus koostaa sisällön automaattisesti monista eri lähteistä tai siihen lisätään mainoksia kolmannen osapuolen toimesta. Saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 30 kohdan mukaan muissa tapauksissa palveluntarjoajien verkkosivuilla tai mobiilisovelluksissa käytettävät upotetut sisällöt kuuluvat soveltamisalaan. Jos palveluntarjoajan käyttää verkkosivustollaan tai mobiilisovelluksessa kolmannen osapuolen tuottamia palveluita, jotka eivät ole palveluntarjoajan tosiasiallisessa valvonnassa, palveluntarjoajan tulisi varmistaa, että olennainen tieto aktiivisia hallinnollisia prosesseja varten on saatavilla saavutettavassa muodossa sen hallinnassa olevalta verkkosivustolta tai mobiilisovelluksesta. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi tilanteita, joissa palveluntarjoaja ilmoittaa esimerkiksi yleisesti hyödyllistä tietoa tietyssä yhteisöpalvelussa, jolloin sama tieto tulee olla saatavilla myös sen omalla verkkosivulla tai mobiilisovelluksessa.

Lain 3 §:n 3 momentin 7 kohdan mukaan lakia ei sovellettaisi kulttuuriperintökokoelmien teosten ilmentymiin, joita ei voida tehdä täysin saavutettaviksi. Ilmentymällä tarkoitetaan kulttuuriperintökokoelmaan sisältyvää teosta sisällöltään vastaavaa, mutta ilmiänsultaan, tallennemuodoltaan ja/tai tallennevälineeltään erilaista kappaletta. Soveltamisalan rajaaminen perustuu saavutettavuusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdan f alakohdan. Saavutettavuusdirektiivin mainitun kohdan mukaan saavutettavuusvaatimuksista voidaan tässä tapauksessa poiketa siksi, että asianomaisen teoksen säilyttäminen tai ilmentymän luotettavuus ei täytä saavutettavuusvaatimuksia (esim. poikkeamat). Lisäksi voidaan poiketa siksi, että käytettävissä ei ole automatisoituja ja kustannustehokkaita ratkaisuja, joilla voitaisiin helposti poimia esiin käsikirjoitusten tai muiden kulttuuriperintökokoelmien teosten teksti ja muuntaa se sellaiseksi sisällöksi, joka täyttää saavutettavuusvaatimukset. Saavutettavuusdirektiivin 3 artiklan määritelmäluettelon 7 kohdan mukaan kulttuuriperintökokoelmiin kuuluvilla teoksilla tarkoitetaan yksityisessä ja julkisessa omistuksessa olevia esineitä, joilla on historiallista, taiteellista, arkeologista, esteettistä, tieteellistä tai teknistä arvoa ja jotka ovat osa kulttuurilaitosten, kuten kirjastojen, arkistojen ja museoiden, kokoelmia. Kuitenkin näitä kulttuuriperintökokoelmia kuvaavien digitaalisten palveluina toteutettujen luetteloiden sisällöt kuuluvat lain soveltamisalaan.

Ehdotettavan lain 2 luvussa ehdotetaan säädettäväksi viranomaisen digitaalisten palvelujen järjestämisestä. Luku koskisi vain tässä laissa määriteltyjä viranomaisia ja luvun säännökset kumoaisivat sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 2 luvun säännökset viranomaisen velvollisuuksista sähköisen asioinnin järjestämisessä.

2 luku Viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestäminen yleisölle

Lain 2 luvussa olisivat yleiset säännökset viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestämisestä yleisölle. Lain 2 luvun soveltamisala olisi todettu 3 §:n 2 momentissa ja luvun säännökset koskisivat ainoastaan viranomaisia ja julkista hallintotehtävää hoitavia siltä osin kuin digitaalinen palvelu liittyy julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja sitä tarjotaan yleisölle. Luvun säännöksiä sovelletaan digitaalisiin palveluihin, joita tarjotaan hallinnon asiakkaille, joilla tarkoitetaan ennalta rajoittamatonta tai rajattua luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden joukkoa. Lain 2 luvun vastuiden ja velvollisuuksia valvonta tapahtuu yleisen laillisuusvalvonnan toimesta eikä lain 2 luvun valvonta kuulu tässä laissa tarkoitettun valvontaviranomaisen toimivaltaan. Käytännössä valvonta tapahtuu eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin toimesta sekä tietoturvallisuuden osalta siten kuin erikseen lainsäädännössä säädetään.

4 §. Digitaalisten palvelujen suunnittelu. Lain 4 § sisältäisi viranomaisia koskevat digitaalisten palvelujen yleiset suunnittelovelvollisuudet. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen olisi

LUONNOS

suunniteltava ja ylläpidettävä digitaaliset palvelunsa siten, että niiden tietoturvaluus, tietosuoja, löydettävyys ja helppokäyttöisyys on varmistettu. Lisäksi viranomaisen olisi varmistettava sen digitaalisten palvelujen yhteensopivuus yleisesti käytettyjen ohjelmistojen ja tietoliikenneyhteyksien kanssa. Digitaalisen palvelun tietosisältö on oltava hyvän julkisuus- ja salassapitorakenteen mukainen. Pykälässä edellytetään, että viranomainen arvioi jo digitaalisen palvelun suunnitteluvaiheessa, miten palvelun käyttöön liittyvä tietoturvaluus aiotaan järjestää. Säännöksessä ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi, mitkä ovat tietoturvaluusvaatimuksia, jotka on huomioitava palvelujen suunnittelussa, koska vaatimukset muuttuvat teknisen kehityksen ja toimintaympäristön muutoksen myötä. Viranomaisen on pystyttävä osoittamaan tietoturvaluutta koskevalla suunnitteludokumentaatiollaan ja siihen liittyvillä testausraporteilla, että tietoturvaluus on varmistettu riittävällä tietoturvatoinenpiteillä. Digitaalisten palvelujen tietoturvaluuden toteuttamisen perusvaatimuksia on määritelty muun muassa valtionhallinnon tieto- ja kyberturvaluuden johtoryhmän laatimassa ohjeessa Sähköisen asioinnin tietoturvaluus (valtiovarainministeriön julkaisuja 25/2017). Perustietoturvaluusvaatimuksia ovat esimerkiksi salassa pidettävien ja muiden käsittelyrajoituksia koskevien tietojen, kuten erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen siirtäminen suojattua yhteyttä käyttäen tietoverkossa sekä tarvittaessa palvelun käyttäjän tunnistaminen palveluun kirjauduttaessa. Tietoturvaluusvaatimukseen kuuluu myös palvelun saatavuudesta huolehtiminen sekä palvelun käyttöön liittyvien käyttökatkojen ennalta suunnittelu. Näistä palvelun saatavuuteen liittyvistä vaatimuksista säädettäisiin tarkemmin lain 5 §:n 3 momentissa. Laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty toistuvasti huomiota siihen, että viranomaiset käyttävät salassa pidettävien tietojen sähköisen tiedonsiirtoimenetelmänä tavallista sähköpostia, jossa viestiä ei suojata riittävästi tiedonsiirron aikana (AOK 1131/1/2013, 11.11.2014). Ehdotettava tietoturvaluuteen liittyvä suunnitteluvaatimus tarkoittaisi sitä, että viranomaisella tulee olla käytettävissä sellaiset välineet ja ohjelmistot, jolla se voi hoitaa yhteydenpidon asiakkaisiinsa turvallisella digitaalisella tavalla.

Pykälässä edellytetään myös, että viranomaisen on varmistettava palvelun käyttäjien tietosuoja. Säännös on lähinnä informatiivinen, koska tietosuojavaatimuksista on säädetty erikseen Euroopan unionin yleisessä tietosuoja-asetuksessa (EU) 2016/679, jossa korostetaan riskiperusteista henkilötietojen käsittelyn suunnittelua. Suurin osa tietosuojavaatimuksista digitaalisissa palveluissa toteutetaan erilaisilla tietoturvatoinenpiteillä, kuten tunnistuksella, käyttöoikeuksien hallinnalla, tiedonsiirron salaamisella ja lokitietoja keräämällä. Tietosuojavaatimukset korostavat tietojen keräämisen minimointia, joka on huomioitava digitaalisissa palveluissa, joissa tietoja kerätään eri käyttötarkoituksiin.

Lisäksi säännöksessä edellytetään, että viranomaisen on suunniteltava ja ylläpidettävä digitaaliset palvelunsa siten, että niiden löydettävyys on varmistettu. Tällä tarkoitetaan sitä, että viranomaisen on huolehdittava siitä, että digitaalinen palvelu ja sen tietosisältö ovat ajantasaisina löydettävissä esimerkiksi hakukoneiden avulla. Viranomaisten olisi kiinnitettävä huomiota myös verkkotunnusten selkeyteen. Selkeät ja informatiiviset verkkotunnukset edesauttavat palvelujen löydettävyyttä. Laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty verkkotunnusten epäyhtenäisyyteen. Viranomaisilla on kuitenkin laaja harkintavaltia siihen, miten verkkotunnus muodostetaan kuhunkin digitaaliseen palveluun. Laillisuusvalvonnassa on todettu, että suomen- ja ruotsinkielisistä viranomaisen nimeen perustuvista sanoista muodostuvat verkkotunnukset saattaisivat edesauttaa tietoverkon välityksellä tapahtuvan asioinnin sujuvuutta ja siten olla omiaan edistämään hallintolain 7 §:n mukaisen perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluvan palveluperiaatteen toteutumista (AOA 3802/4/07, 22.8.2008). Viranomaisen olisikin digitaalisen palvelun löydettävyyden varmistamiseksi noudatettava alan yleisiä käytäntöjä verkkotunnusten ja verkko-osoitteiden muodostamisessa siten, että verkko-osoitteet muodostuisivat helposti muistettavaksi ja ymmärrettäviksi. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta on antanut suosituksen, jonka mukaan asioinnin helpottamiseksi on suositeltavaa, että viranomaisen verkkotunnus on johdettu suoraan viranomaisen nimestä (JHS 161).

LUONNOS

Ehdotettavan lain 4 §:n 1 momentissa edellytettäisiin myös sitä, että digitaalisen palvelun helppokäyttöisyys olisi varmistettu. Tällä tarkoitettaisiin sitä, että viranomaisen tulisi tehdä käytettävyyssarvioinnit tai -testit ennen uuden digitaalisen palvelun käyttöönottoa tai tilanteissa, joissa digitaaliseen palveluun otetaan käyttöön merkittäviä uusia tai uudistettuja toimintoja. Käytettävyydesti- tai arviointi tehdään tyypillisesti samaan aikaan kuin saavutettavuussarvioinnit. Käytettävyyden varmistaminen koskee palvelussa olevien toiminnallisuuksia sekä palvelun toiminnan loogisuutta käyttäjän tarpeen näkökulmasta. Palvelun helppokäyttöisyydellä tarkoitettaisiin laissa digitaalisen palvelun käyttöön liittyvien käytettävyyksivaatimusten huomioon ottamista. Digitaalisten palvelujen käytettävyydellä tarkoitetaan toiminnallisuuksia, jotka auttavat palvelun käyttäjää käyttämään palvelua haluttuun käyttötarkoitukseen esimerkiksi tietyn viranomaisasioinnin suorittamiseen. Digitaalisen palvelun tulisi olla helposti opittava, sen käyttö pitäisi olla käyttäjälleen tehokasta, palvelun toimintojen pitäisi noudattaa yleisesti käytössä olevia toimintoja erilaisissa muissa palveluissa ja palvelun tulisi tunnistaa ja antaa palautetta palvelun käyttäjän tekemistä virheistä palvelussa. Digitaalisessa palvelussa käytettävät navigointiratkaisut pitäisi olla selkeitä ja palvelun käyttäjälle havaittavia. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta on antanut suosituksia digitaalisten palvelujen suunnitteluja ja helppokäyttöisyyden huomioon ottamisesta (JHS 183: Julkisen hallinnon palvelujen tietomalli ja ryhmittely verkkopalveluissa sekä JHS 190: Julkisten verkkopalvelujen suunnittelu ja kehittäminen).

Ehdotettavan lain 4 §:n 1 momentissa säädettäisiin myös vaatimuksesta, jonka mukaan viranomaisen tulisi ottaa huomioon digitaalisten palvelujen suunnittelussa yhteensopivuus palvelun käyttäjien yleisesti käytettyjen ohjelmistojen ja tietoliikenneyhteyksien kanssa. Säännöksen tarkoituksena olisi velvoittaa viranomaiset huolehtimaan, että digitaalisten palvelujen yhteensopivuudesta palvelun käyttäjien selainohjelmistojen ja muiden digitaalisten palvelujen käyttöön tarvittavien apuohjelmistojen kanssa. Käytännössä viranomaisen on testattava kehitettävä tai uudistettava digitaalinen palvelu yleisesti käytössä olevien ohjelmistojen kanssa. Säännös ei velvoittaisi testaamaan kaikilla mahdollisilla selainohjelmistoilla ja niiden eri versioilla, vaan testausvelvollisuus koskisi markkinoilla eniten käytettyjä ohjelmistoja. Palvelun toiminnallisuuksia ei saisi sitoa pelkästään tietyn selainohjelmiston ominaisuuksiin. Viranomaisen tulisi valmistaa myös, että digitaalinen palvelu toimii riittävän tehokkaasti erilaisilla tietoliikenneyhteyksillä. Kaikkialla Suomessa ei ole käytettävissä vielä nopeat tietoliikenneyhteydet. Tästä syystä viranomaisten tulisi huolehtia palveluita suunniteltaessa, että palvelun käyttäjä saa viranomaisen digitaalisessa palvelussa olennaiset tiedot saataville yleisesti käytössä olevilla ohjelmistoilla ja tietoliikenneyhteyksillä palvelun käyttöpaikasta riippumatta. Laissa tarkoitettulla yleisesti käytössä oleva tietoliikenneyhteydellä tarkoitettaisiin Viestintäviraston tekemän internetyhteyksipalvelujen yleispalvelupäätöksen mukaista yhteysnopeutta, jolla määritellään sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 87 §:n 2 momentin mukainen tarkoituksenmukainen internetyhteys. Viestintäviraston 5.10.2016 tekemän päätöksen (1029/921/2016) mukaan internetyhteyden vähimmäisnopeus saapuvassa liikenteessä on tällä hetkellä 2 Mbit/s.

Ehdotettavan lain 4 §:n 1 momenttiin sisältyisi myös vaatimus digitaalisen palvelun tietosisältöä koskevasta vaatimuksesta. Tietosisällöt olisi suunniteltava siten, että ne noudattavat hyvää julkisuus- ja salassapitorakennetta. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 18 §:n 1 momentin 4 kohdassa on säädetty hyvän julkisuus- ja salassapitorakenteen perusteista yleisellä tasolla. Julkisuuslain edellä mainitun säännöksen mukaan viranomaisen tulee suunnitella ja toteuttaa ylläpitämänsä tietojärjestelmät ja tietojenkäsittelyt niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa. Viranomaisen on suunniteltava erityisesti verkkosivustonsa siten, että niiden julkinen sisältö on saatavissa vaivatta ilman erityisiä kirjautumis- ja tunnistamismenetelmiä. Salassa pidettävät tiedot olisi puolestaan suojattava sivullisilta siten, että niitä pääsee käsittelemään ainoastaan tietoon oikeutettu käyttäjä. Hyvään julkisuus- ja salassapitorakenteeseen sisältyisi vaatimus jo suunnitteluvaiheessa ottaa huo-

LUONNOS

mioon, miten ja milloin verkkosivustolla julkaistavat sinällään julkiset tiedottamistarkoituksessa julkistetut henkilötiedot poistetaan, kun tietojen saatavuudelle verkkosivustolla ei ole enää tarvetta. Laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty toistuvasti huomiota viranomaisten verkkosivustoilla oleviin tarpeettomiin henkilötietoihin, joiden julkistamiselle on ollut jossain yhteydessä tarve, mutta niiden pitämiselle verkkosivustolla ei ole ollut myöhemmin enää perusteita tai julkistamisen tarvetta ei ole arvioitu riittävästi (AOK 1318/1/2007, 18.11.2009). Laillisuusvalvonnassa on havaittu myös ongelmia siinä, että verkkosivuilla julkaistaan salassa pidettäviä tietoja (AOKS 727/1/2016, 19.4.2017, AOK 168/1/04, 7.2.2005, AOK 481/1/03, 10.1.2005). Niin ikään laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty huomiota asiakirjojen julkistamiseen siten, ettei niistä ilmene selkeästi perusteita, miksi jostakin asiakirjasta on poistettu tietoja ja miten tiedot on mahdollista saada asiakirjajulkisuuden perusteella viranomaiselta erillisellä pyynnöllä (AOK 231/1/2017, 19.12.2017, AOK 705/1/2015, 6.4.2016, AOK 1679/1/2008, 14.1.2011; AOK 77/1/2008, 25.8.2009).

Hyvä julkisuus- ja salassapitorakenne verkkosivustoissa edellyttää, että verkkosivuston sisällöstä voi saada käsityksen muun muassa viranomaisen päätöksenteon perusteista sekä tietoja näistä perusteista, jos niistä ei voida antaa tietoja yleisesti tietoverkossa. Vaatimus liittyy osittain Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen 25 artiklassa säädettyyn sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan toteuttamisen vaatimuksiin, mutta hyvän julkisuus- ja salassapitorakenteen noudattamista koskeva säännös ei olisi kansallista lisäsääntelyä erityisesti henkilötietojen käsittelyyn liittyen, vaan säännös koskee yksittäisillä verkkosivuilla olevien henkilötietojen käsittelyä viranomaisten asiakirjoissa. Viranomaisen verkkosivuston verkkosivut ovat viranomaisen asiakirjoja, joiden käsittelyyn liittyvistä vaatimuksista voidaan säätää kansallisesti tietosuoja-asetuksen 86 artiklan perusteella. Henkilötietojen laittaminen tietoverkkoon on sinällään henkilötietojen käsittelyä ja kussakin tilanteessa viranomaisen on erikseen selvitettävä henkilötietojen julkistamiseen liittyvää perustetta ja tarvetta erikseen (ks. Unionin tuomioistuimen ratkaisu C-101/01). Hyvää julkisuus- ja salassapitorakennetta koskevan säännöksen tarkoituksena olisi korostaa viranomaisen velvollisuutta suunnitella digitaaliset etukäteen siten, että palvelujen tietosisällössä on huomioitu julkisuusperiaatteesta, siihen liittyvästä salassapidosta sekä henkilötietojen suojasta johtuvat vaatimukset yhtenä toimivana kokonaisuutena.

Ehdotettavan lain 4 §:n 1 säännökset vastaisivat sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 5 §:n 1 ja 3 momenttien sisältöä.

Lain 4 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten digitaalisten palvelujen saatavuudesta. Säännös vastaisi pääosin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 6 §:n sisältöä. Ehdotettavan 2 momentin mukaan viranomaisen olisi huolehdittava sen vastuulla olevien digitaalisten palvelujen saatavuudesta. Digitaalisten palvelujen käyttökatkot olisi ajoitettava ajankohtaan, jolloin digitaalisten palvelujen käyttö on vähäistä ja niistä olisi tiedotettava ennalta. Viranomaisen olisi julkaistava yleisesti käytössä olevalla verkkosivustollakäyttökatkon ajaksi ohjeet, miten jokainen saa asiansa hoidetuksi vaihtoehtoisella tavalla. Säännöksen tarkoituksena on korostaa viranomaisten varautumisvelvollisuutta digitaalisissa palveluissa oleviin ennalta suunniteltuihin tai suunnittelemattomiin käyttökatkoihin. Hallinnon asiakkaalla on oikeus saada asianmukaisia viranomaisen palveluita. Viranomaisen on julkaistava verkkosivustollaan käyttökatojen ajaksi ohjeet siitä, miten palvelun käyttäjä voi hoitaa digitaalisen palvelun kautta tapahtuvan asioinnin vaihtoehtoisella tavalla ja miten pitkään käyttökato arvioidaan kestävä, jos käyttökato on ennalta suunniteltu. Viranomaisen voisi laatia ennakkoon yleiset ohjeet siitä, miten asiointi on järjestetty vaihtoehtoisella tavalla, jos asioinnin mahdollistamassa digitaalisessa palvelussa on häiriöitä tai käyttökatoja.

Lain 4 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen olisi varmistettava digitaalisten palvelujensa riittävä yhteensopivuus hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain

LUONNOS

(571/2016) 3 §:ssä säädettyjen tukipalvelujen sekä muiden viranomaisten digitaalisten palvelujen kanssa. Sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 3 §:ssä säädettyjä sähköisen asioinnin tukipalveluita ovat tiedonvälityskanava (kansallinen palveluäyly), palvelutietovaranto, palvelunäkymä, luonnollisen henkilön tunnistuspalvelu, tunnistuspalvelujen ja tunnistamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelut, asiointivaltuuspalvelu ja viestinvälityspalvelu. Nämä palvelut tuottaa Väestörekisterikeskus. Lisäksi yhteisiä tukipalveluja ovat verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelu, jonka tuottajana toimii Valtiokonttori sekä hallinnon karttapalvelu, jonka tuottajan toimii Maanmittauslaitos. Viranomaisen suunnitelmassa uuden digitaalisen palvelun käyttöönottoa, sen tulisi varmistaa palvelun yhteensopivuus yhteisten tukipalvelujen kanssa. Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 5 §:ssä on säädetty tukipalvelujen käyttöön velvoitetut viranomaiset sekä muut viranomaiset ja julkisen hallinnon organisaatiot, jotka saavat käyttää tukipalveluita. Ehdotettavan lain 4 §:n 3 momentin tarkoituksena on velvoittaa viranomaiset huolehtimaan digitaalisten palvelujen yhteensopivuudesta siten, että palvelujen käyttäjille muodostuu selkeä palvelukokonaisuus viranomaisen digitaalisesta palvelusta ja hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista. Viranomaisen olisi ehdotettavan säännöksen mukaan velvollinen myös ottamaan huomioon muiden viranomaisten tarjoamat digitaaliset palvelut ja siten kehittämään digitaalisia palvelujaan siten, että uusi palvelu toimii käytössä olevien muiden digitaalisten palvelujen kanssa saumattomasti muodostaen eheän palvelukokonaisuuden hallinnon asiakkaan palvelutarpeiden kanssa. Säännös tarkoittaisi sitä, että jos palvelun käyttö johtaa tyypillisesti myös jonkin toisen viranomaisen palvelun käyttöön, tulisi suunnittelussa ottaa huomioon olemassa olevien palvelujen toiminnallisuudet sekä toimintalogiikka, jotta kokonaisuudessaan palvelun käyttäjä voi hoitaa asiansa yhdenmukaisilla toiminnoilla. Säännöksellä on sidoksensa palvelun yleiseen helppokäyttöisyyteen ja toiminnalliseen käytettävyyteen.

5 §. Digitaalisten palvelujen tarjoaminen. Ehdotettavan lain 5 § sisältäisi viranomaisia koskevat velvollisuudet digitaalisten palvelujen tarjoamisesta. Hallitusohjelman mukaisten ensisijaisesti sähköisten julkisten palvelujen saavuttamiseksi on olennaisen tärkeää, että viranomaiset järjestävät henkilöiden asemaan, oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvät digitaaliset palvelut ja sähköisen asioinnin niin, että sähköinen asiointikanava on käytettävissä muiden asiointimahdollisuuksien ohella. Myös muiden, vaihtoehtoisten kanavien ja asiointitapojen saatavilla olosta on huolehdittava tarkoituksenmukaisella tavalla. Laillisuusvalvonnassa on pidetty ongelmallisena menettelyä, jossa viranomaisen on päätöksellään tarjonnut vain sähköisen asioinnin mahdollisuutta. Laillisuusvalvonnassa on todettu, että tällainen tehokkuuteen ja työvoiman tarpeeseen perustuva yhteen asiointikanavaan perustuva menettely ei täytä hallintolaissa hyvän hallinnon perusteina säädettyjen ja viranomaisia velvoittavien hallinnon oikeusperiaatteiden, erityisesti suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteen, eikä palveluperiaatteen vaatimuksia (AOA 4653/4/14, 31.12.2015).

Ehdotettavassa laissa ei säädettäisi hallinnon asiakkaalle digitaalisten palvelujen käyttövelvoitetta. Palvelujen tarjoamisvelvollisuus koskisi viranomaisia ja niiden täytyisi ottaa huomioon hallintolaissa säädetyn palveluperiaatteen asettama vaatimus siitä, että hallinnossa asioivilla pitäisi olla vaihtoehtoisia tapoja asiointiin. Säännös ei tarkoittaisi sitä, että viranomaisen pitäisi tarjota yksinomaan digitaalisia asiointimahdollisuuksia hallinnon asiakkaille. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen olisi tarjottava jokaiselle mahdollisuus toimittaa asiansa koskevat asiakirjat käyttäen digitaalisia palveluita tai sähköpostia, ellei muualla laissa toisin säädetä. Laillisuusvalvonnassa on käsitelty suhteellisen usein kanteluita, joissa on kanneltu hallinnon asiakkaan mahdollisuudesta laittaa asiansa vireille sähköisesti (ks. esimerkiksi AOKS 945/1/2008, AOK 95/1/2011, 27.3.2011; AOK 420/1/2010, 31.1.2012; AOK 1377/1/2015, 21.3.2016; OKA 1531/1/2013, 25.2.2015; AOK 2049/1/2013, 13.8.2014; AOK 447/1/2012, 26.8.2013; EOA 2170/4/10, 15.3.2012). Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 9 §:n 1 momentissa on säädetty menettelysäännöksen, että vireillepanossa ja asian muussa

LUONNOS

käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja. Säännös ei edellytä sinällään viranomaista tällaisessakaan tilanteessa erikseen mahdollistamaan asiakirjojen toimittamista sähköisessä muodossa. Ehdotettavan säännöksen tarkoituksena olisi selkeyttää viranomaisen velvollisuutta tarjota hallinnon asiakkaille mahdollisuutta hoitaa asiansa sähköisessä muodossa sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä käyttäen.

Kaikkien viranomaisten ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista kehittää omia digitaalisia palveluja. Etenkin näiden viranomaisten toiminnassa hallinnon yhteisiin sähköisen asioinnin tukipalveluihin kuuluvan viestinvälityspalvelun sähköisen postilaatikon hyödyntäminen olisi lähtökohtainen turvallisen asioinnin tapa. Myös mahdollisuudet muiden suojattujen viestintäratkaisujen käyttöön esimerkiksi niissä tilanteissa, kun sähköisesti asioiva hallinnon asiakas ei syystä tai toisesta käytä viestinvälityspalvelua, tulee mahdollistaa. Viestinvälityspalvelu on otettu käyttöön vuoden 2017 lopussa. Se mahdollistaa hallinnon asiakkaalle viestinnän viranomaisen kanssa tietoturvalisella tavalla.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 5 §:n 1 momentissa viranomaiselle on jätetty harkintamahdollisuus tarjota sähköisen asioinnin palveluita ja erityisesti mahdollisuus toimittaa viranomaiselle sähköisiä asiakirjoja. Säännöksen mukaan viranomaisen, jolla on tarvittavat tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet, on niiden rajoissa tarjottava kaikille mahdollisuus lähettää ilmoittamaansa sähköiseen osoitteeseen tai määriteltyyn laitteeseen viesti asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi. Säännöksen mukaan tällöin on lisäksi kaikille tarjottava mahdollisuus lähettää sähköisesti viranomaiselle sille toimitettavaksi säädettyjä tai määrättyjä ilmoituksia, sen pyytämiä selvityksiä tai muita vastaavia asiakirjoja taikka muita viestejä. Koska suurin osa tämän lain mukaisista viranomaisista on velvoitettuja ottamaan käyttöön hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 5 §:n nojalla viestintävälityspalvelu ja muilla viranomaisilla on mahdollisuus ottaa käyttöön viestinvälityspalvelu, viranomaisilla on jo käytössään vähintään yksi tietoturvalis sähköisten asiakirjojen lähettämiseen ja vastaanottamiseen tarkoitettu sähköinen tiedonsiirtomenetelmä. Tästä syystä jatkossa viranomaisella ei olisi perusteita olla tarjoamasta sähköistä tiedonsiirtomenetelmää, jonka avulla hallinnon asiakas voisi lähettää asiakirjojaan viranomaiselle. Viranomaisella on puolestaan käytössä viestinvälityspalvelun kautta tarvittavat toiminnallisuudet vastaanottaa viestejä.

Ehdotettava säännös on neutraali sähköisen asiakirjan toimittamista koskevan sähköisen tiedonsiirtomenetelmän tavan osalta. Se voisi tarkoittaa viestinvälityspalvelua, viranomaisen omaa digitaalista palvelua tai sähköpostia riippuen asian laadusta ja toimitettavissa tiedoista. Viranomaisen harkintaan jäisi se tapa, jolla asiakirjat voidaan toimittaa sähköisesti ottaen kuitenkin huomioon muun muassa saavutettavuusvaatimuksista johtuvat vaatimukset. Toisaalta jos hallinnon asiakas toimittaisi asiakirjan viranomaiselle muulla kuin viranomaisen ohjaamalla tavalla sähköistä tiedonsiirtomenetelmää käyttäen, ei viranomainen voisi kieltäytyä vastaanottamasta asiakirjaa, kun otetaan huomioon mitä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 9 §:n menettelysäännöksissä on säädetty. Ehdotettava säännös käytännössä velvoittaa viranomaisen järjestämään asioinnin siten, että kaikissa tilanteissa hallinnon asiakkaalla olisi mahdollisuus toimittaa asiaansa koskeva asiakirjansa viranomaiselle sähköisessä muodossa, ellei jossakin muussa laissa toisin säädettäisi. Siten viranomainen voisi poiketa velvollisuudesta ainoastaan silloin, kun lain tasoisessa säännöksessä olisi säädetty asiakirjan toimittamista vasta toisin. Toimintaympäristön muutos ja yhteisten palvelujen kehittyminen johtavat siihen, että viranomaisia voidaan entistä enemmän velvoittaa vastaanottamaan asiakirjoja sähköisessä muodossa. Ehdotettavassa säännöksessä viitataan asiakkaan mahdollisuuteen toimittaa asiaansa koskeva asiakirja viranomaiselle sähköisesti. Asialla tarkoitetaan tässä yhteydessä hallintoasioita, lainkäyttöasioita, syyteasioita, ulosottoasioita ja muita asioita, jotka edellyttävät viranomaiselta toimenpiteitä. Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan kumottavaksi

LUONNOS

sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 5 §:n 1 momentti, koska ehdotettavassa laissa säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta tarjota hallinnon asiakkaille mahdollisuutta toimittaa asiakirjoja viranomaiselle sähköisessä muodossa sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä käyttäen. Viranomaisen olisi tarjottava vähintään yhtä vaihtoehtoa sähköisten asiakirjojen toimittamistavaksi.

Lisäksi viranomaisen olisi tarjottava jokaiselle mahdollisuus saada asiaansa koskeva asiakirja viranomaiselta sähköisessä muodossa hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa tarkoitetun viestinvälityspalvelun avulla tai muulla tietoturvaisella tavalla. Viereilepanosta ja muista asiakirjojen toimittamista koskevista muotovaatimuksista sekä sähköisestä tiedoksiannosta säädetään erikseen. Velvollisuus tarjota mahdollisuus saada tiedoksianto sähköisesti ei luo asiakkaalle ehdotonta oikeutta saada asiakirjoja sähköisesti. Kaikilla hallinnon asiakkailla ei ole mahdollisuutta saada viestejä sähköisesti viestinvälityspalvelussa (esimerkiksi henkilötunnuksettomat, henkilöt vailla vahvan tunnistuksen välinettä sekä yritykset toistaiseksi). Jos asiakkaalla ei ole viestinvälityspalvelua käytössä tai häntä ei voida tiedoksiannon toteuttamiseksi ja esimerkiksi tietosuojan tai tietoturvan varmistamiseksi tunnistaa sähköistä tiedoksiantoa varten, on tiedoksianto toimitettava postitse tai muulla tavalla siten kuin muualla lainsäädännössä säädetään.

Lain 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen olisi tiedotettava digitaalisissa palveluissaan selkeästi, miten jokainen voi hoitaa asiaansa viranomaisen kanssa sähköisesti. Viranomaisen olisi julkaistava digitaalisessa palvelussa yhteystieto, josta jokaisella olisi mahdollisuus saada neuvoja viranomaisen digitaalisen palvelun käyttämiseksi. Säännös vastaisi asiallisesti sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 7 §:n 1 momentin sisältöä ja se ehdotetaan tästä syystä kumottavaksi. Digitaalisten palvelujen markkinointia viranomainen voisi tehdä viestintäsuunnitelmansa mukaisesti. Yhteystiedot tulee olla löydettävissä eri hakukoneita käyttämällä helposti. Viranomaisen tulisi jäsentää verkkosivustonsa tietosisältö siten, että sieltä asiointiin liittyvät digitaaliset palvelut olisivat löydettävä helposti. Digitaalisten palvelujen käyttömahdollisuudet viranomaisen tulisi myös tiedottaa kirjeissään, joita se lähettää postitse hallinnon asiakkaille. Postitse tapahtuvassa viestinnässä tulisi myös tarpeen mukaan ohjeistaa asiakasta, miten hän voisi saada vastaavan kirjeen jatkossa digitaalisia palveluita käyttämällä.

Lisäksi lain 5 §:n 3 momentissa säädettäisiin viranomaiselle velvollisuus julkaista digitaalisessa palvelussa yhteystieto, josta jokaisella on mahdollisuus saada neuvoja viranomaisen digitaalisen palvelun käyttämiseksi. Yhteystieto voisi olla esimerkiksi sähköpostiosoite, puhelinnumero, verkkolomake tai chat-palvelu. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Ehdotettavan säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että jokaisella viranomaisella on järjestetty riittävä tuki digitaalisten palvelujen käyttöön ja sitä tarjotaan aktiivisesti hallinnon asiakkaille. Ehdotettavan säännöksen tarkoittama tuki olisi teknistä palvelun käyttöön liittyvää tukea, jonka voisi toteuttaa viranomainen itse, yhdessä useamman viranomaisen kanssa tai tukea tarjoavana yhteistietona voi olla myös Väestörekisterikeskuksessa toimivan Kansalaisneuvonnan yhteystiedot. Kansalaisneuvonta tarjoaa hallinnon asiakkaille maksutta neuvoja muun muassa viranomaisten digitaalisten palvelujen käytöstä. Viranomainen voisi järjestää digitaalisten palvelujen käytön tuen myös yksityisen toteuttamana, jos siitä on erikseen säädetty laissa. Muun muassa avustava puhelinpalvelu on katsottu julkiseksi hallintotehtäväksi, jonka antaminen yksityiselle edellyttää lailla säätämistä (PeVL 11/2006 vp). Ehdotettavaan lakiin ei kuitenkaan säädetä yleistä mahdollisuutta digitaalisten palvelujen neuvonnan antamista yksityiselle, vaan asiaa tulisi tarkastella laajemmin yleishallinto-oikeudellista sääntelyä uudistettaessa. Digitaalista tukea koskeva yhteystieto on tarpeellinen, koska on paljon hallinnon asiakkaita, jotka tarvitsevat tukea

LUONNOS

digitaalisten palvelujen käyttöön. Säännöksellä pyritään edistämään osaltaan erilaisten hallinnon asiakasryhmien mahdollisuuksia asioida viranomaisen kanssa myös digitaalisia palveluja käyttämällä.

Ehdotettavan lain 5 §:n 3 momentissa olisi säännös digitaalisen palvelun käytön rajoittamisesta käyttäjäryhmien tai alueellisen tarjonnan perusteella, jos se olisi välttämätöntä palvelun kehittämiseksi tai testaamiseksi. Tällainen rajoittaminen voisi olla vain väliaikaista ja koskea ainoastaan uusien palvelujen käyttöönottoa. Käytännössä viranomaisten joidenkin uusien palvelujen käyttöä on haluttu testata ennen palvelun laajempaa käyttöönottoa. Säännöksellä mahdollistetaan tällainen käyttäjäryhmään tai alueelliseen sijaintiin perustuva rajaaminen väliaikaisesti ilman, että kysymys olisi hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun ja palvelujen asianmukaisen saatavuuden kannalta ongelmallisesta järjestelystä. Säännös vastaisi pääosin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 5 §:n 2 momentin sisältöä.

6 §. Palvelun käyttäjän sähköinen tunnistaminen. Lain 6 §:ssä olisi säännökset palvelun käyttäjän sähköisen tunnistamisen vaatimuksista ja rajoituksista. Säännös on tarpeellinen, koska aiemmassa sääntelyssä ei ole ollut selkeitä säännöksiä, missä tilanteessa palvelun käyttäjä pitäisi tunnistaa ja tunnistamismahdollisuuden puuttuminen on nähty esteenä sähköiselle asioinnille viranomaisissa. Hallinnon yhteisiin sähköisen asioinnin tukipalveluihin kuuluvalla tunnistuspalvelulla mahdollistetaan riittävän turvallinen digitaalisen palvelun käyttäjän tunnistaminen. Pykälässä käyttäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä, joka käyttää digitaalista palvelua joko oman asiansa hoitamiseen taikka toisen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön puolesta.

Lain 6 §:n 1 momentin mukaan viranomainen voisi vaatia digitaalisessa palvelussa käyttäjältä sähköistä tunnistamista vain jos se on tarpeen palvelun tai sen tietosisältöön liittyvien käyttöoikeuksien varmistamiseksi tai palvelussa tehtävän toimen oikeusvaikutusten vuoksi. Säännöksen tarkoituksena on ohjata viranomaisia sähköisen tunnistamisen toteuttamista sekä yhdenmukaistamaan menettelyt. Säännös ohjaisi viranomaista arvioimaan, milloin palvelun käyttäjä on tarpeellista tunnistaa käyttöoikeuksien selvittämiseksi ja varmistamiseksi sekä tilanteissa, joissa palvelussa voi tehdä toimia, joilla on hallinnon asiakkaalle merkittäviä oikeudellisia vaikutuksia hänen etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Säännöksen tarkoituksena on korostaa sitä, että kaikkiin digitaalisiin palveluihin ja kaikissa asiointitilanteissa palvelun käyttäjää ei tarvitse tunnistaa aktiivisesti jollakin erityisellä tunnistus- tai kirjautumismenettelyllä, vaan tunnistamista on arvioitava tapauskohtaisesti kunkin palvelun ja siinä olevien toiminnallisuuksien luonteen perusteella.

Säännöksessä ei olisi säädetty tunnistamistavasta, vaan se jäisi viranomaisen arvioitavaksi kuitenkin ottaen huomioon, mitä pykälän 2 momentissa säädetään. Viranomainen voisi riskiperusteisen arvion ja tarpeen perusteella valita palveluihinsa tarpeellisen tunnistustavan, kuten vahvan tunnistamisen tai käyttäjätunnukseen ja salasanaan perustuvan tunnistustavan. Viranomaisen ei voisi vaatia tunnistusta tyhjille lomakkeille pääsyyn taikka yleisesti tarjolla olevaan digitaalisissa palveluissa olevaan informaatioon. Viranomainen voisi vaatia vahvaa sähköistä tunnistamista esimerkiksi silloin, kun käyttäjä pääsee palvelussa katsomaan omia tietoja taikka valtuutuksen perusteella edustamansa henkilön tietoja. Tunnistusta voidaan vaatia myös tilanteissa, joissa palvelussa olevalle lomakkeelle tulee käyttäjän tietoja esitiedoiksi. Tunnistusta voidaan vaatia myös tilanteissa, joissa halutaan varmistaa henkilön henkilöllisyys tilanteissa, joissa palvelussa voi tehdä merkittäviä toimia, joilla on olennainen vaikutus henkilön etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tällainen tunnistustoiminnallisuus pitää kuitenkin toteuttaa nk. tyhjille lomakkeille vasta sen jälkeen, kun käyttäjä on täyttänyt lomakkeen ja aikoo lähettää sen viranomaiselle. Käytännössä tällainen toiminnallisuus vastaa sähköistä allekirjoitusta. Tällöin tunnistuksella varmistetaan lähettäjän henkilöllisyys ja pyritään ennalta estämään palvelun käyttöön liittyviä väärinkäytöksiä. Kuitenkin digitaalisten palvelujen käytössä on otettava huomioon

LUONNOS

hallintolain (434/2003) 22 §:n 2 momentin ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 9 §:n 2 momentin säännökset, joiden mukaan viranomaiselle saapunutta asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä, eikä asiakirjan alkuperäisyyttä ja eheyttä ole syytä epäillä. Ehdotettavalla 6 §:n 1 momentilla ei ole tarkoitus säännellä sähköisen allekirjoituksen vaatimuksista, vaan ne jäävät yleisten menettelysäännösten ja erityissääntelyn varaan. Joissakin tilanteissa tunnistuksella voidaan pyrkiä estämään esimerkiksi palvelunestohyökkäyksiä, mutta tällainen ei voi olla yksinomainen peruste sähköisen tunnistamisen vaatimisille palvelussa. Viranomaisen on myös huomioitava, että yleisen tietosuojasetuksessa (EU) 2016/679 säädetty 5 artiklan 1 artiklan c alakohdassa säädetty tietojen minimitavaatimus edellyttää arvioimaan, milloin digitaalisessa palvelussa kerätään tietoja siten, että henkilön yksilöinti tapahtuu sähköisen tunnistamisen avulla.

Lain 6 §:n 3 momentin mukaan jos digitaalisen palvelun tietosisältöön sisältyy salassa pidettäviä tietoja, palvelun käyttäjä olisi tunnistettava hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 3 §:n 4 kohdassa tarkoitettua luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua tai muuta vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa tarkoitettua vahvaa sähköistä tunnistamista käyttäen. Säännöksen tarkoituksena olisi selkeyttää erityisesti vahvan sähköisen tunnistamisen käyttöön liittyviä vaatimuksia ja samalla edistää tietoturvallisen asioinnin toteuttamista viranomaisissa. Säännöksessä edellytetään käyttämään vahvaa sähköistä tunnistamista tunnistusmenetelmästä riippumatta, jos palvelussa käsitellään salassa pidettäviä tietoja, joita käyttäjälle annetaan nähtäväksi. Säännöksessä ei sidota tunnistusmenetelmää pelkästään hallinnon yhteisiin sähköisen asioinnin tukipalveluihin, vaan tunnistusvaatimuksen voi täyttää myös muu vahva sähköinen tunnistusmenetelmä ja siihen perustuva väline. Vahvaa sähköistä tunnistamista olisi käytettävä esimerkiksi palveluissa, joissa käyttäjä pääsee näkemään tai käsittelemään esimerkiksi terveydentilaansa koskevia tietoja, muita erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, sosiaalihuollon asiakkuutta koskevia tietoja, oppilas- huoltoon liittyviä tietoja sekä liike- ja ammattisalaisuuksia.

3 luku Digitaalisten palvelujen saavutettavuus

7 §. Saavutettavuusvaatimukset. Pykälässä säädettäisiin digitaalisten palvelujen yleisistä saavutettavuusvaatimuksista ja osoitusvelvollisuudesta. Pykälällä implementoitaisiin saavutettavuusdirektiivin 4 artikla. Saavutettavuusdirektiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisen sektorin elimet toteuttavat tarvittavat toimenpiteet parantaakseen verkkosivustojensa ja mobiilisovellustensa saavutettavuutta tekemällä niistä havaittavia, hallittavia, ymmärrettäviä ja toimintavarmoja.

Lain 7 §:n 1 momentissa säädettäisiin palveluntarjoajan vastuusta ottaa huomioon digitaalisten palvelujen suunnittelussa yleiset saavutettavuusvaatimukset, joista säädetään tarkemmin komission täytäntöönpanosäädöksessä. Säännöksessä lueteltaisiin saavutettavuuden perusvaatimukset, joita ovat digitaalisten palvelujen sisältöjen havaittavuus ja ymmärrettävyys sekä käyttöliittymien ja navigoinnin hallittavuus ja toimintavarmuus. Direktiivin johdanto-osan 37 kohdassa on selvitetty näitä saavutettavuuden peruseräkkeiden tai -vaatimusten sisältöä.

Havaittavuus tarkoittaa, että tiedot ja käyttöliittymän osat on esitettävä käyttäjille tavoilla, jotka he voivat havaita. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi riittäviä värieroja tekstin ja taustan välillä sekä käyttäjän mahdollisuutta muuttaa käytettyjä väriyhdistelmiä havaittavuuden parantamiseksi tai sisältöön olennaisesti liittyvän kuvan tai muun sisällön tekstimuotoista kuvailua. Hallittavuus tarkoittaa, että käyttöliittymän osien ja navigoinnin on oltava hallittavia. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että verkkosivuston tai mobiilisovelluksen käytön pitää olla mahdollista pelkästään näppäimistöä käyttäen tai verkkosivuston tai mobiilisovelluksen kautta käytettävässä palvelussa tapahtumaistunnon aikaraja on riittävän pitkä, jotta esimerkiksi

LUONNOS

erilaisia apuvälineitä käyttävä käyttäjä ehtii käydä läpi verkkosivuston tai mobiilisovelluksen sisällön.

Ymmärrettävyys tarkoittaa, että tietojen ja käyttöliittymän toiminnan on oltava käyttäjien kannalta katsottuna käsitettäviä. Käytännössä tämä tarkoittaa selkeän ja hyvän yleiskielen ja tiettyissä tapauksissa myös selkokielen käyttämistä sekä erilaisten sisältöä kuvaavien kuvien, grafiikan tai video- tai ääniaineistojen käyttöä verkkosivuston tai mobiilisovelluksen sisällön esittämiseen. Toimintavarmuus tarkoittaa, että sisällön on oltava riittävän toimintavarma, jotta hyvin erilaiset asiakassovellukset, mukaan lukien avustavat teknologiat, voivat tulkita sitä luotettavasti. Käytännössä tämä tarkoittaa, että verkkosivuston tai mobiilisovelluksen sisällön rakenteen jäsentelyn tulee olla toteutettu noudattaen verkkosivustojen rakenteen teknisiä rakennavaatimuksia, joissa esimerkiksi sisällön pääotsikot, väliotsikot ja varsinainen tekstisisältö on eroteltu toisistaan rakennemerkein. Direktiivin johdanto-osan 36 kohdan mukaan saavutettavuusdirektiivin saavutettavuusvaatimukset on tarkoitettu teknologiariippumattomiksi. Saavutettavuusvaatimuksissa kuvataan edellytykset sille, että käyttäjä voi saada tiedon verkkosivustosta, mobiilisovelluksesta ja niihin liittyvästä sisällöstä sekä käyttää, tulkita ja ymmärtää niitä. Vaatimuksissa ei eritellä, mikä teknologia olisi valittava tietyille verkkosivustolle, verkossa esitettävälle tiedolle tai mobiilisovellukselle.

Lain 7 §:n 2 momentissa olisi viittaukset saavutettavuusvaatimukset ilmaiseviin lähteisiin. Verkkosivustojen saavutettavuusvaatimukset on määritelty eurooppalaisessa standardissa EN 301 549 V1.1.2 ”Tieto- ja viestintätekniikan tuotteiden ja palvelujen julkisiin hankintoihin Euroopassa soveltuvat saavutettavuusvaatimukset” (2015-04). Standardissa viitataan verkkosivustojen saavutettavuusvaatimusten osalta World Wide Web Consortiumin (W3C) Web Accessibility Guideline 2.0 (WCAG 2.0) versioon. WCAG 2.0 muodostuu kolmitasoisista saavutettavuusvaatimuksista – A-taso, AA-taso ja AAA-taso. EN 301 549 V1.1.2 –standardissa on esitetty A- ja AA-tason vaatimukset, joten verkkosivustojen sisältöä koskevat vaatimukset tulee tällä hetkellä täyttää vähintään standardissa mainitut AA-tason edellyttävät vaatimukset. Siten saavutettavuusvaatimusten toteuttaminen ei vielä takaa sitä, että verkkosivustot olisivat kaikille käyttäjryhmille kaikilta osin saavutettavia, vaan AA-tason täyttävät vaatimukset muodostavat kokonaisuuden, jossa pääosin verkkosivustojen sisältö on saavutettavassa muodossa. Koska saavutettavuusvaatimukset eivät tarkoita sitä, että kaikilla käyttäjillä olisi mahdollisuus kaikilta osin mahdollisuudesta päästä verkkosivustoihin, edelleen verkkosivustoissa voi olla toiminnallisia esteitä, joiden vuoksi ne eivät ole saavutettavia, mutta täyttävät silti laissa edellytetyt saavutettavuusvaatimukset. Jatkossakin tarpeen mukaan tulee arvioida erikseen, miltä osin saavutettavuusvaatimusten ulkopuolelle jäävät toiminnallisuudet ovat sellaisia, että ne tulisi saattaa saavutettavaan muotoon yhdenvertaisuuslain perusteella kohtuullisten mukautusten perusteella. Esimerkiksi nykyisiä AAA-tasoon sisältyy vaatimus siitä, että kaikelle synkronoidussa mediassa olevalle tallennetulle audiosisällölle on tarjolla viittomakielinen tulkkaus. Tällainen vaatimus jää siten direktiivin tarkoittamien saavutettavuusvaatimusten ulkopuolelle, joten se ei ole velvoittava. Kukin palveluntarjoaja voi arvioida osana yhdenvertaisuuslaissa säädettyjä kohtuullisia mukautuksia, missä määrin AAA-tason vaatimuksia digitaalisissa palveluissa pitäisi toteuttaa.

W3C on laatimassa saavutettavuusvaatimuksista uutta versiota 2.1, jolloin myös eurooppalaista standardia joudutaan päivittämään. On odotettavissa, että saavutettavuusvaatimukset muuttuvat standardisointikehityksen myötä. Saavutettavuusdirektiivissä viitataan suoraan EN 301 549 V1.1.2 standardiin, joka luo vähimmäistason saavutettavuusvaatimuksille. Saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 42 kohdan mukaan direktiivissä säädettyjen saavutettavuusvaatimusten mukaisuutta koskevan oletaman olisi perustuttava eurooppalaisen standardin EN 301 549 V1.1.2 (2015-04) 9, 10 ja 11 lausekkeeseen. Tämän direktiivin perusteella hyväksytyissä teknisissä eritelmissä olisi esitettävä yksityiskohtaisesti eurooppalainen standardi EN 301 549 V1.1.2

LUONNOS

(2015-04) mobiilisovellusten osalta. Standardin 9 lausekkeen sisältö koskee verkkosivustojen sisältöä, 10 lauseke koskee muuta kuin tekstisisältöjä ja 11 lauseke ohjelmistoja. Komission julkaisemat viittaukset tulee perustua siten edellä mainittuihin lausekkeisiin tai sovellettuna mobiilisovellusten osalta teknisinä eritelminä.

Ehdotettavan säännöksen mukaan verkkosivustot olisi suunniteltava ja toteutettava siten, että ne täyttävät määritellyt verkkosivustojen saavutettavuusvaatimukset. Komissio julkaisee sovellettavien standardien viitetiedot Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Saavutettavuusdirektiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan verkkosivustojen ja mobiilisovellusten sisällön, joka noudattaa yhdenmukaistettuja standardeja tai niiden osia, joiden viitetiedot komissio on julkaisut Euroopan unionin virallisessa lehdessä asetuksen (EU) N:o 1025/2012 mukaisesti, on katsottava olevan kyseisten standardien tai niiden osien kattamien, 4 artiklassa säädettyjen saavutettavuusvaatimusten mukainen. Standardin osilla tarkoitetaan komission julkaisemista viitetiedoista ilmeneviä standardien osia, joten säännös ei tarkoita mahdollisuudesta säätää kansallisesti, miltä osin standardia noudatetaan. Direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan kuitenkin jos yhdenmukaistettujen standardien viitetietoja ei ole julkaistu, mobiilisovellusten sisällön, joka on teknisten eritelmien tai niiden osien mukainen, on katsottava olevan kyseisten teknisten eritelmien tai niiden osien kattamien, 4 artiklassa säädettyjen saavutettavuusvaatimusten mukainen. Tällaiset tekniset eritelmät laatii komissio, joka antaa niistä täytäntöönpanosäädöksen. Tästä syystä lain 7 §:n 2 momentissa olisi viittaussäännös komission täytäntöönpanosäädökseen, joka on hyväksyttävä EU:n komissiossa viimeistään 23. joulukuuta 2018.

Lain 7 §:n 2 momentissa säädettäisiin myös valvontaviranomaiselle velvollisuus pitää jokaisen saatavilla verkkosivustollaan saavutettavuusvaatimuksia koskevat edellä tarkoitettujen yhdenmukaistettujen standardien tai niiden osien suomen- ja ruotsinkieliset viralliset käännökset. Euroopan komissio julkaisee EU:n virallisessa lehdessä ainoastaan standardin viitetiedot kaikilla Euroopan unionin virallisilla kielillä. Komissio ei ainakaan toistaiseksi käännä viitetiedoissa mainitun standardin sisältöä virallisille kielille. Suomessa standardien kielestä on säädetty säädöksissä viitattavien standardien kielestä annetussa laissa (553/1989, jäljempänä standardikielilaki). Standardikielilain 1 §:n mukaan lakia sovelletaan kun laissa tai asetuksessa taikka niitä alemmanasteisessa säädöksessä viitataan standardiin. Standardikielilain 3 §:n mukaan säädöksessä viitatus standardin tulee olla suomen ja ruotsin kielellä. Lain 4 § säädetään poikkeuksista, jolloin standardi voidaan julkaista vain suomen tai ruotsin kielellä taikka muulla kielellä. Lain 4 §:ssä on lueteltu tilanteet, joissa säädöksessä viitattu standardia ei tarvitse kääntää kansalliskielille tai toiselle kansalliskielelle. Mikään näistä edellytyksistä ei täyty saavutettavuusdirektiivin nojalla annettavissa saavutettavuusvaatimuksia kuvaavissa standardeissa. Lain 5 §:n mukaan poikkeuksista riippumatta viitatus standardista tulee olla suomen- ja ruotsinkielinen käännös, jos standardin välittömät vaikutukset kohdistuvat sellaisiin kansalaisryhmiin, joilla ei ole edellytyksiä valvoa etujaan viitatus standardin kielellä. Lain 7 §:n mukaan jos säädöksessä on viitattu standardiin, joka ei ole sekä suomen että ruotsin kielellä, säädöksessä on ilmoitettava, mikä viranomaisen antaa tietoja standardista suomen ja ruotsin kielellä tai mistä on saatavissa 5 §:ssä tarkoitettuja käännöksiä. Ehdotettavassa laissa viitataan eurooppalaiseen standardiin, jota ei ole toistaiseksi julkaistu suomen ja ruotsin kielellä. Standardissa puolestaan viitataan W3C:n saavutettavuusohjeistuksen kohtiin, jotka koskevat verkkosivustojen saavutettavuutta. Nämä W3C:n ohjeet on saatavilla suomen ja ruotsin kielillä. Saavutettavuusvaatimukset asettavat laajasti palveluntarjoajille digitaalisten palvelujen sisältöä koskevia teknisiä ja toiminnallisia velvollisuuksia. Toisaalta palvelun käyttäjien tulee tietää, mihin palveluntarjoajat ovat velvollisia edistääkseen palvelun käyttäjien mahdollisuuksia käyttää digitaalisia palveluja. Tästä syystä kysymys on standardeissa olevista sisällöistä, joista yleisöllä pitää olla mahdollisuus saada selko kansallisilla kielillä. Tästä syystä valvontaviranomaisen pitäisi julkistaa kansalliskielillä standardeista sellaiset sisällöt, jotka kuvaavat saavutettavuusvaatimuksia. Siten valvontaviranomaisen ei tarvitsisi julkaista standardien sellaista sisältöä, joka ei ole palveluntarjoajia velvoittava.

LUONNOS

Tällä hetkellä eurooppalaisen standardin ja W3C:n saavutettavuusohjeistus on saatavilla yleisessä tietoverkossa kyseisten organisaatioiden sivustoilla.

Lain 7 §:n 4 momentissa olisi informatiivinen viittaussäännös hankintalainsäädäntöön, jossa on säädetty saavutettavuusvaatimusten huomioon ottamisesta julkisia hankintoja toteutettaessa. Julkiset hankinnat ovat osa digitaalisten palvelujen suunnitteluprosessia. Säännösehdotuksen mukaan palveluntarjoajien olisi huomioitava julkisia hankintoja toteuttaessaan saavutettavuusvaatimukset siten kuin julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 71 §:n 1 momentissa ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 75 §:n 1 momentissa säädetään. Viittaussäännös koskee niitä palveluntarjoajia, jotka soveltavat hankinnoissaan hankintalakien säännöksiä. Näitä hankintayksikköjä ovat ehdotettavassa laissa mainitut viranomaiset, julkisoikeudelliset laitokset sekä eräissä tapauksissa vesi- ja energiahuollon, postipalvelujen ja liikenteen hankintayksiköt.

8 §. Kohtuuton rasite. Pykälässä säädettäisiin kohtuuttoman rasitteen perusteella tehtävistä saavutettavuusvaatimusten poikkeuksista sekä tähän liittyvästä osoitusvelvollisuudesta. Pykälällä implementoitaisiin saavutettavuusdirektiivin 5 artikla, jonka 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisen sektorin elimet soveltavat 4 artiklassa säädettyjä saavutettavuusvaatimuksia siinä määrin, että kyseiset vaatimukset eivät aiheuta kohtuutonta rasitetta julkisen sektorin elimille kyseistä artiklaa sovellettaessa.

Ehdotettavan lain 8 §:n 1 momentin mukaan palveluntarjoaja voisi poiketa saavutettavuusvaatimuksista, jos se ennakkoon tehdyn saavutettavuusarvioinnin perusteella voisi osoittaa vaatimusten aiheuttavan sen toiminnalle kohtuuttoman rasitteen. Saavutettavuusdirektiivin 5 artiklan 3 kohdan mukaan julkisen sektorin elimen on tehtävä alustava arvio siitä, missä määrin 4 artiklassa säädettyjen saavutettavuusvaatimusten noudattaminen aiheuttaa kohtuutonta rasitetta, sanotun kuitenkin rajoittamatta tämän artiklan 1 kohdan soveltamista. Ehdotettava säännös tarkoittaisi sitä, että palveluntarjoajan on ennakkoon arvioitava, onko sillä perusteita joiltakin osin poiketa saavutettavuusvaatimuksista. Tällainen arvio pitäisi tehdä, jos palveluntarjoajalla ilmeneisi vaikeuksia saavutettavuusvaatimusten toteuttamisessa. Arvio pitäisi tehdä ainoastaan silloin, kun tällaisia vaatimusten toteuttamista koskevia vaikeuksia ilmeneisi digitaalista palvelua kehitettäessä tai ylläpidettäessä. Arviointivelvollisuutta ei olisi, jos palveluntarjoajan digitaalisten palvelujen saattamisessa saavutettavuusvaatimuksen mukaiseksi voidaan toteuttaa ongelmitta. Arvio tulisi tehdä ennakkoon, jolloin kohtuuttomaan rasitteeseen ei voisi vedota enää jälkikäteen, kun digitaalinen palvelu olisi jo julkaistu käyttötarkoitukseensa käyttäjien saataville. Kohtuuttomaan rasitteeseen ei voitaisi vedota koko digitaalisen palvelun osalta, vaan ainoastaan niiden palvelun osien osalta, joiden toteuttaminen saavutettaviksi olisi vaikeaa. Kohtuuttomaan rasitteeseen ei voida vedota kuin ajallisesti rajattu aika. Kun palveluntarjoaja hankkii uuden alustan, jolla digitaaliset palvelut julkaistaan, palveluntarjoajan on huolehdittava hankintavaiheesta, että alusta tukee saavutettavuusvaatimusten toteuttamista.

Ehdotettavan lain 8 §:n 2 momentin mukaan kohtuutonta rasitetta arvioitaessa oli otettava huomioon erityisesti vammaisten ihmisten tarpeet käyttää kyseistä digitaalista palvelua suhteessa palveluntarjoajan kokoon, taloudelliseen asemaan, toiminnan luonteeseen ja laajuuteen. Säännöksessä vammaisella henkilöllä tarkoitettaisiin YK:n yleissopimuksen mukaisesti henkilöitä, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka voi vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Saavutettavuusdirektiivin 5 artiklan 2 kohdan mukaan julkisen sektorin elimen arvioidessa kohtuuttoman rasitteen perusteita tulisi arvioinnissa ottaa huomioon asianomaisen julkisen sektorin elimen koko, resurssit ja luonne sekä julkisen sektorin elimelle aiheutuvat kustannukset ja hyödyt verrattuna arvioon

LUONNOS

vammaisille henkilöille koituvasta hyödystä, ottaen huomioon tietyn verkkosivuston tai mobiilisovelluksen käyttöikeys ja käytön kesto. Palveluntarjoajan olisi muodostettava kokonaisarvio saavutettavuusvaatimusten poikkeuksista kunkin digitaalisen palvelun osalta. Tähän arvioon pitäisi sisällyttää kaikki osa-alueet, jotka lain 8 §:n 2 momentissa säädettäisiin. Kohtuuttomaan rasitteeseen voitaisiin siten vedota, jos palveluntarjoajan toiminta olisi vähäistä suhteessa sellaisiin henkilöryhmiin, joiden oikeuksien edistämiseksi saavutettavuusvaatimukset säädetään. Kohtuuttoman rasitteen arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon taloudelliset vaikutukset, jos saavutettavuusvaatimuksien toteuttaminen käytössä olevaan digitaaliseen palveluun muodostuisi kustannuksiltaan suuriksi. Kohtuuttomaan rasitteeseen ei voisi vedota tilanteissa, joissa hankitaan uutta digitaalista palvelua, vaan siihen voidaan vedota ainoastaan käytössä oleviin digitaalisiin palveluihin tehtävien muutosten ja niihin liittyvien kustannusten osalta.

Lain 8 §:n 3 momentissa säädettäisiin kohtuuttoman rasitteen perusteiden dokumentointivelvollisuudesta. Palveluntarjoajan tulisi esittää saavutettavuusvaatimuksista poikkeamiselle kohtuuttoman rasitteen perusteella 9 §:ssä säädetyssä saavutettavuusselosteessa. Saavutettavuusdirektiivin mukaan jos julkisen sektorin elin arvioinnin perusteella katsoo olevan perusteet kohtuuttoman rasitteen perusteella poiketa saavutettavuusvaatimuksista, julkisen sektorin elimen on selvitettävä saavutettavuusselosteessa, mitä saavutettavuusvaatimusten osia ei ole voitu noudattaa, ja tarvittaessa annettava tieto saavutettavista vaihtoehdoista. Saavutettavuusselosteessa tulisi siten mainita myös tiedot siitä, onko digitaalisen palvelun sisältö saatavissa jollakin vaihtoehdoisella tavalla tai missä palvelua vastaavaa toimi voidaan hoitaa vaihtoehdoisella tavalla.

9 §. Saavutettavuusseloste. Pykälässä säädettäisiin saavutettavuusselosteesta ja sillä implementoitaisiin saavutettavuusdirektiivin 7 artiklan 1 ja 2 kohdat. Pykälän 1 momentin mukaan palveluntarjoajan olisi ylläpidettävä sähköisessä muodossa olevaa saavutettavuusselostetta. Sen olisi sisällettävä tarvittaessa selvitys siitä, mitkä digitaalisen palvelun sisällön osat eivät ole saavutettavia, ja mistä syytä saavutettavuusvaatimuksia ei ole voitu toteuttaa. Lisäksi selosteessa tulisi olla tarvittaessa ohjeet siitä, miten palvelun käyttäjä voi saada digitaalisen palvelun sisältämät tiedot tai palvelun vaihtoehdoisella tavalla. Selvityksellä olisi sidos kohtuuttoman rasitteen perusteluvelvollisuuteen, koska selosteesta on ilmeistä ne syyt, joiden vuoksi palveluntarjoaja on arvioinut sillä olevan hyväksyttävä perusteensa saavutettavuusvaatimuksista poikkeamiselle. Lisäksi saavutettavuusselosteessa pitäisi olla palveluntarjoajan sähköinen yhteystieto, johon jokin voi toimittaa saavutettavuuspalautteen, josta ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin lain 10 §:ssä. Sähköisellä yhteystiedolla tarkoitetaan ensisijaisesti verkkosivustolla olevaa lomaketta tai toissijaisesti sähköpostiosoitetta. Saavutettavuuspalautelomakkeella voitaisiin kysyä palautteen antajan nimeä ja yhteystietoja, kuten sähköpostiosoitetta, mutta palaute pitää voida jättää myös anonyymisti. Palautelomakkeella ei saa olla sellaisia kontrollielementtejä, kuten kuvia, jotka estävät palautteen lähettämisen, ellei tällaisia kontroleja voida tulkita vaihtoehdoisella tavalla.

Saavutettavuusselosteessa pitäisi olla myös linkki valvontaviranomaisen verkkosivustolle, josta palvelun käyttäjä voi tehdä tilanteesta riippuen saavutettavuuskantelun tai -valituksen valvontaviranomaiselle. 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. Lisäksi momentissa säädettäisiin valvontaviranomaisen velvollisuudesta pitää yleisesti saatavilla tietoverkossa saavutettavuusselosteen mallia, jotta jokaisella on mahdollisuus saada helposti tieto selostemallista. Lain 9 §:n 3 momentissa säädettäisiin palveluntarjoajan velvollisuudesta pitää helposti saatavilla saavutettavuusselostetta sitä koskevalla verkkosivustolla saavutettavassa muodossa. Mobiilisovelluksia koskeva saavutettavuusseloste olisi oltava

LUONNOS

saavutettavassa muodossa ja se olisi asetettava saataville asianomaisen mobiilisovelluksen kehittäneen palveluntarjoajan verkkosivustolle tai muun tiedon yhteyteen, joka on saatavilla sovellusta ladattaessa.

10 §. *Saavutettavuuspalaute.* Pykälässä säädettäisiin saavutettavuuspalautteesta. Saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 46 kohdan mukaan jäsenvaltioiden olisi järjestettävä palautemekanismi, jonka avulla kuka hyvänsä voi ilmoittaa asianomaiselle julkisen sektorin elimelle siitä, että verkkosivusto tai mobiilisovellus ei täytä saavutettavuusdirektiivissä säädettyjä saavutettavuusvaatimuksia, ja pyytää pois jätettyjä tietoja. Tällaiset tiedonsaantipyynnöt voisivat koskea sisältöä, joka ei kuulu saavutettavuusdirektiivin soveltamisalaan tai joka on muutoin vapautettu saavutettavuusdirektiivissä säädettyjen saavutettavuusvaatimusten noudattamisesta, kuten toimisto-ohjelmien tiedostomuodot, valmiiksi tallennettu aikasidonnainen media tai arkistoitujen verkkosivustojen sisältö. Täytäntöönpanomenettelyyn liittyvää palautemekanismia käyttämällä julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten käyttäjien olisi voitava pyytää tarvittavia tietoja, myös palveluista ja asiakirjoista. Asianomaisen julkisen sektorin elimen olisi vastattava oikeutettuun ja kohtuulliseen pyyntöön toimittamalla tiedot soveltuvalla ja asianmukaisella tavalla kohtuullisessa ajassa. Saavutettavuusdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan neljännen kappaleen b alakohdan mukaan saavutettavuusselosteessa on kuvattava palautemekanismi.

Lain 10 §:n 1 momentissa säädettäisiin jokaisen oikeudesta lähettää palaute saavutettavuusselosteesta ilmenevään sähköiseen yhteystietoon digitaalisessa palvelussa havaitsemistaan poikkeamista tai pyytää tarkennuksia kohtuuttomasta rasitteesta johtuviin perusteisiin. Palaute annetaan ensisijaisesti sähköisellä lomakkeella, mutta palautteen antaminen voidaan toteuttaa myös sähköpostilla, jos saavutettavuusvaatimukset täyttävää lomaketta ei ole teknisesti tai toiminnallisesti mahdollista toteuttaa verkkosivustolle. Palautelomakkeeseen voidaan lisätä kontrolloja, joilla estetään massamuotoinen palautteen antamista koskeva häirintä, mutta kontrollien tulee olla saavutettavassa muodossa esimerkiksi siten, että kontrollitarkoituksessa käytetyt kuviot ovat tulkittavissa vaihtoehtoisesti esimerkiksi äänenä tai tekstinä. Palveluntarjoajalla olisi velvollisuus lähettää palautteen vastaanottamisesta sähköinen vastaanottokuittaus, josta ilmeneisi palautteen vastaanottoaika. Vastaanottokuittaus voisi olla verkkosivustolle tuleva ilmoitus palautteen vastaanottamisesta, sähköpostiin lähetetty erillinen viesti tai tekstiviesti. Säännöksen tarkoituksena olisi varmistaa, että palaute on vastaanotettu ja että palautteen lähettäjä voi osoittaa, että hän on lähettänyt palautteen palveluntarjoajalle. Vastaanottoajankohdasta laskettaisiin se enimmäisaika, jolloin palautteeseen on vastattava lähettäjälle. Palaute pitää voida jättää myös anonymisti. Jos palautteen lähettäjä ei ole jättänyt yhteystietojaan palautteeseen, palveluntarjoajan ei tarvitse laatia yleisempää vastausta esimerkiksi verkkosivustolleen. Palveluntarjoajan olisi kuitenkin reagoitava saatuun palautteeseen, jos sen perusteella voidaan yksilöidä digitaalisessa palvelussa oleva saavutettavuusongelma. Palveluntarjoajan olisi korjattava saavutettavuusongelma oma-aloitteisesti tai lisättävä kohtuuttomaan rasitteeseen liittyvä peruste saavutettavuusselosteeseen.

Lain 10 §:n 2 momentissa säädettäisiin oikeudesta pyytää niitä tietoja, joita ei olisi saatettu saavutettavaan muotoon kohtuuttoman rasitteen perusteella tai sisältöihin, joihin ei sovellettaisi saavutettavuusvaatimuksia. Oikeus saada tiedot saavutettavuusvaatimukset täyttävässä muodossa koskisi tilanteita, joissa digitaalisen palvelun sisällössä olisi tietoja, jotka olisivat konkreettisesti merkityksellisiä palvelun käyttäjän etujen, oikeuksien tai velvollisuuksien selvittämiseksi tai toteuttamiseksi. Säännöksellä ei muodosteta yleistä oikeutta saada mitä tahansa saavutettavuusvaatimusten ulkopuolelle jäävistä digitaalisessa palvelussa olevista tiedoista, vaan näiden tietojen tulisi olla merkityksellisiä yksittäistapauksessa palvelun käyttäjän etujen, oikeuksien tai velvollisuuksien selvittämiseksi tai toteuttamiseksi. Esimerkiksi lomake, joka olisi tallennettu sellaisessa tiedostomuodossa, joka ei täytä saavutettavuusvaatimuksia, tulisi antaa

LUONNOS

yksittäistapauksessa vaihtoehtoisessa saavutettavuusvaatimukset täyttävässä muodossa, jos lomake mahdollistaa palvelun käyttäjän asian hoitamisen esimerkiksi palveluntarjoajan kanssa. Säännös jättäisi palveluntarjoajan arvioitavaksi muunnetaanko pyydetty tietosisältö saavutettavuusvaatimukset täyttävään muotoon vai annetaanko pyytäjälle tiedot jollakin muulla vaihtoehtoisella tavalla. Saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 46 kohdan mukaan asianomaisen julkisen sektorin elimen olisi vastattava oikeutettuun ja kohtuulliseen pyyntöön toimittamalla tiedot soveltuvalla ja asianmukaisella tavalla kohtuullisessa ajassa. Säännösehdotuksessa oikeutettu ja kohtuullinen pyyntö yhdistetään palvelun käyttäjän etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien selvittämiseen ja toteuttamiseen, joita voidaan pitää oikeutettuina ja kohtuullisina perusteina saada tiedot saavutettavuusvaatimukset täyttävässä muodossa, vaikka muuten sisältöön ei sovellettaisi ehdotettavan lain saavutettavuusvaatimuksia yleisesti. Lisäksi edellytyksenä tälle saavutettavuusvaatimukset täyttävässä muodossa olevalle tiedonsaannille on, että pyytäjällä (palvelun käyttäjällä) on tiedonsaantioikeus näihin tietoihin jonkin lain perusteella. Säännöksellä ei luotaisi tiedonsaantioikeutta esimerkiksi intra- tai ekstranetissä oleviin tietoihin, ellei pyynnön esittäjä ole intra- tai ekstranetin rekisteröity käyttäjä. Säännöksen tarkoituksena ei olisi laajentaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*) soveltamisalaa tai muutenkaan lisätä tiedonsaantia koskevia oikeuksia. Jos kieltäytymisen perusteena olisi se, että pyynnön esittäjällä ei ole tiedonsaantioikeutta pyydettyihin tietoihin, tietopyyntö tulisi käsitellä viranomaisissa siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään. Pykälään ei ole kuitenkaan otettu viittaussäännöstä julkisuuslakiin, koska sen soveltaminen määräytyy julkisuuslain organisatorista soveltamisalaa koskevien säännösten perusteella. Niissä tapauksissa, joissa julkisuuslakia ei sovelleta palveluntarjoajan toimintaan, tiedonsaantioikeutta koskeva asia päättyisi palveluntarjoajan vastaukseen, ellei kysymys olisi esimerkiksi henkilötietojen suojaan liittyvien oikeuksien käyttämisestä, josta on säädetty tietosuojaa koskevassa lainsäädännössä.

Lain 10 §:n 3 momentissa säädettäisiin määräajasta, jossa palveluntarjoajan olisi vastattava palautteisiin ja pyyntöihin. Palautteet ja pyynnöt tulisi käsitellä viipymättä, mutta viimeistään kahden viikon kuluessa yhteydenotosta, joka on tehty saavutettavuusselosteesta ilmenevän yhteystiedon kautta. Viivytyksettömyysvaatimukseen vaikuttaa myös muut määräajat esimerkiksi palvelun saamiseksi, joten vastausvelvollisuuden enimmäisaika voi olla erityislainsäädännön perusteella lyhyempikin. Ne tiedot, jotka eivät ole saavutettavassa muodossa, mutta jotka henkilöllä on oikeus saada, on annettava saavutettavuusvaatimukset täyttävässä muodossa samassa kahden viikon määräajassa. Saavutettavuusvaatimukset täyttävällä muodolla tarkoitetaan laissa säädettyjen saavutettavuusvaatimusten täyttämistä yksittäistapauksessa pyynnön perusteella. Säännös ei edellytä saattamaan saavutettavaan muotoon sisältöä, joka pitäisi muokata WCAG 2.0 AAA-tason vaatimuksia vastaavaksi. Saavutettavaan muotoon tulisi saattaa yksittäistapauksissa ainoastaan tietosisällöt, joita ei ole tehty kohtuuttoman rasitteen vuoksi saavutettaviksi tai sisällöt on rajattu lain soveltamisalan rajauksissa lain ulkopuolelle.

Jos saavutettavaan muotoon muodostettavaa sisältöä on paljon, voisi palveluntarjoaja jatkaa vastausaikaa kahdella viikolla, mutta tästä on ilmoitettava asiasta pyynnön tehneelle henkilölle ensimmäisen kahden viikon aikana. Siten enimmäisvastausaika tietojen antamisessa saavutettavassa muodossa on enintään yksi kuukausi. Kahden viikon lisäaika olisi poikkeuksellista ja tällaisissa tilanteissa saavutettavaan muotoon muokattavaa tietosisältöä pitäisi olla kymmeniä verkkosivuja tai digitaalisessa palvelussa olevia lain soveltamisalan ulkopuolelle jääneitä tiedostoja.

11 §. Saavutettavuuskantelu ja -valitus. Ehdotettavan lain 11 §:n 1 momentissa säädettäisiin saavutettavuuskantelun tekemisestä valvontaviranomaiselle. Lain 11 §:n 1 momentin mukaan jokaisella olisi oikeus tehdä saavutettavuuskantelu valvontaviranomaiselle palveluntarjoajan digitaalisesta palvelusta, josta ei olisi julkaistu saavutettavuusselostetta. Pykälän 1 momentissa

LUONNOS

tarkoitettussa tilanteessa saavutettavuuskantelun tekeminen olisi jokaisen oikeus silloin, kun olisi selvää, ettei lain organisatoriseen soveltamisalaan kuuluva palveluntarjoaja olisi julkaissut laissa tarkoitettua saavutettavuusselostetta. Sen sijaan tilanteissa, joissa palautteeseen ei olisi 10 §:n 1 momentin mukaisissa tilanteissa palveluntarjoaja ei olisi antanut määräajassa vastausta tai palvelun käyttäjä ei pidä palveluntarjoajan saavutettavuusvaatimuksista poikkeamista koskevia perusteluita saadun vastauksen perusteella riittävänä, saavutettavuuskantelun voisi tehdä ainoastaan luonnollinen henkilö (palvelun käyttäjä). Lisäksi 1 momentissa olisi viittaussäännös hallintolain 8 a lukuun, jossa on säädetty hallintokanteluiden käsittelystä. Saavutettavuuskantelun käsittelyyn sovellettaisiin hallintokantelun käsittelyä koskevia säännöksiä.

Säännöksillä implementoitaisiin saavutettavuusdirektiivin 9 artiklan 1 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että käytettävissä on asianmukainen ja tehokas täytäntöönpanomenettely, jolla taataan saavutettavuusdirektiivin noudattaminen 4 ja 5 artiklassa sekä 7 artiklan 1 kohdassa säädettyjen vaatimusten osalta. Jäsenvaltioiden on erityisesti varmistettava, että on olemassa täytäntöönpanomenettely, kuten mahdollisuus ottaa yhteyttä laillisuusviranomaiseen (ombudsman), jotta taataan, että direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti saadut ilmoitukset tai pyynnöt käsitellään tehokkaasti ja jotta 5 artiklassa tarkoitettua arviointia voidaan tarkistaa.

Ehdotettavan lain 11 §:n 1 momentissa säädetyn saavutettavuuskantelun johdosta viranomaisen voisi määrätä palveluntarjoajan laatimaan saavutettavuusselosteen tai todeta, ettei lakia sovelleta kyseisen organisaation digitaalisiin palveluihin. Saavutettavuusselosteen laatimisvelvollisuuteen ei liity välitöntä muutoksenhaun tarvetta saavutettavuuskantelun tekijälle, mutta valvontaviranomaisen antamaan määräykseen palveluntarjoaja voisi hakea muutosta siten kuin muualla tässä laissa on säädetty. Lain 11.1 §:n perusteella tehtävien saavutettavuuskantelujen johdosta valvontaviranomaisen voisi kehottaa palveluntarjoajaa vastaamaan saavutettavuuspalautteeseen tai pyytää selvitystä palveluntarjoajalta saavutettavuusvaatimuksista havaituista puutteista. Tällaiseen tilanteeseen liittyen valvontaviranomaisen toimenpiteet kohdistuvat palveluntarjoajaan, joilla on vain välillinen vaikutus saavutettavuuskantelun tekijän oikeuksiin. Tältä osin ei ole erikseen tarvetta turvautua muutoksenhakukeinoihin. Valvontaviranomaisen toimenpiteet saavutettavuuskantelun johdosta eivät olisi sellaisia, joiden perusteella kantelun tekijä olisi hallintolainkäyttölain mukaisen oikeussuojan tarpeessa. Jos kantelun tekijä katsoo valvontaviranomaisen toimenpiteiden olevan riittämättömiä, hän voi kannella valvontaviranomaisen toimista ylimmille laillisuusvalvojille siten kuin erikseen lainsäädännössä säädetään.

Lisäksi saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 53 kohdassa todetaan, että jäsenvaltioiden tulisi säätää jokaisen oikeudesta turvautua asianmukaiseen ja tehokkaaseen menettelyyn tämän direktiivin noudattamisen varmistamiseksi, jotta vältettäisiin järjestelmällinen turvautuminen tuomioistuimenmenettelyihin. Saavutettavuuskanteluun liittyvällä menettelyllä pyritään siihen, ettei saavutettavuusvaatimusten toteuttamisen arvioinnissa turvauduttaisi hallintolainkäyttölain mukaiseen menettelyyn. Myöskään tilanteissa, joissa saavutettavuuskantelu kohdistuisi tiedonsaantioikeuksiin, joissa valvontaviranomaisen ei olisi toimivaltainen, valvontaviranomaisen tulisi ohjata kantelun tekijä tekemään esimerkiksi julkisuuslain mukaisen tietopyyntö palveluntarjoajalle tai tekemään kantelu ylimmille laillisuusvalvojille. Tällaisessa tilanteessa valvontaviranomaisen toiminnasta ei syntyisi sellaista ratkaisua, johon liittyisi kantelun tekijälle välitön oikeusoikeussuojan tarve, vaan asia ratkaistaisiin kunkin palveluntarjoajan osalta julkisuuslakia soveltaen ja julkisuuslain menettelysäännöksiä sekä oikeussuojasäännöksiä noudattaen toimivaltaisessa viranomaisessa tai tuomioistuimessa.

Ehdotettavan lain 11 §:n 2 momentissa säädettäisiin palvelun käyttäjän oikeussuojakeinosta tilanteissa, joissa palveluntarjoaja ei ole 10 §:n 2 momentissa tarkoitettun pyynnön johdosta saattanut digitaalisen palvelun tietosisältöä yksittäisessä tapauksessa saavutettavuusvaatimukset

LUONNOS

täyttävään saavutettavaan muotoon tai tietoja muuten vaihtoehtoisella tavalla. Näissä tilanteissa palveluntarjoajan olisi laadittava kirjallinen todistus, jonka perusteella palvelun käyttäjä voisi tehdä saavutettavuusvalituksen valvontaviranomaiselle. Todistuksessa pitäisi olla perustelut sille, miksi palvelun tietosisällön lain soveltamisalan ulkopuolelle jääviä osia tai kohtuuttoman rasitteen perusteella ei voida antaa palvelun käyttäjälle hänen yksittäisiin tarpeisiinsa saavutettavassa muodossa. Todistus ei olisi hallintopäätös, koska lakia sovellettaisiin sellaisiin yksityisiin palveluntarjoajiin, joiden toimintaan ei muuten sovellettaisi hallintolain säännöksiä. Todistuksesta olisi ilmeistä perustelujen lisäksi se, kuka toimii palveluntarjoajana, milloin todistus on annettu sekä palveluntarjoajan yhteystiedot. Vastaavaa todistukseen perustuvaa ensivaiheen menettelyä on käytetty henkilötietolaissa (523/1999) säädetyssä tarkastusoikeutta ja tietojen korjaamista koskeissa menettelyissä, joissa todistuksen perusteella asian on voinut saattaa tietosuojaavaltuutetun käsiteltäväksi. Ehdotettavan lain mukaan todistuksen perusteella asia voidaan saattaa hallintoviranomaisena toimivan valvontaviranomaisen tutkittavaksi ja ratkaistavaksi. Valvontaviranomainen tekisi asiasta hallintopäätöksen, josta voisi valittaa tarvittaessa hallinto-oikeuteen sekä palvelun käyttäjä että palveluntarjoaja. Valvontaviranomaisen toimivallasta säädetään lain 12 §:ssä. Momentti sisältäisi viittauksen hallintolakiin, jolla halutaan selvittää sitä, että saavutettavuusvalitus koskeva hallintoasia käsitellään valvontaviranomaisessa hallintomenettelyä koskevien säännös mukaisesti erotuksena 1 momentissa olevaan saavutettavuuskanteluun nähden. Digitaalisten palvelujen sisällön saavutettavuutta koskevat kysymykset ovat sellaisia, että niihin liittyy yksittäistapauksessa palvelun käyttäjän oikeuksien toteuttamiseen liittyvä peruste. Tästä syystä näitä saavutettavuuspalautteeseen liittyviä asioita ei voida käsitellä pelkästään kanteluasioina. Momentissa myös säädettäisiin siitä, että palvelun käyttäjä voi tehdä saavutettavuusvalituksen myös tilanteissa, joissa 10 §:n 2 momentin mukaisen pyynnön perusteella palveluntarjoaja ei anna palvelun käyttäjälle pyydettyä tietosisältöä 10 §:n 3 momentissa säädetyssä määräajassa tai palveluntarjoaja ei anna todistusta.

4 luku Saavutettavuusvaatimusten valvonta ja oikeussuoja

12 §. *Valvontaviranomainen, sen tehtävät ja toimivalta.* Pykälässä säädettäisiin valvontaviranomaisesta. Saavutettavuusdirektiivin 9 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee varmistaa tehokas ja asianmukainen täytäntöönpanomenettely, jolla varmistetaan saavutettavuusvaatimusten noudattaminen. Saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 53 kohdassa todetaan, että jäsenvaltioiden tulisi säätää jokaisen oikeudesta turvautua asianmukaiseen ja tehokkaaseen menettelyyn tämän direktiivin noudattamisen varmistamiseksi, jotta vältettäisiin järjestelmällinen turvautuminen tuomioistuinmenettelyihin. Saavutettavuusdirektiivin 9 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava kansallisilla täytäntöönpanomenettelyillä, että jokaisella on mahdollisuus ottaa yhteyttä laillisuusviranomaiseen (ombudsman). Tällä on tarkoitus taata, että julkisen sektorin elimet toteuttavat tehokkaasti palautemekanismin ja että kohtuuttoman rasitteen perusteita voidaan tarkastaa. Saavutettavuusdirektiivin 8 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on valvottava säännöllisesti saavutettavuusdirektiivin valvontamenetelmän pohjalta, että julkisen sektorin elinten verkkosivustot ja mobiilisovellukset noudattavat saavutettavuusvaatimuksia. Direktiivin 8 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle valvonnan tuloksia koskeva raportti, joka sisältää myös mittaustiedot, viimeistään 23 päivänä joulukuuta 2021 ja sen jälkeen joka kolmas vuosi. Raportti on laadittava direktiivin 8 artiklan 6 kohdassa tarkoitettujen raportointijärjestelyjen perusteella. Raportissa on annettava myös tiedot 9 artiklassa säädetyin täytäntöönpanomenettelyn käytöstä. Komissio antaa täytäntöönpanosäädöksen, jossa on määriteltävä tarkemmin valvonta- ja raportointimenettelyt, 23. päivänä joulukuuta 2018 mennessä. Lain 12 §:n säännöksillä pantaisiin täytäntöön direktiivin 8 ja 9 artiklasta johtuvat vaatimukset oikeussuojan, valvonnan ja raportoinnin järjestämiseksi Suomessa.

Lain 12 §:n 1 momentissa säädettäisiin saavutettavuusvaatimusten valvontaviranomaiseksi Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Valvontaviranomaisen tehtävänä ei ole valvoa ehdotettavan

LUONNOS

1 lakiehdotuksen 2 luvun noudattamista, vaan tehtävät kohdistustavat lain 12 §:n 2 momentissa saavutettavuusvaatimusten noudattamisen valvontaan ja siihen liittyvään ohjaukseen. Aluehallintovirastojen tehtäviä ollaan parhaillaan organisoimassa mahdollisesti vuoden 2020 alussa aloittavaan Valtion lupa- ja valvontavirastoon. Valvontaviranomaisen tehtävät on tarkoitus sijoittaa uuden viraston toimialoista erillisenä toimintayksikkönä toimivaan oikeusturvayksikköön. Oikeusturvayksikköön olisi koottu virastolle säädetyt muut kuin viraston toimialoilla hoitettavat tehtäväkokonaisuudet, jotka liittyvät oikeusturvatehtäviin sekä valvontaan. Tarkoituksena on sijoittaa valvontaviranomaisen tehtävät väliaikaisesti Etelä-Suomen aluehallintovirastoon, jossa tehtävän organisointi tulisi hoitaa riippumattomasti erillään muista aluehallintoviraston tehtävistä. Valvontaviranomainen ei olisi ainoa oikeussuojaviranomainen saavutettavuusvaatimusten toteuttamiseksi. Digitaalisten palvelujen käyttäjän on mahdollista saada oikeussuojaa myös olemassa olevan lainsäädännön perusteella valtioneuvoston oikeuskanslerilta, eduskunnan oikeusasiamieheltä ja yksittäisissä syrjintätapauksissa yhdenvertaisuusvaltuutetulta sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta.

Lain 12 §:n 2 momentissa säädettäisiin valvontaviranomaisen tehtävistä. Ensimmäisen kohdan mukaan valvontaviranomaisen tehtäviin kuuluisi antaa yleistä ohjausta ja neuvontaa palveluntarjoajille saavutettavuusvaatimusten toteuttamisesta. Yleinen ohjaus ja neuvonta tarkoittaisivat teknistä ja sisällöllistä opastusta kulloinkin voimassa olevien saavutettavuusvaatimusten mukaisten digitaalisten palvelujen sekä niiden sisältöjen toteuttamiseksi.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan valvontaviranomaisen tehtävänä olisi koordinoita saavutettavuus-standardointia Suomessa ja huolehtia velvoittavien saavutettavuusstandardien tai niiden osien kääntämisestä suomen ja ruotsin kielelle. Eduskunnan oikeusasiamies on ottanut kantaa standardien kielikysymykseen ratkaisussaan (962/4/12 ja 4779/4/12, 15.10.2013). Oikeusasiamiehen ratkaisun mukaan julkiselle vallalle voidaan johtaa velvoite kansallisesti huolehtia siitä, että pakottavia eurooppalaisia standardeja noudattamaan velvolliset tahot saavat Suomessa riittävästi tietoa näiden standardien vieraskielisestä sisällöstä Suomen molemmilla kansalliskielillä tilanteessa, jossa EU:n toimielimet eivät ole ottaneet vastattavakseen tällaisten standardien julkaisemisesta kaikilla EU:n virallisilla kielillä. Tämä on tärkeää, jotta oikeusturva toteutuisi yhdenvertaisesti eivätkä esillä olevat kielelliset tekijät tosiasiallisesti muodostuisi esteiksi laillisen elinkeinon esteiksi. Oikeusasiamies on pitänyt ongelmallisena sitä, että EU-sääntelyssä Suomessa suoraan sovellettavissa säädöksissä standardeista ei julkaista Suomen kansalliskielillä käännöksiä.

Työ- ja elinkeinoministeriöstä annetun asetuksen (1024/2007) 1 §:n 27 kohdan mukaan työ- ja elinkeinoministeriön tehtävänä on standardisointi. Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut 6.6.2013 ilmoituksen, jonka mukaan kansallisia standardisointielimiä ovat Suomen Standardisointiliitto ry, SESKO ry ja Viestintävirasto. Kansalliset standardisointielimet vastaavat standardien kääntämisestä.

Saavutettavuusdirektiivin nojalla komission ilmoittamat saavutettavuuteen liittyvät yhdenmukaistetut standardit tai niiden osat ovat suoraan Suomessa palveluntarjoajia velvoittavia ja niillä luodaan myös palvelun käyttäjille oikeuksia vaatia saavutettavuusvaatimusten noudattamista ja saada palvelujen sisällöt saavutettavuusvaatimusten mukaisessa muodossa. Tästä syystä on oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat velvoitteet julkaistava kansalliskielillä. Komissio ei vastaa näiden standardien tai niiden osien kääntämisestä. Saavutettavuuteen liittyviä standardeja tai niiden sitovaa sääntelyä tarkoittavia osia ei voida antaa yksityisen tehtäväksi ilman lain nimenomaisia säännöksiä, koska sitovaan sääntelyyn liittyvät oikeudet ja velvollisuudet pitää olla joko kansasalliskielillä ja sitovaan sääntelyyn sekä siinä käytettyyn kieleen liittyä julkisen vallan käyttöä muun muassa käännöstekstin muodostamisessa ja siihen liittyvässä tulkinnassa. Tällaisen tehtävän hoitaminen julkinen hallintotehtävä, joka voidaan antaa

LUONNOS

vain perustuslain 124 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä yksityisen hoidettavaksi. Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan (962/4/12 ja 4779/4/12, 15.10.2013) todennut, että kieliversioiden julkaisuun liittyvä arvioinnin tekemisen jättäminen yksityisoikeudelliselle yhdistykselle valtion ollessa lähinnä käännöstyön rahoittajan roolissa ilman mahdollisuutta vaikuttaa siihen, miten kääntäminen käytännössä toteutetaan, tilanne ei ole oikeusasiamiehen mielestä perustuslain 124 §:n näkökulmasta ongelmaton. Samalla oikeusasiamies on pitänyt epätyydyttävä standardien kaltaisten pakottavien normien rajattua saatavilla oloa.

Sinällään säädöstekstien kääntäminen on rutiiniluonteista ja teknistä työtä, joka voidaan antaa yksityisen hoidettavaksi erityisesti, kun tällainen käännöstyö ei ole toistuvaa. Tällöinkin käännöstyö on tehtävä viranomaisen valvonnassa, jolloin kääntäminen on viranomaisen tehtävissä avustamista. Saavutettavuusdirektiivissä olevien delegointisäännösten nojalla annettavat tai ilmoitettavat standardien sisältöön liittyvien tehtävien hallintaa ei voida antaa yksityisoikeudellisten yhdistysten hoidettavaksi ilman erillisiä säännöksiä. Nykyisistä standardisointielimistä ainoastaan Viestintävirasto on viranomainen. Lainvalmistelussa on arvioitu, että valvontaviranomaisen mahdollisuudet hoitaa tehtäviään sekä osallistua tosiasialliseen saavutettavuussäätelyn kehittämiseen edellyttää valvontaviranomaisen osallistumista standardointityöhön, joka tapahtuu eurooppalaisissa standardisointielimissä sekä World Wide Web –konsortiossa. Tähän tehtävään liittyy myös alan sitovaan säätelyyn liittyvien standardien tai niiden osin suomen ja ruotsin kielen kääntämisestä huolehtiminen. Säännösehdotuksella huolehdittaisiin siitä, ettei saavutettavuussäätelyssä olisi senkaltaisia ongelmia, joita eduskunnan oikeusasiamies on nostonut laillisuusvalvonnassa muissa yhteyksissä esiin standardointiin perustuvasta säätelystä.

Käytännössä valvontaviranomaisesta tulisi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1025/2012 eurooppalaisesta standardoinnista, neuvoston direktiivien 89/686/ETY ja 93/15/ETY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 94/9, 94/25/EY, 95/16/EY, 97/23/EY, 98/34/EY, 2004/22/EY, 2007/23/EY, 2009/23/EY ja 2009/105/EY muuttamisesta ja neuvoston päätöksen 87/95/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 1673/2006/EY kumoamisesta 2 artiklan 10 kohdan tarkoittama kansallinen standardisointielin, kun se ilmoitetaan komissiolle hoitamaan saavutettavuuteen liittyviä standardointiasioita. Painavana syynä voidaan tässä ehdotuksessa pitää sitä, että saavutettavuuteen liittyvät standardit tai niiden osat voivat olla Suomea sitovaa säätelyä komission päätöksestä riippuen, jolloin näiden standardien valmisteluun tulisi osallistua yksityisoikeudellisen yhteisön sijaan viranomaisen, joka olisi ehdotettavan lain mukaan valvontaviranomainen.

Kolmannen kohdan mukaan valvontaviranomaisen tehtävänä olisi käsitellä viivytyksettä saavutettavaan muotoon saattamista koskevat saavutettavuusvalitukset ja saavutettavuusvaatimusten mukaisuutta koskevat saavutettavuuskantelut. Saavutettavuuskantelusta olisi säädetty lain 11 §:n 1 momentissa ja saavutettavuusvalituksesta 11 §:n 2 momentissa. Viivytyksettömyysvaatimus todettaisiin erikseen painottamaan valvontaviranomaisen velvollisuutta ryhtyä tehokkaasti toimenpiteisiin saavutettavuusvaatimusten valvonnan sekä tietosisältöjen saavutettavaan muotoon saattamisen osalta. Viivytyksettömyydellä halutaan korostaa myös sitä, että valvontaviranomaisen toimenpiteet toimivat yleensä valittajan oikeuksien toteuttajana. Yleisesti viranomaisen asiantuntijien viivytyksettömyysvaatimuksesta on säädetty hallintolain (434/2003) 23 §:ssä, mutta ehdotettavaan säännökseen halutaan erikseen korostaa viivytyksettömyyteen liittyvää vaatimusta erityisesti tietojen saavutettavuusvaatimukset täyttävää muotoa koskevien valitusasioiden käsittelyssä.

Neljännän kohdan mukaan valvontaviranomaisen tehtävänä olisi valvoa ja tarkastaa saavutettavuusvaatimusten noudattamista siten kuin saavutettavuusdirektiivin 8 artiklan 2 kohdan nojalla annettavassa komission täytäntöönpanosäädöksessä säädetään. Saavutettavuusdirektiivin 8 ar-

LUONNOS

11 artiklan 2 kohdan mukaan Komissio antaa täytäntöönpanosäädökset, joissa vahvistetaan menetelmä sen valvomiseksi, ovatko verkkosivustot ja mobiilisovellukset 4 artiklassa säädettyjen saavutettavuusvaatimusten mukaisia. Tämän menetelmän on oltava avoin, siirtokelpoinen, vertailukelpoinen, toistettavissa oleva ja helppokäyttöinen. Nämä täytäntöönpanosäädökset hyväksytään 11 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen. Komissio antaa ensimmäisen tällaisen täytäntöönpanosäädöksen viimeistään 23 päivänä joulukuuta 2018.

Viidennen kohdan mukaan valvontaviranomaisen tehtävänä olisi ohjata ja valvoa palveluntarjoajan kohtuuttoman rasitteen perusteiden käyttöä. Kohtuuttoman rasitteen perusteista ehdotetaan säädettäväksi lain 8 §:ssä. Ohjauksella tässä yhteydessä tarkoitetaan yleistä neuvontaa siitä, millä perusteilla kohtuuttoman rasitteen vuoksi saavutettavuusvaatimukset voidaan jättää toteuttamatta joiltakin osin digitaalisessa palvelussa. Valvontatehtävä puolestaan liittyy valvontaviranomaisen tekemään jälkikäteiseen oma-aloitteiseen kohtuuttoman rasitteen perusteiden arviointiin suhteessa 8 §:ssä säädettyihin perusteisiin. Kohtuutonta rasitetta valvontaviranomainen joutuu arvioimaan myös saavutettavuuskanteluiden käsittelyn yhteydessä.

Pykälän 6 kohdan mukaan valvontaviranomaisen tehtävänä olisi kuulla säännöllisesti eri sidosryhmiä saavutettavuusvaatimusten toteuttamisesta. Tehtävä liittyy saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 49 kohdan tavoitteeseen jäsenvaltion vuorovaikutuksesta eri sidosryhmien kanssa saavutettavuusvaatimuksista. Saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 49 kohdan mukaan direktiivin asianmukaisen täytäntöönpanon ja erityisesti saavutettavuusvaatimusten mukaisuutta koskevien sääntöjen täytäntöönpanon varmistamiseksi komission ja jäsenvaltioiden on erittäin tärkeää kuulla asianomaisia sidosryhmiä säännöllisesti. Saavutettavuusdirektiivissä asianomaisiksi sidosryhmiksi luetellaan muun muassa vammaisten ja ikääntyneiden henkilöiden etua ajavat järjestöt, työnantaja- ja työntekijäosapuolet, verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuuteen liittyvien ohjelmistojen luomista harjoittava toimiala sekä kansalaisyhteiskunta. Pykälän 2 momentin 7 kohdan mukaan valvontaviranomaisen tehtävänä olisi raportoida valvonnan tuloksista Euroopan komissiolle saavutettavuusdirektiivin 8 artiklan 4 kohdassa säädetyllä tavalla. Saavutettavuusdirektiivin 8 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle valvonnan tuloksia koskeva raportti, joka sisältää myös mittauksia, viimeistään 23 päivänä joulukuuta 2021 ja sen jälkeen joka kolmas vuosi. Raportti on laadittava tämän artiklan 6 kohdassa tarkoitettujen raportointijärjestelyjen perusteella. Raportissa on annettava myös tiedot 9 artiklassa säädetyin täytäntöönpanomenettelyn käytöstä. Saavutettavuusdirektiivin 8 artiklan 6 kohdan mukaan kaikkien raporttien sisältö, jossa ei tarvitse luetella tarkastettuja verkkosivustoja, mobiilisovelluksia tai julkisia elimiä, on julkistettava saavutettavassa muodossa. Komissio antaa täytäntöönpanosäädökset, joissa vahvistetaan järjestelyt, jotka koskevat jäsenvaltioiden raportointia komissiolle. Nämä täytäntöönpanosäädökset hyväksytään 11 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen. Komissio antaa ensimmäisen tällaisen täytäntöönpanosäädöksen viimeistään 23 päivänä joulukuuta 2018.

Lain 12 §:n 3 momentissa säädettäisiin valvontaviranomaisen keinoista varmistaa saavutettavuusvaatimusten toteuttaminen sekä palvelujen käyttäjien oikeuksien toteutuminen. Valvontaviranomainen voisi 12 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädetyin saavutettavuuskantelun käsittelyn, 4 kohdassa säädetyin valvonta- ja tarkastustehtävän sekä 5 kohdassa säädetyin valvontatehtävän hoitamisen yhteydessä määrätä palveluntarjoajan saattamaan määräajassa digitaalisen palvelun vastaamaan saavutettavuusvaatimuksia. Valvontaviranomaisen tulisi ensisijaisesti pyrkiä ohjauksellaan siihen, että palveluntarjoajat toteuttavat digitaalisissa palveluissa saavutettavuusvaatimuksia, mutta olennaiset puutteet digitaalisessa palvelussa valvontaviranomainen voisi velvoittaa saattamaan määräyksessä yksilöidyn osin vastaamaan saavutettavuusvaatimuksia määräajassa. Valvontaviranomainen voisi myös määrätä palveluntarjoajan laatimaan saavutettavuusselosteen, jos valvontaviranomainen havaitsee saavutettavuusselosteen puuttuvan tai olevan puutteellinen digitaalisessa palvelussa. Lisäksi valvontaviranomaisella olisi oikeus määrätä

LUONNOS

palveluntarjoajan antamaan edellä 11 §:n 2 momentin perusteella tehdyn saavutettavuusvalituksen perusteella palvelun käyttäjälle digitaalisen palvelun sisällön tiedot saavutettavassa muodossa. Tällaisissa tapauksissa valvontaviranomainen voisi antaa määräyksen ainoastaan silloin, kun olisi selvää, että palveluntarjoaja ei muuten tulisi antamaan tietoja saavutettavassa muodossa pyynnön esittäneelle henkilölle.

Lain 12 §:n 4 momentissa säädettäisiin valvontaviranomaisen tehtävien ja toimivaltuuksien rajoituksista. Valvontaviranomaisella ei olisi oikeutta valvoa ja tarkastaa eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin digitaalisia palveluita eikä antaa niitä koskevia määräyksiä saavutettavuusvaatimusten toteuttamiseksi. Ylimmät laillisuusvalvojat valvovat olemassa olevien toimivaltuuksien perusteella Etelä-Suomen aluehallintovirastoon sijoitettua valvontaviranomaisen toimintaa. Eduskunnan oikeusasiamies on työsuojelutarkastusta koskevassa ratkaisussaan (1722/2/11, 31.12.2014) todennut, että oikeusasiamiehen valvonta kuuluu perustuslain mukaan yksinomaan eduskunnalle ja sen perustuslakivaliokunnalle. Oikeusasiamies katsoi ratkaisussaan, että työsuojeluviranomaisilla ei ole toimivaltaa suorittaa tarkastuksia oikeusasiamiehen kansliassa taikka muutoinkaan valvoa tai ohjata oikeusasiamiehen toimintaa. Oikeusasiamiehen ratkaisun perusteella ja direktiivinkin edellyttämän tehokkaan täytäntöönpanomenettelyn näkökulmasta olisi ongelmallista, että oikeusasiamiehen toimintaan kohdistuisi valvontaa, jota oikeusasiamies valvoo olemassa olevien toimivaltuuksien mukaisesti. Samanlainen asetelma on valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävien hoidossa. Ehdotettavalla säännöksellä turvattaisiin se, että ylimmät laillisuusvalvojat voisivat valvoa riippumattomasti tässä laissa säädetyn valvontaviranomaisen tehtävien hoitamista sekä digitaalisten palvelujen käyttäjien oikeuksien toteuttamista. Säännöstä ehdotetaan selvyuden vuoksi sisällytettäväksi lakiin. Eduskunnan oikeusasiamies toimii yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan kanssa YK:n vammaissopimuksen mukaista kansallista rakennetta, jonka tehtävänä on vammaissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukainen tehtävä. Saavutettavuusvaatimuksilla ja sääntelyllä edistetään vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamista, joten eduskunnan oikeusasiamiehellä on erityinen tehtävä myös saavutettavuussääntelyn toteuttamisen valvonnassa voimassa olevan lainsäädännön perusteella ilman, että siitä tarvitsee säätää erikseen tässä laissa.

13 §. Tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus. Pykälässä säädettäisiin valvontaviranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksista 12 §:ssä säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Pykälä olisi osa saavutettavuusdirektiivin 9 artiklassa edellytettyä tehokasta täytäntöönpanomenettelyä. Ehdotettavan 13 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomaisella olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada välttämättömät tiedot maksutta palveluntarjoajan asiakirjoista, joissa on kuvattu saavutettavuusvaatimusten toteuttamista sekä varmistamista. Tiedonsaantioikeus liittyy 12 §:n 2 momentin 3, 4 ja 5 kohdissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen. Säännös olisi välttämätön, jotta valvontaviranomainen voisi hoitaa valvonta- ja tarkastustehtäviään tehokkaasti. Tiedonsaantioikeus olisi vain välttämättömiin tietoaineistoihin, jotka kuvaavat palveluntarjoajan saavutettavuusvaatimusten toteuttamista ja varmistamista digitaalisessa palvelussa. Tällaisia tietoaineistoja olisivat muun muassa digitaalisen palvelun hankinta-asiakirjat, digitaalisen palvelun suunnittelu- ja toteutusdokumentaatio sekä digitaalisen palvelun saavutettavuusvaatimusten testaus- ja arviointiraportit sekä kohtuuttoman rasitteeseen liittyvät asiakirjat, joista voidaan todentaa kohtuuttoman rasitteen olemassaolo.

Lain 13 §:n 2 momentissa säädettäisiin valvontaviranomaisen tarkastusoikeudesta, jolla mahdollistetaan saavutettavuusdirektiivin 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu valvontamenetelmän toteuttaminen. Valvontaviranomaisella olisi oikeus tarkastaa maksutta palveluntarjoajan tiloissa digitaalisen palvelun saavutettavuusvaatimusten toteutumista lukuun ottamatta pysyväisluonteeseen asumiseen käytettäviä tiloja. Palveluntarjoajan olisi annettava pyynnöstä maksutta valvontaviranomaiselle käyttöoikeudet sellaisiin digitaalisiin palveluihin tai niiden osiin, jotka ei-

LUONNOS

vät ole yleisesti saatavilla. Pääosa valvontaviranomaisen valvontatehtävän hoitamiseen liittyvistä digitaalisista palveluista on yleisesti saatavilla, mutta osa palvelujen sisällöstä voi olla rajoitetusti saatavilla esimerkiksi tunnistusta vaativilta osin. Valvontaviranomaisella olisi oikeus tarkastaa myös tällaisten digitaalisten palvelujen saavutettavuusvaatimusten toteutuminen. Tästä syystä palveluntarjoajan olisi järjestettävä valvontaviranomaiselle mahdollisuus maksutta ja tarvittaessa palveluntarjoajan tiloissa tarkastuksen suorittamiseen, joka kohdistuu digitaalisen palvelun saavutettavuusvaatimusten toteuttamiseen. Tarkastusoikeus palveluntarjoajan tiloissa olisi viimesijainen keino valvonnan toteuttamiseksi. Ensisijaisesti valvontaviranomaisen ja palveluntarjoajan olisi järjestettävä valvontamenettely siten, että se voidaan hoitaa ilman palveluntarjoajan tiloissa tehtävää tarkastusta. Joissakin tilanteissa esimerkiksi tietoturvallisuuteen tai teknisiin järjestelyihin liittyvien syiden vuoksi saattaa olla välttämätöntä, että tarkastus suoritetaan palveluntarjoajan toimitiloissa. Valvontaviranomainen ei voisi siten säännöllisesti suorittaa tarkastuksia palveluntarjoajan tiloissa. Perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn kotirauhaa koskevan perusoikeuden vuoksi, valvontaviranomaiselle ei olisi oikeutta suorittaa tarkastusta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. Jos palveluntarjoajan digitaalisen palvelun tekniset järjestelyt olisivat tällaisissa tiloissa, palveluntarjoajan tulisi järjestää valvontamahdollisuus siten, että valvontaviranomainen voi hoitaa valvontatehtävän muutoin tehokkaasti.

Saavutettavuusvaatimusten toteuttamisen valvonta tarkastuksina edellyttää joissakin tilanteissa erityisasiantuntemuksen väliaikaista käyttöä, jota on saatavilla yksityisen sektorin tarjoamina palveluina. Tarkastusten hoitamisen tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi ja riittävän asiantuntemuksen varmistamiseksi lakiin ehdotetaan säädettäväksi valvontaviranomaiselle mahdollisuus hankkia ulkopuolisia asiantuntijoita avustamaan valvontatehtävien hoitamisessa. Lain 13 §:n 3 momentin mukaan valvontaviranomainen voisi käyttää tarkastuksissa apuna ulkopuolisia asiantuntijoita. Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin (HE 1/1998 vp, s. 179). Perustuslakivaliokunta on todennut, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella (PeVL 50/2017 vp, PeVL 26/2017 vp, s. 48, PeVL 11/2004 vp, s. 2, PeVL 11/2002 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 33/2004 vp, s. 7, PeVL 46/2002 vp, s. 10). Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s. 3). Jos sellaista sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisena, on viittauksen oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattava (PeVL 11/2006 vp, s. 3, PeVL 42/2005 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin edellyttänyt säädettäväksi julkisen hallintotehtävän hoitoon liittyen säädettäväksi virkavastuusta laissa (PeVL 50/2017 vp, 3, PeVL 26/2017 vp, s. 49–50, PeVL 16/2016 vp, s. 2-3, PeVL 8/2014 vp, s. 5). Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179 ja PeVL 28/2001 vp, s. 5-6).

LUONNOS

Ehdotettava lain 13 §:n 3 momentin säännös olisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän antamista yksityisen hoidettavaksi. Tarkastustehtävien suorittaminen on julkisen vallan käyttöä, mutta se tapahtuu valvontaviranomaisen valvonnassa ja ohjauksessa eivätkä tarkastukset kohdistu yksilöihin vaan yhteisöihin eikä tarkastuksia voi ulottaa pysyväisluonteisessa asumisessa käytettäviin tiloihin. Kysymys ei ole merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä, vaan julkisen vallan käyttöön liittyvästä avustavasta tehtävästä, jolla voi olla vaikutuksensa valvontaviranomaisen ratkaisuihin. Lakiin ehdotetaan edellä esitetyistä syistä säädettyä viittaussäännökset virkavastuun toteuttamisen kannalta välttämättömiin lakeihin tai niiden säännöksiin. Sen sijaan lakiin ei oteta viittaussäännöksiä hallinnon yleislakeihin, vaan hallintolakia (434/2003), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua laki (13/2003), kielilakia (423/2003), saamen kielilakia (1086/2003), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) sekä mahdollisesti muita soveltamisalan kautta julkisen hallintotehtävän hoitoon sovellettavia hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden soveltamisalaa koskevien säännösten perusteella viranomaisen lukuun toimiviin julkista hallintotehtävää hoitaviin toimiin. Lain 13 §:n 3 momentissa olisi kuitenkin viittaussäännökset valtion virkamieslain (750/1994) 14 ja 15 §:iin, koska ulkopuoliset asiantuntijat toimivat tehtäviä suorittaessaan valvontaviranomaisen työnjohdon alaisuudessa ja tehtävien hoitoa koskevat samat yleiset velvoitteet kuin virkamiehiäkin virkamieslain perusteella. Niin ikään lain 13 §:n 3 momentissa olisi viittaukset rikosoikeudelliseen virkavastuuseen sekä vahingonkorvausvastuuseen, josta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974). Säännös vastaisi muita vastaavia lainsäädännössä olevia ulkopuolisen asiantuntijan käyttöä koskevia säännöksiä sekä täyttäisi perustuslakivaliokunnan asettamat sääntelyvaatimukset julkisen hallintotehtävän hoitamisesta viranomaisen lukuun yksityisen toimesta.

14 §. Uhkasakko. Saavutettavuusdirektiivin 9 artiklan jäsenvaltioiden on varmistettava, että käytettävissä on asianmukainen ja tehokas täytäntönnäpömenettely, jolla taataan tämän direktiivin noudattaminen 4 ja 5 artiklassa sekä 7 artiklan 1 kohdassa säädettyjen vaatimusten osalta. Säännöksellä implementoitaisiin osittain saavutettavuusdirektiivin 9 artikla. Jotta valvontaviranomaisen tehokas toiminta turvataan, lakiin ehdotetaan valvontaviranomaiselle mahdollisuutta määrätä uhkasakko tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuden tai valvontaviranomaisen antaman määräyksen tehosteeksi. Uhkasakko voitaisiin määrätä vain silloin, jos olisi ilmeistä, että tiedonsaanti- tai tarkastusoikeus estettäisiin, taikka valvontaviranomaisen määräystä ei noudatettaisi. Uhkasakon määrittämisessä noudatettaisi uhkasakkolakia (1113/1990), johon ehdotettavassa 14 §:ssä viitattaisiin.

15 §. Muutoksenhaku. Lain 15 § sisältäisi muutoksenhakua koskevat säännökset oikaisuvaatimuksesta ja muutoksenhausta valittamalla. Lain 15 §:n 1 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta vaatia oikaisua hallintolaisissa säädettyjen menettelysäännösten mukaisesti valvontaviranomaisen 11 §:n 2 momentissa tarkoitetun saavutettavuusvalituksen johdosta antamaan päätökseen, joka koskee tietojen saantia saavutettavassa muodossa sekä tilanteista, joissa valvontaviranomainen olisi antanut lain 12 §:n 3 momentin nojalla määräyksen. Lain 11 §:n 2 momentin saavutettavuusvalituksen johdosta tehtävä päätös voisi sisältää myös 12 §:n 3 momentissa tarkoitetun määräyksen, jolloin sekä palvelun käyttäjällä että palveluntarjoajalla olisi oikeus vaatia oikaisua valitusviranomaisen tekemään päätökseen siltä osin kuin se koskee asianosaisen etuja, oikeuksia ja velvollisuuksia.

Lain 15 §:n 2 momentti sisältäisi valitusoikeutta koskevan säännöksen, jossa valitusoikeus olisi sidottu oikaisuvaatimusta koskevaan päätökseen. Siten valvontaviranomaisen päätöksestä tai määräyksestä ensivaiheessa ei saisi hakea muutosta valittamalla, vaan valitusoikeus olisi vasta oikaisuvaatimuksen johdosta valvontaviranomaisen tekemään päätökseen. Ehdotettavan säännöksen mukaan oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-

LUONNOS

oikeuden päätöksestä saisi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Säännöksen tarkoituksena on nopeuttaa valvontaviranomaisen päätöksen lainvoimaiseksi tuloa ja siten edistää saavutettavuusvaatimusten toteuttamista ja palvelujen käyttäjien hyvään hallintoon ja yhdenvertaisuuteen kulmineituvien oikeuksien toteuttamista. Valituksen kohteena olevat valvontaviranomaisen päätökset ja niihin sisältyvät määräykset ovat pääosiltaan teknisluonteisia eikä niihin liity erityisen vaativia oikeuskysymyksiä, vaan ne koskevat lähinnä lain soveltamisalaa, saavutettavuusvaatimusten toteuttamista sekä saavutettavassa muodossa tietojen antamista. Itse tiedonsaantioikeuksia koskeva oikeussuoja perustuu muuhun lainsäädäntöön. Valituslupajärjestelmään on suhtauduttu hallintolainkäyttöasioissa aiemmin pidättyväisesti. Kuitenkin perustuslakivaliokunta on katsonut, että valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi. Sen sijaan perustuslakivaliokunnan mukaan valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on syytä kussakin tapauksessa arvioida valiokunnan aiemman käytännön pohjalta. Perustuslain 21 §:n kannalta asiaa tarkasteltaessa keskeistä on siten varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Järjestelmän soveltamisen tulisikin kaikissa asiaryhmissä perustua yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeussuojan tarpeesta. Tällöin on tarkasteltava etenkin sitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Merkitystä on myös sillä, riittääkö korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus tai mahdollisuus valitusluvan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täytyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden kyseisessä asiaryhmässä. Myönteisissä tapauksissa valituslupajärjestelmän soveltaminen on perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltua. (PeVL 32/2012 vp, s. 3-4). Valiokunta on myös katsonut, että valituslupasääntely ei ole poissuljettua silloinkaan, kun kysymys on hallinnollista seuraamusta koskevasta asiasta (PeVL 14/2013 vp, s. 5). Ehdotettavaan lakiin sisältyy oikaisuvaatimusta ja muutoksenhakua hallinto-oikeuteen koskevat säännökset, jotka turvaavat osaltaan asiankäsittelyn asianosaisen oikeusturvan. Myös asiankäsittelyn viivytyksettömyysvaatimus valvontaviranomaisessa jo ensi vaiheessa päätöstä tehtäessä edistää oikeusturvan toteuttamista. Joka tapauksessa asianosaisella on mahdollisuus saattaa asiansa käsiteltäväksi hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos se antaa siihen valitusluvan.

5 luku Erinäiset säännökset

16 §. Voimaantulo. Pykälän mukaan laki tulisi voimaan 1. päivänä syyskuuta 2018. Saavutettavuusdirektiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava saavutettavuusdirektiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 23 päivänä syyskuuta 2018. Voimaantulosäännöksellä varmistettaisiin lain voimaantulo direktiivin asettaman määräajan puitteissa.

17 §. Siirtymäsäännökset. Saavutettavuusdirektiivi sisältää eri perusteilla olevia siirtymäsäännöksiä saavutettavuusvaatimusten toteuttamiseen. Tästä syystä lakiin ehdotetaan otettavaksi siirtymäsäännökset, jotka vastaisivat direktiivissä olevia siirtymäsäännöksiä saavutettavuus-sääntelyn soveltamisesta erilaisiin digitaalisiin palveluihin tai niiden sisältöön.

Saavutettavuusdirektiivin 12 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on sovellettava saavutettavuusdirektiivin säännöksiä seuraavasti:

- a) ennen 23 päivää syyskuuta 2018 julkaisemattomien julkisen sektorin elinten verkkosivustojen osalta: 23 päivästä syyskuuta 2019;

LUONNOS

- b) niiden julkisen sektorin elinten verkkosivustojen osalta, joita a alakohta ei kata: 23 päivästä syyskuuta 2020;
- c) julkisen sektorin elinten mobiilisovellusten osalta: 23 päivästä kesäkuuta 2021.

Edellä esitettyjen direktiivin siirtämäsäännösten johdosta lain 17 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että tämän lain 3 lukua sovellettaisiin 23 päivästä syyskuuta 2019 lukien verkkosivustoihin, jotka on julkaistu lain voimaantulon jälkeen. Lain 3 lukua sovellettaisiin 23 päivästä syyskuuta 2020 lukien verkkosivustoihin, jotka on julkaistu ennen lain voimaantuloa. Lisäksi lain 17 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että tämän lain 3 lukua sovellettaisiin mobiilisovelluksiin 23 päivästä kesäkuuta 2021 lukien. Siirtämäsäännösten johdosta saavutettavuusselostetta ei tarvitse julkaista ennen kuin kyseisiin digitaalisiin palveluihin sovellettaisiin 3 luvun säännöksiä. Niin ikään saavutettavuuspalautetta ja saavutettavuuskantelua ei voi tehdä ennen kuin kyseiseen digitaaliseen palveluun sovellettaisiin lain 3 luvun säännöksiä. Säännökset ovat sidoksissa saavutettavuusvaatimusten toteuttamisvelvollisuuteen sekä siitä johtuviin komission toimenpiteisiin. Niin ikään saavutettavuusselostemallin julkaiseminen tapahtuu vasta lain voimaantulon jälkeen komission täytäntöönpanosäädöksellä. Koska lain 3 lukua sovelletaan vaiheittain digitaalisiin palveluihin, myös valvontaviranomaisen tehtävät ja niihin liittyvät toimivaltuudet määräytyvät siirtämäsäännösten perusteella. Siirtämäsäännöksiin ei kuitenkaan esitetä valvontaviranomaisen tehtäviin liittyvää siirtämäsäännöstä, koska valvontaviranomaisen on käynnistettävä tehtävien edellyttämä toiminta ja valmistautuminen heti lain voimaantulon jälkeen. Lain 17 §:n 2 momentissa säädettäisiin myös siitä, että lakia sovellettaisiin verkkosivustojen ja mobiilisovellusten tietosisältöihin, jotka arkistoidaan 23 päivästä syyskuuta 2019 lukien. Säännöksellä tarkoitettaisiin verkkosivustojen sisältöjä, jotka arkistoidaan siirtämäsäännöksessä mainitusta ajankohdasta lukien ja joihin ei tehdä enää muutoksia arkistoinnin jälkeen. Lain saavutettavuusvaatimuksia ei sovellettaisi sisältöihin, jotka on arkistoitu ennen 23 päivä syyskuuta 2019. Saavutettavuusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdan h alakohdan mukaan direktiiviä ei sovelleta arkistoina pidettävien verkkosivustojen ja mobiilisovellusten sisältöön, eli kun niillä on vain sellaista sisältöä, jota ei tarvita aktiivisia hallinnollisia prosesseja varten ja jota ei päivitetä tai muokata 23 päivän syyskuuta 2019 jälkeen.

Siirtämäsäännökset pitäisivät sisällään myös toimisto-ohjelmistoilla tuotettavien tiedostoihin liittyvän siirtämäajan, joka vastaa saavutettavuusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdan a alakohdan siirtämäsäännöstä. Saavutettavuusdirektiivin johdanto-osan 26 kohdan mukaan toimisto-ohjelmien tiedostomuodoilla tarkoitetaan asiakirjoja, joita ei ole ensisijaisesti tarkoitettu verkossa käytettäväksi ja jotka sisältyvät verkkosivustoihin, kuten ”Adobe Portable Document Format” (PDF), Microsoft Office -asiakirjat tai niiden (avoimen lähdekoodin) vastineet. Direktiivin säännöksen mukaan direktiiviä ei sovelleta verkkosivustojen ja mobiilisovellusten toimisto-ohjelmistoilla tuotettaviin tiedostomuotoihin, jotka on julkaistu ennen 23 päivää syyskuuta 2018, ellei tällaista sisältöä tarvita aktiivisiin hallinnollisiin prosesseihin, jotka liittyvät asianomaisen julkisen sektorin elimen suorittamiin tehtäviin. Ehdotettavan lain 17 §:n 3 momentin mukaan lakia sovellettaisiin toimisto-ohjelmien tiedostomuotoihin, jotka on julkaistu 23 päivän syyskuuta 2018 jälkeen, ellei tällaista tiedostojen sisältöä tarvita asianomaisen henkilön etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien määrittämiseen ja toteuttamiseen. Siirtämäsäännös tarkoittaisi sitä, että saavutettavuusvaatimukset koskevat tällaisia tiedostoja, jos niitä sisältyy digitaalisiin palveluihin, joihin sovelletaan saavutettavuusvaatimuksia. Vaikka tiedostomuotoja koskee saavutettavuusvaatimukset jo 23.9.2018 jälkeen julkaisuihin tiedostoihin, ei lain säännökset tule sovellettavaksi näihin tiedostoihin kuin vasta siinä vaiheessa, kun digitaaliseen palveluun aletaan soveltaa lain säännöksiä. Jos digitaalisessa palvelussa on ennen 23.9.2018 julkaistu toimisto-ohjelmistojen tiedostoja, ei niihin sovelleta lain saavutettavuussäännöksiä, vaikka muuten digitaalista palvelua koskisi saavutettavuusvaatimukset. Siten ennen 23.9.2018 julkaistuja tiedos-

LUONNOS

toja ei tarvitsisi muuntaa saavutettavaan muotoon, vaikka muuten digitaaliseen palveluun sovellettaisi saavutettavuusvaatimuksia. Tällaiset tiedostot olisi kuitenkin tarvittaessa annettava saavutettavassa muodossa, jos niitä pyydetään lain 10 §:n 2 momentin nojalla saavutettavuuspalautetta käyttäen tai tiedostoja tarvitaan henkilön etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseen.

Lain 17 §:n 4 momentin siirtymäsäännöksen mukaan tätä lakia sovellettaisiin valmiiksi tallennettuun aikasidonnaiseen mediaan 23 päivästä syyskuuta 2020 lukien. Säännös perustuu saavutettavuusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdan b alakohtaan, jonka mukaan direktiiviä ei sovelleta valmiiksi tallennettuun aikasidonnaiseen mediaan, joka on julkaistu ennen 23 päivää syyskuuta 2020.

Lain 17 §:n 5 momentin mukaan tätä lakia sovellettaisiin ennen 23 päivänä syyskuuta 2019 julkaistujen lain soveltamisalaan kuuluvien intra- ja ekstranet -verkkosivustojen sisältöön vasta, kun verkkosivuston julkaisualusta uudistetaan. Säännös vastaisi saavutettavuusdirektiivin 1 artiklan 4 kohdan g alakohdassa säädettyä siirtämäsäännöstä, jonka mukaan direktiiviä ei sovelleta ekstranettien ja intranettien sisältöihin eli verkkosivustoihin, jotka ovat vain suljetun ryhmän käytettävissä eivätkä sellaisenaan avoimia yleisölle ja jotka on julkaistu ennen 23 päivää syyskuuta 2019, kunnes nämä sivustot uudistetaan perinpohjaisesti.

1.2 Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta

Koska digitaalisten palvelujen järjestämisestä viranomaisissa ja muissa viranomaisiin rinnastettavissa organisaatioissa julkisen hallintotehtävän hoitamisen osalta ehdotetaan säädettäväksi lain digitaalisten palvelujen tarjoamisesta 2 luvussa, ehdotetaan 1. lakiehdotukseen sisältyvien säännösten kanssa rinnakkaisten säännösten kumoamista sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetusta laista.

Kumottavaksi ehdotetaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 2 lukuun sisältyvät 5 §, 6 § ja 7 §:n 1 momentti. Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ehdotettavan lain 4 ja 5 § kattaisi nykyiseen hallinnon toimintaympäristö sovitettuna käytännössä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 5 §:n säännökset. Asiointilain 5 §:n 3 momentissa oleva tekniseen yhteensopivuuteen ja helppokäyttöisyyteen liittyvät vaatimukset sisältyisivät digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ehdotettavan lain 4 §:n ja 3 luvun säännöksiin. Asiointilain 6 §:ssä säädetty viranomaisen sähköisten tiedonsiirtomenetelmien saatavuudesta huolehtiminen uudistettaisiin vastaamaan nykyiseen hallinnon toimintaympäristöä vastaavia vaatimuksia ja ehdotetaan siirrettäväksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ehdotettavan lain 4 §:n 2 momenttiin 3 momenttiin siten, että viranomaisen olisi huolehdittava sen vastuulla olevien digitaalisten palvelujen saatavuudesta. Digitaalisten palvelujen käyttökatkot olisi ajoitettava ajan-kohtaan, jolloin digitaalisten palvelujen käyttö on vähäistä ja niistä olisi tiedotettava ennalta. Viranomaisen olisi julkaistava käyttökatkon ajaksi ohjeet, miten jokainen saa asiansa hoidetuksi vaihtoehtoisella tavalla. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 7 §:n 1 momentti ehdotetaan kumottavaksi, koska digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ehdotettavaan lakiin sisältyisi säännös, jonka mukaan viranomaisen olisi tiedotettava digitaalisissa palveluissaan selkeästi, miten jokainen voi hoitaa asiansa viranomaisen kanssa sähköisesti. Säännös vastaisi sisällöltään kumottavaa asiointilain 7 §:n 1 momenttia.

2 Voimaantulo

LUONNOS

Lait ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä syyskuuta 2018.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ehdotettava laki on usean perustuslain säännöksen kannalta katsottuna merkityksellinen.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on edistää palvelun käyttäjien yhdenvertaisia mahdollisuuksia käyttää digitaalisia palveluita. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Laissa viranomaisille ja muille palveluntarjoajille asetetut velvollisuudet digitaalisten palvelujen saavutettavuusvaatimuksiksi edistävät jokaisen mahdollisuuksia asioida itsenäisesti ilman avustajaa digitaalisten palvelujen avulla viranomaisten ja muiden palveluntarjoajien kanssa. Sääntely edistää positiivisesti perustuslaissa tarkoitettua yhdenvertaisuuden toteuttamista, mutta sääntely ei edelleenkään mahdollistaisi kaikissa tilanteissa jokaiselle mahdollisuuksia asioida tai saada tietoja viranomaisen toiminnasta digitaalisia palveluja käyttämällä. Saavutettavuusvaatimukset eivät kaikilta osin kata kaikkien erityisryhmien tarpeita, joita digitaalisten palvelujen käyttö edellyttää. Tällaisissa tilanteissa kuitenkin jokaisella on mahdollisuus saada lain mukaan etujensa, oikeuksiensa tai velvollisuuksiensa selvittämiseksi tai toteuttamiseksi digitaalisessa palvelussa olevat tiedot vaihtoehtoisessa muodossa tai muuten saada tiedot taikka toteuttaa asiointitarve vaihtoehtoisella tavalla. Tarvittaessa jokaisella olisi oikeus vaatia kohtuullisia mukautuksia yhdenvertaisuuslain perusteella siten, että palvelun käyttö on yksittäistapauksessa mahdollista.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan lakia sovellettavaksi viranomaisina koskevin vaatimuksina kuntiin ja yliopistoihin. Näillä organisaatioilla on perustuslaissa turvattu eriasteinen itsehallinto. Kunnallisesta itsehallinnosta on säädetty perustuslain 121 §:ssä, jonka 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 37/2006 vp, s. 5, PeVL 22/2006 vp, s. 2 ja PeVL 65/2002 vp, s. 2-3). Ehdotettava 1. lakiehdotus pitää sisällään kunnan olemassa olevien tehtävien hoitoon liittyviä uusia velvollisuuksia silloin, kun kunta toimii viranomaisena. Nämä saavutettavuuteen ja digitaalisten palvelujen tarjoamiseen liittyvät velvollisuudet edistävät osaltaan perustuslaissa turvattujen yhdenvertaisuuden ja hyvän hallinnon takeiden toteutumista asianmukaisina viranomaisen palveluina. Velvollisuudet on säädetty laissa eikä niihin sisälly asetuksenantovaltuuksia. Komissiolle on säädetty direktiivissä toimivalta antaa teknisluonteisia täytäntöönpanosäädöksiä, joilla ei luoda sinällään uusia velvoitteita tai tehtäviä kunnille, vaan tarkennetaan saavutettavuuteen liittyviä teknisiä vaatimuksia.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut myös, että kuntien tehtävistä säädettyä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVL 16/2014 vp, s. 2, PeVL 34/2013 vp, s. 2, PeVL 30/2013 vp, s. 5, PeVL 12/2011 vp, s. 2, PeVL 41/2010 vp, s. 5). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan. Sen mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa. Valtionosuusjärjestelmällä katetaan kuntien peruspalveluiden aiheuttamia kustannuksia ja toteutetaan siten valtion ja kuntien välistä rahoitusperiaatetta. Kunnilla on merkittävä rooli julkiselle vallalle kuuluvan perusoikeuksien toteuttamisvastuun kannalta. Kuntien lakisäätteiset tehtävät liittyvät keskeisesti useiden taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttamiseen. Ehdotettavan lain velvollisuudet aiheuttavat siirtymävaiheessa

LUONNOS

kustannuksia kunnille saavutettavuusvaatimusten toteuttamisena digitaalisiin palveluihin. Muutokset on tehtävä vaiheittain lain siirtymäsäännösten puitteissa. Kunnat joutuvat päivittämään digitaalisten palvelujen sisältöjä vuosittain. Myös erilaiset tehtäviin ja organisatorisiin järjestelyihin liittyvät muutokset aiheuttavat kunnille digitaalisten palvelujen sisältöihin muutoksia. Digitaalisten palvelujen jatkuva sisällöllinen ylläpito ja päivittäminen ovat normaalia asianmukaiseen viranomaisten palvelujen tuottamiseen liittyvää toimintaa. Saavutettavuusvaatimukset voidaan toteuttaa osana näitä muutoksia ja päivitystöitä. Tässä suhteessa voidaan arvioida, että saavutettavuusvaatimusten toteuttaminen kuntien digitaalisiin palveluihin ovat yksittäisen kunnan tai kuntayhtymän osalta vähäisiä eivätkä muutokset vaaranna siten kuntien edellytyksiä selvittää saavutettavuusvaatimuksista johtuvista velvoitteistaan.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 luvun säännökset eivät aiheuta kunnille kuin vähäisiä kustannuksia, koska ehdotettavat säännökset sisältyvät pääosin jo yli 15 vuotta voimassa olleeseen sähköisen asioinnin sääntelyyn, joka koskee kuntien viranomaistehtävien hoitamista. Laissa ehdotetaan säädettäväksi viranomaiselle velvollisuus tarjota hallinnon asiakkaalle mahdollisuus lähettää asiansa koskeva asiakirja sekä saada viranomaisen toimitettavana oleva asiakirja sähköisesti. Lisäksi viranomaisen pitäisi julkaista digitaalisessa palvelussa oleva yhteystieto, jonka kautta hallinnon asiakas voisi pyytää palvelun käyttöön liittyvää neuvontaa. Jokaisella kunnalla on kirjaamon sähköpostiosoite käytössä. Kunnilla on velvollisuus myös ottaa käyttöön lakisääteisiä tehtäviä hoidettaessa sähköisen asioinnin tukipalveluihin liittyvä viestinvälityspalvelu, jonka käyttö on maksutonta. Viestinvälityspalveluun liittymiseksi kunnilla on mahdollista hakea valtionavustusta elokuun 2018 loppuun asti. Viestien vastaanottaminen tai toimittaminen sähköisesti ei aiheuta kunnille kuin vähäisiä kustannuksia. Palveluiden saattaminen vastaamaan laissa säädetyjä vaatimuksia on kertakustannus niiden digitaalisten palvelujen osalta, jotka ovat jo käytössä ja jotka eivät vastaa vielä lain asettamia vaatimuksia. Jos kunnalla ei ole mahdollisuutta järjestää digitaalisten palvelujen käyttöön liittyvää tukea, voi kunta julkaista digitaalisessa palvelussaan Väestörekisterikeskuksessa toimivan kansalaisneuvonnan yhteystiedon. Kansalaisneuvonnan käyttäminen on maksutonta.

Lakiehdotuksessa esitetään viranomaisen määritelmään sisällytettäväksi myös yliopistot, jotka ovat joko julkisoikeudellisia laitoksia tai säätiöitä. Ehdotus on siten merkityksellinen perustuslain 123 §:n 1 momentin kannalta katsottuna. Yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Itsehallinnolla tarkoitetaan perustuslain esitöiden mukaan ennen kaikkea sitä, että yliopiston sisäisestä hallinnosta päättävät laissa säädetyin rajoituksin yliopiston omat, eivätkä valtion yleiset, hallintoviranomaiset. Saavutettavuusvaatimuksia koskevat velvollisuudet eivät liity yliopistojen sisäisen hallinnon järjestämiseen muilta osin kuin henkilöstöhallinnon digitaalisten palvelujen toteuttamiseen. Niitä voidaan pitää hyväksyttävänä, koska yliopistot joutuisivat joka tapauksessa ne toteuttamaan osana yhdenvertaisuuslain kohtuullisia mukautuksia, jos yliopiston palveluksessa olisi henkilö, jolla olisi perusteet vaatia tällaisia kohtuullisia mukautuksia. Jos yliopiston palveluksessa ei ole henkilöitä, joiden tarpeitaan saavutettavuusvaatimusten toteuttaminen palvelisi, voisi yliopiston vedota saavutettavuusvaatimusten toteuttamiseen kohtuuttoman rasisitten perusteella. Muilta osin saavutettavuusvaatimukset liittyvät yliopistojen opetustehtävien hoitamiseen silloin, kun niissä käytetään digitaalisia palveluja, joiden tarkoituksena on tarjota palvelua opiskelijoille tai yliopiston ulkopuolisille toimijoille. Näissäkin tilanteissa yliopistoilla olisi mahdollisuus ennakkoon tehtävän arvion perusteella poiketa saavutettavuusvaatimuksista, jos niiden toteuttaminen katsottaisiin aiheuttavan kohtuuttoman rasisitten. Yliopistojen oppimisympäristöjen digitalisoinnissa on tärkeää ottaa huomioon erityisryhmiin kuuluvien opiskelijoiden tarpeet siten, että opiskelu on mahdollista digitaalisissa oppimisympäristöissä. Lain soveltamisalaan ei kuulu tutkimustoiminnassa käytettävät digitaaliset palvelut, koska siinä kysymys on toiminnasta, johon yliopistoilla ei ole suoraa mahdollisuutta vaikuttaa, vaan tutkimustyötä tehdään perustus-

LUONNOS

lain 16 §:n 3 momentin tieteen vapauden puitteissa. Saavutettavuusvaatimuksia koskevat säännökset tulisivat sovellettavaksi ainoastaan tutkimuksissa, joissa yliopisto voitaisiin katsoa erikseen olevan tutkimuksen toteuttajana ja tutkimuksessa annettaisiin yleisölle mahdollisuus käyttää digitaalisia palveluja. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 luvun säännökset vaikuttavat myös yliopistojen toimintaan, mutta niillä ei säädetä yliopiston sisäisen hallinnon toteuttamisesta, vaan niistä vaatimuksista, joita yliopistot joutuisivat noudattamaan niiden tarjotessa digitaalisia palveluja yleisölle. Mahdollisuus toimittaa yliopistolle ja saada asiakirjoja yliopistolta sähköisessä muodossa on jo nyt olemassa kaikissa yliopistoissa. Yliopistoilla on mahdollista ottaa käyttöön sähköisen asioinnin tukipalveluihin kuuluva viestinvälityspalvelu, jolla mahdollistetaan salassa pidettävien asiakirjojen toimittaminen. Ehdotettava yliopistojen organisatorista soveltamisalaa koskeva säännös ei ole siten ongelmallinen yliopistojen itsehallinnon kannalta katsottuna.

Lakiehdotuksessa käsitellään useassa kohdassa julkiseen hallintotehtävään liittyviä kysymyksiä. Lain soveltamisalan laajentamista kansallisesti on pidetty lainvalmistelussa välttämättömänä. Perustuslakivaliokunnan kannanoton (PeVM 25/1994 vp) mukaan jos perusoikeussäännösten vaikutukset ulottuvat muuhunkin julkiseen toimintaan kuin valtion nimissä tapahtuvaan, on viranomaistoimintaan rinnastettavan yksityisen oikeussubjektin toiminta katsottava perusoikeuksien kannalta julkiseksi toiminnaksi. Perustuslakivaliokunnan kannanoton johdosta lakiehdotuksessa julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset rinnastetaan viranomaisiin, jolloin näiden tehtävien hoitamisen yhteydessä yksityisen olisi noudatettava samoja velvollisuuksia kuin viranomaisenkin. Lakiehdotuksessa on pyritty turvaamaan myös jokaisen mahdollisuudet asioida digitaalisissa palveluissa siten, että saavutettavuusvaatimukset koskisivat myös niitä toimijoita, joiden palvelut ovat joko osa viranomaisten palveluita tai palveluprosesseja. Tästä syystä lain soveltamisalaa saavutettavuusvaatimusten osalta ehdotetaan laajennettavaksi finanssialaa koskevaksi. Toisaalta osa finanssialan palveluista on sellaisia, että ne ovat julkisen hallintotehtävän hoitamiseen tarkoitettuja tai liittyvät julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Organisatorisen soveltamisalan laajentamisella halutaan turvata hallinnon asiakkaiden mahdollisuus saada asianmukaisia viranomaisten digitaalisia palveluja sekä muita peruspalveluja, jotka liittyvät vesi- ja energia-alan palvelutoimintaan. Sääntely on siten sidoksissa perustuslain 21 §:ssä säädettyyn oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden toteuttamiseen.

Saavutettavuussääntely edistää asiointimahdollisuuksia ja tiedonsaantia viranomaisten ja muiden palveluntarjoajien toiminnasta ilman, että erityisryhmien tarvitsisi säännöllisesti vedota kohtuullisiin mukautuksiin palvelujen käyttämiseksi tai tiedon saamiseksi esimerkiksi viranomaisen toiminnasta. Ehdotettavalla sääntelyllä olisi perusoikeuksien toteutumista edistäviä vaikutuksia myös julkisuusperiaatteeseen, josta on säädetty perustuslain 12 §:n 2 momentissa asiakirjajulkisuutena ja 21 §:n 2 momentissa asiankäsittelyn avoimuutena. Kun viranomaisen digitaalisissa palveluissa olevat tietosisällöt ovat saavutettavuusvaatimusten toteuttamisen seurauksena yhä useamman käyttäjäryhmän saavutettavissa, voi esimerkiksi erityisryhmiin kuuluvat henkilöt hakea ja ottaa selkoa viranomaisten toiminnasta itsenäisesti ilman avustajia. Myös viranomaisten erilaiset tiedotteet ja oppaat olisivat helpommin saavutettavissa, koska saavutettavuusvaatimusten toteuttaminen mahdollistaisi esimerkiksi useimmille näkövammaisille itsenäisen avustajasta riippumattoman mahdollisuuden saada tietoa viranomaisten toiminnasta. Saavutettavuusvaatimukset edistäisivät myös perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvaan ja hyvään hallintoon liittyvien vaatimusten toteuttamista. Saavutettavuusvaatimukset täyttävien digitaalisten palvelujen avulla useimmille palvelun käyttäjille tulee mahdollisuus laittaa asiansa vireille digitaalisissa palveluissa sekä saada apuvälineilläkin tulkittavassa muodossa asiansa koskeva päätös tai muut viranomaisen lähettämät sähköiset asiakirjat tai viestit, jotka toimitetaan digitaalisen palvelun, mutta ei sähköpostin, kautta. Hyvän hallinnon takeisiin kuuluu myös hallintolaisissa säädetty palveluperiaate ja palvelujen asianmukaisuusvaatimus. Saavutettavuussääntely korostaa jatkossa sitä, että hyvän hallinnon takeisiin kuuluu viranomaisille

LUONNOS

velvollisuus tuottaa asiointin mahdollistamat palvelut digitaalisessa muodossa, jolla edistetään jokaisen mahdollisuuksia asioida viranomaisen kanssa sähköisesti.

Ehdotettava 1. lakiehdotuksen 2 luku ei sisällä velvoitetta asioida viranomaisen kanssa digitaalisia palveluja tai muita sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä käyttämällä. Sääntely ei siten aseta hallinnon asiakkaille uusia velvollisuuksia, vaan oikeuksia, joilla mahdollistetaan entistä laajemmin asiointi viranomaisen kanssa digitaalisia palveluja ja muita sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä käyttämällä. Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentti sisältäisi viranomaisille velvollisuuden julkaista digitaalisessa palvelussa yhteystieto, josta jokaisella olisi mahdollisuus saada neuvoja viranomaisen digitaalisen palvelun käyttämiseksi. Säännös edistäisi palveluperiaatteen toteuttamista, koska kaikilla hallinnon asiakasryhmillä ei ole riittäviä valmiuksia asiointiin tarkoitettujen digitaalisten palvelujen käyttämiseksi. Säännös edistäisi jokaisen mahdollisuuksia asioida viranomaisen kanssa digitaalisia palveluja käyttämällä. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 luvussa olisi säännökset, joilla pyritään parantamaan hallinnon asiakkaiden oikeusturvaa mahdollistamalla digitaalisten palvelujen käyttö entistä laajemmin. Viranomaisen tulisi informoida palvelujen käyttökatkoista etukäteen sekä ohjata hallinnon asiakkaat käyttämään vaihtoehtoisia asiointikanavia. Lakiehdotuksen 2 luvussa olisi säännökset myös tietoturvallisuuden tarkemmasta toteuttamisesta asettamalla vaatimuksia sähköiselle tunnistamiselle. Toisaalta säännöksissä asetetaan kriteerit, joiden perusteella palvelun käyttäjä saadaan tunnistaa digitaalisissa palveluissa. Sääntely edistää perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn henkilötietojen suojan toteuttamista digitaalisia palveluja käytettäessä siten, että käyttäjää ei tunnisteta tarpeettomasti, mutta toisaalta pääsyä salassa pidettäviin tietoihin halutaan rajoittaa sähköisiin tunnistusmenetelmiin, joita voidaan pitää riittävän turvallisina.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 13 §:n 3 momentissa ehdotetaan valvontaviranomaiselle mahdollisuutta hankkia yksityiseltä asiantuntijalta saavutettavuusarvioinnin tueksi asiantuntijapalveluita. Perustuslakivaliokunta on todennut, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella (PeVL 50/2017 vp, PeVL 26/2017 vp, s. 48, PeVL 11/2004 vp, s. 2, PeVL 11/2002 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsitelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 33/2004 vp, s. 7, PeVL 46/2002 vp, s. 10). Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s. 3). Jos sellaista sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisenä, on viittauksen oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattava (PeVL 11/2006 vp, s. 3, PeVL 42/2005 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin edellyttänyt säädettäväksi julkisen hallintotehtävän hoitoon liittyen virkavastuusta laissa (PeVL 50/2017 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 49–50, PeVL 16/2016 vp, s. 2–3, PeVL 8/2014 vp, s. 5). Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävän julkisen vallan käyttöön liittyvää julkista hallintotehtävää voidaan antaa vain viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179 ja PeVL 28/2001 vp, s. 5–6).

Julkisen hallintotehtävän antamisen yksityiselle tulee täyttää myös tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen, joka on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (PeVL

LUONNOS

5/2014 vp, s. 3). Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee perustuslain esitöiden mukaan kiinnittää huomiota hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden ohella myös yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179). Valiokunta on käytännössään katsonut, että tarkastus voi esimerkiksi valvonnan kohteina oleviin seikkoihin liittyvien ammatillisten ja teknisten erityispiirteiden vuoksi olla joissakin tilanteissa tarkoituksenmukaista suorittaa viranomaisen siihen valtuuttaman asiantuntijan toimesta (PeVL 40/2002 vp, s. 3). Valiokunnan mukaan tarpeellisuusvaatimus voi täyttyä myös esimerkiksi silloin, kun tarkastuksen tekeminen edellyttää osaamista tai resursseja, joita viranomaisella ei ole (PeVL 29/2013 vp, s. 2).

Ehdotettava lain 13 §:n 3 momentin säännös olisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen julkisen hallintotehtävän antamista yksityisen hoidettavaksi. Tarkastustehtävien suorittaminen on julkisen vallan käyttöä, mutta se tapahtuu valvontaviranomaisen valvonnassa ja ohjauksessa eivätkä tarkastukset kohdistu yksilöihin vaan yhteisöihin eikä tarkastuksia voi ulottaa pysyväisluonteisessa asumisessa käytettäviin tiloihin. Kysymys ei ole merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä, vaan julkisen vallan käyttöön liittyvästä avustavasta tehtävästä, jolla voi olla vaikutuksensa valvontaviranomaisen ratkaisuihin. Lakiin ehdotetaan edellä esitetyistä syistä säädettäväksi viittaussäännökset virkavastuun toteuttamisen kannalta välttämättömiin lakeihin tai niiden säännöksiin. Sen sijaan lakiin ei oteta viittaussäännöksiä hallinnon yleislakeihin, vaan hallintolakia (434/2003), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua laki (13/2003), kielilakia (423/2003), saamen kielilakia (1086/2003), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) sekä mahdollisesti muita soveltamisalan kautta julkisen hallintotehtävän hoitoon sovellettavia hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden soveltamisalaa koskevien säännösten perusteella viranomaisen lukuun toimiviin julkista hallintotehtävää hoitaviin toimijoihin. Lain 13 §:n 3 momentissa olisi kuitenkin viittaussäännökset valtion virkamieslain (750/1994) 14 ja 15 §:iin, koska ulkopuoliset asiantuntijat toimivat tehtäviä suorittaessaan valvontaviranomaisen työnjohdon alaisuudessa ja tehtävien hoitoa koskevat samat yleiset velvoitteet kuin virkamiehiäkin virkamieslain perusteella. Niin ikään lain 13 §:n 3 momentissa olisi viittaukset rikosoikeudelliseen virkavastuuseen sekä vahingonkorvausvastuuseen, josta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974). Mahdollisuutta antaa saavutettavuusarvointiin liittyviä tehtäviä yksityisen hoidettavaksi voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, koska valvontaviranomaisella ei ole jatkuvaa tarvetta digitaalisten palvelujen arvointiin ja toisaalta arvointi edellyttää teknisluonteista erityisasiantuntemusta. Säännös vastaisi muita vastaavia lainsäädännössä olevia ulkopuolisen asiantuntijan käyttöä koskevia säännöksiä sekä täyttäisi perustuslakivaliokunnan asettamat sääntelyvaatimukset julkisen hallintotehtävän hoitamisesta viranomaisen lukuun yksityisen toimesta.

Lakiehdotus sisältää myös valvontaviranomaiselle tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet. Valvontaviranomaisella olisi oikeus tarkastaa digitaalisten palvelujen saavutettavuusvaatimusten toteutuminen. Tästä syystä palveluntarjoajan olisi järjestettävä valvontaviranomaiselle mahdollisuus maksutta ja tarvittaessa palveluntarjoajan tiloissa tarkastuksen suorittamiseen, joka kohdistuu digitaalisen palvelun saavutettavuusvaatimusten toteuttamiseen. Tarkastusoikeus palveluntarjoajan tiloissa olisi viimesijaisin keino valvonnan toteuttamiseksi. Ensisijaisesti valvontaviranomaisen ja palveluntarjoajan olisi järjestettävä valvontamenettely siten, että se voidaan hoitaa ilman palveluntarjoajan tiloissa tehtävää tarkastusta. Joissakin tilanteissa esimerkiksi tietoturvallisuuteen tai teknisiin järjestelyihin liittyvien syiden vuoksi saattaa olla välttämätöntä, että tarkastus suoritetaan palveluntarjoajan toimitiloissa. Valvontaviranomainen ei voisi siten säännöllisesti suorittaa tarkastuksia palveluntarjoajan tiloissa. Perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn kotirauhaa koskevan perusoikeuden vuoksi, valvontaviranomaiselle ei olisi oikeutta suorittaa tarkastusta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. Jos palveluntarjoajan digitaalisen palvelun tekniset järjestelyt olisivat tällaisissa tiloissa, palveluntarjo-

LUONNOS

ajan tulisi järjestää valvontamahdollisuus siten, että valvontaviranomainen voi hoitaa valvontatehtävän muutoin tehokkaasti. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kotirauhan piiriin tehtävät tarkastukset olisivat hyväksyttäviä tietyntyyppisten rikosten selvittämisessä (ks. esimerkiksi PeVL 6/2010 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että kotirauhan piiriin kohdistuvat tarkastusvaltuudet merkitsevät oikeutta puuttua merkittäväällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan eikä tällaista valtuutta voida näin ollen antaa yksityiselle tavallisella lailla. Valiokunta on ulkopuolisen suorittamat tarkastukset mahdollistavan lainsäädännön yhteydessä vakiintuneesti edellyttänyt erikseen säädettäväksi siitä, että pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvan tarkastuksen voi toimittaa vain viranomainen (ks. esim. PeVL 62/2010 vp, s. 6 ja PeVL 46/2001 vp, s. 4–5). Koska valvontaviranomaisen toiminta ei liity rikosten selvittämiseen eikä sitä voida tällaiseen rinnastaa, on laissa erikseen rajattu tarkastusoikeuden puolelle tilat, joita käytetään pysyväisluonteiseen asumiseen. Siten ehdotettava säännös tarkastusoikeudesta ei ole ongelmallinen perustuslaissa turvattu kotirauhan kannalta katsottuna.

Valvontaviranomaisella olisi myös oikeus saada salassapitosäännösten estämättä ja maksutta välttämättömät tiedot palveluntarjoajan asiakirjoista, joissa on kuvattu saavutettavuusvaatimusten toteuttamista sekä varmistamista. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneiden kannanottojen mukaan viranomaisen tietojensaantioikeus on voinut liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisällöt ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitatu lausunnot). Perustuslakivaliokunnan kannanotot liittyvät erityisesti salassa pidettävien henkilötietojen tiedonsaantiin. Lähtökohtaisesti valvontaviranomaisen palveluntarjoajalta pyytämät tiedot tarkastusta varten eivät sisällä henkilötietoja. Toisaalta ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että aineisto sisältäisi tällaisia tietoja. Tästä syystä lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi välttämättömyysvaatimukseen perustuva tiedonsaantioikeus, joka liittyy saavutettavuusvaatimusten toteuttamista ja varmistamista koskevaan dokumentaatioon. Säännösehdotus noudattaa vakiintunutta tulkintaa laissa säätämisen edellytyksistä ja mahdollisuuksista, joten se ei ole ongelmallinen perustuslain kannalta katsottuna.

Lakiehdotuksessa rajoitetaan valvontaviranomaisen toimivaltuuksia valvoa ja tarkastaa saavutettavuusvaatimusten toteuttamista siltä osin kuin se koskee valtioneuvoston oikeuskansleria ja eduskunnan oikeusasiamiestä. Sääntelyä ei voida pitää tästä syystä ongelmallisena perustuslain 108 §:ssä säädetyn valtioneuvoston oikeuskanslerin ja 109 §:ssä säädetyn eduskunnan oikeusasiamiehen aseman, tehtävien ja toimivallan kannalta katsottuna.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus sisältää säännökset saavutettavuuskantelusta ja saavutettavuusvalituksesta. Asiat, jotka koskevat yleisesti palveluntarjoajalle säädettyjä velvollisuuksien toteuttamista käsiteltäisiin kanteluasioina, jolloin kantelun vireillepanneella ei olisi oikeutta valittaa valvontaviranomaisen kanteluasian ratkaisusta. Kanteluasiaan voi liittyä välittömiä oikeudellisia vaikutuksia palveluntarjoajalle, jos valvontaviranomainen erikseen omalla päätöksellään määrää palveluntarjoajan toteuttamaan saavutettavuusvaatimukset. Ensisijaisesti kanteluasioiden käsittelyssä noudatetaan hallintokantelun perusteella annettavan hallinnollisen ohjauksen keinoja. Päätös saavutettavuusvaatimusten täyttämistä määräyksenä olisi kuitenkin kanteluratkaisusta johtuva erillinen toimenpide, jossa asianosaisena olisi palveluntarjoaja, jolla olisi oikeus vaatia ensi vaiheessa oikaisua valvontaviranomaisen päätökseen. Määräyksen antamiseen voitaisiin turvautua ainoastaan tilanteissa, joissa kanteluasian ratkaisussa annettu hallinnollinen ohjaus ei ole johtanut ohjauksen mukaisiin tuloksiin. Palvelun käyttäjän oikeuksiin sen sijaan vaikuttaa tilanteet, joissa käyttäjällä on oikeus saada digitaalisen palvelun tietosisällöstä tietoja tai muuten käyttää tai saada palvelua vaihtoehtoisella tavalla. Näissä tilan-

LUONNOS

teissa asia käsitellään saavutettavuusvalituksena, josta valvontaviranomainen tekisi hallintopäätöksen, josta palvelun käyttäjä ja palveluntarjoajat voivat ensivaiheessa vaatia oikaisua ja oikaisua koskevasta päätöksestä edelleen hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Sääntely on merkityksellinen perustuslain 21 §:n kannalta katsottuna. Perustuslain säännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Ehdotettavilla säännöksillä on tarkoitus turvata sekä palveluntarjoajan että palvelun käyttäjän oikeusturva ja mahdollisuus saada riittävää oikeussuojaa.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan, että valvontaviranomaisen oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätöksestä saisi hakea muutosta valittamalla vain jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Säännöksen tarkoituksena on nopeuttaa valvontaviranomaisen päätöksen lainvoimaiseksi tuloa ja siten edistää saavutettavuusvaatimusten toteuttamista ja palvelujen käyttäjien hyvään hallintoon ja yhdenvertaisuuteen kulmineituvien oikeuksien toteuttamista. Valituksen kohteena olevat valvontaviranomaisen päätökset ja niihin sisältyvät määräykset ovat pääosiltaan teknisluonteisia eikä niihin liity erityisen vaativia oikeuskysymyksiä, vaan ne koskevat lähinnä lain soveltamisalaa, saavutettavuusvaatimusten toteuttamista sekä saavutettavassa muodossa tietojen antamista. Itse tiedonsaantioikeuksia koskeva oikeussuoja perustuu muuhun lainsäädäntöön. Valituslupajärjestelmään on suhtauduttu hallintolainkäyttöasioissa aiemmin pidättyväisesti. Kuitenkin perustuslakivaliokunta on katsonut, että valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi. Sen sijaan perustuslakivaliokunnan mukaan valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on syytä kussakin tapauksessa arvioida valiokunnan aiemman käytännön pohjalta. Perustuslain 21 §:n kannalta asiaa tarkasteltaessa keskeistä on siten varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturva-vaatimuksen valossa mahdollista. Järjestelmän soveltamisen tulisikin kaikissa asiaryhmissä perustua yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeussuojan tarpeesta. Tällöin on tarkasteltava etenkin sitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Merkitystä on myös sillä, riittääkö korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus tai mahdollisuus valitusluvan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täytyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden kyseisessä asiaryhmässä. Myönteisissä tapauksissa valituslupajärjestelmän soveltaminen on perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltua. (PeVL 32/2012 vp, s. 3-4). Valiokunta on myös katsonut, että valituslupasääntely ei ole pois suljettua silloinkaan, kun kysymys on hallinnollista seuraamusta koskevasta asiasta (PeVL 14/2013 vp, s. 5). Ehdotettavaan lakiin sisältyy oikaisuvaatimusta ja muutoksenhakua hallinto-oikeuteen koskevat säännökset, jotka turvaavat osaltaan asiankäsittelyn asianosaisen oikeusturvan. Myös asiankäsittelyn viivytyksettömyysvaatimus valvontaviranomaisessa jo ensi vaiheessa päätöstä tehtäessä edistää oikeusturvan toteuttamista. Joka tapauksessa asianosaisella on mahdollisuus saattaa asiansa käsiteltäväksi hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos se antaa siihen valitusluvan.

Lakiehdotuksessa kielelliset oikeudet on huomioitu siten, että saavutettavuusvaatimukset sisältävät velvoittavat standardit tai niiden osat olisi käännettävä suomen ja ruotsin kielelle. Tämä olisi säädetty valvontaviranomaisen vastuulle 1. lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentin 2 kohdassa. Sääntelyllä varmistetaan, että perustuslaissa säädetty oikeus kansalliskielten käyttöön turvataan ja viranomaisen velvollisuutena on huolehtia kielellisten oikeuksien toteuttamisesta.

LUONNOS

Ehdotettava 1. lakiehdotus ei sisällä asetuksenantovaltuuksia, mutta lakiehdotus pitää sisällään viittauksia lain voimaantulon jälkeen annettaviin Euroopan komission täytäntöönpanosäädöksiin, jotka ovat teknisluonteisia jäsenvaltioiden yhdenmukaisiin menettelytapoihin liittyviä. Täytäntöönpanosäädökset tullaan antamaan komission antamina täytäntöönpanoasetuksina noudattaen menettelytapaa, joka on saavutettavuusdirektiivissä säädetty. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 288 artiklan toisen kappaleen mukaan asetus pätee yleisesti. Se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Sopimuksen 290 artiklassa on määritelty ne perusteet, joilla komissiolle voidaan antaa valta antaa muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia. Saavutettavuusdirektiivissä on säädetty menettelyt, joiden mukaisesti komissio voi käyttää valtaa antaa saavutettavuusdirektiiviin liittyviä säädöksiä.

[Arviota perustuslakiin täydennetään hallituksen esityksen luonnoksen lausuntokierroksen aikana]

Hallitus ei katso lakiehdotusten olevan ristiriidassa perustuslain tai Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Näillä perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki
digitaalisten palvelujen tarjoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku Yleiset säännökset

1 §
Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on edistää digitaalisten palvelujen saatavuutta, laatua, tietoturvallisuutta ja sisällön saavutettavuutta ja siten parantaa jokaisen mahdollisuuksia yhdenvertaisesti käyttää digitaalisia palveluja.

Tällä lailla pannaan täytäntöön julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2016/2102/EU, jäljempänä saavutettavuusdirektiivi.

2 §
Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *verkkosivustolla* verkkotunnuksella yksilöitävää digitaalista tietosisältöä, kuten tekstisisältöä, tiedostoja, kuvia, lomakkeita ja muita toisinnettavissa olevia sisältöjä, jotka ovat käytettävissä tietoverkossa erilaisilla päätelaitteilla ja niissä olevilla ohjelmistoilla;
- 2) *mobiilisovelluksella* sovellusohjelmistoja, jotka on suunniteltu ja kehitetty yleisön käyttöön käytettäväksi älypuhelin tai tablettien kaltaisilla mobiililaitteilla;
- 3) *digitaalisella palvelulla* verkkosivustoa ja mobiilisovellusta;
- 4) *saavutettavuudella* periaatteita ja tekniikoita, joita on noudatettava digitaalisten palvelujen suunnittelussa, kehittämisessä, ylläpidossa ja päivittämisessä, jotta ne olisivat paremmin käyttäjien, erityisesti vammaisten henkilöiden, saavutettavissa;
- 5) *viranomaisella* valtion viranomaisia, valtion liikelaitoksia, kunnallisia viranomaisia, eduskunnan virastoja, tasavallan presidentin kansliaa, julkisoikeudellisia yhdistyksiä, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia, yliopistolaisia (558/2009) 1 §:ssä tarkoitettuja yliopistoja, ammattikorkeakoululaissa (932/2014) säädettyjä

LUONNOS

ammattikorkeakouluja ja ortodoksista kirkkoa sekä sen seurakuntia; mitä viranomaisesta säädetään, sovelletaan myös muuhun julkista hallintotehtävää hoitavaan siltä osin kuin sen tarjoama yleisölle tarkoitettu digitaalinen palvelu liittyy tämän tehtävän hoitamiseen;

- 6) *julkisoikeudellisella laitoksella* oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta ja
 - a) jota rahoittaa pääasiallisesti viranomainen;
 - b) jonka johto on viranomaisen valvonnan alainen; taikka
 - c) jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä viranomainen nimeää yli puolet;
- 7) *palveluntarjoajalla* viranomaista, julkisoikeudellista laitosta sekä muita yrityksiä, yhteisöjä ja säätiöitä, joihin sovelletaan tämän lain säännöksiä;
- 8) *yhdenmukaistetulla standardilla* eurooppalaista standardia, joka on vahvistettu Euroopan komission esittämän pyynnön perusteella unionin yhdenmukaistamislainsäädännön soveltamiseksi.

3 § *Lain soveltamisala*

Tätä lakia sovelletaan:

- 1) viranomaisen digitaalisiin palveluihin;
- 2) julkisoikeudellisen laitoksen digitaalisiin palveluihin;
- 3) vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuihin julkisten yritysten sekä 5 §:n 5 momentissa tarkoitettuihin viranomaisen myöntämän erityis- tai yksinoikeuden nojalla toimivien yksiköiden digitaalisiin palveluihin siltä osin kuin niiden tarkoituksena on tarjota vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alan palvelua yleisölle;
- 4) vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain (617/2009) 12 §:ssä säädettyyn rekisteriin merkittyjen tunnistuspalvelun tarjoajien tunnistuspalveluihin;
- 5) luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 1 luvun 7 §:ssä tarkoitettujen luottolaitosten, maksulaitoslain (297/2010) 5 §:n 2 kohdassa tarkoitettujen maksulaitosten, sijoituspalvelulain (747/2012) 1 luvun 13 §:n §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen sijoituspalveluyritysten, vakuutusyhtiölain (521/2008) 1 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen vakuutusyhtiöiden ja vakuutusyhdistysten digitaalisiin palveluihin siltä osin kuin niiden tarkoituksena on tarjota palvelua yleisölle;
- 6) yritysten, säätiöiden ja yhdistysten digitaalisiin palveluihin, joiden kehittämisen tai käytön rahoittamiseen osallistuu tässä laissa tarkoitettu viranomainen vähintään puolella kehittämiskustannuksista tai vuotuisista ylläpitokustannuksista.

LUONNOS

Tämän lain 2 luvun säännöksiä sovelletaan kuitenkin vain yleisölle tarjottaviin viranomaisen digitaalisiin palveluihin. Lain soveltamisesta evankelis-luterilaisen kirkon toimintaan säädetään erikseen.

Tätä lakia ei sovelleta:

- 1) työpaikoilla käytettäviin rajalliselle määrälle henkilöitä tarkoitettuihin intranet- ja ekstranet -verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin; kuitenkin tätä lakia sovelletaan viranomaisen henkilöstöhallinnon digitaalisiin palveluihin;
- 2) varhaiskasvatuslain (36/1973) mukaisessa varhaiskasvatuksessa sekä perusopetuslain (628/1998), lukiolain (629/1998) ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) mukaisessa opetuksessa, kun verkkosivusto tai mobiilisovellus tuotetaan varhaiskasvatuksen tai opetuksen yhteydessä ja sen käyttö tapahtuu rajatussa ryhmässä määräaikaisesti;
- 3) julkisen yleisradiotoiminnan harjoittajien digitaalisiin palveluihin;
- 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;
- 5) verkkokarttoihin ja karttapalveluihin, jos navigointikäyttöön tarkoitettujen karttojen olennainen tieto tarjotaan saavutettavassa digitaalisessa muodossa;
- 6) muihin kuin viranomaisen tai palveluntarjoajan verkkosivustojen ja mobiilisovellusten sisältöön, jos asianomainen viranomainen tai palveluntarjoaja ei rahoita eikä kehitä tai valvo sitä;
- 7) kulttuuriperintökokoelmien teosten ilmentymiin, joita ei voida tehdä täysin saavutettaviksi;

2 luku

Viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestäminen yleisölle

4 §

Digitaalisten palvelujen suunnittelu ja ylläpito

Viranomaisen on suunniteltava ja ylläpidettävä digitaaliset palvelunsa siten, että niiden tietoturvasuojat, tietosuoja, löydettävyyden 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 saavuudesta. 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.

5 §

LUONNOS

Digitaalisten palvelujen tarjoaminen

Viranomaisen on tarjottava jokaiselle mahdollisuus toimittaa asiaansa koskevat asiakirjat käyttäen digitaalisia palveluita tai muuta sähköistä tiedonsiirtomenetelmää, ellei muualla laissa toisin säädetä. Viranomaisen on tarjottava jokaiselle mahdollisuus saada asiaansa koskeva asiakirja viranomaiselta sähköisessä muodossa hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa tarkoitetun viestinvälityspalvelun avulla tai muulla tietoturvallisella tavalla. Vireillepanosta ja muista asiakirjojen toimittamista koskevista muotovaatimuksista sekä sähköisestä tiedoksiannosta säädetään erikseen.

Viranomaisen on tiedotettava digitaalisissa palveluissaan selkeästi, miten jokainen voi hoitaa asiansa viranomaisen kanssa sähköisesti. Viranomaisen on julkaistava digitaalisessa palvelussa yhteystieto, josta jokaisella on mahdollisuus saada neuvoja viranomaisen digitaalisen palvelun käyttämiseksi.

Viranomaisen voi rajoittaa väliaikaisesti digitaalisen palvelun käyttöä käyttäjäryhmien tai alueellisen saatavuuden perusteella, jos se on välttämätöntä palvelun kehittämiseksi tai testaamiseksi.

6 §

Palvelun käyttäjän tunnistaminen

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.

Jos digitaalisen palvelun tietosisältöön sisältyy salassa pidettäviä tietoja, palvelun käyttäjä on tunnistettava hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 3 §:n 4 kohdassa tarkoitettua luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua tai muuta vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa tarkoitettua vahvaa sähköistä tunnistamista käyttäen.

3 luku

Digitaalisten palvelujen saavutettavuus

7 §

Saavutettavuusvaatimukset

Palveluntarjoajan on sen digitaalisten palvelujen suunnittelussa varmistettava digitaalisten palvelujen sisältöjen havaittavuus ja ymmärrettävyys sekä käyttöliittymien ja navigoinnin hallittavuus ja toimintavarmuus saavutettavuusvaatimusten mukaisesti. Palveluntarjoajan on osoitettava saavutettavuusselosteessa, että sen tarjoamat digitaaliset palvelut täyttävät saavutettavuusvaatimukset.

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. Jos viitetietoja ei ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, verkkosivuston suunnittelussa ja toteutuksessa on

LUONNOS

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 säädettyjä komission täytäntöön­panosäädöksessä olevia teknisten eritelmien saavutettavuusvaatimuksia. Valvontavi­ranomaisen on pidettävä jokaisen saatavilla verkkosivustollaan saavutettavuusvaati­muksia koskevat edellä tarkoitettujen yhdenmukaistettujen standardien tai niiden osien suomen- ja ruotsinkieliset viralliset käännökset.

Palveluntarjoajan tulee tehdä valmiiksi tallennettu aikasidonnainen media saavutetta­vuusvaatimusten mukaiseksi 14 vuorokauden kuluessa palveluntarjoajan toteuttaman ensimmäisen lähetykserran tai uudelleen julkaisukerran jälkeen.

Palveluntarjoajan on julkisia hankintoja toteuttaessaan otettava huomioon saavutetta­vuusvaatimukset siten kuin julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista an­netun lain (1397/2016) 71 §:n 1 momentissa ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja pos­tipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista an­netun lain (1398/2016) 75 §:n 1 momentissa säädetään, jos palveluntarjoajan toimin­taan sovelletaan hankintalainsäädäntöä.

8 § *Kohtuuton rasite*

Palveluntarjoaja voi poiketa saavutettavuusvaatimuksista vain, jos se ennakkoon teh­dyn saavutettavuusarvioinnin perusteella voi osoittaa vaatimusten toteuttamisen ai­heuttavan sen toiminnalle kohtuuttoman rasitteen.

Kohtuutonta rasitetta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti vammaisten ihmisen tarpeet käyttää kyseistä digitaalista palvelua sekä palveluntarjoajan koko, taloudel­linen asema, toiminnan luonne ja laajuus.

Perustelut saavutettavuusvaatimuksista poikkeamiselle on esitettävä 9 §:ssä tarkoite­tuissa saavutettavuusselosteissa.

9 § *Saavutettavuusseloste*

Palveluntarjoajan on ylläpidettävä saavutettavuusselostetta, jonka on sisällettävä:

- 1) selvitys siitä, mitkä palveluntarjoajan digitaalisen palvelun sisällön osat eivät täytä saavutettavuusvaatimuksia ja perustelut saavutettavuusvaatimuksista poik­keamiselle;
- 2) ohjeet siitä, miten palvelun käyttäjä voi saada digitaalisen palvelun sisältämät tiedot tai palvelun vaihtoehtoisella tavalla, jos palvelu tai sen osa ei ole käyttä­jälle saavutettavassa muodossa;
- 3) palveluntarjoajan sähköinen yhteystieto, johon palvelun käyttäjä voi lähettää saa­vutettavuuspalautteet;
- 4) linkki valvontaviranomaisen verkkosivustolle, jossa palvelun käyttäjä voi tehdä saavutettavuuskantelun tai -valituksen.

LUONNOS

Saavutettavuusseloste on laadittava ja ylläpidettävä siten kuin saavutettavuusdirektiivin 7 artiklan 2 kohdan nojalla komission täytäntöönpanosäädöksessä erikseen säädetään. Valvontaviranomaisen on pidettävä täytäntöönpanosäädöksen mukaista saavutettavuusselosteen mallia yleisesti saatavilla verkkosivustollaan.

Palveluntarjoajan on pidettävä saavutettavuusseloste helposti saatavilla verkkosivustollaan saavutettavassa muodossa. Mobiilisovelluksia koskevan saavutettavuusselosteen on oltava saavutettavassa muodossa ja se on asetettava saataville asianomaisen mobiilisovelluksen kehittäneen palveluntarjoajan verkkosivustolla tai muutoin siten, että seloste on saatavilla mobiilisovellusta ladattaessa.

10 § *Saavutettavuuspalautte*

Jokaisella on oikeus lähettää palautetta saavutettavuusselosteesta ilmenevään palveluntarjoajan sähköiseen yhteystietoon digitaalisessa palvelussa havaitsemistaan saavutettavuusvaatimusten poikkeamisista tai pyytää tarkennuksia kohtuuttoman rasitteen perusteluihin.

Jos digitaalisen palvelun käyttäjä tarvitsee etujensa, oikeuksiensa tai velvollisuuksiensa selvittämiseksi tai toteuttamiseksi digitaalisesta palvelusta sellaista sisältöä, joka ei täytä saavutettavuusvaatimuksia, käyttäjällä on oikeus saada nämä sisällöt yksittäistapauksessa saavutettavuusvaatimukset täyttävässä muodossa tai muuten vaihtoehtoisella tavalla. Pyyntö digitaalisen palvelun sisällön saamiseksi saavutettavassa muodossa on tehtävä palveluntarjoajalle saavutettavuusselosteesta ilmenevän sähköisen yhteystiedon välityksellä.

Palveluntarjoajan on lähetettävä palautteen vastaanottamisesta lähettäjälle sähköinen vastaanottokuittaus, josta ilmenee palautteen vastaanottoaika. Palveluntarjoajan on vastattava edellä saavutettavuusselosteesta ilmenevän yhteystiedon välityksellä tullessiin palautteisiin ja pyyntöihin viipymättä, mutta viimeistään kahden viikon kuluessa yhteydenotosta. Jos pyyntö saada tiedot saavutettavuusvaatimukset täyttävässä muodossa koskee laajaa digitaalisen palvelun sisältöä, palveluntarjoaja voi jatkaa vastausaikaa enintään kahdella viikolla. Lisäajasta on ilmoitettava pyynnön tehneelle palvelun käyttäjälle.

11 § *Saavutettavuuskantelu ja -valitus*

Jokaisella on oikeus tehdä saavutettavuuskantelu valvontaviranomaiselle palveluntarjoajan digitaalisesta palvelusta, josta ei ole julkaistu saavutettavuusselostetta. Lisäksi saavutettavuuskantelun voi tehdä palvelun käyttäjä, joka ei ole saanut palveluntarjoajalta vastausta 10 §:n 1 momentissa säädettyyn saavutettavuuspalautteeseen laissa säädettyssä määräajassa tai jos vastauksessa ei ole esitetty riittäviä perusteita saavutettavuusvaatimuksista poikkeamiseen. Saavutettavuuskantelun käsittelyyn sovelletaan hallintolain (434/2003) 8 a luvussa säädettyjä hallintokantelua koskevia säännöksiä.

Jos palveluntarjoaja ei anna 10 §:n 2 momentissa tarkoitetun pyynnön perusteella digitaalisen palvelun sisällöstä tietoja saavutettavassa muodossa, sen on laadittava tästä pyynnön tehneelle palvelun käyttäjälle kirjallinen perusteltu todistus, jonka perusteella pyynnön esittäjä voi saattaa asian valvontaviranomaisen käsiteltäväksi saavutettavuus-

LUONNOS

valituksena. Palvelun käyttäjä voi myös tehdä saavutettavuusvalituksen valvontaviranomaiselle, jos palveluntarjoaja ei ole vastannut pyyntöön 10 §:n 3 momentissa säädettyssä ajassa tai antanut perusteltua todistusta. Saavutettavuusvalitus käsitellään valvontaviranomaisessa hallintolain mukaisena hallintoasiana.

4 luku

Saavutettavuusvaatimusten valvonta ja oikeussuoja

12 §

Valvontaviranomainen, sen tehtävät ja toimivalta

Tämän lain mukaisena valvontaviranomaisena toimii Etelä-Suomen aluehallintovirasto, jonka tehtäviin ei kuitenkaan kuulu valvoa 2 luvussa säädettyjä velvollisuuksia ja vaatimuksia.

Valvontaviranomaisen tehtävänä on

- 1) antaa yleistä ohjausta ja neuvontaa palveluntarjoajille saavutettavuusvaatimusten toteuttamisesta;
- 2) koordinoita saavutettavuusstandardointia Suomessa ja huolehtia velvoittavien saavutettavuusstandardien tai niiden osien kääntämisestä suomen ja ruotsin kielelle;
- 3) käsitellä viivytyksettä saavutettavuuskantelut ja saavutettavuusvalitukset;
- 4) valvoa ja tarkastaa saavutettavuusvaatimusten noudattamista siten kuin saavutettavuusdirektiivin 8 artiklan 2 kohdan nojalla annetussa komission täytäntöönpanosäädöksessä säädetään;
- 5) valvoa ja ohjata palveluntarjoajan kohtuuttoman rasitteen perusteiden käyttöä;
- 6) kuulla säännöllisesti eri sidosryhmiä saavutettavuusvaatimusten toteuttamisesta;
- 7) raportoida valvonnan tuloksista Euroopan komissiolle saavutettavuusdirektiivin 8 artiklan 4 kohdassa säädetyllä tavalla.

Valvontaviranomainen voi määrätä

- 1) edellä 2 momentin 3, 4 ja 5 kohtien mukaisia tehtäviä suorittaessaan palveluntarjoajan saattamaan kohtuullisessa määräajassa digitaalisen palvelun vastaamaan saavutettavuusvaatimuksia;
- 2) palveluntarjoajan laatimaan saavutettavuusselosteen tai saattamaan saavutettavuusselosteen vastaamaan 9 §:ssä säädettyjä vaatimuksia.
- 3) palveluntarjoajan antamaan määräajassa edellä 11 §:n 2 momentissa tarkoitettun saavutettavuusvalituksen perusteella palvelun käyttäjälle digitaalisen palvelun sisällön tiedot saavutettavuusvaatimukset täyttävässä muodossa.

Valvontaviranomaisella ei ole oikeutta valvoa ja tarkastaa eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin digitaalisia palveluita eikä antaa niitä koskevia määräyksiä saavutettavuusvaatimusten toteuttamiseksi.

13 §

Tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus

LUONNOS

Valvontaviranomaisella on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada välttämättömät tiedot palveluntarjoajan asiakirjoista, joissa on kuvattu saavutettavuusvaatimusten toteuttamista sekä varmistamista.

Valvontaviranomaisella on oikeus tarkastaa palveluntarjoajan tiloissa digitaalisen palvelun saavutettavuusvaatimusten toteutumista lukuun ottamatta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviä tiloja. Palveluntarjoajan on annettava pyynnöstä valvontaviranomaiselle välttämättömät käyttöoikeudet sellaisiin digitaalisiin palveluihin, jotka eivät ole yleisesti saatavilla.

Valvontaviranomainen voi käyttää tarkastuksissa apuna ulkopuolisia asiantuntijoita. Ulkopuoliseen asiantuntijaan sovelletaan valtion virkamieslain (750/1994) 14 ja 15 §:ää sekä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen tehdessään tässä laissa tarkoitettuja tarkastuksia. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

14 § *Uhkasakko*

Valvontaviranomainen voi asettaa uhkasakon tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuden toteuttamisen sekä edellä 12 §:n 3 momentissa säädetyn saavutettavuusvaatimusten toteuttamista koskevan määräyksen tehosteeksi. Uhkasakosta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

15 § *Muutoksenhaku*

Valvontaviranomaisen 11 §:n 2 momentissa tarkoitetun saavutettavuusvalituksen johdosta tekemään päätökseen ja 12 §:n 3 momentin nojalla antamaan määräykseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään.

Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätöksestä saa hakea muutosta valittamalla vain jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

5 luku **Erinäiset säännökset**

16 § *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan ...päivänä ...kuuta 2018.

17 § *Siirtymäsäännökset*

LUONNOS

Tämän lain 3 lukua sovelletaan 23 päivästä syyskuuta 2019 lukien verkkosivustoihin, jotka on julkaistu lain voimaantulon jälkeen. Tämän lain 3 lukua sovelletaan 23 päivästä syyskuuta 2020 lukien verkkosivustoihin, jotka on julkaistu ennen lain voimaantuloa.

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.

Tämän lain 3 lukua sovelletaan digitaalisissa palveluissa oleviin toimisto-ohjelmien tiedostomuotoihin, jotka on julkaistu 23 päivän syyskuuta 2018 jälkeen.

Tätä lakia sovelletaan valmiiksi tallennettuun aikasidonnaiseen mediaan 23 päivästä syyskuuta 2020 lukien.

Tätä lakia sovelletaan ennen 23 päivänä syyskuuta 2019 julkaistujen lain soveltamisalaan kuuluvien intra- ja ekstranet -verkkosivustojen sisältöön vasta, kun verkkosivuston julkaisualusta uudistetaan.

2.

Laki

sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetun lain (13/2003) 5 §, 6 § ja 7 §:n 1 momentti.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2018.

Helsingissä päivänä kuuta 2018

Pääministeri

Kunta- ja uudistusministeri

LUONNOS

LUONNOS

Liite

Ehdotus laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta	Saavutettavuusdirektiivi
1 § Lain tarkoitus	1 artikla: Kohde ja soveltamisala Johdanto-osan 9 kohta Johdanto-osan 12 kohta
2 § Määritelmät	3 artikla: Määritelmät Johdanto-osan 2 kohta Johdanto-osan 19 kohta Johdanto-osan 36 kohta 6 artikla: Saavutettavuusvaatimusten mukaisuutta koskeva oletama 4 artikla: Verkkosivustojen ja mobiilisolvellusten saavutettavuusvaatimukset
3 § Lain soveltamisala	1 artikla: Kohde ja soveltamisala 2 artikla: Vähimmäistason yhdenmukaistaminen 3 artikla: Määritelmät 4 artikla: Verkkosivustojen ja mobiilisolvellusten saavutettavuusvaatimukset Johdanto-osan 23 kohta Johdanto-osan 27 kohta Johdanto-osan 29 kohta Johdanto-osan 30 kohta Johdanto-osan 34 kohta Johdanto-osan 38 kohta
7 § Saavutettavuusvaatimukset	4 artikla: Verkkosivustojen ja mobiilisolvellusten saavutettavuusvaatimukset 6 artikla: Saavutettavuusvaatimusten mukaisuutta koskeva oletama 11 artikla: Komiteamenettely Johdanto-osan 36 kohta Johdanto-osan 37 kohta Johdanto-osan 42 kohta
8 § Kohtuuton rasite	5 artikla: Kohtuuton rasite 4 artikla: Verkkosivustojen ja mobiilisolvellusten saavutettavuusvaatimukset

LUONNOS

9 § Saavutettavuusseloste	7 artikla: Lisätoimenpiteet 6 artikla: Saavutettavuusvaatimusten mukaisuutta koskeva oletama
10 § Saavutettavuuspalautte	7 artikla: Lisätoimenpiteet Johdanto-osan 46 kohta
11 § Saavutettavuuskantelu ja -valitus	9 artikla: Täytäntöönpanomenettely 5 artikla: Kohtuuton rasite 4 artikla: Verkkosivustojen ja mobiilisolvellusten saavutettavuusvaatimukset 7 artikla: Lisätoimenpiteet Johdanto-osan 53 kohta
12 § Valvontaviranomainen, sen tehtävät ja toimivalta	8 artikla: Valvonta ja raportointi 9 artikla: Täytäntöönpanomenettely 10 artikla: Siirretyn säädösvallan käyttäminen 11 artikla: Komiteamenettely Johdanto-osan 49 kohta Johdanto-osan 53 kohta
13 § Tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus	9 artikla: Täytäntöönpanomenettely 8 artikla: Valvonta ja raportointi
14 § Uhkasakko	9 artikla: Täytäntöönpanomenettely 4 artikla: Verkkosivustojen ja mobiilisolvellusten saavutettavuusvaatimukset 5 artikla: Kohtuuton rasite 7 artikla: Lisätoimenpiteet
15 § Muutoksenhaku	
16 § Voimaantulo	12 artikla: Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä
17 § Siirtymäsäännökset	1 artikla 4 kohta 10 artikla: Siirretyn säädösvallan käyttäminen 12 artikla: Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä